

Hilfe für Wohnungslose nach §§ 67 ff. SGB XII – überflüssig im „aktivierenden“ Sozialstaat?¹

Falk Roscher

1. Vorzeichen zum Überflüssigwerden der Wohnungslosenhilfe

Wenn man davon ausgeht, dass unverändert eine große Zahl von ambulanten und stationären Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe auf der Basis der §§ 67 ff. SGB XII arbeitet, dann wäre die Antwort auf die im Titel gestellte Frage „ja, diese Hilfe ist überflüssig“ der Todesstoß für die eigenständige Wohnungslosenhilfe. Für ein solches Szenario gibt es durchaus ernst zu nehmende Vorzeichen, hier mit einigen Stichworten skizziert:

1. Die seit einigen Jahren sich verstärkende „Schnittstellendiskussion“ - zuletzt in größerer Fachöffentlichkeit bei der abschließenden Podiumsdiskussion der BAG Jahrestagung in Leipzig 2011. Diese Diskussion wird immer massiver nicht unter dem Gesichtspunkt eines Nebeneinander verschiedener, sich ergänzender Hilfen geführt, sondern mit der deutlichen Tendenz, dass Wohnungslosenhilfe weitgehend überflüssig werde, wenn man nur andere Hilfen richtig erschließe. Für eine eigenständige Wohnungslosenhilfe wird die Schnittstellendiskussion so zur Schnittstellenfalle.
2. Betonung „großer Zahl inhaltlicher Berührungspunkte zwischen der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen und der Hilfe für besondere soziale Schwierigkeiten“ (Lippert unter Bezugnahme auf „große Zahl“ entsprechender Beiträge in wohnungslos)², tendenziell mit dem Unterton, dass das Thema „besondere soziale Schwierigkeiten“ eigentlich in der Eingliederungshilfe „mit erledigt“ werden kann.
3. Landesweit propagierte Konzepte, die eine eigenständige Wohnungslosenhilfe vollständig überflüssig machen sollen bzw. ihr nur noch eine sehr eingeschränkte „Brückenfunktion“ zuweisen (Städtetag Baden-Württemberg³, abgemildert oberbayerischer Bezirk⁴ und in NRW Landschaftsverband Westfalen-Lippe), teilweise bereits in lokaler Umsetzung (z. B. Mannheim, Heilbronn, Bezirk Oberbayern).
4. Einrichtungsträger, die es beabsichtigen oder es schon realisiert haben, ihre Wohnungslosenhilfe nach §§ 67 ff. SGB XII einzustellen: Statt dessen bieten sie für die Zielgruppe Hilfen nach anderen Leistungsvorschriften, insbesondere auch wieder Eingliederungshilfe, aber z. B. auch Hilfe zur Pflege an.
5. Verabredung zur Einführung eines „Bundesleistungsgesetzes“ im Rahmen des „Deal“ über die Zustimmung zum ESM (Europäischer Stabilitätsmechanismus) zwischen den Bundesländern und der Bundesregierung nach 2013 mit einer Finanzierungszuständigkeit des Bundes für die Eingliederungshilfe⁵ (damit attraktive Entlastungsmöglichkeit für die Sozialhilfeträger, die tendenziell die Aus-

weitung des Kreises der „Behinderten“ fördern wird), aber wahrscheinlich auch mit neuen, verbindlich geregelten Steuerungselementen (insbesondere Fallmanagement)⁶. Gegentendenzen, wie sie z. B. aus Berlin berichtet werden – Abdrängen Behinderter in die Wohnungslosenhilfe, um die Kosten der Eingliederungshilfe zu senken - scheinen mir vereinzelt bzw. temporär, insbesondere im Hinblick auf ein kommendes Bundesleistungsgesetz – da werden sich solche Tendenzen sicher schnell umkehren!

Was steckt hinter diesen Entwicklungen? Argumentiert wird z. B., bei den Hilfesuchenden seien sog. multiple Problemlagen gegeben. Man müsse von vornherein bei den tiefer liegenden Ursachen wie z. B. der Sucht (deshalb Eingliederungshilfe) ansetzen. Oder es wird gesagt – auch wegen der multiplen Problemlagen – die Wohnungslosenhilfe habe „unnötige Parallelstrukturen“ entwickelt. Oder die an den sog. Schnittstellen liegenden Hilfen würden die Bedarfe grundsätzlich abdecken, die anderen Hilfen müssten sich nur an die besonderen Erfordernisse wohnungsloser Menschen besser anpassen bzw. die Betroffenen wären besser auf die besonderen Anforderungen vorzubereiten (was dann einzige Aufgabe der Wohnungslosenhilfe bliebe) usw.

Das Merkwürdige an all diesen Argumenten ist, dass man in der Wohnungslosenhilfe eigentlich schon immer um die „Multiproblemlagen“ wusste – nicht zuletzt und ganz besonders hinsichtlich des Suchtproblems. Das Merkwürdige weiter ist, dass man auch schon immer wusste, dass die Übergänge an den sog. Schnittstellen nicht funktionieren. Und man wusste auch schon immer, dass die Sozialhilfeträger seit 50 Jahren mit der Einführung des damaligen § 72 BSHG im Jahre 1962 gegen diese Vorschrift sind und sie regelmäßig für unnötig und überflüssig erklären, auch nachdem der Gesetzgeber 1972 sogar einen Hilfeanspruch vorgesehen hat.

Meine These ist – und dies möchte ich im Folgenden begründen -, dass das Aufkommen der Diskussion um ein Überflüssigwerden der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII ganz eng mit der Entwicklung zusammenhängt, die unter dem Stichwort aktivierender Sozialstaat abgehandelt wird (2.). Daran anschließend möchte ich zeigen, wie hier ein Paternalismus, der in der Wohnungslosenhilfe eine unselige Tradition hat, in weicher Form zurückkehrt (3.). Abschließend sollen ein paar Hinweise zur Strategie stehen, die verhindern könnte, dass Hilfesuchende ohne eigenständige Wohnungslosenhilfe bleiben (4.).

2. Bedeutung der Entwicklung zum „aktivierenden Sozialstaat“

In den 1990er Jahren begann der Entwicklungsprozess vom Sozialstaat klassischer Prägung hin zum „Sozialinvestitionsstaat“⁷, im deutschen Sprachraum gebräuchlicher zum „aktivierenden“ Sozialstaat. Dessen wichtigsten Elemente fanden ihren Niederschlag im sogenannten Schröder-Blair-Papier⁸

¹ Der Beitrag ist eine überarbeitete Fassung des Vortrags beim Kongress der EVO „Wohnung gut – alles gut?“ in Nürnberg, 17. – 19. 10. 2012. Er wird auch veröffentlicht in der Dokumentation zum Kongress.

von 1999, welches dann Grundlage für die Agenda 2010 war. Hier ein kurzer Überblick zu den wesentlichen Elementen des „aktivierenden“ Sozialstaats:

Die Begrenzung der Leistungsfähigkeit des Staates (bedingt durch knappe Mittel, aber auch immer neue Problemlagen) erfordere vor allem:

- die Einzelnen aktiv unter *Nutzung ihrer eigenen Ressourcen* „wettbewerbsfähig“ und damit unabhängig von staatlicher Unterstützung zu machen, staatliche Leistungen sind also „Investitionen“, die sich **gesellschaftlich rentieren müssen** (das Interesse an Entfaltung und Chancenverwirklichung für möglichst viele Menschen (*soziales Gemeinwesen*) wird zumindest zweitrangig),
- dazu sind die Mittel möglichst **passgenau** und **effektiv** einzusetzen, d.h. vor allem nach sorgfältiger **Diagnose** und **Planung** und auch im Einzelfall passend sowie hinsichtlich der **Ergebnisse kontrolliert**,
- erkannte Bedarfe sind möglichst **frühzeitig** aufzugreifen (**Prävention**) und dort sind die Mittel zu konzentrieren,
- die „Investitionen“ sind in **überschaubaren Zeiträumen** vorzunehmen (nicht nur Geld, auch „**Lebenszeit darf nicht verschwendet werden**“, Beschränkung von Aushandlungsprozessen),
- es muss auch ein **Schlusspunkt** gesetzt werden können, **wenn die „Investition“ nichts fruchtet oder die Einzelnen diesen Druck brauchen**.

Neben der wichtigen Grundaussage in Punkt 1 ist **Punkt 2 der zentrale Punkt für unseren Zusammenhang**, ob der Anspruch nach § 67 SGB XII überflüssig wird: Der „alte“ Sozialstaat hat allgemeine Leistungsansprüche nach abstrakten Regeln gewährt. Insoweit war er auch rechtsstaatlich verfasst. Dadurch gab es für die Anspruchsberechtigten bewusst gewährte Nutzungsspielräume (positiv), die aber bis hin zum Fehl- und Missbrauch (negativ) gehen konnten, also im aktivierenden Sozialstaat „schlechte Investitionen“ wären.

Im aktivierenden Sozialstaat soll nun nicht mehr die Erfüllung konkreter, gesetzlich genau beschriebener Leistungsansprüche im Vordergrund stehen. An deren Stelle treten vielmehr Aushandlungsprozesse, bei welchen Leistungen an definierte Gegenleistungen geknüpft werden. Basis der darauf aufbauenden Kontrakte sind **Fallmanagement und Hilfeplanung**. Konsequenzen sind die Individualisierung der Problematik der Hilfesuchenden und deren Steuerung durch den Kontrakt. **Die Verwaltung befreit sich von den Fesseln des Anspruchs**.

Die **Punkte 3 und 4** des Überblicks sind wesentliche Elemente, um die Wirksamkeit der Punkte 1 und 2 zu sichern, der Sozialstaat soll massive Hilfebedürftigkeit möglichst frühzeitig verhindern und auch nur kurzfristig bzw. in überschaubaren Zeiträumen Überbrückung leisten.

Und ganz wesentlich der **letzte Punkt**: Am Ende öffentlicher Hilfe darf auch **Exklusion** stehen.

Sozialgesetzlich ist das Modell des Sozialinvestitionsstaates mit SGB II exemplarisch umgesetzt, aber mit weit reichenden Folgen für alle Bereiche der Gesellschaft und zwar mit seinem zentralen Grundsatz des Forderns und Förderns. Er ist zwischenzeitlich in alle Bereiche des Sozialleistungsrecht mehr oder weniger stark eingesickert, eben auch, was noch zu verdeutlichen ist, in den Bereich der Wohnungslosenhilfe. Dies erschließt sich, wenn man die Diskussion zum Fallmanagement und zum Hilfeplan im Bereich der Wohnungslosenhilfe betrachtet.

Auffällig ist, dass bei all den eingangs angedeuteten Entwicklungen Instrument der neuen Strategien Fallmanagement und Hilfeplan sein sollen. So ist beim Schnittstellenansatz die umfassende Fallanalyse und ein darauf aufbauendes Fallmanagement mit Hilfeplan zentral. Dies gilt ebenso für die ausformulierten Konzepte aus Baden-Württemberg und Oberbayern. Und Lippert hat es bei der BAG-Tagung 2009 – ausgehend von der Eingliederungshilfe für die Wohnungslosenhilfe ebenso formuliert (und im Landschaftsverband Westfalen-Lippe auch auf den Weg gebracht): „Zentrales Element der Steuerung ist ein Fallmanagement, das die Erfüllung aller individuellen Unterstützungs- und Leistungsansprüche sicherstellt...“.⁹

Lippert nahm bereits auch damals vorweg, was jetzt gezielt von Sozialhilfeträgern vor Ort eingefordert und mit Macht durchgesetzt wird, nämlich „ein wesentlicher Teil der bisherigen Leistungen in der Hilfe für Wohnungslose ... wird deutlich an Bedeutung verlieren, weil das Fallmanagement und damit die Bedarfsermittlung, die Ziel- und Maßnahmeplanung sowie die Wirksamkeitskontrolle in der Hand des Sozialhilfeträgers liegen“ werden.¹⁰

Dies bedeutet – und zwar ganz im Sinne des aktivierenden Sozialstaats:

Der im klassischen Verwaltungsvollzug im Vordergrund stehende gesetzliche Anspruch mit seinen rechtsstaatlich beschriebenen Tatbestandsmerkmalen rückt völlig in den Hintergrund. An seine Stelle tritt ein ausdrücklicher Gestaltungsanspruch des Staates im Einzelfall. Es kommt zu einem völlig neuen Setting im Bürger-Staat-Verhältnis. Wurden im alte Sozialstaat Leistungsvoraussetzungen nach den gesetzlichen Vorgaben geprüft und dann dem Hilfesuchenden die gesetzlich vorgesehene Leistung gewährt – ggf. nach Widerspruch und Klage -, **steht nun am Anfang eine die Jetzt-Situation und eine auch die Lebenszukunft umfassende Planung**, die ausdrücklich in „Steuerung“ münden soll.

Von einer die Sozialgesetze rechtsstaatlich nach genauen Anspruchsgrundlagen vollziehenden Verwaltung wandelt sich die Verwaltung hin zu einer Verwaltung, die individuelle Lebensentwürfe zunächst einmal ganz unabhängig von konkreten Leistungsansprüchen möglichst umfassend gestalten möchte. In der rechtswissenschaftlichen Literatur wird insoweit bereits von einer „Umfunktionierung des gesamten Verwaltungsrechts auf eine neuartige Steuerungsperspektive“¹¹ gesprochen. In diesem Prozess ist die stark beteiligte Soziale Arbeit in eine Falle gelaufen:

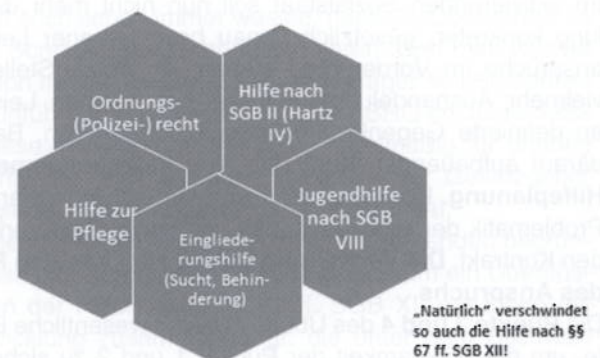
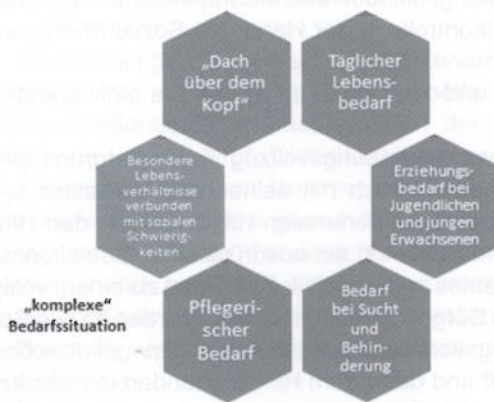
Waren Hilfeplan und Fallmanagement einmal in der Sozialen Arbeit auf Optimierung der Leistung für die Hilfesuchenden bei möglichst umfassend verwirklichter Selbstbestimmung ausgerichtet, wandelt sich deren Funktion unter dem Paradigma des aktivierenden Sozialstaats zu einem zentralen Element der Steuerung von Klientenverhalten. Man kann hier durchaus sagen: Wichtige sozialarbeiterische Instrumente haben im aktivierenden Sozialstaat einen Funktionswandel erlebt, der ihren eigentlichen Intentionen widerspricht. Scharf formuliert:

Die soziale Arbeit hatte in Fallmanagement und Hilfeplan **ihre** Instrumente, mit denen sie gesetzliche Ansprüche auf **eigene Gestaltungsmöglichkeiten der Klienten** durchsetzen wollte und manches Mal auch konnte. Nun hat der aktivierende Sozialstaat mit Fallmanagement und Hilfeplan **seine** Instrumente, mit denen er **seine Gestaltungsvorstellungen gegenüber den Klienten** umsetzen kann.¹²

Das heißt: Bevor überhaupt nach konkreten Tatbestandsmerkmalen ein Anspruch geprüft wird, wird eine die gesamte Lebenssituation erfassende Fallanalyse durchgeführt. Das soll z.B. ganz konkret in dem erwähnten Papier des baden-württembergischen Städtetags¹³ eine „Fallkonferenz“ von Fachkräften aller möglicherweise in Frage kommender Leistungsträger und auch Leistungserbringer sein. Ausdrücklich wird betont, dass diese Konferenz „vor einer Beantragung von Leistungen“ durchzuführen sei. Was stattfindet, ist im Grunde eine „Totalerfassung“ der Person und der Situation der einzelnen Wohnungslosen in all ihren Belangen und zwar sowohl total im Hinblick auf ihren Bedarf – gleich welcher Ursache – als auch total im Hinblick auf die in Frage kommenden Träger (und Erbringer) sozialer Leistungen. Und auf dieser Basis wird ein entsprechend umfassender Hilfeplan mit Umsetzungsschritten entwickelt und zwar entsprechend der übergeordneten Zielsetzung des aktivierenden Sozialstaats: Investitionen müssen sich lohnen. Das hat sehr grundsätzliche Auswirkungen auf die Rechtspos-

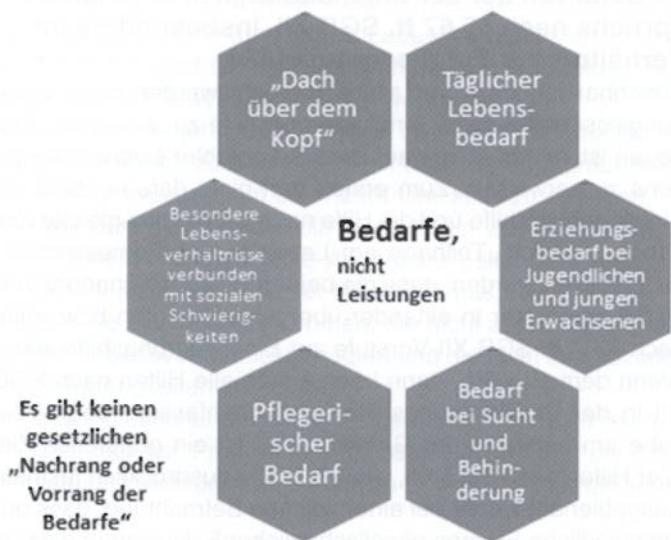
den anderen Leistungsangeboten“. Ähnlich wurde es in den erwähnten Handlungsleitlinien aus Oberbayern formuliert¹⁵, wenn dort bei einer erkennbaren Behinderung nur noch „im Einzelfall“ Hilfe nach § 67 in Frage kommen soll, nämlich dann, wenn ein direkter Zugang zur Eingliederungshilfe „erschwert“ ist. Ähnlich hatte Lippert schon 2009 bei der BAG W Tagung in München formuliert – nochmals das Zitat: „Ein wesentlicher Teil der bisherigen Leistungen in der Hilfe für Wohnungslose ... wird deutlich an Bedeutung verlieren.“¹⁶

Was passiert: Im Rahmen des Fallmanagements werden bestimmte Bedarfe in den Vordergrund gestellt – möglicherweise auch solche, für welche die Betroffenen gar keine Hilfe beanspruchen wollen. Mit diesem „Durchgriff“ wird der ursprüngliche, den ganzen Managementprozess auslösende Bedarf, also die Wohnungslosigkeit und die sozialen Schwierigkeiten zum Verschwinden gebracht – und damit eben auch der dazu gehörende Anspruch auf Hilfe. Zur Verdeutlichung dieses Vorgangs vier Schaubilder:



sition der Hilfesuchenden. Die gesetzlichen Ansprüche kommen dann nur noch als Grenze der Umsetzungsmöglichkeiten ins Spiel, d.h. **mehr** als, was gesetzlich vorgesehen ist, **kann nicht geleistet werden** – aber – und das ist nun der springende Punkt für §§ 67 ff. SGB XII – es soll **möglich** sein, **weniger zu leisten** als der gesetzliche Anspruch. Unter Hinweis auf die Komplexität des Falles, die Individualisierung des Leistungsanspruchs und die Flexibilisierung des Einzelfalles wird die Bedarfssituation so umdefiniert, dass der Anspruch nach §§ 67 ff. SGB XII als nicht mehr zum Leistungsspektrum gehörend bestimmt wird. Ganz deutlich ist dies in dem Konzept des baden-württembergischen Städtetags¹⁴: „Liegen den sozialen Schwierigkeiten andere Ursachen zugrunde z. B. Behinderung, Sucht ist die Hilfe nach § 67 nachrangig gegenüber

Keinesfalls darf man sich durch das beliebte Argument der Verwaltung in die Irre führen lassen, all das sei eine Folge des Nachrangs, wie er ja ausdrücklich in § 67 SGB XII formuliert sei. Dort heißt es „soweit der Bedarf durch Leistungen nach anderen Vorschriften ... gedeckt wird, gehen diese den Leistungen nach Satz 1 vor“. Hier muss man genau lesen: **Leistungen**, die den speziellen Bedarf nach Satz 1 decken **gehen vor** und **nicht andere Bedarfe**. Anders ausgedrückt: Vorhandene weitere Bedarfe können nicht dazu führen, dass der Bedarf aufgrund besonderer Lebensverhältnisse verbunden mit sozialen Schwierigkeiten im Rahmen des Fallmanagement einfach verschwindet und damit die Hilfesuchenden um ihren Anspruch gebracht werden. Auch dieser Zusammenhang als Schaubild:



3. „Weicher“ Paternalismus für Wohnungslose

Die bisherigen Ausführungen haben deutlich gemacht, dass mit Fallmanagement und Hilfeplan nicht nur Steuerungskompetenz in Anspruch genommen wird, sondern auch eindeutig Steuerungsmacht, eben bis hin zur Abweichung von gesetzlichen Vorgaben zu Lasten Hilfesuchender. Noch einmal verdeutlicht am Grenzfall des suchtkranken Wohnungslosen, der die im Fallmanagement entwickelte Hilfestrategie nicht annimmt, sondern auf einer Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII beharrt. Er möchte „nur“ ein qualifiziertes Wohnangebot und beratende Unterstützung bei den mit der Wohnungslosigkeit verbundenen sozialen Schwierigkeiten, schon gar nicht will er als behindert eingestuft werden. Hier wird dann schnell deutlich, dass im aktivierenden Sozialstaat mit seinem Anspruch auf Rentabilität der staatlichen Leistungen, auf deren passgenauen Einsatz und auf zeitliche Überschaubarkeit ein Konflikt entsteht, der schließlich auf die angedrohte oder auch endgültige Verweigerung jeder Hilfe hinausläuft, letztendlich auf fortdauernde Exklusion.

Was passiert? Im „alten“ Sozialstaat wird dem Individuum zugestanden, die richtigen Entscheidungen für sich selbst zu treffen und zwar eben auch, was die gesetzlich vorgesehenen Ansprüche auf staatliche Leistungen angeht. Wie schon angedeutet, ist dabei Sozialstaat immer auch im Hinblick auf den freiheitlichen Rechtsstaat gedacht. Der freiheitliche Rechtsstaat überlässt es den Bürgern, wie sie definieren, was sie zufrieden macht – und was wesentlich ist, er geht davon aus, dass damit auch der Gemeinschaft insgesamt am besten gedient sei.

Ganz offensichtlich wird dem Bürger in diesem Punkt nicht mehr getraut. Hierzu hat – wie ein bekannter französischer Volkswirtschaftler (Gilles Saint-Paul) darstellt¹ - auch die in den letzten 20 Jahren zu gewisser Popularität gelangte sogenannte Verhaltensökonomik beigetragen (geadelt mit dem Nobelpreis im Jahr 2002 für Daniel Kahnemann und Vernon Smith). Sie hat dargelegt, dass hinsichtlich ihrer eigenen Angelegenheiten die „Menschen unter Verzerrungen leiden: nämlich übermäßige Zuversicht, Kurzsichtigkeit und kognitive Dissonanz, d.h. sie schenken nicht allen wesentlichen Informationen genügend Aufmerksamkeit“². Gerade bei von Wohnungslosigkeit betroffenen Menschen weiß man durchaus um

diese Problematik, § 3 der DVO zu § 69 SGB XII macht sie ausdrücklich zum Gegenstand der Beratung.

Neu ist aber nun, dass der Staat vor allem als aktivierender Sozialstaat zunehmend in vielerlei Hinsicht für sich in Anspruch nimmt hier mehr oder weniger sanft einzugreifen und so steuernd das vermeintlich Gute und Wahre für die Menschen zu verwirklichen. Und zu diesem „neuen Paternalismus“, oder wie es der erwähnte französische Wissenschaftler formuliert: Zu diesem „weichen Paternalismus“, der die Entscheidungen der Menschen in die „richtige Richtung“ biegt, gehören auch Fallmanagement und Hilfeplanung, wie sie jetzt in der Wohnungslosenhilfe umgesetzt werden sollen: weg von einer Hilfe nach gesetzlichen Leistungsansprüchen mit entsprechender Entscheidungsmöglichkeit der Hilfesuchenden über deren Inanspruchnahme hin zu einer Hilfe in der „richtigen“, von den Fallmanagern definierten Richtung.

Dabei darf man sich nicht von dem Hinweis täuschen lassen, die Hilfesuchenden seien ja in den Prozess des Findens einer Lösung möglichst umfassend einbezogen. Der Hinweis findet sich natürlich in allen Konzepten zum Fallmanagement. Aber solange die Feststellung der Bedarfe und die Planung, welche davon zu befriedigen sind, in der Hand des Fallmanagements (Verantwortung des Sozialhilfeträgers) liegen – eben begründet mit der „Verzerrung“, denen die Betroffenen selbst unterworfen seien – ist die Einbeziehung leeres Gerede: Zu Bedarfen, die von vornherein ausgeblendet werden, kann der Hilfesuchende dann auch keine Vorschläge für Leistungen machen. Seine Mitwirkung wird auf eine Chance reduziert, nur noch Modifikationen für die bereits als gut und richtig festgestellten Lösungen vorzuschlagen.

Ein noch grundsätzlicher Einwand – der auch gegen den Ansatz der Verhaltensökonomik generell vorgebracht wird - gilt prinzipiell für das Fallmanagement: Auch die daran beteiligten Experten und Professionellen sind Menschen, „deren Handeln ganz eigenen verzerrten Anreizen unterliegt und die ebenfalls Probleme mit kognitiven Dissonanzen haben“³, die also auch nicht allen relevanten Informationen genügend Aufmerksamkeit schenken. Die sogenannte „richtige“ Option ist eben oftmals auch von sachfremden Interessen geprägt. Als typisches Beispiel sei das Interesse der Verlagerung der Kosten auf einen anderen Leistungsträger genannt.

Dem Paternalismus muss in der vor allem von der Diakonie geprägten Wohnungslosenhilfe besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden. Seit dem 19. Jahrhundert pflegte man hier Jahrzehnte lang einem durchaus harten Paternalismus. Mit der Möglichkeit der Zwangsbehandlung in geschlossenen Einrichtungen bekam dieser Paternalismus 1962 mit dem berühmten § 73 BSHG noch einmal seine gesetzlichen Weihen:

§ 73 II Lehnt ein Gefährdeter ... die angebotene Hilfe ab, kann das Gericht ihn anweisen, sich in einer geeigneten Anstalt aufzuhalten, wenn

1. der Gefährdete besonders willensschwach oder in seinem Triebleben besonders hemmungslos ist und
2. der Gefährdete verwahrlost und der Gefahr der Verwahrlosung ausgesetzt ist ...

(„ihn anweisen“ bedeutete Zwangsunterbringung)

Nachdem das Bundesverfassungsgericht 1969 diese Vorschrift als verfassungswidrig aufgehoben hatte⁴ und der neue § 72 BSHG 1974 in das BSHG eingefügt wurde (weitgehend wortgleich mit der heutigen Fassung der §§ 67 ff. SGB XII), setzte in der Wohnungslosenhilfe eine Bewegung ein, deren

klares Ziel es war, wohnungslose Menschen als **Bürger mit Rechten und Ansprüchen wie andere Bürger auch** zu behandeln, gewendet gegen paternalistische Ansprüche, die den Einzelnen vorgeben, wie sie ihr Leben zu führen haben. Ein Höhepunkt in dieser Entwicklung war es, als es gelang, vor dem Bundesverwaltungsgericht⁵ zu erstreiten, dass auch wohnungslose Menschen grundsätzlich einen Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt in Geld haben, ihnen eben gerade nicht in wohlwollender, also paternalistischer Absicht mit Sachleistungen die Möglichkeit genommen werden darf, diese Hilfe möglicherweise auch in schädlicher Weise einzusetzen. Nun – fast 40 Jahre später – kann man beobachten, dass der Paternalismus in weicherer, sanfterer Form zurückkehrt. Dies ist ganz offensichtlich eine generelle Tendenz, die prinzipiell und nicht nur bei der Wohnungslosenhilfe mit dem aktivierenden Sozialstaat verbunden ist.⁶ Drastisch für diese generelle Tendenz ist das Beispiel der gesetzlichen Krankenkassen vom September 2011, als die hemmungslose Datenerhebung bei Krankengeldbeziehern ohne jeden Bezug zu konkreten Ansprüchen bekannt wurde. Die Verbandssprecherin der GKV erklärte im Fernsehen: „Man braucht persönliche Angaben, um eine Fallsteuerung zu planen“. Wie in einem Brennglas findet man in dieser Äußerung all das zusammengefasst, wo gegen sich die Ausführungen hier wenden: Totalerfassung, Inanspruchnahme von Fallmanagement und Fallplanung bei der Verwaltung und zwar frei von jedem Bezug zu konkret individuell geltend gemachten Rechtsansprüchen, mit der Drohung der Exklusion durch Verweigerung des Krankengeldes, wenn Daten nicht geliefert werden.

Zunehmend ist also auch in anderen Bereichen staatlichen Handelns „weicher“ Paternalismus festzustellen (deutliches Beispiel die Rauchverbote, die eben nicht nur liberalstaatlich dem Nichtrauchererschutz dienen, sondern auch die Raucher auf den „rechten“ Weg zu ihrer Gesundheit bewegen sollen, wenn Rauchverbote auch für Räume ausgesprochen werden, in welchen ausschließlich Raucher sitzen). Im angelsächsischen Sprachraum wird hier schon vom „nanny state“, also dem Staat als Supernanny gesprochen. Dennoch: solch edukatorisches Staatshandeln bei Erwachsenen kann gerade in der Wohnungslosenhilfe wegen der angedeuteten historischen Entwicklung nicht einfach hingenommen oder gar noch durch entsprechende Hilfeangebote freier Träger unterstützt werden. Wohnungslosen Menschen können auch in noch so fürsorglicher Absicht nicht einfach gesetzliche Ansprüche, eben solche aus § 67 ff. SGB XII genommen werden. Darauf ist vor allem deshalb zu bestehen, weil mit der Verweigerung dieser Ansprüche auch wieder der Weg zum „harten“ Paternalismus in der Wohnungslosenhilfe geebnet wird. Gemeint ist, die Hilfeverweigerung, wenn die Hilfesuchenden nicht den im Fallmanagement und Hilfeplan vorgegebenen Weg folgen – also die Exklusion!

4. Strategische Überlegungen – Was tun?

Wohnungslosenhilfe kann nicht auf einen vergleichbaren gesamtgesellschaftlichen Aufschrei hoffen, wie er gegen die oben erwähnten Aktivitäten der gesetzlichen Krankenkassen erschallte. Aber hingenommen werden darf die sich anbahnende Verschlechterung der Rechtssituation wohnungsloser Menschen nicht, weshalb Strategien gegen solche Ansätze zu entwickeln sind.

a) Beharren auf der Eigenständigkeit des Hilfeanspruchs nach §§ 67 ff. SGB XII, insbesondere im Verhältnis zur Eingliederungshilfe.

Absehbar ist, dass vor allem versucht werden wird, Wohnungslosenhilfe durch Eingliederungshilfe zu „ersetzen“. Dagegen ist immer wieder auf zwei Grundfehler solchen Vorgehens zu verweisen. Zum ersten darf nicht daraus, dass die Eingliederungshilfe und die Hilfe nach § 67 ff. das gleiche Ziel haben, nämlich „Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft“, geschlossen werden, dass die beiden Hilfen miteinander verwandt seien, gar in einander übergehen könnten bzw. Hilfe nach § 67 ff. SGB XII Vorstufe zur Eingliederungshilfe wäre. Wenn dem so wäre, dann könnte man alle Hilfen nach SGB XII in der Eingliederungshilfe zusammenfassen, denn Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft ist ein generelles Ziel aller Hilfen nach SGB XII, wie § 9 SGB I ausdrücklich festhält. Ausgeblendet würde bei einer solchen Betrachtung, dass unterschiedliche Formen gesellschaftlicher Exklusion und damit auch unterschiedliche Bedarfe vorliegen, die jeweils einer speziellen Form der Inklusionshilfe bedürfen. An sich ist dies selbstverständlich, aber den Kurzschluss findet man in der Praxis immer wieder, nämlich vom gleichen Ziel auf die Bedarfsangemessenheit einer für den Bedarf gar nicht passenden Hilfe zu schließen.

Damit ist der zweite Grundfehler angesprochen, den man vermeiden muss, nämlich die Verkennung der unterschiedlichen Bedarfssituation, die je spezifische Hilfeprogramme benötigen und damit auch die Verkennung der Notwendigkeit einer eigenständigen Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII. Dazu in aller Kürze ohne eine ausführliche Herleitung aus der Gesetzesgeschichte⁷:

Hilfeanlass und Bedarfssituation bei §§ 67 ff. SGB XII ist die Wechselwirkung zwischen besonderen Lebensverhältnissen, also zwischen der Abweichung von gesellschaftlicher Normalität in äußeren Gegebenheiten im sozialen Leben einer Person – also konkret Wohnungslosigkeit - einerseits und sozialen Schwierigkeiten andererseits.

Hilfeanlass und Bedarfssituation bei §§ 53 ff. SGB XII ist die Wechselwirkung von personalen funktionalen Beeinträchtigungen (körperlicher, seelischer oder geistiger Art) einerseits und gesellschaftlichen Barrieren andererseits.

Das Hilfeprogramm bei §§ 67 ff. SGB XII nimmt **objektive Lebensverhältnisse** bei einer Person – nochmals in unserem Zusammenhang: die Wohnungslosigkeit - **als zu verändernde** in den Blick und will „**soziale Befähigung**“ für die gelingende Kommunikation mit der sozialen Umwelt ermöglichen („soziale Schwierigkeiten“ stehen im Helfefokus).

Das Hilfeprogramm bei §§ 53 ff. SGB XII knüpft an **bei individuellen Gesundheitsproblemen** und will damit verbundene **negative Aspekte der Interaktion aus dem gesellschaftlichen Umfeld** durch ausgleichende Maßnahmen angehen. Die Eingliederungshilfe ist in allen ihren Facetten auf die Aspekte Krankheit, Behinderung, Heilung bezogen und hat damit prinzipiell – trotz gleicher Zielrichtung: Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft – einen anderen Inhalt als die Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII („Beeinträchtigungen der funktionalen Gesundheit“ stehen im Helfefokus).

Daraus folgt nochmals: Den prinzipiell unterschiedlichen Hilfeanlässen hat ein prinzipiell unterschiedliches Hilfeprogramm (gegebenenfalls nebeneinander!) zu entsprechen, sonst wird keine bedarfsgerechte Hilfe geleistet. Wird dies im Fallmanagement und beim Hilfeplan ausgeblendet, werden die Hilfesuchenden um ihre berechtigten Ansprüche gebracht.

Es ist also darauf zu beharren, dass in der Gesellschaft Strukturen angelegt sind (besondere Lebensverhältnisse), die mit einem Hilfebedarf (soziale Schwierigkeiten) verbunden sind, der auf spezielle Weise befriedigt werden muss,

- weil sonst mehr oder weniger zwingend Wohnungslose grundsätzlich zu „Menschen mit Behinderung“ umdefiniert werden müssen, um überhaupt eine Hilfe zu erlangen,
- weil den Betroffenen, die auch ihnen zustehende Möglichkeit nur ausgewählte Ansprüche geltend zu machen, beschnitten wird (weicher Paternalismus),
- weil sie eine Hilfe bekommen, die nicht auf ihre besonderen Lebensverhältnisse reagiert und die nicht ihre sozialen Schwierigkeiten im Fokus hat,
- weil Hilfesuchende hilflos bleiben, wenn sie sich nicht in das „falsche“ Programm einpassen (lassen) mit der Konsequenz andauernder Exklusion – „harter“ Paternalismus.

b) Die weiteren strategischen Überlegung

beziehen sich auf die grundsätzlichen Probleme mit dem aktivierenden Sozialstaat. Dargestellt wurde hier, wie problematisch Fallmanagement und Hilfeplan sich im Rahmen eines „weichen Paternalismus“ hinsichtlich der Ausblendung der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB schon entwickelt haben bzw. sich noch entwickeln können. Gegenstrategien fallen speziell der Sozialen Arbeit schon deshalb nicht leicht, weil Fallmanagement und Hilfeplan wie angedeutet im sozialarbeiterischen Werkzeugkasten ja eine grundsätzlich „gute“ Rolle spielen. Wegen ihres Funktionswandels im aktivierenden Sozialstaat ist der Einsatz dieser Instrumente vor allem gegenüber den Sozialhilfeträgern in Frage zu stellen. Das muss aktiv geschehen, d.h. mit Widerstand gegen den problematischen Einsatz von Fallmanagement und Hilfeplan.

Ansatzpunkt ist dabei, dass Fallmanagement und Hilfeplan keine klassischen Verwaltungsinstrumente sind. Typisch für die öffentliche Verwaltung sind vielmehr Anspruchsprüfung nach einzelnen Leistungsvorschriften mit anschließender Leistungsbewilligung (bzw. Leistungsverweigerung bei fehlender Tatbestandserfüllung) per Verwaltungsakt. Man spricht insoweit von einem konditional programmierten Sozialleistungsrecht. Wenn bestimmte gesetzliche Tatbestände erfüllt sind, dann sind die vorgesehenen Leistungen (sofern geltend gemacht) zu gewähren. Im weichen Paternalismus will sich die Verwaltung von dieser Konditionierung befreien und insbesondere bei komplexen Hilfesituationen unabhängig von den Ansprüchen ihr Hilfeangebot gestalten – zwar mit der absoluten Grenze nach oben: nicht über die bestehenden Ansprüche hinaus, aber nach unten offen: bei der Ausblendung von ihr, d.h. der Verwaltung, nicht für notwendig erachteter Hilfeansprüche.

Geht man von diesem eher rechtsstaatlich argumentierenden Ansatzpunkt aus, dann bieten sich folgende Strategien an:

1. Grundsätzlich sollte mit den Betroffenen in die Verhandlung mit den Sozialhilfeträgern nur auf der Basis geltend zu machender Ansprüche eingetreten werden, konkret also vor allem mit klarer Beschreibung des sozialhilferechtlichen Bedarfs nach §§ 67 ff. SGB XII. Dies bedeutet grundsätzliche Ablehnung eines allgemeinen Fallgesprächs vor der Bestimmung möglicher Leistungsansprüche. Insbesondere gilt dies für unspezifische, d.h. nicht gesetzesbezogene Fallgespräche/Fallkonferenzen mit Vertretern von Leistungsträgern für „denkbare“ andere Hilfen. Der vom Bundesverfassungsgericht zum informationellen Selbst-

bestimmungsrecht entwickelte und im Datenschutzrecht festgeschriebene „Erforderlichkeitsgrundsatz“ für die Datenerhebung ist zusammen mit dem Recht der Hilfesuchenden, selbst zu bestimmen, welche Ansprüche sie geltend machen, gegen ein total erfassendes Fallmanagement zu wenden. Durchaus sinnvoll kann es hier sein, die Landesdatenschutzbeauftragten gegen entsprechende Verwaltungskonzepte zu aktivieren.

2. Auf allen Ebenen Ablehnung der Kompetenz des Sozialhilfeträgers zur Gestaltung des Fallmanagements und des Hilfeplans, Inanspruchnahme dieser Kompetenz ausschließlich für den beratenden freien Träger. Dabei ist natürlich zuzugeben, dass auch hier die Mitarbeiter unter den erwähnten Verzerrungen und der kognitiven Dissonanz leiden können. Der wesentliche Punkt sollte aber sein, dass die durch die Interessen des Staates geprägten Dissonanzen (z. B. Kostenreduzierung) bei den freien Trägern zumindest abgemildert sein sollten. **Zu betonen ist die „Anwaltsfunktion“ der freien Träger**, sie dürfen sich nicht in die Rolle drängen lassen, nur Leistungserbringer zu sein, sondern müssen ihren ja auch ethisch begründeten Anspruch, sich für die Hilfesuchenden zu engagieren, aktiv vertreten. Das ist mit Sicherheit der schwierigste Strategieteil, weil die Umfunktionierung der Verwaltung mit einer völlig neuen Steuerungsperspektive schon sehr weit vorangeschritten ist. Lippert hat dies schon 2009 in aller Offenheit formuliert – ich zitiere „am Entwicklungsprozess (gemeint ist der Prozess des Fallmanagements) sind die Leistungserbringer nicht oder nur in einer beratenden Rolle beteiligt“.
3. Bestehen auf Entscheidungen über geltend gemachte Hilfeansprüche im Rahmen des üblichen Verwaltungsverfahrens, d.h. bis hin zum widerspruchsfähigen Verwaltungsakt – kein Einlassen auf „Leistungsvereinbarungen“ zwischen Sozialhilfeträger und Hilfesuchenden.
4. Notwendig ist massiver Widerstand – vor allem der Verbände der freien Träger – gegen die Ersetzung eines konditional programmierten Sozialleistungsrechts durch ein grundsätzlich verbindliches Fallmanagement in der Hand der Kostenträger mit dem für die Zeit nach 2013 geplanten „Bundesleistungsgesetz“. Lippert hat in München 2009 von solchen Bestrebungen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zu einem Bundesleistungsgesetz mit durchaus wohlwollendem Unterton berichtet⁸. Dass ein solches Gesetz nach 2013 kommt, ist nun durch die Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Ländern im Rahmen der Verabschiedung der Gesetze zum EFM sicher. Klar ist, was mit einem gesetzlich verbindlichen Fallmanagement in der Hand der Sozialhilfeträger erreicht wäre: die Möglichkeit, sich dem konditional programmierten Sozialleistungsrecht – konkret den Verpflichtungen nach §§ 67 ff. SGB XII - zu entziehen. Der hier beschriebene „weiche Paternalismus“ würde gesetzlich zur Regel und die von mir skizzierten Gegenstrategien würden deutlich erschwert bzw. unmöglich. **Der bedenkliche Funktionswandel von Fallmanagement und Hilfeplan zu einem Instrument des aktivierenden Sozialstaats hätte seinen Abschluss in gesetzlich legitimer Form in dem neuen Bundesleistungsgesetz gefunden. Der kritische Blick auf die Folgen des „Deals“ Euro-Rettungsschirm gegen Bundesleistungsgesetz ist deshalb auch für die Wohnungslosenhilfe dringend geboten.**

Prof. Dr. Falk Roscher (entpflichtet), Hochschule Esslingen, Mitbegründer des LPK SGB XII, mehrere Jahre ehrenamtlicher Vorstand der Ambulanten Hilfe e.V. Stuttgart

- ² Lippert, J.: Blick über den Zaun: Was könnte die Reform der Eingliederungshilfe für die Wohnungslosenhilfe bedeuten? In: Rosenke, W. (Hrsg.), Ein weites Feld: Wohnungslosenhilfe – mehr als ein Dach über dem Kopf Bielefeld 2011, S. 195
- ³ Zum leider nicht öffentlich zugänglichen Papier des Städtetags meine ausführliche Stellungnahme http://www.liga-bw.de/uploads/media/Roscher_StellungnahmeEmpfehlungenStaetdetag2010_01.pdf (Zugriff 8.11.2012)
- ⁴ Die „Handlungsleitlinien“ sind hier veröffentlicht: http://oberbayern.paritaet-bayern.de/index.php?eID=tx_nawsecured&u=0&file=uploads/media/Handlungsleitlinien_fuer_den_SchnittstelSchnittste_67ff._53_ff._SGB_XII.pdf&t=1352383951&hash=2330f7b72cb03ab7d2d616521c014e49cba2e1b7 (Zugriff 8.11.2012). Mein (unveröffentlichter) Alternativvorschlag zu den Handlungsleitlinien kann bei mir angefordert werden.
- ⁵ Die „dürre“ Mitteilung zu diesem Projekt findet sich hier: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2012/06/2012-06-13-fiskalvertrag.html> (Zugriff 8.11.2012)
- ⁶ Lippert hat die schon weit fortgeschrittenen Planungen einer AG der Arbeits- und Sozialministerkonferenz zu diesem Gesetz in dem Beitrag Fußnote 2 dargestellt.
- ⁷ Dazu die theoretisch grundlegende Veröffentlichung Giddens, Anthony, Der dritte Weg, Frankfurt 1999 (englisch 1998)
- ⁸ Dessen deutscher Titel: „Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten“ (<http://www.glasnost.de/pol/schroederblair.html>; Zugriff: 8.11.2012)
- ⁹ Lippert a.a.O. (Fußnote 2) S. 198
- ¹⁰ Lippert a.a.O. S. 201
- ¹¹ Volkmann, U., Darf der Staat seine Bürger erziehen? Baden-Baden 2012, S. 11 mit Verweis auf Schorkopf, F., Regulierung nach den Grundsätzen des Rechtsstaats, JZ 2008, 20 ff.
- ¹² Es ist klar, dass der hier unspezifisch gebrauchte Begriff des Fallmanagements bei diesem Funktionswandel nicht ohne inhaltlichen Bedeutungswandel bleibt.
- ¹³ S. Fußnote 3
- ¹⁴ S. Fußnote 3
- ¹⁵ S. Fußnote 4
- ¹⁶ S. Fußnote 10
- ¹⁷ Saint-Paul; Gilles, Tyranny of Utility: Behavioral Social Science and the Rise of Paternalism, Princeton 2011; die folgenden Zitate sind einer autorisierten deutschen Übersetzung eines Auszugs in der Frankfurter Allgemeinen vom 20.8.2012 entnommen: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/menschen-wirtschaft/standpunkt-gilles-saint-paul-der-neue-paternalismus-11862348.html> (Zugriff: 8.11.2012).
- ¹⁸ Gilles Saint-Paul a.a.O.
- ¹⁹ Gilles Saint-Paul a.a.O.
- ²⁰ BVerfGE 22, 180 (219f.)
- ²¹ BVerwG info also 1986, 84
- ²² Dazu „Beobachtungen auf verschiedenen Feldern“ bei Volkmann, U., Fußnote 11, S. 9 ff.
- ²³ Dazu vgl. Roscher, F., in LPK-BSHG, 9. Auflage Baden-Baden 2012, § 67 Rz. 2
- ²⁴ S. Fußnote 2

Die Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (§§ 67 ff. SGB XII) als eine unerlässliche Leistung – Exemplarische Fallanalysen

Manfred Hammel

Einleitung

Die Ursprünge der heutigen Hilfe nach den §§ 67 ff. SGB XII reichen über ein halbes Jahrhundert zurück. Gesetzlich anerkannt wurde diese Hilfeart erstmals innerhalb des zum 1. Juni 1962 in Kraft gesetzten Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) und dort in der in den §§ 72 ff. BSHG festgeschriebenen „Hilfe für Gefährdete“.

Der Wandel von dieser „Gefährdetenhilfe“ zur „Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten“ wurde im Zuge des ab dem 1. April 1974 wirksamen Dritten Änderungsgesetzes zum BSHG vollzogen: Dort wurde insbesondere die Bedeutung persönlicher wie präventiver Hilfen unterstrichen. Parallel zu dieser Entwicklung wandelte sich auch die Leistungsform: Die Gewährung vollstationärer Hilfen dominiert heute nicht mehr, sondern die Bedeutung ambulanter und teilstationärer Hilfen nahm stetig zu.

Die Klientel der Hilfe gemäß den §§ 67 ff. SGB XII ist überwiegend durch eine vielschichtige und schwierige Problemlage geprägt:

Neben einem Verlust der Wohnung stehen häufig auch andere Problemlagen im Vordergrund und deshalb bestehen Schnittstellen zu anderen Hilfen wie der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen (§§ 53 ff. SGB XII), der Hilfe für junge Volljährige (§ 41 SGB VIII), den Arbeitshilfen nach den §§ 16 ff. SGB II wie auch der Hilfe zum Lebensunterhalt (§§ 27 ff. SGB XII) und der Hilfe zur Pflege (§§ 61 ff. SGB XII).

In der Praxis stellt sich immer wieder die Frage nach dem besonderen Selbstverständnis der Leistungen entsprechend den §§ 67 ff. SGB XII im Verhältnis zu den anderen Hilfen, was aber die Eigenständigkeit dieser Hilfeart nicht in Frage stellt.