

Johannes Lippert, Leitender Landesverwaltungsleiter
Landschaftsverband Westfalen-Lippe
Abteilung Soziales, Pflege und Rehabilitation
48133 Münster

„Auswirkungen von Hartz IV auf den Personenkreis Wohnungsloser und von Wohnungslosigkeit bedrohter Menschen“

Fachtag des Arbeitskreises Wohnungslosenhilfe Berlin am 08.12.2004

Referat „Hilfe für Wohnungslose § 67 SGB XII“

A Vorbemerkung

Ein Referat, das sich mit den Auswirkungen der so genannten Hartz IV-Gesetze auf Menschen beschäftigt, die ohne Wohnung sind oder in ungesicherten Wohnverhältnissen leben, kann sich nicht ausschließlich auf die Folgen für die Leistungsansprüche und die Maßnahmen der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten beschränken. Bei dem größten Teil der Angehörigen dieser Gruppe ist Arbeitslosigkeit nur ein Teil der komplexen Notlage; regelmäßig sind sie auch auf öffentliche Leistungen zur Sicherung ihrer existenziellen Grundbedürfnisse angewiesen. Die Hartz IV-Gesetzgebung hat aber nicht nur neue rechtliche Grundlagen für die Leistung von Hilfen zur Integration in das Arbeitsleben geschaffen, sondern auch eine Neuordnung der staatlichen Fürsorgeleistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes und des Verhältnisses der Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende zu den Leistungen der Sozialhilfe vorgenommen.

Die Leistungen Sicherung des Lebensunterhaltes, Eingliederung in Arbeit und Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten sind wegen des Vorranges der Selbsthilfeverpflichtung und durch den Nachrang des SGB XII gegenüber dem SGB II derart miteinander verbunden, dass eine isolierte Betrachtung eines der Teile einen unvollständigen Eindruck geben und viele Fragen offen lassen würde. Die dargestellten Zusammenhänge begründen auch, weshalb eine Prüfung der Rückwirkungen auf die Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten notwendig ist, obwohl § 72 BSHG inhaltsgleich als 8. Kapitel in das SGB XII übernommen wird.

Zur Betroffenheit der Klientinnen und Klienten der Wohnungslosenhilfe ist festzustellen, dass nach Schätzungen der BAG Wohnungslosenhilfe ca. 60 % der Bewohnerinnen und Bewohner der stationären Einrichtung der Wohnungslosenhilfe erwerbsfähig im Sinne des SGB II sind, bei den Beziehern von Leistungen in ambulanter Form wird der entsprechende Anteil noch deutlich höher liegen. Sie alle sind – und zwar nicht nur wegen des Wechsels des Leistungsträgers – betroffen; ihre durch komplexe Notlagen gekennzeichneten Lebenssituationen setzt sie besonders der Gefahr aus, dass sich durch die ab 01.01.2005 geltende Rechtslage ihre Lebensverhältnisse verschlechtern. Mit der folgenden Ausführung mache ich den Versuch darzustellen, welche speziellen Fragestellungen sich aus der Hartz IV-Gesetzgebung ergeben, wenn von den besonderen Merkmalen der Angehörigen der

Zielgruppe des § 67 SGB XII ausgegangen wird. Als kennzeichnend, also typisch, wenn auch nicht bei jedem einzeln anzutreffen, betrachte ich:

- die komplexe Verbindung verschiedener Notlagen in der Weise, dass eine isolierte Beseitigung einer Bedarfssituation zu keiner nachhaltigen positiven Veränderung der Lebenssituation des Betroffenen führt;
- Suchtproblematiken oder psychische Schädigungen als ein häufiger anzutreffender Bestandteil der Gesamtproblematik und
- die nicht ausreichende Fähigkeit, Schwierigkeiten bei der Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft ohne fremde Hilfe sachgerecht zu bewältigen.

B Fragestellungen im Zusammenhang mit der Sicherung des Lebensunterhaltes

I. Leistungsberechtigung; Erwerbsfähigkeit

Arbeitssuchende Menschen haben ab 01.01.2005, wenn sie wirtschaftlich hilfsbedürftig sind, grundsätzlich und ausnahmslos nur unter den Voraussetzungen und in dem Umfang Anspruch auf Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes wie sie im SGB II festgelegt sind. Ansprüche auf Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem SGB XII einschließlich eventuell aufstockender Hilfen sind Kraft Gesetzes ausgeschlossen. Von den vier in SGB II genannten Tatbestandsmerkmalen für die Leistungsberechtigung sind für den Regelfall drei hinsichtlich Feststellung und Rechtsauslegung als unproblematisch zu betrachten. Fragen rechtlicher und tatsächlicher Art stellen sich aber bei dem zentralen Tatbestandsmerkmal der „Erwerbsfähigkeit“.

In § 8 SGB II ist definiert, wann Erwerbsfähigkeit im Sinne des Gesetzes vorliegt. Es handelt sich um eine Ableitung aus der bereits im Recht der gesetzlichen Rentenversicherung existierenden Bestimmung zur dauernden Erwerbsminderung. . § 8 SGB II knüpft an die gleichen Tatbestandsmerkmale wie § 46 Abs. 3 SGB VI an. Erwerbsfähig im Sinne des SGB II ist jeder, bei dem einer der in § 43 Abs. 3 Satz 2 SGB VI benannten Tatbestände **nicht** vorliegt. Damit hat der Gesetzgeber die im Vorfeld der Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission geführte Debatte entschieden, ob ausschließlich medizinische oder auch andere Kriterien für die Beurteilung der Erwerbsfähigkeit herangezogen werden sollen. Im Recht der gesetzlichen Rentenversicherung ist bereits lange klargestellt, dass ausschließlich medizinische Gründe für die Beurteilung der dauernden Erwerbsminderung herangezogen werden können. Da Erwerbsfähigkeit im SGB II also als das Gegenteil von dauerhafter Erwerbsminderung im Sinne des Rechtes der gesetzlichen Rentenversicherung definiert ist, wird auch für die Beurteilung der Erwerbsfähigkeit im SGB II ausschließlich an medizinische Kriterien anzuknüpfen seien.

Für die Personen in besonderen sozialen Schwierigkeiten bedeutet dies: Weder besondere Lebensverhältnisse noch soziale Schwierigkeiten noch eingeschränkte Selbsthilfefähigkeiten noch komplexe Beeinträchtigungen können herangezogen werden, um Erwerbsfähigkeit zu bestreiten. Abhängigkeiten und psychische Beeinträchtigungen beseitigen den Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II nur dann, wenn sie so ausgeprägt sind, dass nach dem Stande der medizinischen Kenntnisse deshalb eine Tätigkeit unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes nicht für mindestens drei Stunden ausgeübt werden kann. Objektive in der

Lebenssituation des Wohnungslosen begründete oder subjektive in der einzelnen Person liegende Vermittlungshindernisse oder –erschwernde, die nicht auf medizinische Gründe beruhen, rechtfertigen keine Zweifel an dem Vorliegen des Tatbestandsmerkmals „Erwerbsfähigkeit“. Derartige Umstände sind vielmehr bei der Erstellung der Eingliederungsvereinbarung zu berücksichtigen.

II. Verfahren zur Feststellung der Erwerbsfähigkeit

Für die Feststellung, ob Erwerbsfähigkeit vorliegt, ist ausschließlich die Bundesagentur für Arbeit zuständig (§ 44 a SGB II). Bestehen Zweifel an der Erwerbsfähigkeit und ist eine entsprechende Sachverhaltsklärung notwendig, wird sie sich hierzu ihrer Fachdienste bedienen. Soweit die Fachdienste Stellungnahmen und Gutachten Dritter – insbesondere der behandelnden Ärzte – benötigen, hat der Leistungsberechtigte seine Zustimmung zur Vorlage im Rahmen der Mitwirkungs-pflicht nach dem SGB I zu erteilen, wenn nicht wichtige Gründe für eine Weigerung vorliegen. Sind ärztliche oder psychologische Untersuchungen notwendig, hat der Leistungsberechtigte sich dieser zu unterziehen, wenn nicht mit hoher Wahrscheinlichkeit ein Schaden für Leben oder Gesundheit droht, die Untersuchung mit erheblichen Schmerzen verbunden ist oder sie einen erheblichen Eingriff in die körperliche Unversehrtheit bedeutet. Bei Untersuchungen hinsichtlich der Auswirkungen einer Abhängigkeitserkrankung oder einer psychischen Beeinträchtigung auf die Erwerbsfähigkeit dürften in der Regel die gesetzlich festgelegten Grenzen der Mitwirkungsverpflichtung nicht überschritten sein.

Gegen die Feststellung der Bundesagentur für Arbeit, dass Erwerbsfähigkeit nicht gegeben ist, kann sich der Betroffene mit Widerspruch und Klage wenden. Diese haben aber keine aufschiebende Wirkung; so dass ggf. die Sicherung des Lebensunterhaltes bis zur gerichtlichen Entscheidung oder der Bewilligung einer Rente wegen voller Erwerbsminderung im Rahmen der Sozialhilfe erfolgen muss. Dies setzt aber voraus, dass der Träger der Sozialhilfe die Entscheidung der Bundesagentur akzeptiert. Teilt der Träger der Sozialhilfe oder auch der Träger der Rentenversicherung die Auffassung der Bundesagentur nicht, so hat er die Möglichkeit, eine gemeinsame Einigungsstelle anzurufen, an deren Entscheidung beide Seiten (ggf. bis zum rechtskräftigen Abschluss eines gerichtlichen Streitverfahrens) gebunden sind. Bis zur Entscheidung der Einigungsstelle sind Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende durch die Leistungsträger des SGB II zu erbringen. Der Leistungsberechtigte selber ist in dem Verfahren vor der Einigungsstelle nicht beteiligt.

Auf Grund dieser Verfahrensregelung ist davon auszugehen, dass akzeptierte oder rechtsbeständige Entscheidungen der Bundesagentur für Arbeit bzw. der Einigungsstelle zur Erwerbsfähigkeit, hinsichtlich dieser Anspruchsvoraussetzung auch für der Träger der Rentenversicherung hinsichtlich des Anspruchs auf Rente wegen voller Erwerbsminderung bzw. den Träger der Sozialhilfe für die von Leistung von Grundsicherung nach dem 4. Kapitel SGB XII für die Träger der Rentenversicherung bzw. der Sozialhilfe bindend sind.

Selbstverständlich ist niemand daran gehindert, gegenüber den Sozialleistungsträgern geltend zu machen, er sei entgegen der Auffassung der Bundesagentur für Arbeit erwerbsunfähig bzw. keinen Antrag auf Leistungen nach dem SGB II bei der Bundesagentur zu stellen, sondern unmittelbar Leistungen der gesetzlichen Renten-

versicherung bzw. der Grundsicherung im Rahmen der Sozialhilfe zu beantragen. In der ersten Variante wird er aber (wegen der Bindungswirkung) in der Regel die entsprechende Entscheidung der Bundesagentur anfechten müssen, wenn er den anderweitigen Leistungsanspruch erfolgreich durchsetzen will. In der zweiten Variante entscheidet der Träger der Rentenversicherung zur Frage der dauerhaften Erwerbsminderung. Der Antragsteller läuft aber bei diesem Vorgehen Gefahr, bei einer ablehnenden Entscheidung des angegangenen Sozialleistungsträgers für den Zeitraum bis zur Entscheidung überhaupt keine Sozialleistungen zur Sicherung seines Lebensunterhaltes erhalten, weil eine rückwirkende Leistung vom Arbeitslosengeld 2 wegen des Antragsprinzips nicht in Betracht kommt. Für die Mehrzahl der Betroffenen, die auf Leistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII zur Sicherung ihres Lebensunterhaltes angewiesen sind, ist deshalb – trotz der später noch zu erörternden Risiken – dringend anzuraten, im Zweifel Leistungen nach dem SGB II zu beantragen.

III. Mehrfachbeeinträchtigung und soziale Schwierigkeiten

Diese – für einen großen Teil der Wohnungslosen kennzeichnenden Merkmale - sind für die Feststellung der Leistungsberechtigung nur dann wesentlich, wenn sie dauerhafte Erwerbsminderung verursachen. Dies kann – wie bereits dargestellt – bei einer körperlichen, geistigen oder seelischen Beeinträchtigung der Fall sein. Bei sozialen Schwierigkeiten ist dies ausgeschlossen, weil es sich dabei nicht um eine Krankheit oder Behinderung im medizinischen Sinne handelt. Suchtproblematiken und psychische Beeinträchtigungen werden deshalb in der Regel erst Berücksichtigung finden, wenn es um den Inhalt der Eingliederungsvereinbarungen – insbesondere um die Bemühungen des Leistungsempfängers zur Eingliederung in Arbeit – geht oder sich die Frage stellt, ob eine Arbeit unzumutbar ist, weil der Betroffene zu ihrer Verrichtung körperlich, geistig oder seelisch nicht in der Lage ist. Besondere Lebensverhältnisse im Sinne des § 67 SGB XII berühren Fragen der Erwerbsfähigkeit überhaupt nicht; sie können allenfalls Auswirkungen auf die Frage haben, ob ein sonstiger wichtiger Grund vorliegt, der der Ausübung einer Arbeit entgegensteht. Die Grundsätze des Forderns und Förderns gelten somit uneingeschränkt für Wohnungslose; besondere an ihre Lebenssituation anknüpfende Schutzvorschriften existieren nicht.

IV. Reichweite der Selbsthilfe- und Mitwirkungspflichten

Auf Grund dieser Rechtslage erhält bei Angehörigen des Personenkreises des § 67 SGB XII die Frage besonderes Gewicht, welche eigenen Bemühungen verlangt werden dürfen. Grundsätzlich gilt, dass diese Verpflichtungen sehr weit gehen, weil erwerbsfähige Hilfebedürftige alle Möglichkeiten ausschöpfen müssen, ihre Hilfebedürftigkeit zu beenden oder zu verringern. Gesetzliche Regelungen zu den Grenzen dieser Verpflichtung bestehen im SGB II nicht. Die Bestimmungen des SGB I zu den Grenzen der Mitwirkung des Leistungsberechtigten können lediglich für den Fall von verlangten Untersuchungen und Heilbehandlungen herangezogen werden. Ansonsten muss zur Bestimmung der Grenzen auf allgemeine Rechtsgrundsätze und die (spärliche) Rechtssprechung zurückgegriffen werden. Ob die Grenzen der Mitwirkungsverpflichtung überschritten sind, ist nach den Umständen des Einzelfalls zu beurteilen. Allgemein lässt sich nur festhalten, dass dies jedenfalls dann der Fall

ist, wenn die verlangte Handlung nach fachlicher Erkenntnis oder ganz offenkundig ungeeignet ist, die Hilfebedürftigkeit zu verringern oder zu beseitigen oder ihre Ausführung eine offenkundige Unmöglichkeit darstellt. Z. B. wird bei Menschen mit Suchtproblematiken deshalb in der Regel verlangt werden können, dass sie eine Suchtberatung in Anspruch nehmen; dagegen wäre die Verpflichtung eines Drogenabhängigen umzuziehen, damit er den Kontakt zu seinem Dealer verliert, wohl offenkundig ungeeignet.

V. Eingliederungsvereinbarung / Sanktionen

An dieser Stelle muss dem Eindruck entgegen getreten werden, der Gesetzgeber habe die Leistungsberechtigten uneingeschränkt dem Wohlwollen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bundesagentur für Arbeit ausgeliefert, wenn es um die Festlegung der Pflichten geht. In § 2 SGB II ist als ein Leistungsgrundsatz festgelegt, dass die individuelle Lebenssituation der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen bei den Leistungen zur Eingliederung in Arbeit zu berücksichtigen ist. Die Umsetzung dieses Grundsatzes kann nicht auf die Vorbereitung der Entscheidungen über Fördermaßnahmen beschränkt werden. Er gilt vielmehr auch im Zusammenhang mit der Entwicklung der Eingliederungsvereinbarung. Die Verwendung des Begriffes „Vereinbarung“ macht deutlich, dass der Gesetzgeber von einem Aushandlungsprozess ausgeht, in dem die erwerbsfähige Hilfebedürftigen u.a. ihre Vorstellungen zu Leistungsfähigkeit und Umfang ihrer Selbsthilfekräfte einbringen, Einfluss auf Art und Umfang der zu erbringenden eigenen Bemühungen nehmen können und die individuellen Besonderheiten ihren Niederschlag finden. Soll dem Willen des Gesetzgebers Rechnung getragen werden, müssen die Beteiligten ein Gespräch führen, in dem ernsthaft versucht wird, die beiderseitigen Interessenlagen auszugleichen. Eine Vorgehensweise, in der der Fallmanager ohne weitere Diskussion den Inhalt der Eingliederungsvereinbarung bestimmt und dem hilfebedürftigen Erwerbslosen nur die Wahl zwischen Zustimmung oder Ablehnung bleibt, würde dem Gedanken der Vereinbarung nicht entsprechen.

Die Vorbereitung der Eingliederungsvereinbarung bietet somit auch Gelegenheit, soziale Schwierigkeiten und besondere Lebensverhältnisse vorzutragen, die die Selbsthilfefähigkeiten bei den Bemühungen um Arbeit beeinträchtigen und auf ihre angemessene Berücksichtigung sowohl bei der Festlegung der Pflichten des Betroffenen als auch der Leistungen zur Eingliederung in Arbeit hinzuwirken. Die Mehrzahl der Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten wird aber damit vermutlich überfordert sein. Ihre eingeschränkte Fähigkeit, Schwierigkeiten aus eigenen Kräften zu überwinden und die häufig fehlende Einsicht in die Ursachen ihrer besonderen sozialen Schwierigkeiten hindert sie an einer angemessenen Vertretung ihrer eigenen Interessen, zumal dadurch aus ihrer Sicht die Bewilligung von Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes gefährdet werden könnte. Es kann auch nicht erwartet werden, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bundesagentur für Arbeit in der Lage sind, von sich aus die besondere Lebenssituation der Betroffenen angemessen zu würdigen. Ihnen fehlen die dafür notwendigen eingehenden Kenntnisse der besonderen Lebenssituation der Angehörigen dieser Gruppe; ihre Haltung wird im Regelfall eher durch die allgemein bestehenden Vorurteile gegenüber Angehörigen dieser sozialen Randgruppe geprägt sein. Es ist also sehr wahrscheinlich, dass die Mehrzahl der mit wohnungslosen Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten abgeschlossenen Eingliederungsvereinbarung zu einer Überforderung der Betroffenen durch die vereinbarten Verpflichtungen führt.

Durch das SGB II sind aber sowohl die Ablehnung einer Eingliederungsvereinbarung zu unterschreiben als auch die Verletzung der mit der Eingliederungsvereinbarung eingegangenen Verpflichtungen mit Sanktionen nämlich mindestens der Absenkung um 30 v. H. bis hin zum vollständigen Wegfall des Anspruchs auf Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes belegt. Dies ist eine deutliche Verschlechterung gegenüber der bestehenden Rechtslage. Diese kennt zwar auch Kürzung und Wegfall des Anspruches auf Hilfe zum Lebensunterhalt aber beschränkt auf die Fälle, in denen sich ein Hilfeempfänger weigert, zumutbare Arbeit zu leisten. Das SGB II erweitert den Katalog der zu Sanktionen führenden Tatbestände erheblich und führt als zusätzliche Kategorie den Zwang ein, Verpflichtungen einzugehen und zu halten, die auf Veränderung von nur indirekt mit dem Einsatz der Arbeitskraft in Verbindung stehenden Lebensumstände und Verhaltensweisen abzielt. Zwar tritt die Rechtsfolge der Sanktion nicht ein, wenn der erwerbsfähige Hilfebedürftige einen wichtigen Grund für sein Verhalten nachweist, jedoch wird gerade bei Angehörigen sozialer Randgruppen häufig streitig sein, ob es sich um einen wichtigen Grund oder um vorwerfbares Verhalten handelt. Hier ist eine Wertung gefordert, die bereits vorliegende Rechtsprechung im Zusammenhang mit Ansprüchen auf Arbeitslosenhilfe bzw. Hilfe zum Lebensunterhalt spricht dafür, dass eher strenge Maßstäbe angelegt werden.

Als Ergebnis ist festzuhalten, dass das Verfahren der Eingliederungsvereinbarung den Wohnungslosen in besonderen sozialen Schwierigkeiten zwar die Chance eröffnet, auf die Berücksichtigung der individuellen Besonderheiten ihrer Lebenssituation hinzuwirken, diese aber häufig damit überfordert sein werden und deshalb sehr schnell in die Situation geraten können, die Rechtsfolge von Sanktionen auszulösen.

C Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten

Für erwerbsfähige Personen in besonderen sozialen Schwierigkeiten besteht somit nicht nur ein überdurchschnittlich hohes Risiko, die Chancen auf eine Rückkehr in übliche Lebensverhältnisse insbesondere auf Integration in den Arbeitsmarkt sondern auch noch alle Ansprüche auf Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes zu verlieren. Damit sich dieses Risiko nicht im hohen Maße verwirklicht, ist Hilfe bei der Inanspruchnahme der Leistungen nach dem SGB II und zwar bereits ab Beginn des Verfahrens notwendig. Es liegt somit das zentrale Tatbestandsmerkmal für die Zugehörigkeit zu dem Personenkreis des § 67 SGB XII und ein für die dort beschriebene Notlage typischer Hilfebedarf vor. Dieser Hilfebedarf muss gedeckt nach wie vor gedeckt werden.

Wie immer bei Einführung neuer oder Änderung bestehender Sozialleistungsgesetze stellt sich aber wegen des Nachrangsprinzips der Sozialhilfe die Frage, welche Rückwirkungen auf die bisherigen Sozialhilfeansprüche entstehen. Im Zusammenhang mit dem In Kraft Treten von SGB II und XII gilt dies umso mehr, weil damit die Absicht verbunden ist, Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe zusammenzuführen und möglichst alle Hilfen für erwerbsfähige Hilfebedürftige durch einen Leistungsträger erbringen zu lassen. Aus der inhaltsgleichen Übernahme des § 72 BSHG in das Achte Kapitel des SGB II sowie der nur redaktionellen Anpassung des Wortlautes der Verordnung zu § 69 SGB XII kann deshalb nicht ohne nähere Prüfung auf eine unveränderte Rechts- und Anspruchslage geschlossen werden. Im Verhältnis der Leistungen nach dem SGB II zur Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten sind insbesondere die Abgrenzung der Leistungen der psychosozialen Betreuung

nach § 16 Abs. 2 Nr. 3 SGB II zu den Maßnahmen der Beratung und persönlichen Unterstützung nach § 3 der DVO und der Eingliederungsleistungen nach § 16 Abs. 1 und 3 zu den Maßnahmen nach § 5 der DVO zu klären. Im Verfahrensbereich ist ferner das Verhältnis und Zusammenwirken von Eingliederungsvereinbarung und Gesamtplan nach § 68 SGB XII zu bestimmen.

I. Beratung und persönliche Unterstützung / psychosoziale Betreuung

Die von dem Begriff der psychosozialen Betreuung umfassten Hilfen stellen nur einen Teil der Maßnahmen dar, die Bestandteil der Beratung und persönlichen Unterstützung nach § 3 der DVO zu § 69 SGB XII sind. Für die notwendige Unterstützung während des Verfahrens (Antrag, Eingliederungsvereinbarung) zur Erlangung der Leistungen nach dem SGB II kann bereits deshalb nicht auf Leistungen der psychosozialen Betreuung zurück gegriffen werden, weil zu diesem Zeitpunkt der Leistungsanspruch noch nicht einmal dem Grunde nach feststeht. Zur Deckung des hier bestehenden Hilfebedarfes stehen also nur Ansprüche aus dem Achten Kapitel SGB XII zur Verfügung.

Sobald der Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende dem Grunde nach feststeht, muss nach dem mit der jeweiligen Hilfe verfolgten Ziel entschieden werden, ob die dafür erforderlichen Leistungen als psychosoziale Betreuung nach § 16 SGB II oder als Maßnahmen nach § 3 der DVO zu § 69 SGB XII zu erbringen sind. Hier besteht eine Teilkongruenz aber keine völlige Übereinstimmung hinsichtlich der Aufgaben und Ziele der Leistung.

Die Maßnahmen nach § 16 Abs. 2 Nr. 3 SGB II beschränken sich, da es sich um Leistungen zur Eingliederung in das Arbeitsleben handelt, auf Hilfen, die wesentliche Voraussetzung für eine erfolgreiche Eingliederung und die Erhaltung eines Platzes im Arbeitsleben sind. Bestehen Schwierigkeiten am Arbeitsplatz wie z. B. im Umgang mit Kolleginnen, Kollegen und Vorgesetzten und muss deshalb eine Verhaltensänderung erfolgen oder müssen bei potentiellen Arbeitgebern erst Vorbehalte gegenüber Angehörigen sozialer Randgruppen überwunden werden, so sind die dafür notwendigen Hilfen als Leistung nach dem SGB II zu erbringen. Dagegen ist dies nicht der Fall, wenn überhaupt erst die Bereitschaft geweckt und gefördert werden muss, den Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen oder Verhaltensänderungen z. B. beim Umgang mit den vorhandenen Geldmitteln notwendig sind. Ein Erfolg wird zwar auch die Möglichkeiten zur Teilnahme am Arbeitsleben verbessern, der für eine Leistung nach § 16 Abs. 2 Nr. 3 SGB II notwendige unmittelbare Zusammenhang besteht aber nicht.

II. Hilfen zur Ausbildung, Erlangung und Erhaltung eines Platzes im Arbeitsleben / Eingliederungshilfen nach § 16 Abs. 1 und 3;

Einfach ist die Abgrenzung zwischen den Leistungen zur Eingliederung nach § 16 Abs. 1 und 3 SGB II (Leistungen nach dem SGB III bzw. Schaffung von Arbeitsgelegenheiten) zu den Maßnahmen nach § 5 der DVO zu § 69 SGB XII. Hier besteht weitgehende Identität der Leistungen mit der Folge, dass ab 1.1.2005 Maßnahmen nach § 5 der VO zu § 69 SGB XII) wegen des Nachrangs der Sozialhilfe gegenüber den Leistungen nach dem SGB II nur noch in wenigen Fallgestaltungen in Frage kommen. Dies kann dann der Fall sein, wenn ermessensfehlerfrei Eingliederungsleistungen abgelehnt wurden und Hilfe nach § 5 der DVO zu § 69 SGB XII unverzichtbar und unaufschiebbar ist, weil sonst die Ziele der Hilfe nach dem Achten Kapitel nicht erreicht werden können. Maßnahmen der Prüfung der Arbeitsbereitschaft und der

Arbeitserprobung kommen allerdings als Leistungen der Sozialhilfe nicht mehr in Betracht, weil sie die genannten Voraussetzungen nicht erfüllen. Sie sind ausschließlich über § 16 Abs. 3 SGB II zu leisten.

III. Gesamtplan / Eingliederungsvereinbarung

Schließlich ist noch zu klären in welchem Verhältnis die Eingliederungsvereinbarung nach § 15 SGB II und der Gesamtplan nach § 68 Abs. 1 Satz 2 SGB XII stehen. Der Gesamtplan ist umfassender, weil er auf eine uneingeschränkte Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft, die Eingliederungsvereinbarung spezieller, weil sie ausschließlich auf die Eingliederung in das Arbeitsleben ausgerichtet ist. Daraus folgt, dass letztere in den Gesamtplan aufzunehmen ist. Andererseits ist die Integration in das Erwerbsleben ein wesentliches Ziel der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten. Nach der gesetzgeberischen Konzeption ist die Planung und Durchführung der dafür notwendigen Hilfen jetzt aber grundsätzlich den Leistungsträgern des SGB II übertragen.

Unter Berücksichtigung der übergeordneten Aufgabe der Sozialhilfe, Leistungsrechte soweit wie möglich zu befähigen, unabhängig von Sozialhilfe zu leben, wird der Gesamtplan so anzulegen sein, dass die in ihm vorgesehenen Hilfen Dritter und die festgelegten Pflichten des Leistungsberechtigten die Umsetzung der Eingliederungsvereinbarung einschließlich der Wahrnehmung der sich daraus ergebenden Verpflichtungen nicht beeinträchtigt. Im Konfliktfall bestimmt also die Eingliederungsvereinbarung die Festlegungen des Gesamtplans. Die Fallgestaltung eines echten Zielkonfliktes wird nach meiner Auffassung aber in der Praxis nur wenig Bedeutung gewinnen. Ist die Lebenssituation durch erhebliche Beeinträchtigungen geprägt oder sind die besonderen sozialen Schwierigkeiten außerhalb der Teilnahme am Arbeitsleben derart schwerwiegend, dass aus fachlicher Sicht diese vorrangig bewältigt werden müssen, dürften in der Regel entweder Erwerbsfähigkeit oder die notwendigen Erfolgsaussichten für Eingliederungshilfen nach dem SGB II nicht gegeben sein, mit der Folge dass ein Kompetenzkonflikt nicht auftritt.

D Zu den Rückwirkungen auf das Hilfesystem für Wohnungslose

I. Sicherung der Beratung und persönlichen Unterstützung

Angesichts der Risiken, die für erwerbsfähige Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten mit der Inanspruchnahme von Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende verbunden sind, kommt der Sicherung der Beratung und persönlichen Unterstützung größte Bedeutung zu. Es muss deshalb – soweit noch nicht geschehen – mit dem Träger der Sozialhilfe möglichst umgehend eine Verständigung über die Notwendigkeit erzielt werden, auch für erwerbsfähige Wohnungslose diese Hilfen auf der Grundlage des Achten Kapitels weiter zu erbringen und die entsprechenden Vereinbarungen mit den Leistungsträgern fortzuführen.

Gegenstand der Leistungen sind im Wesentlichen, die Beratung und persönliche Unterstützung bei der Antragstellung, der Erarbeitung der Eingliederungsvereinbarung und die Unterstützung bei der Einhaltung der eingegangenen Verpflichtungen. Bei der Erarbeitung der Eingliederungsvereinbarung wird es vor allem darauf ankommen, auf eine angemessene Berücksichtigung der Besonderheiten des Einzelfalles und der sozialen Schwierigkeiten hinzuwirken und Überforderungen des Leistungsberechtigten zu vermeiden.

II. Verhältnis zur Bundesagentur für Arbeit klären

Unabhängig davon, für welches Organisationsmodell sich Berlin zwischenzeitlich entschieden hat, wird es notwendig sein, die zukünftigen Fallmanager, Vermittler und persönlichen Ansprechpartner über die besondere Fachlichkeit der Wohnungslosenhilfe zu informieren und Verabredungen über die Zusammenarbeit zu treffen. Die Grundsätze dafür sollten möglichst auf der Leitungsebene abgesprochen werden, damit ein hoher Verbindlichkeitsgrad erreicht wird. Mindestens sollten die Zusammenarbeit bei der Erstellung und Abstimmung von Eingliederungsvereinbarungen und Gesamtplänen sowie die Inanspruchnahme der Wohnungslosenhilfe bei der Erbringung psychosozialer Leistungen für die Angehörigen ihrer Zielgruppe geklärt werden. Bevorzugt ist dafür der Abschluss von Vereinbarungen nach § 17 SGB II anzustreben. Mit der Erbringung von Leistungen der Eingliederung in Arbeit ist zwar auch die Verpflichtung zur Auskunft über die Beurteilung der Leistung und des Verhaltens der Leistungsempfänger verbunden, jedoch sollte dies nach meiner Auffassung kein Hindernis sein. Die fachlichen Kenntnisse der Wohnungslosenhilfe – insbesondere der für die Zielgruppe kennzeichnenden Beeinträchtigungen – können dann angemessen in die Beurteilung einfließen. Dagegen ist es wesentlich schwieriger, sie im Rahmen der persönlichen Unterstützung gegenüber einem anderen Leistungsträger erfolgreich einzubringen

E Schlussbemerkung

Die Hartz IV Gesetzgebung bietet nach meiner Auffassung für einen Teil der Wohnungslosen in besonderen sozialen Schwierigkeiten bessere Chancen zu einer Rückkehr in das Arbeitsleben, für alle aber auch erhebliche Risiken. Es wird entscheidend darauf ankommen, wie die Leistungsträger des SGB II die gesetzlichen Regelungen umsetzen und die gegebenen Möglichkeiten zu einer individuellen Ausgestaltung der Leistungen und Anforderungen nutzen. Für das Hilfesystem für Wohnungslose ist dies eine altbekannte Situation. Die Unterstützung der Betroffenen bei der Rechtsverwirklichung und der Abwehr ausgrenzender Verwaltungspraktiken ist bereits seit langer Zeit ein wichtiger Bestandteil ihrer Arbeit. Neu ist, dass ein weiterer Akteur eingetreten ist, dem eine alle Lebensbereiche umfassende Sichtweise der Problemlage bisher nicht vertraut ist. Hierauf hinzuwirken und eine für die Leistungsberechtigten angemessene Ausgestaltung der Rechtsanwendung durch zu setzen, wird in den nächsten Monaten die dringendste Aufgabe der Wohnungslosenhilfe sein.

I. Grundsätzliches

1. Eine abstrakte Betrachtung des SGB II und des SGB XII erweckt den Eindruck, dass Grundsätze, Leitvorstellungen und Einzelbestimmungen in ihren Zusammenwirken grundsätzlich besser geeignet sind, Arbeitssuchende – insbesondere Angehörige von am Arbeitsmarkt benachteiligten Gruppen – in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Dafür sprechen u. a. die stärkere Bindung an die Umstände des Einzelfalles bei Planung und Erbringung der Leistung, die verbesserte Stellung der Arbeitssuchenden bei der Erstellung der Eingliederungsvereinbarung und die Zusammenfassung der Leistungserbringung bei einer Stelle. Ich erwarte auch, dass für einen Teil der vielen Arbeitssuchenden mit allenfalls geringfügigen Vermittlungshemmnissen eine Verbesserung ihrer Chancen auf Eingliederung in das Arbeitsleben eintritt. Den größeren Teil der Arbeitssuchenden kann das verbesserte Instrumentarium aber nur dann wirksam helfen, wenn zwei Grundnahmen erfüllt sind. Erstens muss die Erwartung der Politik sich erfüllen, die bereits verabschiedeten und die noch diskutierten Reformgesetze führten tatsächlich im nennenswerten Umfang zur Schaffung neuer Arbeitsplätze, zweitens müssen ausreichend Finanzmittel zur Verfügung stehen, damit gerade für stärker beeinträchtigte Arbeitssuchende die individuell zugeschnittenen und bedarfsgerechten unterstützenden Hilfen zur Verfügung stehen. Das dies tatsächlich der Fall sein wird, ist im erheblichen Maß zweifelhaft.
2. Politische Erwartung und begrenzte finanzielle Mittel führen zu einem erheblichen Erfolgs- und Rechtfertigungsdruck auf die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Leistungsträger des SGB II. Ich befürchte, dass dies eine Tendenz fördern wird, „schwierige“ Leistungsfälle möglichst aus dem Leistungsbezug zu entfernen, mindestens aber die Schwellen für den Zugang zu Leistungen hoch zu setzen. Für eine entsprechende Steuerung über den Einzelfall bietet das SGB II eine Vielzahl von Anknüpfungspunkten, angefangen von der Ausgestaltung der meisten Eingliederungsleistungen als Ermessensleistung über die durch rechtliche Vorgaben kaum begrenzten Gestaltungsmöglichkeiten bei der Eingliederungsvereinbarung bis hin zu dem umfangreichen Katalog der mit Sanktion bedrohten Verhaltensweisen des Leistungsberechtigten. Die Erfahrung der Wohnungslosen spricht dafür, dass die Gefahr einer ungünstigen Rechtsauslegung und –anwendung für Angehörige von Randgruppen - also auch für sie - hoch ist. Sie tragen im besonderen Maße das Risiko eines repressiven Verwaltungshandelns, wenn deutlich wird, dass Rahmenbedingungen und bereitgestellte Mittel nicht ausreichen, die grundsätzlich angestrebten Ziele zu erreichen.
3. Vor diesem Hintergrund ist das Missverhältnis der rechtlichen Regelungen zur Umsetzung der Grundsätze des Förderns und Forderns besonders problematisch. Der Grundsatz des Forderns ist strikt und mit umfangreichen Regelungen zu den Pflichten der Arbeitssuchenden und den Rechtsfolgen bei Pflichtverletzungen aber weitgehend ohne konkrete Regelungen zu seinen Grenzen umgesetzt. Hinsichtlich der Rechtsposition der Leistungsberechtigten bei der Umsetzung des Grundsatzes des Förderns bleibt das Gesetz dagegen vage. Zwar sollen die Eingliederungsleistungen (auf die in der Regel kein Rechtsanspruch besteht) unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Einzelfalles ausgestaltet werden, jedoch

bleibt offen, nach welchen Regeln bei unterschiedlichen Auffassungen zwischen Leistungsträger und Leistungsberechtigten zu Bedeutung und Gewicht individueller Besonderheiten und der Wünsche des Leistungsberechtigten entschieden werden soll. Offenbar geht der Gesetzgeber von der Vorstellung aus, dass dies bei der Erstellung der Eingliederungsvereinbarung geschehe, die ja ihren Grundgedanken nach in einem Aushandlungsprozess zu Stande kommt. Da aber die Weigerung die Eingliederungsvereinbarung zu unterschreiben unmittelbar Sanktionen nach sich zieht und ein Widerspruch in diesem Falle keine aufschiebende Wirkung hat, kann von einer Verhandlungssituation auf „gleicher Augenhöhe“ nicht die Rede sein.

4. Da die Grundsicherung für Arbeitssuchende auch die Sicherung des notwendigen Lebensunterhaltes für erwerbsfähige Hilfebedürftige und deren Angehörige umfasst, ist sie das letzte Auffangnetz der Sozialen Sicherung für diese große Personengruppe. Ein großer Teil der Grundsätze durch die in der Sozialhilfe gewährleistet wird, dass diese Funktion auch in untypischen Lebenssituationen wirksam wird, ist aber nicht in die Grundsicherung für Arbeitssuchende übernommen worden. Wesentliche Elemente des Bedarfsdeckungs- und Individualisierungsgrundsatzes fehlen. In Verbindung mit der schwach ausgeprägten Rechtsposition des Leistungsberechtigten bei der Aushandlung der Bedingungen unter denen die Leistung gewährt wird, kann deshalb gerade bei untypischen Lebenssituationen sehr schnell aus dem Zusammenwirken verschiedener Regelungen eine Verschärfung der Notsituation bis hin zum Verlust der materiellen Existenzgrundlagen entstehen.

II. Zur Integration von Personen in besonderen sozialen Schwierigkeiten in das Erwerbsleben

1. Da die Erwerbsfähigkeit im Sinn des SGB II ausschließlich danach beurteilt wird, ob eine mindestens dreistündige Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt nicht wegen Krankheit oder Behinderung ausgeschlossen ist, wird ein hoher Anteil der Personen in besonderen sozialen Schwierigkeiten erwerbsfähig und hilfebedürftig sein und damit dem Grunde nach Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II haben. Im Sinne des Normalitätsprinzips ist diese Gleichstellung mit allen anderen Arbeitssuchenden zu begrüßen. Die Eingliederungshilfen und das Verfahren zur Feststellung der für eine Eingliederung in das Erwerbsleben notwendigen Leistungen und Handlungen sind aber nur im beschränkten Maße auf Personen zugeschnitten, deren Lebenslage durch einen komplexen – auch andere Bestandteile des Lebens in der Gemeinschaft als die Teilnahme am Arbeitsleben einschließenden – Hilfebedarf und die eingeschränkte Fähigkeit Schwierigkeiten aus eigenen Kräften zu bewältigen gekennzeichnet ist. Eine vollständige Nutzung der im SGB II liegenden Chancen zur Integration in das Erwerbsleben ist bei dieser Gruppe in der Regel nur sichergestellt, wenn der Gesamtbedarf an Beratung und persönlicher Unterstützung gedeckt wird. Dies setzt eine Abstimmung der in Betracht kommenden Leistungsträger des SGB II und des SGB XII sowie des persönlichen Ansprechpartners (Fallmanagers) der Bundesagentur für Arbeit mit den Erbringern der Leistungen nach dem Achten Kapitel SGB II voraus. Ob dies tatsächlich in der überwiegenden Zahl der Einzelfälle gelingen wird, ist zweifelhaft. Es ist nicht unwahrscheinlich, dass Kompetenzkonflikte entstehen, die zu Lasten der Betroffenen ausgetragen werden.

2. Die Eingliederungsvereinbarung als Voraussetzung für Eingliederungsleistungen nach § 16 SGB II ist für die Angehörigen der hier betrachtete Personengruppe eine Hürde mit zwei besonders gefährlichen Klippen. Zum einem laufen sie Gefahr, dass besondere Problemlagen und ihre Einschätzung der Fähigkeiten und Beeinträchtigungen nicht berücksichtigt oder falsch gewichtet und deshalb ungeeignete Eingliederungsleistungen erbracht werden, zum anderen, dass sie Verpflichtungen eingehen, die von ihnen von Rechts wegen nicht verlangt werden dürfen oder mit deren Einhaltung sie schlicht überfordert sind.
3. Die Erfahrungen aus der Leistung von Hilfen nach den §§ 19, 20 und 72 BSHG zeigen, dass bei der Integration von Personen in besonderen sozialen Schwierigkeiten in das Erwerbsleben ein überdurchschnittlich hohes Maß an persönlicher Unterstützung durch Fachkräfte und lange Förderzeiträume notwendig sind, damit die Ziele der Hilfe erreicht werden. Das Interesse der Leistungsträger des SGB II ist aber auf möglichst schnelle Integration in das Arbeitsleben bei möglichst geringem Aufwand gerichtet. Im Wettbewerb mit anderen Arbeitssuchenden um die knappen Fördermittel werden deshalb die Klientinnen und Klienten der Wohnungslosenhilfe chancenlos sein. Ihre Aussichten auf Hilfen zur Arbeit und Beschäftigung sind gegenüber der derzeitigen Rechtslage deutlich verschlechtert.
4. Es ist nicht unwahrscheinlich, dass sich eine Praxis entwickelt, die einen Teil der Leistungsberechtigten mit erheblichen Vermittlungshemmnissen aus den Leistungsbezug zu verdrängt und bei den Übrigen sich auf die Sicherung des Lebensunterhaltes allenfalls verbunden mit symbolischen Eingliederungsleistungen beschränkt. Dadurch würde einem großen Teil der Personen in besonderen sozialen Schwierigkeiten die Möglichkeit zu einer Rückkehr in übliche Lebensbedingungen endgültig genommen.

III. Zur Sicherung des Lebensunterhaltes erwerbsfähiger Personen in besonderen sozialen Schwierigkeiten

1. Die Einbeziehung der derzeitigen einmaligen Leistungen in die Regelleistung stärkt die Autonomie der Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger. Als Beitrag zu einem weitgehend selbstbestimmten Leben ist sie deshalb grundsätzlich zu begrüßen. Bedenklich sind die fehlende Möglichkeit zur abweichenden Bedarfsdeckung, die Notwendigkeit bei äußerst knapp bemessenen Einkünften über längere Zeiträume (teilweise über Jahre) Rücklagen zu bilden und die Belastung durch die Rückzahlung von Darlehen, die zur Deckung eines unvermittelten oder unvorhersehbaren Bedarfes benötigt werden. Ein großer Teil der Menschen mit hochkomplexen Problemlagen wird die damit verbundenen Anforderungen nicht bewältigen können mit der Folge, dass bei länger andauernder Hilfebedürftigkeit die tatsächlich zur Bestreitung des laufenden Bedarfes für den Lebensunterhalt zur Verfügung stehenden Mittel niedriger sind als für die Sicherung des sozio-kulturellem Existenzminimums benötigt wird. Deshalb ist eine Verschärfung der sozialen Isolierung und der Verelendung zu befürchten.
2. Der gegenüber den Bestimmungen des BSHG deutlich erweiterte Katalog der mit Absenkung oder Wegfall des Arbeitslosengeldes II sanktionierten Verhaltensweisen enthält für Personen mit komplexen Problemlagen erhebliche Risiken. Die Einhaltung von Meldepflichten, der Anforderungen an Qualität und Quantität der Eigenbemühungen um Arbeit und an die Mitarbeit bei Maßnahmen der Eingliederung in Arbeit werden von vielen ohne besondere Unterstützung nicht zu bewältigen sein. Das SGB II hat aber im Gegensatz zum BSHG dem

Leistungsberechtigten die Beweispflicht auferlegt, dass ein wichtiger Grund für das grundsätzlich als vorwerfbar bewertete Verhalten vorliegt. Da es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff handelt, werden unterschiedliche Bewertungen zwischen Leistungsträger und Leistungsberechtigten an der Tagesordnung sein. Dieses Risiko geht zu Lasten der Betroffenen, weil Rechtsbehelfe keine aufschiebende Wirkung haben. Für die Dauer der Auseinandersetzung (wenn sie diesen Weg überhaupt gehen) sind sie völlig mittellos, weil ein Anspruch auf (ergänzende) Leistung von Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem SGB XII ausgeschlossen ist.

3. Das Risiko einer deutlichen Zunahme von Wohnungsnotfällen wird durch das SGB II deutlich erhöht. Zu einem wird eine nicht unerhebliche Zahl von Haushalten innerhalb des Jahres 2005 die Wohnung wechseln müssen, weil die Aufwendungen für ihre jetzige Unterkunft den angemessenen Umfang übersteigen. Häufig wird das entsprechende Segment des Wohnungsmarktes die Nachfrage nicht decken können. Wird von der Möglichkeit der Gebrauch gemacht Heizkosten und Kosten der Unterkunft zu pauschalisieren, wird für einen weiteren Teil der Leistungsbezieher ebenfalls ein Wohnungswechsel notwendig werden, weil die Pauschale die tatsächlichen Aufwendungen nicht deckt. Zum anderen werden bei wiederholter Pflichtverletzung auch die Leistungen für Unterkunft und Heizung gekürzt. Dies bedeutet den Verlust der Unterkunft; eine nicht nur aus der Sicht der Wohnungslosenhilfe völlig unakzeptable und in ihren Rückwirkungen auf die Gesellschaft nicht überschaubare Rechtsfolge.

IV. Fazit

1. Während für die Mehrheit der Arbeitssuchen zumindest perspektivisch durch das SGB II eine Verbesserung der Chancen auf Integration in den Arbeitsmarkt angelegt ist, werden für Personen in besonderen sozialen Schwierigkeiten die Risiken einer weiteren Verschlechterung ihrer Lebenssituation erhöht.
2. Diese Risiken werden sich verschärfen, wenn der Erfolgsdruck auf die Leistungsträger des SGB II zunimmt. Es besteht die konkrete Gefahr, dass dann im Gesetzesvollzug ausgrenzende Praktiken zunehmen.
3. Eine „Flucht“ in die Erwerbsunfähigkeit (soweit sie der Sozialhilfeträger überhaupt zulässt) sichert zwar den notwendigen Lebensunterhalt bedeutet in der Regel aber gleichzeitig auch die Aufgabe jeder Chance zu einer Rückkehr in ein Leben ohne Hilfebedürftigkeit. Da befürchtet werden muss, dass die Höhe der Sozialleistungen auch in den nächsten Jahren weiter zur Diskussion gestellt wird, besteht in diesem Falle ein hohes Risiko in eine Einkommenssituation zu geraten, die nur noch den notdürftigsten Lebensunterhalt sichert.