

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

Bremen, 15.08.2017

Bearbeitet von
Dieter Wienstroer
Tel. 361-2028

Vorlage für die Sitzung des Senats am 22.08.2017

Intensivpädagogische Einrichtung zur Haftvermeidung für Jugendliche und junge Erwachsene in der Käthe-Kollwitz-Str. 1, 28717 Bremen - Übernahme von Ver-lustrisiken durch den öffentlichen Trägere der Jugendhilfe

A. Problem

Der Senat der Freien Hansestadt Bremen hat am 14.3.2017 beschlossen (Beschluss Nr. 2261), von einer Einrichtung mit fakultativ geschlossener Unterbringung insbesondere für hochdelinquente Jugendliche und junge Erwachsene abzusehen. Der Beschluss wurde mit der Maßgabe versehen, dass die vorhandene Gesamtversorgungsstruktur für diese Zielgruppe angereichert und ausgebaut wird. Dazu gehört u.a. die Schaffung einer stationären intensivpädagogischen Einrichtung zur Haftvermeidung. Die Maßnahme dient der Betreuung und Unterbringung von straffällig gewordenen Jugendlichen und jungen Volljährigen. Dort sollen anstehende Jugendstrafverfahren vorbereitet und begleitet werden. Die Maßnahme bietet somit eine pädagogische Alternative zur Untersuchungshaft.

Unter obiger Adresse steht eine Privatimmobilie zur Anmietung zur Verfügung, die nach Prüfung durch die Sozialbehörde und einem von ihr beauftragten Architekten fachlich und baulich geeignet ist, dort die geplante Einrichtung zur Haftvermeidung zu schaffen. Die Immobilie bietet Raum für 7 Plätze. Das entspricht sowohl einer aus pädagogisch-konzeptionellen Gründen sinnvollen Größenordnung als auch dem voraussichtlichen Bedarf, soweit dieser überhaupt prognostizierbar ist. Einen belastbaren Anhaltspunkt dafür liefert die Belegung der Justizvollzugsanstalt mit Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die zurzeit 10 Personen dieser Zielgruppe umfasst, davon sind 5 Insassen 14 bis 17 Jahre und 5 Personen 18 Jahre alt.

Der zukünftige Einrichtungsträger, der Verein für Innere Mission, ist grundsätzlich bereit, die Immobilie für 10 Jahre anzumieten und so baulich herzurichten und auszustatten, wie es der Nutzungszweck erfordert.

Für die Anmietung des Objekts mit einer Nutzfläche von ca. 390 qm wird ein mtl. Mietzins von 6,15 € pro qm (Kaltmiete) gefordert; zusätzlich müssten für die zweckentsprechende Herrichtung durch den zukünftigen Einrichtungsträger nach Kostenschätzung des Architekten rd. 300 T€ investiert und über den Kreditmarkt finanziert werden.

Die Realisierung des Projekts hängt davon ab, dass sowohl die Miete als auch der Schuldendienst für die geplante Laufzeit von 10 Jahren durch eine Garantieerklärung abgesichert werden.

Miete und Schuldendienst sind zwar regulärer Bestandteil des zukünftigen Einrichtungsentgeltes, das die Stadt als Träger der öffentlichen Jugendhilfe an den zukünftigen Einrichtungsträger zu zahlen hat, jedoch nur in dem Umfang, wie die Einrichtung auch tatsächlich belegt ist. Bei Unter- oder gar Nichtbelegung entstünden dem Einrichtungsträger also Mindereinnahmen, so dass er die Mietzahlungsverpflichtungen bzw. die Tilgungs- und Zinsforderungen des Kreditgebers nicht mehr (vollständig) erfüllen könnte. Angesichts der generellen Ungewissheit über die Entwicklung der Belegung dieser Einrichtung in den nächsten 10 Jahren und ihrer besonderen Abhängigkeit von den Entscheidungen des Jugendgerichts sind weder der Vermieter noch der Einrichtungsträger bereit, ein solches Ausfallrisiko einzugehen.

B. Lösung

Die Sicherstellungsverantwortung für das benötigte Leistungsangebot zur Haftvermeidung liegt bei der Stadt Bremen als Träger der öffentlichen Jugendhilfe. Da ohne eine Absicherung des finanziellen Ausfallrisikos durch Unter- bzw. Nichtbelegung das Projekt nicht realisierbar ist, tritt die Stadt, vertreten durch die Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport, gegenüber dem zukünftigen Betreiber der Einrichtung zu Gunsten der/s Vermieterin/Vermieters bzw. der Darlehensbank in das Risiko ein. Formulierungsvorschläge für entsprechende Verpflichtungserklärungen sind als Anlage beigefügt.

Damit müssten etwaige Einnahmenausfälle aufgrund von Unter- oder Nichtbelegung der Einrichtung, die im Normalfall das Belegungsrisiko des Einrichtungsträgers darstellten und zu seinen Lasten gingen, vom öffentlichen Träger der Jugendhilfe nachträglich in dem Umfang ausgeglichen werden, der für eine vollständige Begleichung der Mietschulden und der Zins- und Tilgungsforderungen erforderlich ist.

Für Miete und Schuldendienst ist im zukünftigen Entgelt für die Einrichtung zur Haftvermeidung bei einer im Durchschnitt erwarteten Belegung von 90 % ein Betrag von 27,37 € pro Tag und Person zu veranschlagen, dessen Höhe maßgeblich von der relativ kurzen Tilgungsdauer des Umbau und Sanierungsdarlehens von 10 Jahren (= Mietdauer) bestimmt wird.

	pro Monat	pro Jahr	
Grundmiete 6,15 € / qm	390 qm NF	2.400 €	28.800 €
Schuldendienst für Umbau/Sanierungsdarlehen i.H.v. 300 T€ über 10 Jahre		2.845 €	34.142 €
Gebäudekosten gesamt		5.245 €	62.942 €
pro Qm Nutzfläche		13,45 €	
Entgelt pro Person/Belegtag bei 90 % Auslastung			27,37 €

Bei jeder Belegung von unter 90 % entstehen abzusichernde Zahlungsausfälle, deren Höhe beispielhaft in nachfolgender Tabelle dargestellt ist.

Jahr	Plätze	tatsächliche Auslastung	BelegTage Jahr	Erlös/Jahr	abzusch. Verlustrisiko
1	7	90%	2300	62.942 €	0 €
2	7	75%	1916	52.452 €	-10.490 €
3	7	50%	1278	34.968 €	-27.974 €
4	7	20%	511	13.987 €	-48.955 €
5	7	0%	0	0 €	-62.942 €

Könnte die Einrichtung in einem Jahr z.B. nur zur Hälfte belegt werden, fehlten dem Einrichtungsträger 27.974 € zur Begleichung der Miete und des Schuldendienstes. Die maximale Unterdeckung läge bei 62.942 €/Jahr, wenn überhaupt keine Belegung zustande käme.

Nicht durch diese Garantieerklärungen abgedeckt sind die Betriebskosten, die jedes Jahr durch die Nutzung bzw. Belegung der Einrichtung zusätzlich zu den obigen Gebäudekosten entstehen. Da es um eine intensivpädagogische Maßnahme geht, schlägt hier vor allem der hohe Betreuungspersonalaufwand zu Buche. Davon ausgehend, dass im Tag- und Nachdienst rund um die Uhr 2 Betreuungskräfte anwesend sein müssen, ist mit 10,5 Vollzeitstellen zu kalkulieren. Hinzu kommen (mindestens) 2,5 Stellen für fachliche Leitung/Koordination, übergreifende Dienste (Psychologie, Beschäftigungstherapie) und Hauswirtschaft sowie die üblichen Kosten für Verwaltung und Sachmittel.

Auf der Basis einer groben Kostenschätzung lässt sich aus diesen Eckpunkten das Entgelt wie folgt vorkalkulieren:

Plätze	7			
max. Belegungstage/Jahr	2555			
Bel.Tage bei Normalauslastung 90 %	2300			
Kostenarten	benötigte Stellen	Stellenkosten ca	Kosten Jahr	Kosten Beleg.Tag
2 Präsenzkräfte im Tagdienst	6,85	52.000 €	356.200 €	154,90 €
2 Präsenzkräfte im Nachtdienst	3,65	49.200 €	179.580 €	78,10 €
Fachl. Leitung/Koordination	0,50	67.200 €	33.600 €	14,61 €
Psychologie	0,50	67.200 €	33.600 €	14,61 €
Beschäft.Therapie	0,50	49.200 €	24.600 €	10,70 €
Hauswirtschaft	1,00	34.000 €	34.000 €	14,79 €
gesamt			661.580 €	287,71 €
Pauschalzuschlag Verwaltung/Sachkosten/Verpflegung		15%	99.237 €	43,16 €
Betriebskosten gesamt			760.817 €	330,86 €
Investitionsfolgekosten - Gebäude			62.942 €	27,37 €
Investitionsfolgekosten - Ausstattung			3.500 €	1,52 €
Instandhaltungspauschale 400 € pro Platz			2.800 €	1,22 €
Kosten insgesamt			830.059 €	360,97 €

Zu erwarten ist also (mindestens) ein Einrichtungsentgelt in Höhe von ca. 360 € pro Person und Belegungstag, so dass ein Fall im Monat voraussichtlich etwa 11.000 € kosten würde. Die endgültige Festlegung des Entgelts erfolgt im Rahmen von Vertragsverhandlungen mit

dem zukünftigen Einrichtungsträger auf der Grundlage seiner plausibel und nachvollziehbar darzustellenden Gestehungskosten.

Die Entgelthöhe relativiert sich im Vergleich zu ähnlichen Alternativen. Intensivpädagogischen Einrichtungen ohne den spezifischen Auftrag der Haftvermeidung (Rekumer Straße und An der Grenzappel) kosten auch bereits annähernd 300 € pro Belegungstrag. Die Unterbringung in einer Justizvollzugsanstalt wird mit einem durchschnittlichen Tageshaftkostensatz von rd. 144 € abgerechnet. Die Kosten für die Jugendhaft bzw. den Jugendarrest sind Bestandteil dieses Durchschnittswerts; sie werden nicht separat dargestellt.

Deutlich kostenintensiver wären Schaffung und Betrieb der ursprünglich angedachten fakultativ geschlossenen Einrichtung im Blockland geworden. Veranschlagt wurde für dieses Projekt ein Investitionsaufwand von rd. 10 Mio. €, um 24 Plätze zu schaffen, 12 für Bremen, 12 für Hamburg. Allein daraus hätte sich im Betriebsentgelt eine Belastung in Form des Schuldendienstes von rd. 60 Euro pro Tag ergeben (selbst bei einer Laufzeit von 25 Jahren und einem Kalkulationszins von 1,7 %) mithin mehr als das Doppelte dessen, was für die Einrichtung zur Haftvermeidung (27,37 €/Tag) entstehen würde. Und die Personal- und Sachkosten des Betriebs wären schon aufgrund der notwendigen Sicherheitsvorkehrungen ebenfalls deutlich höher ausgefallen.

Mit dem oben hergeleiteten Entgelt wäre ein kostendeckender Betrieb der Einrichtung zur Haftvermeidung nur bei einer Auslastung von (mindestens) 90 % (im Durchschnitt 6,3 belegte Plätze) gesichert. Bliebe die Auslastung dahinter zurück, müsste der Einrichtungsträger unverzüglich seine Kosten an die geringeren Erlöse anpassen, um Verluste zu vermeiden. Das ginge letztlich nur über Personalabbau, was aber praktisch schon aus arbeitsrechtlichen Gründen nicht bzw. nur ansatzweise funktionieren und bei einer so kleinen Einrichtung rasch zur völligen Betriebsunfähigkeit führen würde, weil auch bei stark rückläufiger Belegung kaum Personal frei gesetzt werden könnte, ohne die notwendige Rund-um-die-Uhr-Betreuung zu gefährden.

Lösen lässt sich das Problem dadurch, dass dem Einrichtungsträger ein nachträglicher Verlustausgleich zugestanden wird, was darauf hinausläuft, auch die (nachgewiesenermaßen) nicht belegten Plätze pro Tag mit dem o.g. Entgelt zu vergüten. Im Gegenzug müssten die im Fall einer Überauslastung (mehr als 90 %) entstehenden Gewinne zurückgezahlt werden (belegungsabhängiger Verlust- und Gewinnausgleich).

Das könnte durch folgende Klausel im Leistungserbringungsvertrag zwischen Jugendhilfeträger und Einrichtungsträger festgelegt werden:

„Für den Fall, dass die tatsächliche Belegung der Einrichtung hinter der (kalkulatorisch) vereinbarten zurückbleibt, erhält der Einrichtungsträger einen Verlustausgleich in Höhe der nachgewiesenen Minderbelegungstage x (z.B.) 85 % des vereinbarten Entgelts¹. Im umgekehrten Fall einer Überbelegung zahlt der Einrichtungsträger (z.B.) 85 % der durch die Mehrbelegungstage entstandenen Überschüsse an den Kostenträger zurück“.

¹ Die Reduzierung auf z.B. 85 % des vereinbarten Entgelts ist dadurch begründet, dass ein Teil der Kosten variabel ist (z.B. 15 %) und bei reduzierter Belegung automatisch entfällt (z.B. für Verpflegung).

Im Rahmen dieser Ausgleichsregelungen würde zugleich auch die ggfs. einzulösende Garantie der Miete und des Schuldendienstes (als Bestandteil des Einrichtungsentgelts) finanzwirksam.

Berechnungsbeispiele:

Jahr	tatsächl. Auslastung	Belegung Personen	tatsächl. BelegTage	Minder- BelegTage	Entgelt BelegTag	85 % Aus- gleichentgelt	(-) Nach- oder (+) Rückzahlung
1	90%	6,30	2300	0	360,00 €	306,00 €	0 €
2	80%	5,60	2044	-256	360,00 €	306,00 €	-78.183 €
3	40%	2,80	1022	-1022	360,00 €	306,00 €	-312.732 €
4	95%	6,65	2427	128	360,00 €	306,00 €	39.092 €

Wären im Jahresdurchschnitt nur 2,8 Plätze belegt, müsste der Jugendhilfeträger für das betreffende Jahr rd. 312 T€ nachzahlen. Bei einer (Über-) Belegung von 6,65 Plätzen könnte er 39 T€ zurückfordern.

Ohne einen solchen Ausgleichsmechanismus wird eine Einrichtung dieser Größe und Art, deren Belegung durch Entscheidungen der Jugendgerichte gesteuert wird, unter dem Gesichtspunkt finanzieller Risiken letztlich nicht zu betreiben sein. Für den Kostenträger heißt das, die Vergütung auch für die Zeiträume zahlen zu müssen, in denen keine oder nur eine geringe Belegung der Einrichtung zustande kommt.

Dieser Ausgleichsmechanismus gilt aufgrund ihres Sonderstatus ausschließlich für diese Einrichtung und hat insofern keine Präcedenzwirkung. Eine Risikominderung durch außerordentliche Kündigungsrechte ist unrealistisch, da dann ein Mietvertrag nicht zustande käme.

Sollte sich im weiteren Verlauf dennoch erweisen, dass (anhaltend) kein Bedarf mehr für Haftvermeidungsfälle existiert, bleibt schließlich noch die Möglichkeit einer Umwidmung der Einrichtung für andere Zielgruppen mit Hilfebedarfen nach dem SGB VIII oder SGB XII. Auch diese Option soll von vornherein vertraglich mit dem Einrichtungsträger abgesichert werden.

Der Ortsbeirat Burglesum wurde über die Absicht, die Einrichtung zur Haftvermeidung in der Käthe-Kollwitzstr. anzusiedeln, mehrfach informiert, zuletzt am 31.5.2017

C. Alternativen

Die Garantieübernahme für die Mietzahlungen und den Schuldendienst aus dem Umbau- und Sanierungsdarlehen ist unabdingbare Voraussetzung für die Realisierbarkeit des Projekts „Käthe-Kollwitz-Str.“. Anderenfalls müsste weiter nach Alternativobjekten von Anbietern gesucht werden, die - entgegen jeder Wahrscheinlichkeit - bereit wären, etwaige Zahlungsausfallrisiken durch Unter- oder Nichtbelegung der Einrichtung in Kauf zu nehmen. Dasselbe gilt für das hohe Verlustrisiko durch Unter- oder Nichtbelegung während des Betriebs der Einrichtung.

D. Finanzielle und personalwirtschaftliche Auswirkungen/ Genderprüfung/ Wirtschaftlichkeitsprüfung

Die wirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen sind unter B. im Detail dargestellt. Bezogen auf den Gesamtnutzungszeitraum von 10 Jahren erfordern Schaffung und Betrieb der Einrichtung die Bereitstellung von Haushaltsmitteln in Höhe von ca. 8,3 Mio. €, pro Jahr also ca. 830 T€. Die Finanzierung dieser Mittel wird von der Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport innerhalb des Sozialleistungshaushaltes dargestellt. Angestrebt wird eine Inbetriebnahme der Einrichtung spätestens Anfang 2018.

Für die Finanzierung der Maßnahme in den Jahren 2018 bis 2027 ist das Einholen einer Verpflichtungsermächtigung durch den Haushalts- und Finanzausschuss erforderlich, weil durch die Vereinbarung eines belegungsabhängigen Verlust- und Gewinnausgleichs der Einrichtungsträger unabhängig von der tatsächlichen Belegung eine Mindestsumme als Entgelt zugesichert bekommt. Überschlägig gerechnet sind das ca. 306 € pro Tag und Platz (85 % von 360 € = Entgelt bei Belegung), so dass für den Gesamtzeitraum von 10 Jahren die Zahlungsverpflichtung sich auf maximal rd. 7,82 Mio. € aufsummieren würde.

Für einstweilige Unterbringungen in der Einrichtung zur Haftvermeidung auf Basis eines Unterbringungsbefehls des Jugendgerichts zur Sicherung eines Strafverfahrens nach § 71 des Jugendgerichtsgesetzes hat der Senator für Justiz und Verfassung die Kosten zu tragen. Sein Anteil an den Gesamtkosten ergibt sich aus den durch Unterbringungsbefehle verursachten Belegungstagen der Einrichtung und ist auf der Basis des vereinbarten Tagessatzes einzelfallbezogen der Senatorin für Soziales, Jugend und Frauen zu erstatten.

Es ist damit zu rechnen, dass die Mehrzahl der Plätze durch männliche Jugendliche in Anspruch genommen wird. Weitere Genderaspekte sind von der Schaffung der Einrichtung nicht berührt.

E. Beteiligung/Abstimmung

Die Senatskanzlei, die Senatorin für Finanzen und der Senator für Justiz und Verfassung haben der Vorlage zugestimmt.

F. Öffentlichkeitsarbeit / Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Einer Veröffentlichung über das zentrale elektronische Informationsregister steht nichts entgegen.

G. Beschluss

1. Der Senat stimmt entsprechend der Vorlage 1499/19 der Schaffung der Einrichtung zur Haftvermeidung für straffällig gewordene Jugendliche und junge Volljährige zu.
2. Der Senat stimmt zu, dass aufgrund des besonderen Status der Einrichtung und aufgrund des außergewöhnlich hohen Belegungs- und Finanzierungsrisikos die Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport zur Absicherung von Zahlungsausfällen durch Unter- oder Nichtbelegung in Bezug auf die Miete und den Schuldendienst Garan-

tieerklärungen abgeben sowie ein Verfahren eines nachträglichen belegungsabhängigen Verlust- und Gewinnausgleichs vereinbaren wird.

3. Der Senat stimmt der Erteilung einer Verpflichtungsermächtigung in Höhe von voraussichtlich maximal 7,82 Mio. € mit einer Abdeckung aus den Sozialleistungsausgaben im Zeitraum 2018 bis 2027 zu und bittet die Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport, über die Senatorin für Finanzen die erforderlichen haushaltsrechtlichen Ermächtigungen durch den Haushalts- und Finanzausschuss einzuholen.

Anlage Verpflichtungserklärungen

1) Garantie der Miete

„Unter Bezugnahme auf den Mietvertrag vom 2017

zwischen
dem/der Vermieterin/Vermieter der Immobilieund

der als Betreiber der Einrichtung zur Haftvermeidung für Jugendliche und junge Erwachsene

der in Ziffer ... für den Zeitraum vom 2017 bis zum2027 eine Kaltmiete von,... € pro Monat für ein Kontingent von 7 Plätzen festlegt, bestätige ich Ihnen, dass ich im Falle einer die Entrichtung der Miete gefährdenden Störung oder einer Beendigung des Leistungserbringungsvertrages zwischen der Stadt Bremen als Träger der öffentlichen Jugendhilfe und dem Betreiber der Einrichtung die Weiterzahlung des Mietzinses für die Dauer des Mietverhältnisses garantiere und ggfs. auch für einen eingetretenen Mietausfall einstehe.

Im Falle eines erforderlich werdenden Wechsels des Einrichtungsträgers benenne ich eine/n geeignete/n Nachfolgerin/Nachfolger, gegen die/den Ihrerseits kein wichtiger Grund zur Ablehnung besteht“.

2) Garantie des Schuldendienstes

„Unter Bezugnahme auf den Darlehensvertrag vom 2017

zwischen
der als Betreiber der Einrichtung zur Haftvermeidung für Jugendliche und junge Erwachsene in der Käthe-Kollwitz-Str. 1, 28717 Bremen und

der Bank..... als Darlehensgeber,

über ein Umbau- und Sanierungsdarlehen in Höhe von 300 T€ mit einer Laufzeit von 10 Jahren, bestätige ich, dass ich im Falle einer die ordnungsgemäße Bedienung des Schuldendienstes gefährdenden Störung oder einer Beendigung des Leistungserbringungsvertrages zwischen der Stadt Bremen als Träger der öffentlichen Jugendhilfe und dem Betreiber der Einrichtung die fortlaufende Erfüllung sämtlicher Haupt- und Nebenforderungen aus dem Kreditvertrag garantiere und ggfs. auch für einen bereits entstandenen Zahlungsausfall einstehe“.