



Norway 2006

Nationale Strategie zur Vorbeugung und Bekämpfung von Obdachlosigkeit Der Weg zur festen Bleibe

Synthese Bericht

Bill Edgar

European Housing Research Ltd.



On behalf of
European Commission
DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities

Inhalt

0. Zusammenfassung.....	3
1. Problemstellung	4
2. Darstellung der Strategie	5
3. Governance im Kontext des Wohnungswesens	8
4. Bestandteile der Politik und institutionelle Arrangements	11
5. Bedeutung der Strategiekomponenten für andere einzelstaatliche Kontexte	12
6. Schlussfolgerungen und Lehren	17

Literatur

0. Zusammenfassung

Die norwegische Strategie zur Bekämpfung der Obdachlosigkeit geht auf eine nationale Strategie im Jahr 2004 (für den Zeitraum 2005-2007) zurück. Im Mittelpunkt stehen drei Hauptziele und fünf spezifische Vorgaben. Sie ist auf die Vorbeugung von Obdachlosigkeit für Menschen ausgerichtet, denen eine Zwangsräumung droht oder deren Entlassung aus dem Gefängnis oder einer Institution bevorsteht. Die Strategie verfolgt das Ziel, mithilfe von Qualitätsabkommen in Serviceverträgen die Qualität von Notschlafstellen zu verbessern. Schließlich und endlich ist die Initiative darauf ausgerichtet, die Abhängigkeit von provisorischen Unterkünften zu verringern und die Wartezeit bis zum Erhalt einer dauerhaften Wohnung zu verkürzen.

Ein wesentliches Merkmal der nationalen Strategie zur Bekämpfung von Obdachlosigkeit liegt darin, dass sie in den Rahmen einer nationalen Politik für Wohnungswesen eingebettet ist, die die Sicherstellung eines funktionierenden Wohnungsmarktes verfolgt. Dies impliziert eine Strukturanalyse, deren Ziel darin besteht, auf dem Wohnungsmarkt benachteiligte Gruppen mit Wohnungen zu versorgen und Maßnahmen zu setzen, die diesen Gruppen den Verbleib in der eigenen Wohnung erlauben sollen. Obdachlosigkeit wird demzufolge als eine Problemstellung des Wohnungswesens aufgefasst, als ein Problem des Zugangs zu angemessenen und sicheren Wohnungen. Im Betreuungsbedarf der einzelnen Betroffenen liegt der Weg zur Realisierung und nachhaltigen Sicherung dieses Ziels.

Mit der Koordinierung der Strategieumsetzung wurde die *Husbanken* betraut, die staatliche norwegische Wohnbaubank. Sie arbeitet mit der Direktion für Gesundheit und soziale Angelegenheiten zusammen und sichert gemeinsam mit dieser die Finanzierung der Initiativen aus der Strategie. Obwohl es sich um eine nationale Strategie handelt, liegt die Verantwortung für die Umsetzung bei den 431 Kommunen. Die Strategie enthält Anreize für die Kommunen, Aktionspläne oder Strategien für die Erbringung von Unterstützung im Wohnungsbereich zu erarbeiten. Bis September 2005 hatte die Hälfte (228) der 431 lokalen Gebietskörperschaften Mittel von der *Husbanken* für die Vorbereitung dieser Pläne erhalten. 40 % (178) hatten die Pläne fertiggestellt.

Die Aktionsgrundlage bildeten Partnerschaftsabkommen, in erster Linie zwischen dem norwegischen Verband der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften (KS) und vier Schlüsselministerien. Sie waren darüber hinaus auch die Basis für die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und den Strafvollzugsstellen im Hinblick auf Protokolle für die Haftentlassung und die Bereitstellung von Wohnungen. Neben den Abkommen und Protokollen wurden auch Netzwerke und Foren geschaffen und ein Peer Review-Prozess eingeleitet, der auf die Überwachung und Bewertung der lokalen Aktion abzielt.

Im Gegensatz zu Obdachlosigkeitsstrategien in anderen Ländern (vgl. dazu beispielsweise die dänische Peer Review 2005) ist diese nationale Strategie nicht zielgruppenspezifisch. Der beabsichtigte Schwerpunkt liegt vielmehr auf Menschen in prekären Situationen auf dem Wohnungsmarkt. In dieser Hinsicht brachten die Präventivmechanismen der Strategie in Kombination mit dem Prinzip der Bereitstellung dauerhafter Wohnplätze mit regulären Mietverhältnissen Verbesserungen in der organisatorischen Praxis und der behördenübergreifenden Arbeit.

Die von der *Husbanken* gelieferten Monitoringdaten und eine aktuelle Studie zur Obdachlosigkeit weisen substanzielle Erfolge in der Anlaufphase der Strategie aus. Aus den Studienergebnissen und den Berichten der Kommunen zu den betreffenden Indikatoren lässt sich allerdings ablesen, dass eine Fokussierung auf kleine bis mittelgroße lokale Gebietskörperschaften (10.000-40.000 EinwohnerInnen)

sinnvoll sein könnte, um weitere bedeutende Fortschritte in Richtung der gesetzten Zielmarken realisieren zu können. Dies verdeutlicht die Herausforderungen bei der Bereitstellung einer nationalen Strategie im norwegischen Kontext. Zunächst ist es erforderlich, die institutionelle Kapazität kleiner Landkommunen zur Erbringung zweckmäßiger bzw. neuer Dienste auszubauen. Weiterhin besteht die Schwierigkeit, Dienste in ländlichen Kommunen wirtschaftlich und nachhaltig anzubieten (insbesondere für Menschen mit intensivem Betreuungsbedarf).

Die norwegische Strategie weist eine Reihe von Politikansätzen auf, die in die Praxis anderer europäischer Länder einfließen könnten. Ein erstes hervorstechendes Umsetzungsmerkmal in einem Land mit einer großen Anzahl an kleinen lokalen Kommunalbehörden – vornehmlich im ländlichen Raum – ist die Rolle der *Husbanken* als ausführendes Organ in der Koordinierung der Strategie. Ebenfalls nachahmenswert ist der Einsatz von "Foren" zur Optimierung der Verfahrensweisen und zum Kompetenzaufbau v. a. in kleineren ländlichen Kommunen. Eine wesentliche Erfordernis wäre dabei jedoch, dieses Konzept mit einer adäquaten Finanzierung auszustatten, insbesondere z. B. in Form von zweckgebundenen Kompetenzdarlehen. Ein drittes Praxismerkmal, das sich ohne signifikanten Finanzaufwand umsetzen ließe, ist die Verwendung von Standardpartnerschaftsabkommen mit dem Ziel, die Zusammenarbeit zwischen Behörden auf verschiedenen Ebenen bzw. zwischen dem öffentlichen und dem NGO-Sektor zu fördern. Und nicht zuletzt mag es überraschen, dass Qualitätsstandards für Wohnheime und der Einsatz von Qualitätsabkommen zwischen beziehenden und bereitstellenden Dienststellen in Europa nicht weiter verbreitet bzw. besser bekannt sind.

1. Problemstellung

Das Peer Review-Verfahren ist drei Hauptzielen gewidmet: Gegenseitiges Lernen, Wirkungssteigerung von Politikmaßnahmen und Strategien und Förderung der Übertragung von Kernelementen von Politikmaßnahmen oder institutionellen Arrangements, die sich im Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung bewährt haben.

Der Diskussionsbeitrag zu dem Seminar, das am 7./8. September 2006 in Oslo stattfand, beschrieb die Grundsätze der norwegischen Strategie zur Bekämpfung der Obdachlosigkeit und enthielt eine Beurteilung der Kernkomponenten und institutionellen Arrangements, die ihr zugrunde liegen. Im vorliegenden Bericht soll eine Zusammenfassung der beim Seminar stattgefundenen Diskussionen sowie der von den an der Peer Review teilnehmenden Ländern vorbereiteten Dokumente gegeben werden, unter besonderer Berücksichtigung des Erfahrungsaustauschs und der Übertragungsmöglichkeiten.

Die Kernelemente der norwegischen Strategie zur Bekämpfung von Obdachlosigkeit lassen sich in kurze Worte fassen. Die Strategie ist schwerpunktartig auf die Faktoren abgestellt, die zur Gefährdung von Individuen auf dem Wohnungsmarkt führen können. Sie umfasst drei klare Ziele: Verhindern, dass Menschen obdachlos werden; qualitative Verbesserung von Notschlafplätzen; sicherstellen, dass Obdachlose binnen annehmbarer Frist Angebote für dauerhafte Wohnungen erhalten. Diese vorbeugenden Maßnahmen richten sich insbesondere an vier Personengruppen: Menschen, denen eine Zwangsräumung droht; Haftentlassene; Menschen, die in Notschlafstellen untergebracht sind; und Menschen in provisorischen Unterkünften. Die Erreichung dieser Ziele wird an sehr spezifischen Vorgaben innerhalb eines knappen Zeitraums (bis 2007) gemessen.

Die Strategie zeichnet sich auch durch sehr spezifische institutionelle Arrangements aus. Erstens kann vermerkt werden, dass sie aus einem siebenjährigen Versuchsprojekt hervorging, an welchem sieben Schlüsselkommunen beteiligt waren. Zweitens handelt es sich um eine nationale Strategie, die unter Einbindung aller Schlüsselministerien entwickelt wurde. Drittens bildet die Zusammenarbeit eine

zentrale Säule der Strategie, die relevante VertreterInnen auf zentralstaatlicher, regionaler und lokaler Ebene einbindet. Die Kommunen sind die für die Umsetzung der Politik zuständige Instanz. Der Schwerpunkt der Strategie liegt darauf, Maßnahmen zur Förderung der Umsetzung durch lokale Gebietskörperschaften und gemeinnützige Organisationen zu begünstigen. Viertens: Ein Schlüssel für die Umsetzung ist die Finanzierung und Beratung durch die *Husbanken* und die Direktion für Gesundheit und Soziales. Diese Organe fungieren als verlängerter Arm der Exekutivinstanzen der Regierung.

Die Strategie ist mit relativ großzügigen finanziellen Ressourcen ausgestattet, die eine systemorientierte Finanzierung und eine auf Einzelpersonen abgestimmte Finanzierung umfassen. Die Systemfinanzierung nimmt auf zwei unterschiedliche Problemfelder Bedacht. Einerseits die Festigung der sozialen Unterstützung für Obdachlose oder Drogenabhängige. Andererseits die Kompetenzförderung in Kommunen durch Anregung neuer Dienste oder die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Regierungsebenen.

Die neueste Studie zur Obdachlosigkeit zeigt die wachsende Bedeutung von strukturbedingten Wohnungsmarktfaktoren auf, wie sie im Anstieg der registrierten Obdachlosen, die mit keinen sonstigen Problemen zu kämpfen haben, deutlich werden.

2. Darstellung der Strategie

Die norwegische Strategie zur Bekämpfung der Obdachlosigkeit geht auf eine nationale Strategie aus dem Jahr 2004 zurück ("Der Weg zur festen Bleibe"). Die Strategie erstreckt sich über den Zeitraum 2005-2007 und ist auf drei Hauptziele ausgerichtet: Vermeiden, dass Menschen in die Obdachlosigkeit abrutschen; qualitative Verbesserung von Notschlafstellen; Gewährleistung, dass Obdachlose binnen angemessener Fristen dauerhafte Wohnungen erhalten. Zur Umsetzung dieser Ziele wurden fünf spezifische Vorgaben aufgestellt: Senkung der Zwangsräumungen; Gewährleistung, dass Haftentlassene und Menschen, die eine Institution verlassen, Zugang zu einer permanenten Unterkunft haben; Gewährleistung, dass Notschlafstellen eine Qualitätsvereinbarung mit der Kommunalbehörde besitzen; Sicherstellung, dass niemand länger als drei Monate in provisorischen Unterkünften zubringen muss.

Insofern kommen bei den Kernelementen der Strategie sowohl ergebnis- als auch verfahrensbezogene Fragestellungen zum Tragen. Der ergebnisbezogene Aspekt betrifft die Vorbeugung von Obdachlosigkeit, die Qualität der Notunterkünfte und den Zugang zu dauerhaften Wohnplätzen. Der verfahrensbezogene Aspekt betrifft die Politikumsetzung mithilfe von Arrangements für die Koordinierung, Partnerschaftsabkommen und Protokollen sowie eine zuverlässige Datenermittlung, um die Fortschritte anhand spezifischer Zielwerte zu messen.

Ein wesentliches Merkmal der nationalen Strategie zur Bekämpfung von Obdachlosigkeit liegt darin, dass sie in den Rahmen einer nationalen Politik für Wohnungswesen eingebettet ist, die die Sicherstellung eines funktionierenden Wohnungsmarktes verfolgt. Dies impliziert eine Strukturanalyse, deren Ziel darin besteht, auf dem Wohnungsmarkt benachteiligte Gruppen mit Wohnungen zu versorgen und Maßnahmen zu setzen, die diesen Gruppen den Verbleib in der eigenen Wohnung erlauben sollen. Obdachlosigkeit wird demzufolge als eine Problemstellung des Wohnungswesens aufgefasst, als ein Problem des Zugangs zu angemessenen und sicheren Wohnungen. Im Betreuungsbedarf der einzelnen Betroffenen liegt der Weg zur Realisierung und nachhaltigen Sicherung dieses Ziels. Dies steht im Widerspruch zu Politikkonzepten in anderen Ländern, wo Obdachlosigkeit in erster Linie als sozialpolitisches Problemfeld gesehen wird. An der Ausarbeitung der Strategie wirkten vier Ministerien mit; die leitende Funktion hat allerdings das Ministerium für lokale

Regierungsangelegenheiten und Regionalentwicklung inne, und nicht (wie früher) das Sozialministerium.

Es handelt sich zwar um eine auf zentralstaatlicher Regierungsebene entwickelte und vom Parlament verabschiedete nationale Strategie, für die Umsetzung sind jedoch die vielen (431) verhältnismäßig kleinen Kommunen zuständig (nur 8 zählen mehr als 50.000 EinwohnerInnen). Das Konzept der Zentralregierung für dieses Umsetzungsmodell beruhte nicht auf einem legislativen Diktat und Vollstreckung, sondern auf einer "Strategie des Ermöglichens". Lokale Governance und die Übertragung von Entscheidungsfunktionen an die kleinste Exekutiveinheit der Regierung haben in Norwegen Tradition. So tragen die Kommunen die Verantwortung für einen Gutteil der verfügbaren Sozialdienste. Dies wirft allerdings das Problem der institutionellen Kapazität auf und mag die Ursache dafür sein, dass die drei Regierungsebenen (national, Provinz, Kommune) einen kooperativen Ansatz für die Umsetzung der Strategie zur Bekämpfung von Obdachlosigkeit ausgearbeitet haben.

Die Umsetzung der Strategie wird von zwei Exekutivorganen koordiniert, der staatlichen norwegischen Wohnbaubank (*Husbanken*, hauptverantwortlich für die Koordinierung) und der Direktion für Gesundheit und Soziales (Beratung und Finanzierung). Seit dem Start des Projekts "Obdachlosigkeit" im Jahr 2000 ist die *Husbanken* die zuständige Instanz für die Koordinierung der Obdachlosigkeitsstrategie. Regionale Regierungsstellen (Provinzgouverneur, Strafvollzugsbehörden) spielen bei der Umsetzung ebenfalls eine wichtige Rolle. Die Bewertung und Überwachung der Politik liegt wiederum bei der *Husbanken*, wobei die Direktion für Gesundheit und Soziales einen Gutteil des Datenmaterials liefert, auf dem dieses Monitoring aufbaut.

Diese Governance-Aspekte – der gesamtpolitische Konsens, die Zusammenarbeit zwischen den fünf zuständigen Ministerien, die Rolle der *Husbanken* und das Anreizkonzept für die Umsetzung auf Kommunalebene – sind wesentliche Faktoren in der Herangehensweise an die Ausarbeitung und Umsetzung der Strategie.

Die Aktionsgrundlage bildeten Partnerschaftsabkommen, in erster Linie zwischen dem norwegischen Verband der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften (KS) und vier Schlüsselministerien. Darüber hinaus waren die Abkommen aber auch die Basis für die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und den Strafvollzugsstellen im Hinblick auf Protokolle für die Haftentlassung und die Bereitstellung von Wohnungen. Neben den Abkommen und Protokollen wurden auch Netzwerke und Foren geschaffen. Kontaktforen, an denen die größten Städte beteiligt waren, veranstalteten zwei Peer Reviews zu den Strategieelementen. Es wurden regionale Kontaktforen eingesetzt, um die Koordinierung und das Feedback zwischen den regionalen Dienststellen von staatlichen Behörden und den Kommunen zu erleichtern. Parallel dazu koordiniert die *Husbanken* 19 Kommunalnetzwerke, an denen knapp ein Viertel der Gebietskörperschaften teilnimmt.

Während die Strategie im Rahmen einer nationalen Politik für Wohnungsfragen erarbeitet wurde, bildet die gesetzliche Grundlage das Sozialdienstegesetz von 1991. Die Strategie enthält Anreize für die Kommunen, Aktionspläne oder Strategien für die Erbringung von Unterstützung im Wohnungsbereich zu erarbeiten. Bis September 2005 hatte die Hälfte (228) der 431 lokalen Gebietskörperschaften Mittel von der *Husbanken* für die Vorbereitung dieser Pläne erhalten. 40 % (178) hatten die Pläne fertiggestellt.

Die *Husbanken* und die Direktion für Gesundheit und Soziales stellen den Hauptanteil der Finanzierung für die Initiativen im Zusammenhang mit der Obdachlosenstrategie. Diese Finanzmaßnahmen beinhalten Zuschüsse für lokale Gebietskörperschaften und regierungsunabhängige Organisationen (Systemmaßnahmen) sowie Zuschüsse und Darlehen für Einzelpersonen (Individualmaßnahmen). Eine Reihe von Menschen mit Behinderung wird für Individualhilfe ebenfalls berücksichtigt, die *Husbanken*

stellt jedoch fest, dass die oberste Priorität den Darlehen und Zuschüssen zukommt. Die Direktion für Gesundheit und Soziales gewährt Beihilfen zur Verbesserung oder Schaffung von Sozialhilfediensten für Obdachlose und Drogenabhängige (2006: € 6 Mio.). Ein Teil der Zuschüsse für Menschen mit geistigen Behinderungen, Drogenabhängige und Menschen mit ressourcenintensivem Betreuungsbedarf wird im Rahmen der Strategie ebenfalls zur Vorbeugung von Obdachlosigkeit eingesetzt. Der Zuschuss der *Husbanken* für den Kompetenzaufbau zielt auf die Entwicklung neuer Projekte, innovativer Projekte sowie die dienststellenübergreifende Zusammenarbeit ab. Fast 40 % des € 8,3 Mio. umfassenden Gesamtbudgets sind im Rahmen der Strategie in Verbindung mit Hilfs- und Präventionsleistungen bei Wohnproblemen für Obdachloseninitiativen bestimmt. Der Mietkostenzuschuss mit einem Umfang von € 25 Mio. im laufenden Jahr deckt 1/5 der Kapitalkosten für Mietwohnprojekte ab, bei denen obdachlose Menschen die Zielgruppe stellen.

Es wurden drei Studien zu Obdachlosigkeit durchgeführt (1996, 2003 und 2005); die für 2007 geplante Untersuchung wird ein Monitoring in Gegenüberstellung zu den Ausgangsdaten erlauben. Ferner kann auch auf spezifische Forschungsergebnisse (finanziert im Rahmen der Strategie sowie von einzelnen Ministerien) zurückgegriffen werden. Angesichts der Bedenken bezüglich der Vollständigkeit und Qualität der von den Gebietskörperschaften bereitgestellten Daten finanziert die *Husbanken* zur Eindämmung dieser Kapazitätsproblematik ein Datenerfassungssystem namens "*Bokart*", das gegenwärtig in 67 (der 431) Kommunen eingesetzt wird (Kristensen, 2004). In diesem Kontext bedeutet "erkenntnisgestützt" den Versuch, Politikmaßnahmen zu ergreifen, die auf verfügbaren Fakten und Forschungsdaten basieren. Das heißt jedoch nicht notwendigerweise, dass Fakten und Daten zutreffend, zuverlässig oder ausreichend sind. Das Ausmaß und die Art der Obdachlosigkeit wird im Bericht zur jüngsten Obdachlosenstudie geschildert (Norwegisches Institut für Bauforschung, 2006).

Die Studie aus 2005 hält fest, dass 1/4 aller Obdachlosen einer Zwangsräumung unterlag (und die Erkenntnisse belegen, dass die Zwangsräumung die Hauptursache für das Abgleiten in die Obdachlosigkeit war). Vor diesem Hintergrund wird die Vorgabe, diese Zahl zu halbieren – sofern sie erreicht wird –, einen spürbaren Beitrag für die Vorbeugung von Obdachlosigkeit und wiederkehrender Obdachlosigkeit leisten. Die Studie weist außerdem nach, dass 1/4 der obdachlosen Menschen einen Aufenthalt im Gefängnis oder in einer Institution hinter sich hat. Die Vorgabe, dass die Betroffenen nicht auf provisorische Unterkünfte angewiesen sein sollen, ist demnach für die Prävention von Obdachlosigkeit ebenfalls ein wichtiger Punkt. 1/4 der Obdachlosen lebt in Notschlafplätzen; die Strategie will dafür sorgen, dass diese Unterkünfte einen Mindeststandard erfüllen – die Definition dieses Mindeststandards wird allerdings noch diskutiert.

Die von der *Husbanken* ausgegebenen Monitoring-Informationen zu diesen Leistungsvorgaben im Verhältnis zur Ausgangssituation im Jahr 2004 machen bedeutende Ergebnisse im ersten Arbeitsjahr der Strategie deutlich. Bei der Vorgabe bezüglich der Zwangsräumungen konnte gegenüber 2004 eine Senkung um 20 % erreicht werden – angepeilt war eine Halbierung. Der Anteil der Menschen, die sich nach der Haftentlassung oder dem Verlassen einer Institution in provisorischen Unterkünften aufhalten, ist ebenfalls leicht rückläufig. Es sind (zum Zeitpunkt der Abfassung) keine statistischen Angaben über die Anzahl von Menschen vorhanden, die 2005 mehr als drei Monate in provisorischen Unterkünften zubrachten. Es weist jedoch einiges darauf hin, dass die Kommunen Mühe haben, dieses Ziel zu verwirklichen und dass die Inanspruchnahme von provisorischen Unterkünften insgesamt zugenommen hat.

Dieser Kurzüberblick macht wichtige Erfolge deutlich. Aus den Studienergebnissen und den Berichten der Kommunen zu den betreffenden Indikatoren lässt sich allerdings ablesen, dass eine Fokussierung auf kleine bis mittelgroße lokale Gebietskörperschaften (10.000-40.000 EinwohnerInnen) sinnvoll sein könnte, um weitere bedeutende Fortschritte in Richtung der gesetzten Zielmarken realisieren zu können. Der Bericht 2005 hält beispielsweise fest, dass die Hälfte aller Obdachlosen in diesen kleineren

Verwaltungsbezirken einer Zwangsräumung zum Opfer gefallen war. Daneben wirft der Anstieg (bzw. die Anerkennung) der Anzahl der einstweilig bei Verwandten und Freunden untergekommenen Menschen (ein Phänomen, das vor allem Jüngere betrifft) Fragen zur Annehmbarkeit und Angemessenheit des Angebots an provisorischen oder betreuten Unterkünften auf. Dies ist auch insofern bemerkenswert, als diese jüngere Altersgruppe in den Räumungsstatistiken häufig überproportional stark vertreten war.

Die zuständigen Ministerien müssen sich einer Reihe von Sachzwängen stellen, die die wirksame Umsetzung der Strategie gefährden können. Zu den strukturellen Beschränkungen, die auf der Strategie lasten, zählt das ungenügende Angebot an Sozialwohnungen und geförderten Unterkünften. Diese Beschränkungen werden in den Erkenntnissen der Obdachlosenstudien deutlich, die einen Anstieg der Zahl der Obdachlosen ausweisen, deren einziges Problem in der mangelnden Verfügbarkeit von (erschwinglichen) permanenten Unterkünften liegt. Ein weiteres Indiz ist die verstärkte Inanspruchnahme von einstweiligen Unterkünften. Institutionelle Beschränkungen ergeben sich bei einer nationalen, von der Zentralregierung ausgearbeiteten Strategie aus der Schwierigkeit, eine hohe Zahl an kleinen, vornehmlich ländlichen Gemeinden anzusprechen. Die Umsetzung auf lokaler Ebene erfordert Schulungen und Investition in Organisationskompetenz – und dies erfordert wiederum Zeit. Dies wird darin offensichtlich, dass viele Kommunen laut dem Bericht der *Husbanken* und der Direktion für Gesundheit und Soziales sich weder an den Netzwerken beteiligen, noch um die verfügbaren Zuschüsse ansuchen. Sachzwänge im Zusammenhang mit spezifischen Strategiezielen ergeben sich aus dem erforderlichen Zeitrahmen für den Abbau der provisorischen Unterkünfte und die qualitative Verbesserung von Notschlafstellen. Die Obdachlosenberichte hielten fest, dass bei 1/3 der Menschen in einstweiligen Wohnplätzen die Aufenthaltsdauer die anvisierten drei Monate übersteigt.

3. Governance im Kontext des Wohnungswesens

Für die Diskussion darüber, inwieweit Politikmaßnahmen oder institutionelle Arrangements zur Bekämpfung von Obdachlosigkeit in anderen Ländern anwendbar sind, muss auf die Unterschiede in den Lenkungsformen und in den Wohnungsmarktstrukturen der betreffenden Länder Bedacht genommen werden.

Die Ansiedlung der Zuständigkeit für Obdachlosenpolitik in einem Ministerium für Wohnungsfragen oder im Sozialministerium ist mitunter bereits ein maßgeblicher Faktor für die Übertragung von Politikkomponenten. Die norwegische Politik ist in ein Rahmenwerk für Wohnungspolitik eingebettet, die als Kernelement den Umgang mit der Situation von Menschen aufweist, die auf dem Wohnungsmarkt benachteiligt sind.

Analog dazu ist es mitunter schwierig, in Ländern mit föderaler Struktur eine nationale Obdachlosigkeitsstrategie zu erreichen, wenn die Zuständigkeiten für Wohn- und Sozialfragen auf regionalem Niveau bzw. nicht auf demselben Regierungsniveau liegen. *Deutschland, Österreich und Spanien* besitzen eine föderale Regierungsstruktur (bzw. mit regionaler Autonomie). Der Politikkontext lässt sich am Beispiel Österreichs festmachen: In den neun Bundesländern gelten in punkto Obdachlosigkeit jeweils unterschiedliche Sozialgesetze, Politikmaßnahmen und Strategien. "Eine wiederkehrende Frage war und ist, welches (Bundes-)Ministerium für die Erarbeitung einer Strategie zur Bekämpfung von Obdachlosigkeit oder zur Koordinierung der verschiedenen Bundesländer zuständig ist" (Kitzman, 2006). Diese Situation erschwert die Wahrnehmung einer Bundeskompetenz oder die Finanzierung von Obdachlosenprojekten aus Bundesmitteln (obwohl das Sozialministerium in Wien eine Fachstelle für Wohnungssicherung finanziert – ein Beispiel dafür, dass der Bund sich einbringt). *Schweden und Dänemark* weisen ähnlich wie Norwegen eine stark dezentrale Struktur auf, wo die

Verantwortung für soziale Aktion auf regionaler oder lokaler Ebene liegt. So ist das Ministerium für soziale Angelegenheiten (Dänemark) bzw. für Gesundheit und Wohlfahrt (Schweden) für die Politikgestaltung zuständig und schafft die nötigen Anreizinstrumente, damit die zahlreichen lokalen/regionalen Gebietskörperschaften (271 in Schweden und 290 in Dänemark plus 13 Regionen) die Politikumsetzung wahrnehmen. *Estland, Rumänien und Slowenien* sind kleine Länder, die den Übergang zur Marktwirtschaft vollziehen. Obdachlosigkeit als soziales Phänomen wird erst seit kurzem als Problemfeld wahrgenommen (teils im Zuge der Umsetzung des Gemeinsamen Memorandums zur sozialen Eingliederung). Die politische Zuständigkeit ist nicht immer eindeutig definiert oder wird auf nationaler Ebene nicht wahrgenommen. Es besteht ein Kapazitätsproblem unter lokalen Gebietskörperschaften für die Bearbeitung dieser Problembereiche, und NGOs spielen eine wichtige Rolle beim Aufbau der noch kaum entwickelten Unterbringungsinfrastruktur. Die Politikmaßnahmen sind eher auf den Aufbau von Unterbringungsinfrastrukturen als auf Präventivstrategien ausgerichtet.

Wohnungsmarktbedingte Faktoren und insbesondere das Ausmaß des Mietwesens oder des öffentlichen Wohnungswesens sind ausschlaggebend dafür, inwieweit Präventivmaßnahmen oder Politikinstrumente zur Wiedereingliederung von Obdachlosen verwirklicht werden können. Tabelle 1 bietet einen Überblick über eine Reihe von Schlüsselfaktoren, die für die hier zur Debatte stehende Übertragbarkeit von Elementen des norwegischen Modells ins Gewicht fallen können. Unter den an der Peer Review teilnehmenden Ländern wenden Schweden und Dänemark einen verhältnismäßig hohen Anteil der Sozialleistungen für Wohnhilfe und soziale Eingliederung auf. Unter den an der Peer Review teilnehmenden Ländern weisen Deutschland, Schweden, Österreich und Dänemark im Vergleich zu Norwegen und den anderen Peer-Ländern einen stärker ausgeprägten Mietwohnsektor auf. Die spanischen, schwedischen und dänischen Haushalte geben einen vergleichsweise höheren Anteil ihres Budgets für Wohnen aus.

Die autonome Rolle der Kommunen, die hohe Anzahl an kleinen und mittleren Kommunen und das Anreizkonzept für die Umsetzung einer nationalen Strategie sind Faktoren, die in Norwegen zur Entstehung von "weichen Maßnahmen" der Koordinierung und Zusammenarbeit geführt haben. Dabei kamen nicht nur Netzwerke zur Geltung, sondern auch Foren mit Interessensgruppen sowie Peer Reviews und Anleitungen. Diese weichen Maßnahmen wurden von den Teilnehmerländern positiv kommentiert; gleichzeitig wurde festgehalten, dass die Koordinierungsfunktion der *Husbanken* (zusammen mit einer großzügigen Ressourcenbasis) einen zentralen Erfolgsfaktor für die Maßnahmen darstellt. Die *Husbanken* ist eine europaweit einzigartige Einrichtung.

Tabelle 1: Vergleich zwischen Peer-Ländern anhand ausgewählter Kenndaten

Peer-Land	Bevölkerung 2004	Wohnprobleme und sozial Ausgegrenzte (1)	Anteil der Wohnkosten an Gesamtausgaben der Haushalte (2)	Mietsektor % (3)	Ziele der Wohnpolitik (4)
EU-25	455,45	3,5			
Norwegen	4,59	k.A.	25,1 (5)	23	Belegung des Wohnungsmarktes; Wohnraumversorgung für benachteiligte Gruppen des Wohnungsmarktes
Deutschland	82,54	2,5	25,1	55	Förderung der Eigennutzung; Eindämmung der wachsenden regionalen Differenzierung von Wohnungsmärkten
Spanien	38,19	1,7	31,4	11	Wohnfinanzierungspläne der Zentralregierung streben einen Ausbau des Anteils der Mietunterkünfte an
Rumänien	22,33	k.A.	k.A.	k.A.	Nationale Strategie für Wohnraumschaffung (2001-2004) zielt darauf ab, den Marktzugang für spezifische Gruppen wie junge Alleinstehende und Familien zu erleichtern, Anreize für private Investitionen in Wohnraumschaffung zu initiieren und die Rolle der Nationalen Wohnbaubehörde als Entwicklungs- und Finanzierungsorgan zu verbessern.
Schweden	8,98	4,0	28,9	39	Jeder soll die Möglichkeit haben, zu vernünftigen Kosten in einer guten Unterkunft zu leben; ökologische und sozial nachhaltige Entwicklung
Österreich	8,11	1,7	19,1	39	Prinzip der gesellschaftlichen Verantwortung für Wohnraumversorgung; Wohnen als menschliches Grundbedürfnis, das nicht den Mechanismen des freien Marktes unterliegt
Dänemark	5,39	5,7	28,6	40	Sicherstellung eines umfangreichen Wohnraumangebots, um guten und gesunden Wohnplatz für die ganze Bevölkerung zu gewährleisten
Slowenien	1,99	2,6	19,7	9	Wohnraumprogramm mit dem Ziel, jährlich 10.000 neue Wohnungen unter Berücksichtigung des Sozialwohnungsbedarfs zu schaffen (2000-2009)
Estland	1,35	2,2	22,9	k.A.	Gesetzliche und institutionelle Regelung sowie Unterstützung, um VermieterInnen, MieterInnen und auf BürgerInneninitiativen begründete Wohnorganisationen eine unabhängige Lösung von Wohnproblemen zu erlauben.

Anmerkungen: (1) %-Anteil an den Gesamtleistungen, 2001 (Quelle: Eurostat - Esspros); (2) European Housing Statistics, Tabelle 4.2; (3) European Housing Statistics, Tabelle 3.5; (4) EHS Tabelle 5.1; (5) Norwegen Statistiken 2001

4. Bestandteile der Politik und institutionellen Arrangements

In diesem Abschnitt werden die wichtigsten in den Länderbeiträgen bzw. beim Seminar diskutierten Politikaspekte und institutionellen Arrangements erfasst, die für andere Länder möglicherweise von Relevanz sind. Die Erörterung der spezifischen Relevanz und des Kontexts der Übertragbarkeit ist Gegenstand des folgenden Abschnitts.

Der Peer Review-Beitrag der FEANTSA hält fest, dass die norwegische Strategie zwar nicht auf einem Anspruchsprinzip beruht, jedoch auf viele der Elemente eingeht, die von den Mitgliedsorganisationen des Verbandes in einem Konzeptpaket für die Erarbeitung von Strategien zur Bekämpfung von Obdachlosigkeit ausgemacht wurden. Problemfelder, die als die Rahmenbedingungen für die Entwicklung von Obdachlosigkeitsstrategien in allen Ländern angesehen werden können, werden hier nicht im Detail behandelt. Diese Konzepte beinhalten ein nationales Gesetzesrahmenwerk, politisches Engagement in Kombination mit entsprechender Mittelausstattung, Einbindung aller zuständigen Ministerien und Interessenverbände, erkenntnisgestützte Politikmaßnahmen und eindeutige Mechanismen für die Umsetzung auf lokaler Ebene. Vor diesem für die Ausarbeitung von Strategien notwendigen Hintergrund lässt sich eine Reihe von spezifischen Politikkonzepten und institutionellen Arrangements ausmachen, die für andere Länder u. U. Relevanz besitzen.

Die von den Peer-Ländern vorgelegten Beiträge zeigten mehrere Problempunkte auf, die im Hinblick auf die Verbesserung der Obdachlosenpolitik in den betreffenden Ländern möglicherweise von Bedeutung sind. Ein entsprechender Überblick findet sich in Tabelle 2.

Tabelle 2: Relevante Strategiekomponenten für die einzelnen Peer-Länder

Übertragungselement	Land	Anmerkung
<i>Politikaspekte</i>		
Mainstreaming der Obdachlosenpolitik in der Wohnpolitik	Dänemark	"Fokussierung auf die Stellung der Einzelnen auf dem Wohnungsmarkt und das Ziel, diese Stellung zu erhalten bzw. zu verbessern"
Qualitätsabkommen für Wohnheime	Spanien	"Richtlinien über Qualitätsstandards, die zur Errichtung von Qualitätsübereinkommen zwischen Regionalregierungen, lokalen Gebietskörperschaften und AnbieterInnen von Notunterkünften beitragen"
Provisorische Unterkunft	Österreich	"Abbau von provisorischen Schlafstellen"
Zugang zu (Hilfe zur Erhaltung von) permanenten Unterkünften	Estland	"Prävention von Mietschulden und Verringerung der Anzahl von Zwangsräumungen"
	Spanien	"Maßnahmen zur Gewährleistung permanenter Unterkünfte (...) anstatt dem Streben nach institutionellen Lösungen, die einen langfristigen Verbleib in Notunterkünften nach sich ziehen"
<i>Institutionelle Arrangements</i>		
Für Koordinierung oder Umsetzung zuständige Stelle	Österreich	"Rolle der <i>Husbanken</i> nationale Koordinierungsstelle"
	Spanien	"Schaffung von Rahmenbedingungen für die zwischenbehördliche Zusammenarbeit, um stärker präventionsorientierte Maßnahmen zu ermöglichen"
	Schweden	"Stärkere lokale Präsenz des Staatssektors (über verschiedene Dienststellen)"
Partnerschaftsabkommen	Slowenien	"Zusammenarbeit zwischen mehreren Einrichtungen"
	Rumänien	"die nationale Koordinierung zwischen VertreterInnen der norwegischen Regierung und allen übrigen institutionellen AkteurInnen"

5. Bedeutung der Strategiekomponenten für andere einzelstaatliche Kontexte

Dieser Abschnitt bietet eine Darstellung der wichtigsten Problemfelder von Politikmaßnahmen und institutionellen Arrangements, die oben im nationalen Kontext der Peer Review identifiziert wurden.

Österreich

Österreich ist bundesstaatlich organisiert. Die neun Landesregierungen sind für die Strategien im Bereich der Obdachlosigkeit zuständig. Jedes Bundesland besitzt eine eigene Gesetzgebung, was die Sozialdienststellen betrifft. In diesem Zusammenhang müssen die folgenden Umstände berücksichtigt werden. Eine in Österreich wiederkehrende Frage war und ist, welches Ministerium für die Erarbeitung einer Strategie zur Bekämpfung von Obdachlosigkeit oder zur Koordinierung der verschiedenen Bundesländer zuständig ist. Aus diesem Grund ist es schwierig, von Bundesministerien (mit gesamtstaatlicher Zuständigkeit) Mittel für Obdachlosenprojekte zu erhalten.

Der in Österreich in den letzten Jahren verzeichnete Anstieg der Obdachlosenzahlen hängt damit zusammen, dass die Steigerung der Mietkosten seit fünf Jahren über den Einkommenszuwächsen liegt und auch die Steuerbelastung zugenommen hat. Die Vorbeugung von Zwangsräumungen stand deshalb im Mittelpunkt spezifischer Projekte, v. a. in Wien. Allerdings haben die einzelnen an der Vorbeugung von Zwangsräumungen arbeitenden Einrichtungen eigene Ziele und unterschiedliche Evaluierungen aufgestellt. Wien hat Studien zur Nachhaltigkeit von Strategien zur Räumungsprävention durchgeführt, aus denen hervorgeht, dass ca. 25 % der Unterstützten ein zweites Mal Hilfe und Beratung benötigen.

Das norwegische Politikziel des Abbaus von provisorischen Unterkünften ist für die österreichische Situation von Belang und könnte in dem Kontext, wo eine Bereitstellung von dauerhaften Wohnungen stattfindet, übertragen werden. Einer der Hauptunterschiede zwischen Österreich und nahezu allen übrigen Ländern liegt in den Gemeindewohnungen – insbesondere in Wien stehen 27 % aller Wohnungen im Eigentum und in Verwaltung der Stadt. Die Stadt Wien besitzt also einen Bestand an relativ günstigen Sozialwohnungen, die zur Dauermiete zur Verfügung stehen und so zur Unterstützung von Obdachlosen und von einer Zwangsräumung betroffenen Menschen herangezogen werden können.

Für neu errichtete Wohnheime gelten in Österreich Qualitätsstandards, nichtsdestotrotz wäre es notwendig, die Hauptstandards auf europäischer Ebene zu bestimmen.

Im Zusammenhang mit der Ausarbeitung und Verbesserung von Obdachlosigkeitsstrategien in Österreich lassen sich aus der norwegischen Situation zwei Bedarfspunkte ableiten:

- Schaffung einer nationalen Strategie unter Einbindung aller zuständigen Ministerien;
- Einrichtung einer Koordinationsstelle mit eindeutigen Zuständigkeiten;
- Festlegung klarer Zielvorgaben und Regeln zur Messung der Ergebnisse der Strategie.

Dänemark

Wie in Norwegen stehen auch in Dänemark die sozial am weitesten im Abseits stehenden Menschen – darunter Obdachlose – seit 6-8 Jahren im Mittelpunkt des Interesses aller politischen Fraktionen. Das dänische Parlament hat sich auf den Grundsatzbeschluss geeinigt, dass es sich um einen vorrangigen Politikbereich handelt. Die jetzige, seit 2001 amtierende Regierung hat das bedeutende Politikziel definiert, die Maßnahmen für die unter der stärksten Ausgrenzung leidenden Menschen (Obdachlose, Drogen- und Alkoholabhängige, Prostituierte und Menschen mit geistiger Behinderung) wesentlich zu verbessern. Im März 2002 stellte die Regierung ihr Aktionsprogramm für diese Maßnahmen unter dem

Titel "Unsere gemeinsame Verantwortung" vor. Während die norwegische Strategie vorrangig auf benachteiligte Menschen auf dem Wohnungsmarkt abgestellt ist, stehen bei "Unsere gemeinsame Verantwortung" die am stärksten benachteiligten Gruppen im Vordergrund; so gilt das Hauptaugenmerk der Lösung spezieller, akuter Probleme.

In Dänemark trägt das Sozialministerium die Gesamtverantwortung für die meisten sozialstaatlichen Initiativen, darunter auch für die Obdachlosenprogramme. Anders als in Norwegen sind die regionalen Gebietskörperschaften für spezifischere Unterstützungsleistungen zuständig, darunter auch für die Obdachlosenhilfe, die direkt oder über Verträge mit regierungsunabhängigen Organisationen erbracht wird. Die Gesetzgebung Dänemarks ist breit gefasst und flexibel, so dass nicht ständig Gesetzesänderungen vonnöten sind. Dieses Modell ähnelt jenem Norwegens. Regionale und lokale Gebietskörperschaften haben die Aufgabe, die Gesetzgebung zu ergänzen und Dienste für die BürgerInnen verfügbar zu machen.

Die Initiative "Gemeinsame Verantwortung" wurde über einen Sonderprogrammfonds verwirklicht, aus dem lokale und regionale Gebietskörperschaften Mittel für neue Projekte beantragen können. Das letzte Programm sieht eine Vollfinanzierung für Erstprojekte vor und deckt zwei Jahre lang die laufenden Kosten zu 100 %; ab dem dritten Jahr ist ein wachsender Selbstkostenanteil erforderlich (beginnend bei 20 %, gesteigert um je 20 % pro weiterem Jahr).

In Dänemark herrscht politischer Konsens über die Einbindung der BezieherInnen – der BürgerInnen – und deren Konsultierung bei lokalpolitischen Fragen. Das gilt auch für die Obdachlosenpolitik. Im Zusammenhang mit Sozialfragen sind viele Gruppen in Vereinen und Verbänden organisiert, um ihre Anliegen geltend zu machen. Obdachlose Menschen hatten bislang jedoch keine Netzwerke oder landesweite Vereinigungen, die als ihr Sprachrohr fungiert hätten. Aus diesem Grund förderte das Sozialministerium die Schaffung einer Obdachlosenvereinigung. In 10 der 13 Regionen ist es gelungen, Vereine zu gründen, in denen ehemalige und betroffene Obdachlose vertreten sind.

Die dänische Erfahrung mit der Verwirklichung von "Unsere gemeinsame Verantwortung" birgt zwei Erkenntnisse:

Faktengestützte Politikmaßnahmen

- Bemühung zur Inanspruchnahme des Leistungsmanagementsystems auf diesem Gebiet
- Notwendigkeit, genaue Statistiken zu erstellen
- Notwendigkeit einer zielgerichteten Forschung

Qualitätsstandards

- Die Notwendigkeit von Qualitätsstandards/Standards für lokal beschlossene Obdachlosenpolitik im Rahmen der Nationalpolitik
- Notwendigkeit, von staatlicher Seite zur Förderung der Personalkompetenz beizutragen

Schwerpunktsetzung auf Vorbeugung

- Schwerpunktsetzung auf Prävention von Zwangsräumungen
- Schwerpunktsetzung auf Entlassung aus Betreuung/Übergangsmaßnahmen

Zwischenbehördliche Koordination

- Der fortwährende Bedarf an Koordinierung zwischen allen Interessengruppen.

Ähnliche Herausforderungen bestehen bezüglich der Unterstützung der Umsetzungsorgane (Kommunen/Regionen). Dieser Konflikt ist im norwegischen Konzept augenscheinlich nicht gelöst. Damit eine nationale Strategie wirksam funktioniert, muss der Staat gewillt sein, ausreichende Mittel

bereitzustellen, um eine auf die Umsetzung abgestellte Top-Down-Politik zu sichern. Ein Element aus der norwegischen Strategie, das für Dänemark von besonderem Interesse ist, liegt in der

- Fokussierung auf die Stellung der Einzelnen auf dem Wohnungsmarkt und das Ziel, diese Stellung zu erhalten und, wenn möglich, zu verbessern.

Schweden

Wie in Norwegen tragen die unabhängigen Kommunen auf lokaler Ebene (290 Kommunen) den Hauptanteil der Verantwortung für obdachlose Personen. Gemäß dem Sozialdienstegesetz werden die Dienste für Obdachlose in erster Linie von den kommunalen Sozialbetreuungsstellen wahrgenommen. Die kommunale Verantwortung umschließt auch die Sicherstellung ausreichender Unterkünfte für die EinwohnerInnen der Kommune. Wie das Ministerium für nachhaltige Entwicklung verlautbart hat, wird diese Verantwortung weiter verstärkt werden. Es gibt ein laufendes Projekt, das Ähnlichkeiten zum norwegischen Projekt Obdachlosigkeit aufweist. Aus dem Projekt werden verschiedene lokale Initiativen gefördert, außerdem ist es für die alle zwei Jahre durchgeführte landesweite Obdachloserhebung zuständig. Die Laufzeit des aktuellen Programms endet 2008. In der Frühjahrsbudgetrunde wurde eine Aufstockung der Mittel für die Bekämpfung von Obdachlosigkeit beschlossen.

Die letzte landesweite schwedische Obdachloserhebung wurde im Frühjahr 2005 vorgenommen (Socialstyrelsen 2006). Im Vergleich zu Norwegen war der Anteil der Obdachlosen, die auf der Straße schlafen, höher (6 %); der Anteil jener, die in provisorischen Schlafstellen untergebracht waren, war dafür niedriger. Wie in Norwegen leben viele Menschen in Institutionen oder unfreiwillig bei Freunden und Verwandten. Die Anzahl der obdachlosen Frauen und der nicht in Schweden geborenen Obdachlosen steigt.

Die norwegische Strategie zur Prävention von Obdachlosigkeit besitzt augenscheinlich eine hohe Relevanz für den schwedischen Kontext. Das breiter gefasste und strategischere Konzept Norwegens könnte, würde es auf Schweden angewendet werden, wahrscheinlich eine zielgenauer ausgerichtete und ganzheitlichere Herangehensweise an die Bekämpfung von Obdachlosigkeit hervorbringen.

Trotz der Unterschiede, die insbesondere hinsichtlich des politischen Engagements, der Zusammenarbeit zwischen den Ministerien und den lokalen Gebietskörperschaften sowie der Wohnungsmarktstrukturen bestehen, gibt es viele Ähnlichkeiten zwischen den beiden Ländern. Insofern scheint es möglich, viele Punkte der norwegischen Strategie relativ einfach auf den schwedischen Kontext zu übertragen. Ein Bereich mit markanten Unterschieden betrifft die offensichtlich stärkere Rolle des staatlichen Sektors auf lokaler Ebene (über verschiedene Behörden). Die Chancen auf erfolgreiche Umsetzung auf lokaler Ebene können dadurch nur noch steigen. In Schweden gibt es nichts Vergleichbares zur staatlichen Wohnbaubank, die in der norwegischen Strategie eine tragende Rolle einnimmt.

Im letzten nationalen Obdachlosenbericht (veröffentlicht im Januar 2006) wurde Obdachlosigkeit verstärkt als ein wohnpolitisches Problem wahrgenommen, und nicht als soziales Problem von Individuen. Ein weiterer Sorgenpunkt betraf den Anstieg der Obdachlosigkeit in Schweden und die zunehmende Inhomogenität der Gruppe der Obdachlosen. Insofern hat in jüngster Vergangenheit eine Schwerpunktverlagerung von Einzelproblemen auf die gesamte Wohnungssituation in Schweden stattgefunden – und es bleibt noch viel zu tun. Prävention ist in der schwedischen Agenda ebenfalls ganz oben gereiht, wenngleich sie in den Debatten noch nicht im Mittelpunkt steht.

Im nächsten schwedischen Nationalen Aktionsplan betrifft eines der vier Hauptziele "Obdachlosigkeit und Zugang zu Wohnraum. Insofern könnte die norwegische Strategie schon kurzfristig von höchster Relevanz für Schweden sein, um die NAP-Ziele zu verwirklichen."

Spanien

In Spanien herrschte bis vor kurzem die Auffassung, bei Obdachlosigkeit handle es sich um ein Problem, von dem nur relativ wenige Menschen und Randgruppen betroffen sind, die sich durch mangelnde Tüchtigkeit und Inkompetenz auszeichnen. Die für den Umgang mit dieser Gruppe erforderliche Strategie musste die persönlichen Probleme der Betroffenen behandeln und eine Verbindung zu den zuständigen Sozialdiensten oder kommunalen Betreuungseinrichtungen herstellen. Letztere waren nur für jene verfügbar, die für würdig befunden wurden und die die entsprechenden Anforderungen erfüllten.

Hinsichtlich des Profils der Obdachlosen besteht ein zentraler Unterschied zwischen den beiden Ländern im überwiegenden AusländerInnenanteil unter Spaniens Obdachlosen sowie im hohen Anteil (1/3) von Obdachlosen, die auf der Straße leben. Diese letzte Zahl lässt sich nur durch die unzureichende Abdeckung von grundlegenden Bedürfnissen im Sozialsystem erklären, wo Direktleistungen für Wohnen nicht zur Debatte stehen und die Infrastruktur an Notschlafstellen weit hinter dem Anstieg der Obdachlosigkeit (teils zurückzuführen auf Einwanderung) herhinkt.

Wie in Norwegen scheint es auch in Spanien von Bedeutung, ein strukturierteres Konzept anzupfeilen, das weniger auf spezifische Bevölkerungsgruppen Bedacht nimmt und nicht nur auf die Notversorgung von Betroffenen ausgerichtet ist, sondern einen Rahmen für die zwischenbehördliche Zusammenarbeit schafft, in dem verstärkt präventionsorientierte Aktionen gesetzt werden können.

Angesichts der signifikanten Unterschiede zwischen Norwegen und Spanien ist bei jeder Übertragungsbemühung jedoch Vorsicht geboten. Zum Beispiel:

- Während infolge der Erfahrungen mit dem Projekt Obdachlosigkeit dauerhafter Wohnraum als die Hauptlösung erkannt wurde, steht bei den Lösungen in Spanien immer noch der Bedarf an mehr Notschlafplätzen im Vordergrund.
- Es gibt keine staatliche Einrichtung mit vergleichbaren Finanzkapazitäten und Wohnraumressourcen wie die norwegische *Husbanken*, die eine wirksame Rolle bei der administrativen Koordinierung und Umsetzung spielen könnte.
- Spaniens Wohnbauplanung muss darauf Rücksicht nehmen, dass Privatunternehmen die Hauptakteure auf diesem Gebiet sind. Hypotheken bilden einen zentralen Wirtschaftsfaktor für den spanischen Privatbankbereich; das Eigenheim ist die geläufigste Wohnform.
- Die Ausarbeitung von Strategien und Zielen mit nationaler Reichweite und die Bemühung, Kommunen mit der Umsetzung zu betrauen, sind in Spanien ein schwieriges Unterfangen: Die Verwaltung der Sozialdienste liegt in der Verantwortung der Regionalregierungen, und viele Kommunen sind aus finanziellen Gründen auf den Ausbau des Immobiliensektors angewiesen.

Es gibt einige Maßnahmen in der norwegischen Strategie, die sich leichter auf Spanien übertragen lassen:

- Richtlinien über Qualitätsstandards, die zur Errichtung von Qualitätsübereinkommen zwischen Regionalregierungen, lokalen Gebietskörperschaften und AnbieterInnen von Notunterkünften beitragen
- Lokal angesiedelte Projekte mit Schwerpunkt auf Vorbeugung des Wohnungsverlustes infolge von Zwangsäumung (Schaffung von Rahmenbedingungen, in denen Gerichte, Sozialdienste und WohnungseigentümerInnen zusammenarbeiten). Laut einer INE-Studie fallen 19,3 % der Obdachlosen in diese Kategorie.
- Ein Partnerschaftsabkommen zwischen dem Ministerium für Arbeit und Soziales und dem Innenministerium zur Optimierung der Zusammenarbeit zwischen Sozialdiensten und der Generaldirektion für das Strafvollzugswesen, mit dem Ziel, Obdachlosigkeit nach der

Haftentlassung zu vermeiden. Laut der INE-Studie standen 6 % der befragten Obdachlosen nach Ablauf ihrer Gefängnisstrafe auf der Straße.

Angesichts der dezentralen Verwaltungsstruktur Spaniens ist das Anreizmodell, bei dem Finanzmittel zur Anregung lokaler Initiativen gewährt werden, möglicherweise sinnvoll. Diese Governance-Struktur bedeutet, dass die Rolle der Zentralregierung eher auf die Anregung von Initiativen, die Schaffung von Konsens, die Förderung von Innovation und die Anregung neuer Horizonte abgestellt ist. Der verstärkte Einsatz von weichen Maßnahmen (Veranstaltung von Konferenzen, Foren und nationalen Seminaren; Schaffung lokaler Netzwerke; Finanzierung von Forschung, Unterstützung für den Aufbau von Bildungsprogrammen zur Stärkung der Fachkapazitäten in den Dienststellen) könnte dabei hilfreich sein.

Rumänien

Obdachlosigkeit ist in Rumänien erst seit kurzem Gegenstand der Forschung. Studien weisen landesweit eine Zahl von 15.000 Obdachlosen aus, wobei allerdings die regierungsunabhängige Organisation "Ärztinnen und Ärzte ohne Grenzen" allein in den Straßen von Bukarest (2,2 Mio. EinwohnerInnen) geschätzte 5.000 Betroffene ortet. Weiterhin wird Obdachlosigkeit hauptsächlich als Problem aufgefasst, wenn Menschen tatsächlich auf der Straße leben; sonstige Kategorien bleiben unberücksichtigt. Die Anzahl der ohne jedes Obdach lebenden Menschen hat im letzten Jahrzehnt zugenommen; betroffen sind sowohl die "Straßenkinder" (2004: geschätzte 1.300) als auch Erwachsene.

Daneben gibt es jedoch auch eine beträchtliche Anzahl an von Obdachlosigkeit *gefährdeten* Menschen. Kinder und Jugendliche, die in Fürsorgezentren untergebracht sind, verfügen oft nicht über die nötigen Fähigkeiten für das Erwachsenenleben und das Leben in der Gesellschaft. Eines der dringendsten Probleme betrifft Personengruppen, die als Folge der Entwicklung des rumänischen Wohnungsmarktes in Bedrängnis geraten. Durch die Privatisierungen ging die Anzahl der Sozialwohnungen drastisch zurück, gleichzeitig erfolgten dramatische Kürzungen der öffentlichen Wohnbauförderung. In der Übergangsphase kam es zu einem spektakulären Anstieg der Energiekosten, was das Risiko von Zwangsräumungen verschärfte. Trotz bestehender Schutzklauseln bilden Menschen, die von der Restitution verstaatlichter Häuser an die ursprünglichen EigentümerInnen betroffen sind, eine eigene Risikogruppe. Die Roma-Bevölkerung stellt aufgrund von Armut, der unklaren rechtlichen Situation der von ihnen bewohnten Häuser, der Isolierung von Roma-Gemeinden und des begrenzten Angebots an öffentlich bezuschussten Wohnungen eine benachteiligte Gruppe.

Das „Gemeinsame Memorandum zur sozialen Eingliederung“ nennt u. a. folgende Leitlinien:

- Drastische Eindämmung des Phänomens Obdachlosigkeit, in erster Linie durch Schaffung eines Netzwerkes an Notaufnahmezentren und Sozialwohnungen (Ausbau der Notschlafplätze);
- Prävention von Zwangsräumungen aufgrund von Zahlungsnotstand bei Energiekosten;
- Entwicklung eines lebensfähigen Programms für den sozialen Wohnbau für Benachteiligte (z. B. Jugendliche, junge Familien, Großfamilien);
- Schaffung von Unterkünften für junge Menschen, die gegenwärtig vom Kinderfürsorgesystem betreut werden.

Die Regierung bringt im Rahmen eines nationalen Dreijahresprogramms seit Beginn 2006 Fördermittel für die Errichtung von 50 Notschlafeinrichtungen auf. Ein wichtiger Umstand ist, dass es keine offiziell anerkannte Definition des Obdachlosenstatus gibt. Aus diesem Grund ist die Ausarbeitung einer Verfahrensweise zur exakten Identifikation obdachloser Menschen, ihrer Anzahl, ihres Profils und ihres Aufenthaltsortes vonnöten. Zur Stützung der Bestrebungen lokaler Gebietskörperschaften zum Aufbau

einer Obdachlosendatenbank wird derzeit ein Computerprogramm getestet.

Die norwegische Strategie weist auf strategischer Ebene viele relevante Dimensionen auf, auch gibt es zahlreiche Regeln für bewährte Praktiken. Der wichtigste Aspekt für Rumänien betrifft indessen die landesweite Koordinierung zwischen VertreterInnen der Zentralregierung und den anderen institutionellen AkteurInnen. Obwohl eine nationale Strategie beträchtliche Bemühungen von Seiten des Staates erfordert, um eine wirksame Umsetzung zu gewährleisten, ist die uneingeschränkte Mitwirkung der autonomen Kommunen entscheidend.

Estland

Obdachlosigkeit wurde in Estland erstmals Mitte der 1990-er als soziales Phänomen wahrgenommen. Es war der Anfang der estnischen Wohnraumreform (Privatisierung von Wohnraum in Staats- und Gemeindeeigentum, Restitution enteigneter Objekte). Die Ursachen der Obdachlosigkeit sind wohl im allgemeinen gesellschaftlichen Strukturwandel zu suchen, dessen ungeachtet wird sie in Estland nach wie vor als Problem von Individuen gesehen. Der wichtigste den Wohnungsverlust verursachende Faktor ist Alkoholismus, ein Problem, das (besonders unter Jugendlichen) immer gravierender wird.

Aufgrund der Unterschiede zwischen den beiden Ländern hinsichtlich Governance, Wirtschaftsstruktur, Ressourcen und der Schaffung einer Infrastruktur für obdachlose Menschen ist die Übertragung von Komponenten aus der norwegischen Strategie eine rein theoretische Übung. Die eine oder andere konkrete Politikmaßnahme oder Erkenntnis ist u. U. aber anwendbar. Die allgemeinen Ergebnisse aus der Umsetzung der Strategie haben auch für estnische Obdachlosenpolitik Belang, insbesondere im Hinblick auf folgende Aspekte:

1. Bessere Finanzierung von Sozial- und Wohnpolitik;
2. Eindeutigere Rollenverteilung zwischen InteressensvertreterInnen;
3. Mehr und bessere Dienste für Menschen, die Sozialbetreuung in Anspruch nehmen;
4. Mehr Solidarität in der Gesellschaft und besser entwickelte informelle Strukturen (z. B. Freiwillige, NGOs);
5. Professionellere SozialarbeiterInnen.

6. Schlussfolgerungen und Lehren

Die Anbahnung der Übertragung von Schlüsselementen relevanter Politikmaßnahmen, institutioneller Arrangements, Konzepten und Methoden, die sich im Kampf gegen soziale Ausgrenzung bewährt haben, gehört wahrscheinlich zu den ehrgeizigsten Zielen einer Peer Review. Eingeschränkte Ressourcen sowie Unterschiede hinsichtlich Governance, Wohnungsmarktstrukturen und Obdachlosenprofile verdeutlichen, dass bei Überlegungen zur Übertragung wirksamer Politikmaßnahmen von einem Land auf andere Vorsicht geboten ist.

- Es wurde festgehalten, dass die Schaffung einer **umfassenden Obdachlosenstrategie** auf nationaler oder regionaler Ebene (je nach Bedarf) generell gefördert werden soll. Dies stünde im Einklang mit den Prioritäten, die vom Rat der SozialministerInnen 2005 aufgestellt wurden.
- Die TeilnehmerInnen waren ausnahmslos damit einverstanden, dass ein Konzept, das der **Wohnungsversorgung obersten Vorrang** einräumt, einen Schritt in die richtige Richtung bedeutet, um ein stärkeres politisches Engagement zu erhalten. Mit Wohnbaufragen befasste Regierungsstellen haben ebenso wie die Umweltministerien einen wichtigen Beitrag zum Kampf gegen Obdachlosigkeit zu leisten, welche nicht bloß ein soziales Problem darstellt.

- Es gibt Einigkeit darüber, dass **einige der "weichen Maßnahmen" Norwegens übertragbar sind**, ohne dass Finanzierungsprobleme auftreten. Die lokalen Foren im norwegischen Modell könnten auch in anderen europäischen Städten Fortschritte anstoßen, und dafür könnte es Unterstützung seitens der Europäischen Kommission geben.
- **Qualitätsstandards** für Unterkünfte und Einrichtungen sind wichtig und müssen weiter erforscht und diskutiert werden, doch wäre es aufgrund der starken Diskrepanzen hinsichtlich der verfügbaren Ressourcen und Infrastrukturen schwierig, internationale Standards einzusetzen. Ein weiteres Problem, das sich in einigen Ländern stellt: Unterkünfte von der Art der "Notschlafstellen" sind zumindest theoretisch abgeschafft worden. Es wäre schwer, offizielle Standards für etwas durchzusetzen, das es eigentlich nicht mehr gibt.
- Zur Frage des **schrittweisen Abbaus von "provisorischen Wohnstätten"** wurde zunächst angemerkt, dass dieses Konzept je nach Land anders aufgefasst wird. Das Ziel sollte weniger auf den Abbau solcher Wohnstätten als auf die Verkürzung der Verweildauer ausgerichtet sein. Engpässe zwischen provisorischem und permanentem Wohnraum würden sich auf diese Weise weitgehend bereinigen lassen. Dieses Ziel würde zudem eine Schwerpunktverlagerung bei Obdachlosenstrategien von Problemmanagement zu Problemlösung bewirken.
- Das Konzept einer spezifisch auf die Bedürfnisse **Haftentlassener** abgestellten Aktion war für viele TeilnehmerInnen neu. Sie meinten, sie wollten diesen Punkt in weiteren Überlegungen zur Behandlung dieser Problematik im eigenen Land berücksichtigen. Die meisten TeilnehmerInnen stimmten darin überein, dass die Gefahr des Wohnungsverlusts für Menschen, die einen Aufenthalt in einer Institution hinter sich haben, besonders hoch ist.
- Alle waren sich darin einig, **dass es möglich ist, selbst den am weitesten im Abseits stehenden Menschen wirksame Hilfe zukommen zu lassen** und ihre Lebensumstände zu verbessern. Die norwegische Strategie wird als erfolgreiches Beispiel für diesen Ansatz gesehen.
- Die von Norwegen verfolgte Schwerpunktsetzung auf **präventive Maßnahmen** gegen Obdachlosigkeit ist ein weiterer Punkt, der in anderen Ländern weiter vertieft werden wird, zumal die Kommunen damit Kosteneinsparungen erschließen können.
- Die Aufstellung klarer, durch relevantes Datenmaterial untermauerter **Vorgaben** für die Eindämmung von Obdachlosigkeit stieß auf mehr oder weniger starke Skepsis, je nach Tragweite des Problems im betreffenden Land. Im Mittelpunkt müsse stehen, die erzielten Fortschritte zu messen – Vorgaben könnten immer noch nachgebessert werden, sollten sie sich als unrealistisch erweisen. Zwar seien Ziele ein sinnvolles Instrument im Hinblick auf das Monitoring, doch müssten sie realistisch sein und in annehmbaren Intervallen angepasst werden.
- Der Vorschlag, VermieterInnen sollten die Sozialbetreuungsstellen im Vorhinein von bevorstehenden **Zwangsräumungen** in Kenntnis setzen, war Gegenstand heftiger Debatten. Insbesondere die Häufung von Fällen, in denen eine Zwangsräumung das auslösende Moment von Obdachlosigkeit ist (am ehesten im Zusammenhang mit Verschuldung), wurde in mehreren Ländern beobachtet. Hinsichtlich konkreter Konzepte für den Umgang mit Verschuldung und die Vorbeugung von Zwangsräumungen gingen die Meinungen jedoch auseinander. In diesem Punkt wurde kein Konsens erreicht, und es wurden Zweifel hinsichtlich der legislativen Implikationen in einigen Ländern laut.

- Die Rolle der *Husbanken* wurde wohlwollend beurteilt. Die TeilnehmerInnen stimmten darin überein, dass in jedem Land im Kampf gegen die Obdachlosigkeit **eine zentrale Dienststelle die leitende Funktion** ausüben soll. Dies wäre für Länder mit föderalen Strukturen oder autonomen Regionen mit keinen besonderen Problemen verbunden. Die einheitliche Dienststelle könnte auf der je nach landesspezifischen Strukturen am besten geeigneten Ebene angesiedelt werden.
- Die **Koordination von Gesundheitswesen und Kampf gegen Obdachlosigkeit** hatte in der norwegischen Strategie nicht so gut funktioniert wie andere Aspekte der Politik. Auch in Erfahrungen vieler anderer Länder trat dies zu Tage; eine weiterführende Aktion wurde als sinnvoll erachtet.
- **Politisches Engagement** hat in der norwegischen Strategie einen hohen Stellenwert, wäre in manchen anderen Ländern jedoch nicht so leicht zu gewährleisten. Eine Einbindung der Wohnproblematik in Strategien zu anderen Fragen wäre ein zielführender Schritt.
- Die norwegische Strategie beruht auf einer soliden Mittelausstattung. **Begrenzte Ressourcen** in einigen anderen Ländern stehen der vollständigen Übertragbarkeit des norwegischen Experiments u. U. entgegen. Ein Vorschlag lautete, nur einige Teilpunkte der Strategie zu übernehmen und zunächst lokale und vielleicht weniger umfangreiche Pilotprojekte anzustreben.

Literatur

Kitzman, R (2006) – Peer Review Länderbericht, Österreich.

Socialstyrelsen, Hemlöshet i Sverige 2005 – omfattning och karaktär, Socialstyrelsen, Stockholm, 2006. Eine englische Übersetzung steht auf der Website (www.socialstyrelsen.se) zur Verfügung.

European Housing Statistics (2005) *Housing Statistics in the European Union 2004*, Nationaler Beirat für Wohnungswesen, Bauwesen und Planung, Schweden, und Ministerium für Regionalentwicklung der Tschechischen Republik.

Eurostat (2006) *Europäische Sozialschutzstatistik*, Eurostat Luxemburg.