

BEATA SZLUZ
Uniwersytet Rzeszowski

ZJAWISKO BEZDOMNOŚCI W NIEMCZECH

WSTĘP

Problem bezdomności występuje w każdym państwie i nawet najbogatszym nie udało się go wyeliminować. Zwrócono uwagę na fakt, że mniejsze koszty są ponoszone w związku z zapobieganiem zjawisku, natomiast zdecydowanie więcej środków jest niezbędnych w procesie wychodzenia z bezdomności. Dokonując analizy problemu bezdomności w Niemczech, S. Taeubner podkreślił, że bezdomne jednostki lokuje się w tym kraju w ukryciu, w skupiskach sytuowanych daleko na peryferiach miasta, albo w centrum miasta w atmosferze wstydu, jakby próbując nie dostrzegać ich istnienia. Zatem bezdomność w Niemczech jest „podwójnie wstydliwym ubóstwem”, zarówno dla biednych, jak i dla bogatych¹. Mając na uwadze, że jest to kraj o rozbudowanym systemie pomocy społecznej – przykład modelu państwa opiekuńczego – można przypuszczać, że duże spektrum świadczeń z jednej strony stanowi doskonałe wsparcie dla osób potrzebujących pomocy, z drugiej jednak wydaje się, że staje się ono stymulatorem braku aktywności i zależności od pomocy, a ponadto migrowania do kraju, w którym ową pomoc łatwo można otrzymać. Przykładem są wyjazdy polskich bezdomnych do Niemiec. Zdaniem M. Kołodziejczyk liczba bezdomnych Polaków może wynosić nawet kilka tysięcy. Te jednostki są zaliczane do grupy ryzyka, tzn. do zagrożonych narkomanią, przestępczością i prostytutką².

¹ Por. S. Taeubner, *Bezdomność w Niemczech. Przyczyny, zjawisko i drogi do przezwyciężenia*, Głosy Czasu 3(1993), s. 1; K. Kamińska, *System pomocy ludziom bezdomnym w wybranych państwach Europy zachodniej*, w: *Oblicza bezdomności*, red. M. Dębski, K. Stachura, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2008, s. 46.

² Por. M. Kołodziejczyk, *Lumpenimigracja*, *Polityka* 2(2007), s. 96. Według danych przytoczonych w 2010 roku przez TVP INFO około 40% bezdomnych w Niemczech mogą stanowić Polacy, tj. około 10 tys. osób. Do jednego z berlińskich schronisk zgłasza się nawet 100 osób w ciągu dnia. Otrzymują jedzenie, odzież i łóżko z czystą pościelą. Mogą uzyskać darmową pomoc medyczną. W niektórych noclegowniach tolerowany jest alkohol i nie są sprawdzane dokumenty. Por.

I. Ogonowska na podstawie przeprowadzonych analiz zauważyła, że kraje mające silnie rozbudowany system pomocy ludziom bezdomnym, odnotowują w swoich statystykach największą ich liczbę. Pogrupowała ona poszczególne państwa w trzy kategorie, które utworzyła biorąc pod uwagę nasilenie zjawiska: 1. obejmuje duże kraje, mające najwyższy stopień bezdomności: Niemcy, Francja, Wielka Brytania; 2. obejmuje kraje o średnim poziomie bezdomności: Belgia, Włochy, Luksemburg, Holandia, Irlandia; 3. obejmuje kraje o umiarkowanym poziomie bezdomności: Dania, Portugalia, Hiszpania³. W pierwszej grupie wskazała zatem te, w których owo zjawisko było w latach dziewięćdziesiątych najbardziej nasilone. Jako pierwsze wymieniła Niemcy.

Z kolei K. Kalinowski, przyjmując szacunkowo, że bezdomnych osób jest w każdej populacji około 0,5%, podjął próbę zobrazowania ich liczby. Biorąc pod uwagę kraje europejskie, na szczególną uwagę zasługują – wg niego – następujące: Niemcy (411648), Francja (320288) oraz Wielka Brytania (305566), w których przybliżona liczba tej kategorii osób jest największa⁴. Niemcy uważa się za państwo socjalne, w którym istotnym zadaniem jest zabezpieczenie i ochrona wszystkich obywateli. Biorąc pod uwagę przytoczone statystyki, z których wynika, że kraj należy do tych, w których występuje szczególnie duże nasilenie zjawiska bezdomności, temu zagadnieniu poświęcono niniejszy artykuł.

1. POJĘCIE I PRZYCZYNY BEZDOMNOŚCI

Cytowany S. Taeubner podkreślił, że w Niemczech wprowadzono rozróżnienie pomiędzy pojęciem „bezdomny” (Obdachlos) a „nieosiadły” (vorübergehend ohne Wohnung), które skutkowało tym, iż w języku urzędowym i specjalistycznym osoby nieosiadłe, tzn. samotni mężczyźni i kobiety, którzy nie posiadają mieszkania, nie byli uważani za bezdomnych, mimo że oni właśnie w sposób paradoksalny tworzyli grupę osób najbardziej dotkniętych tym problemem. Nie uwzględniano ich także w statystykach. Zatem nie mogli korzystać ze świadczeń pomocy społecznej przysługujących np. bezdomnym rodzinom, którym przyznaje się m.in. mieszkania zastępcze. W federalnej ustawie o pomocy społecznej (Bundessozialhilfegesetz, BSHG), w wersji z 1976 roku, określono, że: nieosiadłym jest ten, kto przebywa w zakładzie pomocy dla nieosiadłych, albo pozostaje z nim w regularnym kontakcie. Dopiero w ostatnich latach wśród specjalistów zaczął dominować pogląd, że wraz z tym pojęciem podtrzymywano wizerunek

TVP, *Polscy bezdomni emigrują*, <www.tvp.info/informacje/ludzie/polscy-bezdomni-emigruja>, (data dostępu: 12.12.2010).

³ Por. I. Ogonowska, *Bezdomność w krajach Wspólnoty Europejskiej w latach 1991-1992*, Wydawnictwo Instytutu Gospodarki Mieszkaniowej, Warszawa 1994, s. 8.

⁴ Por. K. Kalinowski, *Bezdomność na świecie i w Europie*, Homo Mizerus 20(2010), s. 10.

człowieka, o osobowości rzekomo „ukształtowanej do prowadzenia nieosiadłego trybu życia” czy też osobowości „anormalnej”⁵. Skutkowało to stygmatyzacją bezdomnych i brakiem działań integracyjnych. Przykładem mogą być niemieckie badania odnoszące się do kontekstu dewaluacji bezdomnych, w których wyniku okazało się, że bezdomne osoby są dla 38,8% respondentów „niewygodne” w miastach; 32,9% traktuje je jako leniwe jednostki; natomiast 34% ankietowanych opowiedziało się za tym, aby bezdomnych żebraków usunąć z chodników⁶. Opisana sytuacja pokazuje wyraźnie, że posługiwanie się określonymi definicjami bezdomności może skutkować ograniczaniem podejmowanych działań w odniesieniu do pewnych kategorii beneficjentów. Zatem może dochodzić do pomniejszenia istotności problemu.

Federalne Stowarzyszenie Pomocy Bezdomnym w sporządzanych statystykach rozróżnia: bezdomnych w wieloosobowych gospodarstwach domowych (rodziny, samotni rodzice, związki partnerskie), samotne osoby bezdomne (w jednoosobowych gospodarstwach domowych) i etnicznych bezdomnych, w miejscu tymczasowego zakwaterowania⁷. Można zatem wyróżnić bezdomność indywidualną i bezdomność rodzin, która najczęściej pojawia się, gdy jeden lub dwoje rodziców traci pracę. Rodziny szybciej otrzymują zastępczy lokal mieszkalny, niż bezdomne jednostki, które najczęściej przebywają w okolicy dworców, stacji metra, aby uchronić się przed niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi.

Istnieje kilka teorii obrazujących przyczyny zjawiska bezdomności w Niemczech. Do połowy lat sześćdziesiątych ubiegłego stulecia uważano, że było ono następstwem wojny oraz okresu powojennego. Następnie, w drugiej połowie lat sześćdziesiątych i w latach siedemdziesiątych jako jego główną przyczynę postrzegano przebieg procesu socjalizacji w tzw. „rodzinach problemowych” – pochodzących z niższych warstw społecznych, z zaburzeniami w zakresie osobowości, przekazujących negatywne postawy społeczne kolejnym pokoleniom. Bezdomność widziano zatem jako problem z zakresu dewiacji, dlatego podejmowano próby oddziaływania terapeutycznego. Z kolei lata osiemdziesiąte przyniosły nowy, odmienny sposób widzenia zjawiska. Uznano, że główne jego uwarunkowania tkwią w problemach na rynku pracy i mieszkaniowym. Pewne grupy czy kategorie społeczne nie miały szans na awans na wysokie pozycje w zakładzie pracy. Dotyczyło to również rynku mieszkaniowego, bowiem oferty były kierowane do osób zamożnych. Kolejna koncepcja ukazywała bezdomność jako skutek ubó-

⁵ Por. S. Taeubner, dz. cyt., s. 2.

⁶ Por. *Obdachlosendiskriminierung*, <<http://de.wikipedia.org/wiki/Obdachlosendiskriminierung>>, (data dostępu: 23.08.2011).

⁷ Por. Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V., *Schätzung der Zahl der Wohnungslosen und der von Wohnungslosigkeit Bedrohten*, <www.bagw.de/index2.html>, (data dostępu: 20.08.2011).

stwa. Egzemplifikacją tego mógł być fakt, iż 75% eksmisji było dokonywanych z powodu zalegania z opłatami za czynsz. W tym kontekście, to właśnie mechanizmy rynku pracy, rynku mieszkaniowego oraz polityka społeczna państwa prowadziły do marginalizacji społecznej, zubożenia, a w konsekwencji do powstawania zjawiska bezdomności⁸.

W literaturze przedmiotu w 2008 roku postawiono następującą tezę, iż zmiany na rynku mieszkaniowym i intensyfikacja działań profilaktycznych może przyczynić się do zmniejszenia problemu bezdomności, pomimo pogłębiającego się ubóstwa i bezrobocia⁹. W tym kontekście należy podkreślić pojawienie się w Niemczech podejścia „Housing First” (najpierw mieszkanie), które wydaje się być w wielu europejskich krajach nie tylko nowatorskim, ale także efektywnym rozwiązaniem.

Wśród przyczyn bezdomności należy wymienić m.in. zaleganie z opłatami czynszowymi i związane z tym eksmisje oraz bezrobocie. Problemem jest także deficyt w zakresie kształcenia zawodowego, w efekcie brak odpowiednich kwalifikacji, rozwody, śmierć partnera, uzależnienia (głównie od alkoholu i narkotyków), choroby psychiczne. Z kolei, wśród dzieci i młodzieży najczęstszymi przyczynami bezdomności są: ucieczki od przemocy i konfliktów panujących w rodzinie, ubóstwo lub bezdomność rodziny, ucieczka z domu dziecka. Niejednokrotnie dopuszczają się one drobnych kradzieży, żebractwa czy prostytucji. Najczęściej jednak kumulowanie się, nakładanie różnych uwarunkowań staje się przyczyną przekroczenia granicy bezdomności.

2. SKALA ZJAWISKA BEZDOMNOŚCI W NIEMCZECH

Na terenie Niemiec od 1964 roku monitorowano zjawisko bezdomności jedynie w Nadrenii-Westfalii. W pozostałych landach informacje były gromadzone dopiero od lat dziewięćdziesiątych, głównie w oparciu o rejestry dokonywane przez organizacje trzeciego sektora, które ewidencjonują osoby korzystające z ich pomocy. Pojawił się zamysł uwzględnienia problemu bezdomności w spisach powszechnych lub połączenia ich z rejestrami placówek. W literaturze przedmiotu podano, że w latach osiemdziesiątych liczba bezdomnych osób wynosiła w tym kraju około 120 tys.¹⁰. Z kolei, w latach dziewięćdziesiątych zjawisko bezdomności bardzo się nasiliło. Zdaniem G.M. Backes liczba bezdomnych przekroczyła

⁸ Por. S. Taeubner, dz. cyt., s. 4-6.

⁹ Por. V. Busch-Geertsema, S. Fitzpatrick, *Effective Homelessness Prevention? Explaining Reductions in Homelessness in Germany and England*, *European Journal of Homelessness* 2(2008), s. 69-95.

¹⁰ Por. R. Weeber, D. Kulke, *Obdachlosigkeit*, w: *Fachlexikon der sozialen Arbeit*, red. G. Dabitz, Verlag Deutscher Verein für Öffentliche und Private Fürsorge, Frankfurt am Main 1993, s. 667.

1 mln osób¹¹. Zbieżne dane liczbowe udostępnił w 1990 roku Federalny Zespół Roboczy ds. Pomocy Bezdomnym wspólnie z Federalnym Zespołem Roboczym ds. Socjalnych Ognisk Zapalnych. Według szacunków specjalistów było w Niemczech ponad 1 mln bezdomnych. Wyróżniono kilka grup: 300 000 osób w mieszkaniach zastępczych; 100 000 w tanich pensjonatach; 100 000 na oddziałach psychiatrycznych, w klinikach lub innych instytucjach w oczekiwaniu na zwolnienie; 100 000 osób samotnych bezdomnych (w dotychczasowej nomenklaturze określanych jako „bez stałego miejsca zamieszkania”), w tym ok. 20 000 kobiet; 200 000 wysiedleńców i przemieszczonych bez własnego mieszkania (w mieszkaniach zastępczych) i 200 000 bezdomnych w Niemczech Wschodnich¹².

Podobne szacunkowe dane przedstawiono w 1993 roku¹³, jak również w 1994 roku, w dzienniku „Frankfurter Rundschau”¹⁴. Nie potwierdzono ich w opublikowanych statystykach, ale owe wskazania zwróciły na tę problematykę uwagę instytucji podejmujących działania w zakresie pomocy społecznej. W zestawieniach z 1995 i 1996 roku wskazano przedział liczbowy 920-930 tys. Od 1997 roku odnotowywano coroczny spadek tej liczby¹⁵. Brak danych ewidencyjnych powodował, że zjawisko było wciąż zbyt mało widoczne. R. Janik podkreślił, że znaczny wcześniejszy wzrost liczby bezdomnych osób wiązał się m.in. z procesem migracji. Jednocześnie nie zauważono zwiększenia podejmowanych działań na rzecz tej kategorii beneficjentów. Miało miejsce natomiast usuwanie, np. z terenu dworców, jednostek podejrzanych o włóczęgostwo¹⁶.

W 1996 roku wykonano w Hamburgu badanie, którym objęto 133 instytucje spośród 156 zajmujących się udzielaniem pomocy bezdomnym. Przeprowadzono rozmowy z 1204 bezdomnymi osobami. Ustalono, że jest ich około 1400 w tym mieście: 83% mężczyzn, 17% kobiet; 82,8% obywateli Niemiec, 17,2% cudzoziemców. Średnia statystyczna wieku ogółu badanych wynosiła około 38 lat. 27,5% badanych od ponad sześciu miesięcy pozostawało w bezdomności. Przedstawiciele organizacji charytatywnych podważyli przytoczone wyniki, uznając, że rzeczywista liczba bezdomnych jest znacznie większa¹⁷.

Dokonując przeglądu danych obrazujących liczbę bezdomnych osób dostrzeżono duże rozbieżności. Można przypuszczać, że wynika to m.in. z różnorodno-

¹¹ Por. G.M. Backes, *Armut im Alter – (k)ein Thema mehr?*, Neue Praxis 2(1994), s. 119.

¹² Por. BAGNH, BAGSB, *Wspólna wypowiedź prasowa*, Frankfurt/Bielefeld 1990, Gefärdetenhilfe 4(1990), s. 143, cyt. za S. Taeubner, dz. cyt., s. 3.

¹³ Por. A. Smrokowska, *Bezdomni*, Tematy 1(1996), s. 4.

¹⁴ Por. H. Kiebel, *Obdachlose Menschen in Deutschland*, <www.user-page.fu-berlin.de/~zosch/ops/obdachlose.html>, (data dostępu: 20.08.2011).

¹⁵ Por. Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V., *Statistikberichte 1990-1998*, <www.bagw.de/index2.html>, (data dostępu: 20.08.2011).

¹⁶ Por. R. Janik, *Zjawisko bezdomności w RFN*, Polityka Społeczna 1(1998), s. 37, 39.

¹⁷ Por. *Verschätzt! Hamburgs Obdachlosen – Statistik*, Hinz und Kuntz 40(1996), s. 12.

ści źródeł, z których one pochodzą, zróżnicowania metod ich gromadzenia, bądź przyjmowania innych definicji bezdomności przez badaczy. Egzemplifikacją mogą być dane z 1992 roku, według których w Berlinie, zgodnie z danymi senatu, było 7800 bezdomnych, natomiast diakonia określiła ich liczbę na 20000. Z kolei w Hamburgu urzędy pisały o 5000 bezdomnych, zaś związki pomocy społecznej o 50000¹⁸.

Cytowany R. Janik podkreślił, iż pomimo braku oficjalnych danych o całej populacji bezdomnych w Niemczech, unikano w oficjalnych statystykach tej problematyki, czego przykładem może być „Datenraport” opublikowany w 1997 roku w Bonn. Przeznaczanie dużych środków materialnych i rozbudowanie systemu opieki społecznej nie wiązało się z właściwą efektywnością podejmowanych działań, a część osób potrzebujących pomocy nie została nią objęta. Autor dostrzegł występowanie braku mechanizmów zachęcających bezdomnych do podejmowania inicjatyw mających na celu zmianę zaistniałej sytuacji. Część osób biernie oczekiwała i wciąż na nowo ubiegała się o pomoc ze strony państwa. Z kolei jednostki, które nie zgłaszały swoich potrzeb, niejednokrotnie były pozbawione wsparcia¹⁹. W Niemczech właśnie zabieganie o pomoc jest istotne, ponieważ dociera ona do tych jednostek czy grup społecznych, które zgłaszają swoje problemy. Federalne Stowarzyszenie Pomocy Bezdomnym podaje, że w populacji bezdomnych osób około 64% stanowią mężczyźni, 25% kobiety oraz 11% dzieci i młodzież²⁰. Organizacja gromadzi dane dotyczące tego zjawiska. Zostały one przedstawione w tabeli nr 1 i nr 2.

Tabela nr 1: Szacunkowa liczba bezdomnych osób w Niemczech w latach 1992-1995 (w tysiącach)

Kategoria \ Rok	1992	1993	1994	1995
Szacunkowa liczba bezdomnych	802,70	876,45	940	690
Przedział, przybliżenie +/- 10%	760-840	830-920	850-1000	620-760

Źródło: C. Heringhaus, *Primärärztliche Versorgung von Wohnungslosen*, Düsseldorf 2000, cyt. za W. Nowak, A. Radniecki, M. Szuber, J. Wąsowicz, A. Żak, *Organizacje pozarządowe i administracja publiczna a problem bezdomności w Niemczech*, w: *Partycypacja społeczna w działaniu administracji na tle rozwiązań w państwach UE*, red. M. Sakowicz, Wydawnictwo Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, Warszawa 2009, s. 120.

¹⁸ Dane liczbowe z *Der Spiegel* 6(1992), s. 77, cyt. za Tauebner, dz. cyt., s. 3.

¹⁹ Por. R. Janik, dz. cyt., s. 38.

²⁰ Por. Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V., *Schätzung der Zahl der Wohnungslosen und der von Wohnungslosigkeit Bedrohten*, <www.bagw.de/index2.html>, (data dostępu: 20.08.2011).

Tabela nr 2: Szacunkowa liczba bezdomnych osób w Niemczech w latach 1999-2008 (w tysiącach)

Kategoria	Rok	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Bezdomni w wieloosobowych gospodarstwach domowych		260	220	200	180	167	148	132	103	97	91
Bezdomni w jednoosobowych gospodarstwach domowych		180	170	150	150	143	144	129	145	139	132
Bezdomni bez zakwaterowania – przebywający na ulicy		–	ok. 24	–	ok. 20	ok. 20	ok. 20	ok. 19	ok. 18	ok. 21	ok. 20
Bezdomni w gospodarstwach domowych jedno i wieloosobowych (bez bezdomnych emigrantów)		440	390	350	330	310	292	261	248	236	223
Bezdomni repatrianci		110	110	90	80	65	53	37	8	6	4
Bezdomni – razem		550	500	440	410	375	345	298	256	242	227
Przedział, przybliżenie +/-10%		500-610	450-550	390-480	370-450	336-412	310-380	270-330	230-281	218-266	204-250

Źródło: Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V., *Schätzung der Zahl der Wohnungslosen und der von Wohnungslosigkeit Bedrohten*, Bielefeld, 18.11.2009, <www.bagw.de/index2.html>, (data dostępu: 20.08.2011).

Nieodpowiednie zakwaterowanie	6	Opuszczający instytucje	6.1	Instytucje penitencjarne/kame	brak danych	brak danych		
	7	Specjalistyczne zakwaterowanie wspierane	6.2	Szpitala i instytucje opiekuńcze	brak danych	brak danych		
			7.1	Wspierane mieszkania	patrz 3.1	patrz 3.1		
			7.2	Wspierane mieszkania zbiorowe	patrz 3.1	patrz 3.1		
			7.3	Foyer (ośrodki dla młodzieży)	patrz 3.1	brak danych		
			7.4	Zakwaterowanie dla nieletnich rodziców	patrz 3.1	brak danych		
			8.1	Zamieszujący czasowo u rodziny lub przyjaciół (nie z wyboru) (dane dotyczące mieszkalności i dane z instytucji pomocy społecznej)	patrz 3.1	patrz 3.1 (rozpowszechnienie w 2006 roku)		
			8.2	Zamieszkiwanie w pomieszczeniu z niestandardową umową najmu lub podnajmu (z wyłączeniem squattingu)	brak danych	patrz 3.1 (rozpowszechnienie w 2006 roku)		
	9	Z nakazem eksmisji	9.1	Lokatorzy z nakazem eksmisji	brak danych	brak danych		
			9.2	Lokatorzy z nakazem zwrotu mienia	30 000 (roczne sprawozdanie za rok 2000)	brak danych		
	10	Zagrożenie przemocą	10.1	Mieszkańcy pod groźbą przemocy ze strony partnera lub członka rodziny (statystyki policji)	brak danych	brak danych		
				11.1	Domy na kółkach/przyczepy kempingowe (nie będące zakwaterowaniem wakacyjnym)	patrz 3.1	brak danych	
					11.2	Nielegalne zajmowanie przestrzeni (np. Romowie, podróżnicy)	patrz 3.1	brak danych
11.3				Nielegalne zajmowanie budynków, czyli squatting	12.1	Zamieszkane lokale niemające się do zamieszkania według ustawowego standardu krajowego	patrz 3.1	brak danych
					13.1	Osoby zamieszkujące poniżej krajowej normy skrajnego przeludnienia	brak danych	brak danych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: B. Edgar, H. Meert, *Fifth Review of Statistics on Homelessness in Europe*, Brussels 2006, s. 60-68; B. Edgar, *European Review of Statistics on Homelessness in Europe*, Brussels 2009, s. 74-80.

Zestawione w tabelach nr 1 i nr 2 dane liczbowe, zebrane przez Federalne Stowarzyszenie Pomocy Bezdomnym, pozwalają zauważyć, że liczba bezdomnych osób w Niemczech każdego roku zmniejsza się, od 802,70 tys. w 1992 roku do 227 tys. w 2008 roku. W kolejnych latach zmniejszała się także liczba bezdomnych repatriantów. Niewielkie wahania można dostrzec w odniesieniu do liczby bezdomnych przebywających na ulicy, tzn. od 24 tys. w 2000 roku, z kolei 18 tys. w 2003 roku, do 20 tys. w 2008 roku. Nasuwa się wniosek, że liczba bezdomnych w ostatnich latach konsekwentnie w tym kraju zmniejsza się, co jest spowodowane m.in. rozwojem działań profilaktycznych i integracyjnych czy zmianami na rynku nieruchomości, w obrębie którego widoczny jest zmniejszony popyt w związku z dostrzeżoną stagnacją w rozwoju populacji.

Od 2003 roku narodowi korespondenci skupieni w Europejskim Obserwatorium Bezdomności oraz członkowie Grupy Roboczej do spraw Danych FEANTSA prowadzą dyskusję nad operacyjną typologią bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego ETHOS, która została opublikowana w 2004 roku. Rok później typologia była po raz pierwszy weryfikowana przez korespondentów nowych krajów członkowskich Unii Europejskiej²¹. Od 2006 roku sporządzane są w oparciu o przyjętą, doprecyzowaną klasyfikację, zestawienia statystyczne obrazujące poszczególne kategorie operacyjne w krajach członkowskich UE. W tabeli nr 3 podjęto próbę ukazania skali zjawiska bezdomności w Niemczech w 2006 i w 2009 roku.

Dokonując analizy danych zestawionych w tabeli nr 3 można dostrzec, że są one niepełne, co obrazuje poziom trudności, jakie nastęrcza ich przygotowanie. W celu doprecyzowania badacze zaopatrują je w szereg wyjaśnień, m.in. podają datę zbierania danych, przytaczają dodatkowe wyjaśnienia czy dane liczbowe. Prezentowane statystyki są zatem wciąż niedokładne, można przypuszczać, że są obciążone dużą dozą pomyłek.

Biorąc pod uwagę pierwszą kategorię koncepcyjną, tzn. osoby bez dachu nad głową, można zauważyć, że w 2006 i 2009 roku, zadeklarowana przez przedstawiciela Niemiec w FEANTSA liczba bezdomnych zmniejszyła się, nieznacznie zmniejszyła się liczba osób w schroniskach dla bezdomnych. Nie wszystkie dane obrazowane w statystykach zestawianych przez FEANTSA są w Niemczech opracowywane, dlatego nie jest możliwe dokonywanie porównań i analiz.

3. PRZECIWDZIAŁANIE ZJAWISKA BEZDOMNOŚCI W NIEMCZECH

Istotnym momentem w zakresie niemieckiej polityki społecznej był 1996 rok, co zbiegło się w czasie z przyjęciem Europejskiej Karty Społecznej przez pań-

²¹ Por. European Federation of National Organisations Working with the Homeless, *ETHOS – European Typology on Homelessness and Housing Exclusion*, <www.feantsa.org.pl>, (data dostępu: 10.03.2008).

stwa członkowskie UE. Zaakcentowano bowiem prawo do mieszkania, co w konsekwencji zobowiązywało państwo do podjęcia szeregu działań na rzecz zapobiegania i ograniczenia zjawiska bezdomności w celu jej stopniowego likwidowania, jak również do zapewnienia mieszkań biednym osobom.

W publikacji z 1999 roku wskazano, że organizacje niezależnej pomocy społecznej (*freie Wohlfahrtspflege*) w Niemczech były zrzeszone w sześciu związkach parasolowych: Robotnicza Opieka Społeczna – *Arbeiterwohlfahrt*; Dzieło Diakoniczne Kościoła Ewangelickiego w Niemczech – *Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland*; Niemiecki Związek Caritas – *Deutsches Caritasverband*; Niemiecki Parytetowy Związek Socjalny – *Deutscher Paritaetischer Wohlfahrtsverband*; Niemiecki Czerwony Krzyż – *Deutsches Rotes Kreuz*; Centralna Instytucja Pomocy Społecznej Żydów w Niemczech – *Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland*. Związki współpracowały ze sobą w ramach Federalnej Wspólnoty Roboczej Niezależnej Pomocy Społecznej²².

Do zadań, które podejmowane są przez te organizacje należy także pomoc w pokonaniu szczególnych trudności socjalnych, np. w wypadku osób egzystujących „pod gołym niebem” z powodu bezdomności. Różnorodność podmiotów²³, które funkcjonują w Niemczech pozwala na dokonywanie jednostce wyboru, np. pomiędzy placówką rzymskokatolicką, ewangelicką czy prowadzoną przez inne instytucje świeckie. Przykładem mogą być: *Bahnhof Mission*, *Obdachlosenhilfe die Brücke e.V.*, *Katholischer Männerfürsorgeverein München e.V.*, *Evangelische Obdachlosenhilfe in Deutschland e.V.* Wspomniane organizacje prowadzą wiele placówek, jak również organizują jednorazowe akcje. Częściowo ich działalność jest finansowana z budżetu państwa, a niektóre usługi świadczone są odpłatnie. Korzystają one również ze środków pochodzących z darowizn. Około 90% środków finansowych, którymi dysponują organizacje trzeciego sektora, pochodzi z usług lub w całości bądź częściowo jest finansowana ze środków publicznych, a tylko 10% z pozostałej działalności²⁴. Zapewnienie pomocy bezdomnym oso-

²² *System zabezpieczenia społecznego w Niemczech*, opracowano na podstawie: M. Wienand, *System socjalny i praca socjalna w Republice Federalnej Niemiec*, Frankfurt am Main 1999, <www.mazowia.ngo.org.pl/system_niemiecki.doc>, (data dostępu: 22.08.2011).

²³ „Pod pojęciem wykonawców świadczeń (*Leistungserbringer*) rozumie się organizacje, realizujące gwarantowane przez podmioty finansujące pomocy społecznej świadczenia rzeczowe, usługi społeczne i pomoc osobistą na rzecz osób uprawnionych. Wyróżnia się przy tym trzy kategorie wykonawców: organizacje pozarządowe, organizacje komercyjne i organizacje publiczne (przeważnie jednostki samorządu terytorialnego)”. R. Bieritz-Harder, *Leistungserbringer in der sozialen Arbeit*, w: *Fachlexikon der sozialen Arbeit*, red. R. Mullet, Verlag Nomos, Baden-Baden 2007, s. 614-615.

²⁴ Por. W. Nowak, A. Radniecki, M. Szuber, J. Wąsowicz, A. Żak, *Organizacje pozarządowe i administracja publiczna a problem bezdomności w Niemczech*, w: *Partycypacja społeczna w działaniu administracji na tle rozwiązań w państwach UE*, red. M. Sakowicz, Wydawnictwo Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, Warszawa 2009, s. 119-120, 122.

bom spoczywa w Niemczech na administracji publicznej, która współpracuje w tym zakresie z organizacjami pozarządowymi, mającymi również prawo do samodzielnego kreowania swoich inicjatyw, tzn. bez ingerencji władz publicznych.

W Niemczech funkcjonują również tzw. społeczne agencje wynajmu mieszkań, które podejmują działania mające na celu zapewnienie bezdomnym osobom lokalu w sektorze prywatnym. W ich gestii jest zagwarantowanie właścicielom budynków np. opłaty czynszu, ustalenia wysokości opłaty za mieszkanie, braku zachowania antyspołecznego, itp.²⁵. Tego typu współpraca jest jednym ze sposobów rozwiązywania problemów mieszkaniowych w sytuacji niedoboru lokali.

Niemcy są państwem ze zdecentralizowaną strukturą i nie posiadają narodowej strategii przeciwdziałania bezdomności. Wdrażanych jest natomiast wiele regionalnych przedsięwzięć mających na celu przeciwdziałanie temu problemowi²⁶. W federalnej ustawie o pomocy społecznej (§72, p. 1) zapisano, że o pomoc w przewyciężeniu specjalnych trudności mogą się ubiegać osoby, które nie są zdolne do samodzielnego ich pokonania²⁷. W ustawie zaznaczono, że współpraca sektora publicznego i tzw. trzeciego sektora ma służyć uzupełnianiu się podmiotów pomocy społecznej i poprzez to prowadzić do efektywniejszego ich działania. W związku z tym, że bezdomność traktuje się jako zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego, odpowiednie zakwaterowanie bezdomnego leży w gestii gmin, które są zobowiązane do zapewnienia bezdomnemu odpowiedniego lokalu spełniającego podstawowe standardy socjalne²⁸.

PODSUMOWANIE

Podejmowane w zakresie pomocy społecznej w Niemczech działania koncentrują się obecnie przede wszystkim na profilaktyce, ponieważ obliczono, że zapobieganie bezdomności jest korzystniejsze z perspektywy ekonomicznej (tzn. kosztuje 7 razy mniej niż pomoc, która jest udzielana osobom wykluczonym²⁹). Przykładem może być kampania społeczna, którą realizowano w 2010 roku pod hasłem: „Der Sozialstaat gehört allen!” (Państwo opiekuńcze dla wszystkich), ma-

²⁵ Por. L. Gosme, *Bezdomność w Unii Europejskiej*, w: *Bezdomność: trudny problem społeczny*, red. M. Duda, Wydawnictwo Caritas Diecezji Kieleckiej, Kielce 2008, s. 11.

²⁶ Por. V. Busch-Geertsema, W. Edgar, E. O'Sullivan, N. Pleace, *Homelessness and Homeless Policies in Europe: Lessons from Research*, European Consensus Conference on Homelessness 9-10 December 2010, FEANTSA, s. 44.

²⁷ *BSHG – Bundessozialhilfegesetz, In der Fassung des Gesetzes zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch vom 27. Dezember 2003 (BGBl. I S. 3022)*, <http://www.sozialgesetzbuch.de/gesetz/13/index.php?norm_ID=1300000>, (data dostępu: 22.08.2011).

²⁸ Por. S. Taebner, dz. cyt., s. 1.

²⁹ Por. M. Fic, J. Wyrwa, *Ubóstwo a zabezpieczenie społeczne*, *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy* 2(2003), s. 489-502.

jąca na celu promowanie praw ludzi bezdomnych do: mieszkania, pracy i zdrowia³⁰. W tym kontekście należy podkreślić m.in. rolę mediów, które poprzez informowanie społeczeństwa z jednej strony stymulują inicjatywy na rzecz tej kategorii osób, z drugiej w pewnym zakresie uczestniczą w zapobieganiu wykluczeniu społecznemu.

THE PHENOMENON OF HOMELESSNESS IN GERMANY

Summary

Homelessness is a social problem which has not been successfully resolved. As a focus of scientific investigation, it is a very difficult, and even dangerous, topic for researchers as well as practitioners involved in addressing the problem. This article discusses the continual search for new solutions to homelessness in Germany and considers ways upon which existing solutions may be improved.

Keywords: Germany, homelessness, social help

Nota o Autorze: dr hab. Beata Szluz, prof. UR – absolwentka Wydziału Nauk Historycznych i Społecznych UKSW w Warszawie; pracownik naukowo-dydaktyczny Instytutu Socjologii Uniwersytetu Rzeszowskiego; wykładowca w Instytucie Teologiczno-Pastoralnym im. św. J.S. Pelczara w Rzeszowie. Zainteresowania naukowe: socjologia problemów społecznych, polityka społeczna, pomoc społeczna, praca socjalna.

Słowa kluczowe: Niemcy, bezdomność, pomoc społeczna

³⁰ Por. Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V., *Der Sozialstaat gehört allen!*, <www.bagw.de/index2.html>, (data dostępu: 20.08.2011).

