

Heinrich Sydow
Bismarckstr. 86
6050 Offenbach
Tel. 0611/818237

Der Erlaß des Hessischen Sozialministers;
"Soziale Maßnahmen zur Verbesserung der Lage der Obdachlosen"
Konzeption und Wirkungen

Vorbemerkung

Das Referat befaßt sich schwerpunktmäßig mit der Darstellung der im Erlaß entwickelten Konzeption zur Obdachlosenhilfe in Hessen, mit den Reaktionen der Kommunen und Verbände und den bisher vorliegenden offiziellen Berichten über die Wirkungen des Erlasses.

Das Referat widmet sich nicht der Entwicklung der Diskussion über das Handlungs- und Selbstverständnis von Gemeinwesenarbeit bzw. kann diese nur am Rande streifen. Es kann auch nicht die Geschichte der örtlichen verschiedenen Projekte in den Sozialen Brennpunkten aufarbeiten, sondern nur Hinweise auf globale in der Obdachlosenarbeit in Hessen zu beobachtende Tendenzen geben.

Der Beitrag wurde erstmals 1982 konzipiert und danach in zwei Etappen aktualisiert.

Offenbach, Juli 85

Heinrich Sydow

Der Erlaß des Hessischen Sozialministers vom 7.1.1973:
Maßnahmen zur Verbesserung der Lage der Obdachlosen
Konzeption und Wirkungen

Am 7.1.73 erließ der Hessische Sozialminister "Grundsätze zur Verbesserung der Lage der Obdachlosen". Diese handlungsorientierten Grundsätze gingen über die Regierungspräsidien den Magistraten der kreisfreien Städte und den Kreisausschüssen der Landkreise sowie den allen örtlichen Sozial-, Gesundheits- und Jugendämtern zu.

Vorläufer des Erlasses waren die "Empfehlungen für die Arbeit in Sozialen Brennpunkten, die der Landesjugendwohlfahrtsausschuß in seiner Sitzung vom 24.1.72 für die vom Landesjugendamt geförderten Arbeitsbereiche sogen. "Offener Hilfen" beschlossen hatte. Diese waren von der Kommission "Soziale Brennpunkte" des Landesjugendwohlfahrtsausschusses (LJWA) in knapp 2 Jahren erarbeitet worden. Sie leistete wesentliche inhaltliche Vorarbeiten für den späteren Erlaß.

"Anstoß für die... einstimmig im Landtag gebilligten Grundsätze waren die ungelösten sozialen Probleme der größeren Städte in Hessen" (Soziale Brennpunkte in Hessen, hg. vom Hessischen Sozialminister (HSM) Wiesbaden 1980, Einführung)
Die Absichten der Landesregierung, die mit diesem Erlaß verbunden waren, wurden bereits am 15. Juni 1972 in einer Landtagsdebatte vom damaligen Hessischen Sozialminister Dr. Horst Schmidt erläutert. Weitere Anmerkungen befinden sich im Vorwort des Ministers zum Erlaß. Dort heißt es:

"Die Landesregierung beabsichtigt, mit dem vorliegenden Programm die Lage der Obdachlosen in den Sozialen Brennpunkten zu verbessern. Die Landesregierung nimmt damit den Auftrag der Hessischen Verfassung wahr, die Gleichbehandlung aller Bürger in sozialen Fragen durchzusetzen. Sie faßt die diesen Normen zugrundeliegenden Gedanken als bindende politische Verpflichtung auch für die Gruppen auf, die - wie die Bewohner Sozialer Brennpunkte - sich nicht aus eigener Kraft gleichwertige Lebensbedingungen verschaffen können." (S.1)

Es geht um die "Ausfüllung unseres sozialen Rechtsstaates", um den Ausgleich vorhandener Benachteiligungen, um die Anpassung der Lebenschancen von Obdachlosen an die der übrigen Bürger und damit um die Abschaffung von ~~von~~ Ausnahmebehandlungen.

Der Minister verweist darauf, daß ein "Nicht-mehr fertig-werden"

noch lange kein Verschulden der Betroffenen an ihrer Obdachlosigkeit bedeutet. Die Aufhebung der Diskriminierung als auch der Obdachlosen-Ghettos sei abgesehen von der Förderung von Selbsthilfe, der Unterstützung der freien Gruppen sowie der Gemeinden ganz entscheidend von der aktiven Mithilfe der übrigen Bevölkerung abhängig.

Der Sozialminister gibt in seinem Vorwort als einen weiteren für das Gelingen des programmatischen Ziels wichtigen Faktor die notwendige Ergänzung der sozialpolitischen Maßnahmen durch Wohnungsbaumaßnahmen an. "Steht aber erst ausreichender Wohnraum, der für die Bedürfnisse der Familien zugeschnitten ist, zur Verfügung, so wird es gelingen, Mietrecht auch für diesen Kreis unserer Mitbürger einzuführen" (S.2) Andernfalls blieben die sozialpolitischen Maßnahmen Teilwerk.

In der Landtagsrede vom 15.6.72 hatte Schmidt einige vertiefende Interpretationen zu den mit dem Erlaß angestrebten sozialpolitischen Zielsetzungen und vor allem zur Frage der Ursachen von Obdachlosigkeit und deren Folgen vorgenommen. Zuerst einmal erkennt er dort an, daß Obdachlosigkeit ein gesellschaftlich produziertes Elendsphänomen ist. Als wesentliche objektive Faktoren zur Entstehung von Randgruppen werden der Leistungsdruck in unserer Gesellschaft sowie mittelständische Maßstäbe und Muster genannt, mittelbar auch die unzureichende Wohnungsversorgung. In Abwandlung zur zitierten Vorrede wird aber die Bedeutung der Wohnungsversorgung für die Existenz Sozialer Brennpunkte abgeschwächt, denn nach Ansicht des HSM kann diese Soziale Brennpunkte nicht verhindern. Er verweist hierzu auf die subjektive Ursachendynamik von Obdachlosigkeit:

- die Unfähigkeit, Konflikte angemessen auszutragen
- das Unvermögen, geregelter Arbeit nachzugehen
- die Anfälligkeit für Konsumangebote
- Eheprobleme, Erziehungsprobleme
- Probleme mit dem Alkohol

Dieses individuelle mangelnde Anpassungsvermögen und auch die mangelnde Leistungsbereitschaft sei aber nicht mit individueller Schuld gleichzusetzen. Schuldhaftes Verhalten gebe es nur da, wo der Betroffene, obwohl er "Anpassungsvermögen" habe, sich nicht danach verhalte. (vgl. S. 20)

Schmidt widmet sich in seiner Rede sehr ausführlich diesen subjektiven Voraussetzungen als auch Folgen von Obdachlosigkeit

und kommt mit Horst Eberhard Richter zu dem Resultat, daß Obdachlose eigentlich krank seien, da eine "tiefenpsychologische Gleichgewichtsstörung" vorliege. Die Gesellschaft erkenne aber dieses Kranksein nicht an, da sie bei diesen Personenkreisen aus Ablehnung und Abwehr heraus weiter beschuldige, sich abgrenzen wolle - statt helfen. Für die Wiedereingliederung sei deshalb das Gefühl der Zugehörigkeit, der Anerkennung für die Obdachlosen wichtig. Erstrebenswertes Ziel sei es daher, die Selbstbehauptung der Betroffenen zu erreichen und auf der anderen Seite die Anerkennung durch die Gesellschaft, die Überwindung der Diskriminierungsdynamik. Nur so könne die Unfähigkeit, "eine Normalrolle im bürgerlichen Leben zu spielen" überwunden werden. (S. 28)

Die von Schmidt angeführten Einweisungsgründe jenseits der subjektiven Ereignisse wie Scheidung und wachsende Kinderzahl

- Umstrukturierung von Wohngebieten
- Eigenbedarf der Vermieter
- Mietschulden und andere finanzielle Probleme
- Einführung der Weissen Kreise
- schlechte Bausubstanz
- Räumungsklagen

verwiesen darauf, daß die gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen erheblich in das Geschehen der von Obdachlosigkeit bedrohten einzelnen Haushalte eingreifen, ja, diese in den meisten Fällen völlig bestimmen. Auch die in der Rede aufgeführten Hindernisse bei der Rehabilitation Obdachloser wie

- Grundstückspreise in Ballungsgebieten
- erlahmte Bautätigkeit im Sozialen Wohnungsbau (1972!)
- die Bestimmungen des Hessischen Sicherheits- und Ordnungsrechts
- die Alleinzuständigkeit der Kommunen und die Überlastung der kommunalen Mitarbeiter

zeigen an, daß die politischen und gesetzliche Gegebenheiten ein Netz jahrelang gewachsener Fallstricke sind, die das Zurückkehren der Obdachlosen in ein normales bürgerliches Rollenleben, wie es Schmidt wünscht, systematisch behindern, verhindern. Leider wird den den o.a. Faktoren zugrundeliegenden Ursachen und Zusammenhängen nicht weiter nachgegangen, das Bekenntnis Schmidts zur gesellschaftlichen Bedingtheit der Produktion des Obdachloseneleuds bleibt insofern gegenüber der Analyse der individual- und sozialpsychologischen Folgedynamik flach und ober-

flächlich. In diesem Gewichtungszusammenhang hinterlassen seine Aussagen zur Bedeutung der Wohnungspolitik einen recht zwiespältigen Eindruck, der wahrscheinlich Wohnungsbaupolitiker und Baugesellschaften eher davon abhalten wird, neue Bauprojekte für Obdachlose zu planen und durchzuführen. Gerade diese Kräfte nämlich sind es, die mit dem Hinweis auf das subjektive Unvermögen der Betroffenen und mit dem Hinweis auf eine Aussagen wie der, das ausreichende Wohnungsversorgung Soziale Brennpunkte nicht verhindern könne (S.20) , sich ihrer Pflicht zu entsprechenden Belegungs- als auch Baumaßnahmen elegant entledigen.

Der zu begrüßende Versuch des Ministers, eine Analyse der Entstehung von Obdachlosigkeit und der damit verbundenen Folgen zu geben, gerät so zu einem politisch ambivalenten Balanceakt, dessen argumentative Verwertung der Eigendynamik der gesellschaftlichen Kräfte überlassen bleibt.

Es ist auch zu fragen, ob nicht die Benennung der Obdachlosen als einheitliche Gruppe völlig an der Realität vorbeigeht. In den Sozialen Brennpunkten selbst bilden die Obdachlosen keineswegs eine einheitliche, sondern eine höchst amorphe Ansammlung sehr unterschiedlicher Gruppierungen, deren Merkmale und Eigenheiten sich nicht über einen Kamm scheren lassen. Von daher muß auch der globale Wiedereingliederungsanspruch in die sogen. bürgerliche Normalwelt, die im übrigen niemand richtig abgrenzen und beschreiben kann und die eher das gedachte Phänomen des bürgerlichen Mittelstandes ist, in seiner Umsetzbarkeit in Zweifel gezogen werden. Die Bewertung und Beleuchtung subkultureller Eigenesetzlichkeiten kommen in Schmidts Rede leider zu kurz.

Doch nun zu den Aussagen des Erlasses selbst:

Welche Zielgruppe will der Erlaß ansprechen?

Obdachlose im Sinne des Erlasses sind

- a) jeder Selbsthafte, der ohne Unterkunft ist,
- b) jeder, dem der Verlust seiner ständigen oder vorübergehenden Unterkunft unmittelbar bevorsteht,
- c) jeder, dessen Unterkunft nach objektiven Anforderungen derart unzureichend ist, daß sie keinen menschenwürdigen Schutz vor den Unbilden der Witterung bildet oder die Benutzung der Unterkunft mit Gefahren verbunden ist, und der dabei nach seinen Einkommens-, Vermögens-, Familienverhältnissen sowie aus sonstigen Gründen nicht in der Lage ist, sich und seine engsten

... aus eigenen Kräften eine Unterkunft zu beschaffen.
Obdachlos ist auch, wer, ohne eine Wohnung zu haben, in der öffentlichen Hand gehörenden, nur der vorübergehenden Unterbringung dienenden Unterkünften untergebracht oder aufgrund des HSOG in eine Normalwohnung untergebracht ist.

Obdachlos ist nicht

a) wer nicht seßhaft ist (...)

b) wer unter einem Wohnungsnotstand leidet (...) (Erlaß S. 8)

Die Ziele des Erlasses sind hochgesteckt:

- eine menschenwürdige Unterkunft soll ermöglicht werden
- Obdachlosigkeit soll verhindert werden
- bestehende Ghettos sollen beseitigt oder zu normalen Wohngebieten ausgebaut werden
- Wohnungen sollen bevorzugt an Obdachlose vergeben werden.

Mit dem Hinweis auf die Ausgestaltung der Art. 20 und 28 GG (Sozialstaatsverpflichtung) werden insbesondere die Sozialverwaltungen zum Handeln angeregt. Wörtlich heißt es: "Die Sozialverwaltung kann sich erst dann zufrieden geben, wenn es keine sozialen Randgruppen aus materieller Not mehr gibt." (S.4) Bezogen auf Obdachlose heißt das u.a., daß im Sinne des Erlasses erst dann eine Verbesserung erreicht ist, wenn die Zahl der Obdachlosen rückläufig wird. (zur Zeit steigt sie wieder kräftig!) Der Erlaß soll, gestützt auf die bisherigen Erfahrungen, den Sozialverwaltungen Grundsätze an die Hand geben, mit denen diese zur Erreichung der o.a. Ziele vorgehen kann.

Mittel und Wege

Im Erlaß wird betont, daß die bestehende Rechtslage unberührt bleibt, es geht also um die extensive Auslegung bestehender gesetzlicher Regelungen zur Verbesserung der Lebenssituation der Betroffenen, BSHG und JWG als Grundlage der Sozialarbeit für Obdachlose sind voll auszuschöpfen, denn rechtzeitige Hilfe vermeidet erhebliche Folgekosten wie Heimeinweisungen bei Kindern, Arbeitslosigkeit etc. Maßnahmen nach dem Polizeirecht sollen überflüssig gemacht werden (Einweisungsverfahren).

Um eine möglichst effektive Hilfe zu organisieren sollen unter Federführung der Sozialämter Arbeitskreise und Koordinatoren bei den Ämtern installiert werden, in den Arbeitskreisen sollen alle mit dem Problem befaßten Ämter vertreten sein und über die anstehenden Fälle gemeinsam beraten. Darüberhinaus werden Ar-

beitsgemeinschaften nach § 95 BSHG angeregt.

Auf diese Weise hofft man, durch umfassende Planungs- und Betreuungsmaßnahmen sowie durch sogen. Jahresprogramme Einweisungen zu verhindern, Obdachlosigkeit eindämmen zu können.

Im Einzelnen wird empfohlen:

bei Gefährdung von Familien die Ursachen der Gefährdung zu analysieren, einen Therapievorschlagn zu machen und die Ursachen der Gefährdung zu beseitigen.

Familien mit Kindern, Kranke und Alte sollen in gar keinem Fall mehr eingewiesen werden, ein Teil der neuen Sozialbauwohnungen bevorzugt an Obdachlose vergeben werden.

Das Dreistufensystem, daß der Deutsche Städtetag 1968 in eigenen Empfehlungen noch gepriesen hatte, darf lt. Erlaß keine Anwendung mehr finden. Der Verschuldenbegriff ebenfalls nicht.

Der Erlaß betont das Prinzip der Eigenverantwortlichen Beteiligung der Bewohner von Obdachlosensiedlungen, da ohne deren Mithilfe gesteckte Ziele nicht erreicht werden können. Er sieht dieses Prinzip dann gewahrt, wenn ein Wohnerrat gewählt wird, der als Sprecher der Siedlung seitens der Behörden anerkannt werden soll. Er soll folgende Aufgaben wahrnehmen:

- Beratung der Behörden in allen Angelegenheiten bzw. Heranziehung des Wohnerrates durch die Behörden in allen die SBP betreffenden Fragen
- Mitwirkung und Beteiligung bei der Einrichtung und Unterhaltung der Gemeinschaftseinrichtungen
- Anhörung bei Einweisungen und bei Ausgliederungen (S.)

Den Beratungsdiensten wie z.B. den Gesundheitsämtern rät der Erlaß, ihre Dienste dezentral in den Stadtteilen anzubieten und sich bei den Angeboten den Verhaltenweisen der Ghattobewohner anzupassen.

Schließlich wird die Wichtigkeit präventiver Maßnahmen neben der materiellen Hilfestellung-auch in der rechtzeitigen Information der Betroffenen und der Öffentlichkeit bei drohender Obdachlosigkeit betont.

Bei Umsiedlung in Normalwohnungen soll Nachbetreuung solange stattfinden, bis eine Wiedereingliederung erreicht ist.

Die Arbeit der freien Projekt- und Initiativgruppen wird als eigenwertige und notwendige Ergänzung zur Tätigkeit der Sozialen Dienste angesehen, eine enge Zusammenarbeit wird empfohlen.

Parallel zum Erlaß wurden die Finanzierungsrichtlinien des HSM zur Förderung der "Obdachlosenhilfe in Sozialen Brennpunkten" verabschiedet, die vorrangig gemeinwesenorientierte Aktivitäten professioneller Gruppen und Bewohnerratsarbeit bis zu einer möglichen Höhe von 50% des veranschlagten Gesamtetats eines Trägers solcher Maßnahmen fördert. Damit fanden die Richtlinien des Landesjugendamtes, deren Hauptsache die Förderung von Kinder- und Jugendarbeit zum Ziel hat, ihre notwendige Ergänzung für den Bereich der Erwachsenenarbeit.

Bemerkungen zu Bedeutung und Stellenwert des Erlasses im Rahmen seiner Entstehungsgeschichte.

Die Durchsetzung und Verabschiedung des Erlasses war 1972 mit z.T. erheblichen Schwierigkeiten verbunden. Promotoren waren damals die Mitglieder der schon erwähnten Kommission Soziale Brennpunkte des LJWA, in der auch der Landeswohlfahrtsverband und Vertreter der Praxis vertreten waren, das Landesjugendamt und das Sonderreferat Sozialhilfe des HSM.

Sowohl die inhaltliche Durchsetzung des Entwurfs des Erlasses im Hause des Ministers selbst war kontrovers wie auch die politisch notwendige Einvernahme mit dem Hessischen Landkreistag schwierig. Erst, nachdem von dort grünes Licht gegeben wurde und erst, nachdem im Hause selbst durch massiven Druck von oben ein wichtiges beteiligtes Referat zustimmte und seine Einwände zurückstellte (Im HSM leistete vor allem die Gesundheitsabteilung Widerstand gegen die im Erlaß vorgestellte Konzeption einer stadtteilbezogenen Berrattung und bewohnernahen Beratungsmethodik), konnte das Werk der Öffentlichkeit vorgestellt werden.

Die hessischen Kommunen, damals noch mehrheitlich in SPD-Hand, leisteten keinen nennenswerten Widerstand und nahmen den Erlaß zumindest ohne offenen Protest zur Kenntnis.

Reaktionen der Kommunen in den Jahren danach:

Die Kommunen sind in Hessen seit jeher für die Obdachlosen allein zuständig und Verantwortlich. Ihr Einsatz für diesen Personenkreis war jedoch bis Ende der 60iger Jahre außerordentlich gering, Obdachlosigkeit und Armut wurde sozusagen verwaltet. Die zuständige Familienfürsorge war entweder aufgrund der hohen Fallzahlen in ihren jeweiligen Bezirken nicht in der Lage intensive sozialpädagogische Beratung und Betreuung bei den Obdachlosen zu leisten oder sie sahen sich aufgrund unzureichender inhaltlicher

und methodischer Kenntnisse nicht fähig, auf diese Personen einzugehen. Etliche Kollegen scheuten auch einfach den Kontakt zu den Betroffenen.

Dafür engagierten sich Ende der sechziger Jahre zunehmend studentische Arbeitskreise und Bürgerinitiativen aus dem (hochschul-)politischen und dem kirchlichen Bereich, aufgeschreckt durch die Diskussionen der Studentenbewegung und deren Entlarvung der Diskrepanz zwischen Sozialstaatsanspruch und Sozialstaatswirklichkeit in der BRD, in den Obdachlosensiedlungen. Sie versuchten dort, mit viel ehrenamtlichem Einsatz, die größten Mißstände anzugehen und zu beseitigen. Die hessischen Kommunen reagierten in den meisten Fällen mit Mißtrauen, Unbehagen und auch Ablehnung. Oft war Konfrontation die Folge. Die Kommunen waren nicht oder nur sehr selten bereit zuzugeben, daß hier ein gesellschaftspolitischer Mißstand allerersten Ranges seit Jahren im Dunkeln gehalten wurde ohne den Willen auf eine maßgebliche Verbesserung der Lage der Betroffenen. Im Gegenteil: Die Palette der Vorurteile gegenüber Obdachlosen und Räumungsfällen (Trunksüchtige, Arbeits-scheue, Faulenzer usw.) war bei vielen Sachbearbeitern in den zuständigen Ämtern der kommunalen Verwaltungen so stark, daß diese z.T. bewußt jegliche Hilfestellung verweigerten. Vor allem der Begriff der Eigenverschuldung spielte in allen Auseinandersetzungen zwischen Bewohnern und kommunalen Ämtern eine große Rolle. Viele Sachbearbeiter sprachen den Bewohnern der Unterkünfte jeden Willen zur Veränderung ihrer Lage ab ("die wollen ja im Elend bleiben...") Diese Einstellung wurde bestärkt durch das noch 1968 vom Deutschen Städtetag empfohlene Drei-Stufen-System bei der Vermittlung von Wohnraum, daß je nach Wohlverhalten der in eine Notunterkunft eingewiesenen Obdachlosen einen Bewährungsaufstieg in die qualitativ nächst bessere Wohnungs- oder Unterkunftsart (von der Notunterkunft zur Übergangswohnung, von der Übergangswohnung zum Sozialen Wohnungsbau) versprach. Damit war die "Wiedereingliederung" der Obdachlosen in normale Wohnungen und Wohngebiete abhängig von der subjektiven Beurteilung des Sachbearbeiters beim Ordnungs-, Sozial- oder Wohnungsamt.

Die Auseinandersetzungen zwischen den Initiativen im OL-Bereich und den kommunalen Ämtern riefen einige Kommunalpolitiker auf den Plan, die das sozialpolitische Defizit, das hier herrschte, erkannten und für Abhilfe sorgen wollten. Das führte in den Kommunen Frankfurt und Offenbach z.B. vor und parallel zur Erarbeitung des

Erlasses zur umfangreichen Programmbeschlüssen über die Beseitigung und Auflösung von Obdachlosen-Unterkünften. Später folgte auf diesem Wege Marburg.

Zugleich förderte, wie schon weiter oben erwähnt, seit 1968/69 das Land Hessen über das Landesjugendamt erstmalig sozialpädagogische Einrichtungen für Kinder und Jugendliche in Obdachlosensiedlungen, die im Gefolge der Initiativgruppenarbeit wie Pilze aus dem Boden wuchsen. (Spiel- und Lernstuben an oberster Stelle) Die Finanzierung von Gemeinwesenarbeit und Wohnerratsarbeit durch das Land kam ab 1973 hinzu. Ebenfalls die Förderung von Gemeinschaftseinrichtungen (investive Maßnahmen).

Doch zurück zu den Reaktionen der Kommunen: Die Städte Frankfurt und Offenbach waren mit ihren detaillierten OL-Plänen eher untypisch. In der Regel reagierten die Kommunen in den ersten Jahren allergisch und mit Verunsicherung und Ablehnung. Es gab heftige Auseinandersetzungen zwischen Initiativen und Kommunen. Als einer der Höhepunkte in diesen Auseinandersetzungen muß die Besetzung der ^{leerstehenden} ~~leerstehenden~~ Siedlung in Kassel durch in Baracken untergebrachte Obdachlosen-Familien im Jahre 1972 genannt werden, eine Aktion, die man als Vorläufer der jetzt üblichen Hausbesetzungen bezeichnen kann.

Insgesamt trat in der weiteren Entwicklung folgende Differenzierung ein: Während vor allem reformpolitisch orientierte Politiker die Anregungen der Initiativen und des LJWA und HSM aufnahmen und kommunale Entwicklungspläne zur Verabschiedung brachten, die ganze Skalen von Maßnahmen zur Beseitigung von Obdachlosigkeit und den Einsatz eigener kommunaler Projektgruppen für Gemeinwesenarbeit vorsahen (Ffm. und Offenbach), beschränkten sich andere Kommunen weiterhin auf rein reaktive administrative verwaltungstechnische Schritte, stellten sich taub. Wiederum ein dritter Teil von Kommunen beschränkte sich auf die Subventionierung der freien Initiativen, die sich inzwischen zu professionellen Projektgruppen z.T. unter Trägerschaft der Wohlfahrtsverbände gemausert hatten. Sie leiteten nicht selbstständig Maßnahmen zur Verbesserung der Lebenssituation in Sozialen Brennpunkten ein, sondern delegierten die sozialarbeiterische Bearbeitung der Probleme an die freien Träger und waren nur von Fall zu Fall bereit, auf Forderungen aus den SBP einzugehen.

Die Tatsache der Bezuschussung der freien Initiativen und Projektgruppen durch das Land stieß lange Zeit bei vielen Kommunen auf

Unverständnis, z.T. rief dies wütende Abwehrreaktionen hervor (z.B. in Fulda) Die zustimmenden und ablehnenden Reaktionen lassen sich dabei nicht generell nach Parteizugehörigkeit der Kommunalpolitiker zuordnen. Der Erlaß selbst wurden von vielen Kommunen auch deshalb mit Mißtrauen aufgenommen, weil er nach ihrer Ansicht den Versuch unternahm, in die Kompetenzen der Kommunen hineinzuregieren, ihnen vorzuschreiben, was richtig und was falsch sei in der Obdachlosen-Frage. Das Land versuchte, die Kommunen inhaltlich auf einen Kurs zu bringen, auf dem sie in den wenigsten Fällen schon waren und auch niemals sein wollten. Das Land Hessen wiederum spielte die Rolle des sozialpolitischen Vorreiters, der nicht unmittelbar durch die Vor-Ort-Querelen der Stadtteil- und Stadtpolitik belastet war. Es konnte sich zumindest ^{in diesem Fall} über diese "Niederungen" der städtischen Verteilungs- und Konkurrenzkämpfe hinwegsetzen und andere weiterführende Maßstäbe verkünden. Dieser Vorteil der funktionalen Herausgehobenheit im Gefüge der Zuständigkeiten war ein positiver Faktor für das "Einläuten" dieses für die Sozialpolitik im Obdachlosenbereich notwendigen innovatorischen Prozesses. Natürlich wollte das Land mit diesem Schritt auch sein eigenes schlechtes sozialpolitisches Gewissen beruhigen und den öffentlichen Pressemeldungen über Mißstände den Wind aus den Segeln nehmen. Schwierig war und ist der mit der intendierten Innovation verbundene Versuch, die neuen Inhalte des Erlasses auch in der Praxis durchzusetzen. Die meisten Kommunen hatten den Erlaß nicht gewollt, sondern eher mürrisch hingenommen. So versuchten sie immer wieder Forderungen aus den Siedlungen nicht zur Kenntnis zu nehmen, abzuwiegeln. Auch die Städte Frankfurt und Offenbach taten sich mit Forderungen aus den Brennpunkten schwer. Der Hintergrund dieser Abwiegelungstaktiken: Die meisten Projektgruppen verstanden ihren Arbeitsansatz als parteilich im Sinne der Interessen der Bewohner arbeitend. Die Folge: bisher selbstverständliche Vorgehensweisen und Verwaltungsprinzipien der Ämter wurden infrage gestellt. Forderungen an die Politiker an die Öffentlichkeit gebracht, jahrelang abgedrängte Bedürfnisse verschafften sich Geltung. Geradezu unerträglich wurde dieser Arbeitsansatz für die Sozialdezernenten dann, wenn ihre eigenen Gemeinwesenarbeiter zusammen mit Bewohnern die Forderungen zur Verbesserung der Lebenssituation in den Brennpunkten gegen ihren eigenen Dienstherrn vorbrachten. Ein solches Handlungsverständnis geklärt sich nicht für einen Angestellten der öffentlichen Verwaltung. Die städtischen

Kolleginnen und Kollegen gerieten hier in einen sehr bedrohlichen Rollenkonflikt, der seitens der Verwaltungsspitze mit Disziplinierungsdrohungen und Rundverfügungen und schließlich mit der Auflösung der zentralen GWA-Gruppe zu neutralisieren versucht wurde. (so in Frankfurt 1975/76, Offenbach folgte 1982)

Nur sehr wenige Kommunen verstanden es, sich die Projektarbeit

- a) zu einem vorteilhaften technokratischen Instrument der Bürgerbeteiligung bei Planungsprozessen zu machen und/oder
- b) die Projektgruppen als willkommene Puffer zwischen Betroffenen und Verwaltung zu funktionalisieren.

Die Projektgruppen wurden in der Tendenz zu Verteidigern des Erlasses, obwohl dieser in erster Linie als Arbeitsgrundlage der kommunalen Ämter gedacht war.

Zur Überprüfbarkeit und Wirksamkeit des Erlasses im Besonderen

Die Realisierung der Hauptziele des Erlasses wie

- Auflösung bestehender Notunterkünfte und Schlichtbauten
 - die Verhinderung von Einweisungen
 - die sozialpädagogische Betreuung der Betroffenen
 - die Mitbestimmung der Bewohner durch den Bewohnerrat
 - der Vorrang des Sozialhilferechts vor dem Polizei- und Ordnungsrechts
 - die Vermittlung besseren Wohnraums
 - der Aufbau präventiver Maßnahmen und der nachsorgenden Betreuung
- ist von Landesseite nur einmal, nämlich 1977/78 durch einen Bericht antrag der Abg. Zabel, Vorbeck u.a. der SPD-Landtagsfraktion überprüft worden. Eine weitere Überprüfung fand bisher weder politisch noch wissenschaftlich statt. Sie läßt sich allenfalls aufgrund der Berichte der in den SBP arbeitenden Projektgruppen, die in der Landesarbeitsgemeinschaft Soziale Brennpunkte Hessen e.V. auf Landesebene organisiert sind, vornehmen sowie aufgrund der eigenen Beobachtungen des Verfassers im Rahmen seiner hauptamtlichen Tätigkeit in der Sozialen Brennpunktarbeit in Hessen. In diesem Sinne findet hier eine kritische Kommentierung der im Folgenden vorgestellten Antworten der Kommunen auf die erwähnte Landtagsanfrage statt. Eine kritische Beleuchtung der seitens ^{des} federführenden Innenministeriums den Landtagsabgeordneten unterbreiteten Zusammenfassung der einzelnen Antworten der kreisfreien Städte und Landkreise im Verhältnis zu den Einzelantworten kann leider nicht stattfinden, da diese Einzelantworten als vertraulich und daher nicht zugänglich eingestuft wurden. Es kann aber begründet vermutet werden, daß

die Einzelantworten im Gesamtbericht sehr neutralisiert und selektiv eingebracht und dargestellt wurden, um ein positives Bild zu schaffen.

Die Fragen der Landtagsabgeordneten:

- 1.) Wieviel obdachlos gewordene Familien bzw. Personen werden jährlich von den Ortspolizeibehörden in Notunterkünfte eingewiesen (unterteilt nach Kreisen und Städten)?
- 2.) Inwieweit werden die Empfehlungen des Hessischen Sozialministers zur Hilfe für Obdachlose von den Gemeinden, Kreisen und kreisfreien Städten beachtet?
- 3.) Wie kann bei diesem Problem das Verhältnis zwischen Polizeirecht eindeutig dahingehend geklärt werden, daß die volle Anwendung des Sozialhilferechts vor Anwendung des Polizeirechts geht?
- 4.) Welche Mittel wenden das Land Hessen, die Kommunen und die freien Verbände für die soziale Arbeit in Obdachlosenunterkünften auf?
- 5.) Welche Mindestanforderungen müssen nach Meinung der Landesregierung an die Qualität von Notunterkünften gestellt werden und wie kann die Erfüllung einer solchen Norm erreicht werden?

Zu 1

Von 80 Gemeinden wurde das Bestehen von 415 Notunterkünften und Einfachst- und Schlichtbauwohnungen gemeldet. Von den kreisfreien Städten Frankfurt, Offenbach und Lahn sowie von drei Kreisen wurde berichtet, sie hätten solche Unterkünfte nicht mehr. Die Zahl der Einweisungen wird 1976 mit 201, 1973 mit 163 angegeben.

Kommentar:

Die Schwierigkeit der nicht vorhandenen begrifflichen Abgrenzung zwischen dem, was Notunterkünfte, was Einfachst- und Schlichtwohnungen und was Übergangswohnungen sind, läßt vermuten, daß die Gemeinden die Meldung von Unterkünften für Obdachlose und die Zahl der Einweisungen nach eigenem subjektiven Verständnis zugeordnet haben, die Zahlen müssen also von daher schon einmal grundsätzlich infrage gestellt werden. Es fehlen weiterhin jegliche Bezugs- und Vergleichszahlen wie z.B. der Anteil der Einweisungen an den Räumungsfällen insgesamt, der Anteil der Obdachlosen an der Bevölkerung u.ä. Es fehlen Angaben über die abgerissenen Notunterkünfte, Zahl der Räumungsklagen, Abwendung von Räumungsklagen, die Gründe dafür, die Zahl derer, die in anderer Form untergebracht wurden (z.B. Pension).

Aus eigener Anschauung und aufgrund der örtlichen Projektberichte weiß ich, daß z.B. die Städte Lahn als auch Frankfurt noch Unterkünfte speziell für Obdachlose bereithalten. Entsprechend wurden auch Einweisungen vorgenommen. Die Stadt Lahn (jetzt wieder Giessen und Wetzlar) kommt z.B. zu einem solchen Ergebnis, indem sie den Obdachlosen nach Einweisung in die Unterkunft sofort einen Mietvertrag unterbreitet, den diese unterschreiben müssen. Dadurch sind dann die Obdachlosen im juristischen Sinne wegdefiniert. Die Stadt Frankfurt unterhält noch 66 umgebaute Übergangswohnungen, die für sogen. "Störerfamilien" (Jargon der Frankfurter Sozialverwaltung) offengehalten bzw. belegt werden.

Diese Tatsachen sind auch dem Hessischen Innenministerium bekannt, da sich aber nicht scheut, diese Angaben ohne Kommentar weiterzugeben (und ohne Korrektur).

Die Kommunen haben bei der Beantwortung solcher Fragen generell die Tendenz, Probleme abzuleugnen oder zu bagatellisieren oder wegzudefinieren. Das kommt auch in den weiter unten aufgeführten Fragen zum Vorschein, doch besonders krass bei der Angabe von Zahlen. Die tatsächliche Zahl von Notunterkünften und Schlichtwohnungen sowie anderen Unterbringungsarten wie Pensionen und beschlagnahmten Wohnungen ist beträchtlich höher, wenn auch die Zahl der Baracken und Unterkünfte alten Stils durch Abbruchprogramme abgenommen hat. Ebenfalls die Zahl der Einweisungen, denn diese werden ja nicht nur in die Unterkünfte vorgenommen.

Die Antwort auf die Frage 1 bringt also wenig Aufhellung über die tatsächliche Lage.

Zu 2

Dort heißt es auf S. 5: "Die aufgrund des Berichtsantrags durchgeführte Erhebung hat ergeben, daß diese Empfehlungen zur Hilfe von Obdachlosen in allen Gemeinden, Landkreisen und kreisfreien Städten beachtet werden." Sodann wird behauptet, daß "die Federführung bei allen der Linderung oder Beseitigung von Obdachlosigkeit dienenden Maßnahmen bei den Sozialämtern" liegen. (S. 5) Weiter wird berichtet: In Gebieten mit SBP werden kommunale Maßnahmeprogramme durchgeführt und Arbeitskreise gebildet, denen die Vertreter der genannten Ämter angehören.

Die Sozialämter erhalten rechtzeitig Kenntnis von Räumungsklagen, sodaß rechtzeitig wohnungserhaltende Maßnahmen nach § 15 a BSHG anlaufen können. Trotzdem finden Räumungsvollstreckungen statt, vor allem bei Kündigung wegen sogen. Mietwidrigem Verhalten (sozial Unangepaßte) Eine Einweisung erfolgt erst dann, wenn alle Hilfs-

möglichkeiten ausgeschöpft sind. Ein genereller Einweisungstop besteht selten, doch werden alleinstehende und alte Personen grundsätzlich nicht mehr eingewiesen. Eingewiesene Familien mit Kindern und Kranke werden bevorzugt bei der Wohnungsversorgung berücksichtigt. Problemfamilien werden möglichst nicht konzentriert untergebracht. Vorbeugende Maßnahmen wurden so intensiviert, daß in der weit überwiegenden Zahl der Fälle die drohende Obdachlosigkeit abgewendet werden konnte.

Es werden sodann die verschiedenen Maßnahmeprogramme einzelner Städte und die sonstigen Aktivitäten der Ämter und freien Initiativen und Wohlfahrtsverbände kursorisch aufgeführt.

Hinsichtlich der Bewohnerbeteiligung wird berichtet:

"Bewohnerräte sind mit Ausnahme in den Sozialen Brennpunkten Kassels sowie der Landkreise Bergstraße und Offenbach in allen SBP eingerichtet. Soweit dies nicht der Fall ist, werden ihre Funktionen durch Bewohnerversammlungen erfüllt..." (S. 10) Die Bewohner... "nehmen die Möglichkeiten der Selbstverwaltung und Mitwirkung bei Wiedereingliederungsmaßnahmen weitgehend wahr." (S. 11)

Zur Gesundheitsbetreuung:

"Ständige Beratungsstellen sind in der Regel nicht eingerichtet" (S. 11) Es wird auf die zentralen kommunalen Einrichtungen sowie auf die Beratungsstellen der freien Einrichtungen und Wohlfahrtsverbände verwiesen. Von deren Angeboten wird auch Gebrauch gemacht.

Zur Wiedereingliederung

Obdachlose, insbesondere Familien mit Kindern, werden bei der Vermittlung von Normalem Wohnraum bevorzugt berücksichtigt und systematisch umgesetzt. Obwohl Absprachen mit Wohnungsbaugesellschaften bestehen, weigern sich diese oft, obdachlose Haushalte in ihren Bestand zu übernehmen. Die Mitwirkung der Bewohnerräte bei der Auswahl der auszugswilligen Familien wird wenig praktiziert.

Nachgehende Betreuung

Ihre Notwendigkeit wird anerkannt, aber sie kann oft aus personellen Gründen nicht im notwendigen Ausmaß durchgeführt werden. (Ausnahme: die Städte mit speziellen Auflösungsprogrammen)

Es fehlt auch an sozialer Infrastruktur in den Stadtteilen.

Das Dreistufensystem wird nicht mehr praktiziert.

Als Gesamteindruck zur Frage 2 wird resümiert, "daß die Empfeh-

lungen in der gemeindlichen Praxis zu umfangreichen Maßnahmen für die Verbesserung der Lage der Obdachlosen geführt haben." (S. 13)

Wegen des engen inhaltlichen Zusammenhangs wird hier gleich die Antwort des Hessischen Innenministers (HdMI) zu Frage 3 dargelegt. Hierzu heißt es:

Die Priorität der uneingeschränkten Anwendung des Sozialhilferechts vor dem Polizeirecht bei Obdachlosigkeit ist durch die bisher unzureichende Verknüpfung des Sozialhilferechts und des Polizei- und Ordnungsrechts zwar nicht eindeutig normiert, sie ergibt sich jedoch aus dem Rechtsgrundsatz, daß Sozialhilfe zu einem frühen Zeitpunkt als vorbeugende Maßnahmen einzusetzen hat (§ 6, Abs. 1 BSHG). (S. 14) Zugleich wird auf S. 4 erwähnt, daß das Verhältnis zwischen Sozialhilferecht und Polizeirecht in der Praxis durchaus umstritten sei. Trotzdem heißt es auf S. 15 der Antwort, daß der Erlaß "die volle Anwendung des Sozialhilferechts vor dem Polizeirecht (sichere)." Aus rein materiellen Gründen werde niemand mehr eingewiesen, allenfalls die sozial Unangepaßten.

Kommentar

Der Bericht beantwortet den Fragenkomplex 2 quantitativ am ausführlichsten und listet alle im Erlaß empfohlenen Maßnahmen auf. Unklar bleibt - und das ist auf alle Antworten zu beziehen - wie und durch welche Stellen die gemachten Aussagen zustande gekommen sind. Viele Fragen bleiben offen: welche Programme mit welchen Zielsetzungen und Ergebnissen wurden örtlich durchgeführt, mit welchem Erfolg laufen präventive Maßnahmen, weshalb waren in vielen Fällen Wohnungserhaltungsmaßnahmen nicht möglich, eine regelmäßige Kontrolle der Wohnverhältnisse durch die Gesundheitsämter statt, in welchen Punkten und in welcher Form wird die Mitbestimmung der Bewohner praktiziert, welche ihrer Forderungen konnte berücksichtigt werden usw.

Die zusammengefaßten Antworten des HdMI vermitteln ein außerordentlich schön gefärbtes Bild der grau-schwarzen Realitäten in den SBP. Dem Leser wird mit Sätzen wie dem, daß die Empfehlungen von allen Gemeinden etc. beachtet würden suggeriert, daß doch alles in allem die Dinge zum Positiven stehen und alle Beteiligten das Beste tun und wollen. Es ist vor allem zu kritisieren, daß zu allen Punkten des Erlasses zwar irgendeine Einzelstellungnahme - meist eine positive - herangezogen wird, doch ob dies auch die mehrheitliche

Tendenz der Antworten widerspiegelt, bleibt im Dunkeln. Man vermeidet so eine differenzierte auch auf Widersprüche hinweisende Darstellung der Verhältnisse.

Gleichwohl kann der sach- und fachkundige Leser einige Risse im harmonischen Bild entdecken, die ein Schlaglicht auf die Konfliktebenen in der Obdachlosenarbeit werfen:

1.) Es ist bisher durchaus nicht üblich, umfassende Maßnahmenprogramme zu erarbeiten und verbindliche Regelungen für alle beteiligten Stellen zu beschliessen. Die geringe Zahl der durchgeführten oder im Vollzug befindlichen Programme zeigt hier an, daß sehr viele Kommunen nicht "angebissen" haben bei dem, was der Erlaß empfiehlt.

Darüberhinaus gibt es nur wenige Fälle, wo kommunale Obdachlosenbeauftragte eingesetzt werden.

2.) Das Verhältnis von Sozialhilfe und Polizeirecht bleibt nach wie vor umstritten. (siehe Bemerkung auf S. 5). Damit läßt sich auch nicht ex cathedra in der Art einer juristische Deklaration wie in der Antwort auf Frage 3 behaupten, dieser Vorrang sei gegeben. Sozusagen, weil es rechtsystematisch logisch ist. Der Bericht widerspricht sich in diesem Punkt selbst. Die nach wie vor stattfindenden Einweisungen durch die nach wie vor bei Einweisungen federführenden Ordnungsämter beweisen es ebenfalls. (Ausnahme: Frankfurt/M) Auch die Tatsache, daß der Bericht für den Landtag federführend beim HdMI bearbeitet wurde, beweist, daß Obdachlosigkeit immer noch vorrangig als ordnungspolitisches und ordnungsrechtliches Problem angesehen wird.

3.) Im Bericht wird zugegeben, daß noch Einweisungen - sogar bei Familien mit Kindern - vorgenommen werden, aber es handele sich da nicht mehr um materielle Notfälle, sondern eben um sozial Unangepaßte. Wo ist hier die Trennungslinie zu ziehen und wer zieht sie jeweils? In der Realität verwischen sich oftmals beide Faktoren und der Vermieter wendet seine Argumentation in die Richtung, in der sie ihm bei seinem Kündigungsverfahren nützlich ist. So werden oft Unterschriftenlisten der Nachbarn über das angeblich unerträgliche Verhalten der betreffenden Familie zusammengetragen, Behauptungen werden in den Raum gestellt, deren Wahrheitsgehalt niemand überprüfen kann. Hier wird der Willkür der Vermieter Tür und Tor geöffnet, denn der Begriff der Unangepaßtheit ist äußerst dehnbar. (Auch die Nichteinhaltung von Zahlungsverpflichtungen)

wie Miete könnte beispielsweise darunter gefaßt werden. und wird auch von einigen Vermietern so klassifiziert.) Die diesbezüglichen Aussagen des HdMI-Berichts wirken eher diskriminierend gegenüber den Betroffenen. Zudem bleibt die Frage, ob nicht bei besonderen sozialen Schwierigkeiten geeignetere Mittel und Wege zur Hilfe und Betreuung geboten sind (wie z.B. die vom Erlaß empfohlene Familienanalyse und Therapie) als die ordnungsrechtliche Unterbringung oder Einweisung in eine Notunterkunft. Meiner Ansicht nach wird hier auf leisen Sohlen der Begriff der Eigenverschuldung wieder eingeführt, ein Stempel für die Betroffenen, der doch gerade abgeschafft werden sollte.

- 4.) Die Zusammenarbeit mit den Wohnungsbaugesellschaften ist lt. Bericht in den Landkreisen schwierig. Doch nicht nur dort! Auch in den großen Städten gab es immer wieder massive Konflikte mit bestimmten Wohnungsbaugesellschaften, die sich weigerten, Obdachlose unterzubringen. (In einem anderen Fall weigerte sich z.B. die Neue Heimat in Frankfurt, ehemalige Patienten psychiatrischer Krankenhäuser als Mieter zuzulassen.) Diese Schwierigkeiten sind im Steigen begriffen, da sich die Einstellung zu diesen Personengruppen bei den Baugesellschaften zum Negativen hin gewandelt hat. Man betreibt jetzt "sozial-adäquate Mieterbestandspflege", zu deutsch: nur noch die gut Verdienenden sind gesucht. Die bevorzugte Bereitstellung von Wohnraum für Obdachlose war - wenn überhaupt - nur in ganz wenigen Fällen, so in Ffm und Offenbach zur Zeit der Programmabwicklung Realität. Überall sonst war sie eine Frage des politischen Drucks von seitens der Aufsichtsräte an die Geschäftsführungen der Gesellschaften.

Auch die Vermittlung bei den kommunalen Wohnungsämtern läßt sehr nach. Die Wohnungsvermittlungsstelle in Frankfurt weigert sich z.B. bestimmte Familien überhaupt noch zur Vermittlung anzunehmen und schiebt diese an das Amt für Soziale Wohnraumhilfe ab, eine Stelle, die sozusagen zu einem Wohnungsamt für sozial Schwache geworden ist. Diese Entwicklung ist aber nicht nur in Frankfurt zu beobachten.

- 5.) Eine nachgehende Betreuung findet lt. Bericht so gut wie nicht statt, da das Personal fehlt. Damit ist dieser sehr wichtige essentielle Teil des Erlaß-Konzeptes, die Familien nach Ausiedlung aus einem SBP nicht sich selbst und den oft

schwierigen neuen nachbarschaftlichen Gegebenheiten zu überlassen mehr oder weniger gescheitert. Findet aber keine intensive Nachbetreuung statt, so ist das Konzept der gestreuten Unterbringung über mehrere Stadtteile hinweg sinnlos und zum Nachteil der Betroffenen. Eine solche Situation fördert das Scheitern der früher obdachlosen Familien in der neuen Umgebung, Rückzüge in den alten SBP sind nicht selten die Folge. (Darauf weist auch L. Vasovics in seiner Untersuchung^{nir}) Aber nicht nur die nachgehende Betreuung funktioniert nicht! Die im Erlaß empfohlene Familienanalyse und Einleitung von Therapiemaßnahmen vor allem bei schwierigen Problemfamilien findet ebenfalls nicht statt. Weiter: Nur in wenigen Gemeinden und kreisfreien Städten wurde der Allgemeine Sozialdienst (Familienfürsorge) für die Schlichtbauwohngebiete personell verstärkt. Über Wirkung, Verbindlichkeit und Kompetenz der sog. Koordinations- und Arbeitskreise der für Obdachlosigkeit zuständigen Ämter und Stellen wird nichts ausgesagt. Nach eigener Erfahrung haben diese Arbeitskreise oder Arbeitsstäbe nur in Ausnahmefällen funktioniert (z.B. in Marburg), allenfalls gibt es sie noch zwischen einzelnen Ämtern, oft stehen sie nur noch formal auf dem Papier oder existieren gar nicht. Die Kommunikation zwischen Ordnungsämtern und Sozialen Diensten verläuft z.B. in den Landkreisen oft noch so, daß der Sozialarbeiter erst von einem Räumungsfall erfährt, wenn der Betreffende schon eingewiesen ist. Dann taucht dieser Fall nämlich in seinem Bezirk auf.

Die Anwendung des § 15 a BSHG wird inzwischen von allen Kommunen praktiziert, z.T. sehr extensiv. Die damit verbundenen Schwierigkeiten werden nicht erwähnt:

- a) die Finanzkraft vieler Kommunen ist so erschöpft, daß eine großzügige Übernahme von Mietschulden nicht mehr stattfinden kann (so z.B. in Ffm und Offenbach) oder zumindest eine Übernahme fast nur noch auf Darlehensebene abgewickelt wird. (dazu weiter unten auf S.30)
- b) Die Anwendung des § 15 a hat bei den Wohnungsbaugesellschaften z.B. in Frankfurt Befürchtungen hervorgerufen, die Mietzahlungsmoral könne in ihrem Wohnungsbestand sinke. Das hat auf dem Hintergrund einer Vereinbarung zwischen der Stadt Frankfurt und den dortigen Wohnungsbaugesellschaften über die sofortige Unterrichtung des Sozialam-

tes beim Auftreten von Mietrückständen zu folgendem Schreiben der Stadt an die Gesellschaften geführt: "Keinesfalls ist damit (die geäußerte Bitte, beim Auftreten von Mietrückständen sofort das Sozialamt zu unterrichten) jedoch beabsichtigt, daß nun ihrerseits auf jede weitere Maßnahme zur Eintreibung von Zahlungsrückständen verzichtet werden soll, vielmehr sind wir davon ausgegangen, daß Sie gleichzeitig auch weiterhin in der üblichen Weise mahnen und ggfs. auch pfänden." (Rundbrief an alle gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften in Frankfurt seitens der Stadtverwaltung v. 14.8.79)

- c) Selbst die Anwendung des § 15 a verhindert nicht, daß die Wohnungsbaugesellschaften zunehmend versuchen, unliebsame Mieter über den Kündigungsgrund "Mietwidriges Verhalten" (siehe Punkt 4 auf S.18) herauszudrängen,
 - d) Die Anwendung des § 15a in Verbindung mit einer sog. Wiedereinweisung in die bisherige Wohnung hat in Ffm. zu einem Verwaltungsgerichtsurteil geführt, daß eine Wiedereinweisung zeitlich nicht unbegrenzterfolgen kann, die Stadt also spätestens nach ca. 5/6 Monaten eine andere Wohnung ggfls. Unterkunft bereithalten muß, wenn der Vermieter den Mieter nicht mehr haben will. Wohnungserhaltungsmaßnahmen sind demnach gegebenenfalls rechtlich enge Grenzen gesetzt.
 - e) Die Übernahme von Mietschulden, besonders aber die laufende Übernahme der Mietkosten bei Sozialhilfeempfängern hat wegen der unter a) angeführten Finanznot zunehmend dahin geführt, daß Sozialhilfeempfänger angehalten werden, sich eine billigere Wohnung zu suchen, wenn sie z.B. im neuen Sozialen Wohnungsbau mit m^2 -Mieten von bis zu 8/9.- DM (incl. Nebenkosten) wohnen. Auch über diese 'Schallgrenzen' wird im Bericht nichts ausgeführt.
- 6.) Über die Beteiligung und Mitbestimmung der Bewohner wird nur Dünnes ausgesagt und global behauptet, daß sie "bei allen Maßnahmen zur Bekämpfung der individuellen und gesellschaftlichen Ursachen von Obdachlosigkeit mit dem Ziel der Wiedereingliederung in die Gesellschaft regelmäßig beteiligt werden." (S. 10) Außerdem gebe es überall Bewohnerräte oder Bewohnerversammlungen. Diese Aussagen sind schlichtweg falsch. Es gibt a) nur noch in

zwei SBF Bewohnerräte (Wiesbaden-Mühlthal und Limburg) und b) einige Brennpunkte, in denen es weder Bewohnerräte noch Bewohnerversammlungen gibt. Die Gründe hierfür sind unterschiedlich und können hier nicht näher analysiert werden. Tatsache ist aber, daß die Beteiligung der Bewohner an allen sie betreffenden Fragen in keiner Stadt jemals selbstverständlich war oder ist. Die Behörden haben sich keineswegs angewöhnt oder das sogar formal festgelegt, daß die Bewohner(vertretung) gehört oder beteiligt werden muß und in welchen Fragen. Der LT-Bericht gibt die Nichtbeteiligung nur in einem Punkt zu, bei der Frage, wer ggfls. aus einem SBF ausziehen kann, wenn andere Wohnungen zur Verfügung stehen. In der Praxis muß immer aufs Neue um Beteiligung und Einfluß gerungen werden, die Bewohner müssen sich mühselig Gehör verschaffen - sofern sie es aufgrund der oft erlittenen Mißerfolge überhaupt noch wollen. Nach Auflösung Sozialer Brennpunkte verengen sich die wenigen Spielräume für Mitbestimmung meist bis zum Nullpunkt. Der Umzug in einem sog. normalen Stadtteil bringt eben auch die Mitbestimmungsmöglichkeiten der ehemaligen Brennpunktbewohner auf das normale übliche Maß: es bestehen keine! Zu diesem Problembereich sagt der Erlaß leider nichts aus. Immerhin haben sich aus dem Kreis ehemaliger Brennpunktbewohner schon einige Bürger- und/oder Mieterinitiativen gegründet, so in Kassel, Marburg, Offenbach und Frankfurt.

- 7.) Die Zentralisierung der Gesundheitsberatung in die SBF hinein fand nicht statt. Damit haben sich im Nachhinein die Vorbehalte der Mediziner, die schon bei der Diskussion des Erlaß-Entwurfs im HSM nicht zu überhören waren, in der Realität faktisch durchgesetzt. Darüberhinaus ist es auch heute noch schwierig, die Gesundheitsämter zu regelmäßigen Begutachtungen der Notunterkünfte und Schlichtbauwohnungen zu veranlassen und ggfls. eine Unbewohnbarkeitserklärung abzugeben. Das Interesse der Ärzte an den Lebensumständen in den SBF ist sehr gering, statt Hilfe ist den Bewohnern oft Arroganz begegnet, z.T. haben die Gesundheitsämter die Argumente der Wohnungsgesellschaften übernommen ("Die Feuchtigkeit der Wohnungen liegt an der schlechten Lüftung durch die Bewohner" etc.)

Zu Frage 4:

Hier wird eine umfassende Aufstellung sämtlicher Kostenarten, die im Rahmen der Finanzierung der professionellen Teams (Mischfinanzierung Land, LWV, Träger, Kommune) als auch der individuellen Unterstützung der Betroffenen anfallen, vorgelegt. Darüberhinaus werden Subventionen zu investiven Maßnahmen wie Gemeinschaftszentren genannt, Wohnungsbauprogramme erwähnt.

Kommentar:

Genaue Zahlen, aufgeschlüsselt nach Örtlichkeiten und Trägern der Maßnahmen fehlen. Ebenfalls Vergleichszahlen zu den früheren Jahren sowie Aussagen darüber, in welchem Verhältnis die jetzigen finanziellen Aufwendungen für die SBP zu anderen Ausgabeposten im Sozialhaushalt des Landes und des LWV stehen. Offenbar war für eine solche Erhebung der politische Wille nicht vorhanden. (1977 war in Hessen das Jahr, in dem über den Landeshaushalt die HELABA saniert wurde, Kürzungen in den Projekthaushalten waren die Folge!)

Auch über den notwendigen Nachhol- und Zusatzbedarf an sozialen Fachkräften, deren Fehlen an anderer Stelle beklagt wird, werden keine Aussagen getroffen, obwohl dieser Bedarf den ministerialen Stellen sehr wohl bekannt ist durch die negativ beschiedenen Anträge auf Besetzung. Die bestehenden Projektgruppen arbeiten seit Jahren mit einer Minimalbesetzung, die eine ständige Überlastung der Mitarbeiter zur Folge hat (eine 60-Stunden Woche ist üblich). Bei selbst geringen Mittelkürzungen stehen - zumindest bei den Projektgruppen ohne großen Träger - gleich ganze Arbeitsbereiche zur Disposition.

(Weitere Anmerkungen zur Haushaltslage 81/82 auf S.30ff.)

Zu Frage 5:

Hier vertritt die Landesregierung die Auffassung, daß die Notunterkünfte in ihrer Beschaffenheit den § 4 und 7 des Hessischen Wohnungsaufsichtsgesetzes (HWOaufG) genügen sollten. Aber: "Rechtsvorschriften über Mindestanforderungen speziell für Notunterkünfte sind in Hessen nicht erlassen." (S. 20) Die Landesregierung plüdiert für eine Anpassung der Bauten an die Mindestanforderungen, vor allem aber für eine langfristige Beseitigung bestehender Notunterkünfte und die

Bereitstellung neuen Wohnraums. Die Realisierung dieser Ziele sei aber mit erheblichem Mittelaufwand verbunden, die nur langfristig aufzubringen seien. (abgesehen von Mitteln aus dem Wohnungsnotstandsprogramm)

Kommentar:

Diese Antwort sagt nicht genaues über die z.T. katastrophalen Zustände in den noch bestehenden Notunterkünften /Schlichtbauwohnungen (insbesondere in den Landkreisen) aus. Sie sagt auch nichts zum zweiten Teil der Frage 5, wie diese Mindestanforderungen erreicht werden können. Die Vertröstung auf langfristige Programme heißt nichts anderes, als das sich nicht viel verändern wird. Die Landesregierung ist damit dem Kern der Frage ausgewichen. Da die Kriterien des HWOaufG für Obdachlosenunterkünfte extra nicht gelten, wurden in der letzten Zeit Versuche gestartet, das Gesetz zu ändern. Doch alle Versuche scheiterten. Man muß daher fragen, was die Menschenwürde der Landesregierung eigentlich in diesem Punkte wert ist.

Als erste Ergebnisse aus dieser LT-Anfrage können genannt werden:

- 1.) Es war bisher nicht üblich, umfassende Maßnahmenprogramme zur Auflösung und Bewältigung von Obdachlosigkeit mit verbindlichen Richtlinien für alle beteiligten Stellen auf kommunaler Ebene zu beschliessen (Ausnahmen bestätigen die Regel)
- 2.) Die Notunterkünfte und Schlichtbauten sind offenbar weiterhin unentbehrliche Bestandteile der Wohnungsverorgung
- 3.) Die Zahl der Einweisungen in Unterkünfte nahm zwar ab, dafür aber in andere Unterkunftsarten zu
- 4.) Die Informationssysteme über drohende und anhängige Räumungsklagen sind unterschiedlich. Die Zahl der abgewendeten Klagen sind nicht bekannt.
- 5.) Es fehlen statistische regelmäßig erhobene Daten.
- 6.) Wohnungsverorgungsmaßnahmen reichen nicht, soziale Probleme aufzuheben
- 7.) Die Prävention klappt nur sehr unterschiedlich, je nach Gemeinden, vor allem aber in den Landkreisen sehr schlecht. Besonders schwierige Familien werden gar nicht intensiv betreut, sie sind besonders von

Einweisungen betroffen.

- 8.) Eine nachgehende Betreuung scheitert an nicht vorhandenem Personal
- 9.) Mitbestimmung und Beteiligung der Bewohner Sozialer Brennpunkte war nie selbstverständlich, sie muß in der Regel von Forderung zu Forderung erkämpft werden.
- 10.) Der Vorrang des Sozialhilferechtes vor dem Polizei- und ordnungsrecht konnte nicht im Sinne des Erlasses durchgesetzt werden.

Rückblick auf 10 Jahre Erlaß. Resümee der Entwicklung. aktuelle Lage.

Seit Veröffentlichung der Landtagsdrucksache sind weitere 5 Jahre vergangen. Weitergehende Untersuchungen über Wirksamkeit und Effizienz des Erlasses fehlen nach wie vor. Nur das Institut Wohnen und Umwelt in Darmstadt, Forschungseinrichtung des Landes Hessen und der Stadt Darmstadt, hat sich mit einem Eigenprojekt der Problematik angenommen und ist z.Zt. dabei, "Umfang und Struktur von Obdachlosigkeit in Hessen" zu ermitteln. Eine Analyse der bisherigen kommunalen Maßnahmenpläne und Schritt soll folgen - sofern das Projekt am Institut nicht selbst ein Randgruppenschicksal erleidet und mangels Geld oder inhaltlichem Interesse vorzeitig endet.

Der Hessische Sozialminister veröffentlichte immerhin 1980 zum hundertjährigen Bestehen des Deutschen Vereins für Öffentliche und Private Fürsorge eine Broschüre über Soziale Brennpunkte. In dieser wird ein kurzes Resümee gezogen (ein längeres blieb wohl dem Sachbearbeiter aus politischen Erwägungen heraus verwehrt), aus dem ich einige Passagen zitieren möchte:

" Das Programm des Hessischen Sozialministers ist, wie andere soziale Programme auch, von den Möglichkeiten der Sozialpolitik insgesamt abhängig. Die Rezessionsauswirkungen der vergangenen Jahre in den öffentlichen Kassen hat die Reformbestrebungen ebenfalls, wenn auch nicht nachhaltig, berührt. Die Zahl der Neueinweisungen in die Obdachlosensiedlungen konnte nicht auf das angestrebte Maß gedrückt werden." (S. 3/4 Einführung) Und: "Rechtsgrundlagen zur Erstellung eines zwingenden Konzepts waren und sind bis heute nicht vorhanden. Der hohe Aufwand, den Sanierungen erfordern, läßt es bis heute nicht zu, die zuständigen Gebietskörperschaften auf eine verpflichtende Rechtsgrundlage festzulegen. Der Hessische Sozialminister stützt sich bei

den Empfehlungen auf das Bundessozialhilfegesetz, dessen Kraft aber nur soweit reicht, als Hilfe geboten und angenommen werden kann. Die Hauptfragen des Einweisungsrechts bei Obdachlosen und des Wohnungsbaus sind dem Hessischen Minister des Innern zugewiesen, der auch andere Gesichtspunkte als die der soziale Sanierung zu berücksichtigen hat. Die zuständigen Magistrate und Kreisausschüsse haben zum Teil weder die politische Kraft noch das Geld, die Beseitigung der sozialen Brennpunkte (Obdachlosensiedlungen) zu verwirklichen.

Ein Schwerpunkt der Politik... auf diesem Gebiet bleibt unverändert: Die Selbstbeteiligung der Bewohner von Obdachlosensiedlungen wird als ein unabdingbares Erfordernis aller Hilfsmaßnahmen angesehen. Hilfe kann nur insoweit gewährt werden, als sie zur Stärkung des Selbstbehauptungswillens dient. Aus diesem Grunde werden personale Hilfen bei den Förderungsmaßnahmen an die Spitze gestellt, werden Sozialzentren gebaut..." "Die Verbesserung des eigenen Umfeldes ist wichtiger als die völlige Herausnahme aus dem bisherigen Nachbarschaftszusammenhang, obgleich sie im Einzelfall möglich ist und gefördert wird." (Einführung S.2/3) Diese Zitate sind für den kundigen Leser sozusagen ein Teil eines Offenbarungseides. Sie sind zugleich Zugabe der Kapitulation vor den damals schon geahnten, aber nicht offen gehandelten Untiefen des Erlasses als auch eine positive Bekräftigung der aussagestarke Seiten dieses Papiers. Vergegenwärtigen wir uns noch einmal wichtige Eckpunkte der Entwicklung, Vor- und Nachteile des Erlasses:

1.) Für den Zeitpunkt der Entstehung des Erlasses ist die damalige Reformphase und Reformfreude von nicht untergeordneter Bedeutung. "Unter dem Stichwort der 'Verbesserung der Lebensqualität und der 'Bürgernähe' erinnerte man sich im Zuge des Infragestellens des politischen und ökonomischen Systems der Bürger, die vom sog. 'Wirtschaftswunder' bisher noch nicht profitieren" konnten.

(Schaub, Das Zusammenwirken von Land, Kommunen, Trägern in Sozialen Brennpunkten und Landeswohlfahrtsverband aus der Sicht der Landesarbeitsgemeinschaft Soziale Brennpunkte Hessen, Manuskript, Frankfurt/M 82, im folgende zitiert als Schaub, 82)

In diese Handlungslücke stiegen Initiativgruppen sozusagen als Lobby/Anwälte der Armen ein, für die und mit denen sie versuchten, eine soziale Infrastruktur in den SBP aufzubauen. Adressat der Forderungen von unten waren Land und Kommunen.

2.) Der Erlaß des HSM und die Empfehlungen des LJWA waren die Ant-

worten der Sozialpolitiker, hier etwas tun zu wollen, aber auch ein Versuch, die Dinge inhaltlich in gewissem Sinne zu kanalisieren. Daß dabei ein recht fortschrittliches Verständnis von Sozialarbeit im Obdachlosenbereich und inhaltlich wichtige Problemlösungsvorschläge angeboten wurden, ist wohl dem linken Flügel der damaligen SPD-Landtagsfraktion und den zuständigen Fachleuten in der Verwaltung und an der Basis zu verdanken.

3.) Die Schwäche des Erlasses ist, daß er

a) nur Empfehlungscharakter besitzt und die Behörden und Ämter an ihn nicht in juristischen Sinne verpflichtend gebunden sind. Sie sollen ihn bei der laufenden Arbeit "beachten". Die Empfehlungen sind für die Betroffenen als auch für die Profis nicht (inhaltlich einklagbar, sondern können nur als argumentatives Begründungsmaterial für die praktische Arbeit dienen. Von daher hängt die Bedeutung und damit Realisierung der Inhalte jeweils von der Zustimmung aller Beteiligten ab.

b) eine andere Schwäche ist, daß der Erlaß einen wesentlichen Aspekt der Lösung des Obdachlosenproblems - nämlich den der Wohnungspolitik - nicht zu vertreten hat, da dieser in einem anderen Ressort angesiedelt ist. (HMDI) Wie die Ausführungen des HSM aus dem Jahre 80 beweisen, sind an dieses Ressort offensichtlich zu hohe und damit falsche Erwartungen gehegt worden mit dem Ergebnis, daß sich Wohnungspolitisch nicht viel bewegt hat. Es ist darüber hinaus auch nicht klar, Veränderungsinteresse dort jemals und vor allem damals vorhanden gewesen ist. Die Äusserungen des damaligen Sozialministers Schmidt spiegeln immerhin schon 1972 leichte Unsicherheiten darüber, ob der HMDI wirklich inhaltlich mitziehen würde.

4.) Die Stärke des Erlasses besteht neben seinen inhaltlichen Aussagen in den monetären Leistungen, die mit ihm zur Verfügung gestellt wurden. Mit diesen Mitteln wurde und wird versucht, "auf freiwilliger Basis, von Landesseite aus, einen kommunalen Sozialpolitik-Bereich so zu beeinflussen, daß von kommunaler Seite als auch von den verschiedenen Trägern her Initiativen zur Beseitigung und Verhinderung von Obdachlosigkeit ergriffen und unterstützt werden." "Die vom Land bereitgestellten Mittel sollten den Einstieg anderer Träger von der materiellen Seite her erleichtern und zumindest im finanzpolitischen Sinne erträglich machen." (Schaub 82, S. 4) Diese "Anreizfinanzierung" gebot (zusammen mit der Reform euphorie) offenbar auch vielen Wohlfahrtsverbänden, sich

(neu) auf dieses "Experiment" einzulassen. (Diese hatten sich bis dahin wenig mit dem Arbeitsansatz der Gemeinwesenarbeit beschäftigt, kannten ihn zumeist gar nicht)

Mit eigenen kommunalen Projektgruppen engagierten sich nur die Städte Offenbach und Frankfurt. Die Problematik der für den einzelnen Gemeinwesenarbeiter auftauchenden Rollenkonflikte kann hier nur nebenbei angeschnitten werden (siehe S.11)

Beide Kommunen lösten ihre Projektgruppen, die wegen der besonderen Erfordernisse ihrer Arbeitsweise direkt dem Dezernenten unterstellt waren, inzwischen wieder auf. (Ffm 1976, OF 1982).

5.) Trotz des Einstiegs der etablierten Wohlfahrtsverbände fand das bisherige Subsidiaritätsprinzip insofern eine Erweiterung, als auch die Gruppen und Vereine, die sich nicht großen Trägern anschlossen, weiterfinanziert wurden. Offensichtlich deshalb, weil sich in manchen Städten niemand von den Wohlfahrtsverbänden oder von kommunaler Seite her zu einer Trägerschaft in diesem experimentellen Arbeitsfeld bereit fand oder die dorten freien Gruppen eine solche auch nicht suchten. (vgl. Schaub 82, S. 5).

6.) Die mit der Bezuschussung stattfindende notwendige Professionalisierung und Etablierung der freien Initiativen brachte naturgemäß auch neue Abhängigkeiten von den Finanzgebern und den großen Trägern, die "Rücksichtnahmen und einengende Handlungsformen" mit sich brachten (Schaub 82, S. 5) Diese Entwicklung ist nicht nur negativ zu sehen. Zum einen konnten sich die Initiativen durch hauptamtliches Personal nach innen und außen hin personell stabilisieren und konsolidieren. Zum anderen gingen mit diesen Entwicklungen auch positive Veränderungen der Arbeitsformen etablierter Träger einschließlich der Sozialen Dienste der Kommune einher, die man unter die Schlagwortsätze "Von der Fürsorge zur Aktivierung der Betroffenen, von der Eingriffsverwaltung zur Leistungsverwaltung" subsumieren könnte. Allerdings in weit geringerem Ausmaß als umgekehrt die Versuche der inhaltlichen Eingrenzung, Disziplinierung der Arbeitsteams, die in vielen Fällen mit dem Weggang von Hauptamtlichen endete. Selbst der sich durch die Mischfinanzierung und die Sachprobleme der Praxis ergebende Kooperationszwang zwischen ansonsten konträren Handlungspartnern konnte oftmals die Gegensätze nicht überwinden helfen. (So ließ z.B. die Stadt Hanau eine ihr unliebsame Initiativgruppe

sozusagen "vor die Hunde gehen".

7.) GWA in Sozialen Brennpunkten hat immer in einem eminent politischen Raum gearbeitet, arbeiten müssen. Umso mehr mußte sie in Konkurrenz, in Konflikt zu den Berufspolitikern der Parteien geraten. Dieser sozusagen automatisch installierte Dauerkonflikt wird überlagert durch die Zuordnung der GWA zum System der sozialarbeiterischen Dienstleistungen, deren herkömmliche Aufgabe es immer war, Fürsorge zu bieten für und Konflikte zu befrieden bei den aus dem wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Prozeß Herausgefallenen. Dieses Verständnis von Sozialarbeit haben auch die meisten Politiker, zumindest die Kommunalpolitiker, aber auch viele Verbandsfunktionäre. Für sie mußte daher der Arbeitsansatz der GWA eine Provokation nach der anderen sein, denn durch sie wurden in der Stadt erst einmal Konflikte verschärft statt befriedet. Auch sahen sie immer mehr Kostenanforderungen aufgrund der Forderungen der Bewohner und Sozialarbeiter auf sie zukommen, ohne unmittelbar verwertbare Erfolge zu sehen. War da nicht die traditionelle Einzelfallhilfe mit ihrem Individualansatz effektiver?

Genau dieser Arbeitsansatz und Arbeitsprozeß der Gemeinwesenarbeit war oft die Nagelprobe für das etablierte Zusammenleben von Stadt, Träger und Land. Dies konnte plötzlich durch Aktionen aus den Siedlungen über Nacht infrage gestellt sein.

8.) Heute ist GWA nicht mehr da, ~~schon gar nicht mehr dran~~.
Aus zwei Strängen heraus:

a.) eine Reihe von Politikern vermutet nach wie vor in der GWA eine sinnlose Aufwiegelung von Bürgern und ein Verschleiß öffentlicher Gelder. Diese Ansicht wird auch in Teilen "wissenschaftlich" durch die Aussagen von L. Vaskovics in seiner Untersuchung für das BMJFG "Obdachlose in der BRD" gestützt. Dies sind meistens auch die Politiker, die es nicht vetragen können, wenn an ihrer Selbstherrlichkeit gekratzt wird.

b.) Die Struktur der SBP hat sich verändert. Die alten SBP sind ausgedünnt und werden von nur noch sehr schwer aktivierbaren alleinstehend, en alten und jungen Männern, Alkoholikern und anderen sehr schwierigen Problemfamilien bewohnt. Die ausgesiedelten Familien wohnen meistens verstreut über die ganze Stadt, sie sind als Gruppe nicht mehr geographisch in einem Gebiet ortbar.

c.) Es könnte behauptet werden, "daß sich die Verbände und Kommunen 'neue Themen' in der sozialpolitischen Auseinandersetzung

X denn es geht um die Beseitigung von Obdachlosen

- so 1972 bei den Sozialen Brennpunkten - mehr symbolisch-additiv als inhaltlich verändernd zu eigen machen. Dies mit dem Ziel, z.B. den Verband legitimierend zu stärken und somit als nicht entbehrlich auszuweisen." (Schaub 82, S. 6)

Gegenläufige Tendenzen sind aber feststellbar:

Armut breitet sich zunehmend in den sog. neuen Brennpunkten wie den Trabantenstädten und den Sanierungsgebieten, aber auch in alten Arbeitervierteln aus. Hohe Mieten, Anonymität, Vertreibung aus Sanierungsvierteln, zunehmende Verslumung, hohe Arbeitslosigkeit sind die Symptome. Hier bilden sich neue gemeinsame Betroffenheiten, die sozusagen klassische Eckpunkte für den Ansatz von aktivierender Gemeinwesenarbeit sein können und werden. (Es kann hier nicht näher auf die Entwicklung des Handlungsverständnisses von GWA eingegangen werden, siehe dazu D. Oelschlägel: Theorie, Methode, Politische Strategie? in pädaextra sozialarbeit Heft 4/82)

1.) Die Obdachlosenpolitik der Kommunen ist in den letzten Jahren in zeitlicher wie inhaltlicher Sicht sehr verschieden gewesen. Es gab Kommunen, die sich die Ziele des Erlasses schon vor seiner Verabschiedung zum Programm gemacht hatten wie Ffm. und Offenbach, andere fangen jetzt erst mit dem Abriß der Unterkünfte an (z.B. plant dies jetzt Bad Nauheim) Ich habe die Reaktionen der Kommunen auf den Seiten 7 und 8 nachzuzeichnen versucht. Eine genaue Analyse der einzelnen örtlichen Politiken steht mit Ausnahme weniger Städte noch aus. Insgesamt sind die einzelnen Entwicklungen und Reaktionen weniger parteipolitischen Einflüssen zuzuordnen - obwohl es diese sicher auch gab - sondern sie waren eher von der sozialpolitischen Sensibilität der zuständigen Kommunalpolitiker abhängig.

2.) Angesichts der Verschiebung sozialer Elendsphänomene in andere neue Soziale Brennpunkte, die auch vom Deutschen Städtetag in seinen neuen "Empfehlungen zur Arbeit in Sozialen Brennpunkten aus dem Jahr 79 sehr eingehend nachgezeichnet werden, sind Entscheidungen von Land und Kommunen notwendig, ob sie die im Erlaß befürworteten Arbeitsansätze und Maßnahmenprogramme auf diese neuen Sozialen Brennpunkte ausdehnen wollen. Die bisherige Eingrenzung auf die Unterkunftsgebiete alter Art wird den auftauchenden Problemen nicht mehr gerecht. Hierzu halten sich aber beide Seiten, Land wie Kommunen, bedeckt. Die Kommunen halten, jede für sich, die Empfehlungen ihres eigenen Verbandes so für nicht übertragbar, das Land wiederum sagt, es habe kein Geld und bemängelt die fehlenden Kriterien für die Eingrenzung dessen,

was nun die neuen Sozialen Brennpunkte von den "normalen" Stadtteilen unterscheidet. Ein circulus vitiosus!

1. Aktueller Nachtrag (Basis:1982)

Die aktuelle sozialpolitische Situation ist geprägt durch eine massive wirtschaftliche Rezession in der Bundesrepublik.

Dies wirkt sich unmittelbar und mittelbar auf die Zahl der Räumungsfälle und Obdachlosen aus. Während wir bis zur Mitte der 70iger Jahre einen Rückgang der Einweisungszahlen beobachten konnten, sind in den letzten 4/5 Jahren enorme Steigerungen zu verzeichnen. Abrisse von Notunterkünften oder Schlichtbauten aus den letzten 4 Jahren sind nicht mehr bekannt, im Gegenteil, es sind Diskussionen im Gang, neue zu bauen.

Zugleich finden in den öffentlichen Haushalten gewaltigen Mittelkürzungen statt: "Mietübernahmen von seiten der Kommunen zur Verhinderung von Neueinweisungen in Obdachlosensiedlungen werden weit weniger getätigt als in den Vorjahren und sollen möglichst nur noch als Darlehen gegeben werden. Leerstehender Wohnraum in den SBP (resultierend durch den Auszug von Familien aus Sozialen Brennpunkten in soge. normale Stadtteile), der ehemals Wohnraumerweiterungszwecken zur Verfügung stand (und somit zur Verbesserung des Binnenklimas in der Familie beitrug) wird mit Neueinweisungen aus den 'normalen' Stadtgebieten belegt. In einigen Kommunen werden erst Überlegungen angestellt, obdachlos gewordene Menschen in sog. 'Wohncontainer' einzuweisen."

"Rechtsansprüche aus dem Bundessozialhilfegesetz werden in Bezug auf die sog. "Soll- und Kann-Leistungen" restriktiver gehandhabt. Die nach dem 2. Haushaltsstrukturgesetz beschlossene Erhöhung der Regelsätze nach dem BSHG in Höhe von nur 3% - bei einer Steigerung der Lebenshaltungskosten von ca. 7% - stellen, neben den anderen Kürzungen von Leistungen nach dem BSHG, einen Höhepunkt der sog. 'Operation 82' dar." (Schaub 82, S. 3)

Die Zuschüsse zur Finanzierung der Projektarbeit wurden eingefroren (Landeswohlfahrtsverband) oder gekürzt.

Die Erfolge der Sozialen Brennpunktarbeit der letzten 10 Jahre und damit auch die inhaltlichen Perspektiven des Erlasses stehen durch die allgemeinen Restriktionen auf dem Spiel. Welche Erfolge waren das? Zusammengefaßt (eine örtliche Differenzierung kann hier nicht erfolgen) sind dies Erfolge im Bereich, der

- Minderung der Sonderschulraten durch die Arbeit in den Spiel- und Lernstuben
- die Stabilisierung von Jugendlichen
- Ausbau der Projektarbeit

- die Stabilisierung von Familien und Nachbarschaften in den SBP
- die Verbesserung der sozialen Infrastruktur
- der Abriß vieler Notunterkünfte und Baracken
- die Modernisierung einiger Schlichtbauten, z.T. auf das Niveau des Sozialen Wohnungsbaus
- die Verhinderung von Neueinweisungen in die alten SBP
- die Entwicklung und Sicherung der Beteiligung der Bewohner an allen sie betreffenden Fragen
- die Beratung und Aufklärung der Betroffenen in allen Lebensfragen.
- die Aufklärung der Öffentlichkeit über die Zustände in den SBP
- Schutz vor Diskriminierung

Alle diese Erfolgsansätze sind gefährdet. Für die Randgruppe der Obdachlosen besteht kein öffentliches Interesse. Alte Vorurteile werden reaktiviert. Diese Menschen bilden somit keine gesellschaftspolitisch relevante Gruppe (mehr), für die es sich zu engagieren lohnt. Sie ist im Rahmen des Gesamtwohls nur bedingt zu berücksichtigen...

In allen Projekten macht sich angesichts der rezessiven Wirtschaftslage Ratlosigkeit breit: Bestand die Zielsetzung in der pädagogischen Arbeit mit Schülern vor allem darin, ihnen Qualifikation durch entsprechende Abschlüsse in der Schule zu vermitteln, um ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt dadurch entscheidend zu verbessern, so steht man jetzt vor der Situation, daß das alles angesichts mangelnder Arbeits- und Ausbildungsplätze nichts nutzt und auch für die Jugendlichen nicht überzeugend ist. Hoffte man durch eine breite infrastrukturelle Versorgung der Siedlungen die Lebenssituation der Bewohner entscheidend zu verbessern, so werden die hier erreichten Erfolge jetzt durch eine noch größere materielle Existenzunsicherheit der Familien bzw. Haushalte konterkariert und unterlaufen. Baute man früher im Zuge der Hochkonjunktur die Projektarbeit durch systematische Erhöhung der Zuschüsse aus, so wird jetzt in den öffentlichen Haushalten gespart, wo es nur gerade geht.

Was bleibt?

Der Versuch, auf Parteien, Behörden und Wohlfahrtsverbände einen legitimatorischen Druck auszuüben, die legitimatorischen Grenzen des Systems, das weitgehend durch ökonomische Interessen bestimmt ist, das gleichzeitig aber auch von parlamentarischen Wahlen abhängig ist, auszunutzen. Die Projektarbeit in den SBP

steht in der Defensive. Es ist der Zustand, in dem versucht wird, bisher Erreichtes abzusichern, Terrain nicht wieder herzugeben. Abschottungspolitik. Einbrüche haben aber schon stattgefunden und weitere werden kommen, z.B. die "Operation 83". Damit wird sich zugleich die Armutsfrage verschärfen. Genau hier tickt aber die Zeitbombe, die die Projekt- und Gemeinwesenarbeit nötiger denn je machen wird. Brennpunktarbeit darf sich nicht auf die Funktion der reinen Reproduktionshilfe zurückstufen lassen und zu reinen Alibimaßnahmen werden, sondern muß gemeinsam mit anderen Arbeitsfeldern der Sozialarbeit den Versuch einer sozialpolitischen Gegensteuerung zur bisherigen Entwicklung starten. Am Erlaß ist festzuhalten, aber: er muß an die veränderten Erscheinungsformen von Armut und Obdachlosigkeit angepaßt werden.

2. Aktueller Nachtrag (Basis: Anfang 1985)

Inzwischen hat der Hessische Sozialminister seinen Erlaß erneut veröffentlicht und mit Wirkung vom 1. Januar 1984 in Kraft gesetzt. Dies bedeutet für Gemeinwesenarbeiter wie Bewohner ein Festhalten an der Politik der Bekämpfung und Eindämmung von Obdachlosigkeit und Elend in den Sozialen Brennpunkten. Dieser Schritt wird von allen Beteiligten sehr begrüßt.

Darüberhinaus schuf die besondere politische Situation in Hessen die Voraussetzungen für weitere wichtige Verbesserungen in der Brennpunktarbeit:

1.) SPD und GRÜNE schufen einen neuen Titel zur Förderung von stadtteilbezogener Sozial- und Gemeinwesenarbeit für diejenigen Wohngebiete, die nicht als die klassischen Sozialen Brennpunkte gelten (s.ö.) und die auch nicht durch die Umsiedlung ehemaliger Bewohner von Obdachlosengebieten gekennzeichnet sind. Sie schufen zweitens einen Titel, aus dem Schuldnerberatung gefördert werden kann. Schließlich vereinbarten beide Parteien im sogenannten Vorschaltgesetz zum Haushalt 1983 wie auch im Haushalt 1984 und 85 eine Förderung von Vorhaben zur Modernisierung und Sanierung von Schlicht- und Einfachstbauten. Hierfür wurden 1983 1,2 Millionen, 1984 1,5 Millionen und 85 drei Millionen vereinbart

Mit der eingesetzten Summe von 1,2 Millionen Mark sollten ein bis zwei Obdachlosensiedlungen bzw. einzelne Häuser in solchen Siedlungen modernisiert werden. Zusätzlich bewilligte der Landtag 300.000 Mark für die Erstellung einer Studie zur Erhebung des Modernisierungsbedarfs bei Wohnungen für Obdachlose in Hessen. Unterstützung für ihre Forderungen bekamen die Bewohner und Projekte durch das ebenfalls Anfang 1983 öffentlich gemachte erste Teilergebnis der auf sieben Jahre angelegten Untersuchung über Umfang und Struktur von Obdachlosigkeit in Hessen des landeseigenen Instituts Wohnen und Umwelt in Darmstadt.

Landesarbeitsgemeinschaft Soziale Brennpunkte Hessen in einem ersten Schritt eine Befragung sämtlicher hessischer Städte und Gemeinden vorgenommen und damit erstmalig für Hessen fundierte Zahlen über die Zahl der Räumungsfälle, Zahl der Einweisungen etc. erhalten. (Außer in Nordrhein-Westfalen gibt es keine regelmäßige Statistik auf Länderebene zu diesem Thema). Die Zahlenergebnisse wiesen, obwohl sie nur von 1977 bis 1980 erhoben wurden, erhebliche Zuwachsraten bei der Zahl der Räumungsfälle und der Zahl der Einweisungen in Notunterkünfte auf. (Inzwischen nimmt diese Entwicklung seit 1981 erschreckende Ausmaße an, Zuwachsraten von 100 Prozent pro Ort in einem Jahr sind keine Seltenheit). Weiterhin erbrachte die Untersuchung, daß noch in sehr vielen Landesteilen Obdachlose in menschenunwürdigen und weit unter dem allgemein anerkannten Standard befindlichen Behausungen und Wohnungen untergebracht sind und werden (bis 50 Prozent). Der Nachweis, daß hier dringende wohnungspolitische Hilfen notwendig sind, war damit auch wissenschaftlich erbracht. Die Forderung nach Modernisierung der Schlicht- und Einfachstbauten war auch ein Teil der Empfehlungen des Zwischenberichts des Instituts.

Wie sieht nun der Vollzug der Beschlüsse im Vorschaltgesetz aus, und wie ist die anvisierte Untersuchung zum Modernisierungsbedarf inhaltlich angelegt?

● Bewohner wie Sozialarbeiter aus den Sozialen Brennpunkten sind sich bewußt, daß mit der Modernisierung von Schlichtbauten der Versuch unternommen wird, aus der Not eine Tugend zu machen. Natürlich sollen keine Bauten modernisiert werden, die von ihrer Bausubstanz her einen solchen Aufwand überhaupt nicht mehr zulassen und die aus sozialpolitischen Gründen sofort abgerissen werden müßten. In solchen Fällen werden Bewohner und Sozialarbeiter auch weiterhin für einen Abriß kämpfen, obwohl der Widerstand der Kommunalpolitiker angesichts steigender Räumungszahlen immer härter wird.

Modernisiert werden sollen Bauten, deren Bausubstanz eine Modernisierung noch sinnvoll erscheinen lassen und wo Bewohner mehrheitlich in ihren angestammten Wohnquartieren bleiben wollen. Eine solche Meinungsbildung ist ja nicht außergewöhnlich, sie stellt sicherlich ein Surrogat aus sozialpsychologischen Befürchtungen und pragmatischen materiellen Perspektiveinschätzungen der Bewohner dar (Angst vor erneuter Diskriminierung im neuen Sozialen Wohnungsbau etc.). Die Projekt-

gruppen haben in solchen Fällen zusammen mit den Bewohnern ein Konzept zu einer umfassenden Stabilisierung und Aufwertung dieses Wohngebiets entwickelt. Die Bereitstellung von baulichen Investivmitteln ist ein dringender Teil der anvisierten umfassenden Verbesserung der Lebenssituation der Betroffenen.

Bestandteil der Vereinbarungen zwischen Grünen und SPD war auch, daß ein Arbeitskreis aus Vertretern des Hessischen Innenministeriums, des Hessischen Sozialministeriums, der kommunalen Spitzenverbände und der Landesarbeitsgemeinschaft gebildet wird, der die Modalitäten der Vergabe der Mittel begleiten soll. Diese Vereinbarung hat sich sehr bewährt, denn man muß bedenken, daß der Abfluß solcher bereitgestellter Mittel durchaus Schwierigkeiten bereiten kann, wenn nicht Initiativen der Betroffenen vor Ort mit in die Entscheidungsprozesse einfließen. Nur durch die Zuarbeit der Initiativen vor Ort kann erreicht werden, daß die Kommunalpolitiker Interesse an der Durchführung einer solchen Maßnahme bekommen (ohne kommunale komplementäre Mittel geht es nicht) und daß die Vorbereitung und Durchführung wirklich mit Beteiligung der Bewohner und der Projektgruppe stattfindet. Der notwendige Informations- und Transformationsfluß war letztlich nur durch die Vertretung der Landesarbeitsgemeinschaft im genannten Arbeitskreis gewährleistet. Im anderen Fall hätte die Gefahr bestanden, daß entweder die Mittel nicht in Anspruch genommen worden wären (im Bereich der bereitgestellten Mittel für den Ausbau von Wohnungen zu Behindertenwohnungen wurden z.B. kaum Mittel abgerufen, ein Arbeitskreis war nicht vorhanden) oder an nicht sinnvoller Stelle eingesetzt worden wären.

Das Mittelvolumen war ^{und ist} insgesamt unzureichend, aber für die ausgewählten Kommunen, wie sich herausstellte, doch angenehmes Geld: Leistet doch das Land mit verlorenen Zuschüssen materielle Hilfe für Aufgaben, die die Kommunen von ihrer Zuständigkeit her gesehen eigentlich allein leisten müßten. In Zukunft soll der Betrag erheblich erhöht werden.

Für die Bewohner wiederum ist die Tatsache, daß das Land verlorene Zuschüsse gibt, günstig, weil das die zukünftige Miethöhe beeinflusst. Die Forderung nach „verlorenen Zuschüssen“ war auch eine Forderung der Landesarbeitsgemeinschaft von Anfang an gewesen. Sie erleichtert den Betroffenen die Zustimmung zu Modernisierungsmaßnahmen erheblich, da diese nicht auf die Miete umgeschlagen werden. Trotzdem wird es durch die kommunalen Darlehensmittel Erhöhungen der

Quadratmeter-Preise zwischen 50 Pfennig und einer Mark geben. Die genauen Preisentwicklungen werden erst nach Beendigung der Baumaßnahmen endgültig feststehen. (Angestrebter Quadratmeter-Preis: 3 bis 4 Mark). Ungeheim wichtig gegenüber den Bauträgern (Stadt, Gemeinde und/oder städtische gemeinnützige Wohnungsbau-Gesellschaft) ist es, wenn Bewohner und Projektgruppe rechtzeitig ein Konzept darüber vorbereitet haben, was mit welchem Aufwand modernisiert werden soll (Modernisierungsstandard), welche Maßnahmen am wichtigsten sind (Prioritätsstufenkonzept), in welchem Ausmaß Selbsthilfe geleistet werden kann und wie die Finanzkraft der Bewohner bezogen auf eine lastengerechte spätere Miete eingeschätzt werden muß. Auch das Ziel des Statuswechsels von der Obdachlosigkeit zum Mieterdasein muß rechtzeitig mit allen Konsequenzen diskutiert werden.

Im Fall des Wohngebiets Finken/Amselfweg in Limburg war hier durch die Projektgruppe Sozialer Brennpunkt e.V. Limburg schon eine mehrjährige Vorarbeit geleistet worden, so daß hier nur noch Finanzierungsanträge an das Land gestellt werden brauchten. Die Bereitstellung von Landesmitteln beschleunigte in diesem Fall den kommunalpolitischen Entscheidungsprozeß zugunsten der Modernisierung erheblich. Die Mitbeteiligung der Bewohner und der Projektgruppe ist durch die Einrichtung einer gemischten Kommission aus Verwaltung und Betroffenen bzw. Projektgruppe gewährleistet.

Im Fall Gießen-Eulenkopf war diese Vorarbeit in diesem Umfang nicht gegeben, der zuständige Bauträger war auch nicht über die Möglichkeit einer Modernisierung eines Sozialen Brennpunktes, in dem ja eh nur „Problemfamilien“ wohnen, erfreut. Da der Arbeitskreis beim Innenminister eine Modernisierung wenigstens einer der drei Brennpunkte in Gießen für dringend geboten hielt, konnte sich die Stadt dem Angebot des Landes und dem Votum der Projektgruppe nicht völlig entziehen. Dafür zog sie aber einen anderen Brennpunkt — gegenüber dem vom Land anvisierten — aus politischen Gründen vor: die Projektgruppe Eulenkopf, die dem Caritasverband angeschlossen ist, ist ihr lieber als Prozeßbegleiter als die selbständige Projektgruppe Margarethenhütte.

So ist es im Fall Gießen schwieriger, die Beteiligung der Bewohner rechtzeitig und ausreichend zu sichern. Hier wird eher für die Bewohner als mit ihnen gebaut und geplant.

Beide Vorhaben sind gerade begonnen worden. Eine Auswertung der Abläufe wird nach Abschluß der Maßnahmen Ende 1984 oder Anfang 1985 erfolgen.

In beiden Fällen können viele Wünsche der Bewohner aufgrund der insgesamt doch recht mageren zur Verfügung stehenden Geldmittel nicht erfüllt werden. Aber angesichts sonst leerer Kassen, wirtschaftlicher Krise und Sozialabbau wollten die Betroffenen und die Projektgruppen auf dieses Geld nicht verzichten und ein Teil ihrer lange gehegten Ansprüche verwirklichen.

● Auch zur Untersuchung über den Modernisierungsbedarf bei Wohnungen für Obdachlose in Hessen liegen noch keine Ergebnisse vor.

Wichtig war es, auch hierbei die Beteiligung der Bewohner durchzusetzen, damit dabei nicht eine realitätsferne „wissenschaftlich reine“, Bedarfserhebung herauskommt. Diesem Gesichtspunkt ist dadurch Rechnung getragen, daß nicht nur bauliche Daten erhoben werden, sondern auch sozialplanerische. Die Berücksichtigung solcher Daten und Belange empfiehlt auch der in Hessen zu Berühmtheit gelangte Erlaß des Hessischen Sozialministers vom 7. Januar 1973 „Soziale Maßnahmen zur Verbesserung der Lage der Obdachlosen“, der jüngst erneut in Kraft gesetzt wurde.

Die Untersuchung gliedert sich in ihrer Anlage in einen bauplanerischen und einen sozialplanerischen Teil. Den ersten bearbeitet das Architektenbüro Rittmannsperger in Darmstadt, den zweiten eine Arbeitsgruppe der Landesarbeitsgemeinschaft Soziale Brennpunkte Hessen e.V. Die Gesamtverantwortung trägt das Institut Wohnen und Umwelt in Darmstadt.

Die Untersuchung soll Klarheit darüber verschaffen,

○ „welcher Modernisierungsbedarf bei der Lösung der Versorgung von

Obdachlosen in Hessen genutzten Unterkunftsbeständen besteht und für welche Bestände eine Modernisierung nach dem vorgesehenen Landesprogramm infrage kommt,

○ welche Versorgungs- bzw. Ausstattungsstandards für die Modernisierung zugrunde gelegt werden,

○ welcher Kostenaufwand dafür erforderlich sein wird,

○ welche Verfahren und Regelungen bei der Durchführung der Maßnahmen aus sozialer Sicht anzuwenden sind,

○ welcher Bedarf an sozialer Infrastruktur besteht,

○ welche investiven bzw. nicht-investiven Kosten hierfür entstehen,

○ wie die Maßnahmen auf örtlicher Ebene in ein integriertes Stadtentwicklungskonzept einbezogen werden können.“ (Voruntersuchung für ein Hessisches Landesprogramm

zur Modernisierung von Obdachlosenunterkünften, S. 2)

Nach intensiven Besuchsreisen durch hessische Städte und Gemeinden wurde nach Kriterien wie

- Gebäudeart (Notunterkünfte, Schlichtbauten, Altbauten etc.),
- Umfang und räumliche Verteilung der Unterkunftsbestände in der Gemeinde (Ghettolage, eingebundene Lage u.a.),
- Gemeindegröße,
- strukturräumliche und regionale Lage der Gemeinde

eine Auswahl von zehn Untersuchungsbeispielen getroffen, die für die jeweiligen Merkmale typische darstellen sollten, wobei sich die Kriterien bzw. Kategorien Gebäudeart und räumliche Verteilung in der Gemeinde zu den eigentlich maßgeblichen entwickelten.

Die Untersuchung ist sehr umfassend angelegt. Sie erhebt die Sozialstruktur der Wohngebiete, die aktuelle Lage der Wohnungsversorgung (Wohnkosten, Belegung der Räume etc.), die baulichen Gegebenheiten (Grundrisse, bauphysikalischer Zustand etc.), den Zustand der Gemeinschaftseinrichtungen, den Zustand des Wohnumfeldes, die soziale Infrastruktur. Mit den Bewohnern sollen vor allem Einzel- und Gruppengespräche zu ihren bisherigen Wohnereferenzen sowie zu ihren Vorstellungen über eine mögliche Modernisierung und deren Durchführungsprobleme stattfinden. Am Schluß steht dann eine Kosten- und Finanzierungshochrechnung, die Grundlage für das weitere Landesprogramm sein soll.

Die Anlage dieser Untersuchung ist sicher für viele Fachleute nichts Neues, doch stellt sie auf der Ebene der Landesverwaltung dar. Alle Beteiligten hoffen, daß auf der Basis der Ergebnisse dieser Untersuchung, die Anfang 1984 vorliegen werden, kontinuierlich bauliche, infrastrukturelle und soziale Verbesserungen der Lebenssituation in den Sozialen Brennpunkten angekurbelt und erreicht werden können. Ein Versacken der Ergebnisse in den Schubladen der Ministerien soll verhindert werden. Aber das hängt natürlich auch von der Entwicklung der politischen Verhältnisse in Hessen ab. Inzwischen scheint die Bereitstellung weiterer Mittel zur Modernisierung einzelner Brennpunkte durch die offenbar länger stattfindende Zusammenarbeit zwischen SPD und Grünen gesichert. Ein Silberstreif am Horizont der Gemeinwesenarbeiter und der „Basis“ gegenüber der dumpfen ablehnenden Wand der Verwaltungen und der Politiker.