

Norwegen 2006

Nationale Strategie zur Vorbeugung und Bekämpfung von Obdachlosigkeit

Kurzbericht



Im Auftrag von:

Europäische Kommission
GD Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit

Die Peer Review fand am 7./8. September 2006 in Oslo statt. Gastgeber war das norwegische Ministerium für lokale Regierungsangelegenheiten und Regionalentwicklung. Neben dem Gastgeberland nahmen acht Peer-Länder an der Review teil: Dänemark, Deutschland, Estland, Österreich, Rumänien, Schweden, Slowenien und Spanien. Auf Seiten der Interessensverbände waren der Fonds Soziales Wien (FSW) und der Europäische Verband nationaler Organisationen der Wohnungslosenhilfe (FEANTSA) vertreten. Ebenfalls anwesend waren RepräsentantInnen der Europäischen Kommission (Generaldirektion Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit).

2004 wurde in Norwegen mit breiter, Parteien übergreifender Unterstützung im Parlament eine nationale Strategie zur Bekämpfung von Obdachlosigkeit ins Leben gerufen. Die bis 2007 laufende Strategie ist auf drei Hauptziele und fünf spezifische Vorgaben ausgerichtet:

Ziel: Vermeiden, dass Menschen in die Obdachlosigkeit abrutschen
Vorgaben: Senkung der Zahl der Räumungsklagen um 50 % und der tatsächlichen Zwangsräumungen um 30 %.
Haftentlassene sollen keine Zeit für die Suche nach einer vorübergehenden Unterkunft aufbringen müssen.
Nach der Entlassung aus einer Institution soll niemand eine provisorische Unterkunft suchen müssen.

Ziel: Qualitative Verbesserung von Notschlafstellen
Vorgabe: Niemandem soll ein Notschlafplatz angeboten werden, wenn keine Qualitätsvereinbarung vorliegt.

Ziel: Gewährleistung, dass Obdachlose binnen angemessener Fristen Angebote für dauerhafte Wohnungen erhalten.
Vorgabe: Niemand soll länger als drei Monate an einem einstweiligen Wohnplatz verbringen.

Die Strategie setzt nachdrücklich auf die Koordinierung zwischen den verschiedenen Ministerien und anderen betroffenen Regierungsstellen. Außerdem begünstigt sie die Zusammenarbeit mit relevanten regierungsunabhängigen Organisationen. Im Vergleich zu früheren Politikansätzen ist sie verstärkt auf die Prävention und Beseitigung von Obdachlosigkeit abgestellt. Die Peer Review befasste sich schwerpunktmäßig mit dieser Strategie und ihrer vollständigen oder teilweisen Übertragbarkeit auf andere europäische Länder.

Obdachlosigkeit stellt in Norwegen mit seinen 4,6 Mio. EinwohnerInnen ein verhältnismäßig begrenztes Problem dar. Studien weisen folgende Wohnungslosenzahlen aus: 6.200 im Jahr 1996, 5.200 im Jahr 2003 und 5.500 im Jahr 2005. Die Betroffenen sind zu 3/4 Männer, das Durchschnittsalter liegt bei 35 Jahren. 42 % der Obdachlosen haben keinen unmittelbaren Bedarf an Notschlafplätzen, da sie vorübergehend bei Verwandten oder Bekannten unterkommen. Nur 11 % der Obdachlosen begingen in der Vergangenheit keinen Drogenmissbrauch und/oder litten unter keiner Geisteskrankheit. Wohnungslosigkeit ist nach wie vor hauptsächlich ein Großstadtproblem, obwohl ein wachsender Obdachlosenanteil auf mittelgroße Städte entfällt.

Für die Koordinierung der norwegischen Strategie zuständig ist die Husbanken, die staatliche norwegische Wohnbaubank. Die 1946 geschaffene Husbanken hatte nach dem Krieg zunächst die Aufgabe, die herrschende Wohnungsknappheit einzudämmen; in der jüngeren Vergangenheit verlagerte sich ihr Schwerpunkt zunehmend auf die Unterstützung schwächerer Gruppen auf dem Wohnungsmarkt. Seit 2000 ist sie offiziell mit der Koordinierung des Kampfes gegen die Wohnungslosigkeit betraut. Zwar handelt es sich weitgehend um eine Top-Down-Strategie der Nationalregierung und des Parlaments, nichtsdestotrotz basiert die norwegische Strategie auf lokaler Umsetzung durch die Kommunalverwaltungen. Zu diesem Zweck gibt es eine Reihe von "harten Maßnahmen" (gesetzliche

Vorschriften, Leitlinien für den Einsatz der Regierungsmittel, Zweckbindung von Geldern). Allerdings besteht eine starke Abneigung gegen den Gebrauch dieser Machtmittel gegenüber den Kommunalverwaltungen. Bevorzugt werden vielmehr "weiche Maßnahmen" (Finanzierungen und Darlehen, Netzwerke und Kommunikationsforen, Schulung, Auszeichnungen für bewährte Praktiken und Kooperationsprotokolle). Es handelt sich um ein so genanntes Konzept der "Befugniserteilung" – die Kommunalverwaltungen werden mit den Mitteln zur Ausführung des Auftrags ausgestattet; dazu gehören Gelder von der Husbanken sowie von der Direktion für Gesundheit und Soziales, zu dem Zweck, auf lokaler Ebene Kompetenz und Qualität für die Eindämmung der Wohnungslosenproblematik aufzubauen.

2005 schlossen die zuständigen Ministerien und der Norwegische Verband der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften (KS) eine Übereinkunft über Maßnahmen zur Vorbeugung und Beseitigung von Obdachlosigkeit. Zu den Kooperationsvorhaben zählt neben der Kontaktaufnahme mit und der Unterstützung von Menschen, denen eine Delogierung droht, auch die Zusammenarbeit zwischen den lokalen Gebietskörperschaften und den Strafvollzugsanstalten bei der Wohnungsversorgung von Haftentlassenen. Es werden Netzwerke, Foren und Peer Reviews für die Städte und Kommunen organisiert. Diese spielen eine wichtige Rolle für den Gedankenaustausch, die Wissensvermittlung und Wahrung der Strategieschwerpunkte. Die Husbanken gewährt Zuschüsse für den Eigenheimkauf, Startkredite für Menschen mit Kapitalbeschaffungsproblemen sowie Wohngeld, das Menschen bei der Beschaffung und Sicherung eines Wohnplatzes helfen soll. Die individuell ausgerichtete Finanzierung wird von den Kommunalverwaltungen abgewickelt. Die Direktion für Gesundheit und Soziales kann ihrerseits den Kommunalverwaltungen Zuschüsse für die Verstärkung bzw. den Aufbau von sozialer Unterstützung zugunsten von Obdachlosen oder Drogenabhängigen gewähren.

Übertragbarkeit

- Die TeilnehmerInnen waren ausnahmslos damit einverstanden, dass ein Konzept, das der **Wohnungsversorgung obersten Vorrang** einräumt, wünschenswert ist. Ein solches Konzept setzt bei der Bekämpfung der Obdachlosigkeit in einem breiten Kontext an und will allen Menschen eine anständige Unterkunft garantieren. Mit Wohnbaufragen befasste Regierungsstellen haben ebenso wie die Umweltministerien einen wichtigen Beitrag zum Kampf gegen Wohnungslosigkeit zu leisten, welche nicht bloß ein soziales Problem darstellt.
- Es herrschte 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 diskutiert werden, doch wäre es aufgrund der starken Diskrepanzen hinsichtlich der verfügbaren Ressourcen 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.
- 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 **vorbeugende Maßnahmen** gegen Obdachlosigkeit ist ein weiterer Punkt, der in anderen Ländern weiter vertieft werden wird.
- Die Aufstellung von **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.
- Der Vorschlag, VermieterInnen sollten die Sozialbetreuungsstellen im Vorhinein von bevorstehenden **Zwangsräumungen** in Kenntnis setzen, wurde kontrovers beurteilt. In diesem Punkt wurde kein Konsens erreicht, und es wurden Zweifel hinsichtlich der legislativen Implikationen in einigen Ländern laut.
- Die Rolle der Hausbanken 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.
- **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.