

**Rechtsansprüche nach SGB XII und die
„Empfehlungen des Städtetags Baden-Württemberg
zur Weiterentwicklung des Systems der
Wohnungslosenhilfe“ vom Juni 2010**



Eine Stellungnahme

Prof. Dr. jur. Falk Roscher

Hochschule Esslingen

März 2011

I. Die Konzeption der „Empfehlungen“

II. Rechtliche Ausgangspunkte der „Empfehlungen“

- 1. Das Verständnis des Nachrangs**
- 2. Die besondere Ausrichtung der Hilfeplanung und des Hilfeprozesses**
- 3. Die Verlagerung der Leistungsverantwortung**
- 4. Der Umgang mit dem Selbstbestimmungsrecht wohnungsloser Menschen**

III. Zur Vereinbarkeit der „Empfehlungen“ mit SGB XII

- 1. Der eigenständige Hilfeanspruch nach §§ 67 ff. SGB XII**
- 2. Konsequenzen für das Konzept der „Empfehlungen“ aus der Eigenständigkeit des Anspruchs gemäß §§ 67 ff. SGB XII**
 - 2.1 Zum Verständnis des Nachrangs**
 - 2.2 Zur institutionellen und individuellen „Totalerfassung“**
 - 2.3 Zur Verlagerung der Leistungsverantwortung**
 - 2.4 Zum Umgang mit dem Selbstbestimmungsrecht wohnungsloser Menschen**

IV. Zusammenfassung

I. Die Konzeption der Empfehlungen

Aufgrund der Kommunalisierung der Wohnungslosenhilfe nach SGB XII sieht der Städtetag die Möglichkeit, die Wohnungslosenhilfe in örtliche Strukturen zu integrieren und dort weiterzuentwickeln. Gründe für die Weiterentwicklung sollen sein:

- eine Entwicklung der Wohnungslosenhilfe zum Auffangbecken für Multiproblemfälle, die eigentlich in anderen Hilfesystemen versorgt werden müssten,
- Betroffenheit nicht nur von alleinstehenden Personen, sondern zunehmend auch von Familien,
- Entstehung von Parallelstrukturen in der Wohnungslosenhilfe zu Angeboten anderer Hilfesysteme (z. B. Suchthilfe, Eingliederungshilfe usw.) mit entsprechenden Mehrkosten,
- Steigen der Gefahr des Wohnungsverlustes durch steigende Armut,
- Notwendigkeit der Weiterentwicklung von Qualitätsstandards für wirkungsorientierte und damit wirtschaftlichere Hilfen. (1.)

Zwei Ebenen der Weiterentwicklung werden unterschieden, zum einen *die Ebene der Prävention* zum anderen *die Ebene der Hilfestellung nach Eintritt von Wohnungslosigkeit*. Bei der *Ebene der Prävention* wird nochmals differenziert in eine *Präventionsstrategie*, die allgemein an der Wohnraumversorgung anknüpft, bezeichnet als „generelle Wohnungssicherung“ und weiter eine individuelle Strategie, mit welcher auf individueller Ebene versucht werden soll, drohenden Wohnungsverlust zu verhindern. Auf *die Ebene der Prävention* wird hier nicht näher eingegangen. Es werden durchaus sinnvolle Vorschläge zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit gemacht. Im Hinblick auf den dafür zu tätigen personellen und auch investiven Aufwand einerseits und die Finanzierungsnotwendigkeiten der Kommunen andererseits dürfte allerdings die Frage berechtigt sein, ob hier mit einem zwar reformerischen, aber eher nicht zu verwirklichenden Vorspann für die dann im Folgenden vorgeschlagenen massiven Eingriffe in die Wohnungslosenhilfe nicht nur eine positive Grundstimmung erzeugt werden soll. Jedenfalls könnte zumindest die Strategie der generellen Wohnungssicherung den individuellen Leistungsanspruch nach §§ 67 ff. SGB XII nur absichern, individuelle Ansprüche und damit entsprechende Verpflichtungen der Kommunen bestehen insoweit nicht (im Gegensatz zur individuellen Prävention, die ausdrücklich zum Leistungsspektrum nach § 68 SGB XII gehört – „abzuwenden“ -, was in den Empfehlungen allerdings unerwähnt bleibt!).

Im Folgenden wird insbesondere *die Ebene der Hilfestellung nach Eintritt von Wohnungslosigkeit* untersucht und es sollen dabei die Leistungsansprüche entsprechend den §§ 67 ff. SGB XII (Vorschriften ohne Gesetzesangabe sind im Folgenden solche des SGB XII) in den Mittelpunkt gerückt werden. Hierzu enthalten die Empfehlungen sehr grundsätzliche und auch differenzierte Ausführungen. Das Konzept wird von den folgenden **zentralen Gesichtspunkten** bestimmt (Ziffern in Klammern verweisen auf die Passagen der „Empfehlungen“).

1. Wenn soziale Schwierigkeiten mit besonderen Lebensverhältnissen verbunden sind und dieser Situation „andere Ursachen“ zugrunde liegen, soll die Hilfe nach §§ 67 ff. nur eine Brückenfunktion haben, d. h. nur die für die anderen Ursachen möglichen Hilfen erschließen. (3.1)

2. Erkannt wird, dass dabei der Personenkreis wohnungsloser Menschen möglicherweise zwischen den einzelnen Hilfesystemen hin- und hergeschoben wird und dieser hilflos bleibt. Dem soll mit einer „engen Kooperation“ und einer „konzeptionellen Vernetzung der Hilfsangebote“ der „beteiligten Stellen und Behörden, sowie der freien Träger“ entgegengewirkt werden. (3.2)

3. Mittels kommunaler Planung sollen die Angebote für die „anderen Ursachen“ konzeptionell zusammengeführt werden und eine „bedarfsgerechte Ausrichtung“ an den Bedürfnissen des Personenkreises der wohnungslosen Menschen erhalten. (3.3)

4. Im Einzelfall soll der Hilfeprozess durch einen Fallmanagement gesteuert werden, für welches das Fachpersonal kommunal vorzuhalten sei. Beteiligte Stellen und Personen sollen im Rahmen einer gemeinsamen Fallkonferenz einen „fachlich strukturierten Hilfeprozess“ entwickeln, nach welchem „erreichbare Schritte zur Überwindung der Problemsituation, zur Verselbständigung, Integration und Teilhabe in der Gemeinschaft“ stattfinden sollen. Im Rahmen dessen seien auch „besondere soziale Schwierigkeiten (Defizitorientierung)“ festzustellen, was der „Zuordnung des Einzelfalles zu den Hilfen nach §§ 67 ff.“ diene. (3.4) „Die Steuerung des Zugangs und des Hilfeprozesses“ wird ausdrücklich dem Sozialhilfeträger als Aufgabe zugewiesen und mit einer differenzierten Darstellung der Hilfeplanung verknüpft. (6.1)

5. „Die Nutzung von Regelsystemen soll Vorrang vor dem Aufbau eigener klientenorientierter Hilfestrukturen haben“, wobei vorausgesetzt wird, dass diese Regelsysteme sozialräumlich organisiert werden. Soweit spezielle Angebote der Wohnungslosenhilfe vorhanden seien, hätten auch diese nur eine vorübergehende Brückenfunktion. (3.5)

6. Unter dem Stichwort „Schnittstellenproblematik“ (4) versucht das Papier die Lösung für die zentrale Voraussetzung des dargestellten Konzepts – eine gelingende Kooperation der unterschiedlichen Leistungsträger und Leistungsanbieter – zu skizzieren. Vorgeschlagen werden „örtliche Vereinbarungen“ mit sehr weitgehenden Verpflichtungen, welche die „Schnittstellenprobleme ... eingrenzen“ sollen (4.1). Besonders hervorgehoben werden „Anpassungen“, die zu vereinbaren seien, um der besonderen Situation wohnungsloser Menschen gerecht zu werden (4.2).

7. Hinsichtlich der ordnungsrechtlichen Problematik von Wohnungslosigkeit wird vorgeschlagen – wie in bekannten und an anderen Stellen bereits praktizierten Konzepten – die sozialhilferechtlichen und ordnungsrechtlichen Aufgaben zusammenzuführen. (5.)

II. Rechtliche Ausgangspunkte der „Empfehlungen“

1. Das Verständnis des Nachrangs

Im Prinzip gehen die Empfehlungen davon aus, dass es einen eigenständigen Anspruch auf Hilfe bei sozialen Schwierigkeiten, die mit dem besonderen Lebensverhältnis Wohnungslosigkeit verbunden sind, nicht gibt. Die Situation wohnungsloser Menschen wird zu einem Symptom, das zwar ausdrücklich festzustellen sei – zum Zwecke der „Zuordnung des Einzelfalles zu den Hilfen nach §§ 67 ff.“ –. Aber die Leistungen im Rahmen dieser Vorschriften werden auf eine „Brückenfunktion“ beschränkt, um andere Ansprüche aufgrund anderer Leistungsvorschriften zu erschließen. Diese werden bezeichnet als „Regelstrukturen“. Der Begriff „Regelstrukturen“ macht deutlich, dass Hilfen nach §§ 67 ff. letztlich gar nicht zum verpflichtenden Kanon sozialer Hilfen

gezählt werden. Insoweit bestehen deutliche Parallelen zur rechtlichen Einordnung der Wohnungslosenhilfe im BSHG 1961, in welchem die besonderen Hilfen nach den §§ 72 ff. BSHG keine Regelleistungen waren, auf welche ein Anspruch bestand, sondern nur – vielfach verweigerter – Sollleistungen.

Als juristische Begründung ziehen die Empfehlungen das Nachrangprinzip heran (3.1), wie es ausdrücklich in § 67 genannt wird. Allerdings geschieht dies in einer vom Gesetzeswortlaut deutlich abweichenden Form. Dort bezieht sich das Nachrangprinzip darauf, dass gegebenenfalls der „Bedarf durch Leistungen nach anderen Vorschriften“ zu decken ist (inhaltlich gleiche Formulierung mit Bezug auf Leistungen für den allgemeinen Nachrang in § 2). Demgegenüber sehen die Empfehlungen Nachrangigkeit gegeben, wenn „den sozialen Schwierigkeiten andere Ursachen zugrunde liegen“. Die Anwendung des Nachrangprinzips wird also nicht wie gesetzlich formuliert am Hilfebedarf festgemacht. Vielmehr wird explizit gesagt, dass soziale Schwierigkeiten als anspruchsauslösend hinter anderen Ursachen (beispielhaft beschrieben mit „Behinderung, Sucht, Pflegebedürftigkeit, Arbeitslosigkeit“) zurückzutreten haben. Statt der *Leistungen* für einen Hilfebedarf sollen also die *Ursachen* für einen Hilfebedarf nach dem Nachrangprinzip behandelt werden. Anders ausgedrückt: Die mit dem besonderen Lebensverhältnis Wohnungslosigkeit verbundenen sozialen Schwierigkeiten und der darauf beruhende Hilfebedarf sind eigentlich gar nicht und wenn, dann nur als Phänomen am Rande und nicht im Fokus der Hilfe zu bearbeiten. Dieses Ausblenden der speziellen Bedarfssituation des § 67 wird auch in der Formulierung „eines Grundsatzes des Nachrangs der Wohnungslosenhilfe“ (4.1) deutlich: Als generell nachrangig wird die Wohnungslosenhilfe bestimmt, also nicht darauf abgehoben, ob ein vorhandener Wohnungslosenhilfebedarf von anderen, vorrangigen Leistungen wirklich abgedeckt wird.

2. Die besondere Ausrichtung der Hilfeplanung und des Hilfeprozesses

§ 68 Abs. 1 Satz 2 sieht ausdrücklich für „geeignete Fälle“ die Erstellung „eines Gesamtplans“ vor und weiter in Absatz 3 eine Zusammenarbeitspflicht des Sozialhilfeträgers mit anderen Stellen. Allerdings ergibt sich aus dem Wortlaut der Vorschrift eindeutig, dass der „Gesamtplan“ sich auf die Maßnahmen zu den sozialen Schwierigkeiten bezieht und die Zusammenarbeit auf Institutionen bezogen wird, die sich die „gleichen Aufgaben zum Ziel“ gesetzt haben.

Darüber geht das Konzept des Städtetags weit hinaus. Planung und Hilfeprozess zielen auf eine totale Erfassung der Situation der einzelnen Wohnungslosen in all ihren Belangen und zwar sowohl total im Hinblick auf ihren Bedarf – gleich welcher Ursache – als auch total im Hinblick auf die in Frage kommenden Träger (und Erbringer) sozialer Leistungen. Der individuellen Totalerfassung soll die gemeinsame Fallkonferenz dienen (3.4), die Einbeziehung aller Träger und Erbringer, also die institutionelle Totalerfassung, soll durch die „örtlichen Vereinbarungen“ mit differenzierten Regeln und Pflichten für die Kooperation erreicht werden.

Ebenfalls im Gegensatz zu § 68 Abs. 3 wird die Kommune als Sozialhilfeträger nicht als ein *Partner* unter mehreren Partnern gesehen, deren „Tätigkeiten sich wirksam *ergänzen*“, sondern es wird in Anspruch genommen, dass der örtliche Sozialhilfeträger „diesen Hilfeprozess im Rahmen eines kommunalen Fallmanagements“ mit *seinem* Fachpersonal steuert (3.4), „die Steuerung des Zugangs und des Hilfeprozesses ist Aufgabe der Sozialhilfeträger“ (6.1).

3. Die Verlagerung der Leistungsverantwortung

Für die Hilfen gemäß §§ 67 ff. sind die kommunalen Sozialhilfeträger in Baden-Württemberg zuständig. Der Städtetag definiert nun Wohnungslosigkeit ausdrücklich „zunehmend auch (als) Ausfluss einer schweren nicht behandelten psychischen Erkrankung, chronischen Suchterkrankung und der Ausgrenzung mehrfach-beeinträchtigter Menschen sowie einer gescheiterten, nicht erfolgten Persönlichkeitsentwicklung bei jungen Menschen“ (4.). Verstärkt werde dies durch „ein fehlendes Übergangsmanagement bei der Veränderung des Hilfebedarfs in den vorrangigen Hilfesystemen“ mit der Folge, dass Menschen ihre Wohnung verlieren bzw. „nach stationären Aufhalten ... wohnungslos werden“.

Auch wenn in solchen Situationen zusammen mit der Wohnungslosigkeit soziale Schwierigkeiten im Sinne des § 67 auftreten, sollen die Sozialhilfeträger mit einem eigenen Leistungsangebot nicht verantwortlich sein. Hilfe nach §§ 67 ff. soll höchstens „eine Clearingphase und eine Basisversorgung“ beinhalten (6.1), also die bereits oben erwähnte „Brückenfunktion“ übernehmen. Die Leistungsangebote sollen dabei das „Niveau mindestens Ordnungsrecht“ haben (Anlage 2, Felder für örtliche Vereinbarungen...). Gerade diese Formulierungen lassen erkennen, dass der spezifische Anspruch auf Wohnungslosenhilfe wie bereits unter 1. dargestellt dem Rechtszustand während der Geltung des BSHG 1961 angenähert wird, also der im wesentlichen ordnungsrechtlichen Wohnungslosenhilfe. Der entscheidende Punkt aber ist die Erwartung und das Vertrauen, dass an den ausgemachten „Schnittstellen“ die anderen Leistungsträger vorhandene bzw. drohende Wohnungslosigkeit und damit verbundene soziale Schwierigkeiten bewältigen. Die dafür in §§ 67 ff. aufgebene Verantwortung der Sozialhilfeträger wird also Leistungsträgern zugeschoben, mit deren Leistungsspektrum in der Regel ganz andere Bedarfe befriedigt werden sollen.

4. Der Umgang mit dem Selbstbestimmungsrecht wohnungsloser Menschen

Das Konzept betont an mehreren Stellen, dass den Hilfesuchenden es möglich sein müsse, den Hilfeprozess mitzugestalten. Die zentrale Aussage lautet: „Die Leistungsberechtigten sind an der Planung und Fortschreibung der Pläne unter Berücksichtigung der jeweiligen Fähigkeiten zu beteiligen. Fehlende oder mangelhafte Mitwirkung führt nicht automatisch zur Beendigung der Hilfe, wenn prognostisch durch eine Modifikation oder andere Hilfestaltung Hilfeziele noch erreicht werden können.“

Die Besonderheit der Empfehlungen besteht darin, dass wie oben dargestellt eine Totalerfassung der Situation der Hilfesuchenden stattfinden und auf dieser Basis entlang dem Hilfeplan ein komplexer Hilfeprozess organisiert werden soll. Möchte die/der Hilfesuchende also z. B. allein einen Anspruch dahin geltend machen, dass sie/er bei einer konkreten sozialen Schwierigkeit unterstützt wird, über den herkömmlichen Wohnungsmarkt wieder ein Wohnung zu bekommen, muss sie/er sich sowohl einer umfassenden Analyse ihrer/seiner gesamten Situation stellen als auch in einen Hilfeprozess begeben, der zwar Probleme miterfasst, die die soziale Schwierigkeit möglicherweise mitbedingen (wie z. B. eine seelische Behinderung), die sie/er aber in einer vermittelten Wohnung selbständig in den Griff bekommen möchte und deshalb auch nicht zum Gegenstand des Hilfeprozesses gemacht sehen will. Ähnlich ist die Situation, dass eine Person mit besonderer psychischer Belastung nicht bereit ist, sich einer Behandlung zu unterziehen, sie aber die mit der Wohnungslosigkeit verbundenen sozialen Schwierigkeiten durch Bereitstellung einer

wie auch immer gearteten Wohnmöglichkeit beseitigt, abgemildert oder wenigstens nicht verschlimmert werden könnten.

Berührt wird durch die Totalerfassung nicht nur das Wunsch- und Wahlrecht hinsichtlich der Hilfestaltung. Gravierender ist, dass die Betroffenen zur Beanspruchung von Leistungen gezwungen werden sollen, die sie eventuell gar nicht wollen. Der Zwang ergibt sich daraus, dass trotz der abmildernden Formulierung in den Empfehlungen diese Nichtinanspruchnahme von Ansprüchen als „fehlende oder mangelhafte Mitwirkung“ verstanden werden kann, mit der Konsequenz, dass die Hilfe insgesamt, also insbesondere auch die, die die/der Betroffene gerade möchte, nämlich die nach §§ 67 ff., verweigert werden kann – sofern sie überhaupt noch im Fokus der Hilfebemühungen des Sozialhilfeträgers ist, nachdem dieser (aber keineswegs der Hilfesuchende) Leistungen anderer Träger für wichtiger erachtet (und deshalb als „vorrangig“ ansieht).

III. Zur Vereinbarkeit der „Empfehlungen“ mit SGB XII

1. Der eigenständige Hilfeanspruch nach §§ 67 ff. SGB XII

Der Wortlaut des § 67 geht zurück auf eine am 01.08.1996 in Kraft getretene Fassung des § 72 Abs. 1 BSHG, mit der die mit der Fassung von 1974 beschlossene Reform des ursprünglichen § 72 von 1961 fortgeführt wurde. Der Gesetzgeber ging bei der Neufassung des § 72 BSHG im Jahre 1974 nicht mehr davon aus, dass – wie bei § 72 1961 unterstellt – zufällige, pathologische Reaktionen einiger Außenseiter auf individuelle Lebenssituationen die Ausgliederung bzw. erschwerte Eingliederung bewirken. Vielmehr nahm er an, dass die Ausgliederung und erschwerte Eingliederung in der Struktur unserer Gesellschaft mit angelegt sind. Dies spiegelt sich in dem Hinweis der Begründung zur Gesetzesänderung wider, nach welcher die Hilfe Personen zu kommen solle, *„die den steigenden Anforderungen der modernen Industriegesellschaft aus eigener Kraft nicht gerecht werden können“* (BT-Dr. 7/308). Lag es zunächst bei der Formulierung des Gesetzes im Jahre 1974 noch nahe, eine Kausalkette zwischen besonderen Lebensverhältnissen (Ursache) und sozialen Schwierigkeiten (Folge) anzunehmen, war mit der Reform 1996 klargestellt, dass der Nachweis solcher Kausalketten die angemessene Hilfestellung erschweren, weil in der Lebenspraxis eine mit Ursache und Wirkung letztlich nicht aufklärbare Gemengelage gegeben ist. Daher wurde die Formulierung „besondere Lebensverhältnisse mit sozialen Schwierigkeiten *verbunden*“ in das Gesetz aufgenommen.

Das Ziel jeder Sozialhilfe, nämlich die Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft in menschenwürdiger Form zu ermöglichen (§ 9 SGB I), hat für den von § 67 erfassten Personenkreis besondere Bedeutung, weil einerseits besondere Lebensverhältnisse sehr oft die Frage der Menschenwürde berühren (nicht zuletzt Wohnungslosigkeit) und andererseits soziale Schwierigkeiten Ausgrenzung und nicht gelingende Eingliederung bewirken, also fehlende Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft. Entsprechend betont die DVO gemäß § 69 in § 2 Abs. 1 Satz 1 nochmals diese Zielsetzung der Hilfe. Zentraler Anknüpfungspunkt für die Hilfe nach § 67 sind deshalb die sozialen Schwierigkeiten, also „Leistungen zur Überwindung dieser Schwierigkeiten sind zu erbringen“.

Festzuhalten ist, dass sich aus der Gesetzesgeschichte und dem Wortlaut des Gesetzes ein sehr genau beschriebener Hilfeauftrag ergibt, nämlich *soziale Schwierigkeiten bei Personen in einer*

besonderen Lebenssituation zu überwinden. Allerdings – und das ist für den Anspruch von zentraler Bedeutung – wird der Hilfeauftrag „Überwindung“ nicht nur im Sinne eines „Beseitigens“ bestimmt, sondern § 68 beschreibt die denkbaren und gegebenenfalls notwendigen Maßnahmen als solche, die dazu dienen, die Schwierigkeiten „abzuwenden, zu beseitigen, zu mildern oder ihre Verschlimmerung zu verhüten“. Damit wird ein außerordentlich breites Spektrum an Maßnahmen eröffnet.

Dieser auf die sozialen Schwierigkeiten im Zusammenhang mit besonderen Lebensverhältnissen bezogene Hilfeauftrag ist sowohl in der Gesamtschau der Hilfen nach SGB XII als auch im Hinblick auf die Leistungsvorschriften der anderen Bücher des SGB eigenständig. Der Gesetzgeber sieht in der Gesellschaft die Einzelnen belastende Strukturen angelegt, die es ihnen schwer machen, in den Beziehungen zwischen Person und sozialer Umwelt (soziale Schwierigkeiten) zu bestehen und dies ist der Fokus, auf den die §§ 67 ff. gerichtet sind.

Demgegenüber ist z.B. die Eingliederungshilfe in alle ihren Facetten auf die Aspekte Krankheit, Behinderung, Heilung bezogen und hat damit – trotz gleicher Zielrichtung: Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft – einen anderen Inhalt. Als weiteres Beispiel seien die Hilfen nach SGB II genannt. Deren Ziel ist die Sicherung des Lebensunterhalts durch eigene Erwerbstätigkeit und ggf. durch ausgleichende materielle Hilfen. Nach der DVO zu § 69 sind zwar im Hilfskatalog auch Hilfen zur Ausbildung, Erlangung und Sicherung eines Arbeitsplatzes vorgesehen (§ 5). Aus § 2 Abs. 2 DVO ergibt sich aber die andere Zielrichtung solcher Hilfen, wenn eben ausdrücklich auf die sozialen Schwierigkeiten abgehoben wird, die vorliegen (können), „wenn ein Leben in der Gemeinschaft durch ausgrenzendes Verhalten des Hilfesuchenden oder eines Dritten wesentlich eingeschränkt ist, insbesondere im Zusammenhang ... mit der Erhaltung oder Sicherung eines Arbeitsplatzes...“. Auch hier hat es also primär um die sozialen Schwierigkeiten zu gehen und nicht um die Erwerbstätigkeit. Noch eindeutiger ist der ganz und gar andere Fokus bei dem von den „Empfehlungen“ genannten Pflegebedarf, die Pflegebedürftigkeit aufgrund Krankheit und Behinderung. Auch für die Hilfen nach SGB VIII ist der Hilfeansatz ein anderer als der der §§ 67 ff. Jugendhilfe ist prinzipiell *individuell-lebensgeschichtlich* ausgerichtet, während die Hilfe nach §§ 67 ff. situationsbezogen *die allgemeinen Lebensumstände*, die im jeweils konkreten Fall belastend sind, als Hilfeanlass haben.

Die Eigenständigkeit des Hilfeanspruchs der §§ 67 ff. im Hinblick auf andere Leistungsansprüche wird ausdrücklich in § 2 Abs. 3 der DVO bestätigt. In einer ggf. im Einzelfall notwendigen Gesamtplanung sind orientiert an den konkret zu benennenden Bedarfen Maßnahmen zu entwickeln. „Dabei ist der verbundene Einsatz der unterschiedlichen Hilfen nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch und nach den anderen Leistungsgesetzen anzustreben“ - § 2 Abs. 3 S. 3. Hier wird das Nebeneinander des Anspruchs und anderer Leistungsansprüche und damit eben auch die Eigenständigkeit des Anspruchs nach §§ 67 ff. zwingend vorausgesetzt.

2. Konsequenzen für das Konzept der „Empfehlungen“ aus der Eigenständigkeit des Anspruchs gemäß §§ 67 ff. SGB XII

2.1 Zum Verständnis des Nachrangs

Die §§ 67 ff. anerkennen anspruchsauslösend einen bestimmten Bedarf. Mit der Aufnahme in den Leistungskatalog des SGB XII hat der Gesetzgeber auch entschieden, dass dieser Bedarf bis da-

hin nicht oder nicht hinreichend gedeckt war. Demgegenüber soll nach den „Empfehlungen“ auf diesen Bedarf nicht mehr in spezifischer Weise, d. h. konkret bezogen auf die sozialen Schwierigkeiten, die mit besonderen Lebensverhältnissen verbunden sind, reagiert werden, insbesondere sei auch kein dafür qualifiziertes und differenziertes Hilfsangebot vorzuhalten. Allein als "Brücke" sollen Hilfen für Wohnungslose mit der Grundlage der §§ 67 ff. noch in Betracht kommen. Damit wird der eigenständige Hilfeanspruch und das vom Gesetzgeber gewünschte Hilfeprogramm gleichsam für gegenstandslos erklärt. Dies geschieht, obwohl der Gesetzgeber in § 68 I S.1 außerordentlich differenziert Hilfeschnitte beschreibt, die dann in den §§ 2 ff. der DVO zu § 69 breit aufgefächert werden. Der Gesetzgeber macht damit deutlich, dass hier offenbar Bedarfe in einer eigenen Weise befriedigt werden müssen, die nach den von den "Empfehlungen" als "Regelstrukturen" bezeichneten Anspruchsgrundlagen eben nicht möglich ist. Wenn also die "Empfehlungen" Ansprüche gemäß §§ 67 ff. auf die "Brückenfunktion" reduzieren, verweigern sie die Ansprüche bereits konzeptionell und bei einer Anwendung der Konzeption in konkreten Fällen auch individuell.

Die "Empfehlungen" greifen zur Rechtfertigung ihrer im Prinzip nahezu vollständigen Beseitigung eines Hilfeanspruchs gem. §§ 67 ff. auf die besondere Nachrangregelung des § 67 S. 2 sowie den allgemeinen Nachrang gemäß § 2 Abs. 1 zurück. Zunächst ist bei dieser Interpretation des Nachrangprinzips, die der Hilfe gemäß §§ 67 ff. nur noch eine "Brückenfunktion" zuweist, die Frage zu stellen, warum der Gesetzgeber die hochdifferenzierte Anspruchs- und Leistungsbeschreibung vorgenommen hat, wenn die Bedarfe bei sozialen Schwierigkeiten verbunden mit Wohnungslosigkeit eigentlich vollständig in den "Regelstrukturen" nach anderen Vorschriften zu befriedigen wären. Wie schon angedeutet kommen hier Vorstellungen zum Zuge, die bereits gegen die Reform des § 72 1974 von kommunaler Seite formuliert wurden, nämlich dass es eines speziellen Leistungsanspruchs bei sozialen Schwierigkeiten im Zusammenhang mit besonderen Lebensverhältnissen nicht bedarf. Die gesetzgeberische Vorstellung und der Wille, in den besonderen Situationen besonders, d. h. speziell bezogen auf die sozialen Schwierigkeiten zu helfen, werden nicht anerkannt. Dies wird in den "Empfehlungen" auch insoweit ganz deutlich, als selbst die "Brückenfunktion" als "Steuerung des Zugangs und des Hilfeprozesses" ganz allgemein den Sozialhilfeträgern zugewiesen wird und zwar ohne jegliche Bezugnahme auf die §§ 67 ff. und die dort ja sehr speziell angesprochene und geregelte Verantwortung der Sozialhilfeträger (§ 68 Abs. 1, III und vertiefend die DVO). Ganz offensichtlich sieht der Städtetag die Kommunen konzeptionell und im Hinblick auf die Anspruchsbefriedigung gemäß §§ 67 ff. frei von diesen Bindungen.

Die herangezogene juristische Begründung – nämlich das Nachrangprinzip – geht von der oben bereits dargestellten sehr eigenen Auslegung des Nachrangprinzips aus. Die "Empfehlungen" wollen den Hilfeansatz bei den sozialen Schwierigkeiten dadurch ausblenden, dass wieder eine kausale Betrachtung eingeführt wird wie vor der Reform 1996. Bis dahin wurde in der Praxis immer wieder versucht, bei besonderen Lebensverhältnissen die Hilfe für soziale Schwierigkeiten zu verweigern, weil der Nachweis, dass diese „kausal“ von besonderem Lebensverhältnissen verursacht seien, nicht gelang (und häufig auch nicht gelingen konnte, „Was war zuerst?“ !). Im Grunde greifen die Empfehlungen diese Praxis der Verweigerung wieder auf, indem sie immer dann, wenn "den sozialen Schwierigkeiten andere Ursachen (zu ergänzen "als die besonderen Lebensverhältnisse") zugrunde liegen", die Hilfe nach §§ 67 ff. als ausgeschlossen ansehen. Dies ist mit dem Sinn und dem klaren Wortlaut des Gesetzes unvereinbar, denn Kausalfragen – welcher Art auch immer – sind außen vor zu lassen, weil mit dem gemeinsamen Auftreten von besonderem Lebensverhältnissen und sozialen Schwierigkeiten ("verbunden") der Anspruch be-

gründet ist. § 67 knüpft an einen konkreten Bedarf bei mit besonderen Lebensverhältnissen verbundenen sozialen Schwierigkeiten an, unabhängig von „anderen Ursachen“. Das dafür vorgesehene breite Leistungsspektrum hat erst dann zurückzutreten, wenn dieser "Bedarf durch Leistungen nach anderen Vorschriften" (§ 67) gedeckt wird.

Dies bedeutet Folgendes:

Die mögliche Hilfe nach § 67 ist als eigenständige in ihren Voraussetzungen und Maßnahmen in jedem Fall konkret zu entwickeln, es kann nicht vorzeitig mit Hinweis auf „andere Ursachen“ sozialer Schwierigkeiten auf andere Hilfen für diese nach § 67 festgestellten Bedarfe ausgewichen werden.

In einem zweiten Schritt ist zu prüfen, ob der Bedarf, zumindest teilweise, nach anderen Vorschriften gedeckt werden könnte. Selbst wenn dies möglich ist, erlischt die Leistungsverpflichtung nach § 67 nicht.

Nunmehr ist zu prüfen, ob der vorhandene Bedarf auch real nach den anderen Vorschriften gedeckt wird, konkret, ob der sachlich zuständige Träger die fragliche Leistung auch erbringt. Diese Prüfung gehört noch zur Prüfung der Leistungsverpflichtung nach § 67. Das heißt nichts anderes, als dass der Leistungsbereich des § 67 auch die tatsächliche Sicherstellung der Bedarfsbefriedigung nach anderen Vorschriften umfasst.

Solange der Bedarf nicht definitiv auf der Basis anderer Vorschriften gedeckt wird, insbesondere eine konkrete und verbindliche „Befriedigungszusage“ durch einen anderen Träger nicht erfolgt ist, bleibt die Leistungsverpflichtung nach § 67 bestehen.

Nur bei einer solchen Vorgehensweise kann der spezifische Bedarf, der nach dem gesetzlichen Auftrag bei mit besonderen Lebensverhältnissen verbundenen sozialen Schwierigkeiten gedeckt werden soll, auch wirklich befriedigt werden. Ein Zurückgreifen auf andere denkbare Ursachen und auf Leistungsangebote, die sich mit diesen Ursachen beschäftigen, führt dagegen zur Verweigerung der angemessenen Hilfe. Zum einen würde der speziell gemäß § 67 zu befriedigende Bedarf gar nicht erst korrekt ermittelt werden. Zum anderen würde ein Leistungsangebot gemacht, das nicht dem Bedarfsprofil der §§ 67 ff. entspräche.

2.2 Zur institutionellen und individuellen „Totalerfassung“

Bereits bei der Darstellung des Konzepts der „Empfehlungen“ wurde angedeutet, dass die entwickelten Ideen von einer Totalerfassung sowohl der individuellen Bedarfe als auch der möglicherweise zu beteiligenden Institutionen weit entfernt sind von den gesetzlichen Organisationsvorgaben (s.o II, 2). Das Gesetz geht von einer auf die sozialen Schwierigkeiten und die besonderen Lebensverhältnisse bezogenen Hilfeorganisation aus und nicht von einer, die aus Anlass der besonderen Lebenssituationen eine „Vollerfassung“ der Betroffenen vornimmt. Es liegt hier durchaus nahe von einer „kommunalen Allmachtsphantasie“ zu sprechen, wenn man die Steuerungsvorstellungen vor allem in 3.4 und 6.1 der „Empfehlungen“ betrachtet. Die gesetzlichen Vorgaben sind deutlich bescheidener. Diese können nicht einfach durch das kommunale Selbstverwaltungsrecht, auf das der Städtetag sich im Grunde einleitend beruft („Verlagerung der Aufgabe auf die örtliche Ebene bietet die Möglichkeit... weiterzuentwickeln“), ausgehebelt werden, weil sie wesentliche Grundlagen des Rechts der Sozialhilfe und des Sozialleistungsrechts insgesamt betreffen.

Man mag zum sogenannten „gegliederten“ Sozialleistungssystem in Deutschland eine durchaus kritische Haltung einnehmen, nicht zuletzt bei Betrachtung sogenannter Multiproblemfälle. Dennoch ist es so aufgebaut, dass Anspruchsberechtigte ggf. bei unterschiedlichen Leistungsträgern ihre Ansprüche geltend machen müssen, die dann auch unabhängig voneinander die Befriedigung der Ansprüche gestalten. Die Überschneidungsfragen werden mit komplizierten Ausgleichsregeln gelöst. Abweichungen und Verbesserungen dieser Situation für die Betroffenen werden ausschließlich vom Gesetzgeber vorgenommen und zwar in recht komplexer Form, um die „Gliederung“ weiterhin aufrechtzuerhalten. Typisches Beispiel dafür sind die differenzierten Regeln des Zusammenwirkens der Rehabilitationsträger nach den §§ 10 ff. SGB IX, wobei darauf hinzuweisen ist, dass auch dieses Zusammenwirken nicht im Rahmen einer „Totalerfassung“ erfolgt, sondern nur soweit auch Leistungen von den Berechtigten selbst beansprucht werden.

Vor diesem Hintergrund stehen die Organisationsvorschriften im Rahmen der §§ 67 ff. keineswegs zur freien Disposition kommunaler Selbstverwaltung, sondern sind als Ausfluss sozialrechtlicher Grundentscheidungen verbindlich. Dies gilt zunächst für § 68 Abs. 3, der ausdrücklich eine „Zusammenarbeitspflicht“ und keineswegs eine „Steuerungsberechtigung“ wie sie der Städtetag für die Wohnungslosenhilfe umfassend für alle in Betracht kommenden Sozialleistungen bei den Kommunen beansprucht. Der Hinweis auf ein „Hinwirken“ darauf, dass sich die jeweiligen Tätigkeiten „ergänzen“, betont zum einen den Aspekt der Gliederung des Leistungssystems, aber zum anderen auch die Position des Sozialhilfeträgers als eines Trägers ohne die vom Städtetag angenommene Steuerungsberechtigung. Diese gesetzlichen Vorgaben spiegeln sich deutlich in der DVO zu § 69. Zum einen wird ausdrücklich vom „*verbundenen Einsatz* der unterschiedlichen Hilfen“ gesprochen, also die Hilfe des Sozialhilfeträgers nicht einfach wegfallen kann. Zum anderen ist davon die Rede, dass der verbundene Einsatz unterschiedlicher Hilfen „anzustreben“ sei (§ 2 Abs. 3 S. 3), also nicht zwingend verlangt werden kann.

Dieser mit dem Gesetz nicht vereinbare Umgang mit den Organisationsvorgaben führt auch dazu, dass ein weiteres Prinzip des Sozialhilferechts mehr oder weniger ausgehebelt wird, nämlich das Gebot, zur Erfüllung eigener Aufgaben des Sozialhilfeträgers möglichst keine eigenen Einrichtungen und Dienste (§ 75 Abs. 2 in Verbindung mit § 75 Abs. 1 S.2 für die Dienste) neu zu schaffen, soweit Angebote andere Träger vorhanden sind. Gerade für den Bereich der Wohnungslosenhilfe bestehen aber viele Angebote, mit welchem z.T. sehr differenziert auf die gem. §§ 67 ff. zu befriedigenden Bedarfe reagiert wird (und die „Empfehlungen“ beschreiben diese in einigen wesentlichen Teilen auch in Anlage 1). Für die Empfehlungen wird die Verpflichtung des § 75 nun höchst elegant, um nicht zu sagen trickreich dadurch umgangen, dass wie oben 2.1 dargestellt, ein eigenständiger Leistungsanspruch und damit auch eine Aufgabe der Sozialhilfeträger, bei der er § 75 zu berücksichtigen hätte, auf die „Brückenfunktion“ reduziert wird. Damit wird die gesamte entwickelte, auf §§ 67 ff. basierende Wohnungslosenhilfe in freier Trägerschaft im Wesentlichen für irrelevant erklärt. Diesem Ansatz kann wegen des fehlerhaften Verständnisses zur Eigenständigkeit der Ansprüche aus §§ 67 ff. und des Nachrangs nicht gefolgt werden und entsprechend sind die Sozialhilfeträger auch an ihren Verpflichtungen aus § 75 festzuhalten.

2.3 Zur Verlagerung der Leistungsverantwortung

Nachdem wie dargestellt der Städtetag ein umfassendes eigenständiges Hilfeangebot gemäß §§ 67 ff. letztlich nicht zur Verpflichtung der Sozialhilfeträger gehörend ansieht, möchte er andere

Leistungsträger so in Anspruch nehmen, dass diese im Rahmen ihrer Leistungsverpflichtung die Unterstützung bei mit besonderer Lebensverhältnissen verbundenen sozialen Schwierigkeiten sozusagen mit erledigen. Das ist im Grunde der Kern des Schnittstellenkonzepts zur Entlastung von der eigenen Leistungsverpflichtung. Neben der bereits dargestellten Kritik oben 2.1. sind hier zwei Gesichtspunkte problematisch.

Zum einen wird verkannt, dass andere Sozialleistungen, die Betroffene in ihrer Situation zusätzlich zu den Hilfen nach § 67 beanspruchen können, i. d. R. ein ganz anderes Profil haben. Dieses Profil, z. B. bei einer Rehabilitationsmaßnahme wegen einer Behinderung, mag es im Einzelfall ermöglichen, auf die spezielle Problematik wohnungsloser Menschen einzugehen, aber strukturell sind diese Angebote darauf nicht ausgerichtet (um im Beispiel zu bleiben: z. B. für eine Wohnung nach einem stationären Aufenthalt zu sorgen). Und nach ihrem Profil müssen die Leistungen darauf auch nicht ausgerichtet sein, weil wie bereits oben ausgeführt ihr Focus ein anderer ist als bei §§ 67 ff. Dies ist ja auch der Grund, warum der Gesetzgeber 1974 § 72 als eigenständige Anspruchsnorm ausgestaltet hat. Wenn *im Einzelfall* die Deckung des Bedarfs nach §§ 67 tatsächlich gesichert ist, dann könnte an der fraglichen „Schnittstelle“ § 67 nachrangig werden. Mit dieser Möglichkeit im Einzelfall kann jedoch keine generelle Verlagerung der Leistungsverantwortung auf andere Leistungsträger – wie sie dem Städtetag vorschwebt – begründet werden.

Dem Städtetag ist dies durchaus bewusst, wie sich aus seinen Vorstellungen zu „Kooperationsvereinbarungen“ insbesondere in Anlage 2 der „Empfehlungen“ ergibt. Diese Vorstellungen sind der zweite problematische Gesichtspunkt. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass der für die geplanten Kooperationsvereinbarungen zu tätige Aufwand im Hinblick auf die Bedeutung des zu lösenden Problems im Gesamtzusammenhang aller überaus umfangreichen kommunalen Aufgaben doch sehr hoch, um nicht zu sagen übertrieben erscheint. Dies lässt befürchten, dass von vornherein dieser Aufwand gar nicht (und wenn doch, sicher keinesfalls von allen kommunalen Sozialhilfeträgern in gleicher Weise!) betrieben werden wird. Damit droht ein Baustein, der zentral für das Konzept ist, herauszubrechen. Zentral ist dieser Baustein, weil auf ihm ja die Abschiebung der Leistungsverantwortung der Sozialhilfeträger gründet und ohne diesen Baustein dann die Hilfe auf der Ebene der ordnungsrechtlichen Basisversorgung verharren würde, mit allen bekannten Folgen weiterer Verelendung der Betroffenen und einer Wanderungsbewegungen wie wir sie aus den Jahrzehnten vor 1980 kennen.

Ganz unabhängig von diesen Zweifeln an der praktischen Umsetzbarkeit solcher Kooperationsvereinbarungen ist der Optimismus des Städtetags, dass solche Vereinbarungen möglich seien, auch rechtlich in Frage zu stellen. Warum sollten Leistungsträger Kooperationsvereinbarungen abschließen, die ihnen Leistungsverpflichtungen auferlegen, die zum einen nicht zu ihrem Leistungsprofil gehören und für die zum anderen ein anderer Leistungsträger nach SGB XII ja ausdrücklich verpflichtet ist, insbesondere auch in organisatorischer Hinsicht? Sie müssen dies nicht und – was schwerer wiegt – sie können es auch nicht, da sie, eben anders als die Kommunen nicht einfach zur freiwilligen Leistungserbringung übergehen können. Sie sind der Bindung an das Gesetz auch im Sozialleistungsbereich streng unterworfen. Es ist deshalb davon auszugehen, dass die anderen Leistungsträger auch aus rechtlichen Gründen sich nicht in das umfassende Konzept des Städtetags einbinden lassen werden und auch deshalb dieser Baustein des Konzepts – um im Bild zu bleiben – „zerbröselt“, mit den im vorigen Absatz am Ende angesprochenen dramatischen Folgen.

2.4 Zum Umgang mit dem Selbstbestimmungsrecht wohnungsloser Menschen

Der Städtetag möchte das Instrument der Leistungsabsprache gemäß § 12 (ohne die fragliche Vorschrift allerdings zu erwähnen) zur Steuerung und Durchführung des Hilfeprozesses einsetzen. Hinter der Vorschrift steckt eine starke Betonung des Gesichtspunktes der „Leistungssteuerung“ mit dem Anspruch Verbindlichkeit auch und gerade für die Leistungsberechtigten in der Hilfeplanung und Hilfeabsprache herzustellen. Daraus folgt die eigentliche Problematik der aktivierenden Beratung: Der Eingriff in die Lebensgestaltung der Betroffenen und das Wiederaufleben des „Besserungsanspruchs“ des Staates. Der Ansatz der Empfehlungen, eine vom Willen des Hilfesuchenden ganz unabhängige „Totalerfassung“ seiner Situation durchzuführen und ihn dann mit einem umfassenden Hilfeprozess unter Einbeziehung möglichst aller denkbaren anderen Leistungsträger (aber bei Wegfall der Hilfe nach §§ 67 ff.!) , zu konfrontieren, hat deutlich solche paternalistisch-wohlfahrtsstaatlichen Züge. Wenn bei den auf diese Weise zusammengeführten Leistungen existenznotwendige sind, wie z. B. Leistungen, die den Lebensunterhalt überhaupt erst sichern (und das wird bei der Hilfe für Wohnungslose regelmäßig der Fall sein), kann mit dem Druck der Existenzgefährdung sehr schnell der grundgesetzlich vorgegebene Rahmen bis hin zur „Zwangsbetreuung“, nun eben unter dem Deckmantel der „Ziel- und Leistungsabsprache“ überschritten werden. Auch insoweit weisen die Empfehlungen zurück auf das BSHG 1961, welches für die damals so bezeichneten „Nichtsesshaften“ in § 17 ausdrücklich vorsah, die Hilfe zum Lebensunterhalt für diese Personen, so zu gestalten, dass sie der „Sesshaftmachung“ diene, also Existenzsicherung als Druckmittel zu anderer Lebensführung genutzt werden sollte. Darüber hinaus ist in Erinnerung zu rufen, wie damals § 73 BSHG die „Vollerfassung“ wohnungsloser Menschen geregelt hatte, nämlich bei Ablehnung „freiwilliger Hilfen“ bis hin zur zwangsweisen Unterbringung in einer Einrichtung, um sie zu bessern. Daran zu erinnern ist im Hinblick auf die Empfehlungen deshalb notwendig, weil das Bundesverfassungsgericht mit der Aufhebung der fraglichen Vorschrift als verfassungswidrig die in unserem Zusammenhang wesentlichen Aussage gemacht hat, nämlich dass es nicht Aufgabe des Staates ist, seine Bürger zu bessern. Gerade eine solche Vorstellung steht aber hinter den Empfehlungen, wenn Hilfesuchenden das gesamte für sie möglicherweise tatsächlich in Frage kommende Leistungsprogramm mit einer Leistungsvereinbarung „aufgedrückt“ werden soll, obgleich sie vielleicht „nur“ Hilfe bei mit ihren besonderen Lebensverhältnissen verbundenen sozialen Schwierigkeiten wollen, diese Hilfe der Sozialhilfeträger aber ganz gezielt wie in den Empfehlungen vorgesehen gar nicht bereit stellt.

IV. Zusammenfassung

Insgesamt sind die „Empfehlungen“ in dem hier primär abgehandelten Bereich, der sich mit der individuellen Hilfe bei eingetretener Wohnungslosigkeit beschäftigt, sehr bedrückend und beunruhigend. Trotz aller Reformrhetorik weisen sie Merkmale auf, die an Zeiten erinnern, in der wohnungslose Menschen vor allem gerade auf kommunaler Ebene in hohem Maße Hilfeverweigerung, Unterversorgung und Zwang zum „Wandern“ erfahren mussten. Die wesentlichen Kritikpunkte sind:

1. §§ 67 ff. begründen einen Anspruch auf Hilfe bei sozialen Schwierigkeiten, für Menschen die nicht zuletzt wegen ihrer besonderen Lebensverhältnisse, hier die Wohnungslosigkeit, auf solche Hilfen – jenseits eventuell sonst noch für andere Bedarfe bestehender Ansprüche – angewiesen sind. Dieser Anspruch ist vom Gesetzgeber als eigenständig gewollt und daher auch komplex im SGB XII und einer Durchführungsverordnung ausgestaltet. Seine Reduzierung auf eine „Brückenfunktion“ bringt die Betroffenen um diese Ansprüche, weshalb die „Empfehlungen“ mit SGB XII schon im Ansatz unvereinbar sind.
2. Die „Empfehlungen“ entwickeln ein sehr eigenwilliges Verständnis des Nachrangprinzips. Während das Gesetz verlangt, das Nachrangprinzip anzuwenden, wenn eine anderweitige Bedarfsbefriedigung möglich (und abgesichert!) ist, sehen die „Empfehlungen“ den Nachrang als gegeben, wenn „andere Ursachen“ für den vorhandenen Bedarf in Betracht kommen. Damit wird gleich zu Beginn der Prüfung des Anspruchs der Weg zur angemessenen Hilfe in der besonderen Situation der Betroffenen versperrt („Nachrangigkeit der Wohnungslosenhilfe“), weil es gar nicht zur korrekten Ermittlung des speziell nach §§ 67 ff. zu befriedigenden Bedarfs kommt.
3. Bei der institutionellen Gestaltung des Hilfeprozesses wird eine kommunale Kompetenz in Anspruch genommen, die weder mit den allgemeinen Gestaltungsprinzipien des geltenden Sozialrechts noch den speziellen Organisationsvorgaben der §§ 67 ff. und des § 75 (bezogen auf die institutionalisierte Wohnungslosenhilfe der freien Träger) vereinbar ist.
4. Durch Verneinung der Eigenständigkeit der Ansprüche aus §§ 67 ff. werden die kommunalen Sozialhilfeträger von ihrer Leistungsverpflichtung „befreit“. Es wird eine völlig hinreichende Leistungsverantwortung anderer Sozialleistungsträger behauptet, die aber für den nach den §§ 67 ff. bestehenden Bedarf nicht besteht. Dies wird mehr oder weniger unausweichlich zur Verweigerung notwendiger Hilfen führen, ganz entgegen dem gesetzgeberischen Willen, der 1974 zur Reform des § 72 geführt hat. Mit dieser Reform sollte durch einen Leistungsanspruch ausdrücklich die Jahrzehnte mit dem Hinweis auf andere Hilfeangebote geübte Hilfeverweigerung auf kommunaler Ebene beendet werden.
5. Der Versuch, die Hilfeverweigerung durch Verpflichtung anderer Leistungsträger in „Kooperationsvereinbarungen“ aufzufangen, ist untauglich, sowohl praktisch (der Kooperationsaufwand für ein letztendlich im kommunalen Aufgabenbereich randständiges Problem erscheint unangemessen hoch) als auch rechtlich. Die Sozialhilfeträger sind zu Leistungen nach §§ 67 ff. verpflichtet, die nach Auffassung des Städtetags einzubeziehenden Träger haben Leistungen mit ganz anderen „Profilen“ zu erbringen und sind aufgrund ihrer gesetzlichen Verpflichtungen nicht bereit und auch nicht berechtigt, die Aufgaben der Sozialhilfeträger sozusagen „mit zu übernehmen“.

6. Außerordentlich bedenklich ist die geplante „Totalerfassung“ der Hilfesuchenden, die es ihnen nicht ermöglichen würde – höchstens unter Verzicht auf jede Hilfe – „nur“ Teile des Leistungsangebots und dabei ganz besonders die Hilfen nach §§ 67 ff. zu beanspruchen. Hier haben die „Empfehlungen“ deutliche Parallelen zu den gerade in der Wohnungslosenhilfe unrühmlichen „Besserungsvorstellungen“ aus früheren Jahrzehnten, die vom Bundesverfassungsgericht als mit dem Grundgesetz unvereinbar gerügt wurden.

Wie bereits mehrfach angedeutet folgt aus den Kritikpunkten, dass bei Umsetzung des Konzepts auf der kommunalen Ebene damit zu rechnen ist, dass wohnungslose Menschen wieder verstärkt bei ihren sozialen Schwierigkeiten ohne angemessene Hilfe bleiben. Die rechtlichen Bedenken gegen das Konzept sind erheblich, es werden kommunale Gestaltungsspielräume beansprucht, die die Städte als örtliche Sozialhilfeträger nicht haben und die vor allem für die Hilfesuchenden in hohem Maße nachteilig sind. Notwendig ist es deshalb, ein Hilfefkonzept zu entwickeln,

- **das bei der konkreten, den Anspruch aus den §§ 67 ff. auslösenden Situation beginnt – das sind die mit den besonderen Lebensverhältnissen der Wohnungslosigkeit verbundenen sozialen Schwierigkeiten – und**
- **das die Vorgaben des Gesetzes, nämlich „abzuwenden (dies umfasst die Prävention bei drohendem Wohnungsverlust), zu beseitigen, zu mildern oder Verschlimmerung zu verhüten“ umsetzt.**

Dabei umfasst es der Hilfeauftrag auch – wie in der Durchführungsverordnung beschrieben –, die Hilfesuchenden bei der Inanspruchnahme anderer Sozialleistungen zu unterstützen, denn die Probleme dabei gehören zu den sozialen Schwierigkeiten. Aber es ist mit dem Gesetz unvereinbar, den Hilfeanspruch auf diesen Punkt zu reduzieren („Brückenfunktion“). Dies tun aber letztendlich die „Empfehlungen“. Da mit der Umsetzung der „Empfehlungen“ eine generelle Nichtbeachtung gesetzlicher Vorgaben einhergehen würde, erscheint – sofern die Städte vor allem dem hier behandelten Teil folgen - das Eingreifen des Sozialministeriums zur Überwachung der Gesetzmäßigkeit geboten.