

**Vorlage
für die Sitzung
der städtischen Deputation
für Soziales, Jugend und Integration
am 15.02.2018**

**Insolvenzantrag Akademie Lothar Kannenberg
Fragenkataloge der Fraktion der CDU vom 11. Dezember 2017**

A. Problem

Die Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport hat zur Sitzung der städtischen Deputation für Soziales, Jugend und Integration am 30. November 2017 die von den Fraktionen der CDU, Linken und FDP vorgelegten Fragenkataloge beantwortet (Insolvenzantrag Akademie Lothar Kannenberg: Fragekataloge der Fraktionen der CDU, der Linken und der FDP, Vorlage 190/19). Im Nachgang zur Sitzung hat sich die Fraktion der CDU mit E-Mail am 11. Dezember 2017 an das Ressort gewandt und einen weiteren Fragenkatalog vorgelegt. Ferner bat die Fraktion der CDU darum, den Bericht der Innenrevision und die Höhe der offenen Forderung der Freien Hansestadt Bremen gegen die Akademie Lothar Kannenberg möglichst schnell in der Deputation zu thematisieren.

B. Lösung

Nachdem das Amtsgericht Walsrode am 01. November 2017 über den vorläufigen Insolvenzantrag der Akademie Lothar Kannenberg GmbH entschieden hat, wurde nunmehr am 26. Januar 2018 das Insolvenzverfahren beim Amtsgericht eröffnet.

Aufgrund des Insolvenzantragsverfahrens und des aktuell stattfindenden Insolvenzverfahrens findet eine Verfahrensprüfung bezogen auf Antragsstellung, Leistungs- und Entgeltvereinbarungen und Abrechnungen durch die Innenrevision der Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport statt. Der Bericht der Innenrevision liegt noch nicht vor. Nach voraussichtlicher Fertigstellung des Berichtes bis zur Sommerpause 2018 wird der Deputation für Soziales, Jugend und Integration über die Ergebnisse und Schlussfolgerungen des Berichts der Innenrevision berichtet.

Die Rückforderungen aus Spitzabrechnung belaufen sich zum Stichtag 31.01.2018 auf rund 2,8 Mio. Euro. Sie haben sich damit durch die zwischenzeitlich vom Träger eingereichten und vom Amt für Soziale Dienste geprüften Abrechnungen gegenüber den zu Beginn des Insolvenzantragsverfahrens festgestellten rund 1,8 Mio. Euro um rund 1,0 Mio. Euro erhöht. Zusammen mit der Rückforderung geleisteter Abschlagszahlungen in Höhe von unverändert rund 3,8 Mio. Euro sowie geleisteten Mietzahlungen in Höhe von rund 0,5 Mio. Euro ergibt sich ein Forderungsbestand von rund 7,1 Mio. Euro. Dem stehen zum Stichtag 31.01.2018 durch das Amt für Soziale Dienste anerkannte Forderungen der Akademie Kannenberg aus Spitzabrechnung in Höhe von rund 3,2 Mio. Euro, Forderungen hinsichtlich nachzuzahlender Entgelte in Höhe von rund 0,3 Mio. Euro sowie eine Forderung aus Um- und Einbaumaßnahmen in einer Einrichtung von rund 0,1 Mio. Euro gegenüber. Durch die Forderungen der Akademie Kannenberg in Höhe von ins-

gesamt rund 3,6 Mio. Euro reduziert sich der Forderungsbestand der FHB rechnerisch auf rund 3,5 Mio. Euro.

Die Aufrechenbarkeit dieser und möglicherweise weiterer, noch zu prüfender Forderungen ist Gegenstand der laufenden Klärung zwischen dem Ressort und der Akademie Lothar Kannenberg GmbH bzw. dem vom Gericht eingesetzten Sachwalter im Rahmen des vom Amtsgericht Walsrode am 26.01.2018 eröffneten Insolvenzverfahrens. Das Amtsgericht Walsrode hat die Gläubiger aufgefordert, ihre Forderungen bis zum 26.02.2018 beim Sachwalter anzumelden. Eine Prognose über Dauer und Ergebnisse des nachfolgenden Verfahrens und über die Befriedigung der Forderungen der FHB aus der Insolvenzmasse ist gegenwärtig noch nicht möglich.

Die Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport beantwortet die eingereichten Fragen darüber hinaus wie folgt:

Liquiditätsnachweis und Betriebserlaubnis

1. Wie war es um die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage (VFE-Lage) der Akademie Kannenberg bei ihrem ersten Tätigwerden in Bremen als freier Träger der Jugendhilfe bzw. bei der Schaffung der ersten Einrichtung bestellt? Inwieweit lagen Plandaten über die künftige VFE-Lage vor? Welche Daten lagen über die Beteiligungsstruktur des Trägers vor (siehe hierzu auch Frage 26-28)? Welche Schlüsse zog das Ressort aus der vorhandenen und absehbaren Liquiditätslage des Trägers?

Der Träger Akademie Lothar Kannenberg wurde zunächst nur im Rahmen der flexiblen mobilen Betreuung zur Entlastung der Inobhutnahme der bestehenden Bremer Einrichtungen über die Makarenko Schifffahrt GmbH tätig. Vor der Betriebsaufnahme der Einrichtung in der Rekumer Straße 12, der ersten Einrichtung der Lothar Kannenberg Akademie, wurde der Makarenko Schifffahrt GmbH im Oktober 2014 die Erlaubnis zum Betrieb für diese Einrichtung gem. § 45 SGB VIII erteilt. Die Erlaubnis zum Betrieb der Akademie Lothar Kannenberg wurde im Rahmen der Umbenennung und Sitzverlegung von Makarenko Schifffahrt GmbH in die Akademie Lothar Kannenberg am 25.05.2016 wirksam. Der Träger reichte hierzu als Nachweis einen Auszug aus dem Handelsregister (HRB 204830) ein.

§ 45 SGB VIII Abs. 3 legt die Prüfung der Voraussetzungen für den Betrieb einer Jugendhilfeeinrichtung fest. Danach hat der Träger ein pädagogisches Konzept vorzulegen sowie die Eignung des Personals nachzuweisen. § 45 Abs. 3 SGB VIII gibt nicht vor, in welcher Form zu prüfen ist, ob die wirtschaftlichen Voraussetzungen für den Betrieb einer Einrichtung gegeben sind. Das Land Bremen hat diese Prüfung in den „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“ konkretisiert.

Dazu Näheres in den Ausführungen zu Frage 2.

2. Wie wurde die Liquidität des Trägers zu Erteilung der Betriebserlaubnis gemäß 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“ nachgewiesen? Wo sind die Nachweise dokumentiert?

Gemäß 3.5 der einschlägigen Richtlinien gilt:

„Ein Nachweis der wirtschaftlichen Sicherheit des Trägers über 2 Monate wird vorausgesetzt und ist gegenüber dem Landesjugendamt zu belegen (liquide Reservemittel in Höhe des Entgelts für 2 Monate pro Platz).“

Um diese Bedingung zu erfüllen, hätte den zwischen Herbst 2014 und Frühjahr 2016 exponentiell steigenden Zugangszahlen eine ebenso exponentiell wachsende Steigerung liquider Reservemittel der Jugendhilfeträger gegenüber stehen müssen. Eine solche Parallelität zwischen einem außerordentlichen und historisch einmaligen Zugang ins System der Jugendhilfe auf der einen und der Steigerung liquider Reservemittel auf der anderen Seite war und ist betriebswirtschaftlich unmöglich darzustellen. Im Gegenteil: In der damaligen Situation haben Jugendhilfeträger Gebrauch von ihren liquiden Mitteln machen müssen, um die erste Phase der Inbetriebnahme neuer Einrichtungen überhaupt finanzieren zu können.

Allerdings konnte die Senatorische Behörde für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport die wirtschaftlichen Voraussetzungen als gegeben annehmen, da sie selbst Kostenträger für die anfallenden Kosten war und ist. Angesichts der Zuwanderungssituation konnte die Behörde von einer Ertragslage ausgehen, die solide wirtschaftliche Verhältnisse möglich gemacht hätte.

Gemäß 3.5 der einschlägigen Richtlinien ist das Landesjugendamt zudem,

„unverzüglich über wirtschaftliche Schwierigkeiten einer Einrichtung zu informieren, die den Bestand des Betriebes gefährden können“.

In der Regelung kommt zum Ausdruck, dass der Vorschriftgeber die Verantwortung für die Einhaltung der wirtschaftlichen Voraussetzungen beim Einrichtungsträger sieht; gesichert wird diese nicht über eine Vorschrift zur Kontrolle der wirtschaftlichen Betriebsführung, sondern über die Meldepflicht des Trägers. Ergeben sich in diesem Verfahren Hinweise auf wirtschaftliche Schwierigkeiten, leitet der Jugendhilfeträger eine genauere Prüfung ein.

Das wirtschaftliche Problem, das die Akademie Kannenberg ins Insolvenzverfahren geführt hat, besteht offenkundig nicht im Fehlen liquider Mittel zu Beginn ihrer Tätigkeit in Bremen.

3. Wenn die Liquidität des Trägers nicht gegeben war (siehe Frage 2) warum wurde die Betriebserlaubnis (auf welcher Rechtsgrundlage) dennoch erteilt? Wie oft kam es in den letzten fünf Jahren vor, dass freien Trägern Abschläge zur Herstellung der Liquidität gezahlt wurden? Gehört es zu den Aufgaben der Jugendhilfe, diese Liquidität freier Träger herzustellen? Wie verfahren andere Kommunen bzw. Gebietskörperschaften vergleichbarer Größe (beispielsweise Münster oder Neustadt am Rübenberge) und welche Rechtsgrundlagen kommen dort zur Anwendung?

Es konnte zum Entscheidungszeitpunkt davon ausgegangen werden, dass die Liquidität der Einrichtungsträgers über die abzuschließenden Entgeltvereinbarungen und den zu erwartenden Auslastungsgrad der Einrichtungen gesichert sein wird. Diese in der Anfangsphase einer neuen Betriebsaufnahme auch faktisch herzustellen, ist der Träger der öffentlichen Jugendhilfe nach § 14 Abs. 2 des Bremischen Landesrahmenvertrages nach § 78f SGB VIII gehalten. Danach ist die Zahlungsweise so zu regeln,

„dass hieraus für den Träger der jeweiligen Einrichtung keine Liquiditätsprobleme entstehen“.

Von dem Hintergrund dieser Liquiditätssicherung wurde in der besonderen Ausnahmesituation der Jahre 2014 bis 2016 auf eine zusätzliche Liquiditätsbereitstellung durch den Einrichtungsträger vor Betriebsaufnahme verzichtet, da sonst die kurzfristige Sicherstellung der Betreuung und Versorgung von bis zu 800 Jugendlichen und jungen Erwachsenen nicht zustande gekommen wäre. In diesem Abwägungsprozess war der Verzicht auf eine richtliniengetreue Anwendung der Zwei-Monats-Liquiditätsregel (s.o.) unvermeidlich.

Die in den Jahren 2014 bis 2016 vereinbarten Abschlagszahlungen an Träger der Jugendhilfe sind in der **Tabelle 4: Abschlagszahlungen an alle Träger** der Deputationsvorlage für die Sit-

zung am 30.11.2017 aufgelistet. In den verbleibenden Jahren des nachgefragten Zeitraums von fünf Jahren, also 2012 und 2013, wurden keine Abschlagszahlungen gewährt. Der Anstieg der Zugangszahlen war in diesem Zeitraum zwar schon erheblich, er hat aber keine gesonderten Maßnahmen zur schnellen Schaffung von Plätzen in der Jugendhilfe erforderlich gemacht.

In den Jahren 2014 bis 2017 gestaltete sich die Herausforderung zum Schaffen von Unterbringungs- und Betreuungsplätzen in der Erstaufnahme und Inobhutnahme für Bundesländer und Kommunen sehr unterschiedlich. Das gilt insbesondere für die Zugangssituation in der Zeit vor Ende 2015, zu der eine Abgabe von Jugendlichen an andere Kommunen rechtlich noch ausgeschlossen war. Bremen gehörte zu den wenigen bundesweit zentralen Anlaufpunkten für unbegleitete Minderjährige Ausländer. Kein anderes Bundesland hat, bezogen auf seine Einwohnerzahl, vor ähnlichen Herausforderungen gestanden. Berlin, siebenmal so groß wie Bremen, hat im Jahr 2015 zweimal so viele umA aufgenommen wie Bremen (4.252). Hamburg, mehr als dreimal so groß wie Bremen, hat im Jahr 2015 anderthalb mal so viele umA aufgenommen wie Bremen (3.240). Die Stadt Münster, halb so groß wie Bremen, hat im Jahr 2015 weniger als ein Zehntel der Jugendlichen aufgenommen (204), aus Neustadt am Rünenberge (rund 45.000 Einwohner) wurden nennenswerte Zugänge und vergleichbare Verhältnisse wie in Bremen nicht berichtet.

In Kommunen mit hoher Anforderung wurden nach den jeweils lokalen Gegebenheiten unterschiedliche Verfahren auch der Finanzierung angewendet. Dazu gehörte auch das Instrument der Abschlagszahlungen zur Sicherung der Liquidität der Leistungserbringer. Die Rechtsgrundlagen für solche Verfahren in diesen Städten fußen, wie in Bremen, auf dem SGB VIII. Bekannt geworden ist vor allem aus München (1,4 Millionen Einwohner, 10.319 umA in 2015), dass es für einzelne Träger im Zuge der kurzfristigen Bereitstellung von Unterkünften und Personal zu erheblichen wirtschaftlichen Problemen gekommen ist, weil die Finanzierungsverfahren der Kommune den damaligen Anforderungen nicht gerecht geworden sind.

4. Auf welcher Grundlage wurde die weiterhin bestehende Liquiditätsproblematik im Oktober 2016 noch als abhilfefähig eingeschätzt?

Ab September/Oktober 2016 haben die Fachabteilung und später gelegentlich auch die Ressortleitung Gespräche mit der Akademie Lothar Kannenberg zur Frage des Rückzahlungsmodus für die geleisteten Abschlagszahlungen geführt. Die zu diesem Zeitpunkt getroffene Annahme, dass eine mögliche Liquiditätsproblematik des Trägers noch abhilfefähig ist, begründet sich darin, dass der Träger allen der Behörde bekannten Zahlungsverpflichtungen wie Löhnen/Gehältern, Mieten und anderen Betriebskosten ohne Versäumnisse nachgekommen ist und der Träger durch noch nicht vollständig abgerechnete Forderungen mit erheblichen Nachzahlungen rechnen konnte.

Zahlung und Berechnung von Abschlägen

5. Wie wurde die Rechtsgrundlage für die Auszahlung von Abschlägen geprüft? Welches Ergebnis ergab die Prüfung? Wer hat diese Prüfung wann durchgeführt?

Die Rechtsgrundlage für Abschlagszahlungen ist der in der Antwort auf Frage 3 genannte § 14 Abs. 2 des Bremischen Landesrahmenvertrags nach § 78f SGB VIII. Danach ist die Zahlungsweise so zu regeln,

„dass hieraus für den Träger der jeweiligen Einrichtung keine Liquiditätsprobleme entstehen“.

6. Warum hat die Behörde auf das Vorlegen einer Abschlagsrechnung bzw. Rückzahlungskalkulation durch den Träger verzichtet? Wie wurden die vorgelegten Anspruchsforderungen von der Behörde plausibilisiert? Warum wurde nicht wenigstens geprüft, ob eine Kontrolle in den Abschlagsverträgen mit dem Träger verankert werden kann?

Die Antwort ergibt sich aus den Ausführungen zu den Fragen 5 und 7.

7. Wie und anhand welcher konkreten Dokumente wurden die Forderungen der Akademie Kannenberg durch die Behörde plausibilisiert?

Für die Plausibilisierung der Höhe der Abschlagszahlungen wurden für jede Einrichtung die vereinbarte Platzzahl, die tatsächliche Belegung sowie die Anzahl der genehmigten Fach- und Hilfskräfte herangezogen. In die Anhaltswerte für die Abschlagszahlungen sind darüber hinaus – soweit vorhanden – Kosten vergleichbarer Einrichtungen eingeflossen. Anschließend wurde auf den so ermittelten Bedarf ein Sicherheitsabschlag von in der Regel 20 Prozent in Abzug gebracht.

8. Auf welchen Zeitraum wurden Investitionskosten in die a) vorläufigen und b) in die endgültigen Entgeltvereinbarungen aufgenommen? Wie lange hätte die jeweilige Einrichtung betrieben werden müssen, damit die Investitionskosten über die Zahlung von Entgelten gedeckt sind bzw. sich amortisieren?

Bei Eigeninvestitionen eines Einrichtungsträgers entstehen Investitions(folge)kosten in Form von Abschreibungen, Zinsen und Instandhaltungsaufwand; bei Mietobjekten tritt an die Stelle der Abschreibungen und Zinsen die vertraglich vereinbarte Miete. Da es sich bei den von der Akademie Kannenberg genutzten Immobilien durchweg um Mietobjekte handelt, besteht der Hauptteil der Investitionskosten aus dem Mietzins. Soweit kalkulatorische Kosten in Form von Abschreibungen auf vom Einrichtungsträger beschaffte Investitionsgüter für Geschäfts- und Betriebsausstattung, Fahrzeuge und anderes zu berücksichtigen waren, wurde die Mietlaufzeit als Orientierung für die Abschreibungsdauer herangezogen. Bei einer Mietdauer von z.B. fünf Jahren wurden die Anlagegüter also ebenfalls höchstens über fünf Jahre abgeschrieben. Soweit die wirtschaftliche Nutzungsdauer von Anlagegütern unterhalb der Mietdauer lag, wurde auch nur die reguläre (kürzere) Abschreibungsdauer zugrunde gelegt. Bei Übernahme gebrauchter Ausstattungsgegenstände wurde die geschätzte Restlaufzeit zur Ermittlung der Abschreibungen angesetzt. Insofern sind die Rückflüsse des vom Einrichtungsträger investierten Kapitals immer dann vollständig sichergestellt, wenn die tatsächliche Betriebsdauer der vereinbarten Mietlaufzeit der Immobilie entspricht. Andernfalls verbleiben Rest(buch)werte, die der Einrichtungsträger durch Veräußerung der Anlagegüter decken muss, wenn er nicht selbst Möglichkeiten zur Weiterverwendung dieser Güter an anderer Stelle hat.

9. Wurden auch in 2017 Abschläge an freie Träger der Jugendhilfe gezahlt? Wenn ja, an wen und aus welchen Gründen? Ist für die Zukunft geplant gesetzgeberisch tätig zu werden, um die Zahlung von Abschlägen rechtlich abzusichern und die damit verbundenen Risiken für den öffentlichen Träger der Jugendhilfe zu minimieren?

In 2017 wurden keine Abschläge an freie Träger der Jugendhilfe gezahlt. Eine Notwendigkeit zur Herstellung von Liquidität bei der Errichtung von Einrichtungen der Jugendhilfe war zu diesem Zeitpunkt nicht mehr gegeben.

Eine Notwendigkeit, gesetzliche Absicherungen für solche Abschlagszahlungen auf den Weg zu bringen, wird nicht gesehen. Bei den vor 2014/2015 in seltenen Einzelfällen geleisteten Abschlagszahlungen ist es in keinem Fall zu Verlusten für die Stadtgemeinde Bremen gekommen, die Abschläge wurden in voller Höhe zurückgezahlt.

10. Hätte Bremen nicht auch besonders für die schwierigen umA als öffentlicher Jugendhilfeträger aktiv werden können? Wenn ja, warum ist man nicht in die Richtung aktiv geworden? Wäre die Kontrolle über die eingesetzten finanziellen Mittel eher gegeben gewesen, wenn Bremen als öffentlicher Träger aktiv geworden wäre?

Prinzipiell ist es möglich, dass der öffentliche Jugendhilfeträger, hier also das Amt für Soziale Dienste, eigene Einrichtungen für Erziehungshilfeleistungen betreibt. Dies wurde im Zusammenhang mit der Sicherstellung der Betreuung von bestimmten Zielgruppen von Jugendlichen auch geprüft. Ein solches Vorhaben wurde jedoch verworfen, da dazu die Gründung eines städtischen Betriebes, vorzugsweise in Form eines Eigenbetriebes, erforderlich gewesen wäre, was erheblichen Zeit- und Personalaufwand bedeutet hätte. Unter dem Handlungsdruck der Jahre 2014 bis 2016 kam eine solche Lösung daher nicht in Betracht.

Bei Überlegungen zu eigenen Einrichtungen der öffentlichen Hand ist im Übrigen der Subsidiaritätsgrundsatz nach § 4 Abs. 2 SGB VIII zwingend zu beachten:

„Soweit geeignete Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen von anerkannten Trägern der freien Jugendhilfe betrieben werden oder rechtzeitig geschaffen werden können, soll die öffentliche Jugendhilfe von eigenen Maßnahmen absehen.“

Eigenbetriebe unterliegen einer dichten Kontrolle durch verschiedene Gremien, eine Überprüfung der Einnahmen und Ausgaben ist dadurch gegeben.

Kontrollen des öffentlichen Jugendhilfeträgers

11. Hätte § 8 Absatz 2 des Landesrahmenvertrags eine Kontrolle der Finanzen der Akademie Lothar Kannenberg ermöglicht, wenn die Weiterführung des Betriebs und damit das Wohl der Jugendlichen in Gefahr gewesen wäre? (beispielsweise bei Erwähnung drohender Insolvenz von Februar 2016) Hätte § 8 Absatz 2 des Landesrahmenvertrags ferner eine Buchprüfung ermöglicht?

Anders als im SGB XII gibt es im Vertragsrecht des SGB VIII ausdrücklich keine Vereinbarung zur Prüfung der Qualität und Wirtschaftlichkeit, sondern nur eine sog. Qualitätsentwicklungsvereinbarung. Aus dem Entstehungszusammenhang des Gesetzes ergibt sich zur Begründung, dass pädagogische Leistungen für Kinder und Jugendliche aufgrund ihrer Besonderheit, individuelle Beziehungsarbeit zu sein, sich nur sehr bedingt eignen, wirtschaftlichen Kontrollfunktionen ausgesetzt zu werden.

Schon aus dem gesetzlichen Begriff ergibt sich, dass, soweit der Landesrahmenvertrag dennoch die Öffnung hin zu einem Prüfrecht beinhaltet, dieses ausschließlich die Qualität der vereinbarten Leistung zum Gegenstand haben kann, und dies auch nur dann, wenn konkrete Anhaltspunkte bzw. Erkenntnisse vorliegen, die Zweifel an der Qualität der Leistungserbringung begründen.

Als Grundlage für eine Finanzkontrolle bis hin zur Buchprüfung, wie sie im Zuwendungsrecht möglich ist, kann diese Regelung selbst bei weiter Begriffsauslegung nicht herangezogen werden.

12. Wurde zumindest geprüft, ob aus § 8 Absatz 2 des Landesrahmenvertrags ein Kontrollrecht gegenüber dem freien Träger erwächst? Wenn ja, durch wen, wann und mit welchem Ergebnis? Wenn nein, warum wurde diese Prüfung rechtlicher Möglichkeiten nicht zumindest in Betracht gezogen?

Wie in der Antwort zu Frage 11 dargestellt, gibt es ein (eingeschränktes) Kontrollrecht, das bei begründetem Zweifel an der Qualität der zu erbringenden Betreuungsleistung wirksam wird, und zwar in Form einer Nachprüfung, ob die verlangten Qualitätsmerkmale erfüllt sind, insbesondere ob die vereinbarte Personalausstattung als zentrales Merkmal der Strukturqualität tatsächlich gegeben ist.

Darüber geben grundsätzlich die fortlaufenden Personalmeldungen an das für die Betriebserlaubnisse zuständige Landesjugendamt Aufschluss.

13. Gab es je Zweifel an der Meldung der AKLK wie viele Jugendliche jeweils in den Einrichtungen leben? Hat der Träger verzogene Jugendliche spät oder gar nicht der Behörde rückgemeldet? Wie wird überprüft, dass die Leistung gegenüber einem Jugendlichen für einen bestimmten Zeitraum durch die AKLK erbracht worden ist? In wie vielen Fällen haben unbegleiteten minderjährigen Ausländer (umA), die bereits in einer Einrichtung lebten, Bremen mit unbekanntem Ziel verlassen? Wie findet in solchen Fällen eine Prüfung der Angaben des Trägers zur Aufenthaltsbeendigung statt?

Es gab keine Anlässe zu Zweifeln an den Meldungen der Akademie Lothar Kannenberg über die Anzahl der Jugendlichen in den jeweiligen Einrichtungen. Der Träger führte und führt Namenslisten zu den in seinen Einrichtungen lebenden Jugendlichen, die dem örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe übermittelt werden. Beendigungen von Maßnahmen für einen Jugendlichen bei einem Träger erfolgen regelhaft durch das zuständige Casemanagement. Wie viele Jugendliche selbstgewählt die Inobhutnahme durch Verlassen der Stadtgemeinde Bremen beendet haben, ist statistisch nicht erfasst. Es war und ist allen Beteiligten bekannt, dass insbesondere in den Jahren 2015 und 2016 Jugendliche die Inobhutnahme eigenständig beendet haben. Einige von ihnen befanden sich zu diesem Zeitpunkt quasi auf der „Durchreise“ mit unterschiedlichen Zielen in Deutschland, aber auch in Skandinavien oder Großbritannien. Über diese Sachverhalte, die nicht nur die Einrichtungen der Akademie Kannenberg betrafen, ist auch in der Deputation und in der Bremischen Bürgerschaft mehrfach berichtet worden.

Hinweise über die Nichterfüllung vereinbarter Leistungen könnten vor allem beim Casemanagement, bei der Amtsvormundschaft oder der Heimaufsicht (Landesjugendamt) eingehen. Diese sind verpflichtet, solchen Hinweisen nachzugehen. Bezüglich der Akademie Kannenberg gibt es trotz mehrfacher anlassbezogener Kontrollen durch das Landesjugendamt keine nachgewiesenen Verstöße gegen die Leistungsbeschreibung.

14. Hat die Akademie Kannenberg selbst gemeldet, dass die Fortführung des Betriebs aus wirtschaftlichen Gründen gefährdet ist? Wenn nein, hat die Akademie Kannenberg damit ihre Meldepflichten aus § 47 SGB VIII und § 11 BremAGKJHG verletzt? Welche Schlüsse zieht die Senatorin aus der Nicht-Meldung für die künftige Zusammenarbeit mit diesem Träger?

Der Träger hat nach Kenntnis des Jugendamtes und des Landesjugendamtes keine Meldepflichten verletzt. Nach Einschätzung dieser Institutionen war der Träger davon ausgegangen, dass auf dem Weg der Verhandlungen mit der Senatorischen Behörde und im Zuge der Spitzabrechnungen im Amt für Soziale Dienste umfangreiche Nachzahlungen erfolgen würden. Er hat seine wirtschaftliche Situation insofern falsch eingeschätzt und die faktische Gefährdungslage nicht rechtzeitig erkannt.

Die Klärung der weiteren Zusammenarbeit mit der Akademie Lothar Kannenberg wird nicht möglich sein, bevor das Ergebnis des Insolvenzantragsverfahrens vorliegt.

Fachverfahren OK.JUG

15. Waren der Behörde Probleme bzw. Funktionslücken mit dem Fachverfahren OK.JUG bekannt und wenn ja, ab wann genau? Welche Probleme bzw. Funktionslücken waren es genau? Wie ist die Behörde mit dieser Erkenntnis umgegangen?

Es gibt im hier beschriebenen Zusammenhang keine Probleme bzw. Funktionslücken in OK.JUG. OK.JUG arbeitet den Anforderungen im Regelbetrieb entsprechend einzelfallbezogen und ist folglich nicht auf den Umgang mit Abschlagszahlungen ausgerichtet.

16. Waren auch der Senatorin die Probleme bzw. Funktionslücken mit dem Fachverfahren OK.JUG bekannt und wenn ja ab wann genau? (bitte Angabe eines möglichst konkreten Datums) Wie ist die Senatorin mit dieser Erkenntnis umgegangen?

Die Antwort ergibt sich aus den Ausführungen zu Frage 15.

17. Wann genau wurde die Nachfolgesoftware für OK.JUG ausgeschrieben? Wie ist der aktuelle Stand der Beschaffung? Zu wann rechnet die Senatorin mit einer technischen Einführung?

Das Vergabeverfahren zur Nachfolgesoftware für OK.JUG wurde am 17. August 2017 gestartet und an die EU-Bekanntmachung versandt.

Am 19. Dezember 2017 endete die Frist zur Angebotsabgabe. Nach Prüfung der Angebote werden die Verhandlungen mit den Bietern beginnen, die voraussichtlich im zweiten Quartal 2018 abgeschlossen sein werden. Nach jetzigem Stand ist mit der finalen Einführung des neuen Fachverfahrens zum 1. Januar 2020 zu rechnen.

Ausstattung der Vertragsstelle

18. Wie hoch genau ist der Bearbeitungsrückstand? Wie viele Verträge hätten 2017 abgeschlossen werden müssen (Soll), wie viele Verträge wurden wirklich abgeschlossen (Ist)? Bis wann sollen die Verhandlungen zwischen Soll und Ist abgeschlossen sein?

Es gibt kein einfaches und eindeutiges Kriterium für „Rückstände“; sie können deshalb auch nicht genau beziffert werden.

Zurzeit existieren rund 1.000 Vertragsbeziehungen für soziale Einrichtungen und Dienste mit unterschiedlichen Vereinbarungszeiträumen. Laufen sie durch Fristablauf oder Kündigung aus, sollten sie grundsätzlich sofort prospektiv neu verhandelt werden, so dass keine vertragslosen Zeiträume entstehen. Gelingt dies nicht, gibt es dennoch weiterhin gültige und abrechenbare Entgelte, da im Leistungserbringungsrecht eine Fortgeltungsklausel enthalten ist, der zufolge die ausgelaufenen Entgelte bis zum Inkrafttreten neuer Vereinbarungen weiter gelten (§ 78d Abs. 2 SGB VIII bzw. § 77 Abs. 2 SGB XII).

Im Idealfall sollten Vertragsabschlüsse innerhalb von 6 Wochen nach Antragstellung auf Neuverhandlung erfolgen, weil nach Ablauf dieser Frist die jeweils zuständige Schiedsstelle angerufen werden kann, die dann anstelle der Vertragsparteien die Vergütung festsetzt (§ 78g Abs. 2 SGB VIII bzw. § 77 Abs. 1 SGB XII).

Würde man diese 6-Wochenfrist zum Rückstandskriterium machen, wären so gut wie alle Vertragsabschlüsse im Rückstand, da oftmals Monate vergehen, bis ein neuer Vertrag zustande kommt. Die Verhandlungsdauer hängt natürlich auch von der Forderung der Einrichtungsträgers, der Qualität der Antragsbegründung und Kostenkalkulation sowie der Kompromissfähigkeit der Vertragsparteien ab. Auch bei in diesem Sinne verspäteten Vertragsabschlüssen werden die Vereinbarungen in der Regel zum Antragszeitpunkt in Kraft gesetzt.

19. Führt der nicht unerhebliche Rückstau dazu, dass Abschläge gezahlt bzw. vorläufige Entgelte berechnet werden müssen? Ist damit die Gefahr weiterer Insolvenzen bzw. Zahlungsunfähigkeiten gegeben?

Bei bestehenden Einrichtungen sind Zahlungsunfähigkeit oder die Notwendigkeit von Abschlagszahlungen nicht zu befürchten. Es werden weder Abschläge noch vorläufige Entgelte gezahlt, sondern Abrechnungen auf Grundlage des Entgelts aus dem abgelaufenen Vertrag entsprechend der gesetzlichen Weitergeltungsklausel (s.o.). Richtig ist aber, dass bei „verspätetem“ Abschluss eines neuen Entgelts die Differenz zwischen diesem und dem alten Entgelt für den Zeitraum ab (rückwirkendem) Inkraftsetzen und Zeitpunkt des (späteren) Neuabschlusses nachberechnet werden muss. Dieses Verfahren erfolgt automatisiert (siehe dazu ebenfalls die ausführlichen Erläuterungen zum Verfahren in der Depuationsvorlage lfd. Nr. 190/19 vom 24.11.2017, Vorbemerkung).

Für die Schaffung neuer Einrichtungen ist die erste Frage grundsätzlich zu bejahen.

Eine Insolvenzgefahr ist damit nicht verbunden, besteht doch der Zweck der Abschlagszahlungen gerade darin, die Liquidität und damit die Zahlungsfähigkeit eines Einrichtungsträgers zu sichern.

20. Wie soll das Problem der verzögerten bzw. verspäteten Entgeltvereinbarungen nach Ansicht der Senatorin in Zukunft gelöst werden?

Zurzeit wird mit externer Unterstützung daran gearbeitet, den Personalbedarf valide abzuleiten und in diesem Zusammenhang auch weitere Möglichkeiten zur Verbesserung der Organisationsabläufe und der informationstechnischen Unterstützung zu identifizieren und umzusetzen. Bereits eingeleitet ist die Schaffung einer neuen Referentenstelle, die sich ausschließlich auf den durch Vielfalt und Individualität gekennzeichneten Vertragsbereich der Kinder- und Jugendhilfe konzentrieren kann.

Qualität der Betreuung durch die Akademie Kannenberg

21. Liegen der Senatorin Erkenntnisse über den Verbleib der bei der Akademie Lothar Kannenberg betreuten umA vor?

Die Jugendhilfe arbeitet generell einzelfallbezogen. Jeder einzelne Fallverlauf ist in den jeweiligen Einzelfallakten sorgfältig dokumentiert. Statistische Auswertungen über die individuellen Lebenswege Jugendlicher würden einen erheblichen Personal- und Ressourcenaufwand bedeuten und hätten allenfalls einen sehr abstrakten Nutzen für die Steuerung der zu gewährenden Hilfen, sie dürften eher von wissenschaftlichem Interesse sein. Solche Ressourcen stehen der SJFIS nicht zur Verfügung. Auch in Jugendämtern anderer Städte und Gemeinden gibt es solche statistischen Fallverlaufscontrollings nicht.

22. Liegen der Senatorin Erkenntnisse darüber vor, ob umA, die von der AKLK betreut wurden, straffällig geworden sind? Wenn ja, in welchem Umfang und aufgrund welcher Straftaten?

Junge Männer, gleich welcher Herkunft, fallen generell in polizeilichen Kriminalstatistiken durch erhöhte Delinquenz auf. Auch bei Jugendlichen, die in Jugendhilfeeinrichtungen leben, kommt es mitunter zu Straftaten – von der Erschleichung von Leistungen zu Körperverletzungen, von Diebstahl bis hin zum Verstoß gegen das Betäubungsmittelgesetz. Es liegen keine Erkenntnisse darüber vor, ob Jugendliche, die von der Akademie Kannenberg betreut wurden, häufiger wegen Straftaten auffällig geworden sind als Jugendliche bei anderen Trägern.

Ergänzend hierzu: Richtig ist, dass die Akademie Kannenberg zu den wenigen Einrichtungsträgern in Bremen zählt, die Hilfen für straffällig gewordene umA, die bei der Polizei auf einer sogenannten Prioritätsliste geführt wurden, anbietet bzw. angeboten hat. Bewusst hat das Jugendamt die Akademie Kannenberg aufgrund ihrer Expertise mit dieser Zielgruppe und wegen der intensivpädagogischen Spezialeinrichtungen Rekumer Straße und Sattelhof sowie den flexiblen und ambulanten Hilfen angefragt und belegt. Die Akademie Kannenberg war jederzeit bereit, für die oben benannte Zielgruppe eine Betreuungsform zu sichern, wodurch andere Jugendhilfeträger von umA-Einrichtungen erhebliche Entlastung erfuhren.

Anzumerken ist, dass die Akademie Kannenberg nicht alle Jugendlichen in ihren Einrichtungen „halten“ konnte. Wie andere Träger auch, musste sie für diese Minderjährigen Alternativen finden.

23. Wie viele Meldungen über Verstöße gegen die Leistungs- und Entgeltvereinbarungen der Einrichtungen der Akademie Kannenberg sind der Senatorin bzw. dem Ressort genau bekannt. Insbesondere Meldungen über

- a) fehlendes bzw. unzureichend eingesetztes fachliches Personal.**
- b) unzureichende Versorgung mit Lebensmitteln.**
- c) Beschwerden wegen weltanschaulicher Beeinflussung der Jugendlichen.**

Welche Schlüsse wurden aus den oben genannten Verstößen gezogen?

Es sind keine grundsätzlichen Verstöße des Trägers gegen die Leistungs- und Entgeltvereinbarungen im Ressort bekannt geworden.

Zu a)

Insbesondere bei den Notmaßnahmen ist es der Akademie Kannenberg – wie anderen Jugendhilfeträgern auch – nicht immer gelungen, mit dem gegebenen zeitlichen Vorlauf eine ausreichende Zahl von Fachkräften einzustellen. Das ist der besonderen Zugangssituation der Jahre 2014 bis 2016 geschuldet und war dem Ressort bekannt. In dieser Situation konnte auch das vereinbarte Verhältnis von 50 Prozent Fachkräften zu 50 Prozent Nicht-Fachkräften nicht immer gehalten werden. Auch dies gilt nicht nur für die Akademie Kannenberg, sondern ebenso für andere Einrichtungsträger. Die Alternative wäre die Nichtzulassung von Einrichtungen gewesen mit der Folge von massenhafter Obdachlosigkeit unbegleiteter Minderjähriger aus dem Ausland.

Alle Träger sind meldepflichtig gegenüber dem Jugendamt bzw. dem Landesjugendamt hinsichtlich der jeweiligen Personalbesetzung (Anzahl, Qualifikation, persönliche Eignung und Änderungen im Personalbestand). Der Träger ist diesen Meldeanforderungen grundsätzlich nachgekommen, dabei hat es allerdings Verzögerungen gegeben, die sich angesichts der Herausforderungen im tolerierbaren Rahmen bewegt haben.

Zu b) und c)

Anonyme Hinweise auf eine unzureichender Versorgung mit Lebensmitteln und weltanschauliche Beeinflussungsversuche hat es vereinzelt gegeben. Das Landesjugendamt ist jedem dieser Einzelfälle nachgegangen und hat für keinen davon konkrete Belege gefunden. Gleichwohl haben Beratungsgespräche stattgefunden und die Kritik an der Versorgung mit Nahrungsmitteln hat im Einzelfall zum Wechsel des Caterers geführt.

24. Warum wurden die erforderlichen Qualitätsentwicklungsberichte nur pauschal – und nicht einzeln für jede Einrichtung – durch den Träger vorgelegt? Inwiefern ist dieses Vorgehen üblich? Wenn nein, warum wurde bei der AKLK dann dennoch so verfahren?

Gemäß § 79 a SGB VIII „Qualitätsentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe“ haben die Träger der öffentlichen Jugendhilfe „Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung der Qualität sowie geeignete Maßnahmen zu ihrer Gewährleistung“ unter bestimmten Gesichtspunkten „weiterzuentwickeln, anzuwenden sowie regelmäßig zu überprüfen“. In Bremen gibt es hierzu eine Rahmenvereinbarung zur Qualitätsentwicklung nach § 78 b Absatz 1 Nr. 3 SGB VIII in Verbindung mit § 8 Landesrahmenvertrag SGB VIII. Diese Vereinbarung wurde zwischen der Stadtgemeinde Bremen, Bremerhaven und der LAG der freien Wohlfahrtspflege e.V. im Lande Bremen zuletzt am 31.03.2015 geschlossen. Zwischen den Parteien besteht Einvernehmen, dass die Qualitätsentwicklung ein ständiger und kooperativer Entwicklungsprozess ist und unter Beteiligung des Landesjugendamtes Bremen stattfindet. Das AfSD wird an solchen Dialogen beteiligt. Die Qualitätsdimensionen werden vorab in der Vertragskommission nach § 16 Landesrahmenvertrag nach § 78f SGB VIII erörtert und abgestimmt.

Im Rahmen der **Prozessqualität** wurde vereinbart, dass in der Regel ein bzw. maximal drei Schlüsselprozesse pro Berichtszeitraum (zwei Jahre) zum Berichtsgegenstand ausgewählt werden. Der Auswertungsprozess soll innerhalb eines Jahres nach Ende des jeweiligen Berichtszeitraums abgeschlossen sein.

Da die Personalausstattung als wesentliches Merkmal der **Strukturqualität** jeder einzelnen Einrichtung regelmäßig dem Landesjugendamt gemeldet wird, haben die Vertragsparteien davon abgesehen, diese Meldungen in das Berichtswesen mit aufzunehmen und sich stattdessen auf einrichtungsübergreifende Schlüsselprozesse des Trägers (z.B. Kindeswohlsicherung; Partizipation) beschränkt. Über die Ergebnisse der Qualitätsberichterstattung werden im Austausch mit den Trägern institutionalisierte Fachdialoge geführt.

Dieses Verfahren ist ein zwischen allen Beteiligten abgestimmtes Verfahren wie aus der o.g. Rahmenvereinbarung zu entnehmen ist.

25. Wie lange und aus welchen Gründen waren die Einrichtungen der AKLK prozentual wesentlich geringer ausgelastet als die anderen Einrichtungen? Waren der Senatorin die Gründe bekannt und wenn sich hier bereits Zweifel an der Unterbringungsqualität andeuteten, wie ist die Senatorin mit diesem Wissen umgegangen? Hätte ein solches Wissen die Prüfung der Einrichtung nach § 8 Absatz 2 des Landesrahmenvertrags zugelassen?

Die Akademie Kannenberg hat über längere Zeiträume die größte Anzahl an Einrichtungen betrieben, darunter vor allem die Notunterkünfte in Sporthallen und Zelten sowie die Übergangseinrichtungen unter anderem in der Feuerkuhle und in Hostels. In diesen Einrichtungen kam es nach der bundesgesetzlichen Neuregelung der Zuständigkeiten für die Aufnahme von umA zu Minderauslastungen. Diesen konnte in den Verträgen mit der Behörde Rechnung getragen werden. Darüber hinaus hat die Akademie Kannenberg der damaligen Bedarfssituation entsprechend überwiegend große Objekte mit 50 und mehr Plätzen betrieben. Die stationäre Jugendhilfe dagegen ist im Regelbetrieb aus pädagogischen Erwägungen heraus sehr stark darauf ausgerichtet, Minderjährige und junge Erwachsene in kleineren Einheiten von bis zu zehn oder zwölf Plätzen zu betreuen. Casemanager und Amtsvormünder haben daher die fachlich begründete Haltung, Plätze in kleineren stationären Einrichtungen vorzuziehen.

Die Prüfung nach § 8 Abs. 2 Landesrahmenvertrag ist zulässig, wenn konkrete Anhaltspunkte oder Erkenntnisse vorliegen, dass eine Einrichtung die Anforderungen zur Erbringung der vereinbarten Leistungen in der erforderlichen Qualität nicht oder nicht mehr erfüllt. Wie unter 23 b) und c) dargelegt, hat es anonyme Hinweise und Beschwerden vereinzelt gegeben. Jugendamt

und Landesjugendamt sind jedem dieser Hinweise nachgegangen und haben keine konkreten Anhaltspunkte gefunden, dass die jeweilige Einrichtung die Anforderungen zur Erbringung der vereinbarten Leistungen in der erforderlichen Qualität unter den gegebenen Umständen nicht erfüllt. Daher waren die Bedingungen des § 8 Abs. 2 Landesrahmenvertrag nicht gegeben.

Beziehungen zu anderen Trägern (gegebenenfalls nicht-öffentlich)

27. Welche Geschäftsbeziehung bestand oder besteht zwischen Herrn Dirk Precht und der Akademie Lothar Kannenberg GmbH? Bitte Art und Dauer der Beziehung jeweils skizzieren.

Die Senatorische Behörde kann in diesem Zusammenhang nur Feststellungen treffen, sofern die Herren Precht und Kannenberg als Gesellschafter von Jugendhilfeträgern in Bremen tätig geworden sind. Die Makarenko Schifffahrt GmbH mit dem Geschäftsführer Lothar Kannenberg und zwei weiteren Gesellschaftern hatte bis April 2016 Bestand. Einer der Gesellschafter war Dirk Precht. Er ist Geschäftsführer und pädagogischer Leiter der Wildfang GmbH in Bothel. Seit April 2016 besteht die Geschäftsbeziehung zwischen Herrn Precht und Herrn Kannenberg aus der Makarenko Schifffahrt GmbH nicht mehr. Im April 2016 wurde durch Namensänderung aus der Makarenko Schifffahrt GmbH der Träger Akademie Lothar Kannenberg mit Lothar Kannenberg als Geschäftsführer.

28. Inwiefern liegen der Senatorin Erkenntnisse darüber vor, ob Teilsummen der an die Akademie Kannenberg geleisteten Abschlagszahlungen an die Wildfang GmbH weitergeleitet wurden? Wenn ja in welchem Umfang und mit welcher Begründung? Hat die Senatorin Erkenntnisse über finanzielle Verflechtungen der beiden Träger? Wenn ja, welcher Art? Welche Schlüsse wurden aus der Verflechtung gezogen?

Dazu liegen keine Erkenntnisse vor.

29. Wann wurde die Wildfang GmbH zum ersten Mal als freier Träger der Jugendhilfe in Bremen tätig? Wurden im Rahmen dieses Tätigwerdens Abschlagszahlungen an die Wildfang GmbH geleistet? Wenn ja mit welcher Begründung und zu welchem Zweck?

Die Wildfang GmbH war als Einrichtungsträger oder mit ambulanten Leistungen der Freien Jugendhilfe bislang in Bremen nicht tätig. Der Träger befindet sich zurzeit im Antragsverfahren einer Betriebserlaubnis gem. § 45 SGB VIII für eine neue Einrichtung für stationäre Jugendhilfemaßnahmen in Blumenthal. Es ist nicht geplant und es gibt auch keinen Anlass, in der Umsetzung dieses Vorhabens Abschlagszahlungen zu leisten.

C. Alternativen

Werden nicht empfohlen.

D. Finanzielle / Personalwirtschaftliche Auswirkungen / Gender Prüfung

Keine durch die Beantwortung der Fragen.

E. Beteiligung / Abstimmung

Nicht erforderlich, die Antworten sind unter Beteiligung des Amtes für Soziale Dienste erstellt worden.

F. Beschlussvorschlag

Die städtische Deputation für Soziales, Jugend und Integration nimmt die vorgelegten Antworten zur Kenntnis.