



## Zur Subsidiarität und der Rolle der Freien Wohlfahrtspflege in den Wohnungsnotfallhilfen

Verschiedentlich haben die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege öffentlich und in Gesprächen mit den Parteien in den vergangenen Jahren kritisiert, dass der Senat vor allem in der Wohnungslosenhilfe vermehrt fördern & wohnen als staatsnahen und sehr eng von der Exekutive gesteuerten Träger mit der Durchführung von Projekten in den Wohnungsnotfallhilfen beauftragt. Diese Kritik hat die Fraktion Die Linke in der Hamburger Bürgerschaft aufgegriffen und eine Schriftliche Kleine Anfrage zum Thema gestellt.<sup>1</sup> Der Senat nutzt dankenswerterweise seine Antwort auf die SKA, um neben der Stellungnahme zu Fragen nach der Vergabe konkreter Projekte auch einige grundsätzliche Bemerkungen zur Subsidiarität zu machen. Dies nehmen wir zum Anlass, um unsere Positionen zur Aufgabe Freier Träger in der Wohnungslosenhilfe sowie zur Subsidiarität zu verdeutlichen und zu einigen speziellen Aspekten Stellung zu nehmen.

### Zur Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips

Das Subsidiaritätsprinzip – also die Grundorientierung, dass Aufgaben, die kleine gesellschaftliche Einheiten wie Initiativen, Vereine, Verbände leisten können, der Staat unterstützen und fördern, jedoch nicht an sich reißen soll – betonen wir nicht um des reinen Prinzips willen. Wir sind vielmehr überzeugt, dass die staatsunabhängigen Initiativen, Vereine und Verbände gerade in den Wohnungsnotfallhilfen Qualitäten in die Wohlfahrtspflege einbringen, die der Staat oder staatsnahe Institutionen nicht oder nur eingeschränkt zur Geltung bringen können:

- Die Freie Wohlfahrtspflege besteht aus gemeinwohlorientierten Non-Profit-Organisationen und ist frei in ihrer Zielsetzung und ihrem Auftrag. Sie gestaltet ihre Angebote „subsidiär“ nach eigenem Selbstverständnis bzw. Maßstäben und entwickelt diese weiter. Sie ist nicht reiner Dienstleister oder gar „Subunternehmer“ des Staates oder behördlicher Vorgaben, sondern strebt eine partnerschaftliche Zusammenarbeit der unterschiedlichen staatlichen und nichtstaatlichen Akteure an.
- Die Unterschiedlichkeit und weltanschauliche Pluralität Freier Träger fördert die Konkurrenz um die besten Konzepte und damit Innovation. Sie ermöglicht den Nutzer\*innen die Wahl zwischen verschiedenen ausgerichteten Angeboten.
- Die Freie Wohlfahrtspflege und ihre Träger bilden als sogenannte „intermediäre“ Organisationsformen einen Transmissionsriemen zwischen Staat und Zivilgesellschaft sowie der einzelnen (potentiellen) Nutzer\*innen. Sie organisieren damit ein Nebeneinander staatlicher und gesellschaftlicher Strukturen und überwinden partiell bürokratische Schranken staatlicher Leistungsgewährung. Aus einem wahrgenommenen Gegeneinander wird ein Miteinander. Außerdem zeichnen sich Freie Träger durch eine relativ hohe Nähe zu den Zielgruppen und deren Lebenswelten aus. Das heißt konkret: Die Träger wissen relativ genau, wer

<sup>1</sup> Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 22/1491 „Unterläuft der Senat das Subsidiaritätsprinzip in der Wohnungslosenhilfe?“ unter [https://www.buergerschaft-hh.de/parldok/dokument/72657/unterlaeuft\\_der\\_senat\\_das\\_subsidiaritaetsprinzip\\_in\\_der\\_wohnungslosenhilfe.pdf](https://www.buergerschaft-hh.de/parldok/dokument/72657/unterlaeuft_der_senat_das_subsidiaritaetsprinzip_in_der_wohnungslosenhilfe.pdf)



welche Bedarfe hat und wie sie am ehesten befriedigt werden können. Damit werden die genormten gesetzlichen und freiwilligen Leistungsansprüche des Staates auf den Einzelfall konkretisiert und damit deutlich wirksamer. Sie spiegeln diese Erkenntnisse an die Sozialverwaltung und erklären gleichzeitig die Ansprüche gegenüber den Nutzer\*innen.

- In der konkreten Betreuungsarbeit mit den Nutzer\*innen (materielle Gewährleistungsarbeit) und der zieloffenen Beratungsarbeit (Aufklärung über soziale Rechte; Erschließung von Problemlagen, Entwicklung von Interventionsstrategien, Unterstützung der Nutzer\*innen bei der eigenen Deutung der Situation, vor dessen Hintergrund sie selbst Handlungsalternativen entwerfen können; Hilfe zur Selbsthilfe mit dem Ziel größerer Autonomie über die Lebensführung) können die Angebote der Freien Wohlfahrtspflege besser ein Vertrauensverhältnis und Arbeitsbündnis herstellen, weil sie unabhängiger von staatlichen Vorgaben und Kontrollansprüchen sind. Dies gilt insbesondere, wenn sich Nutzer\*innen in rechtlichen Grauzonen befinden oder große Vorbehalte gegenüber staatlichen/behördlichen Institutionen haben.
- Der Charakter als intermediäre Organisation beinhaltet auch eine größere Nähe zu den zivilgesellschaftlichen Ressourcen als sie rein staatliche Akteure haben. Das heißt, Wohlfahrtsverbände und ihre Träger organisieren nicht nur konkrete Leistungsangebote, sondern organisieren eine subsidiäre Solidarität, in dem sie freiwilliges Engagement über Zeit (Bürgerschaftliches Engagement) und Geld (Spenden, Erbschaften, Stiftungen) aktivieren und fördern.
- Nicht zuletzt erzeugt das Charakteristikum der intermediären Organisationsform auch eine relativ hohe Nähe zu den sozialräumlichen Orientierungen der Zielgruppen bzw. Nutzer\*innen. Die Freie Wohlfahrtspflege schafft es dadurch besser, die im Sozialraum steckenden Selbsthilfepotentiale zu aktivieren und damit Netzwerke der Unterstützung zu generieren oder zu erhalten.
- Neben der individuellen Anwaltschaft (Rechtsdurchsetzung, Unterstützung bei Konflikten mit staatlichen oder privaten Institutionen und Personen) nimmt die Freie Wohlfahrtspflege eine politische Anwaltsfunktion bei der Thematisierung von sozialen Problemen ein. Sie versteht sich als die sozialanwaltschaftliche und politische Interessenvertretung für benachteiligte Gruppen mit geringer Artikulationsmacht. In dieser Rolle thematisiert die Freie Wohlfahrtspflege ungelöste soziale Probleme und hilft, gesellschaftliche Akzeptanz für die Bereitstellung von Ressourcen zur Lösung dieser Probleme herzustellen. Gleichzeitig unterstützt sie die politischen Akteure, die programmatischen, politischen und finanziellen Spielräume zur Bearbeitung dieser sozialen Probleme zu erweitern. Damit ist sie ein wichtiger – wenn auch oft unvermeidlicherweise kritischer und unbequemer – Partner staatlicher Institutionen.

Somit werben wir nicht aus abstrakten ordnungspolitischen Motiven, sondern aus den oben skizzierten inhaltlichen Gründen für die subsidiäre Gestaltung insbesondere der Wohnungsnotfallhilfen.



Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V.  
Burchardstraße 19 • 20095 Hamburg

## Zu einzelnen Aspekten der SKA

In der Antwort des Senats auf die SKA wird das Straßensozialarbeitsprojekt *Visite Sozial* als ein Angebot bezeichnet, dass „im Sinne der besseren Hinführung hilfebedürftiger obdachloser Menschen zu den Notübernachtungsstandorten und zu weiterführenden Hilfen für Obdachlose im Kontext der Gefahrenabwehr zu sehen [ist]“. Diese weite Interpretation des Begriff Gefahrenabwehr halten wir für falsch, denn dann könnte jede sozialarbeiterische Beratung, die auch auf Vermittlung in öffentlich-rechtliche Unterbringung zielt, entsprechend qualifiziert werden. Damit entzieht man auch einen Teil der Sozialarbeit der positiven Charakteristiken und Effekte ihrer subsidiären und intermediären Erbringungsform.

In der Einleitung zur Beantwortung der SKA formuliert der Senat: „Diese Fragestellung hat angesichts der Erfahrungen der letzten Monate im Zuge des SARS-CoV-2-Geschehens für die Sozialbehörde erheblich an Bedeutung gewonnen, da Träger der freien Wohlfahrtspflege Angebote sehr stark einschränken mussten oder Leistungen nicht mehr in den vereinbarten Rahmenbedingungen erbringen konnten. Nicht zuletzt in Krisenzeiten ist f & w ein starker und verlässlicher öffentlicher Träger der Freien und Hansestadt Hamburg, siehe hierzu unter anderem auch Drs. 22/122.“

Hier wird eine mangelnde Zuverlässigkeit der Freien Wohlfahrtspflege nahegelegt und der Eindruck erweckt, als müsse sich f&w nicht an die coronabedingten Einschränkungen halten. Die zeitweisen Schließungen im ersten Lockdown und die Einschränkungen der Arbeit sind auf die Umsetzung der staatlichen Hygieneanforderungen vor dem Hintergrund spezieller räumlicher und personeller Gegebenheiten zurückzuführen. Insbesondere hat die starke Abhängigkeit einzelner Angebote von ehrenamtlicher Arbeit zu Schließungen geführt, weil ehrenamtliche Kräfte oft durch ihr Alter zu Risikogruppen gehören oder sich einfach aus Gründen der Unsicherheit und Sorge in Kombination mit der fehlenden Verpflichtungsmöglichkeit zurückziehen. Wenn es in der Freien Wohlfahrtspflege zu mehr Einschränkungen gekommen ist, dann ist dies vor allem ein Ausdruck unzureichender bzw. prekärer Finanzierung und partiell ein zu starkes „Verlassen“ auf ehrenamtliche Strukturen.

In der Antwort auf die SKA heißt es des Weiteren auf Seite 4: „Im Bereich der niedrigschwelligen Hilfen für Obdachlose ist f & w seit 2016 auch Betreiberin der Tagesaufenthaltsstätte in der Hinrichsenstraße 4. Hiermit wurde das bestehende Angebot an Tagesaufenthaltskapazitäten ergänzt. Hierzu bestand insbesondere aufgrund der engen Verknüpfung von Notübernachtungsstätten von f & w und notwendigem Tagesaufenthaltsangebot Anlass, nachdem im Bereich der Angebote und Einrichtungen von Trägern der freien Wohlfahrtspflege nicht ausreichend Kapazitäten an Wochenenden und Feiertagen zur Verfügung gestellt werden konnten.“ Hier findet sich erneut eine nichtzutreffende Darstellung. Die Ausweitung der Öffnungszeiten in den Tagesaufenthaltsstätten von Freien Trägern scheiterte damals nicht an fehlender Bereitschaft der Freien Träger, im Gegenteil, die Träger hatten die Ausweitung sehr begrüßt und ihre aktive Mitarbeit angeboten. Sondern sie scheiterte daran, dass die damalige BASFI nicht bereit war, die für eine Ausweitung des professionellen Angebotes nötige Finanzierung für qualifiziertes Fachpersonal ohne Befristung bereitzustellen.



## Die Vielfalt der Freien Wohlfahrtspflege

Im Folgenden haben wir Projekte und Initiativen zusammengestellt, die von der Freien Wohlfahrtspflege selbst oder durch ihr Zutun auf den Weg gebracht wurden. Bei vielen Projekten vereinbaren die Angebote der Freien Träger das professionell-qualifizierte Hauptamt mit freiwilligen Engagement.

- Entwicklung des Straßenmagazins Hinz&Kunzt, des Hamburger Spendenparlaments und des Projekts „Mitternachtsbus“
- Entwicklung erster Winternotprogrammprojekte bei Tagesaufenthaltsstätten und in Kirchengemeinden
- Schaffung von Wohnungsbauprojekten für Wohnungslose durch soziale Träger und Stiftungen (Die Münze, Neue Wohnung /Behrensstiftung, Genossenschaft Schlüsselbund, Jugendhilfe e.V., Diakonie, Hinz&Kunzt)
- Schaffung niedrigschwelliger Unterbringung (Containerprojekt für obdachlose Frauen, Wohnstart für Obdachlose, Harburg Huus)
- Weiterentwicklung der stationären Hilfen mit dem Angebotssegment der dezentralen stationären Hilfen.
- Schaffung von Angeboten für wohnungslose Menschen mit Suchterkrankung: Übernachtungsstätten für obdachlose, aktiv konsumierende Drogenabhängige (1975), Gründung der szenenahen „Übernachtungsstätten St. Georg“ (1990), Weiterentwicklung zur stationären Erstversorgungseinrichtung und staatlich anerkannten Beratungs- und Behandlungseinrichtung (Projekt Nox 2003).
- Initiierung von Gesundheitsprojekten: Medizinische Sprechstunden in niedrigschwelligen Einrichtungen, Krankenmobil (1992), Krankenstube (1999), Zahnmobil (2009), Schwerpunktpraxis (2013/2014), Zahnambulanz (2015), ehrenamtlicher Obdachlosenbus mit Tierhilfe, ehrenamtliches Zahnmobil
- Einführung der Straßensozialarbeit in der City Anfang der 1990er Jahre, der aufsuchenden Sozialarbeit für psychisch kranke Obdachlose (spendenfinanzierte „Straßenvsitate“ mit Psychiater\*innen 2013/2014 und ab 2018) sowie Einrichtung des Stützpunkts für Obdachlose durch die Caritas 2003 als Ergänzung zur Straso.
- Entwicklung von Projekten zur Unterstützung von wohnungslosen und in Not geratenen EU-Bürgern bei verschiedenen Trägern
- Entwicklung von Projekten der interkulturellen Öffnung wie Fratello (ermöglicht die Begegnung von Menschen aus unterschiedlichen Lebensverhältnissen z. B. von Menschen mit und ohne festen Wohnsitz)
- Entwicklung und Unterstützung von transnationalen Kooperationen in der Wohnungslosenhilfe (z.B. der länderübergreifende Fachaustausch Crossroads)
- Durchführung von Fachtagungen zu aktuellen und Zukunftsfragen (Straßensozialarbeit, Housing First, wohnbegleitende Hilfen, Wohnungspolitik, junge Wohnungslose, Geschlechterfragen, Wirkungsforschung und Erfolg in der Wohnungslosenhilfe, ehrenamtlichen Initiativen etc.)
- Neue Formate der Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit (Arbeitskreis Wohnraumversorgung bis Mitte der 1990er; „Fehlt Ihnen etwas – Beratung kann helfen“; Hamburger Aktionsbündnis gegen Wohnungsnot, Bündnis für eine neue soziale Wohnungspolitik)