

Magdolna Berenyi

Finanzkontrolle der für Obdachlose tätigen Kommunaleinrichtungen in Ungarn

Obdachlosigkeit – Begriffe

Das Phänomen der Obdachlosigkeit besteht seit Jahrtausenden und war von Anfang an ein Gegenstand des Interesses vor allem von verschiedenen konfessionellen Organisationen. Im Mittelalter wurde die Obdachlosigkeit nicht als ein Problem angesehen; die Pflege von Armen und Obdachlosen wurde durch kirchliche Stiftungen und karitative Organisationen betrieben.

Die „Obdachlosigkeit“ ist dennoch kein eindeutiger Begriff.

Die Obdachlosigkeit (das Bleiben ohne Wohnung) wird allgemein bezeichnet als ein Zustand, in dem Menschen keinen offiziellen Wohnsitz haben und in der Konsequenz im öffentlichen Raum, im Freien oder in Notunterkünften übernachten.

Nach dem Gesetz Nr. III über Sozialleistungen und -versorgung von 1993:

- a) Obdachlos ist ein Mensch, der keinen angemeldeten Wohnsitz hat oder dessen Wohnsitz ein Obdachlosenheim bzw. -hotel ist;
- b) als obdachlos gilt eine Person, die im öffentlichen Raum oder im Freien übernachtet.

Unter Fachleuten wird zwischen zwei großen Gruppen von Obdachlosen unterschieden:

- a) Personen, die „auf der Straße wohnen“;
- b) Personen, die von Obdachlosigkeit, d. h. von Verlust der Wohnung bzw. der Wohnmöglichkeit bedroht sind.

Die Obdachlosigkeit tritt in Erscheinung meistens in Verbindung mit:

- Verschuldung (im Zusammenhang mit den allgemeinen Lebenshaltungskosten, Mieten usw.) und folglich Bedrohung durch Exmission;
- der fehlenden Möglichkeit, eine billige Unterkunft für Personen zu sichern, die unter der Woche weit von ihrem Wohnsitz arbeiten;
- Konfession;
- Arbeitslosigkeit, Krankheit;
- Alkohol und Drogenabhängigkeit,
- Entlassung aus dem Gefängnis bzw. aus Erziehungsanstalten;
- psychischen Störungen.

Rechtsgrundlagen

Gesetz LXV von 1990 über kommunale Selbstverwaltung (nachstehend Kommunalgesetz)

Das Gesetz über kommunale Selbstverwaltung definiert Aufgaben, die alle kommunalen Körperschaften zu erfüllen haben. Nach dem Kommunalgesetz ist die Gemeinde unter anderem zur Versorgung mit gesundem Trinkwasser, zur Sicherung der Kanalisation, der

Sauberkeit von öffentlichen Objekten, der gesundheitlichen und sozialen Grundversorgung, zur Erziehung und zum Unterricht auf Grundebene usw. verpflichtet.

Für die öffentliche Grundversorgung sorgt die Selbstverwaltung auf der Ebene des „Komitats“ (Komitate sind regionale Verwaltungseinheiten in Ungarn) sowie die kommunale Selbstverwaltung, die zueinander in einem gleichberechtigten Verhältnis stehen. Zu den kommunalen Körperschaften gehören die Hauptstadt und ihre Stadtteile, komitatsfreie Städte, Städte und Gemeinden.

Nach dem Kommunalgesetz können auch andere Gesetze die Aufgaben der Kommunen bestimmen.

Nach 1990 waren die Sozialpolitik und das Gesundheitsversorgungssystem in Ungarn auf ein zahlreiches Auftreten von Obdachlosen nicht vorbereitet.

Die Aufgaben der sozialen Fürsorge auf kommunaler Ebene, darunter detaillierte und allgemeine Grundsätze der Obdachlosenversorgung, wurden zunächst im Gesetz über soziale Fürsorge definiert.

Entsprechend diesem Gesetz sind die Kommunen für die Leistungen aus dem Bereich der sozialen Fürsorge, sowohl in Geld als auch in Naturalien, und für die soziale Grundversorgung zuständig. Im Rahmen der sozialen Grundversorgung ist die Verpflegung und grundsätzliche Hilfe vor Ort zu gewährleisten, während sonstige Aufgaben von der Größe der Ortschaft und der Anzahl ihrer Einwohner abhängig sind.

Zu Sonderleistungen gehören Pflegeheime für Personen im fortgeschrittenen Alter, Behindertenheime, Heime für Personen, die an psychischen Krankheiten leiden sowie Heime für Obdachlose, deren Versorgung eine Aufgabe der Selbstverwaltung auf der Ebene der Komitate und der Hauptstadt ist.

Die Situation der „komitatsfreien Städte“ ist besonders, weil sie verpflichtet sind, einen Teil der Aufgaben zu erfüllen, die zu der Selbstverwaltung auf Komitatebene gehören. Im Hinblick auf Sozialleistungen hat die Selbstverwaltung der Hauptstadt die gleichen Aufgaben wie die Selbstverwaltung auf Komitatebene.

Im Sozialgesetz werden folgende Leistungen für Obdachlose genannt:

- a) Arbeit der Sozialarbeiter auf der Straße,
- b) Tagesaufenthaltsstätte (die sog. „Wärmestube“),
- c) Nachtquartier,
- d) Vorübergehende Obdachlosenherberge,
- e) Rehabilitationszentrum für Obdachlose,
- f) Obdachlosenheim.

Ein Obdachloser ist theoretisch in jeder Gemeinde berechtigt, Leistungen zu erhalten, die zur Vermeidung der Lebensgefährdung nötig sind (Essen, Geldleistungen, Unterkunft). Vor Ort ist die Kommune zur Gewährung dieser Leistungen verpflichtet, auf deren Gebiet sich der Obdachlose faktisch aufhält.

Entsprechend der Absicht des Gesetzgebers sollten Sozialleistungen ein Sozialleistungssystem bilden.

Nach dem Sozialgesetz sollten Städte, die mehr als 30.000 Einwohner zählen, für Unterkunft für Obdachlose sorgen. Praktisch halten sich Obdachlose in größeren Städten auf, so dass kleinere Verwaltungseinheiten keine Pflichten im Bereich der Obdachlosenversorgung haben.

Rahmenbedingungen, Ausgangslage

- Weder das Sozialgesetz noch seine Änderungen beschäftigen sich mit Obdachlosen mit Familie bzw. mit jugendlichen Obdachlosen,
- die Vorbeugung der Obdachlosigkeit liegt nicht im Interesse der Kommunen,
- die Anzahl der Betroffenen lässt sich nicht mit Sicherheit ermitteln.

Unabhängig vom offensichtlichen Problem, das darin besteht, dass sich die Anzahl der Obdachlosen nicht mit Sicherheit ermitteln lässt, bildet die jährliche Zählung, die von Fachleuten für den Bedarf des zuständigen Ministeriums vorgenommen wird, eine wertvolle Information.

In Ungarn fehlt ein einheitlicher Statistik- und Informationsdienst, der eine derartige Information liefern könnte, die Fachleute schätzen jedoch die Anzahl der Obdachlosen auf 25-30 Tsd.

Nach ihrer Meinung könnten sich infolge der Wirtschaftskrise 1,5 Millionen Familien in einer Situation vorfinden, in der sie nicht imstande sein werden, ihre Kredite zurückzuzahlen bzw. ihre Miete zu zahlen. Sie sind von Wohnungsverlust bedroht.

Die Folgen des Wohnungsmangels bzw. der fehlenden Möglichkeit, die Wohnung zu unterhalten, sind verschiedenartig und ändern sich im Laufe der Zeit. In diesem Zusammenhang stehen auch verschiedene Aufgaben vor Diensten, die für die Obdachlosenversorgung zuständig sind.

Unter Folgen der Obdachlosigkeit sind unter anderem folgende zu nennen: Krankheiten, Unterernährung bzw. schlechte Ernährung, fehlende Gesundheitsversorgung, die Notwendigkeit, billige, oft wertlose Arzneimittel zu benutzen, fehlende Möglichkeit der Hygiene, kein Zugang zur sauberen Kleidung, Bedrohung durch Persönlichkeitsveränderung, Tod durch Erfrieren usw.

Die Sozialpsychologen gehen davon aus, dass bereits ein halbes Jahr, das auf der Straße verbracht wurde, die Resozialisierung eines Obdachlosen erschwert.

- Vor allem in großen Städten ist ein System der Leistungen für Obdachlose entstanden. Da sich viele Obdachlose wegen mangelnder Krankenversicherung, Geldmangels oder eines einfachen Widerwillens nicht bei Polikliniken meldeten, wurde in einigen großen Städten eine kostenlose ambulante Behandlung auf der Straße und in Nachtquartieren organisiert.
- Die Pflichten der Kommunen sind nicht klar und konkret im Gesetz bestimmt worden und sind nicht auf die vorangehend genannten Folgen der Obdachlosigkeit zugeschnitten.

Die Beseitigung bzw. eine Einschränkung des Phänomens der Obdachlosigkeit ist für die Kommunen eine Aufgabe, die Elemente vom sozialen Charakter sowie Elemente der Gefahrenbekämpfung umfasst. Das Problem besteht darin, dass sich die Aufgaben nicht von vornherein identifizieren lassen, die im jeweiligen Moment am notwendigsten sein werden. Anders gesagt, es lässt sich nicht von vornherein genau voraussehen, wer, was, wo und wie lange machen sollte.

- Zusammenwirken von kommunalen und staatlichen Organisationen

Institutionen, die für Obdachlose tätig sind, sind aus der Initiative von NGOs unter Zusammenarbeit mit Kommunen entstanden.

Auch jetzt ist die Beteiligung der NGOs an Maßnahmen für Obdachlose erheblich.

Zwar ist die Wahrnehmung dieser Aufgabe eine Pflicht der Gemeinden, sie können jedoch das Ausmaß und die Art und Weise der Umsetzung dieser Aufgabe autonom festlegen.

- Finanzierungssystem – sektorenunabhängig

Alle Einrichtungen, die (aufgrund einer durch die zuständige Behörde erteilten Erlaubnis) für Obdachlose tätig sind, haben Anspruch auf Finanzierung aus dem Staatshaushalt. Die Bedingungen dieser Finanzierung sind in den entsprechenden Vorschriften festgelegt worden. Darüber hinaus können sich die NGOs um Zuschüsse im Wege einer Ausschreibung bewerben.

- Effektivität bei der Erreichung der gesteckten Ziele

Die Effektivität ist die Fähigkeit, die gesteckten Ziele zu erreichen.

Die Ziele müssen so formuliert werden, damit die Ergebnisse ihrer Umsetzung messbar sind.

Die Prüfung der Effektivität bedeutet die Notwendigkeit, die Folge der Tätigkeit bzw. den Einfluss auf eine konkrete Situation zu beurteilen; dazu müssen Daten bezüglich nicht nur der zu prüfenden Aktivität, sondern auch der ähnlichen Aktivitäten gesammelt werden.

Das bedeutet, dass unsere Aufgabe nicht einfach war.

Im Jahre 2006 hat die Staatliche Kontrollkammer eine Kontrolle der Obdachlosenversorgung durch Kommunen durchgeführt.

Das Ziel der Kontrolle war die Ermittlung, ob:

- Das System der Finanzierung der Obdachlosenversorgung und die vorgesehenen Zuschüsse das Funktionieren von Einrichtungen, die für Obdachlose tätig sind, unterstützt hat;
- die Nutzung der staatlichen Zahlungen und Zuschüsse den Grundsätzen entsprach und der Umsetzung der jeweiligen Ziele förderlich war;
- der Ausbau der Polikliniken für Obdachlose, der Stellen für ambulante Behandlung und der Krankenhäuser sowie ihre Finanzierung im Einklang mit den Vorschriften war.

Im Laufe der Kontrolle habe wir versucht, eine allgemeine Antwort auf folgende Fragen zu finden:

Ist die Art und Weise, auf die sie das machen, richtig?

Ist das, was sie machen, richtig?

Umstände, die die von der Rechnungskammer geführte Kontrolle erschwerten:

- Die Kontrolle betraf 143 verschiedene Einrichtungen bzw. Organisationen, die über verschiedene Daten- und Buchhaltungsformate hinsichtlich der Tätigkeit für Obdachlose verfügten;
- das Sozialgesetz und dadurch auch allgemeine Bedingungen änderten sich mehrmals;

- die Festlegung einer Norm ist möglich nur durch Vergleich mit anderen, vergleichbaren Arten der Tätigkeit, in verschiedenen Zeitabschnitten, im Kontext der Vorschriften, auf deren Grundlage die kontrollierte Einheit tätig ist. Bei Organisationen, die Dienstleistungen für Obdachlose erbringen, hatten wir keine Angaben betreffen genau diesen Ausschnitt ihrer Tätigkeit, so dass die Möglichkeit, die Tätigkeit und die Zeitabschnitte zu vergleichen, beschränkt war.
- In einigen Fällen war es schwer festzustellen, ob die beobachteten Ergebnisse wirklich eine Folge von jeweiligen konkreten Maßnahmen und nicht von anderen Maßnahmen waren.

Elemente betreffend praktische Umsetzung

➤ Planung der Durchführung der Kontrolle

- Datensammlung

Die Datensammlung begann bereits in der Phase der Planung der Kontrolle, das heißt wir sammelten Informationen aufgrund der Unterlagen und durch Gespräche mit Betroffenen. (Ministerium für Soziale Angelegenheiten und Arbeit, Selbstverwaltung der Regionen und Städte, Verbände)

- Formulierung des Gegenstands der Kontrolle, Programm der Kontrolle

Mit der Formulierung der konkreten Fragen wurde das zu kontrollierende Gebiet festgelegt (was, wer, wo und wie). Die Kontrolle betraf Zuschüsse zur Obdachlosenversorgung, die Effektivität und Zweckmäßigkeit ihrer Nutzung (und umfasste die Jahre 2003-2005). An der Kontrolle haben 10 Prüfer teilgenommen.

Statistische Daten

2005 landesweit/ geprüft

Anzahl der Sozialdienste, die „auf der Straße“ tätig sind	70/21
Anzahl der Plätze in „Wärmestuben“	4841/955
Anzahl der Plätze in Nachtquartieren	2944/902
Plätze in vorübergehenden Obdachlosenherbergen	3454/948
Plätze in Resozialisierungs-/Hilfszentren für Obdachlose	416/126
Plätze in Obdachlosenheimen	286/111

Durchführung der Kontrolle

- Auswahl der Art und Weise der Beweis-/Informationssammlung

Vor Ort, im Laufe der Kontrolle, wandten wir die Methode von Umfragen, Interviews und Beobachtung an. Um die Wirklichkeit möglichst umfassend zu erkennen, war es wichtig, Gesprächspartnern in verschiedenen Positionen und mit verschiedenen Gesichtspunkten Fragen zu stellen. (Zum Beispiel: Mitarbeitern von Einrichtungen, die Obdachlose versorgen, Kommunalbeamten, Fachleuten.)

- Analyse und Auswertung der Informationen

Im Laufe der Kontrolle analysierten wir die Entwicklung der Anzahl von Plätzen in Einrichtungen, die sich mit der Obdachlosenversorgung beschäftigen, die Quellen ihres Funktionierens und ihrer Entwicklung sowie die Veränderungen dieser Quellen. Wir verglichen auch Angaben betreffend die gewährten Leistungen und finanzielle Angaben der Einheiten, die zu den jeweiligen Kommunen und

NGOs gehören, sowie Veränderungen dieser Angaben in verschiedenen Zeitabschnitten. Wir haben die Art und Weise der Verteilung und der Nutzung der Zuschüsse sowie ihre Effektivität analysiert.

Erstellung des Berichts

Aufgrund der Analyse der im Laufe der Kontrolle gesammelten Informationen wurde ein Finanz-/Rechnungsbericht erstellt.

Unsere Haupteckdaten:

- Die im Gesetz definierten Aufgaben hinsichtlich der Leistungen für Obdachlose sind den Bedürfnissen nicht angemessen;
- das Ministerium für Soziale Angelegenheiten hat kein langfristiges Konzept der Obdachlosenversorgung;
- angesichts der geschätzten Anzahl von Obdachlosen ist die Anzahl der Plätze unzureichend;
- das Problem der Gesundheitsleistungen für Obdachlose ist nicht gelöst worden.

In den Schlussfolgerungen aus der Kontrolle hat die Rechnungskammer unter anderem folgende Maßnahmen vorgeschlagen:

- eine Änderung des „Sozialgesetzes“ zwecks Einführung von Regelungen betreffend erforderliche Leistungen für Obdachlose und Sicherung von staatlichen Zuschüssen zu diesem Zweck.
- Erarbeitung eines langfristigen Konzepts der Versorgung von Obdachlosen und Gewährleistung erforderlicher staatlicher Zuschüsse;
- Korrektur des Systems des Monitorings der Zuschüsse als solcher und der Methoden ihrer Verwendung.