
Obdachlosigkeit in der Schweiz

Verständnisse, Politiken
und Strategien der
Kantone und
Gemeinden

Matthias Drilling, Magdalena Küng,
Esther Mühlethaler, Jörg Dittmann



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF
Bundesamt für Wohnungswesen BWO

Impressum

Herausgeber

Bundesamt für Wohnungswesen BWO
Hallwylstrasse 4, 3003 Bern
Tel. +41 58 480 91 11
info@bwo.admin.ch, www.bwo.admin.ch

Download

www.bwo.admin.ch

Projektsteuerung

Doris Sfar, BWO

Autor/innen

Matthias Drilling
Magdalena Küng
Esther Mühlethaler
Jörg Dittmann

Hochschule für Soziale Arbeit FHNW
Institut Sozialplanung, Organisationaler Wandel und Stadtentwicklung
Hofackerstrasse 30
4132 Muttenz

Sounding Board

Eliane Belsler, Stadt Lausanne, Schweizerischer Städteverband SSV
Remo Dörig, Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK
Babette Fluri, Stadt Zürich, Schweizerischer Städteverband SSV
Corinne Huttmacher-Perret, Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS
Géraldine Luisier Rurangirwa, Bundesamt für Sozialversicherungen BSV
Michael Zeier, ATD Vierte Welt

Zitierweise

Matthias Drilling, Magdalena Küng, Esther Mühlethaler, Jörg Dittmann (2022). Obdachlosigkeit in der Schweiz. Verständnisse, Politiken und Strategien der Kantone und Gemeinden. Bundesamt für Wohnungswesen, Bern.

Anmerkungen

Eine Zusammenfassung dieser Publikation ist auch in französischer und italienischer Sprache erhältlich.

Der Bericht gibt die Auffassung der Autor/innen wieder, die nicht notwendigerweise mit denjenigen des Auftraggebers oder des Sounding Boards übereinstimmen muss.

Titelbild

© VBS

Obdachlosigkeit in der Schweiz

Verständnisse, Politiken und Strategien der Kantone und Gemeinden

Eine Umfrage im Auftrag des Bundesamts für Wohnungswesen BWO

Schlussbericht

Matthias Drilling

Magdalena Küng

Esther Mühlethaler

Jörg Dittmann

Hochschule für Soziale Arbeit FHNW

Institut Sozialplanung, Organisationaler Wandel und Stadtentwicklung

Hofackerstrasse 30

4132 Muttenz

Kontaktperson:

Prof. Dr. Matthias Drilling

matthias.drilling@fhnw.ch

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
1. Ausgangslage, Zielsetzung und Forschungsdesign	5
1.1. Ausgangslage	5
1.2. Zielsetzung	5
1.3. Forschungsdesign.....	6
2. Rechtlicher Rahmen	8
2.1. Ausgangslage	8
2.2. Die Schweiz als Sozialstaat	8
2.3. Die Sozialhilfe	9
2.4. Das Opferhilfegesetz OHG	9
2.5. Mieterinnen- und Mieterschutz.....	10
2.6. Zivilschutz.....	10
2.7. Wohnraumförderung.....	11
2.8. Fazit.....	11
3. Obdachlosigkeit und drohender Wohnungsverlust aus Sicht der Kantone.....	12
3.1. Kontextualisierung der Thematik.....	12
3.2. Selbstverständnis und Rolle	14
3.3. Beteiligung am Hilfesystem.....	15
3.4. Bewertung der Angebotsstruktur aus Sicht der Kantone	18
3.5. Strategien und Konzepte.....	20
3.6. Thematisierung der sozialräumlichen Mobilität	20
3.7. Fazit.....	21

4.	Obdachlosigkeit und drohender Wohnungsverlust aus Sicht der Kommunen	22
4.1.	Aussagekraft und Profil der Antwortenden	22
4.2.	Obdachlosigkeit und drohender Wohnungsverlust: Einschätzungen	25
4.3.	Gemeinden im Vergleich der Schätzzahlen.....	30
4.4.	Exkurs: Hochrechnung Obdachlosigkeit und drohender Wohnungsverlust Schweiz	30
4.5.	Der Wohnungsmarkt in den Gemeinden	31
4.6.	Gründe für Obdachlosigkeit und drohenden Wohnungsverlust.....	33
4.7.	Die Organisation der Hilfe.....	36
4.8.	Obdachlosigkeit und drohender Wohnungsverlust in der Gemeindepolitik	40
4.9.	Kooperationen und ihre Bewertung	40
4.10.	Künftige Herausforderungen aus Sicht der Gemeinden	43
4.11.	Fazit.....	44
5.	Best Practice Beispiele aus Sicht der Befragten	45
5.1.	Kantonales Leistungsfeld «Obdachlosigkeit».....	45
5.2.	Kantonale und kommunale Notfallkonzepte	46
5.3.	Regionale Zusammenarbeit	46
5.4.	Sozialplanerisches Vorgehen	47
5.5.	Kantonale Wohnraumversorgung.....	47
6.	Empfehlungen	48
6.1.	Obdachlosigkeit definieren und nationalen Orientierungsrahmen bieten.....	48
6.2.	Gesamthilfesysteme prüfen und regionale Zusammenarbeit stärken.....	50
6.3.	Wohnraumversorgung verbessern und Barrieren zur	
	dauerhaften Wohnversorgung von obdachlosen Menschen abbauen.....	51
6.4.	Datenlage verbessern und Monitoring aufbauen	52
7.	Literatur.....	55
8.	Anhänge	57
8.1.	ETHOS-Typologie.....	57
8.2.	Leitfragen Kantonale Befragung	58
8.3.	Online Fragebogen Kommunen	59
8.4.	Hochrechnung Obdachlosigkeit und drohender Wohnungsverlust Schweiz	64

Zusammenfassung

Die vorliegende Studie erforscht, wie die Kantone und Gemeinden Obdachlosigkeit bekämpfen und zu verhindern versuchen. Von Obdachlosigkeit wird gemäss der europäischen Typologie ETHOS dann gesprochen, wenn Menschen auf der Strasse übernachten oder in Notunterkünften leben. Zudem thematisiert diese Studie auch den drohenden Wohnungsverlust und bezieht damit die möglichen Vorstufen von Obdachlosigkeit, also das prekäre, unsichere und nicht-adäquate Wohnen mit ein.

Die Studie war mehrteilig angelegt: In einem ersten Schritt wurden die gesetzlichen Grundlagen analysiert, die staatlichem Handeln unterliegen, und Leitfadeninterviews mit Vertreter/innen von 22 der 26 Kantone geführt. Es wurden nach dem Verständnis von Obdachlosigkeit, der Struktur der Akteurslandschaft, konkreten kantonalen Hilfen, best practice Beispielen sowie nach Handlungsbedarf gefragt. In einem zweiten Schritt wurden die Gemeinden der Schweiz mithilfe einer online-Befragung zur Einschätzung von Obdachlosigkeit und drohendem Wohnungsverlust, zu Angeboten der Hilfe, Strategien der Prävention und Bekämpfung sowie zu Formen der Zusammenarbeit befragt.

Die Befragung der Kantone zeigt, dass diese grundsätzlich anerkennen, dass die Prävention und Bekämpfung von Obdachlosigkeit in staatlicher Verantwortung liegen. Allerdings sind die diesbezüglichen Umsetzungen sehr unterschiedlich. Die wenigsten Kantone haben ein Gesamthilfesystem oder Leistungsfeld «Obdachlosigkeit» abgeleitet, was dazu führt, dass das Ausmass sowie die Struktur von Obdachlosigkeit und ihren Vorstufen nur unscharf bekannt ist. Viele Expert/innen sehen eine Unterstützung eng mit der Sozialhilfe verbunden, weshalb Obdachlosigkeit vor allem über die Strukturen der Sozial- und Notfallhilfe bekämpft wird. Dies stösst dann an Grenzen, wenn Menschen die Zulassungskriterien der Sozialhilfe nicht erfüllen oder sich nicht melden. Andererseits haben die Kantone eine Reihe von best practice aufgebaut, die von regionalen Zusammenarbeiten über eine kantonale Wohnraumversorgung bis hin zur Stärkung sozialplanerischer Vorgehensweisen reichen.

An der Befragung der Kommunen nahmen 616 Gemeinden (rund 28% aller Gemeinden der Schweiz) teil. Es zeigt sich, dass Obdachlosigkeit und drohender Wohnungsverlust zahlenmässig einschätzbar ist. Gesamthaft werden geschätzt, dass rund 2200 Menschen von Obdachlosigkeit betroffen und etwa 8000 Menschen von Wohnungsverlust bedroht sind. Der Anteil an Gemeinden mit betroffenen Menschen ist in der deutschsprachigen Schweiz höher als in der französisch- und italienischsprachigen Schweiz. Obdachlosigkeit ist vor allem eine Herausforderung der Gemeinden einer grossen und mittelgrossen Agglomeration und dort besonders für die sechs Schweizer Städte mit mehr als 100'000 Einwohner/innen. Drohender Wohnungsverlust ist auch in Gemeinden mit Zentrumsfunktion im peri-urbanen und ländlichen Raum eine Aufgabe. Die Gemeinden sehen ihre Grenzen bei der Bekämpfung von Obdachlosigkeit und drohendem Wohnungsverlust: Der überwiegende Teil der Gemeinden verfügt über keine eigenen Unterbringungsmöglichkeiten; Kooperationen sind rar und die Unterstützung vonseiten der Kantone und des Bundes ist nicht gesichert. Zugleich formulieren die Kommunen Zugangskriterien zu ihren Hilfen und verursachen so selbst Ausschluss- und Wanderungsprozesse.

Diese Studie empfiehlt (1) die Erarbeitung eines von allen relevanten Akteur/innen getragenen Orientierungsrahmens, der Verständnis, Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten klärt, (2) die Prüfung eines Gesamthilfesystems, das auf kantonaler, regionaler und kommunaler Ebene die einzelnen Politikfelder verknüpft, (3) eine Strategie der Wohnraumversorgung und Massnahmen zur Unterstützung des Zugangs zu Wohnraum für Menschen, die von Ausschlussprozessen auf dem Wohnungsmarkt betroffen sind, und (4) die Verbesserung der Datenlage und den Aufbau eines Monitorings für künftiges strategisches Handeln auf allen drei Ebenen des Staates.

1. Ausgangslage, Zielsetzung und Forschungsdesign

1.1. Ausgangslage

Die vorliegende Studie, die im Auftrag des Bundesamtes für Wohnungswesen BWO durchgeführt wurde, erforscht, wie die Schweizer Kantone und Gemeinden mit Obdachlosigkeit umgehen, wie sie Obdachlosigkeit verstehen und über welche Dispositive sie verfügen, um Menschen davor zu bewahren, obdachlos zu werden.

Die Fokussierung auf Kantone und Gemeinden ergibt sich aus dem ersten Länderbericht zur Obdachlosigkeit in der Schweiz, auf dem diese Studie aufbaut.¹ Der Länderbericht versteht sich als eine Auslegeordnung und sammelt entsprechend breit angelegt, systematisch Befunde aus verschiedenen Bereichen auf nationaler und internationaler Ebene. Bei der Erarbeitung des Länderberichts wurden die Ebenen der Kantone und Gemeinden bewusst nicht einbezogen. Die wichtigsten für die vorliegende Studie relevanten Ergebnisse des Länderberichtes sind:

- Das internationale Recht auf angemessenen Wohnraum verpflichtet die Schweiz, Massnahmen zu ergreifen, um Obdachlosigkeit zu bekämpfen, Zwangsräumungen zu verhindern, Diskriminierung im Bereich Wohnen zu verhindern und sicherzustellen, dass die Wohnsituation aller angemessen ist.
- Die Schweiz anerkennt das Grundrecht auf Hilfe in Notlagen (Art. 12 BV) und garantiert einen nicht einschränkbaren Minimalanspruch auf Nahrung, Kleidung, medizinische Nothilfe und Unterkunft. Ein allgemeingültiges und justiziables Recht auf Unterkunft ist in der Schweizer Bundesverfassung aber nicht vorgesehen.
- Die Sozialziele des Bundes definieren Wohnen als Grundbedürfnis und legen fest, dass Wohnungssuchende zu unterstützen sind. Sie sehen jedoch keine individuellen Ansprüche auf eine Wohnung vor. Im entsprechenden Art. 41 der Bundesverfassung wird vielmehr die Eigeninitiative von Wohnungssuchenden vorausgesetzt.
- Obdachlosigkeit sollte querschnittorientiert untersucht werden und insbesondere die Sozialpolitik und Wohnungspolitik verknüpfen.
- Eine Folgestudie soll die Kantone und Gemeinden als öffentliche Körperschaften in den Fokus rücken.

1.2. Zielsetzung

Konkret werden in dieser Studie zwei Stossrichtungen verfolgt: erstens soll das Verständnis von Obdachlosigkeit, die daraus abgeleiteten Politiken sowie Strategien und Massnahmen zur Bekämpfung von Obdachlosigkeit auf Ebene Kantone und Gemeinden erforscht werden. Die Studie will zweitens zeigen, wie die kantonale und kommunale Obdachlosenhilfe strukturiert ist, wie dabei die Politikfelder (Wohnen, Soziales, Gesundheit, etc.) miteinander in Beziehung stehen und wie sie sich mit den nicht-staatlichen Akteur/innen (NGOs, Hilfswerke, Freiwilligenorganisationen, etc.) verbinden.

Obdachlosigkeit wird in dieser Studie als Teil des ihr übergeordneten Themenfeldes der sozialen Sicherheit interpretiert. Das System der sozialen Sicherheit in der Schweiz ist vielschichtig; Elemente wie Eigeninitiative, elementare Grundversorgung, nationale Sozialversicherungen, kantonale

¹ Drilling et al. 2020.

Bedarfsleistungen oder die Sozial- und Nothilfe fügen sich so zusammen, dass die (minimale) soziale und wirtschaftliche Absicherung aller in der Schweiz lebenden Menschen möglich ist. Viele dieser Elemente zielen indirekt auch darauf ab, dass niemand ohne Obdach leben muss. Hingegen sind konkrete Massnahmen, die Obdachlosigkeit beheben oder vorbeugen wollen, kaum bekannt. Diese «Unsichtbarkeit» führt für diese Studie zur Herausforderung, über welche Institutionen eine Annäherung an das Phänomen der Obdachlosigkeit erfolgen kann.

Das Themenfeld «Obdachlosigkeit» weist zu unterschiedlichen Lebens- und Politikbereichen Anknüpfungspunkte auf; so insbesondere zur Armutsbekämpfung und zur Sozialhilfe, aber auch zur Gesundheitspolitik, Wohnungspolitik, zum Kindes- und Erwachsenenschutz oder Asylwesen. Diese Breite des Themenfeldes und die Tatsache, dass nur ausnahmsweise behördliche Stellen konkret mit der Bekämpfung von Obdachlosigkeit beauftragt sind, führen auf den staatlichen Ebenen zu ungeklärten inhaltlichen Zuständigkeiten. Des Weiteren existieren in vielen Regionen private, aus der Zivilgesellschaft heraus entstandene Initiativen, die sich mit der Bekämpfung von Obdachlosigkeit beschäftigen und somit Teil des Hilfesystems sind. Die Studie soll auch eine Übersicht bieten, ob und wie diese mit staatlichen Stellen zusammenarbeiten und wo sie Aufgaben übernehmen, die auch dem Staat zugesprochen werden könnten.

Die vorliegende Studie verwendet ein erweitertes Verständnis von Obdachlosigkeit. Die europäische Dachorganisation FEANSTA schlägt diesbezüglich vor, zwischen 13 (ETHOS-Typologie) bzw. 6 (ETHOS-light-Typologie) verschiedenen Wohnsituationen zu unterscheiden (siehe Anhang).² Von Obdachlosigkeit wird dann gesprochen, wenn Menschen auf der Strasse übernachten müssen oder unfreiwillig in Notunterkünften leben; die weiteren ETHOS-Kategorien beschreiben prekäre, ungesicherte und unangemessene Wohnsituationen und sensibilisieren damit für mögliche Vorstufen von Obdachlosigkeit sowie die Dynamiken zwischen den Wohnsituationen. Weil die verschiedenen Wohnsituationen laut FEANTSA mit Ausschlussmechanismen auf dem Wohnungsmarkt zusammenhängen, weist die ETHOS-Typologie zur Obdachlosigkeit immer auch zugleich auf strukturelle Probleme des Wohnungsmarktes und der Wohnungspolitik hin.³ Damit will FEANTSA eine Gegenargumentation aufbauen zu denjenigen Positionen, die Obdachlosigkeit zuvorderst an personenbezogene Merkmale (wie Suchterkrankung oder kritische Lebensereignisse) knüpfen.

1.3. Forschungsdesign

Die Studie hat wegen fehlender Bezugsstudien einen explorativen Charakter. Flexibilität in der Wahl der jeweils angemessenen Methode, das iterative Vorgehen im Forschungsprozess und die Reflexion über die Angemessenheit der definierten Fragestellungen nach dem Abschluss jeder Forschungsphase waren daher wichtige Prinzipien des Forschungsdesigns. Drei methodische Zugänge wurden im Design berücksichtigt:

- eine Sichtung der kantonalen Gesetze,
- telefonisch geführte Leitfadengespräche mit kantonalen Stellen sowie
- eine Online-Befragung aller Gemeinden der Schweiz.

² FEANTSA 2017.

³ Edgar et al. 2004.

Sichtung der kantonalen Gesetze: Um einen Überblick über die in die kantonale Obdachlosenhilfe involvierten Politik- und Verwaltungsfelder zu erhalten, wurden die kantonalen Erlassensammlungen nach Anknüpfungspunkten durchsucht. Um möglichst alle relevanten Bereiche zu erfassen, wurden in einem ersten Schritt alle kantonalen Gesetzessammlungen, die eine automatisierte Volltextsuche zulassen, analysiert. Gesucht wurde nach folgender Syntax:

- Deutsch: Notschlaf*, obdach*, wohnungslos, Unterkunft, prekär
- Französisch: sans-abri*, domicile*, logement, établissement, habitat*, précarité, hébergement*
- Italienisch: dimora, alloggio, abitato*, senz'abitato, precarietà

Die Resultate wurden auf ihren Bezug zur Obdachlosigkeit im Sinne der vorliegenden Studie geprüft und fanden insofern Einzug in die weitere Forschung, als dass sie entweder in den Aufbau des Fragebogens für die kantonalen Behörden aufgenommen wurden oder als Hintergrundinformation für die Gespräche mit den Kantonen dienten.

Leitfadeninterviews kantonale Ebene: Für die Datenerhebung auf kantonaler Ebene wurden 24 leitfadengestützte Expert/inneninterviews durchgeführt. Es wurden Gespräche mit 17 Personen aus der kantonalen Verwaltung und mit 7 Personen aus der kommunalen Verwaltung grösserer Gemeinden oder aus relevanten Drittorganisationen geführt. Die Interviews repräsentieren 22 Kantone. Die Interviews wurden in Italienisch, Französisch und Deutsch geführt, aufgezeichnet, exzerpiert und inhaltsanalytisch ausgewertet. Wo die Interviews nicht aufgezeichnet werden konnten, wurden Gedächtnisprotokolle angefertigt. Die Auswahl der Interviewpartner/innen baute auf einer Liste von Vernetzungspartner/innen auf, die vom BWO zur Verfügung gestellt wurde. Alle Personen wurden schriftlich über die Studie informiert und in einem anschliessenden Telefongespräch bezüglich ihrer Expertise für den Bereich Obdachlosigkeit angefragt. Die angeschriebenen Personen konnten entscheiden, ob sie selbst oder eine andere Person das Interview führt. Dieser Schritt der Selbstdeklaration ist für die vorliegende Untersuchung wichtig, da nicht *ab initio* klar war, in welchen Politik- und Verwaltungsbereichen die Obdachlosenhilfe zu verorten ist und die Untersuchung nicht zu früh auf einzelne Bereiche eingegrenzt werden sollte. Der Leitfaden für die Telefoninterviews wurde in vier Kategorien gegliedert: Verständnis von Obdachlosigkeit, Akteur/innen und Struktur, Obdachlosenhilfe, Handlungsbedarf.

Online-Befragung der Gemeinden: Ein Online-Fragebogen wurde in Italienisch, Französisch und Deutsch zwischen April und Juni 2021 an alle Gemeinden der Schweiz versendet. Angeschrieben wurde die Gemeindeverwaltung, verbunden mit der Bitte, den Fragebogen an die geeignete Person weiterzuleiten. 618 von insgesamt 2172 Gemeinden beteiligten sich an der Umfrage, was einer Rücklaufquote von 28% entspricht. Die Befragung wurde mit EFS Survey von Tivian programmiert und mit dem Statistikpaket SPSS ausgewertet. Insgesamt wurden vier Themenbereiche abgefragt: Einschätzung Obdachlosigkeit und drohender Wohnungsverlust, Verständnis von Obdachlosigkeit, konkrete Angebote der Gemeinde, Strategien zur Problembekämpfung/-vermeidung inkl. Formen von Zusammenarbeit.

Sounding Board: Mit Beginn des Projektes wurde in Abstimmung mit der Auftraggeberin ein Sounding Board eingerichtet. An die Mitglieder des Sounding Boards wurde der Anspruch gestellt, durch ihre Position oder Funktion mit den Themen Obdachlosigkeit und prekäres Wohnens vertraut zu sein. Als Vertretende von relevanten Behörden, Verbänden und Organisationen sollten sie zudem unterschiedliche fachliche Kompetenzen aus den Bereichen Armut und Armutsbekämpfung, Sozialhilfe und (kantonale) Sozialpolitik sowie Wohnungs- und Raumentwicklungspolitik in das Projekt einbringen. Im

Sounding Board vertreten waren: ATD Vierte Welt (All Together for Dignity - Gemeinsam für die Würde Aller), Bundesamt für Sozialversicherungen BSV, Bundesamt für Wohnungswesen BWO, Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS, Schweizerische Sozialdirektor/innenkonferenz SODK, Schweizerischer Städteverband, Städteinitiative Sozialpolitik. Die 4 Treffen fanden online statt, das Forschungsteam protokollierte die Sitzungen und verfasste jeweils ein Ergebnisprotokoll. Dieses wurde allen Mitgliedern des Sounding Boards zurückgespielt und konnte ergänzt werden. Die Protokolle gingen in den Datenkorpus des Forschungsprojektes ein.

2. Rechtlicher Rahmen

2.1. Ausgangslage

Das Rechtssubjekt der «obdachlosen Person» existiert in der Schweizer Gesetzgebung nicht. Obdachlosigkeit wird als ein Zustand verstanden, der eine Person zwar in allen Aspekten ihres Lebens betrifft; Obdachlosigkeit ist aber keine Eigenschaft einer Person. Faktisch lässt sich die Situation durch das Bereitstellen von Wohnraum aufheben. Sehr wohl aber sind obdachlose Menschen Träger von subjektiven Rechten; darunter auch solche, die einen Anspruch auf Unterkunft umfassen. Die Bundesverfassung garantiert allen Menschen in der Schweiz unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus soziale Grundrechte, die einen gewissen Anspruch auf staatliche Leistungen begründen. Darunter fällt auch das Recht auf Hilfe in Notlagen (Art. 12 BV). Dieses garantiert allerdings nur jene Leistungen, die für ein menschenwürdiges Dasein unabdingbar sind und die Betroffenen davor bewahrt, in eine sogenannte «unwürdige Betteexistenz» zu fallen.⁴ Wer also objektiv betrachtet in der Lage ist, für seine Existenz selbst und aus eigener Kraft zu sorgen, erfüllt die Voraussetzungen von Art. 12 BV nicht und kann keinen Anspruch daraus wirksam machen. Zudem begründet der Nothilfe-Artikel auch keine konkreten Leistungen wie ein Grundeinkommen.⁵ In der Praxis kommt Art. 12 BV deshalb vor allem im Asylbereich sowie im Falle von ausländischen Staatsangehörigen ohne Anwesenheitsberechtigung in der Schweiz zur Anwendung.

2.2. Die Schweiz als Sozialstaat

Als sozialstaatliche Elemente in der Verfassung zählen die Regelungen zur Zuständigkeit in diversen sozialen Bereichen (Abschnitt 8 der BV «Wohnen, Arbeit, soziale Sicherheit und Gesundheit»), aber auch die Präambel, der Zweckartikel, die programmatischen Sozialziele oder die Gemeinwohlverpflichtung der Wirtschaft (Art. 94 Abs. 2 BV).⁶ Der Gedanke des Sozialstaates als Garant von Freiheits- und Gleichheitsrechten manifestiert sich auch «in der Aufnahme von Normen mit einer sozialen Komponente in den verschiedensten Rechtsbereichen».⁷ So finden sich solche Bestimmungen im Mietrecht, im Arbeitsrecht oder in der Opferhilfe.⁸ Fragen zur Wohnraumversorgung werden meist in das Rechtsgebiet der sozialen Sicherheit sortiert.

Die Unterstützung von bedürftigen Menschen wird bereits in der BV in die Kompetenz der Kantone gegeben (Art. 115 BV). Der Bund übernimmt diesbezüglich nur die Kompetenz, Ausnahmen und Zuständigkeiten zu regeln. Letzteres tut der Bund im Zuständigkeitsgesetz ZUG. Dieses Gesetz bestimmt,

⁴ BGE 131 I 166: 172

⁵ SODK 2012: 10.

⁶ Siehe mehr dazu unter Kieser 2017: 20.

⁷ Kieser 2017: 1.

⁸ Häfeli 2008: 16.

welcher Kanton für die Unterstützung einer oder eines Bedürftigen konkret zuständig ist und regelt den Ersatz von Unterstützungskosten unter den Kantonen (Art. 1 Abs. 1 und 2 ZUG).⁹ Das ZUG definiert als «bedürftig», wer für seinen Lebensunterhalt nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann. Zum Lebensunterhalt zählt nach gängigem Verständnis auch die Unterkunft.

Die Bedürftigkeit wird nach den am Unterstützungsort geltenden Vorschriften und Grundsätzen beurteilt (Art. 2 Abs. 1 und 2 ZUG). Die Bestimmung des Unterstützungsortes, also die Frage, welcher Kanton für die Ausrichtung der Sozialhilfe zuständig ist, ist nicht immer eindeutig. Die SKOS stellt in ihrem Merkblatt «örtliche Zuständigkeit in der Sozialhilfe» Instrumente zur Verfügung, um den Unterstützungswohnsitz einer bedürftigen Person zu bestimmen.¹⁰ Sind Personen mit Schweizer Bürger/innenrecht ausserhalb ihres Wohnkantons auf sofortige Hilfe angewiesen, so muss der Aufenthaltskanton diese leisten (Art. 13 Abs. 1 ZUG). Bei Streitigkeiten über die Zuständigkeit für die Unterstützung hat der Kanton, in welchem sich die auf Hilfe angewiesene Person aufhält, die Hilfe zumindest vorübergehend auszurichten, bis die Rechtspflicht geklärt ist. Bei Ausländer/innen ohne Wohnsitz in der Schweiz ist ebenfalls der Aufenthaltskanton zuständig (Art. 21 ZUG). Auch sie haben mindestens Anspruch auf Nothilfe.¹¹ Die Regelungen des ZUG begründen demnach das Prinzip, dass eine bedürftige Person Hilfe in Notfällen erhält, auch wenn sie sich ausserhalb ihres Wohnkantons befindet, der Wohnkanton unbekannt oder kein Wohnsitz vorhanden ist.

2.3. Die Sozialhilfe

Massgebend für die Ausgestaltung der Sozialhilfe sind die Kantone. Die kantonalen Sozialhilfegesetze unterscheiden sich sowohl in der Einrichtung der Sozialhilfe als auch in der Kompetenzaufteilung zwischen den Kantonen und Gemeinden. In einigen Kantonen ist die Sozialhilfe vollständig kantonalisiert, während andere eine umfassende Gemeindeautonomie und entsprechend kommunale Sozialhilfeeorgane kennen. Ein Bundesgesetz über die Sozialhilfe existiert nicht.

Zu den Leistungen der Sozialhilfe gehört, den Betroffenen eine angemessene Wohnung zu ermöglichen. Die Wohnkosten sind ein bedeutender Teil der materiellen Sozialhilfe. Es wird von den unterstützten Personen allerdings erwartet, dass sie möglichst günstig leben.¹² Aber nicht alle Menschen, die in einer prekären Wohnsituation leben, haben einen Anspruch auf Sozialhilfe. Zudem kommt auch vor, dass bedürftige Personen ihre Ansprüche nicht abklären lassen, nicht kennen oder auf einen Bezug verzichten. Die SKOS stellt fest, dass bedürftige Ausländer/innen seit der Verschärfung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) vermehrt keine Sozialhilfe beziehen, weil sie um ihre Aufenthaltsrechte fürchten. Davon seien häufig auch Kinder betroffen. Dieser Nichtbezug von zustehenden Leistungen führt dazu, dass die Wohnsituation gefährdet wird.¹³

2.4. Das Opferhilfegesetz OHG

Die im Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten verankerten Leistungen der Kantone umfassen nebst medizinischer, psychologischer, sozialer, materieller und juristischer Hilfe auch das Bereitstellen einer Notunterkunft (Art. 14 Abs. 1 OHG). Die von der SODK eingerichtete Schweizerische

⁹ Rüegg 2008: 326ff.

¹⁰ SKOS 2019.

¹¹ Siehe unter 2.1., Ausführen zu Art. 12 BV

¹² SKOS Richtlinien: Wohnen. Online unter: https://rl.skos.ch/lexoverview-home/lex-RL_A_1

¹³ SKOS 2020a: 1 ff.

Verbindungsstellen-Konferenz Opferhilfegesetz (SVK-OHG) will eine einheitliche Umsetzung des OHG in den Kantonen fördern und empfiehlt unter anderem, dass Anspruchsberechtigten für 21 Tage eine Notunterkunft finanziert wird. Diese Empfehlung stellt einen Mindeststandard dar und ist nicht rechtsverbindlich.¹⁴ Es liegt in der Kompetenz der Kantone, wie sie das OHG umsetzen.

Für eine durch häusliche Gewalt ausgelöste drohende oder bestehende Obdachlosigkeit stellen Notunterkünfte im Sinne des OHG eine geeignete Lösung dar. Insbesondere die Frauenhäuser gelten heute als «anerkanntes und professionelles Angebot für die Krisenintervention im Bereich der häuslichen Gewalt und [sind] aus der Angebotslandschaft im Bereich des Opfer- und Gewaltschutzes nicht mehr wegzudenken»¹⁵. Die Plätze in den Frauenhäusern aber sind beschränkt, die Komplexität der Fälle steigt und Anschlusslösungen sind rar. Das Angebot an Schutzhäusern für Frauen variiert zudem je nach Region stark. Für Männer, die von häuslicher Gewalt betroffen sind, existieren wenige Angebote, z.B. «Zwüschehalt» mit Häusern in den Städten Bern, Luzern und Zürich oder das «Foyer le Pertuis» in Genf.

2.5. Mieterinnen- und Mieterschutz

Art. 109 BV hält fest, dass der Bund Vorschriften gegen Missbräuche im Mietwesen, insbesondere im Bereich der Mietzinse und den Kündigungen, zu erlassen hat. Diese verfassungsrechtlichen Grundlagen werden im Obligationenrecht geregelt. Mietende sind durch diese Regelungen in verschiedener Weise geschützt. So sind Vermietende bereits bei der Einholung von personenbezogenen Informationen von Mietinteressent/innen eingeschränkt, und sie sind auch bei der Beendigung eines Mietverhältnisses nicht völlig frei bei der Auflösung von Mietverträgen.¹⁶ Solange sich jemand in einem Mietverhältnis befindet, kann er oder sie sich gegen Verletzungen des Mietrechts wehren. Das Mietrecht schützt aber laut Eidgenössischer Fachstelle für Rassismusbekämpfung nicht vor Diskriminierung. Besonders negative Auswirkungen auf die Wohnungsvergabe haben dabei nebst rassistischen Diskriminierungen auch Mehrfachdiskriminierungen aufgrund von Herkunft, Aufenthaltsstatus, Religion in Verbindung mit sozioökonomischem Status, Geschlecht oder Behinderung.¹⁷

2.6. Zivilschutz

Zivilschutzbauten, insbesondere Kollektivunterkünfte, stehen im Falle von Notlagen und Katastrophen jederzeit zur Verfügung. In der Verordnung über die Requisition von Schutzanlagen und Liegestellen zur Bewältigung von Notlagen im Asylbereich VRSL wurde 2016 geregelt, wann und wie Zivilschutzbauten als Notunterkünfte verwendet werden können. Damit beschränkt sich der Anwendungsbereich auf Notlagen im Asylbereich. Dass die Nutzung von Zivilschutzbauten für die Unterbringung von Menschen ohne Obdach für die Praxis nur bedingt geeignet ist, hielt der Tessiner Regierungsrat in einem Bericht an das Parlament fest. Die Existenz von Zivilschutzunterkünften könne folglich nicht die Notwendigkeit von Unterkünften für obdachlose Menschen aufheben.¹⁸

¹⁴ SODK / EBG 2015: 13.

¹⁵ SODK / EBG 2015: 73.

¹⁶ Wehrmüller 2019: 15.

¹⁷ Fachstelle für Rassismusbekämpfung 2021: 87.

¹⁸ Messaggio numero 7710 vom 11.09.2019, aus dem Departement Sanità e Socialità, S.8.

2.7. Wohnraumförderung

Das Wohnraumförderungsgesetz WFG von 2003 verfolgt zwei Ziele: Erstens soll mehr Wohnraum für Haushalte mit geringem Einkommen entstehen; und zweitens soll der Zugang zu selbstbewohntem Wohneigentum gefördert werden. Die Bestimmungen des WFG sollen insbesondere Familien, allein-erziehenden Personen, Menschen mit Behinderungen, bedürftigen älteren Menschen und Personen in Ausbildung zu Gute kommen.

Bezogen auf spezifisch zu fördernde Gruppen wurden im Auftrag bzw. unter Mitwirkung des Bundesamtes für Wohnungswesen BWO verschiedene Studien erstellt. Im Rahmen des Nationalen Programms gegen Armut konnte herausgearbeitet werden, dass es armutsbetroffene Haushalte und Geringverdienende sind, die vom Ausschluss auf dem Wohnungsmarkt besonders betroffen sind.¹⁹ Hier setzen dann auch die empfohlenen Massnahmen an, die von der Förderung von günstigem Wohnraum über subjektbezogene Hilfeleistungen bis hin zur Zusammenarbeit zwischen den Akteur/innen der Sozialdienste und der Immobilienbranche reichen.²⁰

Das BWO führt zudem einen «Wohnungspolitischen Dialog Bund, Kantone und Städte». Im Rahmen dieser Expert/innengruppe wurden die angespannten Wohnungsmärkte thematisiert. Der Zwischenbericht aus dem Jahr 2013 hält fest, dass sich «vor allem in städtisch geprägten Regionen» die Situation «für Wohnungssuchende mit bescheidenem Einkommen» erschwert hat; favorisiert zu deren Bewältigung werden eher Anreize statt Verbote oder Einschränkungen.²¹ Konkret werden die Transparenz auf dem Mietwohnungsmarkt genannt sowie «raumplanerische Massnahmen, die wohnungspolitische Signale setzen und den Handlungsspielraum der Gemeinden erweitern können» (gemeint sind damit das Vorkaufsrecht für Gemeinden, die Förderung des genossenschaftlichen Wohnungsbaus sowie die Nutzung nicht mehr benötigter Grundstücke im Besitz des Bundes).

2.8. Fazit

Das Verständnis einer Schweiz als Sozialstaat fordert auf, allen Menschen zu ermöglichen, ihre Freiheits- und Partizipationsrechte wahrzunehmen. Menschen, die von Obdachlosigkeit betroffen sind oder in prekären Wohnverhältnissen leben, können das nicht oder nur bedingt. Damit werden sie zu einer verwundbaren Gruppe, um die sich der Sozialstaat im Besonderen zu bemühen hat. Rechtliche Grundlagen, auf die sich von Obdachlosigkeit betroffene Personen direkt beziehen können, gibt es in der Schweiz allerdings keine. Damit wird die Frage nach der Zuständigkeit und Aufgabenverteilung zwischen den föderalen Ebenen wichtig. Entsprechende Anknüpfungsmomente sind in den Rechtsgebieten Sozialhilfe, Opferhilfe sowie Miet- und Zivilschutz und der Wohnraumförderung gegeben.

¹⁹ Siehe zusammenfassend in Beck et al. (2018) sowie Bochsler et al. (2015).

²⁰ Siehe dazu NAP 2018.

²¹ BWO 2013: 3.

3. Obdachlosigkeit und drohender Wohnungsverlust aus Sicht der Kantone

Dieses Kapitel baut auf leitfadengestützte Telefoninterviews mit Expert/innen aus 22 Kantonen auf. Es wurden Gespräche geführt mit 17 Personen aus der kantonalen Verwaltung und mit 7 Personen aus der kommunalen Verwaltung grösserer Gemeinden oder aus relevanten Drittorganisationen. Die Leitfragen sind in Anhang 2 aufgeführt.

3.1. Kontextualisierung der Thematik

Das Wissen über Obdachlosigkeit fällt von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich aus. Während die meisten Kantone über forschungsbezogene Kenntnisse zu den Gründen für Obdachlosigkeit verfügen, existieren Monitoringstrukturen nur dort, wo die Kantone eine aktive Rolle im System der Obdachlosenhilfe einnehmen und bspw. in Kontakt mit Notschlafstellen oder ähnlichen Institutionen stehen. Wissen über die Situation im eigenen Kanton ist daher nicht überall gegeben.

Konkrete Situationen betreffend (drohender) Obdachlosigkeit werden von vielen Expert/innen eher anekdotisch weitergegeben. Darüber hinaus fällt auf, dass die Kantone zwar unterschiedliche Politik- und Verwaltungsfelder nennen, in denen sie einen Bezug zu Obdachlosigkeit ausmachen (insbesondere die Bereiche Asyl und Gesundheit), mit diesen aber keinen speziell auf Wohnfragen ausgerichteten Kontakt haben. Die Diskrepanz zwischen theoretischem Wissen und Praxiswissen sowie fehlendem Austausch innerhalb der Verwaltung ist insbesondere dort auffällig, wo die Kantone die Bekämpfung von Obdachlosigkeit nicht als eigenes Leistungsfeld erschlossen haben.

Die Gründe für Obdachlosigkeit werden von den befragten Expert/innen beinahe durchgehend auf der individuellen Ebene verortet, also bei der betroffenen Person selbst. Am häufigsten werden Suchterkrankungen und psychische Probleme sowie finanzielle Armut genannt. Die Befragten tendieren zudem dazu, dass jene Menschen als potentiell von Obdachlosigkeit bedrohte Personen eingestuft werden, die bereits marginalisiert sind. Sie nennen als Gefährdete oder Betroffene insbesondere Sans-Papiers und Menschen, die ihren Aufenthalt im Kanton von ihren Arbeitschancen abhängig machen. Insgesamt wird deutlich, dass das vorhandene Grundverständnis von Obdachlosigkeit durch eine Kontextualisierung des Problems unterstützt werden sollte. Obdachlosigkeit wird auf kantonaler Ebene häufig wie folgt thematisiert:

- Armut wird häufig als Erklärung für fehlenden oder ungeeigneten Wohnraum ins Feld geführt. Der Einfluss des Wohnungsmarktes wird erst dann hergestellt, wenn eine Obdachlosigkeit vorhanden ist, bzw. eine Wohnung gefunden werden muss.
- Prekäre Wohnsituation und drohender Wohnungsverlust werden im Zusammenhang mit Armut kaum thematisiert.
- Das auf kantonaler Ebene repräsentierte Wissen über potentiell von Obdachlosigkeit bedrohte Gruppen fokussiert ausschliesslich auf Erwachsene. Es wird kaum berichtet, dass auch Kinder und Jugendliche von Obdachlosigkeit betroffen sein können und aufgrund ihrer Vulnerabilität eines speziellen Augenmerks bedürfen.
- Frauen tauchen in den Erläuterungen fast ausschliesslich in Zusammenhang mit Schutzhäusern im Sinne des OHG auf. Dass Frauen auch aus anderen Gründen als häuslicher Gewalt obdachlos werden können ist zwar bekannt, ihre spezifischen Bedürfnisse werden aber nur teilweise in das Angebotsdispositiv integriert.

- Strukturelle Gründe von Obdachlosigkeit wie bspw. die Situation auf dem Wohnungsmarkt oder der Ausschluss aus Hilfsangeboten von Menschen ohne Aufenthaltsrechten werden selten thematisiert.
- Unerwähnt bleiben Elemente der Wohnqualität und der Wohnsicherheit, bzw. des drohenden Wohnungsverlust. Prekäre Wohnsituationen werden weder als Vorstufe von Obdachlosigkeit genannt, noch als eigenständige Problembereiche angesehen.
- Im Verständnis der Expert/innen ist eine obdachlose Person immer direkt erkennbar, da sie sich im öffentlichen oder öffentlich zugänglichen Raum aufhält und dort übernachtet. Wenn Obdachlosigkeit aber erst als Problem verstanden wird, wenn sie sich in ihrer prekärsten Form der Strassenobdachlosigkeit manifestiert, wird die Prävention von Obdachlosigkeit und das Entwickeln wirksamer Strategien erschwert.

Tabelle 1: Obdachlosigkeit aus Sicht Kantone

	Regelmässig genannt	Selten oder gar nicht genannt
Bereiche, die einen Bezug zu Obdachlosigkeit haben	Sozialhilfe Kinder- und Erwachsenenschutz Psychiatrie Armut Asyl	Justizvollzug Klinikaufenthalt
Bereiche mit Verantwortung für Obdachlosigkeit	Asylwesen Kommunale Sozialdienste	
Unsichtbarkeit von Obdachlosigkeit	Bei Bekannten unterkommen	In Autos o.ä. übernachten
Individuelle Gründe	Auffälliges Verhalten Suchterkrankungen Fehlende finanzielle Möglichkeiten Ungeregelter Aufenthaltsstatus Familiäre Konflikte Trennung	Häusliche Gewalt
Strukturelle Gründe	Angespannte Situation auf dem Wohnungsmarkt	
Wohnqualität		Wohnungen in schlechtem Zustand Zu kleine Wohnungen, insbes. für Familien
Drohender Wohnungsverlust / Wohnsicherheit	Individuelle Gründe	Betreibungen Schulden Schlechte Vorreferenzen Diskriminierungen auf dem Wohnungsmarkt
Profile der Betroffenen	Betroffene Personen weisen (nicht) aggressives Verhalten auf Eigenes Netzwerk ist keine ausreichende Absicherung Alleinerziehende Eltern	(junge) Frauen Jugendliche Schwangere Frauen

3.2. Selbstverständnis und Rolle

Nach einem Rollenverständnis bei der Prävention und Bekämpfung von Obdachlosigkeit gefragt, antworten die befragten Expert/innen, dass sie die Verantwortung dafür, dass niemand obdachlos wird und bleibt, generell beim Staat sehen. Die Rolle der Kantone wird subsidiär verstanden – nach der Eigenverantwortung der Menschen selbst, nach zivilgesellschaftlichen Initiativen sowie nach der Verantwortung der Gemeinden. Der Staat wird als letztes Auffangnetz gesehen. Darunter wird meist die Notversorgung im Fall eingetretener Obdachlosigkeit verstanden, kaum aber präventive Massnahmen oder Hilfeleistungen für andere, weniger sichtbare Formen oder Vorboten von Obdachlosigkeit.

Die Rolle, die sich die Kantone in Abgrenzung zu anderen staatlichen Akteur/innen zuschreiben, sind meist wenig präzise formuliert. Vor allem gegenüber den Gemeinden bestehen Rollenunklarheiten und Unsicherheiten in der Kompetenzregelung. Die Mehrheit der befragten Expert/innen repräsentiert ein kantonales Selbstverständnis, das eine wenig proaktive Rolle zum Ausdruck bringt. Das könnte folgende Gründe haben:

(1) Die meisten Kantone kennen keine gesetzlich begründete, explizite kantonale Zuständigkeit im Bereich Obdachlosigkeit. Die Expert/innen beziehen sich daher in ihrem Rollenverständnis hinsichtlich Obdachlosigkeit mehrheitlich auf den Sozialzielektatalog der Bundesverfassung oder auf die eigene kantonale Verfassung, sofern diese ebenfalls Sozialziele vorsieht. Im Sozialzielektatalog der Bundesverfassung wird den Kantonen eine fürsorgliche Verantwortung zugeschrieben und die Verantwortung für die Ausgestaltung dieser Fürsorge übergeben. Es scheint, dass diese Freiheit in der Ausgestaltung der eigenen Rolle zu Kompetenzunklarheiten zwischen Bund, Kantone und Gemeinden führt. Das ist auch dadurch feststellbar, dass es innerhalb der kantonalen Verwaltungen kaum institutionalisierten Austausch über Wohnfragen gibt. Kontakte existieren zumeist in einem fallorientierten Zusammenhang.

(2) Eine Mehrheit der Kantone schreibt die operative Zuständigkeit im Bereich der Obdachlosenhilfe den Gemeinden zu. Es wird von den Expert/innen selten erwähnt, dass Leistungen im Bereich Wohnversorgung auch unabhängig von der Sozialhilfe oder in Ergänzung gedacht werden könnten.

(3) Die kantonalen Behörden sehen sich Rollenkonflikten in Zusammenhang mit der Prävention und Bekämpfung von Obdachlosigkeit gegenüber. Solche werden bspw. dort identifiziert, wo die kantonalen Behörden das Bereitstellen von ausreichendem Wohnraum in ihrer Verantwortung sehen, dies aber mit anderen Verpflichtungen und Gesetzen, wie etwa ausländerrechtlichen Bestimmungen, kollidiert. Der Aufbau von Strukturen, die allen Personen menschenwürdigen (insbesondere längerfristigen) Wohnraum zur Verfügung stellen, wird häufig dort gehemmt, wo das Erfassen personenbezogener Daten notwendig wäre. Bei Menschen, die über keinen geregelten Aufenthaltsstatus in der Schweiz verfügen oder die bei der Inanspruchnahme staatlicher Hilfe Gefahr laufen, diesen zu verlieren, berichten die Behörden von der Herausforderung, notwendige Unterstützung zu leisten, ohne dabei die betroffenen Personen zu exponieren.

(4) Von Kantonen wird Verantwortung im Bereich der Obdachlosenhilfe aus praktischen Gründen an Gemeinden oder andere Akteur/innen delegiert. Kantone ohne eigene koordinative Aufgabe im Bereich Wohnen und ohne kantonale Angebote der Obdachlosenhilfe legitimieren dies damit, dass Gemeinden über ein schneller aktivierbares Dispositiv verfügen und betroffene Personen in einer Notlage auf Gemeindeebene schneller untergebracht werden können, als dies der Kanton leisten könnte. Die befragten Expert/innen bewerten die Expertise und Erfahrung in der sozialen Fürsorge und

spezifisch in der Obdachlosenhilfe insbesondere in städtischen Gemeinden als hoch. Kantone, in denen die Städte wichtige Aufgaben im Bereich der Wohnversorgung übernehmen, beteiligen sich teilweise finanziell über die Bereitstellung von Boden (bspw. der Kanton GE) oder in anderer Art und Weise an den Leistungen der Städte. Hingegen verstehen die wenigsten kantonalen Behörden auch koordinative Aufgaben oder strategische Mitwirkung als Teil ihrer Rolle. Dies tun nur Kantone, welche explizit ein eigenes Leistungsfeld «Obdachlosigkeit» definiert haben.

Eine häufig wahrgenommene Aufgabe, die eine direkte Auswirkung auf die Strukturen der Obdachlosenhilfe hat, ist jene der Förderung zivilgesellschaftlicher Initiativen. Während eine institutionalisierte kantonale Zuständigkeit im Bereich Obdachlosigkeit selten ist, sehen sich die meisten Kantone in der Verantwortung, Unterstützungsanträge aus der Zivilgesellschaft zu prüfen und das Netzwerk an privaten Organisationen, die im Bereich der sozialen Fürsorge aktiv sind, abzusichern oder zu erweitern.

Das Selbstverständnis der Kantone hinsichtlich ihrer Rolle im Bereich Obdachlosigkeit wird gemäss den Gesprächen massgeblich durch politische Prozesse mitbestimmt. Kantonale Parlamente und politisch aktive Gruppierungen aus der Zivilgesellschaft werden oft als treibende Kräfte gesehen, wenn es um das Aufzeigen notwendiger sozialpolitischer Massnahmen geht. Politisches und zivilgesellschaftliches Engagement hat in manchen kantonalen Strukturen ein Bewusstsein für die Thematik geschärft. Andernorts wird ein fehlender politischer Wille dafür verantwortlich gemacht, dass der Aufbau eines Obdachlosenhilfesystems erschwert ist. Dies könne so weit reichen, dass aus der Politik bewusst keine Anstösse kämen, weil man obdachlose Personen nicht motivieren wolle, in der Region Hilfe zu suchen.

3.3. Beteiligung am Hilfesystem

Die Beteiligungen der Kantone am Hilfesystem sind divers. Einer der am häufigsten gewählten Wege ist die Finanzierung oder Mitfinanzierung von Angeboten nicht-staatlicher Organisationen, die sich an obdachlose Menschen wenden. Dies passiert je nach Kanton über Leistungsverträge, die Finanzierung konkreter (Pilot-)Projekte oder die Übernahme von Fallkosten, wenn keine zuständige Gemeinde identifiziert werden kann. Einige Kantone kennen auch spezifische Unterstützungsfonds, die für die Finanzierung von Projekten im Bereich der Armutsbekämpfung in Frage kommen und teils auch für Direktzahlungen an Betroffene verwendet werden. Auch kommt vor, dass kantonseigener Boden für Projekte wie Containerdörfer oder andere kurz- bis mittelfristige Unterkünfte zur Verfügung gestellt werden. Vereinzelt leisten die Kantone einen 24 Stunden Telefon Service, der von Fachpersonen bedient wird und genutzt werden kann, wenn Drittpersonen Unterstützung in Zusammenhang mit einem Notfall im Bereich Wohnen benötigen. Selten genannt wurde von den interviewten Personen eine eigene Entwicklung von Strategien oder Massnahmen gegen Obdachlosigkeit. Die Leistungen der Kantone werden meist über Anfragen aktiviert.

Eine wichtige Beteiligung sehen die Kantone in der Förderung von Freiwilligenarbeit. Dieser wird in den meisten Kantonen ein zentraler Stellenwert bei der Versorgung von obdachlosen Menschen eingeräumt. Als relevanter, tragender Teil eines Obdachlosenhilfesystems wird sie vor allem in jenen Kantonen gesehen, die über keine eigenen Hilfestrukturen verfügen und selbst keine Angebote haben. Einzelne Kantone hinterfragen diese Konzentration auf die Freiwilligenarbeit, weil die Möglichkeiten von Freiwilligen im Bereich der Unterkunftsversorgung und der Sozialberatung schnell an ihre Grenzen stossen (in Bezug auf Möglichkeiten, längerfristige Unterkünfte zu organisieren sowie den niedrigen Professionalisierungsgrad).

Die Zusammenarbeit mit Fachpersonen und Personen aus der Praxis fällt in den Kantonen sehr unterschiedlich aus: Mit Drittorganisationen, die Angebote für von Obdachlosigkeit oder Wohnungsverlust bedrohte Personen anbieten, sind jene Kantone, die selbst keine aktive Rolle einnehmen, vor allem über die kommunalen Sozialdienste in Kontakt. Nebst formellen Kontakten, die meist auf Leistungsvereinbarungen basieren, werden auch direkte und regelmässige Kontakte zwischen einzelnen Organisationen und kantonalen Behörden genannt. Diese haben dort, wo institutionalisierte Wege fehlen, einen stark informellen, personenbezogenen Charakter. Kantone, die nicht selbst oder über die Finanzierung von Drittorganisationen auf die Obdachlosenhilfe einwirken, beteiligen sich vereinzelt über Projekte, bspw. im Bereich der Armutsbekämpfung oder der Jugendförderung. Diese Projekte können einen indirekten Einfluss auf den Bereich Obdachlosigkeit haben. Im Bereich der Wohnversorgung hingegen bleibt die Kommunikation mit Externen häufig fallorientiert und die Kantone beteiligen sich nur punktuell an der Lösungssuche.

Sehr selten sehen es die Kantone als ihre Aufgabe an, direkt mit den betroffenen Menschen in Kontakt zu treten. Nur ein Kanton gibt an, dass er über den Direktkontakt mit Betroffenen und mit Fachpersonen aus der Praxis auch immer wieder die eigene Rolle und die existierenden Massnahmen und Strategien hinterfragt und weiterentwickelt.

Die meisten Kantone erkennen in der Immobilienwirtschaft eine wichtige Partnerin bei der Prävention und Bekämpfung von Obdachlosigkeit. Auch wird eine angespannte Situation auf dem Wohnungsmarkt regelmässig als grosses Problem für Menschen angesehen, die sich mit bescheidenen finanziellen Mitteln oder mit einer Verschuldungssituation auf Wohnungssuche machen müssen. Als erschwerend werden hier Mehrfachdiskriminierungen angesehen, die im Zusammenhang mit der Herkunft, der Sprache, der Familienkonstellation entstehen können. Allerdings bleiben viele Kantone passiv, wenn es darum geht, die Dynamiken auf dem Wohnungsmarkt besser zu verstehen.

Tabelle 2 fasst die Beteiligungen der Kantone am Obdachlosenhilfesystem zusammen, wie sie in den Interviews genannt oder aus der Vorrecherche zu den einzelnen Kantonen bekannt wurden. «Beteiligung» meint, dass die Kantone eigene Leistungen erbringen (das müssen nicht finanzielle Leistungen sein). Folgende Informationen zu den Kategorien (Tabellenspalten):

- *Monitoring der Wohnraumversorgung*: Die Kantone kennen Möglichkeiten, den Ist-Zustand der Wohnraumversorgung zu überwachen (bspw. über den Austausch mit Notschlafstellen).
- *Obdachlosigkeit als eigenes Leistungsfeld*: Die Kantone haben ein eigenes Leistungsfeld formell oder informell definiert, kennen klare Zuständigkeiten innerhalb der Verwaltung und können das Tätigkeitsfeld dieser Stellen skizzieren.
- *Institutionalisierter Austausch mit Akteuren*: Die Kantone wissen, welche Akteure in die Obdachlosenhilfe involviert sind und stehen mit denen in einem institutionalisierten Austausch.
- *Koordinative Aufgaben im Bereich Obdachlosigkeit*: Die kantonale Verwaltung nimmt Aufgaben im Bereich der Vernetzung oder Vermittlung wahr, auch wenn kein eigentliches Leistungsfeld existiert.
- *Bereitstellung von (finanziellen) Leistungen oder Boden*: Der Kanton beteiligt sich am Obdachlosenhilfesystem, indem er finanzielle oder materielle Leistungen erbringt. Darunter fällt auch das Bereitstellen von Räumen oder Grundstücken.

Tabelle 2: Angebote der Kantone im Bereich der Obdachlosenhilfe (Quelle: Telefoninterviews)

	Hinweis in Kantonsverfassung auf Anrecht auf Wohnung ²²	Monitoring der Wohnraumversorgung	Obdachlosigkeit als eigenes Leistungsfeld	Institutionalisierter Austausch (Akteure)	Koordinative Aufgaben im Bereich Obdachlosigkeit	Bereitstellung von (finanziellen) Leistungen oder Boden
AG	✓		-	-	-	(✓) ²³
AI	-	-	-	-	-	(✓)
AR	✓	-	-	-	-	-
BE	✓	✓	✓	✓	✓	✓
BL	✓	-	-	✓	-	-
BS	✓	✓	✓	✓	✓	✓
GE ²⁴	✓	✓	-	-	-	✓
GL	-	✓	-	✓	✓	✓
GR	-	(✓)	-	✓	(✓) ²⁵	✓
JU	✓	-	-	-	✓	-
LU	-	-	-	-	✓	-
NE	✓	✓	✓	✓	✓	✓
NW	-	-	-	-	-	-
OW ²⁶	-	-	-	-	-	-
SG	-	-	-	✓	-	✓
SO	✓	-	-	-	-	✓
TI	✓	✓	✓	✓	✓	✓
UR	-	-	-	(✓)	-	-
VD	✓	✓	✓	✓	✓	✓
VS	- ²⁷		(✓)			✓
ZG	-	-	-	-	-	✓
ZH	-	-	-	-	-	✓

Legende:

✓ = erfüllt/vorhanden; (✓) = teilweise erfüllt/Ansätze vorhanden; - = nicht erfüllt/nicht vorhanden; leere Zelle = keine Angaben.

Tabelle 3 weist Formen der Beteiligung seitens Kantone aus, die in den Interviews beschrieben wurden. Dabei handelt es sich teils um bereits existierende Formen, teils aber auch um Ideen, die von den Expert/innen als prüfenswerte staatliche Unterstützung genannt wurden.

²² Hier fallen jene Verfassungen nicht darunter, die nur die Wohnbauförderung erwähnen. In der vorliegenden Studie wird dies nicht als einen Hinweis auf ein Recht auf Wohnen gewertet.

²³ Ein im Dezember 2020 überwiesener Vorstoss des aargauischen Parlaments fordert die Übernahme der Finanzierung der Notschlafstelle in Baden nach Ablauf der Pilotphase. Siehe: GR.20.91. Der Entscheid der Regierung ist noch ausstehend.

²⁴ Die Obdachlosenhilfe ist im Kanton GE vollständig der Stadt Genf zugeordnet.

²⁵ Der Kanton GR kann Caritas beauftragen, konkrete Fälle zu übernehmen und Menschen zu unterstützen, wenn sie eine Wohnung brauchen.

²⁶ Interview wurde mit der Gemeinde Sarnen geführt, die als grösste Gemeinde im Kanton eine aktivere Rolle in der Bekämpfung von Obdachlosigkeit hat als die kantonalen Strukturen.

²⁷ Die Verfassung des Kantons Wallis wurde zum Zeitpunkt des Interviews totalrevidiert.

Tabelle 3: Formen der Beteiligung der Kantone (Quelle: Telefoninterviews)

Form der Beteiligung	Leistungen
Triage	Erstberatung für Betroffene Weiterverweisen der Betroffenen an Institutionen, die weiterhelfen können Kontaktaufnahme mit Unterkünften (Hotels, Pensionen, Notschlafstellen, Wohnheime etc.)
Networking	Einberufen von Roundtables und Vernetzungsanlässen Einbezug von Zivilgesellschaft und Politik Synergien erkennen und nutzen Vernetzung innerhalb der Verwaltung
Information	Erstellen von Expertisen, Grundlegendokumenten oder Berichten Monitoring der Situation Sensibilisierung der Bevölkerung Vermittlung von relevanten Informationen für (potentielle) Betroffene Aufzeigen struktureller Hürden wie Wohnungsmarkt, (nicht ausreichende) Mietzuschüsse, Sozialhilfe etc.
Koordination	Koordination aller im Bereich der Obdachlosenhilfe existierenden Angebote (staatliche und nicht-staatliche) Erkennen von Lücken in der Angebotslandschaft Koordination von Massnahmen innerhalb der Verwaltung
Piquet-Dienste	Rund um die Uhr Vermittlung von Schlafplätzen und Betreuungsangeboten Krisenintervention
Finanzielle Beteiligung	Sicherung bereits existierender Angebote nicht-staatlicher Akteur/innen Erweiterung von Angeboten nicht-staatlicher Angebote Förderung zivilgesellschaftlicher Initiativen
Bereitstellen von Wohnraum	Anmieten von Hotel- und Pensionszimmern für Notfälle Dispositiv an Notwohnungen gewährleisten Übernahme von Übernachtungskosten für Betroffene, die in einer Notschlafstelle übernachten
Konzeptionelles	Ausarbeiten von Strategien Anstossen politischer Prozesse Massnahmen gegen die Diskriminierung von Obdachlosen ausarbeiten
Einbezug der Betroffenen	Systematisches Überprüfen der Wirksamkeit der getroffenen Massnahmen Einblick in die Lebensrealität der Betroffenen Bedarfsabklärung Abklärung von Bedarf und Vermittlung von geeignetem Wohnraum Unterstützung bei der Wohnungssuche

3.4. Bewertung der Angebotsstruktur aus Sicht der Kantone

Die Angebote für Menschen, die von Obdachlosigkeit betroffen oder bedroht sind, sind vielfältig und reichen nebst dem Bereitstellen von Schlafplätzen über Angebote in den Bereichen Sozialberatung, Begleitung bei der Wohnungssuche, therapeutische Unterstützung bis hin zu Tagesstrukturen.

Was die Beurteilung von möglichen Massnahmen angeht, so fühlen sich die meisten Kantone in der Lage, die Vor- und Nachteile von unterschiedlichen Angeboten zu beurteilen. Generell wird erkannt, dass ein gewisses Mass an Individualität unabdingbar ist - auch bei Notfallkonzepten. Präsent ist dabei die Notwendigkeit von Privatsphäre, weswegen Notschlafstellen, die mit mehreren Person geteilt

werden, häufig als nur bedingt geeignet angesehen werden. Das Anmieten und Bereitstellen von Hotelzimmern für Menschen ohne Obdach wird von den befragten Expert/innen unterschiedlich bewertet und eingesetzt: Während die einen der Überzeugung sind, dass das Leben im Hotelzimmer nicht menschenwürdig sei, und daher ein umfassendes Angebot im Bereich Wohnen entwickelt haben, greifen andere auf Hotelzimmer zurück, weil den Betroffenen so ein eigener Raum geboten werden könne.

Lösungen wie Wohngemeinschaften, Wohnheime oder Notschlafstellen werden in vielen Kantonen als nicht ausreichend angesehen. Dies nicht nur wegen der Auslastung dieser Angebote, sondern auch wegen der Art der regulierten Unterkunft. Das Profil der betroffenen Personen habe sich verändert und gefragt seien mehr individuelle Lösungen. Die Kriterien der Aufnahme, z.B. in vielen Notschlafstellen, die ja eigentlich ein geregeltes Zusammenleben ermöglichen sollten, führten zum Ausschluss einzelner Menschen. So sei es bspw. häufig unmöglich, mit einem Haustier in einer Notschlafstelle zu übernachten oder länger als einige Nächte dort zu bleiben. Auch für Menschen, die ein gewisses Mass an Ruhe und Privatsphäre benötigen, ist eine Notschlafstelle selten eine geeignete Unterkunft. Wenn den betroffenen Personen keine Alternativlösungen angeboten werden, dann kann auch die Existenz einer Notschlafstelle nicht dafür sorgen, dass niemand auf der Strasse übernachten muss.

Bei der Entwicklung spezialisierter Angebote, wie Frauenhäuser oder Wohnheime für Menschen mit einem erhöhten Betreuungsbedarf, sehen viele Kantone einerseits die Gefahr, dass diese nur minimal ausgelastet wären, und andererseits die Problematik, dass man die Anonymität dieser Menschen in ländlichen Gegenden nicht gut genug schützen könnte. Einige der Expert/innen, die diese Problematik beschreiben, arbeiten deswegen mit Anbieter/innen ausserhalb ihrer Kantonsgrenze zusammen. Kantone, die keinen Bedarf erkennen oder ermitteln, geben nicht an, wie sie die Abwesenheit spezialisierter Angebote aufwiegen.

Als ideale Lösung, die möglichst viel Individualität und Privatsphäre garantiert, wird der Zugang zu einer eigenen Wohnung angesehen. Für die Kantone stellt dies aber regelmässig eine Herausforderung dar, weil sie Liegenschaftsverwaltungen gegenüber stünden, die Wohnungen an Obdachlose nur mit grösster Zurückhaltung vermieten. Kantone, die mit einem Housing First Ansatz arbeiten, geben an, die grösste Herausforderung dabei sei das Finden von geeignetem Wohnraum. Zudem würde der Bedarf von Betreuung und Beratung in Sachen Wohnfragen unterschätzt. Housing First wird in vielen Ländern erfolgreich im Rahmen der Förderung der sozialen Gesundheit umgesetzt.²⁸ Die Grundidee fokussiert auf die Wirkung einer stabilen Wohnsituation: Anstelle des Durchlaufens unterschiedlicher, insbesondere an Wohnkompetenz, an der Abstinenz z.B. von Sucht und an der Kooperation mit den staatlichen Einrichtungen gekoppelten Unterbringungsformen wird eine Wohnung zeitnah vermittelt. Durch sofortigen Bezug einer Wohnung werden gesundheitliche Belastungen vermindert, zudem kommt es zu einer sofortigen Entlastung, weil Grundbedürfnisse wie Erholung, Wärme und der Wunsch nach Schutz und Sicherheit besser befriedigt werden; dadurch wird auch die Gesundheit gestärkt. Chronische und soziale Krankheiten zu behandeln, werden durch einen festen Wohnsitz leichter, auch mobile medizinische, psychologische und sozialarbeiterische Dienste können die Personen besser erreichen. Ziel von Housing First ist es, am Programm teilnehmende Personen nach einer (im Vorhinein zeitlich nicht festgelegten) Phase des Wohnens in den ersten Wohnungsmarkt zu entlassen.

²⁸ Siehe ausführlich in Pleace (2016).

3.5. Strategien und Konzepte

Ausformulierte Konzepte oder Strategien zur Prävention und Bekämpfung von Obdachlosigkeit sind in den Kantonen wenig bekannt. Manche Kantone (TI, BS, BL, GE²⁹) haben den Stand der Dinge in Sachen Obdachlosenhilfe über Antworten auf Interpellationen aus den Kantonsparlamenten zusammengefasst; die meisten haben eine klare Vorstellung, wie sie vorgehen würden, um für eine betroffene Person eine sofortige Unterbringung zu finden. Der Bedarf nach einer generellen Strategie «Obdachlosigkeit» wird daraus allerdings nicht automatisch abgeleitet, insbesondere keine mit einem departementsübergreifenden Ansatz. Das könnte daran liegen, dass die Kantone keine koordinierende Funktion einnehmen und sich damit auch keinen Überblick über die Entwicklung des Bedarfs und allfällige bestehende Lücken schaffen müssen. Aus den Gesprächen mit den Expert/innen können folgende Ausgangspunkte, die für eine Gesamtstrategie im Bereich Obdachlosigkeit sprächen, identifiziert werden:

(1) Viele Kantone streben eine (verstärkte) *Zusammenarbeit mit der Immobilienwirtschaft* an und nennen letztere als zu berücksichtigende Akteurin bei der Entwicklung einer Gesamtstrategie «Obdachlosigkeit». Es geht dabei nicht nur um die Förderung und Schaffung von mehr gemeinnützigem Wohnraum, sondern auch darum, Wohnoptionen für Menschen zu generieren, die Mühe haben, eine eigene Wohnung zu finden. Dabei sehen die Kantonsvertreter/innen sowohl in sensibilisierenden Massnahmen als auch in Hilfestellungen seitens Behörden (wie bspw. durch die Übernahme von Mietzinsgarantien oder die Finanzierung einer Wohnbegleitung) am meisten Potential. Die Möglichkeit, durch gemeinnützigen Wohnraum Obdachlosigkeit vorzubeugen, wird als «gute» Strategie bewertet, die aber gleichzeitig auf erhebliche politische Hürden stosse und begrenzt Wirkung zeige hinsichtlich der Lösungsfindung für Personen mit erhöhtem Betreuungsbedarf.

(2) Einen weiteren Ansatz zur strategischen Positionierung sehen die befragten Expert/innen in der *Kooperation mit anderen Kantonen*. Dabei werden etablierte, nationale Hilfswerke wie Caritas oder HEKS als Anknüpfungspunkte gesehen, da diese interkantonal tätig sind und sich hinsichtlich der Themenfelder Wohnen und Obdachlosigkeit Sachwissen aufgebaut haben und gut vernetzt sind.

(3) Um auf kantonaler Ebene wirksame Strategien im Bereich Obdachlosigkeit zu entwickeln, wird auch die *Kantonalisierung gewisser Elemente der Sozialhilfe* genannt. Eine kantonale beaufsichtigte Auslagerung von Wohnfragen an eine Drittorganisation könne einen Kanton anregen, den Aufgabebereich klar zu definieren und eine strategische Richtung vorzugeben.

3.6. Thematisierung der sozialräumlichen Mobilität

Die Expert/innen sprechen oftmals davon, dass Städte mit ihrem umfassenden Angebot an Arbeitsmöglichkeiten und Netzwerken eine Anziehung auf Menschen haben, die in ihren Heimatregionen von Armut betroffen sind. Danach gefragt, ob sie dazu aus ihren Kantonen Daten kennen, antworten die interviewten Expert/innen, dass sie zwar Kenntnis über die Abwanderung in Städte mit einem grösseren Angebot für obdachlose Menschen hätten, allerdings keine genauen Zahlen nennen könnten.

Obwohl den Behörden bewusst ist, dass obdachlose Menschen insbesondere in Städten Hilfe suchen müssen, konnte über die Gespräche keine institutionalisierte interkantonale Zusammenarbeit auf der Verwaltungs- oder Politikebene ausgemacht werden, die konkret die Prävention und Bekämpfung von

²⁹ Siehe <https://ge.ch/grandconseil/data/texte/PL12939.pdf>

Obdachlosigkeit betreffen würde. Genannt werden hingegen unregelmässige Kontakte mit Notschlafstellen oder Organisationen, die ausserkantonale aktiv sind und sich im Rahmen von Zuständigkeitsklärungen bei den Behörden melden. Einige Kantone, auf deren Gebiet Ballungszentren mit Angeboten für Obdachlose oder Armutsbetroffene existieren, kennen Agreements, die es den umliegenden Kantonen erlaubt, Kostengutsprachen für Betroffene auszusprechen. Tarife für Auswärtige sind dabei in der Regel höher als Tarife für Menschen mit Wohnsitz oder Aufenthaltsrecht im Angebotskanton.

Dass von Obdachlosigkeit betroffene Menschen andere Kantone aufsuchen, weil sie dort auf mehr Angebote zurückgreifen können, beurteilen die meisten Expert/innen aus den «Abwanderungskantonen» neutral. Einige verweisen darauf, dass betroffene Menschen die Anonymität schätzen, die mit dem Verlassen der Heimatregion einhergeht. Im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie wird zudem darauf hingewiesen, dass auf Angebote in nahegelegenen Städten oder Ballungszentren zurückgegriffen werden musste.

3.7. Fazit

Aus der Auswertung der Interviews mit den Expert/innen der Kantone geht hervor, dass die Verhinderung von Obdachlosigkeit und der vorgelagerte Ausschluss aus dem Wohnungsmarkt grundsätzlich als staatliche Verantwortung anerkannt wird. Daraus haben aber die wenigsten Kantone ein Leistungsfeld abgeleitet, das Aufgaben, Herangehensweisen, Kooperationen und Finanzierungen definiert. Dies führt dazu, dass eine systematische, geplante Aufarbeitung des Themenkomplexes ausbleibt. Das manifestiert sich insbesondere darin, dass die Kantone kaum konkrete Fallzahlen nennen können und auch keine Instrumente kennen, mit denen sie solche Zahlen erheben könnten. Zudem fehlt eine Übersicht über die existierenden Angebote aus der Zivilgesellschaft, bzw. über die Lösungen, die Betroffene für sich finden. Obdachlosigkeit kann so nur fragmentarisch verstanden werden; meist fallen in den Beobachtungsradius der Behörden nur jene Betroffene, die auf Grund von Suchterkrankungen, Migrationsgeschichten oder familiären Konflikten Schwierigkeiten haben, eine Wohnung zu finden, zu behalten oder eben verloren haben. Das Wissen über prekäre, unsichere oder ungesicherte Wohnverhältnisse im Sinne der FEANTSA-Typologie sowie über Personen, die davon bedroht sind, ihre Wohnung zu verlieren, fällt weit geringer aus. Dies erschwert die Entwicklung von proaktiven Methoden zur Verhinderung von Obdachlosigkeit.

Viele staatliche Aufgaben im Bereich der sozialen Sicherheit werden in der operativen Zuständigkeit der Gemeinden gesehen. Antworten auf Obdachlosigkeit werden in erster Linie von den zuständigen Sozialhilfeorganen erwartet. Doch längst nicht alle Personen, die in prekären Wohnverhältnissen leben oder von Wohnungsverlust bedroht sind, haben Anspruch auf Sozialhilfe. Aber auch bei Anspruchsberechtigten bleibt die Prävention von Obdachlosigkeit schwierig. Insgesamt ist die Vorgehensweise, Obdachlosigkeit als Querschnittsaufgabe zu konzipieren, selten.

Das Ausmass der Beteiligung des Kantons scheint also direkt von der Rolle abhängig zu sein, die er sich in Bezug auf die Prävention und Bekämpfung von Obdachlosigkeit selbst gibt. Jene Kantone, die sich in einer aktiven Rolle sehen, beteiligen sich in vielfacher Form am Hilfesystem. Insbesondere aber überdenken sie ihre eigenen Strategien (auch wenn sie nicht schriftlich verfasst sind) immer wieder und passen diese an oder entwickeln sie weiter. Auffallend ist bei diesen Kantonen, dass sie in engem Kontakt mit den umsetzenden Institutionen stehen und sich über diese oder sogar über einen direkten Kontakt mit Betroffenen regelmässig ein Bild von der Situation der aktuellen oder drohenden Obdachlosigkeit in ihrem Kanton machen.

4. Obdachlosigkeit und drohender Wohnungsverlust aus Sicht der Kommunen

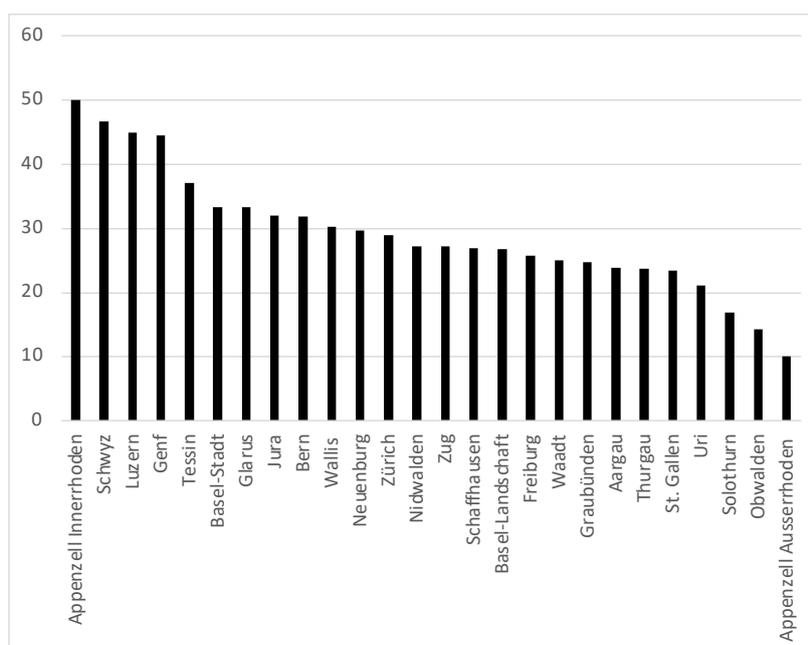
4.1. Aussagekraft und Profil der Antwortenden

Von den 2'172 Gemeinden der Schweiz nahmen 616 Gemeinden an der Umfrage teil, was einer Rücklaufquote von 28.4% entspricht.

Bei einer Rücklaufquote von insgesamt 28.4% stellt sich die Frage, wie repräsentativ die Daten sind. Diese Frage wurde in vier Richtungen geprüft:

(1) Kantonale Teilnahmequote (Abb. 1): Alle Kantone der Schweiz sind durch Gemeinden in der Umfrage vertreten. Die Kantone Appenzell-Innerrhoden, Schwyz, Luzern und Genf werden von über 40% ihrer Gemeinden vertreten; von den meisten anderen Kantonen haben zwischen 20 und 40% ihrer Gemeinden an der Befragung teilgenommen; in den Kantonen Solothurn (17%), Obwalden (14%) sowie Appenzell-Ausserrhoden (10%) haben weniger als 20% der Gemeinden an der Umfrage teilgenommen.

Abbildung 1: Kantonale Teilnahmequote gruppiert nach Teilnahmequote



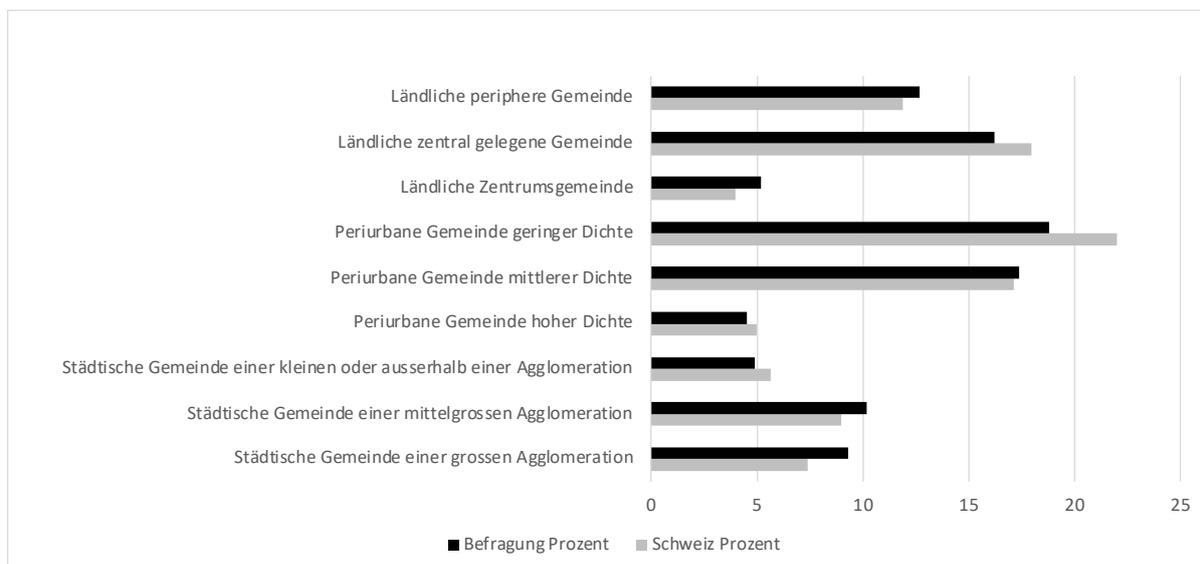
(2) Einwohner/innenzahl: Der Vergleich der an der Online-Befragung teilgenommenen Gemeinden in Bezug auf die Zahl der Einwohner/innen zeigt, dass der überwiegende Teil (470 Gemeinden) der 616 teilgenommenen Gemeinden eine Einwohnendengrösse bis 5'000 Personen hat; damit gibt diese Befragung erstmals einen Einblick in die Situation der Klein- und Kleinstgemeinden in der Schweiz zum Thema Obdachlosigkeit und drohender Wohnungsverlust. Zweitens haben alle sechs Schweizer Gemeinden mit mehr als 100'000 Einwohnenden an der Befragung teilgenommen (Zürich, Genf, Basel, Lausanne, Bern, Winterthur). Die Befragung schliesst daher eine Lücke im Wissen von Obdachlosigkeit und drohendem Wohnungsverlust in Kernstädten der Schweiz.

Tabelle 3: Teilnahmequote Gemeinden nach Einwohnendengrösse

Anzahl Einwohner/innen (31.12.2020)	Anzahl Gemeinden teilgenommen	Anzahl Gemeinden zum 31.12.2020	Teilnahmequote
bis 5000	470	1783	26.4
5001 - 10'000	73	226	32.3
10'001 - 15'000	24	77	31.2
15'001 bis 100'000	36	80	45.0
> 100'000	6	6	100

(3) Gemeindetypologie des Bundesamtes für Statistik (9er Typologie): Diese Typologie des Jahres 2012 ordnet die Gemeinden der Schweiz mithilfe der drei Kriterien Dichte, Grösse und Erreichbarkeit und unterscheidet zwischen *städtischen*, *periurbanen* und *ländlichen* Gemeinden mit jeweils drei differenzierten funktionalen Bedeutungen (z.B. «grössere Agglomeration», «zentral gelegen»). Einzelne Typen sind in der Online-Befragung leicht über- oder untervertreten (Abb. 2). Insgesamt erreicht die Online-Befragung eine diesbezüglich sehr gute Repräsentativität, was empirisch fundierte Analysen zur Obdachlosigkeit und drohendem Wohnungsverlust auf der Ebene von räumlichen Gemeindetypen ermöglicht. Im weiteren Bericht wird daher die 9er-Typologie zur Ergebnisinterpretation gesondert herangezogen.

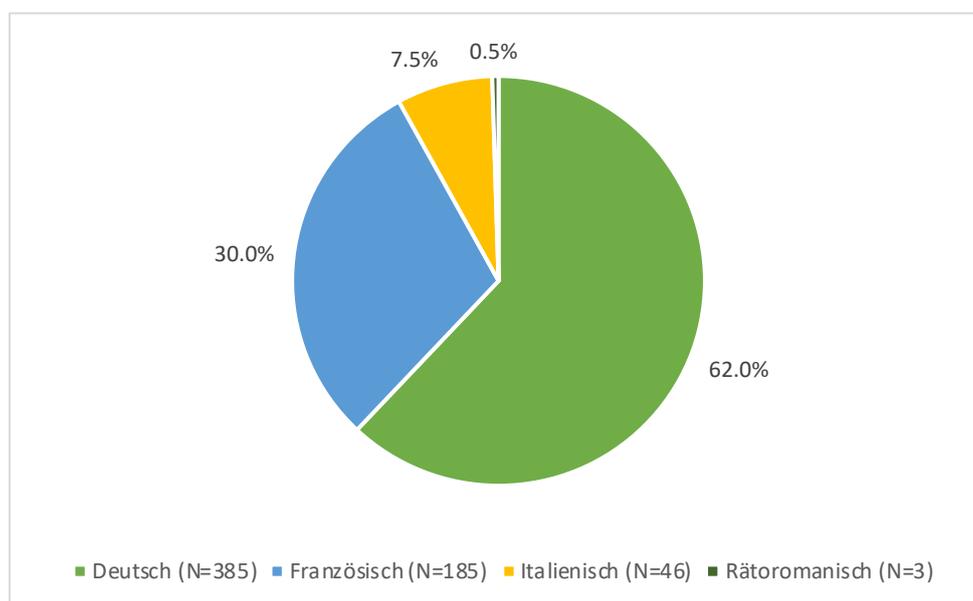
Abbildung 2: Die teilgenommenen Gemeinden gemäss 9er-Gemeindetypologie des BFS (in % an Gemeindetyp gesamte Schweiz)



(4) Sprachregionen: Die Verteilung der antwortenden Gemeinden nach den Sprachregionen ergibt folgendes Bild (Abb. 3): 62% der Antworten wurden von deutschsprachigen, 30% von französischsprachigen, 7.5 % von italienischsprachigen und 0.5% wurden von rätoromanischen Gemeinden gegeben. Auf Basis der Sprachregionen nach Typologie des BFS ergeben sich Teilnahmequoten von 27% für die deutschsprachige, 30% für die französischsprachige, 37% für die italienischsprachige und 18% für die rätoromanischen Schweiz. Unter der Annahme, dass mit der Höhe der Rücklaufquote die Repräsentativität der Ergebnisse zunimmt, ist die italienische Sprachregion durch die teilgenommenen Gemeinden am besten repräsentiert. Mit Teilnahmequoten von über 25% werden die deutschsprachigen und

französischsprachigen Landesteile ebenfalls sehr gut repräsentiert. Mit einer Teilnahmequote von 18% an allen Gemeinden fällt die Repräsentativität der rätoromanischen Sprachregion gegenüber den anderen Landesteile etwas zurück. Absolut haben 3 Gemeinden aus dem rätoromanischen Landesteil teilgenommen. Auf eine Analyse der rätoromanischen Sprachregion wird verzichtet.

Abbildung 3: Teilgenommene Gemeinden nach Sprachregion, dargestellt %-Anteile



Repräsentativität

Die Prüfung der Aussagekraft der Daten kommt zu dem Ergebnis, dass insbesondere in Bezug auf die Merkmale Dichte Grösse und Erreichbarkeit von Gemeinden keine systematischen Ausfälle zu beobachten sind. Vor diesem Hintergrund hat die Online-Befragung mit einem Rücklauf von 28.4% nicht nur eine im Vergleich zu bundesweiten Gemeindeumfragen mit ähnlichen Befragungsdesign gute Teilnahmequote erreicht. Die Befragung weist für alle 9 Gemeindetypen eine sehr gute Repräsentanz auf. Auch die grössten Sprachregionen der Schweiz sind ebenfalls sehr gut repräsentiert.

Wer hat in den Gemeinden geantwortet? 547 Personen haben die Frage nach ihrer Funktion in der Gemeinde beantwortet. Mit 49.4% kommt fast die Hälfte der Antworten aus Fachabteilungen der Verwaltung; davon wiederum knapp 36% aus den sozialen Fachstellen (mit zu fast 86% mit einer Leitungsverantwortung) und rund 4% aus Verwaltungsstellen des Bereichs Bau und Wohnen. Nur knapp 10% sind Sachbearbeitende aus den allgemeinen Diensten (z.B. Einwohneramt/Bevölkerungsdienst).

Knapp 35% der Antworten kommen von den Gemeindeschreiber/innen und 15.7% von Verantwortlichen aus der Politik (z.B. Gemeinderäte). Die Befragung gibt damit eine fachlich gut positionierte Einschätzung ab, die sowohl die Stimmen aus den relevanten Politikbereichen als auch der (Sozial)Verwaltung umfasst.

Tabelle 4: Die Fachbereiche und beruflichen Positionen der Antwortenden

Funktion	Anzahl	Prozent
Fachpersonen Soziales	196	35.8
- davon Leitungspersonen	145	
Fachpersonen Bau und Wohnen	20	3.7
allgemeine Verwaltung	54	9.9
Gemeindeschreiber/in	191	34.9
Verantwortliche aus Politik	86	15.7
Gesamt	547	100

4.2. Obdachlosigkeit und drohender Wohnungsverlust: Einschätzungen

Die Gemeinden wurden gebeten, sowohl die Zahl der von Obdachlosigkeit betroffenen als auch von Wohnungsverlust bedrohten Menschen in ihrer Gemeinde zu schätzen. Eine Schätzfrage wurde gewählt, weil es schweizweit weder ein Monitoring noch ein Frühwarnsystem auf Ebene Gemeinden gibt, auf das hätte zurückgegriffen werden können; zudem gibt es in der Mehrheit der Gemeinden keine für die Problematik zuständige Stelle, die eigene Zählstatistiken führt. Eine exakte Zahl kann daher – und das gilt auch für die grossen Städte – von den Antwortenden nicht genannt werden. Dennoch sollte auf eine Einordnung der Problemlage über eine quantitative Aussage nicht verzichtet werden, damit eine erste schweizweite Einordnung möglich wird.

Einschätzung Obdachlosigkeit

576 der 616 Gemeinden haben eine Schätzung abgegeben (Tab. 7). 447 von ihnen, d.h. 77.6% aller teilgenommenen Gemeinden schätzen, dass es in ihrer Gemeinde keine von Obdachlosigkeit betroffenen Personen gibt. Weitere 110 Gemeinden, d.h. 19.1% geben eine Zahl zwischen 1 und 10 betroffene Personen an. Und nur 19 (3.4%) Gemeinden schätzen die Zahl der bei ihnen von Obdachlosigkeit betroffenen Menschen auf mehr als 10 Personen, wobei die höchste Schätzzahl 300 beträgt. Insgesamt schätzen die 130 Gemeinden (22.6% der geantworteten Gemeinden), die eine Zahl grösser «0» angeben, dass 2170 Menschen von Obdachlosigkeit betroffen sind.

Tabelle 5: Die Schätzung der Gemeinden zur Obdachlosigkeit

Von Obdachlosigkeit betroffene Menschen	Anzahl Gemeinden	Prozent
0	447	77.6
1 - 10	110	19.1
11 - 50	12	2.1
> 50	7	1.2
Gesamt	576	100

Die Differenzierung nach Gemeindetypologie (Abb. 4) zeigt, dass Obdachlosigkeit in allen Gemeindetypen geschätzt wird, in Bezug auf die Höhe der Fälle dagegen gilt eine Zweiteilung: niedrige Fallzahlen (bis 10 Personen) werden sowohl in städtischen, als auch peripheren und ländlichen Gemeinden geschätzt; höhere Schätzzahlen (ab 11 Personen) sind auf städtische Gemeinden konzentriert.

Abbildung 4: Schätzung von Obdachlosigkeit in städtischen, periurbanen und ländlichen Gemeinden

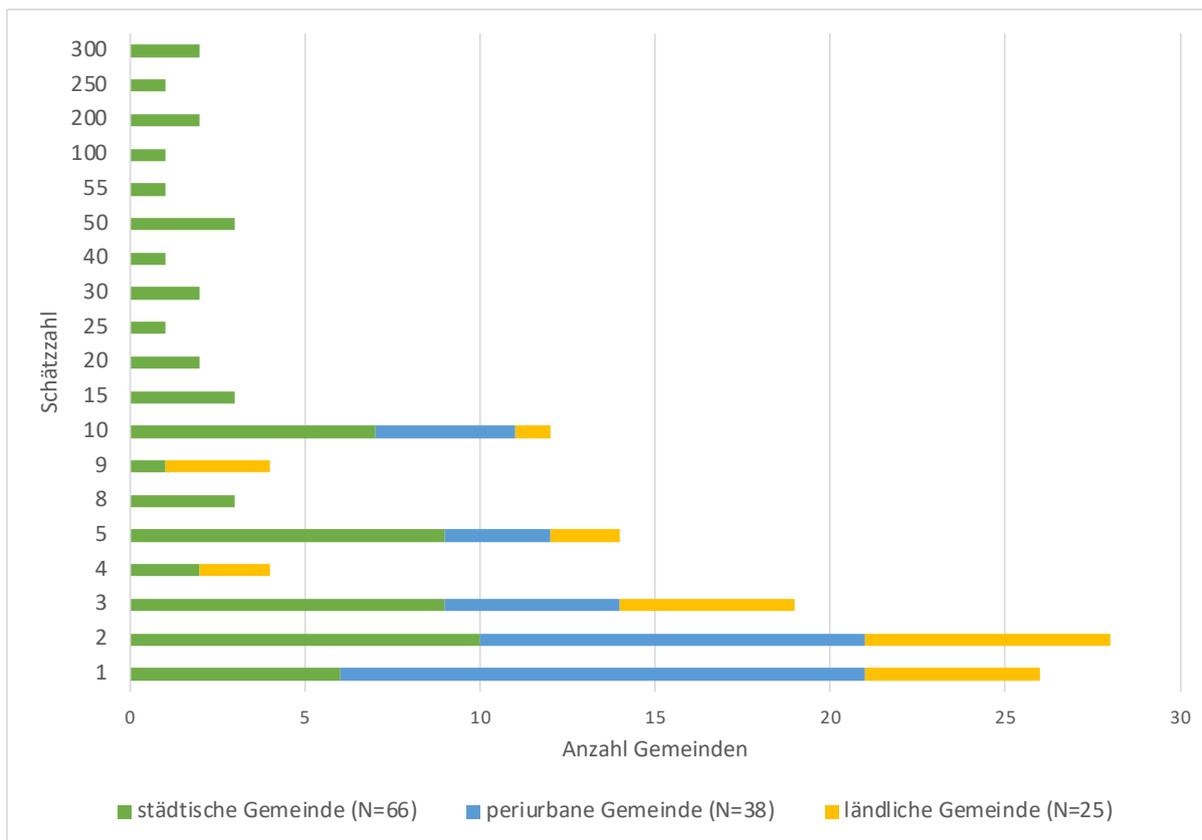


Abbildung 5: Schätzung von Obdachlosigkeit nach 9er-Gemeindetypologie

Schätzzahl (Anzahl Personen)	Städtische Gemeinde einer ...			Periurbane Gemeinde			Ländliche Gemeinde			Gesamt
	... grossen Agglomeration	... mittelgrossen Agglomeration	... kleinen oder ausserhalb Agglomeration	hoher Dichte	mittlerer Dichte	geringer Dichte	Zentrums- gemeinde	zentral gelegen	peripher gelegen	
0	19	28	19	16	84	103	18	83	75	444
1	0	5	1	2	8	5	1	3	1	26
2	3	5	2	2	7	2	3	4	0	28
3	3	4	2	1	3	1	2	2	1	19
4	1	1	0	0	0	0	2	0	0	4
5	5	3	1	1	1	1	1	1	0	14
8	2	1	0	0	0	0	0	0	0	3
9	0	0	1	0	0	0	2	1	0	4
10	5	1	1	4	0	0	0	1	0	12
15	2	1	0	0	0	0	0	0	0	3
20	1	1	0	0	0	0	0	0	0	2
25	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
30	0	1	1	0	0	0	0	0	0	2
40	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
50	1	2	0	0	0	0	0	0	0	3
55	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
100	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
200	0	2	0	0	0	0	0	0	0	2
250	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
300	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Summe	48	56	28	26	103	112	29	95	77	573
ohne Fälle	39.6	50.0	67.9	61.5	81.6	92.0	62.1	87.4	97.4	77.4
mit Fällen	60.4	50.0	32.1	38.5	18.4	8.0	37.9	12.6	2.6	22.7

Bei der Analyse der Schätzzahl mit der BFS 9er-Typologie (Abb. 5) fallen die beiden Typen «städtische Gemeinde einer grossen Agglomeration» sowie «städtische Gemeinde einer mittelgrossen Agglomeration» auf: Mehr als die Hälfte dieser beiden Gemeindetypen schätzt mindestens einen Fall und mit einer Ausnahme sind alle Schätzzahlen ab 15 Personen in diesen beiden Typen gesammelt. Ähnlichkeiten zeigen sich aber auch zwischen den Typen «städtische Gemeinden einer kleinen oder ausserhalb einer Agglomeration», «periurbane Gemeinde hoher Dichte» sowie «ländliche Zentrums-gemeinde». 30-40% dieser Typen von Gemeinden schätzen Fallzahlen zwischen 1 und 30.³⁰

Der Blick auf die Sprachregionen zeigt einen höheren Anteil von Gemeinden in der französischsprachigen (87.4%) und italienischsprachigen Region (90.0%), die keine Obdachlosigkeit in ihrer Gemeinde schätzen als in der deutschsprachigen Region (70.7%). Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass der Anteil an Gemeinden mit Obdachlosigkeit in der deutschsprachigen Schweiz höher ist.

Tabelle 6: Die Schätzung zur Obdachlosigkeit nach Sprachregion

Von Obdachlosigkeit be- troffene Personen	Sprachregion					
	Deutsch	Prozent	Französisch	Prozent	Italienisch	Prozent
0	249	70.7	153	87.4	40	90.9
1 bis 10	87	24.7	19	10.9	4	9.1
11 bis 50	10	2.8	2	1.1		
> 50	6	1.7	1	0.6		
Gesamt	352	100.0	175	100.0	44	100.0

Eine Erklärung für den höheren Anteil an Gemeinden mit Obdachlosigkeit in der Deutschschweiz, ist die dort vorzufindende grössere Anzahl von Gemeinden mit städtischem Charakter. Die Fachliteratur weist seit längerem darauf hin, dass Obdachlosigkeit in urbanen Gebieten häufiger vorkommt, da sich in städtischen Gebieten soziale Probleme (Armut, Arbeitslosigkeit, Migration, Wohnungsnot) verdichten, aus denen Obdachlosigkeit hervorgeht (Brousse 2016).

Einschätzung drohender Wohnungsverlust

Die Schätzzahlen zum drohenden Wohnungsverlust in den Gemeinden sind ähnlich denjenigen zur Obdachlosigkeit, allerdings auf Niveau höherer Fallzahlen. Insgesamt geben 515 von 616 teilgenommenen Gemeinden Antwort. Rund 62% nennen die Zahl «0», etwa 30% der Gemeinden schätzen bis zu 10 von Wohnungsverlust bedrohte Menschen und 41 Gemeinden geben eine Zahl über 10 und bis zu 3000 Personen an. Insgesamt schätzen die 196 Gemeinden (38% der antwortenden Gemeinden), die eine Zahl grösser «0» angeben, dass 7946 Personen von Wohnungsverlust bedroht sind.

³⁰ Unterschiedliche Bezugswahlen in den jeweiligen Auswertungen hängen damit zusammen, dass nicht alle Fragebögen vollständig ausgefüllt wurden.

Tabelle 7: Die Schätzung der Gemeinden zum drohendem Wohnungsverlust

Von drohendem Wohnungsverlust betroffene Menschen	Anzahl Gemeinden	Prozent
0	319	61.9
1 - 10	155	30.1
11 - 50	30	5.8
> 50	11	2.1
Gesamt	515	

Abb. 6 zeigt, dass höher geschätzte Fallzahlen aus städtischen Gemeinden stammen, während auch in peripheren und ländlichen Gemeinden bis zu 20 Personen geschätzt werden. Die genauere Analyse auf Grundlage der Gemeindetypologie (Abb. 7) zeigt Ähnlichkeiten zwischen den Typen «städtische Gemeinde einer grossen Agglomeration», «städtische Gemeinde einer mittelgrossen Agglomeration», «periurbane Gemeinden hoher Dichte» und «ländliche Zentrumsgemeinde»: Hier schätzen zwischen 60 und 80% aller Gemeinden Fälle. Drohender Wohnungsverlust – so schwer dieser auch ohne Grundlagen für die Befragten schätzbar war – scheint einen Zusammenhang mit der Zentrumsfunktion einer Gemeinde zu haben.

Abbildung 6: Schätzung von drohendem Wohnungsverlust nach 3er-Gemeindetypologie

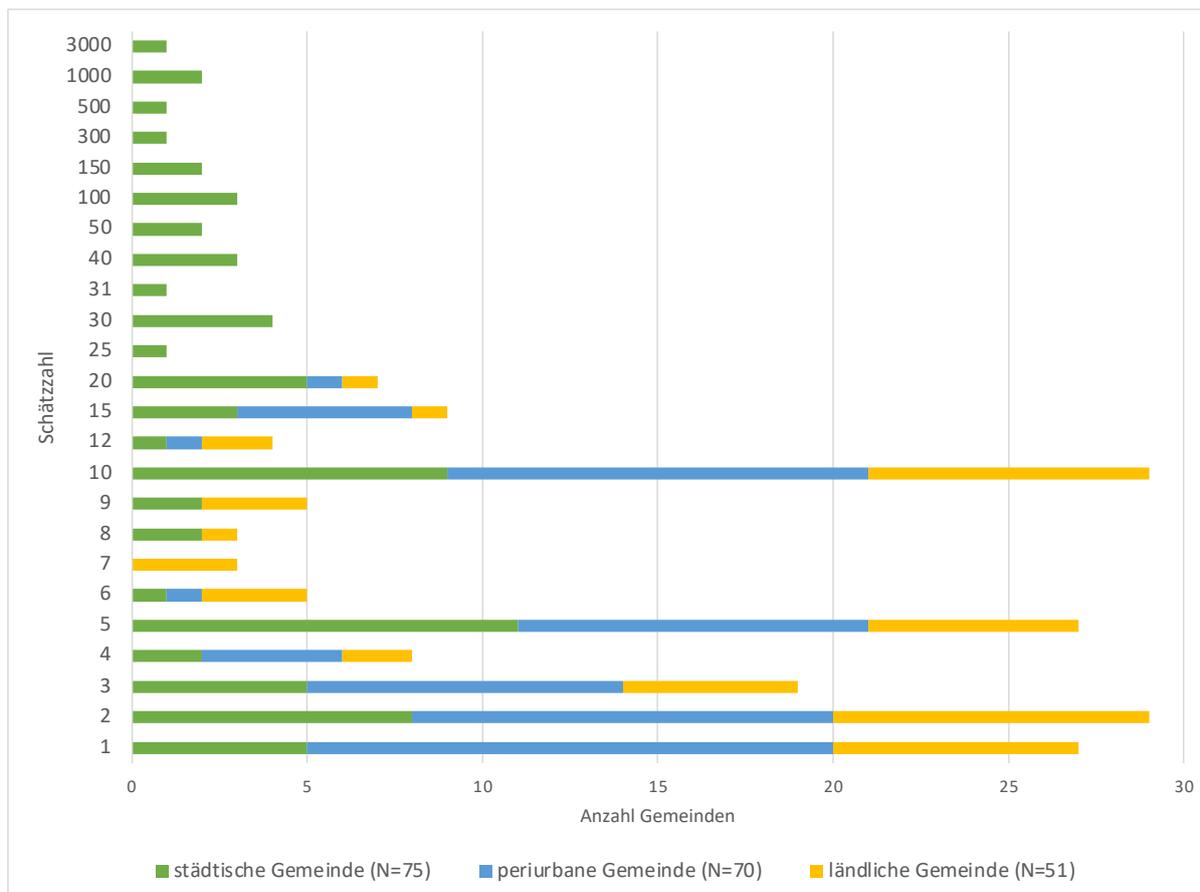


Abbildung 7: Schätzung von drohendem Wohnungsverlust nach 9er-Gemeindetypologie

Schätzzahl (Anzahl Personen)	Städtische Gemeinde einer ...			Periurbane Gemeinde			Ländliche Gemeinde			Gesamt
	... grossen Agglomeration	... mittelgrossen Agglomeration	... kleinen oder ausserhalb Agglomeration	hoher Dichte	mittlerer Dichte	geringer Dichte	Zentrums- gemeinde	zentral gelegen	peripher gelegen	
0	9	16	13	5	52	86	11	63	62	317
1	1	2	2	3	9	3	0	5	2	27
2	2	5	1	2	6	4	3	4	2	29
3	3	2	0	1	5	3	2	2	1	19
4	0	1	1	2	1	1	2	0	0	8
5	3	7	1	0	7	3	0	5	1	27
6	0	1	0	0	1	0	1	2	0	5
7	0	0	0	0	0	0	1	2	0	3
8	2	0	0	0	0	0	0	1	0	3
9	1	0	1	0	0	0	2	1	0	5
10	5	3	1	5	5	2	3	2	3	29
12	1	0	0	0	0	0	2	0	0	3
15	1	0	2	1	0	0	1	0	0	5
20	2	3	0	3	1	1	0	1	0	11
25	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
30	3	0	1	0	0	0	0	0	0	4
31	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
40	1	2	0	0	0	0	0	0	0	3
50	1	1	0	0	0	0	0	0	0	2
100	2	1	0	1	0	0	0	0	0	4
150	0	2	0	0	0	0	0	0	0	2
300	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
500	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
1000	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2
3000	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Gesamt	40	50	23	23	87	103	28	88	71	513
ohne Fälle	22.5	32.0	56.5	21.7	59.8	83.5	39.3	71.6	87.3	61.8
mit Fällen	77.5	68.0	43.5	78.3	40.2	16.5	60.7	28.4	12.7	38.2

Der Blick auf die Sprachregionen zeigt einen höheren Anteil von Gemeinden in der französischsprachigen (74.5%) und italienischsprachigen Region (75.0%), die angeben, keine von Wohnungsverlust bedrohte Menschen in ihrer Gemeinde zu haben. In der deutschsprachigen Region sind es dagegen nur 54.2%. Mit anderen Worten, knapp die Hälfte der deutschsprachigen Gemeinden, die an der Befragung teilnahmen, haben Menschen in ihrer Gemeinde, die Gefahr laufen ihre Wohnung zu verlieren.

Tabelle 8: Die Schätzung zum drohenden Wohnungsverlust nach Sprachregion

Von Wohnungsverlust be- drohte Personen	Sprachregion					
	Deutsch	Prozent	Französisch	Prozent	Italienisch	Prozent
0	176	54.2	108	74.5	30	75.0
1 bis 10	115	35.4	31	21.4	9	22.5
11 bis 50	27	8.3	3	2.1		
> 50	7	2.2	3	2.1	1	2.5
Gesamt	325	100.0	145	100.0	40	100.0

Eine mögliche Erklärung für den höheren Anteil an Gemeinden in der deutschsprachigen Schweiz mit Personen, die vom Wohnungsverlust bedroht sind, ist die dort vorzufindende grössere Einwohner/innenanzahl. In den jeweils teilgenommenen Gemeinden leben in der deutschsprachigen Schweiz

durchschnittlich 7'299 Einwohner/innen (13% der Gemeinden sind grösser als 10'000 Einwohner/innen); in den Gemeinden der französischsprachigen Schweiz leben durchschnittlich 4'798 (9% der Gemeinden sind grösser als 10'000 Einwohner/innen) und in der italienischsprachigen Schweiz leben 4005 Einwohner/innen (2% der Gemeinden sind grösser als 10'000 Einwohner/innen).

4.3. Gemeinden im Vergleich der Schätzzahlen

Die sechs grössten Städte, die hierzu Angaben machten, d.h. Zürich, Basel, Lausanne, Bern, Winterthur und Luzern nennen zusammen 1'275 Menschen ohne Obdach, was einem Anteil von 59% aller in der Befragung genannter Obdachlosen entspricht. Die Stadt Genf, die ebenfalls zu den grössten Städten der Schweiz gehört und an der Befragung teilnahm, blieb ohne Angaben zum Ausmass der Obdachlosigkeit in ihrer Stadt.

Der Blick auf den drohenden Wohnungsverlust offenbart eine Leerstelle bei den grossen Städten. Von den oben genannten Städten konnten Basel, Lausanne, Bern und Luzern keine Schätzungen dazu abgeben, obschon sie ihrer Stadt hohe Obdachlosenzahlen zuschreiben. Genf konnte weder zu Obdachlosigkeit noch zu den von Wohnungsverlust bedrohten Menschen Schätzzahlen nennen. Abgesehen davon stellt sich die Frage nach dem drohenden Verlust der Wohnung quantitativ häufiger in den grösseren Städten. Die sechs grössten Städte, die hierzu Angaben machten, d.h. Zürich, Winterthur, St. Gallen, Lugano, Biel und Thun nennen zusammen 4'730 Menschen, die vom Verlust ihrer Wohnung bedroht sind, was einem Anteil von 60% an allen in der Befragung genannten Personen entspricht. In diesen Städten finden sich ebenfalls ein grösseres Angebots- und Unterstützungsspektrum (siehe weiter unten). Das heisst, grosse Städte charakterisieren sich durch ein höheres Problemaufkommen, bieten aber auch mehr Angebote und Unterstützung an.

4.4. Exkurs: Hochrechnung Obdachlosigkeit und drohender Wohnungsverlust Schweiz

Was sagen die Zahlen zum geschätzten Ausmass der Obdachlosigkeit und zur drohenden Wohnungslosigkeit in den befragten 616 Gemeinden für die Gesamtschweiz aus? Im Folgenden wird eine Extrapolation auf Basis der Ergebnisse der Online-Befragung berechnet. Der Annahme und den Ergebnissen dieser Studie folgend verteilen sich Obdachlosigkeit und drohende Wohnungslosigkeit nach Gemeindegrosse unterschiedlich. Die Einwohner/innenzahl wird bei der Hochrechnung entsprechend berücksichtigt.

Für die Hochrechnung wurden in einem ersten Schritt diejenigen an der Befragung teilgenommenen Gemeinden in 10 Einwohner/innenklasse eingeteilt, die zu den Obdachlosen und den von Wohnungsverlust bedrohten Menschen in ihrer Gemeinde eine Schätzung abgaben. Zum Ausmass der Obdachlosigkeit gaben 577 Gemeinden eine Schätzung ab; zu den von Wohnungsverlust Bedrohten gaben 515 Gemeinden eine Schätzung ab. Auf Grundlage der Daten aus der Befragung wurde in einem zweiten Schritt für jede Einwohner/innenklasse der Summenwert zu Obdachlosigkeit und zum drohenden Wohnungsverlust berechnet. Zudem wurden in den zehn Einwohner/innenklassen die Anteile der Einwohner/innen in den befragten Gemeinden an allen Einwohner/innen in der Schweiz berechnet. Auf Basis der Bevölkerungsanteile in den 10 Einwohner/innenklassen an der Gesamtschweiz wurden die Summenwerte aus der Befragung zur Obdachlosigkeit und zum drohenden Wohnungsverlust auf die Schweiz hochgerechnet (Details siehe Anhang).

Entsprechend der Formel (siehe Anhang) wurden für die Schweiz folgende Zahlen geschätzt:

- 3'810 von Obdachlosigkeit betroffene Personen
- 16'355 vom Verlust der Wohnung bedrohte Personen.

Gemäss dem Hochrechnungsmodell befinden sich 1'297 Personen, d.h. 34% aller Obdachlosen in der Schweiz in den sechs Gemeinden mit mehr als 100'000 Einwohner/innen. 1'658 Obdachlose, d.h. 43.5% sind in den Gemeinden mit einer Einwohner/innenzahl von 10'001 bis unter 100'000 zu finden. 855 Betroffene, d.h. 22.4% leben in Gemeinden mit 10'000 und weniger Einwohner/innen.

Gemäss dem Hochrechnungsmodell befinden sich 2'550 Personen, d.h. 16% aller von Wohnungsverlust Betroffenen in der Schweiz in den sechs Gemeinden mit mehr als 100'000 Einwohner/innen. 10'041 Personen, d.h. 61.4% der Betroffenen sind in den Gemeinden mit einer Bevölkerungszahl von 10'001 bis unter 100'000 zu finden. 23.0% der von Wohnungslosigkeit Betroffenen leben in Gemeinden mit 10'000 und weniger Einwohner/innen. Da die Hochrechnungen auf alle Städte mit mehr als 100'000 Einwohner/innen lediglich auf den Angaben der Städte Winterthur und Zürich basieren, besteht eine grössere Unsicherheit in der Aussagekraft der Ergebnisse.

Die Obdachlosenfrage stellt sich in der Mehrheit für die Gemeinden einer grossen oder mittelgrossen Agglomeration der Schweiz. Die Frage nach den von Wohnungsverlust Bedrohten lässt sich aufgrund der fehlenden Angaben von vier der sechs Städte über 100'000 Einwohner/innen nicht abschliessend beantworten. Auf Grundlage der Analysen wird von einer grösseren Verteilung des Ausmasses der von Wohnungsverlust Bedrohten nicht nur auf Städte über 100'000 Einwohner/innen, sondern auch auf die Gemeinden zwischen 10'001 und 100'000 Einwohner/innen ausgegangen.

Hinweis: Die Hochrechnungen zum Ausmass und zur Verteilung der Obdachlosigkeit und des drohenden Wohnungsverlusts in den Gemeinden stehen unter Vorbehalten: (1) Bei den Angaben in der Befragung zur Obdachlosigkeit handelt es sich um Schätzungen der Verwaltung. Diese können fehlerbehaftet sein, weil z.B. nicht alle Fälle bekannt sind. (2) Nicht geklärt ist, ob die Nichtteilnahme von Gemeinden an der Befragung damit zusammenhängt, dass es dort keine, oder zumindest weniger Menschen gibt, die von Obdachlosigkeit betroffen oder von Wohnungsverlust bedroht sind, als es dem für die jeweilige Einwohner/innenklasse berechneten Wert entspricht.

4.5. Der Wohnungsmarkt in den Gemeinden

Obdachlosigkeit und die Vorstufen des prekären und unsicheren Wohnens hängen mit Optionen auf dem Wohnungsmarkt zusammen. Die Gemeinden wurden daher gefragt, wie sie den lokalen Wohnungsmarkt einschätzen. Es wurde eine 4-stufige Skala vorgegeben, die von «extrem angespannt» bis «nicht angespannt» reichte. Von den 594 Gemeinden, die diese Frage beantworteten, schätzt der Grossteil (51.8%) den Wohnungsmarkt der Gemeinde als «nicht angespannt» ein. Knapp 14% finden den Wohnungsmarkt «stark angespannt» bis «extrem stark angespannt».

Die Einschätzungen variieren nach Gemeindetypus (Abb. 9). Die Wohnungsmärkte in ländlichen Gemeinden zeigen sich als entspannt bis leicht angespannt, wohingegen die Wohnungsmärkte der periurbanen und vor allem der städtischen Gemeinden als angespannt bewertet werden. Immerhin 13% der periurbanen Gemeinden und 27% der städtischen Gemeinden empfinden ihre Wohnungsmärkte stark bis extrem stark angespannt. Lediglich eine der sechs grössten Städte der Schweiz empfinden den Wohnungsmarkt als leicht angespannt, andere vier als stark und eine Stadt als extrem stark angespannt (von einer Stadt liegt keine Antwort vor).

Abbildung 8: Der Wohnungsmarkt aus Sicht der Gemeinden

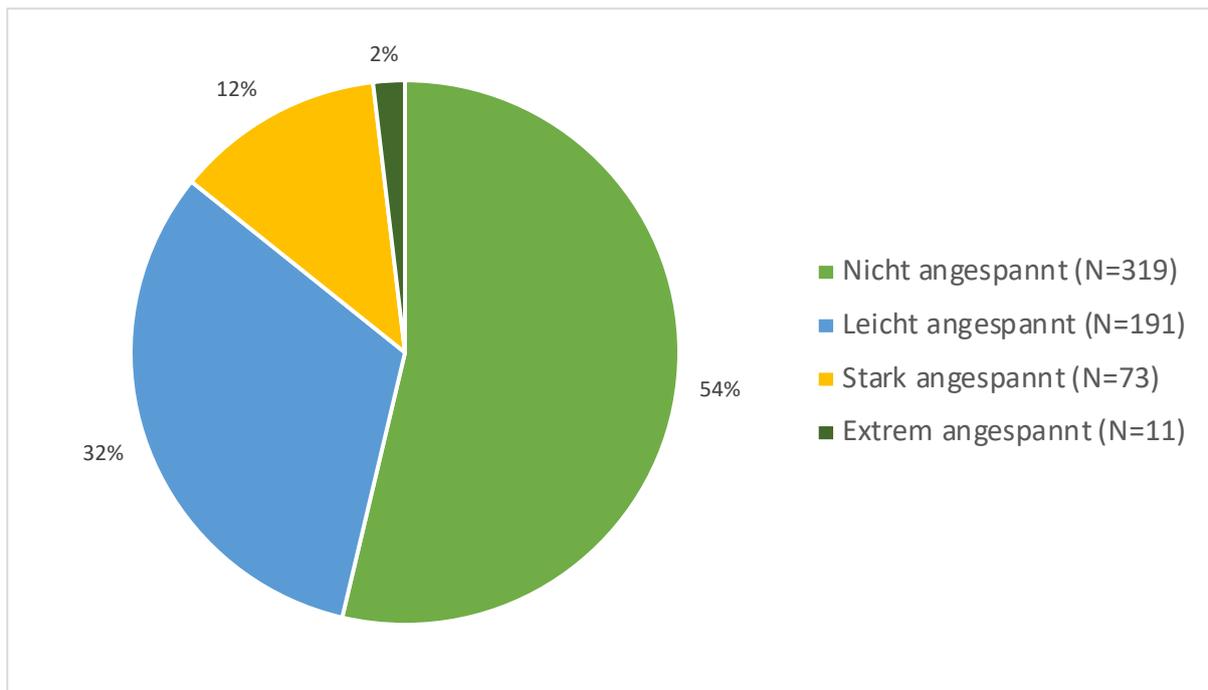
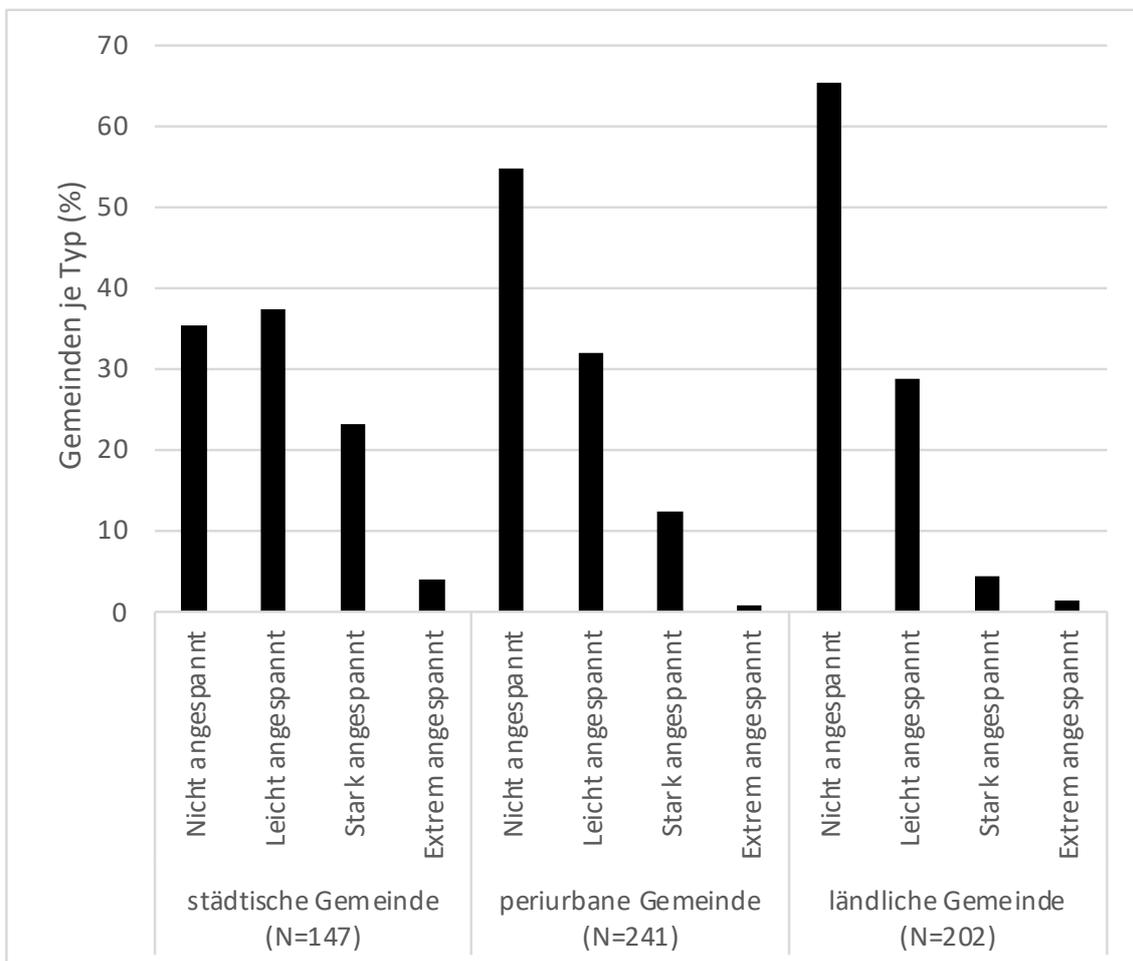


Abbildung 9: Der Wohnungsmarkt aus Sicht der Gemeinden nach Gemeindetypen



Schätzen Gemeinden mit höheren Schätzzahlen zu Obdachlosigkeit und drohendem Wohnungsverlust die Wohnungsmärkte signifikant anders ein? Zur Prüfung der Mittelwerte zum Wohnungsmarkt auf signifikante Unterschiede wurden zwei Gruppen mit zwei Ausprägungen gebildet: mehr oder weniger als 10 Personen in einer Gemeinde, die von Obdachlosigkeit betroffen sind bzw. mehr oder weniger als 10 Personen in einer Gemeinde, die von drohendem Wohnungsverlust betroffen sind.

Es zeigt sich, dass diejenigen Gemeinden, die mehr als 10 Obdachlose in ihrer Gemeinde beziffern, auch den Wohnungsmarkt signifikant angespannter einschätzen. Und auch diejenige Gruppe, die mehr als 10 von Wohnungsverlust bedrohte Menschen beziffern, schätzen den Wohnungsmarkt signifikant angespannter ein.

Je mehr also eine Gemeinde mit den Problemen Obdachlosigkeit bzw. drohender Wohnungsverlust konfrontiert ist, umso angespannter wird der Wohnungsmarkt eingeschätzt. Die Situation auf dem Wohnungsmarkt dürfte also auch eine signifikante Rolle bei der Bekämpfung und Prävention von Obdachlosigkeit und ihren Vorstufen durch die Gemeinde spielen. Die Bewertung des Wohnungsmarktes unterscheidet sich nicht zwischen Sprachregionen.

4.6. Gründe für Obdachlosigkeit und drohenden Wohnungsverlust

Für die Beantwortung der Frage nach den Gründen für Obdachlosigkeit und drohenden Wohnungsverlust wurde eine Liste vorgegeben. Diese Liste sammelt Gründe, welche sich an der betroffenen Person festmachen lassen (z.B. Suchtmittelkonsum, Verschuldung, psychische Erkrankung), welche das Zusammenspiel der Gemeinde mit dem Wohnungsmarkt thematisieren (zu wenig gemeindeeigener Wohnraum, ungenügende Unterstützung von Liegenschaftsbesitzenden) oder die weitere Aspekte der sozial- und migrationspolitische Lage adressieren (Aufenthaltsstatus, Entlassung aus einer Kollektiveinrichtung). Es konnten alle Gründe angekreuzt werden, die aus Sicht der Fachpersonen relevant sind a) für Obdachlosigkeit und b) für drohenden Wohnungsverlust. Schliesslich stand eine offene Kategorie «andere Gründe» zur Verfügung.

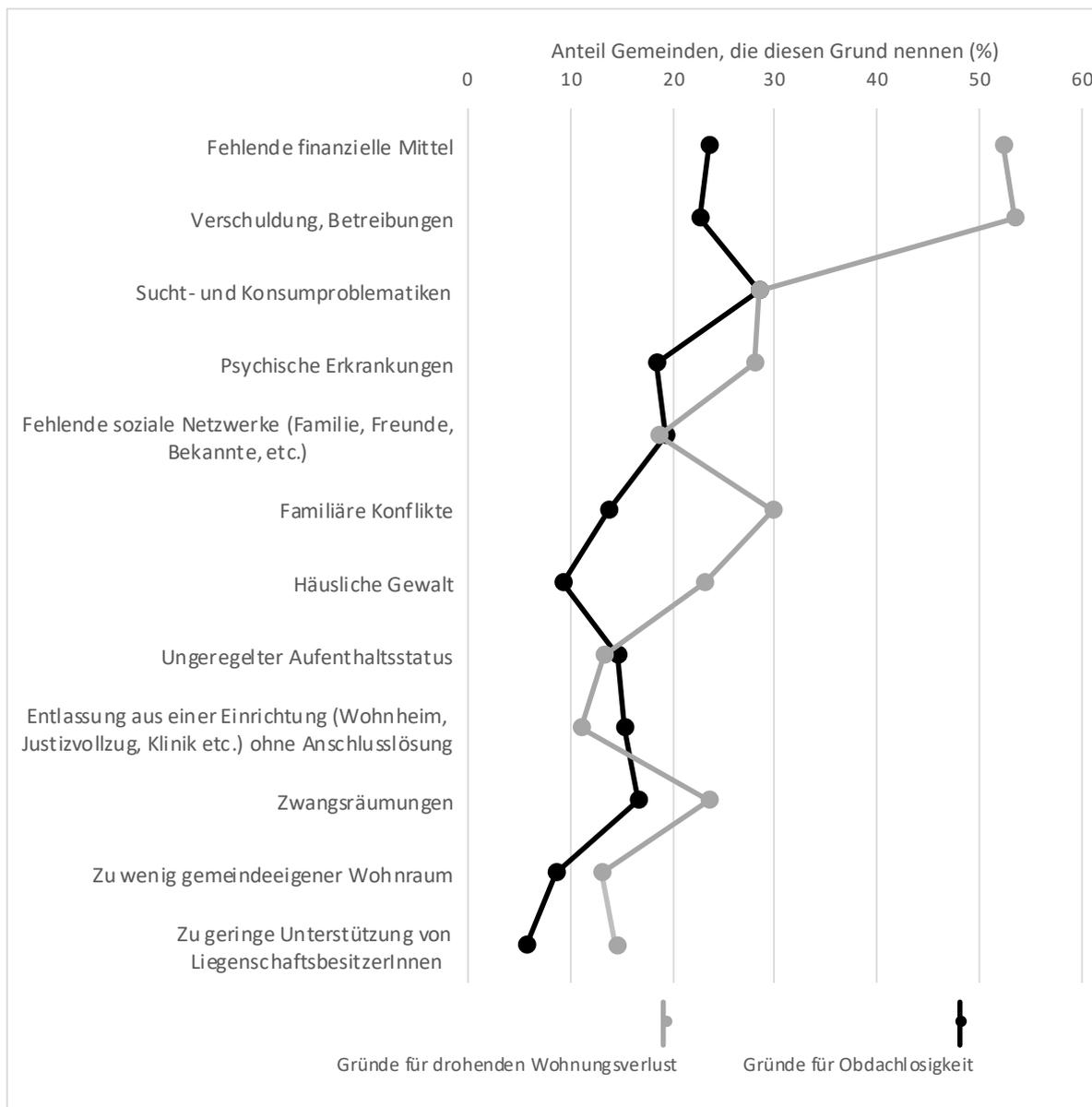
Der markanteste Unterschied in der Begründung von Obdachlosigkeit und drohendem Wohnungsverlust liegt bei der finanziellen Lage der betroffenen Personen. Mehr als die Hälfte der Gemeinden findet, dass fehlende finanzielle Mittel sowie Verschuldung/Betreibung Gründe für drohenden Wohnungsverlust sind. Obdachlosigkeit wird hingegen von nur rund 23% der Gemeinden damit begründet. Weitere Unterschiede bestehen hinsichtlich der Bedeutung der Familiensituation bzw. dem Zusammenwohnen: 30% (für familiäre Konflikte) bzw. 24% (für häusliche Gewalt) der Gemeinden sehen darin einen Grund für drohenden Wohnungsverlust, aber nur 14% (für familiäre Konflikte) bzw. 10% (für häusliche Gewalt) für Obdachlosigkeit. Ansonsten liegen die Begründungen sehr nahe beieinander.

Die Gründe für Obdachlosigkeit werden weniger differenziert angegeben. Auffallend ist, dass die sozial- und migrationspolitischen Gründe, die eine Gemeinde nicht beeinflussen kann, nur selten genannt werden (Aufenthaltsstatus: 14.6% bei Obdachlosigkeit bzw. 13.3% bei drohendem Wohnungsverlust; Entlassung aus einer Einrichtung: 15.3% bzw. 11%). Und auch die Wohnraumversorgung wird wenig als Grund gesehen (zu wenig gemeindeeigener Wohnraum 8.6% bzw. 13.1%; zu geringe Unterstützung von Liegenschaftsbesitzenden 5.7% bzw. 14.4%).

Unter «andere Gründe» werden bei Obdachlosigkeit sowie drohendem Wohnungsverlust sehr unterschiedliche Themen benannt: Abriss einer Liegenschaft, zu hohe Mietpreise im Verhältnis zu den Sozialhilfegeldern, das Verhalten der Betroffenen (Verweigerungshaltung), geringe Wohnkompetenz,

Wohnungsbrand, die Bevorzugung einer touristischen Vermietung. In der Kategorie «andere Gründe» können keine Häufungen von Gründen erkannt werden.

Abbildung 10: Gründe für Obdachlosigkeit und drohenden Wohnungsverlust



Insgesamt wird von den Gemeinden Obdachlosigkeit vor allem als individuell begründetes Mehrfachproblem beschrieben, das zwar auch, aber weit weniger stark gewichtet, mit strukturellen Problemen zusammenhängt. Drohender Wohnungsverlust wird dagegen vor allem mit der finanziellen Lage und ihren Konsequenzen sowie weiteren individuellen Problemsituationen (Sucht, Gewalt, psychische Erkrankungen) begründet.

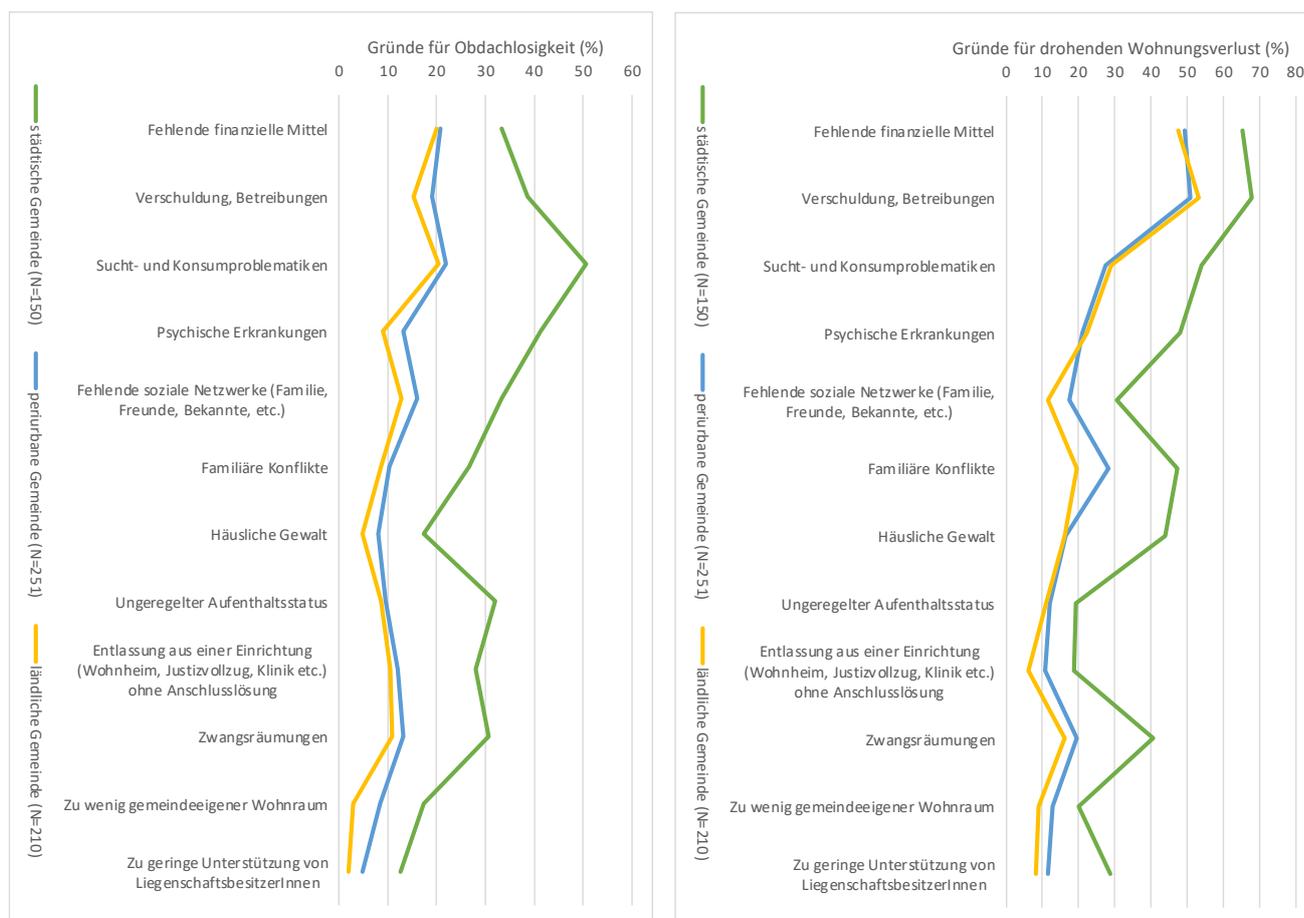
Die Begründungen für Obdachlosigkeit und drohenden Wohnungsverlust unterscheiden sich nach Gemeindetypologie in ihren Ausprägungen (Abb. 11). So ergibt sich bei städtischen Gemeinden ein differenzierteres Profil, sowohl von Obdachlosigkeit als auch von drohendem Wohnungsverlust.

Vor allem bei der Begründung von Obdachlosigkeit weichen die einzelnen Gründe zwischen den Gemeindetypen um bis zu 30% ab: So werden Sucht- und Konsumprobleme sowie psychische Erkrankungen in den städtischen Gemeinden sehr viel häufiger als Gründe für Obdachlosigkeit gesehen als in den periurbanen und ländlichen Gemeinden. Auch die sozial- und migrationspolitischen Gründe werden in den städtischen Gemeinden höher gewichtet.

Die Begründungen für drohenden Wohnungsverlust zeigen zwischen städtischen, einerseits, sowie periurbanen und ländlichen Gemeinden, andererseits, interessante Gegenbeurteilungen. Aus Sicht der städtischen Gemeinden droht Wohnungsverlust insbesondere wegen Zwangsräumungen (40.7% aller städtischen Gemeinden geben solche als Grund an) und zu geringer Unterstützung der Liegenschaftsbesitzenden (28.7%). Finanzielle Schwierigkeiten und Betreibung (65% bzw. 68%), psychische Erkrankungen/Suchtverhalten (48% bzw. 54%), häusliche Gewalt (44%) sowie familiäre Konflikte (47.3%) gehören ebenfalls zu den wichtigen Begründungen aus Sicht der städtischen Gemeinden.

Der Vergleich zwischen den Sprachregionen zeigt keine nennenswerten Unterschiede in den Erklärungen für Obdachlosigkeit. Und auch die Begründungen für den drohenden Wohnungsverlust weisen zwischen den Sprachregionen eine ähnliche Struktur auf.

Abbildung 11: Gründe für Obdachlosigkeit (links) und drohenden Wohnungsverlust (rechts) nach Gemeindetyp; Mehrfachnennungen möglich



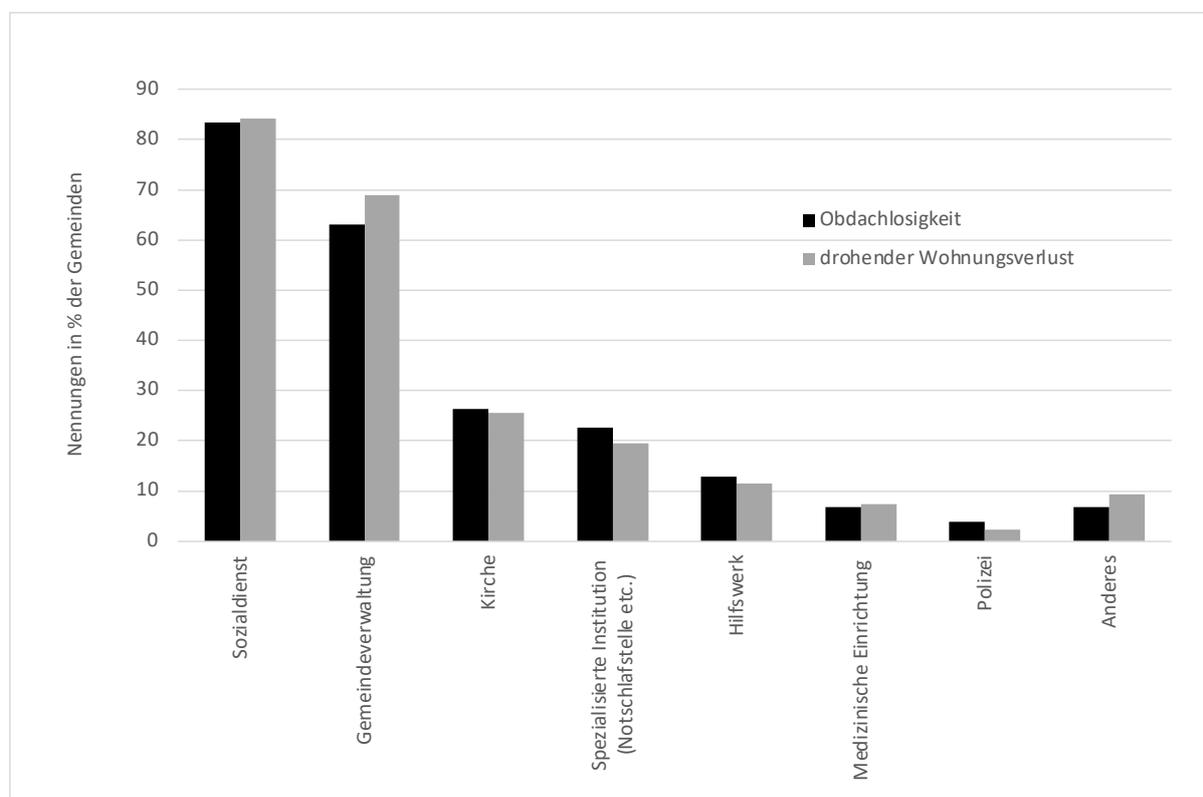
4.7. Die Organisation der Hilfe

In einem weiteren Themenkomplex wurde nach den Formen von und Zugängen zu Hilfeleistungen in den Gemeinden für Menschen, die von Obdachlosigkeit oder drohendem Wohnungsverlust betroffen sind, gefragt. Dabei interessierten drei Themen: (1) Ansprechstellen und Zuständigkeiten, (2) Formen der gemeindeeigenen Hilfeleistungen (3) nicht-staatliche Anbietende und Finanzierungsbeiträge.

Ansprechstellen und Zuständigkeiten in den Gemeinden

Personen, die von Obdachlosigkeit betroffen oder von Wohnungsverlust bedroht sind, stehen in den Gemeinden der Sozialdienst (bei 83.4% aller Gemeinden im Falle von Obdachlosigkeit, bei 84.1% bei drohendem Wohnungsverlust) als zentrale – und oft auch alleinige Ansprechstelle – zur Verfügung (Abb. 12). Bei 63.1% der Gemeinden (bzw. 69% bei drohendem Wohnungsverlust) ist auch die Gemeindeverwaltung Anlaufstelle.

Abbildung 12: Ansprechstellen in den Gemeinden, Mehrfachnennungen möglich



Erst mit Abstand folgen die Kirchen (26.3% / 25.5%) sowie spezialisierte Institutionen (z.B. Notschlafstellen: 22.6% / 19.5%). Bei knapp 13% der Gemeinden (bzw. 11.5% bei drohendem Wohnungsverlust) spielen auch Hilfswerke und medizinische Einrichtungen (6.7% / 7.3%) eine Rolle als Ansprechstelle für die betroffenen Menschen. Unter den «anderen Ansprechstellen» (42 bzw. 57 Nennungen) finden sich Vereine, Stiftungen, die Familie, Nachbarn und persönliche Netzwerke.

Eine Differenzierung nach Gemeindetypen zeigt, dass je ländlicher eine Gemeinde liegt und je geringer ihre Zentrumsfunktion ist, die Bedeutung des (regionalen) Sozialdienstes und der Gemeindeverwaltung als Ansprechstelle zunimmt.

Die Organisation der Hilfe ist in den Sprachregionen signifikant unterschiedlich. Bei Obdachlosigkeit wird in der italienischsprachigen Schweiz die Gemeindeverwaltung seltener als Ansprechpartnerin genannt (43.5% vs. 64.9% in der deutschsprachigen Schweiz bzw. 65.0% in der französischsprachigen Schweiz). In der deutschsprachigen Schweiz wird häufiger die Kirche als Ansprechpartnerin genannt (34.0% vs. 12.6% in der französischsprachigen Schweiz bzw. 19.6% in der italienischsprachigen Schweiz). In der französischsprachigen Schweiz wird seltener der Sozialdienst als Ansprechpartner genannt (72.7% vs. 78.3% in der italienischsprachigen Schweiz bzw. 88.9% in der deutschsprachigen Schweiz). Die gleichen Unterschiede (aber mit anderen relativen Verhältnissen) gelten auch in Bezug auf drohenden Wohnungsverlust.

Ab wann beginnt eine Gemeinde die Ansprechstellen zugunsten möglicher betroffener Menschen zu diversifizieren bzw. bei welcher Einwohner/innengrösse haben Gemeinden gar keine Ansprechstellen mehr für Menschen, die von Obdachlosigkeit betroffen oder bedroht sind? Eine entsprechende Analyse zeigt, dass Gemeinden ab ca. 8000 Einwohner/innen drei Ansprechstellen angeben und unter einer Einwohner/innengrösse von 1200 gar keine Ansprechstelle angeben.

Hilfeleistungen

Es wurde erfragt, welche konkreten Hilfen die Gemeinden im Falle von Obdachlosigkeit und drohendem Wohnungsverlust anbieten, die über die Beratung des Sozialdienstes und die finanzielle Unterstützung gemäss materieller Sozialhilfe hinausgehen. Dazu wurden verschiedene Angebote aufgelistet, die angekreuzt oder ergänzt werden konnten.

Von den 616 Gemeinden, die an der Umfrage teilgenommen haben, geben 28.6% an, keine zusätzlichen Angebote zu haben (Abb. 13). Die restlichen Gemeinden unterstützen finanziell, z.B. durch Mietzinsgarantien oder mit Wohnkostenzuschüsse (35.6%), bieten (Rechts-)Beratung bei Wohnfragen (35.2%) oder gewähren Zugang zu kurz- und längerfristigen Unterbringungsmöglichkeiten (31.5%).

Der Umfang der zusätzlichen Hilfeleistungen variiert zwischen städtischen, periurbanen und ländlichen Gemeinden (Abb. 14). Dabei gilt, dass je ländlicher die Gemeinde, desto weniger zusätzliche Angebote sind vorhanden: Während 54% der städtischen Gemeinden eine Rechtsberatung bei Wohnfragen anbieten, sind es bei periurbanen Gemeinden nur noch 31.9% und bei ländlichen Gemeinden gerade noch 25.7%. Ähnlich bei der finanziellen Unterstützung: 55.3% der städtischen, 30.3% der periurbanen und 27.6% der ländlichen Gemeinden bieten solche Hilfeleistungen an. Die sechs grössten Städte der Schweiz bieten alle Angebote an und verweisen nicht an andere Gemeinden.

Abbildung 13: Hilfeleistungen der Gemeinden

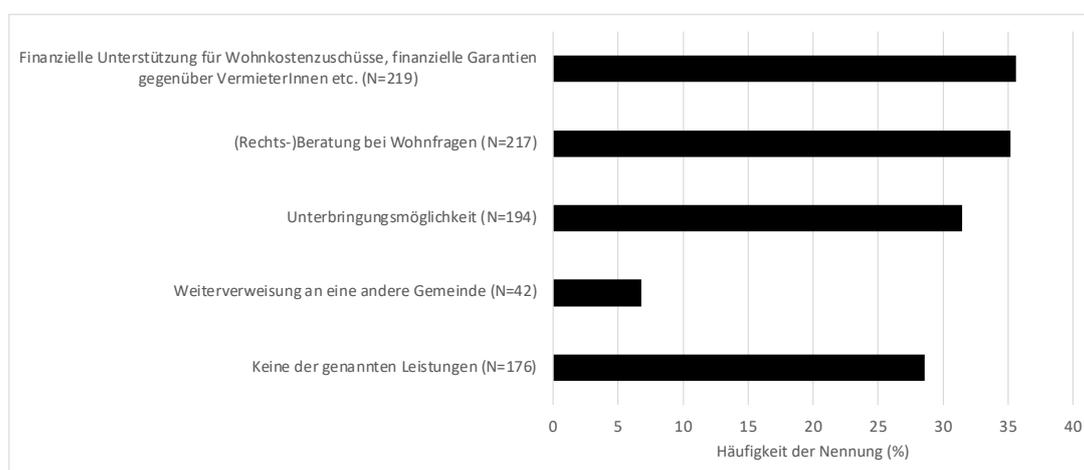
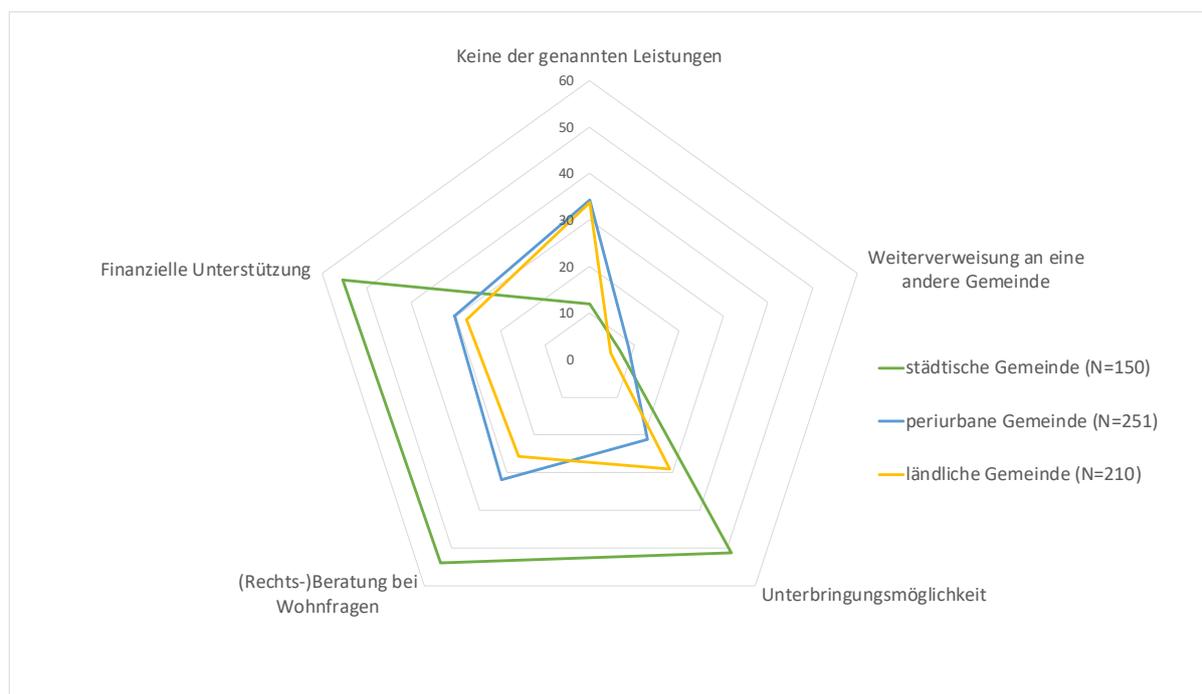


Abbildung 14: Hilfeleistungen der Gemeinden nach Gemeindetypen



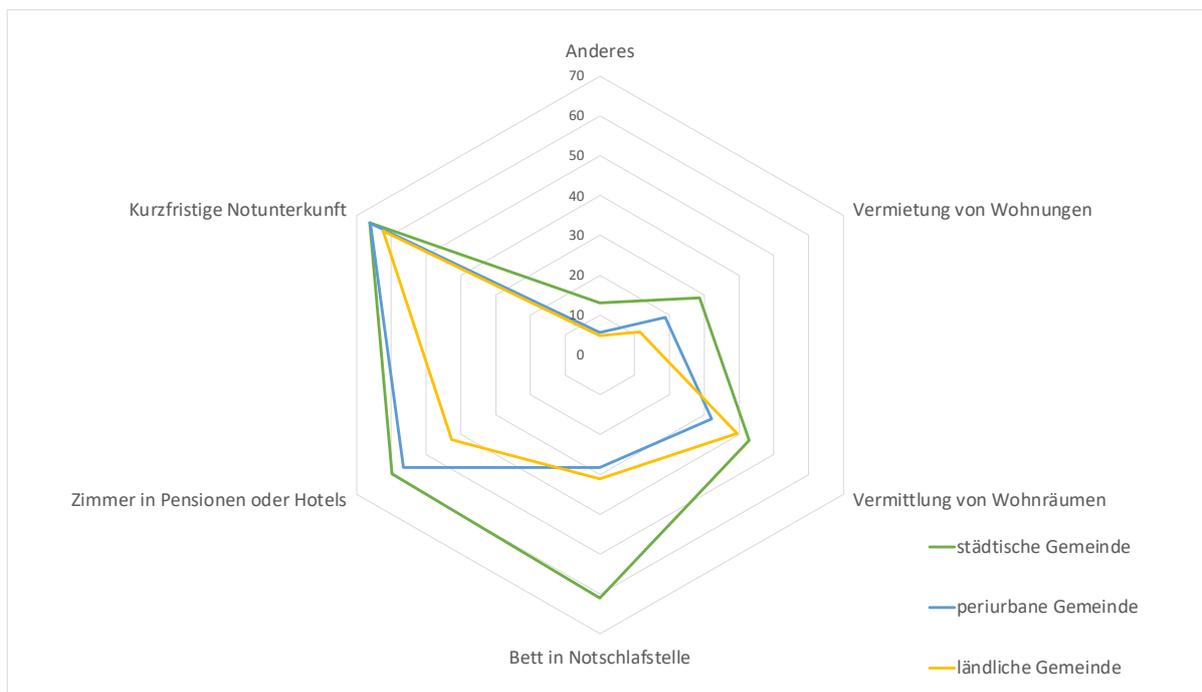
Unterbringungsmöglichkeiten

Eine weitere Frage setzte sich zum Ziel, die Art der Unterbringung genauer zu differenzieren. Unterschieden wurden die Antwortmöglichkeiten nach ihrem Charakter der Notlösung (Bett in Notschlafstelle, kurzfristige Unterkunft, Zimmer in Pension/Hotel) bzw. Langfristigkeit (Vermietung von Wohnungen oder Vermittlung von Wohnraum).

Kurzfristige Überbrückungen finden sich in allen Gemeindetypen, wenn auch in unterschiedlicher Intensität (Abb. 15). Vor allem die Anmietung von Zimmern in Hotels oder Pensionen sowie die Unterbringung in einer Notunterkunft wird in allen Gemeindetypen zu rund 70% realisiert. Betten in Notschlafstellen dagegen finden sich nur noch in den städtischen Gemeinden und im Typus «Ländliche Zentrumsgemeinde». Längerfristig ausgelegte Vermietungen von Wohnungen oder die Vermittlung von Wohnraum ist dagegen in allen Gemeindetypen kaum vorhanden, am ehesten noch in den städtischen Gemeinden (28.6% aller städtischen Gemeinden vermieten Wohnungen / 42% vermitteln Wohnraum).

Bei der offenen Antwortmöglichkeit werden zwei Unterbringungsformen gesondert angesprochen: eine Gemeinde geht aktiv auf Liegenschaftsbesitzende zu, die ihre Gebäude abreißen wollen und fragt, ob sie diese zwischennutzen kann; eine andere Gemeinde belegt freie Betten in einem ihrer Altersheime.

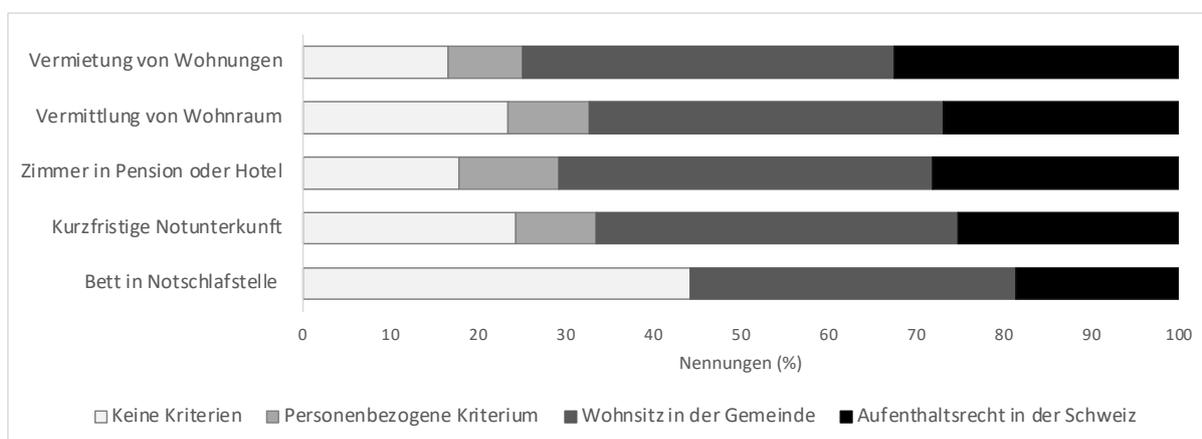
Abbildung 15: Unterbringungen in den Gemeinden nach Gemeindetyp



Zugangsvoraussetzungen

Auch wenn Gemeinden weitere Leistungen für obdachlose oder von Wohnungsverlust bedrohte Menschen anbieten, so sind diese nicht für alle Personen zugänglich. Vielmehr unterliegen die Angebote bestimmten Kriterien: Wohnsitz in der Gemeinde, personenbezogene Kriterien (z.B. keine Suchtmittelabhängigkeit, psychische Gesundheit), Aufenthaltsrecht. Am strengsten wird die Vermietung von Wohnraum reguliert: Nach Angabe der Befragten bieten nur 16.6% der Gemeinden Wohnraum voraussetzungslos an; bei 8.6% der Gemeinden müssen personengebundene Voraussetzungen erfüllt sein; in 37.1% der Gemeinden muss man seinen (letzten) Wohnsitz in der Gemeinde (gehabt) haben und bei 18.6% der Gemeinden ist das Aufenthaltsrecht in der Schweiz vorausgesetzt. Ohne Voraussetzung kann am ehesten ein Bett in einer Notschlafstelle bezogen werden. Allerdings werden auch hier bei 55.7% der anbietenden Gemeinden Zugangskriterien formuliert.

Abbildung 16: Zugangskriterien für Angebote der Gemeinden



Anzahl Unterbringungsmöglichkeiten

483 Gemeinden haben die Frage nach dem eigenen Wohnungsbestand beantwortet. Nur 20 Gemeinden antworten, dass sie über einen eigenen Wohnungsbestand verfügen und haben insgesamt 3'071 eigene Wohnungen. Diese Wohnungen sind nahezu ausschliesslich in städtischen Gemeinden einer grossen oder mittelgrossen Agglomeration gebündelt, wobei die sechs grössten Städte der Schweiz über jeweils mehr als 100 Wohnungen bzw. zusammen rund 3'000 Wohnungen verfügen.

Auf nicht-staatliche Organisationen, die Übernachtungsangebote (eigene Wohnungen, Notwohnungen, Zimmer, etc.) anbieten, können lediglich 28% der Gemeinden zugreifen. 125 Gemeinden kennen nicht-staatliche Übernachtungsangebote in ihrer Gemeinde (bereitgestellt durch die Kirche, Wohlfahrtsorganisationen, regional organisierte Vereine etc.). Wie bereits bei den vorherigen Hilfen sind auch die Übernachtungsangebote, die nicht von der Gemeinde bereitgestellt werden, weitgehend in den städtischen Gemeinden verortet.

4.8. Obdachlosigkeit und drohender Wohnungsverlust in der Gemeindepolitik

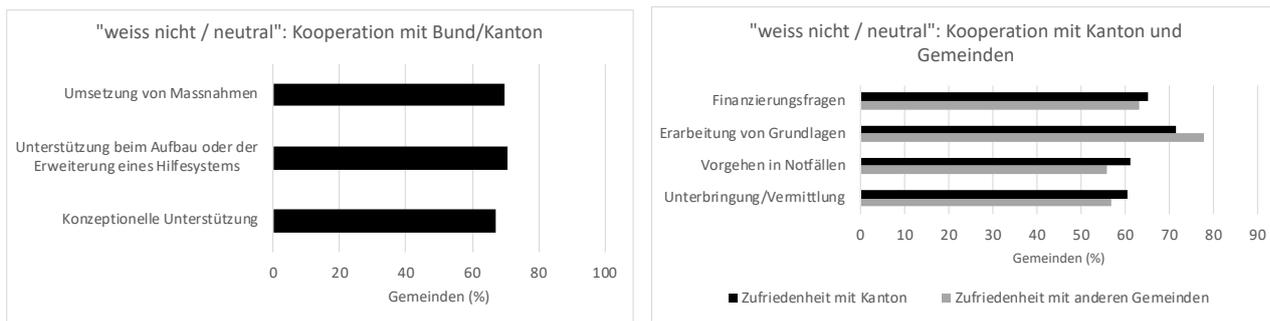
Bei 19.6% aller städtischen Gemeinden einer grossen Agglomeration und bei fünf der sechs grössten Städte der Schweiz ist Obdachlosigkeit häufig ein Thema in der Gemeindepolitik. Bereits in den städtischen Zentren einer mittelgrossen Agglomeration wird Obdachlosigkeit nur noch bei 4.8% der Gemeinden häufig thematisiert und sobald eine Gemeinde zu keiner oder einer kleinen Agglomeration gehört, ist das Thema eher selten oder gar nicht vorhanden. Die Sprachregionen unterscheiden sich hier nicht signifikant.

341 der 616 Gemeinden beantworten die Frage «Hat Ihre Gemeinde ein Konzept, einen Leitfaden, einen Notfallplan oder Ähnliches, in dem Sie den Umgang mit Obdachlosigkeit oder drohendem Wohnungsverlust definieren?» nicht. 192 weitere Gemeinden antworten explizit, weder eine Strategie, noch einen Plan oder eine bestimmte Vorgehensweise zu haben. Von den übrigen 83 Gemeinden kommen vielfältige Antworten. In 29 Gemeinden wird ein «Notfallprozess» angesprochen, in 26 Gemeinden wird die Frage derart beantwortet, dass «an andere Stellen verwiesen» wird; weitere 18 Gemeinden verweisen auf die sozialarbeiterische Fallarbeit, 7 Gemeinden antworten, es würde ad hoc reagiert und 3 Gemeinden benennen die gemeindeeigenen Wohnmöglichkeiten als Strategie.

4.9. Kooperationen und ihre Bewertung

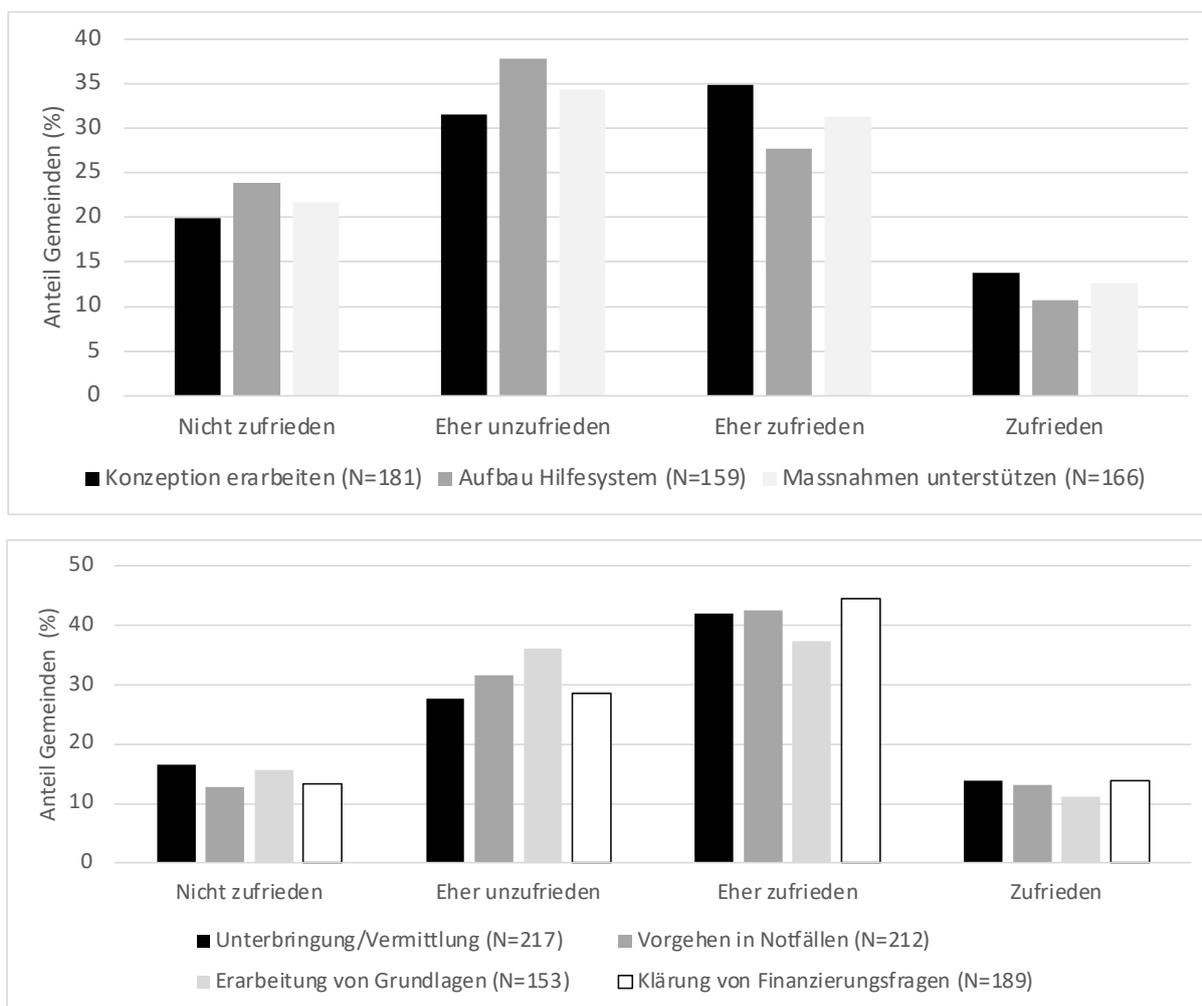
Um zu erfahren, wie zufrieden die Gemeinden in den Kooperationsstrukturen agieren, wurde nach der Qualität der Zusammenarbeit mit Bund und Kanton, anderen Gemeinden sowie den Liegenschaftsbesitzenden/-verwaltungen gefragt. Dazu wurden verschiedene Kooperationsthemen abgefragt, die mithilfe einer 5-stufigen Skala bewertet werden konnten. Die Kategorie «neutral» bzw. «weiss nicht» wurde über alle Kooperationsthemen hinweg am häufigsten angekreuzt (Abb. 17, werden zwecks Darstellung bei den nachfolgenden Abbildungen ausgeblendet).

Abbildung 17: Der hohe Anteil «neutral/weiss nicht» bei den Fragen zur Kooperation



Gegenüber Bund und Kantonen sind diejenigen Gemeinden, die sich positioniert haben, am wenigsten zufrieden mit der Unterstützung beim Aufbau eines Hilfesystems. Aber auch bei der Unterstützung von Massnahmen wünschen sich die Gemeinden mehr Kooperationen mit dem Bund bzw. den Kantonen. Leicht zufriedener sind die Gemeinden dagegen bei der konzeptionellen Unterstützung («Konzeption erarbeiten»). Hinsichtlich der Kooperation im operativen Bereich sind die Gemeinden gegenüber ihrem Kanton «eher zufrieden». Hohe Zufriedenheitswerte erlangt die Kooperation bei der Klärung von Finanzierungsfragen.

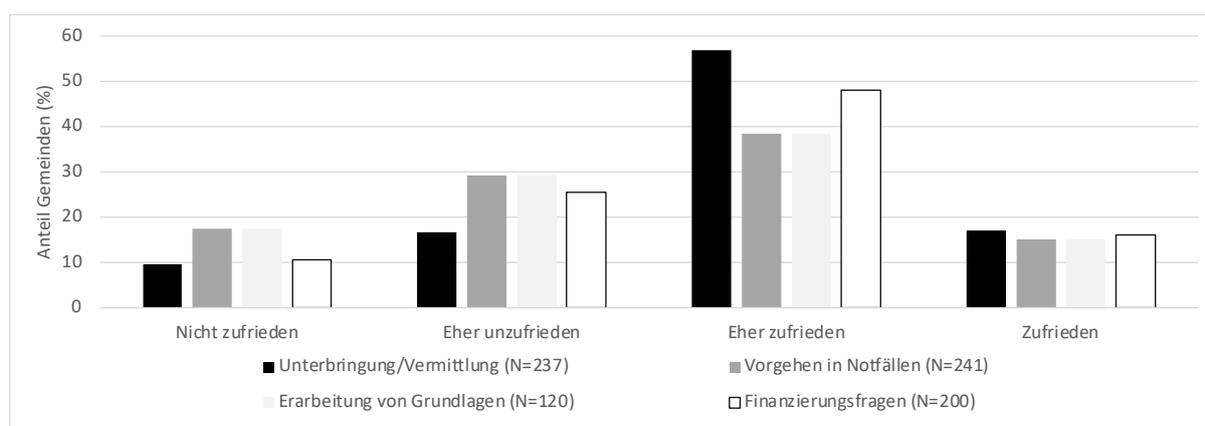
Abbildung 18: Kooperationszufriedenheit mit Bund und Kanton bei strategischen (oben) und operativen Themen (unten)



Die Analyse nach Gemeindetypen (ohne Abbildung) zeigt, dass die höchsten Unzufriedenheitswerte von den städtischen Gemeinden kommen. Hier werten auch nur knapp 55% der Gemeinden «neutral/weiss nicht». 33% sind mit der konzeptionellen Unterstützung durch Bund und Kanton «nicht» oder «eher unzufrieden» (gegenüber 11.3% der periurbanen und 12.6% der ländlichen Gemeinden). Auch sind 33.5% der städtischen Gemeinden eher nicht oder nicht zufrieden bei der Kooperation in Sachen Aufbau eines Hilffsystems und 29.3% bei der Unterstützung von Massnahmen. Ähnliche Unzufriedenheitswerte kommen aus den städtischen Gemeinden auch gegenüber dem Kanton bei den konkreten Hilfen (Unterbringung/Vermittlung, Vorgehen in Notfällen, Erarbeitung von Grundsätzen, Finanzierungsfragen).

Die Kooperation mit anderen Gemeinden wird durchwegs mit «eher zufrieden» bewertet (Abb. 19).

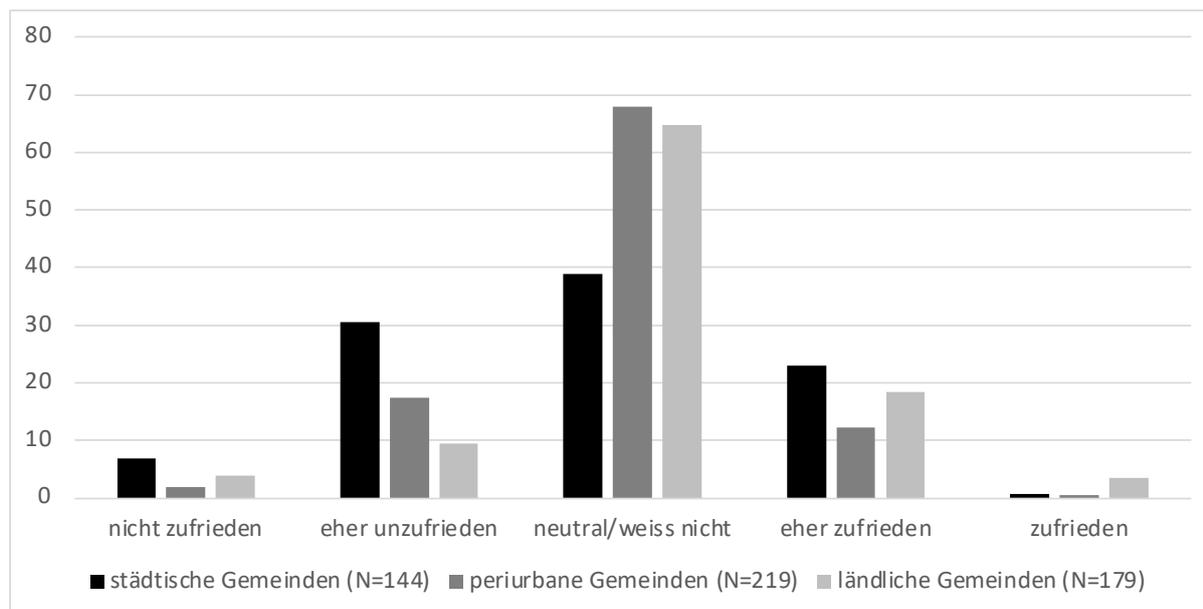
Abbildung 19: Kooperationszufriedenheit mit anderen Gemeinden bei operativen Themen



Neben der Zufriedenheit mit den Behörden ist bei den Themen Obdachlosigkeit und drohender Wohnungsverlust auch der Wohnungsmarkt relevant. Daher zielte eine Frage auf die Zufriedenheit bezüglich der Zusammenarbeit der Gemeinden mit Liegenschaftsbesitzenden und Liegenschaftsverwaltungen. 546 der 616 Gemeinden haben diese Frage beantwortet, darunter sind erneut viele Gemeinden mit der Antwort «neutral/weiss nicht» (324 Gemeinden = 59.3%).

Diejenigen 222 Gemeinden, die sich zu dieser Frage äusserten, sehen die Kooperation eher kritisch. Dabei werten die städtischen Gemeinden die Kooperation deutlich negativer als die periurbanen und ländlichen Gemeinden (Abb. 20). Die französischsprachigen und italienischsprachigen Gemeinden werten die Kooperation negativer als die deutschsprachigen Gemeinden.

Abbildung 20: Kooperationszufriedenheit mit Liegenschaftsbesitzenden /-verwaltungen nach Gemeindetyp



245 Gemeinden haben die Möglichkeit wahrgenommen und auf die offene Frage zu den Erwartungen an die Kooperation mit Liegenschaftsbesitzenden und -verwaltungen geantwortet. Die Antworten lassen sich in 3 Gruppen zusammenfassen:

Grundsätzlich wird mehr *Verständnis und Entgegenkommen* für finanziell schlechter gestellte Menschen erwartet. Das drückt sich darin aus, dass mehr erschwinglicher Wohnraum geschaffen werden sollte; oft wird davon gesprochen, dass Liegenschaftsbesitzende weniger renditeorientiert sein sollten. Aber auch die Situation der Betroffenen sollte stärker berücksichtigt werden.

Es wird für *Kooperation* geworben: Diese drücke sich vor allem durch eine frühzeitigere Information bei «schwierigen» Mietenden aus; trotz Datenschutz wird eine Kontaktaufnahme mit der Gemeinde gewünscht. Kooperationserwartung meint auch Absprachen zwischen Gemeinden, Liegenschaftsbesitzenden/-verwaltungen und den Betroffenen, um Herausforderungen frühzeitig thematisieren zu können.

Die Erwartung an *Flexibilität* wird mit einer Lösungsorientierung verbunden. Vorschläge sind: keine Zwangsräumungen, Mietausstände akzeptieren, Ratenzahlungen ermöglichen, befristete Sicherungsmiete (Gemeinde mietet für 6-12 Monate, anschliessend Übertragung des Mietvertrages auf Untermietende), Mietzinsdepot senken (keine 3 Monate).

4.10. Künftige Herausforderungen aus Sicht der Gemeinden

Die Umfrage wurde beendet durch eine offene Frage nach künftigen Herausforderungen im Bereich Obdachlosigkeit und drohender Wohnungsverlust. 358 Gemeinden haben keine Herausforderungen formuliert, von den übrigen 258 Gemeinden wurden 456 Herausforderungen genannt. Die offenen Antworten wurden wie folgt kategorisiert.

Ressourcen und Instrumente: Hier wird auf die umfangreichen Beratungen und Begleitungen aufmerksam gemacht, die praktisch keine Standardisierungen zulassen. Aufgrund des Fehlens eines Monitorings oder einer «Beobachtung» stehen zudem kaum Informationen zur Verfügung bzw. können

solche erst im «Ernstfall» eingeholt werden. Prävention wird so erschwert. Viele Gemeinden sprechen sich dafür aus, die Problematik im regionalen Massstab zu behandeln.

Unterbringungsangebote: Hier wird vor allem auf den Wohnungsmarkt verwiesen; die Gemeinden selbst haben keine oder nur wenige Wohnungen / Notfallbetten über die sie verfügen können; der Wohnungsmarkt bietet kaum Optionen.

Wohnungsmarkt: Dieses Thema konzentriert sich auf einen «überhitzten» Wohnungsmarkt, das geringe Interesse der Investierenden an Alternativen zur Renditemiete (z.B. Kostenmiete); der fehlende Zugang zu eigenen Wohnungen.

Zielgruppe: Einige Gemeinden sehen bei den Betroffenen selbst grosse Herausforderungen; sie gingen zu spät zu den Behörden, hätten zu hohe Erwartungen an die Hilfe und seien sich oft den Konsequenzen von Räumungen oder Mietrückständen nicht bewusst.

4.11. Fazit

Obdachlosigkeit und drohender Wohnungsverlust stellen nicht für alle Gemeinden der Schweiz ein Problem dar, konzentrieren sich aber auch nicht ausschliesslich auf die grössten Städte der Schweiz. Der Anteil an Gemeinden, die eine Zahl von Menschen angeben, die von Obdachlosigkeit betroffen sind, ist in der deutschsprachigen Schweiz höher als in der französisch- und italienischsprachigen Schweiz.

Zürich, Basel, Lausanne, Bern, Winterthur, und Luzern, die sechs grössten Städte, die an der Befragung teilnahmen und Einschätzungen zur Obdachlosigkeit abgaben, schätzen zusammen 1'275 Menschen ohne Obdach, was einem Anteil von 59% aller in der Befragung geschätzten Obdachlosen entspricht.³¹ Die sechs grössten Städte, die Angaben zum bedrohten Wohnungsverlust machten, d.h. Zürich, Winterthur, St. Gallen Lugano, Biel und Thun³² schätzen zusammen 4'730 Menschen, die vom Verlust ihrer Wohnung bedroht sind, was einem Anteil von 60% an allen von Wohnungsverlust bedrohten Personen entspricht, die von den teilgenommenen Gemeinden genannt wurden. Diese Städte machen im Befragungssample einen Bevölkerungsanteil von 31% aller Einwohner/innen aus.

Ähnlichkeiten in der Betroffenheit bestehen zwischen den Gemeindetypen «städtische Gemeinde einer grossen oder mittelgrossen Agglomeration». Die funktionale Bedeutung einer Gemeinde in Bezug auf ihre wirtschaftlichen, sozialen oder kulturellen Aufgaben sowie ihr Wohnangebot könnte daher eine der Ursachen beider Problemlagen sein. Dazu passt das Faktum, dass je höher eine Gemeinde die Zahl der bei ihr lebenden Menschen, die von Obdachlosigkeit oder drohendem Wohnungsverlust betroffen sind, einschätzt, desto angespannter bewertet sie auch den Wohnungsmarkt ihrer Gemeinde.

Bei den Gründen für Obdachlosigkeit und drohenden Wohnungsverlust gehen die Antworten je nach Gemeindetyp stark auseinander. Städtische Gemeinden sehen Gründe vor allem in den individuellen finanziellen, gesundheitlichen und familiären Lagen der betroffenen Menschen; hinzu kommen Probleme des Wohnungsmarktes (wie Zwangsräumungen oder die Rolle der Liegenschaftsbesitzenden/-verwaltungen). Die periurbanen und ländlichen Gemeinden streuen die Gründe breit; insgesamt sind sie weniger stark ausgeprägt, wenn auch die finanziellen Gründe am deutlichsten wiegen. Es fällt auf,

³¹ Die Stadt Genf nannte keine Schätzzahlen zum Ausmass der Obdachlosigkeit in ihrer Gemeinde.

³² Die Städte Genf, Basel, Lausanne und Bern nannten keine Schätzzahlen zu Menschen, die vom Verlust ihrer Wohnung bedroht sind.

dass dem migrationspolitischen Grund (Aufenthaltsstatus) von allen Gemeinden wenig Bedeutung als Grund für Obdachlosigkeit und drohenden Wohnungsverlust eingeräumt wird.

Prävention und Bekämpfung von Obdachlosigkeit und drohendem Wohnungsverlust liegen in den meisten Gemeinden in der Verantwortung der Sozialdienste der Gemeinde oder der Region sowie der Gemeindeverwaltung. Sie sind die wichtigsten Ansprechstellen für betroffene Personen. Erst in grösseren Gemeinden (ab rund 8000 Einwohnenden) kommen neben den Sozialdienst weitere Anlaufstellen hinzu. Bei Gemeinden unter 1200 Einwohnenden ist die Wahrscheinlichkeit gross, dass es gar keine Anlaufstelle innerhalb der Gemeinde gibt.

Der überwiegende Teil der Gemeinden verfügt über keine eigenen Unterbringungsmöglichkeiten für den Notfall. Es werden im Bedarfsfall Hotelzimmer angemietet oder kurzfristige Notunterkünfte gesucht. Auch hier sind es die städtischen Gemeinden, die etwas stärker diversifiziert sind – allerdings auch nur in der Notstruktur. Lediglich 20 Gemeinden geben an, dass sie eigenen Wohnraum vermieten können, das heisst, auch für mittel- und längerfristige Lösungen sind die meisten Gemeinden auf Angebote Dritter angewiesen. Die sechs grössten Städte der Schweiz verfügen alle über eigenen Wohnraum, die sie für Obdachlose oder von Wohnungslosigkeit Bedrohte vermietet. Die Angaben in der Befragung schwanken zwischen 180 und über 1000 Wohnungen. Fast alle Angebote ausserhalb der materiellen Sozialhilfe unterliegen Kriterien des Zugangs – die Notlösungen wie Notschlafstellen ebenso wie längerfristige Lösungen (Vermietung von Wohnraum).

In den Gemeinden ausserhalb einer grossen oder mittelgrossen Agglomeration ist Obdachlosigkeit und drohender Wohnungsverlust kein regelmässiges Thema auf der politischen Agenda. Entsprechend finden sich Strategiepapiere erst bei den grösseren städtischen Gemeinden; Notfallpläne dagegen sind in den Gemeinden weiter verbreitet. Es werden wenige Kooperationen angegeben, erst grössere städtische Gemeinden sind diesbezüglich aktiv und sie äussern auch mehr Bedarf an Kooperationen und Unterstützung, auch vonseiten des Bundes und der Kantone (bei der Erarbeitung von Grundlagen bis hin zu Hilfen bei der Unterbringung, dem Vorgehen im Notfall und der Finanzierung).

5. Best Practice Beispiele aus Sicht der Befragten

Im Rahmen der Interviews mit den Vertreter/innen der Kantone sowie der online-Umfrage bei den Kommunen wurde nach konkreten Beispielen gefragt, die für einen gelingenden Umgang mit Obdachlosigkeit und ihren Vorstufen stehen. Diese Beispiele werden im Folgenden kurz vorgestellt.

5.1. Kantonales Leistungsfeld «Obdachlosigkeit»

Einzelne Kantone beginnen, ein Leistungsfeld im Bereich Obdachlosigkeit und drohender Wohnungsverlust zu entwickeln. Dies erlaubt ihnen, den Bedarf besser zu erkennen, zielgruppenspezifische Angebote zu definieren und sich mit Akteur/innen der Zivilgesellschaft zu vernetzen. Die Prävention und Bekämpfung von Obdachlosigkeit wird in diesen Kantonen als Querschnittsthema gedacht.

Best Practice Beispiele:

- Im Kanton Neuenburg wurde die Betreuung von Personen ohne Obdach von den sieben existierenden regionalen Sozialdiensten an eine Stiftung übergeben. Die [Fondation en faveur des adultes en difficultés sociales FADS](#) koordiniert die gesamte kantonale Obdachlosenhilfe und wird vom Kanton kontrolliert und finanziert.

- Mehrere Kantone (wie AI, GL, GR, NW, GE) organisieren einzelne Teile der Sozialhilfe auf kantonaler Ebene. Die Kantonalisierung entlastet die kommunalen Sozialdienste und ermöglicht einen Gesamtüberblick.

5.2. Kantonale und kommunale Notfallkonzepte

Einzelne Kantone und Kommunen erarbeiten Notfallkonzepte, die zeigen, wie vorzugehen ist, um schnell zu einer zumindest vorübergehenden Unterkunft zu verhelfen – auch in Fällen, wo keine Ausweispapiere vorliegen.

Best Practice Beispiele:

- Die Kantone Glarus und Neuenburg führen eine [Telefonlinie](#), die 24 Stunden erreichbar ist. Anrufende können sich dort informieren, wenn sie für sich selbst oder eine Drittperson eine Unterkunft benötigen.
- Im Kanton Glarus steht das Sozialpikett der Kantonspolizei bei sozialen Eskalationen auch im öffentlichen Raum sowie nachts mit einer telefonischen Beratung zur Verfügung. Das Sozialpikett steht ausserdem den diensthabenden Ärztinnen und Ärzten bei schwierigen sozialen Fragestellungen telefonisch für Auskünfte und Beratung zur Verfügung. Das Sozialpikett organisiert nötigenfalls eine Notunterkunft.
- Der Kanton Appenzell Innerrhoden hat in einem Dokument festgehalten, wie vorzugehen ist, wenn für eine obdachlose Person eine Unterkunft organisiert werden muss.³³
- Im Kanton Genf existiert mit der CAMSCO (Consultation ambulatoire mobile de soins communautaires) ein Angebot für Menschen ohne Krankenversicherung und/oder in prekären finanziellen Situationen, um zu einer medizinischen Grundversorgung zu kommen.
- Der Kanton Tessin macht vor dem Winter mit einer Pressemitteilung auf Unterbringungsmöglichkeiten aufmerksam. Dazu ist er im Vorfeld mit den im Kanton aktiven Notschlafstellen im Kontakt.
- Im Kanton St. Gallen besteht eine [Charta](#), die auf eine bessere Zusammenarbeit zwischen Psychiatrie und betreuenden Institutionen abzielt.
- Die Stadt Genf sammelt alle Angebote, auf die von Obdachlosigkeit betroffene und von Wohnungsverlust bedrohte Personen zugreifen können, auf einer [Webseite](#).

5.3. Regionale Zusammenarbeit

In ländlichen und periurbanen Gemeinden weisen die Schätzzahlen auf eine deutlich kleinere Zahl von betroffenen Menschen hin. Eine mit den städtischen Gemeinden vergleichbar komplexe Struktur aufzubauen wird als dem Problem nicht angemessen betrachtet. Von Gemeinden wird mitgeteilt, dass sie eher vereinzelte und unregelmässige Kontakte haben mit Notschlafstellen oder anderen Organisationen, die im Kanton aktiv sind. Manchen Behörden ist bewusst, dass von Obdachlosigkeit betroffene Menschen häufig auch über die Kantonsgrenzen hinweg nach Unterkunftsmöglichkeiten suchen und Angebote in anderen Kantonen nutzen.

³³ Hier handelt es sich um ein internes Papier, auf das im Interview zwar verwiesen wurde, auf das aus Vertraulichkeitsgründen aber nicht weiter eingegangen werden kann.

Best Practice Beispiele:

- Das Dipartimento della sanità e della socialità des Kantons Tessin steht in bilateralem Austausch mit allen im Kanton ansässigen Notschlafstellen und Wohnheimen und kann so jederzeit zwischen den einzelnen Organisationen vermitteln.
- Der Kanton Appenzell Innerrhoden lässt sich von den Immobilienverwaltungen regelmässig leerstehende Wohnungen melden. Die Meldungen gehen direkt an das Sozialamt.
- In Bezug auf Freiwilligenarbeit bemüht sich der Kanton Glarus um die Sicherstellung von Kontinuität und unterstützt deshalb Freiwilligenorganisationen. Der Einbezug von Freiwilligen ermöglicht einen Wissenstransfer in beide Richtungen und liefert eine gute Grundlage für die Erarbeitung von umfassenden Strategien, in der mehr als nur die staatliche Perspektive abgebildet wird.
- Der Kanton Aargau verweist in seiner Antwort auf ein [Postulat](#) betreffend Sicherstellung der langfristigen Finanzierung der Notschlafstelle Aargau auf die Notwendigkeit des Einbezugs aller Gemeinden zur Prüfung des Antrages.

5.4. Sozialplanerisches Vorgehen

Im Gespann gesetzlicher Aufträge, staatlicher Leistungserbringung und zivilgesellschaftlicher Hilfen verfolgen Kantone im Feld des Wohnens sozialplanerische Ansätze. Aus diesen Grundlagen können sie Bedarfe für die Verhinderung und Prävention von Obdachlosigkeit ableiten und Weiterentwicklungen bestehender Hilfen faktenbasiert begründen.

Best Practice Beispiele:

- Der Kanton Solothurn hat in seinem zweiten [Sozialbericht](#) (2013) Daten zur Lage auf dem Wohnungsmarkt und zur Wohnraumversorgung in den Gemeinden gesammelt. Dies fundiert eine Einschätzung der Problemlage Obdachlosigkeit und drohender Wohnungsverlust, zeigt regionen- und gemeindespezifische Vorgehensweisen auf und stärkt die Bedeutung eines politikfeldübergreifenden Verständnisses. Weitere Sozialberichte gibt es in den Kantonen ZH, AG, LU, BE, ZG.
- Der Kanton Basel-Landschaft hat in seiner [Strategie zur Bekämpfung und Verhinderung von Armut dem Wohnen](#) aufgrund seiner existentiellen Bedeutsamkeit eine Sonderstellung im Bereich der Armutsbekämpfung eingeräumt und das Wohnen als eigenes Handlungsfeld definiert. Obschon Obdachlosigkeit im Kanton BL als wenig dringlich eingeschätzt wurde, ist das sozialplanerische Vorgehen nützlich für die Ausgestaltung der Hilfen in Kanton und Gemeinden.
- In den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft bestehen Koordinationsgefässe aus der Praxis, wie z.B. ein Verband von Sozialdiensten oder ein Gremium der im Bereich der Armutsbekämpfung tätigen zivilgesellschaftlichen und staatlichen Organisationen (z.B. [Sozialkonferenz Basel](#) oder Verband Koordination Sozialarbeit der politische Gemeinden Baselland KoSA). Für die Behörden vereinfacht sich dadurch die Kommunikation, während auf Seiten der Organisationen durch die gemeinsame Konsolidierung die Forderungen, Meinungen und Stellungnahmen mehr Gewicht erhalten.

5.5. Kantonale Wohnraumversorgung

Der Wohnungsmarkt spielt eine signifikante Rolle bei der Bekämpfung und Prävention von Obdachlosigkeit und ihren Vorstufen. Einzelne Kantone versuchen den Brückenschlag zu Liegenschaftsbesitzenden und Liegenschaftsverwaltungen, stärken Baugenossenschaften oder stellen eigenes Land für neuartige Wohnprojekte zur Verfügung.

Best Practice Beispiele:

- Der Kanton Basel-Stadt führt eine «[Koordinationsstelle Prekäre Wohnverhältnisse](#)», die den Auftrag hat, prekäre Wohnverhältnisse zu erfassen und diese in Zusammenarbeit mit anderen kantonalen Dienststellen, der Eigentümer- und Mieterschaft sowie relevanten Dritten zu verhindern. Es handelt sich um ein departementsübergreifendes Projekt, das in der Sozialhilfe angesiedelt ist.
- Die Kantone Basel-Stadt, Solothurn, Waadt und Tessin erproben den Ansatz des [Housing First](#) oder vergleichbarer Projektideen. Im Kanton Basel-Stadt liegen erste [Ergebnisse](#) zu Housing First vor.
- Viele Kantone der Schweiz fördern den genossenschaftlichen Wohnungsbau und ermöglichen so, auch einkommensschwachen Gruppen den Zugang zu günstigem Wohnraum. Sie beteiligen sich damit daran, einen Ausschluss vom Wohnungsmarkt zu verhindern. Informationsplattformen wie [Wohnbaugenossenschaften Schweiz](#) oder spezifische Beratungsstellen wie das [Kompetenzzentrum gemeinnütziger Wohnungsbau](#) stehen Kantonen zur Verfügung.
- Im Kanton Bern gibt es mit dem Bieler Projekt [Gurzelen.plus](#) ein Beispiel, wo ein Verein für Wohnhilfe zugleich in der Dachgenossenschaft Mitglied ist und damit auch für obdachlose Menschen im Kanton Wohnraum zur Verfügung stellen will.
- Die Fondation [Carrefour-Rue](#) in Genf erhält vom Kanton Genf gratis Land für eigene Projekte.
- Seit längerem hat der Kanton Basel-Stadt eine Wohnraumförderstrategie, die auch das erschwingliche Wohnen fördert; hinzu tritt seit 2013 ein Wohnraumfördergesetz (WRFG) als Rahmengesetzgebung und Verankerung der kantonalen Fördermassnahmen auf Gesetzesesebene. Aktuell gründet der Regierungsrat eine [öffentlich-rechtliche Wohnbaustiftung](#), die preisgünstigen Wohnraum erwirbt oder erstellt. Auf weitere kantonale Programme verweist das BWO auf [seiner Webseite](#).

6. Empfehlungen

Die folgenden Empfehlungen resultieren aus den einzelnen Analysen der Befragungen und Recherchen, die in dieser Studie durchgeführt wurden. Sie wurden vor dem Wissenshintergrund der Auftragnehmenden zu vier grundsätzlichen und übergeordneten Empfehlungen zusammengefasst. Die Grobkörnigkeit der Empfehlungen ist der Tatsache geschuldet, dass diese Studie aufgrund ihrer Erstmaligkeit explorativ angelegt war. Statt Detailempfehlungen zu formulieren, werden hier vielmehr vier Stossrichtungen, die weiteren Präzisierungen bedürfen skizziert.

6.1. Obdachlosigkeit definieren und nationalen Orientierungsrahmen bieten

Sowohl die Kantonsbefragung als auch die Umfrage bei den Kommunen hat gezeigt, dass sich das Verständnis von Obdachlosigkeit und ihren Vorstufen, aber auch den Differenzierungen zwischen unterschiedlichen Situationen des Wohnens bzw. nicht-Wohnens sehr stark unterscheiden. Dabei ist die Betroffenheit (Schätzzahl), aber auch das Herausbilden einer arbeitsteiligen Verwaltungsstruktur ein massgeblicher Einflussfaktor. Andererseits melden aber auch Kantone und Kommunen mit niedrigen Schätzzahlen, dass sie Obdachlosigkeit und mehr noch drohenden Wohnungsverlust als eine Herausforderung sehen. Insgesamt scheint sich Obdachlosigkeit, ihre Vorstufen und Dynamiken in der Schweiz eher als diffuses Phänomen darzustellen, das auch nicht im Rahmen einer nationalen Berichterstattung, wie z.B. im «Nationalen Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut» geklärt wurde. Damit gibt es weiterhin keine harmonisierten Daten, keinen Pool von Beispielen guter Praxis und kaum eine strukturierte Debatte, die ein tragfähiges Verständnis von Obdachlosigkeit entwickelt.

Entsprechend sollte zuerst eine Begriffsklärung vorgenommen werden. Das würde den Kommunen und Kantonen unabhängig ihrer Betroffenheit helfen, das Phänomen (im Bedarfsfall) einordnen zu können. Dazu sollte die bereits bestehende ETHOS-Typologie genutzt werden, denn sie bietet eine Möglichkeit, Obdachlosigkeit und Ausschlussprozesse vom Wohnungsmarkt zu kategorisieren und daraus abgeleitet, Verantwortungen zuzuteilen und Kompetenzen zielgerichtet aufzubauen. Gerade weil die ETHOS Typologie in Europa in Politik, Wissenschaft und Praxis breit anerkannt ist und diese auf evidenzbasierten Grundlagen aufbaut, bietet sich diese wie folgt an:

Von Obdachlosigkeit sollte gesprochen werden, wenn Menschen auf der Strasse, auf öffentlichen Plätzen oder in einer nicht für Wohnzwecke gedachten Unterkunft leben (ETHOS Typologie, Kategorie 1 und 2). Diese «Wohnsituationen» gehen mit einem fehlenden legalen Rechtstitel, fehlenden ausschliesslichen Besitz- und Nutzungsrechten sowie fehlendem Schutz von Privatheit einher (Edgar 2012). Wohnungslos im Sinne der ETHOS-Typologie sind Menschen, die für eine befristete Dauer in Einrichtungen wohnen, wie z.B. Notwohnungen. Zudem werden auch Frauen und Männer in einer Schutz Einrichtung oder Geflüchtete und andere Immigrant/innen in Aufnahmeeinrichtungen als wohnungslos gezählt. Als wohnungslos gelten zudem Personen, die aufgrund einer fehlenden Wohnungsmöglichkeit nicht aus Strafanstalten, medizinischen Einrichtungen oder Jugendheimen entlassen werden. Unter ungesichertem Wohnen fallen Menschen, die keinen regulären Wohnraum für sich deklarieren können und deshalb temporär Unterschlupf suchen müssen oder Menschen, die von Zwangsräumungen bedroht sind. Unzureichendes Wohnen bezieht Wohnsituationen ein, welche für konventionelles Wohnen nicht gedacht sind. Dazu gehören Garagen, Keller, Dachböden und Zelte. Zudem gehören unweckmässige Räume in die Kategorie des unzureichenden Wohnens, wenn diese Räume z.B. kurz vor Abbruch stehen oder weil sie überbelegt sind oder Mindestgrössen unterschreiten.

Empfehlungen an die Kantone: Die Problematik fehlender Orientierungen darf nicht allein den Kommunen überlassen werden. Ein kantonales Verständnis mit entsprechenden Zuständigkeitsregelungen ist notwendig, um ein Minimum an professionellem Handeln und humanitären Versorgungsmöglichkeiten sicherzustellen, die Finanzierung von Massnahmen und mögliche Wiedereingliederungsangebote zu planen und Kommunen angemessen zu unterstützen.

Empfehlungen an die Kommunen: Zu wissen, auf welche Wohnsituation konkret reagiert werden muss, ist Grundlage einer fachlichen Entscheidung. Dazu gehört auch, die Dynamiken zwischen den einzelnen Formen von Obdachlosigkeit, prekärem und ungesichertem Wohnen unterscheiden zu können und so die Lebenslage Obdachlosigkeit entsprechend komplex bearbeiten zu können und dabei zu wissen, welche anderen Bereiche in der kommunalen und kantonalen Verwaltung zu adressieren sind.

Empfehlung an den Bund: Diese Studie kann die fachliche Vernetzung mit den Fachstellen auf kantonaler und nationaler Ebene sowie den Hilfswerken und Stiftungen, die sich der Obdachlosenthematik stellen, stärken und gibt ihr auch neue Impulse durch die erstmalige Befragung. Dabei sollte dem Aufbau eines gemeinsamen Verständnisses ausgehend von der ETHOS-Typologie besondere Bedeutung gegeben werden. Dazu braucht es weitere Studien, die neue Fragen untersuchen, Tagungen, die Ergebnisse kommunizieren, Plattformen des Austauschs und der Diskussion, Möglichkeiten für best-practice Präsentationen etc. oder auch ein kurzes Infoblatt zum Thema Obdachlosigkeit und Ausschluss aus dem Wohnungsmarkt, das die Verantwortlichen in Gemeinden und Kantonen sensibilisiert.

6.2. Gesamthilfesysteme prüfen und regionale Zusammenarbeit stärken

Kantone und die dazugehörigen Gemeinden, in denen Obdachlosigkeit und ihre Vorstufen aufgrund des Vorliegens von Schätzzahlen betroffener Personen ein relevantes Thema ist, sollten die Entwicklung eines Leistungsfeldes Obdachlosigkeit prüfen. Kantone mit einer grossen und mittelgrossen Agglomeration aber niedrigen Schätzzahlen sollten dies ebenfalls prüfen, denn die Hochrechnungen zeigen, dass sie mittelfristig ebenfalls diesen Herausforderungen gegenüberstehen könnten. In einem entsprechenden Leistungsfeld können die Kantone in Kooperation mit ihren Kommunen, den Träger/innen in der Zivilgesellschaft und den von Obdachlosigkeit betroffenen und von Wohnungslosigkeit bedrohten Menschen selbst die Bedarfe ermitteln, Angebote entwickeln und so Synergien nutzen. Ein Leistungsfeld zu definieren würde zugleich bedeuten, Leistungserbringer/innen und Leistungsbeziehende zu bestimmen. Dazu müssten gesetzliche Grundlagen geklärt werden, aus denen Leistungsansprüche abgeleitet werden können. In einzelnen Kernstädten der Schweiz (Genf, Zürich, Bern, Basel) werden solche Vorhaben bereits erprobt oder konzipiert. Auch die Kantone, die sich selbst bei der Bekämpfung von Obdachlosigkeit eine aktive Rolle geben, beteiligen sich bereits heute am Hilfesystem. Insbesondere überdenken sie ihre eigenen Strategien immer wieder und passen sie an. Für die Entwicklung eines Leistungsfeldes hat es also bereits Erfahrungen, die adaptiert werden könnten.

In periurbanen und ländlichen Gemeinden weisen die Schätzzahlen dagegen auf eine deutlich kleinere Zahl von betroffenen Menschen hin, worin auch vielerorts die zurückhaltende Rolle der Kantone, Verantwortung zu übernehmen, begründet ist. Eine mit den städtischen Gemeinden vergleichbar komplexe Struktur aufzubauen wäre dem Problem nicht angemessen. Hier macht die regionale Zusammenarbeit deutlich mehr Sinn. Von den betreffenden Gemeinden wird mitgeteilt, dass sie eher vereinzelte und unregelmässige Kontakte haben mit Notschlafstellen oder anderen Organisationen, die im Kanton aktiv sind. Austausch besteht ebenfalls im Zusammenhang mit Finanzierungs- und Zuständigkeitsklärungen. Manchen Behörden ist zudem bewusst, dass von Obdachlosigkeit betroffene Menschen häufig auch über die Gemeinde- und Kantonsgrenzen hinweg nach Unterkunftsmöglichkeiten und Angeboten suchen. Die bestehenden regionalen Kooperationsstrukturen sollten also genutzt werden, allen voran die regionalen Sozialdienste. Diese müssten von Seiten ihrer Kantone darin unterstützt werden, sich zu Fachstellen im Bereich obdachloses Wohnen, prekäres und unangemessenes Wohnen weiter zu entwickeln – oder aber es ist zu prüfen, ob eine solche Fachstelle in den Kantonen oder interkantonal gebildet wird. Gemeinden, bei denen die Fallzahlen eher gering sind und die in der Vergangenheit nur punktuell mit Obdachlosigkeit und drohendem Wohnungsverlust in Berührung kamen, sollten bei den regionalen Sozialdiensten (oder einer kantonalen/interkantonalen Fachstellen, s.o.) eine Ansprechstelle finden, die sie im Bedarfsfall berät und vernetzt.

Empfehlung an die Kantone: Die Entwicklung eines Leistungsfeldes sollte geprüft werden. Bei der Klärung sollte vor allem auch die präventive Ausrichtung, die trägerübergreifende Abstimmung und die Bündelung von Aufgaben sowie die damit einhergehende Zuständigkeitssicherheit für die betroffenen Menschen im Vordergrund stehen. In ein solches Leistungsfeld sollten auch die eher «am Rande» der bisherigen Hilfen stehenden Möglichkeiten der Wiedereingliederung in die Arbeitswelt und der «Normalwohnraum» berücksichtigt werden. Um Wohnungsnotfällen präventiv begegnen zu können, sollten die Kantone datenschutzkonforme Wege zur Informationsweitergabe an Präventionsstellen bereits bei einer Kündigung durch die Vermietenden aufzeigen. Bei Kantonen ohne grosse und mittelgrosse Agglomerationen sollte die Unterstützung der regionalen Sozialdienste in Richtung einer fachlichen Expertise und entsprechenden Ausstattung für das Thema Wohnen/Nicht-Wohnen geprüft werden.

Empfehlung an die Kommunen: Generell sollten trägerübergreifende Strukturen der fallbezogenen und fallübergreifenden Kooperation etabliert werden, die auch die von Obdachlosigkeit betroffenen und von Wohnungslosigkeit bedrohten Menschen als Fachpersonen (Lebensweltwissen) einbeziehen. Diese Strukturen können je nach Gemeinde und geographischen Lage auch regional organisiert sein, hier könnten auch gemeinsame Fachstellen entstehen. In den Regionen und Gemeinden sollten möglichst einheitliche Verfahren, Zugänge zur (präventiven) Hilfe und zu konkreten Angeboten etabliert werden (z.B. Aufnahmekriterien bei Unterbringungen). Da viele der von Wohnungsverlust bedrohten und von Obdachlosigkeit betroffenen Menschen nicht wissen, dass sie Unterstützung in Anspruch nehmen können, sollten die kommunalen und regionalen Angebote niederschwellig sein. Zudem sind Fragen des Datenschutzes zu beantworten und mit den lokalen Immobilien anbietenden Wege zu klären, um frühzeitig Kenntnisse über Wohnungsnotfälle zu erhalten.

Empfehlungen an den Bund: Das Thema Obdachlosigkeit sollte mit anderen Politikbereichen verbunden werden. In den Befragungen wurde deutlich, dass es zumeist die für Soziales zuständigen kantonalen Departemente und die kommunalen Sozialdienste sind, die das Dossier führen und in Verantwortung stehen. Damit werden relevante sozialpolitische, wohnungsmarktliche und raumplanerische Themenfelder auch in Kantonen und Gemeinden mit einem höheren Problemdruck nicht automatisch verknüpft. Konkrete Ansatzpunkte für Impulse durch das BWO können die folgenden Themenfelder sein:

- Modelle der Wohnraumversorgung (insbes. preisgünstige Mietwohnungen) und ihr Zusammenhang zu Themen und Handlungsfeldern der Gesundheit, Soziales, Bildung,
- Soziale Träger im Wohnungsmarkt (Baugenossenschaft, Baugruppe, Selbstorganisationen, etc.),
- Präventive Ausgestaltung des Mietrechtes (z.B. Möglichkeiten der Mietschuldenübernahme, Mietkautionenübernahme),
- Möglichkeiten der Wohnsicherung: Mietübernahmen bei Inhaftierungen/Entlassungen, Ein-/Ausritten aus medizinischen oder psychiatrischen Einrichtungen und Fragen der Unterbringung (z.B. bei mittellosen Menschen aus dem Schengen-Raum, bei Obdachlosen ohne letzten Wohnsitz),
- Das Fach- und Erfahrungswissen der von Obdachlosen betroffenen und von Wohnungslosigkeit bedrohten Menschen bei der Entwicklung von Lösungsszenarien.

6.3. Wohnraumversorgung verbessern und Barrieren zur dauerhaften Wohnversorgung von obdachlosen Menschen abbauen

Dass zu wenig bezahlbarer Wohnraum zur Verfügung steht, war sowohl in der Befragung der Kantone als auch der Kommunen Konsens. Aber auch die Herausforderung, eine Wohnung behalten zu können oder eine neue zu finden, wurde benannt und Hürden dabei mit Herkunft, Familiengrösse und -konstellation, Schulden und Betreibungen benannt. Drohender Wohnungsverlust muss zwar nicht immer in Obdachlosigkeit enden, kann aber dennoch als eine Vorstufe betrachtet werden. Unabhängig davon bedeutet eine fehlende Wohnsicherheit eine starke Belastung für die Betroffenen.

Gemeinden schätzen die Lage auf dem Wohnungsmarkt in direkter Abhängigkeit der Zahl der von Obdachlosigkeit betroffenen und von Wohnungsverlust bedrohten Menschen ein. Der Wohnungsmarkt spielt also eine signifikante Rolle bei der Bekämpfung und Prävention von Obdachlosigkeit und ihren Vorstufen. Die Kantone erkennen in der Immobilienwirtschaft eine wichtige Partnerin bei der Prävention und Bekämpfung von Obdachlosigkeit und streben eine Zusammenarbeit in Bezug auf die Zielgruppen an, die von Ausschlussprozessen auf dem Wohnungsmarkt betroffen sind.

Empfehlung an die Kantone und Kommunen:

- Träger/innen und Investor/innen, die ohne Renditeerwartungen dauerhaften Wohnraum schaffen für Menschen, die von Ausschlussprozessen auf dem Wohnungsmarkt betroffen sind, sollten gezielt gefördert werden. Anreize für solche Träger/innen und Investor/innen sollten geschaffen werden. Sie sollten mit anderen Wohnraumersteller/innen und -vermieter/innen vernetzt werden, um soziale Mischungssituationen zu ermöglichen.
- Gebäude und Flächen, die entbehrlich sind, sollten für neue Ansätze des Wohnens für obdachlose Menschen zur Verfügung gestellt oder günstig veräussert werden. Selbsthilfeorganisationen sollten dabei unterstützt werden, selbst Träger/innen dieser Projekte zu werden.
- Es sollten Pilotprojekte zur gezielten Wohnraumversorgung von wohnungslosen Menschen – z. B. im Rahmen von Housing First, Tiny Houses oder Containersiedlungen, Familiengartenhäuser im Winter etc. – gefördert werden.
- Wohnen sollte auch mit geringen Wohnkompetenzen ermöglicht werden und begleitetes Wohnen besonders niederschwellig sollte ausgebaut werden. Dazu sollte auf kommunaler und kantonaler Ebene ein Netzwerk mit solchen Institutionen aufgebaut werden, das die Eingliederung in den ersten Wohnungsmarkt unterstützt.
- Selbsthilfe fördern: In der Armutsforschung ist seit längerem bekannt, dass eine Reintegration von Menschen, die von Ausschlussprozessen betroffen sind, vor allem durch den peer-Ansatz unterstützt werden kann. Dementsprechend könnte eine Anlaufstelle geschaffen werden, die von ehemaligen Obdachlosen/Wohnungslosen, etc. verantwortet wird. Die Selbsthilfeprojekte sollten von einem erleichterten Zugang zu finanziellen Mitteln profitieren.
- Die Zugangskriterien zu staatliche Unterbringungsmöglichkeiten (insbes. Notschlafstellen, aber auch von Notzimmern, kurzfristigen Unterkünften, etc.) sollten vereinheitlicht werden, damit es nicht zu Mobilitätsbewegungen zwischen Gemeinden und Kantonen aufgrund der Zugänge zu Notstrukturen kommt.

Empfehlung an den Bund: Das BWO sollte das Gefäss des «Wohnungspolitischen Dialogs Bund / Kantone / Städte» für die Reflexion und Streuung der bisherigen Erkenntnisse nutzen, aktiver an die verschiedenen Akteure in Kantonen und Gemeinden vermitteln und das Thema Wohnungslosigkeit in den Dialog aufnehmen. Die Diskussion über Wohnungslosigkeit sollte auch in den übrigen Kanäle geführt werden (Eidgenössische Kommission für Wohnungswesen EKW, Wohnnetze), insbesondere um die verschiedenen Akteure in Kantonen und Gemeinden zu erreichen. Zudem sollte die Vernetzung mit Trägerorganisationen (inkl. Selbsthilfeorganisationen) ausserhalb der Verwaltung vorangetrieben werden.

6.4. Datenlage verbessern und Monitoring aufbauen

Die empirische Datenlage zu Ausmass und Struktur der Obdachlosigkeit ist in der Schweiz unbefriedigend. Zu unvollständig sind die bestehenden Informationsgrundlagen und zu gross ist auch das Dunkelfeld der Obdachlosigkeit, d.h. die nicht offiziell durch die Behörden oder Einrichtungen bekannt gewordene, «versteckte» Obdachlosigkeit. Eine solide Datenbasis aufzubauen erfordert Anstrengungen auf allen Ebene und die Unterstützung von Praxis und Wissenschaft. Die erste nationale Studie (Dittmann et al. 2021), die derzeit durchgeführt wird, kann als wichtiger Gradmesser dafür dienen.

Die Datenlage zu verbessern gilt für die nationale, kantonale und für die kommunale Ebene. Wenn Ausmass und Veränderungen in der Zahl von obdachlosen Menschen und die Ursachen für deren Wohnungsverlust nicht untersucht werden, besitzen Einschätzungen über Anstiege, Rückgänge, Bedarfe und zu entwickelnde Hilfemodelle weitgehend einen hypothetischen Charakter. Nicht nur Aussagen zum Ausmass des Problems, auch die Bedarfsermittlungen und sozialplanerischen Weiterentwicklungen der Hilfen sind dann durch hohe Unsicherheit geprägt.

Grössere Gemeinden und Kantone bauen das Thema Wohnungsnot bereits in ihre Sozialberichterstattung ein oder wenden sich an die Wissenschaft, um diesbezügliche Aussagen zu generieren (Drilling et al. 2019; Bonvin/Waltz 2021). Für eine vertiefte Einschätzung der Veränderungen zu Obdachlosigkeit auf regionaler oder nationaler Ebene ist das Monitoring jedoch noch auszubauen. Insbesondere sollten dabei auch die von Obdachlosigkeit und drohendem Wohnungsverlust betroffenen Menschen mit ihrer Expertise einbezogen werden.

Empfehlungen an die Kantone, Kommunen und Bund:

- Ein nationales Monitoring-System aufbauen: Der Aufbau könnte für Teilbereiche der Obdachlosigkeit vergleichsweise schnell umsetzbar sein und rasch Ergebnisse liefern. Es könnte damit beginnen, dass die Nutzer/innen kommunaler und kantonaler Notunterkünfte und auch nicht-staatlicher Übernachtungsangebote für Menschen ohne Obdach harmonisiert und z.B. zu einem gemeinsamen Stichtag erfasst werden. Die Nutzer/innenzahlen werden einer zentralen Dauerbeobachtungsstelle gemeldet, die idealerweise auf Ebene des Bundes angesiedelt ist. Zu prüfen wären, ob das Bundesamt für Statistik mit seinem Knowhow sich als Bundesstelle anbietet, um die Datenerhebung zu organisieren, zu erfassen, aufzubereiten und darüber zu berichten (z.B. auch im Rahmen des nationalen Armutsmonitorings, welches im Ständerat eingereicht wurde und unterdessen angenommene Motion³⁴ fordert).
- Damit der Aufbau einer Datenbasis zur Obdachlosigkeit und zu den vorgelagerten Formen der Wohnungsnot in Gang gebracht werden kann, ist hohe Vernetzungsarbeit zwischen Gemeinden, Kantonen, Bund sowie Wissenschaft und den Organisationen, die die betroffenen Menschen vertreten gefragt.

Empfehlungen an die Kantone:

- Es sollte geprüft werden, inwieweit Statistiken der Notwohnungen und der Notschlafstellen zum Zwecke interkommunaler (oder auch interkantonalen) Vergleiche besser aufeinander abgestimmt werden können. Auch die Statistiken der Wohnhilfen können verbessert werden im Sinne eines Ausweises von Menschen, die ohne eigene Wohnung sind oder die aufgrund einer fehlenden Wohnung die Angebote der Wohnhilfe in Anspruch nehmen. Die stationären Einrichtungen, insbesondere die psychiatrischen Einrichtungen und Gefängnisse sollten die Wohnsituation der Klient/innen vor und nach dem Aufenthalt erfassen.

Empfehlungen an die Kommunen:

- Für kleinere Gemeinden bietet sich grundsätzlich an, das Monitoring zu regionalisieren und die Ressourcen dafür entsprechend zu bündeln.

³⁴ Motion – Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur-Ständerat;19.3953 Regelmässiges Monitoring der Armutssituation in der Schweiz

- Auch für die schwerer zu erfassende Gruppe der Strassenobdachlosigkeit gibt es inzwischen eine Reihe von Ansätzen (z.B. Street Counts, Aufbau lokaler Meldesysteme, Befragung von Nutzer/innen von Tageseinrichtungen), die im internationalen Fachdiskurs vorgeschlagen werden, um Daten zur Obdachlosigkeit in den Städten zu generieren (Drilling, Dittmann et al. 2020).

Empfehlungen an den Bund:

- Den Aufbau des Monitorings empfehlen. Dazu gehört das Engagement auf Bundesebene, die Verantwortung des Bundes für eine nationale Berichterstattung zu prüfen.
- Kooperationsbereitschaft statistikführender Stellen auf allen Ebene unterstützen und dabei auch Hilfswerke und Stiftungen einbeziehen, die das Themenfeld Obdachlosigkeit bearbeiten und Obdachlosigkeit und deren Folgen bekämpfen.
- Auf Ebene der Bundesverwaltung dafür sensibilisieren, dass Fragen der Obdachlosigkeit, Wohnungslosigkeit und des prekären Wohnens in bestehende und regelmässig zu erhebende Bevölkerungsumfragen des Bundes (SHP, SILC) und auch der Kantone und Städte (Bevölkerungsbefragung, Familienbefragung, Stadtteilbefragung) integriert werden können, z.B. als Modul. Dadurch können Informationen gewonnen werden, wie viele Haushalte andere Menschen beim Wohnen unterstützt haben. Ebenso kann erhoben werden, ob die befragten Haushalte aufgrund einer fehlenden Wohnung in der Vergangenheit selbst einmal von Wohnungsnot betroffen waren. Beide Informationen, würden das als hoch eingeschätzte Dunkelfeld zumindest in Teilen aufhellen.

7. Literatur

Althaus, E., Schmidt, M. & Glaser, M. (2016): Nicht-monetäre Dienstleistungen im Bereich Wohnen für armutsbetroffene und -gefährdete Menschen. Eine Untersuchung von staatlichen und nicht-staatlichen Angeboten. Schlussbericht. Nationales Programm gegen Armut. Bern: BBL.

Association Sleep-In, et al. (o.J.): Plaidoyer pour la santé des personnes sans-abri dans le canton de vaud. Online: <https://sleepin-lausanne.ch/wp-content/uploads/2020/06/plaidoyerok.pdf> (zuletzt besucht am 28.07.2021).

Beck, L., Fuchs, S., Thoma, M., Althaus, E., Schmidt, M. & Glaser, M. (2018): Angebote der Wohnhilfe – eine Hilfestellung für Kantone, Städte und Gemeinden. Nationales Programm gegen Armut. Bern: BBL.

BFS = Bundesamt für Statistik (2012): Armut in der Schweiz: Konzepte, Resultate und Methoden Ergebnisse auf der Basis von SILC 2008 bis 2010.

BFS = Bundesamt für Statistik (2021): Bau- und Wohnungswesen 2019 Bau- und Wohnbaustatistik 2018/2019. Gebäude- und Wohnungsstatistik 2019. Leerwohnungszählung vom 1. Juni 2020. Bern: BFS.

Bochsler, Y., Ehrler, F., Fritschi, T., Gasser, N., Kehrl, C., Knöpfel, C & Salzgeber, R. (2015): Wohnversorgung in der Schweiz. Bestandesaufnahme über Haushalte von Menschen in Armut und in prekären Lebenslagen. Bern: BFS.

Bonvin, J.-M. & Waltz, O. (2021): Étude des besoins en matière d'hébergement d'urgence. Mandat réalisé conjointement pour le compte du Département de la cohésion sociale et de la solidarité. Genf : Ville de Genève.

Brousse, C. (2016): Counting the Homeless in Europe: Compare Before Harmonising, in: Bruno, I., Jany-Catrice, F. & Touchelay, B. (Eds.) The Social Sciences of Quantification. From Politics of Large Numbers to Target-Driven Policies. Berlin: Springer. 97-108.

Bundesrat (2014): Antwort auf Postulat 14.4210 Marra Ada. Notschlafstellen. Getroffene oder geplante Massnahmen. AB 2016 N 2212. Online unter: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20144210> (zuletzt besucht am 28.07.2021).

BWO = Bundesamt für Wohnungswesen (2013): Wohnungspolitischer Dialog Bund, Kantone und Städte. Zwischenbericht der Arbeitsgruppe. Grenchen: BWO.

Coullery, P. (2018): Der Anspruch auf existenzsichernde Leistungen und seine verfassungsrechtlichen Grundlagen. Rechtsgutachten zuhanden der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe. Bern: SKOS.

Dittmann, J. & Bischoff, T. (2020): Strategie zur Bekämpfung und Verhinderung von Armut im Kanton Basel-Landschaft. Muttenz: ISOS. Online: <https://www.baseland.ch/politik-und-behorden/regierungsrat/medienmitteilungen/regierungsrat-verabschiedet-kantonale-strategie-gegen-armut/pdf/armutsstrategie-bericht-200622-druckversion-low.pdf/@@download/file/Armutsstrategie%20Bericht%20200622%20Druckversion%20Low.pdf> (zuletzt besucht am 19.1.2022).

Dittmann, J. & Piñeiro, E. (2020): Sozialplanung. In: Bonvin, J.M. & Maeder, P. (Hg.). Wörterbuch der Schweizer Sozialpolitik. Zürich: Seismo. 348-350.

Dittmann, J., Dietrich, S., Roduit, S., Young, C. & Drilling, M. (2021): Obdachlosigkeit in der Schweiz – was wissen wir darüber? SozialAktuell, Heft 4, S. 12-15.

Drilling, M., Dittmann, J., Ondrusova, D., Teller, N. & Mondelaers, N. (2020): Measuring homelessness by city counts – experiences from European cities. European Journal of Homelessness (14)3, 87–112.

Drilling, M., Mühlethaler, E., Iyadurai, G. (2020): Obdachlosigkeit. Erster Länderbericht Schweiz. Muttenz: ISOS.

Edgar, W., Doherty, J. & Meert, H. (2004): Third Review of Statistics on Homelessness in Europe. Developing an Operational Definition of Homelessness. Brussels: Feantsa.

Ehrenzeller, B., Shindler, B., Schweizer, R. J. & Vallender, K. A. (2008): Die schweizerische Bundesverfassung. 2. Auflage. Zürich.

EBP = Ernst, Basler & Partner (2017): Wohnungen im Eigentum von Gemeinden und Kantonen. Eine Bestandsaufnahme. Grenchen: BWO.

Fachstelle für Rassismusbekämpfung (2021): Rassistische Diskriminierung in der Schweiz. Bericht der Fachstelle für Rassismusbekämpfung 2019/2020. Bern.

FEANTSA (2017): European Typology of Homelessness and Housing Exclusion. Online: <https://www.feantsa.org/download/ethos2484215748748239888.pdf>. (zuletzt besucht am 28.07.2021).

Häfeli, C. (2008) (Hg.): Das Schweizerische Sozialhilferecht. Rechtsgrundlagen und Rechtsprechung. Luzern: interact.

Kieser, U. (2017): Schweizerisches Sozialversicherungsrecht. 2., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage. Zürich/St. Gallen: Dike Verlag.

Mösch Payot, P. (2007): Der Kampf gegen häusliche Gewalt: Zwischen Hilfe, Sanktion und Strafe. Kriminalpolitische Veränderungen und die Funktionalisierung des Strafrechts zum Opferschutz am Beispiel der Reformen im Kampf gegen häusliche Gewalt. Luzern: interact.

Müller, J.P. (1981): Soziale Grundrechte in der Verfassung? Zweite, erweiterte Auflage. Basel/Frankfurt a. M.

NAP = Nationales Programm gegen Armut (2018) [Faktenblatt Wohnen](#). Bern: BBL.

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (2009): The right to Adequate Housing. Genf: UN. Online unter: https://www.ohchr.org/documents/publications/fs21_rev_1_housing_en.pdf (zuletzt besucht am 13.07.2021).

Panizzon, M. & van Riemsdijk, M. (2019): Introduction to Special issue: 'migration governance in an era of large movements: a multi-level approach'. Journal of Ethnic and Migration Studies (45) 8, 1225-1241.

Pleace, N. (2016): Housing First Guide Europe. Ins Deutsche übersetzt von Neunerhaus Wien. Online: <https://housingfirsteurope.eu/assets/files/2017/12/housing-first-guide-deutsch.pdf>

Rüegg, C. (2018): Organisation, Träger, Zuständigkeiten, Finanzierung. In: Häfeli 2008, S. 326ff.

SKOS = Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (2020a): Anpassungen bei der Sozialhilfe für Personen aus Drittstaaten. Bern: SKOS.

SKOS = Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (2020b): Grundlagenpapier Wohnen. Herausforderungen und Handlungsansätze aus Sicht der Sozialhilfe. Bern: SKOS.

SKOS = Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (2019): Örtliche Zuständigkeit in der Sozialhilfe. Bern: SKOS. Online: https://skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/pdf/Recht_und_Beratung/Merkblaetter/SKOS-Merkblatt-Oertliche-Zustaendigkeit_01.pdf (zuletzt besucht am 23.01.2022).

SODK = Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (2012): Zur Nothilfe für Ausreisepflichtige Personen des Asylbereichs (Nothilfeempfehlungen) vom 29. Juni 2012. Bern: SKOS.

SODK / EBG (Hg.) (2015): Ist- und Bedarfsanalyse Frauenhäuser Schweiz. Grundlagenbericht. Bern: infras.

UN Commission for Social Development (2020): Affordable Housing and Social Protection Systems for All to Adresse Homelessnes. Chair Summary. New York: UNO Publications.

Wehrmüller, A. (2019): Die Kündigungsmöglichkeiten des Vermieters bei der Miete von Wohnräumen. Ein Vergleich der Rechtslage in der Schweiz und in Deutschland. Zürich: Schulthess.

8. Anhänge

8.1. ETHOS-Typologie

ETHOS – Europäische Typologie für Obdachlosigkeit, Wohnungslosigkeit und prekäre Wohnversorgung

Obdachlosigkeit ist eines der Hauptprobleme, mit denen sich die Europäische Strategie für Sozialschutz und Inklusion beschäftigt. Die Verhinderung von Wohnungslosigkeit und die Rehabilitation verlangen ein Verständnis der Wege in die Wohnungslosigkeit und somit auch ein breites Konzept von Wohnungslosigkeit.

FEANTSA (Europäischer Dachverband der Wohnungslosenhilfe) hat eine Typologie der Wohnungslosigkeit entwickelt, ETHOS

Die ETHOS Typologie beginnt mit einem konzeptionellen Verständnis, dass es drei Grundpfeiler gibt, die Wohnen ermöglichen. Wenn diese fehlen, kann somit auch Wohnungslosigkeit definiert werden.

Eine Wohnung zu haben kann verstanden werden als der Besitz eines Gebäudes (Raumes), über das die Person und ihre Familie die ausschließlichen

Besitzrechte ausüben kann (physischer Bereich), in dem sie Privatheit aufrecht erhalten und Beziehungen pflegen kann (sozialer Bereich) und über die es einen legalen Rechtstitel gibt (rechtlicher Bereich). Daraus lassen sich die Hauptkategorien von Obdachlosigkeit, Wohnungslosigkeit, Unsicherem Wohnen und ungeeignetem Wohnen entwickeln, die allesamt einen Mangel an Wohnung angeben.

ETHOS klassifiziert dementsprechend wohnungslose Menschen nach ihrer Wohnsituation.

Diese konzeptionellen Kategorien teilen sich in 13 operationale Kategorien, die für unterschiedliche Politiken verwendet werden können, wie zum Beispiel Feststellung von Wohnungslosigkeit, Entwicklung, Begleitung und Auswertung von Wohnungslosenspolitik.

	Operative Kategorie	Wohnsituation	Definition
OBdachLOS	1 Obdachlose Menschen	1.1 im öffentlichen Raum, in Verschlägen, unter Brücken etc.	Auf der Straße lebend, an öffentlichen Plätzen wohnend, ohne eine Unterkunft, die als solche bezeichnet werden kann
	2 Menschen in Notunterkünften	2.1 Notschlafstellen, Wärmestuben	Menschen ohne festen Wohnsitz, die in Notschlafstellen und niederschwelligen Einrichtungen übernachten
WOHNUNGSLOS	3 Menschen, die in Wohnungslöseneinrichtungen wohnen	3.1 Übergangwohnheime 3.2 Asyle und Herbergen 3.3 Übergangswohnungen	Menschen die in Einrichtungen wohnen, in denen die Aufenthaltsdauer begrenzt ist und keine Dauerwohnplätze zur Verfügung stehen
	4 Menschen, die in Frauenhäusern wohnen	4.1 Frauenhäuser	Frauen und ihre Kinder, die wegen häuslicher Gewalt ihre Wohnung verlassen haben und kurz- bis mittelfristig in einer Schutzeinrichtung beherbergt sind
	5 Menschen, die in Einrichtungen für MigrantInnen/ AsylwerberInnen wohnen	5.1 Befristete Herbergen, Auffangstellen, 5.2 Quartiere für ArbeitsmigrantInnen	MigrantInnen und AsylwerberInnen in Auffangstellen, bis ihr Aufenthaltsstatus geklärt ist Quartiere für nichtösterreichische StaatsbürgerInnen mit befristeter Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis
	6 Menschen, die von Institutionen entlassen werden	6.1 Gefängnisse, Strafanstalten 6.2 Spitäler, Heilanstalten 6.3 Jugendheime	Nach Haftentlassung kein ordentlicher Wohnsitz vorhanden Bleiben weiter hospitalisiert weil kein Wohnplatz zur Verfügung steht Fallen nicht mehr unter die Jugendwohlfahrt, bleiben aber weiterhin im Heim, weil keine andere Wohnmöglichkeit zur Verfügung steht
7 Menschen, die in Dauereinrichtungen für Wohnungslose wohnen	7.1 Langzeitwohnheime für ältere Wohnungslose 7.2 ambulante Wohnbetreuung in Einzelwohnungen	Dauerwohneinrichtungen mit Betreuungsangeboten für ältere und ehemals obdachlose Menschen	
UNgesichertes Wohnen	8 Menschen, die in ungesicherten Wohnverhältnissen wohnen	8.1 temporäre Unterkunft bei Freunden / Bekannten / Verwandten 8.2 wohnen ohne bestandsrechtliche Absicherung 8.3 illegale Land/Hausbesetzung	Wohnen ohne einen Hauptwohnsitz zu begründen und vom guten Willen anderer Menschen abhängig Wohnen ohne Rechtstitel Wohnen unter Verletzung von Eigentumsrechten anderer Menschen
	9 Menschen, die von Delogierung bedroht sind	9.1 Gerichtliches Verfahren zur Auflösung des Wohnverhältnisses ist eingeleitet 9.2 mit Delogierungsbeschluss 9.3 mit Enteignungsbeschluss	Wohnen in einer Wohnung, für die ein Verfahren zur gerichtlichen Auflösung des Wohnverhältnisses eingeleitet ist Wohnen in einer Wohnung, für die bereits ein Gerichtsbeschluss zur Delogierung vorliegt Wohnen in Eigenheimen für die bereits ein Räumungsbefehl an die Exekutionsabteilung ergangen ist
	10 Menschen, die in ihrer Wohnung von Gewalt bedroht sind	10.1 mit Strafanzeige gegen Täter, trotz Wegweisungsbeschluss	Wohnen in Wohnungen, in denen man trotz Polizeischutz nicht vor Gewalt sicher ist
	11 Menschen, die in Wohnprovisorien hausen	11.1 Wohnwägen 11.2 Garagen, Keller, Dachböden, Abbruchhäuser etc. 11.3 Zelte	Wohnen in Behausungen, die für konventionelles Wohnen nicht gedacht sind, die notdürftig zusammengebaut oder als Wohnwägen und Zelte gedacht sind
UNgeeignetes Wohnen	12 Menschen, die in ungeeigneten Räumen wohnen	12.1 Hausbesetzung von Abbruchgebäuden	Wohnen in Gebäuden, die für Wohnzwecke gesperrt oder ungeeignet sind, die kurz vor einem Abbruch stehen oder die durch die Bauordnung als ungeeignet klassifiziert sind
	13 Menschen die in überfüllten Räumen wohnen	13.1 Unterschreitung der zulässigen Mindestquadratmeter pro Person	Wohnen in Räumen, die entgegen den Mindestanforderungen völlig überbelegt sind und von mehr Menschen als zulässig bewohnt werden

FEANTSA is supported financially by the European Commission. The views expressed herein are those of the author(s) and the Commission is not responsible for any use that may be made of the information contained herein.

European Federation of National Associations Working with the Homeless AISBL
Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri AISBL

AT

194, Chaussée de Louvain ■ 1210 Brussels ■ Belgium ■ Tel.: +32 2 538 66 69 ■ Fax: +32 2 539 41 74 ■ ethos@feantsa.org ■ www.feantsa.org

8.2. Leitfragen Kantonale Befragung

	Leitfragen	Stichworte
Verständnis Obdachlosigkeit	Welche Umstände führen im Kanton XY zu Obdachlosigkeit? Wer ist davon betroffen?	Zugänge: Spitäler, Kliniken, Polizei, Jugendarbeit, Sucht und Gesundheit, Asyl, Strafvollzug; Demografisches: Alter, Mann, Frau; Region: rural, urban, Agglomeration; Armut, Konflikte, fehlendes Netzwerk
	In welchen Politikfeldern gibt es Berührungspunkte mit dem Thema Obdachlosigkeit?	Gesundheit, Justiz, Strafvollzug, Jugendarbeit, KESD
	Ist Obdachlosigkeit ein Thema im Kanton XY?	Wo hört man davon? Wer hört davon?
	Wie steht es allgemein um den kantonalen Wohnraum?	Mietzins, Veränderungen, Druck auf Mietende
Akteure und Struktur	Welche staatlichen und nichtstaatlichen Akteur/innen sind im Kanton XY in die Obdachlosenhilfe involviert? Welche Leistungen erbringt dabei der Kanton?	Struktur und Funktionalität der Sozialhilfe; Regionale Verbände; Involvierte Organisationen, Leistungsverträge, politische Projekte
	Wie sieht die Auftragskoordination und Zusammenarbeit zwischen diesen Akteur/innen aus?	Rollenverteilung, Finanzierung, Organisation, Koordination; Institutionen: Kirche, NGOs, Polizei, Private, kommunale Organisationen
	Wie hat sich die Struktur der Obdachlosenhilfe in den letzten Jahren verändert? Welche Entwicklungen stehen bevor?	Abgeschlossene oder aufgegebenen Projekte; Pilotversuche
Obdachlosenhilfe	Welche Massnahmen gibt es zur Prävention und Linderung von Obdachlosigkeit?	
	Worauf basiert die Obdachlosenhilfe? Gibt es einen offiziellen Ablauf, eine Strategie oder ein Konzept dahinter?	Ablauf, Strategie, Konzept, Berichte, Studien, Analysen Sozialberichte; Interpellationen
	Wo erhalten diese Menschen Hilfe?	Institutionen: Kirche, Sozialhilfe, Staat
	Welche Rolle hat der Kanton? Welche Leistungen erbringt der Kanton?	Selbstverständnis; Sozialstaatliche Verpflichtungen
Handlungsbedarf	Was funktioniert in der beschriebenen Struktur der Obdachlosenhilfe gut? Was funktioniert weniger gut?	Kommt Hilfe an? Hemmungen für Personen, sich zu melden? Leistungen von Gemeinden, Zusammenarbeit, Kompetenzen, vorausschauende Planung; Meldungen über Schwierigkeiten, Unterstützungsbedarf seitens Kanton
	Welche Herausforderungen und Handlungsspielräume sehen Sie im Umgang mit Obdachlosigkeit im Kanton XY?	Politischer Wille, liberalisierter Wohnungsmarkt, knapper Wohnraum, kein Bedarf, Blockaden

8.3. Online Fragebogen Kommunen

3 Allgemeine Infos Gemeinde								
<p>Für unsere Analyse ist es wichtig, einige Angaben zu Ihrer Gemeinde zu haben. Es werden aber keine gemeindebezogenen Details veröffentlicht. Alle aus dieser Umfrage entstehenden Publikationen werden anonymisiert. Sollten wir Ihre Gemeinde in einer Publikation namentlich erwähnen wollen, werden wir vorher um Ihre Einwilligung bitten.</p> <p>Bitte geben Sie uns folgende Informationen zu Ihrer Gemeinde an:</p> <table border="1"> <tr> <td>Name der Gemeinde</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Kanton der Gemeinde</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Anzahl EinwohnerInnen am 31.12.2020</td> <td></td> </tr> </table>	Name der Gemeinde		Kanton der Gemeinde		Anzahl EinwohnerInnen am 31.12.2020			
Name der Gemeinde								
Kanton der Gemeinde								
Anzahl EinwohnerInnen am 31.12.2020								
4 Einschätzung Problem								
<p>In der Schweiz gibt es keine offizielle Definition von Obdachlosigkeit und drohendem Wohnungsverlust. Das führt dazu, dass unterschiedliche Phänomene darunter verstanden werden. Wir verwenden für diese Studie folgende Definition:</p> <p>Obdachlosigkeit oder drohender Wohnungsverlust betrifft Menschen, die</p> <ul style="list-style-type: none"> • auf der Strasse, im öffentlichen Raum oder in der Natur leben • keinen festen Wohnsitz haben und zwischen verschiedenen Unterkünften (bspw. Notschlafstellen) wechseln • in Unterkünften leben, wo der Aufenthalt zeitlich begrenzt ist (bspw. Obdachlosenwohnheime, Frauen- und Männerhäuser, Notunterkünfte) • länger als notwendig in einer Institution (Einrichtungen des Kindes- und Jugendschutzes, Justizvollzug, Klinik etc.) bleiben, weil sie keine Anschlusslösung finden • unfreiwillig bei Freunden und Bekannten unterkommen müssen • in unsicheren, ungeeigneten Wohnverhältnissen leben <p>Wichtig: Auch im Asylbereich stellen sich Fragen zu Obdachlosigkeit. In unserer Studie klammern wir diesen Bereich aus. Die Wohnmöglichkeiten von Personen im oder nach dem Asylverfahren sind bei unseren Fragen nie gemeint.</p> <p>Mit dieser Definition von Obdachlosigkeit oder drohendem Wohnungsverlust im Hinterkopf: Wie präsent ist das Thema in Ihrer Gemeinde?</p> <p>Obdachlosigkeit oder drohender Wohnungsverlust ist in unserer Gemeinde...</p> <table border="1"> <tr> <td></td> <td>nie ein Thema</td> </tr> <tr> <td></td> <td>selten ein Thema</td> </tr> <tr> <td></td> <td>gelegentlich ein Thema</td> </tr> <tr> <td></td> <td>häufig ein Thema</td> </tr> </table>		nie ein Thema		selten ein Thema		gelegentlich ein Thema		häufig ein Thema
	nie ein Thema							
	selten ein Thema							
	gelegentlich ein Thema							
	häufig ein Thema							

1 Platzhalter Sprachauswahl						
<p>Bitte wählen Sie Ihre Sprache. Veuillez choisir votre langue. Si prega di selezionare la sua lingua.</p> <table border="1"> <tr> <td></td> <td>Deutsch</td> </tr> <tr> <td></td> <td>Français</td> </tr> <tr> <td></td> <td>Italiano</td> </tr> </table>		Deutsch		Français		Italiano
	Deutsch					
	Français					
	Italiano					
2 Willkommen						
<p>Schweizweite Gemeindebefragung zum Thema Obdachlosigkeit und drohendem Wohnungsverlust</p> <p>Im Auftrag des Bundesamtes für Wohnungswesen BWO führt die Hochschule für Soziale Arbeit FHNW eine Umfrage in allen Schweizer Gemeinden durch. Ziel ist es, zu erfahren, welche Rolle das Thema Obdachlosigkeit und drohender Wohnungsverlust in den Gemeinden spielt und wie sie damit umgehen.</p> <p>Aus den Resultaten sollen Vorschläge für Strategieentwicklungen und effiziente Zusammenarbeit aller involvierten Stellen erarbeitet werden. Ihre Teilnahme an unserer Studie ist daher äusserst wichtig.</p> <p>Die Umfrage dauert maximal 30 Minuten. Herzlichen Dank, dass Sie sich Zeit nehmen, um unsere Fragen zu beantworten. Bei inhaltlichen oder technischen Fragen können Sie sich gerne an *** wenden.</p> <p>Wenn Sie an weiterführenden Informationen zu unserem Forschungsschwerpunkt «Obdachlosigkeit» interessiert sind, empfehlen wir Ihnen gerne einen Blick auf unsere Website www.obdachlosigkeit.ch.</p> <p>Sie können die Befragung jederzeit unterbrechen. Bereits ausgefüllte Antworten werden gespeichert. Sie können zudem jederzeit auf eine Frage zurückblättern, solange Sie nicht den Absendebutton auf der letzten Seite bestätigt haben.</p>						

Obdachlosigkeit oder drohender Wohnungsverlust hat auch mit der Situation auf dem Wohnungsmarkt zu tun.

Wie schätzen Sie den Wohnungsmarkt in Ihrer Gemeinde gegenwärtig ein?

Nicht angespannt
Leicht angespannt
Stark angespannt
Extrem angespannt

Bitte versuchen Sie, uns zu den folgenden Fragen eine Einschätzung zu geben.

Wie viele Menschen sind in Ihrer Gemeinde ungefähr von Obdachlosigkeit betroffen?

Wie viele Menschen sind in Ihrer Gemeinde ungefähr von Wohnungsverlust bedroht?

5 Verständnis Obdachlosigkeit

Die Gründe für Obdachlosigkeit oder drohenden Wohnungsverlust können vielfältig sein. Bitte geben Sie an, welche der folgenden Gründe Sie aus Ihrer eigenen Gemeinde kennen.

Gründe für	Obdachlosigkeit	drohenden Wohnungsverlust
Fehlende finanzielle Mittel		
Verschuldung, Betreibungen		
Sucht- und Konsumproblematiken		
Psychische Erkrankungen		
Fehlende soziale Netzwerke (Familie, Freunde, Bekannte, etc.)		
Familiäre Konflikte		
Hausliche Gewalt		
Ungeregelter Aufenthaltsstatus		
Entlassung aus einer Einrichtung (Wohnheim, Justizvollzug, Klinik etc.) ohne Anschlusslösung		
Zwangsräumungen		
Zu wenig gemeindeeigener Wohnraum		
Zu geringe Unterstützung von LiegenschaftsbesitzerInnen		
Anderes, nämlich (Präzisierung nächste Frage)		

6.1 Gründe_Obdachlosigkeit_andere

Welche anderen Gründe kennen Sie, die für Menschen in Ihrer Gemeinde zu Obdachlosigkeit oder drohendem Wohnungsverlust geführt haben?

Bitte geben Sie in Stichworten an.

7 Angebote_Gemeinde

In den nächsten Fragen möchten wir erfahren, welche Hilfsangebote Ihre Gemeinde für Menschen, die obdachlos oder von Wohnungsverlust bedroht sind, anbietet.

Dabei geht es sowohl um Angebote, die von der Gemeinde selbst angeboten werden, als auch um nicht-staatliche Angebote.

8 Angebote_Gemeinde Erstkontakt

An wen würde sich eine Person, die von Wohnungsverlust bedroht ist, in Ihrer Gemeinde wenden, um Hilfe zu erhalten?

Bitte kreuzen Sie die **drei** wichtigsten Möglichkeiten an.

Gemeindeverwaltung
Medizinische Einrichtung (Hausärztin oder Hausarzt, Spital, Klinik, etc.)
Kirche
Hilfswerk
Sozialdienst
Polizei
Spezialisierte Institution (Nottschlafstelle etc.)
Anderes, und zwar:

An wen würde sich eine Person, die von Obdachlosigkeit betroffen ist, in Ihrer Gemeinde wenden, um Hilfe zu erhalten?
 Bitte kreuzen Sie die **drei** wichtigsten Möglichkeiten an.

Gemeindeverwaltung
Medizinische Einrichtung (Hausärztin oder Hausarzt, Spital, Klinik, etc.)
Kirche
Hilfswerk
Sozialdienst
Polizei
Spezialisierte Institution (Nottschlafstelle etc.)
Anderes, und zwar:

9 Angebote_Gemeinde

Wenn eine Person obdachlos oder von Wohnungsverlust bedroht ist: Welche der folgenden Hilfeleistungen kann Ihre Gemeinde anbieten?

(Rechts-)Beratung bei Wohnfragen
Finanzielle Unterstützung für Wohnkostenzuschüsse, finanzielle Garantien gegenüber VermieterInnen etc.
Weiterverweisung an eine andere Gemeinde
Unterbringungsmöglichkeit
Keine der genannten Leistungen

10.1 Angebote_Gemeinde_Unterkünfte

Welche der folgenden Unterbringungsmöglichkeiten bietet Ihre Gemeinde im Falle von Obdachlosigkeit oder drohendem Wohnungsverlust an?

Bett in Nottschlafstelle
Kurzfristige Notunterkunft
Zimmer in Pensionen oder Hotels
Vermittlung von Wohnräumen
Vermietung von Wohnungen
Anderes, und zwar:

Gibt es für die Nutzung dieser Angebote Ausschlusskriterien?
 Bitte wählen Sie die zutreffenden Optionen aus.

Keine Kriterien	Personenbezogene Kriterien (Suchtmittelabhängigkeit, psychische Krankheiten, etc.)	Kein Wohnsitz in Ihrer Gemeinde	Kein Aufenthaltsrecht in der Schweiz
Bett in Nottschlafstelle			
Kurzfristige Notunterkunft			
Zimmer in Pensionen oder Hotels			
Vermittlung von Wohnräumen			
Vermietung von Wohnungen			
Anderes			

11.1 Angebote_Gemeinde_intern_Vermietung

Ihre Gemeinde vermietet Wohnungen an obdachlose oder von Wohnungsverlust bedrohte Personen. Bitte geben Sie an, wie viele Wohnungen Sie vermieten.

Anzahl Wohnungen

12.1 Gemeinde_Angebote_extern

Bitte beschreiben Sie stichwortartig, an welche Gemeinde oder welche Institution Sie obdachlose oder von Wohnungsverlust bedrohte Personen verweisen.

Beteiligten Sie sich finanziell an den Leistungen dieser Institutionen?

Ja, und zwar fallunabhängig (bspw. über einen Leistungsvertrag)
Ja, und zwar pro Fall
Nein
Weiss nicht

13.1 Gemeinde_ keine Lösung

Wenn Ihre Gemeinde keine Hilfeleistungen anbietet: Wie gehen Sie vor, wenn eine Person obdachlos oder von Wohnungsverlust betroffen ist?

Bitte beschreiben Sie stichwortartig.

14 Gemeinde_Angebote_nicht-staatlich

Gibt es nicht-staatliche Organisationen in Ihrer Gemeinde, die Unterkünfte für obdachlose Menschen anbieten?

Ja, Hilfswerke (Caritas, HEKS, Winterhilfe, etc.)
Ja, kirchliche Organisationen
Ja, zivilgesellschaftliche Einrichtungen
Nein, gibt es nicht
Weiss nicht
Ja, andere, und zwar:

Beteiligen Sie sich finanziell an diesen Angeboten?

Falls es keine nicht-staatlichen Organisationen in Ihrer Gemeinde gibt, lassen Sie diese Frage bitte aus.

Ja, in Form einer Kostenübernahme bei konkreten Fällen	Ja, in Form einer regelmässigen Zuwendung
--	---

Hilfswerke

Kirchliche Organisationen

Zivilgesellschaftliche Einrichtungen

Andere Einrichtungen

15 Angebote_ergänzend

Gibt es in Ihrer Gemeinde ergänzende Unterstützungsangebote für obdachlose oder von Wohnungsverlust bedrohte Personen? Und beteiligt sich Ihre Gemeinde finanziell daran?

Wird in unserer Gemeinde nicht angeboten	Wird mit finanzieller Beteiligung der Gemeinde angeboten	Wird ohne finanzielle Beteiligung der Gemeinde angeboten
--	--	--

Verteilung von Gutscheinen (Einkaufsläden, Essen etc.)

Verteilung von Lebensmitteln

Gratis/günstige Mahlzeiten vor Ort (Cassenküchen etc.)

Tagesaufenthaltsräume

Aufsuchende/mobile Sozialberatung

Anderes, und zwar (Präzisierung nächste Frage)

16.1 Ergänzende Angebote_Anderes

Welche anderen Unterstützungsmöglichkeiten existieren in Ihrer Gemeinde, auf die obdachlose oder von Wohnungsverlust bedrohte Menschen zurückgreifen können?

Bitte beschreiben Sie stichwortartig.

17 Strategien

Hat Ihre Gemeinde ein Konzept, einen Leitfaden, einen Notfallplan oder Ähnliches, in dem Sie den Umgang mit Obdachlosigkeit oder drohendem Wohnungsverlust definieren?

Falls ja, beschreiben Sie diese bitte stichwortartig, um was für ein Dokument (Titel, Inhalte, Zielpublikum etc.) es sich dabei handelt.

Wie zufrieden sind Sie in der Zusammenarbeit mit dem Kanton?
Bitte ziehen Sie den Schieberegler auf die entsprechende Stelle auf der jeweiligen Linie.

Unterbringung/Vermittlung von betroffenen Personen
Konkretes Vorgehen in Notfällen
Erarbeitung von konzeptionellen Grundlagen
Klärung von Finanzierungsfragen

21 Zufriedenheit Immobilienfirmen

Wie zufrieden sind Sie bei der Prävention und Bekämpfung von Obdachlosigkeit oder drohendem Wohnungsverlust in der Zusammenarbeit mit LiegenschaftsbesitzerInnen und Liegenschaftsverwaltungen?
Bitte ziehen Sie den Schieberegler auf die entsprechende Stelle auf der jeweiligen Linie.

	Nicht zufrieden
	Eher unzufrieden
	Neutral/weiss nicht
	Eher zufrieden
	Sehr zufrieden

Was erwarten Sie von LiegenschaftsbesitzerInnen und Liegenschaftsverwaltungen, um die Prävention und Bekämpfung von Obdachlosigkeit oder drohendem Wohnungsverlust verbessern zu können?
Bitte beschreiben Sie stichwortartig.

22 Allgemeine Einschätzung

Was sind aus Ihrer Sicht die grössten Herausforderungen für Ihre Gemeinde im Umgang mit Obdachlosigkeit und drohendem Wohnungsverlust?

18 Einschätzung Funktionalität System

Wie schätzen Sie folgende Aspekte hinsichtlich Angebote (Schlafplätze und ergänzende Unterstützungsangebote) für obdachlose oder von Wohnungsverlust bedrohte Menschen in Ihrer Gemeinde ein?
Bitte ziehen Sie den Schieberegler auf die entsprechende Stelle auf der jeweiligen Linie.

Die Angebote sind bei den Betroffenen bekannt
Die Angebote sind für die Betroffenen unkompliziert erreichbar
Die Angebote sind ausreichend

19 Zufriedenheit_Unterstützung

Wie zufrieden sind Sie mit den folgenden Unterstützungen, die Sie vonseiten des Bundes oder Ihrem Kanton in Sachen Erkennen, Vorbeugen und Bekämpfen von Obdachlosigkeit erhalten?
Bitte ziehen Sie den Schieberegler auf die entsprechende Stelle auf der jeweiligen Linie.

Konzeptionelle Unterstützung (Bereitstellen von Infomaterial, Grundlagenpapiere zu Obdachlosigkeit etc.)
Unterstützung beim Aufbau oder der Erweiterung eines Hilfesystems für betroffene Personen (Bedarfsabklärung, Strategientwicklung, Vermittlung guter Beispiele etc.)
Unterstützung bei der Umsetzung von Massnahmen (Finanzielles, Beratung, Monitoring etc.)

20 Zufriedenheit_Zusammenarbeit

Wie zufrieden sind Sie in der Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden in folgenden Bereichen?
Bitte ziehen Sie den Schieberegler auf die entsprechende Stelle auf der jeweiligen Linie.

Unterbringung/Vermittlung von betroffenen Personen
Konkretes Vorgehen in Notfällen
Erarbeitung von konzeptionellen Grundlagen
Klärung von Finanzierungsfragen

8.4. Hochrechnung Obdachlosigkeit und drohender Wohnungsverlust Schweiz

Formel	Erläuterung
$\sum_{i=1}^{10} \frac{\bar{s}_i}{n_{Gi}} * 100$	10 = 10 Einwohnerklassen im Index $\sum_{i=1}^{10}$ = Summe aus dem Index 1 (i= Einwohnerklasse 1 bis 10) \bar{s}_i Anzahl Obdachlose (bzw. von Wohnungslosigkeit Bedrohte) des Index 1 (i= Einwohnerklassen 1 bis 10) — Division n_{Gi} %-Anteil Einwohner/innen in den Gemeinden in BWO [n] an allen Einwohner/innen CH [G] im Index (i= Einwohner/innenklassen 1 bis 10)

Tabelle: Überblick über die extrapolierten Obdachlosenzahlen gruppiert nach Einwohnerklassen

EINWOHNER/INNEN- KLASSE	EINWOHNER/INNEN- ZAHL SCHWEIZ	EINWOHNER/INNEN- ZAHLE BEFRAGTE GEMEIN- DEN	SUMME OB- DACHLOSE BE- FRAGUNG	HOCHRECH- NUNG ANZAHL OBDACHLOSE, CH	%-ANTEIL AN ALLEN OB- DACHLOSEN
1 BIS 1'000	392'525	103'180	9	34.2	0.9
1'001 BIS 5'000	2'465'323	667'343	121	447.0	11.7
5'001 BIS 10'000	1'664'714	508'138	114	373.5	9.8
10'001 BIS 20'000	1'563'682	508'314	198	609.1	16.0
20'001 BIS 30'000	604'622	294'259	210	431.5	11.3
30'001 BIS 40'000	382'750	213'033	210	377.3	9.9
40'001 BIS 50'000	129'192	43'455	5	14.9	0.4
50'001 BIS 75'000	117'289	117'289	5	5.0	0.1
75'001 BIS 100'000	158'781	158'781	220	220.0	5.8
> 100'000	1'188'210	984'474	1'075	1'297.5	34.1
GESAMT	8'667'088	3'598'266	2'167	3'809.9	100.0

Tabelle: Überblick über die extrapolierten Zahlen zu den vom Wohnungsverlust Bedrohten gruppiert nach Einwohnerklassen

EINWOHNER/IN- NENKLASSE	EINWOHNER/INNEN- ZAHL SCHWEIZ	EINWOHNER/INNEN- ZAHLE BEFRAGTE GE- MEINDEN (N=515)	SUMME VOM WOHNUNGS- VERLUST BE- DROHTE, BE- FRAGUNG	HOCHRECHNUNG ANZAHL VOM WOHNUNGSVER- LUSTE BEDROHTE, CH	%-ANTEIL AN ALLEN VON WOHNUNGS- LOSIGKEIT BE- DROHTEN
1 BIS 1'000	392'525	92'025	48	204.7	1.3
1'001 BIS 5'000	2'465'323	541'758	426	1'938.6	11.9
5'001 BIS 10'000	1'664'714	401'650	391	1'620.6	9.9
10'001 BIS 20'000	1'563'682	327'382	451	2'154.1	13.2
20'001 BIS 30'000	604'622	272'185	1'361	3'023.3	18.5
30'001 BIS 40'000	382'750	175'000	531	1'161.4	7.1
40'001 BIS 50'000	129'192	43'455	40	118.9	0.7
50'001 BIS 75'000	117'289	117'289	3'500	3'500.0	21.4
75'001 BIS 100'000	158'781	76'183	40	83.4	0.5
> 100'000	1'188'210	535'923	1'150	2'549.7	15.6
GESAMT	8'667'088	2'582'850	7'938	16'354.6	100.0