

SKOS CSIAS COSAS

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
Conférence suisse des institutions d'action sociale
Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale
Conferenza svizra da l'agid sozial

Grundlagenpapier

Wohnen

Herausforderungen und Handlungsansätze
aus Sicht der Sozialhilfe

Bern 2020

1. Ausgangslage

Wohnen ist ein elementares Grundbedürfnis der Menschen und ist im Art. 41e als Sozialziel in der Bundesverfassung verankert: «*Bund und Kantone setzen sich in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative dafür ein, dass (...) Wohnungssuchende für sich und ihre Familie eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden können*». ¹ Rund 55 % der Schweizer Bevölkerung lebt in Mietwohnungen. ² Sozialhilfebeziehende wohnen fast ausschliesslich in Mietwohnungen. Wohnmöglichkeiten sind mitunter ein Produkt des Zusammenspiels zwischen Sozial- und Wohnraumpolitik und spielen in der Armutsprävention eine zentrale Rolle. Wohnkosten sind ein wichtiger Einflussfaktor, ob die Lebenshaltungskosten mit einem Haushaltseinkommen gedeckt werden können. ³

2. Herausforderungen

Aus Sicht der Sozialhilfe bestehen im Bereich Wohnen folgende Herausforderungen:

- **Wohnkosten:** Bei vier von fünf armutsbetroffenen Haushalten machen die Wohnkosten mehr als 30 % des Bruttoeinkommens aus und sind folglich zu hoch. ⁴ In der Sozialhilfe sind die Wohnkosten ein bedeutender Teil der materiellen Grundsicherung (SKOS-RL B.3.) und werden im Rahmen der Mietzinslimiten übernommen. Das Mietzinsniveau ist regional oder kommunal unterschiedlich, weshalb die SKOS-Richtlinien keine Empfehlungen zu Mietzinslimiten in Franken enthalten. Die SKOS empfiehlt jedoch, nach Haushaltsgrösse abgestufte Obergrenzen festzulegen, die periodisch überprüft werden. Die erlassenen Mietzinsrichtlinien dürfen nicht dazu dienen, den Zu- oder Wegzug von wirtschaftlich schwachen Personen zu steuern. Bei überhöhten Wohnkosten sehen die SKOS-Richtlinien eine Überprüfung nach definierten Kriterien vor. ⁵

In der Praxis gibt es regelmässig Situationen, in denen die realen Kosten einer Wohnung über den kommunalen oder regionalen Obergrenzen liegen. Dabei kann es sein, dass die Sozialhilfe die effektiven Kosten trägt (begründbare Ausnahmeregelungen und Übergangsfristen bis zur Anwendung der Mietzinslimiten). In gewissen Fällen finanzieren Sozialhilfebeziehende die Differenz aus ihrem Sozialhilfebudget, also vom Einkommensfreibetrag, der Integrationszulage oder dem Grundbedarf. Hierbei besteht das Risiko, dass die Sicherung anderer Grundbedürfnisse gefährdet ist. Im Rahmen des SKOS-Monitorings 2018 geben Gemeinden aus acht Kantonen an, dass in 0 bis 15 % aller Fälle eine Differenz zwischen realen Wohnkosten und Mietzinsobergrenzen von den Sozialhilfebeziehenden finanziert wird. In 14 Kantonen trifft dies auf 15 bis 30 % der Fälle zu,

¹ Schweizerische Eidgenossenschaft 1999, Art. 41e

² BFS 2019, S. 38

³ BASS 2017, S. 64

⁴ SKOS und FHNW 2015, S. 60

⁵ vgl. SKOS-RL B.3.

in einem Kanton sind es in einzelnen Gemeinden über 30 % der Fälle. Drei Kantone konnten dazu keine Angaben machen. In anderen Fällen wird ein Wohnungswechsel verlangt: Gemeinden aus 16 Kantonen geben an, dass in bis zu 15 % aller Fälle die Sozialhilfebeziehenden umziehen mussten, weil die realen Wohnkosten über der Obergrenze lagen. In vier Kantonen betraf dies 15 bis 40 % der Fälle. Sechs Kantone konnten dazu keine Angaben machen.⁶ Wenn ein hoher Anteil der unterstützten Personen in überbewerteten Wohnungen lebt und viele Auflagen zur Suche nach einer günstigeren Wohnung bestehen, kann dies ein Hinweis auf zu tief angesetzte Mietzinsobergrenzen sein.

Schliesslich belastet die steigende Kostenentwicklung der Mieten die Bedarfsleistungen wie Ergänzungsleistungen und Sozialhilfe.⁷ Von Amtes wegen Gegensteuer zu geben ist dabei mit grossen administrativen Aufwänden verbunden, im Verfahren oft sehr komplex (Mietzins-Senkungs-Begehren infolge Referenzzinssatz, Neuberechnungen von Nebenkosten, Mietzins-Anfechtungen bei Umzug, Bekämpfung von Lotterbauten). Interventionen bei den Vermietern können gar als kontraproduktiv in Bezug auf die Wohnsicherheit wahrgenommen werden (Kündigungsangst).

- **Wohnqualität:** Armutsbetroffene leben oft in prekären Wohnsituationen. Damit verbunden sind eine Überbelegung der Wohnung, Lärmbelastung, Einbussen beim Zustand der Wohnung (z.B. Undichte, Kälte, Schimmel) und eine höhere Unzufriedenheit mit der Wohnsituation im Vergleich zur Gesamtbevölkerung.⁸ Bei der Wohnlage muss zudem häufig ein Verzicht in Kauf genommen werden, beispielsweise bezüglich des Vorhandenseins einer sozialen Infrastruktur (z.B. Kita, Spielplätze oder Schulen für Familien), des Zugangs zu öffentlichen Verkehrsmitteln und Einkaufsmöglichkeiten.⁹ Eine schlechte Wohnqualität kann wiederum negative Auswirkungen auf die Gesundheit der Bewohnerinnen und Bewohner haben.¹⁰ Das wiederum kann sich in ungenügenden Leistungen ausdrücken, am Arbeitsplatz wie insbesondere auch in der Schule. Ungenügende Wohnversorgung (betreffend Wohnkosten und Wohnqualität) ist – gleich wie Armut und Sozialhilfebezug – in Städten stärker verbreitet als im ländlichen Raum. Agglomerationen sind aber vermehrt auch davon betroffen.¹¹
- **Wohnsicherheit:** Für viele Sozialhilfebeziehende ist es eine Herausforderung, überhaupt eine angemessene Wohnung zu bekommen und diese dann auch halten zu können. Bei der Wohnungssuche kann die Diskriminierung aufgrund des Sozialhilfebezugs, der Herkunft oder der Hautfarbe, Schulden, Beteiligungen, vormaliger schlechter Referenzen oder bei Grossfamilien aufgrund des Platzbedarfs Schwierigkeiten verursachen.¹² Sozialhilfe übernimmt Schulden nur in Ausnahmefällen, so auch Wohnschulden. Im Einzelfall ist es angezeigt, die Wohnschulden – und die konkrete Wohnsituation zu prüfen, um allenfalls nachhaltig zu intervenieren. Die Übernahme von Wohnschulden

⁶ SKOS 2018, S. 7-8

⁷ Schweizerische Eidgenossenschaft 2017, S. 54

⁸ BFS 2019, S. 38-39

⁹ SKOS und FHNW 2015, S. 59 – 62

¹⁰ BFS 2019, S. 38

¹¹ SKOS und FHNW 2015, S. 49 – 50

¹² ETH 2016, S. VII

kann dabei eine angezeigte Intervention darstellen. Auch ein Mangel an bezahlbarem Wohnraum oder zu tief angesetzte Mietzinslimiten können die Wohnungssuche erschweren. Im Extremfall droht Menschen Obdachlosigkeit aufgrund mangelnden bezahlbaren Wohnraums und Diskriminierung bei der Wohnungssuche. Gleichzeitig ist für viele Armutsgefährdete eine stabile Wohnsituation die notwendige Basis, um sich auf die soziale und berufliche Integration oder auf das Gesundwerden konzentrieren zu können.¹³ Die SKOS unterstützt insbesondere auch institutionelle Ansätze, um Wohnungssuchenden innerhalb aber auch ausserhalb der Sozialhilfe beim Erhalt ihrer Wohnsicherheit zu unterstützen. Die Verantwortlichen für die institutionellen Hilfsangebote (z.B. Sozialbehörden, kantonale Sozialdienste, etc.) können z.B. via Leistungsvereinbarungen solche Angebote aufbauen oder unterstützen.

3. Handlungsansätze

Handlungsansätze für die Lösung der obigen Herausforderungen bestehen aus Sicht der SKOS auf Ebene der Kantone und der Kommunen. Dabei geht es um eine Kombination aus Beeinflussung des Wohnraumangebotes, finanziellen Garantien und ergänzenden Beratungsangeboten:¹⁴

- **Mietkostenbelastungen senken / mehr erschwinglichen Wohnraum schaffen:** Dies kann über Objektfinanzierung (z.B. Subventionierung von Wohnungen oder gemeinnütziger Wohnungsbau) oder über Subjektfinanzierung (z.B. Wohnkostenzuschüsse für Haushalte in bescheidenen finanziellen Verhältnissen ausserhalb der Sozialhilfe geschehen).¹⁵ In Genossenschaften können Armutsbetroffenen zudem Möglichkeiten zur Reduktion der Anteilsscheine geboten werden.¹⁶ Die Mobilität bei veränderten Haushaltsformen kann vermehrt gefördert werden, z.B. innerhalb von gemeinnützigen Siedlungen. Zudem kann darauf Einfluss genommen werden, dass tatsächlich Armutsbetroffene von subventioniertem Wohnraum profitieren. Weiter sollten nach (energetischen) Sanierungen die Mietzinse nicht unverhältnismässig erhöht werden und zu Mietpreissteigerungen führen, die über den eingesparten Energiekosten liegen.¹⁷
- **Förderung und Erhaltung der sozioökonomischen Durchmischung:** Bei der Stadt-, Orts- und Quartierplanung und -entwicklung gilt es, eine gute soziale Infrastruktur bereitzustellen. Dies bedeutet auch, dass diese Gesichtspunkte in die Planungsphasen mit einbezogen werden sollten. Nur mit einem langfristigen Fokus kann in dieser Thematik etwas erreicht werden (Stichwort Gentrifizierung).
- **Fachlich abgestützte Festlegung der Mietzinslimiten:** Die Mietzinslimiten sind mit fachlich begründeten Berechnungsmethoden zu überprüfen, bevor sie festgelegt werden. Die Limiten sollten den lokalen Verhältnissen auf kommunaler oder regionaler Ebene

¹³ SKOS und FHNW 2015, S. 61

¹⁴ SKOS / FHNW 2015, S. 62-65

¹⁵ EBP / ETH 2018, S. 19/29

¹⁶ Streckeisen 2019, S. 12

¹⁷ Streckeisen 2019, S. 10/13

Rechnung tragen und alle 3-4 Jahre überprüft werden¹⁸. Mietzinslimiten sind bei der Festlegung breit zu diskutieren und zu plausibilisieren, z.B. durch:

- die Prüfung der Überschreitungsquoten (Anteil der Mieten, welche Sozialhilfebeziehende selbst bezahlen müssen);
- den Vergleich der Liquidität des Wohnungsmarktes nach Segment/Zimmeranzahl (effektiv angebotene Wohneinheiten auf dem Wohnungsmarkt) mit dem Bedarf der Sozialhilfe pro Jahr;
- den Vergleich des Wohnungsbestandes (effektiv vorhandene Wohneinheiten im Gemeindegebiet nach Segmenten/Zimmeranzahl) mit dem Bestand innerhalb der Sozialhilfe und dem Bedarf pro Jahr;
- die Überprüfung des Angebots des Sozialen Wohnungsbaus und gemeindeeigener Wohnungen für Sozialhilfebeziehende;
- die Prüfung des Angebots an Altwohnungen (=kleinere Flächen) oder neuerer Wohnungen (=grössere Flächen);
- die Ermittlung der Anzahl Neubauten und Anteil von günstigem (innerhalb der Limiten) Wohnraum.

Die Aufgabe der Sozialbehörden ist es, eine Balance zu finden zwischen der Gefahr der Verdrängung der Sozialhilfebeziehenden aufgrund zu tief angesetzter Limiten, den Risiken der Besserstellung gegenüber anderen armutsbetroffenen Gruppen und der Anhebung der Mieten durch die Vermieterschaft bei zu hohen Mietzinslimiten.

- **Finanzielle Garantiemodelle gegenüber Vermietenden gewähren:** Das Ausstellen einer Mietzinsgarantie oder die Übernahme des Mietzinsdepots – insbesondere auch für Personen mit Schulden – können bei der Wohnungsvergabe ausschlaggebend sein.¹⁹ Es gibt in der Schweiz unterschiedliche Praxisansätze, wie dies getan wird oder wieso nicht. Gängig sind auch Mietzinsgarantie-Versicherungen. Selten werden Anteilscheine vorfinanziert – da diese als Vermögensanteile gelten. Finanzielle Garantien gelten jedoch nur solange, wie die Personen Sozialhilfe beziehen. Können die finanziell unabhängig gewordenen Haushalte die Miete nicht zuverlässig bezahlen, droht ein Wohnungsverlust und allenfalls erneute Bedürftigkeit. Zur besseren Wohnsicherheit sind auch Möglichkeiten einer Entschuldung zu prüfen.
- **Absicherungsmöglichkeiten auch für Personen, die in bescheidenen Verhältnissen leben aber keine Sozialhilfe beziehen.** Im Sinn der Prävention ist dies ein weiteres Mittel, um Wohnsicherheit zu fördern. Dabei kommt privaten Hilfswerken wie z.B. Caritas, Winterhilfe, Pro Senectute oder auf Wohnhilfe ausgerichtete Organisationen wie die Stiftung domicil Zürich²⁰ eine wichtige Rolle zu.

¹⁸ Der Regionalplanungsverband «Seeland.biel/bienne» hat hierzu eine Studie (2017) in Auftrag gegeben und einen Leitfaden entwickelt, der als Modell für die Berechnung dienen kann.

¹⁹ ETH 2017

²⁰ Schmidt, M: Finanzielle Garantien unterstützen beim Zugang zu Wohnraum. CH SS [Soziale Sicherheit 4/17](#).

- **Genügend Notunterkünfte und Notwohnungen bei Obdachlosigkeit bereitstellen:** Dazu gehört auch das Anmieten von Wohnungen über Städte/Gemeinden, die an Haushalte weitervermietet werden im Sinne des «housing first» und die Bereitstellung von Unterkünften, bevor es zur Obdachlosigkeit kommt.²¹
- **Fachstellen / Angebote der Sozialdienste im Bereich Wohnen ausbauen:** Insbesondere in städtischen Gebieten ist Unterstützung bei der Wohnungssuche gefragt und eine Zusammenarbeit zwischen Fachstellen und der Immobilienbranche sinnvoll, z.B. im Sinne eines professionellen Lobbyings und der Sensibilisierung der Vermietenden. Ebenfalls können Fachstellen Angebote für die Förderung der Wohnkompetenz bereitstellen, Beratung bei Wohnfragen anbieten und bei Konflikten vermitteln mit dem Ziel, die Wohnsicherheit zu erhalten. Zudem können Professionelle die Mietenden bei der Durchsetzung von angemessenen, an den aktuellen Referenzzinssatz angepassten Mietzins unterstützen. Ebenso können sie Support bieten, um eine minimale Qualität der Wohnung zu erlangen, deren Standards aus der Rechtsprechung zum Mietrecht vorhanden sind, von Sozialhilfebeziehenden aus Unwissen oder Angst aber teilweise nicht eingefordert werden.
- **Interne Fachstellen und Fachkompetenz zum Thema „Wohnen“ auf Sozialdiensten pflegen:** Hier sind die Adressaten nicht die betroffenen Sozialhilfebeziehenden oder prekär lebenden Personen selbst, sondern das professionelle Hilfssystem. Grössere Sozialdienste oder Regionen können durch die Spezialisierung weniger Mitarbeitenden dafür sorgen, dass all die mit der Miete, dem Wohnen und den Nebenkosten sowie dem Vertragswesen verbundenen Fragestellungen rasch und kompetent bearbeitet werden können. Das schafft auf allen Ebenen Vertrauen und Wohlwollen und sorgt für einen Wohnungsmarkt, der armutsbetroffenen Menschen offener steht.

4. Fazit

Wohnen ist in der Sozialhilfe ein wichtiges, komplexes und vielschichtiges Thema – sowohl im präventiven Sinn wie auch für die konkrete Einzelfallhilfe oder eine nachhaltige Ablösung. Wohnen ist zudem mit einem guten Viertel der Sozialhilfeausgaben der gewichtigste Einzelposten in der Sozialhilferechnung. Ein ausreichendes Angebot an kostengünstigen Wohnungen in angemessener Qualität für alle Bevölkerungsgruppen ist im Interesse der Gesamtgesellschaft. Aufgrund der diversen Einflussfaktoren auf Wohnmöglichkeiten sind Handlungsansätze in verschiedenen Bereichen anzusiedeln. Voraussetzung ist eine gute Zusammenarbeit zwischen den Akteuren der kantonalen und kommunalen Sozial- und Wohnraumpolitik sowie den Vermietenden, den Gemeinden und Sozialdiensten. Hierbei spielen Sozialbehörden, die ein gutes Netzwerk in ihrer Gemeinde und ihrer Region haben, eine wesentliche Rolle. Wo heute schon mit professioneller Unterstützung und vernetzt gehandelt wird, können die Nachhaltigkeit von Sozialhilfeablösung gefördert, Not gelindert und Kosten eingespart werden. Aus Sicht der SKOS ist es sinnvoll, Investitionen und Aktivitäten im Bereich der unter Punkt 3 genannten Handlungsansätze auszubauen.

²¹ Drilling, Dittmann und Bischoff 2019, S. 55

Literatur

- BASS (2017): Kommunale Strategien, Massnahmen und Leistungen zur Prävention und Bekämpfung von Familienarmut. Bern: BSV.
- BFS (2019): Statistischer Sozialbericht Schweiz 2019. Neuchâtel: BFS.
- Drilling, Matthias; Dittmann, Jörg und Bischoff, Tobias (2019): Obdachlosigkeit, Wohnungslosigkeit und prekäres Wohnen: Ausmass, Profil und Bedarf in der Region Basel. LIVES Working Paper.
- EBP Ernst Basler & Partner / ETH Wohnforum (2018): Angebote der Wohnhilfe für sozial benachteiligte Haushalte. Eine Hilfestellung für Kantone, Städte und Gemeinden. Bern/Grenchen: BSV und BWO.
- ETH Wohnforum, ETH CASE (2016): Nicht-monetäre Dienstleistungen im Bereich Wohnen für armutsbetroffene und -gefährdete Menschen. Eine Untersuchung von staatlichen und nicht-staatlichen Angeboten. Bern: BSV.
- ETH Wohnforum, ETH CASE (2017): Sicherung und verbesserter Zugang zu Wohnraum für sozial benachteiligte Haushalte. Finanzielle Garantiemodelle gegenüber Vermietenden. Bern: BSV.
- Schweizerische Eidgenossenschaft (1999): Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Stand am 23. September 2018.
- Schweizerische Eidgenossenschaft (2017): Kostenentwicklung in der Sozialhilfe. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 14.3892 Sozialdemokratische Fraktion und 14.3915 Bruderer Wyss vom 25. September 2014.
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) / Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) (2015): Wohnversorgung in der Schweiz. Bestandesaufnahme über Haushalte von Menschen in Armut und prekären Lebenslagen. Bern: BSV.
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) (2018): Monitoring Sozialhilfe 2018. Bern.
- Streckeisen, Peter (2019): Entre marché du logement et politiques de revalorisation urbaine: quelle place pour les personnes à revenus modestes? Dossier du mois de l'ARTIAS. Yverdon-les-Bains.
- Verein seeland.biel/bienne (2017): Leitfaden für eine koordinierte Mietzinspraxis für Sozialhilfebeziehende in der Region Seeland-Biel/Bienne. Biel/Bienne.