

Rechtsverwirklichung der Hilfen nach §§ 67–69 SGB XII

Position der BAG Wohnungslosenhilfe



Vorwort

Die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (BAG W) legt hiermit eine gekürzte und aktualisierte Fassung ihres Positionspapiers zur Rechtsverwirklichung der Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten gemäß §§ 67–69 SGB XII vor. Dies ist zum einen ein Beitrag zum Nationalen Aktionsplan gegen Wohnungslosigkeit. Zum anderen wurde diese Überarbeitung notwendig aufgrund weiterer rechtlicher Entwicklungen seit 2017, zu nennen wären hier:

- das Wohnungslosenberichterstattungsgesetz (WoBerichtsG, 2020),
- die Überführung von Rehabilitations- und Teilhabeleistungen aus dem SGB XII ins SGB IX (2020),
- das Kinder- und Jugendstärkungsgesetz (KJSG, 2021),
- das Bürgergeld-Gesetz (2023),

aber auch neue Schwerpunkte in der Arbeit der Wohnungsnotfallhilfe, wie

- eine geschlechtersensible Ausgestaltung der Wohnungsnotfallhilfe (dazu z. B. der Aktionsplan LGBTIQ+ 2023 der Berliner Landesstelle für Gleichbehandlung),
- ein erweiterter präventiver Ansatz für Menschen in stationären Einrichtungen,
- die Betonung der Hilfen für Entlassene aus dem Freiheitsentzug,

- die Entwicklung des Housing-First-Ansatzes in Deutschland.

Die Aktualisierungen zielen darauf ab, die Wohnungsnotfallhilfe an aktuelle rechtliche und gesellschaftliche Entwicklungen anzupassen und ihre Effektivität zu steigern. Sie richten 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 Durchführungsverordnung (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 die Hilfe unmittelbar leisten,



- die Bundesregierung, die Förderprogramme zur Rechtsverwirklichung der §§ 67 ff. SGB XII und ein Monitoring der Umsetzung der Menschenrechte für Menschen im Wohnungsnotfall zu verantworten hat.

A Einführung

Die „Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten“ nach §§ 67–69 SGB XII ist die einzige rechtliche Regelung, die besondere Lebensverhältnisse mit sozialen Schwierigkeiten verknüpft. Sie stellt die zentrale Hilfe in Fällen von Wohnungsnot dar. Sie soll Menschen dabei unterstützen, die durch den Wohnungsnotfall und ihre eingeschränkten sozialen Selbsthilfefähigkeiten bedingte schwierige Lebenssituation zu bewältigen. Diese Rechtsgrundlage gebietet als Soforthilfe sowohl eine akute als auch eine anhaltende Unterstützung, um nachhaltig zur Überwindung der sozialen Schwierigkeiten beizutragen und so wieder den Einzelnen *ihren* selbstbestimmten Weg zu normalen Lebensverhältnissen zu eröffnen.

Seit der Reform des § 72 des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) im Jahr 1974, die die „Gefährdetenhilfe“ ablöste, sind über 50 Jahre vergangen. Mit der Integration des BSHG in das Sozialgesetzbuch XII am 27.12.2003 wurden – ohne inhaltliche Veränderung – die §§ 67–69 SGB XII Gesetz. Die hier formulierten Empfehlungen zur rechtskonformen Umsetzung der §§ 67 ff. SGB XII sowie der zugehörigen Durchführungsverordnung sollen die Praxis berücksichtigen und auch indirekt Bilanz zur Rechtsverwirklichung ziehen, nicht zuletzt unter Berücksichtigung neuer Zielgruppen und Organisationsherausforderungen.

Die §§ 67 ff. SGB XII: Eine Erfolgsgeschichte

Die Umsetzung der §§ 67 ff. SGB XII war im Wesentlichen eine Erfolgsgeschichte:

1. *Ausbau des Hilfesystems:* Auf die Einführung eines Rechtsanspruchs auf Hilfe im Jahr 1974 folgte der Ausbau ambulanter Hilfen, unterstützt durch die

allgemeine Vorrangnorm für ambulante Hilfe im SGB XII und die spezifische Vorrangregelung in der DVO. Heute umfasst das Hilfesystem eine große Zahl qualifizierter sozialer Dienste.

2. *Qualifikation der stationären Hilfe:* Die stationäre Hilfe konnte im Rahmen der Auseinandersetzung mit der ambulanten Hilfe weiterqualifiziert werden.
3. *Verbesserte Rechtsverwirklichung:* Die Anbindung an Sozialhilfeleistungen, nicht zuletzt die materiellen, wurde verbessert, die Chancen einer Vermittlung in Wohnraum wurden im Rahmen der Verfügbarkeit über Wohnraum erhöht und die Effizienz der Hilfen im Wohnungsnotfall gesteigert. Auch die Bedarfsgerechtigkeit konnte durch eine stärkere Differenzierung der Hilfen nach Zielgruppen gestärkt werden.

Herausforderungen

Trotz des Erfolgs der §§ 67 ff. SGB XII sind seit der Jahrtausendwende neue Probleme, aber auch Stagnations- bis Regressionstendenzen bei der Rechtsverwirklichung aufgetreten:

- *Veränderung des Sozialstaatsverständnisses:* Mit dem Wandel des verwaltungspraktischen Handelns hin zu einem „aktivierenden Sozialstaat“ wird zunehmend durch öffentliche Träger versucht, die Bedarfsfeststellung und Hilfestellung zu steuern. Dies ist jedoch zumindest im SGB XII rechtlich nicht vorgesehenen und eine Einschränkung der Gestaltungsmöglichkeiten der freien Träger als auch – und dies ist noch wichtiger – für die Hilfesuchenden.
- *Reduzierung der Hilfefunktion:* Gemeint sind Bestrebungen, die Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII zeitlich zu befristen und auf eine Verteilerfunktion in andere Hilfen zu beschränken. Die Eigenständigkeit des Hilfeprogramms zur Stärkung der Möglichkeiten, das „Leben entsprechend ... der Bedürfnisse, Wünsche und Fähigkeiten zu organisieren und selbstverantwortlich zu gestalten“ wird dabei vernachlässigt.

- *Kooperationsprobleme:* Mit der Einführung des SGB II kam es zu Kooperationsproblemen zwischen Sozialhilfeträgern und Jobcentern (z. B. bei Fragen der Zuständigkeit), insbesondere im Bereich der Hilfen für Menschen in Wohnungsnot. Die kooperative Vernetzung und Abstimmung der Hilfen nach dem SGB II und den Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII ist nach wie vor vielerorts nicht gegeben.
- *Regionale Disparitäten:* In einigen Regionen ist der Ausbau der Hilfesysteme unzureichend. Generell gibt es im ländlichen Raum nach wie vor erhebliche Defizite beim Ausbau bzw. sind teilweise gar keine Angebote vorhanden.
- *Ordnungsrechtliche Unterkünfte als „weißer Fleck“ der Hilfe:* Bestehende Hilfeansprüche nach §§ 67 SGB XII von Menschen in ordnungsrechtlichen Unterkünften werden trotz nicht zu leugnender Kenntnis der Leistungsträger von den besonderen Lebensverhältnissen dort und den damit verbundenen sozialen Schwierigkeiten vernachlässigt.¹
- *Kooperationsprobleme bei Hintergrundproblemen wie Sucht, Krankheit, Alter etc.:* Häufig gibt es nur vereinzelte lokale Lösungen für Kooperationen mit dem Gesundheitssystem (inkl. Psychiatrie), der Straffälligenhilfe, Eingliederungshilfe, Suchtkrankenhilfe, Altenhilfe und der Jugendhilfe für junge Erwachsene.
- *Steigender Bedarf:* Die Zahl der Wohnungsnotfälle ist seit 2008 stark gestiegen, das präventive Potenzial der §§ 67 ff. SGB XII wird unzureichend zur Unterstützung genutzt.
- *Ungenügende Berücksichtigung neuer Zielgruppen:* Familien in Wohnungsnot und deren Kinder werden in den Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII noch nicht ausreichend berücksichtigt. Zudem stellen die steigenden Zahlen von zugewanderten EU-Bürger*innen und geflüchteten Menschen neue Herausforderungen dar.

Diese Probleme, die teilweise auch mit der im Housing-First-Ansatz formulierten Kritik an der Hilfepraxis adressiert werden, erfordern keine Novellierung der §§ 67 ff. SGB XII. Die rechtliche Substanz von Gesetz und Durchführungsverordnung sind hinreichend. Vielmehr bedarf es eines verstärkten und koordinierten Einsatzes aller zuständigen Akteur*innen zur besseren Verwirklichung des gesetzlichen Hilfeprogramms.

Reformbedürftig waren dagegen einige Regelungen im SGB II, insbesondere die Sanktionsmöglichkeiten bei U-25-Jährigen. Diese wurden zum Teil mit dem Bürgergeld-Gesetz beseitigt. Leistungsminderungen bergen jedoch immer das Risiko, dass sie zu wohnraumgefährdenden Mietrückständen führen können. Jegliche Verschärfung von Leistungsminderungen erhöht folglich dieses Risiko.

Ziele des Positionspapiers:

- Bewusstsein für Hilfemöglichkeiten gemäß §§ 67–69 SGB XII und DVO schärfen,
- Rechtliche Grundlagen für Lösungsansätze der Praxisprobleme darlegen,
- Forderungen zur Umsetzung der §§ 67 ff. SGB XII und DVO konkretisieren.

B Grundsätzliche Bedeutung der §§ 67 ff. SGB XII

Dieser Abschnitt beschäftigt sich mit der historischen Entwicklung und der prinzipiellen sozialrechtlichen Bedeutung der §§ 67 ff. SGB XII, dies soll zum besseren Verständnis der §§ 67 ff. SGB XII beitragen. Es wird zudem der Zusammenhang zwischen den sozialen Menschenrechten und den §§ 67 ff. SGB XII sowie das Verhältnis zu anderen Hilfearten betrachtet. Abschließend weisen wir auf die Bedeutung der §§ 67 ff. SGB XII für Zielgruppen hin, die sich in Lebenslagen befinden, die bislang nicht im Fokus der Rechtsanwendung der §§ 67 ff. SGB XII standen.



B 1 Historische Entwicklung und sozialrechtliche Einordnung

Die §§ 67 ff. SGB XII haben ihre Wurzeln im Bundessozialhilfegesetz (BSHG) in der Fassung des § 72 von 1974 und nicht im BSHG von 1962. Zentrale Entwicklungsschritte von einer armenpolizeilichen Praxis, der noch das BSHG von 1962 stark verbunden war, zu einer dem sozialen Rechtsstaat nach Art. 20 GG verpflichteten Hilfe sind:

1. 1967: Bundesverfassungsgericht erklärt die zwangsweise Unterbringung nach § 73 BSHG 1962 für verfassungswidrig und nichtig.
2. 1974: Die Gesetzesnovelle führt einen einklagbaren Hilfeanspruch ein und erkennt die soziale Lage als wesentlichen Hintergrund der Not auch von Menschen in Wohnungsnot an (den „Anforderungen der modernen Industriegesellschaft nicht gewachsen“).
3. 1987: Bundesverwaltungsgericht bestätigt den Rechtsanspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt in Geld.
4. 2001: Der Begriff „Nichtseßhafter“ – bereits 1974 nicht mehr im Gesetz enthalten – sowie seine Definition als „Person, die ohne gesicherte wirtschaftliche Grundlage umherzieht“ wird auch aus der Rechtsverordnung gestrichen. Damit wurde der Rückgriff auf die mit der Begrifflichkeit verbundene paternalistische Hilfevorstellung erschwert, die beispielsweise von „zu einem geordneten Leben hinzuführenden Menschen“ ausging.

Diese Entwicklung ermöglichte:

- Abbau von Zwang und Wanderungsbewegungen,
- Entstehung regelmäßiger ortsnahe ambulanter Hilfesysteme statt stationärer Hilfen als Regelform,
- Wandel von Hilfesuchenden als Objekte fürsorglicher Unterstützung zu Bürgerinnen und Bürgern mit subjektiven Rechten.

Herausfordernd bleiben lokale Rückfälle in alte Hilfemuster, nicht zuletzt durch die zunehmende Ausbreitung des Konzepts des „aktivierenden Sozialstaats“. Diese politische Idee, verbunden mit ei-

ner administrativen Steuerungslogik, ist ohne verfassungsrechtliche Legitimation, anders als der auf die Verfassung gegründete „soziale Rechtsstaat“ (Art. 20, 28 GG) mit seiner die Menschen unterstützenden, aber gleichzeitig „Respekt vor der autonomen Selbstbestimmung der Einzelnen“ wahren Funktion.² Demgegenüber fragt das Konzept des „aktivierenden Sozialstaats“, ob die Menschen die ihnen gewährten Rechte auch sinnvoll nutzen, und befürchtet insoweit ein Versagen bis hin zur missbräuchlichen Nutzung. Diese Sichtweise ist in der Wohnungsnotfallhilfe nicht neu. In dem politischen Konzept wird sie generalisiert. Die Sozialleistungsansprüche sind dann nicht mehr Chancen zur Lebensgestaltung für die Hilfesuchenden in ihrer Not, sondern werden zur Interventionsmöglichkeit bei der Gestaltung des Anspruchs und dessen Nutzung im Leben der Einzelnen nach den vom Leistungsträger maßgeblich bestimmten Maßstäben. Das Fall- und Vertragsmanagement, in bestimmten Bereichen des Sozialleistungsrechts zusätzlich auch Sanktionen, dient dazu, die Mitwirkung der Betroffenen entsprechend dem Steuerungsanspruch der Leistungsträger durchzusetzen.

Für die Wohnungsnotfallhilfe bedeutet dies die Rückkehr zu alten Fürsorgeproblemen: Unsicherheit über die Art und den Umfang der Unterstützung, Kontrolle und Reglementierung der Lebensführung, auch durch Leistungsverweigerung, die häufig zu weiterer Exklusion führen, und die „Befreiung“ der Verwaltung von allgemein definierten, justiziablen Leistungsansprüchen. Das erschwert die Rechtsdurchsetzung erheblich. Dabei bleibt wichtig: Sozialstaatliche Leistungsansprüche, die rechtsstaatlich verfasst sind, schaffen Handlungsfreiräume für Bürgerinnen und Bürger gegenüber staatlicher Intervention. Diese Freiräume zu verteidigen, insbesondere durch die Durchsetzung von Rechtsansprüchen, aber auch mit der Abwehr von Steuerungspraktiken der Verwaltung wie z. B. von Hilfeplanverfahren vor der notwendigen Akuthilfe, bleibt eine zentrale Aufgabe der Wohnungsnotfallhilfe.

B 2 Bedeutung des menschenrechtlichen Ansatzes der Hilfe im Wohnungsnotfall

Der normative Gehalt der Menschenrechte erfüllt für die soziale Arbeit in der Wohnungsnotfallhilfe folgende wertvolle Funktionen:

- Ethische Werte erhalten eine universelle juristisch formulierte Grundlage.
- Konstituierung allgemeiner rechtlicher Grundlagen, die für die Auslegung der Grundrechte in Deutschland herangezogen werden können.
- Sie sind eine normative Instanz zur Kontrolle des positiven Rechts, konkret der gesetzlichen Grundlagen der Hilfen.
- Ihre Gültigkeit über Staatsgrenzen hinweg hat in Zeiten der Zunahme globaler Migrationsbewegung eine besondere Bedeutung.

Stellung der Menschenrechte in der deutschen Rechtsordnung

In Deutschland sind die Menschenrechte als Grundrechte weitgehend auch in der Verfassung als unmittelbar geltendes Recht institutionalisiert. Schon in Art. 1 Abs. 2 GG wird Bezug auf die „unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechte“ genommen. Für die Durchsetzung der Menschenrechte gibt es deshalb eine gute Ausgangslage. Dies gilt allerdings u. a. nicht für die Artikel 6 (Arbeit) und Artikel 11 (Wohnen) des UN-Sozialpaktes, deren Aufnahme in die Verfassung bisher unverändert sehr umstritten ist.

Die Bundesregierung ist aber sehr wohl verpflichtet, alle fünf Jahre einen Staatenbericht an den Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zu übermitteln, da Deutschland den Sozialpakt ratifiziert hat.

Bedeutung für die Hilfen im Wohnungsnotfall

Menschen in Wohnungsnot stehen vor Extremsituationen, die zeigen, wie wichtig menschen- und grundrechtliche Normen im Hilfesystem sind. Wohnungslosigkeit führt oft zu sozialer Ausgrenzung, die die Wahrung grundlegender Menschenrechte gefährdet. Daher hat sich die Wohnungsnotfallhil-

fe einem menschenrechtlichen Ansatz verpflichtet, um diese Gefährdung zu verhindern. Akteur*innen der Hilfen, die Sozialgesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung müssen die Grund- und Menschenrechte wahren und aktiv schützen.³ Und auch die Politik muss sich fragen, wie sie – neben einem Bekenntnis zum Recht auf Wohnen – die Voraussetzungen für eine tatsächliche Verwirklichung schaffen kann.

§§ 67 ff. SGB XII als Instrument zur Verwirklichung der Menschenrechte

Die §§ 67 ff. SGB XII und die dazugehörige Rechtsverordnung bieten ein effektives Mittel zur Durchsetzung elementarer Menschenrechte. Wohnungslosigkeit und drohender Wohnungsverlust führen oft in existenzielle Notlagen, in denen die Mindeststandards eines menschenwürdigen Lebens nicht mehr gewährleistet sind oder gefährdet werden.

§ 67 SGB XII ist für solche Situationen geschaffen, in denen Betroffene Schwierigkeiten haben, ihre existenzbedrohende Notlage durch selbständiges Handeln „aus eigener Kraft“ zu bewältigen. Mit der vorgesehenen Unterstützung sollen die Bedingungen für ein menschenwürdiges Leben wiederhergestellt und gesichert werden.

So wird der Rechtsanspruch auf „Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten“ zu einem wesentlichen Bestandteil der im positiven Recht verankerten Menschenrechte. Seine tatsächliche Umsetzung in der Praxis zu garantieren ist deshalb auch eine systematische Kontrolle der Gewährleistung menschenrechtlicher Vorgaben.

Die Verordnung zur Durchführung der „Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten“ nach den §§ 67 ff. SGB XII ist als ein wesentliches Instrument zur konkreten Durchsetzung der sozialen Menschenrechte zu sehen. Sie ist als konkretes Werkzeug des Monitorings einsetzbar. Insbesondere in den Artikeln 2, 6, 11, 12, 13 und 15 des UN-Sozialpaktes werden die Bezüge zu den §§ 3 bis 6 der Rechtsverordnung deutlich.



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

Für die Unterzeichnerstaaten des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte gilt nach Artikel 16 die Verpflichtung, Berichte über Maßnahmen und Fortschritte bei der Umsetzung der anerkannten Rechte vorzulegen. Dafür ist ein flächendeckendes nationales Monitoring nötig, das durch die bisherige Armutserstattung der Bundesregierung nur unzureichend abgedeckt wird. Notwendig sind:

- *Wohnungsnotfallstatistik*: Eine gesetzlich verpflichtende, bundeseinheitliche Statistik zu Wohnungslosigkeit. Das Statistische Bundesamt stellt gemäß Wohnungslosenberichterstattungsgesetz (WoBerichtsG) von 2020 nun erstmals regelmäßig bundesweite Daten bereit.
- *Hilfesystemforschung*: Die Forschung zur Wirksamkeit der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII ist unterentwickelt und benötigt systematische Förderung.
- *Monitoring der Normenumsetzung*: Dieses sollte im Rahmen des Nationalen Aktionsplans gegen Wohnungslosigkeit erfolgen, z. B. durch eine Dokumentation von Rechtsverstößen durch das Institut für Menschenrechte.

B 3 Verhältnis zu anderen Hilfearten

Stichworte wie „Multiproblemfälle“ „Mehrfachproblemlagen“, „Schnittstellenproblematik“ u. ä. sind in der Diskussion um die Gestaltung der Hilfe regelmäßig Thema. Die Konzeptionen für die Housing-First-Projekte haben der Diskussion eine neue Dimension hinzugefügt. Darin wird für Menschen in Wohnungsnot ein Hilfeprogramm entwickelt, das mit multiprofessionellen Teams auf personeninduzierte Probleme insbesondere aus dem „Mental-Health-Bereich“ reagieren soll, um den Erhalt der bereitgestellten Wohnung zu sichern.

Die Praxis der Wohnungsnotfallhilfe ist sich bewusst, dass die Situation der Hilfesuchenden durch eine Vielfalt von Faktoren subjektiver und objektiver Art

in nach Kausalitäten nicht entwirrbaren Zusammenhängen geprägt ist. Dies spiegelt sich auch in den gesetzlichen Regeln. In beiden Fassungen der DVO (1976/2001) ist ausdrücklich darauf verwiesen, dass die Problemlage, die § 67 SGB XII erfasst, eine komplexe Situation darstellt: „Besondere Lebensverhältnisse können ihre Ursachen in äußeren Umständen oder in der Person des Hilfesuchenden haben“ (§ 1 Abs. 2 S. 2). Aber Folgerungen, dass deshalb die spezielle Hilfe bei sozialen Schwierigkeiten entsprechend auf all diese Hintergründe auszudehnen seien, werden weder im Gesetz noch in der Rechtsverordnung gezogen. Im Gegenteil, wie insbesondere die zwingenden Bestimmungen zu den „verbundenen“ Hilfen zeigen, wird eine solche Ausdehnung abgelehnt.

Vorschläge, die Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII trotz allem auf Hintergrundprobleme auszudehnen, machen aber deutlich, dass der Regelungsgehalt insbesondere der Rechtsverordnung zu den „verbundenen Hilfen“ nicht erkannt wird bzw. das dort enthaltene zwingende Gebot zur Kooperation missachtet wird. Es gilt für die Hintergrundprobleme der gesetzliche Auftrag zum „Hinwirken“ auf „geeignete“ andere Leistungen (§ 2 Abs. 1 S. 4 DVO) im Zusammenhang mit den besonderen Lebensverhältnissen und den damit verbundenen sozialen Schwierigkeiten. Nur in diesem Rahmen können Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII erfolgen (z. B. im Falle von Housing-First-Projekten die regelhafte Finanzierung der multiprofessionellen Teams). Erweitert wird dies aufgelistet wie folgt durch:

Vier zentrale Punkte für die Kooperation:	DVO zu § 69 SGB XII
<u>Verbundener Einsatz</u> unterschiedlicher Hilfen nach SGB XII und anderen Leistungsgesetzen	§ 2 Abs. 3 S. 3 DVO
<u>Persönliche Zusammenarbeit</u> mit anderen im Einzelfall Beteiligten	§ 2 Abs. 3 S. 4 DVO
<u>Vermittlung und Förderung der Wirksamkeit (!)</u> von Maßnahmen zur Lösung von Hintergrundproblemen	§ 3 Abs. 1 DVO
<u>Hilfestellung bei der Inanspruchnahme</u> in Betracht kommender Sozialleistungen	§ 3 Abs. 2 S. 2 DVO

Die bewusste Begrenzung des Leistungsbereichs auf Beratung und Unterstützung bei sozialen Schwierigkeiten wird also ausdrücklich für Hintergrundprobleme ergänzt durch eine Leit- und Koordinationsfunktion im Rahmen der Beratung und Unterstützung. Diese Funktion als eine Art Leithilfe ist ausdrücklich bezogen auf zusätzliche, ergänzende und unterstützende Hilfen. Dies hat nichts mit Vorrang-Nachrang-Fragen zu tun. Damit wird vielmehr eine Grundsatzentscheidung des Gesetzes umgesetzt. Menschen in Wohnungsnot sollen nicht mehr wegen Armut und Ausgrenzung einer Sonderbehandlung ausgesetzt werden, wie es früher in der stationären Nichtsesshaftenhilfe und darüber hinaus der Fall war. Vielmehr sollen Beratung und Unterstützung erreichen und letztlich auch sicherstellen, dass die Menschen – unabhängig von ihren sozialen Schwierigkeiten – für Hintergrundprobleme die ganz normalen Hilfen erhalten, genauso wie nicht von Wohnungslosigkeit betroffene Menschen. Dies zu gewährleisten und gleichzeitig zu verhindern, dass Menschen in spezielle Hilfesettings abgeschoben werden, ist ein wichtiger fachlicher Teil der Überwindung der sozialen Schwierigkeiten im Rahmen der persönlichen Hilfe. Es ist deshalb darauf zu beharren, dass die §§ 67 ff. SGB XII einen eigenständigen Hilfsanspruch begründen, der nicht dadurch hinfällig wird, dass daneben noch andere Ansprüche bestehen. Die besonderen Lebensverhältnisse verbunden mit sozialen Schwierigkeiten bezeichnen eine besondere Form der Exklusion, die man durchaus herkömmlich mit „Elend“ bezeichnen kann. Es ist ein Zustand des existenzbedrohlichen Ausgestoßenseins, der Hilfs- 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. Ein Umlenken auf Hilfen für Risiken, für die es bereits Hilfen gibt, die durch eine Argumentation mit den „Mehrfachproblemlagen“ etc. nahegelegt wird, kann deshalb dem speziellen Hilfsanspruch nach §§ 67 ff. SGB XII nicht

gerecht werden. Zum einen wäre ein solcher Verweis die Verweigerung eines der besonderen Problemlage angemessenen Hilfeprogramms und kann die Problemlage sogar steigern. Zum anderen würde der zwingende Auftrag des „Hinwirkens“ auf Normalität nicht erfüllt (Leithilfe), da so Parallelsysteme geschaffen würden.

B 4 Weniger beachtete Lebenslagen

Von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen

Die Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII wird bisher überwiegend eingesetzt, wenn der Wohnungsverlust bereits eingetreten ist oder nicht mehr verhindert werden kann. Sie sollte jedoch verstärkt präventiv genutzt werden, um Wohnungslosigkeit frühzeitig zu verhindern. Die Vorschriften fordern eindeutig präventive Maßnahmen:

„§ 68 Umfang der Leistungen

(1) Die Leistungen umfassen alle notwendigen Maßnahmen, um die Schwierigkeiten abzuwenden, zu beseitigen, zu mildern oder ihre Verschlimmerung zu verhüten [...]“.

Der Begriff „abzuwenden“ betont den präventiven Ansatz. Bereits ein drohender Wohnungsverlust durch Kündigung oder Räumungsklage führt oft zu erheblichen sozialen Schwierigkeiten, da ein „normales Leben“ in dieser meist die Existenz bedrohenden Situation kaum mehr möglich ist. In solchen Fällen ist externe Hilfe fast immer erforderlich. In der Praxis werden jedoch die präventiven Möglichkeiten der §§ 67 ff. SGB XII kaum wahrgenommen. Dies liegt auch daran, dass die Schuldenübernahme gemäß SGB II (§ 22) und SGB XII (§ 36) oft von Fachstellen öffentlicher Träger zur Verhinderung von Wohnungsverlust durchgeführt wird, die ihre Präventionsmaßnahmen nicht systematisch mit den Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII verknüpfen.

Solche Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII sind insbesondere in zwei Fällen von Bedeutung:

- Wenn der Wohnungsverlust nicht nur auf Mietschulden zurückzuführen ist, sondern mit weite-



ren sozialen Schwierigkeiten und Hintergrundproblemen verbunden ist.

- Wenn Interventionen zum Wohnungserhalt vor Beginn eines gerichtlichen Verfahrens erfolgen müssen.

Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII für Familien

Der Anteil von Familien in Wohnungsnot ist stark gestiegen. Hier können Ansprüche der einzelnen Familienmitglieder auf Hilfen zur Überwindung sozialer Schwierigkeiten gerade wegen der familiären Situation bei Wohnungslosigkeit gegeben sein, für die Leistungen nach anderen Leistungsgesetzen bedarfsdeckend nicht zur Verfügung stehen. Bedeutsam ist hier vor allem das Prinzip der verbundenen Hilfen, verwirklicht mit der Hilfe nach den §§ 67 ff. SGB XII als Leithilfe, um die gleichzeitige Inanspruchnahme von anderen Hilfen z. B. nach SGB VIII und SGB XII zu koordinieren und zu ergänzen. Dazu zählen z. B. Unterstützung bei der Beantragung von Bildungs- und Teilhabeleistungen, Kindergeld oder familienbezogenen Hilfen wie Schul- und Kita-Anmeldungen. Fachlich und rechtlich sinnvoll wäre eine ausdrückliche Berücksichtigung der Situation von Familien in Wohnungsnot in den Leistungsbeschreibungen durch familiengerechte Leistungselemente, die in Abstimmung mit den in der Familienhilfe aktiven freien Wohlfahrtsverbänden, aber insbesondere auch mit der öffentlichen Jugendhilfe zu entwickeln sind.

Aspekte des Kinderschutzes in der sozialpädagogischen Arbeit mit Familien

Die sozialpädagogische Arbeit mit Familien berührt auch das Feld des Kinderschutzes. Das Gesetz zur Kooperation und Information im Kinderschutz (KKG) ist für die sozialpädagogische Familienarbeit verbindlich. § 4 KKG regelt das Vorgehen bei Kindeswohlgefährdung. Staatlich anerkannte Sozialarbeiter*innen und Sozialpädagog*innen müssen bei gewichtigen Anhaltspunkten für eine Kindeswohlgefährdung:

- die Situation mit dem Kind/Jugendlichen und den Personensorgeberechtigten besprechen,

- bei den Sorgeberechtigten auf die Annahme von Hilfsangeboten hinwirken.

Der wirksame Schutz des Kindes/Jugendlichen hat jedoch stets Vorrang. Die Beteiligung der Eltern kann daher eingeschränkt werden, wenn sie dem Kinderschutz entgegensteht. Dies ist besonders relevant bei Verdacht auf Misshandlung oder Missbrauch, wenn die Einbeziehung der Eltern:

- das Kind/den Jugendlichen stark belasten würde,
- eine Eskalation der Gefährdungslage droht,
- weitere Kinder/Jugendliche gefährdet werden könnten.

Für Einrichtungen und Dienste, die Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII für Familien erbringen und dabei mögliche Kindeswohlgefährdungen bemerken, empfiehlt sich die unverzügliche kollegiale Beratung gemäß § 4 Abs. 2 KKG. Dies ermöglicht eine gemeinsame Fallbesprechung mit dem Jugendamt und gegebenenfalls weitere fachliche Begleitung.

Auch wenn die Datenübermittlung an das Jugendamt als Vertrauensbruch empfunden wird und möglicherweise die weitere Hilfeleistung erschwert, hat das Kindeswohl stets höchste Priorität. Dies gilt auch, wenn die weitere Durchführung der Hilfen zur Überwindung sozialer Schwierigkeiten dann nicht mehr möglich sein sollte.

Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII für junge Volljährige

Mit der durch das Kinder- und Jugendstärkungsgesetz (KJSG) erfolgten Reform der Kinder- und Jugendhilfe nach dem SGB VIII ist insbesondere die Hilfe für junge Volljährige zu einem unmittelbaren Rechtsanspruch weiterentwickelt worden. Damit einher ging ein Paradigmenwechsel bei der Beurteilung der Anspruchsgrundlagen. Entscheidend ist nicht mehr die Frage, ob im Rahmen der Hilfe für junge Volljährige die Persönlichkeitsentwicklung der jungen Volljährigen weiterentwickelt werden kann, sondern ob die jungen Volljährigen in der Lage sein werden, ihr Leben eigenverantwortlich zu gestalten, ohne Gefahr zu laufen, in Armut und Wohnungslosigkeit zu ge-

raten. Angebote der Wohnungsnotfallhilfe für junge Menschen in Wohnungsnot müssen den gesetzlichen Rahmen im Blick haben.⁴

Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII für aus der Haft entlassene Menschen

Aus der Haft entlassene Menschen gehören von jeher zur Klientel der Wohnungsnotfallhilfe. Die Vollziehung einer richterlich angeordneten Freiheitsentziehung, insbesondere bei mehrjähriger Freiheitsentziehung, geht in aller Regel mit dem Verlust des zuvor bewohnten Wohnraums einher. In der Folge sind die betroffenen Menschen bei Entlassung aus der Haft meistens ohne geeigneten Wohnraum.

Bereits in der Verordnung zur Durchführung des § 72 Bundessozialhilfegesetzes vom 9. Juni 1976 waren aus der Haft entlassene Menschen explizit als anspruchsberechtigte Personen benannt. So bestimmte § 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 der Verordnung, dass besondere Lebensverhältnisse vor allem bei Menschen bestehen können, die aus Freiheitsentziehung entlassen wurden. § 5 der Verordnung konkretisierte hierzu, dass Menschen die aus einer richterlich angeordneten Freiheitsentziehung in ungesicherte Lebensverhältnisse entlassen werden oder entlassen worden sind, Personen im Sinne des § 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 sind.

Zwar hat die Verordnung zur Durchführung der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten vom 24. Januar 2001 die Nennung einzelner Personengruppen zur Vermeidung von Stigmatisierung nicht übernommen. Das besondere Lebensverhältnis als Anspruchsgrundlage lebt für diesen Personenkreis in der Formulierung des § 1 Abs. 2 Satz 1 der Verordnung im Sinne der Entlassung aus einer geschlossenen Einrichtung weiter. Die Begründung zur Verordnung führt hierzu aus, dass die Benennung dieses Lebensverhältnisses an die Regelung des § 5 der bisherigen Verordnung anknüpft.⁵ Damit stellt eine Justizvollzugsanstalt unstrittig eine geschlossene Einrichtung im Sinne der o. g. Bestimmung dar. Somit befinden sich Personen, die aus richterlich angeord-

nete Freiheitsentziehung in ungesicherte Lebensverhältnisse entlassen werden oder entlassen worden sind in besonderen Lebensverhältnissen, die regelmäßig mit sozialen Schwierigkeiten verbunden sind. In einer Justizvollzugsanstalt unterliegen die dort untergebrachten Personen den dortigen Strukturen und Organisationsabläufen. Sie sind weitgehend fremdbestimmt. Bei Entlassung aus der Haft entfallen diese Strukturen und die aus der Haft entlassenen Menschen sind zunächst auf sich selbst gestellt. Hier setzt die Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten an. Sie berät und unterstützt in dieser Situation die leistungsberechtigten Personen bei der Wiedererlangung ihrer Fähigkeiten zur Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft und zur Führung eines selbstbestimmten Lebens, welches ihren Vorstellungen entspricht.

C Grundsätze zur Umsetzung der Hilfen nach den §§ 67 ff. SGB XII

Bei der Rechtsverwirklichung der §§ 67 ff. SGB XII ist eine sinnvolle Gestaltung und Organisation der Hilfen bzw. des Zugangs zur Hilfe äußerst relevant, denn die Lebenslage der wohnungslosen und von Wohnungslosigkeit bedrohten Menschen ist äußerst komplex. Es kommt daher darauf an, keine organisatorischen Hürden aufzubauen, die den Zugang zur Hilfe erschweren.

C 1 Die Niedrigschwelligkeit der Hilfen nach den §§ 67 ff. SGB XII im Wohnungsnotfall

Bereits mit der Reformdiskussion über die Eingliederungshilfe in den 2000er Jahren zeichnete sich ein neues, von den Leistungsträgern gesteuertes Verfahren der Ziel- und Maßnahmeplanung ab. Vor allem eine mögliche Ausdehnung dieses vor der eigentlichen Leistungsbewilligung stattfindenden komplexen Verfahrens auf die Sozialhilfe bedeutete von Beginn an eine ernsthafte Gefährdung der Wohnungsnotfallhilfe: Zeitnahe Unterstützung in elenden Situationen würde verzögert, was einen vertreibenden



Effekt zur Folge hätte, da Betroffene notgedrungen schnelle Hilfe andernorts suchen müssten. Zusätzlich führt die neue Eingliederungshilfe eine aufwändige Erfassung der Lebenssituation ein, die weit über das Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII notwendige Maß hinausgeht und schnelle Unterstützung deutlich erschwert – ganz abgesehen von Datenschutzbedenken bezüglich des Erforderlichkeitsprinzips.

Die Befürchtungen bestätigten sich bald im Verwaltungsvollzug, etwa durch die Praxis, am Gesetz vorbei für Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII einen förmlichen Antrag zu verlangen und vor Leistungsbeginn umfangreiche Ziel- und Maßnahmeplanungen von den Leistungserbringern zu fordern. Vielfach wurden von den Leistungsträgern dazu mehrseitige Formulare entwickelt mit sogenannten Hilfeplänen, die von den eigentlich sofort leistungsbereiten Leistungserbringern vor einer Leistungszusage zu bearbeiten waren, trotz klar zu erkennender Bedarfslage.

Hinsichtlich solcher Praktiken der Verwaltung wurde in der Diskussion um den Hilfeansatz Housing First häufig die Bedeutung von Niedrigschwelligkeit thematisiert. Besonders widersprüchlich ist es daher, wenn Leistungsträger diese im Rahmen von Housing-First-Projekten ermöglichen, während sie gleichzeitig die gesetzlichen Hilfen durch Übernahme der hochschwelligsten Mechanismen aus SGB IX vorbei am SGB XII, konkret die Soforthilfe, blockieren.

Angesichts dieser schleichenden Aushöhlung des Sozialhilferechts ist die Bedeutung des niedrigschwelligen Ansatzes der §§ 67 ff. SGB XII für eine wirksame Rechtsverwirklichung mit folgenden Punkten zu betonen:

1. Der Grundsatz der Soforthilfe

Die Hilfen nach den §§ 67 ff. SGB XII müssen ohne Antrag als Soforthilfe mit dem Bekanntwerden der Leistungsvoraussetzungen beim Leistungsträger einsetzen, § 18 Abs. 1 SGB XII.

2. Die Brückenfunktion der freien Wohlfahrtspflege

Die Zusammenarbeitspflicht zwischen öffentlichen Leistungsträgern und freier Wohlfahrtspflege nach § 68 Abs. 3 SGB XII ist nicht einfache Wiederholung der allgemeinen Regel zur Zusammenarbeit in § 5 SGB XII. Vielmehr hat diese besondere Vorschrift die Funktion, mit der Zusammenarbeit gezielt den Zugang der Hilfesuchenden zu den Leistungsträgern und damit zu ihren Rechtsansprüchen von den Stellen aus zu ermöglichen, wo sie erfahrungsgemäß zunächst konkret nach Hilfe suchen. Die Vorschrift reflektiert also auch die Historie der Hilfen für Menschen im Wohnungsnotfall, die sich primär aus der freien Wohlfahrtspflege entwickelten und dort bis heute ihren Schwerpunkt haben. Sie entspricht auch der „Grundfunktion“, die das BVerG der freien Wohlfahrtspflege zuweist: arme und benachteiligte Menschen auch im Verhältnis zu öffentlichen Stellen zu unterstützen.

3. Anspruchsbegründende Berichte als Start für die Hilfe

In Berichten machen die in § 68 Abs. 3 SGB XII genannten „Stellen“ und „Vereinigungen“ die besonderen Lebensverhältnisse, die sozialen Schwierigkeiten und die fehlenden Fähigkeiten der Hilfesuchenden mit konkreten Fakten beim Leistungsträger deutlich und zeigen mögliche Unterstützungsleistungen auf. Dadurch wird dessen Pflicht zur Gewährung von Hilfe ausgelöst – ohne dass ein formeller Antrag oder Hilfeplan erforderlich ist. So können sich die Bereiche „wirksam ergänzen“.

4. Beginn eines zieloffenen Überwindungsprozesses ohne starre Hilfepläne

Mit der ohne Verzögerung erfolgenden Leistungsbevollziehung auf der Basis der anspruchsbegründenden Berichte (Soforthilfe) muss im Hinblick auf die Entfaltungsfreiheit der Hilfesuchenden ein zwingend zieloffen gestalteter *Überwindungsprozess heraus aus den sozialen Schwierigkeiten* begonnen werden. In dessen Verlauf sollen die Hilfesuchenden durch Unterstüt-

zung in die Lage kommen, eigenständig (wieder) ihre Lebensziele und ihre konkrete Lebensgestaltung zu bestimmen (§ 2 Abs. 1 S. 2 DVO). Die Leistungsgewährung kann deshalb nicht linear an einem vorab bestimmten Sollzustand (Hilfeplan) ausgerichtet werden, weil sich erst in dem Überwindungsprozess die individuellen Ziele für das (wieder) gelingende Leben ausprägen.

5. Hilfe als Erfahrungs- und Lernprozess gestalten

Der Prozess ist als individueller Erfahrungs- und Lernprozess zu gestalten, hin zu neuen sozialen Praktiken des Handelns (Fähigkeiten), mit denen die sozialen Schwierigkeiten selbständig überwunden werden können, klar vorgezeichnet in § 3 DVO – „bewusst machen“, „unterrichten“, „fördern“, „Fähigkeit erhalten und entwickeln“. Dies aus besonderen Lebensverhältnissen heraus zu bewirken, ist die eigentliche Aufgabe der Leistungen nach den §§ 67 ff. SGB XII.

6. Hilferfolg: Gelingender Entwicklungsweg

Die Überwindung sozialer Schwierigkeiten und ein nicht mehr „besonderes“ Lebensverhältnis sind kein hinreichendes Zeichen für den Erfolg der Hilfe. Problembeseitigung kann – zumindest vorübergehend – auch mit paternalistischer Hilfe erreicht werden. Entscheidend ist vielmehr, ob die Veränderung, also die Überwindung in einem emanzipatorischen Lern- und Erfahrungsprozess geschieht (§ 2 Abs. 1 S. 2 DVO), der auch zukünftig reflektiertes Handeln zum Überwinden mit „eigener Kraft“ ermöglicht und der Rückfälle bei auftretenden Schwierigkeiten verhindert. Schritte der Überwindung (Abwenden, Beseitigen, Mildern, Verschlimmerung verhüten) sind Teil des Lern- und Erfahrungsprozesses, gefördert durch Beratung und persönliche Betreuung (§ 68 Abs. 1 SGB XII). Diese Schritte sind nicht Hilfeziel, sondern Maßnahmen, die dem Ziel der Hilfe – der wieder möglichst eigenständigen Lebensgestaltung – dienen müssen.

7. Planen im Hilfeprozess

Im Laufe des Prozesses zur Überwindung der sozialen Schwierigkeiten kann gemeinsame Planung von konkreten Handlungsschritten als Instrument der Sozialarbeit sinnvoll sein, aber als formalisierte Voraussetzung für die Leistungsgewährung (z. B. nach SMART⁶) ist sie eine unzulässige Schwelle im ergebnisoffenen Lern- und Erfahrungsprozess für die Hilfesuchenden.

8. Gesamtplan in geeigneten Fällen

Ein spezieller Fall von Planung im Laufe des Hilfeprozesses kann ein „Gesamtplan“ nach § 68 Abs. 1 S. 2 SGB XII sein, wenn für die Unterstützung nach § 67 SGB XII als „Leithilfe“ die Verbindung mit Hilfen nach anderen Leistungsgesetzen Sinn macht – „geeigneter“ Fall (§ 2, Abs. 3, S. 2/3. DVO). Auch dafür ergibt sich die Zielsetzung erst im Überwindungsprozess.

C 2 Der Grundsatz ambulant vor stationär

Die Hilfen nach den §§ 67 ff SGB XII sollen gemäß § 13 SGB XII wie die anderen Hilfen im SGB XII nach dem Prinzip ambulant vor stationär gewährt werden. § 9 Abs. 2 SGB XII regelt, in welchen Fällen dennoch eine stationäre Hilfe in Betracht kommen kann: Wenn dies nach der Besonderheit des Einzelfalles erforderlich ist, weil anders der Bedarf nicht oder nicht ausreichend gedeckt werden kann. Hier kann es bei der Bestimmung des Leistungsumfanges bei Abgrenzungen der Hilfeformen zu Rechtsverkürzungen kommen, nicht zuletzt wegen unterschiedlicher Kosten (und Finanzierung) der Hilfen. Deshalb sind die bestimmenden Merkmale einer stationären Einrichtung, so wie sie das Bundessozialgericht vorgibt, zu beachten:

Stationäre Einrichtungen der Wohnungsnotfallhilfe

- halten ein Gebäude oder einen Gebäudekomplex vor,
- in welchem für die Bedarfssituation Menschen in Wohnungsnot, wie sie in § 67 SGB XII definiert ist,
- professionelles Personal *intensive regelmäßige, i. d. R. jederzeit abrufbare* Beratung und Unterstützung leistet,



- und zwar *in einer Gemeinschaft* von förmlich aufgenommenen, wechselnden Nutzer*innen,
- die ihr Leben i. d. R. vorübergehend innerhalb des verantwortlich vom Träger der Einrichtung *gestalteten und strukturierten Rahmens* führen.

Fehlt es an einem der Merkmale, dann kann die Hilfe möglicherweise als teilstationär oder auch ambulant bestimmt werden, wobei teilstationäre Hilfen gegenüber ambulanten Hilfen den gleichen Kriterien des § 9 Abs. 2 SGB XII genügen müssen wie stationäre. Soweit mit der Hilfe Wohnangebote verbunden sind, ohne die Kriterien einer stationären Hilfe zu erfüllen, sind die Übergänge solcher oft als teilstationär bezeichneten Leistungen zu ambulanten Hilfen fließend, weil mit der Zielsetzung auch der teilstationären Angebote eine sich steigernde Unabhängigkeit von fremdgesetzten Rahmenbedingungen des eigenen Lebens verbunden ist. Das für stationäre Einrichtungen prägende Merkmal der Vorhaltung „professionellen Personals“, das *regelmäßige, i. d. R. jederzeit abrufbare* Beratung und Unterstützung leistet, allerdings nicht wie dort „intensiv“, kann ein Kriterium sein, ein Wohnangebot als noch teilstationär zu qualifizieren. Die abweichend von der Regel einzusetzende stationäre und teilstationäre Hilfe muss sich aus der individuellen Bedarfslage im Sinne der §§ 67 ff. SGB XII ergeben, also zur Überwindung sozialer Schwierigkeiten im Einzelfall geboten sein. Abstrakte Personenmerkmale können nicht die Zuordnung zu einem bestimmten stationären oder teilstationären Angebot rechtfertigen, ebenso wenig wie zu ambulanten Angeboten („eine spezifische Gruppe“ oder früher „Nichtsesshafte“). Ansatzpunkte für den Einsatz eines stationären Settings können mögliche unterschiedliche Versorgungsdimensionen sein, die dort im Einzelfall gleichzeitig (nicht alle!) abgedeckt werden, insbesondere

- Versorgung mit menschenwürdigem Ersatzwohnraum,

- tägliche Bereitschaft des versorgenden Hilfepersonals,
- Versorgung mit Gemeinschaftschancen,
- Versorgung mit Teilhabechancen,
- physiologische Grundversorgung,
- integrierte Versorgung mit Spezialhilfen („verbundene Hilfen“).

Entscheidend für die Begründung der Wahl eines stationären Settings ist die besondere Wirkung der Kombination mehrerer der genannten Versorgungsdimensionen, konkret

- die schnelle Stabilisierung der gesamten Lebenslage durch weitgehende Gleichzeitigkeit der Effekte sowie
- die starke Entlastung der Hilfesuchenden vom überfordernden Handlungsdruck der täglichen Existenzsicherung.

So gibt es drei Vorgaben, die die Basis dafür bilden, dass eine stationäre Hilfe statt ambulanter Hilfe bzw. eine teilstationäre, sofern nicht alle Merkmale nach den Vorgaben des Bundessozialgerichts erfüllt sind, in Frage kommen kann. Das ist die Definition stationärer Einrichtungen, die gleichzeitige Abdeckung mindestens mehrerer Versorgungsbereiche, die zügig anzustrebende Stabilisierung und Entlastung.⁷

C 3 Die Koordination von SGB XII- und SGB II-Leistungen

In vielen Fällen der Hilfen im Wohnungsnotfall kommen Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII und Hilfen nach dem SGB II in Betracht. In ihrer Funktion als Leithilfe hat die Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII in solchen Fällen den gebotenen verbundenen Einsatz verschiedener Hilfen zur Überwindung sozialer Schwierigkeiten anzustreben (§ 2 Abs. 3 DVO). Dies gilt vor allem wegen der bestehenden Einkommensarmut und der häufigen Ausgrenzung aus dem Arbeitsmarkt von Menschen in Wohnungsnot. Der individuelle Kooperationsplan nach SGB II hat deshalb erhebliche Bedeutung nicht nur für die Wiedereingliederung, sondern auch für

die existenzielle Absicherung. Die mit dem besonderen Lebensverhältnis Wohnungslosigkeit verbundenen sozialen Schwierigkeiten sind aber oft solche, die es den Hilfesuchenden schwer machen, die Anforderungen des SGB II zu erfüllen. Mit der Hilfe dort drohen deshalb schnell Sanktionen, die die Armut und Ausgliederung und ggf. die Wohnungsnotfallsituation weiter verschärfen.

Die Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII muss deshalb anstreben, bei der Erstellung des Kooperationsplanes eingebunden zu werden, damit im „Verbund“ auch die Zielsetzung der Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII verfolgt und erreicht werden kann. Mit der Einführung des § 16 k SGB II werden ansatzweise diese Notwendigkeiten durch „ganzheitliche Betreuung“ aufgegriffen. Damit wird jedoch das Ziel eines Verbundes der Hilfen nicht erreicht. Zum einen besteht nach § 16 k SGB II kein Anspruch, zum anderen ist die Leistung eng ausgerichtet auf den „Aufbau der Beschäftigungsfähigkeit“, während die Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII sich auf die Gestaltung eines gelingenden Lebens in einem umfassenderen Sinne beziehen. Dabei ist die Frage der Normalität eines Arbeitsverhältnisses ein Teilaspekt unter anderen.

Bei der Verbindung der Hilfen darf das Sanktionsinstrumentarium der Leistungsminderungen aus dem SGB II nicht auf das SGB XII ausgedehnt werden, auch nicht indirekt. Nicht gelingende Entwicklungen im Rahmen von §§ 67 ff. SGB XII sind kein Anlass zu versuchen, sanktionierend Fortschritte zu erzielen.

C 4 Zuständigkeiten in der Wohnungsnotfallhilfe – örtliche/überörtliche Trägerschaft

Die Frage der örtlichen und überörtlichen Zuständigkeit spielt seit jeher eine besondere Rolle in der Wohnungsnotfallhilfe. In der Vergangenheit wurde „Nichtzuständigkeit“ oft als Mittel genutzt, um Hilfen zu verweigern und Betroffene zum Weiterziehen zu veranlassen (mancherorts bis heute). Dies führt dazu, dass einige Träger überproportional belastet wurden,

wodurch sich dann abschreckende oder vertreibende Praktiken weiter verstärkten.

Ein Versuch, diese Problematik zu entschärfen, wurde 1962 mit dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) unternommen. Es sah vor, dass die überörtlichen Träger für die Wohnungsnotfallhilfe zuständig sind. Die überörtliche Finanzierung sollte verhindern, dass Hilfen vor Ort jedenfalls nicht aus finanziellen Gründen verweigert werden – Versuch der „Verteilung der Armenlasten“. Außerdem wurde erwartet, dass überörtliche Träger Hilfsangebote einheitlicher gestalten. Diese Regelung wurde im SGB XII beibehalten, allerdings wie bisher aus verfassungsrechtlichen Gründen mit der Einschränkung, dass die Bundesländer die Zuständigkeiten durch eigene Gesetze abweichend regeln können.

Auf dieser Grundlage haben sich in den Bundesländern drei unterschiedliche Modelle der Zuständigkeit entwickelt:

1. Komplett kommunale Zuständigkeit

(z. B. Baden-Württemberg),

2. Ausschließlich überörtliche Zuständigkeit

(z. B. Saarland),

3. Geteilte Zuständigkeit

zwischen örtlichen und überörtlichen Trägern (z. B. Sachsen-Anhalt), wobei die Zuständigkeit nach unterschiedlichen Kriterien – etwa dem Alter der Hilfesuchenden – geregelt wird.

Seit den späten 1990er Jahren zeichnen sich Reformansätze ab, die zwei gegensätzlichen Prinzipien folgen:

- **Rekommunalisierung:** Dieses Konzept setzt darauf, dass Sozialleistungen im „aktivierenden Sozialstaat“ effektiver durch lokale Strukturen umgesetzt werden können als durch überörtliche Träger.
- **Hochzonung zur überörtlichen Ebene:** Hierbei geht es darum, hilfepolitisch Leitlinien zentral zu formulieren und durch allgemeine Regeln oder Richtlinien umzusetzen – auch wenn die praktische Durchführung weiter auf kommunaler Ebene erfolgt.



Beide Ansätze bergen Risiken für die Durchsetzung von Rechtsansprüchen:

- Die kommunale Hilfe folgt eher wirtschaftlichen Überlegungen („soziale Investitionen müssen sich lohnen“). Für Menschen in Wohnungsnot, die oft langfristige und intensive Unterstützung benötigen, kann dies zu Leistungskürzungen oder Hilfeverweigerung führen.
- Eine überörtliche Steuerung kann hilfepolitische Standards zwar übergreifender formulieren und die Hilfen vereinheitlichen, stößt aber schnell an kommunalen „Eigensinn“ und verbandspolitisch bestimmte finanzielle Grenzen – insbesondere, weil die konkrete Umsetzung weiterhin vor Ort erfolgen muss.

Es gibt keinen Königsweg, um sicherzustellen, dass Menschen in Wohnungsnot überall, wo sie wohnungslos werden, die notwendige Unterstützung nach §§ 67 ff. SGB XII erhalten. Für die örtlichen und überörtlichen Leistungsträger ist deshalb entscheidend, die seit Jahrzehnten bekannten strukturellen Probleme – auch die institutionellen Anteile daran – offen anzuerkennen und gezielt an Lösungen zu arbeiten, nicht zuletzt sozialplanerisch. Lösungen sollten nicht nur auf Landesebene, sondern auch bundesweit koordiniert werden. Der geplante **„Leitfaden für die Unterbringung wohnungsloser Menschen“** des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) ist in diesem Zusammenhang ein erster Schritt in diese Richtung – zumindest für einen Teilbereich der Wohnungsnotfallhilfe (ordnungsrechtlich).

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

In manchen Hilfefeldern 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).

D 1 Prävention von Wohnungsverlusten

Im letzten Jahrzehnt hat die Zahl der (zentralen) Fachstellen zur Verhinderung von Wohnungsverlusten in kommunaler Trägerschaft zugenommen, auch wenn sie bei weitem noch nicht ausreichend ist. Sie arbeiten in der Regel auf einer doppelten Rechtsgrundlage: Nach § 36 SGB XII und/oder nach § 22 SGB II Abs.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 Wohnungsnotfallhilfe 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 Papiers.⁸

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 Wohnungsnotfallhilfe 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 Wohnungsnotfallhilfe 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 Wohnungsnotfallhilfe ein, d. h. Personal, Finanzen und Organisation sind integriert.

- **Typ III:** Ein **freier Träger der Wohnungsnotfallhilfe 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.⁹

Zur Prävention von Wohnungsverlusten sollten, unabhängig vom Typus, Fachstellen flächendeckend eingeführt werden und zur Vermeidung von Qualitätsverlusten nach den gleichen Standards arbeiten. 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-/Koordinationstyp gestalteter – vertraglicher Rahmen. Für den Bereich des SGB II ist ein Vertrag durch die Bestimmungen des § 17 Abs. 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.¹⁰

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 Arbeitsplatzes¹¹ in der DVO 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.¹²

In dem Zeitraum, in dem Hilfebedürftigkeit nach § 67 ff. SGB XII vorliegt, haben die Hilfen nach § 5 DVO überwiegend eine soziale Funktion. Der entspre-



chende Bedarf muss gedeckt werden, um besondere soziale Schwierigkeiten zu überwinden.

Zur Erfüllung der rechtlichen Vorgaben des § 68, Abs. 1 SGB XII können sich somit Sozialhilfeträger durch Verweise auf das SGB II nicht von der Aufgabe der schrittweisen Integration in Arbeit entlasten.¹³

Dazu könnten die Sozialhilfeträger befristete sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze, die beispielsweise bei Trägern der Wohnungsnotfallhilfe angesiedelt sind, zur Verfügung stellen. Als Vorstufe dazu kommen „Ein-Euro-Jobs“ nach dem SGB XII in Betracht. Diese Arbeitsplätze sollen den Beschäftigten den eventuellen Übergang in ein Arbeitsverhältnis 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 §§ 16b bis 16k SGB II. Bei der Finanzierung wären auch sich ergänzende Lösungen im Rahmen von Kooperationsvereinbarungen vorstellbar.¹⁴

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.

Erarbeitet vom Fachausschuss Sozialrecht, verabschiedet vom Vorstand der BAG W am 28.10.2025

¹ Dies wurde schon 2022 im Papier „Notunterkünfte für Wohnungslose menschenrechtskonform gestalten“ des DIMR ausgeführt und ebenso zuletzt im Papier des Deutschen Verein zu den Schnittstellen zwischen ordnungsrechtlicher Unterbringung von obdachlosen Menschen und den Hilfen gemäß §§ 67 ff. SGB XII aus 2024.

² „Das Grundgesetz (fordert) Respekt vor der autonomen Selbstbestimmung der Einzelnen, ohne den hilflosen Menschen aber einfach sich selbst zu überlassen“, BVerfG Urt. V. 5.11.2019 – 1 BvL7/16, Rn.127 („Sanktionsurteil“).

³ Siehe die Ausführungen des DIMR zum Recht auf Wohnen unter <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/themen/wirtschaftliche-soziale-und-kulturelle-rechte/recht-auf-wohnen> (abgerufen am 22.06.2025).

⁴ Vgl. hierzu die Empfehlung der BAG W zu den Auswirkungen des Kinder- und Jugendstärkungsgesetzes (KJSG) auf die Hilfen für junge volljährige Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten.

⁵ Vgl. Bundesrat Drucksache 734/00.

⁶ Die SMART-Methode soll dazu dienen Ziele klar und konkret zu formulieren, die Ziele müssen spezifisch, messbar, attraktiv, realistisch und terminiert sein.

⁷ Ausführlich hierzu BAG W (2019).

⁸ Vgl. BAG W (2011).

⁹ Ausführlich hierzu Ott, Heidi (2017), Seite 424 ff.

¹⁰ Zu den Einzelheiten vgl. BAG W (2011).

¹¹ Davon zu unterscheiden sind die Maßnahmen zur Tagesstruktur nach § 5 DVO; vgl. dazu ausführlich das Positionspapier der BAG W (2017).

¹² Vgl. Roscher in Lehr- und Praxiskommentar Sozialgesetzbuch XII, § 68 Rz 11, 10. Auflage Baden-Baden 2015.

¹³ Vgl. Brünnner, Frank (2012).

¹⁴ Arbeitsmarktpolitische Programm der BAG W (2023).

Literatur/ Quellen

Brünnner, Frank (2012): Die Leistungspflicht des Sozialhilfeträgers für Leistungen der Beschäftigungshilfe nach §§ 67, 68 SGB XII am Beispiel teilstationärer Beschäftigungsangebote im Rheinland, in: Sozialrecht aktuell, 231.

Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V. (2023): Auswirkungen des Kinder- und Jugendstärkungsgesetzes (KJSG) auf die Hilfen für junge volljährige Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten, Berlin.

Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V. (2023): Arbeitsmarktpolitisches Programm der BAG W - Teilhabe am Arbeitsmarkt für Menschen in Wohnungsnot und besonderen sozialen Schwierigkeiten realisieren, Berlin.

Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V. (2019): Grundsätzliche Positionsbestimmung stationärer Hilfen im Wohnungsnotfall, Berlin.

Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V. (2017): 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, Berlin.

Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V. (2011): Empfehlung zur rechtlichen Gestaltung der Zusammenarbeit frei-gemeinnütziger und öffentlicher Träger bei der Prävention von Wohnungsverlusten Organisation und Rechtsanwendung, Bielefeld.

Bundesrat Drucksache 734/00 (2000): Verordnung zur Durchführung des § 72 Bundessozialhilfegesetz, <https://dserver.bundestag.de/brd/2000/D734+00.pdf> (abgerufen am 26.08.2025).

BVerfG Urt. V. 5.11.2019 – 1 BvL7/16, Rn.127 („Sanktionsurteil“), https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2019/11/1s20191105_1bvl000716.html (abgerufen am 01.09.2025).

Deutscher Verein (2024): Schnittstellen zwischen ordnungsrechtlicher Unterbringung von obdachlosen Menschen und den Hilfen gemäß §§ 67 ff. SGB XII ausgestalten, https://www.deutscher-verein.de/fileadmin/user_upload/dv/pdfs/Empfehlungen_Stellungnahmen/2024/DV-1-24_Unterbringung-obdachloser-Menschen.pdf (abgerufen am 25.08.2025).

Deutsches Institut für Menschenrechte (2022): Notunterkünfte für Wohnungslose menschenrechtskonform gestalten, https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Analyse_Studie/Analyse_Notunterbringung_Wohnungsloser.pdf (abgerufen am 25.08.2025).

Ott, Heidi (2017): Fachstellen zur Verhinderung von Wohnungslosigkeit: effektiv, effizient und eng kooperierend, in: NDV.

Verordnung zur Durchführung der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten, https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetze/verordnung-zur-durchfuehrung-der-hilfe-zur-ueberwindung-besonderer-sozialer-schwierigkeiten.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (abgerufen am 26.08.2025).