

Mitteilung – zur Kenntnisnahme –

Rettung der Krisenhäuser – Evaluation der Krisenhäuser (nach § 67 SGB XII) mit dem Ziel der langfristigen Sicherung der Einrichtungsform

Drucksachen 19/0579 und 19/0657 – Stellungnahme –

Der Senat von Berlin
FIN-II H - HB 1601-2/2018-1-11
0151 18852974

An das
Abgeordnetenhaus von Berlin

über Senatskanzlei - G Sen -

Mitteilung

- zur Kenntnisnahme -

über die

Rettung der Krisenhäuser - Evaluation der Krisenhäuser (nach § 67 SGB XII) mit dem Ziel
der langfristigen Sicherung der Einrichtungsform

- Drucksache Nrn. 19/0579 und 19/0657 - Stellungnahme -

Der Senat legt nachstehende Mitteilung dem Abgeordnetenhaus zur Besprechung vor.

Das Abgeordnetenhaus hat in seiner Sitzung am 17. November 2022 Folgendes beschlossen:

„Der Senat wird aufgefordert, bis zum 30. April 2023 eine Evaluation der Finanzierung der Krisenhäuser nach §§ 67 ff. SGB XII durchzuführen. Ziel ist die langfristige Sicherung der Einrichtungsform über das Jahr 2023 hinaus sowie der bedarfsgerechte Ausbau des Angebotes.“

Eine Verlängerung der Frist zur Berichterstattung um zwei Monate auf den 30. Juni 2023 wurde beantragt. Die Verlängerung war erforderlich geworden, da die verwaltungsinternen Abstimmungsprozesse sowie Dokumentation und Aufbereitung der Ergebnisse bis zum 30. April 2023 noch nicht abgeschlossen werden konnten.

Mit der Bitte um Kenntnisnahme wird hierzu wie folgt berichtet:

1. Allgemeine Informationen

Für Menschen, bei denen besondere Lebensverhältnisse mit sozialen Schwierigkeiten verbunden sind und denen der Verlust ihrer Wohnmöglichkeiten droht oder bereits eingetreten ist, stehen im Land Berlin im Rahmen der Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach § 67 ff. SGB XII („HzÜ“) die zwei Einrichtungsformen „Krisenhaus“ und „Übergangshaus“ als Anlaufstelle zur Verfügung, deren leistungstypspezifischen Regelungen im Berliner Rahmenvertrag (BRV) definiert sind. Der vorliegende Bericht bezieht sich – entsprechend dem Berichtsauftrag – auf die Finanzierung der Krisenhäuser.

Zielgruppe der – im Vergleich zum Übergangshaus betreuungsintensiveren Hilfeform – Krisenhäuser sind Personen, die sich in einer akuten psychosozialen Krisensituation befinden und sofortige Leistungen in Form von Unterstützung und Übernahme bedürfen. Die Einrichtungen nehmen diese Menschen auf, betreiben eine konkrete Krisenintervention zum Abklingen der Akutkrise, identifizieren in einem Gesamtprozess weitere Bedarfe und organisieren ggf. in Absprache mit der zuständigen bezirklichen Fachstelle die notwendige Anschluss- oder Verbundhilfe.¹

Die Belegung der Krisenhäuser erfolgt dabei auf zwei unterschiedlichen Wegen:

- Im ersten Fall kommt eine Person zuerst in das zuständige Sozialamt. Hier wird einzelfallbezogen geprüft, ob eine entsprechende Krisensituation besteht. Bis zur Klärung der benötigten weitergehenden Hilfen wird die Person in eine Kriseneinrichtung eingewiesen. Es erfolgt demnach bereits durch das zuständige Sozialamt ein erstes Fallclearing vor der Aufnahme in die Kriseneinrichtung im Bezirk.
- Im zweiten Fall meldet sich eine Person von sich aus im Krisenhaus und wird aufgenommen (sog. Selbstmelder). In diesem Fall stellt das Krisenhaus nach der Einweisung einen Antrag auf Übernahme der Kosten bei dem zuständigen Sozialamt. Dieses erhält von dem Fall dann erstmalig Kenntnis. Ein Fallclearing beginnt somit erst nach Aufnahme in der Kriseneinrichtung.

Um ein angemessenes Fallclearing, insbesondere bei den sog. Selbstmeldern durchführen zu können, wird fachlicherseits eine Aufenthaltsdauer von vier Wochen in den Krisenhäusern als angemessen angesehen. Diese Zeit wird benötigt, um sich einen Überblick zu verschaffen, welches Ausmaß die Krisensituation hat, ob ggf. weitere Stellen mit einzubeziehen sind

¹ Im Unterschied dazu betreuen die Übergangshäuser Personen, die sich nicht (mehr) in einer akuten psychosozialen Krisensituation befinden, jedoch einer Beratung, Anleitung, Unterstützung bedürfen, um wieder zum eigenständigen Leben ohne fremde Hilfe außerhalb einer Einrichtung befähigt zu werden. Wesentliche Voraussetzung für die Aufnahmen in ein Übergangshaus ist die Bereitschaft der Person, aktiv an der Veränderung der Lebenssituation mitwirken zu wollen und eine Kostenübernahme durch das zuständige Sozialamt.

und um den erforderlichen Hilfebedarf zu ermitteln. Hier besteht der wesentliche Unterschied zu den Personen, die sich zuerst im zuständigen Sozialamt gemeldet haben, da bei dieser Personengruppe bereits durch die erfolgte Clearingphase ein Hilfeplanverfahren aufgesetzt werden konnte.

2. Finanzierungs- und Auslastungssituation

Die Finanzierung des Leistungstyps Krisenhäuser ist als entgeltfinanzierte Betreuungsleistung belegungsabhängig. Eine Zahlung an den Träger eines Krisenhauses seitens des zuständigen Bezirks erfolgt nur dann, wenn eine entsprechende Leistung auch tatsächlich in Anspruch genommen und ein Platz belegt wird (Betreuung einer Klientin/eines Klienten in einer Krisenhauseinrichtung). Daher hängt die Finanzierung der Krisenhäuser in erster Linie von deren Auslastung ab. Da bei Vorliegen der individuellen Voraussetzungen ein Rechtsanspruch auf die Hilfestellung im Rahmen des Leistungstyps Krisenhaus besteht, ist die Finanzierung der Betreuungsleistung über zu verhandelnde Entgelte nach SGB XII rechtlich vorgegeben. Sie erfolgt in Form von Tagessätzen, die die Kriseneinrichtungen abrechnen. Andere Finanzierungsformen wie z.B. eine Zuwendungsfinanzierung könnten dem gesetzlichen Rechtsanspruch zuwiderlaufen.

Derzeit stehen in Berlin zwei Krisenhäuser (betrieben durch die Träger IB Berlin-Brandenburg gGmbH sowie den Verein zum Schutz von psychischer Gewalt e.V.) zur Verfügung. Bis zum 31. März 2022 existierte eine weitere Einrichtung (Träger Bürgerhilfe Kultur des Helfens gGmbH), welche sich ausschließlich um Frauen kümmerte.²

Mit Blick auf den o.g. Auftrag des Abgeordnetenhauses, eine Evaluation der Finanzierung der Krisenhäuser durchzuführen, hat die Senatsverwaltung für Finanzen eine verwaltungsübergreifende Arbeitsgruppe eingerichtet, in der die für Soziales zuständige Senatsverwaltung sowie Bezirksvertreter/innen aus den Bereichen Amtsleitung Soziales, Sozialhilfeplanung und -controlling, SE Finanzen/Steuerungsdienste und die Geschäftsstelle Produktkatalog (GStPK) vertreten sind. In drei Sitzungen hat die AG die hierfür verfügbaren Informationen gesammelt, auf Basis der eigenen Erfahrungen bewertet und darauf aufbauend die nachfolgenden Einschätzungen und Hinweise abgegeben³:

Die Auslastungsquote der Krisenhäuser lag in den letzten Jahren (seit 2017) bei durchschnittlich 68 % (in einer Spannbreite von 62 % bis 75 %). Beim Krisenhaus für Frauen

² Aufgrund von zu geringer Auslastung wurde vom Träger die Entscheidung getroffen, die Einrichtung zu schließen. Eine Wiedereröffnung ist derzeit nicht absehbar, da es an einer geeigneten Immobilie mangelt.

³ Die Arbeitsgruppe wird ihre Arbeit fortsetzen und in einem zweiten Schritt eine Evaluation des „HzÜ-Planmengenmodells“ vornehmen.

wurde das vorgehaltene Angebot über den betrachteten Zeitraum seit 2017 mit einer Auslastung von durchschnittlich 60 % am geringsten in Anspruch genommen. Es hat sich offenbar als schwieriger erwiesen, ein Angebot für spezifische Zielgruppen in diesem Umfang auszulasten und damit wirtschaftlich zu betreiben.

Bei den Auslastungszahlen in den Jahren 2020 und 2021 ist zu berücksichtigen, dass die Corona-Pandemie einen Sondereffekt zur Folge hatte: Da durch die pandemiebedingten Beschränkungen in den Sozialämtern weniger Hilfepläne bearbeitet werden konnten, ist auch der Anteil von Klientinnen und Klienten, die den Krisenhäusern durch die Bezirke zugewiesen worden sind, zurückgegangen.

Erwähnenswert ist zudem, dass knapp 30 % aller tatsächlichen Belegtage auf Kostenträger außerhalb Berlins entfallen. Die Betreuung dieser Klientengruppe in den Berliner Krisenhäusern wird von den zuständigen Kostenträgern aus dem Bundesgebiet finanziert.

Die zum Teil unzureichende Auslastung wirkt sich negativ auf die Wirtschaftlichkeit des Angebotes aus und dürfte damit zu Refinanzierungsproblemen auf Seiten der Träger führen. Der o.g. Corona-Sondereffekt hat diesen Effekt in den Jahren 2021 und 2022 nachweislich verstärkt. Ab welcher Auslastungshöhe ein wirtschaftlicher Betrieb möglich ist, kann mangels vorliegender Daten aus dem internen Rechnungswesen der Anbieter nicht exakt bestimmt werden. Nach Darstellung der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung kann aufgrund des Vergütungssystems aber sicher davon ausgegangen werden, dass die Einrichtungen bereits bei einer Auslastung von 80% vollfinanziert sind.

Auch mit Blick auf die bestehende Auslastungs- und Refinanzierungssituation hat die für Soziales zuständige Senatsverwaltung ein Rundschreiben mit Empfehlungen zur HzÜ-Umsetzung im Leistungstyp Krisenhaus veröffentlicht (Rundschreiben Soz Nr. 05/2022 vom 09. Mai 2022). Die AG hat die Auswirkungen des Rundschreibens auf das bezirkliche Handeln geprüft (vgl. Tz. 3). Zudem wurde von der AG geprüft, inwieweit sich das Verfahren der zentralen Globalsummenzuweisung durch die SenFin negativ auf die Auslastung der Krisenhäuser auswirkt und wie dem ggf. entgegengewirkt werden kann (vgl. Tz. 4).

Ziel der beschriebenen Maßnahmen sind jeweils die langfristige Sicherung der Einrichtungsform Krisenhaus sowie die Erhaltung eines bedarfsgerechten Angebotes in diesem Leistungstyp.

3. Rundschreiben Soz Nr. 05/2022 der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung: Ausgangspunkt, Inhalt und Wirkung (Durchführung einer Befragung in den Bezirken)

Das Rundschreiben ist am 09. Mai 2022 veröffentlicht worden. Dem voraus ging ein Fachtag mit den bezirklichen Sozialen Wohnhilfen/ Fachstellen für Wohnungsnotfälle sowie Vertreterinnen und Vertretern der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege, den Geschäftsleitungen der Krisenhäuser und weiteren sozialen Trägern am 11. Februar 2022. Auf dem Fachtag haben sich die Teilnehmenden unter anderem darauf verständigt, dass

- der Leistungstyp Krisenhaus im Berliner System der Wohnungsnotfälle auch zukünftig gebraucht wird,
- der Begriff „Krise“ eindeutiger definiert werden sollte,
- es eines einheitlicheren Verwaltungshandelns der zuständigen Stellen bedürfe sowie
- die Bewilligungszeiträume von wenigen Tagen in den Krisenhäusern nicht geeignet sind, um die im Leistungstyp Krisenhaus formulierten Hilfeziele zu erreichen und ein adäquates Fallclearing vornehmen zu können.

Eine berlinweit verbindliche Leistungsbeschreibung für den Leistungstyp Krisenhaus ist bereits Bestandteil des Berliner Rahmenvertrags (BRV). Der Zweck des Rundschreibens liegt daher in der Harmonisierung und Vereinheitlichung des Verwaltungshandelns in den bezirklichen Sozialämtern bei der Bewilligung von Leistungen dieses Leistungstyps. So beinhaltet das Rundschreiben Aussagen zur Mindestbelegdauer, zur Abgrenzung der Begrifflichkeiten Krise und Clearing sowie den Leistungsumfang von Kriseneinrichtungen.

Bei der Anspruchsprüfung und Bewilligung der Leistungen im Leistungstyp Krisenhaus haben die zuständigen Sozialämter einen einzelfallbezogenen Handlungsspielraum. Das Rundschreiben soll Leitplanken für die Ausübung des bezirklichen Ermessensspielraums beschreiben und so eine einheitliche Handhabung in allen Bezirken sicherstellen.

Im Zuge des Evaluationsauftrages hat die für Soziales zuständige Senatsverwaltung im Frühjahr 2023 eine Befragung zur Wirkung des Rundschreibens in den Bezirken durchgeführt und der o.g. AG vorgelegt. Im Ergebnis kann Folgendes festgestellt werden:

- Das Rundschreiben wird weit überwiegend als hilfreich und sinnvoll betrachtet, insb. zum Thema Erstbewilligung. Es hat dabei Klarheit zum Leistungsspektrum des Krisenhauses und dem damit zusammenhängenden Clearingauftrag geschaffen und den Rechtfertigungsdruck innerhalb der Sozialämter beseitigt. Die Dauer der durchschnittlichen Erstbewilligung liegt nach Aussagen der Bezirke nunmehr zwischen 2 bis 4 Wochen oder sogar darüber.

- Etwa die Hälfte der Bezirke hat darauf hingewiesen, dass die eigene Bewilligungspraxis bereits in der Vergangenheit den Inhalten des Rundschreibens entsprochen habe und sie sich in ihrer bisherigen Arbeitsweise bestärkt sehen. Auch diese Bezirke halten das Rundschreiben mit Blick auf eine berlinweit einheitliche Praxis für sinnvoll.
- 5 der 6 Bezirke, die in 2022 gesunkene Belegtage aufweisen, begründen dies mit einem Rückgang der Antragszahlen. Dabei wird auch auf die Auswirkungen der Corona-Krise verwiesen. Dies entspricht der o.g. AG-Einschätzung (vgl. Tz. 2).

Die Auswirkung des Rundschreibens auf die tatsächliche Auslastung der Krisenhäuser konnten – auch aufgrund der bestehenden Folgewirkungen im Zuge der Corona-Pandemie – datenmäßig noch nicht belastbar geprüft werden.

4. Einführung einer geänderten Produktstruktur durch die Senatsverwaltung für Finanzen

Im Abgeordnetenhaus ist die These vertreten worden, dass „auch die Wirkung der besonderen Finanzierungssystematik der 67er-Leistungen in Berlin“ dazu geführt habe, dass die Krisenhäuser zum Teil unzureichend ausgelastet und daher nicht auskömmlich finanziert sind (vgl. Drs. 19/0579).

Im Zuge der Evaluation hat sich die AG mit dieser These beschäftigt. Dabei wurde zunächst festgestellt, dass die These

- a) auf die Budgetberechnung für das Produkt „79078 – Stationäre Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten in Einrichtungen“ im Zuge der Globalsummenzuweisung der SenFin bezogen ist und
- b) dort inhaltlich auf die Wirkung des einheitlichen Zuweisungspreises (und nicht auf das „HzÜ-Planmengenmodell“) abstellt.

In der AG haben die Bezirksvertretungen zunächst unisono verdeutlicht, dass in den Sozialämtern grundsätzlich alle Rechtsansprüche erfüllt und allen Klienten die erforderlichen Hilfen gewährt werden. Dies erfolge unabhängig von den Kosten des Leistungstyps. Es gebe aber bei der Leistungsgewährung immer auch rechtliche Ermessensspielräume, in denen die Sachbearbeitungen zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen können. Sofern sich die Ämter regelmäßig über den Stand des bezirklichen Kosten-Controllings informieren (bzw. informiert werden) könne nicht per se ausgeschlossen werden, dass sich dies auch auf das Ermessensverhalten auswirke.

Hinsichtlich der Frage, ob es sich bei den möglichen fiskalischen Erwägungen in den Sozialämtern um ein relevantes Phänomen handelt, gab es in der AG keine einheitliche Sichtweise. Auch aus den Antworten der unter Tz. 3 genannten Bezirks-Befragung lassen sich

hierzu keine eindeutigen Rückschlüsse ziehen. Ausgehend von den Antworten der Bezirke wurde in der AG aber erkennbar, dass multikausale Gründe bestehen, die auf das Ermessensverhalten wirken und nicht nur von der Finanzierung des Leistungstyps abhängig sind. Zu nennen sind hier insbesondere, dass Bedarfe aus anderen Leistungsbereichen Vorrang haben, unzureichende Aussichten auf weitergehende Anschlussmaßnahmen bestehen und fehlende örtliche Zuständigkeit oder anderweitige Hilfen dazu führen, dass der Leistungstyp Krisenhaus nicht installiert wird.

Ungeachtet dessen hat sich die AG dazu entschieden, auch potentiell mögliche Fehlanreize hinsichtlich der Leistungsbewilligung, die sich aus der zentralen Finanzierung der Krisenhäuser im Zuge der Globalsummenzuweisung ergeben könnten, zu beseitigen. Sie hat sich deshalb für die Einrichtung eines gesonderten „Krisenhaus-Produktes“ ausgesprochen.

Mit der Einrichtung eines gesonderten Produktes wird sichergestellt, dass dieser Leistungstyp bei der zentralen Budgetierung durch die SenFin künftig einen *eigenen Zuweisungspreis* erhält, der auf den Krisenhäuser-Entgelten beruht und daher *oberhalb des bisherigen Zuweisungspreises* für das Produkt „79078 - Stationäre Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten in Einrichtungen“ liegen wird. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass Bezirke, die überdurchschnittlich viele Plätze in Krisenhäusern belegen, hieraus kein Finanzierungsrisiko durch entsprechend erhöhte Stückkosten tragen. Sollte das bisherige Finanzierungsrisiko, das sich aus einer überdurchschnittlichen Belegung in den Krisenhäusern ergab, die Leistungsbewilligung in einzelnen Bezirken tatsächlich beeinflusst haben, müsste dies durch die neue Vorgehensweise abgestellt sein.

Die Einrichtung eines gesonderten Produktes für Krisenhäuser wird zudem auch die Transparenz hinsichtlich der Kosten und Mengen dieses Leistungstyps in den Berliner Bezirken erhöhen, die für weitere Betrachtungen erforderlich ist.

Mit Blick auf diese erwartbaren Wirkungen sollte die Produktbildung so schnell wie möglich, also rückwirkend zum 01. Januar 2023, umgesetzt werden. Hierzu war das bisherige Produkt „79078 - stationäre HzÜ“ in ein neues Produkt „Krisenhäuser“ und ein neues Produkt „Übergangshäuser“ zu überführen. Mit Blick auf die kurzfristige Umsetzung sollte dabei zunächst die aktuelle Bezugsgröße („Anzahl der einzelnen Personen, die Leistungen erhalten haben“) auch für das Krisenhaus-Produkt hinterlegt werden.

Zwischenzeitlich haben die Leitungen der Sozialämter der vorgeschlagenen Produktumbildung zugestimmt. Die neuen Produkte sind im Produktkatalog der Bezirke veröffentlicht und damit in Kraft getreten.

Auswirkungen auf den Haushaltsplan und die Finanzplanung:

a) Auswirkungen auf Einnahmen und Ausgaben:

Keine.

b) Personalwirtschaftliche Auswirkungen:

Keine.

Berlin, den 27. Juni 2023

Der Senat von Berlin

Kai Wegner

Regierender Bürgermeister

Stefan Evers

Senator für Finanzen