

## **STELLUNGNAHME**

### **EU-Strategie zur Bekämpfung der Obdachlosigkeit**

#### **DER AUSSCHUSS DER REGIONEN**

- hält es für vollkommen untragbar, dass 2014 in unseren Gebietskörperschaften immer noch Menschen auf der Straße leben und um ihre Gesundheit und ihr Leben fürchten müssen. Es ist der Europäischen Union unwürdig, dass etwa drei Millionen Obdachlose mit Hilfe der Sozialversicherungssysteme leben, in vielen Fällen jedoch ohne diese Hilfe bzw. nur mit unzureichendem Sozialschutz auskommen müssen;
- weist darauf hin, dass jeder Mitgliedstaat über eine nationale – möglicherweise durch regionale Strategien ergänzte – Strategie zur Bekämpfung der Obdachlosigkeit verfügen sollte, in der die Zuständigkeit für die Sammlung entsprechender Daten sowie die Überwachung und Umsetzung der Strategie klar festgelegt ist. Deshalb ruft der AdR die Mitgliedstaaten auf, umfassende Strategien zur Bekämpfung der Obdachlosigkeit zu erarbeiten, in denen nicht nur die für diese Bekämpfung zuständigen nationalen Dienste, sondern auch klare und transparente Ziele, zu denen sie sich gegenüber der EU verpflichten, festgelegt sind und die Bewertungsmodelle umfassen, die die Messung der Ergebnisse der Strategie eines jeden EU-Mitgliedstaats ermöglichen;
- weist darauf hin, dass die Bekämpfung der Obdachlosigkeit zwar direkt in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten und insbesondere der lokalen und regionalen Behörden fällt, aber die Rolle der Europäischen Kommission bei der Gestaltung der Politikbereiche, beim Aufbau der Zusammenarbeit auf europäischer Ebene und bei der Verbreitung vorbildlicher Verfahrensweisen unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips gestärkt werden soll;
- bekraftigt seine Forderung, einen europäischen Handlungsrahmen für den sozialen Wohnungsbau aufzustellen;
- betont, dass Armut und Obdachlosigkeit keine Verbrechen sind und die Kriminalisierung Obdachloser sowie die in einigen Mitgliedstaaten zu beobachtende Einführung und Anwendung lokaler antisozialer und gegen die Menschenrechte verstößender Regelungen daher nicht mit dem Grundsatz der Gleichbehandlung und der Menschenwürde zu vereinbaren sind.

Berichterstatter

Gábor Bihary (HU/SPE), Mitglied des Stadtparlaments von Budapest

Referenzdokument

## **Stellungnahme des Ausschusses der Regionen – EU-Strategie zur Bekämpfung der Obdachlosigkeit**

### **I. POLITISCHE EMPFEHLUNGEN**

#### **DER AUSSCHUSS DER REGIONEN**

1. hält es für vollkommen untragbar, dass 2014 in unseren Gebietskörperschaften immer noch Menschen auf der Straße leben und um ihre Gesundheit und ihr Leben fürchten müssen. Es ist der Europäischen Union unwürdig, dass etwa drei Millionen Obdachlose mit Hilfe der Sozialversicherungssysteme leben, in vielen Fällen jedoch ohne diese Hilfe bzw. nur mit unzureichendem Sozialschutz auskommen müssen;
2. stellt fest, dass die Obdachlosigkeit die extremste Form der Armut und der gesellschaftlichen Ausgrenzung darstellt<sup>1</sup> sowie Menschenwürde und Menschenrechte verletzt, da eine Unterkunft ein grundlegendes menschliches Bedürfnis ist;
3. bekräftigt<sup>2</sup> in diesem Zusammenhang seine Forderung, einen europäischen Handlungsrahmen für den sozialen Wohnungsbau aufzustellen, um
  - die Einhaltung der Grundrechte und Kohärenz zwischen den EU-Politiken mit Einfluss auf den Wohnungsbau sicherzustellen;
  - die Einhaltung des EU-Vertrags zu gewährleisten, dem zufolge die nationalen Behörden das Recht haben, über die Organisation des sozialen Wohnungsbaus und die Auswahlkriterien für Haushalte mit Anspruch auf eine Sozialwohnung frei zu entscheiden;
  - einen gesellschaftlichen Mix zu fördern;
  - die antizyklische wirtschaftliche Rolle des sozialen Wohnungsbaus zu unterstützen, insbesondere durch die Verringerung der Energieabhängigkeit und die Förderung der lokalen Beschäftigung;
4. anerkennt, dass die Mitgliedstaaten der EU zwar über die weltweit am besten entwickelten Sozialschutzsysteme verfügen, aber die Obdachlosigkeit praktisch in allen Mitgliedstaaten gestiegen ist, was auf verschiedene Faktoren wie die Folgen der Wirtschaftskrise, gesellschaftliche Veränderungen, Diskriminierung von Minderheiten oder schlecht geregelte Einwanderungsfragen zurückzuführen ist. Zudem gibt es in einigen Mitgliedstaaten zu wenig Sozialwohnungen bzw. erschwinglichen Wohnraum;

---

<sup>1</sup> CdR 18/2010 final.

<sup>2</sup> CdR 71/2011 final.

5. unterstreicht die hohe Rendite der Investitionen zur Verringerung der Obdachlosigkeit, da die laufenden Sozialausgaben für die Bekämpfung der Symptome dadurch langfristig und nachhaltig sinken;
6. unterstreicht, dass auch auf EU-Ebene Maßnahmen erforderlich sind, um die Frage der Mobilität von armen und ausgegrenzten EU-Bürgern, die innerhalb der EU nationale Grenzen übertreten, anzugehen. Die soziale Mobilität hat zum Entstehen einer grenzübergreifenden Obdachlosigkeitsproblematik beigetragen, die nicht auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene und auch nicht durch die Einschränkung der Mobilität der EU-Bürger gelöst werden kann;
7. weist darauf hin, dass die Bekämpfung der Obdachlosigkeit zwar direkt in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten und insbesondere der lokalen und regionalen Behörden fällt, aber die Rolle der Europäischen Kommission bei der Gestaltung der Politikbereiche, beim Aufbau der Zusammenarbeit auf europäischer Ebene und bei der Verbreitung vorbildlicher Verfahrensweisen unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips gestärkt werden soll. Die EU sollte ihre Bemühungen zur Ergänzung und Unterstützung der von den Mitgliedstaaten und lokalen Gebietskörperschaften im Sinne der Europäischen Plattform gegen Armut und soziale Ausgrenzung ergriffenen Initiativen intensivieren<sup>3</sup>;
8. weist darauf hin, dass jeder Mitgliedstaat über eine nationale – möglicherweise durch regionale Strategien ergänzte – Strategie zur Bekämpfung der Obdachlosigkeit verfügen sollte, in der die Zuständigkeit für die Sammlung entsprechender Daten sowie die Überwachung und Umsetzung der Strategie klar festgelegt ist. Deshalb ruft der AdR die Mitgliedstaaten auf, umfassende Strategien zur Bekämpfung der Obdachlosigkeit zu erarbeiten, in denen nicht nur die für diese Bekämpfung zuständigen nationalen Dienste, sondern auch klare und transparente Ziele, zu denen sie sich gegenüber der EU verpflichten, festgelegt sind und die Bewertungsmodelle umfassen, die die Messung der Ergebnisse der Strategie eines jeden EU-Mitgliedstaats ermöglichen;
9. betont, dass in diesen umfassenden Strategien zur Bekämpfung der Obdachlosigkeit auch die Rolle der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften sowie der Zivilgesellschaft definiert und im Sinne einer guten Regierungsführung die Aufgabenverteilung und die Mittelzuweisung zwischen den unterschiedlichen Verwaltungsebenen geklärt werden muss;
10. macht auf die Lage einiger EU-Mitgliedstaaten aufmerksam, die mit Schwierigkeiten bei der Umsetzung ihrer Strategien zur Bekämpfung der Obdachlosigkeit konfrontiert sind, weil sie in der Praxis keine funktionierende Multi-Level-Governance haben;

---

<sup>3</sup>

CdR 402/2010 final.

11. begrüßt die früher und vor Kurzem vom Europäischen Parlament angenommenen Standpunkte hinsichtlich der europäischen Strategie zur Bekämpfung der Obdachlosigkeit,<sup>4</sup> in denen die Mitgliedstaaten nachdrücklich aufgefordert werden, auf dem Weg hin zur Verwirklichung des Ziels der Abschaffung der Obdachlosigkeit auf den Straßen bis 2015 weiter voranzuschreiten;
12. verweist darauf, dass die Ursachen und das Ausmaß der Obdachlosigkeit von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat und sogar von Region zu Region variieren, was eine Einbindung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften in die Konzipierung von Strategien zur Bekämpfung der Obdachlosigkeit erforderlich macht. Die Wahl der angemessenen Instrumente sollte sich an den Ursachen des Problems orientieren. Die lokalen Gebietskörperschaften könnten in diesem Zusammenhang das erforderliche Fachwissen einbringen, da sie mit der Obdachlosigkeit unmittelbar konfrontiert sind;
13. begrüßt in diesem Zusammenhang die Arbeit des HABITACT-Netzes gegen Obdachlosigkeit, [www.habitact.eu](http://www.habitact.eu); dieses Netzwerk lokaler und regionaler Gebietskörperschaften fördert mit integrierten Strategien zur Bekämpfung der Obdachlosigkeit die soziale Innovation im Bereich der Obdachlosigkeit;
14. stimmt mit dem Aufruf des Europäischen Parlaments und der Kommission hinsichtlich der Einsetzung einer hochrangigen Sachverständigengruppe überein, die die Erarbeitung und Verbesserung der europäischen Strategie zur Bekämpfung der Obdachlosigkeit unterstützt;
15. stellt fest, dass die Europäische Kommission bereits ein Arbeitsdokument<sup>5</sup> mit Leitlinien zur Bekämpfung von Obdachlosigkeit veröffentlicht hat, bedauert jedoch den geringen europäischen Ehrgeiz im Tenor dieses Textes. Es ist indes eine EU-Strategie erforderlich, die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften, NGO und deren freiwilligen Helfern praxistaugliche Instrumente an die Hand gibt und den Austausch und die Verbreitung bewährter Verfahren ebenso vorsieht wie rechtliche Maßnahmen, mit denen verhindert werden soll, dass Obdachlosigkeit unter Strafe gestellt werden kann, und mit denen abscheuliche Akte der Feindseligkeit, Gewalt und Verfolgung gegen Obdachlose streng geahndet werden können;
16. betont nachdrücklich, dass Armut und Obdachlosigkeit keine Verbrechen sind und die Kriminalisierung Obdachloser sowie die in einigen Mitgliedstaaten zu beobachtende Einführung und Anwendung lokaler antisozialer und gegen die Menschenrechte verstößender Regelungen daher nicht mit dem Grundsatz der Gleichbehandlung und der Menschenwürde zu vereinbaren sind;

---

<sup>4</sup> P7\_TA(2011)0383 und P7\_TA(2014)0043.

<sup>5</sup> SWD(2013) 42 final.

17. fordert, dass die Anstrengungen der Organisationen zum Schutz der bürgerlichen Interessen und Rechte zugunsten dieser Bevölkerungsgruppe, die schwach und kaum in der Lage ist, ihre Rechte durchzusetzen, auf lokaler, regionaler, nationaler und europäischer Ebene gleichermaßen stärker anerkannt und unterstützt werden;
18. hofft, dass in keinem Mitgliedstaat Menschen nur aufgrund ihrer Obdachlosigkeit – illegal oder aufgrund einer entsprechenden Gesetzesänderung – polizeilicher Verfolgung ausgesetzt sind;
19. unterstützt die von den in den EU-Mitgliedstaaten tätigen Organisationen der Zivilgesellschaft und von ihren Verbänden und Dachorganisationen auf europäischer Ebene zugunsten der Obdachlosen durchgeführten Aktivitäten sowie ihre Maßnahmen zur stärkeren Sensibilisierung der Obdachlosen für ihre Rechte und ihre Anstrengungen zugunsten eines allen Menschen gegenüber aufgeschlossenen gesellschaftlichen Umfelds und Bewusstseins, bei dem die Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger der Obdachlosigkeit Empathie entgegenbringt und die notwendigen Maßnahmen für ihre Abschaffung begrüßt, insbesondere die Verwendung öffentlicher Gelder zu diesem Zweck;
20. fordert die Mitgliedstaaten und den amtierenden EU-Ratsvorsitz auf, darüber zu wachen, dass die zuständigen Minister die Frage der Obdachlosigkeit regelmäßig auf die Tagesordnung ihrer Beratungen setzen. Der Ausschuss der Regionen hebt ferner hervor, dass die Vertreter der Gebietskörperschaften ebenfalls in diese Treffen einbezogen werden sollten, und fordert die Europäische Kommission weiterhin auf, sie mit praktischer und finanzieller Hilfe zu unterstützen;
21. betont, wie wichtig es ist, im Rahmen der Ausarbeitung der europäischen Strategie gegen Obdachlosigkeit, dem Wohnungsbau- ("housing-led") bzw. "Housing first"-Konzept Priorität zu gewähren und der grenzüberschreitenden Obdachlosigkeit sowie der notwendigen spezifischen Behandlung der Obdachlosigkeit Minderjähriger und Frauen besondere Aufmerksamkeit zu widmen;
22. unterstreicht, dass der Umgang mit der Obdachlosigkeit im Zusammenhang mit der Regionalentwicklung und den Finanzierungsinstrumenten der EU (z.B. ESF und EFRE)<sup>6</sup> sowie mit sozialer Inklusion und Menschenrechten und insbesondere mit der Zielsetzung der Europa-2020-Strategie steht, die Zahl der von Armut betroffenen Menschen um 20 Millionen zu verringern<sup>7</sup>;
23. weist die Regionen, die besonders von der Obdachlosigkeit betroffenen sind, auf die Möglichkeit hin, im Rahmen der Ausarbeitung ihrer operationellen Programme die Mittel des Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten von Armut betroffenen Personen oder andere

---

<sup>6</sup> CdR 1999/2013 final.

<sup>7</sup> CdR 26/2013 final.

Fonds wie die Europäischen Sozialfonds (ESF) zu nutzen, um die Lage der Obdachlosen zu verbessern, und fordert sie auf, ihre soziale Integration und ihre Eingliederung in den Arbeitsmarkt zu fördern;

24. betont die Bedeutung der Prävention auf lokaler und regionaler Ebene, damit die frühe Erkennung des Risikos der Obdachlosigkeit es ermöglicht, bedrohten Personen maßgeschneiderte Hilfen zu gewährleisten, um zu verhindern, dass diese aus ihrer Wohnung verwiesen werden, und Menschen, bei denen dies bereits der Fall ist, eine Soforthilfe anzubieten. Dazu sollten strukturelle Maßnahmen ergriffen werden, die zum Wohlbefinden beitragen, in Bereichen wie Wohnung, Beschäftigung, Bildung, Familie und die entsprechende Politik;
25. betont, dass umfassende Betreuung mit einer verstärkten Zusammenarbeit der Sozial- und Gesundheitsdienste erforderlich ist, um zu verhindern, dass es als unmittelbare Folge der Obdachlosigkeit zu einer dramatischen Verschlechterung der Lebensqualität und damit auch des Gesundheitszustands der Betroffenen kommt, insbesondere im Falle derjenigen Personen, die bereits früher von diesen Einrichtungen profitiert haben;
26. weist darauf hin, dass die Betreuung der Obdachlosen auf der Straße beginnen muss, da die Feststellung und Behandlung von psychischen Krankheiten oder Suchtmittelmissbrauch nicht warten kann, bis ihr Wohnungsproblem gelöst ist;
27. unterstreicht die Bedeutung ausreichender Hilfe und insbesondere der Bereitstellung von Wohnraum, denn dies kann zur Prävention der Obdachlosigkeit beitragen;
28. betont, dass die an der Bekämpfung der Obdachlosigkeit beteiligten Akteure zur wirksamen Erfüllung ihrer Aufgaben mit angemessenen Finanzmitteln ausgestattet und sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene entsprechend unterstützt werden müssen, damit sie wirksame Maßnahmen ergreifen können, um die Beschäftigungsdienste zu mobilisieren, Fortbildungen für Obdachlose einzurichten, diese zur Suche nach einer Beschäftigung zu bewegen und sie bei der Beibehaltung ihrer Arbeit zu unterstützen;
29. erachtet die berufliche Bildung, die Umschulung, die Erwachsenenbildung, d.h. die lebenslange Bildung, für besonders wirksame, wenngleich indirekte Mittel für einen Ausweg aus der Obdachlosigkeit. Eine angemessen strukturierte Ausbildung ist eine solide Investition sowohl für den Einzelnen als auch die Gesellschaft, die in eine echte Beschäftigung münden und dazu beitragen kann, dass die Obdachlosen dauerhaft aus ihrer schwierigen Lebenssituation herausfinden. Zwar ist Bildung oft eine entscheidende Voraussetzung, doch kommt es maßgeblich auf die Motivation der Betroffenen an, langfristig und zielbewusst zu handeln, damit sie aus eigener Kraft aktive Mitglieder der Gesellschaft werden können. Die betroffenen Personen sollten kooperieren und sich aktiv an der Verbesserung ihrer Lage beteiligen;

30. unterstreicht, dass die von den lokalen Gebietskörperschaften, karitativen Einrichtungen sowie von kirchlichen Organisationen und Organisationen der Zivilgesellschaft verwalteten Not- oder Behelfsunterkünfte hochwertig, lokal oder zumindest regional zugänglich sein und den Bedürfnissen der Nutznießer entsprechen müssen; hält Konzepte mit dem Schwerpunkt auf der Bereitstellung von Wohnraum, wie z.B. "Housing First", jedoch für die am besten geeignete Lösung;
31. weist darauf hin, dass für Obdachlose und für Personen mit niedrigem Einkommen der garantierte Zugang zu einer dauerhaften, lokal verfügbaren und günstigen Unterkunft wesentlich ist. Dies lässt sich jedoch nur dann erreichen, wenn eine – auf die jeweiligen Verhältnisse vor Ort abgestimmte – angemessene Partnerschaft zwischen sämtlichen betroffenen Parteien eingerichtet werden konnte;
32. unterstützt die gezielten Anstrengungen, die die EU im Rahmen der betreffenden sektorspezifischen politischen Maßnahmen der EU und insbesondere in den Bereichen Wirtschaft, Finanzen, soziale Sicherheit, Regionalentwicklung, Gesundheit, Menschenrechte, Jugend, Gleichstellung von Männern und Frauen, Einwanderung und Integration zur Bekämpfung der Obdachlosigkeit unternimmt;
33. unterstützt die Aufnahme der Frage der Obdachlosigkeit in den Prozess der Umsetzung der Europa-2020-Strategie – eventuell mit länderspezifischen Empfehlungen zur Ergänzung der Anstrengungen der Mitgliedstaaten, insbesondere in den Mitgliedstaaten, in denen Fortschritte in diesem Bereich dringend notwendig sind;
34. fordert die Kommission auf, über die länderspezifischen Empfehlungen hinaus die Mitgliedstaaten dazu anzuregen, ihre Anstrengungen fortzusetzen und das Problem der Obdachlosigkeit in ihre nationalen Reformprogramme aufzunehmen;
35. betont, dass vollständige und vergleichbare Daten über die Obdachlosigkeit gesammelt werden müssen, wobei jegliche Stigmatisierung der Obdachlosen zu vermeiden ist. Diese Daten sollten nach den Gründen der Obdachlosigkeit und der Intensität des Phänomens differenziert und mindestens auf der NUTS-2-Ebene nach Regionen unterteilt werden. Eine solche Datenbank würde es ermöglichen, die Wirksamkeit der Entwicklungspolitik zu verbessern und die Obdachlosigkeit schließlich vollständig zu beseitigen;
36. regt an, dass die EU in Anbetracht der Wichtigkeit der Maßnahmen der lokalen und regionalen Ebene für die Bekämpfung der Obdachlosigkeit eine Bewertung der Gesamtwirkung vornimmt, um zu klären, wann neben dem ESF und dem EFRE andere Finanzierungsinstrumente (z.B. PROGRESS, das Programm für sozialen Wandel und soziale Innovation PSCI, JESSICA, der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums, LEADER und der Europäische Hilfsfonds für die am stärksten von Armut betroffenen Personen) zur Bekämpfung der Obdachlosigkeit eingesetzt werden könnten;

37. ermuntert die Mitgliedstaaten, zur Verbesserung der Lage der Obdachlosen die angemessenen europäischen Fonds zu nutzen und einen Übergang zwischen der sozialen Integration und beruflichen Eingliederung zu schaffen;
38. es ist wichtig, die Freiwilligkeitätigkeit zu fördern, um Dienstleistungen für Obdachlose zu erbringen, sie an der Lösung der sozialen Probleme zu beteiligen, das allgemeine Bewusstsein für die Probleme dieser Bevölkerungsgruppe zu stärken und sie letzten Endes in den Prozess der sozialen Inklusion einzubinden;
39. die an die spezifischen Merkmale der Obdachlosen angepassten Mechanismen der Teilhabe sollten verstärkt werden, um ihre tatsächliche Einbindung zu ermöglichen, die gemeinsame Entscheidungsfindung zwischen allen beteiligten Akteuren zu fördern und letztlich die Qualität der Betreuung zu verbessern, indem die Obdachlosen zu Protagonisten ihrer sozialen Inklusion gemacht werden.

Brüssel, den 26. Juni 2014

Der Präsident  
des Ausschusses der Regionen

Ramón Luis VALCÁRCEL SISO

Der Generalsekretär ad interim  
des Ausschusses der Regionen

Daniel JANSSENS

## II. VERFAHREN

<b>Titel</b>	EU-Strategie zur Bekämpfung der Obdachlosigkeit
<b>Referenzdokument(e)</b>	entfällt
<b>Rechtsgrundlage</b>	Artikel 307 Absatz 4 AEUV
<b>Geschäftsordnungsgrundlage</b>	Initiativstellungnahme (Artikel 41 Buchstabe b Ziffer ii der Geschäftsordnung)
<b>Befassung durch den Rat/das EP</b>	entfällt
<b>Beschluss des Präsidiums</b>	1. April 2014
<b>Zuständige Fachkommission</b>	Fachkommission für Wirtschafts- und Sozialpolitik (ECOS)
<b>Berichterstatter</b>	Gábor Bihary (HU/SPE) Mitglied des Stadtparlaments von Budapest
<b>Analysevermerk</b>	2. April 2014
<b>Prüfung in der Fachkommission</b>	16. Mai 2014
<b>Annahme in der Fachkommission</b>	16. Mai 2014
<b>Ergebnis der Abstimmung in der Fachkommission</b>	mehrheitlich angenommen
<b>Verabschiedung im Plenum</b>	26. Juni 2014
<b>Frühere Stellungnahmen des AdR</b>	<p>Stellungnahme zum Thema "Bekämpfung der Obdachlosigkeit", CdR 18/2010 fin<sup>8</sup></p> <p>Stellungnahme "Europäische Plattform gegen Armut und soziale Ausgrenzung", CdR 402/2010 fin<sup>9</sup></p> <p>Stellungnahme "Für eine europäische Agenda für den sozialen Wohnungsbau", CdR 71/2011 fin<sup>10</sup></p> <p>Stellungnahme "Europäischer Hilfsfonds für die am stärksten von Armut betroffenen Personen", CDR26-2013_00_00_TRA_AC<sup>11</sup></p> <p>Stellungnahme "Das Paket der EU zu Sozialinvestitionen", CDR1999-2013_00_00_TRA_AC<sup>12</sup></p>
<b>Konsultation des Netzes für Subsidiaritätskontrolle</b>	entfällt

---

<sup>8</sup> [ABl. C 15 vom 18.1.2011, S. 41.](#)

<sup>9</sup> [ABl. C 166 vom 7.6.2011, S. 18.](#)

<sup>10</sup> [ABl. C 9 vom 11.1.2012, S. 4.](#)

<sup>11</sup> [ABl. C 139 vom 17.5.2013, S. 59.](#)

<sup>12</sup> [ABl. C 356 vom 5.12.2013, S. 60.](#)