

16.12.2008

Sitzungsvorlage Nr. 192/08

Neustrukturierung der Suchthilfeplanung/-beratung im Kreis Unna

Gremien	Ausschuss für Gesundheit und Verbraucherschutz	Sitzungsdatum	14.01.2009
Gremien	Kreisausschuss	Sitzungsdatum	26.01.2009
Gremien	Kreistag	Sitzungsdatum	27.01.2009
Organisationseinheit	Gesundheit und Verbraucherschutz	Berichterstattung	Sparbrod, Rüdiger
Beratungsstatus	öffentlich		
Budget-Nr.	53 , Gesundheit und Verbraucherschutz	Haushaltsjahr	2009
Produktgruppen-Nr.	53.06 , Sozialpsychiatrischer Dienst	Finanzielle Auswirkungen	816.000,00 €
Produkt-Nr.	53.06.02 , Ambulante Suchtberatung		

Beschlussvorschlag

Der Kreistag stimmt einer Beteiligung des Kreises Unna an der zu gründenden Sucht- und Drogenhilfe Kreis Unna gemeinnützige GmbH auch unter Berücksichtigung der Verpflichtung zur Zahlung des Ausgleichsbetrages an die Kommunale Versorgungskasse Westfalen-Lippe zu.

Der Landrat wird beauftragt, den Gesellschaftsvertrag der Sucht- und Drogenhilfe Kreis Unna gemeinnützige GmbH – vorbehaltlich der aufsichtsbehördlichen Genehmigung – und die Vereinbarung über die Aufgabenwahrnehmung der ambulanten Sucht- und Drogenhilfe entsprechend der bereits mit Vorlage 110/08 vorgelegten Entwürfe unter Verlängerung der Laufzeiten bis 2013 sowie Anpassung der Vergütungsvereinbarung abzuschließen.

Begründung der Vorlage

Mit Vorlage 110/08 hat die Verwaltung erneut detailliert zu den grundsätzlichen Vor- und Rahmenbedingungen im Zusammenhang mit der Neustrukturierung der ambulanten Suchtkrankenhilfe im Kreis Unna ausgeführt. Zur Vermeidung von Wiederholungen wird auf die damalige Begründung verwiesen.

Entsprechend hat sich der Ausschuss für Gesundheit und Verbraucherschutz in seiner Sitzung am 26.08.2008 unter TOP 1 nochmals intensiv mit der Thematik beschäftigt und folgende Beschlussempfehlung für den Kreisausschuss und Kreistag ausgesprochen:

„Der Kreistag stimmt einer Beteiligung des Kreises Unna an der Sucht- und Drogenhilfe Kreis Unna gemeinnützige GmbH zu und beauftragt den Landrat, den Gesellschaftsvertrag der Sucht- und Drogenhilfe Kreis Unna gemeinnützige GmbH – vorbehaltlich der aufsichtsbehördlichen Genehmigung – und die Vereinbarung über die Aufgabenwahrnehmung der ambulanten Sucht- und Drogenhilfe entsprechend der vorgelegten Entwürfe abzuschließen.“

Mit diesem Beschluss wurde der zentralen Forderung des Kreistages vom 05.07.2005, die Leistungen der ambulanten Suchtkrankenhilfe inhaltlich und räumlich zu vernetzen sowie (möglichst) „aus einer Hand“ anzubieten (vgl. Drucksache 094/05), Rechnung getragen. Ferner sollte die Grundversorgung für Menschen mit Suchtproblemen mittels der vorgesehenen, ausführlichen und gründlichen Vereinbarungen zu Inhalt und Umfang der Leistungen zukunftsfähig sichergestellt werden.

Zwischenzeitlich hat sich der Beratungsstand gegenüber der Sitzung im August 2008 insoweit verändert, als dass die Anonyme Drogenberatung Unna e.V. (ADU) für den Fall einer Liquidation einen Ausgleichsbetrag an die Kommunale Versorgungskasse Westfalen-Lippe zu zahlen hat. Gleiches trifft auch das Deutsche Rote Kreuz, Ortsverband Lünen (DRK), da auch hier das betreffende Tätigkeitsfeld aufgegeben würde. Hinsichtlich der ADU ist der Kreis Unna entsprechend der Verpflichtungserklärung vom 18.04.1988 (Übernahmeerklärung der Ausfallbürgschaft; vgl. Vorlage 79/88) und - mit Blick auf das DRK - letztlich als Aufgabenträger zur Zahlung des Ausgleichsbetrages in Höhe von ca. 450.000 € (inkl. Pauschalbesteuerung) verpflichtet. Diese Summe war nicht Bestandteil der in der Bezugsvorlage dargestellten künftigen Finanzstruktur, sodass von einer Beratung und Beschlussfassung im Kreisausschuss bzw. Kreistag bisher abgesehen wurde.

Aktuell muss anerkannt werden, dass ohne Abschluss der bezeichneten Verträge einerseits die o.a. zentrale Forderung aus dem Beschluss des Kreistages vom 05.07.2005 nicht erfüllt werden kann, andererseits aber mit erheblichen finanziellen Mehrlasten für den Fall der Beteiligung des Kreises Unna an der Sucht- und Drogenhilfe Kreis Unna gemeinnützige GmbH zu rechnen wäre.

Aus diesem Grunde sind verschiedene Alternativmodelle der künftigen Struktur der ambulanten Sucht- und Drogenberatung im Kreis Unna – auch interfraktionell – erörtert worden. Unter der Prämisse, dass die derzeitige Form und Struktur der Aufgabenwahrnehmung optimierbar ist, haben sich mehrere Konzeptionen als denkbar herausgestellt. Nachfolgende tragfähige Wahlmöglichkeiten stehen demnach zur Diskussion:

- Beteiligung des Kreises Unna an der zu gründenden Sucht- und Drogenhilfe Kreis Unna gemeinnützige GmbH
- Gründung einer GmbH mit kommunaler Mehrheit
- Übernahme der Aufgaben der ADU durch die Kreisverwaltung Unna
- Leistungserbringung in den bisherigen Strukturen mit Rahmenvereinbarung über die Aufgabenwahrnehmung und Controlling/Steuerung durch den Kreis Unna

Beteiligung des Kreises Unna an der zu gründenden Sucht- und Drogenhilfe Kreis Unna gemeinnützige GmbH

Dies entspricht grundsätzlich der Vorlage 110/08. Die zugrundeliegenden vertraglichen Vereinbarungen waren einvernehmlich hinsichtlich der organisatorischen und fachlichen Ausrichtungen wie der Verfahrensabsprachen erarbeitet worden. Nach den bisherigen Planungen sollte die Diakonie Ruhr-Hellweg Mehrheitsgesellschafter der gemeinnützigen GmbH werden und die Geschäftsführung übernehmen. Dies ist für die Diakonie auch unabdingbare Voraussetzung für eine Beteiligung als Gesellschafter.

Durch die bei dieser Lösungsvariante fälligen Ausgleichszahlungen an die kommunale Zusatzversorgungskasse Westfalen-Lippe ist aber zunächst ein höherer – einmaliger - Aufwand in Höhe von ca. 450.000 € verpflichtend zu leisten. Geht man von den ursprünglichen Planungen aus, müsste der Kreis Unna diese Summe zusätzlich aufbringen. Alternativ hat die Kommunale Versorgungskasse Westfalen-Lippe signalisiert, den Betrag über fünf Jahre mit jährlichen Raten von ca. 90.000 € zzgl. Zinsen zu stunden. Eine ebenfalls mögliche Darlehensaufnahme würde bei einer Laufzeit von 25 Jahren bei aktuellen Zinssätzen zu jährlichen Mehrbelastungen von ca. 30.000 € führen. Unter Beachtung der zunächst geltenden Laufzeiten der Vereinbarungen bis 2013 müsste der Kreis Unna für den Fall der Nichtverlängerung der Zusammenarbeit ab 2014 das Risiko der Rückzahlung der Restschuld des Darlehens tragen. Die Diakonie Ruhr-Hellweg hat für diesen Fall bereits angeboten, die Leistungen über die zu gründende GmbH unter dem Grundsatz der Zuschussneutralität erbringen zu können.

Dagegen könnten bei Überleitung des Personals und dem damit verbundenen Wechsel der Versorgungskassen aufgrund der unterschiedlichen Berechnungsgrundlagen jährliche Einsparungen in Höhe von rund 10.000 € erzielt werden. Denkbar wäre auch, die Eigenanteile der freien Träger in einer noch festzulegenden Höhe festzuschreiben. Die bisherigen Planungen gingen davon aus, dass die Eigenanteile bis 2011 sukzessive auf 0 € zurückgeführt werden.

Eine alternativ denkbare Personalgestellung durch die übrigen Einrichtungen an die gemeinnützige GmbH ohne Überleitung des Personals erweist sich als ungeeignet, da diese nach Auskunft der Finanzverwaltung als steuerbare Personalbeistellung anzusehen ist, die eine dauerhafte Umsatzsteuerpflicht und damit jährliche Zusatzkosten in Höhe von ca. 110.000 € zur Folge hätte.

Die notwendige Personalüberleitung mit Tarifvertragswechsel für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der ADU sowie des DRK ist damit nicht zu vermeiden und ruft zwischenzeitlich vornehmlich bei der ADU Kritik hervor. Gespräche mit dem Vorstand und der Personalvertretung konnten bislang keine unbedingte und uneingeschränkte Unterstützung seitens der ADU erreichen. Vielmehr ist bei derzeitigem Diskussionsstand mit erheblichem Widerstand, unterstützt auch von der Gewerkschaft, zu rechnen.

Auf der Grundlage eines aktuellen Wirtschaftsplans für die GmbH wurde der Zuschussbedarf für die Jahre 2009 bis 2014 wie folgt ermittelt und mit den Vertretern der Diakonie Ruhr-Hellweg abgestimmt. Eine Zusage über die zu leistenden Eigenanteile steht aber noch aus.

2009: 816.000 €	2010: 798.900 €	2011: 814.100 €
2012: 855.332 €	2013: 897.000 €	2014: 859.100 €

Basis der Berechnungen ist das Rechnungsergebnis des Jahres 2007. Für die Hochrechnungen ab 2009 sind die bei den Trägern vorgenommenen Personalveränderungen berücksichtigt, da diese wesentlich das Kostenvolumen beeinflussen. Die Ausgleichszahlungen an die Kommunale Versorgungskasse wurden in Höhe der möglichen Stundung mit 90.000 € für die Jahre 2009 – 2013 eingerechnet. Im Vergleich zu den bisherigen Berechnungen ist eine Zuschussneutralität damit aber nicht erreicht. Gleichwohl steigt der Zuschussbedarf trotz der Zahlungen an die Kommunale Versorgungskasse (90.000 €) für 2010 nur um 14.000 € und 2011 um 10.000 €. Dies wird insbesondere dadurch möglich, dass die freien Träger im Vergleich zu den ursprünglichen Planungen zeitlich und betragsmäßig umfassendere Eigenanteilsleistungen erbringen (2010: 80.000 €; 2011: 70.000 €; 2012: 50.000 €; 2013: 30.000 €; ab 2014: 0 €).

Der für das Jahr 2009 berechnete Zuschussbedarf kann nur anteilig fällig werden und ist davon abhängig, wann eine gemeinnützige GmbH ihren Geschäftsbetrieb aufnehmen kann.

Die gemachten Angaben zur Höhe der Zuschussleistungen sind als Anhaltspunkt zu verstehen, da der Wirtschaftsplan einigen Bedingungen unterliegt, deren Eintrittswahrscheinlichkeit mit zunehmender Zeitdauer unwahrscheinlicher werden. So ist die Landesförderung in der derzeitigen Höhe bis 2014 eingerechnet worden, obwohl seitens des Landes bereits Hinweise auf eine sinkende Landesförderung für den Kreis Unna gemacht wurden. Eingerechnet wurde eine jährliche Preisindex- und Personalkostensteigerung von 2% ab 2010. Erheblich höhere Steigerungen müssten zu einer Neuberechnung der Zuschüsse durch den Kreis führen.

Eine alternative Darlehensaufnahme und eine Laufzeit von 20 bis 25 Jahren würde zu einer deutlich geringeren Zuschusshöhe führen, wird aber aus Gründen der o.a. Risiken nicht befürwortet.

Gründung einer GmbH mit kommunaler Mehrheit

Unter Berücksichtigung der Empfehlung des Ausschusses für Gesundheit und Verbraucherschutz vom 26.08.2008 und zur Vermeidung der durch die Ausgleichszahlung an die Versorgungskasse entstehenden Mehrkosten könnte grundsätzlich auch die Gründung einer kommunal geführten GmbH in Betracht kommen. Dies entspricht allerdings nicht der Intention des Kreistages.

Mit Gründung der GmbH im vg. Sinne wären bei Personalüberleitung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der kirchlichen Einrichtungen nach derzeitigem Kenntnisstand keine Ausgleichzahlungen an die kirchliche Zusatzversorgungskasse fällig.

Die Diakonie Ruhr-Hellweg hat bereits erklärt, dass sie sich an dieser GmbH aus verbandsinternen Gründen nicht als Gesellschafter beteiligen könne. Wie oben bereits ausgeführt, ist für die Diakonie Ruhr-Hellweg unabdingbare Voraussetzung für eine Beteiligung, Mehrheitsgesellschafter der gemeinnützigen GmbH zu werden und die Geschäftsführung zu übernehmen. Gleichwohl hat sie Bereitschaft signalisiert, mit der GmbH zu kooperieren.

Dennoch wäre eine Klärung der rechtlichen Bestimmungen (Zulässigkeit, Voraussetzung, GmbH Vertrag) und der personellen Voraussetzungen (Vorstand, angestellte Geschäftsführung, Gesellschafter etc.) sowie insbesondere der steuerrechtlichen Bedingungen durch Abstimmung mit der Finanzverwaltung herbeizuführen. Die Abstimmung des Vertragsentwurfes mit einem Notar, die Aufstellung des Geschäfts- bzw. Wirtschaftsplans (Personalplanung) und die Abstimmung mit Sozialleistungsträgern und der Genehmigungsbehörde müsste nach Beschluss erfolgen.

Mit Abschluss dieser Prüfungen und verbindlichen Aussagen aller Beteiligten sowie Absprachen zur schrittweisen Umstellung der Aufgaben ist nicht vor Mitte 2009 zu rechnen.

Für die Steuerung und Verwaltung dieser GmbH wären voraussichtlich Stellen(-einrichtungen) und Personal der Kreisverwaltung Unna erforderlich. Ein adäquater Stellenabbau seitens der übrigen Gesellschafter kann zur Zeit nicht benannt werden.

Übernahme der Aufgaben der ADU durch die Kreisverwaltung Unna

Auch dieser Vorschlag entspricht nicht den bisherigen Kreistagsbeschlüssen.

Zu seiner Umsetzung wären organisatorische, personelle und finanzielle Schritte einzuleiten. Insbesondere müssten allein für diese Maßnahme die Einrichtung von rd. 10,5 vollzeitverrechneten Stellen im Stellenplan 2010 vorbereitet, aber auch die finanziellen Rahmenbedingungen im Produktorientierten Haushalt der Kreisverwaltung Unna geschaffen werden. Darüber hinaus wäre die Aufbauorganisation im Fachbereich Gesundheit und Verbraucherschutz anzupassen und allen in der Suchtberatung tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der ADU entsprechende Stellen anzubieten. Ggf. ist eine Personalüberleitung ohne Tarifvertragswechsel für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der ADU unumgänglich.

Für die Leistung „Betreutes Wohnen“, kommt eine kommunale Übernahme nicht in Betracht (Zuständigkeit des überörtlichen Trägers). Hier ist die Aufgabenerfüllung durch die freien Träger vorgesehen, die ihre Leistungen wiederum mit dem LWL abrechnen. Die Diakonie Ruhr-Hellweg hat hier angeboten, den Bereich des Betreuten Wohnens in ihre Angebotspalette zu integrieren.

Mit der genannten Maßnahme sind elementare Zielsetzungen wie die Nutzung von Synergien und Fluktuation zum Stellenabbau innerhalb des genannten Zeitrahmens nicht oder nur zum Teil erreichbar. Die Chance, für Personalgewinnung und Personaleinsatz Optimierungseffekte und eine größere Flexibilität zu erzielen sowie eine Auslastung vorhandener Kapazitäten langfristig sicherzustellen, bleibt ungenutzt. Vielmehr ist mit einer dauerhaften Belastung des Stellenplans und damit des Personaletats zu rechnen. Den fortwährenden, erheblichen Kostensteigerungen könnte daher nur eingeschränkt entgegengewirkt werden. Ein Fortbestand der anderen kirchlichen und nichtkonfessionellen Träger im Bereich der ambulanten Suchtkrankenberatung wäre für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung erforderlich. Damit bliebe es bei einer Zersplitterung der Beratungslandschaft in der ambulanten Suchtkrankenhilfe.

Leistungserbringung in den bisherigen Strukturen mit Rahmenvereinbarung über die Aufgabenwahrnehmung und Controlling/Steuerung durch den Kreis Unna

Letztlich käme auch die Modifizierung der derzeitigen Aufgabenwahrnehmung mit ergänzenden, klaren und eindeutigen vertraglichen Rahmenbedingungen in Betracht. Mittels der durch Bezugsvorlage vorgelegten Vereinbarung über die Aufgabenwahrnehmung in der ambulanten Sucht- und Drogenhilfe im Kreis Unna ist die Grundlage für eine wirksame und nachhaltige Steuerung der Aufgabenerfüllung geschaffen. Unabhängig von der Struktur sind hierdurch Inhalt und Umfang der Leistung sowie Vergütung und Abrechnung geregelt.

Die Vereinbarung basiert auf den bisherigen Absprachen und sichert die bislang beschworene Vielfalt der Leistungsanbieter, die, aus Sicht der Anbieter, in den letzten Jahren die Aufgabenerfüllung bedarfsgerecht

garantiert hat. Zwar würde mit Umsetzung der Vereinbarung auch die Nachweisbarkeit der erbrachten Leistungen gewährleistet, ob aber das Ziel der Dämpfung der Kostensteigerung erreicht werden kann, bliebe abzuwarten. Unklar ist insbesondere, wie bei der Zersplitterung der Anbieter mögliche Einsparpotentiale tatsächlich umgesetzt werden können. Die Vorteile eines größeren, zentralen Anbieters mit Möglichkeiten der Zusammenfassung von Leistungen und flexiblerem Personaleinsatz könnten hier nicht oder nur sehr eingeschränkt greifen.

Darüber hinaus müsste die o.a. Vereinbarung mit allen bisherigen Anbietern geschlossen werden und die Steuerung in jeder Einrichtung im Wege der Einzelfallbetrachtung erfolgen. Im Falle dieser Lösung müssten Verhandlungen über Leistungserwartungen und Zuschussmodalitäten mit allen Trägern aufgenommen werden.

Die in der Vergangenheit mehrfach diskutierte Struktur der ADU wäre in diesem Zusammenhang abschließend zu klären. Insbesondere gilt es sicherzustellen, dass die Anliegen des Kreises Unna bei elementaren Sach- und Personalfragen stärker als in der Vergangenheit Beachtung finden. Ein entsprechender Vorschlag, der die Aufgaben der operativ verantwortlichen Geschäftsführung sowie die Kooperation mit dem Kreis Unna regelt, wäre zu erarbeiten.

Auch diese Lösungsvariante entspricht nicht den bisherigen Absichten und Vorhaben sowie den Kreistagsbeschlüssen. Eine integrative Sucht- und Drogenhilfe im Kreis Unna und eine Aufgabenerfüllung aus einer Hand ist so nicht zu verwirklichen.

Fazit

Nach nunmehr fünfjährigem Prozess der Neustrukturierung der ambulanten Sucht- und Drogenhilfe im Kreis Unna ist erkennbar, dass es den „Königsweg“ bei der Organisation und Aufgabenerfüllung nicht gibt. Unter Abwägung aller genannter Tatsachen und Gegebenheiten erscheint die Beteiligung des Kreises Unna an der Sucht- und Drogenhilfe Kreis Unna gemeinnützige GmbH trotz einiger Risiken und Unabwägbarkeiten als geeignetster und zukunftsweisender Weg zur Erreichung der vom Kreistag formulierten Ziele.

Anlage

((ABES))
