

# Alte und neue Problemfelder

## Wohlfahrtsverbände und Nichtseßhaftenhilfe – Ein ungeliebtes Entsorgungsmonopol im Bereich der Sozialen Dienste

Günter Albrecht

### 1. Vorbemerkung

Vor diese Aufgabe gestellt, am Beispiel der „Nichtseßhaftenhilfe“<sup>1</sup> über die Arbeit der Wohlfahrtsverbände in „alten“ und „neuen“ Problemfeldern und deren Stellung zwischen Selbsthilfe und Sozialstaat zu berichten und dabei etwas Neues und Interessantes vorzutragen, war ich recht ratlos. Die „Nichtseßhaftenhilfe“ gehört zu den ganz alten Arbeitsfeldern, außerdem sind die Voraussetzungen für Selbsthilfe beim Problem „Nichtseßhaftigkeit“ denkbar schlecht<sup>2</sup>. Bei näherer Betrachtung zeigt sich doch mancher interessante neue Aspekt, den ich in der gebotenen Kürze herausstellen will. Dabei soll auf die Entfaltung eines Verbands- oder korporatismustheoretischen Gerüsts und die ausführliche historische und objektwissenschaftliche Behandlung der „Nichtseßhaftigkeit“ verzichtet werden<sup>3</sup>.

### 2. Die Träger der „Nichtseßhaftenhilfeeinrichtungen“ und ihre jeweilige Stärke im Problemfeld

Ich gehe aus von einer knappen und in manchen Punkten auch noch abzusichernden Übersicht über die Strukturmerkmale der „Nichtseßhaftenhilfe“ und die Stellung der Wohlfahrtsverbände in der gegenwärtigen Situation. Die Qualität dieser Übersicht leidet unter dem Tatbestand, daß nach den Regelungen des BSHG die Hilfe für „Nichtseßhafte“ Aufgabe des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe ist, so daß sich die Kommunen und die anderen örtlichen Träger der Sozialhilfe darauf beschränken können, kleinere, meist sehr schlecht ausgestattete Nachtsyle vorzuhalten, um ordnungs- und polizeirechtliche Aufgaben zu erfüllen, die „Nichtseßhaften“ jedoch

an jene Einrichtungen zu verweisen, die explizit zu diesem Zwecke geschaffen wurden. Über diese diversen städtischen Asyle gibt es keine angemessene Statistik, so daß wir eigentlich nur Aussagen über jene Einrichtungen machen können, die ganz ausdrücklich der „Nichtseßhaftenhilfe“ gewidmet sind. Es gibt also möglicherweise quantitativ erheblich mehr an Schlafplätzen für „Nichtseßhafte“, aber die dort gewährte „Hilfe“ ist qualitativ weit unter dem angemessenen Standard.

Aber auch in bezug auf die eigentliche Nichtseßhaftenhilfe ist die Datenlage nicht gerade gut. Die Zahlen aus der „Gesamtstatistik der Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege“ weichen von den Unterlagen der Bundesarbeitsgemeinschaft für Nichtseßhaftenhilfe in bestimmten Punkten ab, und beide Quellen geben in bezug auf unsere Fragestellung nur begrenzt Auskunft. Aus diesem Grunde habe ich eine eigene sekundäre Auswertung der Daten aus „Wo und Wie“, dem „Verzeichnis der ambulanten und stationären Nichtseßhaftenhilfe in der Bundesrepublik Deutschland und Berlin (West)“ vorgenommen<sup>4</sup>. Allerdings leidet meine vorläufige Auswertung ebenfalls unter bestimmten Schwächen. Das ansonsten sehr zuverlässige und verdienstvolle Verzeichnis registriert – offensichtlich wegen nicht erfolgter Meldung – einige Einrichtungen nicht, von deren Existenz ich weiß, so daß die tatsächlichen Zahlen etwas höher liegen dürften (für das Jahr 1984). Ferner sind die Angaben an bestimmten Stellen manchmal zu vage, um eindeutige Aussagen machen zu können (z. B. in bezug auf die Zuordnung der Plätze zu stationären, teilstationären oder Wohnheimangeboten), und zum anderen ist bei einigen Einrichtungen aufgrund der Angaben zur Trägerschaft nicht ganz klar, zu welchem Verband die Einrichtung zu rechnen ist. Dies ist besonders evident bei gemeinsamer Trägerschaft durch mehrere Verbände, aber in einigen Fällen war mir aufgrund der Angaben des Verzeichnisses nicht entscheidbar, wie ich die Einrichtung einzuordnen habe.

Man kann eindeutig sagen, daß von den stationären bzw. teilstationären Einrichtungen der „Nichtseßhaftenhilfe“ in der Bundesrepublik im Jahre 1984 über 50% von Trägern unterhalten wurden, die direkt oder fast direkt als Teilorganisation des Diakonischen Werkes fungieren. Da sich auch die Evangelische Freikirchliche Vereinigung und die Heilsarmee verbandlich dem Diakonischen Werk im Rahmen der Nichtseßhaftenhilfe zugeordnet haben, darf man die exaktere Zahl mit ca. 56% beziffern. Rechnen wir die Einrichtun-

**Tabelle 1: Übersicht über Einrichtungen und Plätze in den Einrichtungen der Nichtseßhaftenhilfe 1984\***

	Zahl der Einrichtungen		Zahl der Plätze (stationäre)		Zahl der Beratungsstellen	
	absolut	%	absolut	%	absolut	%
Deutscher Caritasverband	37	21,3	1 544	10,5	1	3,3
Innere Mission/ Diakonisches Werk unmittelbar	36	20,7	2 767	18,6	11	36,7
Bethel	10	5,7	1 392	9,4	1	3,3
Herbergen zur Heimat	10	5,7	780	5,3	—	—
Perthes-Werk	7	4,0	622	4,2	—	—
Verschiedene Evangelische Vereini- gungen (zum Diakonischen Werk)	25	14,4	1 847	12,5	5	16,7
Evangelische Freikirche	1	0,6	40	0,3	—	—
Heilsarmee	9	5,2	1 044	7,1	—	—
Konfessionelle und städtische Träger gemeinsam	2	1,1	116	0,8	7	23,3
Diverse nichtkonfessionelle Stif- tungen	19	10,9	2 397	16,2	4	13,3
Arbeiterwohlfahrt	1	0,6	137	0,9	—	—
Reine kommunale und/oder regio- nale bzw. landesweite Träger	17	9,8	2 068	14,0	1	3,3
Insgesamt	174	100,0	14 754	99,8	30	99,9

\* Eigene Berechnungen auf der Basis von „Wo und Wie“ (vgl. Fußnote 4). Die Zahl der Plätze dürfte etwas zu niedrig liegen; ebenso die Zahl der Beratungsstellen. Eine systematische Verzerrung der Anteile für die einzelnen Verbände ist jedoch sehr unwahrscheinlich.

gen des Deutschen Caritasverbandes hinzu, um die Anteile der konfessionell gebundenen freien Träger zu bestimmen, so kommen wir immerhin auf die Zahl von 77,6%. Das heißt also, daß drei Viertel aller Hilfeinrichtungen von den beiden großen konfessionellen Wohlfahrtsverbänden getragen werden. Demgegenüber fallen andere freie Träger mit ca. 11,5% und die kommunalen und sonstigen öffentlichen Träger mit ca. 10% kaum ins Gewicht. Wir haben also ein Oligopol, ja nahezu ein Monopol eines freien Trägers, bezogen auf die Zahl der Einrichtungen. Ein Blick auf die Zahl der durch diese Einrichtungen zur Verfügung gestellten Plätze bestätigt dieses Gesamtbild, denn exakt die Hälfte aller Plätze wird von Trägern unterhalten, die im Diakonischen Werk organisiert sind, und gemeinsam mit dem Deutschen Caritasverband „kontrolliert“ das Diakonische Werk nahezu 60% aller Plätze in Hilfeinrichtungen; auch auf dieser Ebene also eine Monopolstellung des Diakonischen Werkes.

Betrachten wir die entsprechenden Zahlen für die zunehmend strategisch bedeutsamer werdenden Beratungsstellen, die jedoch durch das ausgewertete Verzeichnis untererfaßt sein dürften, so erhalten wir eine weitere Bestätigung der bisher beobachteten Tendenz: Die beiden konfessionellen Verbände – und hier wieder ganz besonders das Diakonische Werk – sind alleine Träger von 60% der Beratungsstellen, und bei ca. 23% derselben gemeinsam mit Kommunen Träger von Beratungsstellen, insgesamt also bei über 80% derselben beteiligt.

Ohne jeden Zweifel ist die Stellung der Verbände der freien Wohlfahrtspflege im Bereich der „Nichtseßhaftenhilfe“ außerordentlich gefestigt. Es gibt keine ernsthafte Konkurrenz mit den öffentlichen Trägern, aber auch keine nennenswerte Herausforderung durch Aktionsgruppen, die sich außerhalb der großen Wohlfahrtsverbände zusammengefunden haben; ganz zu schweigen von einer „Bedrohung“ durch eine sich artikulierende Selbsthilfebewegung. Denkbare Rivalitäten zwischen den beiden großen konfessionellen Verbänden in unserem Problemfeld sind nicht ersichtlich und angesichts der organisatorischen Verflechtungen zwischen den Verbänden über Arbeitsgemeinschaften und Fachverbände auch unwahrscheinlich. Gewisse Konfliktlinien scheinen eher quer zu dieser organisatorischen Abgrenzung zu verlaufen.

### 3. „Nichtseßhaftenhilfe“: Ein Monopol mit Tradition

Eine Erklärung für die berichteten Tatbestände läßt sich unschwer in der historischen Entwicklung der Armenpflege und der Wandererfürsorge finden, die wir hier nur andeuten können<sup>5</sup>. Die Entwicklung der „Herbergen zur Heimat“ durch Perthes stellt ein Kernstück der Arbeiten der Inneren Mission seit ihren Anfängen dar, und die Entstehung der Arbeiterkolonien ist aufs engste mit der Entwicklung der Wandererfürsorge durch Bodelschwingh im Rahmen der sozialen und sozialpolitischen Arbeit der Evangelischen Kirche und mit starker Unterstützung des preußischen Staates verknüpft, der sich wiederum durch die Einführung des „Unterstützungswohnsitz-Gesetzes“ selbst unter Zugzwang gebracht hatte, ganz abgesehen davon, daß er wegen der Vorreiterrolle in der Industrialisierung und der Betroffenheit durch die ungeheuere Ost-West-Wanderung in hohem Maße herausgefordert war. Der preußische Staat schuf durch seine Gesetze die Grundlagen zur Forcierung der Gewerbe-freiheit und der Industrialisierung und damit auch der Verelendung großer Teile der Bevölkerung. Die Folgeprobleme ließ er hingegen weitgehend unbeachtet<sup>6</sup>. Er begnügte sich damit, durch die konkrete Ausgestaltung der Gesetze zur Armenpflege die Belastung der Gemeinden durch durchziehende Wanderarme zu verhindern bzw. abzumildern, indem im Gesetz über die öffentliche Armenpflege ein Kostenträger bestimmt wurde, zu dessen Lasten der Nichtseßhafte unterstützt werden sollte.

Kriterien für die Entscheidung der Zuständigkeit waren Gründung eines Wohnsitzes am Ort bzw. „gewöhnlicher Aufenthalt am Ort“ von einem bzw. drei Jahren (gesetzlich wiederholt modifiziert). Waren die Bedingungen nicht erfüllt und ein zuständiger Ortsarmenverband nicht feststellbar, so hatte ein zu schaffender Landarmenverband einzuspringen. Daraus ergab sich zwingend, daß kein Ort gewillt war, Personen einen Wohnsitz zu bieten, bei denen man fürchten mußte, alsbald Armenunterstützung gewähren zu müssen. Ferner ergab sich folgerichtig, daß Gemeinden sich bemühen mußten, Personen loszuwerden, die eventuell der Armenkasse zur Last fallen konnten. All das wirkte sich dahingehend aus, daß der Gesamtstaat sich für das Los der Wanderarmen nicht interessierte, die Kommunen sogar eher eine Art „Abschreckungsstrategie“ statt einer „Hilfestrategie“ entwickelten. Die daraus sich ergebenden fatalen Konsequenzen für die Betroffenen waren in ihrer Grausam-

keit und ihrer Häufigkeit besonders in wirtschaftlichen Krisenzeiten unübersehbar. So fiel den damals sich entwickelnden kirchlichen Hilfswerken zwangsläufig eine wichtige Aufgabe zu, die angesichts der konfessionellen Zusammensetzung des preußischen Staates besonders stark von der evangelischen Kirche und ihrem Missionswerk aufgegriffen wurde. Seit dieser Zeit haben die konfessionellen Träger die Aufgabe der „Entsorgung“ der kommunalen sozialen Dienste von unerwünschten Klienten übernommen, und noch immer garantiert die sozialhilferechtliche Kontinuität, daß kaum jemand Interesse daran hat, in diese „Domäne“ der konfessionellen Verbände einzudringen. Tatsächlich geht die Kontinuität noch viel weiter. Sowohl die räumliche Verteilung der Arbeiterkolonien und der Herbergen zur Heimat, als auch die Lokalisierung der vielen anderen stationären Einrichtungen ähnelt dem Verteilungsmuster um die Jahrhundertwende. Die Einrichtungen drücken in ihrer räumlichen Verteilung auch heute noch eher die besondere Wirksamkeit großer „moralischer Unternehmer“ und deren Konzeptionen aus als eine Orientierung an den spezifischen Sozialhilfebedürfnissen der heutigen Zeit.

#### 4. Die „Oligopolisten der Nichtseßhaftenhilfe“: Konkurrenten und Konfliktpartner oder Kartell und Konsens?

Nach den Aussagen über die monopolartige Stellung des Diakonischen Werkes im Bereich der „Nichtseßhaftenhilfe“ könnte man auf die Idee kommen, daß sich die Betroffenen einem monolithischen Block von Einrichtungen gegenübersehen, die sich durch eine einheitliche Konzeption und eine mit Monopolstellungen in der Regel einhergehende Starrheit und Unbeweglichkeit des Denkens auszeichnen. Dies wäre besonders dann fatal, wenn – wie auch in diesem Problemfeld die Regel – die „Insassen“ oder die Objekte der Hilfe selbst von der Gestaltung des Hilfeangebots durch den Verband völlig ausgeschlossen sind. Geradezu typisch für den „normalen“ Wohlfahrtsverband ist ja, daß er im Namen seiner Klienten zu sprechen und deren Interessen wahrzunehmen beansprucht, ohne daß diese selbst nennenswerte Chancen haben, ihre Interessen gegenüber dem Verband zu artikulieren. Bei näherer Betrachtung zeigt sich jedoch, daß diese Befürchtung nicht zwangsläufig stimmen muß.

Zunächst kann man nämlich feststellen, daß sich die klassischen Einrichtungstypen, Asyle, Herbergen zur Heimat, Arbeiterkolonien, Wohn- und Übergangsheime und neuerdings Beratungsstellen, zwar nicht mehr ganz so deutlich wie einst in ihren Programmen unterscheiden, aber doch im Zuge der Verfachlichung der sozialen Arbeit je spezifische Problemverständnisse und theoretische Konzeptionen entwickelt haben, die miteinander teilweise konfliktieren. Bedenkt man, daß z. B. die Arbeiterkolonien über die Konfessionsgrenzen hinweg einen Dachverband auf Bundesebene haben (ZVAK mit der Geschäftsführung beim Deutschen Caritasverband in Freiburg), daß jeweils die katholischen und evangelischen Träger, die in der Caritas bzw. dem Diakonischen Werk organisiert sind, je eigene Fachverbände bilden, daß die einzelnen Träger der verschiedenen Einrichtungstypen auf Landesebene in Arbeitsgemeinschaften zur Zusammenarbeit miteinander und mit anderen Verbänden angehalten sind, so wird klar, daß bei allen erkennbaren Monopolisierungstendenzen Chancen für Pluralität und interne Konflikte durchaus gegeben sind, die teilweise auch sehr lebhaft ausgetragen werden. Die Beweglichkeit der einzelnen lokalen oder regionalen Träger innerhalb der freien Wohlfahrtsverbände ist insbesondere im Rahmen des Diakonischen Werkes theoretisch dadurch weiter gesichert, daß der evangelische Fachverband für Nichtseßhaftenhilfe, der durch Delegation aus den Evangelischen Landesarbeitsgemeinschaften für Nichtseßhaftenhilfe gebildet wird, durch Beschlüsse der Mitgliederversammlung und des Vorstandes die Evangelischen Landesarbeitsgemeinschaften nicht binden kann, die wiederum ebenfalls durch Beschlüsse die Einrichtungen auf Ortsebene nicht binden können, sondern auf freie Vereinbarungen mit diesen angewiesen sind<sup>7</sup>.

Auf diese Weise ergibt sich bei aller scheinbaren Monopolisierung und Zentralisierung doch keine wirklich hierarchische Struktur, sondern eine Chance für Autonomie. Andererseits kann man nicht übersehen, daß sich durch die vielfältigen organisatorischen und personellen Verschachtelungen keine Konzeption rein durchsetzen läßt, da immer Rücksichten zu nehmen sind. Die Varianz innerhalb eines Verbandes in bezug auf eine Konzeption von „Nichtseßhaftenhilfe“ ist häufig größer als zwischen den Einrichtungen eines bestimmten Typs, die unterschiedlichen Verbänden angehören, wenn sie auch einen gemeinsamen Dachverband gebildet haben. Daraus ergeben sich spezifische Konsequenzen. Die Diskussionen

über die richtige Hilfeform werden immer in Gang bleiben, und es wird auch zu sehr gegensätzlichen Auffassungen im Grundsätzlichen kommen, aber selbst für den Fall, daß an zentraler Stelle ein radikaler Entwurf oder ein umfassende neue Konzeption entwickelt würde, so würde er im Laufe seiner Implementation auf den verschiedenen Ebenen und an den verschiedenen Orten sehr stark modifiziert werden. Dies ist umso wahrscheinlicher, als zwei wichtige Aspekte nicht vergessen werden dürfen: 1. Auch wenn die zentralen Fachverbände für Nichtseßhaftenhilfe innerhalb der beiden großen konfessionellen Wohlfahrtsverbände eine gewisse Autonomie besitzen, soweit sie ihre spezielle Domäne beackern, so sind sie eben doch Dachorganisationen innerhalb großer Wohlfahrtsverbände, die auf deren Gesamtpolitik und deren Interessenlage Rücksicht nehmen müssen. 2. Die Fachverbände im Rahmen der freien Wohlfahrtsverbände sind gemeinsam mit den kommunalen Trägern der Wohlfahrtseinrichtungen und deren Dachorganisationen in der Bundesarbeitsgemeinschaft für Nichtseßhaftenhilfe organisiert und dadurch auch zur Rücksichtnahme auf die häufig sehr konträren Ansichten und Interessen der öffentlichen, insbesondere der kommunalen Träger der Sozialhilfe gezwungen. Aus der Rücksichtnahme auf beide „Partner“ ergeben sich ganz spezifische Restriktionen für die Umsetzung alternativer Konzeptionen der „Nichtseßhaftenhilfe“, auch wenn man sie für noch so notwendig erachtet.

## 5. Zwischenbilanz

Die Nichtseßhaftenhilfe ist ein traditionelles Feld der freien Wohlfahrt, das ihr von niemandem streitig gemacht wird, am wenigsten von den örtlichen Trägern der Sozialhilfe, die schon aus rechtlichen Gründen nicht stark interessiert sind. Die verschiedenen Träger der freien Verbände haben sich miteinander anscheinend arrangiert und sind untereinander durch Dachverbände in komplexer Weise verknüpft. Die Klienten und damit die Legitimationen für die Organisationen und ihre Einrichtungen laufen ihnen massenweise zu bzw. werden ihnen zugewiesen. Mit einem insgesamt beachtlichen Aufwand an finanziellen und personellen Ressourcen und menschlichem Engagement vollzieht sich die Arbeit in den Einrichtungen. Welchen Grund sollte es geben, all das in Frage zu stellen und nach radikalen Änderungen zu rufen? Vor allem: Welchen Grund sollten die beteiligten Verbände selbst haben, eine so gut gesicherte

Domäne in Frage zu stellen? Dennoch ist geschehen, was man verbandstheoretisch für ganz unwahrscheinlich halten muß.

## 6. Eine hermetisch abgesicherte Verbandsdomäne und ihre rechtliche Befestigung

Um noch einmal deutlich zu machen, wie stark und wodurch die Domäne „Nichtseßhaftenhilfe“ als Arbeitsfeld für die beteiligten Verbände abgesichert war, müssen wir noch einmal auf die Rechtsentwicklung in der jüngeren Vergangenheit eingehen und die Rolle der Verbände in Kooperation mit dem Gesetzgeber herausarbeiten. Die maßgebenden Verbandsvertreter drangen noch bei den Entwürfen für die erste Fassung des BSHG von 1961 bzw. 1962 darauf, einen eigenen Abschnitt für „Gefährdete und Nichtseßhafte“ zu formulieren und den Begriff „Nichtseßhafter“ zu definieren (ohne dabei allerdings erfolgreich zu sein). Damit beschworen sie die Gefahr herauf, juristische Ansatzpunkte für Stigmatisierungen zu kodifizieren. Das war sicher nicht ihre Absicht, zumal sie gleichzeitig auch darauf Wert legten, im Gesetz ausdrücklich zu vermerken, daß das Herumwandern häufig ein durch äußere Bedingungen erzwungenes Verhalten darstellt. Aber es liegt auf der Hand, daß mit dem Begriff des „Nichtseßhaften“ noch stärker als mit dem des „Gefährdeten“ eine individualisierende Pathologisierung mitschwingt, denn „nichtseßhaft“ *ist* man, „gefährdet“ *wird* man. Ferner ist zu bedenken, daß die damaligen Verbandsvertreter zwar durchaus die Relevanz äußerer Bedingungen, also solcher Bedingungen, die nicht in der Person des Klienten liegen, für die Verursachung von Nichtseßhaftigkeit betonten, daß ihnen aber offensichtlich entgangen war, daß in den Strukturen und Regelungen des Hilfesystems selbst entscheidende Ursachen für die Produktion von „Nichtseßhaftigkeit“ lagen und liegen.

So hat wohl niemand die Probleme erkannt, die sich aus der getroffenen rechtlichen Regelung ergaben. Für „nichtseßhafte“ Gefährdete galt die Vorschrift, daß anzustreben sei, daß sie auf Dauer seßhaft werden (§72 Abs. 2 BSHG). Im Zusammenhang mit den anderen Bestimmungen sollte darauf hingewiesen werden, „daß die Hinführung zu einem geordneten Leben in der Gemeinschaft bei nichtseßhaften Gefährdeten im wesentlichen erreicht wird, wenn sie von dem arbeits-, mittels- und obdachlosen Umherwandern abkommen“<sup>8</sup>. Wenn Kursawe<sup>9</sup> ergänzend ausführt: „Das gleiche Ziel ver-

folgt § 17 BSHG (in seiner ursprünglichen Fassung, G. A.), wonach auch bei der Gestaltung der Hilfe zum Lebensunterhalt für einen Nichtseßhaften anzustreben war, ihn auf Dauer seßhaft zu machen. Wurde hierdurch den Trägern der Sozialhilfe untersagt, „Nichtseßhaften durch Gewährung von Fahrgeld oder einmaligen Geldleistungen das Weiterwandern zu ermöglichen,“ so sind m. E. Zweifel angebracht, denn dieser Paragraph lautet: „Bei der Gestaltung der Hilfe zum Lebensunterhalt für einen Nichtseßhaften ist anzustreben, daß er auf Dauer seßhaft wird.“ Hieraus kann man ein solches Verbot m. E. nicht ableiten, sondern eher eine Rechtfertigung für die oben genannte Abschiebepaxis, konnte doch in der Mehrheit der Fälle ein Träger der Sozialhilfe darauf verweisen, daß im Rahmen seiner begrenzten materiellen und vor allem personellen Möglichkeiten eine solche pädagogische/sozialarbeiterische Zielsetzung gar nicht verfolgt werden könne, so daß sich die Weiterverweisung an eine geeignetere Einrichtung empfehle und rechtfertige! Tatsächlich findet man ja auch heute noch immer wieder Belege dafür, daß die örtlichen Träger der Sozialhilfe genau nach diesem Muster verfahren und auch viele Einrichtungen der Nichtseßhaftenhilfe sich eines gewissen Teils der Klienten auf diese Weise entledigen, vermutlich jener Klienten, die den Vorstellungen von einem erfolgreich „behandelbaren“ Klienten am wenigsten entsprechen.

Auch in bezug auf die Gestaltung der „Nichtseßhaftenhilfe“ waren im alten BSHG Vorentscheidungen getroffen, die nur schwer rückgängig zu machen waren. Einmal mehr sahen und sehen die sozialpolitischen Experten auch an diesem Punkt nicht, daß zwischen dem manifesten Wortlaut von Gesetzen und der Anwendung des Gesetzes in der Folge einer langen Tradition und vor dem Hintergrund institutionellen Selbstverständnisses des Hilfesystems eine fatale Diskrepanz bestehen kann. So verweist Kursawe<sup>10</sup> darauf, daß der alte § 73 Abs. 1 BSHG vorsah, daß dem Gefährdeten geraten werden sollte, sich in die Obhut einer Einrichtung zu begeben, wenn andere Arten der Hilfe nicht ausreichten, und sieht damit den Vorrang der offenen vor der Hilfe in einer Einrichtung zum Ausdruck gebracht. Formal ist dies sicher korrekt, aber es darf nicht übersehen werden, daß die gleichzeitig gewählte pathologisierende Sichtweise des „Nichtseßhaften“, die gewachsene Struktur des weitgehend stationären Hilfesystems und die pragmatischen Theorien der Mitarbeiter nahezu zwangsläufig zu einer ganz anderen Praxis führen mußten: Entweder Abschiebepaxis oder Institutionalisierung in

stationären Einrichtungen. Abs. 1 des § 73 des alten BSHG wurde dahingehend verstanden, daß der Hilfesuchende dahin zu lenken sei, freiwillig eine Einrichtung aufzusuchen, allerdings enthält der Text dem Wortlaut nach keinen ausdrücklichen Hinweis darauf, und die vermutlich implizite Sichtweise des Gesetzgebers, daß die Hoffnung auf freiwillige Beteiligung nicht ganz realistisch sei, wird noch heute aus den Ausführungen eines ausgewiesenen Experten ersichtlich: „Voraussetzung (für die Freiwilligkeit, G. A.) war jedoch, daß entsprechende Einrichtungen, in denen auch die verschiedenen Arten der Gefährdungen beeinflußt werden konnten, zur Verfügung standen. Bei den Einrichtungen sollte es sich um solche der halboffenen Hilfe (Wohn- und Übergangsheime), um Einrichtungen, die einen strengeren Charakter trugen, bis hin zu geschlossenen Einrichtungen handeln.“<sup>11</sup> Konsequenterweise sahen denn auch die Abs. 2 und 3 von § 73 BSHG in der Fassung von 1961 bei schwer Gefährdeten, zu denen auch Nichtseßhafte gehören konnten, bei denen nicht davon auszugehen war, daß sie freiwillig eine Einrichtung aufsuchen würden, eine gerichtliche Anweisung vor, sich in einer solchen Einrichtung aufzuhalten. Die Voraussetzungen für einen solchen Freiheitsentzug waren wie üblich vage formuliert. U. a. war sie gerechtfertigt, wenn die Hilfe nur in einer Anstalt, einem Heim oder in einer gleichartigen Einrichtung wirksam gewährt werden konnte. Aus Expertenkreisen wird heute erklärt, daß diese schon damals bedenklich erscheinende und später auch aufgehobene Bestimmung aufgenommen worden sei, „weil sich die Auffassung der Fachkreise durchgesetzt hatte, daß es im Interesse des Betroffenen besser sei, ihm die notwendige Hilfe ggf. auch gegen seinen Willen zu gewähren, als ihn seinem Schicksal zu überlassen und sein soziales Abgleiten als unabwendbar hinzunehmen.“<sup>12</sup>

## 7. Neue Ansätze in der „Nichtseßhaftenhilfe“: Eine Domäne wird zur Disposition gestellt

Die freien Verbände im Bereich der „Nichtseßhaftenhilfe“ waren durch die alte rechtliche Lage, fixiert im BSHG, also bestens in ihrer Domäne abgesichert. Konkurrenten waren nicht ersichtlich, der Problemdruck durch die Klienten blieb zur Legitimation der eigenen Arbeit unverändert erhalten, und die verschiedenen Einrichtungstypen sahen sich nicht etwa durch interne Konkurrenz um die Klienten zu Aktivitäten gezwungen. Dennoch entwickelte sich aus

den Reihen des „Monopolisten“ und aus dem zentralen Dachverband eine Art von „selbstkritischer“ Bewegung, die auf radikale Weise die gesamte eingefahrene Hilfepraxis, die organisatorischen Strukturen des Hilfesystems und die darin eingehenden „pragmatischen Theorien“ der verbandlichen Experten und der Praktiker in Frage stellte<sup>13</sup>.

Sie machte auf eindrucksvolle Weise deutlich, daß „Nichtseßhaftigkeit“ weitgehend das Produkt der Abschiebe- und Verschiebep Praxis der Elemente des Hilfesystems ist und nicht primär Resultat einer spezifischen Persönlichkeitsstruktur von Klienten, für die man daher spezifische Hilfeeinrichtungen anbieten und „aufzwingen“ müsse. Sie machte deutlich, daß „Nichtseßhafte“ sich vor allem aus der großen Zahl von Personen rekrutieren, die erstens aufgrund von vielfältigen Belastungen, seien sie durch Arbeitslosigkeit, durch Flucht, Vertreibungen oder durch berufsbedingte häufige Mobilität, durch Straffälligkeit, durch Behinderung, durch familiären Streit etc. bedingt, ihre Wohnung verloren haben und ohne ausreichende materielle Mittel sind; die zweitens kein angemessenes Angebot an sozialen Hilfen erfahren, um dieses Probleme zu bewältigen. Das sicher wichtige Kriterium der „Wohnungslosigkeit“ gibt den Anknüpfungspunkt für die Definition „nichtseßhaft“ ab und hat die sehr problematische Nebenfolge, daß sich die spezialisierten sozialen Dienste als unzuständig definieren. Der Klient ist kein „Behinderter ohne Wohnung“, „Strafentlassener ohne Wohnung“ oder „Alkoholiker ohne Wohnung“, sondern eben „Nichtseßhafter“ und damit Kandidat für das Verschiebekarusell. Seine meist keineswegs wirklich freiwillige Mitwirkung an dieser Verschiebep Praxis „rechtfertigt“ schon nach relativ kurzer Zeit seine eindeutige Klassifikation, ja Stigmatisierung als „Nichtseßhafter“. Die Fachdienste und spezialisierten Hilfeinstanzen, die ihm aufgrund der Wohnungslosigkeit nicht helfen können oder wollen, bedienen sich also der „Nichtseßhaftenhilfe“ als „Entsorgungsanlage“, die wiederum durch ihre Erfolglosigkeit den besten Erfolg erzielt<sup>14</sup>.

Weil man angesichts der falschen Prämissen für die traditionelle Nichtseßhaftenhilfe mit einer „Rehabilitation“ innerhalb des Systems kaum rechnen kann (es sei denn in einem der seltenen Fälle von „Spontanremission“), wird man die Klienten nicht verlieren, und da man letztes Glied in der Kette der Rehabilitations-, Hilfe- oder Kontrollinstanzen ist („Last Resort“ nach Emerson<sup>15</sup>), muß man nicht einmal Legitimationseinbußen befürchten (alle anderen

haben es ja auch nicht geschafft). Selbst diejenigen, die nicht mehr umherziehen, sondern dauernd, sogar über Jahrzehnte in einer Nichtseßhafteneinrichtung leben, zählen dem Gesetz bzw. den Durchführungsverordnungen nach als „Nichtseßhafte“. Ich will diese Ausführungen nicht verlängern, sondern auf die einschlägigen Schriften verweisen, die von Vertretern des Diakonischen Werkes und der Bundesarbeitsgemeinschaft für Nichtseßhaftenhilfe vorgelegt worden sind (zu erwähnen sind insbesondere Heinrich Holtmannspötter, Karlheinz Marciniak, Hans Becker, Helmut Rebmann und neuerdings Thomas Specht)<sup>16</sup>. Hier wird eine so fundamentale Kritik geübt, eine so weitgehende neue Organisation und Veränderung der Rechtslage propagiert, daß ich von einer „Reform an Haupt und Gliedern“ sprechen möchte. In der neueren Zeit geht diese Reformstrategie sogar so weit, daß eine systematische Vermeidung, ja Zurückweisung des Terminus „Nichtseßhafter“ gefordert wird, um endlich aus der nun schon über 140 Jahre alten Tradition und ihren „Problemverstellungen“ herauszukommen. Wer bedenkt, daß damit wichtige Rechtstitel aus dem BSHG, auf die sich die Verbände und ihre Einrichtungen immer stützen konnten, gefährdet sind, kann abschätzen, wie gravierend eine solche Entscheidung ist.

#### 8. Ausblick: Ohne ein Minimum an Sozialstaat keine Selbsthilfe

Eine böswillige Interpretation einer solchen Verbandspolitik könnte vermuten, hier ginge es darum, ein ungeliebtes Problemfeld und eine unsympathische Klientengruppe loszuwerden und sich durch Neudefinitionen der Klientel und der Zuständigkeit einer schweren Last zu entledigen. „Nichtseßhafte“, um diesen Ausdruck hier noch einmal zu verwenden, sind eben keine „YAVIS-Patienten“<sup>17</sup>, die man für sich und seine Einrichtungen zu gewinnen versucht. Das Engagement derjenigen, die die neuen Ideen in die verbandliche Politik und Diskussion eingebracht haben, für alle möglichen alternativen Hilfekonzeptionen läßt diese Vermutung als völlig absurd erscheinen.

Ich halte es dagegen für einen Fall, in dem unter besonders günstigen politischen und soziokulturellen Rahmenbedingungen aufgrund wissenschaftlicher Einsicht und Aufklärung, verschränkt mit dem sonst bei Verbänden sicher eher ideologischen Anspruch, für die Klienten zu sprechen, ein großer Verband einen Teilbereich seiner

Arbeit auf wissenschaftlicher Grundlage und orientiert an den eigenen ethischen Prinzipien neu konzipiert bzw. zu konzipieren versucht. Die Neudefinition des Problems und die neue Hilfekonzep-tion würden zudem das Selbsthilfepotential der Betroffenen in ganz erheblichem Maße stärken. Ambulante Hilfe bei primärem Bemühen, das Problem der Wohnungslosigkeit zu beheben, schafft erst die Voraussetzungen, Selbsthilfe in Gang zu bringen. Die Verbandspolitik im Bereich der „Nichtseßhaftenhilfe“ steht also eigentlich nicht zwischen Sozialstaat und Selbsthilfe, sondern vertritt mit Recht zur Zeit die Position: *Erst das notwendige Maß an Sozialstaat für die Betroffenen, dann kann man Selbsthilfe erhoffen.* Ob man damit rechnen darf, ist jedoch zu bezweifeln, solange die wesentliche Voraussetzung für Stabilisierung der Lebensführung auf Dauer, die Integration in den Arbeitsmarkt, für Millionen von Menschen und insbesondere für sozial, geistig oder körperlich benachteiligte Menschen eher unwahrscheinlich ist.

Hierin mag eine gewisse Tragik liegen: In einem Augenblick, indem man einen vermutlich richtigen Weg gefunden hat und zu gehen versucht, haben sich die Rahmenbedingungen so verändert, daß auch dieser Weg kaum zum Ziel führen wird. Man muß fürchten, daß dadurch Wasser auf die Mühlen derjenigen fließt, die alles beim alten lassen wollten und wollen.

## Anmerkungen

<sup>1</sup> Ich möchte im Grunde diesen Terminus nicht mehr verwenden, da er im Zuge einer Entwicklung entstanden ist, die bedenkliche Ergebnisse gezeitigt hat. Der Geschäftsführer der Bundesarbeitsgemeinschaft für Nichtseßhaftenhilfe, Heinrich Holtmannspötter (1982), hat immer wieder auf diese Probleme hingewiesen (vgl. dazu auch Albrecht 1985, S. 1). Da im Text jedoch immer wieder Bezug auf Organisationen genommen wird, die explizit diesen Terminus in ihrem Namen tragen und auch gesetzliche Texte behandelt werden, in denen dieser Terminus nun einmal vorkommt, muß ich mich zwangsläufig auch dieses Vokabulars bedienen. Die Distanzierung durch Anführungszeichen soll meine Vorbehalte deutlich machen, die sich manchmal gegen den Bestandteil „Nichtseßhaft“, manchmal gegen den Bestandteil „Hilfe“ und meist gegen beides richten.

<sup>2</sup> Es soll hier nur kurz darauf hingewiesen werden, daß es gegen Ende der Weimarer Republik eine „Wanderer-Bewegung“ als Selbsthilfebewegung und sogar einen relativ großen „Vagabundenkongreß“, ja eine eigene Zeitschrift gegeben hat (vgl. z. B. Trappmann 1980). Aufgrund der mir vorliegen-

den Informationen möchte ich jedoch die Behauptung wagen, daß diese Bewegung nur eine „Elite“ erfaßt hat und auch im wesentlichen von Personen organisiert worden ist, die dem „Milieu“ eigentlich nicht angehörten, z. B. durch Künstler, die selbst zwar nicht gerade „bürgerlich“ lebten, aber eher eine sentimentale oder politisierende Perspektive an die Betroffenen herantrugen. Der Versuch, eine politische Bewegung daraus zu machen, ist wohl nicht so sehr daran gescheitert, daß dies vor allem von dogmatisch kommunistischer Seite unternommen wurde, sondern hat strukturelle Ursachen, die in der Lebenslage des „Nichtseßhaften“ selbst liegen.

<sup>3</sup> Vgl. zu den verbandstheoretischen Arbeiten u. a. Alemann und Heinze 1979, Bauer 1984; Bauer und Dießenbacher 1984; Heinze und Olk 1981; Herrmann 1984; Thränhardt 1984; sowie zu den Analysen des Problems der „Nichtseßhaftigkeit“ Albrecht 1977; Albrecht 1985a und 1985b; Albrecht 1986; Goschler 1983; Weber 1984; alle mit vielen Literaturhinweisen.

<sup>4</sup> Bundesarbeitsgemeinschaft für Nichtseßhaftenhilfe, Hrsg., Wo + Wie. Verzeichnis der ambulanten und stationären Nichtseßhaftenhilfe in der Bundesrepublik Deutschland und Berlin (West), Bielefeld 1979 (mit Ergänzungen bis zum Jahre 1984!).

<sup>5</sup> Vgl. dazu Albrecht 1983.

<sup>6</sup> Vgl. zu den folgenden Passagen Polligkeit 1938.

<sup>7</sup> Vgl. dazu z. B. Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland und Evangelischer Fachverband für Nichtseßhaftenhilfe, Hrsg., 1974, S. 60 – 62.

<sup>8</sup> Kursawe 1984, S. 117.

<sup>9</sup> Kursawe 1984, S. 117.

<sup>10</sup> Kursawe 1984, S. 117 – 118.

<sup>11</sup> Kursawe 1984, S. 118.

<sup>12</sup> Kursawe 1984, S. 118.

<sup>13</sup> Einen besonders eindrucksvollen und gut nachvollziehbaren Einblick in diese Entwicklungen gibt die Schrift „Nichtseßhafte-Nichtseßhaftigkeit nur eine funktionale Entsprechung der Reaktion auf Armut in unserer Gesellschaft“, hrsg. vom Diakonischen Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland und dem Evangelischen Fachverband für Nichtseßhaftenhilfe (Konzeption und Texte von Heinrich Holtmannspötter, Karlheinz Marci niak, Hans Becker, Helmut Rebmann), Stuttgart 1974. Hilfreich sind auch die beiden Sonderhefte der Zeitschrift „Gefährdetenilfe“ Nr. 1 und 2. Vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft für Nichtseßhaftenhilfe, Hrsg., 1977, sowie Bernd Rothenberger, Hrsg. 1979, sowie die ganz neue Informationsschrift „Tag und Nacht – Bürger ohne Wohnung“ (Konzeption von Thomas Specht), hrsg. von der Bundesarbeitsgemeinschaft für Nichtseßhaftenhilfe, Bielefeld 1985, die die gesamte Diskussion in einer sehr konzentrierten und konsequenten Weise umzusetzen versucht. Im Detail nachzuvollziehen ist die Diskussion insbesondere in den Beiträgen der Zeitschrift „Gefährdetenilfe“, auf deren Einzelnachweis hier verzichtet werden muß.

<sup>14</sup> Vgl. zu einer ganz vergleichbaren Überlegung Rooney 1980.

<sup>15</sup> Emerson 1981.

<sup>16</sup> Vgl. Fußnote 12.

<sup>17</sup> Dieses Kürzel steht für „jung, attraktiv, verbal kompetent, intelligent und erfolgreich“ (vgl. Schofield 1964). Auf diese Problematik bei „Nichtseßhaften“ habe ich an anderer Stelle ausführlicher hingewiesen. Vgl. Albrecht 1985a.

## Literatur

- Albrecht, G., Nichtseßhaftigkeit – das Phänomen und die Anforderungen an die Hilfe, in: Bundesarbeitsgemeinschaft für Nichtseßhaftenhilfe, Hrsg., Phänomen Nichtseßhaftigkeit und die Anforderungen an die Hilfe. Sonderheft 1 der Gefährdetenhilfe, Bielefeld-Leonberg 1977, S. 7 – 22.
- Albrecht, G., Nichtseßhaftenhilfe und die Geschichte der Armenfürsorge, in: Gefährdetenhilfe, 25. Jg., 1983, S. 4 – 7.
- Albrecht, G., Professioneller Altruismus am Beispiel der Nichtseßhaftenhilfe, in: A. Bellebaum, H. J. Becher und Th. Greven, Hrsg., Helfen und helfende Berufe als soziale Kontrolle, Opladen 1985(a), S. 125 – 153.
- Albrecht, G., Probleme der Theoriebildung zur „Nichtseßhaftigkeit“: Über alte Streitfragen und neue Anstöße, in: Gefährdetenhilfe, Heft 1, 1985(b), S. 1 – 10.
- Albrecht G. u. a., Erscheinungsweisen, Verlaufsformen und Ursachen der Nichtseßhaftigkeit, Bielefeld 1986.
- Alemann, U. von, R. G. Heinze, Verbände und Staat. Vom Pluralismus zum Korporatismus. Analysen, Positionen, Dokumente, Opladen 1979.
- Bauer, R., Hrsg., Die liebe Not. Zur historischen Kontinuität der Freien Wohlfahrtspflege, Weinheim-Basel 1986.<sup>2</sup>
- Bauer, R. u. H. Dießenbacher, Hrsg., Organisierte Nächstenliebe. Wohlfahrtsverbände und Selbsthilfe in der Krise der Sozialstaaten, Opladen 1984.
- Bundesarbeitsgemeinschaft für Nichtseßhaftenhilfe e. V., Hrsg., Phänomen Nichtseßhaftigkeit und die Anforderung an die Hilfe, Sonderheft 1 der Gefährdetenhilfe, Bielefeld-Leonberg 1977.
- Bundesarbeitsgemeinschaft für Nichtseßhaftenhilfe e. V., Hrsg., Wo und Wie. Verzeichnis der ambulanten und stationären Nichtseßhaftenhilfe in der Bundesrepublik Deutschland und Berlin (West), Bielefeld 1979 (Ergänzungslieferungen bis 1984).
- Bundesarbeitsgemeinschaft für Nichtseßhaftenhilfe e. V., Hrsg., Tag und Nacht – Bürger ohne Wohnung (Text und Konzeption Th. Specht), Bielefeld 1985.
- Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland und Evangelischer Fachverband für Nichtseßhaftenhilfe, Hrsg., Nichtseßhafte – Nichtseßhaftigkeit ist nur eine funktionale Entsprechung der Reaktion auf Armut in unserer Gesellschaft (Text und Konzeption von H. Holtmannspötter, K. Marciniak, H. Becker und H. Rebmann), Stuttgart 1974.

- Emerson, R.M., On Last Resorts, in: *American Journal of Sociology*, Bd. 87, 1981, S. 1 – 22.
- Goschler, W., Die alleinstehenden Wohnungslosen. Theoriemodelle und empirische Befunde zur Verursachung, Lebenslage und Rehabilitation sog. Nichtseßhafter, in: *Gefährdetenhilfe*, Heft 3 und Heft 4, 1983.
- Heinze, R.G., *Verbändepolitik und „Neokorporatismus“: Zur politischen Soziologie organisierter Interessen*, Opladen 1981.
- Heinze, R.G., und Th. Olk, Die Wohlfahrtsverbände im System sozialer Dienstleistungsproduktion. Zur Entstehung und Struktur der bundesrepublikanischen Verbändewohlfahrt, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Jg. 33, 1981, S. 94 – 114.
- Hermann, C., Wohlfahrtsverbände und Bürgerinitiativen. Wie Belange von Benachteiligten interpretiert und gefiltert werden, in: R. Bauer und H. Dießenbacher, Hrsg., *Organisierte Nächstenliebe . . .*, Opladen 1984, S. 67 – 77.
- Holtmannspötter, H., Plädoyer für Trennung von dem Begriff „Nichtseßhaftigkeit“, in: *Gefährdetenhilfe*, Heft 4, 1982, S. 1 – 2.
- Kursawe, K.-H., Das Bundessozialhilfegesetz 1962 – 1980, in: Zentralverband Deutscher Arbeiterkolonien, Hrsg., *Ein Jahrhundert Arbeiterkolonien. „Arbeit statt Almosen“ – Hilfe für Obdachlose Wanderarme 1884 – 1984*, Freiburg, 1984, S. 115 – 123.
- Polligkeit, W., Die Haltung der Volksgemeinschaft gegenüber dem nichtseßhaften Menschen, in: *Der Nichtseßhafte Mensch. Ein Beitrag zur Neugestaltung der Raum- und Menschenordnung im Großdeutschen Reich*, hrsg. vom Bayerischen Landesverband für Wanderdienst, München 1938.
- Rooney, J., Organizational Success Through Program Failure: Skid Row Rescue Missions, in: *Social Forces*, Bd. 58, 1980, S. 904 – 924.
- Rothenberger, B., Hrsg., *Die Armut der Nichtseßhaften*, Sonderheft 2 der *Gefährdetenhilfe*, Bielefeld 1979.
- Schofield, W., *Psychotherapy: The Purchase of Friendship*, Englewood Cliffs, N.J., 1964.
- Thränhardt, D., Im Dickicht der Verbände. Korporatistische Politikformulierung und verbandsgerechte Verwaltung am Beispiel der Arbeitsmigranten in der Bundesrepublik, in: Bauer/Dießenbacher 1986<sup>2</sup>.
- Trappmann, K., Hrsg., *Landstrasse, Kunden, Vagabunden*, Gregor Gogs Liga der Heimatlosen, Berlin 1980, S. 11 – 38.
- Weber, R., *Lebensbedingungen und Alltag der Stadtstreicher in der Bundesrepublik*, Bielefeld 1984.