Die Senatorin für Soziales, Jugend,
Frauen, Integration und Sport

Bremen, 31.05.2018
Herr Dr. v. Bargen
Tel. 361-2623

Lfd. Nr. **225/19**

Vorlage

**für die Sitzung der städtischen Deputation für Soziales, Jugend und Integration
am 14.06.2018**

Prüfung der behördeninternen Verfahrens-, Entscheidungs- und Zeitabläufe im Zusammenhang mit der Finanzierung der Jugendhilfeeinrichtungen der Akademie Lothar Kannenberg durch die Innenrevision

A. Problem

Die Deputation für Soziales, Jugend und Integration hat um die Vorlage des Berichtes der Innenrevision über die Ergebnisse der durchgeführten Prüfung der behördeninternen Verfahrens-, Entscheidungs- und Zeitabläufe im Zusammenhang mit der Finanzierung der Jugendhilfeeinrichtungen der Akademie Lothar Kannenberg gebeten.

B. Lösung

Die Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport legt der Deputation den Bericht der Innenrevision vor. Der Bericht ist zum Schutz personenbezogener Daten an entsprechenden Stellen geschwärzt worden.

C. Alternativen

Werden nicht empfohlen.

D. Finanzielle/ Personalwirtschaftliche Auswirkungen/ Genderprüfung

Finanzielle und personalwirtschaftliche Auswirkungen ergeben sich aus der Vorlage nicht. Der Bericht ist nicht genderrelevant.

E. Beteiligung/Abstimmung

./.

F. Beschlussvorschlag

Die städtische Deputation für Soziales, Jugend und Integration nimmt den Bericht über die durchgeführte Innenrevision zur Kenntnis.

Anlage:

Revisionsbericht über die Prüfung der behördeninternen Verfahrens-, Entscheidungs- und Zeitabläufe im Zusammenhang mit der Finanzierung der Jugendhilfeeinrichtungen der Akademie Lothar Kannenberg

Die Senatorin für Soziales,
Jugend, Frauen, Integration
und Sport

Freie
Hansestadt
Bremen

Referat Innen- und Außenrevision

Revisionsbericht Nr. 04/2018

Prüfung der behördeninternen Verfahrens-, Entscheidungs- und Zeitabläufe
im Zusammenhang mit der Finanzierung der Jugendhilfeeinrichtungen
der Akademie Lothar Kannenberg

Prüfer: Julia Klose, Dr. Rolf-Dieter v. Bargen

Verteiler: SV

Bremen, Mai 2018

Inhalt

..... 1

Revisionsbericht Nr. 04/2018..... 1

1. Allgemeines 3

1.1 Prüfungsauftrag..... 3

1.2 Umfang und Durchführung der Prüfung 3

2. Das System der Finanzierung von Jugendhilfeeinrichtungen..... 3

2.1 Gesetzliche Grundlagen, Steuerung und Kontrolle der Leistungserbringung..... 3

2.2 Ressortinterne Zuständigkeiten 6

2.2.1 Fachabteilung 2 „Junge Menschen und Familie“ 6

2.2.2 Referat 14 „Vertragswesen, Förderung/Controlling entgeltfinanzierter sozialer Einrichtungen und Dienste, Schuldnerberatung“ 8

2.2.3 Fachdienst 9 (AfSD) „Flüchtlinge, Integration und Familien“..... 8

2.3 Abschlagszahlungen – vorläufige Entgelte – abschließende Entgelte 9

3. Prüfrechte im Rahmen entgeltfinanzierter Leistungen..... 10

4. Prüfungsfeststellungen..... 11

4.1 Aktenführung und Dokumentation 11

4.2 Inhaltliche Ausgestaltung der Vereinbarungen über Abschlagszahlungen auf der Grundlage öffentlich-rechtlicher Verträge (§ 53 ff. SGB X)..... 12

4.3 Betriebserlaubniserteilung und Prüfung der wirtschaftlichen Sicherheit..... 14

4.4 Hinweise auf Liquiditätsprobleme bei der AKLK und Umgang mit diesen seitens der Verantwortlichen in der senatorischen Behörde 15

5. Würdigung..... 22

5.1 Verwaltungshandeln gegenüber der AKLK..... 22

5.2 Mängel bei der Umsetzung der Richtlinien..... 23

5.3 Ungenutzte vertragliche Gestaltungsmöglichkeiten im Hinblick auf Auflagen, Mitteilungspflichten und Prüfrechte..... 24

6. Empfehlungen 24

7. Schlussbemerkung..... 25

1. Allgemeines

1.1 Prüfungsauftrag

Überfällige Rückzahlungen aus gewährten Abschlagszahlungen

Die Innenrevision erhielt am 30.09.2017 von SV den Auftrag, die behördeninternen Verfahrens-, Entscheidungs- und Zeitabläufe im Zusammenhang mit der Finanzierung der Jugendhilfeeinrichtungen der Akademie Lothar Kannenberg GmbH (AKLK) zu prüfen.
Anlass für diesen Prüfauftrag waren überfällige Rückzahlungen nicht unerheblichen Umfanges aus gewährten Abschlagszahlungen. Diese Verbindlichkeiten führten dazu, dass der Träger am 01.10.2017 einen Antrag auf Eröffnung eines Insolvenzverfahrens wegen Zahlungsunfähigkeit stellen musste.

Behördliche Versäumnisse?

Insbesondere sollte die Frage im Vordergrund stehen, ob und inwieweit behördliche Versäumnisse dazu beigetragen haben, dass Forderungen in siebenstelliger Höhe zu Lasten des Haushaltes möglicherweise nicht mehr oder nur noch teilweise zu realisieren sind.

1.2 Umfang und Durchführung der Prüfung

Die umfangreichen Verwaltungsvorgänge standen der Innenrevision ab dem 18.12.2017 in kopierter Form zur Verfügung.

Sichtung und Auswertung der Akten

Umfang und Durchführung der Innenrevision beinhaltete die komplette Sichtung und Auswertung der behördlichen Akten sowie die Durchführung von Interviews mit Mitarbeiter/innen der Abteilung 2 (Junge Menschen), dem Referat 14 (Vertragswesen, Förderung/Controlling entgeltfinanzierter sozialer Einrichtungen und Dienste, Schuldnerberatung) und dem Fachdienst 9 des Amtes für Soziale Dienste (Flüchtlinge, Integration und Familien).

2. Das System der Finanzierung von Jugendhilfeeinrichtungen

2.1 Gesetzliche Grundlagen, Steuerung und Kontrolle der Leistungserbringung

Sozialgesetzbuch (SGB) VIII

Das Sozialgesetzbuch (SGB) VIII bildet den rechtlichen Rahmen für die Finanzierung von Jugendhilfeeinrichtungen.
Die Steuerung und Kontrolle der Leistungserbringung erfolgt auf drei Ebenen:

Hilfeplanverfahren

» Das **Hilfeplanverfahren** nach § 36 SGB VIII beinhaltet die fachliche Steuerung des Einzelfalls. Es ist der Ort, an dem der zunächst abstrakte Bedarf auf Hilfe konkretisiert wird.

Betriebserlaubnis

» Die **Betriebserlaubnis** soll losgelöst vom Einzelfall sicherstellen, dass die Betreuung durch geeignete Kräfte erfolgt und das Kinderwohl gewährleistet wird.

Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungs-vereinbarungen

» **Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen** nach §§ 78 a ff. SGB VIII stellen die dritte Steuerungsebene dar. Hierbei geht es um die quantitative und qualitative Steuerung des Einzelfalles. Gegenstand der Entgeltverhandlungen ist die „Bepreisung" einzelner Leistungsangebote nach bestimmten rechtlichen Vorgaben.

Die Regelungen des Entgeltrechtes finden sich in §§ 78 a ff. SGB VIII. Sie gelten grundsätzlich für die Erbringung von stationären und teilstationären Angeboten [1] Dabei ist zu beachten, dass ein Anspruch auf Übernahme eines Leistungsentgeltes nach § 78 b Abs. 3 SGB VIII grundsätzlich nur bei Vorliegen einer Vereinbarung nach § 78 b Abs. 1 SGB VIII besteht. Ist diese Voraussetzung erfüllt, lässt sich nach herrschender Meinung hieraus ein Rechtsanspruch des Einrichtungsträgers auf Abschluss von Vereinbarungen herleiten. Zu beachten ist allerdings, dass Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen keinen Belegungsanspruch der Einrichtung nach sich ziehen. Das Belegungsrisiko verbleibt auf Seiten des Einrichtungsbetreibers.

Rechtsanspruch auf Abschluss von Vereinbarungen

Wirtschaftliches Risiko

Nach § 78 d Abs. 1 S. 1 SGB VIII sind Leistungsentgelte für einen zukünftigen Zeitraum abzuschließen („prospektive Leistungsentgelte"). Das wirtschaftliche Risiko für die Auskömmlichkeit der Entgelte, welches auch ein Insolvenzrisiko einschließt, liegt einzig und allein bei den Einrichtungen.

Rechtspflicht zur Vorlage betriebswirtschaftlicher Ist-Daten oder Vergangenheitsdaten nicht herleitbar

Im Zusammenhang mit der Entgeltgestaltung stellt sich häufig die Frage, ob und inwieweit es eine Rechtspflicht zur Vorlage betriebswirtschaftlicher Ist-Daten oder Vergangenheitsdaten gibt. Eine solche wird gemeinhin in der Literatur als nicht herleitbar verneint. Begründet wird diese Rechtsposition damit, dass es für die prospektive Kalkulation auf Ist-Daten und Vergangenheitsdaten nicht ankommt und dass die Daten wegen der Trägerautonomie (§ 4 Abs. 1 S. 2 SGB VIII) grundsätzlich zum geschützten Bereich der Einrichtung gehören.

Rahmenverträge nach § 78 Abs. 1 SGB VIII

Grundsätze und allgemeine Regelungen zum Inhalt und zum Abschluss der Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen nach § 78 Abs. 1 SGB VIII werden in sogenannten Rahmenverträgen festgelegt.

[1] Für ambulante Maßnahmen *können* Vereinbarungen über die Höhe der Kosten getroffen werden, die dann allerdings nicht den Vorgaben der §§ 78 a ff. und nicht rahmenvertraglichen Vorgaben unterliegen.

Bestehender Rahmenvertrag

Der bestehende Rahmenvertrag wurde zwischen der Stadtgemeinde Bremen, vertreten durch den Senator für Arbeit Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales und der Stadtgemeinde Bremerhaven, vertreten durch den Magistrat als Träger der öffentlichen Jugendhilfe einerseits und den in der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V. zusammengefassten Verbänden der Einrichtungsträger im Lande Bremen andererseits geschlossen. Er enthält im Einzelnen Regelungen/Vereinbarungen

- zum Abschluss von Vereinbarungen,
- zu einrichtungsbezogenen Leistungsangeboten,
- zur Qualitätsentwicklung,
- zur einrichtungsbezogenen Entgeltgestaltung,
- zum Antrags- und Berechnungsverfahren sowie Rechnungslegung und Abrechnung,
- zur Verbindlichkeit des Rahmenvertrages.

Qualitätsprüfungen

Im Hinblick auf die unter Punkt 4 getroffenen Prüfungsfeststellungen ist noch zu erwähnen, dass der Rahmenvertrag in § 8 Abs. 2 einen Passus über die Berechtigung zur Durchführung von Qualitätsprüfungen enthält. Dieser lautet wie folgt:

> *„Darüber hinaus ist der zuständige örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe zu einer eingehenden Qualitätsprüfung berechtigt, wenn konkrete Anhaltspunkte oder Erkenntnisse vorliegen, dass die Einrichtung die Anforderungen zur Erbringung der vereinbarten Leistung in der erforderlichen Qualität nicht oder nicht mehr erfüllt. In diesem Fall kann der Träger der öffentlichen Jugendhilfe alle für den Prüfungszweck notwendigen und geeigneten Unterlagen verlangen und Prüfungshandlungen vor Ort durchführen. Inhalt, Umfang und Ablauf der Prüfung werden zuvor mit dem Träger der Einrichtung möglichst einvernehmlich besprochen".*

Abschlagszahlungen i.R. eines öffentlich-rechtlichen Vertrages

In den Jahren 2015 und 2016, in denen ein zeitnaher Abschluss von Entgeltvereinbarungen aufgrund der Notwendigkeit der Schaffung einer Vielzahl neuer Einrichtungen zur Inobhutnahme minderjähriger Flüchtlinge in kürzester Zeit nicht möglich war, gleichwohl deren Anschubfinanzierung sichergestellt werden musste, erfolgten Abschlagszahlungen auf der Rechtsgrundlage eines öffentlich-rechtlichen Vertrages gemäß § 53 SGB X. Dieser begründet ein Rechtsverhältnis auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts durch Vertrag, soweit Rechtsvorschriften dem nicht entgegenstehen, und bietet eine Alternative zu einem Verwaltungsakt. Im Übrigen ist dieses Verwaltungshandeln absolut gängige Praxis auch gegenüber anderen Trägern.

Im Gegensatz zu den zuvor beschriebenen Entgeltvereinbarungen ist ein

Öffentlicher-rechtlicher Vertrag regelungsoffener

öffentlich-rechtlicher Vertrag beispielsweise im Hinblick auf Auflagen und Prüfrechte regelungsoffener.

2.2 Ressortinterne Zuständigkeiten

Abteilung 2
Referat 14
Fachdienst 9 (AfSD)

Die fachliche Zuständigkeit für die Einrichtungen der Akademie Kannenberg in Bezug auf die Zielgruppe „unbegleitete minderjährige Ausländer" lag bei der Abteilung 2 (Junge Menschen und Familie). [redacted] war [redacted]. Verantwortlich für die Ausgestaltung der Entgeltverträge nach § 78 b SGB VIII war das Referat 14 (Vertragswesen, Förderung/Controlling entgeltfinanzierter sozialer Einrichtungen und Dienste, Schuldnerberatung). [redacted]. Die Belegung der Einrichtungen sowie die Leistungsabrechnung erfolgte und erfolgt durch das Amt für Soziale Dienste, Fachdienst 9 [redacted] [2]

2.2.1 Fachabteilung 2 „Junge Menschen und Familie"

Sowohl aus der Aktenprüfung als auch aus den geführten Gesprächen mit den Verantwortlichen der Abteilung 2 ergibt sich für die Innenrevision aus dem Abgleich zwischen den jeweiligen Geschäftsverteilungsplänen und der tatsächlichen Aufgabenwahrnehmung folgende Darstellung:

[redacted] war zu jedem Zeitpunkt der Planung und Durchführung von Einrichtungen der Akademie Kannenberg federführend. Vor dem Hintergrund der besonderen Flüchtlingssituation in den Jahren 2015 und 2016 war dieser intensive Einsatz zur Problembewältigung unabdingbar. Eine besondere Rolle kam ihr auch im Hinblick auf die gewährten Abschlagszahlungen zu. [redacted] verantwortete sie den Produktbereich 41.01 (Hilfen für junge Menschen und Familien) sowie die Produktgruppe 41.90.02 (senatorische Angelegenheiten junge Menschen).

[redacted] für den Bereich „Junge Menschen in besonderen Lebensbereichen" war [redacted]. Zu ihren Mitarbeiterinnen gehörten u.a. [redacted]

[redacted] oblag im Referat die Zuständigkeit für die Wahrnehmung der gesetzlichen Aufgaben des Landesjugendamtes nach §§ 45 bis 49 SGB VIII zur Sicherstellung der Gesetzlichen Schutzmaßnahmen für Minderjährige u.a. in

[2] Zu den Verfahrensstationen der Schaffung neuer Einrichtungen bis hin zur Inbetriebnahme siehe auch: Vorlage für die Sitzung der städtischen Deputation für Soziales, Jugend und Integration am 30.11.2017 (Lfd. Nr. 190/19), S. 1 ff.

stationären, teilstationären und sonstigen betreuten Wohnformen der Erziehungs- und Eingliederungshilfe. [3] Diese beinhalten im Einzelnen:

- Betriebserlaubniserteilung,
- Örtliche Prüfung,
- Heimaufsicht,
- Heimberatung,
- Beschwerdemanagement bei besonderen Vorkommnissen,
- Gesetzliche Meldeangelegenheiten,
- Tätigkeitsuntersagung,
- Landesausführungsbestimmungen.

[redacted] wurde am 01.12.2014 vor dem Hintergrund der in kürzester Zeit massiv angestiegenen Belastungen in diesem Arbeitsbereich lt. Stellenbeschreibung mit folgenden Aufgaben eingestellt:

- Örtlicher Ausbau der Unterbringungsmöglichkeiten und –modalitäten für unbegleitete minderjährige Ausländer;
- Bedarfsplanung bzw. Planungsabstimmung der zu entwickelnden Angebotsstruktur für die unbegleiteten minderjährigen Ausländer;
- erforderliche strukturelle Abstimmungen mit dem Amt für Soziale Dienste/Beratungsdienst Fremdplatzierung;
- lfd. Anpassung und Abstimmung der Verfahren mit dem Amt für Soziale Dienste;
- trägerbezogene und trägerübergreifende Qualitätsentwicklung und – sicherung des Arbeitsbereichs umA;
- Vertretung der Fachabteilung in bzw. Koordination von planungsbezogenen Arbeitsgruppen zur Umsetzung und Anpassung der Ausbauplanung sowie der Belegungsplanung;
- Weiterentwicklung von integrativen Schutzeinrichtungen nach § 42 SGB VIII sowie von Anschlusshilfen nach § 27 ff. und §§ 33 sowie 34 SGB VIII;
- Erarbeitung, Fortschreibung und Weiterentwicklung von Leistungsvereinbarungen und Fachstandards;
- zielgruppenspezifische Projektförderung von erzieherischen Hilfen zur Integration und Teilhabe;
- Erarbeitung und Weiterentwicklung fachlicher Handreichungen, administrativer Verfahren und Weisungen.

[redacted] war in allen Phasen der Planung und Realisierung von Einrichtungen der Akademie Kannenberg für die operative Durchführung zentral tätig. Dieses erfolgte in enger Abstimmung mit der Abteilungsleiterin.

[3] Die Stelle 2-01 „Landesjugendamt" war und ist unbesetzt.

2.2.2 Referat 14 „Vertragswesen, Förderung/Controlling entgeltfinanzierter sozialer Einrichtungen und Dienste, Schuldnerberatung“

Vertragsreferat

Das Referat 14 ist neben Grundsatzfragen zum Recht der Leistungserbringung und –finanzierung sozialer Einrichtungen und Dienste u.a. im Sinne von §§ 77, 78a ff. SGB VIII insbesondere auch für die Gestaltung/Steuerung der Finanzierung sozialer Einrichtungen durch die öffentlichen Träger der Sozial- und Jugendhilfe über Verträge zuständig. Ferner obliegt dem Referat die Aufgabe der Schaffung und Sicherung gemeinsamer und einheitlicher Rahmenbedingungen und Verfahrensregelungen für die Praxis der Finanzierung sozialer Einrichtungen und Dienste durch den Abschluss von Landesrahmenverträgen.

Entgeltverhandlungen von [redacted] geführt

[redacted]. Die Entgeltverhandlungen mit der AKLK wurden gemeinsam (federführend) von [redacted] geführt. [redacted]

8 Entgeltvereinbarungen mit AKLK

Mit der AKLK wurden insgesamt 8 Entgeltvereinbarungen abgeschlossen, und zwar im Zeitraum von März 2015 bis August 2017. 2 dieser Vereinbarungen tragen behördlicherseits die Unterschrift von [redacted], jeweils 3 die von [redacted]. Auf Nachfrage der Innenrevision erläuterte [redacted], dass die Verantwortung für die jeweiligen Einzelvereinbarungen gemeinsam getragen wurde.

2.2.3 Fachdienst 9 (AfSD) „Flüchtlinge, Integration und Familien“

Der Fachdienst 9 (FD 9) wurde offiziell lt. Einsatzverfügungen zum 01.12.2015 eingerichtet. Bereits Anfang/Mitte 2014 erfolgten die ersten wenigen Einstellungen. Die Mitarbeiter/innen wurden seinerzeit in einem „umF-Team“ dem Sozialzentrum Süd organisatorisch zugeordnet.

[redacted] bestimmt. Nach dessen Aussage gibt es seiner Kenntnis nach mit Ausnahme für das Referat „Unterhaltsvorschuss“ keine in Kraft gesetzten Geschäftsverteilungspläne (GVP).

Aufgaben FD 9

Zu den Aufgaben des FD 9 gehören u.a. die Eingabe der Leistungsentgelte in OK-JUG, Leistungsbewilligungen im Einzelfall und Erfassung sowie entsprechende Belegung der Einrichtung, Entgeltübernahmeerklärungen an Einrichtungsträger, die Abrechnung der Belegungstage mit dem vereinbarten Entgelt, bei neu anlaufenden Einrichtungen Abschlagszahlung auf die erst

später mögliche Abrechnung sowie die Verrechnung des Abschlages bei Durchführung der Abrechnung. [4]

2.3 Abschlagszahlungen – vorläufige Entgelte – abschließende Entgelte

Im Zusammenhang mit der Finanzierung der Einrichtungen der Akademie Kannenberg kamen drei Zahlungsmodi zur Anwendung: Abschlagszahlungen, vorläufige Entgelte und abschließende Entgelte.

Abschlagszahlungen

Im Falle der Erstbelegung einer Einrichtung ist es üblich, dass der entsprechende Träger eine pauschale Abschlagszahlung erhält, um seinen Zahlungsverpflichtungen in der Startphase nachkommen zu können. Derartige Abschläge werden zu einem späteren Zeitpunkt, nämlich wenn die Einzelfälle über das Fachverfahren OK.JUG abgerechnet sind, in Gänze zurückgefordert. Die Abschlagszahlungen erfolgen auf Grundlage eines öffentlich-rechtlichen Vertrages gemäß § 53 SGB X (siehe auch: Seiten 5 f. u. 12 ff.)

Entgelte auf vertraglicher Grundlage gemäß § 78 b SGB VIII

Idealtypisch kommt die Finanzierung allerdings ohne die Gewährung pauschaler Abschlagszahlungen aus, d.h. sie erfolgt einzelfallbezogen im Rahmen von einvernehmlich festgelegten Entgelten auf der Grundlage entsprechender Verträge gemäß § 78 b SGB VIII. Auch wenn es eine sogenannte 6-Wochen-Frist beginnend vom Zeitpunkt des Vertragsangebotes gibt, innerhalb derer es zu einem Vertragsabschluss kommen soll, bewegt sich der zeitliche Rahmen zwischen Planungsbeginn einer neuen Einrichtung und Leistungsabrechnung doch auf mindestens 6 Monate. Hieran wird deutlich, dass in der Spitzenzeit der Zuwanderung in den Jahren 2015 und 2016 die Schaffung einer Vielzahl von neuen Einrichtungen zur Inobhutnahme minderjähriger Flüchtlinge in kürzester Zeit nur zu bewerkstelligen war mittels Gewährung von Abschlagszahlungen, um den jeweiligen Zahlungsverpflichtungen nachkommen zu können.

Vorläufiges vs. endgültiges Entgelt

Sofern die formalrechtlichen Voraussetzungen für die Leistungserbringung und deren Abrechnung erfüllt sind, werden die Einzelfälle mit den entsprechenden Entgelten im Jugendamt in das Fachverfahren OK.JUG eingegeben. Für den Fall, dass es noch nicht zu einer Entgeltvereinbarung gekommen ist, die Belegungsfälle aber programmtechnisch bereits erfasst sind, wird ein vorläufiges Entgelt, welches in OK.JUG eingegeben wird, festgelegt. Nach Vorliegen des endgültigen Entgeltes erfolgt eine entsprechende Nachberechnung der Einzelfälle auf Grundlage der Differenz zwischen vorläufigem und endgültigem Entgelt.

[4] Vgl. Vorlage für die Sitzung der städtischen Deputation für Soziales, Jugend und Integration am 30.11.2017 (Lfd. Nr. 190/19), S. 1 ff.

3. Prüfrechte im Rahmen entgeltfinanzierter Leistungen

§ 75 Abs. 3 Satz 1 SGB XII vs. § 78 f und b SGB VIII

Im Gegensatz zu den gesetzlichen Regelungen des SGB XII, in denen eine Prüfungsvereinbarung gemäß § 75 Abs. 3 S. 1 vorgesehen ist, welche die Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Qualität der Leistung durch den Träger der Sozialhilfe umfasst, findet sich eine analoge Regelung im SGB VIII (§ 78 f und b) nicht.

Landesrahmenvertrag

Im zwischen der Stadtgemeinde Bremen und der Stadtgemeinde Bremerhaven als Träger der öffentlichen Jugendhilfe und den in der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V. zusammengefassten Verbänden der Einrichtungsträger im Lande Bremen geschlossenen Rahmenvertrag nach § 78 f SGB VIII wird in § 8 (Absätze 2-4) die Möglichkeit der Durchführung einer Qualitätsprüfung geregelt:

> (2) *„Darüber hinaus ist der zuständige örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe zu einer eingehenden* ***Qualitätsprüfung*** *berechtigt, wenn konkrete Anhaltspunkte oder Erkenntnisse vorliegen, dass die Einrichtung die Anforderungen zur Erbringung der vereinbarten Leistung in der erforderlichen Qualität nicht oder nicht mehr erfüllt. In diesem Fall kann der Träger der öffentlichen Jugendhilfe alle für den Prüfungszweck notwendigen und geeigneten Unterlagen verlangen und Prüfungshandlungen auch vor Ort durchführen. Inhalt, Umfang und Ablauf der Prüfung werden zuvor mit dem Träger der Einrichtung möglichst einvernehmlich besprochen.*
>
> *(3) Der Träger der Einrichtung kann seinen Verband, der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe soll das Landesjugendamt in das Prüfungsverfahren einbeziehen. Einem anderen Hauptbeleger nach § 2 Absatz 5 ist Gelegenheit zur Beteiligung zu geben.*
>
> *(4) Inhalt, Umfang und Ergebnis der Prüfung werden vom zuständigen örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe in einem Bericht festgehalten, der allen Beteiligten zugestellt wird. Festgestellte Mängel werden unverzüglich abgestellt."*

Kein finanzielles Prüfrecht im SGB VIII verankert

In den derzeitigen gesetzlichen Bestimmungen des SGB VIII sind keine Prüfrechte im Rahmen der Vereinbarungen mit den zuständigen Leistungsträgern (§ 78 f und b SGB VIII) verankert. Mit Blick auf die im Weiteren noch zu vertiefende Bewertung, ob die prekäre finanzielle Situation der AKLK behördlicherseits hätte frühzeitiger erkannt werden können, ist ein Bezug zum SGB VIII allerdings auch unmaßgeblich, da die Abschlagszahlungen auf der Grundlage eines öffentlich-rechtlichen Vertrages gemäß §§ 53 SGB X gewährt wurden.

4. Prüfungsfeststellungen

4.1 Aktenführung und Dokumentation

Vollprüfung Aktenbestand

Die Innenrevision hat den ihr vorgelegten Aktenbestand einer Vollprüfung unterzogen. Es handelte sich hierbei um 17 Aktenordner der Fachabteilung sowie 7 Schnellhefter und 8 einzelne Verträge (in einer Klarsichthülle) des Entgeltreferates.

Fehlende Paginierung

Bei der Durchsicht fiel zunächst auf, dass zahlreiche Vorgänge mehrfach vorhanden waren, und das teilweise auch nicht chronologisch. Zu bemängeln ist, dass die Paginierung komplett fehlte, so dass nicht mit Sicherheit eine Vollständigkeit der Unterlagen attestiert werden kann.

Kopien von Druckerei Senatorin für Finanzen erstellt

Der Kopiervorgang wurde im Auftrag des Ressorts von der Behördendruckerei der Senatorin für Finanzen für unterschiedliche Empfänger ausgeführt, für die Innenrevision zum Beispiel in zweifacher Ausfertigung. Es kann angesichts der Kopiermenge nicht ausgeschlossen werden, dass hierdurch Mehrfachvorgänge sowie chronologische Fehlsortierungen produziert wurden.

Für die Innenrevision waren die Aktenvorgänge (vorbehaltlich ihrer Vollständigkeit) insofern transparent, als dass die Sachverhalte vom Grundsatz her nachvollzogen und bewertet werden konnten.

Akten träger- u. einrichtungsbezogen geführt

Die Akten der *Fachabteilung* wurden jeweils träger- und einrichtungsbezogen geführt. Sie enthielten insbesondere

- Verträge, Vereinbarungen und Genehmigungen.
- Betriebserlaubniserteilungen,
- Trägerkonzepte und Personalmeldungen,
- Sofortmeldungen besonderer Vorkommnisse,
- Emailkorrespondenzen und
- allgemeiner Schriftverkehr.

In den Akten des *Entgeltreferates* befanden sich – wiederum für jede Einrichtung des Trägers getrennt geführt – vor allem folgende Schriftstücke:

- Entgeltvereinbarungen nach § 78b SGB VIII i.V.m. § 77 SGB VIII,
- Leistungsbeschreibungen für die Betreuung umA
- Kalkulationsschemata
- Berechnungen der Personalaufwendungen
- Einkaufsquittungen
- Emailkorrespondenzen.

Verwaltungsvorgänge hinreichend dokumentiert

Unter Berücksichtigung der besonderen Umstände in den Jahren 2015 und 2016 kann die vorgefundene Aktenführung als gerade noch akzeptabel bezeichnet werden. Gleichwohl entspricht sie nicht dem in der Verwaltung

erforderlichen Standard. Die Verwaltungsvorgänge waren insgesamt hinreichend dokumentiert, so dass die Innenrevision aus diesen relativ gesicherte Erkenntnisse für die Bewertung der prüfungsgegenständlichen Inhalte gewinnen konnte.

4.2 Inhaltliche Ausgestaltung der Vereinbarungen über Abschlagszahlungen auf der Grundlage öffentlich-rechtlicher Verträge (§ 53 ff. SGB X)

Öffentlich-rechtlicher Vertrag

Die Vereinbarungen mit der Akademie Kannenberg/Makarenko Schifffahrt GmbH wurden von der Fachabteilung geschlossen. Sie erfolgten auf der Grundlage eines öffentlich-rechtlichen Vertrages gemäß § 53 ff. SGB X.

Die rechtlichen Voraussetzungen hierfür waren gegeben, da es sich um einen Austauschvertrag im Sinne des § 53 Abs. 1 Satz 2 handelt. Dort heißt es u.a.:

§ 53 Abs. 1 Satz 2 SGB X

> (1) Ein öffentlich-rechtlicher Vertrag ....., in dem sich der Vertragspartner der Behörde zu einer Gegenleistung verpflichtet, kann geschlossen werden, wenn die Gegenleistung für einen bestimmten Zweck im Vertrag vereinbart wird und der Behörde zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben dient".

§ 42 SGB I

Hinzu kommt, dass nach § 42 SGB I Abs. 1 Vorschüsse zulässig sind, sofern „ein Anspruch auf Geldleistungen dem Grunde nach und .... zur Feststellung seiner Höhe voraussichtlich längere Zeit erforderlich" ist. Nach Absatz 2 sind die Vorschüsse „auf die zustehende Leistung anzurechnen .....".

Vertragsinhalte

In den vertraglichen Vereinbarungen mit der Akademie Kannenberg wurde konkret folgendes geregelt:

- Leistungsgegenstand des Trägers
- Leistungsgegenstand der Stadtgemeinde Bremen
- Höhe der Abschlagszahlung und Zahlungsempfänger
- Rückzahlungsverpflichtung mit Fristsetzung
- Verzinsung
- Laufzeit
- Ausschluss weitergehender Ansprüche
- Salvatorische Klausel/Unwirksamkeit und Kündigung

Definition der vertraglich zu erbringenden Leistungen unzureichend

Von zentraler Bedeutung für die Ausgestaltung eines Vertrages ist die genaue Definition der Leistungen beider Vertragspartner. Die von der Innenrevision geprüften Vereinbarungen weisen diesbezüglich allerdings Mängel auf, da die erwartete Leistung inhaltlich unzureichend beschrieben wird. Es wird dort

unter Punkt 1 lediglich festgelegt, dass

> „Gegenstand dieser Vereinbarung Leistungen (sind), die der Träger ..... im Auftrag der Stadtgemeinde Bremen für unbegleitete minderjährigen Flüchtlingen erbringt".

Teilweise verzichtbare interne Details

Die Verpflichtungen der Stadtgemeinde wiederum werden teilweise mit internen Details versehen, die keinen direkten Bezug zum Vertragsgegenstand haben und deshalb auch verzichtbar gewesen wären. Folgende Beispiele können exemplarisch genannt werden:

- „Die Auszahlung der Entgelte erfolgt im Fachverfahren OK.JUG für den jeweiligen Einzelfall".
- „Aufgrund massiver Arbeitsrückstände im Amt für Soziale Dienste ist eine fristgerechte Zahlung über das OK.JUG nicht möglich".

Genauer Zeitpunkt des Inkrafttretens

In den geschlossenen Vereinbarungen fehlt durchgängig eine eindeutige Regelung über den genauen Zeitpunkt des Inkrafttretens und damit die exakte Laufzeit des Vertrages. Es bleibt aufgrund dieser Unbestimmtheit unklar, wenn nicht sogar widersprüchlich, welcher genaue Zeitraum mit der Abschlagszahlung abzudecken ist. So heißt es in Ziffer 4 der mit der Makarenko Schiffahrt GmbH geschlossenen Vereinbarung vom 29.03.2016:

„Zur Verhinderung einer Deckungslücke erhält der Einrichtungsträger mit Unterzeichnung dieser Vereinbarung eine weitere Abschlagszahlung in Höhe von insgesamt 850.000 Euro auf die im Monat März entstandenen Forderungen. Damit ist gewährleistet, dass die fortlaufenden Personal- und Sachkosten des Trägers für die Betreuung sowie die Mietzahlungen/Sachkosten vorerst gedeckt werden können".

Der Innenrevision hat sich nicht erschlossen, wie es möglich ist, Forderungen aus der Vergangenheit mittels Abschlagszahlungen abzudecken und damit gleichzeitig zukünftige Finanzierungsbedarfe zu sichern.

Kein kausaler Verantwortungszusammenhang

Ungeachtet der festgestellten vertraglichen Unklarheiten kann an dieser Stelle angemerkt werden, dass sie in keinem ursächlich verantwortlichen Zusammenhang mit der Entstehung der offenen Forderungen gegenüber der Akademie Kannenberg stehen.

4.3 Betriebserlaubniserteilung und Prüfung der wirtschaftlichen Sicherheit

Richtlinien für den Betrieb von Einrichtungen zur Wahrnehmung der Aufgaben zum Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen und sonstigen betreuten Wohnformen gemäß §§ 45 bis 48a SGB VIII im Lande Bremen

Gemäß Ziffer 3.5 der „Richtlinien für den Betrieb von Einrichtungen und zur Wahrnehmung der Aufgaben zum Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen und sonstigen betreuten Wohnformen gemäß §§ 45 bis 48a SGB VIII im Lande Bremen" (Brem.ABl. 2008, 1083) wird im Zusammenhang mit dem Betriebserlaubnisverfahren seitens des Trägers ein Nachweis der wirtschaftlichen Sicherheit über 2 Monate vorausgesetzt und „ist gegenüber dem Landesjugendamt zu belegen (liquide Reservemittel in Höhe des Entgelts für Monate pro Platz)".

In den der Innenrevision vorgelegten Akten haben sich keine Hinweise darauf finden lassen, dass von der AKLK derartige Nachweise eingefordert bzw. vom Träger vorgelegt wurden.

Vermerk vom 08.06.2017 an Staatsrat Fries

In einem Vermerk („Dokumentation und Bewertung Kindeswohlsicherung im Rahmen des Betriebserlaubnisverfahrens nach § 45 SGB VIII") von [redacted] an Staatsrat Fries vom 08.06.2017 heißt es auf Seite 4 u.a.:

Tenor: Es gibt keine konkreten gesetzlichen Instrumente zur Wirtschaftlichkeitsprüfung

„Der Gesetzgeber hat den Landesjugendämtern bisher allerdings keine konkreten Instrumente zur Wirtschaftlichkeitsprüfung an die Hand gegeben. Das Landesjugendamt hat daher keinen direkten Einblick in das Wirtschaftsgebaren des Trägers. Es gibt weder einen Auftrag noch eine Berechtigung für das Landesjugendamt, Kalkulationen oder Buchungsvorgänge oder Steuerunterlagen etc. der Träger einzufordern oder einzusehen".

Nachweis der wirtschaftlichen Sicherheit gemäß Ziffer 3.5 der Richtlinien

Es ist zwar richtig, dass sich in §§ 45 ff. keine gesetzlichen Instrumente zur Wirtschaftlichkeitsprüfung finden, jedoch bleibt hier unerwähnt, dass es in Ziffer 3.5 der o.g. Richtlinien eine eindeutige Regelung zum Nachweis der wirtschaftlichen Sicherheit gibt.

Ziffer 3.5 wurde nicht umgesetzt bzw. dokumentiert

Auf eine entsprechende Nachfrage bestätigt [redacted] gegenüber der Innenrevision in schriftlicher Form, dass es zutreffe, „dass Ziffer 3.5 der Richtlinie in dieser Form zumindest schriftlich nicht umgesetzt bzw. nicht dokumentiert wurde". Als einen Grund nennt sie, „dass es über Jahrzehnte neben den etablierten Bremer Trägern faktisch keine neuen Anbieter gegeben hat, zumal Bremer Kinder und Jugendliche in sehr großem Umfang außerhalb der Stadt/des Landes untergebracht wurden (vgl. in diesem Kontext auch das Programm Bremer leben in Bremen). Sie weist ferner darauf hin, dass in den (Vor-)Beratungsgesprächen des Landesjugendamtes gegenüber neuen Freien Trägern ihrerseits und auch seitens ihrer MitarbeiterInnen „regelmäßig auch der Aspekt der zu erfüllenden Wirtschaftlichkeit und Verlässlichkeit angesprochen und die Richtlinien überreicht/übersandt" wurde. Was den Träger Makarenko anbelangt, so sei dieser über den Partner Haus Wildfang

langjährig und mit verlässlicher (Fach-)Qualität in der Jugendhilfe tätig gewesen und regelmäßig vom Bremer Jugendamt belegt worden. Nach Einschätzung von [redacted] „gab es auch im Verlauf der Zusammenarbeit mit Makarenko/Kannenberg sehr lange keinerlei Hinweise auf wirtschaftliche Unzuverlässigkeit".

Verdachtsunabhängige Einholung von schriftlichen Zahlungssicherheiten kein Standard in anderen LJÄ

Sie verdeutlicht, dass es angesichts des dramatischen Anstiegs der Fallzahlen evident gewesen sei, „dass kein alter oder neuer Träger in einem solchen Umfang über mehrmonatige „freie" Finanzreserven verfügen konnte". Und: „Eine regelhafte verdachtsunabhängige Einholung von schriftlichen Zahlungssicherheiten (sei) auch in anderen Landesjugendämtern bei bekannten und neuen Trägern nicht als Standard vorgesehen".

Aus Sicht der Innenrevision ist anzumerken, dass nicht für alle von der AKLK sowie von anderen Trägern betriebenen Einrichtungen Betriebserlaubnisverfahren durchgeführt wurden, mithin die Anwendung der o.a. Richtlinien in diesen Fällen formal auch nicht zum Tragen kommen konnte.

Senatorische Behörde ist gewisses Risiko eingegangen

Mit dem Verzicht auf einen Nachweis der wirtschaftlichen Sicherheit ist die senatorische Behörde gleichwohl das Risiko eingegangen, mit einem Träger zusammenzuarbeiten, dessen finanzielle Situation völlig unbekannt war.

Hinzu kommt, dass die oben zitierte Regelung in den Richtlinien die einzige Möglichkeit darstellt, im Verfahren zur Schaffung neuer Einrichtungen bis hin zur Inbetriebnahme einen gewissen Einblick in die finanzielle Situation eines Einrichtungsträgers zu erhalten. Hierauf wurde aus den oben dargelegten Gründen verzichtet.

4.4 Hinweise auf Liquiditätsprobleme bei der AKLK und Umgang mit diesen seitens der Verantwortlichen in der senatorischen Behörde

Wann lagen gesicherte Hinweise auf existenzielle Liquiditätsprobleme vor?

Von zentraler Bedeutung für die Bewertung etwaiger behördlicher Versäumnisse im Zusammenhang mit entstandenen Forderungen, die aufgrund der eingetretenen Insolvenz der AKLK wahrscheinlich nicht oder nur noch teilweise realisierbar sind, war für die Innenrevision die Beantwortung der Frage, wann der Behörde gesicherte Hinweise auf existenzielle Liquiditätsprobleme vorlagen, welche Schritte daraufhin konkret unternommen wurden und in welchem Zeitfenster dieses alles geschah.

In den Akten befindet sich ein intensiver Email-Austausch zwischen der Behörde und der AKLK. Insbesondere in den Jahren 2015 und 2016 gab es laufend Schriftverkehr bezüglich weiterer notwendiger Abschlagszahlungen, aber auch wegen verspäteter Zahlungsanweisungen seitens der Behörde.

Beispielhaft kann die Email vom 16.03.2016 angeführt werden, in der der kaufmännische Leiter der AKLK erneut eine Abschlagszahlung fordert; dieses Mal in Höhe von 850.000 EUR mit der Begründung, dass „nach wie vor nur eine geringe Anzahl Jugendlicher über OK.JUG-Fachverfahren eingepflegt sind..." und der Abschlag benötigt wird, um die Verpflichtungen aus Lohn-, Gehalts- und auch Mietzahlungen erfüllen zu können.
Die [redacted] bat daraufhin das AfSD um Überprüfung der Abschlagsforderung vor dem Hintergrund der Tatsache, dass „der Träger ..... spätestens seit Dezember 2015 für seine Einrichtungen ein Entgelt (hat), viele der Einrichtungen .... bereits zuvor mit einem vorläufigen Entgelt eingepflegt" waren. Nach dessen Darstellung seien trägerbezogene Auswertungen über OK.JUG nicht möglich. Das AfSD sah sich deshalb nicht in der Lage, hierzu eine Aussage zu tätigen. Diese Erklärung entspricht nicht den Tatsachen, da derartige Auswertungen sehr wohl möglich sind, wie die Innenrevision erfuhr. Die einzige Einschränkung besteht darin, dass die Anwendung zwar einrichtungsbezogen auswertet, jedoch in der Darstellung alle Fälle anzeigt und dabei nicht differenziert zwischen abgeschlossenen und laufenden Fällen. Vor diesem Hintergrund macht bei langjährig bestehenden Einrichtungen eine derartige Auswertung somit wenig Sinn. Allerdings handelte es sich gerade bei den AKLK-Einrichtungen bekanntlich um solche eben nicht. [5]

Temporäre Liquiditätsprobleme kein Indiz für (drohende) Zahlungsunfähigkeit

Die vom Träger dargestellte Situation in Bezug auf die Notwendigkeit von Abschlagszahlungen liegt in der Natur der Sache. Sie dient der Sicherung des laufenden Betriebes seiner Einrichtungen. Temporäre Liquiditätsprobleme, die durch verzögerte Zahlungen behördlicherseits entstanden sind, waren kein Indiz für eine (drohende) Zahlungsunfähigkeit im Sinne von §§ 17 u. 18 der Insolvenzordnung (InsO).

In allen Vereinbarungen über Abschlagszahlungen findet sich eine eindeutige Frist für die Rückzahlung. Hierbei handelte es sich konkret um folgende Daten:

Ursprüngliche Rückzahlungsfristen

08.12.2014
31.12.2014
30.04./01.05.2015
30.09.2015
30.06.2015
31.12.2015
31.03.2016
30.04.2016
31.05.2016
30.06.2016
31.08.2016

[5] Im Übrigen läuft zurzeit die Ausschreibung für eine Nachfolgesoftware OK.JUG, in der dieser Punkt als eine Anforderung in der Leistungsbeschreibung definiert wurde.

Diese Fristen wurden auf Bitten des Trägers jeweils durch Stundungen verlängert. Hierzu existiert ein umfangreicher Email-Austausch zwischen Träger und Behörde.

Fristverlängerungen

In der Akte befindet sich eine Email [redacted] mit Datum vom 09.12.2015, in der für eine Reihe von Abschlagszahlungen Fristverlängerung bis zum 31.03.2016 gewährt wird. Im Falle einer einzelnen Abschlagszahlung vom 04.03.2016, deren Rückzahlung bis zum 31.05.2016 fällig geworden wäre, wurde eine Fristverlängerung zunächst bis zum 30.09.2016 ausgesprochen.

Eine erneute Fristverlängerung für die Begleichung der Forderungen erfolgte lt. Akte dann weiter bis zum 31.10.2016. Am 27.10.2016 bat [redacted] um eine weitere Fristverlängerung zunächst bis zum 30.11.2016 [redacted] solle bis zum 31.01.2017 eine nochmalige Verlängerung prüfen und erwirken. Über die Rückzahlungsmodalitäten möchte die AKLK ab 01.02.2017 verhandeln. Mit Schreiben vom 25.11.2016 unterbreitete der Geschäftsführer der AKLK einen Vorschlag zur Tilgung der Vorschusszahlungen aus den Jahren 2015 und 2016 dergestalt, dass ab dem 01.01.2017 monatlich 150.000 Euro bis zum 30.06.2017 zurückgezahlt werden sollten, womit sich die Rückzahlungssumme um 900.000 Euro verringern würde. Ab Juni 2017 solle auf der Grundlage neuer Finanzdaten (abgeschlossene Entgelte, fehlende Zahlungseingänge, Korrekturen Spitzabrechnungen) ein Tilgungsplan über die Restsumme abgeschlossen werden.

Tilgungsvorschlag AKLK

In einer internen Mail von [redacted] an einen größeren Verteiler vom 14.11.2016 heißt es, dass, „um Verzugszinsen zu vermeiden, ... alle Trägerabschläge in der Fälligkeit zunächst auf den 31.01.2017 verschoben werden" sollten. Und: „Die Träger erhalten von dieser Verschiebung keine unaufgeforderte Mitteilung, lediglich die Haushaltsabteilung [redacted] ist von der aktenführenden Stelle zu unterrichten". Als Begründung wird angeführt, dass „aufgrund der Kassenlage (wir werden unterhalb der Anschläge bleiben)... kein gesteigertes Interesse der Haushaltsabteilung an der Rückzahlung der Trägerabschläge vor Kassenschluss 2016" besteht.

Mit Datum vom 08.02.2017 weist [redacted] in einer Email an [redacted] darauf hin, dass bis zum 31.01.2017 keine Zahlungseingänge seitens der AKLK zu verzeichnen gewesen seien. Sie gehe davon aus, dass Frist somit erneut verlängert werden müsse. Weiter: „Um Mahnungen zu vermeiden, werde ich die Rückzahlungsfrist zunächst bis zum 31.03.2017 verlängern".

Staatsrat Fries weist auf hohes Risiko des Forderungsverlustes hin

In einem Gespräch am 30.03.2017 bei Staatsrat Fries zum Thema „Sachstand der Abarbeitung Abschläge WJH bei der Betreuung von umA" wies dieser „auf das hohe Risiko des Forderungsverlustes und auf die Notwendigkeit hin, dass hier umgehend der Prozess zur Rückforderung beschrieben und vereinbart

werden muss“ (Ergebnisprotokoll vom 31.03.2017/[redacted]

U.a. wurden folgende Vereinbarungen getroffen:

Vereinbarungen des behördeninternen Gespräches vom 30.03.17

- Die Stundungen werden maximal bis zum 30. April verlängert.
- Weitere Stundungen sind nur mit Zustimmung von SV möglich.
- Frau Dr. Rose wird mit den Trägern Gespräche führen, sie über die Stundung bis zum 30.04. informieren und Rückzahlungsmodalitäten klären.

„Rückzahlungstempo“ erhöhen

Am 11.04.2017 wandte sich [redacted] unter Bezugnahme auf den vereinbarten Rückzahlungsmodus von monatlich 150 TE bis zum 30. Juni 2017 in einem Schreiben an den GF der AKLK mit der Bitte, das „Rückzahlungstempo“ deutlich zu erhöhen. Gleichzeitig bat sie um Rücksprache über die Möglichkeiten, die dann noch ausstehenden Zahlungen in Höhe von ca. 6,5 Mio. Euro in einem engeren Zeitrahmen als bisher leisten zu können. Gleichzeitig bittet sie per Email um zeitnahe Beachtung des Schreibens. Am 12.04.2017 antwortete Herr Kannenberg, dass er der Bitte um zeitnahe Beachtung und Beantwortung schnellstmöglich nachkommen werde.

Die ausbleibende Antwort veranlasste [redacted] am 01.06.2017 auf folgendes hinzuweisen:

Aufforderung zur Rückzahlung

„Eine Rückmeldung an [redacted] ist bis heute nicht erfolgt. Der von von Ihnen geschickte Vorschlag zur Rückzahlung der Abschläge (25.11.2016) ist nie endgültig abgestimmt worden, da auch hier die Darstellungen der offenen Forderungen der AKLK fehlten, um Ihren Vorschlag entsprechend zu untermauern und die Einzelfälle im AfSD prüfen zu lassen. Legt man den damaligen Vorschlag dennoch zugrunde, so gehen wir davon aus, dass Sie bis zum 30.06.2017 900.000 € zurückzahlen können und spätestens danach einen neuen Vorschlag formulieren und mit uns abstimmen können. Tatsächlich sind seit 01.01.2017 bislang 150.000 € eingegangen.“

Herr Kannenberg wurde aufgefordert, die angefragten Unterlagen zu offenen Forderungen des Trägers bis spätestens 06.06.2017 zu übersenden sowie die noch offenen Rückzahlungen gemäß seines Vorschlages vom 25.11.2016 zu veranlassen, da ansonsten keine Verlängerung der Rückzahlungsfristen möglich sei und damit das Mahnverfahren nicht verhindert werden könne.

Kein Einblick in das Wirtschaftsgebaren seitens des Landesjugendamtes

Auf der Grundlage eines Prüfauftrages von Staatsrat Fries nahmen [redacted] mit Schreiben vom 08.06.2017 u.a. Stellung in Bezug auf das „Kindeswohl relevante Kriterium“ der Wirtschaftlichkeit. Als Ergebnis wurde festgehalten, dass das Landesjugendamt keinen direkten Einblick in das Wirtschaftsgebaren des Trägers habe. Es gebe „weder einen Auftrag noch eine Berechtigung für das

Landesjugendamt, Kalkulationen oder Buchungsvorgänge oder Steuerunterlagen etc. der Träger einzufordern oder einzusehen". Weiter heißt es: „Der Gesetzgeber hat den Landesjugendämtern bisher allerdings keine konkreten Instrumente zur Wirtschaftlichkeitsprüfung an die Hand gegeben".

Weiteres behördeninternes Gespräch zum Thema „Abschläge"

Am 09.06.2017 fand in der senatorischen Behörde eine weitere Sitzung zum Thema „Abschläge Akademie Lothar Kannenberg" statt. Teilnehmer/innen waren [redacted]

Zuverlässigkeit des Trägers laufend im Blick behalten

Ausweislich des Protokolls wurde der aktuelle Sachstand in Sachen AKLK ausgetauscht und eine Bewertung der Zuverlässigkeit des Trägers vorgenommen. [redacted] erläuterte, dass „auch aus wirtschaftlicher und buchhalterischer Sicht derzeit keine Bedenken vorliegen. Ungereimtheiten lägen im Bereich der normalen Bandbreiten bezgl. der Arbeit mit Trägern in Entgeltverhandlungen". Herr Staatsrat Fries bittet die beteiligten Referate, die Bewertung der Zuverlässigkeit des Trägers laufend im Blick zu behalten. Es wurde vereinbart, ein zeitnahes Gespräch mit dem Träger zu führen unter Beteiligung [redacted]

Ergebnisoffener Austausch über Aufrechnung der gegenseitigen Forderungen

In der Zeit von Mitte Juni bis Ende Juli 2017 gab es einen ergebnisoffenen Email-Austausch zu dem Thema „Aufrechnung der gegenseitigen Forderungen". Am 18.07.2017 fand diesbezüglich eine Gesprächsrunde unter Beteiligung von [redacted] statt. Als Ziel wurde vereinbart, dass es bis Ende September größere Klarheit über die Forderungen des Trägers gebe solle, woraus dann Schritte für das weitere Vorgehen abzuleiten sind.

Zahlungsforderung AKLK

Per Email vom 20.07.2017 bat [redacted] „im Zuge unserer finanziellen Sicherheit ..... offiziell um die Überweisung der ausstehenden Zahlungen in Höhe von 336.431,00 € aus dem Jahr 2015 für die Einrichtung Sandwehen und Weitere". [redacted] lehnte mit Schreiben vom 27.07.2017 diese Forderung zunächst ab. Sie bat die AKLK um eine Darstellung der monatlichen Verpflichtungen gegenüber den Mitarbeitern. Weiter schreibt sie: „Anhand der bereits vorliegenden Unterlagen lassen sich momentan für uns keine Liquiditätsprobleme erkennen". Staatsrat Fries verfügte schließlich, dass die Forderung nicht ausgezahlt wurde.

Gespräch AKLK mit Staatsrat Fries

Dem weiteren Email-Verkehr ist zu entnehmen, dass es am 11.08.2017 ein Gespräch zwischen Staatsrat Fries sowie weiteren Vertretern der senatorischen Behörde mit der AKLK gegeben hat. Es wurde vereinbart, dass bis Mitte September die offenen Forderungen der AKLK dem AfSD zur Prüfung vorgelegt werden und nach einer Plausibilitätsprüfung ein erneutes Gespräch stattfinden soll. Es sollte insbesondere überprüft werden, ob die Höhe der noch offenen Forderungen der AKLK ausreicht, um die Rückzahlung der Abschläge zu bedienen. Im Übrigen wurde die Frist für die Rückzahlung bis zum 30.10.2017 verlängert. [6]

Finanzielle Situation nicht einschätzbar

In einem weiteren Vermerk über ein internes Gespräch am 01.09.2017 wird festgehalten, dass sich die AKLK nicht an die verbindlichen Absprachen hält. So wurden unstimmige Mitarbeiterlisten vorgelegt, widersprüchliche Aussagen zu finanziellen Rücklagen des Trägers getätigt und Nachfragen nicht beantwortet. „Durch die fehlenden Informationen der Akademie Kannenberg und der unbeantworteten Nachfragen" könne „die finanzielle Situation Kannenberg nicht eingeschätzt werden".
Bezüglich der weiteren unklaren Lage und der hohen Forderungen gegenüber dem Träger wurde erwogen, die gegenseitigen Forderungen aufzurechnen.

Beratung durch Anwalt für Wirtschaftsstrafrecht

Am 12.09.2017 teilte [redacted] einem internen Verteiler mit, dass sie sich am Vortage mit einem Anwalt für Wirtschaftsstrafrecht besprochen habe ohne namentliche Nennung des Jugendhilfeträgers. Hinsichtlich einer Aufrechnung der Abschläge mit Nachzahlungen durch Erhöhung der Entgelte habe er darauf hingewiesen, dass es hierfür keine Handhabe gebe. Es sei lediglich möglich, eine solche mit Zustimmung des Trägers vorzunehmen. Im Falle eines Insolvenzverfahrens wäre dies seitens des Insolvenzverwalters anfechtbar und der Betrag sofort zurückzuzahlen.
Sie bittet um weitere Klärung, „da die finanzielle Situation des Jugendhilfeträgers Akademie Lothar Kannenberg undurchsichtig ist und eine Insolvenzverschleppung vermutet wird".

Geltendmachung einer Rückforderung im Wege der Aufrechnung

Um dem Rechtsanspruch der Freien Hansestadt Bremen gegenüber der AKLK auf Erstattung der Abschlagszahlungen aber Nachdruck zu verleihen, wurde am 13.09.2017 per Postzustellungsurkunde die Rückforderung dennoch im Wege einer Aufrechnung gemäß § 387 BGB in Höhe von 3.853.088,75 EUR (Rückforderungshöhe 7.180.000 EUR – Forderungen AKLK 3.326.911,25 EUR) geltend gemacht.

Der Geschäftsführer Lothar Kannenberg teilte dem AfSD am 18.09.2017 schriftlich mit, dass das „Angebot" zur Aufrechnung abgelehnt werde. Stattdessen bat er um die Auszahlung seiner Forderungen in Höhe von 3.326.911,25 EUR.

[6] Ohne Erhebung von Mahngebühren oder Verzugszinsen bis zu diesem Zeitpunkt.

[redacted] erklärte am 28.09.2017 klarstellend erneut die Aufrechnung des Rückforderungsanspruches aus den Abschlagszahlungen. Dieser belaufe sich nach weiter erfolgten Spitzabrechnungen durch das AfSD auf 5.459.310,58 EUR. Sie erwarte für den Fall eines nicht möglichen Ausgleiches in einer Summe kurzfristig einen angemessenen Tilgungsvorschlag.

Aufrechnung der Forderungen für AKLK nicht umsetzbar

Herr Kannenberg erwiderte mit Schreiben vom 02.10.2017, dass es ihm nicht möglich sei, die Aufrechnung der Forderungen umzusetzen. Erneut beantragt er die Auszahlung seiner geltend gemachten Forderungen. Er schlägt ein weiteres Gespräch vor, um ein Darlehensverfahren zu vereinbaren.

Verwaltungsmitarbeiter AKLK haben keinen Überblick über finanzielle Situation

Nach einem Gespräch mit den Verwaltungsmitarbeitern der AKLK gelangte [redacted] in einer Email am 05.10.2017 zu der Einschätzung, dass diese „keinen Überblick über die finanzielle Situation" haben. Ferner macht sie deutlich, dass die Verwaltungsmitarbeiter keine Auskünfte zu den Rückforderungen an die AKLK geben können und keine Bezifferung der noch offenen Rechnungen durch diese möglich sei.

Am 06.10.2017 schlägt [redacted] Herrn Kannenberg für den 24.10.2017 einen Beratungstermin im Auftrag von Staatsrat Fries vor. Sie weist nochmals darauf hin, dass ihre Erklärung, die Aufrechnung der Forderung mit dem Rückforderungsanspruch vorzunehmen, weiterhin Bestand hat.

Kannenberg bittet um Forderungserlass in Höhe von 1,5 Mio. EUR

Zur Vorbereitung auf diesen geplanten Gesprächstermin erläuterte Herr Kannenberg [redacted] in einem Schreiben mit Datum vom 17.10.2017 die finanzielle Situation und weist angesichts sinkender Belegungszahlen in den Einrichtungen auf einen finanziellen Engpass hin. Er bittet um einen Forderungserlass in Höhe von 1.500.000,00 EUR und bietet an, die nach seiner Auffassung verbleibenden 800.000,00 EUR über vier Jahre zurückzahlen zu wollen.

Abschließende Gespräche mit AKLK am 20.10. und 24.10.2017

Am 20.10. und 24.10.2017 fanden abschließend weitere Gespräche mit Vertretern der AKLK statt, die zum Ergebnis hatten, dass der Geschäftsführer der AKLK am 30.10.2017 einen Insolvenzantrag stellte. Das zuständige Amtsgericht in Walsrode stimmte der Eröffnung des Verfahrens in Eigenverwaltung am 01.11.2017 zu.

Aus dieser zusammengefassten Chronologie der Ereignisse ist für die Innenrevision ersichtlich geworden, dass es eine zunehmende Hinweisverdichtung auf finanzielle Schwierigkeiten gab.

5. Würdigung

5.1 Verwaltungshandeln gegenüber der AKLK

Wie schon an anderen Stellen in diesem Bericht erwähnt, erfolgt auch die Würdigung unter besonderer Berücksichtigung der in den Jahren 2015 und 2016 vorherrschenden Flüchtlingssituation.

Die Eingangsfrage, ob und inwieweit behördliche Versäumnisse dazu beigetragen haben, dass Forderungen in siebenstelliger Höhe zu Lasten des Haushaltes möglicherweise nicht mehr oder nur noch teilweise zu realisieren sind, ist differenziert zu betrachten.

Verwaltungshandeln zu beanstanden

Die Prüfung hat durchaus ergeben, dass das Verwaltungshandeln gegenüber der AKLK zu beanstanden ist. Die Innenrevision erkennt an, dass die mit der Finanzierung verbundenen Probleme immer auch eine Gratwanderung für die Verantwortlichen darstellten, einerseits den Versorgungsauftrag sicherzustellen und andererseits den verwaltungsrechtlichen Vorgaben Rechnung tragen zu müssen. Dennoch lassen sich aus der Chronologie Versäumnisse ableiten, die zu zeitlichen Verzögerungen beigetragen haben.

Keine Reaktion auf Tilgungsvorschlag

Wie auf Seite 17 bereits ausgeführt, gab es seitens des Geschäftsführers der AKLK mit Schreiben vom 25.11.2016 einen Vorschlag zur Tilgung der Abschlagszahlungen. Dieser sah vor, dass ab dem 01.01.2017 monatlich 150.000 EUR bis zum 30.06.2017 zurückgezahlt werden sollten. Eine behördliche Reaktion zu diesem Vorschlag blieb aus. Es gab bis auf eine Erinnerungsmail vom 08.02.2017 zunächst auch keine Zahlungsaufforderungen an die AKLK, und das ungeachtet der Tatsache, dass der Träger lediglich eine einzige Tilgungszahlung über 150.000 EUR am 04.05.2017 leistete. Erst am 11.04.2017 wurde die AKLK erneut angeschrieben und gebeten, das „Rückzahlungstempo" deutlich zu erhöhen, obwohl zu diesem Zeitpunkt überhaupt noch kein Zahlungseingang zu verzeichnen war.

Erste Hinweise auf Liquiditätsprobleme der AKLK

Die Tatsache, dass innerhalb von fast fünf Monaten lediglich eine Erinnerungsmail verfasst wurde, ist für die Innenrevision nicht nachvollziehbar und als Versäumnis zu werten. Genau an dieser Stelle offenbarten sich nämlich die ersten ernst zu nehmenden Hinweise auf Liquiditätsprobleme der AKLK, auf die entsprechend hätte reagiert werden müssen.

Danach dauerte es erneut ca. 6 Wochen, bevor die AKLK am 01.06.2017 aufgefordert wurde, die noch offenen Rückzahlungen gemäß dem eigenen Vorschlag vom 25.11.2016 zu veranlassen.

Selbst in dem internen Gespräch am 09.06.2017 (vgl. auch S. 18) wurde seitens des Entgeltreferates noch die Einschätzung vertreten, dass aus wirtschaftlicher und buchhalterischer Sicht keine Bedenken gegen den Träger beständen.

Hinauszögerung der Insolvenz

Durch das abwartende und nur inkonsequent einfordernde Verhalten der senatorischen Behörde hinsichtlich der Rückzahlung der Abschläge konnte der Träger eine drohende Insolvenz mehrere Monate hinauszögern. Die Innenrevision ist zu der Erkenntnis gelangt, dass es bereits im ersten Vierteljahr 2017 hinreichende Indizien für erhebliche Liquiditätsprobleme der AKLK gab, auf die jedoch nicht angemessen reagiert wurde.

Mögliche Verringerung des Vermögens der AKLK

Es ist schwer abzuschätzen, welche Auswirkungen die Einleitung des Insolvenzverfahrens zu einem früheren Zeitpunkt gehabt hätte. Da nach 2016 keine Abschlagszahlungen mehr erfolgten, ist demzufolge auch die diesbezügliche Forderungshöhe nicht weiter gestiegen. Die Innenrevision geht allerdings davon aus, dass sich das Vermögen des Trägers innerhalb des fraglichen Zeitraums verringert hat. So kann dem Gutachten in dem Insolvenzverfahren über das Vermögen der AKLK entnommen werden, dass noch im September 2017 die AKLK ihrer Schwestergesellschaft, der Sportakademie Lothar Kannenberg gGmbH, ein ungesichertes Darlehen über 170.000 EUR gewährt hat. Der Gutachter schreibt in dem Zusammenhang: „Ihm (Lothar Kannenberg, d. Verf.) war ferner bewusst, dass die Sportakademie Lothar Kannenberg gGmbH nicht über die für die Zurückführung des Darlehens nötigen finanziellen Mittel verfügt". Im Übrigen erfolgte eine weitere Vermögensentnahme (ohne zeitliche Zuordnung) in Höhe von 130.000 EUR durch die Übernahme von Kosten für Mallorca-Aufenthalte von Herrn Kannenberg und seiner Familie sowie ausgewählten Mitarbeitern.

Ob es weitere derartige oder andere finanzielle Transaktionen gegeben hat, ist der Innenrevision nicht bekannt.

Schaden aus verspäteter Einleitung des Insolvenzverfahrens marginal

Was die direkten Auswirkungen der verspäteten Einleitung des Insolvenzverfahrens auf die Freie Hansestadt Bremen anbelangt, so dürfte der daraus resultierende Schaden im Verhältnis eher marginal sein, zumal 2/3 der Gläubiger in Insolvenzverfahren „leer" ausgehen und lediglich 1/3 bis höchstens knapp über 5% der Insolvenzmasse zurückerhält.

5.2 Mängel bei der Umsetzung der Richtlinien[7]

Rechtsverstoß

Den Verzicht auf einen Nachweis der wirtschaftlichen Sicherheit über 2 Monate gemäß Ziffer 3.5 sowie die Prüfung der finanziellen und wirtschaftlichen Situation gemäß Ziffer 11.2 wertet die Innenrevision auch unter Berücksichtigung der beschriebenen besonderen Umstände als einen Rechtsverstoß. Beide Ziffern dieser Richtlinie basieren auf den gesetzlichen Vorgaben des § 45 SGB VIII, in dem u.a. geregelt ist, dass eine

[7] Richtlinien für den Betrieb von Einrichtungen und zur Wahrnehmung der Aufgaben zum Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen und sonstigen betreuten Wohnformen gemäß §§ 45 bis 48a SGB VIII im Lande Bremen

Betriebserlaubnis auch unter der Bedingung zu erteilen ist, dass die wirtschaftlichen Voraussetzungen für den Betrieb erfüllt sind. Gleichwohl ist anzunehmen, dass eine stringente Anwendung dieser Vorgabe zur Folge gehabt hätte, dass eine zeitnahe Versorgung dieser Jugendlichen nicht hätte sichergestellt werden können.

Paradoxon

Aus Sicht der Innenrevision ist dieser Rechtsverstoß aus den genannten Gründen zu dem damaligen Zeitpunkt als nachvollziehbar und alternativlos zu qualifizieren. Es lag hier das unauflösbare Paradoxon vor, einen Rechtsverstoß begehen zu müssen, um letztlich dem gesetzlichen Auftrag der Sicherung des Kindeswohls nachkommen zu können.
Festzustellen bleibt allerdings auch, dass dieser Verzicht (sofern durchgängig ein Betriebserlaubnisverfahren betrieben wird) auf einen Nachweis der wirtschaftlichen Sicherheit schon immer – das heißt auch außerhalb der beschriebenen Krisenjahre - gängige Praxis war, was völlig inakzeptabel ist.

5.3 Ungenutzte vertragliche Gestaltungsmöglichkeiten im Hinblick auf Auflagen, Mitteilungspflichten und Prüfrechte

Vereinbarungen gemäß §§ 53 ff. SGB X – vertragliche Regelungsmöglichkeiten

Während – wie beschrieben - die gesetzlichen Bestimmungen des SGB VIII keine (finanziellen) Prüfrechte im Rahmen der Vereinbarungen gemäß § 78 f und b vorsehen, wäre es möglich und nach Auffassung der Innenrevision auch erforderlich gewesen, Auflagen, Mitteilungspflichten und Prüfrechte zu vertraglichen Bestandteilen der Vereinbarungen gemäß §§ 53 ff. SGB X zu machen. Dieses insbesondere vor dem Hintergrund, dass im Zuge des Betriebserlaubnisverfahrens auf die Anwendung der Ziffer 3.5 der „Richtlinien für den Betrieb von Einrichtungen und zur Wahrnehmung der Aufgaben zum Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen und sonstigen betreuten Wohnformen gemäß §§ 45 bis 48a SGB VIII im Lande Bremen“ aus den genannten Gründen verzichtet wurde.

Dezidierte Mitteilungspflichten und auch vertraglich geregelte Prüfrechte im Hinblick auf die gewährten Abschlagszahlungen hätten nach Auffassung der Innenrevision dazu beitragen können, einen schnelleren und genaueren Überblick über die wirtschaftliche Situation des Trägers zu gewinnen.

6. Empfehlungen

Dringender Handlungsbedarf

Als Ergebnis der durchgeführten Prüfung von Verwaltungsvorgängen im Zusammenhang mit der AKLK bleibt festzuhalten, dass es einen dringenden Handlungsbedarf hinsichtlich des Umganges mit den o.a. Richtlinien in der

Frage des geforderten Nachweises der wirtschaftlichen Sicherheit des Trägers über 2 Monate und des Nachweises gegenüber dem Landesjugendamt gibt.

Strikte Anwendung der Richtlinien unerlässlich

Nach Auffassung der Innenrevision ist die strikte Anwendung der vorgenannten Richtlinien auch und gerade im Hinblick auf die Ziff. 3.5 unerlässlich. Soweit dieses betriebswirtschaftliche Fachwissen auf Seiten des Landesjugendamtes nicht vorhanden ist, bedarf es einer entsprechenden internen oder externen Lösung, um sicherzustellen, dass diese Aufgabe kompetent wahrgenommen werden kann.

Möglichkeiten der Vertragsgestaltung stärker nutzen

Weiterhin empfiehlt die Innenrevision, wie unter Punkt 5.3 ausgeführt, die Möglichkeiten der Vertragsgestaltung nach §§ 53 SGB X im Hinblick auf Prüfrechte, Mitteilungspflichten und Auflagen zukünftig zu nutzen.

Gesetzesinitiative als Option

Angesichts der Tatsache, dass das SGB VIII im Gegensatz zum SGB XII keine Prüfungsvereinbarung hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit der Leistungen vorsieht, käme die Möglichkeit einer Gesetzesinitiative zur Anpassung in Betracht.

Erfordernis einer ordnungsgemäßen Aktenführung

Ein Aspekt, der abschließend der Vollständigkeit halber genannt werden muss, ist die Notwendigkeit, zukünftig die Grundsätze einer ordnungsgemäßen Aktenführung einzuhalten.

7. Schlussbemerkung

„Verwaltungshandeln wie aus dem Lehrbuch" war nicht möglich

Als Ergebnis der durchgeführten Innenrevision bleibt die Erkenntnis, dass die behördlichen Strukturen und personellen Ressourcen angesichts der in den Jahren 2015 und 2016 herrschenden Ausnahmesituation, die noch in das Jahr 2017 hineinwirkte, nachvollziehbar nicht sicherstellen konnten, dass zu jedem Zeitpunkt und in jeder Situation ein Verwaltungshandeln „wie aus dem Lehrbuch" möglich war. Trotz der beschriebenen Mängel muss allen Verfahrensbeteiligten attestiert werden, dass sie auch und gerade in Bezug auf den Träger AKLK unter Würdigung der besonderen Umstände im Rahmen ihrer Möglichkeiten einen pragmatischen Weg gefunden haben, einerseits dem gesetzlichen Auftrag zur Unterbringung der Jugendlichen gerecht zu werden und andererseits trotz der zum Teil extrem hohen Arbeitsbelastung die gesetzlichen und verwaltungsrechtlichen Vorgaben weitestgehend zu erfüllen.

Insolvenzantrag verspätet gestellt

Allerdings bleibt einschränkend auch festzustellen, dass es bereits zu Beginn des Jahres 2017 erste Zweifel an der wirtschaftlichen Solidität der AKLK gab und es wünschenswert gewesen wäre, wenn diesen in stärkerem Umfange nachgegangen worden wäre. Das Insolvenzantragsverfahren hätte nach Auffassung der Innenrevision seitens der AKLK wesentlich früher betrieben werden können und müssen. Es ist aber davon auszugehen, dass in einem

solchen Fall angesichts der zu erwartenden geringen Quote aus der Insolvenzmasse nur marginale Effekte auf die Verteilung eingetreten wären.

Fehlende finanzielle Prüfrechte als Problem

Auch in Zukunft werden derartige Schadensfälle nie ganz auszuschließen sein, da in Ermangelung finanzieller Prüfrechte bei Trägern entgeltfinanzierter Leistungen Liquiditätsprobleme häufig erst dann zutage treten, wenn ein Insolvenzverfahren schon nicht mehr zu verhindern ist. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass selbst namhafte Träger hiervon betroffen sein können.