

3. Existenzielle Notlagen

Die Idee einer Kindergrundsicherung: Zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Prof. Dr. Clarita Schwengers

Kinder sind in erster Linie Kinder, ob arm oder reich. Deshalb soll der Lebensunterhalt aller Kinder durch eine einzige Sozialleistung gedeckt werden, mit denen der Lebensunterhalt der Kinder und ihre Teilhabe am Leben in der Gesellschaft gesichert ist. Das ist die charmante Idee der sog. Kindergrundsicherung.

Inhalt

I.	Aktuelle Situation	105
II.	Bisherige Reformen	106
III.	Konzepte einer Kindergrundsicherung	107
IV.	Eckpunkte einer Kindergrundsicherung und Referentenentwurf	109
	1. Bürokratieabbau durch Leistungsbündelung	109
	2. Verbesserte Inanspruchnahme	110
	3. Armutsbekämpfung	111
	4. Umfassender Leistungsausgleich	112
	5. Personenkreis	112
	6. Rechtsstellung des Kindes	114
	7. Verhältnis zu anderen Sozialleistungen	115
V.	Ergebnis	116

I. Aktuelle Situation

Aktuell sieht die Situation jedoch anders aus: So gibt es nach dem 9. Familienbericht des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) aus dem Jahr 2021 ca. 150 familienbezogene Maßnah-

men.¹ Problematisch ist diese unübersichtliche und intransparente Situation insbesondere für Familien, die über wenig Einkommen verfügen und bei denen die vielfältigen, ihnen zustehenden Leistungen nicht ankommen. Wie groß die Zahl dieser Haushalte ist, die in sog. verdeckter Armut leben, lässt sich nicht eindeutig ermitteln. Verschiedene Studien, die im Zeitraum zwischen 2012 und 2018 veröffentlicht wurden, schätzten die Dunkelziffer, also den Anteil der Anspruchsberechtigten ohne Arbeitslosengeld-II-Bezug an allen als anspruchsberechtigten simulierten Haushalten, auf zwischen rund 33 % und 45 %.² Ursachen können sein, dass sie sie nicht kennen, dass bürokratische Hürden bestehen (z. B. Antragserfordernisse, Nachweispflichten, mangelnde Sprachkenntnisse), Scham und Stigmatisierung oder die Kurzzeitigkeit oder geringe Höhe der Sozialleistungen.³ Denkbar ist auch, dass die Familien bei zueinander im Vor- und Nachrangverhältnis stehenden Sozialleistungen zwischen den Behörden hin- und verwiesen werden. Mitunter wollen Eltern auch nicht von Leistungen der Existenzsicherung leben, gerade wenn sie ihren eigenen Bedarf decken können und nur wegen der Bedarfe ihrer Kinder hilfebedürftig nach dem SGB II werden.

II. Bisherige Reformen

Diese Problematik hatte der Gesetzgeber durch die Einführung des sog. Kinderzuschlags nach §§ 6a f. BKGG zu lösen versucht. Ihn können Familien mit geringem Einkommen zusätzlich zum Kindergeld und Wohngeld beziehen. Er wird von der Familienkasse in einkommensabhängiger Höhe, max. 250 € monatlich, ausbezahlt. In den Jahren nach seiner Einführung zeigte sich, dass er nur wenige Familien erreichte und dass Familien mit

-
- 1 BMFSFJ, Neunter Familienbericht – Eltern sein in Deutschland, BT-Drs. 19/27200, 456.
 - 2 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Strengmann-Kuhn u. a. und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drs. 19/2804, 10 unter Berufung auf Auswertungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).
 - 3 Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit GmbH (IZA), Dokumentation des wissenschaftlichen Workshops „Forschungsfragen für die Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung“, Dez. 2021, S. 19 m.w.N., https://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/SharedDocs/Downloads/Berichte/dokumentation-workshop-forschungsfragen-armuts-reichtumsberichterstattung.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (letzter Abruf: 8.4.2023).

geringem Anspruch auf Kinderzuschlag auf diesen verzichten. Er wurde gänzlich versagt, wenn er nicht ausreichte, um Hilfebedürftigkeit der Familie nach dem SGB II zu beseitigen. Auch Kinder von Alleinerziehenden profitierten anfangs kaum vom Kinderzuschlag, da der Kindesunterhalt bzw. der Unterhaltsvorschuss den Kinderzuschlag in voller Höhe minderte, so dass der Anspruch entfiel. In weiteren Reformen des Kinderzuschlags wurden diese Probleme angegangen, insbesondere indem ein begrenztes Wahlrecht zwischen Kinderzuschlag und SGB II- bzw. SGB XII-Leistungen eingeführt bzw. ausgebaut wurde,⁴ indem das monatliche Hin- und Herverweisen zwischen den Leistungssystemen eingeschränkt wurde (vgl. § 12a S. 2 SGB II)⁵ und indem das Kindeseinkommen nicht mehr vollständig, sondern nur noch zu 45 % angerechnet wurde, um die Familien mit alleinerziehenden Elternteilen in den Kinderzuschlag einzubeziehen.⁶

III. Konzepte einer Kindergrundsicherung

Doch auch nach diesen Reformen blieb der Kinderzuschlag in seiner Wirkung begrenzt. Im Jahr 2022 erreichte er 727.843 Kinder in 292.844 Familien.⁷ Parallel dazu entwickelte sich im gesellschaftlichen und politischen Raum der Wunsch nach einer einheitlichen Kindergrundsicherung als eine Sozialleistung, die die bestehenden Sozialleistungen bündelt und künftig unbürokratisch die Bedarfe aller Kinder quasi „aus einer Hand“ deckt. Weitere Anliegen sind eine Erhöhung der existenzsichernden Leistungen für Kinder⁸ sowie die Abschaffung der ungleichen staatlichen För-

4 Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (EGRBEG), v. 24.3.2011 BGBl. I 2011 453; anschließend im Folgenden Starke-Familien-Gesetz v. 29.4.2019, BGBl. I 2019 530.

5 Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (EGRBEG), BGBl. I 2011 453.

6 Starke-Familien-Gesetz v. 29.4.2019, BGBl. I 2019 530.

7 Bundesagentur für Arbeit, Statistik, Familienkasse Direktion, Kindergeld /Kinderzuschlag, Jahreszahlen 2021, Kinderzuschlag (KiZ) Tabelle 1.4 Zahl der Bezieher und deren Kinder Bund Dezember 2021, https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/202112/famka/famka-jz/famka-jz-d-0-202112-pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (letzter Abruf: 8.4.2023).

8 Deutscher Caritasverband, Kinder vor Armut bewahren – Eckpunkte einer Kindergrundsicherung, S. 3, <https://www.caritas.de/fuerprofis/stellungnahmen/18-12-2022-kinder-vor-armut-bewahren--eckpunkte-einer-kindergrundsicherung> (letzter Abruf: 8.4.2023).

derung von Kindern im Bürgergeldbezug, von Kindern in Familien mit mittleren Einkommen und von Kindern in Familien mit Gut-oder Spitzenverdienern.⁹ Es entstanden unterschiedliche Modelle einer Kindergrundsicherung-.¹⁰ So fordert z. B. das bereits im Jahr 2019 gegründete „Bündnis Kindergrundsicherung“¹¹, dem inzwischen 19 Verbände sowie unterstützende Wissenschaftler angeschlossen sind, eine Bündelung eines Großteils der Familienleistungen zu einer Kindergrundsicherung in Höhe des maximalen Entlastungsbetrags durch das steuerliche Kinderexistenzminimum für alle Kinder.¹² Doch es gibt auch weniger weitgehende Modelle, wie z. B. das Teilhabegeld der Bertelsmann Stiftung,¹³ die das z. B. Wohngeld und die Bedarfe für das Wohnen nicht in diese einheitliche Sozialleistung einbezieht, so dass sie entsprechend niedriger ausfällt. Den Vorschlägen ist überwiegend gemein, dass sich die Kindergrundsicherung in einen einkommensabhängigen und einen einkommensunabhängigen Teil aufsplittet. Vereinzelt wird auch eine komplett einkommensunabhängige, also bedingungslose Kindergrundsicherung vorgeschlagen, um damit zugleich Ungeheimtheiten beim Unterhaltsvorschuss zu beheben.¹⁴ Kernelement vieler Konzepte der Kindergrundsicherung ist zudem die Forderung nach einer bedarfsgerechteren Ermittlung des Kinderexistenzminimums und damit nach höheren Leistungen für Kinder im Bezug von Bürgergeld oder Sozialhilfe.

9 Während das Kindergeld im Jahr 2023 nur 250 € pro Kind beträgt, ist aufgrund des progressiven Steuertarifs bei Familien mit hohem Einkommen eine steuerliche Entlastung von bis zu 354 € monatlich möglich.

10 Etwa DGB, Kindergrundsicherung: „Geringverdienende unterstützen – soziale Teilhabe für alle Kinder ermöglichen!“, <https://www.dgb.de/downloadcenter/++co++042b0200-9507-11ea-a727-52540088cadaDGB> (letzter Abruf: 8.4.2023).

11 Bündnis Kindergrundsicherung, Kinder brauchen mehr! Unser Vorschlag für eine Kindergrundsicherung, http://www.kinderarmut-hat-folgen.de/download/Konzept_Kindergrundsicherung_2023.pdf (letzter Abruf: 13.2.2023).

12 Zum Konzept des Bündnis Kindergrundsicherung s. auch erläuternd Liebert/von zur Gathen SozSich 2019, 141. Kritisch hier zu den Aspekten der Armutsbekämpfung, zum einheitlichen Betrag über alle Altersklassen und zur alleinigen Fokussierung auf junge Menschen losgelöst von ihren Eltern Butterwege SozSich 2019, 147, 149 ff.

13 Bertelsmann-Stiftung, Neue finanzielle Leistung: Das Teilhabegeld für Kinder und Jugendliche, <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/familie-und-bildung-politik-vom-kind-aus-denken/projektthemen/neue-existenzsicherung-fuer-kind-und-jugendliche-1-3> (letzter Abruf: 13.2.2023).

14 Vgl. Schmidt, ZRP 2018, 145, der eine bedingungsloses Kindergrundeinkommen in Höhe des Mindestunterhalts vorschlägt.

IV. Eckpunkte einer Kindergrundsicherung und Referentenentwurf

Die Idee einer Kindergrundsicherung ist von den politischen Parteien aufgegriffen und in unterschiedlicher Weise übernommen¹⁵ sowie im Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung als Vorhaben festgeschrieben worden.¹⁶ Das federführende BMFSFJ hat Anfang des Jahres 2023 Eckpunkte vorgelegt.¹⁷ Im Kern soll es sich bei der künftigen Kindergrundsicherung um eine Sozialleistung handeln, die einen einkommensabhängigen Garantiebetrags für alle Kinder (in Nachfolge zum bisherigen Kindergeld in Höhe von zunächst einheitlich 250 € monatlich) mit einem einkommensabhängigen Zusatzbetrag (für Kinder aus Familien ohne oder mit geringem Einkommen) kombiniert. Sie soll von einer Behörde, der bisherigen Familienkasse, ausbezahlt werden. Nachdem eine interministerielle Arbeitsgruppe, die seit März 2022 tagte,¹⁸ ihre Arbeit abgeschlossen hatte und Streitigkeiten über den Umfang des zur Verfügung stehenden Budgets für diese Reform in der Bundesregierung beigelegt worden waren, legte das federführende Ministerium Ende August einen Referentenentwurf vor.

Schon die Eckpunkte, v.a. aber der Referentenentwurf lassen befürchten, dass das Konzept einer Kindergrundsicherung hinter seinem Anspruch zurückbleibt. Dies soll nun anhand von einigen Zielen verdeutlicht werden, die mit der Kindergrundsicherung verfolgt wurden.

1. Bürokratieabbau durch Leistungsbündelung

Ziel war es, durch eine Bündelung von Leistungen weniger Bürokratie zu erzeugen. So ist vorgesehen, das Kindergeld, die steuerlichen Kinderfreibeträge, die Leistungen für Kinder nach dem SGB XII, SGB XII und den Kinderzuschlag sowie Teile des Bildungs- und Teilhabepakets zu bündeln

15 Antrag der Abgeordneten Baerbock u.a. und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Faire Chancen für jedes Kind -Kindergrundsicherung einführen, BT-Drs. 19/14326; Antrag der Abgeordneten Müller (Potsdam) u.a. und der Fraktion DIE LINKE, Kinderarmut überwinden, Kindergrundsicherung einführen, BT-Drs. 19/17768.

16 Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen SPD, Grünen und FDP, S. 5, 78 f.

17 Die Eckpunkte sind zum Zeitpunkt der Erstellung des Beitrags noch nicht veröffentlicht.

18 BMFSFJ, Interministerielle Arbeitsgruppe Kindergrundsicherung konstituiert sich, <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/interministerielle-arbeitsgruppe-kindergrundsicherung-konstituiert-sich-194724> (letzter Abruf: 8.4.2023).

und in die Zuständigkeit der Familienkasse, künftig „Familienservice“, zu überführen. Die Sozialleistungen Wohngeld, Unterhaltsvorschuss und Ausbildungsförderung sollen daneben erhalten bleiben. Während in den Eckpunkten noch eine einheitliche Leistung mit zwei Bestandteilen vorgesehen war, setzt sich die Kindergrundsicherung nach dem Referentenentwurf künftig aus mehreren Leistungen mit unterschiedlicher Anspruchsinhaberschaft zusammen: Dem Kindergarantiebtrag (vormals Kindergeld), dem Kinderzusatzbetrag und den Leistungen für Bildung und Teilhabe.

Im Hinblick auf das Ziel, Bürokratie abzubauen, ist zunächst festzustellen, dass der bürokratische Aufwand für die Familien, die bislang lediglich das Kindergeld beziehen, unverändert bleibt. Wer bislang zusätzlich zum Kindergeld auf das Wohngeld und den Kinderzuschlag angewiesen war, wird auch künftig neben der Familienkasse zur Wohngeldbehörde gehen müssen, auch wenn inhaltlich die beiden Leistungen der Familienkasse zusammengeführt werden. Hier entfällt allenfalls das zweite Antragsverfahren. Zwar ist auch in der Kindergrundsicherung ein pauschalierter Betrag für die Wohnkosten enthalten. Doch ist fraglich, inwieweit dessen Höhe ausreicht, um Wohngeld zu vermeiden. Denn das würde bedeuten, dass die Anzahl der Bezieherinnen und Bezieher von Wohngeld sinken könnte. Deren Anstieg infolge der jüngsten Wohngeldreform wird jedoch von der aktuellen Bundesregierung gefeiert, der damit möglicherweise zunichte gemacht würde.

Familien indes, die bislang ausschließlich von Leistungen nach dem SGB II gelebt haben, werden künftig oftmals weiterhin zusätzlich zur Kindergrundsicherung, die sie von der Familienkasse erhalten, auch Leistungen beim Jobcenter beantragen müssen. Denn einige Teile des bisherigen Bürgergelds, z. B. nicht pauschalisierte Elemente des Bildungs- und Teilhabepakets oder Bedarfe für Unterkunft und Heizung, die über die in der Kindergrundsicherung enthaltenen Wohnkostenpauschale hinausgehen, weiterhin über von den Ländern zu bestimmende Stellen oder über die Jobcenter im Rahmen der Elternbedarfe abgedeckt werden müssen.

2. Verbesserte Inanspruchnahme

Ein weiteres Ziel der Kindergrundsicherung ist die verbesserte Inanspruchnahme der Sozialleistungen für Kinder und Jugendliche. In diesem Punkt ist die weitgehend einheitliche Verortung der Kindergrundsicherung bei

der Familienkasse durchaus sinnvoll, wenn jede Familie ohne Angst vor Stigmatisierung Kindergrundsicherung beantragt, die dann je nach Einkommen unterschiedlich hoch ausfällt. Auch die Idee einer digitalen Antragstellung unter automatisiertem Datenabgleich mit anderen Behörden ist diesem Ziel zuträglich. Insofern wäre durch die Kindergrundsicherung tatsächlich vielen Familien geholfen, die aktuell in sog. verdeckter Armut leben, weil sie höhere Leistungen des Jobcenters wegen bürokratischer Hürden oder aus Angst vor Stigmatisierung nicht geltend machen. Allerdings wird es auch künftig die Familien geben, die ergänzend auf Leistungen nach dem SGB II angewiesen sein werden, etwa bei den Bedarfen für Unterkunft und Heizung oder Mehrbedarfen.¹⁹ Insofern bleiben auch hier ggf. Personengruppen bestehen, die aus den anfangs dargestellten Gründen evtl. nicht alle ihnen zustehenden (bedarfsdeckenden) Leistungen in Anspruch nehmen werden. Problematisch erscheint in diesem Zusammenhang auch die geplante Neuregelung im SGB II, dass bei Kindern, für die ihre Eltern den Kindergarantiebtrag (bislang Kindergeld) erhalten, vermutet wird, dass die Bedarfe gedeckt sind. Zudem birgt auch das geplante gesonderte Antragsverfahren im SGB II für diese Kinder die Gefahr, nicht alle zustehenden Leistungen in Anspruch zu nehmen.

3. Armutsbekämpfung

Neben der Bekämpfung der verdeckten Armut hat die Kindergrundsicherung auch zum Ziel, mittels einer Neubemessung der Kinderregelbedarfe die Leistungen für Kinder zu verbessern. Hier ist zunächst festzustellen, dass höhere Kinderregelbedarfe nicht nur den Familien zugutekommen, die den Zusatzbetrag im Rahmen der Kindergrundsicherung erhalten. Denn höhere Regelbedarfe fließen in den von der Bundesregierung beschlossenen Existenzminimumsbericht²⁰ ein und erhöhen dadurch das steuerliche Kinderexistenzminimum. Sie führen damit zu steuerlichen Mindereinnahmen des Staates bei Familien mit höherem Einkommen. Das steuerliche Kinderexistenzminimum hat überdies Einfluss auf die Höhe des Mindest-

¹⁹ Dazu s.o. unter 1.

²⁰ Vgl. den von der Bundesregierung am 2.11.2022 beschlossenen Bericht des BMF über die Höhe des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2024 (14. Existenzminimumsbericht), S. 10 ff., https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Steuern/14-existenzminimumbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=7 (letzter Abruf: 8.4.2023).

unterhalts des Kindes (§ 1612a Abs. 1 S. 2 BGB), nach dem sich wiederum die Höhe des Unterhaltsvorschusses bestimmt (§ 2 Abs. 1 S. 1 UnterhVG). Entsprechend hohe Staatsausgaben sind mit der Erhöhung der Regelbedarfe verbunden. Letzteres mag dann auch der Grund dafür sein, dass im Hinblick auf eine Neubemessung der Kinderregelbedarfe in einem ersten Schritt nur eine Anpassung der sog. Verteilungsschlüssel bzgl. der Ausgaben in den Familienhaushalten in den Abteilungen für Strom und Instandhaltung bzw. Haushaltseinrichtung vorgesehen ist. Da diese Anpassungen sich voraussichtlich nur in geringem Maße auf die Höhe der Regelbedarfe auswirken werden und zugleich zu niedrigeren Regelbedarfen der Eltern führen würden, ist das Ziel der Armutsbekämpfung bei Familien, die jetzt schon von Bürgergeld leben, nicht erfüllt. Damit auch diese Familien von der Kindergrundsicherung profitieren, wären Verbesserungen im Verfahren der Bemessung der Kinderregelsätze unerlässlich. Dies könnte z. B. durch die Festlegung einer anderen Referenzgruppe als die derzeitigen unteren 20 % der nach ihrem Einkommen geschichteten Haushalte der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (§ 4 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 RBEG 2021) geschehen.

4. Umfassender Leistungsausgleich

Ein letztes erklärtes Ziel des BMFSFJ ist es, über die Kindergrundsicherung einen umfassenden Familienleistungsausgleich herzustellen. Dies wäre erreicht, wenn der Garantiebetrags der Kindergrundsicherung der maximalen steuerlichen Entlastung pro Kind entsprechen würde. Allerdings ist die Erhöhung des Garantiebetrags der Kindergrundsicherung, aktuell des Kindergeldes, sehr kostenintensiv, da alle Familien von ihr profitieren würden. Insofern wird dieses Ziel auch bislang nur perspektivisch genannt, aber aktuell auch in den Eckpunkten noch nicht umgesetzt.

Über die eigenen Ziele der Bundesregierung (BMFSFJ) hinaus lässt sich die Kindergrundsicherung an weiteren Kriterien messen:

5. Personenkreis

Für die Reichweite einer Kindergrundsicherung ist relevant, wem diese Leistungen zu Gute kommen sollen. Während anfänglich insbesondere junge Menschen im Rechtskreis des SGB II und SGB XII im Blick waren,

ist umstritten, ob die Kindergrundsicherung auch Kinder aus dem Asylbewerberleistungsgesetz erreichen soll. Sie erhalten bislang kein Kindergeld. Das würde das Ziel unterstützen, alle Kindereinzubeziehen und niemanden außen vor zu lassen. In der Regierungskoalition fand sich hierzu jedoch kein Konsens, so dass diese Kinder auch nach dem Referentenentwurf keine Kindergrundsicherung erhalten sollen.

Eine im Reformprozess viel beachtete Gruppe sind weiterhin die im Ausland lebenden Kinder von ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in Deutschland. Für sie erhalten ihre Eltern auch bislang schon Kindergeld. Erklärtes Ziel des Ministeriums ist es, diesen Familien weiterhin den einkommensunabhängigen Betrag der Kindergrundsicherung zukommen zu lassen, nicht jedoch zusätzlich den einkommensabhängigen Zusatzbetrag. Das ist insofern – unabhängig von finanziellen Erwägungen – plausibel, da wenn die Kindergrundsicherung den notwendigen Lebensunterhalt sichern soll, die Bedarfe dieser Kinder sich an den Verhältnissen im Herkunftsland orientieren müssten und diese wiederum aufwändig zu ermitteln wäre. Allerdings war bislang auch der Kinderzuschlag eine ins EU-Ausland exportierfähige Familienleistung.²¹ Der Grund dafür ist, dass der Kinderzuschlag eine Pauschale ist, die mit steigendem Einkommen abgeschmolzen wird. Indes sind die derzeitigen Leistungen für Kinder nach dem SGB II, SGB XII und AsylbLG-Leistungsbezug als bedarfsabhängige Leistungen nicht exportierfähig.²² Wenn die Exportierfähigkeit des einkommensabhängigen Zusatzbeitrags vermieden werden soll, stellt ihn dies vor große Herausforderungen: So müsste es einerseits gelingen, die gewollt einheitliche Leistung der Kindergrundsicherung in zwei rechtlich selbständige Sozialleistungen zu unterteilen, von denen eine als Familienleistung exportierfähig bleibt und die andere als bedarfsabhängige nicht. Wenn hingegen das nicht gelingt, würden entweder alle im Ausland lebenden Kinder von in Deutschland tätigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer die komplette Kindergrundsicherung erhalten – mit den dargestellten finanziellen und verwaltungsaufwändigen Folgen. Oder wenn es eine einheitliche bedarfsabhängige Leistung wäre, würde die Exportierfähigkeit komplett entfallen. Das würde möglicherweise in Bezug auf das Ziel, europäische Arbeitskräfte zu Bekämpfung des Fachkräftemangels in Deutschland zu halten oder sie dafür zu gewinnen, von Relevanz sein.

Vor diesem Hintergrund erscheint die nun im Referentenentwurf vorgese-

21 BSG NZS 2023, 177 (180) = BeckRS 2022, 5200.

22 Kingreen, S. 15 f.

hene Aufsplittung der Kindergrundsicherung in mehrere selbständige Sozialleistungen nachvollziehbar.

6. Rechtsstellung des Kindes

Zu prüfen wäre auch, wie sich die neue Kindergrundsicherung auf die Rechtsstellung des Kindes auswirkt. Hierzu ist zunächst auf die Anspruchsinhaberschaft einzugehen²³: Nach aktuellem Recht hat das Kind selbst einen Anspruch auf Leistungen zur Sicherung seines Lebensunterhalts nach § 19 Abs. 1 S. 1 bzw. 2 SGB II, § 27 SGB XII oder § 1 AsylbLG. Die Eltern hingegen haben Anspruch auf den Kinderzuschlag und das Kindergeld. Nach den zunächst in den Eckpunkten dargelegten Vorstellungen des BMFSFJ sollte die Inhaberschaft für die Kindergrundsicherung allein bei den Eltern liegen, zumindest bis zum Auszug des volljährigen Kindes. Dies wäre nicht nur aus kinderrechtlicher Perspektive problematisch. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts besteht ein grundrechtlich geschützter Anspruch eines jeden Grundrechtsträgers auf Sicherstellung des menschenwürdigen Existenzminimums gegen den Staat aus Art. 1 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG,²⁴ also eben auch der Kinder. Diese Rechtsposition würde den Kindern und Jugendlichen durch die Reform verloren gehen.²⁵ Insofern ist es zu begrüßen, dass nach dem Referentenentwurf das Kind Anspruchsinhaber bzgl. des Kinderzusatzbetrags ist und zudem die Ansprüche nach dem SGB II und SGB XII als Auffangsystem erhalten bleiben.

Von Relevanz ist in diesem Zusammenhang zudem die steuerrechtliche Situation von Familien. So sind Eltern nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts berechtigt, die Ausgaben, die sie für den Lebensunterhalt und die Betreuung und Erziehung ihrer Kinder leisten, steuerlich abzusetzen. Nach aktueller Rechtslage ist das den Eltern zustehende Kindergeld eine Vorauszahlung auf die Steuererstattung. Wenn indes die Anspruchsinhaberschaft für die Kindergrundsicherung auf das Kind übergehen würde, wäre diese Verrechnung nicht mehr möglich. Es bestünde dann die Gefahr, dass der Staat den Lebensunterhalt dieser Kinder mehrfach finanzieren könnte, einmal über die Steuerersparnis bei den Eltern und

23 Zum Ganzen eingehend Schwengers info also 2023, 99 ff.

24 BVerfG NJW 2010, 505 (507) = BeckRS 2010, 109647.

25 Nach Kingreen, S. 15 f. ließe sich durch eine Anspruchsinhaberschaft des Kindes auch die Exportierfähigkeit der Kindergrundsicherung ausschließen.

einmal über die Kindergrundsicherung bei den Kindern. Es bleibt eine Herausforderung für den Gesetzgeber, diese Problematik zu lösen, ohne das grundrechtlich garantierte Recht des Kindes auf Sicherstellung seines Existenzminimums zu unterlaufen. Vor diesem Hintergrund scheint die in den Eckpunkten vorgesehene Aufsplittung der Leistung eine tragfähige Lösung zu sein.

7. Verhältnis zu anderen Sozialleistungen

Von Relevanz ist aber auch das Verhältnis der Kindergrundsicherung zu weiteren kindbezogenen Leistungen. Das BMFSFJ beabsichtigte in seinen Eckpunkten, den Garantiebetrag der Kindergrundsicherung künftig vollständig beim Kind zu belassen. Dies ist für Kinder relevant, die bislang Leistungen des Jobcenters oder des Sozialamts bezogen haben. So wird nach aktueller Rechtslage das derzeitige Kindergeld im Rahmen des Bürgergelds insoweit auf die Kinderbedarfe leistungsmindernd angerechnet, als es zur Deckung seiner Bedarfe braucht. Wenn es -aufgrund weiteren eigenen Einkommens – seine Bedarfe übersteigt, wird es zusätzlich zur Deckung der elterlichen Bedarfe verwendet. Wenn diese Rechtsfolge entfällt, stärkt dies seine Position in der Familie und die Familie insgesamt.

Für die Kinder, die bislang Kinderzuschlag bezogen haben, ist hingegen vor allem relevant, wie der Kindesunterhalt und der auch künftig erhalten bleibende Unterhaltsvorschuss in Zukunft als Einkommen berücksichtigt werden. Hier gab es unterschiedliche Regelungen im SGB II und SGB XII einerseits und beim Kinderzuschlag andererseits. Während im SGB II und SGB XII der Kindesunterhalt bislang in voller Höhe leistungsmindernd berücksichtigt wurde, wurde er beim Kinderzuschlag zuletzt nur knapp zur Hälfte angerechnet. Durch diese Regelung wurde sichergestellt, dass auch Alleinerziehendenhaushalte von dem Kinderzuschlag profitierten (s.o.). Wenn künftig das Kindeseinkommen bei der Kindergrundsicherung in voller Höhe angerechnet würde, würden einige Kinder, die aktuell den Kinderzuschlag beziehen, künftig keinen Anspruch auf seinen Nachfolger, dem einkommensabhängigen Zusatzbetrag haben. Dies wäre insbesondere für Alleinerziehende eine Schlechterstellung. Zu begrüßen ist daher, dass der Referentenentwurf die für die Familien günstigere Variante einer Anrechnungsrate von 45 % vorsieht.

V. Ergebnis

Die Eckpunkte und der Referentenentwurf des BMFSFJ zur Einführung einer Kindergrundsicherung bleiben hinter den Erwartungen zurück. Eine große Chance der Kindergrundsicherung liegt darin, Kinder in Familien zu erreichen, die aktuell ein Einkommen unterhalb des Grundsicherungsniveaus haben oder etwas darüber und keine Sozialleistungen beziehen. Damit würde es gelingen, Familien aus der verdeckten Armut zu holen. Ob es durch die aktuell vorgesehene Bündelung der Leistungen tatsächlich gelingt, den Zugang insgesamt zu verbessern, bleibt zweifelhaft. So bleiben die bürokratischen Hürden für Familien, die weiterhin auf nicht pauschalierbare Leistungen angewiesen sind, bestehen. Auch der Aufbau einer neuen Behörde bei den Familienkassen, die bislang keine Bedarfsprüfung vorgenommen haben, lässt befürchten, dass die Bedarfe der Familien zumindest übergangsweise nicht angemessen gedeckt werden. Die eigene Rechtsstellung der jungen Menschen im Hinblick auf die Sicherung ihres Existenzminimums muss auch künftig gewahrt werden. Der größte Nachholbedarf liegt allerdings bei der bislang kaum vorgesehenen Erhöhung des kindlichen Existenzminimums. Ohne eine solche bleibt die Kindergrundsicherung für einkommensarme Familien ein leeres Versprechen.

Literatur

- Butterwegge, Christopher: Kindergrundsicherung auf dem Prüfstand – Geeignetes Konzept zur Armutsbekämpfung oder familienpolitischer Irrweg?, *SozSich* 2019, 147 ff.
- Kingreen, Thorsten: Europarechtliche Prüfung des Teilhabegelds für Kinder und Jugendliche- Rechtsgutachten für die Bertelsmann Stiftung, 2017, online verfügbar unter <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/publications/publication/did/europarechtliche-pruefung-des-teilhabegelds-fuer-kinder-und-jugendliche> (letzter Abruf 19.3.2023)
- Liebert, Jana/Gathen, v.z., Marion: Das Modell der Kindergrundsicherung, *SozSich* 2019, 141 ff.
- Schmidt, Christopher: Grundeinkommen für Kinder statt Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz?, *ZRP* 2018, 145 ff.
- Schwengers, Clarita: Eltern oder Kind? – Wer hat Anspruch auf eine Kindergrundsicherung? *info also* 2023, 99 ff.

Wohnungsnotfallhilfe und Housing First – zur Gesetzeslage in Deutschland

Prof. Dr. Falk Roscher

Kaum ein Thema wurde im Kontext der Wohnungslosenhilfe zuletzt intensiver diskutiert als Housing First. Dabei ist der Ansatz alles andere als unproblematisch, gerade unter Berücksichtigung der Rahmenbedingungen des deutschen Rechts. Der Verfasser des vorliegenden Beitrags, ehemals Rektor der Hochschule für Sozialwesen (HfS), bringt Licht ins Dunkel. Sein Beitrag ist mit umso mehr Sachkenntnis verfasst, als er nicht nur Autor diverser Fachveröffentlichungen, sondern auch Mitglied des Fachausschusses Sozialrecht der BAG Wohnungslosenhilfe ist.

Inhalt

I.	Einleitung	117
II.	Wohnungsnotfallhilfe nach den §§ 67 ff. SGB XII	122
	1. Voraussetzungen	122
	2. Verfassungsrechtlicher Bezug im Unterschied zu HF	124
	3. Bearbeitung von Hintergrundproblemen statt Konstruktion von „Multiproblemfällen“	125
	4. Zusammenfassung zu „Philosophie und Werten“	126
III.	Housing First als „Weiterentwicklung“ der gesetzlichen Wohnungsnotfallhilfe?	127
	1. Eingeschränkter emanzipatorischer Ansatz	127
	2. Fehlender Rechtsanspruch auf Hilfe	128
	3. Kein rationales und generalisiertes Verfahren der Auswahl der „schweren“ Fälle	132
	4. Verbindung von Wohnangeboten mit „treatment“ und Einschränkung von Freiheit	133
	5. Housing First-Projekte verschärfen die Problematik	134
IV.	Housing First und die Rückkehr der Gespenster der Vergangenheit	135
V.	Emanzipatorische Wohnungsnotfallhilfe statt Housing First für „Multiptoblemfälle“	138
VI.	Konsequenzen der unterschiedlichen Philosophien	140

I. Einleitung

Die Wohnungsnotfallhilfe¹ hat ihre gesetzliche Grundlage in den §§ 67 bis 69 SGB XII sowie der Verordnung zur Durchführung der Hilfe (VO) und zwar für Leistungen zur Überwindung sozialer Schwierigkeiten, die mit besonderen Lebensverhältnissen (konkret mit Wohnungsnotfällen) verbunden sind (§ 67 SGB XII, § 1 Abs. 2 VO).

1 Zur Definition s. Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V., Position 2010.

Housing First (im Folgenden HF) ist ein in den USA seit den 1990er Jahren entwickeltes Hilfskonzept für bereits längere Zeit wohnungslose, auf der Straße lebende Menschen, deren Situation nicht durch die Wohnungslosigkeit allein gekennzeichnet ist, sondern durch Leiden vor allem psychischer Art. Kerngedanke des Konzepts ist es, dass diesen Menschen zu Beginn der Hilfe bedingungslos normaler Mietwohnraum zur Verfügung gestellt wird, wobei bedingungslos bedeutet, ohne jegliche Verpflichtung, an weiteren Unterstützungsangeboten („treatment“) teilnehmen zu müssen. Zwar wird Unterstützung regelmäßig für die ganze Breite der Problemlage angeboten, sie anzunehmen bleibt aber den Einzelnen überlassen. Entscheidend ist dabei, dass die Nicht-Inanspruchnahme keine Konsequenzen für den Fortbestand des Mietverhältnisses hat.² Als Hintergrund für diese Wertentscheidung wird auf das Menschenrecht auf Wohnen („housing a basic right for all people“)³ verwiesen. Dies ist der einzige juristische Anknüpfungspunkt des Konzepts in den USA. Es wurde entwickelt und ausgestaltet im Rahmen von unterschiedlich finanzierten Projekten ohne gesetzlich geregelte Individualansprüche potenzieller Teilnehmer.⁴ Empirisch betrachtet, sind Erfolge nicht nur in den USA, sondern auch für europäische Länder einschließlich Deutschland belegt, und zwar in Form einer längerfristigen Stabilisierung der Wohnsituation bei einer größeren Anzahl der Projektteilnehmer.⁵

Unabhängig von dieser Entwicklung wurde für die deutschen Wohnungsnotfallhilfe etwa seit Beginn der 2010er Jahre sowohl aus psychiatrischer Sicht als auch aus der stationären Wohnungslosenhilfe heraus

2 Einer der wichtigen Vertreter von HF in den USA, Sam Tsemberis, beschreibt unter der Überschrift „philosophy and values“ HF folgendermaßen: „The Pathways to Housing program [...] that is, people with psychiatric disabilities, co-occurring substance use disorders, a history of incarceration or violence, and other serious difficulties – and offers them immediate access to an independent apartment of their own, without requiring sobriety or participation in treatment as a condition for housing“, Tsemberis, S. 278.

3 Tsemberis, S. 278.

4 Wenn überhaupt kann in Projekten, die vor allem aus Bundeshaushaltsmitteln zeitlich und der Höhe nach befristet unterstützt werden, Hilfe geleistet werden, wobei insbesondere das Assertive Community Treatment (ACT) Grant Program vom Department of Health and Human Services Substance Abuse and Mental Health Services Administration bei HF eine wichtige Rolle spielt, z.B. für 2023 unter <https://www.grants.gov/web/grants/view-opportunity.html?oppId=342907> (letzter Abruf 24.3.2023).

5 Dazu mit ausführlichen Nachweisen zu den Projekten in Europa, vgl. Busch-Geertsema, in: Daßler, S. 143 (148). Für Deutschland ist zu nennen Gerull 2021.

von den Sozialhilfeträgern vermehrt der Wohnungsnotfall in einen „psychiatrischen Kontext“⁶ gestellt. Stichworte dafür sind „Mehrfachproblemlagen“, „Multiproblemfall“, „Menschen mit besonderem Unterstützungsbedarf“ u.ä., wobei oft die Suchtproblematik gemeint ist.⁷ Damit verbunden ist ausdrücklich⁸ oder auch nur unterschwellig die Frage, ob eine Orientierung einer Wohnungsnotfallhilfe primär an der sozialen Lage der Wohnungslosen richtig ist, also entsprechend dem Gesetzeswortlaut nur an ihren „sozialen Schwierigkeiten“. Auch die Diskussion um das neue Bundesteilhabegesetz (BTHG) spielte hier wohl eine Rolle, obwohl nach § 93 Abs. 2 SGB IX Hilfen bei sozialen Schwierigkeiten von den Neuregelungen „unberührt“ bleiben sollten.⁹

Zusammentreffend mit dieser Entwicklung wurde in den vergangenen Jahren HF mit den wesentlichen Elementen des Konzepts aus den USA in Deutschland bekannt gemacht und dabei durchaus passend zu diesem Konzept auf die beschriebene Begrifflichkeit zurückgegriffen – HF als ein Hilfeansatz für wohnungslose Menschen mit „Mehrfachproblemlagen“. Ganz bewusst wurde die praktische Entwicklung in Projekten unterstützt, also die Möglichkeit eines individuellen Rechtsanspruchs auf Hilfe nach dem Hilfeansatz HF im Rahmen der in Deutschland geltenden Bestimmungen nicht verfolgt, abgesehen von dem aus den USA übernommenen Verweis auf Wohnen als Menschenrecht.¹⁰ Mehr oder weniger implizit wurde davon ausgegangen, dass die Wohnungsnotfallhilfe auf Basis deutschen Rechts unvereinbar mit HF sei. Mit Bezug zur Praxis der Wohnungsnotfallhilfe wurde angenommen, der Zugang zu einem Wohnangebot sei nicht getrennt von der Verpflichtung, weitere Hilfen anzunehmen. Wohnangebote erfolgten in Stufen, d.h. ein echtes Mietverhältnis könne nur nach Bewährung („Wohnfähigkeit“) in „betreuten“ Wohnformen erreicht werden. Es werde versucht, aktive Beteiligung mit Zwang zu erreichen. Insgesamt seien

6 So eine Formulierung bei Schreiter/Gutwinski/Rössler *Der Nervenarzt* 2020, 1025.

7 Dazu mehrere Beiträge in Daßler 2023.

8 Dezidiert Speckmann *Blätter der Wohlfahrtspflege* 2018, 225.

9 Kritisch und ausführlich zum (Wieder-)Aufkommen der Konstruktion von „Multiproblemfällen“ und ihrer Vereinbarkeit mit der „Philosophie“ der §§ 67 ff. SGB XII s. Roscher NDV 2015, 613 ff.

10 Eine Ausnahme ist z. B. der Beitrag von Bullermann/Holzinger/Müncho *wohnungslos* 2021, 136 ff.

Wahlfreiheit und Selbstbestimmung – wesentlich bei HF – nicht gewährleistet, ebenso wenig wie die Ausrichtung auf Gesundung und Heilung.¹¹

Vor dem Hintergrund dieser der deutschen Wohnungslosenhilfe vermeintlich innewohnenden negativen Elemente wird das Konzept von HF teils als Weiterentwicklung, teils als paradigmatischer¹² und notwendiger Wechsel der Wohnungsnotfallhilfe bezeichnet. Entsprechend heftig werden die Auseinandersetzungen im Hilfesystem um die Bedeutung von HF für die Wohnungsnotfallhilfe geführt. Dies ist auch zurückzuführen auf einen im politischen Raum, aber auch in der Berichterstattung über HF erzeugten Eindruck, HF sei der Schlüssel zur Lösung aller Wohnungsnotfälle.¹³ Wenn man HF so versteht, dann wäre sein Inhalt banal: alle Menschen mit qualifiziertem Wohnraum zu versorgen beseitigt den Wohnungsnotfall. Inwieweit die Vertreter des HF-Ansatzes dieses Missverständnis mit Formulierungen wie „the philosophy of housing first is applicable to every person and every family that is homeless“¹⁴ mit bewirkt haben, mag dahingestellt bleiben.¹⁵ Die Realität des Wohnungsmangels ist aber bei HF mitgedacht; das Konzept soll eine Hilfe genau in dieser Realität (nur) bei einem ausgewählten Personenkreis darstellen, für welchen zu Hilfebeginn entsprechende Wohnmöglichkeiten bereitgestellt werden. War dies mit Aufkommen der HF-Diskussion in Deutschland nicht immer klar,¹⁶ wird dies nun eindeutig formuliert: HF sei ein „komplexes Hilfskonzept für eine spezifische Gruppe von Wohnungslosen“¹⁷ oder auch keine „One Size

11 All diese Argumente finden sich in Deutscher Verein, Empfehlungen 2022 und werden so regelmäßig in den Beiträgen von Busch-Geertsema wiederholt, zuletzt in: Daßler, S. 143 ff.

12 Welche Entwicklungen der Wohnungsnotfallhilfe einen Paradigmenwechsel darstellen, erörtert grundsätzlich Specht wohnungslos 2023, 25 ff., mit deutlicher Kritik an der Behauptung, HF nach Tsemberis sei für Deutschland ein Paradigmenwechsel.

13 Rosenke wohnungslos 2023, 2 ff. plädiert deshalb dafür, die Diskursebenen klarer zu trennen und auch jeweils zu benennen, auf welcher Ebene diskutiert wird: auf der allgemein- bzw. wohnungspolitischen oder auf der fachlichen, die sich inhaltlich zumindest in eine sozialarbeiterische und eine juristische Ebene trennen lasse. Allerdings – und das soll auch dieser Beitrag zeigen – sind die Ebenen in dem konkreten Feld verschränkt und aufeinander bezogen.

14 Tsemberis, S. 277.

15 Missverständlich auch Busch-Geertsema rausch 2021, Heft 4, 66 (71): „Aber Housing First und die rasche Versorgung mit Normalwohnraum sollten zentrale Elemente jeder Strategie zur Reduzierung von Wohnungslosigkeit werden“.

16 Vor allem im politischen Raum.

17 Busch-Geertsema, in: Daßler, S. 143 (152).

Fits All“-Lösung für alle von Wohnungs- und bzw. oder Obdachlosigkeit betroffenen Menschen“.¹⁸

Da es sich bei HF um ein Konzept handelt, dass aus einem anderen Rechtskreis kommt, in welchem für Wohnungsnotfälle nicht annähernd vergleichbare gesetzliche Regeln, insbesondere individuelle Rechtsansprüche auf Hilfe bestehen,¹⁹ sollte auch unter juristischen Gesichtspunkten untersucht werden, ob HF für die Wohnungsnotfallhilfe in Deutschland eine „Weiterentwicklung“ darstellt oder möglicherweise eher einen Rückschritt. Ziel ist dabei nicht, zu prüfen ob und wie „philosophy and values“²⁰ von HF möglicherweise doch oder gar besser im Rahmen der in Deutschland bestehenden Rechtsansprüche nach den §§ 67 ff. SGB XII verwirklicht werden könnten. Solche Versuche bestimmen teilweise die Diskussion um HF.²¹ Vielmehr wird es darum gehen, die „Philosophie und die Werte“ zu benennen, die für den bestehenden individuellen Rechtsanspruch (§ 67 SGB XII) und für die Regeln zum Hilfeprozess (§ 68 SGB XII und VO zu § 69 SGB XII) leitend sind. Ferner soll herausgearbeitet werden, welche Lösungen sich aufgrund der Gesetzeslage ergeben.

Dazu muss notwendigerweise auf das HF-Konzept Bezug genommen werden. Mit den Empfehlungen zum HF-Ansatz in den Wohnungsnotfallhilfen des Deutschen Vereins von 2022 liegt nun ein zusammenfassendes Konzept vor, das auch in den wesentlichen Punkten die Positionen von *Busch-Geertsema* widerspiegelt, der den Ansatz mit seinen Veröffentlichungen in Deutschland populär gemacht hat.²² Auf diese Empfehlungen wird sich im Folgenden deshalb bezogen, ohne sie hier im Detail zu referieren.²³

Zunächst wird in Teil II in aller Kürze der rechtliche Rahmen der Wohnungsnotfallhilfe mit einem Schwerpunkt beim verfassungsrechtlichen

18 Deutscher Verein, Empfehlungen 2022, S. 6.

19 Dieser in der Diskussion weitgehend ausgeblendete Gesichtspunkt – wohl mitbewirkt durch den Rückbezug aller Projekte auch international auf das universelle „Menschenrecht auf Wohnen“ – wird auch betont bei Rosenke wohnungslos 2023, 2.

20 Tsemberis, S. 278.

21 Bullermann/Holzinger/Müncho wohnungslos 2021, 136 ff.

22 Wie beispielsweise Busch-Geertsema, in: Daßler, S. 143 ff. und rausch 2021, Heft 4, 66 ff.

23 Nicht näher eingegangen wird auf das finnische Konzept, das zwar auch unter dem Label HF praktiziert und in der Literatur dargestellt wird, aber deutlich mit seinen klar auf Wohnungsnot und Armut ausgerichteten Grundgedanken vom HF-Ansatz des Deutschen Vereins abweicht. Es ist näher bei den in §§ 67 ff. SGB XII vorgesehenen Lösungen einzuordnen, allerdings nicht in gleicher Weise rechtlich abgesichert. Ein Überblick mit weiterführenden Literaturhinweisen zum finnischen HF findet sich bei Rosenke wohnungslos 2023, 2 (3).

Hintergrund im Hinblick auf das bei HF besonders betonte Prinzip der Selbstbestimmung dargestellt. Weiter werden die rechtlichen Vorgaben für „Multiproblemfälle“ in Abgrenzung zu HF behandelt.

In Teil III wird untersucht, ob HF im Verhältnis zu den bestehenden gesetzlichen Regeln als „Weiterentwicklung“ der Wohnungsnotfallhilfe gesehen werden kann. Dabei ist etwas vertiefter auf den Ansatz von HF einzugehen.

Mit Bezug zum historischen Hintergrund der heutigen Regeln soll in Teil IV auf die „Gespenster der Vergangenheit“ aus der früheren Nichtsesshaftenhilfe bei HF eingegangen werden, aber auch auf die Anregungen, die HF für die praktische Wohnungsnotfallhilfe gibt.

Teil V fasst in sieben Punkten zusammen wie auf der Basis der bestehenden Rechtsansprüche eine emanzipatorische Wohnungsnotfallhilfe – auch in den von HF in den Mittelpunkt gestellten „Multiproblemfällen“ – stattfindet.

Abschließend werden in Teil VI die unterschiedlichen Philosophien von HF einerseits und der Wohnungsnotfallhilfe nach den §§ 67 ff. SGB XII andererseits gegenübergestellt und die Konsequenzen zusammenfassend benannt.

II. Wohnungsnotfallhilfe nach den §§ 67 ff. SGB XII²⁴

1. Voraussetzungen

Voraussetzungen der Wohnungsnotfallhilfe nach §§ 67 ff. SGB XII sind das Vorliegen besonderer Lebensverhältnisse, damit verbundene soziale Schwierigkeiten sowie das Fehlen der eigenen Kraft zur Überwindung dieser Schwierigkeiten.

„Besondere Lebensverhältnisse“ meint keineswegs – wie die Formulierung zunächst vermuten lässt – einen „Multiproblemfall“, „komplexe Problemlage“ oder ähnliches. Die VO zu § 69 SGB XII nennt neben anderen als erstes Beispiel dafür „fehlende oder nicht ausreichende Wohnung“. Es geht um soziale Mangellagen, die von gesellschaftlicher Normalität abweichen.

24 Dazu im Einzelnen LPK-SGB XII/Roscher SGB XII, Kommentierung zu §§ 67 bis 69. Hierzu vgl. auch Deutscher Verein, Empfehlungen 2015. Aus welchem Grund in den Empfehlungen des Deutschen Vereins 2022 zu HF jeglicher Bezug zu den Empfehlungen von 2015 fehlt, die sich mit der „Leistungsgewährung bei mehrfachen Hilfebedarfen“ beschäftigen, wird nicht erklärt.

Das „besondere“ umformuliert: Es geht um nicht normale Lebensverhältnisse, um „Nichtversorgung“ in existenziell wichtigen sozialen Bereichen. Das Gesetz nimmt an, dass es besondere Situationen von Schutzlosigkeit, Fremdsein, Not und letztlich Hilflosigkeit gibt wie eben Wohnungslosigkeit, und zwar neben den gleichsam „normalen“ Fährnissen des Lebens wie v.a. Krankheit, Sucht, Behinderung, Pflegebedürftigkeit, die an in der Person liegenden Umständen anknüpfen. Für diese ist ein ausgebautes Hilfeangebot vorhanden.

„Soziale Schwierigkeiten“ i.S.d. § 67 SGB XII sind dann anzunehmen, wenn Menschen das eigene Leben in ihrer sozialen Umwelt nicht (mehr) selbstbestimmt so organisieren und gestalten können, dass sie in „normalen“ Lebensverhältnissen leben und im Falle des Wohnungsverlusts (auch des drohenden) den Wohnungsnotfall überwinden können.

Mit den ersten beiden Tatbestandsmerkmalen rückt als hilfeauslösend und den Hilfeprozess bestimmend die akute, die Hilfesuchenden belastende soziale Lage ins Zentrum. Dies war bereits mit dem reformierten § 72 BSHG von 1974 beabsichtigt, der die noch der alten Nichtsesshaftenhilfe verbundenen §§ 72 ff. des BSHG von 1961 ablöste („Mangel an innerer Festigkeit“).²⁵ Es soll hier nicht der lange Weg nachgezeichnet werden, der gegangen werden musste, bis die „Pathologisierung“ von Wohnungslosigkeit ein Ende hatte.²⁶ Auszugehen ist vielmehr davon, dass die Hilfe auf die dauerhafte Überwindung einer akuten sozialen Notlage ausgerichtet ist und nicht auf therapeutische Prozesse für in der Person liegenden Auffälligkeiten. Das verdeutlicht § 2 Abs. 2 S. 2 VO zu § 69 SGB XII, der von „Beratung und [...] Unterstützung [...] bei der Erhaltung und Beschaffung einer Wohnung“ spricht.

Der Gesetzgeber hat also die mit HF angestrebte Entkoppelung von Hilfe in der sozialen Notlage einerseits und therapeutischen Hilfen für mögliche Hintergrundprobleme andererseits bereits ausdrücklich vorgenommen. Dass in der Person liegende Umstände im Hintergrund von Wohnungsnotfällen eine Rolle spielen können, wird aber durchaus von der gesetzlichen Regelung aufgenommen. Die VO beschreibt genau den Weg, wie damit

25 Dazu und zur Entwicklung seit der Verabschiedung des BSHG im Jahre 1961 s. LPK-SGB XII/Roscher SGB XII § 67 Rn. 5.

26 Einen guten Überblick der Entwicklung vom „Wandertrieb“, über psychiatrische Krankheitsbilder zur Psychologisierung bis weit in die 1990er Jahre gibt Rohrmann rausch, Heft 4, 55 ff.

umzugehen ist.²⁷ Allerdings wird Wohnungslosigkeit dadurch nicht erneut – wie vor der Reform – in einen dunklen „psychiatrischen Kontext“ gestellt.

Das dritte Tatbestandsmerkmal „aus eigener Kraft nicht fähig“ ist auf die Überwindung sozialer Schwierigkeiten bezogen und damit auf die Möglichkeiten, selbständig das eigene Leben (mit „eigener Kraft“) erfolgreich gestalten zu können. Hierin besteht der verbindliche verfassungsrechtliche Bezug der Wohnungsnotfallhilfe nach den §§ 67 ff. SGB XII – und nicht wie der Deutsche Verein in seinen Empfehlungen meint, in einem „Grundrecht“ auf Wohnen ohne rechtliche Verbindlichkeit. Die fehlende Verbindlichkeit wird in einer Fußnote der Empfehlungen erkannt und betont („soziales Grundrecht, aus dem kein individualrechtlicher Anspruch folgt“),²⁸ ohne allerdings daraus eindeutige Konsequenzen für eine am Grundgesetz orientierte Verrechtlichung des Konzepts zu ziehen.

„Überwindung“ bedeutet, das eigene Leben in der sozialen Umwelt (wieder) gestalten und organisieren zu können. Es geht um die Entfaltungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG und damit auch um die Menschenwürde nach Art. 1 GG, da Handlungsfreiheit eine ihrer wesentlichen Ausprägungen ist.²⁹ Durch Hilfen eröffnete Handlungsmöglichkeiten „zur selbständigen Bewältigung [...] der sozialen Schwierigkeiten“ (§ 2 Abs. 1 S. 2 VO) bahnen den Weg zur Wahrung der Würde, denn „die Würde des Menschen zeigt sich namentlich in der Möglichkeit zu freiem Handeln“,³⁰ konkret im Wohnungsnotfall durch dessen Überwindung, also „normales“ Wohnen.

2. Verfassungsrechtlicher Bezug im Unterschied zu HF

Der beschriebene verfassungsrechtliche Bezug macht die Verwirklichung des Rechtsanspruchs nach § 67 SGB XII bei gegebenem Tatbestand in jedem Wohnungsnotfall verpflichtend, also auch bei komplexen Problemlagen im Sinne von HF, sozusagen den schweren Fällen, und zwar als Soforthilfe nach § 18 Abs. 1 SGB XII. Zentrales Problem ist dabei die Versorgung mit qualifiziertem Wohnraum, d.h. mit Wohnraum, der normalen Lebensverhältnissen entspricht, i.d.R. in der Form des Normalmietverhältnisses. Bei HF und in den Empfehlungen des Deutschen Vereins wird

27 Dazu s. unter 3.

28 Deutscher Verein, Empfehlungen 2022, S. 4 (Fn. 2).

29 Grundsätzlich dazu Roscher wohnungslos 2022, 38 ff.

30 Möllers, S. 94.

dies als Hilfeansatz vertreten, aber nur für die „Multiproblemfälle“. Die verfassungsrechtlich gebotene Generalisierung wird ausdrücklich ausgeschlossen.³¹ Das Gesetz dagegen macht keine Unterschiede.

Allerdings kommt das Gesetz ebenso wenig wie HF an der Tatsache vorbei, dass auch im Bereich des Wohnraums die Verteilung begrenzter Güter weitgehend nach marktwirtschaftlichen Prinzipien erfolgt, in Deutschland abgemildert, u.a. durch das soziale Mietrecht des BGB, Wohngeldansprüche, „Sozialwohnungen“ und nicht zuletzt das Ordnungsrecht. Die Generalisierung stößt also an eine Grenze, allerdings eine gesellschaftliche, konkret die geltende Eigentumsordnung. Diese Situation kann das Gesetz zwar nicht lösen, aber es versucht in § 68 SGB XII darauf zu reagieren, damit das verfassungsrechtliche Gebot, Handlungsmöglichkeiten in jedem Wohnungsnotfall zu eröffnen, Leitorientierung bleibt: *Abwendung* (Erhalt der Wohnung) und *Beseitigung* (neues Mietverhältnis) sind zentral, *Milderung* und *Verschlimmerung* verhüten (ggf. mit „unterwertigem“ Wohnangebot z. B. nach § 578 Abs. 3 BGB) nachgeordnet, wenn anderes wegen fehlender qualifizierter Wohnungen nicht möglich ist. Handlungsmöglichkeiten müssen aber auch bei den „unterwertigen“ Wohnungsnotfallhilfen gewährleistet werden. Maßstab kann dabei nur sein, solche Hilfen so nah wie möglich an Normalmietverhältnisse anzunähern, also insbesondere auch ohne zwingende Verbindung von „Behandlung“ und Wohnraum, die nach geltendem Recht nicht geboten ist.

3. Bearbeitung von Hintergrundproblemen statt Konstruktion von „Multiproblemfällen“³²

Das Gesetz schweigt nicht zu den bereits angedeuteten, möglicherweise im Hintergrund der Wohnungsnotfälle wirkenden Problemen, die in der Person liegen. Diese sind allerdings weder der Ausgangspunkt der Hilfe noch bilden sie die steuernde Leitlinie für den Hilfeprozess. Im Verlauf des Hilfeprozesses ist jedoch auf Hintergrundprobleme einzugehen, wenn erkennbar zu vermuten ist, dass sie auf den Wohnungsnotfall Einfluss haben. Konkret bedeutet dies, dass ohne ihre Berücksichtigung die im Fokus der Hilfe stehenden sozialen Schwierigkeiten nicht angegangen werden können (§ 3 Abs. 1 und 2 S. 2 VO zu § 69 SGB XII).

31 Deutscher Verein, Empfehlungen 2022, S. 6: „HF [...] keine ‚One Size Fits All‘-Lösung für alle von Wohnungs- und oder Obdachlosigkeit betroffene Menschen“.

32 Dazu Roscher NDV 2015, 613 ff.

Das in Wohnungsnotfällen mögliche *Spannungsverhältnis* zwischen der Hilfe bei sozialen Schwierigkeiten, die mit den besonderen Lebensverhältnissen verknüpft sind, und den Hilfen für eventuell wirkende Hintergrundprobleme ist zu lösen, indem die Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII mit anderen möglichen Hilfen „verbunden“ wird („verbundener Einsatz“ § 2 Abs. 3 S. 3 VO zu § 69 SGB XII). Die Hilfen stehen als eigenständige nach ihren jeweils eigenen Bedingungen nebeneinander und haben sich zu ergänzen. Der Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII kommt insoweit eine den Hilfeprozess im Einzelfall konkret gestaltende und koordinierende Funktion zu, weil sie an der *akuten*, d. h. die Hilfesuchenden auch existenziell belastende Situation im Hier und Jetzt, ansetzt und für deren Überwindung weiter verantwortlich bleibt („Leithilfe“).³³

4. Zusammenfassung zu „Philosophie und Werten“

Es besteht eine sozialrechtliche Verpflichtung, in allen Wohnungsnotfällen Hilfe zu leisten. Dieser Verpflichtung entspricht ein *individueller Rechtsanspruch*. Die Hilfe ist darauf gerichtet, die *soziale Notlage zu beseitigen*, d. h. die Hilfesuchenden in die Lage zu versetzen, *selbständig wieder „normale“ Lebensverhältnisse organisieren und gestalten, konkret: „normal“ wohnen zu können. Orientierung* ist dabei ihre *Handlungsfreiheit*, wie sie sich aus Art. 2 Abs. 1 GG als erste Ausprägung der Menschenwürde im Sinne des Art. 1 GG ergibt. Vordringlich und entscheidend kommt es darauf an, die aufgrund der sozialen Notlage nur eingeschränkt vorhandenen oder nicht mehr gegeben *Handlungsmöglichkeiten* mit den Hilfen *zu erhalten bzw. wiederzugewinnen*, um nicht mehr durch die sozialen Schwierigkeiten am selbstbestimmten Handeln gehindert zu werden. Stellt sich heraus, dass im Hintergrund des Wohnungsnotfalls weitere Belastungen – z.B. aus dem Bereich von Krankheit und Behinderung – die Handlungsmöglichkeiten einschränken, dann sind die dafür vorhandenen Rechtsansprüche ergänzend zu erschließen, aber unverändert die Ansprüche nach §§ 67 ff. SGB XII zur Beseitigung der sozialen Notlage weiter zu erfüllen.

33 Hierzu ausführlich Roscher rausch 2021, 73 ff.

III. Housing First als „Weiterentwicklung“ der gesetzlichen Wohnungsnotfallhilfe?

„Der Housing-First-Ansatz ist ein komplexes Hilfefkonzept für eine spezifische Gruppe von Wohnungslosen“ so die Einschätzung des Hauptpromoters von HF in Deutschland.³⁴ In Kapitel II. wurde dargestellt, dass die Hilfen nach den §§ 67 ff. SGB XII einen *generellen* Ansatz in Wohnungsnotfällen verfolgen ohne „leichte“ und „schwere“, „einfache“ und „spezielle“ Fälle zu differenzieren, also „Multiproblemfälle“ besonders zu regeln. Aber der gesetzlich vorgegebene Hilfeprozess zeichnet für diese Fälle rechtlich verbindliche Leistungswege vor, und zwar auch für die Situationen, die bei HF im Vordergrund stehen: die Hintergrundprobleme. Ob nun HF gegenüber dem gesetzlichen Programm ein „Mehr“ bietet, also „Weiterentwicklung“ ist, wie die Empfehlungen Deutschen Vereins formulieren, wird im Folgenden erörtert.

1. Eingeschränkter emanzipatorischer Ansatz

Emanzipatorisch ist HF durch die Bereitstellung von Wohnraum nach normalem Mietrecht, weil es nicht zwangsläufig von den Hilfesuchenden die Bereitschaft verlangt, für die Wohnraumbereitstellung an sozialarbeiterischen, psychologischen oder psychiatrischen Behandlungsangeboten („treatment“) teilzunehmen. Die Verbindlichkeit des Ansatzes kann allerdings nicht mit dem national unverbindlichen „Menschenrecht auf Wohnen“ begründet werden, es ist ohne besondere Wirkkraft.³⁵

Im Gegensatz dazu ist – wie die dargestellte verfassungsrechtliche Herleitung über Handlungsfreiheit und Menschenwürde nach dem Grundgesetz zeigt – der emanzipatorische Ansatz in der einfachgesetzlichen Regelung der §§ 67 ff. SGB XII verankert. Die normative Schwäche des HF-Ansatzes ist also bei §§ 67 ff. SGB XII nicht gegeben, der emanzipatorische Anspruch ist generell auf alle unter die Vorschriften fallenden Wohnungsnotfälle bezogen und nicht nur auf solche, bei welchen spezielle Personenmerkmale addiert werden müssen,³⁶ um den Weg für ein „bedingungsloses“, die

34 Busch-Geertsema, in: Daßler, S. 143 (152).

35 Deutscher Verein, Empfehlungen 2022, S. 4 (Fn. 2).

36 Zur Dekonstruktion der „Addition“ bei der Überwindung der klassischen Nichtsesshaftenhilfe s. Rohrmann rausch 2021, Heft 4, 55 (60 ff.).

Selbstbestimmung währendes Wohnangebot im Rahmen von HF freizumachen. Für die emanzipatorische Hilfe nach dem SGB XII ist in allen Wohnungsnotfällen die soziale Notlage der Ansatz, d.h. die Not muss nicht erst mit „personenzentrierter Hilfeplanung“ erweitert werden, um Handlungsfreiheit in den Mittelpunkt zu rücken.³⁷

Der bereits in der Einleitung beschriebene Versuch, eine emanzipatorische Besonderheit von HF gegenüber der Wohnungsnotfallhilfe nach §§ 67 ff. SGB XII mit bestimmten Praktiken zu begründen geht fehl. Praktiken wie Wohnfähigkeitstraining, zwingend zu durchlaufende Wohnstufen, Wohnangebote nur befristet und zwingend an „Treatment“ gebunden etc. entsprechen, wie aus der Beschreibung des emanzipatorischen Ansatzes des Gesetzes³⁸ deutlich geworden sein sollte, keineswegs den gesetzlichen Vorgaben. Sie sind oft den aus der „Nichtsesshaftenhilfe“ überkommenen Traditionen geschuldet und folgen teilweise auch Vorstellungen der Leistungsträger von pädagogisierenden Hilfen, die dann mit „Hilfeplangesprächen“ – trotz nach § 18 Abs. 1 SGB XII gebotener Soforthilfe – durchgesetzt werden sollen.

2. Fehlender Rechtsanspruch auf Hilfe

Die Auffassung des Deutschen Vereins in seinen Empfehlungen zu HF, man könne für die sog. wohnbegleitenden Hilfen des „multiprofessionellen Teams“³⁹ zur Finanzierung auf Ansprüche nach den §§ 67 ff. SGB XII zurückgreifen,⁴⁰ erinnert an das Bemühen der freien Träger in den 1970er Jahren, ihre großen stationären Einrichtungen finanziell abzusichern. Die Vorschrift des § 72 BSHG i.d.F. aus dem Jahr 1974 hatte einen grundsätzlich neuen Ansatz auch für die Wohnungslosenhilfe gewählt und sich auf Hilfen zur Überwindung sozialer Schwierigkeiten konzentriert, auch bei Menschen im Wohnungsnotfall. Im neuen Gesetz war der Begriff des „Nichtsesshaften“ gestrichen worden. Das passte allerdings nicht zu den Unterkunftsangeboten der stationären Einrichtungen: Mit der Unterkunft waren umfangreiche und mit hohen Personalkosten verbundene personenbezogene Hilfen verbunden, vor allem die klassischen „Arbeitsgewöhnungsmaßnahmen“ zur Überwindung des „Mangels an innerer Festigkeit“, aber auch

37 So aber Deutscher Verein, Empfehlungen 2022, S. 5 mit dem 7. Grundprinzip.

38 Dazu s.o. unter II. 1. a.E. u. 2.

39 Deutscher Verein, Empfehlungen 2022, S. 8 f.

40 Deutscher Verein, Empfehlungen 2022, S. 11 f.

Suchthilfen und andere gesundheitsbezogene Hilfen. Es war schnell klar, dass das ganze etablierte Konzept der Finanzierung der stationären Hilfen in Gefahr war, also auch die Ökonomie der großen Einrichtungen und damit ein großer Zweig der Aktivitäten freier Träger. Auf der Basis des neuen § 72 BSHG mit seiner Konzentration auf die soziale Lage und die sozialen Schwierigkeiten waren die personenbezogenen Angebote nicht mehr zu rechtfertigen. Die neuen gesetzlichen Regelungen ohne Bezug zum Personenproblem „Mangel an innerer Festigkeit“ wie im § 72 BSHG von 1961 und mit dem Verweis auf den Ausschluss der Hilfen nach § 72 BSHGinsbesondere für Eingliederungsbedarfe der damaligen Behindertenhilfe (sog. interner Nachrang), schlossen eigentlich Leistungen nach dem neuen § 72 BSHG für die Personen in den Einrichtungen aus.

In der Folge haben deshalb die freien Träger massiv den Verordnungsgeber beeinflusst und mit der VO von 1976 ihre Einrichtungen mehr oder weniger unauffällig weiter abgesichert. Die VO hatte zwar in § 1 Abs. 2 den „Nichtsesshaften“ als zum Kreis der nach dem neuen § 72 BSHG zu unterstützenden Personen gerechnet, obwohl das alte Leitbild des Nichtsesshaften im Gesetz selbst auch begrifflich gestrichen war und obwohl der Inhalt dieses in der VO dann weitertransportierten Bildes definitorisch nicht zur Verbindung von besonderen Lebensverhältnissen und sozialen Schwierigkeiten in § 1 Abs. 1 VO passte. Aber nur das Weiterleben der Begrifflichkeit in der VO sicherte wegen der klaren Ausrichtung der Neuregelung auf die soziale Lage nicht das Hilfemodell der am alten Leitbild orientierten stationären Nichtsesshaftenhilfe. Die Lösung war so einfach wie (ökonomisch für die Träger) genial: In § 4 VO wurde definiert, dass zu den Nichtsesshaften, die Hilfe nach § 72 BSHG beanspruchen könnten, auch solche Personen gehörten, die zwar nicht „ohne wirtschaftliche Lebensgrundlage umherziehen“ (§ 4 Hs. 1. VO), sich aber – nun ganz allgemein in Hs. 2 formuliert – „zur Vorbereitung auf eine Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft oder zur dauernden persönlichen Betreuung in einer Einrichtung für Nichtsesshafte aufhalten“. Damit war der Inhalt der Arbeit in den klassischen Einrichtungen der Nichtsesshaftenhilfe und ihr Verhältnis zu den Maßnahmen, die eigentlich nach § 72 BSHG i.d.F. v. 1974 vorgesehen waren – Überwindung der sozialen Schwierigkeiten – nicht mehr hinterfragbar. Allein der Aufenthalt in der Einrichtung rechtfertigte und sicherte – ganz unabhängig vom gesetzlichen Tatbestand und den daraus folgenden Maßnahmen – die Finanzierung der Einrichtung über die Individualansprüche der Personen in den Einrichtungen, letztlich gegründet auf den durch die VO überdehnten § 72 BSHG.

Den gleichen Weg versucht nun der Deutsche Verein mit seinen Empfehlungen zu HF zu gehen. Für HF-Projekte – in Normalwohnraum lebende Menschen mit „komplexen Problemlagen“, unbefristet mit einem umfassenden Betreuungsangebot verbunden, erbracht durch ein „multiprofessionelles Team“: die „wohnbegleitenden Hilfen“ – wird, wie von den freien Trägern in den 1970er Jahren, gefordert, dass diese Projekte in der Finanzierung so zu behandeln seien wie Hilfen für Menschen, die in besonderen Lebensverhältnissen mit sozialen Schwierigkeiten leben. Wenn damals gesagt wurde, *Nichtsesshafte nach § 1 Abs. 2 VO seien im Sinne des Gesetzes auch Menschen, die sich in Einrichtungen für Nichtsesshafte befinden*, dann meint der Deutsche Verein heute analog, *Personen mit sozialen Schwierigkeiten, verbunden mit besonderen Lebensverhältnissen i.S.d. Gesetzes seien auch Menschen, die sich in HF Projekten befinden*. Auch wenn es bei HF also gerade nicht primär um die durch die §§ 67 ff. SGB XII zu lösenden Probleme geht – ebenso wenig wie es bei den klassischen Arbeiterkolonien 1974 eigentlich um die im neuen § 72 BSHG gemeinten Probleme ging – soll so der Weg frei gemacht werden, die Finanzierung der wohnbegleitenden Hilfen der multiprofessionellen Teams sicherzustellen.

Der Fokus liegt also auf der Sicherstellung einer weit definierten „ganzheitlichen Hilfe“ mit einer einzigen Rechtsgrundlage, vergleichbar dem Ansatz der früheren stationären Großeinrichtungen. Wenn der Deutsche Verein die Leistungsvoraussetzungen nach § 67 SGB XII mit „Überwindung der sozialen Schwierigkeiten“ beschreibt und dann anschließend formuliert „weitere persönliche Voraussetzungen verlangt das Gesetz nicht“,⁴¹ schließt er aus der Nichtnennung, dass beim Vorliegen der gesetzlich beschriebenen Voraussetzungen zusätzlich für weitere personenbezogene Problematiken die Vorschriften als Leistungsgrundlage herangezogen werden können. Ausgeblendet wird also, dass mit der Beschreibung der Leistungsvoraussetzungen in § 67 SGB XII eine ausdrückliche Beschränkung des Leistungsumfangs auf Hilfen für soziale Schwierigkeiten gemeint ist. Diese Beschränkung stellen die Hinweise im Gesetz dar, dass die Hilfen nach § 67 SGB XII nicht auf Bedarfe ausgedehnt werden dürfen, für die andere Vorschriften, insbesondere die Eingliederungshilfe (jetzt SGB IX) herangezogen werden können und müssen. Gerade weil das Gesetz „weitere persönliche Voraussetzungen“ nicht verlangt, wie der Deutsche Verein formuliert, können mit personenbezogenen Problemen zusammenhängende Bedarfe nicht einfach in den Leistungsbereich von § 67 SGB XII „gezogen“ werden.

41 Deutscher Verein, Empfehlungen 2022, S. 11.

Um eben dies zu verhindern, wurde auf Drängen der Leistungsträger eine spezielle Nachrangregelung bereits 1974 in das BSHG aufgenommen, wie sie heute in § 67 SGB XII enthalten ist. Verhindert werden sollte damit, dass die neue, jetzt im Gegensatz zum § 72 BSHG von 1961 mit einem Rechtsanspruch verbundene Hilfe, „uferlos“ (wie es damals warnend in den Gesetzesmaterialien hieß)⁴² ausgedehnt werden kann. Für die früheren großen stationären Einrichtungen gelang es dann den freien Trägern wie beschrieben doch mit der Regelung in der VO von 1976 die „Ufer“ deutlich breiter zu gestalten und das klassische stationäre System zumindest vorübergehend abzusichern. Erst mit der auch hilfepolitisch sich entwickelnden Absage an den alten Ansatz, Wohnungslosigkeit als personenbedingte „Nichtsesshaftigkeit“ zu definieren, brach auch das herkömmliche Finanzierungssystem für stationäre Einrichtungen weitgehend zusammen, juristisch endgültig mit der Streichung der fraglichen Regelung in der VO zu § 69 SGB XII aus dem Jahr 2001.

Das Dauerproblem bei den modernen stationären Einrichtungen, das heute im deutschen gegliederten Leistungssystem entsteht, nämlich die ergänzenden Hilfen nach anderen Leistungsvorschriften zu koordinieren und sicherzustellen, ist durchaus verwandt mit den Problemen, auf die HF reagieren will. „Ganzheitlichkeit“ ist grundsätzlich nicht durch Überdehnung des Leistungsbereichs der §§ 67 ff. SGB XII erreichbar. Eine solche Überdehnung ist aber auch hilfepolitisch mit der Absage an eine „Nichtsesshaftenhilfe“, die von Gesetzes wegen – BSHG 1961 – Wohnungslosigkeit in einen „psychiatrischen Kontext“ stellte, nicht gewollt.⁴³ Der Deutsche Verein hat bereits 2015 mit seinen Empfehlungen „zur Anwendung der Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII“⁴⁴ das Problem der ganzheitlichen Hilfe aufgenommen und auf die gesetzlich vorgegebenen Wege zu dessen Lösung verwiesen („Verbundhilfen“). Das besonders Merkwürdige und Unerklärliche an den Empfehlungen des Deutschen Vereins zu HF ist in diesem Zusammenhang: Die Empfehlungen von 2015 werden mit keinem Wort erwähnt, im Gegensatz übrigens zu den für die gesamte Problematik eben-

42 Dazu LPK-SGB XII/Roscher SGB XII § 67 Rn. 30 mit weiteren Nachweisen.

43 Als Wechsel „von der Therapeutisierung der Nichtsesshaften zur vorrangigen Wohnungsverorgung in Wohnungsnotfällen“ beschreibt Specht wohnungslos 2023, 25 ff. den hilfepolitischen „säkularen Paradigmenwechsel 1975–1980“, der durch die Gesetzesänderung 1974 eingeleitet wurde.

44 Deutscher Verein, Empfehlungen 2015.

so wichtigen Empfehlungen zum Verständnis und zur Ausgestaltung der Mitwirkung in der Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII von 2019.⁴⁵

3. Kein rationales und generalisiertes Verfahren der Auswahl der „schweren“ Fälle

Bei dem fehlenden Rechtsanspruch auf Hilfen für das Konzept von HF wird für die Auswahl der in das Konzept passenden Fälle in Projekten nur auf vage Kriterien wie „Menschen mit besonderen Unterstützungsbedarf“⁴⁶ zurückgegriffen. Neben den möglichen Hintergrundproblemen spielt der eigentliche Anlass für ein Hilfeangebot, der Wohnungsnotfall, bei der Auswahl keine Rolle. Diese akute Not macht die Fälle nur auffällig als eventuell zum Programm von HF passend. Entsprechend lassen sich dann die „passenden“ Fälle aussuchen, die mit dem marktgesteuerten raren Angebot an geeigneten Wohnräumen befriedigt werden können. Da sich aber auch HF den Marktbedingungen nicht entziehen kann, müssen die einzelnen Fälle – je schlechter die Lage am Wohnungsmarkt ist – umso intensiver dramatisiert bzw. ggf. auch „psychiatrisiert“ werden, um Hilfe im Rahmen eines Projekts bei beschränkter Anzahl qualifizierter Wohnungen zu erhalten. Für den nach §§ 67 und 68 SGB XII gegebenen Anspruch, bei nicht möglicher Abwendung oder Beseitigung der Notlage wenigstens mildernde oder Verschlimmerung verhütende Hilfe zu bekommen, hat HF bei den nicht in die Auswahl gelangten Personen trotz Wohnungsnotfall kein Angebot. Banal und ein offenes Eingeständnis der Willkürlichkeit von HF wäre es, wenn HF-Konzepte dafür auf die „übliche“ Wohnungsnotfallhilfe verweisen würden.

Der Hinweis, dass HF der Akquise von Wohnraum deshalb besondere Bedeutung zumisst, ändert nichts daran, dass sich HF aufgrund der genannten Mechanismen immer weiter von einer generell an der sozialen Lage orientierten Wohnungsnotfallhilfe entfernt, nicht zuletzt, weil die objektive Lage des Marktes auch längerfristig eher schlechter wird. Der Rückgriff innerhalb von HF-Projekten auf „niederwertige“ Wohnangebote, um möglichst auch unter schwierigen Marktbedingungen die Notlage zu verbessern, bleibt konzeptbedingt für die mangels Wohnraums abgewiesenen „nicht so schlimmen Multiproblemfälle“ verschlossen.

45 Deutscher Verein, Empfehlungen 2019.

46 Wie z. B. Bullermann/Holzinger/Müncho wohnungslos 2021, 136 ff.

4. Verbindung von Wohnangeboten mit „treatment“ und Einschränkung von Freiheit

Die Entscheidung, Menschen in ein HF-Programm aufzunehmen, bedeutet, dass in ihren Fällen nicht soziale Unterstützung in ihrer sozialen Notlage, dem Wohnungsnotfall, für notwendig erachtet wird, sondern „treatment“, die Behandlung ihres Multiproblemfalles. Diese Entscheidung wird unabhängig von den Hilfesuchenden „für sie“ getroffen. Bei der Onlinediskussion der BAG Wohnungslosenhilfe im Dezember 2022⁴⁷ war bei einem der vorgestellten Projekte von einem regelrechten Bewerbungsverfahren die Rede, in welchem die Hilfesuchenden ausgesucht würden. Entsprechend würden sie von Anfang an mit einem zum Angebot gehörenden Hilfesetting konfrontiert, in den Empfehlungen des Deutschen Vereins wohl mit dem helfenden „multiprofessionellen Team“.⁴⁸ Die Chancen, sich trotz einer existenziellen Notlage nicht unbedingt auch zusätzlich einer „Behandlung“ ausliefern zu müssen, also Hilfe unabhängig von weiterem Hintergrundleid zu bekommen, gehen mit der Bestimmung zum „Multiproblemfall“ gegen Null. Die aktive und sofortige Unterstützung und Entwicklung der eigenen sozialen Handlungsfähigkeit beim Problem Wohnungsnotfall als Ziel, eventuell ausdrücklich gewünscht, wird bei HF konzeptbedingt kein Thema. Das mag in den USA, wo es an rechtlich ergänzenden Hilfen in den „komplexen Problemlagen“ fehlt, durchaus Sinn ergeben, damit für den Personenkreis überhaupt irgendeine Hilfe angeboten werden kann.

In der deutschen Rechtssituation aber stützen sich eventuell notwendige ergänzende Leistungen im Rahmen des verbundenen Einsatzes auf Rechtsansprüche. Aus diesen Rechtsansprüchen ergibt sich, wann Leistungen zu erbringen sind und was zum Leistungsspektrum gehört. Auch wenn die professionellen Hilfen dann nach therapeutischen und ähnlichen Standards erbracht werden, wird durch die Rechtsvorschriften eine Regelmäßigkeit vorgegeben, die nicht nur Ansprüche, sondern auch Freiheitsräume der Hilfesuchenden absichert. Die Ausrichtung der Hilfen an Rechtsansprüchen gewährleistet Entscheidungsfreiheit, weil die ergänzenden Hilfen nicht mehr oder weniger von den Vorstellungen des „multiprofessionellen Teams“ abhängig sind, sondern weil die Hilfesuchenden gerade bei diesen

47 Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V., Fachgespräch "Housing First: Chancen und Grenzen des Housing First Hilfeansatzes", <https://www.bagw.de/de/veranstaltungen/fachtagungen/fachgespraeche> (letzter Abruf: 24.3.2023).

48 Deutscher Verein, Empfehlungen 2022, S. 8 f.

Hilfen außerhalb des SGB XII schon wegen der dort geltenden Antragsverfahren formal, aber auch inhaltlich bei der Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen, mit uneingeschränkter Entscheidungsmacht eingebunden sind (einschließlich der Möglichkeit Hilfen zurückzuweisen!). Auch insoweit sind die Vorgaben in § 3 Abs. 1 der VO zu § 69 SGB XII emanzipatorisch ausgerichtet, wenn hinsichtlich ergänzender Leistungen gefordert wird, darüber „zu unterrichten“, diese „zu vermitteln“ sowie „Inanspruchnahme und Wirksamkeit zu fördern“ – alles Formulierungen, die den Hilfesuchenden in ihrer sozialen Notlage Handlungsmöglichkeiten erhalten sollen, um ihre Würde zu gewährleisten. Das deutsche gegliederte Sozialleistungssystem, über das regelmäßig als „bürokratisch“ geklagt wird, weil es „Ganzheitlichkeit“ der Hilfe erschwert, sichert im sozialen Rechtsstaat eben auch Leistungen, ohne die Einzelnen einer „Vollerfassung“ in allen Lebensbezügen auszuliefern. Auf die besondere Problematik, wie mit dem in den Empfehlungen vorgesehenen Hilfeplanverfahren genau diese „Vollerfassung“ verbunden ist, soll hier nur verwiesen werden.⁴⁹

5. Housing First-Projekte verschärfen die Problematik

Wenn die Empfehlungen des Deutschen Vereins andeuten, dass HF vielleicht nur in Projektform stattfinden sollte, allerdings mit institutioneller Förderung,⁵⁰ dann werden die als „Multiproblemfälle“ definierten Personen nicht nur um ihre bestehenden Rechtsansprüche nach den §§ 67 ff. SGB XII gebracht, vielmehr verstellen die „wohnbegleitenden“ Hilfen der „multiprofessionellen Teams“, die eindeutig auf Hintergrundprobleme im Wohnungsnotfall gerichtet sind, auch den Zugang zu möglichen ergänzenden Hilfen, wie er in der VO zu § 69 SGB XII vorgezeichnet ist.

Die hilfekonzeptionell bedingten, nicht an klaren gesetzlichen Vorgaben ausgerichteten Auswahlprozesse für Projekte entsprechen nicht rechtsstaatlichen Anforderungen. Dazu gehört auch die Frage nach der Gleichbehandlung entsprechend Art. 3 GG. Projekte ohne individuellen Rechtsanspruch auf Hilfe, festgemacht an weit („komplex“, „besonderer Unterstützungsbedarf“) definierten Personenproblemen und immer ungesichert, nur entsprechend dem Angebot von Projektplätzen, lassen die Nähe zu den dunk-

49 Dazu ausführlich Roscher, in: Gillich/Keicher/Kirsch (Hrsg.), S. 29 ff.

50 Deutscher Verein, Empfehlungen 2022, S. II: „vom befristeten Projekt zum dauerhaften Angebot“ mit einer „sozialrechtlich abgesicherten Regelfinanzierung“.

len Zeiten der früheren stationären Nichtsesshaftenhilfe nicht nur schwach durchschimmern.

Schließlich haben HF-Projekte eine problematische Entlastungsfunktion für Leistungsträger und für Kommunen, die zwar nicht Leistungsträger, aber für die Sicherung ausreichender Unterkunft ordnungsrechtlich zuständig sind. Die Projekte transportieren – gewollt oder ungewollt ist gleichgültig – die problematische Botschaft: Wohnungsnotfälle seien eben zuallererst ein Personenproblem.⁵¹ Auch wenn erkannt wird, dass HF – wie die Wohnungsnotfallhilfe insgesamt – auf die „Erschließung und Bereitstellung von Individualwohnraum“, nicht zuletzt auch durch „kommunale Wohnraumförderprogramme“, angewiesen ist (und dies durchaus öffentlich konsentiert verhandelt wird), darf aus dem kollektiven Gedächtnis der Wohnungslosenhilfe nicht verbannt werden, dass viele Jahrzehnte Wohnungslosen die eigentliche Hilfe „mit einer Wohnung“ durch die Addition der Personenprobleme zum Wohnungsnotfall verweigert wurde (vom Wandertrieb bis zum Mangel an innerer Festigkeit). Unter den bestehenden Marktbedingungen und der absehbar nicht nur kurzfristig sich noch steigenden Wohnungsnot wäre es fatal, wenn in der Konkurrenz um das rare Gut den Menschen im Wohnungsnotfall ihre wie auch immer gearteten Hintergrundprobleme als Rechtfertigung für eine Unterversorgung mit Wohnraum wieder entgegengehalten würden – weil diese, wie die Projekte „zeigen“, das „eigentliche Problem“ seien. Die wachsende Unterstützung solcher Projekte im kommunalen Raum sollte insoweit ein Warnzeichen sein.

IV. Housing First und die Rückkehr der Gespenster der Vergangenheit

Das Konstrukt der „Mehrfachproblemlagen“ und die Forderungen nach speziellen Hilfen dafür sind nicht neu. In dem Sammelband „Der nicht-seßhafte Mensch“ schrieb etwa *Polligkeit* 1938:

„Betrachten wir [...] Lebensläufe einzelner Landstreicher, die seit Jahren, vielfach seit Jahrzehnten, der Landstraße verfallen sind, so entrollt sich vor uns ein fast verwirrendes Bild von dem Zusammentreffen einer

51 Nicht zuletzt durch den politischen und medialen Hype um HF, in welchem Einschränkungen des Personenkreises, auf den das Konzept zielt, wie: „dieser Personenkreis macht nur einen geringen Teil der wohnungslosen Menschen [...] aus“ (Deutscher Verein, Empfehlungen 2022, S. 7), einfach untergehen.

Vielheit von Faktoren, die das Abgleiten und schließlich völlige Scheitern bewirkt haben. Charakteranlage und äußere Einflüsse mischen sich im günstigen und ungünstigen Sinne so vielfältig, daß allgemein wie im Einzelfall schwer festzustellen ist, ob Anlage oder Umwelteinflüsse den sozialen Verfall entscheidend verursacht haben“.⁵²

Die Lösung laut *Polligkeit*: „eine reichsgesetzliche Regelung, welche die [...] Behandlung der Nichtseßhaften einheitlich ordnet“.⁵³

„Vielheit der Faktoren“ ist sprachlich ganz nah bei der „komplexen Problemlage“ von der die Empfehlungen Deutschen Vereins sprechen – und die „einheitlich geordnete Behandlung“ nicht fern von einem „einhergehenden besonderen Unterstützungsbedarf“.

Waren die §§ 72 ff. des 1961 neu geschaffenen BSHG noch ganz diesen Vorstellungen von der Verbindung zwischen sozialer Notlage und Problemen in der Person des Nichtseßhaften verbunden, so nahm die Reform des BSHG von 1974 ausdrücklich davon Abstand, indem die soziale Situation in den Vordergrund gerückt wurde, aufgrund derer Menschen in Not geraten können, etwa in einen Wohnungsnotfall. Daran sollte Hilfe anknüpfen und nicht an Personenproblemen. Wie der oben dargestellte heutige Rechtszustand zeigt, wurde sowohl mit den beiden Durchführungsverordnungen zu § 72 BSHG (1976) bzw. zu § 69 SGB XII (2001) als auch mit den Anpassungen des Wortlauts des § 72 BSHG im Jahr 1996⁵⁴ der sozialpolitische Weg gefestigt, die Hilfe auf die akuten „besonderen Lebensverhältnisse“ und die damit verbundenen „sozialen Schwierigkeiten“ sowie auf die Handlungsfreiheit und die Handlungsmöglichkeiten der Hilfesuchenden zu konzentrieren.⁵⁵

Diesen sozialpolitischen Weg verläßt HF ohne Not, weil für Deutschland – anders als in den USA – für die bei HF in den Vordergrund gestellten möglichen Hintergrundprobleme im Wohnungsnotfall eine rechtlich geordnete, generelle, d.h. in allen Wohnungsnotfällen anzuwendende Lösung, existiert. Das Verlassen dieses Weges ist keine „Weiterentwicklung“ moderner Wohnungslosenhilfe.⁵⁶

52 *Polligkeit*, in: Bay. Landesverband, S. 371 (372).

53 *Polligkeit*, in: Bay. Landesverband, S. 17 (48).

54 Inhaltsgleich 2003 in die jetzigen §§ 67–69 SGB XII überführt.

55 Dazu s.o. unter II.

56 Dazu s.o. unter III.

Dennoch ist die Diskussion von HF auf drei Ebenen für die Wohnungsnotfallhilfe anregend:

- Die Kritik von HF-Konzepten an gegenwärtig tatsächlich geübten Praktiken bei der Bereitstellung von Wohnraum im Wohnungsnotfall geht zwar an den gesetzlichen Vorgaben vorbei, aber sie lässt an deren emanzipatorischen Gehalt erinnern und verweist darauf, dass diese Praktiken verändert werden müssen, allerdings nicht mit HF-Projekten, sondern auf der bestehenden gesetzlichen Basis mit ihrem Bezug zu Art. 2 Abs. 1 GG.
- Mit der Qualifizierung der Wohnungsnotfälle bei HF als „Multiproblemfälle“, als Fälle mit „besonderem Unterstützungsbedarf“ etc., ist deutlich geworden, dass die „Tabus“ der Wohnungslosenhilfe (Sucht, Wohnunfähigkeit, psychische Erkrankung), deren Beachtung aus der Nichtsesshaftenhilfe erst moderne Wohnungsnotfallhilfe machen,⁵⁷ die also verhindern, die sozialen Phänomene Wohnungsnot und Armut wieder in die Personen zu verlagern, wie Gespenster weiterleben. Die Bekämpfung dieser Gespenster bleibt angesagt.
- Für das in nicht wenigen Fällen unzweifelhaft gegebene Spannungsverhältnis⁵⁸ von sozialer Not einerseits und im Hintergrund vermutlich zusätzlich wirkenden Schwierigkeiten, auch aus den Bereichen von Krankheit und Behinderung, andererseits (Dialektik),⁵⁹ sind gesetzgeberisch den Bedarfen angemessene, vor allem auch freiheitswahrende Lösungen vorgezeichnet. Die problematischen Versuche der HF-Konzepte und auch die der Empfehlungen des Deutschen Vereins, die Dialektik quasi mit einem Schwenk zurück zum Wohnungsnotfall als Personenproblem aufzulösen, zeigen aber eins deutlich: Es ist bislang weder den Leistungsträgern noch der Wohnungsnotfallhilfe gelungen, die gesetzgeberische Vorgaben zu den „verbundenen“ Hilfen in der Breite⁶⁰ durchschaubar und handlungsleitend in Konzeptionen für Sozialverwaltungen und die Leistungserbringer umzusetzen.

57 Zur Bedeutung dieser „Tabus“ grundsätzlich Holtmannspötter wohnungslos 2003, 86 ff.

58 Ausführlich zum Spannungsverhältnis Roscher rausch 2021, 73 (80).

59 Dialektik von „psychischer Verfassung“ und den „beeinträchtigenden Bedingungen“, s. Rohrmann, rausch 2021, Heft 4, 55 (63).

60 Die praktischen Beispiele, die es gibt, sollten für eine breit angelegte Entwicklung entsprechend der Gesetzeslage genutzt werden.

V. Emanzipatorische Wohnungsnotfallhilfe statt Housing First für „Multiproblemfälle“

Richtig kann bei Beachtung der gesetzlichen Grundlagen der Wohnungsnotfallhilfe nur sein:

- Die zügige Versorgung mit „bedingungslosem“ Normalwohnraum entspricht der Zielsetzung der §§ 67 f. SGB XII – die Überwindung der mit dem besonderen Lebensverhältnis Wohnungslosigkeit verbundenen sozialen Schwierigkeiten: Abwendung (Erhalt der Wohnung) und Beseitigung (neues Mietverhältnis) sind zentral. Wenn wegen der gesellschaftlich bedingten eingeschränkten Verfügbarkeit des knappen Guts „Normalwohnraum“ im Vergleich zu diesem nur „unterwertiger“ Wohnraum zur Verfügung steht, muss es darum gehen, diesen so nahe wie möglich an Wohnraum heranzuführen, in welchem Handlungsfähigkeiten nicht eingeschränkt bzw. Handlungsmöglichkeiten geschaffen werden – in der Terminologie des Gesetzes: Milderung und Verschlimmerung verhüten, § 68 SGB XII.
- In der Situation des Mangels an qualifiziertem Wohnraum für alle Wohnungsnotfälle ist die unvermeidbare Auswahl zwischen Personen im Wohnungsnotfall nach ihrer konkreten sozialen Lage zu treffen. Maßgebend ist in allen Fällen das konkrete Elend zum Zeitpunkt der Auswahlentscheidung. Kriterien sind u.a. Auswahl nach der fehlenden bzw. gefährdeten Wohnung, nach materieller, physiologischer, medizinischer Unterversorgung, nach erkennbarer Hilflosigkeit bei der Nutzung institutioneller Hilfen und von gesetzlichen Ansprüchen, nach Dauer des Wohnungsnotfalls, nach den aktuellen Anstrengungen, den Wohnungsnotfall selbst zu überwinden bzw. zu mildern.⁶¹ Dies alles macht die besonderen Lebensverhältnisse aus und verweist auf die damit verbundenen sozialen Schwierigkeiten, also die eingeschränkten Möglichkeiten, das eigene Leben selbstbestimmt zu organisieren. Auch bei diesem Ansatz auf Basis der §§ 67 ff. SGB XII muss also für das beschränkte Wohnangebot ausgewählt werden, aber nach sozialer und akut auch objektivierbarer Not.
- Die Auswahl hat in klarer Abgrenzung zu HF nicht nach – beim Beginn der Hilfe letztlich nur zu vermutenden (oder „zugeschriebenen“) –

61 „Besondere Lebensverhältnisse“ als Mangelsituationen im Vergleich mit Menschen, die sich in „normalen“ Lebensverhältnissen, also mit Wohnung, befinden, LPK-SGB XII/Roscher SGB XII § 67 Rn. II ff.

Hintergrundproblemen des Wohnungsnotfalls, wie z.B. Krankheit und Behinderung zu erfolgen (keine Verflechtung).

- Der Wohnungsnotfall wird ausdrücklich nicht in einen „psychiatrischen Kontext“ gestellt und er wird nicht in Krankheits- oder Behinderungsbilder projiziert, um seine „Schwere“ für ein qualifiziertes Wohnangebot zu begründen. Im Zentrum hat die Veränderung der sozialen Lage jetzt zu stehen und nicht „Heilungs- und Gesundungsprozesse“ (echte Entkopplung).
- Zentral muss es sein, die Hilfe auf die bestehenden Rechtsansprüche in allen Wohnungsnotfällen zu stützen. Die §§ 67 ff. SGB XII waren und sind der entscheidende Paradigmenwechsel weg von der früheren Nichtsesshaftenhilfe und hin zur modernen Wohnungslosenhilfe. Deren emanzipatorischen Gehalt gilt es generell zu verwirklichen.
- Das Erschließen von Hilfen nach anderen gesetzlichen Regeln für weitere Bedarfe hat im Rahmen der Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII als verbundene Hilfen zu erfolgen, aber ebenfalls entlang klarer gesetzlicher Bestimmungen, über deren Inanspruchnahme die Hilfesuchenden entscheiden. Der vom Gesetzgeber vorgegebene Hilfeprozess regelt, wie mit der Dialektik von sozialer Lage und den damit möglicherweise verbundenen Hintergrundproblemen im Verlaufe der Wohnungsnotfallhilfe umzugehen ist, und zwar eindeutig anders als bei HF: Der Hilfeprozess stellt keinen der Wohnungsnotfälle gleich von Anfang an in einen „psychiatrischen Kontext“, er differenziert nicht nach Personenmerkmalen. Den Umgang mit dem Spannungsverhältnis in entsprechende Konzeptionen für alle Wohnungsnotfälle umzusetzen, ist Aufgabe der Leistungserbringer und der Leistungsträger, bei welchen neben den Sozialhilfeträgern insbesondere auch die Leistungsträger für die ergänzenden Hilfen in die Pflicht genommen werden müssen, z.B., wenn es um die Finanzierung konzeptionell vorgesehener ergänzender Individualhilfen geht.⁶²
- Wohnungsnotfallhilfe benötigt neben der sozialrechtlichen Absicherung Zugang zu Individualwohnraum. Dafür sind unterschiedliche Strategien entwickelt⁶³ und auch z. B. durch den Wohnungsbau freier Träger

62 Auch insoweit bleibt unerklärlich, warum der DV sich mit seinen Empfehlungen 2022 das HF-Konzept zu eigen gemacht hat, nachdem er mit den Empfehlungen von 2015 unter „3. Leistungsgewährung bei mehrfachen Hilfebedarfen“ insbesondere unter 3.1 die Hinweise zum „verbundenen“ Einsatz der Hilfen gegeben hat, und zwar genau für die Fälle, die nun mit HF gelöst werden sollen.

63 Empfehlung der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V., Position 2017.

umgesetzt worden. Prinzipiell für den gesamten Bereich einzusetzende Mittel der Akquise ausdrücklich nur für einen bestimmten Personenkreis – „wohnungslose Menschen mit komplexen Problemlagen“ – zu verwenden⁶⁴ bzw. diesen gesondert zu fördern,⁶⁵ ist allerdings mit dem aus den §§ 67 ff. SGB XII abgeleiteten Hilfeansatz unvereinbar und zwar ganz besonders im Hinblick auf die problematischen Konsequenzen der Auswahl der „schweren“ Fälle für die akquirierten Wohnungen.⁶⁶ Hier ist uneingeschränkt der unter Ziff. 2. und 3. beschriebene Weg zu gehen.

VI. Konsequenzen der unterschiedlichen Philosophien

„*Philosophy and values*“ von HF sind geprägt von einer in den USA seit den 1980er Jahren fortschreitenden sehr massiven Unterversorgung der von psychischem und psychiatrischem Leid betroffenen Menschen, verbunden mit einer v.a. in den großen städtischen Zentren massiv sich steigernden Wohnungslosigkeit dieses unterversorgten Personenkreises. Nicht zuletzt wurde diese Entwicklung mitverursacht durch den Wegfall verschiedener Förderprogramme zum Wohnungserhalt und durch „Deinstitutionalisierungen“ im psychiatrischen Bereich. Auf generell rechtlich gesicherte individuelle Ansprüche auf Hilfe in der Wohnungsnot kann in den USA nicht zurückgegriffen werden.⁶⁷ In dieser Situation stellt HF die „mental health“ Problematik als Hilfeanlass in den Vordergrund und verweist für die Frage des Wohnens auf das Menschenrecht auf Wohnen. Dieses ist aber nicht die eigentliche Grundlage des „Housing First Approach“⁶⁸ (kann es wegen der Unverbindlichkeit des Menschenrechts auch gar nicht sein). Grundlage ist die Evidenz der Stabilisierung der angestrebten Gesundungsprozesse durch Bereitstellung des normalen Wohnraums im Hilfeprozess, und zwar ausdrücklich ohne verbindliche Teilnahme an „treatment“. Übersetzt man HF mit „zuerst einmal Wohnung“ wird die „dienende“ Funktion der Bereitstellung des Wohnraums für die Behandlungsprozesse deutlicher, insbesondere die diese Prozesse unbestritten fördernde Möglichkeit des selbstbestimmten Handelns in und mit der Wohnung. Gemeint ist aber damit nicht ein von

64 So ist vermutlich Deutsche Verein, Empfehlungen 2022, S. 9 f. zu verstehen.

65 Dies geschieht in verschiedenen HF-Projekten.

66 Dazu s.o. unter III. 3.

67 Es findet Projektfinanzierung statt, z. B. mit dem eingangs (Fn. 4) erwähnten Programm ACT.

68 Tsemberis, S. 277.

den gesundheitlichen Problemen unabhängiges Programm, um Menschen „normales“ Leben in (auch rechtlich) geschützter Wohnumgebung zu ermöglichen. Der Ansatz entkoppelt also den Zusammenhang nicht, sondern die Verkoppelung ist sein tragendes Prinzip. Anders ausgedrückt: Ein Wohnungsnotfall „an sich“ und die damit verbundenen sozialen Einschränkungen sind nicht das Thema von HF. These: möglicherweise schlicht deshalb nicht, weil in den USA (zumindest bis zu den großen ökonomischen Krisen der letzten Jahre) für „Nur-Wohnungsnot“ einige wenige Hilfen durch vereinzelte Programme als ausreichend angesehen wurden.

Philosophie und Werte der Wohnungslosenhilfe in Deutschland sind geprägt von einer über 150-jährigen höchst problematischen Geschichte des Umgangs mit Wohnungsnot als Ausdruck persönlicher Störungen und von einem entsprechend langem Kampf um einen Rechtsanspruch auf Hilfe im Wohnungsnotfall, ohne dass man sich für die zu gewährende Leistung pathologisch als psychiatrisch bzw. psychisch krank oder allgemein als „ohne innere Festigkeit“ einstufen lassen muss (wie bei der „Hilfe für Gefährdete“ im BSHG 1961). Das (Wieder-)Erreichen der objektiv im Wohnungsnotfall nicht mehr gegebenen sozialen Handlungsmöglichkeiten – allen Menschen mit der Entfaltungsfreiheit gem. Art. 2 GG als Ausprägung des Würdeprinzips des Art. 1 GG verfassungsrechtlich zugewiesen – ist nunmehr als Ziel sozialstaatlich zu leistender Beratung und Unterstützung bei der selbständigen Organisation und Gestaltung wieder „normaler“ Lebensverhältnisse mit den §§ 67 ff. SGB XII vorgegeben. Dieser Rechtsanspruch ist ausdrücklich entkoppelt von mit dem Wohnungsnotfall einhergehenden, diesen möglicherweise verschärfenden sonstigen „Fährnissen“ des Lebens.⁶⁹ Solche Fährnisse verändern nicht den generellen Hilfeansatz und seine Zielsetzung, selbstverantwortlich gestaltetes soziales Leben zu ermöglichen. Die im Einzelfall für mögliche Hintergrundprobleme notwendigen und vorhandenen Hilfen als ergänzende zu erschließen und (mit)zugestalten, gehört jedoch zum Hilfeansatz, nicht zuletzt, weil sie in Deutschland v.a. in den Sozialgesetzbüchern geregelt und mit klaren Ansprüchen vorhanden sind.

Die Gegenüberstellung soll zunächst noch einmal deutlich machen, dass sich die beiden Philosophien in ihrer normativen Absicherung, also ihrer

69 Diese Entkopplung wird unkenntlich, wenn der Wohnungsnotfall als Multiproblemfall, als komplexe Problemlage etc. definiert wird. Man gerät damit schon begrifflich in die gleiche „Erkenntnisfalle“ die Holtmannspötter bereits vor Jahren bei der Verwendung des Nichtsesshaftenbegriffs konstatierte: Statt der sozialen Problematik der Wohnungslosigkeit geraten Personenprobleme in den Vordergrund, vgl. Holtmannspötter Gefährdetenhilfe 1982, Heft 4, 1f.

Verbindlichkeit durch individuelle Rechtsansprüche grundsätzlich unterscheiden, bei großer Unverbindlichkeit von HF. Sie macht aber auch deutlich, dass die Philosophie von HF grundsätzlich quer zur Philosophie des deutschen Rechts steht. Es geht um grundsätzlich andere Werte – bei HF Gestaltung einer Hilfe für schwere pathologische Fälle, für die offenbar keine adäquaten Hilfen in den USA vorhanden sind (bzw. in den Empfehlungen des Deutschen Vereins inzident auch für Deutschland verneint werden); hier eine endlich erreichte generelle Hilfe für alle Wohnungsnotfälle, die nicht mehr die Betroffenen pathologisieren muss, um im Wohnungsnotfall helfen zu können (Entkoppelung). Die Philosophien sind nicht vereinbar, HF als Konzept passt deshalb nicht in den Rahmen der §§ 67 ff. SGB XII. Das bedeutet aber, dass HF als „neue Hilfeform“ vor dem historischen Hintergrund der deutschen Gesetzeslage und der Überwindung der Pathologisierung des Wohnungsnotfalls, ein Rückschritt wäre, natürlich auch wegen des mit HF verbundenen Verlusts mühsam erkämpfter Rechtsansprüche.

Wesentlich ist aber nun, dass das rechtliche Instrumentarium der §§ 67 ff. SGB XII sich der Problematik von mit dem Wohnungsnotfall zusammenreffenden pathologischen Gegebenheiten durchaus annimmt, allerdings in einer anderen Weise als HF bzw. die Empfehlungen des Deutschen Vereins. Das Gesetz stellt sich generell und nicht nur in „schweren“ Fällen dem Spannungsverhältnis von Wohnungsnotfall und möglicherweise ebenfalls wirkenden Hintergrundproblemen. Dabei wird der Wohnungsnotfall nicht von Anfang an unter Gesichtspunkten von Krankheit, Behinderung etc. angegangen, weil Handlungsfreiheit und das Schaffen von Handlungsmöglichkeiten in der sozialen Notlage Leitlinien sind. Aber mit den gesetzlichen Vorgaben lassen sich auch die von HF in den Fokus gerückten „schweren“ Fälle auf einem verfassungsrechtlich begründeten emanzipatorischen Niveau lösen. Dieses Niveau ist gegenüber dem verfassungsrechtlich nicht gesicherten „Recht auf Wohnen“, auf welches sich HF und die Empfehlungen des Deutschen Vereins beziehen, deutlich höher zu bewerten und v.a. ist es rechtsverbindlich. Unter den Bedingungen keineswegs sinkender, sondern sich steigernder Wohnungsnot sind allerdings die angeregten konzeptionellen Arbeiten⁷⁰ dringend zu verstärken,⁷¹ durchaus unter Berücksichtigung der Diskussionen um HF.

70 Dazu s.o. unter V. (Ziff. 6).

71 Auch hierzu sind wichtige Hinweise in den Empfehlungen des Deutschen Vereins 2015 unter 3.1 am Ende gegeben.

Literatur

- Bieritz-Harder, Renate/Conradis, Wolfgang/Thie, Stephan (Hrsg.): Sozialgesetzbuch XII. Sozialhilfe, 12. Aufl., Baden-Baden 2020 (zit.: LPK-SGB XII/Bearbeiter SGB XII)
- Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V.: Bezahlbaren Wohnraum schaffen, Wohnraum für wohnungslose Menschen akquirieren, Position 2017, online verfügbar unter https://www.bagw.de/fileadmin/bagw/media/Doc/POS/POS_17_Wohnraum_beschaffen.pdf (letzter Abruf 24.3.2023)
- Dies.: Wohnungsnotfalldefinition der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V., Position 2010, online verfügbar unter https://www.bagw.de/fileadmin/bagw/media/Doc/POS/POS_10_BAGW_Wohnungsnotfalldefinition.pdf (letzter Abruf 24.3.2023)
- Bullermann, Ingo/Holzinger, Karen/Müncho, Corinna: Housing First for all: Wie können die Hilfen nach den Paragraphen 67, 68 SGB XII die Grundprinzipien von Housing First umsetzen?, wohnungslos 2021, 136 ff.
- Busch-Geertsema, Volker: Housing First – Ein Versorgungskonzept und sein Beitrag für eine bedarfsgerechte Versorgung wohnungsloser Menschen mit psychischen Erkrankungen, in: Daßler, Hennig (Hrsg.): Wohnungslos und psychisch erkrankt, Köln 2023, S. 143 ff.
- Ders.: Housing First – Ansatz, Erkenntnisse, Möglichkeiten und Grenzen, rausch. Wiener Zeitschrift für Suchttherapie 2021, Heft 4, 66 ff.
- Daßler, Hennig (Hrsg.): Wohnungslos und psychisch erkrankt, Köln 2023.
- Deutscher Verein für private und öffentliche Fürsorge e. V.: Empfehlungen des Deutschen Vereins zum Housing First-Ansatz in den Wohnungsnotfallhilfen – Konzept und Umsetzungshinweise, 2022, online verfügbar unter https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2022/dv-1-22_housing-first.pdf (letzter Abruf 24.3.2023)
- Ders.: Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e. V. zum Verständnis und zur Ausgestaltung der Mitwirkung in der Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII, 2019, online verfügbar unter <https://www.deutscher-verein.de/de/empfehlungen-stellungnahmen-2019-empfehlungen-des-deutschen-vereins-fuer-oeffentliche-und-private-fuersorge-ev-zum-verstaendnis-und-zur-ausgestaltung-der-mitwirkung-in-der-hilfe-nach-67-ff-sgb-xii-3564,1726,1000.html> (letzter Abruf 24.3.2023)
- Ders.: Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Anwendung der Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII. Leistungsberechtigte in besonderen sozialen Schwierigkeiten bedarfsdeckend unterstützen, 2015, online verfügbar unter <https://www.deutscher-verein.de/de/empfehlungen-stellungnahmen-2015-leistungsberechtigte-in-besonderen-sozialen-schwierigkeiten-bedarfsdeckend-unterstuetzen-empfehlungen-des-deutschen-vereins-zur-anwendung-der-hilfe-nach-67-ff-sgb-xii-1859,728,1000.html> (letzter Abruf 24.3.2023)
- Gerull, Susanne: Evaluation des Modellprojekts „Housing First Berlin“. Endbericht, 2021, online verfügbar unter https://housingfirstberlin.de/evaluation/Housing-First-Evaluationsendbericht_2021.pdf (letzter Abruf 24.3.2023)
- Holtmannspötter, Heinrich: Entwicklung und Kontinuität der Wohnungslosenhilfe. Zum Selbstverständnis der Wohnungslosenhilfe, wohnungslos 2003, 86 ff.

- Ders.: Plädoyer zur Trennung von dem Begriff „Nichtsesshaftigkeit“, *Gefährdetenhilfe* 1982, Heft 4, 1 f.
- Möllers, Christoph: *Freiheitsgrade*, 3. Aufl., Berlin 2021.
- Polligkeit, Wilhelm: Die Haltung der Volksgemeinschaft gegenüber dem nichtseßhaften Menschen, in: Bayerischer Landesverband für Wanderdienst (Hrsg.), *Der nichtseßhafte Mensch, Ein Beitrag zur Neugestaltung der Raum- und Menschenordnung im Grossdeutschen Reich*, München 1938, S. 17 ff.
- Ders.: Menschen und Schicksale, Aus Lebensläufen von Landstreichern, in: Bayerischer Landesverband für Wanderdienst (Hrsg.), *Der nichtseßhafte Mensch, Ein Beitrag zur Neugestaltung der Raum- und Menschenordnung im Grossdeutschen Reich*, München 1938, S. 371 ff.
- Rohrmann, Eckhard: Historische und neuere Entwicklungslinien der Hilfe für wohnungslose drogengebrauchende Menschen, *rausch. Wiener Zeitschrift für Suchttherapie* 2021, Heft 4, 55 ff.
- Roscher, Falk: Die §§ 67 ff. SGB XII – mehr als ein Rechtsanspruch im Wohnungsnotfall!, *wohnungslos* 2022, 38 ff.
- Ders.: Die Bedeutung des Rechts der Wohnungsnotfallhilfe für suchtkranke Menschen ohne Wohnung, *rausch. Wiener Zeitschrift für Suchttherapie* 2021, Heft 4, 73 ff.
- Ders.: Eingliederungshilfe nach neuem Recht – ein Problem für die Wohnungslosenhilfe?, in: Gillich, Stefan/Keicher, Rolf/Kirsch, Sebastian (Hrsg.), *Alternativen zu Entrechtung und Ausgrenzung*, Freiburg 2019, S. 29 ff.
- Ders.: Wohnungslosenhilfe nach §§ 67 ff. SGB XII bei komplexen Problemlagen noch nötig?, *NDV* 2015, 613 ff.
- Rosenke, Warena: *Der Housing-First-Ansatz in der Wohnungsnotfallhilfe in Deutschland, wohnungslos* 2023, 2 ff.
- Schreiter, Stefanie/Gutwinski, Stefan/Rössler, Wulf: Wohnungslosigkeit und seelische Erkrankungen, *Der Nervenarzt* 2020, 1025 ff.
- Specht, Thomas: Arbeit in der Achterbahn: Von der Therapeutisierung der Nichtsesshaften zur vorrangigen Wohnungsverorgung von Wohnungsnotfällen – Der säkulare Paradigmenwechsel 1975- 1980 zum “Housing First“ in Deutschland, *wohnungslos* 2023, 25 ff.
- Speckmann, Hermann: Hilfe ohne Hilfe – Über Grundprobleme der Wohnungslosenhilfe, *Blätter der Wohlfahrtspflege* 2018, 225 ff.
- Tsemberis, Sam: “Housing First“ Approach, in: Levinson, David (Hrsg.), *Encyclopedia of Homelessness*, Thousand Oaks 2004, S. 277 ff.