

Armut bekämpfen **Bericht 2008-2009**

Teil 2

***Für einen kohärenten Ansatz in der Bekämpfung
von Obdachlosigkeit und Armut***

Dienst zur Bekämpfung von Armut,
prekären Lebensumständen und
sozialer Ausgrenzung



Dieser zweite Teil des Berichts 2008-2009 des Dienstes zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung hat besondere Unterstützung von Seiten des Staatssekretärs für Armutsbekämpfung erhalten.

FÜR EINEN KOHÄRENTEN ANSATZ IN DER BEKÄMPFUNG VON OBDACHLOSIGKEIT UND ARMUT

EINLEITUNG	5
1. Kenntnisstand	7
1.1. Begriffsbestimmung: Ausschluss und Ausgrenzung aus dem Wohnraum	7
1.2. Informationserfassung	7
1.2.1 Abwesenheit der Obdachlosen in der Statistik	8
1.2.2 Quantitative Kenntnisse	8
1.2.3 Qualitative Kenntnisse	10
1.3. Wahrnehmung von Obdachlosen in der Öffentlichkeit	11
2. Drei Markierungspunkte eines kohärenten und ehrgeizigen Ansatzes	12
2.1. Zugang zu den Grundrechten	13
2.1.1 Garantie der in der Gesetzgebung verankerten Rechte	13
2.1.2 Reaktion auf negative Auswirkungen bestimmter gesetzlicher Bestimmungen	14
2.2. Mitspracherecht und Beteiligung von Obdachlosen	15
2.3. Ständige Wachsamkeit für die Ärmsten	17
3. Die Präventionspolitik	18
3.1. Einkommen, Beschäftigung, sozialer Schutz	18
3.2. Gesundheit	19
3.3. Wohnraum	20
3.3.1 Zugang	20
3.3.2 Erhalt	23
3.3.3 Unterbringung	27
3.4. Entlassung aus Einrichtungen	28
3.4.1 Haftanstalten	28
3.4.2 Einrichtungen der Jugendhilfe	31
3.4.3 Krankenhäuser	32
3.4.4 Sektorübergreifende Konzertierung	32
4. Die Politik der Obdachlosenhilfe	34
4.1. Gesundheit	34
4.1.1 Risiken für obdachlose Menschen	35
4.1.2 Zugang zu Gesundheitsleistungen	35
4.2. Nachfragegesteuerte Hilfe	36

4.2.1 Ein proaktiver, den Menschen respektierender Ansatz	37
4.3. Angepasste und schnell zugängliche Hilfe	38
4.3.1 Verwaltung der Plätze	39
4.3.2 Aufnahmebedingungen	40
4.4. Multidisziplinäre Begleitung	42
4.4.1 Konzertierung und Kommunikation	42
4.5. Langfristige, dem Rhythmus der Personen angepasste Begleitung	43
4.5.1 Autonomie	44
4.5.2 Betreutes Wohnen, Begleitung nach Unterbringung	44
4.6. Der Bereich der Obdachlosenhilfe	45
4.6.1. Flämische Region	46
4.6.2. Region Brüssel	47
4.6.3. Wallonische Region	47
4.6.4 Allgemeine Konzertierung	48
4.6.5 Winterplan	50
4.7. Bezugsadresse und Wohnsitz	51
4.7.1 Bezugsadresse bei einem ÖSHZ	52
4.7.2 Bezugsadresse bei einer natürlichen Person	53
4.7.3 Bezugsadresse bei einer juristischen Person	53
4.7.4 Falsche Anwendung	53
4.8. Auswege	54
4.8.1 Vielfalt und Kreativität der Wohnungs- und Unterbringungsformen	54
4.8.2 Housing first	55
4.8.3 Betreutes Wohnen	56
4.8.4 Mietübernahme und soziale Immobilienagentur	56
4.8.5 Einkommen und Beschäftigung	57
5. Nachhaltige Auswege aus der Obdachlosigkeit	58
5.1. Zugang zu Wohnraum	58
5.1.1 Maßgeschneiderte, dem Rhythmus angepasste, flexible Betreuung	58
5.1.2 Einrichtungsprämie und Mietzulage	59
5.1.3 Zugang zum sozialen Wohnungsbau	59
EMPFEHLUNGEN	61
Liste der Konzertierungsteilnehmer	73
ANHANG 1	
Liste der an der Erstellung des Berichts beteiligten Personen und Organisationen	75
ANHANG 2	
Kooperationsabkommen über die Kontinuität der Politik im Bereich Armut	79

EINLEITUNG

Der Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung ist vom Staatssekretär für Armutsbekämpfung damit beauftragt worden, „eine Konzertierung zu organisieren“ und „in seinem Zweijahresbericht 2009 Empfehlungen betreffend der Obdachlosigkeit zu formulieren“¹. Der vorliegende Bericht ist das Ergebnis dieses Vorhabens.

Die Teilnehmer dieses Konzertierungsprozesses haben drei Befürchtungen formuliert, die diesem Dokument seine Struktur verliehen haben:

- 1) die Tatsache, dass Obdachlosigkeit eine Form von Armut ist und dass sie nicht einen unveränderlichen Zustand sondern eine extreme Phase im Laufe einer Entwicklung darstellt;
- 2) der mehrdimensionale und außerordentlich komplexe Charakter der Thematik, wobei die Komplexität auf die Tatsache zurückzuführen ist, dass hier das Thema Armut ausgehend von einer „Zielgruppe“ behandelt wird, nämlich der sehr heterogenen Gruppe von in Obdachlosigkeit lebenden Menschen;
- 3) die Notwendigkeit, den Nachdruck vor allem auf eine strukturelle Präventionspolitik eher als auf eine Politik des Umgangs mit der Obdachlosigkeit zu legen (auch wenn diese erforderlich ist, solange es keine effiziente Vorbeugung gibt).

Nach einem ersten Teil, in dem wir die häufig debattierte und mit der Kenntnis dieses Phänomens eng verknüpfte Frage der Definition von Obdachlosigkeit aufwerfen, haben wir beschlossen, diesen Bericht entsprechend der verschiedenen Phasen, in denen ein Mensch sich während seiner Obdachlosigkeit befinden kann, zu gliedern. Diese Vorgehensweise hat sich uns relativ rasch aufgedrängt, da sie mit der Arbeitsmethode des Dienstes verknüpft ist, welche darin besteht, von den konkreten Erfahrungswerten der Menschen in Armut und der implizierten Akteure auszugehen. Letztere denken nicht vor dem Hintergrund ihrer unterschiedlichen Zuständigkeiten sondern betrachten die Verkettung von Umständen im (Über)leben eines armen Menschen in ihrer Gesamtheit.

Wir werden zunächst diejenigen Feststellungen beschreiben, die wir hinsichtlich der Vorgeschichte von Obdachlosen machen konnten, d.h. jene Faktoren, die zu ihrer Obdachlosigkeit geführt haben, die bestehenden oder noch zu schaffenden Präventionspolitiken vor allem im Bereich Wohnungswesen, die Entlassung aus Einrichtungen und das Thema Einkommen (Teil 3). Hier haben wir bewusst einen breit gefächerten Ansatz verfolgt, um daran zu erinnern, was wir oben erwähnten: Obdachlos sein heißt arm sein, und gegen diese Armut müssen wir kämpfen. Wir müssen der Misere vorbeugen. Dann behandeln wir die Hilfe, die obdachlosen Menschen angeboten wird (Teil 4) und stellen die Frage, wie sie Zugang zu den verschiedenen ihnen gebotenen Hilfsdiensten finden. Entspricht diese Hilfe ihren Erwartungen? Stellt sie ein effizientes Werkzeug dar, das einen Ausweg aus der Obdachlosigkeit ermöglicht? ... Und schließlich analysieren wir in Teil 5 die Situation, in der sich eine Person befindet, wenn sie wieder eine ihr angemessene und dauerhafte Unterkunft gefunden hat. Der „vorgelagerte“ und der „nachgelagerte“ Teil sind natürlich eng miteinander verknüpft, da die Bedingungen und Faktoren, die einmal aus einer in Armut lebenden Person einen wohnungslosen Menschen gemacht haben, immer präsent bleiben werden und auch weil ein Leben am Rande der Gesellschaft eine Person stärker verletzlich macht und die (wenigen) sozialen Banden, die sie geknüpft hat, zerstört. Ein solcher Mensch muss (wieder) ganz von vorne anfangen.

Bevor wir diesen Werdegang beschreiben und die ihn bildenden Etappen analysieren, wird in diesem Bericht Nachdruck auf die Notwendigkeit eines kohärenten und ehrgeizigen Ansatzes gelegt. Die Konzertierungsgruppe hat hierzu auf drei Markierungen verwiesen, die eine solche Dynamik kenn-

¹ Vorschlag 42 des föderalen Plans zur Bekämpfung von Armut, der am 4. Juli 2008 von der Regierung verabschiedet wurde.

zeichnen und deren ständige Berücksichtigung für die Einrichtung einer auf die Bekämpfung von Armut im Allgemeinen und von Obdachlosigkeit im Besonderen ausgerichteten Strukturpolitik unerlässlich ist: der Zugang zu den Rechten, die Beteiligung armer Menschen und die ständige Aufmerksamkeit für die Ärmsten (Teil 2).

Methodik

Der erste Arbeitsschritt des Dienstes hat darin bestanden, eine Analyse der Literatur, der Memoranden und der diversen Berichte vorzunehmen sowie die betroffenen Akteure zu identifizieren. Wir haben dabei insbesondere darauf geachtet, sowohl ein geografisches und sprachliches Gleichgewicht als auch eine Ausgewogenheit hinsichtlich der Tätigkeitsfelder, der Aktionsebenen (lokal, regional,...) und des öffentlichen oder privaten Charakters der Interventionen zu berücksichtigen.

Auf der Grundlage der sich aus dieser Analysephase ergebenden Schlussfolgerungen hat sich die zweite Arbeitsphase dann mit verschiedenen Betrachtungsweisen befasst, welche zu politischen Empfehlungen führen können. Diese sollten so breit gefasst wie möglich sein, damit die Überlegungen der Teilnehmer in dieser ersten Phase des Dialogs so uneingeschränkt wie möglich fließen konnten.

Bevor die erste Konzertierungsversammlung stattfand, haben wir die erwogenen Betrachtungsweisen mit den Erfahrungswerten der diversen Akteure und Experten vergleichen wollen. Wir haben deshalb eine Reihe bilateraler Treffen organisiert und somit die Ergebnisse dieser ersten Untersuchungsphase untermauert.

Dann haben wir am 1. Oktober 2009 entsprechend unseres Auftrags mit der eigentlichen Konzertierung begonnen, deren erstes Ziel darin bestand, die Erfahrungen von Menschen, die in Armut und prekären Lebensumständen leben, zu erfassen. Wir haben dazu hauptsächlich die Vereinigungen, in denen Menschen in Armut sich wieder erkennen oder die mit Obdachlosen zusammenarbeiten, eingeladen. Etwa fünfzig Organisationen haben sich zur Mitwirkung bereit erklärt.

Die Fristen für diese Konzertierung waren sehr knapp bemessen und haben den Konzertierungsteilnehmern einen straffen Arbeitsrhythmus auferlegt. Angesichts deren großen Anzahl und der zur Verfügung stehenden Zeit, wurde der Vorschlag gemacht, in Untergruppen zu arbeiten. Für die Konzertierung wurden fünf Themen ausgewählt: Wohnraum, Unterkunft, Strukturierung der Hilfe für Obdachlose, Partizipation und ein globaler Plan zur Bekämpfung von Obdachlosigkeit. Innerhalb von 5 Monaten haben insgesamt 15 Versammlungen stattgefunden. Die Protokolle jeder Gruppe sind allen Partnern zugesandt worden. Es hat im Anschluss daran noch zwei zusätzliche Treffen gegeben, während derer alle Teilnehmer die Gelegenheit erhielten, sich zum gesamten Textwortlaut inklusive der Empfehlungen zu äußern. Die Begleitkommission des Dienstes erhielt ebenfalls die Gelegenheit, den Text zu kommentieren.

1. Kenntnisstand

1.1. Begriffsbestimmung: Ausschluss und Ausgrenzung aus dem Wohnraum

Das Abkommen, welches den Auftrag des Dienstes zur Bekämpfung von Armut bezüglich dieses Berichts präzisiert, bezieht sich auf die europäische Typologie der Ausgrenzung in Verbindung mit dem Wohnungswesen². Eine als obdachlos betrachtete Person ist eine Person, die:

- Obdachlos ist (auf der Straße übernachtet);
- Wohnungslos ist (in einer Unterbringung oder Einrichtung lebt);
- In einer prekären Wohnsituation lebt (von Räumung, häuslicher Gewalt, ... bedroht ist);
- In einer unangemessenen Wohnung lebt (Wohnwagen, unwürdige Unterkunft, überbelegte Wohnung, ...).

Diese *a priori* Bestimmung des Arbeitsrahmens der Konzertierung war Gegenstand intensiver Diskussionen zwischen den Teilnehmern. Die einen fanden den Rahmen zu eng gesteckt, da ausschließlich auf die Wohnsituation ausgerichtet, die anderen zu breit gefasst und wenig angemessen. Wie kann man den Kenntnisstand zur Situation einer so großen und zwangsmäßig sehr heterogenen Gruppe von Personen vertiefen und subtile Empfehlungen formulieren? Diese Terminologie bietet jedoch den Vorteil, dass sie sich nicht auf den rein materiellen Aspekt der Wohnsituation, des Obdachs, beschränkt und vielmehr den Nachdruck auf das Kontinuum der Situationen und die Vielseitigkeit der Lebensumstände legt. Es handelte sich demnach um eine dynamische Betrachtungsweise, der sich eine große Mehrheit von Teilnehmern anschließen konnte.

Eine Dimension der Ausgrenzung aus dem Wohnraum ist allerdings nicht ausreichend berücksichtigt worden: die des Ausschlusses, des Verlustes der sozialen Bindung. Während der gesamten Laufzeit des Projekts haben wir festgestellt, dass dies der größte gemeinsame Nenner aller obdachlosen Menschen ist. Es ist in der Tat schwierig, Familienbande aufrecht zu halten und in ein soziales Netzwerk zu investieren, wenn die Lebensumstände der betroffenen Person extrem schwierig sind. „Bevor man vor Hunger umkommt, stirbt man vor Einsamkeit und vor Langeweile“³.

Die für die Herangehensweise an die Problematik und die Verabschiedung entsprechender Politiken entscheidende Definition muss sowohl innerbelgisch als auch auf europäischer Ebene weiter verfeinert werden.

1.2. Informationserfassung

Die Verbindung zwischen der Begriffsbestimmung und der Informationserfassung ist sehr eng, da man zur Erweiterung des sowohl qualitativen als auch quantitativen Kenntnisstands wissen muss, wer von der jeweiligen Definition betroffen ist.

Damit eine kohärente Politik zur Unterstützung von wohnungslosen Menschen entwickelt werden kann, muss man über zuverlässige und qualitative Daten verfügen, auch über die unsichtbaren Formen, die dieses Phänomen annimmt (1.2.1). Diese erforderliche Erkenntnis hängt mit der Daten-

² Europäische Vereinigung von nationalen, mit Obdachlosen arbeitenden Verbänden (2007). Europäische Typologie des Ausschlusses ... Wohnungsbau, <http://www.feantsa.org/files/freshstart/Toolkits/Ethos/Leaflet/FR.pdf>
³ ATD Quart Monde Belgien, Städte- und Gemeindeverband Belgiens – Sektion ÖSHZ, König-Baudouin- Stiftung (1994). *Allgemeiner Bericht über die Armut*, Brüssel, S. 287, <http://www.lutteprauvrete.be/publications/RGP95.pdf>

erfassung, der Entwicklung angemessener Indikatoren und der Bezifferung der betroffenen Personen (1.2.2) zusammen. Zudem gilt es, die zu einem Bindungsverlust führenden Faktoren aber auch die Auswege der betroffenen Personen aus der Obdachlosigkeit zu analysieren (1.2.3).

1.2.1 Abwesenheit der Obdachlosen in der Statistik

Die EU-SILC Erhebung sammelt auf harmonisierte Weise in allen EU-Mitgliedsstaaten identische Daten. Dies ermöglicht es, bei der Einschätzung des sozialen Ausschlusses und der Armut auf vergleichbare Quer- und Längsdaten zurückzugreifen und die Effizienz der Maßnahmen zur Bekämpfung der Armut auszuwerten. Ein großes Problem tritt bei der Verwendung der EU-SILC Erhebung zwecks Bemessung der Armut auf: gewisse Kategorien sind unterrepräsentiert oder treten in den auf den Bevölkerungsregistern basierenden, befragten Stichprobengruppen nicht auf. Personen, die sich illegal im Land aufhalten, in einem kollektiven Haushalt leben (Altersheim, Krankenhaus,...) oder ohne Obdach sind, sind nicht Teil der Stichprobe und werden demnach auch nicht befragt. Aber genau in diesen Personenkategorien befinden sich viele Menschen, die in Armut leben. Das derzeit laufende SILC-CUT⁴ Projekt verfolgt hauptsächlich das Ziel, die EU-SILC Umfrage zu ergänzen und somit die Sammlung von Informationen über Personenkategorien zu ermöglichen, die in dieser Umfrage noch nicht berücksichtigt wurden.

1.2.2 Quantitative Kenntnisse

Mehrere Initiativen sind zur Erfassung quantitativer Daten lanciert worden. Unter anderem:

- „Der erste Versuch, in der Region Brüssel-Hauptstadt die Anzahl obdachloser Menschen zu beziffern“, unternommen von Strada am 19. November 2008. Es handelte sich hierbei um den Versuch, die im Freien und in Notschlafstellen übernachtenden Personen zu einem bestimmten Zeitpunkt „T“ zu beziffern, um die somit erhaltenen Resultate mit den Informationen über die zum selben Zeitpunkt in den Obdachlosenaufnahmeheimen und den Notunterkünften verweilenden Personen zusammenzulegen. Dieses Projekt hat eine Momentaufnahme der Situation zu einem bestimmten Zeitpunkt ermöglicht, weshalb das Ergebnis relativiert werden sollte. Dennoch waren die Ergebnisse durchaus aufschlussreich: in dieser Nacht wurden 1.771 Menschen ohne Obdach gezählt.
- Das Zentrum Ariane weiß, wie viele Plätze es in den Aufnahmeheimen der Brüsseler Region gibt und macht tägliche Aufstellungen.
- In Flandern verwenden die CAW (*Centrum voor Algemeen Welzijnswerk*: Zentrum für allgemeine Sozialhilfe, Anm. d. Übers.) für die Informationssammlung und –kompilierung das EDV-System Tellus. Diese Software kann für spezifische Arbeitsbereiche, wie etwa „Obdachlosigkeit“, Berichte erstellen. Nach wissenschaftlichen Standpunkten erlaubt diese Datenbank quantitative Untersuchungen in fast allen Bereichen der Sozialarbeit. Tellus ermöglicht hingegen nicht die Erfassung von Informationen über Personen, die im Freien schlafen oder in den Notunterkünften verweilen.
- Des weiteren hat das Sozialministerium eine Untersuchung im LUCAS Zentrum in Auftrag gegeben, um auf regionaler Ebene ein Monitoring-System einrichten zu können. Dieses sollte einen exakten Überblick über das in Flandern bestehende Unterkunftsangebot und die Nachfrage geben. Es wird ebenfalls ein Auswertungsinstrument vorgeschlagen, das einen Abgleich zwischen Angebot und Nachfrage erlaubt.
- In der Wallonischen Region zentralisieren die „sozialen Vermittlungsstellen“ (frz. *Relais sociaux*, Anm. d. Übers.) Informationen nicht nur bezüglich der Unterbringung in Einrichtungen sondern

⁴ Dieses vom Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung in Auftrag gegebene Forschungsprojekt wird vom OPD Wissenschaftspolitik im Rahmen dessen Forschungsprogramms AGORA finanziert und unterstützt. Es wird vom Institut Supérieur du Travail (HIVA) durchgeführt. Die Ergebnisse dürften Ende 2010 vorliegen.

auch über die Gesamtheit der sozialen Dienstleistungen für die in prekärsten Umständen lebenden Personen, darunter auch die Obdachlosen (Street work, Hilfe im Gesundheitsbereich, Eingliederungshilfe,...). Derzeit arbeitet man auf Anfrage des Ministers der sozialen Maßnahmen an dem Vorhaben, diese über die sozialen Vermittlungsstellen gesammelten Informationen mit Hilfe des IWEPS (*Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique*, Wallonisches Institut für die Bewertung, Zukunftsforschung und Statistik, Anm. d. Übers.) zu harmonisieren. Ziel ist der Aufbau eines Datenrasters und gemeinsamer Indikatoren, auf die sich die verschiedenen sozialen Vermittlungsstellen beziehen können (unter Wahrung der Möglichkeit, die den jeweiligen lokalen Gegebenheiten und Problemen entsprechenden spezifischen Daten weiterhin erfassen zu können). Es gibt bis dato ein Inventar aller in den Vermittlungsstellen verfügbaren Datenkategorien. Für das IWEPS besteht der nächste Arbeitsschritt darin, ausgehend von dieser Basis gemeinsame Datenkategorien vorzuschlagen. In einem dritten Schritt werden gegebenenfalls neue gemeinsame Indikatoren vorgeschlagen, die jedoch nach wie vor den lokal spezifischen Situationen Rechnung tragen werden.

Auf europäischer Ebene wird der Nachdruck ebenfalls auf die wichtige Aufgabe der Erfassung quantitativer Daten gelegt. Das Projekt MPHASIS (*Mutual Progress on Homelessness Through Advancing and Strengthening Information Systems*, etwa Gemeinsamer Fortschritt im Obdachlosenbereich dank Ausbau und Stärkung der Informationssysteme, Anm. d. Übers.) entspricht diesem Anliegen, das – wie der Name sagt – die Informationsgrundlagen im Bereich Obdachlosigkeit auf regionaler, nationaler und europäischer Ebene verbessern will. In Belgien ist HIVA der nationale Partner dieses Projekts. Der belgische Standpunkt in diesem Rahmen *„weist darauf hin, dass es möglich ist, ein gemeinsames System der Mindestregistrierung für wohnungslose Personen in Belgien einzurichten. (...) In den flämischen Zentren für allgemeine Sozialhilfe ist die Nutzung des Tellus-Systems weit verbreitet. Es ist allerdings vielleicht erforderlich, die drei Regionen und auch die privaten wie öffentlichen Aufnahmezentren zu einer engeren Zusammenarbeit zu bewegen. Obgleich diese Harmonisierung auf den ersten Blick den Eindruck von bürokratischem Luxus vermitteln könnte, handelt es sich in der Praxis um einen Schritt hin zum besseren Verständnis der Obdachlosenproblematik und zu effizienterer Hilfeleistung“*⁵.

Im Juli 2008 hat die Europäische Union eine Verordnung verabschiedet, welche zu einer Volks- und Wohnungszählung im Jahr 2011 verpflichtet⁶. Die Verordnung sieht die Sammlung von Informationen über die „Wohnungssituationen“ vor und sollte demnach ebenfalls, laut den Empfehlungen der UNECE⁷, Personen erfassen, die in nicht konventionellen Unterkünften, in kollektiven Unterkünften und Personen, die keinen gewöhnlichen Wohnsitz haben. Belgien scheint sich für eine Mikrozählung der offiziellen (im Nationalregister erfassten) Bevölkerung auf Basis von Verwaltungsdatenquellen zu entscheiden (d.h. man sieht von einer traditionellen, auf Umfragen basierenden Volkszählung ab). Hält Belgien an dieser Option fest, werden die so erhaltenen Daten keine Information über obdachlose Personen liefern. Die Idee, die Bezugsadresse als Zählungsbasis zu verwenden, ist bereits in Erwägung gezogen worden, doch angesichts der Probleme, die mit der Bewilligung einer solchen zusammenhängen (siehe Punkt 4.7.1) scheint diese Möglichkeit auch keine Lösung bei dem Versuch darzustellen, ein korrektes Bild der Lage zu schaffen.

5 Nicaise, Ides, Ann Morissens und Sebastiano Cincinnato (2009). Erfassung, Untersuchung und Zählung der Obdachlosen in Belgien, Löwen, KUL, S. 7.

6 Verordnung (EG) 763/2008 des Europäischen Parlaments und des Rats vom 9. Juli 2008 über Volks- und Wohnungszählungen. *Amtsblatt der Europäischen Union*, 13.08.2008

7 Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (2006). Empfehlungen der Konferenz der europäischen Statistiker bezüglich der Volks- und Wohnungszählungen 2010.

1.2.3 Qualitative Kenntnisse

Abgesehen vom quantitativen Aspekt kommt auch dem qualitativen Aspekt der Informationssammlung Bedeutung zu. Will man eine effiziente Präventionspolitik umsetzen, ist es in der Tat wichtig, in der Lage zu sein, die zu einem Bindungsbruch führenden Faktoren und die nachhaltig aus der Obdachlosigkeit führenden Faktoren identifizieren zu können. Es gibt zahlreiche und sehr unterschiedliche Profile, vor allem vor dem Hintergrund des sehr breit gefassten Verständnisses des Begriffs „obdachlos“, von dem wir bei dieser Konzertierung ausgegangen sind.

Welchen Werdegang erfahren Menschen, wenn sie ohne Obdach sind? Wie verlassen sie die Straße oder das Heim, in dem sie verweilen? Was bewegt sie, in ein Leben auf der Straße zurückzukehren? Es sind bereits eine Reihe sich auf Erfahrungsberichte stützender Werke veröffentlicht worden⁸. Auf der Grundlage von Erfahrungsberichten arbeiten, ermöglicht eine konkreteren Ansatz an die zahlreichen Facetten eines Phänomens, das oft auf einen sehr umstrittenen Begriff reduziert wird, mit dem die Konzertierungsteilnehmer sich nur sehr schwer identifizieren können: Obdachlosigkeit. Hinter diesem Begriff verbergen sich äußerst verschiedene Lebenssituationen und sehr unterschiedliche Menschen. Ein Ansatz, der von der konkreten Lebenserfahrung der Menschen ausgeht, kann den qualitativen Kenntnisstand auf sehr aufschlussreiche Art und Weise verbessern. Die vielversprechendsten Analysen sind jene, denen es gelingt, einerseits die qualitativen und die quantitativen Daten zusammenzufügen, aber andererseits auch, diese individuellen Informationen in einen „Makrokontext“ einzugliedern.

Solche qualitative Untersuchungen sind vorgenommen worden. So zum Beispiel:

- Eine Studie über die Hindernisse bei Aufnahme und Unterbringung⁹, durchgeführt durch alle sozialen Vermittlungsstellen Walloniens auf Anfrage des Ministers der sozialen Maßnahmen. Diese Untersuchung, die von der Agentur *Alter* methodologisch mitgestaltet wird, liefert eine Reihe von wichtigen, qualitativen Informationen, deren Artikulierung mit bereits vorliegenden, quantitativen Daten interessant wäre. Derzeit wird an der Fortsetzung dieser Studie gearbeitet.
- Eine Forschungsarbeit über Dringlichkeitshilfe, verwirklicht von der VoE *Regionale Welzijnsraad Veurne-Diksmuide* auf Anfrage von zehn ÖSHZ-Stellen¹⁰. Die qualitativen Daten basieren auf einer Befragung der zehn ÖSHZ und einer Reihe sozialer Akteure. Der Untersuchungsrahmen wurde sowohl auf die Hilfsdienste als auch auf die Nutznießer dieser Dienstleistungen ausgerichtet.

Schließlich wäre ein weiterer interessanter Ansatz an die Informationssammlung die Auswertung der in der Praxis durchgeführten Aktionen, auch wenn dieser schwer zu verwirklichen ist. Es fehlt in der Tat an Informationen über die Auswirkungen und die Ergebnisse der unterschiedlichen Projekte, die von den Vereinigungen und Institutionen ins Leben gerufen worden sind, um obdachlosen Menschen zu helfen.

Die Konzertierungsteilnehmer erinnern in diesem Zusammenhang generell an die mit der Erfassung von Informationen zusammengehenden Risiken der Verletzung der Privatsphäre und der sozialen Kontrolle. Die Umsetzung solcher Projekte sollte immer unter Wahrung der Rechte der betroffenen Personen geschehen.

⁸ Siehe: Van Regenmortel, Tine et al. (2006). *Zonder (t)huis. Sociale biografieën van thuislozen getoetst aan de institutionele en maatschappelijke realiteit*, Lowen, KUL; Godinot Xavier (2008). *Eradiquer la misère. Démocratie, mondialisation et droits de l'homme*. Paris, PUF, S. 141-190.

⁹ Die Studie ist auf der Website des *Laboratoire des innovations sociales* verfügbar: <http://www.labiso.be>

¹⁰ Regionale Welzijnsraad Veurne-Diksmuide vzw (Oktober-November 2009). *Crisisinterventie. Beknopt onderzoek regio Veurne-Diksmuide, In opdracht van de 10 ODMW's uit de regio Veurne-Diksmuide*. http://iwm.index.be/uploads/E5C25_091112_rapport_crisisinterventie_voorl_.pdf

1.3. Wahrnehmung von Obdachlosen in der Öffentlichkeit

In Armut und Obdachlosigkeit lebende Menschen bringen stets ihr Empfinden zum Ausdruck, behandelt zu werden als wären sie „weniger als nichts“, „wie Hunde“ und äußern den Wunsch, in ihrer Menschenwürde geachtet zu werden – ein Bedürfnis, das oftmals verkannt wird.

Entspricht diese Wahrnehmung der Realität? Die Antwort auf diese Frage muss differenziert werden; der Blick auf obdachlose Menschen ist nicht statisch. Ein von Konzertierungsteilnehmern zitiertes Beispiel belegt diese Dynamik.

Es handelt sich hierbei um eine Initiative von Obdachlosen, die sich 1 km außerhalb von Charleroi auf einer Abraumhalde niedergelassen haben. Wie haben die „Nachbarn“ darauf reagiert? *„Manchmal hörten wir abwertende Benennungen wie zum Beispiel „Hey, ihr dreckigen Obdachlosen“! Antwort: „Ihr beschimpft mich, ich werde mich bei euren Eltern beschweren und euch verklagen.“ Nach einem Gespräch stellt sich heraus, dass die Kinder lediglich die Ausdrücke der Eltern nachahmen. Daraufhin wird der Vorschlag gemacht, sich mit den Bewohnern der Halde zu treffen. Eine halbe Stunde später sind sie da, um sich über die tatsächliche Situation zu informieren und Fragen zu stellen. Gemeinsam mit einem der Kumpel frage ich sie: Wer von uns beiden ist der Obdachlose? Da ich einen Bart trage, lange Haare habe und eine Lederkappe trage, zeigen sie auf mich. Daraufhin sagt mein Kumpel: Nein, ich bin das!“ Die Kinder reißen die Augen weit auf und sagen: „Aber der ist ja ganz sauber!“ Zwei Tage später kommen sie mit ihren Eltern wieder, aber nicht um uns zu beschimpfen, sondern zum reden! Sie sagen: „Die Kinder haben von Ihnen erzählt und wir wollten einmal schauen kommen. Mehrere Personen haben sich für ihre ursprünglich negative Einstellung entschuldigt. Sie haben sich vor Ort umgeschaut und haben sich mit den Leuten von hier unterhalten. Sie haben ihre Vorurteile gründlich überdacht!...“¹¹*

Beim Lesen dieses Erfahrungsberichts entdeckt man zwei Faktoren, die eine bessere Wahrnehmung der Obdachlosen begünstigen: das Knüpfen persönlicher Kontakte und die Aufgabe der praxisnahen Akteure. Je weniger ein Mensch Kontakte zu wohnungslosen Menschen unterhält, umso eher ist seine Meinung negativ. Wenn es im Gegenteil zu einem Austausch kommt, ist die Wahrnehmung positiver¹². Dieses Beispiel hebt darüber hinaus auch einen Aspekt hervor, den die Konzertierungsteilnehmer thematisierten, nämlich die aktive Rolle, die den mit obdachlosen Menschen arbeitenden Akteuren in der Praxis beim Prägen eines positiveren Images zufallen könnte.

Verschiedene Elemente beeinflussen die Meinung, die in der Öffentlichkeit über obdachlose Menschen vorherrscht, darunter die Ursachen, die zu dieser Situation geführt haben könnten¹³. Menschen, die Obdachlosigkeit mit externen Ursachen verbinden, haben davon ein positiveres Bild. In Belgien geht die Bevölkerung allgemein davon aus, dass Obdachlose eher Opfer sind, die infolge äußerer Umstände in Not geraten sind, und nicht so sehr gefährliche Menschen, die einzig und allein die Verantwortung für ihr Schicksal tragen. Die Mehrheit ist übrigens der Meinung, dass die Hilfe, die der Staat wohnungslosen Menschen bietet, verbessert werden sollte. In der Praxis jedoch stellen die Vereinigungen eine gewisse Furcht und hartnäckige Vorurteile fest. Hier gilt nach wie vor die vorherrschende Meinung NIMBY¹⁴.

¹¹ Erfahrungsbericht von Denis Uvier, Solidarités Nouvelles, vorgetragen von Gérald Hanotiaux (September/Oktober 2007). „Un accueillant terroir vert au Pays Noir“, Ensemble! Pour la solidarité, contre l'exclusion, CSCE, Nr. 59, S. 36.

¹² Galand, Benoit et al. (September 2004). „Vorstellungen und Verhaltensweisen gegenüber obdachloser Menschen in Belgien“, Les Cahiers du Cerisis, Nr. 21, S. 18.

¹³ Siehe auch Galand, Benoit et al. *Op. Cit.*

¹⁴ Engl. not in my backyard = nicht vor meiner Tür.

Für die Konzertierungsnehmer spielen die lokalen Akteure eine wichtige Rolle, wenn es darum geht, etwas an der Wahrnehmung der Situation von Obdachlosen zu ändern. Aber das Image der Armut hängt auch eng mit der Rolle der Medien bzw. der Journalisten¹⁵ zusammen, obgleich die Frage offen bleibt, ob die Medien das widerspiegeln, was die Leute sagen, oder die Leute wiedergeben, was die Medien berichten¹⁶. Wenn zu Beginn des Winters und bei Einbruch der großen Kälte obdachlose Menschen auch in den Medien sehr stark präsent sind, wird die restliche Zeit über doch sehr wenig über sie berichtet. Im Allgemeinen muss man sich die Frage stellen, welches Image in Armut lebende Menschen in den Medien haben: „Wir verstehen nicht, warum die Medien uns anders behandeln. Sie fragen ja auch nicht einen Minister, einen Unternehmensleiter oder einen Künstler, ob sie dessen Küche oder das Kinderzimmer filmen dürfen? Warum können Sie nicht einfach nur zuhören, was wir ihnen zu sagen haben? Sie ziehen es vor, das Hässliche zu zeigen“¹⁷.

Der Aspekt der Darstellungsweisen von ohne Obdach lebenden Menschen ist von zentraler Bedeutung. Sie liefern teilweise die Basis für die Lösungsansätze, welche die öffentliche Hand bereit ist zu entwickeln. Eine verbesserte Darstellungsweise, eine Verankerung dieser in der Lebenserfahrung der Menschen ermöglicht adäquatere Initiativen und weniger Vorurteile. Sie beeinflussen ebenfalls die Verhaltensweisen von Personen ohne Obdach, unter anderem die Nichtbeanspruchung von Hilfeleistungen aus Angst vor der Stigmatisierung.

2. Drei Markierungspunkte eines kohärenten und ehrgeizigen Ansatzes

Der Umstand, obdachlos zu sein, berührt zahlreiche Bereiche des Lebens: Unterkunft, Gesundheit, Beschäftigung, Familie... Mit anderen Worten, Obdachlosigkeit ist eine Verletzung mehrerer Grundrechte: das Recht auf den Schutz des Familienlebens, auf Gesundheitsschutz, auf den Schutz der Privatsphäre, das Recht auf eine angemessene Unterkunft, auf einen Arbeitsplatz... Deshalb ist ein kohärenter, multidimensionaler und der Komplexität der Dinge Rechnung tragender Ansatz unbedingt erforderlich. Die Erforderlichkeit eines globalen Plans, der alle politischen Maßnahmen der öffentlichen Hand in Frage stellt, wird von allen einstimmig erkannt.

Ein weiterer Punkt, mit dem die Konzertierungsteilnehmer einverstanden sind, ist folgender: niemand beschließt freiwillig, auf der Straße zu leben, selbst wenn verschiedene Personen ohne Obdach das Gegenteil behaupten und die angebotenen Unterkunftslösungen ablehnen. Wenn sie behaupten, auf der Straße bleiben zu wollen, bedeutet dies vor allem, dass sie nicht mehr an die Gesellschaft glauben, dass sie zu dem Zeitpunkt, wo sie noch um Hilfe baten, keine angemessene Unterstützung erfahren haben.

Es ist nicht möglich, über die Situation von obdachlosen Menschen zu reden, ohne über die Armut zu reden. Ohne Obdach zu sein ist ein Symptom. Und nicht gegen dieses Symptom muss man ankämpfen, sondern gegen die vorgelagerten Ursachen. Die Verbindung zwischen Obdachlosigkeit

¹⁵ Siehe diesbezüglich auch die von Mieke Van de Velde unternommene Untersuchung (Promotor: Jan Vranken; Co-Promotor Luc Pauwels) (Dezember 2007). Armoede in de Belgische pers (1980-2003): de representatie van de arme binnen een individueel of een maatschappelijk schuldmodel?

¹⁶ Arbeitsnota des Diensts zur Bekämpfung von Armut (September 2006). Die Darstellung der Armut in den Medien.

¹⁷ ATD Vierte Welt in Belgien (Januar-Februar 2010), „Bester Journalist“, VierdeWereldblad, Nr. 166, S. 7

und Armut wird nicht in Abrede gestellt, aber manche fordern eine spezifischere, auf Obdachlose abgestellte Strategie, die sich in den Rahmen einer Armutsbekämpfungsstrategie einfügt, da sie eine zu breite Streuung der Bemühungen befürchten.

Die Teilnehmer der Konzertierungsgruppe möchten aber nicht nur die Mechanismen, die Armut und Obdachlosigkeit hervorbringen, anprangern; sie möchten auch handeln. Ungeachtet der unternommenen Bemühungen und ohne die Arbeit der Personen, die Obdachlosen Dienstleistungen anbieten, schmälern zu wollen, drängt sich die Feststellung auf, dass die aktuelle Politik, die hauptsächlich auf zeitweilige Hilfe, Unterbringung und nicht auf nachhaltige Lösungen ausgerichtet ist, versagt hat. Dieser Bericht formuliert Empfehlungen, die einfließen sollten in einen globalen, kohärenten und ehrgeizigen Plan zur Bekämpfung der Armut, der Zukunftsperspektiven schaffen will. Ein solcher Plan sollte sich auf die erlebten Erfahrungswerte von Menschen ohne Obdach stützen.

Im Vorfeld haben die Konzertierungsteilnehmer drei „Markierungen“¹⁸, d.h. drei Anhaltspunkte identifiziert, die man nicht aus den Augen verlieren darf, will man nicht Gefahr laufen, sich zu stark vom Ziel zu entfernen; vermeiden, dass Menschen ihr Obdach verlieren und einen langfristigen Ausstieg aus der Obdachlosigkeit ermöglichen. Sie bitten die politischen Verantwortlichen und jene, die die verabschiedeten Maßnahmen umsetzen, ständig zu prüfen, ob die in die Wege geleiteten Initiativen den Zugang auf die Grundrechte verbessern (2.1), ob sie den erlebten Tatsachen und den Wünschen der Obdachlosen entsprechen (2.2) und ob sie auch die Ärmsten unter den Armen erreichen (2.3).

2.1. Zugang zu den Grundrechten

Es ist wichtig von den Rechten und den Mechanismen, die einen Zugriff darauf erlauben, zu reden und diesbezüglich zu handeln. Menschen ohne Obdach sind vollwertige Bürger. Die sie betreffenden Politiken müssen im Zivilrecht verankert sein. Jede auch noch so spezifische Maßnahme muss das Bürgerrecht dieser Personen respektieren und ihren Zugang zu den Rechten, die sich davon ableiten lassen, gewähren: Unterkunft, Gesundheitsvorsorge, Arbeit, Privatsphäre,... Dies zieht eine permanente Achtung der Anwendung der Gesetze nach sich (2.1.1) sowie eine Überwachung der negativen Auswirkungen gewisser gesetzlicher Bestimmungen (2.1.2.).

2.1.1 Garantie der in der Gesetzgebung verankerten Rechte

In Armut lebende Menschen und jene unter ihnen, die ohne Obdach sind, fordern nicht immer nur neue Rechte, sondern lediglich die Anwendung der geltenden Gesetze¹⁹. Beispiele gesetzlicher Bestimmungen, deren Zielsetzung darin besteht, die Einhaltung der Grundrechte durchzusetzen, die jedoch in Wahrheit gar nicht oder nur teilweise respektiert werden, gibt es zuhauf: die jüngste Änderung auf dem Gebiet der Mietgarantie, die Maßnahmen hinsichtlich der Beschlagnahmung von Gebäuden, die für Mieter im Falle einer Räumung vorgesehenen Schutzbestimmungen, die Regeln hinsichtlich der Wohnsitzmeldung und der Bezugsadresse,...

¹⁸ Definition des Begriffs „balises“ (Markierungen) auf Französisch.

¹⁹ Das erste Kapitel von: Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung (2009). Armut bekämpfen (Bericht 2008-2009, Teil 1), Brüssel, Zentrum für Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung, ist dem Thema „Seine Rechte geltend machen: ein langer und steiniger Weg“, gewidmet.
<http://www.armutbekaempfung.be>

Es geht im Wesentlichen darum, in der Arbeitspraxis der Akteure die Hindernisse für eine effektive Ausübung der Rechte oder auch diskriminierende und ausschließende Verhaltensweisen abzuschaffen. „Wenn die geltenden Gesetze korrekt angewandt würden, wäre ein Großteil der Probleme gelöst. In Armut lebende Personen haben weder die Kraft noch die Mittel, eine Anwendung des Gesetzes durchzusetzen. Seine Rechte geltend zu machen fordert ein enormes Ausmaß an Energie,“ hieß es während der Konzertierung viele Male. „Die Obdachlosen im Stich lassen ist vom Gesetz her betrachtet unmöglich“ hieß es bereits im Allgemeinen Armutsbericht ²⁰.

Die Konzertierungsteilnehmer fordern mehr Entschlossenheit von Seiten der Aufsichtsbehörden gegenüber jenen Behörden, welche die Gesetze, für die sie die Zuständigkeit haben, nicht korrekt anwenden. Sie kritisieren die zunehmende Abhängigkeit gewisser Rechte von Bedingungen, und dies völlig losgelöst von einem gesetzlichen Rahmen: z.B. ÖSHZ-Stellen, die eine Eintragung als Bezugsadresse nur dann akzeptieren, wenn der Nutznießer über ein Ersatzeinkommen verfügt. „Warum sonst sollte er sie(die Adresse) benötigen?“

Die Nichtanwendung gewisser Gesetze hängt aber auch mit einer Unkenntnis dieser zusammen, sowohl bei den Obdachlosen als auch bei den Sozialarbeitern. Die Gesetzgebung wird immer komplexer. Die Teilnehmer an der Konzertierungsrunde legen Nachdruck auf die Notwendigkeit proaktiver Maßnahmen für jene Personen, die potenziell anspruchsberechtigt sind. Sie fordern unter anderem eine stärkere Unterstützung der juristischen Unterstützungspunkte. Eine automatische Gewährung eines Rechts, die auf Seiten der potenziellen Anspruchsberechtigten keinerlei eigene Schritte voraussetzt, ist die vollkommenste Form der Proaktivität.

Auch die Vermittler sind als Akteure zitiert worden, die womöglich einen Beitrag zur korrekten Anwendung eines Gesetzes leisten können, da für die ärmsten der in Armut lebenden Menschen der Zugang zur Justiz nach wie vor sehr schwierig ist. Schließlich wurde auch die mögliche Rechtswirksamkeit thematisiert, als Verweis auf die in Frankreich existierende Initiative des „einklagbaren Rechts auf Wohnung“²¹.

Die Kontrollmechanismen der internationalen Texte²², in welchen Grundrechte verankert werden, können ebenfalls zu einer besseren Anwendung der Gesetze führen, vorausgesetzt der Staat hat diese ratifiziert. Wir erinnern diesbezüglich daran, dass Belgien im Rahmen der Revision der europäischen Sozialcharta zwar eine Vorreiterrolle gespielt hat, deren Artikel 31, der Wohnungsfragen und Obdachlosigkeit betrifft, bis dato aber noch nicht angenommen hat²³.

2.1.2 Reaktion auf negative Auswirkungen bestimmter gesetzlicher Bestimmungen

Die Einhaltung der geltenden Gesetze würde die Situation von Menschen ohne Obdach wesentlich verbessern. Aber es gibt auch Gesetzestexte, die Hindernisse beim Zugang zu den Grundrechten darstellen und die einer Änderung bedürfen.

²⁰ ATD Quart Monde Belgien, Städte- und Gemeindeverband Belgiens, Abteilung ÖSHZ, König-Baudouin- Stiftung (1994). *Op.cit.*, S. 217.

²¹ Siehe Punkt 3.3.3.

²² Siehe Beispiele der Umsetzung von Kontrollmechanismen in: Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung (2008), Pauvreté, Dignité, Droits de l'homme, Brüssel, Zentrum für Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung. http://www.luttepauvrete.be/publications/10ansaccord/10ansaccord_rapport_FR.pdf.

Ein Artikel in dieser Publikation beschreibt den rechtlichen Kontrollmechanismus der europäischen Menschenrechtskonvention; in zwei weiteren Artikeln wird das kollektive Beschwerdeverfahren hinsichtlich in der Sozialcharta verankerte Rechte erläutert.

²³ Artikel 31 der überarbeiteten Europäischen Sozialcharta: „Um die wirksame Ausübung des Rechts auf Wohnung zu gewährleisten, verpflichten sich die Vertragsparteien, Maßnahmen zu ergreifen, die darauf ausgerichtet sind:

1. den Zugang zu Wohnraum mit ausreichendem Standard zu fördern;
2. der Obdachlosigkeit vorzubeugen und sie mit dem Ziel der stufenweisen Beseitigung abzubauen;
3. die Wohnkosten für Personen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, so zu gestalten, dass sie tragbar sind.“

Als Erklärung für diese zweite Facette des Kriteriums „Zugang zu den Grundrechten“ geben wir ein Beispiel, das seit Jahren immer wieder angeführt wird: die „Unterstrafestellung“ des Zusammenwohnens aufgrund der Anwendung des für zahlreiche Zuwendungen des Sozialschutzes vorgesehenen Satzes für Zusammenwohnende.

Die heute geltenden gesetzlichen Bestimmungen sind sehr strikt: Man wird als Zusammenwohner eingestuft, wenn man unter einem Dach lebt und sich die Haushaltsangelegenheiten teilt. Die Rechtsprechung geht davon aus, dass man von einer Teilung der Haushaltsfragen spricht, wenn man aus Gründen der Kostenersparnis zusammenlegt, was ja häufig auch der Fall ist. Die heutige Regelung behindert Initiativen im Bereich der Wohngemeinschaften, obgleich es sich hierbei um Reaktionen auf den Mangel an Wohnungen für Mieter mit geringem Einkommen handelt.

2.2. Mitspracherecht und Beteiligung von Obdachlosen

Die Konzertierungsteilnehmer unterstreichen die Wichtigkeit einer Beteiligung obdachloser Menschen. Sie ist in ihren Augen eng verknüpft mit der Frage des Zugangs zu den Grundrechten und deren Einhaltung. Akzeptieren, dass sie nicht voll und ganz am Gesellschaftsleben teilnehmen, entspricht einer Verleugnung ihres Bürgerrechts.

Dieser Punkt hat im Rahmen der Konzertierung zu zahlreichen Debatten geführt, was für die Vielseitigkeit der Formen, die eine solche Beteiligung annehmen kann, und ihrer Ebenen vielsagend ist. Die Teilnehmer sind der Meinung, dass dieser Bericht nicht nur die einstimmigen Meinungen wiedergeben, sondern auch Divergenzen aufweisen soll. Die Erfahrung hat übrigens gezeigt, dass Maßnahmen, die sich auf einen falschen Konsens stützen, keinen Erfolg haben.

Innerhalb der Verbände, in denen in Armut lebende Menschen zusammenkommen, wird der Möglichkeit, sich frei zu äußern, besondere Bedeutung beigemessen. Ihre Berichte über ihre schweren Erlebnisse rufen in ihnen ein Gefühl verletzter Würde hervor und verursachen oft Angst, sich auszudrücken. Die Verbände versuchen dem mittels langfristiger Betreuung entgegenzuwirken. Noch wichtiger jedoch ist folgendes: Sie begnügen sich nicht damit, sich die Erlebnisberichte eines jeden Einzelnen, der oft mit seinem Kampf ums Überleben befasst ist, nur zur Kenntnis zu nehmen. *„Der Dialog schafft die Möglichkeit, mit den Anderen eine konstruktive Bindung zu schaffen. Dies ist eine bürgerrechtliche Handlung. Dies kann schon ein erster befreiender Schritt sein.“*²⁴ Aber der Dialog ist kein Selbstzweck. Dieser kollektive Prozess erlaubt eine gemeinsame Suche nach den strukturellen Ursachen für die Armut und einen Aufruf an die politischen Verantwortlichen. Mit anderen Worten: Der Dialog und die Beteiligung wollen eine Veränderung im sozialen Bereich herbeiführen, das was die Verbände die „transformierende Partizipation“ nennen.

Manche Konzertierungsteilnehmer betrachten die Möglichkeit, dass man auf der Basis von partizipativen Projekten, die durch institutionelle oder auf Vereinigungsebene organisierte Sozialdienste in die Wege geleitet werden, eine solche Beteiligung bewerkstelligen könnte, eher skeptisch. Sie sind der Meinung, dass die Zielsetzung dieser Dienste darin besteht, die Personen in das bestehende System zu integrieren, also eher eine „integrierende Partizipation“. Wenn die Personen von dem Dienst, der diese Beteiligung organisiert, abhängig sind (z. B. die Empfänger eines Eingliederungseinkommens, die an einer Benutzergruppe des ÖSHZ teilnehmen), können sie sich nie völlig zwanglos äußern, egal wie qualitativ die Sozialarbeit ist. Darüber hinaus gibt es oftmals auch eine informale und unbewusste Form der Abhängigkeit.

²⁴ Partnerverbände des Allgemeinen Berichts über die Armut (2008). „Die Partnerschaft mit den Ärmsten darf nicht überstürzt erfolgen“, in Dienst zur Bekämpfung der Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung (2008). *Op. Cit.*, S. 168.

Andere sind der Auffassung, dass Beteiligung auch ausgehend von in Verbindung mit einem Projekt entstehender Zusammenarbeit aufgebaut werden kann und nicht nur weil die Möglichkeit einer kollektiven Meinungsäußerung gegeben ist. Sie zweifeln jedoch daran, dass der soziale Wandel ausgehend von den in den sozialen Diensten organisierten Benutzergruppen herbeigeführt wird. Sie erklären dies damit, dass die Dienste in Armut lebenden Menschen mit dem Reflex der Hilfestellung begegnen, dass sie sich auf deren Probleme konzentrieren, ohne dabei den gesellschaftlichen Kontext zu berücksichtigen. „Sie verlangen von ihnen eine starke Beteiligung und überlassen ihnen dafür die vollständige Verantwortung. Es kann sein, dass sie dann erneut versagen, obschon sie an sich schon genug Probleme haben“.²⁵

Während der Diskussionen kam noch ein vierter Aspekt zur Sprache: Manche sehen einen klaren Unterschied zwischen Partizipation, die von in Armut lebenden Menschen selbst organisiert wird, und jener, die von den Sozialdiensten organisiert wird. Sie beteuern jedoch, dass dies die Bedeutung der beiden Vorgehensweisen in keiner Weise schmälert. Sie ergänzen einander und schließen sich nicht gegenseitig aus. Die Konzertierungsteilnehmer betonen ebenfalls, dass diverse Sozialdienste partizipative Initiativen auf die Beine gestellt haben, die von in Armut lebenden Menschen peu à peu übernommen worden sind und deren Ergebnisse zu einem wahrhaften sozialen Wandel auffordern. Sie bekräftigen ferner, dass nicht jede Beteiligung zwangsläufig auf sozialen Wandel abzielen muss. Auch eine Wiederherstellung ihres Bürgerrechts mittels Partizipation ist ein vollwertiges Ziel. Diese „bürgerliche Partizipation“ kann diverse Formen annehmen, von den vorher zitierten Benutzergruppen über eine individuelle Begleitung im Rahmen von sozio-professionellen Parcours bis hin zur individuellen oder kollektiven Beteiligung an soziokulturellen Projekten. Die sozialen Funktionen, die solche Beteiligungsformen für die Beteiligten erfüllen, sind ebenfalls zahlreich: Wiederaufbau der sozialen Bindungen, der Selbstachtung, des Gefühls, für die Gesellschaft von Nutzen zu sein... Die Konzertierungsteilnehmer betonen ebenfalls, dass es für gewisse Menschen schwierig ist, sich an einem kollektiven Prozess zu beteiligen. Es ist daher wichtig, zu erkennen, dass der Beteiligungsgrad einer Person abhängig von deren Wünschen und Fähigkeiten zu einem bestimmten Zeitpunkt ist und sehr unterschiedlich ausfallen kann. Dies bedeutet ferner, dass die Weigerung, an den vorgeschlagenen Maßnahmen teilzunehmen, auch als eine Form der Partizipation betrachtet werden muss.

Egal wie auch die Partizipation geartet ist, alle Teilnehmer sind sich dahingehend einig, dass partizipative Aktionen den ursprünglich definierten Zielstellungen nicht zuwiderlaufen dürfen. Um eine solche Instrumentalisierung zu vermeiden, sollte auf diverse Elemente geachtet werden²⁶:

- Freiwillige und bedingungslose Anwesenheit bei partizipativen Aktionen: der Trend hin zur vertraglichen Festlegung ist in zahlreichen sozialen Diensten festzustellen und kann dazu führen, dass arme Menschen die Beteiligung als eine Verpflichtung betrachten, selbst, wenn das nicht der Fall ist;
- Freie Meinungsäußerung: Menschen bestimmen selbst die Tagesordnung, sie dürfen sich anonym zu Wort melden,...
- Transparenz des Kontexts, der Zielvorgaben, der erwarteten Resultate, des Zeitplans...;
- Ständige Hinterfragung der Partizipationsmethoden: erlaubt die Methode eine Auswertung der wirtschaftlichen und sozialen Ursachen der Armut sowie der Trümpfe und Kompetenzen der in Armut lebenden Menschen?

²⁵ Leren Ondernemen (2010): Schriftelijke reactie bezorgd in het kader van de werkgroep over „participatie“, *nicht veröffentlichtes Dokument*.
²⁶ Es handelt sich hier um eine nicht erschöpfende Liste der Anhaltspunkte, die den im Rahmen der Konzertierung behandelten Aspekten Rechnung tragen. Weitere Elemente in: Observatoire de la santé et du social Bruxelles (Mai 2005). Evaluation de la participation des personnes vivant dans la pauvreté au rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté, Bruxelles, Commission communautaire commune: <http://www.observatbru.be/documents/graphics/dossiers/dossier-2005-evaluation-participation-au-rapport-pauvrete.pdf>

Gewisse Aktionen (oder das Fehlen von Aktionen) von Seiten der Behörden bremsen auch die Beteiligung. Dabei handelt es sich unter anderem um:

- das Fehlen der für die Umsetzung der Beteiligung erforderlichen Mittel;
- das Fehlen der Rücksichtnahme auf die den Verbänden erforderliche Zeit zur Einrichtung des Dialogs, wenn zum Beispiel eine Evaluierung beantragt wurde;
- die Organisationsbedingungen. Zum Beispiel: das Organisieren von Äußerungsmöglichkeiten innerhalb von Vereinigungen, in denen in Armut lebende Menschen sich wiedererkennen, wird durch die Regierung ausgewertet und ist an Subventionen gekoppelt. Dies kann nicht nur das Überleben der Vereinigung in Gefahr bringen, sondern ebenfalls ihre Kreativität und ihren Aktivismus behindern.

2.3. Ständige Wachsamkeit für die Ärmsten

Es sind zahlreiche Maßnahmen zwecks Verbesserung des Zugangs aller zu ihren Grundrechten ergriffen worden, doch nur selten erreichen diese die ärmsten der in Armut lebenden Menschen. Dies betrifft sowohl die Initiativen für die Gesamtheit der Bevölkerung oder für Bevölkerungsgruppen mit bescheidenem Einkommen (1) als auch jene, die sich a priori spezifisch an die Ärmsten wenden (2). Darüber hinaus können Maßnahmen, aus denen angeblich alle einen Vorteil ziehen, sich auch negativ auf die schwächsten Menschen auswirken (3). Die Konzertierungsteilnehmer machen die Feststellung, dass der Trend heutzutage immer eindeutiger in Richtung von Handlungen geht, die sich am Mittelstand orientieren, egal um welchen Bereich es sich handelt und ohne darauf zu achten, dass die sozial und wirtschaftlich am schwächsten aufgestellten Personengruppen berücksichtigt werden²⁷. Aus diesen Gründen sind sie der Meinung, dass sowohl bei der Verabschiedung als auch bei der Umsetzung politischer Beschlüsse und auch anlässlich der Auswertung ihrer Resultate die Achtsamkeit für die Ärmsten eine der Markierungen ist, die man nie aus den Augen verlieren darf.

Drei Beispiele aus dem Bereich Wohnungswesen belegen die Erforderlichkeit dieser Markierung:

- die Aufforderung Eigentum zu erwerben;
- der Zugang zum sozialen Wohnungsbau;
- die sich auf die Qualität des Wohnraums beziehende Gesetzgebung.

(1) Die politischen Verantwortlichen schaffen zahlreiche Anreize, Eigentum zu erwerben (steuerliche Vorteile, soziale Darlehen, Verkauf von Sozialwohnungen,...) und unterstützen die Käufer, die Eigentum erworben haben auch weiter (Renovierungsprämien, Prämien für Energiesparmaßnahmen, ...) Aber zahlreiche praxisnahe Akteure unterstreichen seit langer Zeit bereits, dass diese Maßnahmen vor allem dem Mittelstand zugute kommt und nicht den Personen mit den niedrigsten Einkünften.

(2) Ohne auf die einzelnen gesetzlichen Bestimmungen hinsichtlich des sozialen Wohnungsbaus in jeder Region eingehen zu wollen, sei an dieser Stelle gesagt, dass der allgemeine Trend, mit Ausnahme von Brüssel, dahin geht, Sozialwohnungen auch den höheren Einkommenskategorien zugänglich zu machen, was zwangsläufig zum Nachteil der schwächsten Einkommen gereicht, da das Angebot an Sozialwohnungen bedeutend geringer ist als die Nachfrage.

(3) Die Qualität des Wohnraums ist heutzutage reglementiert: der föderale Gesetzgeber hat Mindestnormen, die Regionalbehörden haben sehr viel detailliertere Bestimmungen erlassen (Wohnungsbaugesetz). Vor dem Hintergrund des Mangels an erschwinglichen Wohnungen und

²⁷ Siehe diesbezüglich insbesondere Hubeau, Bernard (2009). Op welk welzijnswerk hebben burgers recht? Naar het middelpunt van de marge, *liber amicorum Jan Vranken*, Löwen, S. 94-95.

in Ermangelung einer wirklichen Verpflichtung zur Beschaffung einer Ersatzwohnung, geht die Anwendung dieser Gesetze, die an sich ein lobenswertes Ziel verfolgen, einher mit der Gefahr, eine Katastrophe für diejenigen Haushalte zu verursachen, die eine Wohnung verlassen müssen, weil diese den Kriterien des Gesetzgebers nicht entspricht. Es könnte sein, dass sie dann auf der Straße sitzen. Manche werfen auch ein, dass beschränke man sich darauf, einzig und allein auf den Aspekt Qualität zu achten, würde die Höhe der Miete nur noch auf Basis des Sanierungsbedarfs rechtfertigt.

Es gehört nicht zu unserem Auftrag, hier die diversen Gründe zu analysieren, weswegen die Maßnahmen nicht die Allerärmsten erreichen oder weshalb die zu ihrem Schutz gedachten Maßnahmen letzten Endes vielmehr den höheren Einkommensklassen zugute kommen. Wir möchten hier lediglich das Plädoyer der Konzertierungsteilnehmer wiedergeben, damit die politischen Verantwortlichen sich auf permanente Weise mit den Mitteln versehen, die es ihnen ermöglichen, zu überprüfen, ob die ergriffenen Maßnahmen die Ärmsten der in Armut lebenden Menschen, also jene, die am wenigsten gerüstet sind, ihre Rechte geltend zu machen, tatsächlich erreichen oder ob gewisse Maßnahmen ihre Situation nicht noch verschlimmern. Diese ständige Wachsamkeit ist nicht selbstverständlich; sie kann nicht zur Umsetzung kommen, wenn es keinen entsprechenden und echten politischen Willen gibt. Aus der Praxis berichten die Akteure, dass sie durch eine quantitative Beurteilung ihrer Arbeit unter Druck geraten und sich deshalb eher für Personen einsetzen, mit denen sie rasch zu einem Ergebnis gelangen, wodurch sie sich von den in Armut lebenden Personen entfernen.

3. Die Präventionspolitik

3.1. Einkommen, Beschäftigung, sozialer Schutz

Haushalte, die über ein angemessenes und stabiles Einkommen verfügen, laufen sehr viel weniger Gefahr, in eine Spirale prekärer Lebensumstände zu geraten, die sie in Situationen extremer Armut hineinzieht. Die Höhe und die Beständigkeit des Einkommens werden größtenteils durch die Position bestimmt, die sie auf dem Arbeitsmarkt bekleiden, sowie durch den Status des sozialen Schutzes, den ihr Haushalt genießt. Für Empfänger eines Eingliederungseinkommens ist dies problematisch, denn die Beträge des Eingliederungseinkommens liegen unterhalb der Armutsrisikoschwelle²⁸. Dies gilt ferner für die Mindestbeträge der meisten Zuwendungen aus der sozialen Sicherheit. Für zahlreiche Leistungsberechtigte, die eine Beihilfe als Einkommensersatz oder ein Eingliederungseinkommen erhalten, liegt die Aussicht auf eine qualitative Beschäftigung weit entfernt von der Realität. Die Situation der Arbeitnehmer mit niedrigem Einkommen ist manchmal auf der Einkommenseite ein wenig besser²⁹, auch wenn sie oft einen prekären Arbeitsplatz haben oder eine Beschäftigung, die nur wenige Entwicklungsperspektiven bietet.

Folgende zusätzliche Faktoren tragen ebenfalls zur Zufälligkeit der Einkünfte und zur prekären Situation der Beihilfeempfänger bei:

- die zunehmende Bindung an Verträge kann zur Folge haben, dass es zu vermehrter Nichtanspruchnahme und zu aufeinanderfolgenden Sanktionen kommt, wenn die eingegangenen Verpflichtungen nicht eingehalten werden (dies betrifft seit Anwendung des Kooperationsabkom-

²⁸ Siehe Tabelle 150 auf der Seite http://www.luttepauvre.be/chiffres_minimum.htm

²⁹ Ibid.; die meisten Branchenmindestlöhne liegen übrigens über dem durchschnittlichen garantierten monatlichen Mindesteinkommen.

- mens bezüglich der aktiven Begleitung und Betreuung von Arbeitslosen aus dem Jahr 2004³⁰ sowohl das Eingliederungseinkommen als auch das Arbeitslosengeld);
- die finanziellen und nicht-materiellen Hindernisse, die direkt mit einer Beschäftigung verbunden sind: der Mangel an erschwinglichen Dienstleistungen (Kinderhort und öffentliche Verkehrsmittel zum Beispiel), das Einbüßen der Vorteile, die mit dem Status des Leistungsempfängers einhergehen (erhöhte Familienzulage,...); im Falle der Verschuldung, die Beschlagnahmung eines Teils des Lohns oder die Anhebung der beschlagnahmten Beträge;
 - die prekären Verträge behindern den Zugang zu Wohnraum: Schwierigkeiten beim Erhalt eines Hypothekendarlehens, Weigerung mancher Eigentümer, ihre Wohnung potenziellen Mietern zu überlassen, die ihre Einkünfte vom ÖSHZ beziehen, oder an Personen, die nur einen zeitlich befristeten Vertrag haben;
 - die Kategorisierung der Leistungsempfänger (in alleine oder zusammen Wohnende) stellt für die Möglichkeiten des solidarischen Wohnens ein Hindernis dar. Letztere sind aber nicht nur ein Teil einer Strategie, die finanzielles Überleben ermöglichen soll, sondern bieten sozial schwachen Personen und insbesondere obdachlosen Menschen die Möglichkeit, Kontakte zu knüpfen.

3.2. Gesundheit

Das „Gesundheitskapital“ von in Armut lebenden Menschen verkümmert frühzeitig: „ (...) die einzige typische „Krankheit“ derer, die ihr Leben in Armut leben, ist der „frühzeitige Verschleiß“. Dieser Verschleiß ist ein allgemeines Phänomen bei wenig oder nicht qualifizierten Arbeitern, die körperliche Arbeit verrichten. Bei in Armut lebenden Menschen tritt dieser Verschleiß äußerst früh ein und führt zu einer schwer zu erduldenen sozialen Ausgrenzung. Im Alter von 40-45 Jahren ist man schon alt!“³¹ Auch die Arzt-Inspektoren oder die Arbeitsmediziner machen diese Feststellung: Personen werden als arbeitsunfähig eingestuft, obgleich sie kein präzises oder spezifisches Gesundheitsproblem haben, die diese Arbeitsunfähigkeit rechtfertigen würde (der Verschleiß des menschlichen Organismus stellt keine offiziell anerkannte Krankheit dar). Die Mediziner sagen dazu: „Manchmal sind wir gezwungen, eine Invalidität zu verweigern, weil wir über keine konkreten Elemente verfügen, die sie rechtfertigen würden, obschon wir davon überzeugt sind und auch jeder Arbeitgeber davon überzeugt wäre, dass der Betroffene nicht mehr in der Lage ist, körperliche Arbeiten zu verrichten.“³² Untersuchungen und Zahlen³³ bestätigen diese Erfahrungen aus der Praxis: die Verlängerung der Lebenserwartung betrifft jedermann, doch die Schere verringert sich nicht und für die Ärmsten bedeutet ein längeres Leben eine Verlängerung ihres schlechten Gesundheitszustands.

Die Konsequenzen des frühzeitigen Verschleißes treten in allen Lebensbereichen auf: Arbeitsplatzverlust, Einbußen bei den Einkünften, weniger soziale Kontakte, familiäre Spannungen, weniger gesellschaftliches Leben, geschädigtes Selbstverständnis gekoppelt an ein Gefühl der Nutzlosigkeit, pessimistische Zukunftsvision, die Wahrnehmung des negativen Blicks der Gesellschaft. Wir stellen ebenfalls fest, dass eine verringerte Aktivität aufgrund von frühzeitigem Verschleiß oftmals auf Unverständnis stößt, obgleich immer mehr 55-Jährige bewusst ihre Arbeitszeit frühzeitig verringern und in den Vorruhestand treten.³⁴

Es gilt, noch mehr in die Gesundheitspolitik zu investieren, wenn wir vermeiden wollen, dass immer mehr Personen so stark geschwächt werden, dass sie eines Tages ohne Obdach sind. Diese Politik darf sich aber nicht auf Pflegeleistungen beschränken, auch wenn diese sehr wichtig sind, sondern

³⁰ Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung (2009). P.cit., S. 109-116.

³¹ ATD Vierte Welt Belgien, Städte- und Gemeindeverband Belgiens, Bereich ÖSHZ, König-Baudouin-Stiftung (1994). *Op. cit.*, S. 120.

³² Observatoire de la santé et du social (2008), *Pauvreté et vieillissement. Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté*, Bruxelles, S. 66.

³³ Siehe die Rubrik Fakten und Zahlen auf <http://www.luttepauvrete.be>

³⁴ Dieser Absatz wurde auf der Grundlage der Überlegungen einer auf Anfrage des Observatoriums Gesundheit und Soziales 2008 vom Dienst zur Bekämpfung von Armut ins Leben gerufenen Konzertierungsgruppe verfasst.

muss auch den Faktoren Rechnung tragen, die den sozialwirtschaftlichen Disparitäten und den sozialen Ungleichheiten im Gesundheitsbereich zugrunde liegen.

3.3. Wohnraum

Bei den Faktoren, die bewirken, dass eine Person obdachlos wird und bleibt, haben der Wohnungsmarkt und die Wohnungsbaupolitik eine wichtige positive oder negative Hebelwirkung, die analysiert werden sollte. Seit Jahren bereits wird ein allgemeines Problem des Zugriffs auf erschwinglichen Wohnraum festgestellt, das zu allererst die Armen trifft, für die das Finden einer Wohnung oft zum Spießrutenlauf wird. Bereits im Jahr 1994 kommt der Allgemeine Armutsbericht zu der Feststellung: *„Fast die gesamte Energie wird auf den Notbereich verwendet (Aufnahmeheime, Auffangzentrum), ohne dass erkannt wird, dass jene, die sich in schwierigen Wohnsituationen befinden, kein Dach über dem Kopf haben, schlecht untergebracht sind, der Wohnung verwiesen werden, zunächst Opfer mangelnder staatlicher Intervention von Seiten der Behörden sind, die es nicht vermögen, die Preise, die Wohnungsmieten einzugrenzen, was ein erster Schritt dahin wäre, für jene die in Armut und prekären Lebenssituationen leben, eine gewisse Wohnsicherheit zu schaffen.“*³⁵

Im Jahr 2009 bestätigt Eurobarometer, dass dieser Eindruck unverändert ist: 45% der befragten Belgier nennen den Mangel an erschwinglichen angemessenen Wohnungen als eine der ersten Ursachen für die Armut³⁶. Im Umkehrschluss sind neun von zehn Europäern (87%) der Meinung, Armut hindere die Menschen daran, Zugang zu angemessenen Wohnraum zu erlangen³⁷.

In diesem Abschnitt analysieren wir die Wohnraumproblematik aus drei Blickwinkeln: die Wohnungssuche und die damit verbundenen Schwierigkeiten, die Probleme, mit denen Menschen konfrontiert werden, wenn sie ihre Wohnung behalten wollen und schließlich Wohnungsverweise und Umquartierungen.

3.3.1 Zugang

• Privatwohnungen

Der Zugang zu Eigentum ist für in Armut lebende Menschen praktisch unvorstellbar. Auf dem Mietwohnungsmarkt hingegen wird das Angebot einhellig als völlig unreichend erachtet. Gemäß dem Gesetz von Angebot und Nachfrage hat die unerfüllte Nachfrage hohe Mietpreise zur Folge. Für zahlreiche Haushalte ist die Miete, die für eine qualitative Wohnung zu zahlen wäre, unverhältnismäßig zu ihrem Einkommen. Der Teil des Budgets, den ein Haushalt für Wohnraum zahlt, hat in den vergangenen Jahren zugenommen, da die Mietpreise und Immobilienkaufpreise stärker als die Löhne und die Sozialbeihilfen angestiegen sind³⁸.

Zahlreiche Akteure empfehlen, Werkzeuge zur Regulierung der Mieten auf dem privaten Wohnungsmarkt einzurichten, wie etwa die Festlegung objektiver Mieten gekoppelt an die Eigenschaften der Wohnungen. Die Interministerielle Wohnungsbaukonferenz vom 5. Juli 2005 hat in Brüssel, Charleroi

³⁵ ATD Vierte Welt, Belgien, Städte- und Gemeindeverband Belgiens, Abteilung ÖSHZ, König-Baudouin-Stiftung, *Op. cit.*, S. 207-209.

³⁶ Eurobarometer 72.1, Die Armut und der soziale Ausschluss, Ergebnisse für Belgien, Erhebungsdaten: 28/08/2009 bis 17/09/2009. Europäische Kommission. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_321_fact_be_fr.pdf

³⁷ Eurobarometer 321, Armut und sozialer Ausschluss, August-September 2009. „The perceived implications of poverty“. S. 50. (Veröffentlichung: Februar 2010).

³⁸ Defeyt Philippe (2007). Indice des prix, indexation et pouvoir d'achat des ménages à petit revenu, Institut pour le développement durable, S. 7.

und Gent Pilotprojekte in Form paritätischer Mietkommissionen eingerichtet. Leider ist dieses umfassende Vorhaben bis heute unbeeidigt. Es sind zwar Entwürfe von Listen mit Richtmietpreisen und Mietvertragsvorlagen erstellt worden, deren Nutzungsrahmen wurde jedoch nie festgelegt³⁹.

Einigen Konzertierungsteilnehmern zufolge ist die Einführung eines Systems von Mietbeihilfen ein nützliches Werkzeug, das den Haushalten mit bescheidenen Einkünften Zugang zu angemessenem Wohnraum verschaffen kann, vorausgesetzt es gibt eine gleichzeitige Überwachung der Mieten und chiffrierte Zielsetzungen hinsichtlich zusätzlicher Sozialwohnungen. Andere befürchten, eine solche Beihilfe käme nur den Wohnungseigentümern zugute, denn diese könnten dadurch die Mieten hoch halten. In der Region Flandern gibt es bereits ein System der Mietbeihilfen, wenn auch in recht eingeschränkter Form und für eine ebenso begrenzte Zielgruppe⁴⁰.

Es gibt noch viele andere Hindernisse auf dem Mietwohnungsmarkt, wie etwa die Mietgarantie. Die 2007 verabschiedeten Änderungen der Regelung bezüglich der Rückzahlung der Mietgarantie sollten den Zugang zum Mietwohnungsmarkt erleichtern. Aber in der Praxis wird die Bestimmung, die auf dem Wohnungsmarkt benachteiligte Personen unterstützen soll, kaum eingehalten. Der Dienst und die Konzertierungsteilnehmer plädieren daher für die Einrichtung eines zentralen Mietgarantiefonds⁴¹.

Die Konzertierungsgruppe moniert ebenfalls die mangelnde Anwendung der Gesetze bei der Bekämpfung von leerstehenden Wohnungen, die doch eine wichtige Wohnreserve darstellen. Auch die Problematik der leer stehenden Büroräume ist himmelschreiend. Die Regionen sollten eine Prämie verabschieden, die Anreize schafft, leer stehende Büroräumlichkeiten in Wohnungen umzufunktionieren, vorausgesetzt, diese sind auch für Personen mit niedrigen Einkommen erschwinglich. Die Städtebauregeln sollten demnach entsprechend angepasst werden. Die wallonische Region gewährt solche Hilfen, die für die „Isolierung alter Bürogebäude“ bestimmt sind und sich auch an jene richten, die eine Immobilie „zu einem Nichtwohnungszweck“ kaufen, um daraus „konventionierte Wohnungen⁴²“⁴³ zu machen. In Brüssel hat eine Verfügung aus dem Jahr 2009 die Nichtnutzung eines Gebäudes zu einer Ordnungswidrigkeit erklärt und gibt einer Reihe von Vereinigungen die Möglichkeit, sich an einen Richter zu wenden, um dieser Situation Einhalt zu gebieten. Doch diese Maßnahme bezieht sich nicht auf Bürogebäude.

• Zugang zu Privatwohnungen über die sozialen Akteure

Angesichts der Anzahl armer Haushalte in Belgien und des Mangels an von staatlicher Seite angebotenen Wohnungen, sind die Konzertierungsteilnehmer der Auffassung, dass jene Maßnahmen, die einen Teil des Bestands an Privatwohnungen „sozialisieren“ von größter Wichtigkeit sind. Die sozialen Immobilienagenturen (frz. AIS) (und die Wohnungsbauförderungsvereinigungen (frz. ALP) in Wallonien⁴⁴) „sozialisieren“ Privatwohnungen dadurch, dass sie diese vermieten und sie somit Anwärtern von Sozialwohnungen zur Verfügung stellen. Das Anmieten einer Wohnung über eine soziale Immobilienagentur bietet für den Wohnungsbesitzer interessante Vorteile: eine soziale

³⁹ Untersuchung über die Umsetzung von Pilotversuchen im Bereich der paritätischen Mietkommissionen für die Städte Brüssel, Charleroi und Gent. Abschlussbericht (März 2007). <http://www.grootstedenbeleid.be/content/publications/final-cpl-fr-070713.pdf>

⁴⁰ Ende 2008 erhielten 9800 Mieter eine Mietbeihilfe. Die Zielgruppe der Empfänger der Mietbeihilfe ist erweitert worden: Mietanwärter, die in Erwartung einer Sozialwohnung bereits seit einer gewissen Zeit auf einer Warteliste eingetragen sind, können auch Anwärter auf eine Mietbeihilfe werden (Beleidsnota Wonen 2009-2014).

⁴¹ Siehe Kapitel Mietgarantie in: Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung (2009). Op. cit., S. 31-47. http://www.swl.be/images/swl/RA_comptes/RA2008.pdf

⁴² Eine sogenannte „konventionierte“ Wohnung ist eine Wohnung, die laut Definition „prioritär“ folgenden Immobilienträgern vermietet wird: einer staatlichen Wohnungsbaugesellschaft, einer sozialen Immobilienagentur oder dem wallonischen Wohnungsbaufonds für kinderreiche Familien.

⁴³ Bernard, Nicolas und Christiona Lasserre (September 2009). „Die Problematik leer stehender Büroräume in der Region Brüssel-Hauptstadt“, Les Echos du Logement, Nr.3, Les parcours résidentiels des seniors wallons, S. 37-43.

⁴⁴ Erlass der wallonischen Regierung vom 23. September 2004 über die Wohnungsbaueinrichtungen mit sozialer Zielsetzung.

Immobilienagentur übernimmt nicht nur einen großen Teil der Verwaltungskosten, die somit nicht mehr von den Eigentümern zu zahlen sind, sondern garantiert ebenfalls die Zahlung der Miete sowie eine angemessene Kontrolle des Mieters und des Unterhalts der Wohnung.

Im Rahmen der verschiedenen Konzertierungen wurde die Qualität der von den sozialen Immobilienagenturen geleistete Arbeit lobend hervorgehoben. Sie helfen den Mietwohnungsmarkt zu regulieren und widmen dem sozialen Charakter ihrer Aufgabe besondere Bedeutung.

Die drei Regionen haben den ausdrücklichen Willen bekundet, die sozialen Immobilienagenturen im Rahmen von Kommunikationskampagnen zu unterstützen. Sie planen ebenfalls konkrete finanzielle Hilfen in Form von Renovierungsprämien für Wohnungseigentümer, die ihre Wohnung an eine soziale Immobilienagentur vermieten. Es gibt ferner eine föderale Regelung, die einen steuerlichen Anreiz vorsieht, wenn ein Wohnungseigentümer mit einer sozialen Immobilienagentur einen Renovierungsvertrag abschließt. Zum weiteren Ausbau dieser Möglichkeit könnte man sich zum Beispiel vorstellen, den sozialen Immobilienagenturen eine aktive Rolle zuzuteilen, wenn in den Regionen leer stehende Immobilien beschlagnahmt werden. Die wallonische Region gibt in ihrer Erklärung zur Regionalpolitik für die Jahre 2009-2014 zum Beispiel unter anderem folgendes Ziel an: *„Unterstützung der Arbeit der sozialen Immobilienagenturen im Rahmen ihrer Aufgaben der sozialen Begleitung, der Partnerschaftsarbeit mit den übrigen sozialen Diensten und insbesondere im Rahmen ihrer Umsetzung einer Politik der sanften Beschlagnahmung“⁴⁵.*

Das System ist durchaus interessant, aber nicht ausreichend. Die sozialen Immobilienagenturen sind mit mehreren Schwierigkeiten konfrontiert. Die soziale Immobilienagentur (AIS oder APL) muss dem Eigentümer eine Miete zahlen, selbst wenn der Mieter diese nicht bezahlt hat. Die Teilnehmer erinnern aus diesem Grund daran, dass es wichtig ist, auch das finanzielle Überleben dieser Maßnahme zu gewährleisten. Eine weitere Schwierigkeit hängt mit der Höhe der Miete zusammen, die - weil sie unter den auf dem Markt praktizierten Mieten liegt - für den Eigentümer abschreckend sein kann.

Einige Verbände rufen jedoch zur Vorsicht auf: Sie machen sich darüber Sorgen, dass die Wohnungseigentümer dank der sozialen Immobilienagenturen beim Verkauf ihrer Immobilie einen Mehrwert erzielen und sie, statt der in Armut lebenden Menschen, somit in den Genuss der investierten öffentlichen Gelder kommen.

• Zugang zu öffentlichem Wohnraum⁴⁶

Angesichts der Schwierigkeit, eine angemessene und erschwingliche Wohnung auf dem privaten Wohnungsmarkt zu finden, wenden sich in Armut lebende Menschen den unerlässlichen Alternativlösungen zu: dem öffentliche Wohnraum. Zahlreiche Hindernisse (Mangel an Sozialwohnungen, Preise, unangepasste Wohnungen, usw.) hindern jedoch diesen Bereich daran, den Bedürfnissen auf angemessene Weise zu begegnen. Da nicht ausreichend auf den Wohnungsbedarf für Familien in prekären Situationen eingegangen wird, wirken sich die Mängel im Bereich des öffentlichen Wohnraums auch auf den privaten Wohnungsmarkt aus.

Die Anzahl vorhandener Sozialwohnungen reicht nicht aus, um allen Anträgen gerecht zu werden und vor allem nicht jenen von Familien, die zwar ein Anrecht darauf hätten, aber noch keinen Antrag eingereicht haben. Ende 2007 lebten 139.392 Haushalte in der Region Flandern in einer Sozialwoh-

⁴⁵ Entwurf der Erklärung zur wallonischen Regionalpolitik 2009-2014 „Une énergie partagée pour une société durable, humaine et solidaire“, S. 203-204.

⁴⁶ Zum öffentlichen Wohnraum zählen die Wohnungen der sozialen Wohnungsbaugesellschaften, die kommunalen Wohnungen sowie die der ÖSHZ.

nung. Mitte 2007 gab es 57.457 eingetragene und auf eine Sozialwohnung wartende Mietanwärter, wobei die Wartedauer im Durchschnitt 2,4 Jahre beträgt⁴⁷. Im Januar 2009 gab es in Brüssel 38.526 Sozialwohnungen (d.h. nur 12 mehr als 2008) und die Warteliste zählte 30.207 Familien (4.000 mehr als im Jahr 2008)⁴⁸. In Wallonien gab es am 31. Dezember 2007 102.425 Sozialwohnungen gegenüber 30.000 nicht berücksichtigten Anträgen und einer durchschnittlichen Wartezeit von 4 Jahren⁴⁹.

Es hat sich ferner im Laufe der Konzertierungsgespräche herauskristalliert, dass bestimmte Personen sogar gezwungen sind, eine Sozialwohnung abzulehnen, weil sie verglichen mit ihrem Einkommen zu teuer ist. Ein weiteres Problem ist, dass gewisse Personen manchmal eine Sozialwohnung ablehnen, weil die Laufzeit des Mietvertrags einige Monate vor Beendigung ihres aktuellen Mietvertrags beginnt, was für sie eine doppelte Mietbelastung darstellen würde.

Es kommt vor, dass Familien mit der Schließung ihrer Privatunterkunft konfrontiert werden, da diese überfüllt ist. Sie wenden sich dann oft dem öffentlichen Wohnraum zu, aber dort gibt es zu wenige auf die Bedürfnisse von kinderreichen Familien angepasste Wohnungen. Diese Menschen sind dann doppelt gestraft. Es müssen mehr für kinderreiche Familien angepasste Sozialwohnungen geschaffen werden.

Wir schließen dieses Kapitel mit einer Beobachtung, die der Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen Belgien zu dessen Wohnungssituation unterbreitet hat: *„In Übereinstimmung mit der allgemeinen Beobachtung Nr. 4 (1991) bezüglich des Rechts auf ausreichenden Wohnraum, empfiehlt der Ausschuss dem Vertragsstaat, alle ins Auge gefassten Maßnahmen, auf föderaler, regionaler und gemeinschaftlicher Ebene zu ergreifen, damit dafür Sorge getragen wird, dass Haushalte mit einem schwachen Einkommen und die übrigen benachteiligten oder ausgegrenzten Einzelpersonen oder Personengruppen Zugang zu ausreichendem Wohnraum finden, insbesondere durch das Bereitstellen ausreichender Ressourcen für die Erweiterung des Angebots an Sozialwohnungen für diese Personenkategorien sowie durch das Einrichten angemessener Finanzbeihilfen, wie Mietbeihilfen und die Gewährleistung, dass die Mieten der Wohnungsqualität angepasst sind“*⁵⁰

3.3.2 Erhalt

Auch wenn der Zugang zu Wohnraum bereits ein Spießrutenlauf darstellt, eine Wohnung behalten zu können ist mindestens genau so schwer. Die Baufälligkeit zahlreicher Gebäude, ob öffentlich oder privat, die mangelnde Begleitung und das Risiko der Zwangsräumung stellen für den Mieter zahllose Hemmnisse dar.

• Ungesunde Unterkünfte

Die Qualität einer Unterkunft kann sich in vielen Bereichen (Beschäftigung, Bildung, Gesundheit, gesellschaftliches Leben...) positiv oder auch negativ auf dessen Bewohner auswirken. Nun fallen aber gesundheitsschädigende Wohnungen zunächst in Armut lebenden Menschen zu, und diese trauen sich nicht, auf die Missstände hinzuweisen, aus Angst, man könne ihnen die Kinder wegnehmen oder sie würden ausgewiesen.

⁴⁷ Flämische Gesellschaft für sozialen Wohnungsbau (2007), Statistisch Bulletin Kandidaat-huurders.

⁴⁸ Observatorium für Gesundheit und Soziales, Brüssel (2009). Soziales Barometer. Brüsseler Bericht über die Armutssituation, *Commission communautaire commune*, S. 57.

⁴⁹ Wallonische Wohnungsbaugesellschaft (2009). Aktivitätsbericht 2008, Charleroi, S. 7 und S. 46. http://www.swl.be/images/swl/RA_comptes/RA2008.pdf

⁵⁰ Vereinte Nationen, Wirtschafts- und Sozialrat (November 2007), Prüfung der von den Vertragsstaaten vorgelegten Berichten gemäß Art. 16 und 17 des Pakts, Schlussbeobachtungen des Ausschusses über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Belgien, E/C.12/BEL/CO/3 4 Januar 2008. <http://www.universalhumanrightsindex.org/documents/827/1281/document/fr/doc/text.doc>

Die einzuhaltenden Qualitätsnormen werden in den Regionalen Wohnungsgesetzbüchern⁵¹ festgelegt, und der Bürgermeister⁵² hat die Aufgabe, gegen unbewohnbare Gebäude vorzugehen⁵³. Doch der Kampf gegen Gesundheitsschädlichkeit und diese an sich sehr lobenswerten Kriterien führen oftmals zu katastrophalen Folgen für die in Armut lebende Menschen. Zahlreiche Vereinigungen sorgen sich darum, dass diese Kriterien als Vorwand für eine Zwangsräumungspolitik oder für Mieterhöhungen herangezogen werden könnten. Sie monieren ebenfalls die aktuelle Zunahme der Zwangsräumungen aus Gründen der Gesundheitsschädlichkeit. Die in der Praxis tätigen Akteure bitten deshalb darum, dass die Bürgermeister im Rahmen ihres Kampfs gegen unbewohnbare Gebäude systematisch die Unterbringung in Ersatzwohnungen ins Auge fassen. Es hat bereits gewisse Fortschritte in dieser Hinsicht gegeben, wie etwa in Flandern, wo der Eigentümer laut Wohnungsbaugesetz verpflichtet ist, die Kosten für die Ersatzwohnung zu übernehmen. Die Konzentrierungsteilnehmer bedauern, dass die Maßnahme nicht ausreichend genutzt wird.

Im Kampf gegen gesundheitsschädliche Gebäude kommt es vor, dass ganze Stadtviertel saniert werden. Was wird aus den in Armut lebenden Bewohnern? Anlässlich der Sanierung eines Viertels müssen die Behörden auf die Konsequenzen für die Gemeinschaft und insbesondere für die in prekären Situationen lebenden Bewohner achten. Sowohl auf regionaler als auch auf föderaler Ebene (im Rahmen der Großstadtpolitik) sollten Sanierungsmaßnahmen von einer sozialen Klausel flankiert werden, d.h. einer verbindlichen Mindestanzahl Sozialwohnungen.

Ferner können Kriterien die Anzahl der finanziell zugänglichen Wohnungen eingrenzen (z. Bsp. Polizeiverordnungen, die das Vermieten eines Zimmers unmöglich machen). Solche Kriterien können gewisse Eigentümer auch dazu veranlassen, ihre Immobilie eher zu verkaufen als zu vermieten und dabei Sanktionen unterworfen zu werden.

Ein weiteres Problem hängt mit der unterschiedlichen Handhabung der Wohnraumqualität von einer (manchmal Nachbar-) Gemeinde zur anderen zusammen. Gewisse Gemeinden haben sich bewusst für eine systematische Kontrolle der Hygienebedingungen entschieden, andere hingegen tun dies nicht. In prekären Lebensumständen lebende Menschen ziehen es oft vor, eine qualitativ minderwertige Unterkunft in einer weniger strengen Gemeinde zu wählen, wo sie noch finanziell tragbare Unterkünfte finden können, wenn auch von schlechter Qualität. Es ist demnach wesentlich, kohärente Politiken zu entwickeln, die im Kampf gegen gesundheitsschädliche Wohnungen einen globalen Ansatz verfolgen.

Eine andere Möglichkeit wäre das Arbeiten mit bis dato weitgehend ungenutzten Werkzeugen wie etwa dem Steuerwesen. Man sollte an einem effizienteren und effektiveren Immobiliensteuerwesen arbeiten, das den Wohnungseigentümern Rendite gewährleistet und gleichzeitig angemessene Mietpreise erlaubt. Aus diesem Grund muss der Zustand des Objekts (sowie dessen Energieleistung) dabei eine Rolle spielen. Es gibt heute keine Anreize für Wohnungseigentümer, ihre Immobilie in gutem Zustand einer in prekären Umständen lebenden Person zu vermieten.

Wohnungen im Besitz öffentlicher Träger sind ebenfalls wenig angepasst und oft veraltet. In den vergangenen Jahren ist ein umfangreiches Budget für die Renovierung des Wohnungsbestands aufgewendet worden. Die Verbesserung der Qualität dieser Wohnung ist von grundlegender Bedeutung, vor allem im Hinblick auf eine Senkung der extrem hohen Nebenkosten, die eine Folge des

51 In Wallonien ist die „Mietgenehmigung“ für bestimmte kleine Wohnungen und für die Region Brüssel verbindlich, das Gleiche gilt auch für die „Konformitätsbescheinigung“. In Flandern gibt es auch ein „Konformitätsattest“, das aber nur für möblierte Zimmer verlangt werden darf.

52 Im Rahmen seiner Zuständigkeiten darf er eine Wohnung als unbewohnbar erklären, wenn deren Nutzung ansteckende Krankheiten verursachen kann oder deren Verbreitung begünstigen könnte. Oder eine Wohnung die, weil sie einen Infektionsherd darstellt oder nicht mehr als den heutigen geltenden strikten Mindesthygienenormen entspricht, nicht nur die Gesundheit eventueller Bewohner sondern auch die allgemeine öffentliche Gesundheit bedroht.

53 Sowie der Regionale Inspektionsdienst der Region Brüssel.

Alters gewisser Wohnungen sind. Diese übersteigen manchmal quasi den Betrag der Miete. Den Konzertierungsteilnehmern zufolge sind zum Beispiel in der Wallonischen Region zahlreiche Mieter gezwungen, sich aufgrund der von staatlicher Seite betriebenen Politik der Verbesserung des Sozialwohnungsbestands auf dem privaten Wohnungsmarkt umzuschauen.

• Wohnungsräumungen

Das Problem der Wohnungsräumungen ist gleichermaßen himmelschreiend und komplex. Die Beweggründe und die Umstände einer Räumung können sehr unterschiedlich sein: Nichtzahlung der Miete (die eine Zwangsräumung infolge eines Gerichtsurteils nach sich zieht), Bekanntgabe der Gesundheitsschädlichkeit oder Unbewohnbarkeit eines Gebäudes (Zwangsräumung infolge eines Verwaltungsbeschlusses der Gemeindeverwaltung oder der regionalen Wohnungsbauinspektion) und Nichtbeschaffung einer Ersatzwohnung durch die Gemeindebehörden sowie schließlich Rechtsmissbrauch auf Seiten gewisser Eigentümer (so genannte „wilde“ oder „illegale“ Räumungen).

Seit dem Gesetz aus dem Jahr 1998 bezüglich der Humanisierung der Wohnungsräumungen⁵⁴ haben die Mieter Anspruch auf eine Frist von einem Monat zwischen der Zustellung des Urteils und dessen tatsächlicher Vollstreckung. Vor allem aber garantiert dieses Gesetz die Vorabinformation des ÖSHZ sowohl über den Antrag auf Wohnungsräumung als auch über die Zustellungen der Räumungsurteile⁵⁵. Der Bürgermeister und das ÖSHZ werden somit zu wichtigen Akteuren, die im Falle einer Zwangsräumung benachrichtigt werden und helfen können: Das ÖSHZ wird über die vom Eigentümer beim Friedensgericht eingereichte Räumungsklage sowie über die von den Verwaltungsbehörden ausgehenden Klagen informiert⁵⁶. Je frühzeitiger das ÖSHZ darüber in Kenntnis gesetzt wird, umso eher kann es Schritte unternehmen, um eine tatsächliche Wohnungsräumung zu vermeiden. Präventiv fordert das ÖSHZ in einem Schreiben die vor den Richter geladene Person dazu auf, mit ihm Kontakt aufzunehmen und ein Gespräch zu führen. Aber es bestehen weitere Probleme: Die Räumungsklagen treffen sehr spät im ÖSHZ ein und das Schreiben des Zentrums erreicht die Betroffenen ebenfalls oft zu spät. Selbst das Versenden eines Schreibens ist problematisch und wenig angemessen, wenn es darum geht, in prekären Situationen lebende und wenig gebildete Menschen zu erreichen, die in der Vergangenheit vielleicht bereits Probleme mit dem ÖSHZ hatten. Oftmals reagieren sie gar nicht auf diese Schreiben, und das ÖSHZ erfährt auch in der Folge nicht, was ihnen danach widerfahren ist⁵⁷.

Bei Zwangsräumungen aufgrund eines Gerichtsbeschlusses plädieren die Vereinigungen dafür dass, wenn das Risiko einer Räumung besteht, das ÖSHZ den Mietern bei der Zahlung von Mietrückständen/Schulden hilft, damit diese sie nicht um ein Dach über dem Kopf bringen. Eine solche Situation stellt eine echte Verletzung der Menschenwürde dar, so dass die Intervention durch das ÖSHZ rechtlich erforderlich ist. Diverse Städte aus ganz Europa haben die Bezeichnung „Schutzzone der Mieter in wirtschaftlichen Schwierigkeiten“ eingeführt. Damit engagieren sie sich dahingehend, dass keine Familie aus wirtschaftlichen Gründen oder wegen sozialer Unsicherheit ihre Wohnung räumen muss. Dies trifft auf Bobigny in Frankreich zu sowie auf Rom in Italien. Dieses Beispiel sollte in Belgien ebenfalls befolgt werden (es hat einen entsprechenden Entwurf für Charleroi gegeben). Ein weiteres interessantes und von den Konzertierungsteilnehmern angeführtes Beispiel ist die Stadt Köln, die so weit

54 Gesetz zur Abänderung bestimmter Bestimmungen des Gerichtsgesetzbuchs über das Verfahren im Bereich Vermietung bzw. Verpachtung von Sachen und des Gesetzes vom 30. Dezember 1975 über außerhalb von Privateigentum gefundene oder bei der Vollstreckung eines Räumungsurteils auf der öffentlichen Straße abgestellte Güter (offizielle deutsche Übersetzung: Belgisches Staatsblatt vom 14. Januar 2000).

55 Bernard, Nicolas & Laurent Lemaire (2010). *Renforcer la lutte contre le sans-abrisme en Région de Bruxelles-Capitale sous l'angle juridique. Une action transversale et intégrée*, S. 3.

56 Moreno, Olivier & Sophia Sabbour (28.04.2009). L'humanisation des expulsions, Parcours fléché entre législation, judiciarisation, conciliation et médiation, RBDH, S. 1. www.dsavocats.com

57 OAs/Universität Antwerpen, PSHB/Universität Lüttich (2009). *Op. cit.*, S. 81.

geht, sich im Falle einer möglichen Wohnungsräumung an der Zahlung der Miete und eventueller Rückstände zu beteiligen und die betroffene Familie weiter betreut. Somit hilft die Stadt der Familie vorübergehend dabei, ihre Wohnung zu behalten, bevor diese entweder umzieht oder die Zahlungen wieder aufnimmt.

Laut der Konzertierungsgruppe fehlt im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus die soziale Begleitung; Mietrückstände zum Beispiel häufen sich erst nach einer gewissen Zeit an. Es gibt jedoch einige Initiativen auf diesem Gebiet: in der Region Flandern zum Beispiel kann eine Gesellschaft für sozialen Wohnungsbau seit Ende 2007 für jeweils 500 Wohnungen einen Sozialarbeiter halbtags einstellen⁵⁸. Ferner haben bestimmte CAW (NI. *Centra algemeen welzijnswerk*) für die Begleitungsarbeit zusätzliche Mittel erhalten, teilweise um die Räumung aus Sozialwohnungen zu vermeiden. Die Gruppe plädiert für eine Ausweitung solcher Initiativen.

Bei Wohnungsräumungen aufgrund administrativer Beschlüsse plädieren die Konzertierungsteilnehmer dafür, dass Wohnungsräumungen aufgrund eines Unbewohnbarkeitsbeschlusses an eine effektive und systematische Unterbringung in einer Ersatzwohnung gekoppelt wird. Wenn dies nicht eintritt wird der Mieter doppelt gestraft: Er hat eine gesundheitsschädliche Wohnung und muss die Wohnung räumen. Wenn Personen ihre Wohnung räumen müssen, weil sie als unbewohnbar erklärt wurde, sei es aufgrund der regionalen oder kommunalen Gesetzgebung, muss die Gemeinde oder das ÖSHZ alles unternehmen, damit die Bewohner nicht noch stärker prekariert werden und sie bei ihrer Unterbringung in einer Ersatzwohnung effektiv begleiten, selbst dies die Vollstreckung des Räumungsbeschlusses verzögert. Der Staatsrat hat übrigens bei einigen Beschlüssen prüfen müssen, ob der Bürgermeister die Möglichkeiten der Wohnungsbewohner, eine Wohnung oder eine Unterkunftslösung zu finden, bevor der Unbewohnbarkeitsbeschluss gefällt wurde, ausreichend berücksichtigt hat.

Im Falle einer „willkürlichen“ Wohnungsräumung erheben die Opfer nur selten Anklage, da sie oft nicht wissen, dass es sich um eine Übertretung handelt⁵⁹. Die Strafen gegenüber solchen Eigentümern müssen verstärkt werden: die Vereinigungen schlagen für den Fall einer willkürlichen Wohnungsräumung die Zahlung einer Pauschalentschädigung in Höhe von 24 Monaten vor. Diese Strafe gibt es bereits für andere Übertretungen und würde der Abschreckung der Wohnungsbesitzer dienen. Auch die Polizei spielt eine bedeutende Rolle: Die Gewaltanwendungen und Drohungen, die oft mit illegalen Räumungen einhergehen, rechtfertigen, dass solche Klagen eher in den strafrechtlichen als in den zivilrechtlichen Bereich gehören. Aber eine große Anzahl Polizisten ignorieren dies. Um dies zu vermeiden schlagen die Teilnehmer vor, in den Kommissariaten ein Rundschreiben diesbezüglich zu verteilen.

Vorbeugende Arbeit ist also wesentlich: Menschen auffordern, ihre Wohnung zu räumen, ist sozial betrachtet keine interessante Lösung. Darüber hinaus ist es für die staatlichen Behörden sehr viel kostengünstiger, diesem Phänomen entgegenzuwirken als Wohnungsräumungen zu vollstrecken. Deshalb ist eine Begleitung von ausschlaggebender Bedeutung: rasche Bearbeitung der ausstehenden Mieten, bevor die Situation sich verschlimmert. Es gilt die verfügbaren Mittel der Schlichtung und der Mediation zu nutzen und das Problem so schnell wie möglich zu formalisieren, damit das Schlichtungsverfahren eingeleitet werden kann, bevor die Situation sich verschlimmert. Zwei Mediationsformen sind möglich und sollten auch begünstigt werden: die paritätische Mediation, bei der ein Vermittler⁶⁰ gemeinsam mit dem Eigentümer und dem Mieter nach einer Kompromisslösung sucht. Wenn diese Form der Vermittlung nicht erfolgreich ist, wird ein Vermittler der Justiz, ein Jurist,

⁵⁸ Erlass der flämischen Regierung über die Finanzierung der Gesellschaften des sozialen Wohnungsbaus hinsichtlich der Schaffung sozialer Mietwohnungen und der sich darauf beziehenden Funktionskosten, Belgisches Amtsblatt, 31. Oktober 2007.

⁵⁹ §439 des Strafgesetzbuchs zum Schutz des Wohnsitzes

⁶⁰ Ein Vertreter eines Mieterverbands oder des ÖSHZ und ein Vertreter des Eigentümerverbands oder der AIS.

eingeschaltet. Die Konzertierungsteilnehmer prangern die Abschaffung der verbindlichen Schlichtung seit 2008 an. Es gibt demnach drei wichtige Instrumente im Kampf gegen Wohnungsraumungen: die Unterbringung in einer Ersatzwohnung, die Vorbeugung und die Begleitung.

3.3.3 Unterbringung

Ihrer Wohnung verwiesene Menschen haben oft keine andere Wahl, als das Wohnviertel, in dem sie immer gelebt haben, zu verlassen und im Rahmen der Bürgersolidarität, die oft einsetzt und bestenfalls eine neue aber noch teurere und unhygienischere Unterkunft hervorbringt, nach vorübergehenden Lösungen zu suchen. Die in diesem Abschnitt vorgestellten Feststellungen und Analysen beweisen alle, dass beim Zugang zu Wohnraum (privat oder öffentlich) und im Kampf gegen Wohnungsraumungen und leerstehende Wohnungen die gesetzlichen Mittel und Instrumente zwar existieren, die Ergebnisse aber ausbleiben. Veränderungen hängen nach wie vor vom politischen Willen ab.

Das Gesetz vom 12. Januar 1993, das so genannte Onkelinx-Gesetz, hat dem Bürgermeister das Recht der Beschlagnahmung leer stehender Immobilien eingeräumt, um dort wohnungslose Personen unterbringen zu können. Auch wenn dieses Gesetz in der Praxis schwer anwendbar ist bleibt der Grundsatz bestehen und ist in verschlankter und abgeänderter Form in die regionalen Wohngesetzbücher aufgenommen worden⁶¹. Das Onkelinx-Gesetz ist zum Paradebeispiel für unanwendbare Gesetze geworden. Die regionalen Mechanismen, die eine „sanftere“ Beschlagnahme anvisierten, werden kaum genutzt, obschon die Erfahrungen zeigen, dass es sich im Wesentlichen um eine Frage des politischen Willens handelt (Beispiele: Antwerpen in Flandern und La Louvière in Wallonien). Es heißt, die Dinge würden allmählich ein wenig in Bewegung kommen (in Namur zum Beispiel). Die AIS in diesen Prozess einbinden (mit Hilfe der entsprechenden Werkzeuge wie etwa den Arbeitsschecks und steuerlicher Anreize) könnte die Politiker dazu ermutigen, weiter in diese Richtung zu steuern.

Dies wirft auch die Frage nach der Ergebnisverpflichtung auf. Eine Ergebnisverpflichtung in Form von Beschaffung von Ersatzwohnungen garantieren (infolge von Unbewohnbarkeitsbeschlüssen zum Beispiel) eher als eine Verpflichtung der Mittel, ist ein wichtiger Schritt in Richtung Lösungsfindung. Dies würde u. a. bedeuten, dass die Gemeinden quantitative Zielsetzungen festlegen und dabei alle Mittel der Unterkunftsbeschaffung berücksichtigen müssen.

Gewisse Länder, wie Frankreich, befinden sich in einer anderen Phase; sie haben ein einklagbares Recht auf Wohnung eingeführt, eine Maßnahme, die (unter bestimmten Umständen) den Bürgern erlaubt, sich an das Gericht zu wenden, damit die Ausübung ihres Rechts auf Wohnraum vollstreckt wird. Diese Bestimmung basiert auf der Idee, dass die Nichteinhaltung des Rechts auf Wohnung nicht hinnehmbar ist. Es reicht hierbei aber nicht, die staatlichen Behörden als die Verantwortlichen zu bezeichnen, diese Verantwortlichkeit muss auch (auf den verschiedenen Machtebenen) organisiert werden, die Haushaltsmittel müssen festgelegt werden und vor allem das Problem der Ersatzwohnungen muss gelöst werden. Das vorrangige Ziel dieses Gesetzes besteht darin, dafür Sorge zu tragen, dass Menschen in Schwierigkeiten eine Unterkunft beschafft wird und nicht etwa darin, den Staat zu verurteilen⁶².

⁶¹ Die „provisorische Verwaltung unbewohnten Wohnraums“ (oft auch sanfte Beschlagnahme genannt) in Wallonien, das „social beheersrecht“ in Flandern und das „Recht öffentlicher Verwaltung, verlassener Immobilien in Brüssel.

⁶² Lacharme, Bernard (2008), „Le droit au logement opposable: une réforme porteuse de fortes implications pour l'action publique“ in Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung (2008). Pauvreté, Dignité, Droits de l'homme. Zehn Jahre Kooperationsabkommen, Brüssel, Zentrum für die Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung, S. 111-119.

Angesichts der Möglichkeiten und der Schwierigkeiten in Verbindung mit dem französischen Gesetz plädieren die Vereinigungen dafür, dass auch in Belgien eine Diskussion über dieses einklagbare Recht stattfindet. Der Dienst zur Bekämpfung der Armut wird im Laufe des Jahres 2010 ein Seminar zu diesem Thema organisieren.

3.4. Entlassung aus Einrichtungen

In Obdachlosigkeit lebende Menschen weisen zahlreiche unterschiedliche Profile und Lebenswege auf. Aber gewisse Faktoren sind ihnen allen gemein, sie artikulieren sich miteinander und sind kumulativ. Zu den strukturellen Variablen zählen auch die Entlassungen aus Einrichtungen. Solche Situationen *„die mit administrativen, regulierungstechnischen oder statutorischen Faktoren zusammenhängen (Ende oder Zusammenlegung der Übernahme oder der Krankheit, Haftaufhebung, Volljährigkeit, Ablauf des Vertrags...) führen oft zu schlecht vorweggenommenen Verlusten, die bei der betroffenen Person ein Gefühl des Verlassenseins verursachen können*⁶³. Ferner können die Betroffenen oft nicht auf ein solides soziales Gefüge zählen. Während ihres Aufenthalts in der Institution sind die Kontakte zur Außenwelt und sogar zur eigenen Familie stark zurückgeschraubt worden. Auch aus diesem Grund sind Entlassungen aus Einrichtungen Momente, anlässlich derer das Risiko, obdachlos zu werden, zunimmt. Wir werden hier kurz auf die Beziehung zwischen Obdachlosigkeit und Haftentlassungen (3.4.1), Entlassungen aus einer Jugendhilfseinrichtung oder aus einem Krankenhaus eingehen. Unsere Absicht besteht darin, die Problematik darzustellen ohne aber diese Frage vertiefend zu studieren⁶⁴ (3.4.2).

3.4.1 Haftanstalten⁶⁵

Eine Haftstrafe geht mit einer Reihe von Konsequenzen einher, die weit über den reinen Freiheitsentzug hinausgehen und sich auch noch lange nach der Entlassung auswirken.

• Verhaftung

Eine Verhaftung kann plötzlich eintreten und der Festgenommene hat nicht immer die Möglichkeit, die notwendigen Schritte zu unternehmen, um seine Angelegenheiten bei diversen Gläubigern in Ordnung zu bringen (Kündigung des Mietvertrags, Versicherungen, Darlehen, Steuern, ...).

Während einer Untersuchungshaft stellt sich für den Verhafteten die bedrückende Frage, ob er seine Wohnung behalten wird oder nicht. Wie soll er sie halten, ohne sich zu verschulden? Und was tun, wenn die Dauer der Haft verlängert wird? Oft besteht die einzige Lösung darin, seine Wohnung aufzugeben. Für viele ist die Verhaftung der Ausgangspunkt eines sozialen Ausgrenzungsprozesses oder vielmehr die Verschärfung eines solchen, da Verhaftung einerseits und Prekarität andererseits im Allgemeinen eng miteinander verknüpft sind⁶⁶.

⁶³ Conférence de Consensus „Sortir de la rue“, Rapport du jury d'audition, Paris, November 2008, S. 14.

⁶⁴ Die Konzertierungsteilnehmer haben auf die Problematik der Entlassungen aus Einrichtungen und des gesteigerten Risikos der Obdachlosigkeit hingewiesen. Das Thema selbst wurde während der Konzertierung nicht vertieft. Der Text wurde hingegen auf der Basis bilateraler Kontakte unter anderem mit den zuständigen Verwaltungen verfasst. Ziel ist es, das Thema zu skizzieren und nicht ausführlich zu behandeln. Die Konzertierungsteilnehmer haben die Möglichkeit gehabt, ihren Standpunkt zu äußern und den Text zu kommentieren und dazu Vorschläge abzugeben.

⁶⁵ Der folgende Text orientiert sich an den Überlegungen der praxisnahen Akteure. Wir haben folgende Veröffentlichungen konsultiert: *Leubre Marjorie (2009). La prison et après ...? Réflexion autour des problématiques d'hébergement et de logement des personnes sortant de prison*, Relais social von Charleroi; *Steunpunt Aglemeen Welzijnswerk (2008). Thuisloosheid na detentie, beleidsdossier*, Löwen.

⁶⁶ Siehe zahlreiche Studien in: *Van der Plancke, Véronique und Guido van Limberghen (2008). Die Soziale Sicherheit der (Ex-)Sträflinge und ihrer Angehörigen*, Brüssel, la Chartre, S. 475.

• Aufenthalt in der Haftanstalt

Während ihrer Haftstrafe stehen Gefängnisinsassen nicht unter dem Schutz der sozialen Sicherheit. Ihre Existenzsicherung fällt in den Zuständigkeitsbereich des FÖD Justiz. Diese Aufhebung der sozialen Sicherheit basiert auf der Idee, dass sie bereits zu Lasten einer öffentlichen Behörde sind, deren sozialer Schutzmechanismus anders geartet ist⁶⁷. Dennoch wirft diese Kompetenztransfer Fragen auf. Der Schutz, den der FÖD Justiz gewährt, erreicht nicht dasselbe Niveau oder erfüllt nicht denselben Bedarf nach sozialem Schutz wie die Leistungen der aufgehobenen sozialen Sicherheit.

Darüber hinaus werden die Zahlungen des Eingliederungskommens unterbrochen, wenn auch das Recht auf soziale Integration während der Freiheitsstrafe nicht ausgesetzt wird, da der in einer Haftanstalt lebende Gefangene als zu Lasten der öffentlichen Hand betrachtet wird. Dennoch können die ÖSHZ den Gefängnisinsassen zahlreiche andere Hilfsleistungen anbieten: Das Grundlagengesetz sieht vor, dass jeder darauf Anspruch erheben darf, um ein Leben in Würde leben zu können. Aber in der Praxis ist diese Sozialhilfe einer oft restriktiven Rechtsprechung unterworfen, die davon ausgeht, dass der vom FÖD Justiz gezahlte Unterhalt ausreicht, um ein mit der Menschenwürde konformes Leben zu leben⁶⁸.

Während eines Gefängnisaufenthalts ist es demnach unmöglich, weiterhin eine Miete zu bestreiten oder ein Hypothekendarlehen zurück zu zahlen, insbesondere nicht, wenn man kein solides familiäres oder soziales Umfeld hat, auf das man sich verlassen kann, oder wenn man dieses nicht während der gesamten Haftdauer aufrechterhalten kann. Auf ein solches solides soziales Netzwerk zählen zu können ist demnach ein ausschlaggebender Faktor, um nach der Haftentlassung wieder Fuß fassen zu können.

Zum Verlust des Arbeitslohns, des Eingliederungseinkommens oder der Zahlungen der sozialen Sicherheit kommen noch die Anwaltskosten, die Geldbußen, eventuelle Schadensersatzzahlungen an die Gegenpartei, usw. hinzu. Auch der Aufenthalt in einem Gefängnis ist nicht kostenneutral (Telefonkarte, Briefmarken, Fernsehen, Tabak, Shampoo,...).

Für viele sind die Einkommen, die sie dank einer Beschäftigung in der Haftvollzugsanstalt beziehen, von großer Wichtigkeit. Doch die Anzahl der Stellen ist begrenzt und nicht jeder Häftling, der eine Arbeit beantragt, darf diese auch verrichten (Die Arbeitslosigkeit in Vollzugsanstalten beträgt 70%). Darüber hinaus sind die Einkommen sehr gering: ungefähr ein Euro pro Stunde⁶⁹.

Über eine Adresse zu verfügen ist der Schlüssel zu einer Reihe von Rechten. Jene, die eine Familie haben, wahren ihren Wohnsitz unter deren Adresse, doch wie viele Familien überstehen einen Gefängnisaufenthalt unbeschadet und welche Lösungen bieten sich für die anderen an? Diese Frage gilt ebenfalls für all jene Haftinsassen, die während ihrer Zeit im Gefängnis aus dem Bevölkerungsregister gestrichen werden. Jene, die ihre Adresse während der Haft verlieren oder diese bereits vorher verloren hatten, haben die Möglichkeit, sich unter der Gefängnisanschrift zu melden. Dazu muss der Leiter der Haftanstalt sein Einverständnis⁷⁰ geben, doch die entsprechenden Regeln sind recht unklar und es existiert keine gezielte Politik diesbezüglich. In Ermangelung der Zustimmung des Gefängnisdirektors kann diese Frage dem Innenminister oder dessen Beauftragten unterbreitet werden. Eine Bezugsadresse könnte für Haftinsassen, die aus dem Bevölkerungsregister gestrichen wurden, eine Lösung darstellen.

⁶⁷ Ibid., S. 470.

⁶⁸ Ibid., S. 390.

⁶⁹ Steunpunt Algemeen Welzijnswerk (2008). *Op. cit.*, S. 9.

⁷⁰ Art. 18 al. 2, 5^e, M.E. vom 16. Juli 1992 über das Bevölkerungsregister und das Fremdenregister; FÖD Inneres – Generaldirektion – Einrichtungen und Bevölkerung – Bevölkerungsdienst und Identität, Allgemeine Anweisungen bezüglich der Führung der Bevölkerungsregister - Nationalregister, 23. März, Nr. 103, S. 95.

Im Gefängnis haben die Häftlinge meistens keinen Zugriff auf soziale Einrichtungen. In Flandern sind in den vergangenen Jahren zahlreiche Bemühungen unternommen worden, damit die Häftlinge Zugang zu Leistungen wie etwa der allgemeinen Hilfe (*welzijnswerk*), dem Arbeitsamt, dem Unterrechtswesen, Schulungsinitiativen, ... erhielten. In Brüssel und in der Wallonischen Region gibt es ebenfalls Dienste, die eine soziale Betreuung und Schulungen anbieten. Doch wenn es um die Vermeidung von Obdachlosigkeit geht, bleiben die wichtigen Akteure außer Reichweite der Gefangenen während deren Gefängnisaufenthalt. Dazu gehört das ÖSHZ, die Gesellschaften des sozialen Wohnungsbaus, die AIS...

Es gibt unterschiedliche Formeln der Freilassung und des Vollzugs (Ausgeherlaubnis, Hafturlaub, elektronische Überwachung, Haftlockerung), deren Ziel in der Förderung der sozialen Wiedereingliederung liegt. Aber wir müssen die Feststellung machen, dass Ausgänge und Hafturlaub nicht ausreichen, um eine Wohnung zu finden. Das System der elektronischen Überwachung gilt nur für jene, die ein Dach über dem Kopf haben. Die Möglichkeit der Haftlockerung hingegen könnte eine Lösung für Obdachlose darstellen, denn es würde ihnen erlauben, zu arbeiten, also ein Einkommen zu erwerben, das ihnen Zugang zum Wohnungsmarkt verschaffen würde, und Mietwohnungsangebote zu prüfen. Doch die freien Plätze sind hier sehr beschränkt und die Zugangsbedingungen äußerst strikt.

• Die Freilassung und die Zeit nach der Haft

Das System der Strafvollstreckung erlaubt es nicht, mit Gewissheit das Datum der Freilassung eines Häftlings zu erfahren (es sei denn, er muss die Haftstrafe bis zu deren Ende absitzen). Unter solchen Bedingungen ist es schwierig, seine Entlassung aus der Haft vorzubereiten und eine Wohnung zu finden. Für gewisse Häftlinge (mit einer Haftstrafe von mehr als drei Jahren) verlangt das Strafvollzugsgericht für eine Aussetzung des Strafrestes auf Bewährung, dass Aussicht auf eine Wohnung oder eine Unterbringung besteht.

Nach der Freilassung muss jede Person ein Verfahren anstrengen, damit sie ihre bei Antritt der Haftstrafe verwirkten oder wegen mangelnden Zugangs zu den Diensten nicht in Anspruch genommenen sozialen Rechte wieder erlangt.

Ist die Person wieder auf freiem Fuße, bleibt der Zugang zum ÖSHZ schwierig. Es gibt zwar spezifische gesetzliche Bestimmungen und die Möglichkeit dringlicher Hilfe, doch in der Praxis stellt sich oft die Frage, welches ÖSHZ zuständig ist, und der Betroffene muss aufgrund der langwierigen Verfahren beim ÖSHZ eine Zeit ohne Unterstützung (Mietgarantie, Einrichtungsprämie) auskommen. Während einigen Wochen erhält er weder Einkommen noch Beihilfe.

Nicht alle Obdachlosenheime akzeptieren ehemalige Gefängnisinsassen, vor allem nicht, wenn diese keine Ausweispapiere mehr besitzen, da in deren Fall das ÖSHZ die Tageskosten nicht übernimmt. Darüber hinaus brauchen diese Personen bei ihrer Freilassung oft mehr als nur ein Dach über dem Kopf, und das Aufnahmeheim könnte eine angepasste Lösung darstellen. Manchmal ist dies sogar die Bedingung für die frühzeitige Entlassung.

Der Zugang zu Sozialwohnungen ist für zahlreiche benachteiligte Personengruppen ein großes Problem, aber eine gewisse Anzahl von Bestimmungen verursachen Ex-Häftlingen noch zusätzliche Schwierigkeiten. Dieselbe Feststellung gilt auch für den Erhalt von Prämien, die den Zugang zu Wohnraum erleichtern sollen.

3.4.2 Einrichtungen der Jugendhilfe

Eine doppelte Feststellung hat uns dazu veranlasst, die Beziehung zwischen dem Bereich der Jugendhilfe und der Obdachlosigkeit zu untersuchen. Viele obdachlose Menschen sind während ihrer Jugend mit Problemen konfrontiert worden. In Flandern haben zwei von drei Obdachlosen bereits einen Aufenthalt in einer Einrichtung hinter sich; mehr als einer von vier hat in einer Jugendhilfseinrichtung⁷¹ gelebt. Ferner verlassen viele Jugendliche die Einrichtungen, ohne eine Garantie bezüglich ihrer Wohnsituation zu haben, und laufen deshalb Gefahr, obdachlos zu werden. Den Konzertierungsteilnehmern zufolge stellen die bestehenden Betreuungsmaßnahmen nicht immer eine adäquate Lösung dar.

- **Weiterführung der Hilfestellung**

Obgleich die Jugendhilfsmaßnahmen so konzipiert sind, dass sie die Jugendlichen darauf vorbereiten, wieder in ihre Familien zurückzukehren oder sich selbständig irgendwo einzurichten, ist das Alleinwohnen für diese Jugendlichen eine reelle Herausforderung. Oft haben sie weder ein „Zuhause“ noch ein stabiles soziales Umfeld, an dem sie sich festhalten können. Während ihres Aufenthalts in einer Einrichtung besteht die Gefahr, dass der Kontakt zu ihren Eltern und Geschwistern nachlässt. Manchmal erkennen die Jugendlichen ihre eigene Familie nicht wieder und sind nicht bestrebt, sich ihr anzunähern. Es ist schwierig, diese wichtige Bindung wieder herzustellen, wenn diese während des Aufenthalts in einer Einrichtung nicht gepflegt wurde.

Ein autonomes Leben zu führen hingegen ist auch nicht ganz so einfach. Die Jugendlichen müssen nicht nur für ihren eigenen Unterhalt und die eigene Gesundheit aufkommen, sondern auch die Miete rechtzeitig zahlen, ihr Budget eigenständig verwalten, eine passende Ausbildung finden, Arbeit suchen... und das alles ohne die ihnen vertraute Betreuung durch die Einrichtung und ohne die Unterstützung durch Familie oder Freunde.

In Flandern können Jugendliche unter bestimmten Bedingungen bei Erlangen der Volljährigkeit und selbst nach Verlassen der Einrichtung weiterhin auf eine Betreuung zurückgreifen⁷², was den Übergang in die Autonomie erleichtern soll. Sie können somit ihr Bildungsvorhaben um sechs Monate verlängern, ein Zimmer bewohnen und werden bis zum Alter von 20 Jahren weiter begleitet. Oder sie leben alleine und werden bis 21 Jahre betreut. Darüber hinaus gibt es in Flandern ein besonderes Verfahren (flämisch: *spijtprocedure*), das es einem volljährigen Jugendlichen erlaubt, seinen Beschluss, auf Betreuung zu verzichten, vor Ablauf einer sechsmonatigen Frist rückgängig zu machen. Es ist problematisch wenn Jugendliche nach Beendigung ihrer verlängerten Betreuung überhaupt keine Begleitung mehr erfahren und nicht immer den Weg in die Sozialhilfe finden.

In der französischen Gemeinschaft besteht die Möglichkeit der verlängerten Betreuung ebenfalls⁷³. Ein Jugendlicher, der vorher betreut wurde, kann vor Erreichen der Volljährigkeit eine Verlängerung der Hilfe bis zum 20. Lebensjahr beantragen. Diese verlängerte Unterstützung mündet in eine Vorbereitung auf die Autonomie, die von fast allen im Rahmen der Jugendhilfe anerkannten Diensten angeboten werden darf, von der offenen Jugendhilfe bis hin zu den stationären Einrichtungen.

Auch der Jugendrichter kann im Falle von Jugendlichen, die Taten begangen haben, welche als Vergehen⁷⁴ gelten, bis zum Erreichen des 20. Lebensjahres Maßnahmen ergreifen.

⁷¹ Van Menxel, et al. (2003). *Verbinding verbroken*, Steunpunt algemeen welzijnswerk.

⁷² <http://www.jurifel.be/smartsite.net?id=10362>

⁷³ Art. 1,1° des Dekrets vom 4. März 1991 über die Jugendhilfe. Belgisches Staatsblatt, 12. Juni 1991.

⁷⁴ Art. 37 des Gesetzes vom 8. April 1965 über den Jugendschutz.

• Herausforderungen

In der flämischen wie in der französischen Gemeinschaft sind die Herausforderungen relativ vergleichbar.

Die Betreuung von Jugendlichen durch einen Jugendhilfsdienst hängt von einem Antrag auf freiwillige Unterstützung ab. Bei jenen, die über das Jugendgericht fremdplatziert werden, handelt es sich um eine Zwangshilfe. Wenn sie mit 18 Jahren die Einrichtung verlassen müssen spielt diese Unterscheidung zwischen freiwilliger Betreuung und Zwangshilfe eine große Rolle. Bei den aufgrund des Beschlusses eines Jugendgerichts platzierten Jugendlichen ist das Gefühl, endlich frei zu sein, sehr viel stärker als bei den anderen, und sie neigen *a priori* weniger dazu, eine Verlängerung der Betreuung zu beantragen.

Ein weiterer wichtiger Aspekt ist das Alter der Jugendlichen, die im Rahmen der Jugendhilfe eine Intervention beanspruchen. Einerseits beschränkt sich die Zuständigkeit der Jugendhilfe auf junge Menschen unter 18, auch wenn nicht alle unter ihnen mit Erreichen der Volljährigkeit auf eigenen Beinen stehen wollen. Andererseits erfahren Minderjährige eine Begleitung bei der Unterbringung in Zimmern oder in unabhängigen Unterkünften. Ihre Minderjährigkeit bewirkt, dass sie keinerlei Rechtshandlungen ausüben dürfen, da sie (vor dem Gesetz) nicht die Rechtsfähigkeit besitzen. So haben sie zum Beispiel nicht das Recht eine Mietzulage oder ein Eingliederungseinkommen zu beziehen. Dies kann wiederum ihre Vorbereitung auf ein autonomes Leben beeinträchtigen.

Die Dienste unterstreichen ferner, dass in der französischen Gemeinschaft ein Mangel an Klarheit bezüglich des Inhalts der Begleitung in die Autonomie herrscht. Letztere kann in der Tat je nach Dienst unterschiedliche Formen annehmen, da die Dienste ihrerseits bei der Ausübung ihrer Funktion auch über eine relative Autonomie verfügen. Dies gilt ebenfalls für die Einrichtungen in Flandern. Der Erhalt und die Stärkung der Beziehung zur Familie und zu einem ausgedehnten sozialen Umfeld sind für die Begleitung in ein Leben in Selbständigkeit von wesentlicher Bedeutung.

3.4.3 Krankenhäuser

Die Konzertierungsteilnehmer haben Nachdruck darauf gelegt, dass auch Entlassungen aus dem Krankenhaus, vor allem aus der Psychiatrie, Erwähnung finden sollten, auch wenn die Zeit für deren Erörterung mit den betroffenen Akteuren gefehlt hat. Doch folgende Feststellung rüttelt wach: Unter den in Obdachlosigkeit lebenden Menschen nimmt die Anzahl der Personen, die sich in einer psychiatrischen Einrichtung aufgehalten haben, zu. Der Bettenrückgang in der Psychiatrie wird überdies nicht durch eine ausreichende Anzahl Aufnahmeplätze aufgefangen. Die Nachbetreuung nach einem Aufenthalt im Krankenhaus ist oftmals mangelhaft. Aufgrund ihrer komplexen Lage sind obdachlose Menschen schwer zu erreichen.

3.4.4 Sektorübergreifende Konzertierung

Wir stellen mangelnde strukturelle Zusammenarbeit zwischen den Gefängnissen, der Jugendhilfe und der Psychiatrie einerseits sowie den Hilfsdienste für Obdachlose und der allgemeinen Hilfe andererseits fest. Eine gewisse Form der Kooperation besteht in manchen Fällen, doch oft ist sie begrenzt und erfolgt auf einer ad hoc-Basis. Die verschiedenen Fachbereiche kennen einander zu wenig.

• Die Haftanstalt

Die unmittelbar auf die Haftentlassung folgende Zeit ist für viele ehemalige Häftlinge kritisch. Da es unmöglich ist, seine Entlassung im Gefängnis vorzubereiten, muss alles zum Zeitpunkt der Entlassung passieren. Doch gerade in diesem Augenblick ist der Betroffene vollkommen sich selbst überlassen. Die psychosoziale Begleitung beschränkt sich nämlich auf die Dauer des Gefängnisaufenthalts. Die Rückkehr in ein „normales Leben“ wird oft als Strafe nach der Strafe betrachtet. Wenn auch die Hilfsdienste für Rechtsuchende eine Begleitung anbieten, so nehmen nur wenige Häftlinge diese in Anspruch, wenn sie wieder in die Freiheit entlassen werden: Sie ziehen es vor, die Haftanstalt hinter sich zu lassen und keinen Kontakt mehr mit jenen Personen zu haben, die sie an ihre Haft erinnern.

Die Bereiche Hilfe für Obdachlose und Wohnungshilfe auf der einen Seite und Strafvollzug und Haftentlassung auf der anderen Seite stellen zwei völlig unterschiedliche Welten dar, die nur wenig Kontakt zu einander haben. Einrichtungen, die eine Verbindung zwischen den beiden herstellen, sind erforderlich (Rehabilitationszentren oder Übergangseinrichtungen).

Für zahlreiche Ex-Häftlinge wäre das betreute Wohnen eine ausgezeichnete Lösung, da angepasst und individuell zugeschnitten, aber einmal mehr stehen wir hier vor dem Problem des Zugangs. Es gibt nicht ausreichend verfügbare Plätze und es wird demnach viel zu strikt gesiebt. Es gibt ferner überhaupt keine strukturelle Zusammenarbeit zwischen den Vollzugsverantwortlichen und jenen, die betreutes Wohnen anbieten.

• Die Jugendhilfe

In Flandern ist die Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure im Bereich der Jugendhilfe in Angriff genommen worden. Die Politik „Integrale Jeugdhulp“ (integrale Jugendhilfe) greift seit 2005 in ganz Flandern sowie in Brüssel. Sieben Akteure aus dem Bereich der Jugendhilfe beteiligen sich daran: Algemeen Welzijnswerk, Bijzondere Jeugdbijstand, Centra voor Geestelijke Gezondheidszorg, Centra voor Integrale Gezinszorg, Centra voor Leerlingenbegeleiding, Kind en Gezin und die Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap⁷⁵. Im Rahmen dieser Zusammenarbeit erarbeiten sie zum Beispiel ein neues Rechtsstatut für Minderjährige sowie flexible Übergänge zwischen der Jugendhilfe und der allgemeinen Hilfe, beides wichtige Faktoren bei der Vorbeugung von Obdachlosigkeit.

Die Abteilung „Welzijn, Volksgezondheid en Gezin“ beteiligt sich ebenfalls an einer koordinierten Politik hinsichtlich junger anfälliger Erwachsener (Vlaams gecoördineerd beleid voor kwetsbare jongvolwassenen⁷⁶), deren geplante Aktionen sich zwar nicht explizit der Vermeidung von Obdachlosigkeit verschrieben haben, jedoch einen Beitrag dazu leisten können.

In der französischen Gemeinschaft hat ein Projekt namens EVA GOA (*Evaluation de l'autonomie – Guide d'outils de l'autonomie*, etwa Evaluierung der Autonomie – Leitfaden der Autonomie) begonnen, an dem sich 60 Dienste beteiligen. Dieses Projekt verfolgt folgende Ziele: Auswertung der Werkzeuge, die von den Diensten zwecks Begleitung der Jugendlichen in die Autonomie eingesetzt werden, Abfassung eines Leitfadens, in dem diese vorgestellt werden und schließlich Anregung zum Austausch bewährter Handlungspraktiken.

⁷⁵ <http://www.wvg.vlaanderen.be/jeugdhulp/index.htm>
⁷⁶ http://www.steunpunt.be/_steunpunt/E-zine/AWW-flash/aww-flash2010-017/Beleidsopties%20Vandeurzelen%20ivm%20jongvolwassenen.pdf

- **Das Krankenhaus**

Die strukturelle Konzertierung und Kooperation zwischen den verschiedenen Bereichen, insbesondere zwischen den Hilfsleistungen für Obdachlose und den Diensten zur Versorgung der geistigen Gesundheit, sind unerlässlich, will man die mit der Berücksichtigung dieser Personengruppe einhergehende Herausforderung angehen. Interessante Initiativen einer sektorübergreifenden Konzertierung gibt es bereits: das Gesundheitsnetzwerk der Cocom, die Brüsseler Plattform für geistige Gesundheit, SMES-B (*Santé mentale & exclusion sociale-Bruxelles*),...

4. Die Politik der Obdachlosenhilfe

Wir möchten an dieser Stelle und als Warnung für den Leser an die von vielen angetroffenen Akteuren geäußerten Befürchtungen erinnern, dass die von ihnen im Sinne einer Verbesserung der Obdachlosienpolitik formulierten Empfehlungen die politischen Verantwortlichen dazu bewegen könnten, lediglich einige Betten mehr vorzusehen, anstatt sie dazu anzuregen, in nachhaltige Lösungen und in die Prävention zu investieren. Dieser Teil des Berichts will diese starken Befürchtungen Ausdruck verleihen.

Nachdem wir im vorangehenden Kapitel die verschiedenen Faktoren aufgelistet haben, die zu einem Bruch in der Biografie eines Menschen führen können, und auch auf die mögliche Prävention eingegangen sind, werden wir in diesem Kapitel die aus der Konzertierungsrunde hervorgegangenen Feststellungen und Überlegungen hinsichtlich der Schwierigkeiten, mit denen Obdachlose konfrontiert sind, benennen und die ihnen angebotenen Hilfsleistungen behandeln.

In einem ersten Punkt (4.1) werden wir auf die spezifischen Gesundheitsrisiken und den erschwerten Zugang zur Gesundheitsvorsorge für Menschen ohne Obdach eingehen. Wir haben uns entschieden, dieses Kapitel entsprechend der Priorität zu gliedern, welche die Konzertierungsteilnehmer der Erforderlichkeit einräumen, jede Hilfsleistung auf die Nachfrage der betroffenen Personen abzustellen (4.2). Da wir hinsichtlich dieser Nachfrage keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben können, haben die Teilnehmer an der Konzertierung sich bemüht, jene Aspekte hervorzuheben, die es ermöglichen werden, dieser Nachfrage zu begegnen. Ausgehend von diesen Anhaltspunkten werden auf den darauf folgenden Seiten verschiedene Feststellungen, Problemfelder und Aktionspisten hinsichtlich der den Obdachlosen angebotenen Hilfsmaßnahmen beschrieben (4.3, 4.4 und 4.5). In der Folge haben wir uns mit der Verknüpfung aller Maßnahmen dieser verschiedenen Akteure untereinander befasst, so dass eine optimale Begleitung gewährleistet werden kann (4.6).

Ein weiteres, in den Debatten immer wieder zurückkehrendes Element ist das Unverständnis der Konzertierungsgruppe - in manchen Fällen kann man gar von Verärgerung sprechen – hinsichtlich der mit der Bezugsadresse zusammenhängenden Probleme (4.7). Schließlich endet dieser Teil des Berichts mit den Auswegen aus der Obdachlosigkeit (4.8).

4.1. Gesundheit

Eine mit dem Wohnungswesen zusammenhängende Ausgrenzung bewirkt bei der von der Ausgrenzung betroffenen Person einen schlechten Gesundheitszustand, da sie das „*körperliche, geistige und*

soziale Wohlergehen“ negativ beeinflusst. Dies sind gemäß Weltgesundheitsorganisation drei Bausteine der Gesundheit⁷⁷ neben dem „Fehlen von Krankheit oder Gebrechen“.

4.1.1 Risiken für obdachlose Menschen

Menschen ohne Wohnung spielen ihre Gesundheitsprobleme⁷⁸ herunter, so als würden sie ihrem Körper keine Bedeutung mehr beimessen⁷⁹. Doch alle Studien deuten darauf hin, dass im Verhältnis zur allgemeinen Bevölkerung bestimmte Gesundheitsprobleme vorrangig bei obdachlosen Personen auftreten. Zu den häufig erwähnten gehören: Verletzungen, Zahnprobleme, Krätze, Erkrankungen der Atemwege und pneumokardiale Beschwerden, Infektionserkrankungen (hauptsächlich HIV, Tuberkulose und Hepatitis), psychische Störungen. Alkohol-, Zigaretten- oder Drogenabhängigkeit ist bei Obdachlosen ebenfalls sehr häufig anzutreffen. Dieser Liste muss man ferner die mit frühzeitigem Verschleiß zusammenhängenden Problem hinzufügen⁸⁰: negatives Selbstbild, verringerte soziale Kontakte, Wahrnehmung des negativen Blicks, den die Gesellschaft auf einen wirft. *„Die Verstöße gegen die Würde haben so einschneidende, so diffuse, so nachhaltige Auswirkungen, dass die Verletzungen der individuellen und der kollektiven Würde eine bis dato unbekannte pathogene Form annehmen können, die für das menschliche Wesen eine zerstörerische Kraft darstellt, die mindestens so groß ist wie die von Viren oder Bakterien“⁸¹.*

Dieser frühzeitige Verschleiß, der oft bereits vor der Obdachlosigkeit eintritt, beschleunigt sich bei einem Leben auf der Straße oder in einem Auffangzentrum noch weiter. Solche Situationen verursachen Unsicherheit, und diese wiederum hat einen negativen Einfluss auf den körperlichen und geistigen Gesundheitszustand.

Vor allem Schlafmangel wirkt sich stark auf die Gesundheit aus⁸². Für die auf der Straße lebenden Menschen ist die Frage, wo sie schlafen können, eine ständige Sorge. In einer Notunterkunft schlafen ruft ebenfalls Stress hervor: Die Betroffenen wissen nicht wo und in wessen Gesellschaft sie schlafen werden, sie machen sich Sorgen um ihre eigene Sicherheit und die ihrer Besitztümer, sie fragen sich, wo sie die folgende Nacht verbringen werden... Die Frage lautet nicht „Werde ich gut schlafen?“ sondern „Wo werde ich schlafen?“. Schlafentzug verursacht psychische Störungen. Manche Menschen entwickeln Halluzinationen, weil sie mehrere Nächte nicht schlafen konnten. Die Teilnehmer der Konzertierungsrunde legen darauf Nachdruck, dass Obdachlose sich auch entspannen können müssen, und sie stellen fest, dass die Auffangzentren nur wenig entsprechende Möglichkeiten bieten. Einer der Teilnehmer formulierte die Idee eines „Rastzentrums“.

4.1.2 Zugang zu Gesundheitsleistungen

Obdachlose wenden sich nur selten spontan an medizinische Dienste. In den meisten Fällen erfahren sie Zugang zu medizinischen Leistungen über die Notaufnahme der Krankenhäuser. Wir betonen jedoch, dass es proaktive und lokale Initiativen gibt. Der *Relais Santé* aus Charleroi hat unter anderem einen „Service d'accueil socio-sanitaire“ (SASS) ins Leben gerufen. Diese Struktur richtet sich an Personen, die sich in einer sozialen Notlage befinden und die weder durch die klassischen Dienste im

⁷⁷ Definition der Weltgesundheitsorganisation des Begriffs Gesundheit: „Die Gesundheit ist ein Zustand des vollständigen körperlichen, geistigen und sozialen Wohlergehens und nicht nur das Fehlen von Krankheit oder Gebrechen.“

⁷⁸ Observatorium Gesundheit und Soziales (2008). *Op.cit.*, S. 67.

⁷⁹ Van Menxel Gerard, Helen Blow und Aafje De Wacker (2007), „Thuisloosheid schaadt de gezondheid“ in J. Vranken & al. (2007). *Armoede en sociale uitsluiting, jaarboek 2007*, S. 221-239.

⁸⁰ Siehe Punkt 3.2

⁸¹ Professor Jonathan Mann anlässlich des Kongresses der SFSP (Société française de santé publique), Grenoble, 3. Juli 1998, zitiert bei Debi-
onne François-Paul (2000). *La santé passe par la dignité, Les éditions de l'Atelier/Éditions ouvrières, Les Éditions Quart Monde*, Paris, S. 169.

⁸² Dieser Absatz wurde auf der Grundlage der Niederschriften einer vom Dienst zur Bekämpfung von Armut, in Zusammenarbeit mit dem Observatorium Gesundheit und Soziales, im Jahr 2008 organisierten Konzertierung verfasst.

Krankenhaus oder in der Psychiatrie noch von den sozialen Diensten, die nicht über die entsprechenden Möglichkeiten verfügen, aufgenommen werden können. Der Zugang zum SASS erfolgt nicht auf direktem Wege; es muss ein Antrag bei den Mitgliedern des Teams für soziale Dringlichkeit gestellt werden. Andere Dienste, wie die Antennen des ÖSHZ oder andere Nachtunterkünfte können die Betroffenen ebenfalls an den SASS vermitteln. Die Teilnehmer der Konzertierungsrunde empfehlen die Förderung und die Unterstützung solcher Maßnahmen. Die mangelnde geographische Nähe und der Mangel an Informationen über die bestehenden Strukturen stellen übrigens ebenfalls Hindernisse beim Zugang zu den Diensten dar.

Abgesehen von den verwaltungstechnischen und finanziellen Hürden, die es beim Zugang zu medizinischer Versorgung ebenfalls zu überwinden gilt, muss noch ein weiteres Problem in Verbindung mit Wohnungslosigkeit erwähnt werden. Wenn Menschen ohne Obdach aus den Bevölkerungsregistern gestrichen werden und nicht an einer Bezugsadresse gemeldet sind, haben sie schlicht und ergreifend nicht das Recht auf ein Einschreiten der Gesundheitspflegepflichtversicherung. Dennoch kann der Zugriff auf medizinische Versorgung durch die Inanspruchnahme des vom ÖSHZ angebotenen medizinischen Hilfsdienstes (medizinische Karte oder medizinischer Notdienst) gewährleistet werden. Darüber hinaus verfügen die Krankenkassen über soziale Dienste, die ihren Bestimmungen gemäß Personen dabei helfen, ihre Versicherbarkeit in Ordnung zu bringen. Die Krankenkassen erinnern bei dieser Gelegenheit daran, dass man nicht zögern soll, sie zu Rate zu ziehen.

Wenn es sich um die geistige Gesundheit handelt, ist das Hindernis beim Zugang auf Leistungen eher „psychologischer“ Natur. Menschen mit einer Störung widersetzen sich wo sie nur können einer „Überstellung“ an professionelle Versorgungsdienste der Psychiatrie. Der Übergang von einem Bereich zum anderen erfolgt demnach immer über die „professionelle Schiene“. Aus dieser Sachlage ergibt sich übrigens der „psychosoziale Ping-Pong-Effekt“.

Es ist überdies für eine Person ohne Obdach schwierig, sich einer Behandlung zu unterwerfen, die die regelmäßige Einnahme – und deshalb den regelmäßigen Einkauf – von Arzneimitteln und eine gewisse Hygiene usw. voraussetzt. Referenzpersonen können dazu beitragen, dass die Versorgung kontinuierlich fortgesetzt wird. Zahlreiche auf der Straße lebende Personen haben positive Erfahrungen mit der integralen und kostenlosen Versorgung gemacht, die ihnen von den Gesundheits- und Sozialzentren angeboten wird. Vom Krankenhaus auf die Straße überzuwechseln macht das Einhalten medizinischer Vorschriften schwierig, wenn nicht sogar schier unmöglich. Es müssten Übergangsregelungen getroffen werden, die eine Brücke zwischen dem Krankenhaus und der Straße schlagen. Diese würden das Rückfallrisiko verringern. Dies gilt vor allem im Falle von Entziehungskuren, die lang und schwierig sein können. Wenn obdachlose Menschen am Ende einer solchen Kur erneut auf der Straße sitzen, sind die Risiken eines Rückfalls in den Drogen- oder Alkoholmissbrauch nicht zu unterschätzen. Es sollten demnach Alternativen zur ambulanten Begleitung entwickelt werden, wie etwa betreute Wohnungen, egal um welche gesundheitlichen Probleme es sich handelt.

Damit einem Obdachlosen Pflegeleistungen angeboten werden können, die ihm und seinem Umfeld angepasst sind, muss dafür gesorgt werden, dass die Anbieter von Pflegeleistungen über die mit der Wohnungslosigkeit zusammenhängenden Ausgrenzungssituationen informiert und entsprechend geschult werden. Dies betrifft sowohl deren Erst- als auch die Fortbildung.

4.2. Nachfragegesteuerte Hilfe

Wie wir im vorliegenden Bericht bereits unterstrichen haben, spricht man, wenn man von „Obdachlosen“ spricht, von einer sehr heterogenen Gruppe von Personen. Zahlreich sind diejenigen, die an

einem gewissen Punkt in ihrem Dasein eine der Facetten der durch Wohnungslosigkeit bedingten Ausgrenzung erleben. Sie sind deshalb gezwungen, für einen mehr oder weniger langen Zeitraum mit den Akteuren der Dienste, die Hilfe für Obdachlose anbieten, in Kontakt zu treten. Ihre Lebenssituationen sind allesamt einzigartig: Junge Menschen, die aus ihren Familien fliehen oder nicht mehr von der Jugendhilfe übernommen werden; Erwachsene, die seit langem auf der Straße leben und es nicht mehr aushalten, mit anderen die Promiskuität eines Schlafrums zu teilen; Frauen, die versuchen, der ehelichen Gewalt zu entkommen; Ehepaare mit oder ohne Kinde; Personen, die sich in einem Regularisierungsverfahren befinden und die in den Auffangzentren keinen Platz finden; Hundehalter, die sich nicht von ihrem Hund trennen wollen...

Abgesehen von dieser Vielfalt unterschiedlicher Lebenssituationen sind zahlreiche betroffene Menschen „zu“ sehr (behindert, verrückt, krank, alt, jung...), um autonom zu sein und „nicht genug“ (behindert, verrückt, krank, alt, jung...), um von einer spezialisierten Einrichtung übernommen zu werden⁸³. Abhängigkeitsprobleme (Alkohol, Drogen), körperliche und psychische Gesundheitsprobleme vermehren die Komplexität der Situationen und die Schwierigkeit einer Betreuung.

Diese Diversität gestaltet es äußerst schwierig, die Erwartungen der Obdachlosen zu definieren. Es ist jedoch in den Augen der Konzertierungsteilnehmer absolut unerlässlich, ein Hilfsangebot unter Berücksichtigung dieser Erwartungen zu erarbeiten, wobei letzteres die Beteiligung der betroffenen Personen voraussetzt.

4.2.1 Ein proaktiver, den Menschen respektierender Ansatz

Es stellt sich ebenfalls die Frage, wie man die am stärksten ausgegrenzten Personengruppen erreicht: Wie kann man jenen helfen, die sich nicht an die verschiedenen bestehenden Dienste wenden? Die meisten Akteure, die Hilfe für Obdachlose anbieten, arbeiten auf der Basis einer Anfrage von Seiten der Betroffenen. Es ist aber *„eine Illusion, darauf zu warten, dass Obdachlose spontan und auf regelmäßiger Basis Hilfe beantragen“*⁸⁴. Die Hilfe zugänglich machen bedeutet also auch, diese dort anzubieten, wo die Betroffenen sich befinden, allmählich eine Nachfrage zu schaffen und ein Vertrauensverhältnis aufzubauen. Aus diesem Grund ist es so wichtig, die Straßensozialarbeit zu unterstützen. Die Sozialarbeiter der VoE Diogenes zum Beispiel begeben sich jeden Tag zu den Menschen, die in Brüssel auf der Straße leben. Das dabei von ihnen verfolgte Ziel lautet, sie in den Prozess zu integrieren, ihre Fähigkeiten zu verbessern, Dinge möglich zu machen, Wünsche zu erwecken,... all dies, damit soziale Bindungen erneut entstehen können. Nur wenn dieser Rahmen gewahrt wird, können die Obdachlosen, insofern sie den Wunsch äußern, an die angemessenen Dienste weitervermittelt werden.

Das ÖSHZ ist zwar ein wichtiger Akteur, erreicht aber einen Teil der am stärksten ausgegrenzten Menschen, aufgrund dieser Ausrichtung der sozialen Maßnahmen auf die Nachfrage, nicht. Einige Zentren, die um diese Problematik wissen, haben ein System mit „extramuros“⁸⁵ Sozialarbeitern ins Leben gerufen, die den Menschen in deren Lebensumfeld begegnen und dies nicht unbedingt während der Öffnungszeiten der ÖSHZ tun.

Ganz allgemein wird das Vorgehen des ÖSHZ oft hinterfragt und laut Meinung der Konzertierungsteilnehmer sollte man im Rahmen einer gesellschaftlichen Debatte erörtern, welchen Sinn man der Sozialarbeit gibt, damit die Arbeitsmethoden sich weiter entwickeln können. Tatsächlich werden

⁸³ De Backer, Bernard (2008). *Les cent portes de l'accueil. Héberger des adultes et des familles sans abri*, Brüssel, S. 77.

⁸⁴ Francq Bernard und Pierre Philippot (2003). *Insertion sociale des sans-abris. Résumé*, Brüssel, Föderale Wissenschaftspolitik, S.9.

⁸⁵ In Charleroi entspricht das System „AS Hors-les-murs“ wirklich diesem Ansatz „auf die Menschen zuzugehen“. Es gibt in den primären Diensten Sprechstunden, und in Partnerschaft mit den Erziehern von Carolo Rue wird eine Straßenaufteilung in Zonen vorgenommen.

sehr hohe Erwartungen an diese Akteure gestellt, es werden ihnen zahlreiche neue Aufgaben gestellt, doch zunächst sollten diese besprochen und deutlich definiert werden.

4.3. Angepasste und schnell zugängliche Hilfe

Wie bereits gesagt ist der gemeinsame Nenner für viele Obdachlose der Bruch in den sozialen Bindungen. Je länger der Betroffene auf der Straße wohnt und ums Überleben kämpft, umso rascher nimmt dieser Ausschluss zu. Es ist deshalb wesentlich, dass Hilfe sehr zeitnah zugänglich ist. Probleme bei der Zugänglichkeit der Hilfsdienste haben während dieser Zeit des Bruchs mit dem sozialen Umfeld schwerwiegende Folgen: Jede Verweigerung oder Ablehnung ist eine verpasste Gelegenheit, den Dialog wieder aufzunehmen und die Betroffenen wieder aus der Isolation heraus zu holen. Schlimmer noch ist, dass diese ablehnende Haltung als eine Niederlage erfahren wird und das Misstrauen gegenüber den sozialen Akteuren und der Gesellschaft noch verschärft.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt muss die Feststellung gemacht werden, dass die praxisnahen Akteure - sowohl jene in den Einrichtungen als auch die in den Vereinigungen arbeitenden - sich schwer damit tun, die Gesamtheit der verschiedenartigen Situationen zu berücksichtigen und dass sie je nach Region auf recht unterschiedliche Art und Weise darauf eingehen. Abgesehen von den ÖSHZ ist der Sektor auf Basis von Vereinigungen organisiert, jede davon ist bemüht, eine Lücke zu füllen. Die Ansätze sind demnach recht unterschiedlich, jeder vertritt ein pädagogisches Vorhaben und eine eigene Vision, richtet sich an diese oder jene Zielgruppe, unter diesen oder jenen Bedingungen. Dies führt manchmal auf Seiten der geschaffenen Strukturen zur Ablehnung gewisser Personen und auf Seiten der Obdachlosen zur Weigerung, sich an einem bestimmten Projekt zu beteiligen, weil es nicht ihren Bedürfnissen oder Erwartungen entspricht.

Auch der Gesetzesrahmen, innerhalb dessen die Akteure handeln, wirkt sich auf die Akzeptanz oder die Weigerung der Obdachlosen aus, vor allem in den Aufnahmeheimen. In der Wallonischen Region zum Beispiel besagt das Dekret über die Aufnahmeheime: *„Bei der Berechnung der Belegungsrate eines Aufnahmeheims werden folgende Personen nicht als Nutznießer berücksichtigt: Personen, die am Tag ihrer Aufnahme über sechzig Jahre alt sind, ab der vierten von diesen.“*⁸⁶ Dies bedeutet also, dass ein Aufnahmeheim für die vierte aufgenommene Person über 60 Jahre keine Bezuschussung mehr erhält, demnach wird es auch nicht mehr als drei Personen über 60 aufnehmen.

Eine der hauptsächlichen Konsequenzen dieser Schwierigkeit beim Zugang auf eine angemessene Hilfe ist in den Augen der Konzertierungsteilnehmer die Irrfahrt, der Obdachlose auf der Suche nach einer Antwort ausgesetzt werden. Die mit diesen Irrwegen einhergehende Entwurzelung stellt eine zusätzliche Unannehmlichkeit für sie dar. Sie befinden sich in einem Aufnahmeheim, das sie sich nicht ausgesucht haben, in einer Region, die oftmals nicht die ihre ist. Dies verursacht auch große Probleme hinsichtlich der Organisation der Hilfsmaßnahmen. Für die Sozialarbeiter ist es problematisch, mit einer Begleitung zu beginnen, wenn die betroffenen Personen fernab von ihrem sozialen Umfeld leben. Darüber hinaus behindern Mobilitätsprobleme die Suche nach einem Arbeitsplatz oder einer Unterkunft in der Herkunftsregion. Gegebenenfalls ist auch die schulische Ausbildung der Kinder gefährdet.

Die Anpassung des Angebots an die Nachfragen von Menschen ohne Obdach ist an zwei spezifische Fragen gekoppelt, wenn die Hilfe in Form einer Unterbringung erfolgt: die Verwaltung der verfügbaren Plätze (4.3.1) und die Aufnahmeschwellen der unterschiedlichen Auffangstrukturen (4.3.2).

⁸⁶ Artikel 18 §1 des Dekrets vom 12. Februar 2004 über die Aufnahme, Unterbringung und Betreuung von Personen in sozialen Schwierigkeiten, Belgisches Staatsblatt 2004.

4.3.1 Verwaltung der Plätze

Der von den Konzertierungsteilnehmern hervorgehobene Hauptgrund für den Mangel an Plätzen (mehr oder weniger groß je nach Ort und Zeitpunkt) ist der Mangel an nachhaltigen Unterbringungs-lösungen. Die Obdachlosen bleiben in den Auffangstrukturen stecken und diese sind folglich über-füllt. Die Konzertierungsgruppe möchte daran erinnern, dass mehr auf die Wohnungsbaupolitik eingewirkt werden muss als auf eine eventuelle Aufstockung der Plätze in den Nachtunterkünften oder Aufnahmeheimen.

In manchen Städten ist die Nachfrage größer als das Angebot, in anderen bleiben verfügbare Plätze übrig. Die großen Städte bilden ein System der kommunizierenden Röhren: Wenn Obdachlose an einem Ort keinen Platz finden oder abgelehnt werden, machen sie sich auf den Weg (oder werden dazu genötigt) und gehen in die nächstgelegene Großstadt. Sie werden also erneut entwurzelt, aus ihrer Umgebung und ihrem dürftigen sozialen Umfeld herausgerissen. Übrigens machen sich die lokalen politischen Verantwortlichen und die Sozialarbeiter darüber ernsthafte Sorgen, dass ein ausreichendes Bettenangebot in ihrer Stadt einen Zustrom verursachen und Obdachlose aus anderen Städten mit unzureichenden Aufnahmestrukturen anziehen würde.

• Notunterkünfte

Die Nachtunterkünfte sind die Strukturen mit der niedrigsten Zugangsschwelle. Aber angesichts des Zulaufs und der schwierigen Bedingungen, unter denen sie arbeiten müssen, sind sie manchmal gezwungen, gewisse Maßnahmen zwecks Zuteilung der verfügbaren Plätze zu ergreifen. Jede Vorgehensweise, die von einer obdachlosen Person falsch verstanden wird (sei es das Auslösen der Betten, die telefonische Reservierung für jene, die nicht die gebräuchlichen Sprachen sprechen, die Schwierigkeit, die Einrichtungen überhaupt zu erreichen), stärkt das Misstrauen der Obdachlosen gegen-über den Einrichtungen und der Gesellschaft ganz allgemein. Schlimmer noch, sie verstärken auch die Ängste im tagtäglichen Kampf ums Überleben. Wir stellen ebenfalls fest, dass der Mangel an Plätzen innerhalb der Nachtunterkünfte zu Spannungen führt, die sowohl die Sozialarbeiter als auch die Obdachlosen verspüren: „Die Wohnungskrise hat gewissermaßen auch zur Folge, dass selbst die schwächsten Mitglieder der Gesellschaft in Konkurrenz zueinander geraten“⁸⁷.

Die Anwesenheit von Personen, die sich entweder in prekären Lebenssituationen befinden oder ganz und gar illegal sind, ist in dieser Hinsicht ein schwerwiegendes Problem. Die Notaufnahmestrukturen sind für eine große Anzahl von Ausländern das einzig mögliche Refugium, egal ob sie sich illegal im Land aufhalten oder in den Unterbringungsstrukturen von Fedasil⁸⁸ keinen Platz gefunden haben, weil auch diese Auffangzentren überfüllt sind.

Die Teilnehmer der Konzertierungsrunde sind der Auffassung, dass diese Plätze in den Notunter-künften durch eine bessere Verwaltung auf einer breiteren Basis zur Verfügung gestellt werden müssen: Es gilt, für jede Person, die sie beantragt, eine Notlösung anbieten zu können. Ein Kataster aller verfügbaren Plätze würde einen Gesamtüberblick und demnach eine effiziente Berücksichti-gung der Nachfrage ohne Entwurzelung der Betroffenen ermöglichen.

⁸⁷ Delaleeuwe, Nathalie (15/05/2009). „*Sans-abri, sans-logis et sans papiers... à quand l'issue?*“, *Alter Echos*, N° 272.

⁸⁸ Siehe „Gesetz vom 12. Januar 2007 über die Aufnahme von Asylbewerbern und bestimmter anderer Ausländerkategorien“, Belgisches Staatsblatt vom 7. Mai 2007; Fedasil, *Quelles personnes sont accueillies par Fedasil?*, <http://www.fedasil.be/home/bewoners>

- **Die zweite Linie**⁸⁹

Auch die zweite Linie, d.h. die der Aufnahmeheime, muss gestärkt werden, damit die Weitergabe möglich ist und die Obdachlosen nicht in den Notfallstrukturen feststecken bleiben. Dieser Übergang von der ersten zur zweiten Linie ist jedoch nicht selbstredend. Aufgrund der Überfüllung der Aufnahmeheime und des schwierigen Zugangs zum Wohnungswesen kann man eine Entwicklung in der Art der Aufnahme, die gewisse Notstrukturen anbieten, feststellen. Der *SAMU social* (sozialer Hilfsdienst für Obdachlose, Anm. d. Übers.) zum Beispiel hat seine Vorgehensweisen dieser Realität angepasst und nimmt Personen für länger als den ursprünglich vorgesehenen Zeitraum auf.

Nicht nur der Platzmangel zwingt die Menschen, innerhalb des Notversorgungsmilieus zu verweilen, auch der schwierige Übergang von der ersten auf die zweite Hilfslinie ist für die mangelnde Übereinstimmung von Angebot und Nachfrage bezeichnend. In Charleroi wirkt zum Beispiel die Aufteilung von Plätzen für Männer und für Frauen Fragen auf: „Wir haben zum Beispiel feststellen können, dass der Bereich der Aufnahmeheime der prekären Situation bei Frauen besondere Beachtung schenkt und eine größere Anzahl Plätze für Frauen als für Männer vorsieht, obgleich bekannt ist, dass Obdachlosigkeit mehrheitlich eine männliche Bevölkerung betrifft, die sich häufig in den Nachtunterkünften zusammenfindet.“⁹⁰

Damit zwischen den Diensten der ersten und jenen der zweiten Linie eine Brücke geschlagen werden kann, haben die Konzertierungsteilnehmer die Idee erwägt, dass Notfallbetten innerhalb der Aufnahmeheime angeboten werden könnten.

4.3.2 Aufnahmebedingungen

Die Unterbringungsmöglichkeiten können für obdachlose Menschen auch zu unüberwindbaren Hindernissen werden. Auch hier würde eine größere Beachtung ihrer Erwartungen und ihre Partizipation eine bessere Betreuung gewährleisten; vor allem aber würde vermieden, dass bestimmte Personen (die Härtefälle) überhaupt keine Aufnahmemöglichkeit erhalten.

- **Notfälle**

Für die Konzertierungsteilnehmer bilden Kostenlosigkeit und Bedingungslosigkeit zwei der konstituierenden Elemente der Notaufnahme.

Hinsichtlich der Aufenthaltsdauer stellen Notschlafstellen eine dringliche Lösung als Antwort auf Extremsituationen dar und sind definitionsgemäß zeitlich begrenzt. Es ist von grundsätzlicher Bedeutung, dass Personen, die sich an diese Stellen wenden, sich dort nicht niederlassen, sondern sie als Hilfe der ersten Linie betrachten, als Sprungbrett hin zu langfristigeren Lösungen. Die Aufnahme dort sollte also zeitlich beschränkt sein.

Den Konzertierungsteilnehmern zufolge sind bestimmte Notschlafstellen unhygienisch. Manche Obdachlose weigern sich, dort untergebracht zu werden, weil die Aufnahmebedingungen menschenunwürdig sind. Dies muss verbessert werden, damit alle Personen dort unter würdigen Bedingungen aufgenommen werden können: eine Betreuung, so dass der Zugang den Strukturen entsprechend geregelt ist, Räumlichkeiten, die ein Mindestmaß an Intimität wahren, Räume, die eine

⁸⁹ Zwischen der ersten und der zweiten Linie sind die Übergänge alles andere als linear und systematisch. Es gibt ein häufiges Hin und Zurück.

⁹⁰ Lelubre, Marjorie (2009), *Freins et facilitateurs à l'accueil, l'hébergement et le logement des personnes sans-abri*, Abstract, S.3.

angemessene Hygiene ermöglichen, vor allem für die Frauen, Festlegung der Grenzen und Bedingungen für die Aufnahme im Falle von Gewalt der Obdachlosen untereinander oder gegenüber der Sozialarbeiter, Lockerung der Zugangszeiten, Anpassung der Aufnahmestrukturen an Familien, an Paare und an den Respekt ihrer Beziehungen....

• Aufnahmeheime

Danach gilt es in den Aufnahmeheimen nach Lösungen zu suchen, die einen längeren Aufenthalt möglich machen, so dass Personen, die diesen Wunsch hegen, dort zu Ruhe kommen und wieder Fuß fassen können. Die Konzertierungsgruppe ist sich einig, dass es normal ist, dass die Aufnahmeheime Bedingungen mit der Unterbringung verknüpfen, damit das Zusammenleben über einen mehr oder weniger langen Zeitraum möglich bleibt. Sie bemerkt hingegen die mangelnde Flexibilität der Geschäftsordnung zahlreicher Einrichtungen, obschon ein Rat der Nutznießer an deren Verfassung mitwirkt. Diese Starre errichtet nicht nur konkrete Hindernisse, die wir oben bereits aufgelistet haben, sondern ruft ebenfalls bei Gewissen die Furcht hervor, sie würden teilweise ihrer Freiheit beraubt.

Ogleich die Aufnahmeheime den Preis von den Ressourcen abhängig macht, über welche die aufgenommenen Person verfügt, und das ÖSHZ in Form eines Antrags interveniert, ist der Preis, den man in manchen Häusern zahlt, für die schwächsten Mitglieder der Gesellschaft unbezahlbar.

Die Konzertierungsteilnehmer stimmen überein, dass es völlig normal ist, dass ein Aufenthalt bezahlt werden soll. Aber die Meinungen hinsichtlich der Politik der Aufnahmeheime, die darin besteht, die Verwaltung aller Einkünfte der untergebrachten Personen als Aufnahmebedingung zu betrachten, gehen auseinander. Tatsächlich sehen viele Unterbringungsstrukturen eine verbindliche budgetäre Mitverwaltung vor, deren Ziel oftmals darin besteht, der Person das Sparen für eine künftige Wohnungssuche zu ermöglichen. In anderen Aufnahmeheimen gibt es ein „Übergangssystem“: Anfangs verwalten die Heime das Geld der Betroffenen, danach dürfen diese ihr Budget selbst verwalten. Für das Aufnahmeheim ist dies auch die Garantie, ihr Geld zu bekommen. Aber diese Art von Praxis ruft Diskussionen hervor.

Die Tatsache, dass Obdachlose einen Hund besitzen, bildet ebenfalls ein Hindernis beim Zugang zu den Hilfsdiensten, da Hunde in zahlreichen Unterkünften verboten sind.

Menschen mit Suchtproblemen oder geistig instabile sind im Allgemeinen in Aufnahmeheimen nicht zugelassen, da letztere eine kollektive Unterbringung anbieten und ihr Personal nicht im Umgang mit solchen Problemen geschult ist. Lösungen wie „betreutes Wohnen“ sind überfüllt: *„(...) die betreuten Wohneinheiten sind für obdachlose Menschen mit psychischen Leiden quasi unerreichbar geworden: Die Wartelisten sind ellenlang und Alkohol wird dort nicht geduldet. Es gibt demnach in unserer Hauptstadt keine Pflegeeinrichtung für Patienten mit Doppeltdiagnose und noch weniger Möglichkeiten, wenn sich zu diesen Problemen noch schwere neurologische und durch Alkoholmissbrauch verursachte Schäden hinzugesellen“*⁹¹ Diese in Brüssel erstellte Diagnose wird von praxisnahen Akteuren aus dem ganzen Land bestätigt.

Ein Teil der Menschen, die nirgendwo willkommen sind, wendet sich dann an nicht anerkannte Einrichtungen, in denen ihre Nachfrage endlich befriedigt wird. Doch diese alternativen Aufnahmestellen, die *„bis dato von Seiten der Behörden eine gewisse Toleranz erfahren und von den Sozialarbeitern*

91 Galle, Antoine (2009). *Que veulent les 262 sans-abris de Bruxelles?* Asbl Diogenes, Brüssel. S. 2

aus dem sozial-medizinischen Bereich mit gemischten Gefühlen betrachtet werden⁹², sind problematisch: Manche von ihnen funktionieren zwar sehr gut und nehmen Personen mit einem gewissen Grad an Toleranz auf (zum Beispiel genehmigen sie den Alkoholkonsum), andere hingegen halten sich nicht an die Regeln und können, weil sie mangels Anerkennung nicht kontrolliert werden, die Situation extremer Schwäche der Menschen, die sich an ihren Dienst wenden, ausnutzen: rudimentäre Unterbringungsbedingung, mangelnde Bildung des betreuenden Personals, unzulängliche Betreuung, unzureichende psychologische oder körperliche Pflege, Vereinnahmung der Verwaltung der finanziellen Ressourcen der Bewohner, usw.

Um Missbrauch vorzubeugen ist es erforderlich, einen Gesetzesrahmen zu schaffen. Dieser kann niederschwellig und wenig verbindlich sein, doch es muss ihn geben, damit es ein Mindestmaß insbesondere bei der Überwachung der Hygienebedingungen und in der Buchhaltung gibt.

4.4. Multidisziplinäre Begleitung

Für die Konzertierungsgruppe stellt sich nach der Frage der Zugänglichkeit des Hilfsangebots jene der erforderlichen Multidisziplinarität in der Begleitung. Tatsächlich sprengen die in der Realität begegneten Schwierigkeiten den Rahmen der Sozialhilfe in weitem Maße; auch die Akteure unter anderem aus den Bereichen Gesundheitsvorsorge, geistige Gesundheit und Wohnungswesen sind bei der Suche nach Hilfslösungen unerlässliche Akteure.

Nach Dafürhalten der Konzertierungsgruppe ermöglicht eine multidisziplinäre Betreuung in den verschiedenen untereinander agierenden Diensten und Bereichen die Einrichtung einer Hilfe auf Maß, die an die Nachfrage der Betroffenen angepasst wird. Dieser Ansatz vermeidet den Eindruck von Chaos, der angesichts der Komplexität der Hilfsdienste für Obdachlose entstehen kann und zum Misstrauen und zur Isolation vieler Obdachlose beiträgt, z. B. wechselnde Maßnahmen und Ansprechpartner, Fragmentierung der Anträge, wenig Aufmerksamkeit für die Lebensgeschichte oder Erfahrungen der einzelnen Personen. Eine solche Betreuung ist eine heikle, langatmige und ein großes Maß an Flexibilität fordernde Arbeit. Es ist sehr schwierig, in der Begleitung eines obdachlosen Menschen wirkliche Erfolge zu verbuchen, da manche sich an die Dienste wenden, dann aber wieder verschwinden, später wieder auftauchen aber keine Auskunft darüber geben, was inzwischen passiert ist.

Will man Menschen begleiten, ist es wichtig, dass diese ein Verhältnis des Vertrauens mit ihrem Sozialarbeiter aufbauen, dass sie eine Referenzperson finden, die sie längerfristig betreut.

4.4.1 Konzertierung und Kommunikation

Für die Konzertierungsteilnehmer stellt die Kommunikation unter den verschiedenen Akteuren in der Praxis aufgrund der Stückelung der Interventionen nach wie vor eine Herausforderung dar. Eine Person wendet sich mit einer Anfrage an einen Dienst, der darauf eine Antwort gibt, ohne jedoch zu wissen, wer die übrigen Akteure sind und was sie für diese Person unternehmen. Dieses Problem betrifft sowohl die Beziehungen der Akteure eines Handlungsbereichs untereinander als auch die Kommunikation mit den Akteuren anderer Bereiche, z. B. der Gesundheitsversorgung. Während ein Aufenthalt in einem Krankenhaus eine Gelegenheit darstellen könnte, in Kontakt zu treten, Begleitung anzubieten, gewisse administrative Aspekte zu regeln, usw. werden die Sozialarbeiter generell

92 Morenville, Catherine (29. Mai 2009). „Où et comment héberger les „plus marginalisés““, *Alter Echos*, N° 274.

nicht vom Krankenhaus darüber in Kenntnis gesetzt, dass sie Obdachlose aufgenommen haben. Die VoE *Infirmiers de rue* stellt jedoch in Brüssel eine positive Entwicklung fest: immer mehr Sozialassistenten der Krankenhäuser informieren sie über die Aufnahme von Obdachlosen. Auch die Verbindungen zum Bereich der geistigen Gesundheit sind problematisch, doch es gibt Initiativen wie mobile Psychologie- und Psychiatriedienste, wie SMES-B, welche die Sozialarbeiter unterstützen und sich auf die Straße begeben und die Obdachlosen dort antreffen, wo sie leben.

Wegen mangelnder Kommunikation muss jeder Akteur eine beachtliche Zeit darauf verwenden, die übrigen in einer selben Situation involvierten Akteure zu identifizieren, er muss in Erfahrung bringen, an welche andere Dienste sich der Obdachlose gewandt hat, usw. Im Gesundheitswesen stellt dieser Mangel an Informationen ein echtes Problem dar wenn es um das medizinische Follow-up der Betroffenen geht.

Es gibt auch Projekte, die auf originelle Art und Weise Abhilfe für diese mangelnde Konzertierung schaffen wollen. Zum Beispiel das Therapieprojekt Hermès für Menschen mit einer Psychose. Dieses von CSM Antonin Artaud koordinierte Projekt ist aus einem Zusammenarbeitabkommen zwischen 22 im Gesundheitswesen und in der Sozialhilfe aktiven Partnern aus beiden Gemeinschaften, der französischsprachigen und flämischsprachigen, entstanden. Ausgangspunkt war die schwierige Situation, in der sich Personen befinden, wenn sie das Krankenhaus verlassen oder wenn sie in eine andere Struktur überwechseln müssen. Dies ist ein äußerst komplexer Übergang, während dem viele „verschwinden“. Um dieses Risiko eines erneuten Bruchs zu vermeiden, richtet Hermès eine transversale Konzertierung ein, welche dank eines Teams von Referenten die Koordination der Aktionen und Maßnahmen ermöglicht. Die Konzertierung rund um eine Person ist ihr Aufgabengebiet. Der Referent ermittelt, in welchem Netzwerk sich der Betroffene bewegt, welche Kontakte er pflegt und versammelt alle um einen Tisch. Er ist es, der die Versammlungen leitet (mindestens ein Mal pro Quartal) und das Follow-up der getroffenen Entscheidungen gewährleistet. Die von der Konzertierung betroffene Person sollte nach Möglichkeit an diesen Treffen teilnehmen. Dies erlaubt eine Eingrenzung der Handlungen eines Jeden und vermeidet Doppeltarbeit.

Multidisziplinäre Projekte gibt es viele, doch sie stützen sich auf praxisbezogene Initiativen und hängen von der Kreativität und dem Willen ihrer Verantwortlichen ab. Die Berücksichtigung der Vielseitigkeit der Schwierigkeiten und die erforderliche Konzertierung der Akteure sollte an höherer Stelle und im Rahmen eines ganzheitlichen Ansatzes integriert werden. Solche Projekte sollten stark gefördert und unterstützt werden. Die politischen Verantwortlichen sind sich dieser Notwendigkeit bewusst. Im Rahmen der „meerjarenplanning 2011-2015“ ruft der flämische Minister für Wohlbefinden (fl. „welzijn“) zu zusätzlichen Kooperationsabkommen zwischen den Verantwortlichen des Wohnungswesens und den CAW (Zentrum für allgemeine Sozialhilfe, Anm. d. Übers.) auf.

4.5. Langfristige, dem Rhythmus der Personen angepasste Begleitung

„Mit ihnen gehen (das heißt, weder vor noch hinter ihnen laufen)“⁹³

Bei der Planung der Begleitung ist der zeitliche Aspekt von Bedeutung, was viele Einrichtungen unter anderem aufgrund ihres gesetzlichen Rahmens noch allzu oft vernachlässigen⁹⁴. Den Konzertierungsteilnehmern zufolge ist es schwierig, wenn nicht gar völlig unmöglich, innerhalb kurzer Zeit eine echte Begleitung in die Wege zu leiten. In manchen Strukturen ist man zu dieser Erkenntnis

⁹³ Home Baudouin (2007). *Aktivitätsberichte*.

⁹⁴ Siehe die Bestimmungen hinsichtlich der maximalen Aufenthaltsdauer in Unterbringungsstrukturen

gekommen, hier werden längere Aufenthalte während mehrerer Monate zugelassen. Die Stabilisierung der obdachlosen Person ermöglicht es dann, eine Nachfrage zu formulieren, ein Projekt aufzubauen. Doch dieser Bewusstseinsbildungsvorgang ist nicht allgemein verbreitet, wie folgende Bemerkung seitens eines ÖSHZ bestätigt: „Zu Beginn haben wir die Übergangsunterkünfte so zugänglich und billig wie möglich gestaltet und gingen dabei davon aus, dass dies den dort unterkommenden Leuten erlauben würde, eine kurze Verschnaufpause einzulegen. In der Praxis mussten wir jedoch feststellen, dass die Leute sich dort einnisteten. Aus diesem Grund haben wir beschlossen, den Aufenthalt in diesen Übergangsunterkünften so unattraktiv wie möglich zu gestalten“⁹⁵.

4.5.1 Autonomie

Wenn die Teilnehmer der Konzertierung auch der einhelligen Meinung sind, das eigentliche Ziel der Betreuung sei die Autonomie der Betroffenen ist, weisen sie doch darauf hin, dass man akzeptieren muss, dass dies nicht unbedingt allen betreuten Personen gelingt und bestimmte Menschen immer Unterstützung brauchen werden. *„Egal welche die bezuschussende Behörde ist (Cocof, Cocom oder Wallonische Region), alle weisen den Aufnahmeheimen, per Dekret oder Beschluss, Zielstellungen zu, die mit dem „Erwerben oder Wiedererlangen der Autonomie“, „der Eingliederung in die Gesellschaft“ der aufgenommenen Personen zusammenhängen. (...) Die Sozialarbeiter sind verpflichtet, den Nutzungsberechtigten zu helfen, ein „persönliches Projekt“ zu gestalten und „sich in den Griff zu bekommen.“ (...) Ist es „immer“ angemessen, an Wiedereingliederungs- oder Autonomieprojekten zu arbeiten? Um jeden Preis?“*⁹⁶

Diejenigen Menschen, die sich in den schwierigsten Lebenssituationen wiederfinden, beanspruchen die meiste Zeit. Die meisten in der Praxis arbeitenden Akteure (in den Vereinigungen und Institutionen) arbeiten in einem Rahmen, der vorgibt, Effizienz und Leistung vorzuweisen. Sie tendieren demnach dazu, sich zunächst auf die weniger schwierigen Fälle zu konzentrieren, damit eine gewisse Menge an Arbeit geleistet wird, was zum Nachteil der Qualität ist. Das Gleiche gilt für die Sozialarbeiter zahlreicher ÖSHZ, die überlastet sind und eine zu große Anzahl Dossiers bearbeiten müssen. Der qualitative Aspekt ihrer Arbeit wird dadurch beeinträchtigt. Es sind natürlich die Menschen in den schwierigsten Situationen, die unter diesem quantitativen Ansatz an die Obdachlosenhilfe zu leiden haben. Wie könnte man einen qualitativen Ansatz an die Hilfe aufwerten? Wie kann man die Bemühungen jener anerkennen, die versuchen, die extrem Ausgegrenzten zu erreichen, anstatt die größte Anzahl bearbeiteter Akten?

Die Konzertierungsgruppe hinterfragt – ohne jedoch zu einer einstimmigen Meinung gelangt zu sein - die Angemessenheit einer Kategorisierung der „Härtefälle“, mit dem Ziel, diesen eine so angemessene Hilfe wie nur möglich anzubieten, ohne sie jedoch dabei zu stigmatisieren. Für gewisse Teilnehmer wäre es weniger stigmatisierend, Kategorien auf der Basis der angebotenen Hilfe einzurichten. Andere sind der Meinung, diese Methode würde den Obdachlosen ein „Etikett aufkleben“, das sie danach nur schwerlich wieder loswerden.

4.5.2 Betreutes Wohnen, Begleitung nach Unterbringung

Sowohl die Begleitung nach einer Unterbringung als auch das betreute Wohnen sind von wesentlicher Bedeutung. Ersteres ist wichtig, wenn es darum geht, den Obdachlosen zu helfen, sich wieder aufzurichten. Wenn man die Chance hat, eine Wohnung zu finden, ist der Übergang von einem

⁹⁵ OASeS/Universiteit Antwerpen, PSHB/Université de Liège (2009), Umfrage über die Obdachlosenhilfe der ÖSHZ, Brüssel, FÖD Soziale Integration, S. 105.

⁹⁶ Öddie, Déborah (Dezember 2008-März 2009). „Activation, autonomie: à tout prix?“, Ensemble, Nr. 64, S. 34.

System der langfristigen Begleitung in die komplette Autonomie schwierig. Dies ist ein langwieriges Unterfangen, das umso erforderlicher ist, als dass die betroffenen Personen oft noch Schulden, oder Rückstand in den zu zahlenden Alimenten, usw. haben. Dies ist ein sehr schwieriger Zeitpunkt, und während dieser Übergangszeit ist eine Begleitung (die in der Unterkunftsstätte beginnen kann, wenn der Betroffene sich in einem Aufnahmeheim befand) unerlässlich. Es gibt zahllose Berichte von „Rückfällen“.

Die VoE *Un Toit à Soi* zum Beispiel ist im Bereich Betreuung nach Unterbringung tätig für jene Personen, die im Aufnahmeheim der Einrichtung „Les Petits Riens“ in Brüssel untergebracht wurden. Die Vereinigung bietet eine Zuhauseberatung an, um diesen Menschen zu helfen, ihre Wohnung zu behalten: Hier geht es darum, wieder zu lernen, den Alltag zu bewältigen und nicht in die Fallen „der alten Dämonen“ zu tappen. *Un Toi à Soi* hat ebenfalls eine Reihe von Alternativen zur klassischen Wohnweise gefunden: Betreutes Wohnen in Appartements, in denen gezeigt wird, wie man das alltägliche Leben meistert; solidarisches Wohnen, in denen etwa fünfzehn Personen in Gemeinschaft leben, um dem Mangel an sozialen Bindungen entgegenzuwirken. Im Hintergrund sind die Sozialarbeiter ständig präsent: sie treten als Erzieher, Betreuer, Verwalter auf, ohne sich dabei aufzudrängen.

Die Konzertierungsteilnehmer drängen darauf, dass dieses Instrument des betreuten Wohnens weiter ausgebaut und aufgewertet wird. Es gibt sowohl für die Nachbetreuung nach einer Unterbringung als auch für die Formen des betreuten Wohnens noch extrem wenig Finanzierung. In der Wallonischen Region zum Beispiel gibt es nur eine bezuschusste Stelle je Verwaltungsbezirk für die Nachbetreuung nach Unterbringung, was völlig unzureichend ist. In Brüssel beschäftigt „Les Petits Riens“ drei Halbtagskräfte für die Nachbetreuung von 80 Personen. Die Gemeinsame Gemeinschaftskommission von Brüssel-Hauptstadt hat neun Diensten für Betreutes Wohnen für Obdachlose ihre Genehmigung erteilt.

Seit Dezember 2009 finanziert der Wohnungsbauminister der Wallonischen Region eine Forschungsarbeit⁹⁷ mit dem Ziel, den Inhalt der Begleitung im Wohnungswesen besser zu erfassen.

4.6. Der Bereich der Obdachlosenhilfe

Die von Obdachlosen erlebten Situationen, der institutionelle Rahmen, in dem sie sich bewegen, sowie die Beziehungen, die innerhalb wie außerhalb dieses Sektors aufzubauen sind, fordern von den Akteuren der Praxis (in den Institutionen oder Vereinigungen) ein großes Ausmaß an Kreativität. Diese sich konstant weiterentwickelnde Komplexität setzt voraus, dass die Beteiligten ihre Vorgehensweisen ständig hinterfragen. Dazu kommen ferner noch die Gewalt bestimmter Situationen, die inadäquate Erstausbildung, mangelnde Fortbildung, niedrige Löhne und schwierige Arbeitsbedingungen hinzu.

Zahlreiche Vertreter dieser Branche (insbesondere die Obdachlosenheime und die betreuten Wohnungen) müssen enorm viel Energie in die Suche nach Lösungen stecken, damit die Betreuung ausreichend ist. Sie sind dabei genötigt, mit bezuschusten Stellen zu arbeiten (APE (*aide à la promotion de l'emploi* - Beschäftigungsförderungshilfe, Anm. d. Übers.), Maribel, ACS (*agents contractuels subventionnés* – Bezuschusster Vertragsbediensteter, Anm. d. Übers.) ...) um dabei über die Runden zu kommen. Die Suche nach Eigenmitteln, die zwecks Erhalt einer Maribel-Stelle zum Beispiel erforderlich sind, bringt ihre Arbeit in Gefahr. Ferner gehen manche Bestimmungen, etwa in Brüssel,

97 „Die Wiedereingliederung der Obdachlosen über das Wohnwesen. Analyse der Betreuungsprogramme“

fälschlicherweise davon aus, dass je größer eine Auffangstruktur ist, umso größer die Einsparungen, die sie machen kann und umso geringer die ihr gewährten Subsidien. Dies ist in den Augen der Konzertierungsteilnehmer eine falsche Einschätzung der Sozialarbeit.

Der Sektor zählt zahlreiche, sehr verschiedene Akteure: die Dienste, die hauptsächlich mit den auf der Straße lebenden Personen arbeiten (Streetworker, Tagesstätten,...), die Nachtunterkünfte, die Aufnahmeheime, die eine längerfristige Unterkunft und Begleitung anbieten, die Dienste des betreuten Wohnens... Jede Struktur unterscheidet sich auch noch je nach Zielpublikum: alleinstehende Männer, Frauen mit oder ohne Kinder, Jugendliche, usw. Dazu kommen dann noch spezifische Ansatzweisen: Dringlichkeit oder nicht, Bedingungslosigkeit oder nicht, Anonymität oder nicht... Die Art und Weise, wie diese Akteure strukturiert sind, wie sie arbeiten und untereinander agieren ist je nach Region ebenfalls sehr unterschiedlich.

Neben den Vereinigungen spielen die ÖSHZ in der Obdachlosenhilfe dank der Bezugsadresse, der Einrichtungsprämie für Obdachlose, der Notfallhilfe eine spezifische und zentrale Rolle. In den folgenden Zeilen geben wir einen raschen Überblick über die Situation in jeder Region.

4.6.1. Flämische Region

Hier gibt es keinen Sektor als solchen. Seit dem Dekret vom 19. September 1997⁹⁸ ist die Obdachlosenhilfe (*thuislozenzorg*) integral dem *Algemeen Welzijnswerk* (Allgemeine Sozialhilfe) einverleibt. Diese überkuppelnde Struktur ist eine von der flämischen Regierung eingerichtete Form der Zusammenarbeit. Die Regierung hat die unterschiedlichen Sozialhilfedienste umstrukturiert und sie innerhalb des CAW (Zentrum für allgemeine Sozialhilfe) zusammengelegt. Diese Fusion betrifft ebenfalls den Bereich der Jugendhilfe, das *gezins-en relationeel welzijnswerk* (Familiensozialhilfe) und die Hilfe für Rechtssuchende. 27 CAW werden somit mit Hilfe von Bezuschussungsbeträgen, die abhängig von den von der Flämischen Gemeinschaft verabschiedeten Programmen sind, anerkannt und finanziert. Diese Zentren organisieren die Aufnahme und Unterbringung, die Wohnungsbetreuung, die psychologische Betreuung,...

Im Jahre 2004 wurde ein „Weißbuch⁹⁹“ über den Sektor veröffentlicht, in dem insbesondere die Chancen und Grenzen dieser Umstrukturierung aufgelistet wurden:

- Chancen: die Möglichkeit, übergreifend mit anderen Hilfsstrukturen zu arbeiten; mehr Flexibilität und Maßarbeit; dynamisches und qualitatives Arbeiten, Anerkennung der CAW als Gesprächspartner auf lokaler und regionaler Ebene;
- Grenzen: die weit reichende Beschreibung der Aufgaben stimmt nicht mit den Mitteln überein. Die Schwierigkeit bestand demnach darin, Prioritäten festzulegen. Es gab keine Programmierung des Angebots und die Zuschüsse basierten nicht auf objektiven Parametern.

Dank des neuen Dekrets von 2009 sind die Aufgaben konkreter umschrieben. Infolge einer Umfrage ist auch eine Grundlage definiert worden, so dass eine Programmierung festgelegt werden konnte und die unterschiedliche Bezuschussung der CAW stufenweise abgeschafft wurde.

Für den Zeitraum zwischen 1997 und 2009 sind auf dem Gebiet der Obdachlosenhilfe in Flandern folgende Entwicklungen¹⁰⁰ eingetreten:

⁹⁸ 19. Dezember 1997. Dekret über die allgemeine Sozialhilfe, *Belgisches Staatsblatt*, 17. Februar 1998, ersetzt durch das Dekret vom 8. Mai 2009, *Belgisches Staatsblatt* vom 8. Juli 2009.

⁹⁹ Serrien Ludo (2004). CAW witboek 2004. *Voor een sterkere eerste lijn in de Vlaamse Welzijnzorg*, Steunpunt Algemeen Welzijnswerk.

¹⁰⁰ Lescauwaeet, Danny (2010). Aanvullingen vanwege Steunpunt Algemeen Welzijnswerk bij werknota thuislozenzorg.

- die Entwicklung von ambulanten Hilfsdiensten wie etwa den *inloopcentra* (Tagesstätte), so dass mehr maßgeschneiderte Hilfe angeboten werden kann;
- die Entwicklung der *zorgwonen* (2002) sowie des betreuten Wohnens (*woonbegeleiding*) für Mieter, die von Hausräumung bedroht sind (2003);
- die Verabschiedung einer Entschließung durch das Parlament (2004), in der für eine globale Strategie gegen die Obdachlosigkeit plädiert wird;
- Veröffentlichung der Umfrage „*Zonder(t)huis*“, in der die Bedürfnisse der Obdachlosen hervorgehoben werden, im Jahr 2006;
- Zwischen 2006 und 2008: Operationalisierung der Empfehlungen der Studie *Zonder(t)huis* auf dem Gebiet der allgemeinen Sozialhilfe. Diese Aufgabe wurde dem Steunpunt Algemeen Welzijnswerk (SAW) anvertraut, dem Zentrum, das die CAW und die Straßensozialarbeit unterstützt.

Die CAW gewährleisten also einen Teil der Unterbringung. Der andere Teil wird von den ÖSHZ, die ebenfalls Aufnahmestrukturen haben und übrigens oft mit den CAW kooperieren, finanziert: Obdachlosenheime, Nachtunterkünfte, Notunterkünfte, Übergangswohnungen,...

4.6.2. Region Brüssel

Die ÖSHZ der 19 Brüsseler Gemeinden spielen eine zentrale Rolle in der Obdachlosenpolitik. Parallel dazu bietet die Obdachlosenhilfe eine breit gefächerte Palette an Diensten an, und es gibt eine große Anzahl Akteure: Aufnahmeheime, betreutes Wohnen, Tagesstätten, Nachtunterkünfte, Streetwork, Mahlzeiten, Umkleidemöglichkeiten, medizinische Versorgung, sozial-juristischer Beistand. Drei staatliche Behörden, CCC, COCOF (*Commission communautaire française* – Französische Gemeinschaftskommission, Anm. d. Übers.) und VGC/flämische Gemeinschaft sowie die Region Brüssel unterstützen diese Initiativen. 1994 hat das vereinte Kollegium den „Konzertierungsausschuss für die Obdachlosenpolitik“ ins Leben gerufen und damit beauftragt, die Nahtstelle zwischen der Praxis und der Politik zu sein. Dieser Ausschuss hat nach und nach an Dynamik verloren und Ende 2007 hat die COCOM (*Commission communautaire commune* – Gemeinsame Gemeinschaftskommission, Anm. d. Übers.) das Unterstützungszentrum für die Brüsseler Obdachlosenhilfe (Strada) ins Leben gerufen¹⁰¹.

Die Strada hat folgende Aufgaben: Ratschläge in Sachen Obdachlosenpolitik formulieren und diese Politiken auswerten; die Organisation und die logistische Unterstützung des Konzertierungsausschusses für die Obdachlosenhilfe; als Beobachtungsstelle und Ideenbörse auftreten. Die Strada organisiert ebenfalls Diskussionsforen.

Die politische Mitteilung, welche zur Einrichtung der Strada¹⁰² führte, sieht ebenfalls die Gründung einer VoE nach Kapitel XII vor (ÖSHZ-Grundlagengesetz), welche die Rolle eines öffentlichen Dienstes für soziale Notfälle übernimmt und die Strukturen *Ariane* und *SAMU social* integrieren würde, so dass ein koordinierter Rund-um-die-Uhr-Dienst entstehen könnte. Diese gemeinnützige Vereinigung ist aber noch nicht eingerichtet worden.

4.6.3. Wallonische Region

Der Bereich der Obdachlosenhilfe ist seit knapp zehn Jahren im Rahmen der sozialen Vermittlungsstellen (*Relais sociaux*) der wichtigsten Städte organisiert. Der Zukunftsvertrag für Wallonien für den

¹⁰¹ Versammeltes Kollegium der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission, *Note politique générale en matière de politique d'aide aux sans-abri*, Juni 2007.

¹⁰² Ibid.

Zeitraum 1999-2001 umfasste ein Kapitel, das die Vernetzung aller öffentlichen und privaten, im Bereich der großen Prekarität agierenden Akteure vorsah und das von zwei Feststellungen ausging:

- 1) Die Armut nimmt ungeachtet aller Bemühungen, die jedoch verstreut sind, nicht ab;
- 2) es mangelt an einer Verknüpfung zwischen Notversorgung und Eingliederung.

Um diesen beiden Problemen zu begegnen, bestand die damalige Strategie darin, in den großen Städten die sozialen Vermittlungsstellen (*Relais sociaux*) einzurichten, mit dem Ziel:

- die Trennung zwischen den Fachrichtungen und den Bereichen zugunsten einer Koordinierung einzureißen;
- die durchgeführten Aktionen auszuwerten;
- die von den Nutznießern und den Fachkräften festgestellten Schwierigkeiten zu identifizieren und nach angepassten Lösungen zu suchen;
- die aktive Teilnahme der Nutznießer zu begünstigen.

Die ersten sozialen Vermittlungsstellen (Strukturen, welche die öffentlichen und privaten lokalen Akteure des sozialen Bereichs im Rahmen eines Partnerschaftsnetzwerks zusammenführen) wurden im Jahr 2001 in Charleroi und Lüttich eingerichtet. Das Dekret über die soziale Eingliederung¹⁰³ hat diese Strukturen in der Folge zu einer ständigen Einrichtung gemacht. In der Folge wurden die sozialen Vermittlungsstellen von Namur, Tournai, Verviers, Mons und La Louvière eingerichtet. Das Zielpublikum wird im oben erwähnten Dekret definiert (Art. 3): Jede erwachsene, sich in einer Situation der Ausgrenzung oder großer Armut befindende Person, „die mit Schwierigkeiten konfrontiert ist oder konfrontiert werden könnte, ein Leben in Menschenwürde zu führen und die in Artikel 23 der Verfassung verankerten Rechte auszuüben, und darüber hinaus und mit Bezug auf die Dienste der sozialen Eingliederung, nicht an einer sozio-professionellen Eingliederung teilnehmen kann“.

Übrigens fügen sich die *Relais santé* in die Maßnahmen der sozialen Vermittlungsstellen ein, denn sie gehen aus von der Feststellung, dass Personen in prekären Situationen beim Zugriff auf Pflegeleistungen größeren Hindernissen begegnen. Zu den Aufgaben dieser Relais- Stellen gehören: Empfang, Information, Vorbeugung, erste Hilfeleistungen und Gesundheitsbilanz. Ferner leiten sie Patienten an die bestehenden, ihren Bedürfnissen entsprechenden Strukturen weiter, d.h. an Allgemeinmediziner oder Fachärzte, Krankenhäuser, Dienste für psychiatrische Hilfe oder auch an die Vereinigungen

Die Bezuschussungsweise der Nachtunterkünfte in der Wallonischen Region wird von den Konzertierungsteilnehmern in Frage gestellt. Die Funktionsweise von Nachtunterkünften und Aufnahmeheimen ist im Dekret über Aufnahmeheime¹⁰⁴ geregelt. Darin wird unter anderem die Bedingungslosigkeit der nächtlichen Aufnahme behandelt, doch die Finanzierung der Nachtunterkünfte untersteht den Durchführungserlassen des Dekrets. Die Finanzierung sollte auf ständiger Basis gewährleistet sein und in das Dekret integriert werden.

4.6.4 Allgemeine Konzertierung

Abgesehen von der erforderlichen Koordination der verschiedenen Akteure, die sich im Umfeld einer Person bewegen, plädieren die Konzertierungsteilnehmer für eine Verstärkung der Konzertierung innerhalb der Obdachlosenhilfe. Es hat zahlreiche Vorstöße in diese Richtung gegeben, auf verschiedenen Ebenen und an verschiedenen Stellen im Land: Seit 1994 gibt es Konzertierungen der Branche

¹⁰³ Dekret über die soziale Eingliederung vom 17. Juli 2003, Belgisches Staatsblatt vom 28. Juli 2003.

¹⁰⁴ 12. Februar 2004. – Dekret über die Aufnahme, Unterbringung und Begleitung von Personen mit sozialen Schwierigkeiten, Belgisches Staatsblatt vom 26. April 2004. 3. Juni 2004 – Erlass der wallonischen Regierung zur Ausführung des Dekrets vom 12. Februar 2004 über die Aufnahme, Unterbringung und Begleitung von Personen mit sozialen Schwierigkeiten, Belgisches Staatsblatt vom 3. November 2004. 30. April 2008 – Erlass der wallonischen Regierung zur Abänderung des Erlasses der wallonischen Regierung vom 3. Juni 2004 zur Ausführung des Dekrets vom 12. Februar 2004 über die Aufnahme, Unterbringung und Begleitung von Personen mit sozialen Schwierigkeiten, Belgisches Staatsblatt vom 5. Mai 2006.

in Brüssel, dann wurde das Unterstützungszentrum La Strada in Brüssel eingerichtet, es gibt das Vorhaben eine Vereinigung laut Kapitel XII zu gründen. In der Wallonischen Region werden die sozialen Vermittlungsstellen vernetzt, in Flandern haben die CAW den Sektor zentralisiert... Solche Bemühungen müssen weiter fortgesetzt werden.

In der Region Brüssel werden die verschiedenen Akteure bei ihrer Vernetzung mit unterschiedlichen Hindernissen konfrontiert: zu den sprachlichen Hindernissen gesellen sich die Splitterung der Befugnisse und Weisungen, die Grenzen der 19 Gemeindegebiete und die ÖSHZ. In der Praxis arbeiten die Akteure miteinander, doch diese Kooperation orientiert sich an der Notwendigkeit. Sie fühlen sich in ihren Handlungen nicht ausreichend und strukturiert unterstützt, was zur Folge hat, dass sie enorm viel Energie aufwenden, um Informationen zu sammeln und in Erfahrung zu bringen, mit wem die Person, die sich an sie wendet, vorher schon Kontakt aufgenommen hat, usw. Bis dato war in den verschiedenen Konzertierungsforen ein Mangel an Beteiligung von Seiten der ÖSHZ festzustellen. Die Einrichtung von La Strada hat zu einer neuen Dynamik geführt und die Aktivitäten des Brüsseler Konzertierungsausschusses neu belebt.

In der wallonischen Region haben die Schaffung der sozialen Vermittlungsstellen und deren finanzielle Ausstattung entscheidende politische Impulse mit sich gebracht. Die vernetzte Arbeit dieser sozialen Vermittlungsstellen erlaubt es den Akteuren dieses Sektors sowie anderer Bereiche (Soziales, Gesundheit, Wohnungsbau) schrittweise Arbeitsmethoden zu entwickeln, in die Kommunikation mit eingeflochten wird. Dies ist ein langwieriges Unterfangen¹⁰⁵. In Charleroi zum Beispiel besteht der *Relais social* bereits seit neun Jahren und hat zu einer Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Diensten beigetragen. Die Mitarbeiter kennen sich und können zusammen arbeiten, respektieren dabei aber die Unterschiede in den Ansätzen. Diese Zusammenarbeit ist allmählich gewachsen: Auf die Koordination der Arbeitsschritte folgte die Aufteilung der Verantwortlichkeiten, dann die Verbesserung der Dienste. Die Mitarbeiter koordinieren ihre Arbeitsschritte entsprechend den Personen, die sich an den einen oder anderen dieser Partnerdienste wenden.

In der flämischen Region präzisiert ein Protokoll die Rollen der CAW und der ÖSHZ im Falle einer Unterbringung in einem CAW-eigenen Aufnahmeheim. Ferner sind dort auch die Zahlung der Aufenthaltsgebühr sowie die Vereinbarungen bezüglich der „*rechtendetectie*“ (Ermittlung der Rechte: Instrumente, die ermitteln lassen, welche Ansprüche eine Person hat, Anm. d. Übers.). Im Rahmen ihrer Programmierung müssen die CAW auch mit den lokalen Behörden zusammenarbeiten.

Die Konzertierungsteilnehmer möchten aber vor den negativen Auswirkungen einer solchen Vernetzung warnen, wozu vor allem ein gesteigertes Ausgrenzungsrisiko gehört. Eine negative Entscheidung, die zu einem bestimmten Zeitpunkt innerhalb einer Einrichtung getroffen wird, kann die betroffene Person überall hin verfolgen, da alle Akteure zu ein und demselben Netzwerk gehören und die Informationen weitergereicht werden. Es kann sein, dass diese Person dann in den anderen Einrichtungen auf eine schwarze Liste gesetzt wird und dass sich ihr dann alle Türen verschließen.

Man sollte auch eine noch weiter gefasste strukturelle Zusammenarbeit mit Bereichen, die nicht spontan dem der Obdachlosigkeit angegliedert sind, ermutigen. Unter Punkt 3.4 in diesem Bericht haben wir gesehen, dass bei der Entlassung aus Einrichtungen die Kommunikation mit den diversen Akteuren und eine Konzertierung dieser untereinander eine Vermehrung der Obdachlosen vermeiden helfen könnte. Wir denken dabei an jene, die eine Haftanstalt verlassen, eine psychiatrische Klinik oder eine Struktur der Jugendhilfe, also Menschen, bei denen das Risiko, auf der Straße zu landen, hoch ist. Die Konzertierungsgruppe macht die Feststellung, dass es in der Zusammenarbeit

¹⁰⁵ In der Erklärung zur wallonischen Regionalpolitik 2009-2014 drückt die Regierung ihren Wunsch aus, die sozialen Vermittlungsstellen kraft einer Evaluierung ihrer Arbeitsweise und durch die Schaffung eventueller neuer Relais-Stellen auszubauen.

mit den Diensten für juristischen Beistand ein enormes Defizit gibt: sie fehlen bei der Konzertierung über Obdachlosigkeit gänzlich, obgleich es laut unserer Feststellung ein grundsätzliches Problem beim Zugang zu den Rechten gibt. Die Ausschüsse für juristischen Beistand¹⁰⁶ könnten hierbei sicherlich eine zentrale Rolle spielen.

Zu den positiven und effizienten bereichsübergreifenden Initiativen zählt die Gruppe Herscham, die von den Konzertierungsteilnehmern häufig zitiert wurde. Letztere beklagen die Abschaffung des Teams und die sich daraus ergebenden Folgen für Obdachlose in Brüssel¹⁰⁷.

4.6.5 Winterplan

Es stellt sich hier sofort die Frage nach der Angemessenheit dieser Lösung, die eine punktuelle Reaktion auf ein dringliches Problem darstellt. Die Notwendigkeit, die Anzahl der Betten nur im Winter anzuheben wird nicht mehrheitlich akzeptiert. Ein Großteil der Konzertierungsteilnehmer möchte sich von der „Thermometerpolitik“ distanzieren. Für manche sind die übrigen Jahreszeiten nicht minder problematisch. Die Reaktionen der Betroffenen wenn am Ende des Winters die Zusatzaufgangstrukturen und die Nachtunterkünfte geschlossen werden belegen dies.

Wenn man die Notwendigkeit des Winterplans akzeptiert, dann sollte dieser nicht eine „Eintagsfliege“ sein, die den gesamten Sektor destabilisiert und jedes Jahr erneut eingerichtet werden muss. Er sollte zu einer ständigen Einrichtung werden und vor dem einsetzenden Winter koordiniert werden. In Brüssel zum Beispiel haben die Minister der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission den „SAMU social“ von Brüssel mit der Verwaltung des Winterplans beauftragt. Doch dieser muss jedes Jahr das grüne Licht der COCOM/COCOF abwarten, bevor er mit den Vorbereitungen und der Einrichtung beginnen darf, was die Organisation erschwert.

Eine von den Konzertierungsteilnehmern angesprochene spezifische Schwierigkeit liegt in der Koordination der Leistungen auf Seiten der im Rahmen des Winterplans beschäftigten Ehrenamtlichen mit den medizinischen Leistungsträgern, die das ganze Jahr über präsent sind. Innerhalb der für den Winterplan eingerichteten Strukturen werden tagtäglich kleine Pflegeleistungen angeboten, so dass der Patient es nicht mehr für nötig erachtet, sich „langfristig“ bei seinem Arzt versorgen zu lassen. Eine bessere Absprache der medizinischen Leistungserbringer (ehrenamtlich oder nicht) wäre hier erforderlich.

In mehreren Orten des Landes bietet die Armee während der Winterperiode zusätzliche Betten an. In Lüttich befindet sich die Kaserne in der Stadt, so dass dort die Betten tatsächlich belegt sind. Die anderen Kasernen des Landes befinden sich hingegen manchmal sehr weit vom Stadtzentrum entfernt. Zu diesem Mobilitätsproblem gesellt sich noch die Tatsache, dass die Sozialarbeiter die Obdachlosen begleiten und zwecks Betreuung nachts vor Ort bleiben müssen. In zahlreichen Fällen ist diese Bereitstellung zusätzlicher Betten also unnützlich. Die VVSG hat übrigens im Dezember auf diese Unverhältnismäßigkeit hingewiesen: „Wie in den Vorjahren hat das Militär in jeder Provinz eine Kaserne für die Aufnahme von Obdachlosen im Rahmen des Winterplans zur Verfügung gestellt. Da das Verteidigungsministerium verlangt, dass diese Obdachlosen vom Personal des ÖSHZ begleitet werden (auch nachts) ist auch diese Lösung mal wieder zum Scheitern verurteilt...“¹⁰⁸.

¹⁰⁶ Es gibt davon einen in jedem Gerichtsbezirk. Er setzt sich zusammen aus Mitgliedern der Anwaltskammer, Vertretern der Öffentlichen Zentren für Sozialhilfe und anerkannten Organisationen für juristischen Beistand. Seine Aufgabe besteht hauptsächlich darin, die Konzertierung und die Koordination der Organisationen für juristischen Beistand untereinander zu fördern und nützliche Empfehlungen an das Justizministerium zu übermitteln.

¹⁰⁷ Herscham entstand 2003 in Brüssel auf Initiative zweier Polizeibeamte, die zu den auf der Straße lebenden Menschen ein Vertrauensverhältnis aufbauen wollten, weil letztere sich häufig nicht trauen, sich mit Fragen, Beschwerden, usw. an die Polizei zu wenden. Diese Struktur, die anerkannte und hoch geschätzte Präventionsarbeit leistete, wurde im August 2009 wieder abgeschafft. Herscham wurde durch einen neuen Dienst, Hestia, der laut Konzertierungsteilnehmer nicht mit dem ursprünglichen Vorhaben zu vergleichen ist, ersetzt.

¹⁰⁸ „Opvang daklozen door leger is opnieuw maat voor niets“, VVSG-week, Nr. 46 (vom 15. bis 21. Dezember 2009).

Der Winterplan ist in den Augen der Konzertierungsteilnehmer auch sehr symptomatisch für den Trend, der bei den politischen Verantwortlichen derzeit im Ansatz an die Obdachlosenhilfe vorherrscht: Umfangreiche Mittel werden in Antworten investiert, die, wenn sie auch von unmittelbarem Interesse sind, keine grundsätzliche Lösung darstellen. Es werden umfassende, standardisierte Strukturen geschaffen, große Unterbringungsstrukturen werden in großen Zahlen eingerichtet (von denen gewisse leer oder fast leer bleiben). Von diesem Ansatz sollte man sich schnellstmöglich verabschieden. Die Erwartungen in der Praxis gehen in Richtung einer Schaffung von maßgeschneiderten Hilfsleistungen, die den Menschen ins Zentrum der Hilfe rücken. Die von *Les Petits Riens* angesteuerte Kehrtwende ist Ausdruck dieser Notwendigkeit. In Brüssel verfügt die Organisation über ein Aufnahmeheim für 120 Personen, wollen jedoch diese Struktur in mehrere kleine Projekte „aufsplitten“, da sie sich des Risikos der progressiven Entmenschlichung ihres Ansatzes bewusst geworden sind.

4.7. Bezugsadresse und Wohnsitz

Das Nichtvorhandensein einer Unterkunft oder einer Wohnung führt zwangsläufig zum Nichtvorhandensein einer Wohnsitzmeldung¹⁰⁹. Die Eintragung in das Bevölkerungsregister oder ins Fremdenregister ist jedoch Bedingung für zahlreiche Rechte, vor allem der Anspruch auf bestimmte soziale Zuwendungen oder auf Aufenthaltszulagen für bestimmte Ausländer; im Gerichtsverfassungsrecht spielt hingegen die Wohnsitzmeldung eine große Rolle (Zustellung, Mitteilung). Personen ohne Domizil laufen Gefahr eine Verschlimmerung ihrer Situation zu erfahren, wenn ihre finanziellen Schwierigkeiten zunehmen, sie nicht über ein Verfahren oder dessen Folge – auch im Rahmen von Strafverfahren - informiert werden können und wenn sie in den Untergrund abtauchen.

Das Gesetz, das die Möglichkeit einer Bezugsadresse für Obdachlose¹¹⁰ vorsieht stellt demnach einen realen Fortschritt dar, da diese Adresse als Eintrag in das Bevölkerungsregister gilt. Sie bietet keine Unterkunft, doch sie behebt einige der Konsequenzen der Wohnungslosigkeit. Eine Person, die aufgrund mangelnder Ressourcen keinen Wohnsitz (mehr) hat, kann beantragen, entweder bei einer natürlichen Person oder unter der Adresse des ÖSHZ der Gemeinde, in der sie sich gewöhnlich befindet, gemeldet zu werden.

Obschon dieses Gesetz seit nunmehr fast 15 Jahren in Kraft ist, wird es nach wie vor nicht auf zufrieden stellende Weise angewendet, befinden die Konzertierungsteilnehmer. Vor allem die Bezugsadresse bei einem ÖSHZ wirft Probleme auf (4.7.1). Die Bezugsadresse bei einer natürlichen Person hat nicht wirklich großen Erfolg gehabt (4.7.2). Ein im Rahmen der Konzertierung gemachter Vorschlag geht in die Richtung einer Ausdehnung der Bezugsadresse bei einer juristischen Person, eine Möglichkeit, die heute nur für Personen mit mobilem Wohnsitz besteht (4.7.3). Abgesehen von den Schwierigkeiten bei der Umsetzung prangern die Konzertierungsteilnehmer auch die manchmal missbräuchliche Verwendung der Bezugsadresse durch die Behörden an (4.7.4).

¹⁰⁹ Die Frage des Wohnsitzes und der Bezugsadresse betrifft nur die beiden ersten Kategorien der ETHOS- Definition, da der Zustand der Wohnung, ein Kriterium für die beiden letzten Kategorien, hier nicht von Bedeutung ist.

¹¹⁰ Gesetz vom 24. Januar 1997 zur Abänderung des Gesetzes vom 19. Juli 1991 über die Bevölkerungsregister und die Personalausweise und zur Abänderung des Gesetzes vom 8. August 1983 zur Organisation eines Nationalregisters der natürlichen Personen, zwecks Eintragung von Personen, die in Belgien keinen Wohnsitz haben, in das Bevölkerungsregister, *Belgisches Staatsblatt*, 6. März 1997; Königlicher Erlass vom 21. Februar 1997 zur Änderung des Königlichen Erlasses vom 16. Juli 1992 über die Bevölkerungsregister und das Fremdenregister, *Belgisches Staatsblatt*, 6. März 1997.

4.7.1 Bezugsadresse bei einem ÖSHZ

Die Weigerung gewisser ÖSHZ, diese Adresse zu bewilligen, ist die am häufigsten erwähnte Schwierigkeit. Die ÖSHZ räumen ein, dass sie dieses Instrument selten nutzen, obgleich sie vom Gesetz dazu angehalten werden¹¹¹.

Dafür werden verschiedene Erklärungen abgegeben.

- Es kann vorkommen, dass die Streichung auf sich warten lässt, vor allem, wenn die Gemeinde des ÖSHZ, in welcher der Antrag gestellt wird, nicht mit der Gemeinde übereinstimmt, die diese Streichung vornehmen muss. Eine Streichung aus dem Register ist aber eine unerlässliche Bedingung für die Bewilligung einer Bezugsadresse. Ein Rundschreiben aus 2006¹¹² erklärt die gesetzliche Verpflichtung des ÖSHZ¹¹³, gegebenenfalls die erforderlichen Schritte zu unternehmen. Diese Verzögerung ist entweder auf das ÖSHZ zurückzuführen, das die Streichung beantragen muss, oder auf die Gemeinde, die die Streichung vornehmen muss. Obgleich mehrere Rundschreiben veröffentlicht wurden ist eine Verdeutlichung der Verpflichtungen der Behörden und der Folgen der Streichung sowohl bei den ÖSHZ aber auch in den Gemeinden erforderlich. Es muss jedoch auch erwähnt werden, dass gewisse Sozialarbeiter zögern, dieses Verfahren in die Wege zu leiten, weil sie sich der möglichen Auswirkungen eines solchen Verfahrens bewusst sind: sie befürchten, dass die Person nicht mehr ins ÖSHZ kommt und parallel dazu aus dem Bevölkerungsregister gestrichen wird.
- Die Furcht vor Missbrauch durch Personen, die nicht wirklich wohnungslos sind, ist von einigen Sozialarbeitern des ÖSHZ ebenfalls erwähnt worden und hängt damit zusammen, dass Personen mit einer Bezugsadresse den Satz für Alleinstehende¹¹⁴ erhalten. Wir sind nicht über das reelle Ausmaß solcher Praktiken informiert.
- Gewisse ÖSHZ scheinen zu befürchten, dass ihre finanzielle Belastung und ihr Arbeitsaufwand durch die Bewilligung einer Bezugsadresse zunehmen würden. Dies ist zweifelsohne teilweise der Fall, doch eine Bezugsadresse erlaubt auch die Regularisierung der Situation zahlreicher Menschen, die dann nicht mehr zu Lasten des ÖSHZ wären. Vor allem aber ist das ÖSHZ verpflichtet, diesen sich auf ihrem Gebiet befindenden Menschen zu helfen, selbst wenn sie weder dort wohnhaft sind noch eine Bezugsadresse¹¹⁵ haben, vorausgesetzt natürlich, die gesetzlichen Bedingungen zur Bewilligung der Hilfe sind erfüllt.
- Ohne die Angemessenheit der Bezugsadresse in Abrede stellen zu wollen glauben gewisse ÖSHZ, dass dieses Instrument nicht seine Ziele erreicht, zum Beispiel, es dem Betroffenen zu ermöglichen, seine Ansprüche auf bestimmte Zulagen aufrechtzuerhalten. Es kommt tatsächlich nicht selten vor, dass Personen sich unter einer Bezugsadresse anmelden und darauf hin verschwinden und nie ihre Post abholen (wozu sie aber mindestens ein Mal pro Quartal verpflichtet sind), insbesondere Schreiben von Einrichtungen der sozialen Sicherheit, die mit einzuhaltenden Fristen verbunden sind. Die Bewilligung einer Bezugsadresse, die eine Art Sozialhilfe ist, hätte ohne Begleitung nur wenig Wirkung.

Die unter einer Bezugsadresse gemeldeten Personen müssen sich ein Mal pro Quartal im ÖSHZ melden. Dies ist laut dem Verband der Städte und Gemeinden, Abteilung ÖSHZ, zu wenig, insofern als dass soziale Ansprüche sehr viel rascher verloren gehen können. Aus diesem Grund fordern

¹¹¹ OASeS/Universiteit Antwerpen, PHSB/Université de Liège (2009). *Op.cit.*, S. 122-125.

¹¹² Ministerielles Rundschreiben zu den Aspekten: Obdachlosigkeit – zuständiges ÖSHZ – Bezugsadresse – Eintragung und Streichung einer Eintragung, Belgisches Staatsblatt, 12. Oktober 2006.

¹¹³ Art. 60 §2 des Gesetzes vom 8. Juli 1976: „Das Zentrum liefert alle zweckdienlichen Ratschläge und Auskünfte und unternimmt die notwendigen Schritte, die ihnen alle Rechte und Vorteile verschaffen, auf die sie aufgrund der belgischen oder ausländischen Rechtsvorschriften Anspruch erheben können.“

¹¹⁴ OASeS/Universiteit Antwerpen, PHSB/Université de Liège (2009). *Op.cit.*, S. 133.

¹¹⁵ Art. 1 des Gesetzes vom 2. April 1965 bezüglich der Übernahme der von den öffentlichen Sozialhilfezentren gewährten Hilfeleistungen: das Zentrum darf seine territoriale Kompetenz nicht ablehnen, weil eine Person keine Wohnsitzeintragung hat, wenn diese sich auf dem Gebiet der Gemeinde aufhält.

bestimmte ÖSHZ die Empfänger auf, häufiger, zum Beispiel jeden Monat, vorstellig zu werden. Die Arbeitspraktiken sind je nach ÖSHZ unterschiedlich, was von den Betroffenen negativ gewertet wird.

4.7.2 Bezugsadresse bei einer natürlichen Person

Die Anmeldung unter einer Bezugsadresse bei einer natürlichen Person wird zu wenig genutzt, obschon sie die Chancen, mit der eingetragenen Person Kontakt zu halten, steigert.

Privatpersonen fürchten sich vor eventuellen negativen Folgen, die eine Eintragung ihres Wohnsitzes als Bezugsadresse nach sich ziehen könnten, wie etwa als Zusammenwohnende betrachtet zu werden, was zu einer Verringerung bestimmter Zulagen führen könnte (Wechsel vom Satz für Alleinstehende auf den Satz für Zusammenwohnende) oder eine Beschlagnahmung ihrer Besitztümer, falls die gemeldete Person ihre Schulden nicht begleicht. Dies trifft aber nicht zu, denn die Bezugsadresse ist weder ein Wohnort noch ein Wohnsitz. Die Konzertierungsteilnehmer haben jedoch darauf hingewiesen, dass es in der Praxis manchmal anders kommt: Es kommt vor, dass Gremien der Sozialversicherung den Übergang vom Alleinstehendenstatut zum Zusammenwohnendenstatut registrieren. Es wurde ebenfalls ein Fall geschildert, bei dem ein Gerichtsvollzieher eine Beschlagnahmung auf Möbel vorgenommen hätte, die er unter einer Adresse vorfand, obschon die Ausführung eine Person betraf, die dort unter Bezugsadresse gemeldet war.

Es wird darum gebeten, eine Kampagne zu starten, in der darauf aufmerksam gemacht wird, dass Privatpersonen, die eine Eintragung als Bezugsadresse akzeptieren, kein Risiko eingehen. Ihre einzige Verpflichtung besteht darin, die Post weiterzuleiten. Diese Information sollte sowohl an Personen weitergeleitet werden, die eine Bezugsadresse beantragen könnten, aber befürchten, sie könnten ihren Angehörigen damit Schaden zufügen, als auch an jene, die eine solche Eintragung ihrer Adresse akzeptieren könnten. Diese Kampagne ist auch an die Sozialversicherungseinrichtungen adressiert.

4.7.3 Bezugsadresse bei einer juristischen Person

Mehrere an der Konzertierung beteiligte Vereinigungen haben den Wunsch, den mit ihnen in Kontakt tretenden Personen dabei behilflich zu sein, die Verwaltungsaufgaben einzuhalten. Sie bitten darum, Anmeldungen als Bezugsadresse annehmen zu dürfen, ähnlich wie bei Vereinigungen, die sich für Personen mit mobilem Wohnsitz einsetzen. Die vertraulichen Beziehungen, die sich innerhalb dieser Vereinigungen oft entwickeln, können dazu beitragen, die Bezugsadresse zu einem nützlichen Instrument zu gestalten.

4.7.4 Falsche Anwendung

Die Bezugsadresse wird manchmal auch von Seiten der Behörden falsch angewandt. Dies ist der Fall bei einem ständigen Wohnsitz auf einem Campingplatz¹¹⁶. Personen, die ständig auf einem Camping leben, wohnen dort ohne mögliche Anfechtung von Gesetz wegen. Ihr Wohnsitz muss dort gemeldet sein, da die föderale Gesetzgebung¹¹⁷ verbindlich festlegt, dass die Wohnsitzmeldung den Ort des

¹¹⁶ Diese Frage wurde während der Konzertierung zum vorliegenden Bericht nur kurz erörtert. Sie wurde während des ersten Halbjahrs 2009 im Rahmen einer Konzertierung über feste Wohnsitz auf Campingplätzen ausführlicher thematisiert.

¹¹⁷ Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Juli 1991 über die Bevölkerungsregister, die Personalausweise, die Ausländerkarten und die Aufenthaltsdokumente und zur Abänderung des Gesetzes vom 8. August 1983 zur Organisation eines Nationalregisters der natürlichen Personen. Siehe auch den königlichen Erlass vom 16. Juli 1992 über die Bevölkerungsregister und das Fremdenregister.

de facto Hauptwohnsitzes betrifft. Die Gemeinde darf eine dortige Meldung nicht aus Gründen der Sicherheit, der Hygiene oder wegen Städtebau- oder Raumordnungsbestimmungen ablehnen. Obgleich die Gesetzgebung sehr eindeutig ist und nicht auf unterschiedliche Art und Weisen ausgelegt werden kann, und obschon die Fakten unumstößlich sind, weigern sich gewisse Gemeinden, Personen, die ständig auf einem Camping ihrer Gemeinde wohnen, dort eine Wohnsitzmeldung zu bewilligen. Aufgrund solcher Weigerungen haben bestimmte Personen beim Innenminister¹¹⁸ die vom Gesetz vorgesehene administrative Beschwerde eingelegt. Den Konzertierungsteilnehmern zufolge erhalten sie im Rahmen der Rechtsprechung immer Recht. Es stellt sich demnach die Frage, wie das Gesetz über die Bevölkerungsregister angewandt werden kann und somit unbegründete Ablehnungen von Anträgen auf Wohnsitzmeldung verhindert werden können. Hierzu sind einige Ideen formuliert worden:

- sowohl die Gemeinden als auch die Betroffenen sollen auf sehr aktive Art und Weise darüber in Kenntnis gesetzt werden, dass die Tatsache, irgendwo einen Wohnsitz zu haben, keine Genehmigung darstellt, dort auf unbeschränkte Dauer zu wohnen. Die Gemeinden scheinen in der Tat zu befürchten, dass die Wohnsitzmeldung als Freischein für eine definitive Niederlassung betrachtet wird. Wenn die Wohnung als unbewohnbar oder ungeeignet im Sinne der städtebaulichen Bestimmungen eingestuft wird, dann schützt eine Wohnsitzmeldung nicht vor einer Räumung, weder auf einem Campingplatz noch in gleich welcher Art von Wohnung. Auch in der Stadt laufen Personen, die ihren Wohnsitz in einer gesundheitsschädlichen Wohnung haben, Gefahr, diese räumen zu müssen;
- (mindestens in einem Rundschreiben) vorsehen, dass das Innenministerium im Falle einer Verweigerung einer Wohnsitzmeldung automatisch informiert wird. Dieses könnte von Amts wegen sofort handeln und die Einhaltung des Gesetzes über das Bevölkerungsregister durchsetzen, ohne auf eine hypothetische Beschwerde von Seiten des Opfers zu warten. Eine solche Beschwerde ist umso unwahrscheinlicher, wenn es sich bei dem Leidtragenden um eine benachteiligte Person handelt.

4.8. Auswege

Manchen vom Wohnungswesen ausgeschlossenen Personen entspricht die lineare Vorgehensweise der Obdachlosenhilfe ausgehend von der Nachtunterkunft über das Aufnahmeheim bis hin zu einer neuen Wohnung nicht unbedingt. Vielleicht ertragen sie das Leben in der Gemeinschaft oder die Enge der Hausordnung der Obdachlosenheime nicht. Vielleicht werden sie aufgrund von Suchtproblemen oder wegen psychischer Störungen nicht in die Unterbringungsstrukturen aufgenommen. Für einen Teil der Menschen ohne Obdach gilt es, das Spektrum der Lösungen zu erweitern.

4.8.1 Vielfalt und Kreativität der Wohnungs- und Unterbringungsformen

Vorgeschlagene Unterbringungsformen entsprechen nicht immer dem Profil und den Bedürfnissen der Menschen, die dort unterkommen. Manche ziehen es vor, alleine zu sein, sie ertragen das Leben in einer Gemeinschaft nicht, wohingegen andere sich vor der Einsamkeit fürchten und eher eine Form des solidarischen Wohnens suchen. In den Lösungen, die Obdachlosen unterbreitet werden, werden kreative Ansätze wie etwa Hausbesetzungen, Bewohnen leer stehender Häuser nach Verhandlung mit deren Besitzern, ständiges Wohnen auf einem Campingplatz, solidarisches Wohnen, usw. nicht genug berücksichtigt. Für manche sind solche alternativen Wohnungslösungen eine Etappe, für andere eine bewusste Entscheidung. „Manchmal kann man hinnehmen, dass wenn eine spezifische Art des „Wohnens“, deren Qualität gemeinhin als mittelmäßig eingestuft wird, dem

¹¹⁸ Artikel 8 des Gesetzes vom 19. Juli 1991.

Lebensprojekt der Betroffenen entspricht (Wohnwagen, besetzte Häuser,...), sie eine reelle Eingliederung zur Folge haben kann. Aber solche Ausnahmen können nicht die Basis eines allgemeingültigen Prinzips werden, denn sie würden mit zweitrangigen Wohnungen die Situation von Menschen „zweite Klasse“ konsolidieren“¹¹⁹.

Die von Obdachlosen kollektiv gesteuerten dynamischen Prozesse müssen unterstützt werden. Hausbesetzungen sind auch eine alternative Antwort auf den Wohnungsmangel, und manchmal renovieren und verwalten die Vereinigungen und die Bewohner diese vorübergehend leer stehenden Gebäude. Die Vereinigungen betonen, dass die Wohnungsbaupolitik sich alternativen Wohnformen öffnen sollte. Sie plädieren für eine diversifizierte, eine soziale Erneuerung fördernde und einseitiges Denken vermeidende Politik¹²⁰. Wohnen im Kollektiv wird zum Beispiel nur wenig unterstützt und anerkannt, und in Armut lebende Menschen, die sich für diese Wohnform entscheiden, werden oft bestraft, weil sie nicht mehr als „Alleinwohnende“ sondern als „Zusammenwohnende“ gelten. Manche schlagen vor, den Begriff „Haushalt“ zugunsten eines nicht personenbezogenen Statuts des „solidarischen Wohnens“ zu überdenken. Projekte in denen „gemeinschaftliches Wohnen“ angeboten wird, stoßen auf immer mehr Interesse. Gemeinschaftliches Wohnen kann zahlreiche Formen annehmen, beinhaltet aber immer sowohl gemeinschaftliche als auch private Wohnräume. Diese Wohnform basiert auf der Zustimmung und Beteiligung der potenziellen Bewohner sowohl in Sachen materielle Ausgestaltung als auch bei der Erarbeitung von Regeln, die für das Leben in der Gemeinschaft unbedingt erforderlich sind.

Der Dienst hat sich vorrangig für ständiges Wohnen in touristischen Einrichtungen interessiert¹²¹. Die Vorstellung, dass alle ständigen Bewohner dort unter unwürdigen Bedingungen hausen und sie unbedingt entfernt und in Sozialwohnungen untergebracht werden sollten, damit sie Zugang zu einer angemessenen Wohnung finden, entspricht weder der Realität noch den Wünschen zahlreicher Betroffener. Die Vereinigungen beklagen die Tatsache, dass die Bewohner dieser Unterkünfte keinerlei Rechte diesbezüglich genießen.

Man könnte sich auch Häuser vorstellen, in denen Obdachlose beschließen, ihr gesamtes Leben zu verbringen, wenn sie dies wünschen, mit einer leichten und relativ flexiblen Form von Betreuung, die der Tatsache Rechnung trägt, dass man aus vielen Obdachlosen nur unter Schwierigkeiten autonome Menschen macht.

4.8.2 Housing first

Die große Mehrheit der Konzertierungsteilnehmer ist der Meinung, dass der Ansatz „*housing first*“ (engl. zuerst eine Wohnung), eine interessante Richtung darstellt. Sie wird vor allem in Finnland umgesetzt. Dieser Ansatz besteht darin, Personen vor allem eine Wohnung zu bieten, flankiert von einer intensiven Betreuung. Dadurch sollten Lösungen für zahlreiche Probleme auf dem Grundsatz eine „Zuhause“ und nicht auf dem Leben auf der Straße oder in einer Aufnahmestruktur bauen. So ist die Suche nach einem Arbeitsplatz zum Beispiel einfacher, wenn man eine eigene Wohnung hat und in einem stabilen Rahmen lebt. Doch dies ist ein Konzept, das nicht jedem gefällt. Ferner versteht sich von selbst, dass zwecks Umsetzung einer solchen Politik eine ausreichende Anzahl von Wohnungen erforderlich ist.

¹¹⁹ Konsenskonferenz, 5. Dezember 2007. *Op.cit.*, S. 11.

¹²⁰ Habitat et participation: <http://www.habitat-participation.be/publications.htm#groupe>

¹²¹ Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung (2007). *Op. cit.*, S. 131.

In der Region Brüssel gibt es Initiativen über Zusammenarbeit verschiedener Vereinigungen, die bestrebt sind, Obdachlosen den direkten Übergang von der Straße zum solidarischen Wohnen zu ermöglichen. Träger dieses Projekts „Direkter Zugang von der Straße zum solidarischen Wohnen“ sind die AIS „Logement pour tous“, die Nachtunterkunft „Pierre d'angle“, der Dienst für betreutes Wohnen „Fami-Home“ sowie die VoE Diogenes. Ihr Ziel: Für Obdachlose eine neue Form der Wohnungshilfe aufbauen. Dies geht einher mit der Einrichtung von solidarischen Wohnungen für Menschen, die direkt von der Straße kommen und deren Aufenthalt in einem Aufnahmeheim unangemessen war¹²².

Das Prinzip „*Housing first*“ sollte in Belgien weiterentwickelt werden, was die politischen Verantwortlichen aber nicht davon befreien sollte, weitere Aktionen, wie etwa die Verbesserungen der Bedingungen in den Aufnahmestrukturen, durchzuführen.

4.8.3 Betreutes Wohnen

Die in den Aufnahmeheimen angebotene Unterbringung ist manchmal zu unflexibel. Die Konzertierungsgruppe schlägt Strukturen vor, die eine flexiblere Betreuung zulassen. Projekte aus dem Bereich des betreuten Wohnens, „Maisons Relais“, usw. sind interessante Alternativen, in denen Wohnraum bereitgestellt wird und Personen diesen nutzen dürfen, wenn sie dies wünschen. Es befindet sich ein Sozialarbeiter vor Ort, doch dieser schreitet nur auf Anfrage ein. Diese Formen von Betreuung und solche flexibleren Lösungen vermeiden, dass Menschen, die einfach wieder integriert werden können, in Strukturen stecken bleiben, die sie allmählich destabilisieren und ihre Probleme auf unbestimmte Zeit verlängern würden.

4.8.4 Mietübernahme und soziale Immobilienagentur

Das System der Mietübernahme (frz. *bail glissant*) ist eine interessante Lösung auf dem Weg hin zu einer nachhaltigen Wohnsituation. Es sieht vor, dass eine Vereinigung Gebäude bei privaten Wohnungseigentümern anmietet und sie Personen in einer prekären Lebenssituation zuteilt. Diese verpflichten sich im Rahmen eines „Übergangsmietvertrags“ für die Dauer von sechs Monaten. Sie erhalten soziale Betreuung und können diesen Zeitraum verlängern¹²³. Bei Erreichen der Betreuungsziele verschiebt sich der Mietvertrag und der Betroffene wird effektiver Mieter und unterzeichnet einen klassischen Mietvertrag mit dem Wohnungseigentümer. Diese Lösung hat den Vorteil, in Etappen vorzugehen, während der die betroffene Person wieder lernt, ihre Wohnung autonom zu verwalten. Dank der beiden diesem System innewohnenden Ausrichtungen (Mieterbetreuung und Vermittlung mit den Eigentümern), haben Personen mit einem niedrigen Einkommen oder ohne Einkommen die Möglichkeit, einen direkten und langfristigen Zugang zu einer angemessenen Wohnung zu erhalten; die Wohnungsbesitzer hingegen haben eine gewisse Sicherheit hinsichtlich des Umgang mit ihrem Besitz¹²⁴. Dies kann dazu führen, dass in der Vergangenheit aufgetretene Probleme sich nun nicht mehr stellen. Dies ist ein interessanter Schritt hin zur Autonomie und zum Wohnraum. Die Mietübernahme zu einem offiziellen Werkzeug zur Bekämpfung der Wohnungskrise zu machen, würde es diversen Akteuren erlauben, u. a. durch eine strukturelle Finanzierung eine größere Stabilität zu erlangen.

¹²² Weitere Informationen: Diogenes, *Aktivitätsbericht 2008*, S. 70-76.

¹²³ Die Dauer von sechs Monaten kann maximal zwei Mal um je drei Monate verlängert werden.

¹²⁴ Lux, Stéphane (Dezember 2009). „Le bail glissant, un projet d'avenir?“, *Les Echos du logement*, Nr. 4, S. 32-33.

Die sozialen Immobilienagenturen (und die ALP in Wallonien) stellen ein weiteres Instrument dar, das größere Anerkennung findet und dank seiner sozialen Begleitung eine wichtige Etappe auf dem Weg von der Obdachlosigkeit in eine Wohnsituation darstellt. Dennoch glauben viele Konzertierungsteilnehmer, dass weil die Mieten der sozialen Immobilienagenturen die Einkommenssituation nicht oder kaum berücksichtigen¹²⁵, der Zugang zu diesen Wohnungen für in Armut lebende Menschen schwieriger ist.

In der Flämischen Region haben Mieter, die sich seit 2007 in einer von einer sozialen Immobilienagentur gestellten Wohnung eingerichtet haben, Anrecht auf eine Mietzulage.

4.8.5 Einkommen und Beschäftigung¹²⁶

Die Konzertierungsteilnehmer bleiben skeptisch gegenüber dem Zugang von Obdachlosen zu Arbeitsplätzen, die über klassische, von den regionalen Arbeitsämtern und den ÖHSH geschaffene Strukturen entlohnt werden. Letztere sind von zu kurzer Laufzeit, um den diversen Lebenssituationen in ihrer Gesamtheit Rechnung tragen zu können. Es gibt ferner Sanktionen, wenn eine Person ein Programm unterbricht oder ein Angebot nicht annimmt. Die angebotenen Jobperspektiven sind nicht immer gut, oft handelt es sich um prekäre Arbeitsplätze. Angesichts der Lebenserfahrungen und -bedingungen der (ehemals) Obdachlosen, macht ein linearer Ansatz hier keinen Sinn. Viele unter ihnen kämpfen mit Gesundheitsproblemen. Eine Stabilisierung ihrer Wohn- und Familiensituation erfordert viel Zeit. Alle diese Probleme gestalten die Suche nach einer Arbeit mehr als schwierig. Wir möchten jedoch an dieser Stelle daran erinnern, dass Obdachlose keine homogene Personengruppe darstellen. Eine in der flämischen Region 2007 erstellte Studie zeigt, dass 12% der Obdachlosen einen Arbeitsplatz hatten¹²⁷. Nicht alle Menschen ohne Obdach müssen einen langen Weg bis in ein Beschäftigungsverhältnis zurücklegen, nicht alle sind weit vom Arbeitsmarkt entfernt.

Oft aber stellt die Rückkehr in einen strukturierten Alltag für viele unter ihnen einen ersten Schritt dar. Dabei auf eigene Erfahrungen aufbauen zu können erhöht die Erfolgchancen. Hier spielen die Aufnahmeeinrichtungen oft eine ausschlaggebende Rolle in der Begleitung. Ein Teil der Obdachlosen wendet sich an Initiativen aus dem Bereich der Sozialökonomie. Diese bietet eine Reihe interessanter Beschäftigungsperspektiven für Personen in einer geschwächten Situation. Die von ihnen angebotenen Arbeits- und Entlohnungsbedingungen sind jedoch nicht immer dergestalt, dass die Betroffenen der existenziellen Unsicherheit entkommen können.

Die Überschuldung ist von den Konzertierungsteilnehmern oft als eine „Einkommen- und Beschäftigungsfalle“ betitelt worden, die Haushalte in die Existenzunsicherheit führt und ihre Arbeitsmotivation stark drosselt. Nicht selten findet diese Überschuldung ihren Ursprung in Schulden, die mit vitalen Bedürfnissen zusammenhängen, wie etwa Strom, Wasser, Gas, Miete, Gesundheit¹²⁸. Will man den Schuldenvermittlungsdienst in Anspruch nehmen, kommt man auf eine lange Warteliste; hier ist eine Aufstockung erforderlich. Die Pfändung des Lohns, die (ehemals) Obdachlose „heimsucht“, wenn diese wieder einer Beschäftigung nachgehen, stellt bei der Rückkehr auf den Arbeitsmarkt ein weiteres Hindernis dar. 2007 ist der unpfändbare Anteil des Lohns nach oben angepasst worden. Vor diesem Hintergrund ist es ebenfalls ratsam, im Rahmen der kollektiven Schuldenregelung¹²⁹ auszuwerten, inwiefern die Möglichkeit einer kompletten Schuldenerlassung genutzt wird.

¹²⁵ Die Höhe der Miete wird zwischen der AIS und dem Eigentümer vereinbart und liegt generell unter dem Marktpreis.

¹²⁶ Dieser Teil basiert ebenfalls auf: Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung (2005). *Op. cit.*, S23-29; Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung (2007). *Op. cit.*, S. 15-17.

¹²⁷ FEANTSA (2007). Multiple barriers, multiple solutions: Inclusion into and through employment for people who are homeless in Europe, National Report Belgium (Flanders) – Annual Theme 2007, S. 4, http://www.feantsa.org/files/Employment_annual_theme/Annual_theme_documents/National%20reports/Belgium_empl_report_2007.pdf

¹²⁸ http://www.armoedebestrijding.be/cijfers_schuldoverlast.htm

¹²⁹ Gesetz vom 13. Dezember 2005 über die Bestimmungen hinsichtlich der Fristen, des kontradiktorischen Antrags und des Verfahrens zur kollektiven Schuldenregelung, Belgisches Staatsblatt, 21. Dezember 2005.

5. Nachhaltige Auswege aus der Obdachlosigkeit

Die im vorangehenden Kapitel beschriebenen und eine aktive Politik der Vorbeugung aller Schwierigkeiten für Obdachlose fordernden Aspekte sollten alle in diesem Kapitel über nachhaltige Auswege aus der Obdachlosigkeit aufgeführt werden. Wie bereits erwähnt sind die Lebensläufe der Betroffenen keineswegs linear, und Rückfälle treten häufig auf. Dieser wichtige Aspekt des Problems wird auch „revolving doors“ (engl. Drehtür, Anm. d. Übers.) genannt: Die Leute kommen weg von der Straße, verlassen das Obdachlosenheim, um sich in einer Wohnung niederzulassen, und werden wieder „rückfällig“, entweder aus denselben Gründen, die auch vorher den Verlust der Wohnung verursacht haben, oder aus neuen Gründen, etwa weil sie von ihren Schulden oder ihrer Vergangenheit eingeholt werden oder weil sie das Leben alleine nicht ertragen. Diese Feststellung verlangt nach einer längerfristigen und auf den Rhythmus der Person abgestellten Begleitung, aber auch nach einer effektiven Umsetzung der in Punkt 3 beschriebenen Präventionspolitik in den Bereichen Wohnungswesen, Gesundheit, Einkommen, Entlassung aus Einrichtungen, usw.

5.1. Zugang zu Wohnraum

Obdachlose Menschen haben größere Schwierigkeiten, im Wohnungswesen über die klassischen Kanäle Zugang zu einer Wohnung zu bekommen. Nur wenige Obdachlose werden zum Beispiel in einer Sozialwohnung untergebracht. Laut einem der Konzertierungsteilnehmer *„ist die Sozialwohnung kein Ausweg: innerhalb von 8 Jahren haben lediglich zwei Personen dank einer Sozialwohnung das Aufnahmeheim verlassen können“*.

5.1.1 Maßgeschneiderte, dem Rhythmus angepasste, flexible Betreuung

Noch all zu oft geht die Politik davon aus, dass der Zugang zum Wohnungswesen ein linearer Parcours ist. Für Obdachlose jedoch ist dieser Weg kompliziert und von zahlreichen Hin- und Rückwegen geprägt. Sie brauchen vor allem Flexibilität. Dies muss man berücksichtigen und sich offenere Lösungen ausdenken, wobei zwischen den Aufnahmeheimen, den AIS, den Gesellschaften des offenen Wohnungsbaus, usw. mehrere Brücken geschlagen werden sollten. Das niederländische Modell „woonladder“ (Nl. Wohnleiter, Anm. d. Übers.) zum Beispiel basiert auf der Feststellung, dass zwischen den „Standardwohnlösungen“ (Familienwohnungen oder Appartements) und dem Leben ohne Obdach einige Stufen fehlen. Das Modell versucht, diesem Flexibilitätsbedarf gerecht zu werden, und sucht nach alternativen Wohnformen für jene, die sich in den klassischen Modellen nicht wohlfühlen. Doch auch dieses Modell finden die Teilnehmer an der Konzertierung als zu linear, und sie plädieren für noch mehr Flexibilität.

Eine Begleitung darf vor allem niemandem aufgezwungen werden. Bis wo ist eine Begleitung freiwillig? Die Gradwanderung zwischen flexibler Betreuung einer Person und Verwaltung ihrer Finanzen ist schwierig. Es wäre denkbar, die Begleitfunktionen von der finanziellen Verwaltung/Vermieterrolle gänzlich zu trennen.

5.1.2 Einrichtungsprämie und Mietzulage

Die Einrichtungsprämie¹³⁰ ist eine Prämie, die Obdachlose erhalten, wenn sie eine Wohnung als Hauptwohnsitz haben und de facto nicht mehr als Obdachloser gelten. Sie soll den Betroffenen helfen, ihre Wohnung¹³¹ einzurichten. Es handelt sich hierbei um ein interessantes Instrument, das von den ÖSHZ angewandt wird. Dennoch gibt es noch Hemmnisse. Die Bewilligung ist von präzisen Kriterien abhängig (ein begrenztes Ersatzeinkommen oder ein Eingliederungseinkommen beziehen)¹³². Auch die Art und Weise, wie die ÖSHZ dieses Instrument nutzen, wirft Fragen auf. (Den Konzertierungsteilnehmern zufolge ist es bereits vorgekommen, dass ein ÖSHZ sie als Vorschuss auf die Mietgarantie verwendet hat). Ferner muss der Empfänger den Mietvertrag bereits unterzeichnet haben, um vom Gesetz her Anspruch darauf zu haben... Wie aber kann man einen Mietvertrag eingehen, ohne vorher die Gewissheit zu haben, dass man dank dieser Prämie Unterstützung erhält? Manchmal wird die Prämie erst Monate nach dem Einzug gezahlt. Diese Verwaltungshürden bremsen ihre Nutzung.

Die ADIL, ADEL und die „*installatiepremie*“ in Flandern¹³³ sind Zulagen, die gezahlt werden, wenn eine Person eine unbewohnbare oder ungeeignete Wohnung für eine qualitativ bessere Wohnung verlässt. Das heißt diese Prämien werden nur dann bewilligt, wenn die neue Wohnung für „gesund“ befunden wurde, was im Allgemeinen eine höhere Miete nach sich zieht. Manchmal muss man auch sechs Monate darauf warten, und diese Beihilfen sind bei den ÖSHZ noch nicht genug bekannt.

5.1.3 Zugang zum sozialen Wohnungsbau

Im Rahmen der verschiedenen Instrumente, die den Zugang von Obdachlosen zu einer Sozialwohnung verkomplizieren, erweisen sich die Prioritäten festlegenden Kriterien und die Klassierung als problematisch. Sie sind je Region festgelegt, doch die Gemeinde hat in dringlichen Fällen einen gewissen Handlungsspielraum. Sie kann verschiedene Kriterien, wie etwa Bindungen zur Gemeinde vorsehen und so vermeiden, dass ihre Bemühungen Personen mit Wohnproblemen aus den Nachbargemeinden anziehen.

In Flandern hat die Region zum Beispiel verschiedene Kriterien wie Sprache, Wohnsitz¹³⁴ und Integration vorgesehen. Diese Kriterien wollen das Grundrecht auf Wohnung dadurch „aushöhlen“, dass sie es mit Bedingungen verknüpfen. Das beschleunigte Zuteilungsverfahren für Obdachlose ist eine der Maßnahmen, die von den ÖSHZ am wenigsten umgesetzt werden¹³⁵. Die ÖSHZ haben Angst vor deren Anwendung, weil die Wohnungsbaugesellschaften sie auffordern dürften, als Bürge für die Betroffenen aufzutreten. In Wallonien fordern zahlreiche Gesellschaften des sozialen Wohnungsbaus ein intaktes Führungszeugnis (obgleich dies verboten ist).

Das Problem ist also unter anderem darauf zurückzuführen, dass die lokale Ebene teilweise bestimmen darf, welcher Zielgruppe man eine Sozialwohnung zuteilt. Dies ist ein Argument für eine bessere Abstimmung zwischen den Gemeinden, damit vermieden werden kann, dass manche ihre

¹³⁰ Der Betrag der Einrichtungsprämie beträgt ein Zwölftel des aktuellen Betrags des sozialen Eingliederungseinkommens (d.h. 946,74 Euro in 2008). Es gibt zwei Einrichtungsprämien für Menschen ohne Obdach: die Einrichtungsprämie aus dem Gesetz über soziale Integration und diejenige aus dem Grundlagengesetz. Erstere richtet sich an Personen, die ein Eingliederungseinkommen beziehen und gilt sowohl für Menschen ohne Obdach als auch für ständige Bewohner touristischer Einrichtungen. Die im Grundlagengesetz vorgesehene Einrichtungsprämie gilt für jene, die ein Einkommen aus der Sozialversicherung oder der Sozialhilfe beziehen (ERIS, GAPA, RGPA, Zulagen für Menschen mit einer Behinderung, Invaliden, Arbeitslose...) oder deren Einkommen unter einem bestimmten Betrag liegt.

¹³¹ Technisches Datenblatt AVCB: <http://www.ocmw-info-cpas.be>, la prime d'installation (22.09.2008) http://www.ocmw-info-cpas.be/images/uploads_x/FT_prime-dinstallation_Fr_5.pdf

¹³² OASeS/Universität Antwerpen, PHSB/Universität de Liège (2009). *Op.cit.*, S. 115-116.

¹³³ In Wallonien: Allocation de déménagement et de loyer (ADEL). In Brüssel: Allocation de déménagement- installation et d'intervention dans le loyer (ADIL). In Flandern ist die *installatiepremie* ein Teil der flämischen Beteiligung am Mietbetrag und wird beim Wechsel aus einer unbewohnbaren Wohnung in eine AIS-Wohnung ebenfalls gezahlt.

¹³⁴ Gemäß des „Kaderbesluit sociale huur“ (Rahmenerlass soziale Miete), muss jemand im Bevölkerungsregister eingetragen sein, um Mietanwärter zu werden. Dies schließt Papierlose oder Obdachlose aus, die aus dem Bevölkerungsregister gestrichen wurden.

¹³⁵ OASeS/Universität Antwerpen, PHSB/Universität de Liège (2009). *Op.cit.*, S. 118.

Handlungsspielräume ausnutzen und die am stärksten Benachteiligten von einer Gemeinde zur anderen abgeschoben werden. Die Gemeinden werden versuchen, ältere Menschen oder Personen mit einer persönlichen Bindung zur Gemeinde als Zielgruppe zu definieren. Der Mangel an Sozialwohnungen führt auch die Sozialmietwohnungsgesellschaften dazu selektiver vorzugehen.

Die Konzertierungsteilnehmer haben noch weitere Hindernisse festgestellt. Sie können verwaltungstechnischer Natur sein, wie in Flandern zum Beispiel, wo man alle zwei Jahre seine Anmeldeakte aktualisieren muss oder Gefahr läuft, ausgeschlossen zu werden. Für Obdachlose ist es aber nicht immer einfach, ihre Unterlagen auf den neuesten Stand zu bringen. Hier muss man sich für Verfahrensweisen einsetzen, die nicht verlangen, dass die Betroffenen selbst initiativ werden müssen, um ihr Zugangsrecht zu einer Sozialwohnung nicht zu verlieren. Ein weiterer, oft erwähnter Grund sind Weigerungen: Nach einer gewissen Anzahl Ablehnungen streichen die Gesellschaften des sozialen Wohnungsbaus die Betroffenen von ihrer Liste. Hier stellt die Notwendigkeit für Obdachlose, von ihrem Hund begleitet zu sein, ein zusätzliches Hindernis beim Zugang zu Sozialwohnungen dar.

In Siedlungen des sozialen Wohnungsbaus schließlich beobachten die in der Praxis tätigen Vereinigungen mit Sorge ein sich dort breit machendes Gefühl der Verlassenheit und Verbitterung. Die Art und Weise wie in diesen öffentlichen Wohnungen soziale Begleitung betrieben wird, beschäftigt gewisse Teilnehmer: Kann eine solche Begleitung wirklich voll und ganz gewährleistet sein, wenn sie vom „Eigentümer“ angeboten wird? Die öffentlichen Wohnungsbaugesellschaften haben nicht die Mittel, um Personen in einer äußerst prekären Situation zu betreuen. Angesichts der Risiken (Verfall der Wohnung, usw.) ziehen sie es demnach vor, diese Personen nicht zu nehmen. Das ist auch dadurch bedingt, dass es der lokalen Ebene überlassen bleibt, die auf eine Sozialwohnung Anspruch habenden Zielgruppen selbst zu bestimmen.

Übersetzung aus dem Französischen

EMPFEHLUNGEN

Während einer Konzertierung ist die Formulierung von Empfehlungen immer eine heikle Angelegenheit. Die in der Praxis tätigen Akteure befürchten oft, dass ihre Vorschläge falsch verstanden werden und zur Folge haben, dass sich bestenfalls nichts verändert oder dass die Empfehlungen schlimmstenfalls von ihren eigentlichen Zielen weggeleitet werden und nicht die erwarteten Ergebnisse zeitigen, sondern deren Gegenteil.

Während der gesamten Konzertierung haben die Teilnehmer starken Nachdruck auf den präventiven Charakter der zu ergreifenden Maßnahmen gelegt. Ein kohärenter Plan zur Bekämpfung von Obdachlosigkeit sollte allgemeinen politischen Maßnahmen in den Bereichen Wohnwesen, Beschäftigung, Einkommen, usw. den Vorzug geben, damit die Anzahl der dem Wohnungs-Ausschluss zum Opfer fallenden Menschen nicht noch weiter ansteigt. Dennoch müssen für in Obdachlosigkeit lebende Menschen spezifische Hilfsmaßnahmen (wie Unterbringung) ergriffen oder verbessert werden. Eine Aufstockung der Anzahl Plätze in den Nachtunterkünften ist zwar eine absolut notwendige Maßnahme, gehört aber nicht zur eigentlichen Politik des Kampfes gegen die Obdachlosigkeit. Hier gilt es zunächst in den vorgelagerten Bereichen, d.h. in die Präventionspolitik zu investieren.

1. Zugang zu den Grundrechten

Es muss hinsichtlich der Rechte und der Mechanismen, die Zugang zu diesen Rechten gewähren, gedacht und gehandelt werden. Menschen ohne Obdach sind vollwertige Bürger.

1.1. **Die Gesetze anwenden.**

Beispiele gesetzlicher Bestimmungen, deren Ziel darin besteht, die Einhaltung der Grundrechte aller Menschen zu erwirken, gibt es viele. In der Wirklichkeit werden sie jedoch nicht oder nur teilweise respektiert.

1.1.1 **Fördern proaktiver Maßnahmen in Richtung potenzieller Nutznießer.**

Damit diese ihre Rechte geltend machen können (insbesondere Förderung der juristischen Unterstützungspunkte für Obdachlose und der Akteure der Praxis). Fördern der automatischen Gewährung von Rechten (ohne Initiative von Seiten der Nutznießer).

1.1.2 **In den Arbeitsabläufen der Akteure, die mit der Anwendung eines Gesetzes beauftragt sind, die Hindernisse beseitigen, die die Effektivität der Rechte beeinträchtigen.**

Dabei alle verfügbaren Mittel einsetzen: Beteiligung der Aufsichtsbehörden, Inanspruchnahme der Vermittlungsdienste, Anerkennung eines Verfahrens kollektiver Aktionen...

1.1.3 **Eine Debatte über das einklagbare Recht führen.**

Insbesondere über das einklagbare Recht auf Wohnung, damit aus den Mittelverpflichtungen für die staatlichen Behörden Ergebnisverpflichtungen werden.

1.1.4 **Artikel 31 der revidierten europäischen Sozialcharta über das Wohnungswesen und die Situation von Obdachlosen annehmen.**

Dies wäre ein starkes politisches Zeichen des Willens, den Zugang zu angemessenen Wohnungen bedeutend zu verbessern.

1.2 **Kontinuierlich prüfen, ob die ergriffenen Maßnahmen die ärmsten Menschen tatsächlich erreichen.**

1.2.1 Identifizieren positiver Gesetzesmaßnahmen, die obdachlosen Menschen nicht zugute kommen und diese Situation beheben.

1.2.2 Die negativen Effekte gesetzlicher Bestimmungen identifizieren und Abhilfe schaffen.

1.3 Die Wahrung der Rechte garantieren bei der Eintragung ins Bevölkerungsregister oder ins Fremdenregister.

Keine Unterkunft oder Wohnung besitzen bedeutet, keine Wohnsitzmeldung zu haben. Diese ist jedoch der Schlüssel zu zahlreichen Rechten.

1.3.1 Bei den ÖSHZ und den Gemeinden klären, welche Auflagen die Behörden hinsichtlich der Entfernung aus dem Bevölkerungsregister haben und was diese bewirkt.

Eine der Bedingungen zum Erhalt einer Bezugsadresse ist die Löschung der Adresse, unter der die Person vor der Antragstellung gemeldet war. Eine solche Löschung beansprucht manchmal sehr viel Zeit.

1.3.2 Die Eintragung einer Bezugsadresse bei Privatpersonen fördern.

Mittels einer großangelegten Kampagne, in der darauf hingewiesen wird, dass eine Person, die ihre Adresse als Bezugsadresse zur Verfügung stellt, nicht als „zusammenwohnend“ betrachtet wird. Angesichts der Beziehung, die diese Personen verbindet, werden die Kontakte womöglich eher gepflegt als jene zum ÖSHZ.

1.3.3 Eine Bezugsadresse für eine obdachlose Person bei einer Vereinigung ermöglichen.

Die Bezugsadresse bei einer Vereinigung zu haben, der der Obdachlose vertraut, würde die Kontakte begünstigen.

1.3.4 Das Gesetz über Wohnsitzmeldung auf das ständige Wohnen auf Campingplätzen anwenden.

- Sowohl die Gemeinden als auch die Betroffenen sehr intensiv darüber aufklären, dass eine Wohnsitzmeldung an einem bestimmten Ort keine Genehmigung darstellt, dort auf unbestimmte Dauer zu verbleiben. Dies scheint einer der Gründe für die Verweigerung der Wohnsitzmeldungen zu sein.
- Vorsehen, dass im Falle der Ablehnung einer Wohnsitzmeldung, das Innenministerium automatisch informiert wird. Hierdurch würde es befugt, von Amts wegen zu handeln.

2. Kenntnisstand

Damit eine kohärente Politik der Vorbeugung und der Hilfe für Obdachlose entwickelt werden kann, muss man über zuverlässige und qualitative Daten verfügen, auch bezüglich der nicht sichtbaren Formen des Phänomens.

2.1. Obdachlosigkeit definieren.

Die Betroffenen bilden eine äußerst heterogene Gruppe. Es ist demnach sehr schwierig, diese gut zu kennen, zu beurteilen und adäquate politische Maßnahmen durchzuführen.

2.2. In die Erfassung quantitativer Informationen investieren.

2.2.1 Die Präsenz obdachloser Menschen in den Statistiken gewährleisten.

Gewisse Personengruppen wie Obdachlose sind in den Stichprobengruppen, auf deren Grundlage die Armutsindikatoren berechnet werden, unterrepräsentiert. Dieser Unsichtbarkeit muss Abhilfe geschaffen werden, damit der Kampf gegen die Armut auf objektive Grundlagen und einer genauen Analyse des Phänomens basieren kann.

2.2.2 Datensammlungsverfahren angleichen.

Zum besseren Verständnis ist es erforderlich, die von den verschiedenen (privaten wie öffentlichen) Akteuren des Sektors und von Seiten der verschiedenen Städte, Provinzen und Regionen zusammengetragenen Informationen miteinander vergleichbar zu machen.

2.2.3 Saisonale Zählungen von Obdachlosen organisieren.

Die regelmäßige Zählung der auf der Straße, in Bahnhöfen, in besetzten Häusern usw. schlafenden Menschen könnte die von den Hilfsdiensten gesammelten Informationen ergänzen.

2.3. In die Erfassung qualitativer Daten investieren.

Man muss sowohl die Faktoren identifizieren können, die Menschen dazu bringen, ohne Obdach zu leben, als auch die Auswege aus dieser Situation. Hierzu ist es erforderlich, das Erfassen qualitativer Informationen aufzuwerten und zu entwickeln. Hierbei vor allem die Informationen, die sich auf die Lebenserfahrungen der Betroffenen basieren.

2.4 Ein Bild der Obdachlosen prägen, das deren Menschenwürde respektiert.

Zahlreiche Akteure können dazu beitragen: die Medien, die politischen Verantwortlichen, die Akteure aus der Praxis,... Es steht viel auf dem Spiel: die sozialen Vertretungen beeinflussen die politischen Orientierungen aber auch die Verhaltensweisen von Obdachlosen auf sehr prägnante Art und Weise.

2.5 Die Politiken zur Bekämpfung von Armut und Obdachlosigkeit auswerten.

Bevor ein Gesetz abgeändert oder ein neues verabschiedet wird, sollten die existierenden politischen Bestimmungen auf ihre Angemessenheit, Effizienz, Effektivität, Kohärenz und Nachhaltigkeit geprüft werden. Diese Vorgehensweise ermöglicht eine Verbesserung künftiger Entscheidungen, eine bessere Verteilung von Ressourcen und eine Rechtfertigung gegenüber dem Bürger. Um aussagekräftig zu sein, muss eine Auswertung alle beteiligten Akteure mit einbinden, einschließlich die Personen, auf die diese Politiken abzielen.

3. Einkommen, Beschäftigung, sozialer Schutz

Die Beschäftigungspolitik bildet in Verbindung mit einer starken Sozialsicherheit einen wesentlichen Beitrag zur Vorbeugung und zur langfristigen Flucht aus der Obdachlosigkeit.

3.1. Das Recht auf annehmbare Sozialzulagen wiederherstellen.

3.1.1 Die Zulagen der Sozialhilfe und der Sozialversicherung anheben.

Ungeachtet der Erhöhung dieser Zulagen in den letzten Jahren bleibt diese für die in der Praxis tätigen Organisationen weiterhin vorrangig. Parallel dazu muss eine Diskussion über den strukturellen und automatischen Charakter der heutigen Koppelung dieser Leistungen an das Wohlergehen geführt werden.

3.1.2. Eine Diskussion über die aktuelle Kategorisierung der Statute im Rahmen des Sozial- schutzes führen.

Da diese eine Abschreckung für diejenigen Menschen darstellt, die sich für solidarisches Wohnen entschieden haben, um ihre Lebensbedingungen aufrecht zu erhalten oder zu verbessern.

3.1.3. Die vertragliche Bindung und die mit dem sozialen Eingliederungseinkommen und dem Arbeitslosengeld zusammenhängenden Sanktionen überprüfen.

Was in einen breit angelegten Ansatz für die Bekämpfung der „Nicht-Inanspruchnahme“ integriert werden kann.

3.2. Die Qualität der Arbeitsplätze verbessern.

3.2.1. Die niedrigen Löhne anheben.

Angesichts der heutigen Beträge, die für die Existenzsicherung der Arbeitnehmer unzureichend sind.

3.2.2. Die Zugangsperspektiven zu soliden Arbeitsverträgen und deren Erhalt verbessern.

Die Stabilität der Beschäftigung ist ein wesentlicher Faktor, der eine Flucht aus der Einkommensunsicherheit ermöglichen kann.

3.2.3. Das Teilzeitarbeitsstatut überprüfen.

Damit der Arbeitnehmer, der „gezwungen“ ist, sich für diese Beschäftigungsform zu entscheiden, kein erhöhtes Armutsrisiko eingeht.

3.2.4. Atypische Arbeitszeiten, die nicht mit dem Recht auf Privat- und Familienleben vereinbar sind, abschaffen.

3.2.5. Finanzielle und immaterielle Beschäftigungshindernisse abschaffen.

Zum Beispiel: fehlende Kinderbetreuungsplätze oder fehlende öffentliche Verkehrsmittel.

3.2.6. Eingliederungswege entwickeln, die die Lebensbedingungen der Menschen auf strukturelle Weise verbessern.

Mit Blick auf die Obdachlosen bedeutet dies, sich von der linearen Betrachtungsweise der Betreuung zu verabschieden.

3.3. Überschuldung bekämpfen.

3.3.1. Verstärken der Dienste für Schuldnerberatung.

Damit diese ihren Kampf gegen die Einkommensunsicherheit verstärken können, sowohl auf präventiver wie kurativer Ebene.

3.3.2. Die Konsequenzen einer Verbesserung des Schuldnerschutzes im Rahmen der kollektiven Schuldenregelung untersuchen.

4. Gesundheit

Das „Gesundheitskapital“ von in Armut lebenden Menschen ist frühzeitig beeinträchtigt. Eine solche Schwächung stellt einen Faktor dar, der das Risiko, obdachlos zu werden, vergrößert. Die Gesundheit leidet noch stärker, wenn diese Personen tatsächlich ihre Wohnung verlieren.

4.1. In eine Gesundheitspolitik investieren.

Eine Gesundheitspolitik beschränkt sich nicht auf eine Politik der Pflegeleistungen, sondern berücksichtigt auch jene Faktoren, die für die sozialwirtschaftlichen Disparitäten und die sozialen Ungleichheiten im Gesundheitswesen verantwortlich sind.

4.2. Den Zugang zu den Pflegeleistungen erleichtern.

4.2.1. Bürgernahe und proaktive Maßnahmen fördern.

Und sich dabei auf bestehende und bewährte Praktiken stützen, wie etwa den Gesundheitszentren, den sozialen Vermittlungsstellen,...

4.2.2. Integrieren eines Moduls über die Lebensbedingungen von Obdachlosen in die Ausbildung und die Weiterbildung der Gesundheitsfachkräfte.

4.3. Die Kontinuität der Pflegeleistungen ermöglichen.

Die Weiterführung der verordneten Behandlung.

4.3.1. Alternativen zur ambulanten Begleitung entwickeln.

Zum Beispiel: betreutes Wohnen.

4.3.2. Angepasste Übergangsstrukturen.

Angepasste Übergangsstrukturen zwischen dem Krankenhaus und dem Leben auf der Straße entwickeln oder gegebenenfalls die Rehabilitationszentren den Obdachlose anpassen.

5. Wohnungswesen

Von allen Faktoren, die eine Person veranlassen, obdachlos zu werden oder zu bleiben, sind der Wohnungsmarkt und die Politik in Sachen Wohnungswesen jene, die die wichtigste, positive wie negative Hebelwirkung haben.

5.1. Den Zugang zu Wohnraum fördern.

Das Ziel muss darin bestehen, für ein ausreichendes Angebot an angemessenen und erschwinglichen Wohnungen zu sorgen. Diesbezüglich sollte sowohl der private als auch der öffentliche Wohnungsmarkt berücksichtigt werden.

5.1.1. Privatmieten an objektive Kriterien binden.

Zahlreiche Akteure fordern die Festlegung objektiver und an die Eigenschaften der Wohnungen gekoppelte Mieten. Die Pilotprojekte „commissions locatives paritaires“ haben auf Anfrage der „Commission intergouvernementale Logement“ vom 5. Juli 2005 diesbezüglich eine interessante Arbeit geleistet, die fortgesetzt werden muss.

5.1.2. Ein System der Mietzulagen schaffen, gekoppelt an eine Mietpreiskontrolle und der Schaffung neuer Sozialwohnungen.

Eine Mietzulage kann den Zugang zu angemessenem Wohnraum für Haushalte mit bescheidenem Einkommen erleichtern. Die Entwicklung der in Flandern bestehenden Systeme muss weitergeführt und ausgedehnt werden. Damit solche Maßnahmen nicht zu einer weiteren Anhebung der Mieten führt, muss einerseits die Höhe der Mieten überwacht werden und andererseits eine konkrete Planung zur deutlichen Aufstockung des Angebots an Sozialwohnungen unternommen werden.

5.1.3. Einen zentralen Mietgarantiefonds einrichten.

Viele Mietanwärter haben Probleme, diese Mietgarantie bereit zu stellen, was ihren Zugang zum Wohnungsmarkt behindern kann. Die jüngsten gesetzlichen Änderungen haben nur wenige Verbesserungen für in prekären Lebensumständen lebende Personengruppen herbeigeführt. Für viele Akteure bleibt ein zentraler Fonds die einzige Möglichkeit, diesem Problem zu begegnen. Dieser ermöglicht den Mietern, ihre Mietgarantie anhand von gestaffelten Zahlungen zu bilden, ohne sie dabei zu stigmatisieren, da ein solcher Mietfonds für alle Mieter eingerichtet würde.

5.1.4. Die bestehende Gesetzgebung hinsichtlich leer stehender Gebäude anwenden.

Die Akteure bitten darum, dass die bestehenden Gesetze hinsichtlich unbewohnter Immobilien tatsächlich eingehalten werden. Hier sollte man darüber nachdenken, auf welche Art und Weise die sozialen Immobilienagenturen in diesen Prozess eingebunden werden können.

5.1.5. Die sozialen Immobilienagenturen weiter entwickeln und fördern.

Die sozialen Immobilienagenturen (und in der Wallonischen Region die Wohnungsbauförderungsvereinigungen ALP) werden als interessantes Instrument für den Mietwohnungsmarkt betrachtet. Sie widmen unter anderem der sozialen Komponente ihrer Aufgabe ganz besonderes Augenmerk. Die Entwicklung und die Förderung dieser Agenturen sollte fortgesetzt werden und es sollten Maßnahmen und Instrumente in die Wege geleitet werden, damit ihre Funktionsweise für Eigentümer von Mietwohnungen attraktiver wird.

5.1.6. Die Anzahl Wohnungen öffentlicher Träger deutlich anheben.

Die Anzahl der von Gesellschaften des sozialen Wohnungsbaus, von den Gemeinden und den ÖSHZ angebotenen Wohnungen ist viel zu niedrig, was die ellenlangen Wartelisten belegen. Die Konzertierungsteilnehmer wiederholen ihren Appell für ein ehrgeiziges Investitionsprogramm in diesem Bereich.

5.1.7. Alternative Wohnformen anerkennen.

Die angebotenen Unterbringungsformen entsprechen nicht immer dem Profil und den Erwartungen der dort verkehrenden Personen. Wohnformeln wie kollektives Wohnen oder ständiges Wohnen auf einem Campingplatz zum Beispiel entstammen der Kreativität der Betroffenen und stellen deren Versuch dar, eine Antwort auf ihre Wohnungsprobleme zu finden. Die Wohnungspolitik muss sich diesen alternativen Formen öffnen und in sie eine vielseitige Politik integrieren.

5.1.8. Die Statute „alleinwohnend“ und „zusammenwohnend“ im Rahmen von Wohngemeinschaften überdenken.

Empfänger von Zulagen, die sich für eine Form des gemeinschaftlichen Wohnens entscheiden, werden bestraft, weil sie für die Sozialversicherung oder die Sozialhilfe vom Statut des „Alleinwohnenden“ zum Statut des „Zusammenwohnenden“ überwechseln. Dies obschon gerade diese Form des Wohnens im Sinne der Prävention und des Auswegs aus der Obdachlosigkeit eine interessante Perspektive bietet.

5.1.9. Den Ansatz „housing first“ entwickeln.

Indem man Personen sofort eine Wohnung und gleichzeitig eine intensive Begleitung anbietet, ermöglicht der Ansatz „Wohnung zuerst“ eine Lösung ihrer Probleme ausgehend von einem „Zuhause“ und nicht von der Straße oder einer Aufnahmeeinrichtung.

5.2. Den Erhalt einer Wohnung fördern und gegen Räumungen kämpfen.

Wenn auch der Zugang zu Wohnraum einem Spießrutenlauf ähnelt, so erweist sich der Erhalt einer Wohnung als nicht weniger schwierig.

5.2.1. Den Sozialwohnungsbestand der Heterogenität der Haushalte anpassen.

5.2.2. In eine qualitative Begleitung investieren.

Eine qualitative Begleitung kann einem Menschen helfen, seine Wohnung zu behalten. Eine solche Begleitung darf aber auf keinen Fall aufgezwungen werden.

5.2.3. Probleme bei Mietrückständen in Wohnungen öffentlicher Träger rasch regeln.

Eine Regelung bei Mietrückständen sollte sehr schnell passieren, ohne dass die Situation eskaliert. Das Problem sollte sehr rasch offiziell erfasst werden damit ein Schlichtungsverfahren angestrengt werden kann.

5.2.4. Den Kampf gegen unbewohnbare Wohnungen und Qualitätsverbesserung der Wohnungen öffentlicher Träger an eine effektive und systematische Umsiedlung in eine Ersatzwohnung koppeln.

Der Kampf gegen gesundheitsschädliche Wohnungen ist sehr wichtig, doch er darf nicht zum Nachteil der in ihnen Wohnenden gereichen. Die betroffenen Haushalte müssen systematisch in eine Ersatzwohnung untergebracht werden.

Das Gleiche gilt für den Fall der Renovierung von Wohnungen öffentlicher Einrichtungen, die sich ebenfalls nicht negativ auf die Lebensbedingungen der Mieter auswirken dürfen. Auch hier sollte ein konkretes und systematisches System der Unterbringung in einer Ersatzwohnung vorgesehen werden.

5.2.5. Die Immobilienbesteuerung vor dem Hintergrund des Wohnungszustands überdenken.

Hausbesitzer werden nicht auf die tatsächlich erhaltenen Mietbeträge versteuert, sondern auf das Katastereinkommen aus dem Jahr 1975 (indexiert ab 1990), das der Ausstattung der vermieteten Immobilie jedoch nicht Rechnung trägt. Es wird für eine effizientere und effektivere Immobiliensteuer plädiert, die einerseits den Eigentümern eine wirkliche

Rendite garantiert und andererseits vernünftige Mietpreise ermöglicht. Der Zustand der Immobilie (sowie deren Energieleistungen) müssen dabei demnach ebenfalls ins Gewicht fallen.

5.2.6. Durch die Einführung einer vom Hauseigentümer zu zahlenden Entschädigung gegen „wilde“ Hausräumungen kämpfen.

Eine Entschädigung in Form eines Pauschalbetrags im Falle einer illegalen Hausräumung könnte Eigentümer abschrecken.

5.2.7. Die Opfer und die Polizei für die Problematik der „wilden“ Hausräumungen sensibilisieren.

Die Opfer illegaler Hausräumungen wissen nicht immer, dass diese illegal sind. Ein den verschiedenen Polizeidiensten zugestelltes Rundschreiben kann auf den möglichen strafrechtlichen Charakter der Räumung hinweisen und auf die Erforderlichkeit, in einem solchen Fall ein Protokoll auszustellen.

5.2.8. Eine sorgfältige Aufbewahrung der beschlagnahmten Besitztümer garantieren.

Jede Gemeinde muss über ein Lager verfügen, in dem die sorgfältige Aufbewahrung beschlagnahmter Gegenstände möglich ist. Darüber hinaus ist für eine präzise Inventarisierung dieser Gegenstände zu sorgen.

5.3. Die Unterbringung von Obdachlosen in Ersatzwohnungen öffentlicher Träger fördern.

5.3.1. Wohnungen öffentlicher Träger und Sozialwohnungen für Obdachlose zugänglicher machen.

- Es kommt vor, dass die von gewissen Gesellschaften des sozialen Wohnungsbaus praktizierten Mieten für in Armut lebende Haushalte zu hoch sind.
- Ferner komplizieren diverse Verwaltungsverfahren den Zugang zum sozialen Wohnungsbau: Hier sollte es eine Vereinfachung der zu unternehmenden Schritte geben.

5.3.2. Die Einrichtungsprämie für Obdachlose optimieren.

Aus verschiedenen Gründen erreicht die Einrichtungsprämie Obdachlose nicht oder erst viel zu spät. Ihre Bewilligung muss optimiert werden.

6. Entlassung aus einer Einrichtung

Die Entlassung aus einer Einrichtung ist ein Moment, der das Risiko obdachlos zu werden steigert.

6.1. Die Konzertierung zwischen dem Gefängniswesen, der Jugendhilfe und den Krankenhäusern einerseits und der Obdachlosenhilfe und den Sozialdiensten andererseits verbessern.

Ganz allgemein ist die strukturelle Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Bereichen und Diensten noch sehr beschränkt und erfolgt nur fallweise. Die Auswirkungen dieser Situation auf den Zugang zu bestehenden Rechten und die Aufrechterhaltung dieser Rechte sind oft negativ und können Obdachlosigkeit sogar begünstigen. Gemeinsames Vorgehen der zuständigen Behörden kann starke Impulse geben oder die sektorenübergreifende Konzertierung in der Praxis unterstützen. Vor allem aber stellt sie die Garantie für eine Kontinuität in der Hilfe dar,

insbesondere wenn spezifische Übergangsmöglichkeiten geboten werden, was in der Vorbeugung der Obdachlosigkeit von wesentlicher Bedeutung ist.

6.2. Die Kontakte mit der Familie und dem sozialen Umfeld während des Aufenthalts in einer Einrichtung erleichtern.

Mangelnder Kontakt zur Familie und einem weiteren sozialen Umfeld ist einer der Gründe weshalb Personen, die eine Einrichtung verlassen, Gefahr laufen obdachlos zu werden. Beim Verlassen dieser Einrichtung können sie auf niemanden zählen.

6.3. Jugendliche auf ein autonomes Leben vorbereiten.

6.3.1. Die Jugendlichen während ihres Aufenthalts in einer Einrichtung der Jugendhilfe auf ihre Rückkehr in die Gesellschaft vorbereiten.

Die Art mit der Jugendliche auf eine Rückkehr in ihr Zuhause oder auf ein autonomes Leben in einer Wohnung vorbereitet werden, ist von einer Einrichtung zur anderen unterschiedlich und nicht immer effizient. Klare Leitlinien in der Aufgabenstellung können hier Abhilfe schaffen. Es ist demnach entscheidend, dass dem (Wieder)Aufbau und dem Erhalt der Familienbande und eines nachhaltigen sozialen Netzwerks Beachtung geschenkt wird.

6.3.2. Die Jugendlichen über die Möglichkeit einer Verlängerung der Hilfe innerhalb wie außerhalb der Jugendhilfe informieren und sie dafür sensibilisieren.

Die Jugendlichen können auf eigene Initiative, auf eigenen Antrag und vor Erreichen des 18. Lebensjahrs eine Verlängerung der Hilfe in Anspruch nehmen. Eine korrekte Information über die bestehenden Hilfsleistungen ist erforderlich.

6.3.3. Das Angebot einer Verlängerung der Hilfe innerhalb und außerhalb der Jugendhilfe im Rahmen eines qualitativen und flexiblen Ansatzes erweitern.

Gewisse Jugendliche stehen einer Verlängerung der Hilfe im Rahmen der Jugendhilfe eher skeptisch gegenüber. Die Mehrheit der Aufnahmestrukturen für Obdachlose ist aber nicht auf die Bedürfnisse junger Erwachsener eingestellt. Es fehlt an angepasste (Übergangs-)strukturen für junge Erwachsene, die eine qualitative Begleitung gewährleisten. Dies setzt voraus, dass die Intensität und die Dauer dieser Begleitung von den Bedürfnissen und der Nachfrage der jungen Erwachsenen abhängig gemacht werden.

6.4. Gefängnisinsassen ermöglichen, ihre Haftentlassung vorzubereiten.

6.4.1. Die Intervention des FÖD Justiz auf das Niveau des Versicherungsschutzes über die soziale Sicherheit anheben oder eine Intervention der sozialen Sicherheit ergänzend zu jener des FÖD Justiz schaffen.

Bei Haftantritt sind Gefangene nicht mehr unter dem Schutz der sozialen Sicherheit. Der FÖD Justiz übernimmt ihre Existenzsicherung. Dieser Transfer ist fragwürdig: Der Schutz durch den FÖD Justiz ist nicht gleich bzw. erreicht nicht denselben Deckungsschutz wie jener der aufgehobenen sozialen Sicherheit.

6.4.2. Dem Gefängnisinsassen garantieren, dass er ins Bevölkerungsregister oder ins Fremdenregister eingetragen wird.

Eventuell anhand einer Bezugsadresse.

Über eine Adresse verfügen ist das Zugangstor zu einer Reihe bestimmter Rechte. Wer eine

Familie hat, darf unter deren Adresse gemeldet bleiben. Doch was machen die anderen? Für jene, die ihre Adresse verlieren besteht die Möglichkeit, sich unter der Adresse der Haftanstalt einzutragen, doch dazu bedarf es der Zustimmung des Anstaltleiters. Diesbezüglich sind die Regeln jedoch wenig klar und es herrscht auch sehr wenig Entschlossenheit diesbezüglich. Die Eintragung in der Gemeinde, in der die betroffene Person vor der Inhaftierung lebte, könnte ebenfalls eine Lösung darstellen.

6.4.3. Den Häftlingen einen effektiven Zugriff auf diverse soziale – öffentliche wie private – Dienste sichern, die sich für eine soziale Wiedereingliederung einsetzen:

ÖSHZ, soziale Wohnungsbaugesellschaften, soziale Immobilienagenturen...

Im Gefängnis haben die Inhaftierten zumeist keinen Zugang zu den sozialen Einrichtungen, die ihnen helfen könnten, ihre Haftentlassung besser vorzubereiten.

7. Hilfe für Menschen ohne Obdach

In Obdachlosigkeit lebende Menschen bilden eine heterogene Gruppe mit sehr unterschiedlichen Anliegen. Der Bereich der Obdachlosenhilfe muss ihnen mit einem Unterstützungsangebot begegnen, das diesen Anfragen Rechnung trägt.

7.1. Einen raschen Zugriff auf Hilfe ermöglichen.

Je länger Menschen am Rande der Gesellschaft leben, umso länger werden ihre Begleitung und der Weg in die Autonomie sein. Es ist demnach von grundlegender Bedeutung, dass den Obdachlosen eine angepasste und rasch zugängliche Hilfe angeboten wird.

7.2. Eine multidisziplinäre und langfristige Begleitung bieten.

Egal an welcher Stelle die Hilfe beginnt, sie muss während der gesamten Zeit der Obdachlosigkeit gewährleistet sein können.

7.2.1. Erweitern der Begleitmaßnahmen nach der Unterbringung und des betreuten Wohnens.

Die Begleitmaßnahmen nach der Unterbringung und des betreuten Wohnens sind unabdingbar, wenn man eine langfristige Hilfe anbieten will. Da sie entscheidend sind, um Rückfälle zu vermeiden, müssen sie angemessen bezuschusst werden.

7.3. Die Qualität der Unterkunft gewährleisten.

7.3.1. Bei der Verwaltung der Plätze eine lokal übergreifende Sichtweise entwickeln.

Es ist unerlässlich, die lokalen Behörden in die Verantwortung zu nehmen und ihre Konzentrierung untereinander zu erwirken. So erhalten Obdachlose Zugang zu einer Unterbringung in ihrer Region und das Phänomen des notgedrungenen „Umherirrens“ wird bekämpft.

7.3.2. Jeder ansuchenden Person ermöglichen, in Würde in einer Nachtunterkunft aufgenommen zu werden.

Die Notunterkünfte haben die niedrigsten Zugangsschwellen und verhindern somit, dass zahlreiche Menschen auf der Straße übernachten müssen. Es muss jedoch gesichert werden können, dass die Unterbringung unter menschenwürdigen Bedingungen erfolgt.

7.3.3. Eine Konzertierung organisieren zwischen dem Ministern zuständig für Asylbewerber und gewisse andere Ausländerkategorien (Gesetz vom 12. Januar 2007), dem Minister zuständig für die Aufnahme von Obdachlosen sowie des mit der Aufsicht des Ausländeramts beauftragten Ministers.

Seit etwa zehn Jahren werden die „Notfall-Akteure“ mit einer zunehmend großen Anzahl Papierloser konfrontiert. Diese Präsenz führt zu Frust und Spannungen. Es ist von wesentlicher Bedeutung, dass eine Konzertierung zwischen den zuständigen Ministern zustande kommt, damit unter Wahrung der Grundrechte der betroffenen Menschen Auswege aus dieser schweren Krise gefunden werden können.

7.3.4. Den Übergang zwischen der ersten und der zweiten Linie erleichtern und den Zugang zu Aufnahmeheimen verbessern.

Die Aufnahmebedingungen in Obdachlosenheimen stellen für einen Teil der Obdachlosen ein unüberwindbares Hindernis dar: Preis, Haustierverbot, strikte Hausordnung, Abweisung eines bestimmten Publikums, mangelnder Raum für bestimmte Zielgruppen...

7.3.5. Einen verordnungsrechtlichen Rahmen für nicht anerkannte Strukturen schaffen.

Diese Aufnahmestrukturen stellen für zahlreiche Menschen die einzige Lösung dar, da sie mit flexibleren Zugangsbedingungen als die anerkannten Obdachlosenheime arbeiten. Doch sie handeln derzeit völlig unbeaufsichtigt. Deshalb wird darum gebeten, einen Rahmen zu schaffen.

7.3.6. Die Arbeitsbedingungen der professionellen Akteure der Obdachlosenhilfe verbessern.

Die sozialen Akteure verrichten ihre Arbeit unter schwierigen Bedingungen. Es gilt, die Maßnahmen zu verstärken, um diese zu verbessern. Insbesondere auf dem Gebiet der Entlohnung, der Grundausbildung, der Weiterbildung, der Supervisionen...

7.4. Mittel ergreifen, um den vitalen Bedürfnissen der auf der Straße Lebenden entsprechen zu können.

7.4.1. Eine Wasserversorgungsstelle und öffentliche kostenlose Sanitäreinrichtungen einrichten.

Abhängig von den Bewohnerzahlen und der Gebietsfläche müssen ausreichende Stellen zur Trinkwasserversorgung vorgesehen und ihre Standorte korrekt bekanntgegeben werden. Diese „Wasserstellen“ müssen eindeutig als Trinkwasserstellen ausgewiesen und regelmäßig unterhalten werden.

8. Kohärenz der Politiken

Diese Konzertierung hat gezeigt, dass die Bekämpfung der Obdachlosigkeit eine große Vielzahl von Bereichen betrifft. Diese erstrecken sich vom Wohnungswesen über die Gesundheit oder die Partizipation bis hin zur Beschäftigung. Jeder dieser Bereiche ist durch eine eigene Aktionslogik, eigene Erkennungsverfahren, usw. gekennzeichnet. Doch diese verschiedenen Bereiche existieren nicht losgelöst voneinander, sie interagieren miteinander, stärken oder entkräften einander, je nachdem auf welche Lebenssituation der Betroffenen sie einwirken. Die Akteure aus der Praxis werden auch mit den Verknüpfungen zwischen den verschiedenen politischen Bereichen konfrontiert und haben allzu oft das Gefühl, dass sie auf lokaler Ebene hauptsächlich die Mängel der Strukturpolitik beheben

und die an anderer Stelle geschaffene Armut verringern sollen. Es ist demnach von entscheidender Bedeutung, die verschiedenen sektoriellen Politikbereiche in ihrer Wechselwirkung zu berücksichtigen und regelmäßige Konzertierungen sowohl auf allen politischen Ebenen als auch auf dem Terrain herbeizuführen.

Liste der Konzertierungsteilnehmer

Archipel De schutting
Vereiniging der Stadt und der Gemeinden der Region Brüssel-Hauptstadt- Abteilung ÖSHZ
ATD Vierte Welt
Bonnievie
Buurtwerk 't Lampeke
CAW Metropool Territoriaal Straathoekwerk
Centre de médiation des gens du voyage
Chez Nous / Bij Ons
Comme chez nous
Daklozen Aktie Komitee
De Kier vzw
Diogenes
Droit sans toit
Equipes populaires
Federatie van Vlaamse OCMW-maatschappelijke werkers
Féwasc
Front commun des SDF
Infirmiers de rue asbl
Jongerenwelzijn
La maraude de St Josse
La Strada
Leren Ondernemen
Les Petits Riens / Spullenhulp
L'Ilot
Lutte Solidarité Travail
Maison d'accueil La Moisson
Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale / Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad
Pax Christi Wallonie
Relais social de Charleroi
Relais social de Liège
Relais social de Mons
Relais social urbain de La Louvière
Relais social urbain de Verviers
Relais social urbain namurois
Relogeas
Réseau SMES / SMES netwerk
Réseau wallon de lutte contre la pauvreté – wallonisches Netzwerk zur Bekämpfung von Armut
Service public de Wallonie - DGO Pouvoirs locaux, Action sociale et Santé , Département Action sociale - Direction de l'Action sociale
Solidarités Nouvelles
Soma Maasmechelen
Stad Gent - Cel lokaal sociaal beleid
Steunpunt Algemeen Welzijnswerk
Straathoekwerk C.A.D. Hasselt Limburg
Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen
Vlaams Overleg Bewonersbelangen
Wasda-Genk - RIMO

Bemerkung:

Die Personen, die im Namen der Beobachtungsstelle für Gesundheit und Soziales in Brüssel an der Konzertierung teilgenommen haben, haben dort auch die Überlegungen der praxisnahen Akteure aus Brüssel einfließen lassen. Das versammelte Kollegium der CCC hat die Beobachtungsstelle in der Tat darum gebeten, sich bei der Erstellung des Themenheftes des Brüsseler Berichts zum Stand der Armut 2010 auf diese Problematik zu konzentrieren (mehr Informationen unter: <http://www.observatbru.be/documents/projets/projets-en-cours-pauvrete.xml?lang=fr>).

Bilaterale Kontakte wurden ebenfalls zu folgenden Einrichtungen geknüpft:

Association des Maisons d'Accueil et des Services d'Aide aux Sans-abri (AMA)
Zentrum für Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung
Generaldirektion für Jugendhilfe – Pädagogischer Inspektionsdienst
Feantsa
Soziale Vermittlungsstelle Lüttich (Relais social de Liège)
Dienst Hilfe für Rechtsuchende des Bezirks Brüssel II
Vereinigung der ÖSHZ des Verbands der Städte und Gemeinden Walloniens
Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten
Vlaamse Administratie Welzijn

ANHANG 1

Liste der an der Erstellung
des Berichts beteiligten
Personen und Organisati-
onen

Liste der an der Erstellung des Berichts beteiligten Personen und Organisationen

Wir möchten uns bei allen Personen bedanken, die auf die eine oder andere Art und Weise an der Abfassung dieses zweiten Teils des Berichts 2008-2009 beteiligt waren.

Ahmed AHKIM (Centre de médiation des gens du voyage), Sébastien ALEXANDRE (Réseau SMES / SMES network), Isabelle BARTHOLOME (en charge des Relais sociaux au sein de la Direction de l'Action sociale), Carine BASTINE (Soma Maasmechelen), Louis BERGER (Lutte Solidarité Travail), Julie BERNUS (Relais social de Mons), Arnaud BIHIN (Solidarités Nouvelles), William BODSON (Relais social urbain de Verviers), Luc BOLSENS (La maraude de St Josse), Edouard BOTERBERG (Chez Nous / Bij Ons), François BOUTEILLE (Projet Participatif - Relais Social Charleroi - Solidarités Nouvelle : "Bonjour"), Sandrine BUTAYE (Infirmiers de rue), Patrick CLAUS (Chez Nous / Bij Ons), Laetitia CLOOSTERMANS (Infirmiers de rue asbl), Chantal CORNET (Lutte Solidarité Travail), Sophie CRAPEZ (Comme chez nous), Philippe DE CRAENE (Daklozen Aktie Komitee), Gerd DE KEYSER (Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen), Grégory DE MUYLDER (Lutte Solidarité Travail), Régis DE MUYLDER (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Geert DE PAUW (Bonnevie), Nathalie DEBAST (Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten), Dominique DEBELLE (Relais social urbain de La Louvière), Marie DEBONGNIE (Droit sans toit), Christine DEKONINCK (Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale – Section CPAS / Vereniging van de Stad en de Gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest – Afdeling OCMW), Isabel DEL VALLE LOPEZ (Service Public de Wallonie - DGO Pouvoirs locaux, Action sociale et Santé, Déperatement de l'Action sociale - Direction de l'Action sociale), Laurent DEMOULIN (Diogenes), Valérie DENIS (Relais social urbain de Verviers), Anne DEPRez (Institut Wallon de l'Evaluation, de la Prospective et de la Statistique), Thomas DEVOS (Chez Nous / Bij Ons), Amandine DEWEZ (Lutte Solidarité Travail), Koen DEWULF (Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme / Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding), Michele DI NANNO (Equipes populaires), Damien DUPUIS (Droit sans toit), Christophe ERNOTTE (Fédération des CPAS de l'Union des Villes et Communes de Wallonie), Marie FALLON (Droit sans toit), Jenny FAVIER (Relais social urbain namurois), Joseph GEVAS (Front commun des SDF), Jo GEYSEN (Archipel De schutting), Willem GOBEYN (Stad Gent - Cel lokaal sociaal beleid), Nele HAEDENS (Jongerenwelzijn), Kathleen HAEVE (Federatie van Vlaamse OCMW-maatschappelijke werkers), Guido HAEZEBROUCK (De Kier vzw), Joffroy HARDY (Relais social de Liège), Eleonore HEMELSOET (Service d'aide aux justiciables de l'arrondissement de Bruxelles II), Camille HENIN (Solidarités Nouvelles), Yvon HENRY (Relais social de Liège), Joelle HOUBEN (Relais social de Liège), Sophie HUSTINX (Pax Christi Wallonie), Suzanne HUYGENS (Relais social de Charleroi), Geert INSLEGERS (Vlaams Overleg Bewonersbelangen), Tiago Arêas JADOUL (Les Petits Riens / Spullenhulp), Jean-Luc JOIRET (L'Ilot), Geneviève LACROIX (Relais social de Charleroi), Anne LECLERCQ (Réseau wallon de lutte contre la pauvreté), Luc LEFEBVRE (Lutte Solidarité Travail), Julie LEJEUNE (Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme / Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding), Marjorie LELUBRE (Relais social de Charleroi), Ottorino LEMBO (Front commun des SDF), Danny LESCRAUWAET (Steunpunt Algemeen Welzijnswerk), Jean-Louis LINCHAMPS (La Strada), Silvie LOENDERS (Straathoekwerk C.A.D. Hasselt Limburg), Jacky LOUIS (Lutte Solidarité Travail), Laure MALCHAIR (Pax Christi Wallonie), Emilie MEESEN (Infirmiers de rue asbl), Virginie OLIVIER (Relais social urbain namurois), Marc OTJACQUES (Lutte Solidarité Travail), Christian PASQUALE (Solidarités Nouvelles), Jean PEETERS (Front commun des SDF), Annette PERDAENS (Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale / Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad), David PRAILE (Solidarités Nouvelles), Arne PROESMANS (Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen), Alain PYCK (Front

commun des SDF), Magda REMANS (Wasda-Genk - RIMO), Anne-Catherine RIZZO (Relogeas), Kris ROELS (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Truus ROESEMS (Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale / Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad), Pierre RYCKMANS (Infirmiers de rue), Patrick SAROLEA (Lutte Solidarité Travail), Marius SNAUWAERT (Leren Ondernemen), Freek SPINNEWIJN (Feantsa), Mélanie STAGNITTO (Relais social urbain de La Louvière), Gerlinde TAETS (Vlaamse Administratie Welzijn), Bernard TAYMANS (Féwasc), Denis UVIER (Solidarités Nouvelles), André UYTTRELST (Front commun des SDF), Sabine VAN CAUWENBERGE (Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten), Ronald VAN PAASSEN (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap – Departement RWO), David VAN VOOREN (Vlaamse Woonraad), Théo VANHEES (Direction générale de l'aide à la jeunesse - Service de l'inspection pédagogique), Christine VANHESEN (Association des Maisons d'Accueil et des Services d'Aide aux Sans-abri - AMA), Weslie VANLAERE (Relais social urbain de La Louvière), Dominique VERMEIRE (Daklozen Aktie Komitee), Dominique VITRY (Relais social urbain de La Louvière), Alfred WILLEMS (Leren Ondernemen), Frouke WOUTERS (Buurtwerk 't Lampeke), Rachid ZAÏMI (CAW Metropool Territoriaal Straathoekwerk), Eduard ZNIDARSIC (Soma Maasmechelen), Said ZOUHAIR (Maison d'accueil La Moisson)

Ungeachtet der Sorgfalt mit der diese Liste erstellt wurde, ist es möglich, dass bestimmte Personen oder Organisationen nicht oder falsch aufgeführt wurden. Wir möchten uns bei ihnen dafür entschuldigen.

Wir bedanken uns ebenfalls bei den Mitgliedern der Begleitkommission.

ANHANG 2

Kooperationsabkommen über die Kontinuität der Politik im Bereich Armut

Kooperationsabkommen über die Kontinuität der Politik im Bereich Armut

Das Kooperationsabkommen zwischen dem Föderalstaat, den Gemeinschaften und den Regionen über die Kontinuität der Politik im Bereich Armut wurde am 5. Mai 1998 in Brüssel unterzeichnet und gebilligt von:

- Der Flämischen Gemeinschaft, Dekret vom 17. November 1998, B.S. vom 16. Dezember 1998
- dem Föderalstaat, Gesetz vom 27. Januar 1999, B.S. vom 10. Juli 1999
- der Französischen Gemeinschaft, Dekret vom 30. November 1998, B.S. vom 10. Juli 1999
- der Deutschsprachigen Gemeinschaft, Dekret vom 30. November 1998, B.S. vom 10. Juli 1999
- der Wallonischen Region, Dekret vom 1. April 1999, B.S. vom 10. Juli 1999
- der Region Brüssel-Hauptstadt, Ordonnanz vom 20. Mai 1999, B.S. vom 10. Juli 1999

Aufgrund von Artikel 77 der Verfassung;

Aufgrund des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen, insbesondere des Artikels 92bis, § 1, eingefügt durch das Sondergesetz vom 8. August 1988 und abgeändert durch das Sondergesetz vom 16. Juli 1993;

Aufgrund des Sondergesetzes vom 12. Januar 1989 bezüglich der Brüsseler Institutionen, insbesondere der Artikel 42 und 63; Aufgrund des Gesetzes vom 31. Dezember 1983 über die institutionellen Reformen für die Deutschsprachige Gemeinschaft, insbesondere Artikel 55bis, eingefügt durch das Gesetz vom 18. Juli 1990 und abgeändert durch das Gesetz vom 5. Mai 1993;

Aufgrund des Beschlusses des Konzertierungsausschusses der Föderal-, Gemeinschafts- und Regionalregierungen vom 3. Dezember 1997;

In Erwägung, daß prekäre Lebensumstände, Armut und soziale, wirtschaftliche und kulturelle Ausgrenzung, sei es eines einzigen Menschen, eine schwere Verletzung der menschlichen Würde und der Menschenrechte, die für alle gleich und unveräußerlich sind, darstellen;

In Erwägung, daß die Wiederherstellung der Voraussetzungen für ein Leben in Würde und für die Ausübung der Menschenrechte, die in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 und in den beiden internationalen Pakten über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sowie über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966 dargelegt sind, ein gemeinsames Ziel für jede Behörde des Landes ist;

In Erwägung, daß es zur Verwirklichung dieser Zielsetzung insbesondere konstanter Bemühungen der einzelnen Behörden auf eigener Ebene und in Abstimmung mit den anderen Behörden im Hinblick auf die Ausarbeitung, Umsetzung und Evaluation einer Politik zur Prävention gegen prekäre Lebensumstände, zur Armutsbekämpfung und zur sozialen Eingliederung bedarf;

In Erwägung, daß die soziale Sicherheit eine vorrangige Bedeutung im Hinblick auf die Wahrung des gesellschaftlichen Zusammenhalts, die Prävention gegen prekäre Lebensumstände, Armut und soziale Ungleichheit und die Emanzipation des Menschen hat;

In Erwägung, daß die Kontinuität dieser Eingliederungspolitik unter anderem durch Anpassung und Entwicklung der öffentlichen Dienste gewährleistet werden muß;

In Erwägung, daß die Teilnahme aller, die von dieser Eingliederungspolitik betroffen sind, bereits bei deren Ausarbeitung von den Behörden gewährleistet werden muß;

Haben:

- * Der Föderalstaat, vertreten durch den Premierminister, die Ministerin der Sozialen Angelegenheiten, die Ministerin der Beschäftigung und der Arbeit, beauftragt mit der Politik der Chancengleichheit zwischen Männern und Frauen, der Minister der Volksgesundheit und der Pensionen und der Staatssekretär für Soziale Eingliederung,
- * Die Flämische Gemeinschaft und die Flämische Region, vertreten durch den Minister-Präsidenten ihrer Regierung und die mit der Koordinierung der Politik im Bereich Armut und mit dem Personenbeistand beauftragten Minister,
- * Die Französische Gemeinschaft, vertreten durch die Minister-Präsidentin ihrer Regierung, * Die Deutschsprachige Gemeinschaft, vertreten durch den Minister-Präsidenten ihrer Regierung und den Minister für Jugend, Ausbildung, Medien und Soziales,
- * Die Wallonische Region, vertreten durch den Minister-Präsidenten und den Minister für Soziale Angelegenheiten, * Die Region Brüssel-Hauptstadt, vertreten durch den Minister-Präsidenten,
- * Die Gemeinsame Gemeinschaftskommission, vertreten durch die mit dem Personenbeistand beauftragten Mitglieder des Vereinigten Kollegiums,

das folgende vereinbart:

Artikel 1.

Die Vertragsparteien verpflichten sich, ihre Politik in bezug auf die Prävention gegen prekäre Lebensumstände, Armutsbekämpfung und soziale Eingliederung unter Beachtung ihrer jeweiligen Befugnisse nach folgenden Grundsätzen fortzuführen und zu koordinieren:

- * Konkretisierung der in Artikel 23 der Verfassung festgeschriebenen sozialen Rechte;
- * gleicher Zugang für alle zu all diesen Rechten, was mit Aktivmaßnahmen verbunden sein kann; Anhang 2 273
- * Schaffung und Ausbau von Modalitäten, die allen Behörden und Betroffenen, insbesondere den in Armut lebenden Personen, die Teilnahme an der Ausarbeitung, der Umsetzung und der Evaluation dieser Politik ermöglichen;
- * hinsichtlich der sozialen Eingliederung bedarf es einer übergreifenden, umfassenden und koordinierten Politik, das heißt, sie muß innerhalb aller Zuständigkeitsbereiche durchgeführt werden, und es bedarf einer ständigen Evaluation sämtlicher Initiativen und Aktionen, die diesbezüglich durchgeführt und geplant werden.

Art. 2.

Zu diesem Zweck verpflichten sich die Vertragspartner, jeder im Rahmen seiner Befugnisse, zur Erarbeitung eines « Berichts über prekäre Lebensumstände, Armut, soziale Ausgrenzung und ungleichen Zugang zu den Rechten », nachstehend « der Bericht » genannt, beizutragen. Dieser Bericht wird alle zwei Jahre für den Monat November auf der Grundlage der Beiträge der Vertragspartner von dem in Artikel 5 des vorliegenden Abkommens vorgesehenen « Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung » erstellt. Der Bericht wird in den drei Landessprachen abgefaßt. Er umfaßt mindestens:

- * eine Evaluation der Entwicklung bezüglich prekärer Lebensumstände, Armut und sozialer Ausgrenzung auf der Grundlage der gemäß Artikel 3 definierten Indikatoren;
- * eine Evaluation der effektiven Ausübung der sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen, politischen und bürgerlichen Rechte sowie der Ungleichheiten, die beim Zugang zu diesen Rechten fortbestehen;

- * eine Auflistung und eine Evaluation der politischen Maßnahmen und der Aktionen, die seit dem vorherigen Bericht durchgeführt worden sind;
- * Empfehlungen und konkrete Vorschläge, die kurz- und langfristig zur Verbesserung der Lage der Betroffenen in sämtlichen Bereichen, die in vorliegendem Artikel erwähnt werden, beitragen können.

Art. 3.

Nach Beratung mit wissenschaftlichen Experten, den zuständigen Verwaltungen und Einrichtungen, den Sozialpartnern und den Organisationen, die Sprachrohr der Meistbenachteiligten sind, werden die Vertragspartner untersuchen, welche quantitativen und qualitativen Indikatoren und welche Instrumente verwendet und/oder ausgearbeitet werden können, um die Entwicklung in sämtlichen in Artikel 2 erwähnten Bereichen zu analysieren und den zuständigen Behörden dadurch ein möglichst zielgerechtes Handeln zu ermöglichen. Eine erste Reihe von Indikatoren wird für den 15. November 1998 festgelegt werden.

Unter Einhaltung der Gesetze und Verordnungen über den Schutz des Privatlebens des Einzelnen verpflichten sich die Vertragspartner, dem Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung alle Daten, über die eine vorherige Vereinbarung getroffen worden ist, kostenlos zur Verfügung zu stellen oder, sofern diese Daten außenstehenden Diensten gehören, ihm den Zugang zu diesen Daten zu erleichtern. Die Vertragspartner haben ebenfalls Zugang zu diesen Daten.

Art. 4.

§ 1. Der Bericht wird der Föderalregierung sowie den Gemeinschafts- und Regionalregierungen, die sich zur Übermittlung des Berichts an ihre Räte, Parlamente oder Versammlungen verpflichten, über die in Artikel 9 erwähnte Interministerielle Konferenz « Soziale Eingliederung » übermittelt.

§ 2. Im Laufe des Monats nach Empfang des Berichts übermittelt ihn die Föderalregierung dem Nationalen Arbeitsrat und dem Zentralen Wirtschaftsrat, die innerhalb eines Monats insbesondere zu den sie betreffenden Bereichen Stellung nehmen. Nach der gleichen Vorgehensweise bitten die Gemeinschaften und Regionen ihre eigenen für diesen Bereich zuständigen Begutachtungsorgane um Stellungnahme.

§ 3. Alle Vertragspartner verpflichten sich, eine Debatte über den Inhalt des Berichts und der Stellungnahmen und insbesondere über die im Bericht enthaltenen Empfehlungen und Vorschläge zu führen.

Art. 5.

§ 1. Zur Umsetzung des Voranstehenden wird ein « Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung » geschaffen, der folgende Aufgaben hat:

- * Informationen über prekäre Lebensumstände, Armut, soziale Ausgrenzung und Zugang zu den Rechten auf der Grundlage der in Artikel 3 definierten Indikatoren registrieren, systematisieren und analysieren;
- * konkrete Empfehlungen und Vorschläge zur Verbesserung der Politik und der Initiativen zur Prävention gegen prekäre Lebensumstände, zur Armutsbekämpfung und zur sozialen Eingliederung formulieren;
- * mindestens alle zwei Jahre einen wie in Artikel 2 definierten Bericht abfassen;

- * auf Antrag eines der Vertragspartner oder der Interministeriellen Konferenz « Soziale Eingliederung » oder aus eigener Initiative Stellungnahmen oder Zwischenberichte zu allen Fragen innerhalb der Aufgabenbereiche des Dienstes erarbeiten;
- * eine strukturelle Konzertierung mit den Meistbenachteiligten organisieren.

§ 2. Zur Verwirklichung der in Paragraph 1 definierten Zielsetzung bezieht der Dienst die Organisationen, die Sprachrohr der Meistbenachteiligten sind, auf strukturelle und beständige Weise in seine Arbeit ein, indem er eine auf Dialog aufbauende Vorgehensweise verwendet, so wie sie bei der Ausarbeitung des « Allgemeinen Berichts über die Armut » entwickelt worden ist.

Der Dienst kann sich ebenfalls an jede private oder öffentliche Person oder Organisation mit entsprechender Sachkenntnis wenden.

Art. 6.

§ 1. Der Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung wird als dreisprachige Einrichtung auf föderaler Ebene im Zentrum für Chancengleichheit und Bekämpfung des Rassismus eingerichtet. Er wird von allen Vertragspartnern bezuschußt. Für das Jahr 1998 wird ihm ein Haushalt von 20 Millionen F zur Verfügung gestellt:

- * 15 000 000 F vom Föderalstaat,
- * 2 800 000 F von der Flämischen Gemeinschaft und der Flämischen Region, Anhang 2 275
- * 1 700 000 F von der Wallonischen Region (unter Einbeziehung der Französischen Gemeinschaft und der Deutschsprachigen Gemeinschaft),
- * 500 000 F von der Region Brüssel-Hauptstadt (unter Einbeziehung der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission).

Die Höhe der Beträge wird jährlich indexiert. Der Haushalt kann mit Zustimmung aller betroffenen Vertragspartner angepaßt werden, nachdem eine Evaluation stattgefunden hat; diese Anpassung wird durch einen Zusatz zu vorliegendem Kooperationsabkommen vorgenommen.

Die Beträge werden für den Monat März des Bezugsjahres gezahlt.

§ 2. Es muß eine permanente und strukturelle Zusammenarbeit zwischen dem Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung und den auf Ebene der Gemeinschaften und Regionen zuständigen Verwaltungen stattfinden. Zu diesem Zweck werden dem Dienst in der einen oder anderen Form wissenschaftliche Mitarbeiter von den drei Regionen zur Verfügung gestellt, und zwar 1,5 Vollzeitbeschäftigte von der Flämischen Region, 1 Vollzeitbeschäftigten von der Wallonischen Region und 2 Vollzeitbeschäftigten von der Region Brüssel-Hauptstadt. Insofern es sich dabei um Beamte handelt, gehören diese weiterhin zum Personal der Region.

§ 3. Die Gemeinschaften und Regionen sorgen unter Berücksichtigung ihrer Befugnisse und Haushaltspläne für die Anerkennung und Förderung von Organisationen, die Sprachrohr der Meistbenachteiligten sind.

Art. 7.

§ 1. Es wird ein geschäftsführender Ausschuß des Dienstes zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung mit folgenden Aufgaben eingesetzt:

- * Gewährleistung der ordnungsgemäßen Ausführung des vorliegenden Zusammenarbeitsabkommens;
- * auf Vorschlag der in Artikel 8 vorgesehenen Begleitkommission können wissenschaftliche Einrichtungen oder spezialisierte Studiendienste hinzugezogen werden, die dem Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung anhand ihrer Erfahrung und

des ihnen zur Verfügung stehenden Materials bei der Erfüllung seiner Aufgaben behilflich sein können; in diesem Fall muß eine Vereinbarung mit dem Zentrum für Chancengleichheit und Bekämpfung des Rassismus getroffen werden;

- * Ausarbeitung für den Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung eines Haushaltsentwurfs, der strikt getrennt von der Grunddotierung des Zentrums für Chancengleichheit und Bekämpfung des Rassismus verwaltet wird;
- * Planung des Personalbedarfs und insbesondere die Bestimmung der Funktionen des Koordinators.

§ 2. Der Vorsitzende und der Vize-vorsitzende des geschäftsführenden Ausschusses und der Koordinator des Dienstes zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung wohnen den Versammlungen des Verwaltungsrates des Zentrums für Chancengleichheit und Bekämpfung des Rassismus mit beratender Stimme bei, wenn Themen, die den Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung betreffen, auf der Tagesordnung stehen.

§ 3. Neben dem Vertreter des Premierministers, der den Vorsitz des geschäftsführenden Ausschusses innehat, besteht der Ausschuß aus 12 Mitgliedern, darunter:

- * 4 vom Föderalstaat vorgeschlagene Mitglieder,
- * 3 von der Flämischen Gemeinschaft und der Flämischen Region vorgeschlagene Mitglieder,
- * 2 von der Wallonischen Region in Absprache mit der Französischen Gemeinschaft vorgeschlagene Mitglieder,
- * 2 von der Region Brüssel-Hauptstadt in Absprache mit der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission vorgeschlagene Mitglieder (ein französischsprachiges und ein niederländischsprachiges Mitglied),
- * 1 von der Deutschsprachigen Gemeinschaft vorgeschlagenes Mitglied. Diese Mitglieder werden aufgrund ihrer Fähigkeiten und ihrer Erfahrung in den Bereichen, die Gegenstand des vorliegenden Kooperationsabkommens sind, ausgewählt.

Sie werden von den jeweiligen Regierungen bestimmt und durch einen im Ministerrat beratenen Königlichen Erlaß für ein erneuerbares Mandat von 6 Jahren ernannt.

§ 4. Außerdem sind der Direktor und der beigeordnete Direktor des Zentrums für Chancengleichheit und Bekämpfung des Rassismus sowie der Koordinator des Dienstes zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung Mitglieder mit beratender Stimme des geschäftsführenden Ausschusses.

Art. 8.

Es wird eine Begleitkommission unter dem Vorsitz des für soziale Eingliederung zuständigen Ministers oder Staatssekretärs gebildet, die die Arbeiten des Dienstes zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung begleitet. Die Begleitkommission wacht ebenfalls über die Anwendung der Methodik und der Kriterien, die in Artikel 3 vorgesehen sind, sowie über die termingerechte Ausarbeitung des Berichts. Neben den Mitgliedern des in Artikel 7 vorgesehenen geschäftsführenden Ausschusses besteht die Begleitkommission mindestens aus:

- * 4 vom Nationalen Arbeitsrat vorgeschlagenen Vertretern der Sozialpartner,
- * 2 vom Nationalen Krankenkassenkollegium vorgeschlagenen Vertretern der Versicherungsträger,
- * 5 von den Organisationen, die Sprachrohr der Meistbenachteiligten sind, vorgeschlagenen Vertretern, darunter ein Vertreter der Obdachlosen,
- * 3 von der Abteilung « Sozialhilfe » des Städte- und Gemeindeverbands Belgiens vorgeschlagenen Vertretern.

Diese Mitglieder werden aufgrund ihrer Fähigkeiten und ihrer Erfahrung in den Bereichen, die Gegenstand des vorliegenden Kooperationsabkommens sind, vorgeschlagen. Der geschäftsführende Ausschuß erteilt ihnen ein Mandat von 6 Jahren.

Art. 9.

Zur Gewährleistung der Konzertierung zwischen den verschiedenen Regierungen tagt die Interministerielle Konferenz « Soziale Eingliederung » mindestens zweimal jährlich.

Unbeschadet der Befugnisse der Behörden, aus denen sich die Interministerielle Konferenz zusammensetzt, besteht ihre Aufgabe darin, für eine globale, integrierte und koordinierte Vorgehensweise bei der Umsetzung der Politik zur Prävention gegen prekäre Lebensumstände, zur Armutsbekämpfung und zur sozialen Eingliederung zu sorgen.

Der Premierminister hat den Vorsitz der Interministeriellen Konferenz inne, die in Zusammenarbeit mit dem für Soziale Eingliederung zuständigen Minister oder Staatssekretär vorbereitet wird. Sie sind ebenfalls für Folgemaßnahmen zuständig. Zu diesem Zweck können sie fachkundige Unterstützung von seiten der Zelle « Armut » innerhalb der Verwaltung der Sozialen Eingliederung und des Dienstes zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung anfordern.

Art. 10.

Im Rahmen der Interministeriellen Konferenz « Soziale Eingliederung » evaluieren die Vertragspartner jährlich die Arbeit des Dienstes zur Bekämpfung von Armut, prekären Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung und die ordnungsgemäße Ausführung des vorliegenden Kooperationsabkommens.

Art. 11.

Durch vorliegendes Kooperationsabkommen soll der Auftrag des Zentrums für Chancengleichheit und Bekämpfung des Rassismus, so wie er in Artikel 2 des Gesetzes vom 15. Februar 1993 zur Schaffung eines Zentrums für Chancengleichheit und Bekämpfung des Rassismus definiert ist, insbesondere in bezug auf die Bekämpfung jeglicher Form von Ausgrenzung ausgebaut werden. Daher wird die Föderalregierung das Parlament anlässlich der Erneuerung des Verwaltungsrates des Zentrums auffordern, diesem Ausbau auf der Grundlage der in Artikel 10 vorgesehenen Evaluation Rechnung zu tragen.

Brüssel, den 5. Mai 1998 in 7 Ausfertigungen.

- Für den Föderalstaat J.-L. DEHAENE, Premierminister ; M. COLLA, Minister für Volksgesundheit
M. DE GALAN, Ministerin für Soziale Angelegenheiten; M. SMET, Ministerin für Beschäftigung und Arbeit J. PEETERS, Staatssekretär für Soziale Eingliederung;
- Für die Flämische Gemeinschaft und die Flämische Region: L. VAN DEN BRANDE, Minister-Präsident
L. PEETERS, Minister für Innere Angelegenheiten, Städtepolitik und Wohnungswesen
L. MARTENS, Minister für Kultur, Familie und Sozialhilfe;
- Für die Französische Gemeinschaft : L. ONKELINX, Minister-Präsidentin;
- Für die Deutschsprachige Gemeinschaft : J. MARAITE, Minister-Präsident ; K.-H. LAMBERTZ, Minister für Jugend, Ausbildung, Medien und Soziales;
- Für die Wallonische Region : R. COLLIGNON, Minister-Präsident ; W. TAMINIAUX, Minister für Soziale Angelegenheiten;
- Für die Region Brüssel-Hauptstadt : CH. PICQUE, Minister-Präsident;
Für die Gemeinsame Gemeinschaftskommission : R. GRIJP, D. GOSUIN, Mitglieder des Vereinigten Kollegiums, zuständig für die Unterstützung von Personen.

Impressum

Armut bekämpfen Bericht 2008-2009 - Teil 2

Für einen kohärenten Ansatz in der Bekämpfung von Obdachlosigkeit und Armut

Brüssel, März 2010

Chefredakteur: Françoise De Boe

Allgemeine Koordination: Marilène De Mol und Henk Termote

Haben ebenfalls zu dieser Publikation beigetragen: Ghislaine Adriaensens, Alexis Andries, Najoua Batis, Virginie Bosquet, Emmanuelle Devillé, Sophie Galand, Veerle Stroobants, Henk Van Hootegem, Freya Versluys.

Verantwortlicher Herausgeber : Jozef De Witte, Rue Royale 138, 1000 Brüssel

Möchten Sie diesen Bericht erhalten?

Dieser Bericht ist in Deutsch, Französisch und Niederländisch erhältlich. Der Preis beträgt 8,86 € + 3,10 € Versandkosten (vorbehaltlich erhöhter Postgebühren).

Sie können diesen Bericht im Infoshop des FÖD Kanzlei des Premierministers bestellen:

- per Vorkasse durch Überweisung auf das PSK 679-2003650-18,
- per E-Mail an shop@belgium.fgov.be

Bitte geben Sie klar und deutlich den Verwendungszweck "Armut bekämpfen. Bericht 2008-2009 - Teil 2", sowie die gewünschte Sprache und die Anzahl Exemplare an.

Der Bericht ist auch im Informationsbüro des FÖD Kanzlei des Premierministers erhältlich (Öffnungszeiten: montags bis freitags von 9.00 bis 11.30 Uhr und von 12.00 bis 16.00 Uhr).

Informationsbüro des FÖD Kanzlei des Premierministers

Bd du Régent 54

1000 Brüssel

Tel.: 02/514 08 00

Sie können diesen Bericht auch auf unserer Website
<http://www.armutsbekaempfung.be> einsehen.

DIESE PUBLIKATION IST AUF RECYCLING-PAPIER GEDRUCKT.

