

Öffentliche Sitzung

Nichtöffentliche Sitzung

Beratungsfolge:

Kreisausschuss

28.09.2016

Kreistag

05.10.2016

<b>Kostenträgerschaft für ambulante Integrationshilfen hier: Vermeidung einer Doppelbelastung im Kreishaushalt</b>
--

Sachbearbeiter/in: Herr Hessenius

Tel.: 420

Abt.: 20

Die Vorlage berührt nicht den Etat des lfd. Haushaltsjahres.

Die Vorlage berührt den Etat auf der Ertrags- und/oder Einzahlungsseite.

Mittel stehen haushaltsrechtlich zur Verfügung.

Produkt:

Zeile:

Mittel stehen haushaltsrechtlich nicht zur Verfügung.

Mittel werden über-/außerplanmäßig bereitgestellt.

Produkt:

Zeile:

Kreis- kämmerer
--------------------

Deckungsvorschlag:

--

Es entstehen Folgekosten - siehe anliegende Folgekostenberechnung.

**Beschlussempfehlung der Verwaltung:**

Der Kreistag begrüßt die Bemühungen, eine Doppelbelastung des Haushaltes im Hinblick auf die Finanzierung ambulanter Integrationshilfen zu vermeiden. Er erklärt sich angesichts der terminlichen Zwänge grundsätzlich bereit, entsprechende Vereinbarungen aller Mitgliedskörperschaften mit dem Landschaftsverband Rheinland im Wege der Dringlichkeit zu beschließen.

## **Begründung:**

### **1. Zuständigkeitsfrage**

Die Frage der sachlichen Zuständigkeit für die im Rahmen der Eingliederungshilfe zu finanzierenden Integrationshilfen für Kinder und Jugendliche mit Behinderung gemäß §§ 53, 54 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 SGB XII ist seit einigen Jahren Streitpunkt im Bereich des Landschaftsverbandes Rheinland (LVR). Der LVR hatte sich mit Auslaufen des Kindergartenjahres 2014/2015 aus der bisher freiwillig erfolgten Finanzierung der Einzelfallhilfen zurückgezogen (siehe auch Kreishaushalt 2015, Erläuterung zu Produkt 335 01: Band II, S. 277).

Einige kreisfreie Städte „vertreten die Rechtsauffassung, dass für Integrationshilfen für Kinder mit Behinderung in Regelkindergärten und Regelschulen, die in Form von Einzelfallhilfen als Eingliederungshilfeleistungen nach Maßgabe der §§ 53, 54 Abs. 1 Nr. 1,2 SGB XII erbracht werden, die sachliche Zuständigkeit des LVR als überörtlicher Sozialhilfeträger gegeben sei, da es sich hierbei um Hilfen in einer teilstationären Einrichtung handele.“ (zitiert aus einem Schreiben der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände vom 13.06.2014). Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände (bestehend aus Städtetag, Landkreistag und Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen) ist der Ansicht, dass die dieser Auffassung zu Grunde liegende Argumentation „mit der Rechtslage in NRW (...) nicht in Einklang zu bringen“ ist (Schreiben vom 13.06.2014). In dem Schreiben werden die Kommunen gebeten, das in Gang gesetzte Verfahren zu überdenken und nicht weiterzuverfolgen.

Auch das Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAIS) bestätigt in einem Erlass vom 21.07.2014 die Rechtsauffassung der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände, wonach „Schulen grundsätzlich keine teilstationären Einrichtungen im Sinne des SGB XII“ seien.

Gleichwohl haben einzelne Mitgliedskörperschaften des LVR Ansprüche gegenüber dem LVR geltend gemacht, im Falle der Stadt Köln auch gerichtlich.

Die Stadt Köln und der LVR haben am 22.12.2015 eine Streitvereinbarung abgeschlossen, mit der sie sich letztinstanzlichen gerichtlichen Entscheidungen unterwerfen und diese unter Verzicht auf die Einrede der Verjährung auf alle Bewilligungen ab dem Schul- bzw. Kindergartenjahr 2012/2013 anwenden (Anlage 1).

Zur Vermeidung größeren Aufwandes hat der LVR mit Schreiben vom 23.12.2015 verbindlich erklärt, diese Streitvereinbarung im Hinblick auf die weitere Abwicklung auf alle Mitgliedskörperschaften anzuwenden, so dass es zwischenzeitlicher Antragstellungen durch diese nicht bedarf (Anlage 2).

### **2. Finanzielle Auswirkungen**

Die ausstehende und voraussichtlich erst in einigen Jahren beendete gerichtliche Klärung beinhaltet für den LVR das Risiko, im Falle des Unterliegens für einen zurückliegenden Zeitraum nicht unerhebliche Leistungen erbringen zu müssen. Da die Wahrscheinlichkeit einer solchen Inanspruchnahme seitens des LVR als nicht gering erachtet wird, hat sich dieser entschlossen, zur Vorsorge Rückstellungen in den Jahresabschlüssen zu bilden. Nach Auskunft des LVR wurden bis zum 31.12.2015 Rückstellungen für diesen Zweck in einer Größenordnung von 220 Mio. € gebildet.

Im Haushaltsentwurf 2017/2018 sind Rückstellungszuführungen in Höhe von 90 Mio. € in 2017 und 85 Mio. € in 2018 eingeplant. Diese Beträge bilden aus Sicht des LVR das vollständige Erstattungsrisiko in Höhe von 100 Mio. € p.a. ab (die Verringerungen resultieren aus einer angenommenen sukzessiven Reduzierung des Aufwandes durch organisatorische Entwicklungen zur Bündelung von Leistungen, sog. Pool-Lösungen).

Der Betrag von 90 Mio. € in 2017 entspricht in etwa einem Umlagesatz von 0,56%. Der Kreis Euskirchen wäre mit seinem eigenen Anteil an der Landschaftsumlage von ca. 1,61% mit ca. 1,4 Mio. € betroffen.

Da der Kreis Euskirchen gleichzeitig die Hilfen im eigenen Haushalt zu veranschlagen hat, entsteht eine Doppelbelastung durch Abbildung desselben Sachverhaltes beim LVR. Es muss daher das Ziel des Kreises sein, eine solche Doppelbelastung zu vermeiden.

### **3. Lösung**

Der LVR hat sich zunächst beim Ministerium für Inneres und Kommunales NRW (MIK) darum bemüht, eine Änderung der gesetzlichen Regelungen im Hinblick auf die Möglichkeit einer späteren Veranschlagung herbeizuführen. Das MIK hat ein solches Vorgehen nicht befürwortet, sondern stattdessen mit Schreiben vom 15.07.2016 angeraten, die bisherige Garantieerklärung durch gegenseitige Erklärungen zu ersetzen (Anlage 3).

Für eine solche gegenseitige Erklärung, die von allen Mitgliedskörperschaften zu unterzeichnen wären, bieten sich inhaltlich zwei Alternativen an:

#### **Variante A**

Jede einzelne Mitgliedskörperschaft gibt eine Erklärung ab, dass sie vorbehaltlich verbindlicher Erklärungen aller Mitgliedskörperschaften auf die Geltendmachung von Ansprüchen bis zum Ende des Kalenderjahres der Rechtskraft der anhängigen Verfahren verzichtet. Das schließt ein, dass die bestehende Streitvereinbarung zwischen der Stadt Köln und dem LVR entsprechend angepasst wird.

#### **Variante B**

Jede einzelne Mitgliedskörperschaft gibt eine Erklärung ab, dass sie sich vorbehaltlich verbindlicher Erklärungen aller Mitgliedskörperschaften verpflichtet, die nach Rechtskraft der anhängigen Verfahren aus der Streitvereinbarung und Garantieerklärung entstehenden Gesamtaufwendungen des LVR für Integrationshilfen mit ihrem Anteil an den Umlagegrundlagen zu ersetzen.

Unbeschadet dieser beiden Varianten wäre es zudem denkbar und vorrangig anzustreben, die Streitvereinbarung zwischen der Stadt Köln und dem LVR einvernehmlich aufzulösen. Eine solche Auflösung wäre mit der Anerkennung der allgemeinen Rechtsauffassung hinsichtlich der Zuständigkeiten durch die Stadt Köln sowie der Rücknahme der gerichtlichen Verfahren verbunden.

### **4. Bewertung**

Die Bereinigung des Rechtsstreits durch Aufhebung der Streitvereinbarung würde Rechtssicherheit schaffen und unnötigen Aufwand vermeiden. Zudem wären nur zwei Verfahrensbeteiligte betroffen. Eine solche Lösung verdiente daher den Vorzug.

Sollte die Stadt Köln wie bisher an der Streitvereinbarung festhalten, ist eine gegenseitige Erklärung anzustreben, da ansonsten die Doppelbelastung des Haushaltes bei jetziger Rechtslage unvermeidbar ist.

Variante B wäre dabei die Basisvariante. Sie bewirkt, dass der LVR keine Rückstellungen bilden bzw. veranschlagen muss, da er einen Rechtsanspruch auf spätere Leistungen durch die Mitgliedskörperschaften erhält. Dem im Jahr der Abrechnung der Leistungen anfallenden Aufwand stehen Erträge gegenüber, die das übliche Umlagesystem rechtlich ergänzen, aber dessen Maßstab übernehmen.

Auf Seiten der Mitgliedskörperschaften steht im Jahr der Abrechnung dieser Beteiligung am LVR-Aufwand ein Ertrag aus der eigenen Geltendmachung von Ansprüchen gegenüber.

Das aus der Zuständigkeitsfrage resultierende grundsätzliche Gewinner-Verlierer-Problem verändert sich durch Variante B nicht. Kleinere Differenzen zum status quo könnten sich daraus ergeben, dass der jeweils eigene Anteil an den Umlagegrundlagen von Jahr zu Jahr schwankt. Da der im Abrechnungsjahr relevante Anteil jedoch nicht bekannt und auch nicht berechenbar ist, ist dieser Aspekt zu vernachlässigen.

Soweit eine Mitgliedskörperschaft davon auszugehen hat, dass sie aufgrund des Umlagesystems Verlierer einer LVR-Zuständigkeit ist, hat sie eine eigene Abschätzung der Rechtslage vorzunehmen und im Falle der Bejahung des Risikos ggf. eine Rückstellung in Höhe der Differenz zwischen voraussichtlicher Leistung an den LVR und voraussichtlicher eigener Erstattungsansprüche zu bilden bzw. zu veranschlagen.

Als Fazit ist festzuhalten, dass die Basisvariante B die Doppelbelastung vermeidet und dazu führt, dass im Falle einer gerichtlichen Niederlage des LVR die Belastung erst in dem Jahr entsteht, in dem dieser auch Erträge gegenüberstehen. Variante B ist daher generell geeignet, das Problem zu lösen.

Variante A löst das Problem darüber hinaus in der Weise, dass auf eine umfängliche Abrechnung vergangener Perioden verzichtet wird und eine Änderung der Zuständigkeit erst für die Zukunft nach letztinstanzlicher Entscheidung wirkt (ex nunc). Ihr liegt zugrunde, dass bei einer Niederlage des LVR ein sehr großer Abrechnungsaufwand entsteht, der sowohl den LVR als auch sämtliche Mitgliedskörperschaften belastet. Insofern würde ein nicht unerheblicher Personalaufwand einzusparen sein.

Während der Vergleich zwischen Variante A und B beim LVR zu einem Nullsummenspiel beim Transferaufwand führt, gilt bei den Mitgliedskörperschaften, dass es durch die Anwendung der Variante A Gewinner und Verlierer geben kann.

In Abwägung bestehender Unsicherheiten, der Aufwandsgesichtspunkte sowie der Wirkungen des Umlagesystems wird zu entscheiden sein, ob neben Variante B auch Variante A vom Kreis Euskirchen mitgetragen werden könnte.

## **5. Weiteres Verfahren**

Damit der LVR die im Haushaltsentwurf 2017/2018 bereits eingeplanten Mittel umlagemindernd entplant, sind gleichlautende Erklärungen aller Mitgliedskörperschaften erforderlich. Diese sind voraussichtlich bis Mitte November abzugeben, damit viele Kreise und Städte noch in der Lage sind, diesen Umstand im eigenen Haushalt abzubilden.

Parallel dazu bemüht sich der LVR um ein Spitzengespräch mit der Oberbürgermeisterin der Stadt Köln, um noch einmal auf eine Aufhebung der Streitvereinbarung hinzuwirken.

Der LVR wird die Vereinbarungsentwürfe vorbereiten, mit Landkreistag und Städtetag abstimmen und anschließend den Mitgliedskörperschaften zur Beschlussfassung zur Verfügung stellen. Da dies voraussichtlich nicht kurzfristig abzuschließen ist, hat der LVR am 14.09.2016 angekündigt, in den nächsten Tagen eine Vorabinformation zur Verfügung zu stellen. Diese wird zum gegebenen Zeitpunkt nachgereicht.

Die Beschlussfassung soll allgemein vorsehen, dass der Variante A unter dem Vorbehalt der Einstimmigkeit aller Mitgliedskörperschaften zugestimmt wird. Für den Fall, dass diese Einstimmigkeit nicht zustande kommt, soll gleichzeitig die Variante B – ebenfalls unter dem Vorbehalt der

Einstimmigkeit aller Mitgliedskörperschaften – beschlossen werden. Kommt auch hier keine Einstimmigkeit zustande, wird der LVR die Mittel nicht entplanen.

Da nicht damit zu rechnen ist, dass bis zur Kreistagssitzung am 05.10.2016 sämtliche Unterlagen vorliegen, eine Beschlussfassung in der regulären Sitzung im Dezember aber zu spät kommt, wird vorgeschlagen, im Laufe des Oktobers oder Novembers die Sache im Wege der Dringlichkeit zu entscheiden.

## 6. Weitere Folge

Folge einer Entplanung aufgrund umfassender gegenseitiger Erklärungen wäre beim LVR zudem die Auflösung der mit 220 Mio. € gebildeten Rückstellung im Jahresabschluss 2016. Die Verwaltung des LVR sah sich in der Informationsveranstaltung zum Haushalt am 14.09.2016 nicht in der Lage, bereits ohne Beteiligung der eigenen politischen Vertretung Zusagen über eine etwaige unterjährige Ausschüttung zu machen.

Es bleibt aus Sicht der Verwaltung zunächst abzuwarten, ob überhaupt die Voraussetzungen für die Entplanung geschaffen werden können, bevor über ein Ausschüttungsansinnen zu diskutieren wäre.

gez. Rosenke

\_\_\_\_\_  
Landrat

Geschäftsbereichsleiter:  _____ (Unterschrift)	Abteilungsleiter:  _____ (Unterschrift)		Kreistagsbüro:  _____ (Unterschrift)
---	--	--	---