

# Position

der BAG Wohnungslosenhilfe e.V.

## Rechtsverwirklichung der Hilfen nach §§ 67- 69 SGB XII

Grundsatzpositionen der BAG Wohnungslosenhilfe e.V.



Das Positionspapier richtet sich an folgende verantwortliche Akteure:

- Die örtlichen und überörtlichen Träger der Sozialhilfe als die unmittelbar für die Durchführung und Finanzierung der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII und der DVO zuständigen Leistungsträger
- Die Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende, die für die Existenzsicherung der erwerbsfähigen Menschen im Wohnungsnotfall, ihre Reintegration in Arbeit sowie die Kooperation mit den zuständigen Stellen des SGB XII zuständig sind
- Die Landesregierungen, die für die Landesausführungsgesetze nach dem SGB XII, d.h. auch für die angemessene Umsetzung der §§ 67 ff. SGB XII, u.a. dabei für die Sozialberichterstattung für Menschen im Wohnungsnotfall zuständig sind
- Die freien Träger der Hilfen im Wohnungsnotfall, die im Regelfall die Träger der ambulanten, teilstationären oder stationären Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII sind und als Leistungsgestalter<sup>1</sup> die Hilfe unmittelbar leisten
- Die Bundesregierung, die für Förderprogramme zur Rechtsverwirklichung der §§ 67 ff. SGB XII und für ein Monitoring der Umsetzung der Menschenrechte für Menschen im Wohnungsnotfall zuständig wäre.

### A Einführung

- Die §§ 67ff SGB XII sind eine Erfolgsgeschichte
- Neue Herausforderungen bei der Rechtsverwirklichung
- Ziele des Positionspapieres

### B Grundsätzliche Bedeutung der §§ 67 ff. SGB XII

- B 1 Die historische Entwicklung zu den §§ 67 ff SGB XII und ihre sozialrechtliche Bedeutung für die Hilfen im Wohnungsnotfall
- B 2 Die Menschenrechte und die §§ 67 ff. SGB XII
  - Die Bedeutung des menschenrechtlichen Ansatzes der Hilfe im Wohnungsnotfall
  - Die Stellung der Menschenrechte in der deutschen Rechtsordnung
  - Die spezifische Bedeutung der Menschenrechte für die Hilfen im Wohnungsnotfall

- Die §§ 67 ff. SGB XII als Instrumente zur Rechtsverwirklichung der Menschenrechte
- Die Verordnung zur Durchführung der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten und die Menschenrechte
- Nationales Monitoring der Rechtsumsetzung zu §§ 67 ff. SGB XII
- Die Bedeutung der Menschenrechte für die Kontrolle der Gesetzgebung
- B 3 Verhältnis zu anderen Hilfearten
- B 4 Besondere Zielgruppen
  - Von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen
  - Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach §§ 67 ff. SGB XII für Familien

### C Grundsätze für die organisatorische Ausgestaltung der §§ 67 ff. SGB XII

- C 1 Hilfeplanung, Gesamtplan und Zugangssteuerung
  - Kooperationsgebot in § 67 ff. SGB XII
  - Grundsätze für die Organisation der Bedarfsfeststellung (Clearing)
- C 2 Doppelzuständigkeit und die Koordination von SGB XII- und SGB II-Leistungen
  - Abstimmung zwischen Eingliederungsvereinbarung (SGB II) und Hilfeplanverfahren (SGB XII)
- C3 Der Grundsatz ambulant vor stationär
  - Normen
  - Rechtliche Problemstellung
- C 4 Örtliche /überörtliche Trägerschaft

### D Nachholbedarfe bei der Ausgestaltung der §§ 67 ff. SGB XII nach Hilfeldern

- D 1 Prävention von Wohnungsverlusten
- D 2 Hilfen zur Ausbildung sowie zur Erlangung und Sicherung eines Arbeitsplatzes nach § 5 DVO
- D 3 Neue Zielgruppe Familien mit Kindern
  - Aspekte des Kinderschutzes



## A Einführung

Die Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach §§ 67-69 SGB XII ist die einzige leistungsrechtliche Vorschrift, die an die Verbindung besonderer Lebensverhältnisse mit sozialen Schwierigkeiten anknüpft. Sie beschränkt sich damit nicht auf Hilfenmaßnahmen, die jeweils nur einen Teilbedarf decken. Mit diesem umfassenden Hilfeansatz wird der durch die Kombination unterschiedlicher Problemlagen geprägten komplexen Lebenssituation der Betroffenen ebenso Rechnung getragen wie deren fehlenden oder eingeschränkten Fähigkeiten, diese aus eigenen Kräften zu überwinden. Erst damit ist die rechtliche Basis für eine Hilfe im Wohnungsnotfall gegeben, die Erstversorgung und Hilfe bei einer nachhaltigen Integration in übliche Lebensverhältnisse aus „einer Hand“ bietet.“

Seit der Reform des § 72 des damaligen Bundessozialhilfegesetzes im Jahre 1974, die die „Gefährdetenhilfe“ ablöste, sind mehr als 40 Jahre vergangen; seit dem In-Kraft-Treten der novellierten Durchführungsvorordnung zur Hilfe in besonderen sozialen Schwierigkeiten am 24. Januar 2001 fünfzehn Jahre. Mit der Eingliederung des BSHG in das Sozialgesetzbuch XII am 27.12.2003 wurde der § 72 zu den §§ 67-69 SGB XII.<sup>2</sup>

Nach so langer Anwendungspraxis wollen wir zum Stand der Rechtsverwirklichung Bilanz ziehen und Empfehlungen<sup>3</sup> zur rechtskonformen Umsetzung der §§ 67 ff SGB XII und der dazugehörigen Durchführungsvorordnung geben, und zwar unter Berücksichtigung neuer Problemgruppen und von Organisationsproblemen der Sozialleistungserbringung.

### Die §§ 67ff SGB XII sind eine Erfolgsgeschichte

Man kann mit Fug und Recht sagen, dass die 40 – jährige Umsetzung der §§ 67 ff. SGB XII im Wesentlichen eine Erfolgsgeschichte<sup>4</sup> war:

Die Verankerung eines Rechtsanspruchs auf Hilfe<sup>5</sup> im § 72 BSHG im Jahr 1974 hat zum Ausbau des Hilfesystems geführt. In Verbindung mit der allgemeinen Vorrangnorm für ambulante Hilfe im SGB XII gemäß § 13 Absatz 1 und der spezifischen Vorrangregelung für ambulante Hilfen in § 2 Abs. 5 Satz 1 DVO zu § 67 ff.<sup>6</sup> hat dies zu einem Ausbau der ambulanten Hilfen in der Fläche geführt. Die sozialpolitische Durchsetzung der Vorrangnorm wäre nicht denkbar gewesen ohne die Kritik an der Dominanz der stationären Hilfen innerhalb des damaligen Hilfesystems für wohnungslose Menschen.<sup>7</sup> Die Zahl der Beratungsangebote in Gestalt von Beratungsstellen, begleitetem Wohnen, Tagesaufenthalten und Straßensozialarbeit umfasst heute (2017) ca.1260 qualifizierte soziale Dienste.<sup>8</sup>

Zugleich hat sich die stationäre Hilfe dadurch auch weiter qualifizieren können und ihre Ausstattungsstandards deutlich erhöht (vgl. Lutz, 2012, S. 125 ff.).

Diese Entwicklung war Grundlage für einen deutlichen Fortschritt bei der Rechtsverwirklichung der in §§ 67 ff. SGB XII und in der DVO kodifizierten Rechtsansprüche:

- Im Bereich der materiellen Absicherung wurde die Anbindung an Sozialhilfeleistungen verbessert und im Regelfall die Auszahlung von Geld- statt Sachleistungen erreicht<sup>9</sup>.
- Im Bereich der Wohnungsversorgung konnten prinzipiell die Chancen bei der Vermittlung in Wohnraum erhöht werden (in der Quantität natürlich abhängig von der Verfügbarkeit von Wohnraum je nach Wohnungsmarktlage).
- Generell wurde eine Verbesserung der Effizienz und Effektivität der Hilfen im Wohnungsnotfall erreicht.
- Die Bedarfsgerechtigkeit der Hilfen konnte durch eine stärkere Ausdifferenzierung der Hilfen nach §§ 67 SGB XII bezogen auf Zielgruppen (insb. Frauen) gestärkt werden.

## Neue Herausforderungen bei der Rechtsverwirklichung

Auch wenn die §§ 67 ff. SGB XII im Wesentlichen für eine Erfolgsgeschichte stehen, so haben sich doch verstärkt seit der Jahrtausendwende eine Reihe neuer Probleme und eine gewisse Stagnation bei der Lösung der bekannten Herausforderungen für die Rechtsverwirklichung ergeben:

Im Rahmen des zunehmenden Wandels vom sozialen Rechtsstaat zum „aktivierenden Sozialstaat“ ergeben sich auch bei der Gestaltung der Hilfen nach §§ 67 ff. XII Bestrebungen und Tendenzen eines stärkeren Zugriffs auf die Bedarfsfeststellung im Einzelfall durch Verlagerung der Zugangssteuerung von freien auf öffentliche Träger und /oder intensivere Einflussnahme auf die Hilfestellung durch öffentliche Träger.<sup>10</sup>

Zugleich finden sich Bestrebungen, Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII – ganz entgegen dem Wortlaut des Gesetzes und den Absichten des Gesetzgebers - auf eine zeitlich befristete Verteilerfunktion im Verhältnis zu anderen Hilfearten zu reduzieren.<sup>11</sup>

Mit der Einführung des Sozialgesetzbuchs II am 1.1.2005 wurde die Normierung der Sozialhilfegewährung für erwerbsfähige Menschen, inkl. erwerbsfähigen wohnungslosen Menschen in diesem Sozialgesetzbuch mit den Hilfen zur Arbeitsförderung (frühere Arbeitslosenhilfe) zusammengefasst. Die Hilfen in besonderen Lebenslagen wurden für nicht erwerbsfähige und erwerbsfähige Menschen in sozialen Schwierigkeiten im Sozialgesetzbuch XII kodifiziert. Mit dieser Entwicklung sind im Bereich der Hilfen im Wohnungsnotfall neben die für die Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII zuständigen örtlichen und überörtlichen Sozialhilfeträger die Jobcenter getreten, die die Leistungen nach dem SGB II gewähren. In vielen Fällen ist eine kooperative Vernetzung und Abstimmung der Hilfen nach dem SGB II und den Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII unzureichend.<sup>12</sup>

Es gibt nach wie vor mit vielen benachbarten Hilfesystemen Schnittstellen, an denen schon immer spezifische Kooperationsbedarfe bestehen, die bislang lokal nur an wenigen Orten zureichend gelöst sind. Dazu gehören das Gesundheitssystem inkl. Psychiatrie, die Straffälligenhilfe (Übergangsmanagement), die Eingliederungshilfe, Suchtkrankenhilfe und die Altenhilfe - insbesondere aber auch die Schnittstelle zur Hilfe für die Gruppen der jungen Erwachsenen, die eine besonders gute Kooperation mit der Jugendhilfe erfordert.<sup>13</sup>

Wir beobachten mit Sorge regional noch erhebliche weiße Flecken im Ausbau der Hilfesysteme nach §§ 67 ff. SGB XII in Deutschland. Es ist seit der deutschen Einheit 1990, die mehr als 27 Jahre zurückliegt, nicht gelungen, in Ostdeutschland in der Fläche ein ausreichendes Hilfeangebot nach §§ 67 ff. SGB XII aufzubauen – mit Ausnahme des Bundeslandes Sachsen<sup>14</sup>. Im Westen gibt es einzelne Bundesländer wie Rheinland-Pfalz und das Saarland, die den Stand des Hilfesystems in den anderen Bundesländern noch nicht erreicht haben. Darüber hinaus kann man immer noch für den ländlichen Raum unzureichende oder gar fehlende Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII konstatieren.

Die Zahl der bedrohten Wohnverhältnisse ist in Deutschland seit 2008 stark angestiegen und dürfte weiter ansteigen.<sup>15</sup> Umso bedauerlicher ist es, dass das präventive Potenzial der §§ 67 ff. SGB XII bislang so gut wie gar nicht erkannt und ausgeschöpft worden ist.<sup>16</sup>

Einige Zielgruppen, die sich ins. in den letzten 10 Jahren entwickelt haben, sind bisher in den Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII weder in der Praxis noch bei den einschlägigen Leistungstypen gemäß § 75 ff. SGB XII berücksichtigt. Dies gilt ins. für die steigende Zahl wohnungsloser Familien und deren Kinder.<sup>17</sup>

Die Zunahme der Zahlen von EU- Migranten und Geflüchteten ist – auch wenn im Regelfall kein Anspruch auf weitergehende Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII besteht – insoweit ein Problem als im Einzelfall ein Rechtsanspruch nach §§ 67 ff. SGB XII bestehen kann.<sup>18</sup>

Man kann unschwer an diesem Katalog erkennen, dass diese Herausforderungen keine Novellierung des §§ 67 ff. SGB XII oder der DVO erfordern: Die rechtliche Substanz von Gesetz und DVO sind gut. Vielmehr ist verstärkter und koordinierter Einsatz aller zuständigen Akteure bei der Rechtsverwirklichung vonnöten. Im SGB II sind allerdings etliche Regelungen aus Sicht der Hilfen im Wohnungsnotfall stark novellierungsbedürftig, ins. solche, die den Zielen der Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII diametral zuwider laufen wie z.B. die Sanktionsmöglichkeiten gegen U- 25 – Jährige.<sup>19</sup>

### Ziele des Positionspapieres

Das Positionspapier verfolgt vor diesem Hintergrund folgende Ziele:

1. die wesentlichen Hilfemöglichkeiten nach §§ 67-69 SGB XII und der DVO stärker ins Bewusstsein der verantwortlichen Akteure zu heben,
2. den rechtlichen Hintergrund für die Lösungen der dargestellten Herausforderungen aufzuzeigen,
3. konkrete Forderungen zur Rechtsverwirklichung der §§ 67 ff. SGB XII und der DVO zu formulieren.

### B Grundsätzliche Bedeutung der §§ 67 ff. SGB XII

In diesem Abschnitt beschäftigen wir uns mit der historischen Entwicklung und der prinzipiellen sozialrechtlichen Bedeutung der §§ 67 ff. SGB XII. Wir untersuchen den Zusammenhang zwischen den sozialen Menschenrechten und den §§ 67 ff. SGB XII sowie das Verhältnis zu anderen Hilfearten. Abschließend weisen wir auf die Bedeutung der §§ 67 ff. SGB XII für Zielgruppen hin, die bislang nicht im Fokus der Rechtsanwendung der §§ 67 ff. SGB XII standen.

#### B 1 Die historische Entwicklung zu den §§ 67 ff SGB XII und ihre sozialrechtliche Bedeutung für die Hilfen im Wohnungsnotfall

Während für das 1962 in Kraft getretene BSHG die Orientierung an den Prinzipien des sozialen Rechtsstaates insgesamt grundlegend war, blieben die §§ 72 ff. (sowie § 17) BSHG deutlich den alten armenpolizeilichen Vorstellungen der „Nichtsesshaftenhilfe“ verhaftet und zwar nicht nur begrifflich. Den Einzelnen wurde kein Anspruch auf Hilfe eingeräumt, also die eindeutige rechtsstaatliche Garantie eines einklagbaren Sozialrechts verweigert. Die Ermessensvorschrift ließ die Hilfesuchenden weiter im Zustand der fürsorglichen Bestimmung ihrer Lebensführung durch die Sozialverwaltung verharren. Der Gesetzestext beschreibt den sog. Gefährdeten als Objekt, nicht als selbständig Handelnden – „der Gefährdete ist hinzuzuführen“, der Gefährdete ist „zu gewöhnen“, bei ihm ist „anzustreben“ und dies kann u.U. auch zwangsweise in einer Anstalt geschehen. Die Gebote des sozialen Rechtsstaates kommen daher mit einem gewissen „time lag“ in der Wohnungslosenhilfe zum Zuge:

- zunächst mit der Erklärung des § 73 BSHG<sup>20</sup> und der dort geltenden zwangsweisen Unterbringung für nichtig durch das Bundesverfassungsgericht („Der Staat hat aber nicht die Aufgabe, seine Bürger zu bessern“), 1967<sup>21</sup>;
- sodann mit der Gesetzesnovelle 1974, die durch Aufhebung des § 17 BSHG<sup>22</sup> zumindest versucht, den klassischen Formen der sehr „besonderen“, willkürlichen Gestaltung der Hilfen zum Lebensunterhalt (Gutscheine, Sachleistungen, nur tageweise etc.) einen Riegel vorzuschieben und die nun endlich einen einklagbaren Hilfsanspruch nach § 72 BSHG einräumt;
- schließlich 1987 mit dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts<sup>23</sup> zum Rechtsanspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt in der Regel in Geld auch für wohnungslose Menschen mit klarer Bezugnahme auf ihre rechtsstaatlich gewährte Grundrechtspolition aus Art. 2 und Art 1 Grundgesetz.

Ab Mitte der 1970iger Jahre sind diese Entwicklungen Basis einer Hilfe, die sozialstaatliche Leistungen gezielt mit den rechtsstaatli-

chen Möglichkeiten ihrer Durchsetzung (Stichwort „Rechtsverwirklichung“) verbindet. So wird einerseits der Zwang durchbrochen, sich die – oft unzureichende – Hilfe nur in den weit auseinanderliegenden stationären Einrichtungen „abholen“ zu müssen (Wanderungsbewegungen) und andererseits wird versucht, im parallel entstehenden ambulanten Hilfesystem verstärkt ortsnah angemessene Versorgung mit Existenzmitteln einschließlich Wohnraum und Fachberatung sicherzustellen. In dem Wandel von der Objektstellung der Hilfesuchenden zu Bürgern als Träger subjektiver Rechte, die ihnen selbstbestimmtes Handeln und Teilhabe eröffnen, wird der Anschluss auch wohnungsloser Menschen an soziale Rechtsstaatlichkeit möglich.

Allerdings ist dieser Zustand sozialstaatlichen Fortschritts gerade für wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen zerbrechlich und keineswegs stabil. **Zum einen** sind vor Ort immer wieder herkömmliche Formen der vertreibenden und eingeschränkten Hilfen zu beobachten und stereotypisch gestaltete Hilfgewährung bzw. Hilfeverweigerung für „Nichtsesshafte“, „Obdachlose“, „Alleinstehende“, „Ortsansässige“, „Familien“ etc. haben ein zähes Eigenleben. Hiergegen sind unverändert Strategien der Rechtsdurchsetzung in Verwaltungs- und Gerichtsverfahren einzusetzen, wobei den freien Trägern dabei eine besondere Unterstützungsaufgabe zukommt, aufgrund der sie sich nicht nur in die beschränkte Funktion von „Leistungserbringern“ drängen lassen oder sich gar selbst so eingeschränkt definieren dürfen.

**Zum anderen** – und das ist die gravierendere Entwicklung – wirken sich zunehmend die Ideen des „aktivierenden Sozialstaats“ auch im Bereich der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII aus. Das Konzept des „aktivierenden Sozialstaates“<sup>24</sup> (welches keineswegs verfassungsrechtlich oder verfassungsgerichtlich legitimiert ist, eine Tatsache, die es zu betonen gilt) stellt in Frage, dass die Bürger die Möglichkeiten zur individuellen Lebensgestaltung, die ihnen der soziale Rechtsstaat mittels tatbestandlich genau umrissener Leistungsansprüche einräumt, „sinnvoll“ nutzen, ja unterstellt, dass sie dabei geradezu versagen.

Eine solche Argumentation ist der Wohnungslosenhilfe der letzten 150 Jahre nicht fremd, ihre immer wieder neu gewendeten pädagogischen Hilfeansätze sind Spiegel dieser Einschätzung. Neu ist aber, dass dieses Konzept (und das dahinter stehende Grundverständnis vom Verhalten der hilfesuchenden Menschen) nun generalisiert im gesamten Sozialrecht seine Wirksamkeit entfalten soll. In aller Kürze: „Die Sozialleistungsfälle selbst werden nicht mehr als Vorgegebenheit verstanden, welche Verwaltung und Berechtigte hinzunehmen hätten, sondern als eine individuell in Erscheinung tretende soziale Lage..., die es durch abgestimmte zielgerichtete Maßnahmen zu überwinden gilt. Fall- und Vertragsmanagement sind die einer solchen Zielsetzung und Strategie angemessenen Instrumente. Sanktionen haben die Eindringlichkeit der zu erwartenden Mitwirkungen zu stärken.“<sup>25</sup>

Bezogen auf die Wohnungslosenhilfe kehren damit die alten Fürsorgeprobleme zurück: Ungewissheit über Art und Ausmaß der Unterstützung, individuelle Kontrolle und Reglementierung der Lebensführung, insbesondere durch Sanktionierungen (heißt in der Regel Aufrechterhaltung oder Vertiefung der Exklusion durch Leistungsverweigerung bzw. -kürzung) und im Rahmen des Fall- und Vertragsmanagement Befreiung der Verwaltung von den Fesseln gesetzlich vorgegebener Leistungsansprüche, mit gravierenden Nachteilen bei der Rechtsdurchsetzung mit Hilfe der Gerichte.

Festzuhalten bleibt demgegenüber: In ihrer spezifisch rechtsstaatlichen Verfasstheit (wenn-dann) definieren auch die sozialstaatlichen Leistungsansprüche Handlungsfreiräume des Bürgers gegenüber staatlichem Interventionismus, genauso wie bei gesetzlich geregelten Verboten und Geboten. Diese Handlungsfreiräume zu verteidigen und zu erhalten, nicht zuletzt über das Geltendmachen und Durchsetzen von Rechtsansprüchen bleibt deshalb eine stän-



dige Aufgabe der Hilfe für wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen.

## B 2 Die Menschenrechte und die §§ 67 ff. SGB XII Die Bedeutung des menschenrechtlichen Ansatzes der Hilfe im Wohnungsnotfall

In ihrem Grundsatzprogramm hat die BAG W schon 2001 festgestellt, dass die Hilfen im Wohnungsnotfall auf einer menschenrechtlichen Grundlage beruhen sollten.<sup>26</sup> Der normative Gehalt der Menschenrechte erfüllt für die soziale Arbeit eine ganze Reihe wertvoller Funktionen:

- Prinzipien und Werte können neben ihrer ethischen Bedeutung auf universelle rechtliche Grundlagen bezogen werden. Damit sind sie der Sphäre des bloßen Meinens einer spezifischen Moral entzogen und erhalten mehr Verbindlichkeit.
- Menschenrechte konstituieren allgemeine rechtliche Anspruchsgrundlagen, insb. im Fall Deutschlands dann, wenn sie als Grundrechte auch als Verfassungsnormen formuliert sind.
- Damit stellen sie eine normative Instanz zur Kontrolle des menschenrechtlichen Gehalts von positivem Recht dar, also der vielen einzelgesetzlichen Regelungen, aber auch der Rechtsverordnungen. Das prädestiniert sie für eine Monitoringfunktion bei der Kontrolle der Rechtsverwirklichung.
- Zugleich sind Menschenrechte nicht an die Grenzen des Nationalstaats gebunden und gelten einerseits in allen Staaten, die entsprechende Konventionen gezeichnet haben und andererseits gelten sie auf dem Staatsgebiet eines Staates auch für die Nicht-Angehörigen dieses Staates, also die verschiedenen Gruppen von Migranten. Dies gibt den Menschenrechten in Zeiten der Zunahme globaler Migrationsbewegung eine herausgehobene Bedeutung.

### Die Stellung der Menschenrechte in der deutschen Rechtsordnung

Aus der allgemeinen Bedeutung der Menschenrechte folgt ihr Charakter oberster handlungsleitender Prinzipien und dies gilt ins. im Rahmen der nationalen Rechtsordnung.<sup>27</sup>

Da in Deutschland die Menschenrechte als Grundrechte weitgehend auch in der Verfassung als unmittelbar geltendes Recht institutionalisiert sind, gibt es für die Durchsetzung der Menschenrechte eine vergleichsweise gute Ausgangslage. Dies gilt allerdings u.a. nicht für die Artikel 6 (Arbeit) und Artikel 11 (Wohnen)<sup>28</sup> des UN-Sozialpaktes, deren Aufnahme in die Verfassung bisher in der Politik und im Rechtssystem sehr umstritten ist.

In Artikel 1 Grundgesetz heißt es:

#### „Art. 1

- (1) Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.
- (2) Das deutsche Volk bekennt sich darum zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt.
- (3) Die nachfolgenden Grundrechte binden Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht.“

Schon in Art. 1 Abs. 2 GG wird Bezug auf die „unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechte“ genommen. Das Besondere an der grundgesetzlichen Verankerung der Menschenrechte als Grundrechte im Grundgesetz ist die Bindungswirkung als unmittelbar geltendes Recht für Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung (Art. 1 Abs. 3 GG). Damit sind alle staatlichen Instanzen verpflichtet, die Menschenwürde aktiv zu achten und zu schützen.

In Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG, in dem festgelegt ist, dass die Bundesrepublik Deutschland ein demokratischer und sozialer Bundesstaat ist, leitet das Bundesverfassungsgericht hieraus in der Regel einklagbare Sozialleistungsansprüche ab (Vgl. Berlit, 2010). Neben dem Grundgesetz sind aber auch völkerrechtliche Verträge bedeutsam, in denen die Menschenrechte kodifiziert worden sind. Der UN-Sozialpakt von 1976<sup>29</sup> hat die Menschenrechte international rechtlich verbindlich anerkannt. Ein Staat, der den Sozialpakt ratifiziert hat, ist verpflichtet, die Menschenrechte in seinem gesamten Handeln zu schützen, zu achten und zu gewährleisten. Der UN-Sozialpakt enthält das Recht auf Wohnen und Existenzminimum (Art. 11), auf Arbeit (Art. 6), Familie und Kinder (Art. 10), Gesundheit (Art. 12) und Bildung (Art. 13). Auch Deutschland hat den Sozialpakt ratifiziert und ist deshalb gehalten, die dort verbrieften Rechte zu fördern. Die im UN-Sozialpakt kodifizierten Menschenrechte sind rechtlich den einfachen Bundesgesetzen gleich gestellt und gehen Landesgesetzen vor. Prinzipiell haben alle Unterzeichnerstaaten die Menschenrechte zu achten, zu schützen und zu gewährleisten.<sup>30</sup>

### Die spezifische Bedeutung der Menschenrechte für die Hilfen im Wohnungsnotfall

Die Hilfe für Menschen in Wohnungsnotfällen und sozialen Schwierigkeiten ist mit einer Reihe von Extremsituationen konfrontiert, die nahelegen, nach der Bedeutung der menschen- und grundrechtlichen Normen für das Hilfesystem zu fragen. Dies rührt daher, dass die extreme soziale Exklusion von Wohnungslosigkeit die betroffenen Menschen soweit von einer „normalen“ gesellschaftlichen Existenz wegführt, dass die Aufrechterhaltung der elementaren Grund-, bzw. Menschenrechte in dieser Lebenslage gefährdet ist. Die soziale Arbeit im Bereich Wohnungslosenhilfe hat sich eben deshalb programmatisch auf einen menschenrechtlichen, bzw. grundrechtlichen Arbeitsansatz verpflichtet, um diese Gefährdung abzuwehren und zu überwinden.

Die Akteure der Hilfen für Wohnungsnotfälle, die Sozialgesetzgebung, die Rechtsprechung und die öffentliche Verwaltung haben vor dem Hintergrund dieser grundrechtlichen und menschenrechtlichen Verpflichtungen auf die Einhaltung der Grund- bzw. Menschenrechte bei diesem Personenkreis zu achten und sie aktiv zu schützen.

### Die §§ 67 ff. SGB XII als Instrumente zur Rechtsverwirklichung der Menschenrechte

Die §§ 67 ff. SGB XII und die dazugehörige Rechtsverordnung können als besonders effektives Instrument zur Kontrolle und zur Durchsetzung elementarer Menschenrechte verstanden werden. Dies hängt mit der schon erwähnten Tatsache zusammen, dass die Lebenslagen Wohnungslosigkeit und drohender Wohnungsverlust in eine existenzielle Zone des „Elends“<sup>31</sup> und der Armut führen, in der die Mindeststandards für ein menschenwürdiges Leben nicht mehr aufrechterhalten sind oder in unmittelbarer Gefahr stehen, nicht mehr zu gelten.

Nun ist aber gerade der § 67 SGB XII und sein Vorläuferparagraf (§ 72 BSHG) in Ansehung und zur Überwindung existenzieller Notlagen konzipiert worden, die der Einzelne aus eigener Kraft nicht mehr überwinden kann. Er soll also – menschenrechtlich gesprochen – dafür sorgen, dass die elementaren Bedingungen menschenwürdiger Existenz aufrechterhalten bleiben oder wieder hergestellt werden.

Genau dieser Umstand macht die Konkretisierung des Rechtsanspruchs auf Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten substantiell zu einem im positiven Recht verankerten Anspruchskatalog der wesentlichen Menschenrechte. Und darüber hinaus könnte dieser Anspruchskatalog ein Instrument zum systematischen Monitoring der Umsetzung der einschlägigen Rechtsnormen werden.



### Die Verordnung zur Durchführung der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten und die Menschenrechte

Die §§ 67 ff. SGB XII können also als Paragraphen zur Achtung, zum Schutz und zur Gewährleistung der Menschenrechte ins. für wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohter Menschen dienen. Der Katalog der Maßnahmen in der Durchführungsverordnung zu §§ 67 ff. SGB XII kann darüber hinaus als ein Instrument zur konkreten Durchsetzung der sozialen Menschenrechte gesehen werden.

Die folgende Übersicht setzt Rechtsansprüche der Verordnung zur Durchführung der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (2001) in Vergleich zu den entsprechenden Artikeln des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dezember 1966. Dabei geht es nicht um eine Identität des normativen Gehalts im engeren Sinne, sondern darum zu belegen, dass sich die DVO als Monitoring-Instrument zur Durchsetzung entsprechender Menschenrechte verwenden lässt.<sup>32</sup>

Rechtsanspruch nach VO zu §§ 67	Menschenrecht nach Menschenrechtskonvention
§ 3 Beratung und persönliche Unterstützung.	<b>Artikel 2</b> (1) Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, einzeln und durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit, insbesondere wirtschaftlicher und technischer Art, unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten Maßnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Maßnahmen, die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen.
§ 4 Erhaltung und Beschaffung einer Wohnung.	<b>Artikel 11</b> <sup>33</sup> (1) Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine Familie an, einschließlich ausreichender Ernährung, Bekleidung und Unterbringung, sowie auf eine stetige Verbesserung der Lebensbedingungen.
§ 5 Ausbildung, Erlangung und Sicherung eines Arbeitsplatzes.	<b>Artikel 13</b> (1) Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf Bildung an. <b>Artikel 6</b> (1) Die Vertragsstaaten erkennen das Recht auf Arbeit an, welches das Recht jedes einzelnen auf die Möglichkeit, seinen Lebensunterhalt durch frei gewählte oder angenommene Arbeit zu verdienen, umfasst, und unternehmen geeignete Schritte zum Schutz dieses Rechts.
§ 6 Hilfe zum Aufbau und zur Aufrechterhaltung sozialer Beziehungen und zur Gestaltung des Alltags.	<b>Artikel 12</b> (1) Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf das für ihn erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit an. <b>Artikel 15</b> (1) Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden an, a) am kulturellen Leben teilzunehmen;

### Nationales Monitoring der Rechtsumsetzung zu §§ 67 ff. SGB XII

Für die Regierungen der Unterzeichnerstaaten der Konvention gilt nach Artikel 16 der Konvention:

„(1) Die Vertragsstaaten verpflichten sich, nach Maßgabe dieses Teiles Berichte über die von ihnen getroffenen Maßnahmen und über die Fortschritte vorzulegen, die hinsichtlich der Beachtung der in dem Pakt anerkannten Rechte erzielt wurden.“

Hierfür ist ein nationales flächendeckendes Monitoring erforderlich, das mit der bisherigen Armutsberichtserstattung der Bundesregierung nur bedingt umgesetzt wird.<sup>34</sup> Vielmehr bedarf es einer Reihe von Instrumenten, die es in Deutschland bisher nicht oder nicht in ausreichender Form gibt:

- **Wohnungsnotfallstatistik:** eine gesetzlich verpflichtende bundeseinheitliche Wohnungslosenstatistik sowie eine Statistik der von Wohnungslosigkeit bedrohten Menschen. Damit könnte zunächst der Umfang und die regionale Verteilung der Problematik relativ zuverlässig abgeschätzt werden, eine Voraussetzung für gezielte Maßnahmen.
- **Systematische Prävalenz- und Hilfesystemforschung:** Die Hilfesystemforschung zur Funktionsweise und Wirksamkeit der Hilfen nach §§ 67 ff. ist unterentwickelt, unterfinanziert und unständig. Es bedarf einer systematischen Forschungsförderung.
- **Systematisches Monitoring der Umsetzung der Normen der §§ 67 ff. SGB XII in Deutschland**
  - durch Entwicklung und Kontrolle eines Nationalen Aktionsplans<sup>35</sup> (BAG W 2015)
  - durch öffentliche Förderung einer Fallsammlung von Rechtsverstößen durch das Institut für Menschenrechte.

### Die Bedeutung der Menschenrechte für die Kontrolle der Gesetzgebung

Die Migration innerhalb der Europäischen Union und die Thematik der Geflüchteten haben deutlich gemacht, welche herausragende Rolle die Verfassung und damit die dort inkorporierten Menschenrechte für Novellierungen bestehender Gesetze oder Gesetzeslücken haben.

Die Zugangsbeschränkungen für EU-Bürgerinnen, die zum 29.12.2016 im Rahmen des SGB XII in Kraft getreten sind, werden einer verfassungsrechtlichen und damit im Kern menschenrechtlichen Kontrolle unterworfen werden. Nicht wenige Juristen erwarten, dass die Regelungen dieser Prüfung nicht standhalten werden. Ähnliches gilt für das Sanktionsregime des SGB II, das bei Unter-25jährigen besonders schnell die Übernahme der Kosten der Unterkunft entziehen (§ 31 a, Nr.2) kann.

Die Nationale Armutskonferenz hat jüngst mit<sup>36</sup> einer „List of Issues“ an die zuständigen Gremien der UN u. a. in Issue 10 auf fehlende Daten zur Wohnungslosigkeit und Wohnungsnot hingewiesen.

### B 3 Verhältnis zu anderen Hilfearten

Stichworte wie „Multiproblemfälle“ „Mehrfachproblemlagen“, „Schnittstellenproblematik“ u.ä. spielen seit einigen Jahren in der Diskussion um die Gestaltung der Hilfe für wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen eine größere Rolle, nicht selten mit der mehr oder weniger offen angesprochenen Tendenz, das Hilfeangebot nach den §§ 67 ff. SGB XII einzuschränken und stattdessen auf andere Hilfen – oft auf die Eingliederungshilfe – als eigentlich „richtige“ Hilfen zu verweisen. Juristischer Anknüpfungspunkt ist dabei meist der Hinweis auf das Nachrangprinzip, ohne dass dabei auf dessen besondere Ausgestaltung, die dieses Prinzip seit 1996 in § 67 SGB XII erfahren hat (**reale** und nicht nur virtuelle Deckung des nach § 67 festgestellten Bedarfs nach anderen Leistungsvorschriften), Rücksicht genommen wird. Für die jahrzehntelange Praxis der Wohnungslosenhilfe erscheint diese Diskussion insoweit merkwürdig, als sie schon immer darum wusste, dass die



Situation der Hilfesuchenden durch eine Vielfalt von Faktoren subjektiver und objektiver Art in meist nicht entwirrbaren Zusammenhängen geprägt ist. Der Gesetzgeber hat diese Gegebenheit noch einmal aufgenommen mit der Änderung 1996, bei der er die fragwürdige Kausalitätsbeziehung (besondere Lebensverhältnisse zu sozialen Schwierigkeiten führen) in „Verbindung“ von besonderen Lebensverhältnissen mit sozialen Schwierigkeiten geändert hat. Auch in allen Fassungen der DVO ist schon immer darauf verwiesen, dass die Problemlage, die § 67 SGB XII erfassen möchte, eben eine komplexe Bedarfssituation darstellt: „Besondere Lebensverhältnisse können ihre Ursachen in äußeren Umständen oder in der Person des Hilfesuchenden haben“ - § 1 Abs. 2 S. 2).

Ursachen für diese „neuen“ Diskussionen können nur vermutet werden. So spielen auch explizit geäußerte Überlegungen eine Rolle, die Kosten im Bereich der Wohnungslosenhilfe zu senken, bzw. Kosten auf andere Leistungsträger zu verlagern. Nicht zu vernachlässigen sind auch Forschungsvorhaben, die bestimmten Auffälligkeiten z.B. im Bereich von Krankheit und Behinderung eine besondere Aufmerksamkeit widmen. Sie drängen dann bestimmte Faktoren in den Vordergrund, genauso wie dann Untersuchungen, die die Gegebenheiten der Versorgung mit Wohnraum in einem Bundesland in den Blick nehmen, wieder zu Bewusstsein bringen, welche nicht personengebundenen Aspekte für die Bedarfssituation Bedeutung haben.

Ungeachtet dieser Erklärungsversuche ist in der fraglichen Diskussion darauf zu beharren, dass die §§ 67 ff. SGB XII einen ganz und gar eigenständigen Hilfeanspruch begründen, der keineswegs dadurch hinfällig wird, dass daneben noch andere Ansprüche bestehen. Die Eigenständigkeit war bereits dem BSHG-Gesetzgeber bewusst und wurde vor allem durch die Änderung des § 72 BSHG im Jahre 1974 mit der Begründung eines Anspruchs nochmals besonders hervorgehoben. Die Eigenständigkeit besteht darin, dass die besonderen Lebensverhältnisse verbunden mit soziale Schwierigkeiten eine besondere Form der Exklusion bezeichnen, die man durchaus herkömmlich mit „Elend“ bezeichnen kann. Es ist ein Zustand des existenzbedrohlichen Ausgestoßenseins, der Hilf- und Rechtlosigkeit, der jenseits der normalen Risiken des Lebens wie z. B. Krankheit, Behinderung, finanzielle Not, Pflegebedürftigkeit etc. liegt und auch mit Armut unzureichend beschrieben ist. Mit dem Verweis auf die Hilfen für die „normalen“ Risiken, den die Argumentation mit den „Mehrfachproblemlagen“ etc. nahelegt, kann man deshalb dem speziellen Hilfeanspruch nach §§ 67 ff. SGB XII nicht gerecht werden. Dieser Verweis bedeutet vielmehr die Verweigerung eines der besonderen Problemlage angemessenen Hilfeprogramms und hält die soziale Exklusion aufrecht, ja kann sie steigern.

In der Praxis der Hilfe ist deshalb für die Hilfesuchenden der richtige Umgang mit der Situation, dass neben dem Bedarf nach § 67 SGB XII noch weitere Bedarfe befriedigt werden müssen, von besonderer Bedeutung. Zentral ist, dass kein anderes Leistungsgesetz einen Hilfeansatz vergleichbar dem der §§ 67 ff. SGB XII hat, nämlich die akute existenziell bedrohliche soziale Ausgrenzung. Dies gilt für die Kranken- und Eingliederungshilfe, bei welchen Hilfeanlass die Wechselwirkung von personalen funktionalen Beeinträchtigungen (körperlicher, seelischer oder geistiger Art) und gesellschaftlichen Gegebenheiten, insbesondere Barrieren ist. Dies gilt für die Hilfen nach SGB II, bei welchen Hilfeanlass Schwierigkeiten sind, der gesellschaftlichen Anforderung zu genügen, durch eigene Erwerbstätigkeit den Lebensunterhalt zu sichern und dies gilt bei den Hilfen nach dem SGB VIII, bei welchen der Fokus vor allem bei der nicht abgeschlossenen Persönlichkeitsentwicklung liegt. Allen diesen – nicht abschließend benannten – anderen Leistungsbereichen und ihrem jeweiligen Hilfeanlass entsprechen Hilfeprogramme, die – wenn überhaupt – nur marginal dem nach §§ 67 ff. SGB XII gebotenen Hilfeprogramm genügen können. Dieses können die anderen

Hilfeprogramme nicht ersetzen oder konkret: Krankenhilfe und Eingliederungshilfe oder Hilfe nach SGB II oder SGB VIII usw. können keine Wohnungslosenhilfe im Sinne der §§ 67 ff. SGB XII sein und sind deren Hilfeanlass nicht angemessen. § 2 Abs. 3 S. 3 der DVO zu § 69 SGB XII formuliert insoweit eindeutig: „... ist der verbundene Einsatz der unterschiedlichen Hilfen nach dem Zwölften Sozialgesetzbuch und nach anderen Leistungsgesetzen anzustreben“.

Der „verbundene Einsatz“ bei komplexen Bedarfslagen setzt aber zwingend für den speziellen Bedarf, für welchen nach den §§ 67 ff. SGB XII ein Rechtsanspruch auf Hilfe vorgesehen ist, auch ein entsprechendes Hilfeprogramm voraus. Es ist als eine eigenständige Form der Inklusionshilfe nötig, die mit der entwickelten Wohnungslosenhilfe in weiten Bereichen auch angeboten wird.<sup>37</sup>

#### B 4 Besondere Zielgruppen: Von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen

Bisher kommt die Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach §§ 67-69 SGB XII vor allem im Handlungsfeld der Existenzsicherung, d.h. für die Zielgruppe der wohnungslosen Menschen zum Tragen, aber sie kann und sollte auch im Handlungsfeld Prävention deutlich stärker als bisher herangezogen werden (BAG W 2011b). Denn beispielsweise durch frühzeitiges Eingreifen kann der Wohnungsverlust vermieden und damit Wohnungslosigkeit verhindert werden.

Die §§ 67 ff. SGB XII formulieren u.a. sehr klar auch einen präventiven Anspruch:

#### „§ 68 Umfang der Leistungen

- (1) Die Leistungen umfassen alle Maßnahmen, die notwendig sind, um die Schwierigkeiten **abzuwenden**, zu beseitigen, zu mildern oder ihre Verschlimmerung zu verhüten,...

Das Wort „abzuwenden“ bezieht sich auf den Sachverhalt der Vorbeugung und Verhinderung sozialer Schwierigkeiten, d.h. das Hilfefeld der Prävention. Ein drohender und unmittelbar bevorstehender Wohnungsverlust durch Kündigung und/oder Räumungsklage konstituiert ein besonderes Lebensverhältnis, das mit sozialen Schwierigkeiten dann verbunden ist, wenn die Betroffenen aus eigener Kraft zu deren Überwindung nicht fähig sind. Dies ist bei einem drohenden Wohnungsverlust fast immer der Fall.

Leider muss man feststellen, dass die spezifischen Präventionsaufgaben, die nach den §§ 67 ff. SGB XII möglich und sinnvoll sind, bisher noch nicht als Regelaufgaben bekannt und anerkannt sind. Dies liegt sicherlich auch daran, dass die Rechtsgrundlagen für die Schuldenübernahme im SGB II (§ 22) und SGB XII (§ 36) verankert sind (Vgl. BAGW, 2011) und damit die Trägerschaft für Fachstellen zur Verhinderung von Wohnungsverlust in der Regel bei öffentlichen Trägern liegt und dort im Allgemeinen nur auf diese Normen fokussiert wird.<sup>38</sup>

Weitergehende Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII sind ins. in zwei Fallkonstellationen bedeutsam<sup>39</sup>:

- Fälle, in denen der Wohnungsverlust nicht allein aufgrund von Mietschulden droht, sondern im Zusammenhang mit weitergehenden sozialen Schwierigkeiten steht,
- Fälle, bei denen Interventionen zum Erhalt der Wohnung in der Phase vor Beginn des gerichtlichen Verfahrens einsetzen müssen.

#### Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach §§ 67 ff. SGB XII für Familien

Grundsätzlich haben auch Familien einen Anspruch Leistungen der Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach §§ 67 ff. SGB XII. § 16 SGB XII (Familiengerechte Leistungen) hält den Träger der Sozialhilfe dazu an, die Leistungen der Sozialhilfe familiengerecht auszugestalten. Hiernach sollen bei Leistungen der Sozialhilfe die besonderen Verhältnisse in der Familie der Leis-

tungsberechtigten berücksichtigt werden. Die Sozialhilfe soll die Kräfte der Familie zur Selbsthilfe anregen und den Zusammenhalt der Familie festigen.

Die Vorschrift steht gesetzessystematisch im zweiten Kapitel des SGB XII und findet somit auf alle Formen der Sozialhilfe uneingeschränkt Anwendung, mithin auch auf die Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach §§ 67 ff. SGB XII.

Für die Praxis bedeutet dies, dass auch Familien bei Vorliegen der Voraussetzungen dann einen Anspruch auf Gewährung von Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach §§ 67 ff. SGB XII haben, wenn vorrangige Hilfen nach dem SGB VIII durch den Träger der öffentlichen Jugendhilfe bedarfsdeckend nicht zur Verfügung stehen. § 67 Satz 2 SGB XII bestimmt, dass unter anderem die Hilfe nach dem Achten Buch Sozialgesetzbuch (SGB VIII) denen der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach §§ 67 ff. SGB XII vorgehen (sogenannter interner Nachrang). Dies gilt jedoch nur, soweit durch eine vorrangige Hilfe nach dem SGB VIII der Bedarf auch tatsächlich gedeckt wird, mithin eine Hilfe auch tatsächlich erbracht wird.

### C Grundsätze für die organisatorische Ausgestaltung der §§ 67 ff. SGB XII

In der Rechtsverwirklichung der §§ 67 ff. SGB XII hängt sehr viel von einer sinnvollen Gesamtorganisation der Hilfen ab, denn die Lebenslage der wohnungslosen und von Wohnungslosigkeit bedrohten Menschen ist äußerst komplex.<sup>40</sup> Es kommt daher darauf an, keine organisatorischen Hürden aufzubauen, die den Zugang zur Hilfe erschweren. Dies gilt insb. für die Hilfeplanung und die Zugangssteuerung (C 1), die Koordination von SGB XII- und SGB II-Leistungen (C 2), die Auslegung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“ (C 3) sowie für die Frage der örtlichen bzw. überörtlichen Trägerschaft der Hilfen (C4).

#### C 1 Hilfeplanung, Gesamtplan und Zugangssteuerung

Zur Verwirklichung der Rechtsansprüche der Menschen in Wohnungsnot und sozialen Schwierigkeiten ist die Bestimmung des Hilfebedarfs eine wesentliche Voraussetzung. Für eine reibungslose und schnelle Verwirklichung der Rechtsansprüche sind zwei Herausforderungen zu bewältigen, die eng miteinander verbunden sind:

- Kooperation öffentlicher mit freien Trägern als Leistungsgestaltern
- Steuerung der Phase der Bedarfsfeststellung und der Auswahl der Maßnahmen (in der Praxis häufig als Clearing bezeichnet).

#### Kooperationsgebot in § 67 ff. SGB XII

§ 68 Abs. 3 SGB XII hält fest:

*„(3) Die Träger der Sozialhilfe sollen mit den Vereinigungen, die sich die gleichen Aufgaben zum Ziel gesetzt haben, und mit den sonst beteiligten Stellen zusammenarbeiten und darauf hinwirken, dass sich die Sozialhilfe und die Tätigkeit dieser Vereinigungen und Stellen wirksam ergänzen.“*

Zudem regelt § 68 Abs. 1 Satz 2: *„Zur Durchführung der erforderlichen Maßnahmen ist in geeigneten Fällen ein Gesamtplan zu erstellen.“*

Damit ist einerseits eine Verpflichtung zur individuellen Hilfeplanung festgelegt und andererseits eine Verpflichtung zu einer abgestimmten und sinnvollen Organisation des Hilfesystems. Ausdrücklich ist festgelegt, dass die Träger der Sozialhilfe dabei mit allen anderen Stellen, also auch den freien Trägern so kooperieren sollen, dass sich die Maßnahmen wirksam ergänzen.

Generell ist für das Verhältnis von freien und öffentlichen Trägern bei der Schaffung von Diensten und Einrichtungen das Subsidiaritätsprinzip zu beachten: Danach sollen die öffentlichen Träger nicht selbst Einrichtungen neu schaffen, soweit geeignete Einrichtungen anderer Träger vorhanden sind, ausgebaut oder geschaffen werden

können (Vgl. z.B. § 75 Absatz 2 Satz 1 SGB XII und § 17 Absatz 1, Satz 1 SGB II). Dies muss auch als Kooperationsgebot für öffentliche Träger betrachtet werden, denn sie müssen sich aufgrund dieser Norm mit anderen Trägern bei der Angebotsplanung ins Benehmen setzen.

### Grundsätze für die Organisation der Bedarfsfeststellung (Clearing)

Die Klärung möglicher Anspruchsgrundlagen muss mit einer Einschätzung der Bedarfslage der Leistungsberechtigten beginnen und einer Beschreibung dessen, was im Rahmen der geltend gemachten Ansprüche zur Befriedigung der Bedarfe sinnvoll und möglich ist. Die möglichen Hilfeschnitte, die in § 68 SGB XII Abs.1, Satz 1 in einer sonst im Gesetz nicht zu findenden Eindeutigkeit vorgegeben sind – Schwierigkeiten abwenden, beseitigen, mildern oder deren Verschlimmerung verhüten –, sind bezogen auf die Situation der Leistungsberechtigten zu konkretisieren, und zwar so weit, dass sie die Basis für die Entwicklung eines Hilfeplans werden können, in welchem dann auch die Hilfeziele zu benennen sind. Dabei ist zu beachten, dass das Gesetz Hilfepläne nicht zwingend voraussetzt, sondern vielmehr oft in der konkreten Not unmittelbar und zügig zu helfen ist. Entsprechend wird der Gesamtplan gesetzlich auf „geeignete Fälle“ begrenzt (§ 68 Abs. 1 Satz 2 SGB XII). Welche Person(en) (in der Praxis meist als Casemanager/in bezeichnet) diese Phase gestalten, ist gesetzlich nicht vorgeben.<sup>41</sup>

Ein Hilfeplan im Rahmen der §§ 67 ff. SGB XII ist jedoch entsprechend der Problemlage der Anspruchsberechtigten – anders als die Eingliederungsvereinbarung im SGB II – weder verpflichtend noch sanktionsbewehrt.<sup>42</sup>

### C 2 Doppelzuständigkeit und die Koordination von SGB XII- und SGB II-Leistungen

In den meisten Fällen der Hilfen im Wohnungsnotfall sind zwei Sozialleistungssysteme zuständig: die Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII und die Hilfen nach dem SGB II. Daher bedarf es einer besonders sorgfältigen Abstimmung beider Leistungssysteme, damit die Ziele der Hilfe auch erreicht werden.

### Abstimmung zwischen Eingliederungsvereinbarung<sup>43</sup> (SGB II) und Hilfeplanverfahren (SGB XII)

Die Eingliederungsvereinbarung hat zentrale Bedeutung nicht nur für die Wiedereingliederung, sondern auch für die existenzielle Absicherung. Bei Überforderung und falscher Weichenstellung steuert der Prozess schnell auf harte Sanktionen zu. Eine fachliche Einbindung der Hilfe in Wohnungsnotfällen in die Erstellung einer Eingliederungsvereinbarung entspricht deshalb ihrer originären Aufgabe der Existenzsicherung und der Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten. Die Hilfen im Wohnungsnotfall haben besondere Kenntnisse über persönliche Hintergründe, Einschränkungen und Belastbarkeiten ihrer Klientel. Mit dem Hilfeplanverfahren verfügt sie über ein qualifiziertes Instrument, das in die Eingliederungsvereinbarung einzubinden ist.

Notwendige Beschäftigungsmaßnahmen sowie zumutbare Bemühungen und Nachweise sind an den Hilfezielen und persönlichen Fähigkeiten auszurichten. Hilfreich ist die gemeinsame Erarbeitung einer Mustervereinbarung über ein gemeinsames Hilfeplanverfahren unter Einbezug des Hilfeplans nach den §§ 67 ff. SGB XII.

Die Hilfe nach SGB II muss also mit dem Hilfeverfahren nach §§ 67 ff. SGB XII verzahnt werden, ohne aber gesetzeswidrig und hilfeschädlich das Sanktionsinstrumentarium aus SGB II auf SGB XII auszudehnen<sup>44</sup>. Der ganzheitliche Hilfeansatz nach § 67 ff. SGB XII stellt eine eigenständige Gesamtheit dar und kann im Regelfall nicht von Hilfen nach SGB II ersetzt werden, weil die besondere Zielsetzung der §§ 67 ff. XII weit über die Frage der Vermittlung in Erwerbsarbeit hinausgeht. Die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe hält es des-





halb für notwendig, durch eine verbindliche gesetzliche Regelung sicher zu stellen, dass die genannten Leistungsträger frühzeitig kooperieren und damit veranlasst werden, ihre Leistungszuständigkeiten untereinander zu klären. Dies kann nach unserer Auffassung am sinnvollsten und mit dem geringsten bürokratischen Aufwand dadurch erreicht werden, dass für die Erstellung der Gesamtpläne nach dem SGB XII und der Eingliederungsvereinbarung nach dem SGB II eine verpflichtende Koordination festgelegt wird. Dabei sollen die jeweiligen Maßnahmen nahtlos ineinandergreifen.

Hierfür schlagen wir eine Ergänzung von § 5 SGB II um folgenden Absatz vor:

### § 5 SGB II Verhältnis zu anderen Leistungen

Wie bisher Absatz 1:

*(1) Auf Rechtsvorschriften beruhende Leistungen Anderer, insbesondere der Träger anderer Sozialleistungen, werden durch dieses Buch nicht berührt. Ermessensleistungen dürfen nicht deshalb versagt werden, weil dieses Buch entsprechende Leistungen vorsieht. Neu einzufügen Absatz 1a)*

*(1a) Soweit Leistungen anderer Träger von Sozialleistungen neben solchen nach diesem Gesetz in Betracht kommen, haben die beteiligten Träger im Benehmen miteinander und in Abstimmung mit dem Leistungsberechtigten die nach dem individuellem Bedarf voraussichtlich erforderlichen funktionsbezogenen Leistungen festzustellen und schriftlich in der Eingliederungsvereinbarung und, soweit vorgesehen, im Hilfe- oder Gesamtplan so zusammenzustellen, dass sie nahtlos ineinander greifen.<sup>45</sup>*

### C3 Der Grundsatz ambulant vor stationär Normen

Die Hilfen nach den §§ 67 ff SGB XII sollen genau wie die anderen Hilfen im SGB XII nach dem Prinzip ambulant vor stationär gewährt werden. Im § 9 Absatz 2 SGB XII wird normiert, in welchen Fällen den Wünschen der Leistungsberechtigten nach einer stationären Unterbringung entsprochen werden soll.

In Satz 3 des 2. Absatzes wird zudem ganz klar formuliert: „Der Träger der Sozialhilfe soll in der Regel Wünschen nicht entsprechen, deren Erfüllung mit unverhältnismäßigen Mehrkosten verbunden wäre.“

Seine Grenzen erfährt der Vorrang ambulant vor stationär aber im Sinne obiger Bestimmung, „wenn eine Leistung für eine geeignete stationäre Einrichtung zumutbar und eine ambulante Leistung mit unverhältnismäßigen Mehrkosten verbunden ist.“ (§ 13 Absatz 1, Satz 3) Dies dürfte bei der Höhe der gängigen Vergütungen für die Hilfen nach den §§ 67 ff. SGB XII nicht sehr häufig der Fall sein.

Im Gesetzestext der §§ 67 ff. SGB XII selbst taucht die Formulierung des Gebotes ambulant vor stationär allerdings nicht auf. Umso klarer die Formulierung in § 2 Absatz 5 der Durchführungsverordnung zu den §§ 67 ff. SGB XII: „In stationären Einrichtungen soll die Hilfe nur befristet und nur dann gewährt werden, wenn eine verfügbare ambulante oder teilstationäre Hilfe nicht geeignet und die stationäre Hilfe Teil eines Gesamtplanes ist, an dessen Erstellung der für die stationäre Hilfe zuständige Träger der Sozialhilfe beteiligt war.“

Der Wille des Gesetzgebers ist eindeutig: Ambulante Hilfen haben Vorrang.

### Rechtliche Problemstellung

Das Ziel der Hilfe nach den §§ 67 ff SGB XII ist die (Wieder-) Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft. Auch wenn es einen gesetzlichen Vorrang ambulanter Hilfen gibt, haben stationäre Einrichtungen als eigenständiger Bestandteil eines integrierten Hilfesystems ihre Berechtigung. Erfahrungen aus der praktischen Arbeit mit Wohnungslosen zeigen, dass es Menschen gibt, die Probleme haben, sich im Setting ambulanter Hilfen zurechtzufinden. Für diese Menschen bieten stationäre Einrichtungen die adäquate Hilfemöglichkeit.<sup>46</sup>

Die Zuständigkeiten und die Kostenverteilung der Hilfen nach dem SGB XII sind aufgrund der föderalen Struktur in Deutschland unterschiedlich, Einzelheiten sind in den Ausführungsgesetzen der Länder zum SGB XII geregelt.

### C 4 Örtliche /überörtliche Trägerschaft

Seit es eine institutionalisierte Wohnungslosenhilfe gibt, also etwa seit Mitte des 19. Jahrhunderts, sind Zuständigkeitsfragen eine ständige Begleiterscheinung des Kampfes um ein angemessenes Hilfeangebot für die Betroffenen und um die Durchsetzung ihrer Rechtsansprüche. „Nichtzuständigkeit“ ist das klassische Mittel, um Menschen ohne Wohnung Hilfe zu verweigern und um Vertreibung und Wanderungsbewegungen auszulösen. Sind Träger dagegen leistungsbereit führt andernorts geltend gemachte „Nichtzuständigkeit“ zu deren besonderer und unangemessenen Belastung und zwar sowohl auf der Seite der öffentlichen wie der der freien Träger. Das BSHG versuchte 1962 diese Situation bundesweit zu entspannen, indem festgeschrieben wurde, dass die Wohnungslosenhilfe (die allerdings damals institutionalisiert im Wesentlichen als stationäre Hilfe existierte) durch die überörtlichen Träger der Sozialhilfe zu erbringen sei. Der Gesetzgeber begründete dies wie folgt: Die Hilfe erfordere „wegen ihrer überörtlichen Bedeutung und der mit ihr verbundenen, besonders hohen Kosten für die Sicherung einer wirksamen Hilfe die Zuständigkeit des überörtlichen Trägers. Um dies für das gesamte Bundesgebiet zu sichern, ist eine bundeseinheitliche Regelung notwendig.“ § 97 Abs. 3 Ziff. 3 SGB XII hat diese Regelung übernommen, aber – aus verfassungsrechtlichen Gründen – wie schon das BSHG auch die Möglichkeit zur abweichenden Regelung der sachlichen Zuständigkeit durch Landesgesetz (heute § 97 Abs. 2 SGB XII) erlaubt.

Davon wurde rege Gebrauch gemacht. Entsprechend lassen sich gegenwärtig drei Grundtypen der sachlichen Zuständigkeit in den Bundesländern erkennen. Die drei Grundtypen sind „rein“ in Baden-Württemberg (ganz und gar kommunalisierte Zuständigkeit auf Stadt- und Landkreisebene), im Saarland (nur überörtlich) und in Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein („klassisch“ geteilt örtlicher Träger - ambulante Hilfen und überörtlicher Träger - (teil-) stationäre Hilfen umgesetzt. Alle anderen Bundesländer (mit Ausnahme Hamburg und Berlin, die als Stadtstaaten dem Typ kommunalisiert zuzurechnen sind) verwirklichen Varianten eines der drei Grundtypen, wobei etwa je ein Drittel dieser Länder sich auf die einzelnen Grundtypen verteilt.<sup>47</sup>

Bis Mitte der neunziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts waren diese unterschiedlichen Zuständigkeitsregeln in erster Linie als Versuche zu sehen die „Verteilung der Armenlasten“ und das entsprechende Hilfeangebot, also das System insgesamt möglichst sinnvoll zu steuern. Überlagert werden diese Versuche seit Ende der neunziger Jahre des letzten Jahrhunderts vom Bestreben, auch die individuelle Steuerung der Hilfesuchenden durch geeignetere Zuständigkeitsregeln zu intensivieren („aktivierender Sozialstaat“). Die Stichworte dabei sind „Rekommunalisierung“ einerseits und „Hochzonung“<sup>48</sup> andererseits. Bei der „Rekommunalisierung“ geht man davon aus, die im „aktivierenden Sozialstaat“ notwendige Operationalisierung seiner Ziele bei den konkreten Leistungen deutlich besser auf kommunaler Ebene in den dortigen Diensten erreichen zu können, als auf der überörtlichen Ebene. Aber hier kann gerade bei Wohnungslosigkeit „kommunaler Eigensinn“ die Umsetzung der neuen Zielsetzung zumindest verzögern. Diese Gefahr besteht bei einer „Hochzonung“ der Zuständigkeit nicht in dem Maße, hier kann politischer Wille in allgemeinen Regeln flächendeckend zumindest formuliert und in Handlungsanweisungen/Richtlinien umgesetzt werden. Aber zum einen kann dies dazu führen, dass die Zielsetzung landespolitisch (oder zumindest verbandspolitisch bei den Kommunalverbänden) in Frage gestellt wird, zum anderen bleibt das Problem der (eventuell nicht zielführenden) Operationa-



lisierung, da für die „Aktivierung“ auf die lokalen Dienste zurückgegriffen werden muss.<sup>49</sup>

Dies bedeutet, dass die der Wohnungslosenhilfe schon immer sehr vertrauten Problematik der Hilfeverweigerung und der unzureichend ausgebauten Hilfestrukturen aufgrund ungeklärter Zuständigkeitsfragen, behaupteter Unzuständigkeit oder aufgrund sachunangemessener Zuständigkeitsregeln noch komplexer wird. Im Rahmen der herkömmlichen Problematik war es immerhin möglich, den Rechtsanspruch auf Leistung sozusagen vor allen Zuständigkeitsfragen zu klären, festzuhalten und – wenn auch oft nur mühsam – durchzusetzen. Mit der neuen Orientierung kommen in die Zuständigkeitsproblematik neue Möglichkeiten der Leistungsverweigerung zum Zwecke individueller Steuerung (s. dazu B1), die die Durchsetzung der Rechtsansprüche zusätzlich erschweren. In die Diskussion um die zu beobachtende Bestrebungen zur Neugestaltung länderunterschiedlicher Zuständigkeitsregeln muss sich Wohnungslosenhilfe daher dringend einmischen. Allerdings gibt es keinen „Königsweg“ für die sachliche Zuständigkeit. Es kommt vielmehr darauf an, die konkreten Leistungspflichten der einzelnen möglichen Leistungsträger in dem jeweiligen Zuständigkeitsmodell rechtsverbindlich (Kontrakte, Richtlinien etc.) so festzulegen, dass die Durchsetzung der Rechtsansprüche der Hilfesuchenden auch möglich ist.

In jedem Fall dürfen die örtlichen und überörtlichen Träger der Sozialhilfe nicht aus ihrer sozialplanerischen Verpflichtung und ihrer sozialpolitischen Verantwortung entlassen werden. Vielmehr sollte ihre sozialpolitische Kompetenz und Erfahrung für das Hilfesystem genutzt werden. Dies geschieht wohl am besten durch eine fach- und sachgerechte Organisation der Hilfen auf der Grundlage einer Gesamtplanung (Sozialplanung).<sup>50</sup>

## D Nachholbedarfe bei der Ausgestaltung der §§ 67 ff. SGB XII nach Hilfeldern

In manchen Hilfeldern hinkt der Ausbau der Hilfen nach § 67 ff. SGB XII dem Bedarf deutlich hinterher: dies gilt für das Feld der Prävention von Wohnungsverlusten (D 1) ebenso wie für die Hilfen zur Ausbildung sowie zur Erlangung und Sicherung eines Arbeitsplatzes nach § 5 DVO (D 2) und die Hilfen für die Zielgruppe der Familien und Kinder (D 3).

### D 1 Prävention von Wohnungsverlusten

Im letzten Jahrzehnt hat die Zahl der (zentralen) Fachstellen zur Verhinderung von Wohnungsverlusten in kommunaler Trägerschaft zugenommen. Bundesweit gibt es etwa 80 bis 100 solcher Fachstellen. Sie arbeiten in der Regel auf einer doppelten Rechtsgrundlage: zum einen nach § 36 SGB XII und/oder nach § 22 SGB II Absätze 8-9.

Ihre organisatorische Anbindung im Rahmen der Gesamtorganisation der Sozialleistungsträger ist gesetzlich unbestimmt. Ebenso ist die konkrete Kooperation zwischen freigemeinnützigen Trägern der Hilfen in Wohnungsnotfällen und den Kommunen /Jobcenter rechtlich nicht geregelt. Deshalb sollen hier auch die Rechtsgrundlagen der Kooperation von Beratungsstellen der Wohnungslosenhilfe mit den kommunalen Fachstellen dargestellt werden.

Die Probleme der organisatorischen Anbindung hat die BAG W zuletzt in einem eigenen Positionspapier behandelt. Deshalb beschränken wir uns hier auf die Wiedergabe der Grundsätze dieses Papieres.<sup>51</sup>

Bisher dominiert in der Praxis der Prävention die Organisationsform einer von der Kommune, getragenen, zentralen oder integrierten Fachstelle zur Verhinderung von Wohnungsverlusten. Die bisherige Praxis der Präventionsarbeit hat deutlich gemacht, dass auch auf diesem Gebiet die freien Träger der Wohnungslosenhilfe sinnvolle soziale Dienstleistungen erbringen können und sollten.

Prinzipiell sind drei Konstellationen in der Kooperationsbeziehung zu unterscheiden:

- **Typ I:** Die von der Kommune getragene Fachstelle kooperiert mit einem Träger der Wohnungslosenhilfe bzgl. spezifischer sozialer Dienstleistungen und beide Träger bleiben **organisatorisch getrennt**.
- **Typ II:** Die kommunale Fachstelle geht eine **gemeinsame Trägerschaft** einer Fachstelle mit einem freien Träger der Wohnungslosenhilfe ein, d.h. Personal, Finanzen und Organisation sind integriert.
- **Typ III:** Ein **freier Träger der Wohnungslosenhilfe ist selbst Träger einer Fachstelle** zur Verhinderung von Wohnungsverlusten und kooperiert in Bezug auf nicht-übertragbare hoheitliche Aufgaben, bzw. sonstige von ihm nicht wahrnehmbare Aufgaben mit dem öffentlichen Träger.

Zur Prävention von Wohnungsverlusten sollten, unabhängig vom Typus, alle Fachstellen zur Vermeidung von Qualitätsverlusten flächendeckend nach den gleichen Standards arbeiten.<sup>52</sup>

Diese idealtypischen Konstellationen sind in der Praxis in sehr unterschiedlicher Häufigkeit realisiert. Wenn es überhaupt eine Kooperation gibt, dann überwiegt der Typ 1; in einigen Fällen ist der Typ 2 realisiert und am seltensten ist der Typ 3.

Das größte Problem in der Organisation von Beratungsangeboten zur Prävention von Wohnungsverlusten durch freie Träger besteht darin, dass die freie Wohlfahrtspflege keine hoheitlichen Befugnisse haben kann und darf und somit immer auf eine gedeihliche Zusammenarbeit mit den jeweils zuständigen öffentlichen Trägern angewiesen ist. Administrative Maßnahmen zur Vermeidung von Wohnungsverlusten bedürfen deshalb immer der Bewilligung durch öffentliche Institutionen.

Generell wird eine Zusammenarbeit freier und öffentlicher Träger in § 5 SGB XII und im SGB II in § 17 eingefordert. Für alle drei Typen der Kooperation ist auf dieser Grundlage unbedingt der Abschluss eines Kooperations- und Koordinationsvertrages mit dem jeweiligen Träger oder den jeweiligen Trägern notwendig. Am sinnvollsten erscheint ein spezifischer - je nach Kooperations-/Koordinationsstyp gestalteter - vertraglicher Rahmen. Für den Bereich des SGB II ist ein Vertrag durch die Bestimmungen des § 17 Absatz 2 vorgeschrieben. Im SGB XII finden sich die entsprechenden Regelungen in § 5 Abs. 5 SGB XII. Für alle Verträge gilt: Je klarer und eindeutiger die Beschreibung der zu übernehmenden Aufgaben, desto weniger Probleme und Konflikte in der Praxis.<sup>53</sup>

### D 2 Hilfen zur Ausbildung sowie zur Erlangung und Sicherung eines Arbeitsplatzes nach § 5 DVO

Ein wesentlicher, aber seit der Einführung des SGB II und der dort vorhandenen Hilfen zur Arbeit oft übersehener Teil der Hilfen nach den §§ 67 ff. SGB XII sind die Hilfen zur Ausbildung und zur Sicherung eines Arbeitsplatzes<sup>54</sup> in der Durchführungsverordnung der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten:

„§ 5 Ausbildung, Erlangung und Sicherung eines Arbeitsplatzes

(1) Die Hilfe zur Ausbildung sowie zur Erlangung und Sicherung eines Arbeitsplatzes umfasst, wenn andere arbeits- und beschäftigungswirksame Maßnahmen im Einzelfall nicht in Betracht kommen, vor allem Maßnahmen, die darauf gerichtet sind, die Fähigkeiten und Fertigkeiten sowie die Bereitschaft zu erhalten und zu entwickeln, einer regelmäßigen Erwerbstätigkeit nachzugehen und den Lebensunterhalt für sich und Angehörige aus Erwerbseinkommen zu bestreiten.“

Trotz dieser Regelung verneinen viele Sozialhilfeträger ihre Zuständigkeit für diese Hilfen mit dem Verweis auf das SGB II. Unbeachtet bleiben dabei die Unterschiede zwischen den Leistungen zur Eingliederung in Arbeit nach dem Kapitel 3, Abschnitt 1 SGB II und den Hilfen zur Ausbildung sowie zur Erlangung und Sicherung eines Arbeitsplatzes nach § 5 DVO.



„Der Unterschied zu den Leistungen zur Eingliederung in Arbeit nach dem SGB II liegt in einer Umkehr der Bedeutung der Arbeit für die Bedürfnisbefriedigung: Während nach SGB II die materielle Sicherung durch Selbsthilfe im Vordergrund steht – durchaus bei Berücksichtigung auch weiterer Funktionen (soziale, Selbstwert usw.) – sind bei der Hilfe nach § 67 ff. SGB XII die sozialen Funktionen im Vordergrund und die materielle Sicherung durch Arbeit hat ergänzende Funktion.“<sup>55</sup>,

In dem Zeitraum, in dem Hilfebedürftigkeit nach § 67 ff. SGB XII vorliegt, haben die Hilfen nach § 5 DVO überwiegend soziale Funktion. Der entsprechende Bedarf muss gedeckt werden, um besondere soziale Schwierigkeiten zu überwinden.

Zur Erfüllung der rechtlichen Vorgaben des § 68, Absatz 1 SGB XII können sich somit Sozialhilfeträger durch Verweise auf das SGB II nicht von der Aufgabe der schrittweisen Integration in Arbeit entlasten.<sup>56</sup>

Dazu könnten die Sozialhilfeträger befristete sozialversicherungs-pflichtige Arbeitsplätze, die beispielsweise bei Trägern der Wohnungslosenhilfe angesiedelt sind, zur Verfügung stellen. Als Vorstufe dazu kommen „1 Euro Jobs“ nach dem SGB XII in Betracht. Diese Arbeitsplätze sollen den Beschäftigten den eventuellen Übergang zu „Normal“ – Beschäftigungen erleichtern.

Im weiteren Verlauf des Hilfeprozesses kann – je nach Verlauf – dann die soziale Funktion wieder in den Hintergrund und die Existenzsicherung durch Arbeit in den Vordergrund treten.

Als weiterführende Hilfeleistung der Jobcenter ist dann die Anwendung des § 16a SGB II sinnvoll oder die Förderung von Beschäftigungen nach den §§ 16e und 16f SGB II. Bei der Finanzierung wären auch sich ergänzende Lösungen im Rahmen von Kooperationsvereinbarungen vorstellbar.

Im Sinne einer Optimierung der Wirksamkeit der verschiedenen sozialen Leistungssysteme, SGB XII einerseits und SGB II andererseits, ist genau an dieser Stelle ein kooperatives Schnittstellenmanagement und eine Gesamtplanung unter Beteiligung der Träger geboten.

### D 3 Neue Zielgruppe Familien mit Kindern

Aufgrund des aktuell stark gestiegenen Anteils wohnungsloser bzw. von Wohnungslosigkeit bedrohter Familien geraten auch Familien zunehmend in besondere soziale Schwierigkeiten und suchen um entsprechende Hilfen nach.

Grundsätzlich haben auch Familien bei Vorliegen der Voraussetzungen einen Anspruch auf Gewährung von Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach §§ 67 ff. SGB XII wenn und soweit entsprechend der Bestimmung des § 67 Satz 2 SGB XII keine vorrangigen und bedarfsdeckenden Hilfen zur Verfügung stehen. Der Anspruch entfällt nur dann, wenn durch vorrangige Hilfen Leistungen auch tatsächlich erbracht und hierdurch der Bedarf vollständig gedeckt wird. Im Rahmen des verbundenen Einsatzes der Hilfen (§ 2 Abs. 3 Satz 2 der DVO zu § 69 SGB XII) ist auch die gleichzeitige Gewährung von Hilfen nach dem SGB VIII und der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach §§ 67 ff. SGB XII möglich, wenn sich die Maßnahmen nach dem SGB VIII als nicht bedarfsdeckend erweisen.

Die Umsetzung der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten für Familien stößt in der Praxis auf einige inhaltliche Herausforderungen, da Familien zusätzlich einige besondere Bedarfe aufweisen, die bei kinderlosen Haushalten regelmäßig nicht auftauchen und von daher weiterer Unterstützung bedürfen. Hier vor allem als Unterstützungsleistungen für die Beantragung auf Leistungen für das Bildungs- und Teilhabepaket, das Kindergeld sowie weitere familienspezifischen Hilfen, wie die Erschließung kindgerechter Angebote oder Anmeldungen bei Schulen, Kindertagesstätten, Klassenreise, etc. Die Liste ist nicht abschließend, weitere familienspezifische Bedarfe können hinzutreten.

Um den besonderen Bedarfen von Familien im Einzelfall gerecht werden zu können, muss innerhalb der bestehenden Systeme – soweit nicht in bestehenden Leistungsvereinbarungen das System Familie bereits berücksichtigt ist – über kreative Lösungen nachgedacht werden. So könnte den jeweiligen Bedarfen quantitativ Rechnung getragen werden, indem der Umfang der Hilfe möglichst bedarfsdeckend dadurch angepasst wird, dass vorhandene Bausteine sinnvoll miteinander kombiniert werden.

Fachlich tragfähiger und auch rechtssicherer wäre es jedoch, die jeweiligen Systematiken der Leistungsbeschreibungen um einen familiengerechten Leistungstyp zu erweitern, der den besonderen Bedarfen von Familien die sich in besonderen sozialen Schwierigkeiten befinden, Rechnung trägt. Dies ließe sich auf der Ebene der Verhandlungspartner, der Verbände der freien Wohlfahrtspflege auf der einen sowie den Trägern der Sozialhilfe auf der anderen Seite vereinbaren.

### Aspekte des Kinderschutzes<sup>57</sup>

Die sozialpädagogische Arbeit mit Familien in besonderen sozialen Schwierigkeiten eröffnet aber noch ein weiteres, zu beachtendes rechtliches Feld von besonderem Gewicht, nämlich das des Kinderschutzes. Hieraus ergeben sich für alle Fachkräfte, die mit Familien arbeiten, weitere Verpflichtungen.

Im Rahmen der sozialpädagogischen Arbeit mit Familien ist das Gesetz zur Kooperation und Information im Kinderschutz – KKG unbedingt zu beachten. Die Bestimmungen des § 4 (Beratung und Übermittlung von Informationen durch Geheimnisträger bei Kindeswohlgefährdung) sehen u.a. vor, dass, wenn staatlich anerkannten Sozialarbeiterinnen/Sozialarbeitern oder staatlich anerkannten Sozialpädagoginnen/Sozialpädagogen in Ausübung ihrer beruflichen Tätigkeit gewichtige Anhaltspunkte für die Gefährdung des Wohls eines Kindes oder eines Jugendlichen bekannt werden, sie mit dem Kind oder Jugendlichen und den Personensorgeberechtigten die Situation erörtern und, soweit erforderlich, bei den Personensorgeberechtigten auf die Inanspruchnahme von Hilfen hinwirken sollen.

Hierdurch darf jedoch der wirksame Schutz des Kindes oder des Jugendlichen nicht in Frage gestellt werden. Dies bedeutet, dass die Pflicht zur Beteiligung dort ihre Grenze findet, wo sie dem Kinderschutz abträglich ist. Es kann deshalb im Einzelfall geboten sein, Eltern nicht in die Aufklärung einzubeziehen, wenn nämlich der wirksame Schutz des Kindes oder Jugendlichen dadurch in Frage gestellt wird. Dies kann z.B. der Fall sein, wenn die Beteiligung der Eltern das Kind oder den Jugendlichen massiv belastet oder mit einer Eskalation der Gefahrensituation zu rechnen ist, die ggf. auch andere Kinder oder Jugendliche einer Gefährdung aussetzt.<sup>58</sup> Diese Einschränkung der Bestimmung dürfte in der Praxis regelmäßig in den Fällen relevant sein, in denen ein Verdacht auf mögliche Misshandlung oder Missbrauch besteht und soll verhindern, dass sich bei einer konkreten Ansprache die Situation in der Familie eher noch verschlimmert.

Soweit Einrichtungen und Dienste Leistungen der Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach §§ 67 ff. SGB XII für Familien erbringen und ihnen in diesem Zusammenhang Tatbestände bekannt werden, die auf eine mögliche Kindeswohlgefährdung schließen lassen, so sind sie sicher gut beraten, die sich aus § 4 Abs. 2 KKG ergebende Möglichkeit der kollegialen Beratung so schnell wie möglich in Anspruch zu nehmen, um den Sachverhalt gemeinsam mit dem Jugendamt zu erörtern und sich ggf. bei ihrer weiteren Vorgehensweise vom zuständigen Jugendamt kollegial begleiten zu lassen.

Auch wenn hieraus Maßnahmen des Jugendamtes resultieren und die Übermittlung der hierzu erforderlichen Daten an das Jugendamt von der betreuten Familie als Vertrauensbruch aufgefasst wird, so steht letztendlich das Kindeswohl über allem. Dies gilt auch, wenn

die weitere Durchführung der Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten dann nicht mehr möglich sein sollte.

**Erarbeitet vom Fachausschuss Sozialrecht,  
verabschiedet vom Vorstand der BAG W am 25.10.2017**

- 1 Wenn in diesem Papier von Leistungsgestaltern die Rede ist – abweichend vom üblichen Gesetzesformulierung „Leistungserbringer“ – so soll damit die spezifische gestalterische Verantwortung und Praxis der freien Träger der Wohlfahrtspflege betont werden.
- 2 Im Folgenden sprechen wir deshalb nur noch von §§ 67 ff. SGB XII
- 3 Vgl. dazu auch das Positionspapier des Deutschen Vereins, „Leistungsberechtigte in besonderen sozialen Schwierigkeiten bedarfsdeckend unterstützen. Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Anwendung der Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII vom 15.12.2015, an dem Experten aus dem FA Sozialrecht der BAG W maßgeblich mitgewirkt haben.
- 4 Zum Entwicklungsstand der Hilfen im Wohnungsnotfall insgesamt vgl. auch Specht u.a. (Hg.): Handbuch der Hilfen in Wohnungsnotfällen Entwicklung lokaler Hilfesysteme und lebenslagenbezogener Hilfeansätze (erscheint 2017).
- 5 Der § 72 Bundessozialhilfegesetz, der Vorläuferparagraph der §§ 67 ff SGB XII, war von 1961 -1973 nur als Sollvorschrift verfasst.
- 6 Hierbei handelt es sich um die Verordnung zur Durchführung der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten, deren Grundlage der Verordnungsermächtigung gem. § 69 SGB XII bildet. Im Folgenden sprechen wir deshalb nur noch von der DVO.
- 7 Vgl. Holtmannspötter, Heinrich, Die Reform der Nichtsesshaftenhilfe in den Jahren 1970 bis 1990, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 46, Nr. 3, 97-103
- 8 Vgl. BAG W (Hg.), Wo + Wie – Verzeichnis der sozialen Dienste und Einrichtungen für wohnungslose Personen in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin, 2016
- 9 Es bleibt abzuwarten, ob die Wiedereinführung von Sachleistungselementen in § 22 Abs. (7) SGB II diese Errungenschaft gefährden kann; bislang sieht es nicht danach aus.
- 10 Vgl. ganz grundsätzlich zu dieser Entwicklung Roscher, Falk, Hilfe für Wohnungslose nach §§ 67 ff. SGB XII – überflüssig im „aktivierenden“ Sozialstaat?, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 55, Nr. 1, 2013, 2-8
- 11 Vgl. als Beispiel Städtetag Baden-Württemberg, Empfehlungen des Städtetags Baden-Württemberg zur Weiterentwicklung des Systems der Wohnungslosenhilfe, 2010. Es ist allerdings nicht eindeutig, inwieweit damit konkrete Steuerungsansprüche der Leistungsträger verbunden waren. Allerdings zeigt das seit dem 1.1.2017 in Kraft befindliche Bundesteilhabegesetz mit der alleinigen Steuerungshoheit der Leistungsträger unter explizitem Ausschluss der Leistungserbringer in der Eingliederungshilfe, wohin die Reise geht (§ 117 SGB IX neu)
- 12 Die BAG W hat schon 2004 auf die Notwendigkeit einer verstärkten Kooperation hingewiesen: BAG Wohnungslosenhilfe e.V. (2004): Empfehlung der BAG Wohnungslosenhilfe e.V. zur Kooperation der Wohnungslosenhilfe mit den Agenturen für Arbeit und zur zukünftigen Organisation der Arbeitshilfen, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit Jg. 46, Nr. 4, S. 150-154; Vgl. auch BAG Wohnungslosenhilfe e.V. (2010): Empfehlung der BAG W zur rechtskreisübergreifenden Organisation der Hilfen für Menschen in Wohnungsnot nach SGB II/XII, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit Jg. 52, Nr. 1, S. 36-37
- 13 Vgl. dazu BAG Wohnungslosenhilfe e.V. (2013): Rechtsansprüche junger Erwachsener in Wohnungsnot und sozialen Schwierigkeiten verwirklichen und fortentwickeln! Positionspapier der BAG Wohnungslosenhilfe e.V., Bielefeld und Kapitel 19 in Specht u.a. (Hg.): Handbuch der Hilfen in Wohnungsnotfällen Entwicklung lokaler Hilfesysteme und lebenslagenbezogener Hilfeansätze (erscheint 2017).
- 14 Vgl. dazu Kießling, Rotraut (2012): Wohnungslosigkeit und Wohnungslosenhilfe in Ostdeutschland – ein Blick zurück und nach vorn, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit Jg. 54, Nr. 3, S. 86-89
- 15 Vgl. Pressemeldung der BAG W vom 5.10.2015 „Zahl der Wohnungslosen in Deutschland auf neuem Höchststand“, <http://www.bagw.de/de/presse/index~81.html>
- 16 vgl. dazu auch die Empfehlung des FA Sozialrecht zur Prävention. BAG Wohnungslosenhilfe e.V. (2011): Empfehlung zur rechtlichen Gestaltung der Zusammenarbeit frei-gemeinnütziger und öffentlicher Träger bei der Prävention von Wohnungsverlusten. Organisation und Rechtsanwendung, Bielefeld
- 17 Dies gilt aber auch für wohnungslose Minderjährige, die bislang fast ausschließlich der Jugendhilfe zugeordnet werden. Dies Thema behandeln wir hier nicht; vgl. dazu u.a. Specht, Thomas, Heranwachsende und junge Erwachsene, in: Specht, Thomas; Rosenke, Werena; Jordan, Rolf; Giffhorn, Benjamin: Handbuch der Hilfen in Wohnungsnotfällen. Entwicklung lokaler Hilfesysteme und lebenslagenbezogener Hilfeansätze, BAG W –Verlag, Düsseldorf / Berlin, 2017, S. 347-370
- 18 Vgl. dazu ausführlich BAG Wohnungslosenhilfe e.V. (2012): Handreichung der BAG Wohnungslosenhilfe zu Ansprüchen auf Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach §§ 67 ff. SGB XII von Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit Jg. 54, Nr. 4, S. 140-144; ferner: BAG Wohnungslosenhilfe e.V. (2013): Hilfen für Migrantinnen und Migranten in Wohnungsnot und sozialen Schwierigkeiten, Grundsatzpositionen der BAG Wohnungslosenhilfe e.V. erarbeitet von der Projektgruppe Migration, verabschiedet vom Vorstand der BAG W am 10. April 2013, A4, 12 Seiten. Wegen der europarechtlichen Besonderheiten werden im vorliegenden Papier EU –MigrantInnen und ihre Rechtsansprüche nicht behandelt.
- 19 Vgl. dazu BAG Wohnungslosenhilfe e.V. (2013): Rechtsansprüche junger Erwachsener in Wohnungsnot und sozialen Schwierigkeiten verwirklichen und fortentwickeln! Positionspapier der BAG Wohnungslosenhilfe e.V. erarbeitet vom Fachausschuss Sozialrecht, verabschiedet vom Vorstand der BAG W am 9. April 2013, A4, 16 Seiten
- 20 § 73 II BSHG 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...
- 21 BVerfGE 22,180,219 f.
- 22 § 17 BSHG Gestaltung der Hilfe für Nichtseßhafte  
Bei der Gestaltung der Hilfe zum Lebensunterhalt für einen Nichtseßhaften ist anzustreben, daß er auf Dauer seßhaft wird.
- 23 BVerwGE 72,354
- 24 Das Konzept des aktivierenden Sozialstaates weist zwar keine einheitliche Interpretation auf, wird aber in aller Regel vom Verständnis eines Kontraktmodells zwischen Bürger und Staat geprägt. Vgl. für die soziale Arbeit als Überblick: Heinz-Juergen Dahme, Hans-Uwe Otto, Achim Trube, Norbert Wohlfahrt, Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat, Springer-Verlag, 2013; für die Rechtswissenschaft vgl. Fußnote 25
- 25 Eichenhofer, E., Recht des aktivierenden Sozialstaates, Baden-Baden 2013, S. 152
- 26 Vgl. BAG Wohnungslosenhilfe e.V., Für eine bürger- und gemeindenaher Wohnungslosenhilfe. Grundsatzprogramm der BAG Wohnungslosenhilfe e.V., Bielefeld, 2001, [http://www.bagw.de/de/der-verein/grundsatz\\_1.html](http://www.bagw.de/de/der-verein/grundsatz_1.html)
- 27 Wir beschränken uns hier auf den Fall der deutschen Rechtsordnung. Je nach Staat haben die Menschenrechte eine andere Verankerung und damit Stellung im Rechtssystem.
- 28 Die BAG Wohnungslosenhilfe hat einen Vorschlag zur Institutionalisierung eines Rechts auf Wohnen gemacht. Vgl. dazu Rosenke, Werena, Wohnen, in: Specht, Thomas; Rosenke, Werena; Jordan, Rolf; Giffhorn, Benjamin: Handbuch der Hilfen in Wohnungsnotfällen. Entwicklung lokaler Hilfesysteme und lebenslagenbezogener Hilfeansätze, BAG W –Verlag, Düsseldorf / Berlin, 2017, S. 137
- 29 In diesem Zusammenhang ist auch die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte durch die UN ((A/RES/217, UN-Doc. 217/A-(III)) vom 10. Dezember 1948) heranzuziehen, in deren Artikel 25 es heißt: „1. Jeder hat das Recht auf einen Lebensstandard, der seine und seiner Familie Gesundheit und Wohl gewährleistet, einschließlich Nahrung, Kleidung, Wohnung, ärztliche Versorgung und notwendige soziale Leistungen, sowie das Recht auf Sicherheit im Falle von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität oder Verwitwung, im Alter sowie bei anderweitigem Verlust seiner Unterhaltsmittel durch unverschuldete Umstände.“ Allerdings ist die Erklärung juristisch keine verbindliche Rechtsquelle des Völkerrechts; daher bedarf es des Bezugs auf den ratifizierten und damit rechtsverbindlichen UN-Sozialpakt.
- 30 Vgl. dazu auch ausführlich Claudia Mahler (2016).
- 31 Vgl. dazu in diesem Papier ausführlich Abschnitt B 3 Verhältnis zu anderen Hilfearten
- 32 Vgl. als gutes Beispiel: Kießling, Rotraut (2016): Die UN-Empfehlungen zum 5. Staatenbericht Deutschlands zum Sozialpakt, in: Wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit Jg. 58 Nr. 1, S. 6-8
- 33 In einer zusätzlichen Erklärung zu Artikel 11 wird ein Recht auf Wohnen formuliert, das namentlich so in Artikel 11 nicht benannt wird. UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant), 13 December 1991, E/1992/23, available at: <http://www.refworld.org/docid/47a7079a1.html> [accessed 4 October 2017]





- 34 Vgl. als Beispiel die rein deskriptive Behandlung der Thematik Wohnungslosigkeit im 5. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung; Vgl. Lebenslagen in Deutschland. Der Fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Kapite V.2 Wohnungsnot und Wohnungslosigkeit, S. 480, [http://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/SharedDocs/Downloads/Berichte/5-arb-langfassung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](http://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/SharedDocs/Downloads/Berichte/5-arb-langfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=6) [abgerufen am 4.10.2017]
- 35 Vgl. BAG W: Nationale Strategie zur Überwindung von Wohnungsnot und Armut in Deutschland, 2013, [http://www.bagw.de/de/nat\\_strat/](http://www.bagw.de/de/nat_strat/)
- 36 LIST OF ISSUES in response to the 6th Periodic Report of the Federal German Government on the implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights prepared for the 61st session of the Pre-Sessional Working Group of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Natioanle Armutskonferenz, 3.8.2017; Die Bundesregierung hatte Anfang des Jahres 2017 ihren Staatenbericht beim UN Sozialausschuss eingereicht, welcher die Bundesregierung im Rahmen seiner Sitzung vom 9.-13. Oktober 2017 befragen wird. Zivilgesellschaftliche Organisationen waren eingeladen, eine so genannte List of issues mit Nachfragen zum Staatenbericht einzureichen. Die NAK hat beschlossen, dieses Instrument zu nutzen, um die Forderungen und Positionen der NAK gegenüber der Bundesregierung stark zu machen und dabei auch die Forderung der BAG W nach einer Wohnungslosenstatistik aufgegriffen.
- 37 Vgl. dazu auch die Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge „Leistungsberechtigte in besonderen sozialen Schwierigkeiten bedarfsdeckend unterstützen“ vom 15.12.2015, DV 5/15 und ausführlich und systematisch entwickelt in folgendem Handbuch: Specht, Thomas; Rosenke, Werena; Jordan, Rolf; Giffhorn, Benjamin: Handbuch der Hilfen in Wohnungsnotfällen. Entwicklung lokaler Hilfesysteme und lebenslagenbezogener Hilfeansätze, BAG W –Verlag, Düsseldorf / Berlin, 2017
- 38 Fachstellen zur Verhinderung von Wohnungslosigkeit sind aber auch in freier Trägerschaft möglich. Vergl. hierzu: Ott, Heidi, Fachstellen zur Verhinderung von Wohnungslosigkeit: effektiv, effizient und eng kooperierend. Ergebnisse einer wissenschaftlichen Studie zur Effektivität und Effizienz von Fachstellen zur Verhinderung von Obdachlosigkeit in Trägerschaft der Diakonie Bayern und Konsequenzen für die Praxis in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V., 2017 Seite 424 ff.
- 39 Vgl. dazu Rosenke, Werena, Wohnen, in: Specht, Thomas; Rosenke, Werena; Jordan, Rolf; Giffhorn, Benjamin: Handbuch der Hilfen in Wohnungsnotfällen. Entwicklung lokaler Hilfesysteme und lebenslagenbezogener Hilfeansätze, BAG W –Verlag, Düsseldorf / Berlin, 2017, S. 137 ff.
- 40 Vgl. dazu ausführlich Specht, Thomas, Grundlagen, Funktion und Selbstverständnis der Hilfen in Wohnungsnotfällen, in: Specht, Thomas; Rosenke, Werena; Jordan, Rolf; Giffhorn, Benjamin: Handbuch der Hilfen in Wohnungsnotfällen. Entwicklung lokaler Hilfesysteme und lebenslagenbezogener Hilfeansätze, BAG W –Verlag, Düsseldorf / Berlin, 2017, im Erscheinen, S. 23 ff.
- 41 Aus rechtsstaatlichen Gründen erscheint es zumindest zweifelhaft, diese Aufgabe in die Hände der öffentlichen Verwaltung zu legen, wenn sichergestellt werden soll, dass Orientierungspunkt für die Hilfeplanung allein die *geltend gemachten* gesetzlichen Ansprüche sein können – vgl. Roscher, Case Management 2013, S. 172-181
- 42 Die Sanktionsbewehrung im SGB II widerspricht dem Hilfeansatz der §§ 67-69 SGB XII, der gerade von der besonderen Problemlage ausgeht. So ist es dort regelmäßig auch Teil der Hilfe, z.B. Termine einhalten zu lernen und dies nicht umstandslos vorauszusetzen. So hat das Sozialgericht Berlin in seinem Beschluss vom 03.07.2009 ausgeführt: „Denn der Antragsteller hat nachgewiesen, dass er seit dem 25.09.2008 gem. §§ 67 ff. SGB XII durch die XXX gGmbH sozialpädagogisch betreut wird, die mit Schreiben von 16.03.2009 bestätigt hat, dass der Antragsteller seit geraumer Zeit kaum in der Lage ist, sich aufgrund seiner psychischen Verfassung um seine alltäglichen Belange zu kümmern. Vor diesem Hintergrund geht der auf Verhaltensänderung zielende erzieherische Charakter der Sanktionierung von Pflicht- und Obliegenheitsverletzungen fehl.“
- 43 Rechtsgrundlage für die Eingliederungsvereinbarung bzw. der sie ggf. ersetzende Verwaltungsakt bildet der § 15 SGB II. Im Folgenden sprechen wir deshalb nur noch von der Eingliederungsvereinbarung.
- 44 Siehe hierzu auch die Fußnote 15
- 45 Der Vorschlag wurde 2009 von Prof. Dr. Falk Roscher auf der Bundestagung der BAG W vorgestellt und ist in ein Positionspapier der BAG W übernommen worden: BAG Wohnungslosenhilfe e.V. (2010): Empfehlung zu Änderungsbedarfen und Auslegungsproblemen im SGB II und SGB XII in der Hilfe für wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit Jg. 52, Nr. 1, S. 31-35
- 46 Vgl. dazu ausführlich das Positionspapier der BAG W zum Standort und Aufgaben der Wohnungslosenhilfe in stationären Einrichtungen, erscheint 2018, <http://www.bagw.de/de/themen/>
- 47 Zu den unterschiedlichen Regelungen vgl. die Übersicht bei Roscher, F., Rechtsgrundlagen regionaler Steuerung: Verlagerung von Zuständigkeiten von der überörtlichen auf die örtliche Ebene, in: Specht, T. (Hrsg.), Armut, Wohnungsnot und Wohnungslosigkeit in Deutschland, Bielefeld 2012 S. 93 f.
- 48 Bei der „Rekommunalisierung“ wird die Zuständigkeit vom überörtlichen Träger der Sozialhilfe auf den örtlichen Träger der Sozialhilfe verlagert; bei der „Hochzonung“ findet der umgekehrte Vorgang statt.
- 49 Zu den Möglichkeiten sowie den „Vor- und Nachteilen“ der Strategien vgl. die Übersicht bei Roscher, F., a.a.O. S. 96.
- 50 Vgl. dazu Specht, Thomas, Die Entwicklung integrierter lokaler Systeme der Hilfen in Wohnungsnotfällen – eine Aufgabe kommunaler Sozialpolitik, in: Specht, Thomas; Rosenke, Werena; Jordan, Rolf; Giffhorn, Benjamin: Handbuch der Hilfen in Wohnungsnotfällen. Entwicklung lokaler Hilfesysteme und lebenslagenbezogener Hilfeansätze, BAG W –Verlag, Düsseldorf / Berlin, 2017, S. 50 ff.
- 51 Vgl. BAG Wohnungslosenhilfe e.V. (Hg.) Empfehlung zur rechtlichen Gestaltung der Beteiligung frei-gemeinnütziger Träger bei der Prävention von Wohnungsverlusten erarbeitet vom Fachausschuss Sozialrecht der BAG W, verabschiedet vom Vorstand der BAG W am 14.10.201, <http://www.bagw.de/de/themen/sozialrecht/>
- 52 Nähere und ausführlichere Informationen in der Broschüre des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen, Referat Presse und Öffentlichkeitsarbeit 40190 Düsseldorf, 1999/MASSKS 1255, Zentrale Fachstellen zur Hilfe in Wohnungsnotfällen, Ein Handbuch zur Umsetzung in den Kommunen, [www.mags.nrw.de/08\\_PDF/004/fachstellen-1255.pdf](http://www.mags.nrw.de/08_PDF/004/fachstellen-1255.pdf)
- 53 Zu den Einzelheiten vgl. Positionspapier der BAG W zur Prävention a.a.O., Fußnote 48. Darüber hinaus ausführlich: Rosenke, Werena, Prävention, in: Specht, Thomas; Rosenke, Werena; Jordan, Rolf; Giffhorn, Benjamin: Handbuch der Hilfen in Wohnungsnotfällen. Entwicklung lokaler Hilfesysteme und lebenslagenbezogener Hilfeansätze, BAG W –Verlag, Düsseldorf / Berlin, 2017, S. 171
- 54 Davon zu unterscheiden sind die Maßnahmen zur Tagesstruktur nach § 5 DVO; vgl. dazu ausführlich das Positionspapier der BAG W „Angebote zur Tagesstrukturierung als Hilfe zur Alltagsbewältigung im Rahmen der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach §§ 67 ff. SGB XII und § 16 d Sozialgesetzbuch II, 2017, im Erscheinen; siehe [http://www.bagw.de/de/themen/arbeit\\_und\\_qualifikation/](http://www.bagw.de/de/themen/arbeit_und_qualifikation/)
- 55 Vgl. Roscher in Lehr- und Praxiskommentar Sozialgesetzbuch XII, § 68 Rz 11, 10. Auflage Baden-Baden 2015
- 56 Vgl. hierzu: „Die Leistungspflicht des Sozialhilfeträgers für Leistungen der Beschäftigungshilfe nach §§ 67, 68 SGB XII am Beispiel teilstationärer Beschäftigungsangebote im Rheinland“, erstattet für den Deutschen Caritasverband et al., Freiburg 15.03.12 Dr. Frank Brünner, Rechtsanwalt, Bender & Philipp Rechtsanwälte Freiburg; [/www.ida.caritas.de/aktuelles/leistungspflichtdessozialhilfetraegers/leistungspflichtdessozialhilfetraegers](http://www.ida.caritas.de/aktuelles/leistungspflichtdessozialhilfetraegers/leistungspflichtdessozialhilfetraegers)
- 57 Vgl. hierzu ausführlich den Beitrag von Braun, Michael, Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach §§ 67 ff. SGB XII auch für Familien? in: wohnungslos, Jg. 59, Nr. 1, 2017, S. 13-16
- 58 Wiesner in Wiesner, Kinder- und Jugendhilfe, Kommentar, 5. Auflage § 8a SGB VIII RdNr. 19.