

## **Obdachlosigkeit**

### **Erster Länderbericht Schweiz**



#### **Verfasser/in**

Matthias Drilling

Esther Mühlethaler

Gosalya Iyadurai

Muttenz, 03.01.2020

## **Adressen der Autor\*innen**

### **Matthias Drilling, Prof. Dr.**

Leiter Institut Sozialplanung, Organisationaler Wandel und Stadtentwicklung ISOS

Fachhochschule Nordwestschweiz

Hochschule für Soziale Arbeit

4132 Muttenz

matthias.drilling@fhnw.ch

### **Esther Mühlethaler**

Wissenschaftliche Mitarbeiterin ISOS

esther.muehlethaler@fhnw.ch

### **Gosalya Iyadurai**

Wissenschaftliche Assistentin ISOS

goslaya.iyadurai@fhnw.ch

## **Note**

The authors are part of the research and action group »Homelessness in Switzerland HomeS«. Their members are:

Prof. Dr. Jörg Dittmann, Sociology

Prof. Dr. Matthias Drilling, Social Geography & Spatial Planning

Gosalya Iyadurai, BA Social Work

Esther Mühlethaler, MA Social Sciences in Migration, Citizenship & Social Anthropology

Dr. Zsolt Temesvary, Social Work

Berihun Wagaw, MA Political, Legal and Economic Philosophy

Dr. Christopher Young, Sociology

## **Zitationsvorschlag:**

*Drilling, M., Mühlethaler, E. & Iyadurai, G. (2020) Obdachlosigkeit. Erster Länderbericht Schweiz. Muttenz: ISOS / FHNW. 65 Seiten.*

## Vorbemerkung

Obdachlosigkeit als die gravierendste Form von Armut ist in der Schweiz erst seit kurzem ein Thema in der Wissenschaft. Bis anhin wurden Studien nur punktuell und thematisch unsortiert durchgeführt. Es bestand weder Anspruch auf eine Kenntnis über das Ausmass von Obdachlosigkeit in der Schweiz, noch auf deren regionale Verteilung. Bis heute fehlt auch eine rechtlich verbindliche Definition von Obdachlosigkeit und eine auf nationaler Ebene verwendbare Statistik, aus der sich ein Profil dieser Form der Armut errechnen liesse.

Dagegen ist das *Verständnis* über Obdachlosigkeit umfangreicher. Wer über Obdachlosigkeit in der Schweiz schreibt, der bestärkt die These, dass Obdachlosigkeit immer auch mit einer Wohnsituation zusammenhängt und mit einer Gefahr des Ausschlusses aus dem Wohnungsmarkt. Dabei haben sich die mit Obdachlosigkeit beauftragten Fachstellen und die Obdachlosenhilfe in der Schweiz schon immer an der europäischen Typologie zu *Homelessness and Housing Exclusion* von FEANTSA orientiert.

Die Schweiz hat seit langem über die Wohnversorgung vor allem gegenüber den Institutionen der UNO Bericht erstattet. Und sie ist bezüglich des Nichtwissens über Obdachlosigkeit, Wohnungslosigkeit, ungesichertes und unzureichendes Wohnen bereits verschiedentlich ermahnt worden. Diskutiert hat sie das Thema auch auf nationaler Ebene, vor allem im Parlament und dem Bundesrat. Zudem sind zum Thema Wohnen verschiedene Volksinitiativen eingereicht worden – allerdings ohne Erfolg.

Die Lücken im unstrukturierten Wissen füllt in der Schweiz vor allem die Presse. Hier gibt eine reichhaltige Berichterstattung zum Thema. Und gerade weil wissenschaftliche Studien fehlen, wird das Bild der Öffentlichkeit auch über die Medien bestimmt. So etwa, als auf dem Höhepunkt der schweizerischen Drogenpolitik der/die Obdachlose vor allem mit Drogenkonsumierenden gleichgesetzt wurde. Ein Bild, das noch heute die öffentliche Meinung beeinflusst. Die Presse hat das Verhalten gegenüber Menschen, die von Obdachlosigkeit betroffen sind, aber immer auch skandalisiert. Dann etwa, als der Wegweisungsartikel in der Schweiz eingeführt wurde oder als die Bahnhöfe nachts geschlossen werden sollten.

Mit der Genehmigung von Forschungsprojekten zum Thema Obdachlosigkeit in der Schweiz durch den Schweizerischen Nationalfonds<sup>1</sup> haben sich die Autor\*innen vorgenommen, den aktuellen Stand des Wissens aufzuarbeiten. Dabei musste aufgrund des fehlenden Materials in einzelnen Teilen in die Breite recherchiert werden. Es galt festzuhalten, woran sich die Schweiz beteiligt bzw. beteiligen sollte, was die internationalen Abkommen erwarten würden, wenn sie ratifiziert wären und wie sich Europa zum Thema Obdachlosigkeit verhält. Das vorliegende Dokument versteht sich als ein erster Nationaler Bericht. Er sammelt systematisch Befunde aus verschiedenen – vom Forschungsteam als relevant erachteten Bereichen. Er grenzt seine Befunde aber auf der nationalen Ebene ab. Eine Vertiefung auf kantonaler Ebene und bei den Gemeinden sowie den NGOs und der *professional community* könnte ein nächster Schritt sein.

<sup>1</sup> Siehe <http://p3.snf.ch/Project-180631> und <http://p3.snf.ch/project-185135>

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Definition von Obdachlosigkeit</b>	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>Ausmass von Obdachlosigkeit: Statistiken und Erhebungen</b>	<b>9</b>
<b>3</b>	<b>Obdachlosigkeit in internationalen Übereinkommen und nationalen Gesetzgebungen</b>	<b>13</b>
3.1	Der Anspruch auf angemessenen Wohnraum im internationalen Recht	14
3.1.1	Definition des Rechts auf angemessenen Wohnraum durch die Vereinten Nationen	14
3.1.2	Eine menschenrechtsbasierte Wohnstrategie	16
3.1.3	Das Recht auf Unterkunft in europäischen Verträgen und Resolutionen	17
3.2	Das internationale Recht auf angemessenen Wohnraum in der Schweiz	18
3.2.1	Umsetzung des UNO-Pakt I in der Schweiz	18
3.2.2	Positionierung der Schweiz gegenüber europäischen Massnahmen zur Gewährung des Rechts auf Unterkunft	20
3.3	Das Recht auf angemessenen Wohnraum in der Schweizer Gesetzgebung	21
3.3.1	Situation	21
3.3.2	Wohnpolitische Massnahmen	23
<b>4</b>	<b>Obdachlosigkeit in Bundesbeschlüssen, parlamentarischen Debatten und Volksbegehren</b>	<b>25</b>
4.1	Methode	25
4.2	Chronologie der Debatten	26
<b>5</b>	<b>Obdachlosigkeit als Gegenstand der Forschung in der Schweiz</b>	<b>35</b>
5.1	Methode	35
5.2	Stand der Forschung	35
5.2.1	Studien zur psychischen Gesundheit	36
5.2.2	Studien zu Alkohol- und Substanzgebrauch	38
5.2.3	Studien zu Infektionskrankheiten	39
5.2.4	Regionalstudien	40
5.2.5	Literatursammlung zum Stand der Forschung	41

<b>6</b>	<b>Positionen von Berufsverbänden</b>	<b>43</b>
6.1	Methode	43
6.2	Positionspapiere AvenirSociale	43
6.2.1	Fachgruppen	43
6.2.2	Zeitschrift SozialAktuell	44
6.2.3	Zeitschrift ActualitéSociale	45
6.3	Positionspapiere International Federation of Social Workers (IFSW)	46
<b>7</b>	<b>NGO Positionspapiere und Stellungnahmen zum Thema Obdachlosigkeit</b>	<b>47</b>
7.1	Methode	47
7.2	Caritas Schweiz	47
7.3	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS	49
7.4	Städteinitiative Sozialpolitik	51
<b>8</b>	<b>Obdachlosigkeit in den Schweizer Medien von 1993 - 2019</b>	<b>52</b>
8.1	Methode	52
8.2	Zusammenfassung	53
8.3	Die Themen im Kontext von Obdachlosigkeit im Einzelnen	54
8.3.1	Berichte über Studien	54
8.3.2	Der öffentlicher Raum	56
8.3.3	Asyl und Geflüchtete	57
8.3.4	Das Wohnen	58
8.3.5	Sozialhilfe und Notwohnen	58
8.3.6	Förderpolitiken	60
8.3.7	«Der Obdachlose» in den Medien	62
<b>9</b>	<b>Zitierte Literatur</b>	<b>64</b>

# 1 Definition von Obdachlosigkeit

Die Schweiz verfügt über keine offizielle Definition für Obdachlosigkeit. Damit steht die Schweiz in Europa nicht alleine da, wie der jüngste Bericht des *European Social Policy Network ESPN* darlegt (ESPN 2019).<sup>2</sup> Die meisten Länder Europas arbeiten ohne einen gemeinsamen definitiven Rahmen. In Kroatien beispielsweise ist eine Person laut *Social Care Act* obdachlos, wenn sie keinen Wohnort hat, an einem öffentlichen Platz oder einem anderen Ort lebt, der nicht für ein Wohnen vorgesehen ist und keine eigenen Mittel hat, um diese Situation zu verändern (Bežovan 2019, 5).<sup>3</sup> In den Niederlanden zählen laut Nationalem Statistischem Amt CBS zu den Obdachlosen auch Personen, die unfreiwillig bei der Familie oder Freunden leben «und nicht wissen, wo sie die kommende Nacht schlafen werden» (Oostveen 2019, 5).<sup>4</sup>

Die definitorische Unklarheit hat verschiedene Folgen für die Schweiz: eine international vergleichbare Einschätzung des Problems wird aufgrund der Unvergleichbarkeit von national erhobenen Zahlen bzw. Verwendungen von Statistiken nahezu unmöglich. Auf nationaler Ebene erschwert das Fehlen einer Definition von Obdachlosigkeit eine Gesetzgebung und damit die Sicherung von Berechtigungen für Betroffene. Zudem verunmöglicht es einen Vergleich zwischen bestehenden Statistiken von Einrichtungen der Obdachlosenhilfe und damit einer Klärung des Ausmasses und Profils von Obdachlosigkeit selbst in der gleichen Stadt. Was dagegen die nationale Bekämpfung von Obdachlosigkeit betrifft, sind die Konsequenzen nicht eindeutig. So existiert etwa in dem für die Verhinderung und Bekämpfung von Obdachlosigkeit vorbildlichen Dänemark auch keine Definition. Hier sind es die statistischen Ämter, die robuste Klärungen vornehmen, dabei allerdings davon geleitet werden, was überhaupt messbar ist.

Trotz fehlender definitorischer Klärung von Obdachlosigkeit kann in Europa - und hieran beteiligt sich auch die Schweiz - auf ein weitgehend gemeinsames Verständnis von Obdachlosigkeit zurückgegriffen werden.<sup>5</sup> Zwei wichtigste Übereinkünfte sind hier benennbar:

- (1) Obdachlosigkeit hängt immer mit dem Ausschluss aus dem Wohnungsmarkt zusammen. Dies machte zuletzt der *Social Investment Pact* der EU (2013) deutlich, als er bei der Bekämpfung der Obdachlosigkeit vor allem auf die Versorgung mit Wohnraum und den Verlust von Wohnraum (insbes. Räumungen) fokussierte. Obdachlosigkeit ist also – und das entwickelte die Europäische Dachorganisation FEANTSA in ihrer ETHOS-Typologie, die gravierendste von mehreren prekären Wohnsituationen. Neben der Obdachlosigkeit (in den Ausprägungen von «auf der Strasse leben» und «in Notunterkünften sein») gibt es daneben die Dimensionen des ungesicherten Wohnens sowie des unzureichenden Wohnens.

<sup>2</sup> <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8243&furtherPubs=yes>

<sup>3</sup> Bežovan, G. (2019). ESPN Thematic Report on National strategies to fight homelessness and housing exclusion – Croatia, European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission.

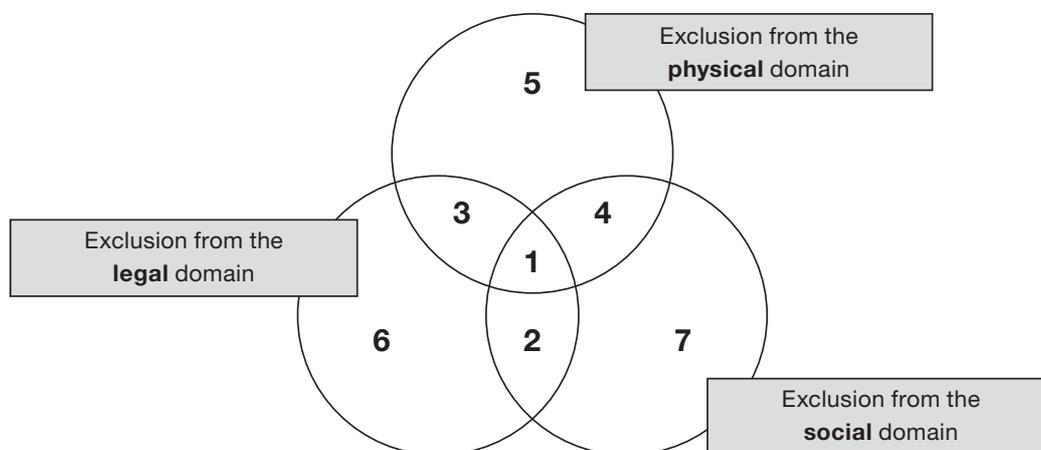
<sup>4</sup> Oostveen, A. (2019) ESPN Thematic Report on National strategies to fight homelessness and housing exclusion – The Netherlands, European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission.

<sup>5</sup> [http://aei.pitt.edu/45917/1/swd2013\\_0042.pdf](http://aei.pitt.edu/45917/1/swd2013_0042.pdf)

Demnach ist Obdachlosigkeit in Europa immer auch mit anderen, prekären Formen des Wohnens verknüpft.

- (2) Die Vorstellung eines «guten» Wohnens basiert auf einem 3-Säulen-Prinzip<sup>6</sup>: die erste Säule zielt auf die Angemessenheit des Wohnraums in Bezug auf die zu befriedigenden Bedürfnissen eines Einzelnen oder einer Familie. Die zweite Säule fokussiert auf die Möglichkeit, den Wohnraum zum Erleben von Privatheit und sozialer Einbettung zu erfahren. Die dritte Säule erfragt die Exklusivität der Verfügungsrechte über den Wohnraum. Wo alle drei Bedingungen (Angemessenheit, Privatheit, Verfügungsrecht) erfüllt sind, besteht eine Wohnsituation, die als «ein Zuhause» («a home») bezeichnet werden kann; je nach Situation in den einzelnen Dimensionen ergeben sich die 2 konzeptuellen Kategorien «Obdachlosigkeit» und «Exklusion vom Wohnungsmarkt» bzw. 7 operationale Kategorien («Strassenobdachlosigkeit» bis «inadäquates Wohnen»).

Abbildung 1: Die 3 Dimensionen von Obdachlosigkeit und Exklusion aus dem Wohnungsmarkt (Erklärung der Ziffern 1-7 siehe nächste Seite)



Quelle: [https://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/2007/study\\_homelessness\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2007/study_homelessness_en.pdf)<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Herleitung ausführlich in: [https://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/2007/study\\_homelessness\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2007/study_homelessness_en.pdf), S. 55ff.

<sup>7</sup> Busch-Geertsema, Volker (2010) Defining and Measuring Homelessness. European Journal of Homelessness. 19-39.

Abbildung 2: Die sieben aus den Dimensionen abgeleiteten Kategorien von Obdachlosigkeit, Wohnungslosigkeit und prekärem Wohnen

**Table 1.1: Seven theoretical categories of homelessness**

Conceptual category	Operational categories	Physical domain	Legal domain	Social domain
Homelessness	1 Rooflessness	No dwelling (roof)	No legal title to a space for exclusive possession	No private and safe personal space for social relations
	2 Houselessness	Has a place to live, fit for habitation	No legal title to a space for exclusive possession	No private and safe personal space for social relations
Housing exclusion	3 Insecure and inadequate housing	Has a place to live (not secure and unfit for habitation)	No security of tenure	Has space for social relations
	4 Inadequate housing and social isolation within a legally occupied dwelling	Inadequate dwelling (unfit for habitation)	Has legal title and/or security of tenure	No private and safe personal space for social relations
	5 Inadequate housing (secure tenure)	Inadequate dwelling (dwelling unfit for habitation)	Has legal title and/or security of tenure	Has space for social relations
	6 Insecure housing (adequate housing)	Has a place to live	No security of tenure	Has space for social relations
	7 Social isolation within a secure and adequate context	Has a place to live	Has legal title and/or security of tenure	No private and safe personal space for social relations

Quelle: <https://www.feantsaresearch.org/download/ch013303200488323787194.pdf><sup>8</sup>

<sup>8</sup> Busch-Geertsema, Volker (2010) Defining and Measuring Homelessness. European Journal of Homelessness. 19-39.

## 2 Ausmass von Obdachlosigkeit: Statistiken und Erhebungen

Die Schweiz verfügt über keine Datenbestände in Bezug auf Obdachlosigkeit. Weder wurde bisher die Anzahl von Obdachlosen, noch diejenige der von Obdachlosigkeit möglicherweise betroffenen Personen schweizweit erfasst.<sup>9</sup> Im Rahmen eines europäischen Netzwerkprojektes liegen aussagekräftige Daten derzeit lediglich für die Stadt Basel vor (Drilling, Dittmann, Bischof 2019)<sup>10</sup>, eine schweizweite Erhebung ist in der Vorbereitung.<sup>11</sup>

Eine Annäherung an die Zahl der von Obdachlosigkeit betroffenen oder bedrohten Menschen muss also über Wohnungsmarktanalysen erfolgen. Je affiner die Studien in Hinblick auf sozialstrukturelle Ausgangslagen sind, umso besser lässt sich ein Bezug zur Thematik «Obdach- und Wohnungslosigkeit» herstellen.

Grundsätzlich wird die Wohnversorgung über den Schweizer Wohnungsmarkt insgesamt als ausreichend und qualitativ hochstehend bewertet, so etwa im Bericht der Schweiz anlässlich der UN-Habitat III Konferenz von 2016<sup>12</sup>. Doch obschon die Wohnbedürfnisse der Schweizer Bevölkerung zum grossen Teil befriedigt sind, gibt es bestimmte soziale Gruppen, die mit ihren Bedürfnissen auf dem freien Wohnungsmarkt – vor allem in Agglomerationen und Städten – benachteiligt werden. Insbesondere ältere Leute, Personen mit Behinderungen sowie Menschen, die in bescheidenen finanziellen Verhältnissen leben, haben Mühe auf dem freien Markt eine Wohnung zu finden und sind durch die Wohnkosten stark belastet (Nationalbericht Habitat III 2016:11). In ihrem Bericht zur Umsetzung der Agenda 2030 in der Schweiz halten das Bundesamt für Raumentwicklung und die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (2018:37)<sup>13</sup> fest, dass in der Schweiz fast 84% der armutsbetroffenen Haushalte und 57% der Haushalte in prekären Lebenslagen keine angemessene Wohnversorgung aufweisen. Ähnlich wird die Wohnversorgung in der vom Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) und Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) publizierten Broschüre «Angebote der Wohnhilfe für sozial benachteiligte Haushalte» (Beck et al. 2018)<sup>14</sup> dargestellt. In dieser im Rahmen des nationalen Programms gegen Armut<sup>15</sup> erschienene Publikation, nehmen die Bundesämter Bezug auf die Studie «Wohnversorgung in der Schweiz – Bestandsaufnahme über Haushalte von Menschen in Armut und in prekären Lebenslagen» (Bochsler et al. 2016)<sup>16</sup> und halten fest, dass die Wohnkosten bei vier von fünf armutsbetroffenen Haushalten mehr als 30 Prozent des Bruttoeinkommens ausmachen. Das BSV und das BWO anerkennen neben einem Mangel an günstigem

<sup>9</sup> <http://www.oecd.org/els/family/HC3-1-Homeless-population.pdf>

<sup>10</sup> [https://www.lives-nccr.ch/sites/default/files/pdf/publication/lives\\_wp\\_76\\_drilling.pdf](https://www.lives-nccr.ch/sites/default/files/pdf/publication/lives_wp_76_drilling.pdf)

<sup>11</sup> <http://p3.snf.ch/project-185135>

<sup>12</sup> <https://www.bwo.admin.ch/bwo/de/home/wohnungspolitik/internationale-aktivitaeten/un-habitat-iii.html>

<sup>13</sup> [https://www.eda.admin.ch/dam/agenda2030/de/documents/agenda2030-grundlage-laenderbericht-bestandsaufnahme-schweiz-2018\\_DE.pdf](https://www.eda.admin.ch/dam/agenda2030/de/documents/agenda2030-grundlage-laenderbericht-bestandsaufnahme-schweiz-2018_DE.pdf)

<sup>14</sup> [https://www.bundespublikationen.admin.ch/cshop\\_mimes\\_bbl/8C/8CDCD4590EE41ED881B2126BD9F93239.pdf](https://www.bundespublikationen.admin.ch/cshop_mimes_bbl/8C/8CDCD4590EE41ED881B2126BD9F93239.pdf)

<sup>15</sup> Das Nationale Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut wurde von 2014 bis 2018 von Bund, Kantonen, Gemeinden, Städten und zivilgesellschaftlichen Organisationen umgesetzt. Im Rahmen des Programms wurden neue Grundlagen für die Armutsprävention geschaffen und die Vernetzung der Akteure gefördert. Auf das «Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut» folgt 2018 bis 2024 im selben Rahmen die «nationale Plattform gegen Armut» ([www.gegenarmut.ch](http://www.gegenarmut.ch))

<sup>16</sup> <https://www.bwo.admin.ch/bwo/de/home/Wohnungsmarkt/studien-und-publikationen/wohnversorgung-in-der-schweiz.html>

Wohnraum auch ein Zugangsproblem, wie es in der Studie «Nicht-monetäre Dienstleistungen im Bereich Wohnen für armutsbetroffene und -gefährdete Menschen»<sup>17</sup> wie folgt beschrieben wird: «Für Menschen, die aufgrund von Beteibungen, mangelnder Zahlungsdisziplin oder Konflikten in früheren Mietverhältnissen schlechte Referenzen haben, ist der Zugang unabhängig von der Situation auf dem Mietwohnungsmarkt generell schwierig. Dasselbe gilt für Menschen mit Sozialhilfebezug und / oder für MigrantInnen, die aufgrund ihres Namens oder ihrer Hautfarbe auch in entspannteren Wohnungsmärkten implizite oder explizite Diskriminierungserfahrungen machen» (Althaus et al. 2016:VII).

Zum besseren Verständnis der schwierigen Lage bestimmter Bevölkerungsgruppen auf dem Wohnungsmarkt, lohnt sich ein Blick auf einzelne Statistiken zum Schweizer Wohnungsmarkt. Abbildung 3 zeigt auf, dass die Schweiz im europäischen Vergleich einen überdurchschnittlich kleinen Anteil an Personen mit Wohneigentum und einen hohen Anteil Mieter\*innen zu Marktpreisen aufweist. Von subventioniertem Wohnraum profitierten 2017 lediglich 7.2% der Gesamtbevölkerung (Eurostat 2017)<sup>18</sup>.

Diese Situation widerspiegelt sich in der Verteilung der Eigentübertypen der Schweizer Mietwohnungen (BFS 2019a)<sup>19</sup>. Unter fünf Prozent aller Mietwohnungen gehören staatlichen Akteuren, was die tiefe Nutzung subventionierter Wohnungen miterklärt. Dazu kommt (Abbildung 4) ein tiefer Leerwohnungsstand von durchschnittlich 1.66% im Jahr 2019 (BFS 2019b).<sup>20</sup>

Die Belastung durch Wohnkosten ist in Abhängigkeit des verfügbaren Einkommens deutlich unterschiedlich (Abbildung 5). Beim Referenzwert «Wohnkosten von mehr als 40% des verfügbaren Einkommens» errechnet das Bundesamt für Statistik auf der Basis von SILC-Daten, dass rund 36% aller einkommensschwachen Haushalte davon belastet sind. Dagegen sind es nur 1,3% aller einkommensstarken Haushalte, die mehr als 40% ihres verfügbaren Einkommens für Wohnen ausgeben. Betrachtet nach sozialen Gruppen sind Erwerbslose, Alleinerziehende, Einzelpersonen und vor allem Einzelpersonen ab 65 Jahre (rund 40%) von Wohnkosten betroffen, die mehr als 40% ihres verfügbaren Einkommens fordern. In Ergänzung zu den Wohnkosten zeigt Abbildung 6 auf, dass Wohnkosten nur eine unter mehreren Ausgabepositionen eines Haushaltes ist. Unter den etwa gleich grossen finanziellen Ausgabepositionen befinden sich ebenfalls die Konsumausgaben oder Ausgaben für Verkehr, Versicherungen und Gebühren.

<sup>17</sup> <https://www.bwo.admin.ch/bwo/de/home/wie-wir-wohnen/studien-und-publikationen/nicht-monetaere-dienstleistungen-im-bereich--wohnen--fuer-armuts.html>

<sup>18</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Tab6\\_1.png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Tab6_1.png)

<sup>19</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bau-wohnungswesen/wohnungen/mietwohnungen.html>

<sup>20</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bau-wohnungswesen/wohnungen/leerwohnungen.html>

**Population distribution by tenure status, 2017**  
(Share of total population)

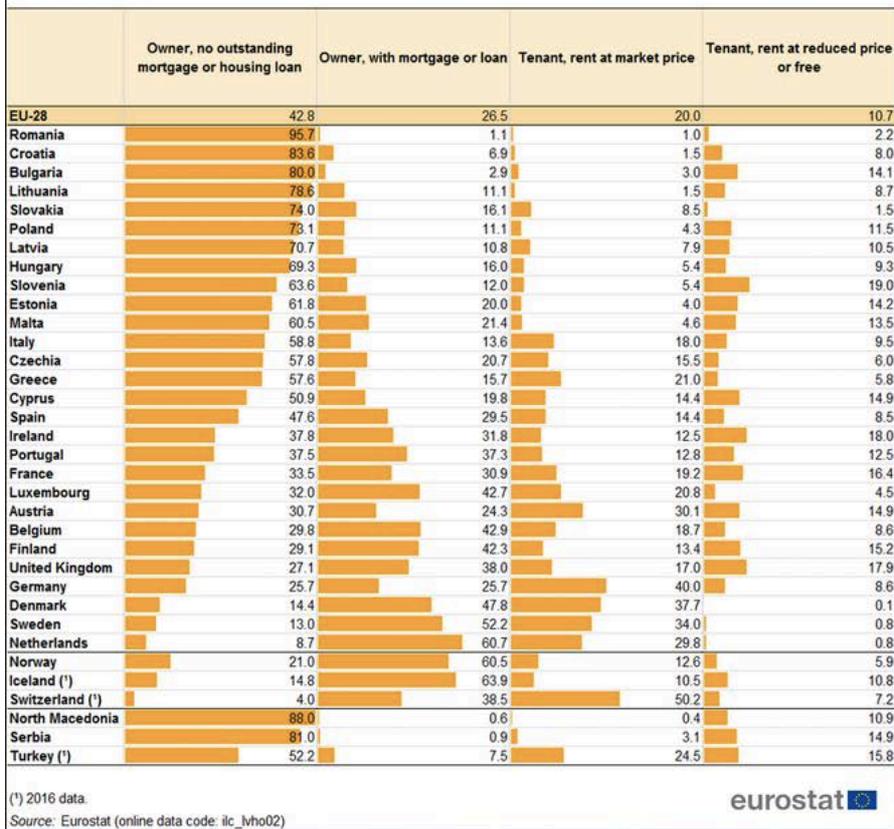


Abbildung 3: Anteil der Bevölkerung nach Wohnform

Leer stehende Wohnungen am 1. Juni...	2016	2017 <sup>3)</sup>	2018	2019
Leer stehende Wohnungen mit ... Zimmer(n)				
1	4'051	4'674	4'983	5'323
2	8'303	9'781	11'199	11'961
3	17'570	20'599	23'475	25'005
4	17'173	19'150	21'451	21'935
5	6'100	6'588	7'215	7'246
6+	3'321	3'482	3'971	3'853
<b>Total</b>	<b>56'518</b>	<b>64'274</b>	<b>72'294</b>	<b>75'323</b>
davon				
Einfamilienhäuser	6'523	6'742	7'192	7'597
Neu <sup>1)</sup>	8'768	10'049	10'148	10'146
zu vermieten	45'504	52'709	59'724	62'825
zu verkaufen	11'014	11'565	12'570	12'498
<b>Leerwohnungsziffer<sup>2)</sup></b>	<b>1,30</b>	<b>1,45</b>	<b>1,62</b>	<b>1,66</b>

Abbildung 4: Leerstand in der Schweiz  
aus: Bericht der Schweiz UNO-Pakt I 2018

1) In Neubauten (bis 2-jährig)  
2) Seit dem Jahr 2010 wird die Leerwohnungsziffer aufgrund des Wohnungsbestandes der Gebäude- und Wohnungsstatistik (GWS) berechnet  
3) Aufgrund gemeldeter Berichtigungen in den Gemeinden Dürrenroth, Herzogenbuchsee, Vechigen und Wangen bei Olten wurden die Daten für das Jahr 2017 revidiert.

Quelle: Bundesamt für Statistik

### Belastung durch Wohnkosten

Anteil der Bevölkerung<sup>1</sup> mit Wohnkosten von mehr als 40% des verfügbaren Einkommens

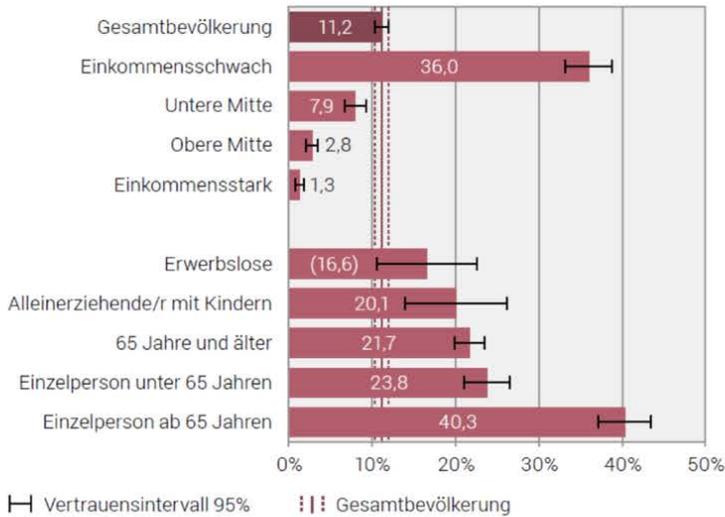


Abbildung 5: Belastung durch Wohnkosten

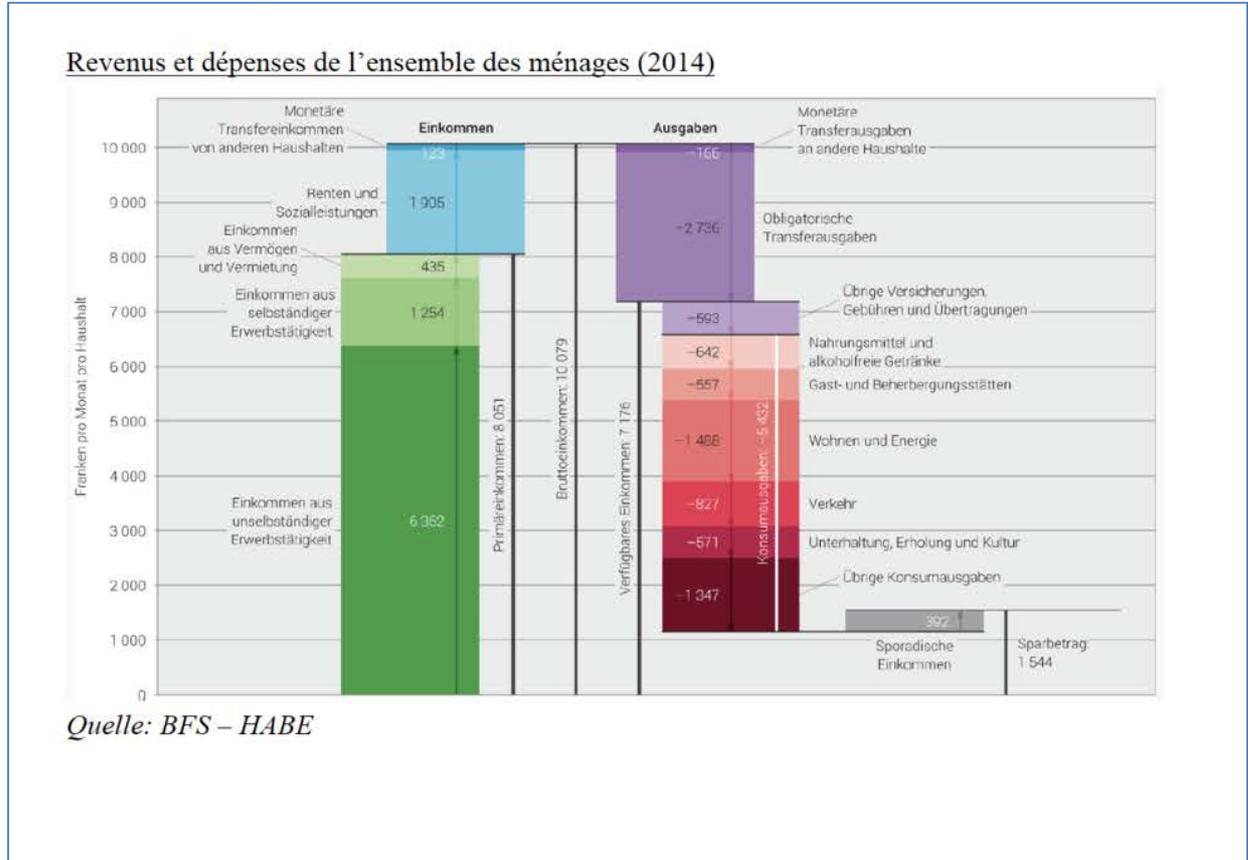
<sup>1</sup> Personen ab 16 Jahren in einem Haushalt, der diese Merkmale aufweist

(In Klammern): Schätzwert beruht auf weniger als 200 Beobachtungen in der Stichprobe.

Wohnkostenbelastung: Anteil der Wohnkosten (inkl. Nebenkosten wie Elektrizität, Wasser, Gas und Heizkosten) am verfügbaren Einkommen, jeweils abzüglich Wohnungsbeihilfen.

Quelle: BFS – SILC 2013

Abbildung 6 (unten): Anteil der Wohnkosten am verfügbaren Haushaltseinkommen



In diese Richtung argumentiert auch die OECD in ihrem Bericht von 2019 über bezahlbaren Wohnraum.<sup>21</sup> Hier wird die Schweiz mit anderen OECD-Ländern gemeinsam taxiert und zum einen festgestellt, dass die Preise für Wohnen diejenigen sind, die von 1996 bis 2018 am stärksten gestiegen sind (gegenüber Preisen für Bildung oder Gesundheit) und dass sie gleichzeitig die einkommensschwachen Haushalte aller OECD-Länder am stärksten belasten. Zugleich weist der Bericht auf eine neue Gruppe von Betroffenen hin: Junge Menschen, die ein eigenes Wohnen suchen. Hier sind die aufzubringenden Kosten und die Bedeutung dieser Kosten angesichts des zur Verfügung stehenden Einkommens besonders diskrepant. Damit weist der OECD-Bericht auf junge Menschen (Einzelpersonen und Familien) hin, die zunehmend vom Ausschluss auf dem Wohnungsmarkt gekennzeichnet sind.

### 3 Obdachlosigkeit in internationalen Übereinkommen und nationalen Gesetzgebungen

Obdachlosigkeit als extreme Form von Armut und sozialer Exklusion (European Commission 2013)<sup>22</sup> steht auf gesetzlicher Ebene selten isoliert als Phänomen da, sondern erscheint vielmehr als Teil breiter greifender rechtlicher Regelwerke der Bereiche Sozialfürsorge, Armutsbekämpfung und Recht auf angemessenen Wohnraum. Kein Obdach oder keine Wohnung zu haben wird auf verschiedenen politischen Verwaltungsebenen als zu verhindernde Situation definiert, welche mit internationalen Konventionen oder nationalen Gesetzen zu bekämpfen versucht wird. Das Recht auf angemessenen Wohnraum wird auf staatlicher Ebene teilweise verfassungsrechtlich geschützt und in seiner Vielfalt in Rechtsprechungen herangezogen, z.B. in Zusammenhang mit Zwangsräumungen, Mieter\*innenschutz oder Diskriminierung im Wohnungswesen. Ein daraus abzuleitendes Recht auf Unterkunft existiert allerdings oft nur auf gesamtgesellschaftlicher und nicht auf individueller Ebene und variiert je nach politischem Kontext in seiner Einklagbarkeit und Umsetzung stark.

Im Folgenden werden die internationalen Übereinkommen und Gesetzgebungen dargestellt, die die Schweiz ratifiziert hat, deren Ratifizierung aussteht oder die als *policy paper* die Schweiz beeinflusst:

- Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (1948): wurde von der Schweiz ratifiziert
- Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UNO-Pakt I) 1968: wurde von der Schweiz ratifiziert
- EU-Sozialcharta von 1961/1999: von der Schweiz nicht ratifiziert
- EU Social Investment Package: policy-paper
- European Pillar of Social Rights: policy-paper
- Agenda 2030: policy-paper

<sup>21</sup> [https://www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2019/06/OECD\\_Affordable-housing-and-homelessness\\_FINAL.pdf](https://www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2019/06/OECD_Affordable-housing-and-homelessness_FINAL.pdf)

<sup>22</sup> European Commission (2013). Confronting Homelessness in the European Union. Towards Social Investment for Growth and Cohesion - including implementing the European Social Fund 2014-2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013SC0042&from=EN>

### 3.1 Der Anspruch auf angemessenen Wohnraum im internationalen Recht

Verschiedene internationale und europäische Verträge und Abkommen sehen ein allgemeines Recht auf eine Unterkunft und Zugang zu angemessener Unterbringung für bestimmte soziale Gruppen vor. In der internationalen Erklärung der Menschenrechte von 1948 (Art 25)<sup>23</sup> und im internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UNO-Pakt I) von 1966 (Art 11)<sup>24</sup> wird angemessener Wohnraum als Teil des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard anerkannt. Weitere internationale Menschenrechtsabkommen greifen das Recht auf angemessenen Wohnraum oder Aspekte davon auf, so etwa den Schutz des eigenen Heims und der Privatsphäre oder den Diskriminierungsschutz beim Zugang zu Wohnraum<sup>25</sup>. Zudem wird auch auf europäischer Ebene im Rahmen der «EU Sozial Charta» (EU-Sozial Charta 1999) und der «Europäischen Säule sozialer Rechte»<sup>26</sup> ein Recht auf Wohnung beschrieben.

Dem internationalen Recht auf angemessenen Wohnraum wurde im Jahr 2000 mit der Schaffung des Mandats Sonderberichterstatter\*in über angemessenen Wohnraum zusätzliche internationale Aufmerksamkeit geschenkt. Mit diesem Mandat konnten die Reichweite und der Inhalt des Rechts vertiefter geklärt und Umsetzungsforderungen an Vertragsstaaten präzisiert werden, wie UN Habitat in einem *Factsheet* «The Right to Adequate Housing»<sup>27</sup> (UN Habitat 2009:1) feststellt. Das Recht auf angemessenen Wohnraum ist auch in der «Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung»<sup>28</sup> festgehalten. So sieht das Ziel 11.1 zur inklusiven Entwicklung von Städten und Siedlungen vor, bis 2030 den Zugang zu angemessenem, sicherem und bezahlbarem Wohnraum und zur Grundversorgung für alle sicherzustellen» (Vereinte Nationen 2015).

#### 3.1.1 Definition des Rechts auf angemessenen Wohnraum durch die Vereinten Nationen

Das «Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine Familie [...], einschliesslich ausreichender Ernährung, Bekleidung und Unterbringung [...]» (Art 11 UNO-Pakt I), wie es im UNO-Pakt I festgehalten ist, gilt gemäss UNO-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte breit verstanden zu werden (CESCR 1991)<sup>29</sup>. Das Recht auf Unterkunft geht über den reinen Besitz von eigenen vier Wänden und einem Dach über dem Kopf hinaus und ist als Recht anzusehen, irgendwo in Sicherheit, Frieden und Würde leben zu können. Dazu zählen unter anderem ein Rechtsschutz gegen Zwangsräumungen<sup>30</sup>, die Verfügbarkeit von Infrastruktur wie Wasser oder Energie im Wohnraum, ein genügender Schutz vor Hitze,

<sup>23</sup> <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=ger>

<sup>24</sup> <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cescr.aspx>

<sup>25</sup> Vgl. bspw. Antirassismuskonvention (Art. 5), Frauenrechtskonvention (Art. 14), Kinderrechtskonvention (Art. 27), Wanderarbeiterkonvention (Art. 43) oder Behindertenrechtskonvention (Art. 28).

<sup>26</sup> [https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles\\_en](https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_en)

<sup>27</sup> [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21\\_rev\\_1\\_Housing\\_en.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_en.pdf)

<sup>28</sup> <https://www.un.org/Depts/german/gv-70/band1/ar70001.pdf>

<sup>29</sup> <https://www.refworld.org/docid/47a7079a1.html>

<sup>30</sup> Bzgl. Zwangsräumungen siehe auch «CESCR General comment no 7.: forced evictions»: <https://www.refworld.org/docid/47a70799d.html>

Regen, Wind und Kälte und die Erreichbarkeit von sozialen Einrichtungen. Wohnraum ist zudem nicht angemessen, wenn er in gefährlichen Gebieten liegt oder den Ausdruck der eigenen kulturellen Identität nicht zulässt (CESCR 1991)<sup>31</sup>.

Das internationale Recht auf angemessenen Wohnraum sieht nicht vor, dass die Vertragsstaaten Wohnungen für die gesamte Bevölkerung bauen und Menschen ohne Unterkunft von der Regierung eine Wohnung verlangen können. Vielmehr werden die Staaten verpflichtet, alle nötigen und möglichen Massnahmen zu ergreifen, um Obdachlosigkeit zu bekämpfen, Zwangsräumungen zu verhindern, Diskriminierung im Bereich Wohnen zu verbieten und sicher zu stellen, dass die Wohnsituation aller angemessen sind. Diese Massnahmen können ein Eingreifen der Regierung auf legislativer, administrativer und politischer Ebene erfordern und in bestimmten Fällen konkrete Hilfeleistungen wie die Schaffung von Wohnraum oder die Bereitstellung von Wohngeld, insbesondere für die am stärksten gefährdeten Gruppen der Gesellschaft, umfassen (UN Habitat 2009:6). Der UNO Pakt I verpflichtet die Vertragsstaaten gemäss dem Prinzip der progressiven Implementierungspflicht die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte unter Ausschöpfung all ihrer Möglichkeiten und mit allen geeigneten Mitteln umzusetzen. 2013 ist zusätzlich ein Fakultativprotokoll zu einem Individualbeschwerdeverfahren in Kraft getreten, das die Anklage eines Vertragsstaats aufgrund Missachtung eines im UNO-Pakt I vorgesehenen Rechts ermöglicht (UN Habitat 2009:44).

Das Recht auf angemessenen Wohnraum kann nicht isoliert von anderen Grundrechten betrachtet werden, sondern steht in engem Zusammenhang mit Konzepten wie der Menschenwürde oder dem Prinzip der Nicht-Diskriminierung. Angemessener Wohnraum ist unverzichtbar für die Gewährung von Grundrechten wie Gesundheit oder Privatsphäre und ein fester Wohnsitz vielerorts Voraussetzung, um wählen zu können, eine Arbeit zu finden oder Sozialleistungen beanspruchen zu können (UN Habitat 2009:9).

Obdachlosigkeit wurde von der ersten Sonderberichterstatterin für das Recht auf angemessenen Wohnraum, Miloon Kothari (2000-2008), als das «vielleicht sichtbarste und schwerwiegendste Symptom für die mangelnde Achtung des Menschenrechts auf angemessenen Wohnraum» bezeichnet (Kothari et al. 2006: 51)<sup>32</sup>. Obdachlose Menschen gelten als Gruppe, die es aufgrund von Diskriminierung und Stigmatisierung besonders schwer haben, dieses Recht wahrzunehmen. Gesetze, die Obdachlosigkeit kriminalisieren oder sogenannte Säuberungsaktionen, um Obdachlose von den Strassen zu entfernen, haben schwerwiegende Beeinträchtigungen der physischen und psychischen Integrität von Betroffenen zur Folge. Weil ihnen ein sicherer Wohnort und Privatsphäre fehlt, sind obdachlose Personen viel anfälliger für Gewalt, Bedrohungen und Belästigungen (UN Habitat 2009:22). In Anbetracht der Schwere der vielfältigen Verletzung von Grundrechten von obdachlosen Menschen spricht die aktuelle Sonderberichterstatterin, Leilani Farha (seit 2014) in Zusammenhang mit der weltweiten Zunahme von Obdachlosigkeit gar von einer «globalen menschlichen Krise», die dringend eine globale Antwort erfordert (OHCHR 2015:3)<sup>33</sup>. Obdachlosigkeit wird als inakzeptables Resultat davon gesehen, dass

<sup>31</sup> <https://www.refworld.org/docid/47a7079a1.html>

<sup>32</sup> [https://www.researchgate.net/publication/238709066\\_The\\_Human\\_Right\\_to\\_Adequate\\_Housing](https://www.researchgate.net/publication/238709066_The_Human_Right_to_Adequate_Housing)

<sup>33</sup> <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/294/52/PDF/G1529452.pdf?OpenElement>

Staaten das Recht auf angemessenen Wohnraum nicht umfassend gewährleisten, das heisst, sowohl individuelle Bedürfnisse ungenügend berücksichtigen, als auch strukturelle Gründe, wie bspw. Gesetzgebungen, Politiken oder Marktmechanismen, die obdachlose Menschen diskriminieren, aufrechterhalten (OHCHR 2016:1<sup>34</sup>). Die aktuelle Sonderberichterstatterin fordert von den Staaten neben einem quantitativen und qualitativen Monitoring der lokalen Obdachlosenproblematik unter anderem folgende konkreten Massnahmen: Einführung rechtsbasierter Strategien zur Prävention und Bekämpfung von Obdachlosigkeit, Aufhebung sämtlicher für Obdachlose direkt oder indirekt diskriminierende Politiken und Strukturen, sowie Gewährleistung des Zugangs von Obdachlosen zu Rechtshilfe bei Verletzungen ihrer Rechte (OHCHR 2016:3).

### **3.1.2 Eine menschenrechtsbasierte Wohnstrategie**

Die Sonderberichterstatterin für das Recht auf angemessenen Wohnraum plädiert in einem Bericht von 2018 für einen Ansatz national und lokal adaptierbarer, menschenrechtsbasierter Wohnstrategien (Menschenrechtsrat 2018)<sup>35</sup>. Sie grenzt solche Wohnstrategien von Wohnungspolitik ab und versteht darunter nicht nur die Bereitstellung von Wohnraum, sondern auch Aktionspläne, welche die Behebung von Lücken und Ungleichheiten in bestehenden Systemen anstreben und darauf abzielen, bestehende Wohnpolitiken und -programme zu überprüfen und zu ändern, um allfällige Stigmatisierung, Marginalisierung und Diskriminierung, die hinter Misserfolgen von Wohnraumsystemen stehen, in Frage zu stellen (Menschenrechtsrat 2018: 3). Als Grundlage für solche Wohnstrategien versteht sie die Anerkennung des direkten Zusammenhangs zwischen ungenügender Wohnversorgung und Menschenrechtsverletzungen, wie sie es wie folgt ausformuliert: «Die am eigenen Leib erlebte Obdachlosigkeit und unangemessenes Wohnen verletzen die Würde und sind eine Bedrohung für Leib und Seele, was den Kern dessen, was es bedeutet Mensch zu sein, in Frage stellt. Es sind genau diese Erfahrungen, wie die Obdachlosigkeit und unzureichende Wohnverhältnisse, die zu Menschenrechtsverletzungen führen und nicht nur zu Programmfehlern» (Menschenrechtsrat 2018: 4).

Eine menschenrechtsbasierte Wohnstrategie versteht Obdachlose oder in unzureichender Unterkunft lebende Menschen nicht wie dies viele Wohnprogramme und -politiken tun als Empfänger\*innen, Begünstigte oder «Objekte», sondern vielmehr als Rechtsinhaber\*innen und aktive Personen, die befugt sind, sich an Entscheidungen betreffend ihrer Leben und der Wahrung ihrer Rechte zu beteiligen. Somit sollen Wohnstrategien auf die gelebte Erfahrung reagieren und eine Beteiligung der betreffenden Menschen fördern (Menschenrechtsrat 2018: 4). Denn Obdachlose oder Menschen in unangemessenen Unterkünften sind in der besonderen Lage, Probleme und Lücken in der Wohnpolitik oder in -programmen zu erkennen und bringen diesbezüglich relevantes Fachwissen mit. Erst ein strategischer Ansatz, der dieses Fachwissen anerkennt, kann dazu führen, dass niemand vernachlässigt wird und stetig Fortschritte in der Gewährleistung der Menschenrechte erzielt werden (Menschenrechtsrat 2018: 4).

<sup>34</sup> [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/HomelessSummary\\_en.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/HomelessSummary_en.pdf)

<sup>35</sup> [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user\\_upload/PDF-Dateien/Sonstiges/Recht\\_auf\\_Wohnen.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Sonstiges/Recht_auf_Wohnen.pdf)

### 3.1.3 Das Recht auf Unterkunft in europäischen Verträgen und Resolutionen

Auch auf europäischer Ebene wird ein Recht auf Unterkunft vertraglich vorgesehen. Die EU Sozial Charta<sup>36</sup>, die 1961 in Turin vom Europarat verabschiedet wurde und 1999 in einer zweiten, revidierten Version in Kraft getreten ist, hält die sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Grundrechte aller Bürger\*innen Europas fest, inklusive einem Recht auf Wohnung (Art. 31): «Um die wirksame Ausübung des Rechts auf Wohnung zu gewährleisten, verpflichten sich die Vertragsparteien, Massnahmen zu ergreifen, die darauf gerichtet sind: (1) den Zugang zu Wohnraum mit ausreichendem Standard zu fördern; (2) der Obdachlosigkeit vorzubeugen und sie mit dem Ziel der schrittweisen Beseitigung abzubauen; (3) die Wohnkosten für Personen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, so zu gestalten, dass sie tragbar sind» (Europarat 1996).

Ein solches Recht auf Wohnung wurde 2016 auch von der Europäischen Kommission in den zwanzig Prinzipien der europäischen Sozialrechte vorgeschlagen («Europäische Säule sozialer Rechte»)<sup>37</sup>. Prinzip Nr. 19 zum Thema «Wohnraum und Hilfe für Wohnungslose» sieht vor, dass Hilfsbedürftige Zugang zu Sozialwohnungen oder Unterstützung bei der Wohnungssuche erhalten, schwache Personen vor Zwangsräumungen geschützt werden und wohnungslosen Menschen Unterkünfte und die soziale Inklusion fördernde Dienste bereit gestellt werden.

Zur Gewährung des Rechts auf Unterkunft und Bekämpfung von Obdachlosigkeit lassen sich verschiedene Resolutionen, Strategien und Massnahmen auf operativer Ebene der Europäischen Union identifizieren. Diese basieren auf der Anerkennung von Obdachlosigkeit als eine der extremsten Form von Armut und Entbehrung im Rahmen der «Europäischen Plattform gegen Armut und soziale Ausgrenzung» als Teil der Europäischen Strategie 2020 (Europäische Kommission 2013:2). Die Europäische Kommission hat 2013 im Rahmen des *Social Investment Package* ein Arbeitspapier «Confronting Homelessness in the European Union»<sup>38</sup> publiziert und darin die Dringlichkeit der Obdachlosenproblematik thematisiert, sowie den Mitgliedstaaten konkrete Politiken und Leitlinien zur Prävention und Reduktion von Obdachlosigkeit vorgeschlagen. Diese gliedern sich in fünf Bereiche: 1) Prävention von Obdachlosigkeit, 2) Ausbau der Leistungserbringung für Obdachlose, 3) Teilhabe und *Empowerment*, 4) Förderung des Zugangs zu günstigem Wohnraum, 5) Erarbeitung von Obdachlosigkeitsstrategien (Europäische Kommission 2013). Auch im Europäischen Parlament war die zunehmende Obdachlosigkeit in den meisten europäischen Staaten im letzten Jahrzehnt wiederholt Thema. Der «Europäische Verband der nationalen Organisationen, die mit Obdachlosen arbeiten», FEANTSA, hat einen Überblick über die Akten des Europäischen Parlaments 2014-2019 bezüglich Obdachlosigkeit erstellt und rühmt darin das breite, parteiübergreifende Bekenntnis zur Bekämpfung von Obdachlosigkeit und sozialer Exklusion in Zusammenhang mit prekären Wohnbedingungen (FEANTSA 2018)<sup>39</sup>. Wichtige Momente dieser Legislatur stellten 19 Resolutionen, die Obdachlosigkeit in Zusammenhang mit Themen wie Geschlechterungleichheit, Grundrechte, Kinder,

<sup>36</sup> <https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007cf92>

<sup>37</sup> [https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles\\_en](https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_en)

<sup>38</sup> [http://aei.pitt.edu/45917/1/swd2013\\_0042.pdf](http://aei.pitt.edu/45917/1/swd2013_0042.pdf)

<sup>39</sup> <https://www.feantsa.org/download/world-homelessness-day-20183449149760038022276.pdf>

Behinderung oder marginalisierte Gruppen thematisierten, sowie verschiedene Aktionen wie Workshops und Kampagnen zur zunehmenden Obdachlosigkeit in Europa dar. Zudem wurden wiederholt Resolutionen unterzeichnet, die eine sogenannte «EU-Strategie zur Bekämpfung der Obdachlosigkeit»<sup>40</sup> fordern. Die europäische Gemeinschaft und die einzelnen Mitgliedstaaten werden darin aufgerufen, durch regionale und nationale Strategien erhebliche Fortschritte auf dem Weg zur Beendigung von Obdachlosigkeit und zur sozialen Eingliederung zu erzielen (Europäisches Parlament 2011).

### **3.2 Das internationale Recht auf angemessenen Wohnraum in der Schweiz**

Die Schweiz hat sich zur Einhaltung der allgemeinen Menschenrechte und der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, wie sie im UNO-Pakt I beschrieben sind, verpflichtet. Dem UNO-Pakt I ist sie 1992 beigetreten, das Fakultativprotokoll hat sie allerdings bisher nicht ratifiziert<sup>41</sup>. Auch die Sozial Charta der EU wurde von der Schweiz nicht ratifiziert, obschon dies von verschiedenen Akteur\*innen seit mehreren Jahren gefordert wird und die gesetzlichen Bedingungen zur Ratifikation gemäss einem Bericht des Bundesrats (Bundesrat 2014)<sup>42</sup> erfüllt wären. Gleichzeitig beteiligt sich die Schweiz weder in Form von Stellungnahmen, noch durch aktive Beiträge an erwähnten Initiativen und Resolutionen der Europäischen Union zur Beendigung von Obdachlosigkeit.

#### **3.2.1 Umsetzung des UNO-Pakt I in der Schweiz**

Mit der Unterzeichnung des UNO-Pakt I hat die Schweiz die Verpflichtung angenommen, regelmässig über die Umsetzung des Abkommens Bericht zu erstatten und somit auch ihre Berücksichtigung des Rechts auf Unterkunft darzulegen. Die Schweiz hat dem UNO-Ausschuss mit Verzögerung im Jahr 1998 den ersten und im Jahr 2008 in kombinierter Form den zweiten und dritten Bericht übergeben. Der vierte Bericht wurde im Februar 2018 publiziert und im Oktober 2019 im UNO-Ausschuss behandelt. Der UNO-Ausschuss richtete im November 2019 seine Empfehlungen an die Schweiz.<sup>43</sup>

Für den vorliegenden Länderbericht wurden diese vier Berichte der Schweiz zur Umsetzung des UNO-Pakt I sowie die als Reaktion erfolgten Empfehlungen des UNO-Ausschusses anhand der Suchbegriffe «Wohnung», «Obdach», «Unterkunft» und «Unterbringung», bzw. den englischen Äquivalenten analysiert. Dasselbe Vorgehen erfolgte bei der Sichtung von Stellungnahmen von Akteur\*innen der Schweizer Zivilgesellschaft, die parallel zur Schweizer Berichterstattung erschienen sind. Bei der Lektüre der Berichte der Schweiz an den UNO-Ausschuss fällt auf, dass das im Artikel 11 des UNO-Pakt I vorgesehene Recht auf Unterbringung zwar in einzelnen Passagen aufgegriffen und kommentiert wird, insgesamt aber nur eine marginale Rolle

<sup>40</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011IP0383&from=EN>

<sup>41</sup> <https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/aussenpolitik/voelkerrecht/internationale-uebereinkommensschutzdermenschrechte/internationaler-pakt-wirtschaftlich-soziale-kulturelle-rechte.html>

<sup>42</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2014/5611.pdf>

<sup>43</sup> [https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Arbeit/Internationale\\_Arbeitsfragen/UNO.html](https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Arbeit/Internationale_Arbeitsfragen/UNO.html)

spielt und in seiner Umsetzung nicht systematisch dokumentiert und reflektiert wird. Die inhaltliche Schwerpunktsetzung der vier Berichte variieren stark und decken die verschiedenen Artikel des UNO-Pakts I nicht umfassend ab, weshalb die Aussagen betreffend Recht auf Unterkunft zu den verschiedenen Zeitpunkten nur beschränkt verglichen und Entwicklungen nicht systematisch erfasst werden können.

Am ausführlichsten wird im ersten Bericht von 1998<sup>44</sup> im eigens danach benannten Kapitel auf das Recht auf Unterkunft eingegangen. Neben der aktuellen Wohnungssituation in der Schweiz – unter anderem auch von benachteiligten Gruppen – wird in diesem Bericht insbesondere die Schweizer Gesetzgebung zum Wohnungswesen ausführlich erläutert. Bezüglich Obdachlosigkeit wird festgestellt, dass es weder auf gesamtschweizerischer noch auf kantonaler Ebene offizielle statistische Daten gibt, die eine Beurteilung der Situation von obdachlosen Menschen zulassen würden. Lediglich eine im Rahmen eines Berichts der Schweiz an die Weltgesundheitsorganisation (WHO) durchgeführten Umfrage lieferte Schätzungen zu Obdachlosenzahlen in den fünf grössten Schweizer Städten. Diese Obdachlosenzahlen, welche mit einer Spannweite von ca. 40 Personen (Lausanne) bis total ca. 500 Personen (Basel) relativ stark variieren, werden im Bericht nicht weiter erläutert. So bleibt auch unklar, welche Definition von Obdachlosigkeit der Schätzung zugrunde liegt.

Die Berichte zwei und drei, die im Jahr 2008 beim UNO-Ausschuss eingereicht wurden, enthalten ebenfalls ein Kapitel «Recht auf Unterkunft», in dem Wohnverhältnisse in der Schweiz und entsprechende Massnahmen des Bundes thematisiert werden. Auf die Wohnsituation benachteiligter Gruppen wird nur am Rande und mit Bezug auf Fahrende und Menschen mit einer Behinderung eingegangen.

Im vierten Bericht von 2018 wird der Begriff «Recht auf Unterkunft» nicht mehr verwendet. Im Kapitel «Unterkunft» steht die Wohnpolitik des Bundes mit Fokus auf das «Bundesgesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum» und das «Wohnbau und Eigentumsförderungsgesetz» (vgl. Kapitel 3.3) im Zentrum. Zusätzlich erscheint in demselben Kapitel ein kurzer Abschnitt zu nationalen Studien zu Obdachlosigkeit. Wie im ersten Schweizer Bericht von 1998 fällt jedoch auch dieser Bezug zu Obdachlosigkeit sehr knapp aus. Es wird unkommentiert auf eine Studie zur Wohnversorgung in der Schweiz (Bochsler et al. 2016) und auf die Daten zur Belastung durch Wohnkosten aus der Erhebung über die Einkommen und Lebensbedingungen (SILC) des Bundesamts für Statistik von 2013<sup>45</sup> verwiesen.

Die Berichterstattung der Schweiz zur Umsetzung des UNO-Pakt I löste wiederholt grundsätzliche Kritik aus, nicht nur von Seiten des UNO-Ausschusses, sondern auch durch Akteur\*innen der Schweizer Zivilgesellschaft. Der UNO-Ausschuss hat 2010 in seinen Empfehlungen an die Schweiz fundamentale Kritik angebracht was die Verbindlichkeit der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Rechte in der Schweiz angeht. Der Ausschuss bedauerte, dass die meisten Bestimmungen des Pakts in der Schweiz nur programmatische Vorgaben und soziale Ziele,

<sup>44</sup> [https://www.humanrights.ch/cms/upload/pdf/140602\\_Staatenbericht\\_UNO\\_Pakt\\_I\\_1996.pdf](https://www.humanrights.ch/cms/upload/pdf/140602_Staatenbericht_UNO_Pakt_I_1996.pdf)

<sup>45</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/erhebungen/silc.html>

nicht aber verbindliche Bestimmungen darstellen. Dies führe dazu, dass manchen Bestimmungen keine Wirkung verleih werden kann und eine Berufung darauf vor innerstaatlichen Gerichten nicht möglich ist (Economic and Social Council 2010: 2)<sup>46</sup>. Zwar geht der UNO-Ausschuss in diesem Zusammenhang nicht im Speziellen auf das Recht auf Unterkunft ein, doch dürfte seine Kritik auch darauf Bezug nehmen. Denn im ersten Bericht der Schweiz an die UNO zur Umsetzung des UNO-Pakt I wird eingeräumt, dass die Schweizer Bundesverfassung kein Recht auf Unterkunft als solches garantiert und auch ein entsprechendes Volksbegehren (Volksinitiative «Recht auf Wohnung und Ausbau des Familienschutzes») 1970 abgelehnt wurde. Das Recht auf Unterkunft werde lediglich in einzelnen Kantonen verfassungsrechtlich anerkannt. Genau dieses Fehlen eines nationalen, verbindlichen Rechts auf Unterkunft ist auch Teil der umfassenden Kritik schweizerischer Nichtregierungsorganisationen (NGOs) am ersten Bericht der Schweiz über die Umsetzung des UNO-Pakt I (Kadima et al. 1998)<sup>47</sup>. In ihrem 1998 publizierten Kommentar stellen sie folgende Mängel fest: «Obwohl MieterInnen gesetzlich geschützt sind gegen Kündigungen und überhöhte Preise, besteht kein Recht auf Wohnung, d.h. ein rechtlicher Anspruch inklusive Mitbestimmungsrecht. Trotz Kündigungsschutz kann heute z.B. einer älteren, langjährigen Mieterin ohne Angebot eines angemessenen Ersatzes und ohne Rücksicht auf die psychosozialen Folgen gekündigt werden. Renovationen können nach sehr kurzfristiger Ankündigung ohne Mitsprache der MieterInnen vorgenommen werden» (Kadima et al. 1998:30). Die zivilgesellschaftlichen Akteur\*innen fordern eine verfassungsrechtliche Verankerung des Rechts auf Wohnen, die weiter geht als der Artikel 41 der Bundesverfassung, der nur die Pflicht des Staates vorsieht, dafür zu sorgen, dass Wohnungssuchende in privater Initiative und persönlicher Verantwortung eine angemessene Wohnungen finden können (vgl. Kapitel 3.3) (Kadima et al. 1998:31).

Im November 2019 antwortet der Wirtschafts- und Sozialrat der UNO auf den 4. Bericht zur Umsetzung und dem Stand des Uno-Pakt I der Schweiz.<sup>48</sup> Die Themen Wohnen, Obdach oder prekäres Wohnen werden darin nicht mehr behandelt.

### **3.2.2 Positionierung der Schweiz gegenüber europäischen Massnahmen zur Gewährung des Rechts auf Unterkunft**

Eine zweite Debatte läuft in der Schweiz in Bezug auf die Nicht-Ratifizierung der EU Sozial Charta durch die Schweiz. Die Sozialcharta wurde von der Schweiz zwar im Jahr 1976 unterzeichnet, doch scheiterten bisher beide Anläufe (1987 und 2004), sie auch zu ratifizieren. Die Schweiz zählt damit zu den wenigen Mitgliedstaaten des Europarats, welche die Sozialcharta nicht ratifiziert haben (Europarat 2017)<sup>49</sup>. Ab 2007 lief während über zehn Jahren mit der Kampagne «Pro Sozialcharta» des Berufsverbands Avenir Social ein dritter Versuch zur Ratifikation.

<sup>46</sup> <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/co/E.C.12.CHE.CO.2-3.doc>

<sup>47</sup> [https://www.humanrights.ch/cms/upload/pdf/020612\\_ngo\\_sozialpakt.pdf](https://www.humanrights.ch/cms/upload/pdf/020612_ngo_sozialpakt.pdf)

<sup>48</sup> [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fCHE%2fCO%2f4&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fCHE%2fCO%2f4&Lang=en)

<sup>49</sup> <https://rm.coe.int/16806f399d>

Als erstes Zwischenresultat hat der Bundesrat im Jahr 2014 einen Bericht vorgelegt, der bestätigt, dass die Rechtslage in der Schweiz die Anforderungen für eine Ratifikation erfüllt (Bundesrat 2014<sup>50</sup>). Weil seither aufgrund der aktuellen politischen Mehrheiten weiterhin keine Aussicht auf eine Ratifikation besteht, wurde die Kampagne im Herbst 2018 eingestellt (Avenir Social 2019)<sup>51</sup>.

Eine Positionierung der offiziellen Schweiz gegenüber der «Europäischen Säule sozialer Rechte», hinsichtlich wohnraumspezifischer Forderungen in der Europäischen Strategie 2020 oder zu den Resolutionen bezüglich der Bekämpfung von Obdachlosigkeit liegt nicht vor. Lediglich in Stellungnahmen von Akteuren wie bspw. politischen Parteien oder Gewerkschaften lassen sich einzelne Bezüge finden. So sprechen sich etwa die Sozialdemokrat\*innen dafür aus, dass sich Abkommen zwischen der Schweiz und der EU an der «Europäischen Säule sozialer Rechte» orientieren sollen (lienseurope.ch 2019)<sup>52</sup>. Auch der Schweizer Gewerkschaftsbund (2018)<sup>53</sup> setzt sich zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen dafür ein, dass neue soziale Errungenschaften der EU, wie die «Säule der sozialen Rechte» in der Schweiz übernommen werden. spezifische Bezüge zu Wohnen oder Obdachlosigkeit enthalten solche Voten allerdings keine.

### **3.3 Das Recht auf angemessenen Wohnraum in der Schweizer Gesetzgebung**

#### **3.3.1 Situation**

Die Schweiz sieht in der Bundesverfassung ein Grundrecht auf Hilfe in Notlagen (BV Art. 12) vor, das einen nicht einschränkbaren Minimalanspruch auf Nahrung, Kleidung, medizinische Nothilfe und Unterkunft garantiert: «Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind» (Art. 12 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft 2018). In der Praxis wird Nothilfe an Personen ausgerichtet, die kein Recht auf einen Verbleib in der Schweiz haben und sich in einer existenziellen Notlage befinden (SKOS 2019<sup>54</sup>).

Ein allgemeingültiges und justiziables Recht auf Unterkunft wird in der Schweizer Bundesverfassung nicht vorgesehen. Die Sozialziele des Bundes definieren Wohnen zwar als Grundbedürfnis und legen fest, Wohnungssuchende zu unterstützen, doch sehen sie keine individuellen Ansprüche auf eine Wohnung vor. Im entsprechenden Art.41 der Bundesverfassung wird vielmehr die Eigeninitiative von Wohnungssuchenden betont:

«(1): Bund und Kantone setzen sich in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative dafür ein, dass (...)

<sup>50</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2014/5611.pdf>

<sup>51</sup> <https://avenirsocial.ch/was-wir-tun/kampagnen/>

<sup>52</sup> <https://lienseurope.ch/aufwurf/>

<sup>53</sup> [https://www.sgb.ch/fileadmin/user\\_upload/Dokumente/Kongress2018/Resolution/Resolution\\_4\\_de.pdf](https://www.sgb.ch/fileadmin/user_upload/Dokumente/Kongress2018/Resolution/Resolution_4_de.pdf)

<sup>54</sup> <https://richtlinien.skos.ch/a-voraussetzungen-und-grundsaeetze/a9-nothilfe/>

(e) Wohnungssuchende für sich und ihre Familie eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden können; (...)

(3) Sie streben die Sozialziele im Rahmen ihrer verfassungsmässigen Zuständigkeiten und ihrer verfügbaren Mittel an.

(4) Aus den Sozialzielen können keine unmittelbaren Ansprüche auf staatliche Leistungen abgeleitet werden» (Art. 41 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft 2018).

Die vorgesehene staatliche Unterstützung von Wohnungssuchenden äussert sich in verschiedenen Massnahmen der Wohnbauförderung und Angeboten der Wohnhilfen. Diese basieren auf der verfassungsrechtlich geregelten staatlichen Wohnbau- und Wohneigentumsförderung (BV Art. 108), die unter anderem auch die Wohnraumförderung zugunsten wirtschaftlich und sozial benachteiligter Gruppen vorsieht. Auch die Erlassung von Vorschriften gegen missbräuchliche Mietzinse ist als Verfassungsauftrag festgehalten (BV Art. 109). Als Ausführungsgesetz dient in erster Linie das 2003 erlassene Wohnraumförderungsgesetz, welches bezweckt, Wohnraum für Haushalte mit geringem Einkommen und Zugang zu Wohneigentum zu fördern, und dabei insbesondere die Interessen von Familien, alleinerziehenden Personen, Menschen mit Behinderungen, bedürftigen älteren Menschen und Personen in Ausbildung zu berücksichtigen (WFG Art. 1)<sup>55</sup>. Bund, Kantone und Städte stehen gemäss dem Schweizer Bericht der Schweiz anlässlich der UN-Habitat III Konferenz von 2016<sup>56</sup> seit 2013 in einem intensiven wohnungspolitischen Dialog, in dem Wohnmarktprobleme diskutiert und wohnungspolitische Massnahmen auf allen drei Staatsebenen koordiniert werden, um möglichst allen Bevölkerungsschichten Zugang zu einer angemessenen Wohnversorgung zu ermöglichen (Nationalbericht Habitat III 2016:11-12). Verschiedene Akteur\*innen fordern seit längerer Zeit wiederholt ein verstärktes Engagement des Bundes in der Förderung von zahlbarem Wohnraum und gemeinnützigem Wohnungsbau. Solche Forderungen erscheinen regelmässig in nationalen wie kantonalen und kommunalen politischen Vorlagen und Begehren und äussern sich in Positionspapieren und Vorschlägen von zivilgesellschaftlichen Organisationen. So hält bspw. Caritas in einer Analyse zu «Wohnen und Armut» (Caritas 2014)<sup>57</sup> fest, dass prekäre Situationen im Bereich Wohnen auch darauf zurückgeführt werden können, dass mit der Einführung des WFG 2003 eine Verschiebung von Subjekthilfe zu Objekthilfe stattgefunden hat. Während der Bund im zuvor geltenden Wohnbau- und Eigentumförderungsgesetz (WEG) Personen mit geringen Einkommen und Vermögen noch mit sogenannten Zusatzverbilligungen im Sinne einer Subjektfinanzierung unterstützt hat, beschränkt das WFG die Unterstützung des Bundes auf Objekthilfe im gemeinnützigem Wohnungsbau (Caritas 2014: 6)<sup>58</sup>.

<sup>55</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20010522/index.html>

<sup>56</sup> <https://www.bwo.admin.ch/bwo/de/home/wohnungspolitik/internationale-aktivitaeten/un-habitat-iii.html>

<sup>57</sup> [https://www.caritas.ch/fileadmin/user\\_upload/Caritas\\_Schweiz/data/site/was-wir-sagen/unsere-position/positionspapiere/2014-und-aelter/CA\\_Armutsmoitoring\\_2014\\_DE\\_Internet.pdf](https://www.caritas.ch/fileadmin/user_upload/Caritas_Schweiz/data/site/was-wir-sagen/unsere-position/positionspapiere/2014-und-aelter/CA_Armutsmoitoring_2014_DE_Internet.pdf)

<sup>58</sup> [https://www.caritas.ch/fileadmin/user\\_upload/Caritas\\_Schweiz/data/site/was-wir-sagen/unsere-position/positionspapiere/2014-und-aelter/CA\\_Armutsmoitoring\\_2014\\_DE\\_Internet.pdf](https://www.caritas.ch/fileadmin/user_upload/Caritas_Schweiz/data/site/was-wir-sagen/unsere-position/positionspapiere/2014-und-aelter/CA_Armutsmoitoring_2014_DE_Internet.pdf)

### 3.3.2 Wohnpolitische Massnahmen

Für die Umsetzung wohnpolitischer Massnahmen und die Gewährung der Wohnversorgung für sozial benachteiligte Haushalte sind in der Schweiz die Kantone, Städte und Gemeinden zuständig. Der Bund definiert den gesetzlichen Rahmen dazu und liefert Umsetzungshilfen, wie bspw. die erwähnte Broschüre des BSV und des BWO, die als «Hilfestellung für Kantone, Städte und Gemeinden» (Beck et al. 2018)<sup>59</sup> konzipiert ist. Mögliche finanzielle Garantiemodelle gegenüber Vermietenden werden in der ebenfalls im Rahmen des nationalen Programms gegen Armut durchgeführten Studie «Sicherung und verbesserter Zugang zu Wohnraum für sozial benachteiligte Haushalte» (Althaus, Schmidt und Glaser 2016)<sup>60</sup> analysiert.

Neben finanziellen Beiträgen an die Wohnkosten im Rahmen der Sozialhilfe sowie der Ergänzungsleistungen zur Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) und der Invalidenversicherung (IV) kennen Kantone, Städte und Gemeinden verschiedene weitere Formen der Wohnhilfe für sozial benachteiligte Haushalte. Das BSV und das BWO gliedern die Angebote in (1) finanzielle Unterstützung (Subventionierung von Wohnungen, Wohnkostenzuschüssen, finanzielle Garantien gegenüber Vermietenden), (2) Beratung und Begleitung bei Wohnfragen und (3) direkte Wohnangebote (Notunterkünfte und Notwohnungen, Vermietung von Wohnungen) (Beck et al. 2018:8). Zusätzlich zu solchen sozialpolitischen Massnahmen sieht die öffentliche Wohnbau- und Wohneigentumsförderung vor, auf wohnpolitischer Ebene Einfluss auf den Wohnungsmarkt zu nehmen. Das BWO hat auch hierzu ein Dokument veröffentlicht, in dem Handlungsmöglichkeiten von Städten und Gemeinden zur gezielten Schaffung von Wohnraum für sozial benachteiligte Haushalte dargelegt werden (Beck et al. 2013)<sup>61</sup>. Im nationalen Programm gegen Armut wurden solchen Fördermassnahmen zur Erleichterung des Zugangs und Erhalts von geeignetem und günstigem Wohnraum für einkommensschwache Haushalte noch viel Potential zugemessen. Im Bericht über die Ergebnisse des nationalen Programms gegen Armut und einem zeitgleich publizierten Faktenblatt «Wohnen» (Nationales Programm gegen Armut 2018)<sup>62</sup> wird dazu aufgefordert, neben dem Ausbau finanzieller und nichtmonetärer Hilfestellungen auch die Durchmischung von Wohnquartieren voranzutreiben und professionelle Schnittstellen zwischen Mietenden und Vermietenden zu schaffen, um effektiver zur Vermittlung, Beratung und Unterstützung im Sinne einer Wohnintegration beitragen zu können (Nationales Programm gegen Armut 2018). Weiterer Handlungsbedarf wird zudem darin gesehen, die Zusammenarbeit zwischen den Sozialdiensten und der Immobilienbranche zu stärken, damit die Leistungsangebote besser auf die Bedürfnisse der vermietenden Partei angepasst werden könnten und umgekehrt die Immobilienbranche auf den Bedarf an angemessenem Wohnraum für benachteiligte Gruppen sensibilisiert werden (Bundesrat 2018: 33)<sup>63</sup>.

<sup>59</sup> [https://www.bundespublikationen.admin.ch/cshop\\_mimes\\_bbl/8C/8CDCD4590EE41ED881B2126BD9F93239.pdf](https://www.bundespublikationen.admin.ch/cshop_mimes_bbl/8C/8CDCD4590EE41ED881B2126BD9F93239.pdf)

<sup>60</sup> [https://www.gegenarmut.ch/fileadmin/kundendaten/Studien\\_NAP/Schlussbericht\\_Finanzielle\\_Garantien\\_17\\_07\\_06.pdf](https://www.gegenarmut.ch/fileadmin/kundendaten/Studien_NAP/Schlussbericht_Finanzielle_Garantien_17_07_06.pdf)

<sup>61</sup> <https://www.bwo.admin.ch/bwo/de/home/wohnungspolitik/studien-und-publikationen/preisguenstiger-wohnraum--ein-baukasten-fuer-staedte-und-gemeind.html>

<sup>62</sup> [https://www.gegenarmut.ch/fileadmin/kundendaten/Faktenblaetter\\_NAP/Faktenblatt\\_6\\_Wohnen\\_DEF.pdf](https://www.gegenarmut.ch/fileadmin/kundendaten/Faktenblaetter_NAP/Faktenblatt_6_Wohnen_DEF.pdf)

<sup>63</sup> [https://www.gegenarmut.ch/fileadmin/kundendaten/18\\_April\\_18/BR-Bericht\\_Ergebnisse\\_Nationales\\_Programm\\_Praevension\\_und\\_Bekaempfung\\_von\\_Armut.pdf](https://www.gegenarmut.ch/fileadmin/kundendaten/18_April_18/BR-Bericht_Ergebnisse_Nationales_Programm_Praevension_und_Bekaempfung_von_Armut.pdf)

Obdachlosigkeit erscheint in erwähnten wohnpolitischen Regelwerken und Empfehlungen als eine mögliche und zu verhindernde Folge ungenügender Wohnversorgung. Politiken und Massnahmen, die sich explizit und in erster Linie auf den Umgang mit bestehender Obdachlosigkeit und deren Bekämpfung beziehen, existieren in der Schweiz auf nationaler Ebene nicht. Dementsprechend drehen sich auch politische Debatten und Forderungen im Grossteil um Wohnbaupolitik im Allgemeinen, wie etwa um Forderungen nach mehr bezahlbarem Wohnraum, und nur selten um das Phänomen Obdachlosigkeit an sich. Im nächsten Kapitel werden entsprechende politische Geschäfte genauer analysiert.

## 4 Obdachlosigkeit in Bundesbeschlüssen, parlamentarischen Debatten und Volksbegehren

### 4.1 Methode

Zur Analyse der politischen Debatten und Beschlüsse betreffend Obdachlosigkeit und Wohnversorgung in der Schweiz wurden das Suchportal Curia Vista<sup>64</sup> zu den parlamentarischen Geschäften seit 1995 auf «palament.ch» und die Schweizer Amtsdrukschriften des Bundesarchivs (ohne zeitliche Eingrenzung) mit den Suchbegriffen «Obdachlos\*», «Wohnungslos\*» und «Notschlaf\*» durchsucht. Weiter fand eine Durchsicht der Chronologie der Eidgenössischen Volksabstimmungen<sup>65</sup> (ohne zeitliche Eingrenzung) statt. Folgende Treffer ergab die Suche:

Datenbank	Stichwort und Suchrubriken	Treffer gesamt	Treffer rele- vant
<b>Curia Vista</b>	«Wohnungslos*», Rubrik «Geschäfte» und unter der Rubrik «Amtliches Bulletin»	0	
	«Notschlaf*», Rubrik «Geschäfte»	9	6
	«Notschlaf*», Rubrik «Amtliches Bulletin»	6	1
	«Obdachlos*», Rubrik «Geschäfte»	29	13
	«Obdachlos*», Rubrik « Amtliches Bulletin »	10	3
<b>Amtsdrukschriften Bundesarchiv</b>	Wohnungslos*, Rubriken «Bundesversammlung (Amtliches Bulletin, Protokolle, Findmittel)» (1891-1999) sowie «Bundesrat» (1948-1995)	6	
	Notschlaf*, Rubriken «Bundesversammlung (Amtliches Bulletin, Protokolle, Findmittel)» (1891-1999) sowie «Bundesrat» (1948-1995)	17	7
	Obdachlos*, Rubriken «Bundesversammlung (Amtliches Bulletin, Protokolle, Findmittel)» (1891-1999) sowie «Bundesrat» (1948-1995)	83	83
<b>Eidgenössische Volksabstimmungen</b>	«Obdachlos*», Suche in «Chronologie der Schweizer Volksabstimmungen»	0	
	«Notschlaf*», Suche in «Chronologie der Schweizer Volksabstimmungen	0	
	«Wohn*», Suche in «Chronologie der Schweizer Volksabstimmungen	5	5
	«Miet**», Suche in «Chronologie der Schweizer Volksabstimmungen	5	5
	Durchsicht der hängigen Schweizer Volksinitiativen	1	1
	Durchsicht der hängigen Schweizer Referendumsvorlagen	0	

<sup>64</sup> <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/curia-vista/curia-vista-erklart>

<sup>65</sup> [https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/vab\\_2\\_2\\_4\\_1.html](https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/vab_2_2_4_1.html)

## 4.2 Chronologie der Debatten

Die folgenden Dokumente können für eine Positionsbestimmung herangezogen werden:

Jahr	Anlass	Detail
1913	Nationalratssitzung, 09.04.1913	Motion Eugster-Züst betreffend Fürsorge für unverschuldete Arbeitslose
1917	Bundesratssitzung, 18.06.1917	Verordnung zur beschränkten Mietzinssteigerung
	Bundesratssitzung, 20.10.1917	Eingaben des Gemeinderates 2629 der Stadt Bern betreffend Bekämpfung der Wohnungsnot
1919	Nationalratssitzung, 04.04.1919	Geschäft «Linderung der Wohnungsnot»
1929	Nationalratssitzung, 17.12.1929	Geschäft «Mieterschutz und Änderung des Z.G.B. und des O.R.
1930	Nationalratssitzung, 10.12.1930	Postulat Escher betreffend Förderung kinderreicher Familien
1941	Bundesratssitzung, 09.04.1941	Inanspruchnahme unbenützter Wohnräume
1942	Bundesratsbeschluss, 21.04.1942	Aufschub des Umzugstermins in der Gemeinde Bern zur Verhütung von Obdachlosigkeit
1943	Bundesratsbeschluss, 22.04.1943	Aufschub des Umzugstermins in der Gemeinde Biel genehmigt
	Bundesratssitzung, 19.08.1943	Förderung des Wohnungsbaues für Funktionäre öffentlicher Verwaltungen in Bern
1944	Bundesratssitzung, 02.08.1944	Kredit zur Förderung des Wohnungsbaus
	Nationalratssitzung, 20.09.1944	Postulat Boerlin betreffend Förderung des Wohnungsbaus (zugunsten kinderreicher Familien)
1947	Nationalratssitzung, 07.10.1947	Stellungnahme Steinmann betreffend Postulat Schümperlin «Gewerbliche und industrielle Bauten (Fortsetzung)»
1950		Bundesbeschluss betreffend die Verlängerung der Geltungsdauer und die Abänderung des Bundesbeschlusses über Massnahmen zur Förderung der Wohnbautätigkeit (abgelehnt) <sup>66</sup>
1951	Bundesratssitzung, 07.12.1951	Mieterschutz
1955		Bundesbeschluss vom 22.12.1954 über die Volksinitiative 'zum Schutz der Mieter und Konsumenten (Weiterführung der Preiskontrolle)
1970	Volksbegehren, 27.09.1970	für das Recht auf Wohnung und den Ausbau des Familienschutzes (abgelehnt)
1972		Bundesbeschluss vom 17.12.1971 betreffend die Ergänzung der Bundesverfassung durch einen Artikel 34septies über die Allgemeinverbindlicherklärung von Mietverträgen und Massnahmen zum Schutze der Mieter
		Bundesbeschluss betreffend die Ergänzung der Bundesverfassung durch einen Artikel 34sexies über den Wohnungsbau und betreffend das Volksbegehren zur Bildung eines Wohnbaufonds (Denner-Initiative) (abgelehnt)
1974	Nationalratssitzung, 02.10.1974	Geschäft «Betäubungsmittel. Änderung»
1977		Bundesbeschluss vom 25.03.1977 über die Volksinitiative 'für einen wirksamen Mieterschutz'
1986		Bundesbeschluss 21.03.1986 über die Volksinitiative 'für Mieterschutz' (Gegenentwurf)
1988	23.06.1988	Einfache Anfrage Braunschweig (88.692) «700 Jahre Eidgenossenschaft»: Rechtsetzungsprogramm für Minderheiten <sup>67</sup>
1991	Nationalratssitzung, 21.03.1991	«Bundesbeschluss Wohnungsbau» Antrag Leutenegger Oberholzer

<sup>66</sup> <https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.do?id=10036682>

<sup>67</sup> [https://www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/1988/d\\_gesch\\_19880692\\_002.htm](https://www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/1988/d_gesch_19880692_002.htm)

1992	Nationalratssitzung, 18.06.1992	Betr. vom Bundesrat verlangte 3,1 Millionen Franken für Präventionsmassnahmen im Drogenbereich
	23.09.1992: Motion Caspar-Hutter (92.3386)	«Patientenrechte bei der Fürsorgerischen Freiheitsentziehung» <sup>68</sup>
	03.06.1992: Motion Bischof (92.3190)	«Zweckentfremdung des Zivilschutzes und seiner Anlagen» <sup>69</sup>
1993	06.12.1993: Frage Dormann (93.5236)	«Obdachlose. Massnahmen» <sup>70</sup>
	09.12.1993: Motion De Dardel (93.3587)	«Personen ohne festen Wohnsitz und Recht auf Wohnung» <sup>71</sup>
1994	03.10.1994: Dringliche Interpellation Weber Monika	Drogenproblematik
	16.12.1994: Motion Scherrer (94.3577)	«Mehrwertsteuer-Befreiung von gemeinnützigen Brockenstuben» <sup>72</sup>
	29.11.1994: Interpellation Scherrer (94.3499)	«Mehrwertsteuer-Befreiung von Brockenstuben» <sup>73</sup>
1995	24.01.1995: Interpellation Ziegler (95.3009)	«MwSt. Gemeinnützige Institutionen» <sup>74</sup>
1996	Nationalrat, 21.03.1996	Volksinitiativen «Jugend ohne Drogen» und «für eine vernünftige Drogenpolitik» (Droleg-Initiative)
1999	1999: Eidgenössische Volksinitiative	'Wohneigentum für alle' (abgelehnt)
2003	10.12.2002: Motion Dupraz (02.3692)	«Emmaus Genf und Mehrwertsteuer» <sup>75</sup>
2003	2003: Volksinitiative	'Ja zu fairen Mieten' (abgelehnt)
	03.03.2003: Nationalratsdebatte	Verlängerung des Bundesbeschlusses über die ärztliche Verschreibung von Heroin <sup>76</sup>
2012	23.09.2012 Volksinitiative	'Sicheres Wohnen im Alter' (abgelehnt)
2014	11.09.2014: Nationalratsdebatte zur Motion Büchel	«Zahlungsverkehr. Grundversorgung für Auslandschweizer sicherstellen» <sup>77</sup>
	23.09.2014: Interpellation Marra (14.3770)	«Notunterkünfte für Obdachlose in der Schweiz» <sup>78</sup>
	11.12.2014: Postulat Marra (14.4210)	«Notschlafstellen. Betroffene oder geplante Massnahmen» <sup>79</sup>
2016	15.12.2016: Interpellation Addor (16.4036)	«Werden Asylsuchende gegenüber unseren Obdachlosen bevorzugt?» <sup>80</sup>
2018	31.05.2018: Interpellation Schneeberger (18.3429)	«Der Kommandant der Grenzwaiche braucht klare Anweisungen der Politik. Unsicherheit und Unzufriedenheit in der Bevölkerung wachsen» <sup>81</sup>
lfd.	Hängige Schweizer Volksinitiative	Eidgenössische Volksinitiative 'Mehr bezahlbare Wohnungen'

<sup>68</sup> [https://www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/1992/d\\_gesch\\_19923386\\_002.htm](https://www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/1992/d_gesch_19923386_002.htm)

<sup>69</sup> <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=19923190>

<sup>70</sup> [https://www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/1993/d\\_fra\\_19935236.htm](https://www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/1993/d_fra_19935236.htm)

<sup>71</sup> <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=19933587>

<sup>72</sup> <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=19943577>

<sup>73</sup> <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=19943499>

<sup>74</sup> <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=19953009>

<sup>75</sup> <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20023692>

<sup>76</sup> <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=5382>

<sup>77</sup> <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=30436>

<sup>78</sup> <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20143770>

<sup>79</sup> <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20144210>

<sup>80</sup> <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20164036>

<sup>81</sup> <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20183429>

In den Jahren vor dem 1. Weltkrieg standen die Folgen der Arbeitslosigkeit im Fokus der parlamentarischen Gremienarbeit. Eine erste Quelle ist die Motion Eugster-Züst. Sie führt in der Nationalrats Sitzung vom 09.04.1913 die Zusammenhänge von Arbeitslosigkeit, Wohnungslosigkeit und individueller Resignation in einer Argumentation betreffend Fürsorge für unverschuldete Arbeitslose zusammen: *«Zur Arbeitslosigkeit gesellt sich bald die Wohnungslosigkeit, und wenn die Familie einmal auf der Gasse ist, dann ist der vollständige Zerfall derselben kaum mehr zu verhindern. Man darf sich nicht wundern, wenn dann den Betroffenen der Mut sinkt, wenn sie sich gänzlich gehen lassen und wenn sie auf der abschüssigen Bahn allmählichen Verkommens dauernd der Gemeinde zur Last fallen. Nicht selten endet aber, ehe es so weit kommt, die durch die Arbeitslosigkeit und Not zur Verzweiflung gebrachte Familie unter erschütternden Szenen in gemeinsamem Tod.»* Der Bundesrat ist zu dieser Zeit noch wenig für das Thema sensibilisiert, es finden sich keine weiteren Debatten oder Motionen. Das ändert sich schlagartig gegen Ende des 1. Weltkrieges. Die in vielen Städten sichtbare Wohnungslosigkeit führt den Bundesrat in seiner Sitzung vom 18.06.1917 zur Verabschiedung einer Verordnung zur beschränkten Mietzinssteigerung: *«Dem vom Justiz- und Polizeidepartement vorgelegten Entwurf zu einem Bundesratsbeschlusse betreffend Schutz von Mietern gegen Mietzinserhöhungen und Kündigung wird die Genehmigung erteilt. Der Beschluss hat auf den 20. Juni in Kraft zu treten.»* Noch im gleichen Jahr ziehen Kantone und Gemeinden nach, so etwa die Stadt Bern, die dem Bundesrat eine Eingabe zur Bekämpfung der Wohnungsnot übersendet, womit sich dieser an seiner Sitzung vom 20.10.1917 beschäftigt. Knapp ein Jahr später (29.10.1918) wird verfügt: *«Die Gemeinden Bern und Madretsch (Kt. Bern) werden ermächtigt, zu verfügen, dass Personen und Familien, deren Mietvertrag auf 1. November 1918 abläuft und die bis dahin kein anderes Obdach gefunden haben, vorläufig in den gemieteten Wohnräumen verbleiben können.»* Diese Verfügung wird anschliessend regional ausgedehnt (31.10.1918 Ausdehnung auf Gemeinde Strättligen, 25.04.1919 Gemeinde Nidau, 29.04.1919 Lengnau, 09.05.1919 Pieterlen). Per Bundesratsbeschluss vom 08.11.1918 werden die Gemeinden grundsätzlich gestützt, diese Unterbringungspolitik bei Wohnungsnot umzusetzen: *«Die Kantonsregierungen sind ermächtigt, in den unter Wohnungsnot leidenden Gemeinden gemäss den nachfolgenden Bestimmungen Wohnungen und Räume zur Unterbringung obdachloser Personen oder Familien zuhanden der Gemeinde in Anspruch zu nehmen.»* Die Wohnungsnot bleibt Thema. Nationalrat Burren bringt unter dem Titel «Linderung der Wohnungsnot» dies in die Nationalrats Sitzung vom 04.04.1919 ein: *«Nun fehlen uns die 250 Wohnungen sozusagen ganz, weil im Laufe des Weltkrieges die private Bautätigkeit vollständig versagt hat, aus Gründen, die Ihnen allen bekannt sind. Das sind Zustände, die nicht andauern dürfen, die einen Eingriff unbedingt erforderlich machen. Die Gemeinde Bern hat sich geholfen mit dem Barackensystem, das unzulänglich ist. Sie hat neue Schulhäuser vollgepfropft mit wohnungslosen Familien, eine Situation, die nicht bleiben darf, und so ist es einfach nötig zu handeln; wir könnten es vor der städtischen Bevölkerung nicht verantworten, wenn wir nicht erklären würden, dass das Eintreten in diesem Augenblick nicht absolut notwendig ist.»*

In den Jahren nach 1919 sind keine weiteren Quellen in den genannten Datenbanken auffindbar. Erst 10 Jahre später wird im Nationalrat die Wohnungslage wieder thematisiert. Diesmal durch Escher, der am 17.12.1929 unter dem Geschäft «Mieterschutz und Änderung des Z.G.B. und des O.R. von der «Pflicht des Staates» spricht, *«hier rechtzeitig zum Rechten zu sehen und*

*die notwendigen Maßnahmen zu treffen, denn es ist richtig, dass die Kinderlosigkeit vielfach eine Quittung für die Wohnungslosigkeit ist.»* Seinem Geschäft folgt das entsprechende Postulat, dass auf die Förderung kinderreicher Familien abzielt. In der Nationalratssitzung vom 10.12.1930 begründet er die «Hilfe im Wohnungswesen» wie folgt: *«Ein gesundes Geschlecht kann nur in gesunden und ausreichenden Wohnungen heranwachsen. Man wird nicht zuletzt den Misstand im Wohnungswesen für den lebensbedrohlichen Absturz der Geburtenkurve namentlich in den Städten verantwortlich machen müssen. Kinderlosigkeit ist bis zu einem gewissen Grade die Quittung für Wohnungslosigkeit.»*

Es dauert bis zum 2. Weltkrieg, bis die Debatten über Wohnungsnot in den Datenbanken wieder verzeichnet sind – dann allerdings fast jährlich. In seinen Sitzungen verabschiedet der Bundesrat laufend Massnahmen: am 09.04.1941 diskutiert er über die Inanspruchnahme unbenützter Wohnräume, am 21.04.1942 beschliesst er den Aufschub des Umzugstermins in der Gemeinde Bern zur Verhütung von Obdachlosigkeit, am 22.04.1943 wird gleichlautend der Aufschub des Umzugstermins in der Gemeinde Biel genehmigt. Am 19.8.1943 thematisiert der Bundesrat zudem eine Förderung des Wohnungsbaues auch für Funktionäre öffentlicher Verwaltungen: *«Nach Angaben der Finanzdirektion der Stadt Bern sind bei der Obdachlosenfürsorge noch Dutzende von Familien angemeldet. Der Zuzug kriegswirtschaftlicher Funktionäre nach Bern ist noch nicht zum Stillstand gekommen. Häufig kommt es vor, dass auch mittlere und obere Beamte keine Unterkunft finden.»* Nur ein Jahr später (02.08.1944) entscheidet der Bundesrat über mehrere Kreditlinien zur Förderung des Wohnungsbaus: *«Eine weitere Verzögerung müsste nun aber zu unerwünschten Härten und vielerorts zu Obdachlosigkeit auf die nächsten Umzugstermine führen.»* Noch im gleichen Jahr (20.09.1944) reicht Boerlin im Nationalrat ein Postulat zur gezielten Förderung des Wohnungsbaus zugunsten kinderreicher Familien ein. Er stellt in seiner Begründung einen zu kleinen Wohnraum als eine Form von Wohnungsnot dar: *«Die Frage des Wohnraums ist für die kinderreichen Familien ja nicht allein mit der Leerwohnungszählung abzuklären. Sie ist im Besondern eine Frage des Preises, des tragbaren Mietzinses. Der Mietzins steigt mit dem Raumbedarf und dieser mit der Kinderzahl, die noch nicht überall und in vollem Mass durch Lohnzulagen berücksichtigt wird. Darum passt sich so manche kinderreiche Familie notgedrungen in der Weise an, dass sie weniger Wohnraum beansprucht als nötig wäre, eine Form der Wohnungsnot, die in ihren Auswirkungen mindestens ebenso schlimm sein kann wie die Wohnungslosigkeit und an deren Beseitigung der Allgemeinheit aus sozialen, hygienischen und sittlichen Gründen dringend liegen muss.»* Im Bundesrat hat die Verhinderung von Wohnungslosigkeit, die zu Obdachlosigkeit führt, eine unbestrittene Dringlichkeit, wie er an seiner Sitzung vom 29.03.1945 deutlich macht: *«Der Bundesrat hat wiederholt die Auffassung vertreten, dass schon aus staats- und sozialpolitischen Gründen die Bekämpfung der Obdachlosigkeit allen andern Rücksichten voranzugehen habe.»* Um diese Dringlichkeit zu untermauern, werden in den Nachkriegsjahren zur Linderung der Wohnungsnot verschiedene Debatten geführt und Beschlüsse gefasst. In der Nationalratssitzung vom 07.10.1947 (Stellungnahme Steinmann betreffend Postulat Schümperlin «Gewerbliche und industrielle Bauten») wird die Spekulation auf den Boden angeprangert, die *«... den Wohnungsbau behindert»*. Dies führe zu einer Bevorzugung *«des Bauens in Industrie- und Gewerbe»* mit gravierenden Folgen, wie Steinmann darlegt: *«Ich habe es selbst miterlebt, wie durch diesen Mangel die Wohnungsbauten um Monate hinaus verzögert wurden, wie auch der Bezug solcher*

*Wohnungen um Monate verzögert wurde und der Wohnungslose monatelang warten muss, bis die Bauten fertig werden.»*

Dann ändert sich das Entscheidungsverhalten; in den Folgejahren kommt es zu mehreren Abstimmungen, die negative Auswirkungen auf den Schutz von Mietenden oder speziellen Zielgruppen haben: Am 29.1.1950 wird mit rund 54% die Verlängerung der 1947 eingeführten Massnahmen zur Förderung der Wohnbautätigkeit per Volksabstimmung abgelehnt. Und in der Bundesratssitzung vom 07.12.1951 wird beschlossen, die Massnahmen des Mieterschutzes, wie sie in den Jahren 1941, 1944 sowie 1948 definiert wurden (insbes. Aufschub von Umzugsterminen), nicht über den 31. Dezember 1952 hinaus weiterzuführen. Obdachlosigkeit wird hier explizit genannt: *«Die sogenannte Wohnungsnot ist heute weniger eine Frage der Wohnungsknappheit und einer allenfalls damit verbundenen Gefahr der Obdachlosigkeit als eine Frage der Mietpreise. Letztere können aber nicht mit Kündigungsbeschränkungen und mit dem Aufschub von Umzugsterminen geregelt werden.»* Auch das Recht der amtlichen Inanspruchnahme unbenützter Wohnräume und der Beschränkung des Wohnraumes wurde aufgehoben. Im Jahr 1955 wird der Bundesbeschluss vom 22.12.1954 über die Volksinitiative 'zum Schutz der Mieter und Konsumenten (Weiterführung der Preiskontrolle)' von der Bevölkerung zwar knapp angenommen, aber vom Ständerat abgelehnt. Damit endet eine Phase der engeren politischen Rahmung der Wohnraumversorgung und zahlreiche zielgruppenspezifische Schutzziele.

Auch rund 15 Jahre später lassen sich Schutzziele auf nationaler Ebene nicht durchsetzen. Das «Volksbegehren für das Recht auf Wohnung und den Ausbau des Familienschutzes» (1970) wird abgelehnt. Die Volksinitiative verlangte, ein Recht auf Wohnen in der Verfassung zu verankern: *«Der Bund anerkennt das Recht auf Wohnung und trifft die zu seiner Sicherung notwendigen Massnahmen, damit Familien und Einzelpersonen sich eine ihren Bedürfnissen entsprechende Wohnung beschaffen können, deren Mietzins oder Kosten ihre finanzielle Leistungsfähigkeit nicht übersteigen.»* Und wo dennoch ein Mangel an Wohnungen besteht, da *«trifft der Bund im Einvernehmen mit dem betreffenden Kanton die notwendigen, zeitlich begrenzten Massnahmen zum Schutze der Familien und Einzelpersonen vor ungerechtfertigten Mietvertragskündigungen, gegen übersetzte Mietzinsen und gegen alle anderen Missbräuche.»* Zwar stieg in den 1970er Jahren das Bauvolumen, die Situation im Wohnungsbau blieb weiter angespannt. Die Spannungen zwischen einer kapitalistisch orientierten Wohnungswirtschaft, den liberalen Staatsorganen und zahlreichen kritischen bis marxistischen universitären Instituten machten die Frage nach interventionistischen Massnahmen des Staates virulent. In der Folge unterstützte die Grosshandelsfirma Denner ein Volksbegehren zur Bildung eines Wohnbaufonds (Denner-Initiative). Vorgesehen war die Bildung eines Wohnbaufonds, *«aus welchem Hypothekendarlehen mit niedrigen, sozial abgestuften Zinssätzen für die Errichtung von Wohnungen und Altersheimen sowie Beiträge an die Erschliessung von Bauland ausgerichtet werden sollten.»*<sup>82</sup> Doch auch dieses Volksbegehren wurde zu Gunsten eines Gegenvorschlages, der

<sup>82</sup> [https://anneepolitique.swiss/APS/de/APS\\_1972/APS1972\\_I\\_6\\_c\\_2\\_print.html](https://anneepolitique.swiss/APS/de/APS_1972/APS1972_I_6_c_2_print.html)

nur mehr davon sprach, «dem Bund eine allgemeine Kompetenz zur Förderung des Wohnungsbaus sowie des Erwerbs von Wohnung- und Hauseigentum zu erteilen»<sup>83</sup> abgelehnt. Doch die Absicht, die Mietpreisentwicklung im Fokus der Sozialpolitik zu behalten, führte 1977 erneut zu einer Volksinitiative. Auch hier steht der Schutz der Mietenden im Fokus und sollen die Mietpreise kontrolliert steigen und Kündigungen erschwert werden. Doch auch diese Volksinitiative 'für einen wirksamen Mieterschutz' wurde ebenso wie der Gegenvorschlag (vom 25.03.1977) am 25.09.1977 abgelehnt.

Zwischen den beiden Volksabstimmungen fand eine erste Nationalratssitzung statt, bei der Obdachlosigkeit direkt adressiert wurde. Als Geschäft «Betäubungsmittel. Änderung» brachte am 02.10.1974 Bratschi die Situation einer Notschlafstelle ein und eröffnete damit eine die Schweiz bis in die 1990er Jahre begleitende Debatte über den Zusammenhang von Drogenkonsum und Obdachlosigkeit: *«Eine Notschlafstelle, «Sleep-in» genannt, beherbergt zudem Nacht für Nacht 30 Jugendliche. Für die sollte das «Sleep-in» nicht Endstation sein; sie ist es aber, weil keine entsprechenden kantonalen Einrichtungen bestehen, die diese Betreuungsaufgabe übernehmen könnten. Konsterniert müssen wir ganz einfach feststellen: Die Drogenwelle hat uns überrollt.»*

Seit den 1980er Jahren wechseln sich in den parlamentarischen Geschäften, Debatten und Volksinitiativen die Themen kostengünstiger Wohnungsbau, Schutz der Mietenden, Wohnungslosigkeit einerseits und Drogenkonsumproblematik, Obdachlosigkeit, Hilfsangebote andererseits regelmässig ab. Die Erfolge für Initiierende im Bereich des Mieterschutzes bleiben weiterhin gering. Am 21.03.1986 wird die Volksinitiative «für einen wirksamen Mieterschutz» abgelehnt, 1999 die eidgenössische Initiative «Wohneigentum für Alle», 2003 die Volksinitiative «Ja zu fairen Mieten» und am 23.12.2012 scheiterte die Volksinitiative «Sicheres Wohnen im Alter». Für die kommenden Jahre steht eine weitere Volksinitiative an: «Mehr bezahlbare Wohnungen» verlangt mittelfristig, dass der Bund, *«in Zusammenarbeit mit den Kantonen eine stetige Erhöhung des Anteils der Wohnungen im Eigentum von Trägern des gemeinnützigen Wohnungsbaus am Gesamtwohnungsbestand»* anstrebt. *«Er sorgt in Zusammenarbeit mit den Kantonen dafür, dass gesamtschweizerisch mindestens 10 Prozent der neu gebauten Wohnungen im Eigentum dieser Träger sind.»*

Das eigentliche Thema Obdachlosigkeit wird in diesen Jahren vor allem an die Konsumproblematik geheftet und nicht mehr an den Wohnungsbau, wie die Jahre zuvor. In diesem Verständnis liest sich der Kostenvoranschlag in der Nationalratssitzung vom 18.06.1992 in der Leemann die verlangten 3,1 Millionen Franken für Präventionsmassnahmen im Drogenbereich eine argumentative Gleichschaltung mit der Obdachlosenhilfe bei gleichzeitiger Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen vornimmt, wenn er fordert: *«Der Bund soll die Einrichtung ermöglichen; der Betrieb der Anlaufstellen, Tagesräume oder Notschlafstellen usw. hingegen soll, wie es dem gesetzlichen Auftrag entspricht, den Kantonen und Gemeinden verbleiben.»* Vergleichbar wird die Obdachlosenhilfe im Bereich der Drogenprävention von Plattner verortet, als er am 03.10.1994 auf die dringliche Interpellation Weber Monika zur Drogenproblematik eingeht: *«In*

<sup>83</sup> ebd.

*Basel haben wir mittlerweile drei Gassenzimmer, eines wird sogar - ich weiss nicht, ob das heute schon der Fall ist - von einem Nachbarkanton bezahlt werden, obwohl es bei uns in der Stadt liegt. Wir haben mehrere Notschlafstellen. Wir haben eine Gassenküche. Wir haben Tagesaufenthaltsräume und Auffangstrukturen.»* Und noch deutlicher verknüpft Gysin anlässlich der Volksinitiativen «Jugend ohne Drogen» und «für eine vernünftige Drogenpolitik» (Droleg-Initiative) das Thema Obdachlosigkeit mit der Drogenpolitik am 21.03.1996 im Nationalrat: *«Wir haben ein tragfähiges, integriertes Viersäulenmodell, wie es beim Bund auf dem Tisch liegt. Wir leben das in Basel seit sechs bis sieben Jahren. Wir haben eine gut ausgebaute, funktionierende Überlebenshilfe mit drei Gassenzimmern, Notschlafstellen, Gassenküchen, Tagesstrukturen und weiteren Institutionen, um bei Stichworten zu bleiben.»* Und im Spätsommer des gleichen Jahres erneuert Plattner im Ständerat (17.09.1996) anlässlich einer Debatte über die beiden Volksinitiativen seine Vorstellung, dass eine Drogenprävention vor allem auch in den Angeboten der Obdachlosenhilfe wirksam sei: *«Auch diese Politik, die Viersäulenpolitik, baut auf einer Säule auf, die repressiv ist. Die Repression ist wichtig, aber sie hat niemals dieses Gewicht, das sie in den Köpfen mancher Vertreter der harten Linie hat. Wir schicken nicht vor allem Polizei und Fahnder auf die Strasse, um das Problem wegzuräumen, sondern wir konzentrieren unsere Anstrengungen und Mittel – auch die finanziellen – lieber auf Gassenzimmer, auf die Einrichtung von Notschlafstellen, von Gassenküchen, von Tagesstätten, von Zufluchtshäusern für junge, drogenabhängige Prostituierte, Beratungsstellen über Entzugsmöglichkeiten, auf ambulante und stationäre Drogenentzugseinrichtungen und vieles andere mehr.»* In diesem Kontext sind auch die beiden Dokumente zu lesen, die sich auf die Unterbringung von Obdachlosen mit einer Suchterkrankung beziehen (Motion Bischof vom 03.06.1992 sowie Antrag Dormann vom 6.12.1993).

Nur zwei Dokumente zeigen, dass in der Zeit der engen Setzung, dass Obdachlosigkeit vor allem mit Drogenkonsum zusammenhängt, im Nationalrat für eine weitere Stossrichtung zum Thema Obdachlosigkeit argumentiert wurde: der Antrag Leutenegger Oberholzer zum «Bundesbeschluss Wohnungsbau» vom 21.03.1991 und die Motion De Dardel vom 09.03.1993. Leutenegger Oberholzer plädiert dafür, Davon sind *«15 Prozent gezielt für die Wohnraumversorgung der sozial benachteiligten Bevölkerungsgruppen und ihre spezifischen Wohnraumbedürfnisse zu verwenden.»* Denn, so die Antragstellerin, das *«Wohnungsproblem hat sich für alle verschärft. Für die Randgruppen der Gesellschaft aber ist die Lage in der letzten Zeit dramatisch geworden. Das zeigen die vielen Obdachlosen in den Städten. Das Wohnungs- und Eigentumsförderungsgesetz fördert die traditionellen Wohnformen. Es ist ein Förderungsprogramm, das sich an Leute mit mittleren bis tiefen Einkommen richtet. Nicht davon profitieren können - das steht fest - die sozial am meisten benachteiligten Gruppen. Das sind die Gruppen, die auf dem traditionellen Wohnungsmarkt überhaupt nicht erscheinen. Ich denke an die Obdachlosen, deren Zahl auch in der Schweiz stark zunimmt. Bereits heute gibt es in grossen Städten viele Leute, die über keine Wohnungen verfügen, die auf Notunterkünfte angewiesen sind. Als Notunterkünfte kommen in Frage z. B. Notschlafstellen, Container usw.»* Leutenegger Oberholzer bezieht sich dabei auf den Bericht «Benachteiligte Gruppen auf dem Wohnungsmarkt» der Forschungskommission Wohnungswesen von 1990. *«Ich beantrage Ihnen deshalb, dass ein Teil der Rahmenkredite, die wir heute bewilligen, gezielt für die Finanzierung von solchen alternativen Wohnformen der sozial am meisten benachteiligten Bevölkerungsgruppen in*

der Schweiz verwendet wird. (...) Ein Teil der zinsgünstigen Darlehen an Dachorganisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus zur Äufnung von Fonds de roulement soll damit gezielt für die Schaffung von Wohnraum der sozialbenachteiligten Gruppen verwendet werden. Damit könnten dann auch von Bundesseite z.B. Container, Notschlafstellen und ähnliches mitfinanziert werden.» Die Antragstellerin zog den Antrag nach einer Debatte zurück, konnte aber für die öffentliche Diskussion das Thema Obdachlosigkeit wieder an die Wohnversorgung anhängen. Ebenfalls nicht weiter bearbeitet, weil nach 2 Jahren abgeschrieben, wurde die Motion de Dardel, die am 09.12.1993 im Nationalrat eingereicht wurde. Unter dem Titel «Personen ohne festen Wohnsitz und Recht auf Wohnung» ersuchte de Dardel den Bundesrat, das Recht auf Wohnen als politisches Ziel aufzunehmen und in der Bundesverfassung zu verankern. Und zwar vor allem für Menschen, die in sehr prekären Wohnverhältnissen leben und solchen Personen, die bereits keinen eigenen Wohnraum mehr haben.

Es vergehen 10 Jahre, bis die Obdachlosethematik wieder breiter in den Nationalrat Eingang findet. Am 23.09.2014 reicht Marra eine Interpellation zu «Notunterkünfte für Obdachlose in der Schweiz» ein. Sie katapultiert mit ihren Fragen an den Bundesrat die Obdachlosethematik auf die institutionelle Ebene, insbesondere die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen; die betroffenen Menschen selbst sieht sie zwischen den Ebenen aufgerieben. So thematisiert sie: «Zwischen den unterschiedlichen Städten sind allerdings grosse Unterschiede festzustellen, was die Politik in diesem Bereich angeht. Einige schrecken nicht davor zurück, ihre Obdachlosen in andere Kantone zu «schicken», wo Notschlafstellen angeboten werden. In den meisten Fällen hängt dies von der Sozialpolitik der Stadt oder des Kantons ab. In Artikel 12 der Bundesverfassung steht aber: «Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind.» Und fragt, ob es «normal» sei, «dass gewisse Städte ihrer Pflicht, diese Aufgabe in eigener Verantwortung zu übernehmen, nachkommen, während andere sich auf dem bestehenden Angebot ausruhen?» In seiner Antwort weist der Bundesrat jegliche Verantwortung zurück. Dabei verharmlost er die Problematik, indem er schreibt, «dass Obdachlose zur Realität der Schweizer Städte gehören» und bekennt sich dazu, «über keine Gesamtübersicht über die Situation in den Städten» zu haben und kann sich «deshalb nicht zur Praxis des Verweisens an andere Städte äussern.» Auch die fehlende nationale Datenlage erachtet der Bundesrat nicht als Anlass zur Erhebung und hoffe, dass sich die «Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) mit dem Thema befassen.» Am 12.12.2014 wird die Motion als erledigt archiviert. Zwei Jahre später reicht Marra ein Postulat zur gleichen Thematik unter «Notschlafstellen. Getroffene oder geplante Massnahmen» ein (14.12.2016); sie möchte vom Bundesrat wissen, wie sich die SODK oder andere Gefässe der föderalen Sozialpolitik damit auseinandergesetzt haben. In seiner Antwort wird der Bundesrat deutlich und antwortet, dass im Rahmen des Nationalen Dialogs zur Schweizer Sozialpolitik kein Handlungsbedarf festgestellt wurde («Nous avons thématiqué la question dans ce cadre, mais je dois aussi relever qu'aucune nécessité d'intervention n'a finalement été retenue.»<sup>84</sup>).

<sup>84</sup> <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=38944#votum2>

In den Folgejahren kommt es dann zu zwei aktualpolitischen Interpellationen: Am 15.12.2016 fragt Addor, ob «*Asylsuchende gegenüber unseren Obdachlosen bevorzugt*» werden. Insbesondere geht es darum, zu erfahren, ob Schweizer Obdachlose durch die finanziellen Zuwendungen, die im Asylbereich getätigt werden, benachteiligt sind. Der Bundesrat antwortet wiederum, dass es aufgrund des Fehlens von Zahlen zur Obdachlosigkeit auch nicht möglich sei, hierauf zu antworten. Und die Interpellation Schneeberger vom 31.05.2018 unter dem Titel «*Der Kommandant der Grenzwaache braucht klare Anweisungen der Politik. Unsicherheit und Unzufriedenheit in der Bevölkerung wachsen*» problematisiert zwar einerseits, dass die Grenzwaache zunehmend auch polizeiliche Aufgaben wie die «*routinemässige Kontrolle Obdachloser*» übernehme, die Stossrichtung der Interpellation aber auf Massnahmen zur Aufgabenklärung der Grenzwaache legt.

## 5 Obdachlosigkeit als Gegenstand der Forschung in der Schweiz

### 5.1 Methode

Zum Stand der wissenschaftlichen Publikationen (inkl. Bachelor und Master Thesis) wurde ein zweiteiliges Vorgehen gewählt. Zum einen dienten die internationalen Datenbanken dazu, über alle relevanten Treffer zur Obdachlosigkeit in der Schweiz einen state of the art zu skizzieren. Aufgrund deren Einschränkungen (englisch, peer review, Zeitschriften) entsteht hier ein Bild von Obdachlosigkeit in der Schweiz, das vor allem über die *scientific community* reguliert wird. Es wurde zudem ein wellenförmiges Vorgehen gewählt: Während in den Datenbanken «Web of Science» und «Scopus» breit gesucht wurde, beschränkte sich die Suche auf «Science direct» auf bestimmte Disziplinfamilien. Dadurch wurde den sozial-, gesundheits- etc. politischen Beiträgen mehr Gewicht bei den relevanten Treffern zugeteilt.

Es gibt auch Arbeiten, die entweder nicht in internationalen, peer reviewten Zeitschriften veröffentlicht werden (können). Um zu diesen Publikationen zu gelangen, wurden zusätzlich schweizerische Datenbanken nach Schlagworten durchgesucht.

Die folgende Tabelle gibt die Suchstrategien an:

Datenbank	Suchstrategie	Treffer gesamt	Relevante Treffer
<b>International</b>			
Web of Science	Topic = homeless* und Region = Switzerland	79	44
Scopus	(TITLE-ABS-KEY (homeless*)) AND (switzerland); anschliessende Limitierung nach Zeitschriftentypen	65	
Science Direct	Keywords »Homeless» AND »Switzerland»; Einschränkung über Research article, case report / Publication = Social Sciences & Medicines/ Habitat International / Geoforum / Land use policy	64	
<b>Schweiz</b>			
Swissbib	Obdachlos* und Schweiz	68	
Helvetic	Obdachlos* und Schweiz	21	
e-Helvetic	Obdachlos* und Schweiz		

### 5.2 Stand der Forschung

Gesundheitsfragen prägen die Forschung über Obdachlosigkeit in den internationalen peer reviewten Zeitschriften. Bei den meisten dieser Studien stehen obdachlose Menschen der Kategorien 1 und 2 laut FEANTSA-Typologie (ohne Wohnung, auf der Strasse oder in Noteinrichtungen lebend) im Zentrum der Untersuchung bzw. stellen die Experimentalgruppen.

Die Studien verdeutlichen die gravierenden Folgen eines Lebens in Obdachlosigkeit. So kann als *state of the art* gelten, dass sehr viele Obdachlose von Alkohol abhängig sind, dass häufig Drogen konsumiert werden und dass Obdachlose zu einem sehr hohen Anteil bei schlechter

psychischer und medizinischer (insbes. Infektionskrankheiten) Gesundheit sind, wobei dies alles eben auch sozialen Ursprungs ist (schlechte hygienische Verhältnisse, Armut). Obdachlosigkeit ist insofern Ausdruck hoher gesundheitlicher und mentaler Verwundbarkeit verbunden mit sozialer Exklusion (Grazioli, Collins, Daepfen und Larimer 2015). Gerade auch deshalb liegt die Lebenserwartung von Obdachlosen deutlich unter derjenigen des Durchschnitts (in Frankreich z.B. bei 49 (+/- 13) Jahren im Vergleich zu 77 (+/- 17) in der Bevölkerung (Jackson, Willemin, & Bodenmann 2016).

Die wenigen Studien, die sich auf die Schweiz fokussieren und in den internationalen Datenbanken verzeichnet sind, lassen sich entlang den drei Themen «Schizophrenie, Psychosen und Traumata», «Alkohol- und Substanzkonsum» sowie «Tuberkulose und andere ansteckende Infektionskrankheiten» sortieren.

### 5.2.1 Studien zur psychischen Gesundheit

Bereits 2005 beginnen die ersten auf die Schweiz bezogenen Beiträge in internationalen Zeitschriften die Schnittstelle zwischen Obdachlosigkeit und Psychiatrie zu thematisieren. Anlass waren eine Reihe von Untersuchungen psychiatrischer Kliniken und Programmen. Lauber, Lay und Rössler (2005) entwickeln anhand einer Dossieranalyse von rund 16'000 Patienten ein Profil von Obdachlosen (16% aller Patienten waren im Datensatz obdachlos) und folgern: *«The homeless as compared to other psychiatric inpatients had higher rates of substance use disorders, equal rates of psychotic and personality disorders, but lower rates of organic and affective disorders. Homeless people were more often compulsorily or as an emergency admitted. General practitioners (GPs) were less involved in the admission. The homeless had a shorter inpatient stay and their health status did not equally improve like in other patients. Risk factors of being homeless at psychiatric admission were: young age, male gender, single, low education level, urban residence, abuse of illicit drugs, especially multiple substance use, and having a dual diagnosis.»* (ebd., 50) Ein Jahr später legt das Autorenteam eine weitere Studie vor (Lauber, Lay, Rössler 2006). Diesmal analysierten sie rund 28'000 Patientendossiers aus Psychiatrischen Kliniken der Schweiz, unter denen sie rund 1% obdachlose Menschen identifizierten. Diese Studie richtet den Blick stärker auf die Wohnsituation bei Eintritt in die Kliniken, wobei als Ergebnis folgende Risikofaktoren für Obdachlosigkeit identifiziert wurden: *«being homeless at admission, not living in a relationship, having a multiple substance abuse or a dual diagnosis, low clinical improvement during inpatient treatment and discharge against medical advice.»* (ebd., 138). Schliesslich gibt eine dritte Studie des Teams (Lay, Lauber & Rössler 2006) eine Sicht über die Verweildauer in psychiatrischen Kliniken in Abhängigkeit von Obdachlosigkeit. Aus einer Gruppe von rund 2500 Klinikeintritten separierten die Forschenden eine Kohorte von 424 Patient\*innen, die sie über einen Zeitraum von 5 Jahren regelmässig befragten. Patient\*innen mit einer diagnostizierten Psychose verbrachten die längste Zeit in den Kliniken, gleichzeitig gehörten sie zu der Gruppe, die am wenigsten oft in den Kliniken stationär waren (im Gegensatz zu den Diagnosen ‚Schizophrenie‘ sowie ‚anderen psychiatrischen Auffälligkeiten‘). Obdachlosigkeit war in dieser Untersuchung signifikant verbunden mit einem insgesamt über den Beobachtungszeitraum beobachteten längeren Klinikaufenthalt. Eine höhere Wahrscheinlichkeit, als obdachlose Person eine Diagnose ‚Psychose‘ oder ‚Schizophrenie‘ zu haben als andere Wohnsituationen in der Untersuchungsgruppe, konnte nicht festgestellt werden. Daraus schliessend adressieren die Autoren an die Sozialpolitik einen Bedarf von obdachlosen

Menschen nach geschützten und begleiteten Unterkünften und sicherem Wohnen: *«This fits recent findings indicating that the homeless use more in-patient and emergency type services and fewer outpatient-type services which can be regarded to a certain extent as an expression of the homeless seeking for shelter, but furthermore as an expression of the inability of the social system to find an appropriate accommodation for them.»* (edb., 407)

Jäger, Briner et al. (2015) wechseln in ihrer Untersuchung die Perspektive; nicht mehr die psychiatrischen Kliniken stehen im Zentrum, sondern für Obdachlose bereitgestellte Institutionen des begleiteten Wohnens in der Stadt Zürich. Sie fragen danach, wie sich die Lage von Menschen, bei denen eine Schizophrenie diagnostiziert wurde, infolge der Umstrukturierung der schweizerischen Gesundheitsversorgung («ambulant vor stationär» und damit Prozesse der Deinstitutionalisierung) verändert hat. Die Autoren kommen zu dem Schluss: *«Individuals with schizophrenia in sheltered housing (25% of the residents) have significantly more problems concerning substance use, physical illness, psychopathological symptoms other than psychosis and depression, and relationships, daily activities and occupation than patients with schizophrenia at intake on an acute psychiatric ward.»* Darin erkennen sie einen Widerspruch, denn begleitetes Wohnen sei grundsätzlich zur Prävention von Obdachlosigkeit konzipiert, de facto aber *»serve as housing facilities for individuals with schizophrenia and other severe mental illness.»* (ibd., 413) Dort erhalten sie zwar psycho-soziale Unterstützung, aber deutlich weniger medizinische Hilfe: *»Only 25% had seen a psychiatrist within the last 6 months although 51% stated that they had a permanent mental problem.»* (ibd., 416) Die Studie ist Teil einer grösser angelegten Untersuchung über die «Prävalenz psychisch Kranker in den Wohneinrichtungen für Erwachsene der Stadt Zürich (WOPP-Studie)» aus dem Jahr 2013 (Baumgartner-Nietlisbach, & Briner 2014). Anlass dieser Studie war die Beobachtung der Psychiater, dass eine Zunahme *«psychisch schwer kranker und ungenügend behandelter Personen»* zu beobachten sei (ibd., 4). Da in der Schweiz Daten zum psychischen Gesundheitszustand von Menschen ohne eigenen Wohnraum fehlten, befragten die Studienleitenden 338 Personen (insgesamt 460 Personen in den Wohneinrichtungen) von vier Einrichtungen des begleiteten und betreuten Wohnens sowie der Notschlafstellen der Stadt Zürich. Die Studie ist die bisher einzige Analyse über den objektiven und subjektiven psychischen Gesundheitszustand erwachsener Menschen (Erfasste Kategorien nach ICD-10, HoNOS-D, GAF-Wertebereiche), die von Obdachlosigkeit und Wohnungslosigkeit betroffen sind in der Schweiz. Daher sind im Folgenden die zentralen Ergebnisse wiedergegeben (edb., 5):

- *«96% aller befragten Personen erfüllten die Kriterien mindestens einer psychiatrischen Diagnose. Werden die Suchterkrankungen nicht gezählt, waren immer noch 61% der befragten Personen von mindestens einer psychiatrischen Krankheit betroffen.*
- *Im direkten Vergleich mit PatientInnen der Akutstationen der Psychiatrischen Universitätsklinik Zürich (PUK) zeigten die BewohnerInnen der Wohneinrichtungen durchschnittlich ein tieferes Funktionsniveau und waren schwerer belastet.*
- *Subjektiv hatten 70% der Teilnehmenden ein dauerhaftes gesundheitliches Problem, wobei sich 40% aller Befragten gut oder sehr gut und 20% schlecht respektive sehr schlecht fühlten.*
- *30% der Teilnehmenden waren gemäss Body-Mass-Index übergewichtig, 20% adipös und rund 7% untergewichtig.*

- 90% aller befragten Personen hatten in den letzten sechs Monaten eine medizinische Fachperson konsultiert, 50% waren bei einem Hausarzt und 20% bei einem Psychiater.
- 73% aller befragten Personen nahmen zum Zeitpunkt der Untersuchung regelmässig Psychopharmaka ein.»

Auch wenn einschränkend zu bemerken ist, dass 259 der 338 Befragten aus einer betreuten Einrichtung für sozial desintegrierte, psychisch und körperlich beeinträchtigte Menschen mit Suchtmittelabhängigkeit stammen und damit die Suchtabhängigkeit mit hoher Wahrscheinlichkeit eine Rolle des objektiven Gesundheitszustandes spielte, folgern die Autoren für die Praxis, dass gerade bei neuen Klientinnen und Klienten in den Einrichtungen dem Gesundheitszustand hohe Bedeutung zukommt und in einer interdisziplinären Zusammenarbeit regelmässig thematisiert werden sollte. Dass diese Zusammenarbeit in einem festen Team zusammengestellt wird und dieses zu den Menschen in die (betreute oder begleitete) Unterkunft gehen oder gar im öffentlichen Raum patrouillieren, machen Morandi, Silva et al. (2017) deutlich. Ihre Untersuchung, an der 30 Personen teilnahmen, zeigte, dass eine Kombination von aufsuchender medizinisch, psychiatrisch, sozialarbeiterischer Arbeit (im Rahmen des Assertive Community Treatment) mit stationären Interventionszeiträume besonders effektiv ist, um Notfallsituationen unter Obdachlosen zu verhindern. Die Autoren schlagen in einem anderen Beitrag für die Praxis multidisziplinäre «*Intensive Case Management*» Teams vor, für den stationären Bereich ein «*Clinical Case Management*» (Silini, Silva, Gloay et al. 2016) und eine Priorisierung des Wohnens insbesondere in Form von «*Housing First*» (Garcia Gonzales de Ara, Morandi, et al. 2017, siehe auch Schmid & Bonsack 2018). In dieses Verständnis reiht sich ebenfalls der Ansatz von Stalder ein, der für Gemeinschaftsmedizin der Universitätsspitäler von Genf mobile, aufsuchende Teams gründete (Stalder 2003). Stutz, Kawohl et al. (2017) argumentieren für ein Modell von «Nachtkliniken», wie sie die Stadt Zürich hat und kommen zum Ergebnis, dass diese Form der Klinik eine Alternative für stationäre Aufenthalte bietet, weil sie eine «*rehabilitative Aufgabe für wohnungslose Menschen mit vornehmlich psychotischen Erkrankungen*» erfüllt und damit «*zu einer Vermeidung oder Verkürzung vollstationärer Klinikaufenthalte*» beiträgt (ebd., 187). Grundsätzlicher in Bezug auf die Gesundheitspolitik der Schweiz werden Di Bella, Leporatti et al. (2017). Sie werten Initiativen zwischen 2014 – 2016 zur Einführung der zahnärztlichen Behandlungen in die obligatorische Krankenversicherung in der Schweiz aus und orten hier eine Versorgungslücke. Denn bei erwachsenen Personen werden Zahnbehandlungen nur bei Unfällen und schweren Zahnerkrankungen von der Grundversicherung übernommen. Routinemässige Zahnbehandlungen müssen selber finanziert werden. Menschen, die nicht über genügend finanzielle Mittel verfügen, um eine Zahnbehandlung zu bezahlen, leiden oft unter Zahnschmerzen. Davon betroffen sind Kinder, ältere Personen, Personen mit niedrigem Einkommen und obdachlose Personen (ebd. 576).

### 5.2.2 Studien zu Alkohol- und Substanzgebrauch

Grazioli, Collins, Paroz Graap und Daepfen (2017) untersuchten die Konsumgewohnheiten von 85 Obdachlosen in der Romandie, die regelmässig eine Anlaufstelle aufsuchen, um ihre Drogen und Alkoholika zu konsumieren. Die Autoren stellten fest, dass alleine die Anwesenheit in den Institutionen dazu beitrug, dass der Konsum um 7% abnahm. Sie folgern daraus, dass Anlaufstellen für Obdachlose eine wirksame Interventionsmassnahme darstellen. Auch Klingemann & Klingemann (2017) kommen zum Schluss, dass Programme für obdachlose Alkoholiker in der

Schweiz zur Verringerung der Abhängigkeit geführt haben. Sie befragten Schlüsselpersonen von 8 Anbietern des Programms «*Trinken unter Kontrolle/drinking under control programs DUCPs*» in der Schweiz. Dabei machten sie aber auch auf einen Widerspruch aufmerksam; denn den Erfolgen der Programme stehen der Zurückhaltung der Gemeinden gegenüber, solche Programme anzubieten, weil sie fürchten, eine Sogwirkung bei alkoholabhängigen Obdachlosen auszulösen. Stohler & Gehrig (2015) dagegen fokussieren auf junge Erwachsene in einem Wohnheim. Das Heim bietet Unterkünfte für 28 Frauen und Männer im Alter zwischen 18 und 24 Jahren, die weder bei ihren Familien noch selbständig leben können. Sie verfügen über kaum Tagesstrukturen, haben oft Schulden, sind psychisch instabil und konsumieren Marihuana oder Alkohol. Die Bezugsperson im Heim steht primär beratend der Betroffenen zur Seite, während die zuständige Sozialarbeiterin in der Sozialhilfe mehr Verantwortung bei Entscheidungen und Sanktionen erhält (ebd.: 485). Innerhalb von zwölf Monaten werden für die jungen Erwachsenen langfristige Lösungen gesucht, ihre sozialen und persönlichen Kompetenzen gestärkt und ihre aktuelle Situation zu stabilisieren versucht. Die Autoren kommen zum Schluss, dass das Angebot geeignet ist für Menschen, die bereits eine Tagesstruktur haben und gewillt sind, ihre Situation zu ändern. Für junge Erwachsene, die nicht bestrebt sind, ihre Situation zu ändern, nicht kooperieren, psychische Diagnosen haben oder unter Drogenproblemen leiden, ist das Angebot unzureichend. Es braucht längerfristige Lösungen, die weit über die zwölf Monate hinausgehen (ebd. 486ff.).

Kübler und Wälti (2001: 35 – 54) bringen diese Thematiken auf die nationale Ebene und beleuchten die Attraktivität von westeuropäischen Städten in Zusammenhang mit der Drogenpolitik. Sie erläutern die Auswirkungen von Massnahmen gegen die Drogenprobleme in der Schweiz, die Ende der 1980er Jahre zu den Einrichtungen für drogenabhängige Personen führten. Auch sie stellen die Erfolge in der Verringerung von Drogen- und Alkoholkonsum den stigmatisierenden Effekten der Umwelt gegenüber: Klagen der Nachbarschaft, Schutzbedürfnis der Wohnumgebung von Anlaufstellen, etc. Die Schweizer Städte, so folgern sie, sind bis heute mit dem Schutzbedürfnis der Bewohner, den Bedürfnissen der Konsumenten und dem Bedürfnis der Stadt zur Schadensminderung konfrontiert.

### **5.2.3 Studien zu Infektionskrankheiten**

Die sich auf die Schweiz beziehenden Studien, die in internationalen Zeitschriften publiziert wurden, zeigen die sozialen Ursachen von Infektionskrankheiten wie Diphtherie und Tuberkulose bei Obdachlosen auf. Gruner, Opravil et al. (1994) weisen bei Obdachlosen in Zürich, die zugleich Drogen konsumieren nach, dass ihre Diphtherieansteckung vor allem mit dem Hygienestatus infolge des niedrigen sozio-ökonomischen Status zusammenhängen. Die Langzeitstudie im Kanton Bern zur Tuberkulose, die über 21 Jahre Daten von Personen analysierte, identifizierten zwei Drittel der Betroffenen als obdachlos (Stucki, Balif et al. 2015). Janssens, Wuillemin, Adler und Jackson (2017) befragten die Übernachtenden in der städtischen Notschafstelle in Genf im Jahr 2015 und überwiesen sie an das städtische Krankenhaus im Falle eines Verdachts auf Tuberkulose. Insgesamt 726 der 832 befragten obdachlosen Personen beendeten den Fragebogen mit einer positiven Analyse und nahmen die Untersuchung im Krankenhaus in Anspruch. Je

kürzer die Phase der Obdachlosigkeit, umso höher war die Bereitschaft zur stationären Untersuchung. Die Untersuchung ergab, dass bei keinem der Obdachlosen Tuberkulose ausgebrochen war.

Aus: Jackson, Y., Wuillemin, T. & Bodenmann, P. (2016) 1673.

TABLEAU 2 Pathologies fréquentes et leurs spécificités chez les sans-abri			
Groupes de pathologies	Problèmes fréquents	Spécificités	Références
Santé mentale et système nerveux	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dépression, trouble bipolaire</li> <li>• Schizophrénie</li> <li>• Troubles de la personnalité</li> <li>• Syndrome de stress post-traumatique</li> <li>• Démences, syndromes gériatriques</li> <li>• Convulsions</li> <li>• Polyneuropathie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prévalence élevée et coexistence de troubles psychiatriques et de dépendances</li> <li>• Hospitalisation en urgence et/ou en non volontaire</li> <li>• Sévérité des troubles psychiatriques lors d'hospitalisation comparable à la population générale mais durée des séjours plus courte et moindre amélioration clinique</li> <li>• Risque élevé d'overdose à la sortie de prison</li> </ul>	5, 8, 9, 11, 23, 24
Infections	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hépatite C, VIH, autres infections transmises par voies sexuelle et sanguine</li> <li>• Voies respiratoires notamment tuberculose</li> <li>• Systémique (fièvre des tranchées à <i>B. quintana</i>)</li> <li>• Bucco-dentaires</li> <li>• Intestinales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Observance thérapeutique limitée lors de traitements prolongés (tuberculose, VIH): intérêt de la distribution de médicaments sous observation (DOT)</li> <li>• Risque de transmission augmenté par la promiscuité dans les lieux d'accueil</li> <li>• Cancer du col de l'utérus, du foie, ORL fréquents dans contexte de faible recours aux soins préventifs (dépistage)</li> </ul>	25, 26
Problèmes cutanés	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Infections (mycoses, impétigo/folliculite)</li> <li>• Infestations (pouls, gale)</li> <li>• Eczéma, lésions macérées</li> <li>• Dermite solaire</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prévalence augmentée chez les personnes dormant dans la rue et associée au manque d'accès aux soins d'hygiène</li> </ul>	27, 28
Traumatismes et accidents	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Chutes et accidents de la voie publique</li> <li>• Agressions (notamment sexuelles)</li> <li>• Gelures, brûlures</li> <li>• Intoxications (médicaments, fumées toxiques, etc.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lien avec abus de substances</li> <li>• Traumatismes craniocérébraux fréquents avec risque de déclin cognitif précoce</li> <li>• Jeunes, femmes, minorités sexuelles plus touchées par agressions sexuelles</li> </ul>	6, 28, 30
Maladies métaboliques et nutritionnelles	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diabète, obésité</li> <li>• Maladies cardiovasculaires</li> <li>• Déficits vitaminiques, malnutrition</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contrôle compromis par alimentation souvent de pauvre qualité et irrégulière</li> <li>• Difficultés masticatoires, douleurs dentaires</li> </ul>	31, 32
Dépendances	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tabagisme avec BPCO</li> <li>• Ethylisme chronique et aigu</li> <li>• Cancers hépato-digestifs, respiratoires, ORL</li> <li>• Pancréatite, cirrhose, hémorragies digestives</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maladies souvent diagnostiquées à un stade avancé</li> </ul>	8, 33
Autres	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Affections obstétricales</li> <li>• Troubles du développement psychomoteur et maladies infantiles de la pauvreté, y compris anémie, dépression, obésité et asthme</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Faible suivi prénatal, fréquents accouchements prématurés, enfants avec faible poids à la naissance</li> <li>• Fréquent retard vaccinal des enfants</li> </ul>	10, 34-36

## 5.2.4 Regionalstudien

Neben den generalisierenden Studien zur Gesundheit sind eine Reihe von Regionalstudien in der Schweiz im Rahmen von Forschungsprojekten, aber gerade auch von Abschlussarbeiten verschiedener Disziplinen entstanden. Diese beschäftigen sich mit

- Konzeptionellen Ansätzen zur Erklärung von Obdachlosigkeit, wie dem Verwundbarkeitsansatz (Dittmann, Drilling, Meissburger et al. 2017), Schlafen (Hausammann 2009) und Betteln (Colombo, Reynaud & de Coulon 2016; de Coulon, Reynaud & Colombo Wiget 2015).
- Erhebungen des Ausmasses von Obdachlosigkeit in den Städten Basel (Caritas 1989; Drilling, Dittmann & Bischoff 2019; Egli 2001; Stade 2009) sowie Bern (Fricker, Hardegger, Ly et al. 2017)
- Infrastrukturen der Nothilfe und des Wohnens, insbesondere Notschlafstellen (Lutz 2016), der Wohnungslosenhilfe (Beiser 2012; Grangier 2013; Liechi & Kuster 2009; Mathys & Röllin 2010) sowie begleiteten Wohneinrichtungen (Sempach, Scholz & Lanz 1996)
- Sichten von Obdachlosen auf ihre Lage (Forrer, Scherzinger & Wechsler 2012; Tamarcaz 2018; Bell 2014; Gay 2011).

## 5.2.5 Literatursammlung zum Stand der Forschung

- Baumgartner-Nietlisbach, G. & Briner, D. (2014) Die Prävalenz psychisch Kranker in den Wohneinrichtungen für Erwachsene der Stadt Zürich. WOPP-Studie. Zürich: Psychiatrisch-Psychologische Polyklinik.
- Beiser, C. (2012) Soziales Netzwerk Wohnen. Analyse der Wirkungen eines unterkunftsorientierten Modells in der Wohnungslosenhilfe. MA-Arbeit Fachhochschulen Bern, Luzern, St. Gallen und Zürich. Luzern: Edition Soziothek.
- Bell, S. (2014) Les tactiques de résistance des personnes sans domicile: enquête auprès de personnes sans domicile dans le canton de Vaud. Lausanne.
- di Bella, E., Leporatti, L., Montefiori, M., Krejci, I. & Ardu, S. (2017) Popular initiatives in 2014-2016 call for the introduction of mandatory dental care insurance in Switzerland: the contrasting positions at stake. *Health Policy* (121) 575-581.
- Caritas (Hg.) (1989) Obdachlosigkeit in Basel. Ausmass und Betroffene. Caritas: Luzern.
- Colombo, A., Reynaud, C. & de Coulon, G. (2016) Begging in Geneva: Which Right to the City? *Environnement Urbain / Urban Environment* (10) 26 pages.
- de Coulon, G., Reynaud, C. & Colombo Wiget, A. (2015) Begging in Geneva in Times of Crisis: Multi-layered Representations of Beggars, Begging and Cohabitation in the Public. *European Journal of Homelessness* (9), 1, 191-211.
- Drilling, M., Dittmann, J. & Bischoff, T., (2019). Obdachlosigkeit, Wohnungslosigkeit und Prekäres wohnen. Ausmass, Profil und Bedarf in der Region Basel. LIVES Working paper, 76 (Online) <https://www.lives-nccr.ch/en/publication/obdachlosigkeit-wohnungslosigkeit-und-prekaeres-wohnen-ausmass-profil-und-bedarf-der>.
- Dittmann, J., Drilling, M., Meissburger, M., Düzgün-Yoker, F., Wey, A., Krummenacher, P., Kaufmann-Hörr, K. (2017) Obdachlosigkeit und Obdachlosenhilfe unter dem Blickwinkel von Verletzbarkeit. LIVES Working Paper 64. (Online) <https://www.lives-nccr.ch/fr/publication/obdachlosigkeit-und-obdachlosenhilfe-unter-dem-blickwinkel-von-verletzbarkeit-n2593>.
- Egli, R. (2001) Obdachlosigkeit in Basel: Charakteristik der betroffenen Gruppe, Ausmass und Entwicklung, räumliche Aspekte, Trends. *Regio Basiliensis* (42) 2, 189-198.
- Forrer, T., Scherzinger, A. & Wechsler, C. (2012) Wohnungslos in der Stadt Zürich. Eine quantitative Untersuchung zur Lebenslage und zu den Lebenszielen und Wünschen wohnungsloser Menschen in der städtischen Notschlafstelle. Luzern: Hochschule für Soziale Arbeit.
- Fricker, S., Hardegger, L., Ly, G.T., Oberkalmsteiner, J., Stritt, F. & Suter, Y. (2017) Armut, Obdachlosigkeit und Re-pression in der Stadt Bern. Projektarbeit Nachhaltige Entwicklung. Universität Bern.
- Garcia Gonzales de Ara, C., Morandi, S., Lippuner, M., Delmatti, J., Golay, P. & Bonsack, C. (2017) «Chez soi d'abord»: se rétablir chez soi d'un trouble psychique sévère. *Revue Médiale Suisse* (13), 1605 - 1609.
- Gay, M. (2011) Comment les personnes sans domicile fixe, séjournant à la Fondation Chez Paou, se représentent leurs perspectives de réintégration sociale? HES-SO Vallais.
- Grangier, S. (2013) Entre la rue et logement. Genf: Hochschule für Soziale Arbeit.
- Grazioli, V.S., Collins, S.E., Daepfen, J.-B. & Larimer, M.E. (2015) Perceptions of twelve-step mutual-help groups and their associations with motivation, treatment attendance and alcohol outcomes among chronically homeless individuals with alcohol problems. *International Journal of Drug Policy* (26) 468-474.
- Grazioli, V.S., Collins, S.E., Paroz, S., Graap, C. & Daepfen, J.-B. (2017) Six-month outcomes among socially marginalized alcohol and drug users attending a drop-in center allowing alcohol consumption. *International Journal of Drug Policy* (41) 65-73.
- Gruner, E., Opravil, M., Altwegg, M. & von Graevenitz, A. (1994) Nontoxicogenic *Corynebacterium diphtheriae* isolated from intravenous drug users. *Clinical Infectious Diseases* (19) 94-96.
- Hausammann, N. (2009) Persönlicher Lebensraum. Schlafen als Privatsphäre. BA-Arbeit Hf Gestaltung HGK / FHNW.
- Jaeger, M., Briner, D., Kawohl, W. Seifritz, E. & Baumgartner-Nietlisbach, G. (2015) Psychological functioning of individuals with schizophrenia in community housing facilities and the psychiatric hospital in Zurich. *Psychiatry Research* (230) 413-418.
- Jackson, Y., Wuillemin, T. & Bodenmann, P. (2016) Santé et soins des personnes sans abri. *Revue médicale Suisse* (12) 533, 1671-1675.

- Janssens, J.-P., Wuillemin, T., Adler, D. & Jackson, Y. (2017) Screening for tuberculosis in an urban shelter for homeless in Switzerland: a prospective study. *BMC Infectious Diseases* (17) 347.
- Klingemann, H. & Klingemann, J. (2017) Unknown and under-researched: the anatomy of drinking under control programs. *Sucht* (63) 5, 277-288.
- Kübler, D. & Wälti, S. (2001) Drug-policy making in metropolitan areas: urban conflicts and governance. *International Journal of Urban and Regional Research* (25) 1, 35-54.
- Lau, S., Günther, M.P., Kling, S. & Kirchebner, J. (2019) Latent class analysis identified phenotypes in individuals with schizophrenia spectrum disorder who engage in aggressive behavior towards others. *European Psychiatry* (60) 86-96.
- Lauber, C., Lay, B. & Rössler, W. (2005) Homelessness among people with severe mental illness in Switzerland. *Swiss Medicine Weekly* (135) 50-56.
- Lauber, C., Lay, B. & Rössler, W. (2006) Homeless people at disadvantage in mental health services. *European Archives of Psychiatry and Clinical Neuroscience* 256 (3) 138-145.
- Lay, B., Nordt, C. & Rössler, W. (2007) Trends in psychiatric hospitalisation of people with schizophrenia: A register-based investigation over the last three decades. *Schizophrenia research* (97) 68-78.
- Lay, B., Lauber, C. & Rössler, W. (2006) Prediction of in-patient use in first-admitted patients with psychosis. *European Psychiatry* (21) 401-409.
- Liechti, B. & Kuster, M. (2009) Junge Erwachsene in der Wohnungslosenhilfe. Ein Konzept zur Integration in den freien Wohnungsmarkt. Luzern: Hochschule für Soziale Arbeit.
- Lutz, J. (2017) Notschlafstelle Basel-Stadt: Wenn eine Notlösung zum Dauerzustand wird. MA-Arbeit Fachhochschulen Bern, Luzern, St. Gallen, Zürich. Luzern: Edition Soziothek.
- Mathys, Y. & Röllin, M. (2010) Wohnungslos in der Leuchtenstadt. Ausmass und Ursachen von Wohnungslosigkeit im Kontext der Schadensminimierung im Raum Luzern. Luzern: Hochschule für Soziale Arbeit.
- Morandi, S., Silva, B., Golay, P. & Bonsack, C. (2017) Intensive case management for addiction to promote engagement with care of people with severe mental and substance use disorders: an observational study. *Substance abuse Treatment, Prevention, and Policy* (12) 26.
- Oostveen, A. (2019) ESPN Thematic Report on National strategies to fight homelessness and housing exclusion – The Netherlands, European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission.
- Schmid, O. & Bonsack, C. (2018) Housing First, un changement de référentiel dans la lutte contre l'exclusion du Logement. *Swiss Archives of Neurology, Psychiatry and Psychotherapy* (7) 169, 198-207.
- Sempach, R., Scholz, G. & Lanz, A. (1996) Evaluation von Haus Breitenstein, ein niedrigschwelliges Wohnangebot in der Stadt Zürich. *Sozial und Präventivmedizin* (41) Suppl. 1, 576-584.
- Silini, C., Silva, B., Golay, P., Besse, C., Spagnoli, D. & Bonsack, C. (2016) Engager dans les soins les personnes ayant des troubles psychiques et des problèmes d'emploi. *Swiss Archives of Neurology, Psychiatry and Psychotherapy* (168) 4, 107-112.
- Stade, A. (2009) Bestandesaufnahme und Bedarfserhebung: Grundversorgung randständiger und obdachloser Menschen in der Stadt Basel. Selbstverlag: KAITO.
- Stalder, H. (2003) L'expérience genevoise: le département de médecine communautaire. *Santé Publique* (15), 147-150.
- Stohler, R. & Gehrig (2015) Homeless young adults in the swiss social assistance system: evaluation of an institution for homeless young adults who have no daily structure. *International Journal of Child, Youth and Family Studies* (3) 6, 478-493.
- Stucki, D., Balif, M., Bodmer, T., Coscolla, M., Maurer, A.-M., Droz, S. et al. (2015) tracking a tuberculosis outbreak over 21 years: strain-specific single nucleotide polymorphism typing combined with targeted whole-genome sequencing. *The Journal of Infectious Diseases* (211) 1306-1316.
- Stutz, C., Kawohl, W., Platz, C., Warnke, I. & Jäger, M. (2017) Wer braucht die Nachtklinik? – Stellenwert eines teilstationären Angebotes. *Neuropsychiatrie* (31) 187-195.
- Taramarcas, G. (2018) Itinéraires et itinérances: récits de trois personnes sans domicile à Genève. Fachhochschule für Soziale Arbeit.

## 6 Positionen von Berufsverbänden

### 6.1 Methode

Die Obdachlosenhilfe wird insbesondere von Seiten der Sozialen Arbeit ausgerichtet. Berufsverbände sind sowohl für fachlich-methodische, als auch strategische Ausrichtungen der Aufgaben verantwortlich. Es interessierte, in welcher Weise Obdachlosigkeit in der schweizerischen, aber auch internationalen Sozialen Arbeit begründet, ausgerichtet und reflektiert wird. Dazu wurde in Datenbanken nach Keywords recherchiert:

Berufsverband	Keywords	Treffer gesamt	Relevante Treffer
<b>Schweiz</b>			
AvenirSocial <a href="https://avenirsocial.ch">https://avenirsocial.ch</a>	«obdachlos», «wohnen», «wohnungslos», «sans domicile fixe», «sdf», «sans abri», «logement»	9	3
<b>International</b>			
International Federation of Social Work <a href="https://www.ifsw.org">https://www.ifsw.org</a>	«homeless», «housing»	44	12
International Association of School of Social Work <a href="https://www.iassw-aiets.org">https://www.iassw-aiets.org</a>	«homeless», «housing»	4	-
International Council on Social Welfare <a href="https://www.icsw.org">https://www.icsw.org</a>	«homeless», «housing»	5	-

### 6.2 Positionspapiere AvenirSociale

#### 6.2.1 Fachgruppen

AvenirSociale organisiert und unterstützt Fachgruppen verschiedener Bereiche der Sozialen Arbeit. In der Schweiz gibt es eine Fachgruppe Gassenarbeit FaGass (früher VSD). 1999 veröffentlicht die «Arbeitsgruppe Männer» dieser Fachgruppe ein Haltungs-, Ziel- und Arbeitspapier zur männerspezifischen Gassenarbeit. Es ist ein internes Konzeptpapier für die konkrete Gassenarbeit, das auch für die Öffentlichkeit zugänglich ist. In diesem Papier werden die Grundlagen, Anliegen, Ziele, Massnahmen und Methoden der Gassenarbeit festgehalten. Die Auseinandersetzung mit dem «Mannsein» ist ein wichtiger Bestandteil des Papiers. Die Anliegen und Ziele sowie die vorgeschlagenen Massnahmen und Methoden werden auf verschiedene Ebenen unterteilt (vgl. Fachgruppe Gassenarbeit VSD 1999). In keiner der Ebenen wird Obdachlosigkeit, Wohnungslosigkeit oder Wohnen thematisiert.

2002 erschien eine Charta der Aufsuchenden Sozialarbeit auf französisch, die dann auch auf deutsch übersetzt wurde. Sie wurde hauptsächlich von der Fachgruppe «Hors-murs» erarbeitet und die deutschsprachige Version von der FaGass ergänzt. Darin wird ebenfalls kein Bezug ge-

nommen auf Menschen, die von Obdachlosigkeit betroffen sind. Als Ziel definieren sie unter anderem «*Einzelnen (...) ermöglichen, gesellschaftlichem Ausschluss jeder Art zu entkommen oder diesen zu vermeiden und einen verantwortungsvollen und kritischen Zugang zur Gesellschaft zu finden*» (vgl. Groupe Hors-murs du GREAT/FAGASS, Fachgruppe Aufsuchende Sozialarbeit/Streetwork des Fachverbandes Sucht 2002: 11). Weiter wurde die Berufsethik der aufsuchenden Sozialarbeit thematisiert. «*Der/die Aufsuchende SozialarbeiterIn begegnet den Zielgruppen, indem er/sie aktiv Kontakt aufnimmt oder passiv Kontakt anbietet. Geht die Initiative vom/von der Aufsuchenden SozialarbeiterIn aus, tut er/sie das, ohne sich aufzudrängen. Er/sie überlässt den Betroffenen die Wahl, das Angebot anzunehmen oder abzulehnen.*» (ebd.: 9) Die Fachgruppe geht von einer rein anwaltschaftlicher Arbeit für die Klientel gegenüber den Behörden aus: «*Der/die Aufsuchende SozialarbeiterIn setzt sich bei den zuständigen Behörden ein für die Anliegen und Interessen seiner/ihrer Klientel.*» (ebd.).

FaGass gab im Jahr 2014 ein Haltungspapier zum Thema ordnungspolitische Aufträge in der Aufsuchenden Sozialen Arbeit heraus (vgl. Fachgruppe Gassenarbeit 2014). Dabei distanziert sie sich vom doppelten Mandat der Sozialen Arbeit: «*Das doppelte Mandat von gleichzeitiger Kontrolle und Unterstützung mag für viele Arbeitsfelder der Sozialen Arbeit geradezu bezeichnend sein. Im Bereich der Aufsuchenden Sozialen Arbeit aber würde ein doppeltes Mandat in diesem Sinne eine professionelle Haltung nach der Charta der Aufsuchenden Sozialarbeit der Fachgruppe Gassenarbeit bedrohen.*» (ebd.: 1). Im Papier wird begründet, weshalb die Aufsuchende Soziale Arbeit nicht im Doppelmandat arbeiten kann: Sie muss parteilich arbeiten, um Vertrauen zu schaffen, die bei der Klientel, die sie erreicht, zentral ist, da sie dem Helfersystem gegenüber misstrauisch ist. «*Ein ordnungspolitischer Auftrag steht in Konflikt mit einer akzeptierenden Haltung, welche individuelle Lebensrealitäten und Bewältigungsstrategien anerkennt und nicht eine von aussen bestimmte und moralisch vorgegebene Änderung vorgibt.*» Die Anonymität der Aufsuchenden Sozialen Arbeit lasse einen erleichterten Zugang zu delinquenten Klient\*innen zu. Die ordnungspolitische Arbeit garantiere keine Anonymität mehr, weil Informationen an andere Stellen weitergegeben würden (ebd. 2). Diese sind einige Gründe für eine ablehnende Haltung für die Aufsuchende Soziale Arbeit als doppeltes Mandat.

## 6.2.2 Zeitschrift SozialAktuell

Der Schweizer Berufsverband AvenirSocial veröffentlicht seit 1999 neben Positionspapieren die Fachzeitschrift «SozialAktuell» (französische Version: «ActualitéSociale»). Die Inhaltsverzeichnisse der beiden Zeitschriften sind ab dem Jahr 2014 auf der Homepage [avenirsocial.ch](http://avenirsocial.ch) abrufbar. Deshalb wurde die Suche nach relevanten Artikeln zwischen Januar 2014 bis Juli 2019 begrenzt. Die Zeitschrift SozialAktuell hat zum Thema in fünf Ausgaben aufgegriffen. ActualitéSociale hat in zwei Ausgaben über das Thema «Wohnen» ausführlich berichtet.

- In einem Artikel der Juni-Ausgabe 2016 von SozialAktuell (S. 7–9) wurde der Wohnungsmarkt thematisiert und Beispiele aufgezeigt, wie mit gezielten Dienstleistungen gegen die Wohnungsnot gehandelt werden kann. Dabei bezieht sich der Artikel auf eine Studie des ETH Wohnforums. Menschen, die in prekären Lebensverhältnissen leben, hätten keinen Zugang zum regulären Wohnungs- und Immobilienmarkt und seien somit davon ausgeschlossen. Mittlerweile habe auch der Mittelstand Schwierigkeiten, eine bezahlbare Wohnung zu finden, während die Anzahl der teuren Wohnungen steige (ebd. 7).

- In der Juli-Ausgabe 2016 derselben Zeitschrift (S. 10–31) liegt der Schwerpunkt auf die Existenzsicherung. Darin wird die Arbeit des Vereins Surprise vorgestellt (S. 14f.). In der Deutschschweiz verkaufen demnach rund 400 Personen das Strassenmagazin Surprise. Pro verkauftes Magazin erhalten die Verkäufer 2.70 Franken. Durch den einfachen niederschweligen Verkauf können Armutsbetroffene Selbstwirksamkeit erfahren und haben die Möglichkeit, Kontakte mit der Kundschaft zu knüpfen. Die meisten Verkäufer, laut Surprise 155 Personen, erhalten keine weitere finanzielle Unterstützung (ebd. 14). Weiter bietet der Verein soziale Stadtrundgänge in verschiedenen Schweizer Städten. Die ausgebildeten Stadtführer\*innen zeigen ihre Städte aus ihrer Perspektive als Armutsbetroffene, Ausgesteuerte oder Obdachlose (ebd. 14f.).
- In einem Artikel in der Januar-Ausgabe 2019 (S. 34f.) werden die prekären Wohnlagen der Working–Poor–Familien thematisiert. Working–Poor–Familien, die oft einen Migrationshintergrund haben, erfahren Diskriminierung und Benachteiligung bei der Wohnungssuche (vgl. ebd.: 34). Der administrative Aufwand und diskriminierende Erfahrungen erschweren neben den unzureichenden Deutschkenntnissen, dem fehlenden Netzwerk und Zeitmangel die Suche nach einer geeigneten Wohnung (vgl. ebd.: 35).
- Über das Strassenmagazin Surprise wird nochmals in der Ausgabe vom März 2019 (S. 6f.) geschrieben. Zum 16. Mal fand dieses Mal in Mexiko das Homeless World Cup statt, die Schweiz war seit Anfang an dabei. Surprise organisiert die landesweite Liga des Strassenfussballs sowie wöchentliche Trainings. Interessierte können sich auf eine Ausschreibung anmelden. Surprise will mit dem Strassenfussball, den Spieler\*innen «*eine Struktur und neuen Schwung im Alltag geben*» (ebd. 7).

### 6.2.3 Zeitschrift *Actualité Sociale*

- Die Ausgabe Juni 2014 widmet sich dem Thema Wohnen und Armut in der Romandie. In einem ersten Beitrag geht es um die Benachteiligungen von Menschen in Armut auf dem Wohnungsmarkt (zurückhaltende Vermietungen, Gleichbehandlung durch Liegenschaftsbesitzer\*innen, Problem des zu geringen Wohnzuschusses bei überhitztem Wohnungsmarkt). Anschliessend werden verschiedene Projekte und Stiftungen präsentiert: *Fondation Apollo* (Vevey, gegründet 2011 durch den *Service de prévoyance et d'aide sociales du Canton de Vaud*), temporäre Wohnanlage des *Service social* in Lausanne (mit der Darstellung der Idee des *Housing First*, die mit dem Projekt realisiert wird).
- Die Ausgabe vom März 2018 widmet sich ein weiteres Mal dem Thema Obdachlosigkeit. Diesmals wird allerdings die Unterbringungspolitik der Gemeinden aus Sicht der Menschenrechte problematisiert. «*Le choix du lieu de vie est devenu une composante incontournable du respect de la dignité des personnes, même âgées ou en situation de handicap. Cette évolution met au défi les politiques publiques et le travail social. Le logement accompagne est-elle solution? Le logement accompagne est-il la solution?*» Die Autorin wägt die Form der Unterbringung gegen die Prinzipien Autonomie und Würde ab, diskutiert die gemeinsamen Optionen und fordert, «*L'habitat accompagne devrait servir de support à la vie sociale.*»

### 6.3 Positionspapiere International Federation of Social Workers (IFSW)

Die IFSW hat sich mehrfach mit dem Zugang zum Wohnungsmarkt beschäftigt. Im November 2019 sendet sie zu Händen von ECOSOC und den World Summit for Social Development 2020 ein statement zum Thema «*affordable housing*»; im nicht bezahlbaren Wohnen sieht die Organisation einen der zentralen Treiber von Obdachlosigkeit weltweit und fordert: «*Access to housing is a precondition for access to employment, education, health, and social services. In order to address the current housing challenges, all levels of government should put housing at the centre of urban policies by placing people and human rights at the forefront of urban sustainable development.*»<sup>85</sup> Das Schreiben ist das aktuellste der Interventionen der IFSW zur Bekämpfung von Obdachlosigkeit. Ihre politische Basis sieht die Organisation im Artikel 19 der Social Pillar.<sup>86</sup> Im Jahr 1992 unterstützte IFSW die Kampagne gegen die Kriminalisierung von Obdachlosen. «*The campaign draws attention to the increasing number of laws, policies and regulations that force a growing portion of our communities into precarious social, economic and legal existence. The criminalisation of homeless is a form of criminalization of poverty which means that homeless people are punished doubly: first, they are criminalized by the penal system for simply being homeless, second, they are excluded from diminishing social aid programs for being criminals.*»<sup>87</sup> In den Folgejahren reagierte IFSW dann jeweils auf länderspezifische Kriminalisierungsprozesse.<sup>88</sup> Aber auch Selbstermächtigungen, wie etwa Häuserbesetzungen von obdachlosen Menschen in Irland, werden aufgegriffen und als Konsequenzen neoliberaler Politiken interpretiert: «*In a context where governments don't listen or act, people will inevitably find solutions themselves, and social workers will support them, stand alongside them and advocate for their rights. The taking-over of the vacant building in Dublin is a sign of the contemporary civil rights movements and 'reality politics' that the world is likely to see much more of in 2017.*»<sup>89</sup>

<sup>85</sup> <https://www.ifsw.org/ifsw-un-commission-submits-an-statement-to-the-un-economic-and-social-council-on-affordable-housing-and-social-protection-system/>

<sup>86</sup> <https://www.ifsw.org/recommendations-of-the-2nd-social-platform-flagship-conference-in-helsinki/>

<sup>87</sup> <https://www.ifsw.org/ifsw-supports-campaign-against-the-criminalisation-of-homelessness/>

<sup>88</sup> <https://www.ifsw.org/human-rights-commission-call-for-action-finnish-artist-takes-a-stand-against-the-persecution-of-the-homeless-in-hungary/>

<sup>89</sup> <https://www.ifsw.org/social-workers-support-civil-action-against-homelessness/>

## 7 NGO Positionspapiere und Stellungnahmen zum Thema Obdachlosigkeit

### 7.1 Methode

Nichtregierungsorganisationen (NGO) gehören zu den zentralen Akteuren in allen sozialpolitischen Feldern der Schweiz und sichern zivilgesellschaftliche Forderungen an die Politik ab. Gleichzeitig gibt es in der Schweiz gegenwärtig keine NGOs, die sich ausschliesslich oder explizit dem Thema Obdachlosigkeit widmet. Um die Position von NGOs zu eruieren, wurden die Websites der grössten nationalen Organisationen mit Suchbegriffen «obdachlos», «wohn» und «Unterkunft» durchsucht.

NGO	Suchbereiche / Rubriken	Treffer
Amnesty International Schweiz	«Stellungnahmen zu Gesetzen, Volksinitiativen und politische Entschiede in der Schweiz», «Menschenrechte im Parlament: Verschiedene Positionen und Empfehlungen zu den bevorstehenden Sessionen der eidgenössischen Räte»	nein
Caritas Schweiz	«Positionspapiere», »Sozialalmanach», «Armut von A-Z», «Statements und Vernehmlassungen»	ja
HEKS – Hilfswerke der Evangelischen Kirchen der Schweiz	Allgemeine Suchfunktion der Website	nein
SKOS – Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe	Allgemeine Suchfunktion der Website	ja
Städteinitiative Sozialpolitik	«Positionen», «Vernehmlassungen» und «Konferenzthemen»	ja

### 7.2 Caritas Schweiz

Neben diversen Analysen der Schweizer Armutspolitik, welche teilweise auch auf die Förderung günstigen Wohnraums Bezug nehmen, hat Caritas mit dem Positionspapier «Wohnen und Armut» im Jahr 2014 einen Schwerpunkt auf Wohnversorgung ärmerer Haushalte gelegt. Im selben Jahr widmete Caritas den jährlich erscheinenden Sozialalmanach unter dem Titel «Unter einem Dach» dem Thema Wohnen (Caritas Sozialalmanach 2014). Wohnen und Armut stehen in einem doppelten Zusammenhang: einerseits kann das Wohnen zur Armutsfalle werden, andererseits hat Armut prekäre Wohnverhältnisse zur Folge (Caritas Positionspapier 2014: 3).<sup>90</sup> Unterversorgung im Bereich Wohnen hat nicht nur materielle Missstände zur Folge, sondern schränkt auch die Möglichkeiten zur gesellschaftlichen Teilhabe stark ein. Sie kann die Gesundheit gefährden, Konflikte in der Familie hervorrufen und soziale Integration im Wohnumfeld erschweren (Caritas Positionspapier 2014: 3). Caritas beschreibt im Positionspapier «Wohnen und Armut» eine zunehmende Prekarität im Bereich Wohnen, die einerseits auf Marktmechanis-

<sup>90</sup> [https://www.caritas.ch/fileadmin/user\\_upload/Caritas\\_Schweiz/data/site/was-wir-sagen/unsere-position/positionspapiere/2014-und-aelter/CA\\_Armutsmoitoring\\_2014\\_DE\\_Internet.pdf](https://www.caritas.ch/fileadmin/user_upload/Caritas_Schweiz/data/site/was-wir-sagen/unsere-position/positionspapiere/2014-und-aelter/CA_Armutsmoitoring_2014_DE_Internet.pdf)

men und Verdrängungsproblematiken zurückgeführt und andererseits durch Wohn- und Steuerpolitiken sowie zunehmenden individuellen Wohnbedarf erklärt werden können (Caritas Positionspapier 2014: 4-5).

Caritas anerkennt die Relevanz existierender nationaler Massnahmen zur Förderung gemeinnützigen Wohnungsbaus und zur Armutsbekämpfung (vgl. Nationales Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut), fordert aber gleichzeitig eine effektivere Wohnpolitik aus einer Armutsperspektive, die vermehrt in konkrete Strategien und Projekte umgemünzt werden (wie bspw. die *Projets urbains*<sup>91</sup> (Caritas Positionspapier 2014: 6-7). Die Förderung preisgünstiger Wohnungen durch den Bund wirkt in erster Linie in der Armutsprävention, reicht aber laut Caritas nicht als Massnahme zur Bekämpfung der Armut aus. Die Unterstützung von Armutsbetroffenen im Bereich Wohnen wird vornehmlich von privaten oder zivilgesellschaftlichen, lokalen Akteuren übernommen. Dieses Engagement an der Basis entschärft viele prekäre Wohnsituationen. Auf einer gesamtschweizerischen Ebene werden allerdings grosse Lücken in der Versorgung mit passendem Wohnraum und das Fehlen einer ganzheitlichen Perspektive im Bereich Armut und Wohnen festgestellt (Caritas Positionspapier 2014: 7).

Im Positionspapier «Wohnen und Armut» analysiert Caritas weiter die unterschiedlichen kantonalen Strategien zu Wohnen und Armut und fordert die Kantone auf, verstärkt in einer armutsbekämpfenden und armutspräventiven Wohnpolitik aktiv zu werden. Dazu gehören bspw. Beratungen und Angebote zur Steigerung der Wohnkompetenz oder das Bereitstellen günstiger Darlehen oder Bürgschaften (Caritas Positionspapier 2014: 14).

Im Beitrag «Angemessener Wohnraum für alle: Eine Aufgabe der Armutsbekämpfung» im 2014 Caritas Sozialalmanach kritisiert Marianne Hochuli (2014:85), dass die vom Bund angestrebte Ausweitung bestehender Fördermassnahmen und Stärkung von gemeinnützigem Wohnungsbau nicht ausreichend sind. Statt die Wohnpolitik in erster Linie vom Wohnungsmarkt abhängig zu machen, sollte gemäss Hochuli (2014:85) eine aktive Wohnpolitik geschaffen werden, die Grundpfeiler der Sozial- und Armutspolitik ist und nicht nur Wohnraum, sondern auch das Betreuungs-, Spielraum- und Freizeitangebot fördert und Stadt- und Quartierentwicklungsprozesse partizipativer gestaltet. Um allen Menschen in der Schweiz das Recht auf angemessenen Wohnraum zu ermöglichen, sind gemäss Hochuli (2014:87) weiter folgende Massnahmen nötig: Das knappe Gut Boden darf nicht alleine dem Markt überlassen werden, wozu es eine schweizweite Wohnstrategie mit einer Raumplanung bedarf, die Anteile für den gemeinnützigen Wohnungsbau festlegt, den Gemeinden Kaufrechte bei Einzonungen gewährt und gemeinnützigen Wohnträger stärkt. Zudem soll ein neuer Finanzausgleich dem Auseinanderdriften von Gemeinden mit attraktiven Wohnlagen, Tiefsteuerepolitik und grossem Anteil an Wohlhabenden sowie Gemeinden mit weniger attraktiven Wohnlagen, höheren Steuern und vielen Sozialhilfeabhängigen entgegenwirken. Schliesslich braucht es neue Wohnprojekte und verstärkte Unterstützung von Menschen, die alleine kaum Zugang zum Wohnungsmarkt herstellen können (Hochuli 2014: 87).

<sup>91</sup> <https://www.are.admin.ch/are/de/home/staedte-und-agglomerationen/programme-und-projekte/programm-projets-urbains.html>

In ihrem Beitrag «Wohnungsmarkt und Prekarität aus Sicht der Sozialhilfe» betont Guggisberg (2014: 142), dass Wohnen nicht nur ein Dach über dem Kopf bedeutet, sondern auch mit Sicherheit und Zugehörigkeit zu tun hat. Sie hält fest: *«Wer ohne ein festes Dach über dem Kopf wohnt, tut dies meistens nicht freiwillig. Umstände wie Arbeitsverlust, Scheidung oder Trennung, Suchtkrankheit oder psychische Instabilität können dazu führen. Ein Leben ohne feste Wohnung ist anstrengend und problembeladen. Das sozialstaatliche Netz soll hier die gesellschaftliche Balance und soziale Kohäsion sichern. Dazu leisten auch private Institutionen einen beträchtlichen Beitrag, denn getragen werden die Kosten oft von der öffentlichen oder der privaten Hand gemeinsam und die Aufgabenausführung ist häufig an Private delegiert»* (Guggisberg 2014: 148). Individuelle Hilfe sei wichtig, doch dürfe sich die Sozialhilfe nicht in der persönlichen Unterstützung und Einrichtung geeigneter Strukturen erschöpfen. Vielmehr sollte sie sich als *«Frühwarnsystem in einem Gemeinwesen»* verstehen, in dem sie Fakten und Zusammenhänge in politische Diskussionen und Sozialplanung einbringt (Guggisberg 2014: 148-149).

Rubrik «Armut von A-Z»: Unter «O» «Obdachlosigkeit»: *«In der Schweiz gibt es nur wenige Menschen, die von Obdachlosigkeit betroffen sind, doch steigt die Zahl von Personen, die ihre Wohnung verlieren und danach ohne festen Wohnsitz leben müssen. Gründe können der Verlust der Arbeitsstelle, familiäre Brüche, psychische Beeinträchtigungen oder Suchtprobleme sein. Es gibt heute vielfältige Auffangnetze wie Frauenhäuser und Notunterkünfte, welche Obdachlose vorübergehend aufnehmen können.»*<sup>92</sup>

### 7.3 Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS

Die SKOS führt auf ihrer Website «Wohnen» als eigenes Thema, wo sie verschiedene Dokumentationen, Positionspapiere und Praxisbeispiele aufführt. Zudem hat sie zwei Ausgaben der Zeitschrift für Sozialhilfe ZESO dem Thema Wohnen gewidmet (04/15 «Armut und Wohnen»<sup>93</sup> und 02/19 «Gesucht: Günstige 4-Zimmer-Wohnung - Prekäre Haushalte in Schwierigkeiten bei der Wohnungssuche»<sup>94</sup>).

In der Ausgabe von 2015 wird in verschiedenen Beiträgen die prekäre Wohnversorgung und die erschwerten Bedingungen auf dem Wohnungsmarkt von Armutsbetroffenen aufgezeigt (vgl. Bochsler et al. 2016) und mögliche wohnpolitische Massnahmen dargelegt. Wie der prekären Wohnversorgung für Armutsbetroffene aus Sicht der Sozialhilfe zu begegnen ist, zeigt ein Beitrag der damaligen Leiterin Fachbereich Grundlagen SKOS auf: Sie sieht den Beitrag der Sozialhilfe zur Verbesserung der Situation der Wohnversorgung Armutsbetroffener darin, dass diese auf die Stärkung von Wohnkompetenzen achtet und mit einer engeren Begleitung und durch Schulung der Klientinnen und Klienten dazu beiträgt, Risiken für Vermietende klein zu halten (Kehrli 2015: 18-19)<sup>95</sup>. Doch für die Verbesserung des Zugangs zum Wohnungsmarkt für Armutsbetroffene und für Haushalte mit sogenannten Risikofaktoren wie «Herkunft» oder Schul-

<sup>92</sup> <https://www.caritas.ch/de/was-wir-sagen/zahlen-und-fakten/armut-in-der-schweiz/armut-von-a-z.html>

<sup>93</sup> <https://www.yumpu.com/en/embed/view/eXqe3xvYL3WXRzDa>

<sup>94</sup> <https://www.yumpu.com/de/embed/view/aB8WuSGKpYktj7Em>

<sup>95</sup> <https://www.yumpu.com/en/embed/view/eXqe3xvYL3WXRzDa>

den nimmt sie in erster Linie die Vermietenden in Verantwortung, welche verstärkt zu individuellen Lösungen beitragen sollten. Die Politik schliesslich soll das Hauptproblem des fehlenden günstigen Wohnraums lösen, indem sie bspw. Anreize und gesetzliche Rahmenbedingungen schafft, damit private Investor\*innen vermehrt im Bereich günstiger Wohnungen aktiv werden (Kehrli 2015: 19).

Die Ausgabe von 2019 thematisiert die schwierige Lage von sozialhilfebeziehenden Menschen auf dem Wohnungsmarkt, insbesondere von Obdachlosen, und zeigt auf, dass auch Personen mit mittlerem Einkommen immer grössere Schwierigkeiten haben, bezahlbaren und angemessenen Wohnraum zu finden, respektive die gestiegene Miete nach einer Renovation bezahlen zu können. Ähnliche Faktoren und Grundproblematiken werden aufgeführt wie bereits 2015.

Als weiterführend erscheint der Artikel zu methodischer Unterstützung bei der Wohnungssuche durch Sozialdienste (Steger und Mösch Payot 2019: 14-17). Dieser greift die Pflicht der Sozialdienste auf, Sozialhilfebeziehende, welchen infolge überhöhter Mietzinse auferlegt oder verfügt wurde, sich eine günstigere Wohnung zu suchen, bei der Wohnungssuche zu unterstützen. Der Artikel nennt folgende Unterstützungsschritte durch die Fachperson: (1) Bedarfsabklärung: Festlegung des Unterstützungsbedarfs je nachdem, wie viele der Vergabekriterien von Liegenschaftsverwaltungen von der wohnungssuchenden Person nicht erfüllt werden (z.B. keine Beteiligungen oder positive Referenzen); (2) Informationen und Befähigung: Die Betroffenen über mögliche Garantiemöglichkeiten (z.B. Verbürgung der Mietkaution, ggf. durch Sozialdienst) und Strategien der Wohnungssuche informieren; (3) Erschliessung der Ressourcen: Es wird angestrebt, eine günstige Wohngelegenheit zu beschaffen, was bspw. die Wohnungssuche, -besichtigung und -bewerbung sowie den Vertragsabschluss umfasst. (4) Übernahme der Ressourcen: Unterstützung bei der Übernahme der Wohnung, Kündigung der alten Wohnung und Umzug (Steger und Mösch Payot 2019: 14-17)<sup>96</sup>.

Auch zu erwähnen ist ein Artikel über eine Studie zur Wahrnehmung Betroffener von sogenannten «Entmietungs-» und Gentrifizierungsprozessen, bei denen ganze Immobilien oder Siedlungen zwecks Renovation leer gekündigt, baulich aufgewertet und vielfach zu deutlich erhöhten Mietpreisen neu vermietet werden. Der Autor spricht von einer immer grösser werdenden und breitere Bevölkerungsteile umfassenden Gruppe an Menschen, die aus sozioökonomischen Gründen ihre Wohnung verlieren, wegziehen müssen und in unangemessenen und unsicheren Wohnverhältnissen leben (Reutlinger 2019: 18-21).<sup>97</sup>

<sup>96</sup> <https://skos.ch/zeitschrift-zeso/archiv/2019/>

<sup>97</sup> <https://skos.ch/zeitschrift-zeso/archiv/2019/>

## 7.4 Städteinitiative Sozialpolitik

Die Website der Städteinitiative wurde nach den Rubriken «Positionen», «Vernehmlassungen» und «Konferenzthemen» durchgesehen. Zwei Konferenzen zum Thema Wohnen wurden durchgeführt:

- «Wohnpolitik als Pfeiler der sozialen Stadtentwicklung», Juni 2012<sup>98</sup>: ohne ausführlichere Erwähnung und Diskussion über das Wohnen im Segment Armut.
- «Brennpunkt Wohnen in der Stadt», Mai 2017: Dokumentation «Wohnen für alle» von 2017<sup>99</sup>, in der Zusammenhänge zwischen Wohnversorgung, Sozialstruktur und der Rolle des Staates aufgezeigt werden. Es wird darin gefordert, dass Städte das Wohnumfeld des sozialen Nahraums stärken, die Ressourcen im Quartier durch Partizipation vermehrt nutzbar machen und Verdichtungsprozesse sozialverträglich gestalten. Auch der Soziologe Streckeisen erwartet von den Städten, dass sie sich nicht nur auf statistische Zahlen stützen, sondern zu den Menschen in den Quartieren gehen, ihnen zuhören und so existierende Probleme wahrnehmen können (Städteinitiative Sozialpolitik 2017).

<sup>98</sup> [https://staedteinitiative.ch/de/Info/Konferenzthemen/Archiv/Wohnpolitik\\_\(062012\)](https://staedteinitiative.ch/de/Info/Konferenzthemen/Archiv/Wohnpolitik_(062012))

<sup>99</sup> [https://skos.ch/fileadmin/user\\_upload/skos\\_main/public/pdf/grundlagen\\_und\\_positionen/themendossiers/Wohnen/2017\\_Staedteinitiative\\_wohnen\\_alle\\_si\\_web\\_def.pdf](https://skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/pdf/grundlagen_und_positionen/themendossiers/Wohnen/2017_Staedteinitiative_wohnen_alle_si_web_def.pdf)

## 8 Obdachlosigkeit in den Schweizer Medien von 1993 - 2019

### 8.1 Methode

Die Beiträge, die dieser Auswertung zugrunde liegen wurden auf der Mediendatenbank essential.swissdox.ch recherchiert. Die Datenbank sammelt Beiträge (Volltexte) aus 183 Schweizer Zeitungen und Zeitschriften (lokale, regionale und nationale Medien).

Die leitende Fragestellung der Recherche lautete «Worüber berichten Schweizer Medien, wenn sie Obdachlosigkeit thematisieren?»

Die Suchstrategie erfolgte ohne zeitliche Einschränkung. Die deutschsprachige Recherche wurde am 20.7.2019 durchgeführt und erfolgte mit den Suchwörtern «OBDACHLOS AND SCHWEIZ» und erzeugte 4970 Resultate. In zwei Schritten wurden die Resultate eingegrenzt. In einer 1. Runde wurden alle Titel und Abstracts der 4970 Beiträge gelesen. Dabei wurden alle Beiträge gestrichen, die sich mehrmals auf die gleichen Quellen stützten (z.B. Tod eines Hilfsverkleitenden, Bericht über eine wissenschaftliche Studie, Bewerbung einer prominenten Person für den Nationalrat). Ebenfalls wurden alle Doppelungen (gleiche Nachrichtenagenturberichte in verschiedenen Medien) eliminiert sowie alle Berichte über Obdachlosigkeit im Ausland, in denen die Schweiz erwähnt wurde (z.B. Katastrophenhilfe). Es verblieben 502 Artikel für eine Detailsichtung.

In der zweiten Runde wurden die Volltexte in Bezug auf ihren Beitrag zur leitenden Fragestellung hin durchgearbeitet. Reine Portraits von Personen (nicht obdachlosen Personen) sowie Zuschriften von LeserInnen bzw. Diskussionssammlungen auf Berichterstattungen wurden aus dem Textkorpus eliminiert. Es verblieben 336 Beiträge für die Volltextanalyse.

Aus den 336 Volltexten wurden aus dem Material heraus zentrale Themen benannt. Dabei musste eine Klärung vorgenommen werden, um jeden Beitrag nur einem Thema zuzuordnen. Insgesamt 7 Hauptthemen konnten so benannt und die Beiträge jeweils zugeordnet werden. Die inhaltsanalytischen Auswertungen erfolgten entlang den Hauptthemen.

Die französischsprachige Recherche wurde als 2. Welle-Recherche angelegt. D.h. Sie erfolgte nach der Auswertung der deutschsprachigen Volltexte am 30.11.2019. Recherchiert wurde mit den Stichwörtern «sans-abri» und «pauvre\*». Es ergaben sich 893 Treffer. Diese wurde in zwei weiteren Schritten reduziert: Beschränkung auf Europa (433 Treffer) und Berichte in regionalen Tageszeitungen (204 Treffer). Die 204 Treffer in den französischsprachigen Medien sind somit vor allem regionale Berichterstattungen.

## 8.2 Zusammenfassung

Die seit 1993 gesichteten Medienberichte aus dem Thema «Studien» fokussieren infolge mangelnder Gesamtstudien zumeist auf Teilaspekte von Obdachlosigkeit. Dabei werden in den Berichten individuelle Aspekte von Obdachlosigkeit (insbes. Arbeitslosigkeit, Verschuldung, Krankheit/Sucht, Scheidung) in etwa gleicher Masse berücksichtigt, wie strukturelle Probleme (Wohnungs- und Arbeitsmarkt sowie Sozial- und Gesundheitspolitik). Über lediglich 2 wissenschaftlich fundierte jüngere Studien wird ausführlich berichtet (Studie Briner et al. / Psychiatrisch-psychologische Poliklinik Zürich; Studie Drilling/Dittmann et al. / Hochschule für Soziale Arbeit FHNW). Alle anderen Berichterstattungen beziehen sich auf Daten, die in den Einrichtungen der Obdachlosenhilfe, im Rahmen von Abschlussarbeiten an Hochschulen oder durch Journalist\*innen selbst gesammelt wurden. Oder sie thematisieren Obdachlosigkeit im Rahmen anderer Studien (Verschuldungsstudie, Städtewachstum, Bevölkerungsbefragung). Bei allen Berichterstattungen werden konkrete Widersprüche der schweizerischen Sozialpolitik (insbes. verschiedene Leistungskürzungen) aufgezeigt, was wiederum die strukturellen (statt individuellen) Ursachen von Obdachlosigkeit betont.

Den öffentlichen Raum thematisieren die Medien vor allem in den Städten und am Beispiel der Bahnhöfe und Flughäfen. Obdachlose Menschen werden dabei als Opfer von Kommerzialisierungen des öffentlichen Raums (Bahnhöfe durch SBB) oder eines makellosen Stadtbildes (Wegweisungsartikel) dargestellt. Teilweise werden Massnahmen skandalisiert (z.B. Personenkontrollen am Bahnhof durch die Grenzcorps), es wird seit 1993 kontinuierlich über Beispiele von obdachlosenfeindlicher Architektur und Möblierung des öffentlichen Raums (bis zum Entfernen von Sitzgelegenheiten) berichtet. Seit 2017 verschärft sich die Berichterstattung gegenüber den Verwaltungen, der SBB sowie dem Flughafenmanagement. Ausgelöst sind diese Berichte vor allem durch die protokollierte Praxis von SIP (Zürich) und PINTO (Bern) sowie den hohen Zahlen von Wegweisungen laut Polizeiberichten in den Schweizer Städten. Nur wenig wird differenziert zwischen den Herkunftsorten von obdachlosen Personen (Osteuropa, Schweiz), deren Alter oder Geschlecht. In den Berichten geht es zuvorderst um das Recht auf öffentlichen Raum.

Im Zusammenhang mit Asyl- und Flüchtlingsthemen wird das Thema Obdachlosigkeit im Kontext von Gesetzesänderungen kritisch beleuchtet. Vor allem die Schnittstelle zum Asylgesetz bietet hier Medieninteresse: so wird von «offiziell gewollter Obdachlosigkeit» gesprochen, wenn Asylanträge abgelehnt werden und der Aufenthalt der betroffenen Person damit illegal wird – hier wird eine Parallele zu den *sans papier* in der Schweiz hergestellt. Und es wird darüber berichtet, dass aufgrund der Revision des Asylgesetzes zunehmend Personen an den Rand der Gesellschaft geraten und auf die Angebote der Obdachlosenhilfe angewiesen sind. Alternative Berichterstattungen führen Versuche einer *urban citizenship* oder verschiedenen spezifischen Hilfsangebote wie der *unité mobile* des Universitätsspitals Genf an.

Wohnen steht bei der Berichterstattung in den verschiedensten Richtungen im Zentrum. Selten geht es um die Thematisierung von internationalen Abkommen, den diesbezüglichen Berichterstattungen der Schweiz sowie den Kommentierungen dieser Berichte durch die internationalen Organisationen. Eher wird über den Zusammenhang von Wohnungsmarkt, Wohnungsknappheit und Obdachlosigkeit oder lokale Bewegungen des «Rechts auf Wohnen» berichtet; es werden

Beispiele von temporären Lösungen (Container, etc.) herangezogen; damit bleibt die Berichterstattung zum Thema Wohnen sehr stark auf lokalen Gegebenheiten gegründet und kaum in einen internationalen Zusammenhang gestellt.

Ganz anders dagegen die Berichte, die auf die Sozialhilfe abzielen. Deren grundsätzlicher Auftrag, letzte Hilfe im System der sozialen Sicherheit zu sein, wird immer wieder mit den realen Entscheidungen konfrontiert. Aus Sicht der Presse ist die Sozialhilfe eher an der Prekarisierung von Obdachlosen aktiv beteiligt, als dass sie deren Lage verbessert. Entsprechend werden dann als Hilfemassnahmen vor allem die zivilgesellschaftlichen Projekte genannt, die von Übernachtungsangeboten, über Essensausgaben oder kleineren Erwerbsmöglichkeiten (insbes. Strassenmagazine) reichen. Ebenfalls wird das jüngst in der Schweiz diskutierte *Housing First* vorgestellt.

Welches Bild verbreiten die Medien selbst von den Menschen, die von Obdachlosigkeit betroffen sind? Es sind in erster Linie die biographischen Schilderungen, die von den Medien aufgegriffen werden. Sie berichten an jeweils konkreten Plätzen (z.B. Flughafen, öffentlicher Raum, Bahnhöfe) oder zu bestimmten Zeiten (insbes. Wintereinbruch) über das konkrete Leben von Obdachlosen. Dabei zeichnen sie eine Geschichte nach, die zumeist in die Kindheit zurückreicht. Manchmal wird dabei Obdachlosigkeit auch als freiwilliger Entscheid oder Lebensstil thematisiert. Auf diese Weise gelingt es den Medien, ein relativ differenziertes Bild von Obdachlosigkeit in das öffentliche Bewusstsein zu tragen. Dabei gibt es Häufungen, z.B. im Kontext der Drogen- und Alkoholabhängigkeit und der schweizerischen Drogenpolitik, was der Differenziertheit der Berichterstattung zuwiderläuft. Damit wird eher das Bild des alkohol- und drogenabhängigen Obdachlosen zementiert. Aber die Presseberichte greifen die jeweils aktuellen Profile konsequent auf, bis zur gegenwärtigen Herausforderung der mittellosen Menschen aus Ost- und Zentraleuropa, die Fragen zur Obdachlosenhilfe, aber auch der Aufgabe der Schweiz im Kontext der Hilfe stellt.

### **8.3 Die Themen im Kontext von Obdachlosigkeit im Einzelnen**

#### **8.3.1 Berichte über Studien**

Insgesamt 39 Artikel sind in die Analyse eingeflossen, die sich auf Daten beziehen bzw. diese ins Zentrum der Berichterstattung stellen. Die erwähnten Studien wurden von Hochschulen (6), Journalist\*innen/Medienhäusern (4), Fachorganisationen (5) oder Intermediären Organisationen (1) durchgeführt.

Lediglich zwei Studien, die die Medien aufgegriffen haben, fokussieren auf Obdachlosigkeit im engeren Sinne und folgen wissenschaftlichen Methoden der Erhebung und Auswertung:

- 2014 befragte die Psychiatrisch-Psychologische Polyklinik der Stadt Zürich 460 Personen in städtischen Einrichtungen des begleiteten Wohnens, des betreuten Wohnens City, der Nachtpension und der Notschlafstelle (Baumgartner-Nietlisbach/Briner 2013). Die Medien greifen als zentrale Ergebnisse auf, dass 96% aller Antwortenden die Kriterien mindestens einer psychiatrischen Diagnose erfüllen. Werden die Suchterkrankungen nicht mitgezählt, waren immer noch 61 % der befragten Personen von mindestens

einer psychiatrischen Krankheit betroffen. Laut Medienberichten gibt es hier eine Versorgungslücke, d.h. die Patient\*innen würden zu früh entlassen und damit die Nothilfeeinrichtungen vor nicht bewältigbare Herausforderungen stellen.

- 2018 befragte die Hochschule für Soziale Arbeit der FHNW 469 Nutzende der Obdachloseneinrichtungen im Kanton Basel-Stadt (Drilling/Dittmann et al. 2019). Die Medien greifen die Daten der Zählung auf und vermerken, dass es im Kanton 100 *rough sleeper* gibt sowie weitere 200 Personen, die wohnungslos sind und in Heimen, Notwohnungen oder Bekannten/Freunden übernachten. Die Medien greifen aus den Empfehlungen die Ideen einer bedingungslosen Notschlafstelle auf sowie die *Housing First* Vorschläge.

Weitere, von den Medien dargestellte Studien fokussieren auf den Zusammenhang zwischen Verschuldung von Jugendlichen und Obdachlosigkeit (Studie der Hochschule Luzern 2014; These: unbezahlte Rechnungen sowie Steuerschuld als Haupttreiber), den Strassenkindern in Bern (Masterarbeit Uni Bern 2004; These: 100 Strassenkinder in der Stadt Bern, Grund: Konflikte mit Eltern oder Heimen; Problem: sie nehmen keine professionelle Hilfe an und verdingen sich auf dem Strassenstrich), Obdachlosen in Luzern und Zürich (Maturitätsarbeit 2015; These: Es braucht mehr Beratung und psychologische Betreuung) oder die Ausdifferenzierung der Stadt entlang von Einkommensgruppen (ETH Studie 2006; These: räumliche Segregation der Stadt Zürich und positive Rolle der gemeinnützigen Liegenschaftsbesitzenden zur Verhinderung von Obdachlosigkeit). Eine letzte, von den Medien aufgegriffene Studie zitiert die Ergebnisse der Bevölkerungsmeinung zur Obdachlosigkeit (Cattachin et al. 2006). Gemäss der für die Schweiz repräsentativen Umfrage der Universität Genf fühlen sich 36% der Schweizer\*innen von Obdachlosen belästigt und 27% befürworten, Obdachlose aus den Fussgängerzonen zu entfernen.

Einige Berichterstattungen beziehen sich auf gesammelte Daten in den Einrichtungen der Obdachlosenhilfe in verschiedenen Städten: So wird auf Angaben der Gassenarbeit in Basel verwiesen, die 2018 einen deutlichen Anstieg der Strassenobdachlosigkeit konstatiert (400 Nutzende der Postadresse des Vereins, 2/3 der Nutzenden jünger als 45 Jahre, durchschnittliche Postfachnutzung 7 Monate, feststellbare Muster der Vererbung von Obdachlosigkeit/Prekarität), der Heilsarmee der Stadt Genf, die zunehmend Hotels anmietet, um Obdachlose unterzubringen oder der Notschlafstelle in Fribourg, die eine Liste über Notbetten in der ganzen Schweiz führt und für das Jahr 2017 insgesamt 800 Schlafplätze zählte.

Alle, sich auf objektive Daten beziehende Berichterstattungen heben heraus, dass es sich bei Obdachlosigkeit um eine Mehrfachbelastung handelt, am häufigsten werden Arbeitslosigkeit, Verschuldung, Krankheit/Sucht, Scheidung sowie fehlender günstiger Wohnraum genannt. Auf diese Weise stellen die Berichterstattungen nicht nur die individuellen Probleme heraus, sondern thematisieren auch die Strukturprobleme vor allem auf dem Wohnungs- und Arbeitsmarkt sowie in der Sozial- und Gesundheitspolitik. Zudem wird in den Berichten vielfach auch auf konkrete Widersprüche hingewiesen, die die Lage der Obdachlosen kriminalisiert und verschärft (z.B. Kürzungen der Arbeitslosentaggelder 2003, kantonal unterschiedliche Freibeträge für VerkäuferInnen des Strassenmagazins Surprise, Umstellung auf Fallpauschalen im Gesundheitssystem, ausbleibende Zusicherung auf Wohnadresse durch die Gemeinde lt. §23 ZGB).

### 8.3.2 Der öffentlicher Raum

Den öffentlichen Raum thematisieren die Medien in den analysierten Artikeln seit 1993 regelmässig. Zahlreiche Artikel fokussieren auf die Bahnhöfe in der Schweiz und zeichnen die zwischen Stadtverwaltung und SBB geführten Verhandlungen über die nächtliche Schliessung der Bahnhöfe nach. Dabei positionieren sich die Journalist\*innen aller Medienhäuser vor allem als kritische Kommentator\*innen einer schleichenden Privatisierung des öffentlichen Raums. Bereits 1995 erscheinen Beiträge rund um das Vorhaben der SBB, den Bahnhof Bern zwischen 0.30 Uhr und 4.30 Uhr zu schliessen. Obschon der Bahnhof Bern bereits zu der Zeit der letzte Bahnhof in der Schweiz ist, der noch nicht mit einer Nachtschliessung belegt ist, plädieren die Beiträge für den Erhalt der Öffnung. Zwar werden die Argumente von Vandalismus, Alkohol- und Suchtkonsum im Umfeld des Bahnhofs nachvollzogen, gleichzeitig wird die Meinung vertreten, dass eine Stadt diese Ambivalenzen aushalten müsse. Im Verlaufe der Debatte werden Versuche der SBB, Obdachlose aus den Bahnhöfen und dessen Umkreis zu verdrängen, kritisiert: so etwa das pausenlose Bespielen der Wartehallen mit klassischer Musik (La-Chaux-de-Fonds), diverse Abwehrmassnahmen gegen das Sitzen und Liegen (Montieren von Metallstangen, -plättchen, Abmontieren von Sitzgelegenheiten und Abfalleimern) sowie die Verbotsschilder in den Bahnhofshallen (Verbot von Liegen und Sitzen am Boden).

Seit dem Jahr 2013, als die ersten Erfahrungen mit dem Wegweisungsartikel in der Stadt Zürich (13'000 Wegweisungen im Jahr 2012) veröffentlicht werden, verschärfen die Berichterstattungen ihren kritischen Ton. Den SBB wird im Zusammenhang mit ihrer Profitcenterstrategie und dem RailCity-Konzept eine Verdrängungspolitik zugeschrieben, Obdachlose werden zumeist als Benachteiligte dieser dargestellt, die städtischen Verwaltungen in einem Dilemma zwischen City-Pflege/Stadtbild und dem Recht auf den öffentlichen Raum positioniert. Immer wieder skandalisieren die Medien diese Konflikte: einerseits aufgrund des Wegweisungsartikels, der in zahlreichen Schweizer Städten vermehrt angewendet wird, und andererseits in den Jahren 2017 und 2018, als Beamte der Zollverwaltung im Bahnhof Basel beginnen, vermeintlich obdachlose Menschen einer Personenkontrolle zu unterziehen. In dem Zusammenhang werden seit dem Jahr 2016 auch die aufsuchenden Patrouillen SIP (Zürich) sowie PINTO (Bern) problematisiert: Sie würden entgegen ihrem Auftrag zunehmend polizeiliche Funktionen übernehmen und obdachlose Personen verwarnen, zurechtweisen oder gar wegweisen. Ebenfalls seit 2015 werden diverse Verbote, die im öffentlichen Raum ausgesprochen werden sowie die «feindliche Architektur» thematisiert. Hier stehen neben den Kernstädten Zürich, Genf, Basel und Lausanne auch kleinere Städte wie St. Gallen im Fokus der Berichterstattung. Insgesamt sehen die Medien aller Medienhäuser den öffentlichen Raum in seiner Öffentlichkeitsfunktion als eher gefährdet an.

Ebenso kontinuierlich, aber nicht in der gleichen Schärfe berichten die Medien über obdachlose Menschen auf den Flughäfen in Zürich sowie Basel/Mulhouse. Erste Beiträge erscheinen im Jahr 2012; es sind zumeist Portraits von Personen, die den Flughafen zum Übernachten nutzen. Das Flughafenmanagement wird als tolerant beschrieben, man kenne sich gegenseitig und habe nichts gegen die 80 Personen (2012, Flughafen Zürich) bzw. 12 Personen (2016, Flughafen Zürich), solange sie sich an die Hausordnungen halten. Beschrieben wird in den Beiträgen zudem die ablehnende Haltung der Gemeinde Kloten, die für Unfälle, Krankheiten etc. der obdachlosen Personen aufkommen müsse und daher an deren Wegweisung interessiert seien.

Auch daher patrouilliere seit dem Jahr 2016 die SIP am Flughafen. Der Flughafen Basel/Mulhouse wird als weniger tolerant dargestellt: das Management wolle keine Übernachtungen ohne Ticket oder Beschäftigung und arbeite daran, Wege zu finden, die rund 30 Obdachlosen (2015) wegzuweisen.

### 8.3.3 Asyl und Geflüchtete

Im Zusammenhang mit Asyl- und Flüchtlingsthemen wird das Thema Obdachlosigkeit im Kontext von entsprechenden Gesetzesänderungen in den Medien thematisiert. Bereits in den späten 1990er Jahren wird von einer bewussten Inkaufnahme von Obdachlosigkeit unter Asylsuchenden beim Bund geschrieben. Aufgrund der steigenden Asylkosten kürze die Schweiz ihre Unterstützung gegenüber Asylbewerbenden sukzessive. Hervorgehoben werden zwei der Massnahmen: (1) Der «Nichteintrittsentscheid» (NEE) aus dem Jahr 2004; hier wird kritisiert, dass Asylsuchende, auf deren Gesuch der Bund nicht eintritt, und die zur Anbahnung ihrer Ausreise nicht kooperieren, automatisch alle Unterstützung verlieren und damit illegal in der Schweiz sind. Das führe zu einer «offiziell gewollten Obdachlosigkeit». (2) Die Revision des Asylgesetzes von 2008, in Folge derer abgewiesene Asylbewerbende keine Sozialhilfe mehr erhalten, sondern nur noch Nothilfe und eine Unterbringung in einer Nothilfeeinrichtung. Auch diese Änderung führe dazu, dass Personen aus dem Asylbereich vermehrt Einrichtungen der Obdachlosenhilfe nutzen. Gleichzeitig wird von einem Versäumnis gesprochen, weil die betroffenen Einrichtungen der Obdachlosenhilfe nicht auf die Situation vorbereitet oder diese beim Umgang mit der neuen Nutzergruppe unterstützt würden.

Für die Medien ist diese Verknüpfung von Flucht und Obdachlosigkeit eine »Krise« und diese wird mit jeder neuen Fluchtbewegung auch wieder thematisiert; noch im Jahr 2016 wird im Kontext von rund 40'000 erwarteten Anträgen auf Asyl und den nur 6000 in der Schweiz bestehenden Notbetten vom Motto «Niemand soll obdachlos sein» geschrieben – was allerdings eher als Provokation verstanden werden soll. Denn in der Realität werden bereits in den Jahren 2011 Berichte verfasst, die zeigen, wie häufig Geflüchtete auf die Angebote der Obdachlosenhilfe oder von Privaten angewiesen sind; es wird auch von einer Art Konsens geschrieben; darüber, dass eine Obdachlosigkeit von bis zu 7 Tagen in zahlreichen Kantonen «offiziell» geduldet würde (2011) oder dass die Verantwortlichen wüssten, dass das zu lange Verweilen mit einem F-Ausweis in die Obdachlosigkeit treibe (2016).

Es gibt wenige Berichte, die Szenarien aufzeigen, wie das Asylwesen wieder von der Obdachlosenhilfe entflechtet werden könnte oder welche konkreten Massnahmen Entlastung bieten könnten. Querbezüge zu den schätzungsweise 100'000 – 300'000 *Sans Papiers* in der Schweiz werden hergestellt. Diese Gruppe, die sich ebenfalls illegal in der Schweiz aufhält, könne sich obligatorisch bei den Krankenkassen versichern (aufgrund Weisung des Bundesamtes für Sozialversicherung von 2002), sie würden ‚grau‘ arbeiten (Sozialabgaben und Quellensteuerabzug möglich) und mit der *unité mobile* des Universitätsspitals Genf bestünde seit 1993 eine ärztliche Gesundheitsversorgung, die sich auf diese Zielgruppen spezialisiert hätte.

Im Jahr 2016 greift die Presse das Konzept *urban citizenship* auf, mit Bezug auf New York und ersten Prüfungen auf Umsetzung in der Stadt Zürich. Illegalisierte abgewiesene Asylsuchende

hätten so wenigstens die Möglichkeit, auf Angebote öffentlicher Einrichtungen (z.B. Bibliotheken), städtische Programme, vergünstigte Eintritte oder – je nach Entscheidung – auch auf eine Gesundheitsversorgung zuzugreifen. Ebenso wird – ausgelöst durch die gesetzeswidrige Unterbringung von abgelehnten Asylbewerbenden durch private Personen – die Debatte über das «Solidaritätsdelikt» geführt: Nachdem im Jahr 2017 rund 780 Personen dafür bestraft wurden, illegal abgewiesene Geflüchtete beherbergt zu haben, hat sich eine Abgeordnete der Grünen Partei in Genf dafür stark gemacht, «Nächstenliebe zu entkriminalisieren».

Mit Blick auf das Ausländergesetz wird im Jahr 2018 zudem die Achse «Geflüchtete – Mittellose Menschen aus Ost- und Zentraleuropa – Obdachlosigkeit» thematisiert und vor allem die im Ausländergesetz festgeschriebenen «ausreichenden finanziellen Mittel» bei der Einreise in die Schweiz infrage gestellt. Denn es brauche ein monatliches Einkommen von rund 9000 SFr., um den in Art. 5b genannten Betrag von 100.- pro Tag (Studierende: 30.-) nachweisen zu können.

#### **8.3.4 Das Wohnen**

Das Thema Wohnen wird im Zusammenhang mit Berichterstattungen über Obdachlosigkeit von den Medien in der Schweiz insgesamt wenig (19 Beiträge flossen in die Analyse ein) und vor allem in den letzten Jahren aufgegriffen. Die Wohnraumknappheit steht dabei seit 1996 (Habitat II und das «Recht auf Wohnen») im Zentrum. Immer wieder wird auf die niedrigen Leerstandquoten in Schweizer Städten hingewiesen und die Obdachlosen als verwundbarste Gruppe beschrieben. Institutionen der Obdachlosenhilfe werden mit der Forderung nach Wohncontainern zitiert, es werden Einzelfälle aufgeführt, in denen Rentner\*innen aufgrund der hohen Mieten ins Altersheim ziehen müssen und auf eine Studie der Pro Senectute verwiesen, die die Zahl der Rentnerhaushalte, die sich die Miete nicht mehr leisten können – und damit potentiell von Obdachlosigkeit bedroht sind - auf 40'000 schweizweit geschätzt (2016). Einzelne Organisationen wie «Schwarzer Peter» in Basel werden häufig in die Alarmmeldungen einbezogen: die Zahlen der Organisation, die wohnungslosen Menschen ihre Postadresse leiht, gelten quasi als Barometer eines nicht funktionierenden Wohnungsmarktes: 100 Meldeadressen im Jahr 2010, 290 im Jahr 2014, über 400 im Jahr 2016.

Als einzige strukturelle Antworten auf die Wohnungsknappheit beschäftigen sich die Medien mit den 4 wohnungspolitischen Initiativen im Kanton Basel-Stadt, die im Jahr 2018 von der Stimmbevölkerung angenommen wurden: «RECHT auf WOHNEN», «Wohnen ohne Angst vor Vertreibung. JA zu mehr Rücksicht auf ältere Mietparteien (Wohnschutzinitiative)», «Mieterschutz beim Einzug (JA zu bezahlbaren Neumieten)» und «Mieterschutz am Gericht (JA zu bezahlbaren Mietgerichtsverfahren)». Vertiefte Analysen, wie etwa zu den Renditeaussichten auf dem Wohnungsmarkt im Gegensatz zum Kapitalmarkt oder den Verdrängungen infolge von Vermietungsplattformen wie AirBnB finden sich im Zusammenhang mit der Berichterstattung über Obdachlosigkeit kaum. Damit bleiben konkrete Beiträge der Medien auch zu den Steuerungsmöglichkeiten des Wohnungs- und Immobilienmarktes im Kontext von Obdachlosigkeit aus.

#### **8.3.5 Sozialhilfe und Notwohnen**

Die Sozialhilfe wird in den Medien in der Schweiz mit zunehmender Berichterstattung als überforderte staatliche Institution dargestellt. Insgesamt 33 Beiträge flossen in die Analyse ein, mit

Verdichtungen der Berichterstattungen um das Jahr 2010 sowie seit 2017. In den Jahren bis Mitte der 2000er geht es vor allem um die Unterbringungspolitik der Sozialhilfe, seit Mitte 2015 auch um ihre Beratungsqualität für von Obdachlosigkeit betroffene Menschen.

Die Politik der Unterbringung wird regelmässig in der Winterzeit thematisiert mit abwechselnden Zielgruppen: Randständige, die in Jugendherbergen untergebracht werden müssen (2002), die Überforderung der Sozialhilfe, Schweizer Rückwanderern, die auf günstige Wohnungen angewiesen sind, nachhaltige Hilfe zu gewähren (2009), die Zuweisung von Kindern und jungen Erwachsenen an private Schlafstätten (2010-2011) sowie Frage nach einer legitimierten Unterkunft für «Wanderarbeiter» (seit 2012 bis heute). Besonders kritisiert wird von den Medien der Widerspruch zwischen einerseits offenen Kapazitäten in den Notschlafstellen und andererseits den Gefahren, denen Obdachlose im Winter im Freien ausgesetzt sind. Fachpersonen der Sozialhilfe werden mit Aussagen zitiert, wie «Notschlafstellen sind kein Hotel» (2017), «Notschlaf-Tourismus unter ausländischen Wanderarbeitern» (2017), «Basel soll kein Magnet werden für Obdachlose» (2017) oder gar der Empfehlung einer Sozialhilfefachperson an einen Bedürftigen «kaufen Sie sich ein Zelt» (2018). In dem Zusammenhang machen die Medien auch darauf aufmerksam, dass die meisten Gemeinden der Schweiz keine oder zu wenige Notunterkünfte besitzen und so für ihren Auftrag, Bedürftige bei der Suche nach einer Unterkunft zu unterstützen, gar keine eigenen Optionen anbieten können. Hier werden auch Widersprüche skandalisiert, wie etwa die Aussage eines Sozialamtsleiters aus dem Jahr 2017: «Eine gute Notwohnung ist eine leere Notwohnung. Damit sie zur Verfügung steht, wenn sie wirklich gebraucht wird.»

Mit diesen Berichterstattungen positionieren die Medien die Sozialhilfe als letztes Auffangnetz des Sozialstaates eher als fachlich unversiert und in den Entscheidungen oftmals eher gegen den Bedürftigen gerichtet. Und das, obschon laut Bundesverfassung (Art. 12) jeder Mensch in der Schweiz, der in Not gerät, «Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind» hat.

Die Notschlafstelle wird in dem Zusammenhang als «Ort des Scheiterns» (2010) betitelt und der Sozialhilfe attestiert, sie «erschwert die Wohnungssuche» (2016). Dazu werden auch Umfragen bei Immobilienverwaltungen herangezogen, die sich mehr Unterstützung von Seiten der Sozialhilfe wünschen, insbesondere für die Phase *nach* der Vermietung (im Sinne von Konfliktschlichtungen). Einzelne Unternehmen wie LIVIT würde aufgrund dieses Mankos gar nicht mehr an Sozialhilfeempfangende vermieten, sondern nur noch an soziale Institutionen, die als Intermediäre auftreten.

In den Jahren ab 2017 wird das Thema des Notwohnens dann fast ausschliesslich im Zusammenhang mit den mittellosen Menschen aus Ost- und Zentraleuropa («Wanderarbeiter») thematisiert. Hier diente der Konflikt einer Einrichtung in der Stadt Basel, die nach Ansicht der Sozialhilfe zu grosszügig Gutscheine für Übernachtungen in Notschlafstellen verteilte, als Anlass einer schweizweiten Debatte über den Sinn von Notschlafstellen und deren prioritäre Zielgruppen. Insbesondere die Kontingentierung von Gutscheinen (erlaubt ist nur eine bestimmte Anzahl pro Monat), die enorme Bandbreite der Preise für eine Übernachtung in einer Notschlafstelle und die Segmentierung nach Gruppen Bedürftiger (Kostengutsprachen, Kantonsbürger, Auswärtige, Wanderarbeiter) werden hier thematisiert. Als Gegenbeispiele dienen die Projekte «Iglu» in Zürich (Sozialwerk Pfarrer Sieber) oder die Notschlafstelle der Stadt Lausanne. In den

französischsprachigen Medien werden neben den mittellosen Menschen aus Ost- und Zentraleuropa auch die Roma sowie abgewiesene Asylbewerbende an; in den Medien werden diese Gruppen als grösste Herausforderung für das Obdachlosensystem in den französischsprachigen Städten der Schweiz taxiert. Durch die Skandalisierung der Abweisungspraxis der staatlichen Institutionen nehmen sich die Medien eher in einer Nischendarstellung dem Thema «freiwillige/unfreiwillige Obdachlosigkeit» an. Bis 2017 wird das Begriffspaar zumeist undifferenziert verwendet, seit Mitte 2015 taucht die «freiwillige Obdachlosigkeit» in den Medien als Lebensstil auf, der vor allem von Menschen mit einer psychischen Beeinträchtigung gewählt werde.

### 8.3.6 Förderpolitiken

Die Medien in der Schweiz berichten in einer grossen Bandbreite von unterschiedlichen Förderpolitiken zur Verhinderung und Abmilderung von Obdachlosigkeit. Eine erste Systematik könnte in fünf Bereiche unterscheiden:

(1) Übernachtungsmöglichkeiten: Seit 1993 wird jährlich das Thema der Übernachtungsmöglichkeiten in den Medien behandelt. Zumeist aus Anlass von kalten Winternächten werden vor allem konkrete Projekte dargestellt. Die Angebote des Sozialwerkes Pfarrer Sieber dominieren hier schweizweit die Berichterstattung in den deutschsprachigen Medien. Dies vor allem, weil die Hilfsorganisation in der Regel als erste auf Bedarfe reagiert (z.B. Treffpunkt Spinnerei Adrian Gasser 1994, Notschlafgelegenheit Pfuusbus 2001, Anlaufstelle Nemo 2010, Notschlafstelle Iglu für «Wanderarbeiter» 2016) und damit eine Alternative zu den staatlichen Förderpolitiken darstellt. In den französischsprachigen Medien wird vermehrt auf die Emmaus-Gemeinschaft verwiesen, die von Pierre Abbe gegründet wurde und in der frankofonen Schweiz grössere Bedeutung hat. Es wird in den französischsprachigen Medien aber sehr breit über Notschlafstellen berichtet, etwa über Sleep-In in Lausanne (das im Jahr 2019 einen Notstand ausgerufen hat), über Les Vollandes in Genf oder das dortige *Maison de la Roseaie* der Heilsarmee. Die Häufigkeit, mit der über das Notschlafen in der französischen Schweiz berichtet wird, hängt sicher auch mit den deutlich höheren Obdachlosenzahlen in den Städten Genf, Lausanne, Neuenburg und Fribourg zusammen (geschätzt wurden in den Jahren 2017-2019 etwa 500-1000 Menschen, die im Freien übernachten müssen).

(2) Ernährungssicherheit: Sehr intensiv berichten die Medien über verschiedene Zugänge zu Nahrungsmitteln, so etwa über die Projekte wie «Schweizer Tafel» oder «Lebensmittelverschwendung», die essbare Waren vor der Entsorgung bewahren und an die Bedürftigen selbst oder die Einrichtungen der Obdachlosenhilfe kostenlos verteilen. In dem Zusammenhang wird auch eine notwendige Gesetzesänderung thematisiert, die Kantone, Detaillisten, Grossverteiler etc. verpflichten, frisch zubereitete Lebensmittel gratis abzugeben (2016). Hier nehmen die Medien eine klare Rolle der Fürsprecherin gegen foodwaste ein und vollziehen damit eine Wende von der eher karitativen Vorstellung des klösterlichen «Armenstüblis» (bedürftigen Menschen ein Essen offerieren) hin zu einer gesellschaftspolitischen Forderung (kein Essen wegwerfen). Entsprechend gewürdigt werden Initiativen, die die Selbstversorgung von Obdachlosen unterstützen, so z.B. *soup populaire* in Lausanne mit der Abgabe von rund 36'000 Lebensmittelpaketen im Jahr 2015 oder von *Tischlein-deck-dich* (verteilte 2014 rund 2900t Lebensmittel).

(3) Erwerbsmöglichkeiten: Neben einzelnen Projekten, in denen Obdachlose gegen ein geringes Entgelt in den Institutionen der Obdachlosenhilfe mithelfen können oder Teil eines Restaurantbetriebes sind, wird vor allem das Projekt *Strassenmagazin Surprise* ausführlich und regelmässig in den Medien gewürdigt. Dabei wird auf die kontinuierliche Verschlechterung der Verdienstmöglichkeiten für Verkäuferinnen und Verkäufer des Strassenmagazins hingewiesen. So hätten im Jahr 2007 noch rund 140 Hefte im Rahmen der Freibeträge als Sozialhilfebeziehende verkauft werden können, im Jahr 2014 seien es nur noch 65 Hefte gewesen. Ebenfalls wird darüber berichtet, dass im Jahr 2010 Kantone wie Basel-Landschaft ein Verkaufsverbot für Asylbewerbende ausgesprochen hat, was fast zum Abbruch des Projektes geführt hätte, weil Verkaufende plötzlich fehlten. Im Gegensatz zu diesen negativen Einflüssen werden die Surpriseprojekte *Streetsoccer* und *Surprise Chor* in Bezug auf ihre Integrationswirkung gewürdigt. Beide hätten einen hohen Motivationseffekt und gäben den Mitwirkenden eine Tagesstruktur – was im Falle der Fussballer dazu geführt hätte, dass nach den Turnieren jeweils ein Grossteil der Spieler nicht mehr obdachlos wäre.

(4) Wohltätigkeitsinitiativen: Von privater Seite aus organisierte Förderpolitiken werden immer wieder thematisiert und reichen von einer Pizzeria, die gratis Essen an Bedürftige abgibt (2016), über einen Automaten der NGO Action Hunger im öffentlichen Raum (gefüllt mit Dingen für das tägliche Leben, bezugsberechtigt ausschliesslich Obdachlose, 2017), dem crowdfunding Armband in Montreal (2017), der Notwohnungshotline in Neuenburg und La Chaux-de-Fonds (2018), dem Seelsorgetaxi in Bern (2001) bis hin zu der Tiersprechstunde auf der Gasse (2014) oder der Jugendkirche Streetchurch in Zürich (2006). Hier fallen auch Debatten auf, die Empfehlungen an die Bevölkerung geben, wieviel Geld man Obdachlosen geben solle oder ob Sachspenden den Geldspenden vorgezogen werden sollten (2018). Schliesslich werden die Darstellungen durch Portraits von NGOs, ihren Arbeitsweisen und professionellen Grundsätzen regelmässig ergänzt.

(5) Architektur: eine breite Rezeption finden architektonische/städtebauliche Konzepte im Kontext von Obdachlosigkeit. Bereits 1999 wird unter dem Begriff «Mobiliengeschäft» auf eine Firma in der Deutschschweiz hingewiesen, die sich auf mobile Bauten spezialisiert hat und die sich für die Unterbringung Obdachloser eignen könnte. Ein Jahr später erscheinen Beiträge zur Musterhausaktion, die bereits im Jahr 1921 in Bern lanciert wurde; in den Beiträgen geht es um die Frage, ob unter den Versuchshäusern nicht auch Optionen für Obdachlosenwohnungen bestünden (2000). Im Jahr 2002 werden die Ansätze der *fliegenden Bauten* vorgestellt, die im Rahmen der Tour de France Athleten und Betreuenden als Wohnung dienen und es wird auf die Forschungseinheit *transportable Architektur* der Universität Lausanne (CCLab) verwiesen, die auch für Unterbringung von Obdachlosen Ideen bereithalten könnte. In jüngerer Zeit werden Architekten wie *Shingen Ban* eingeführt und seine Bauten mit Karton erläutert – Bauten, die in Katastrophengebieten zum Einsatz kamen und von denen sich die Journalist\*innen vorstellen könnten, dass sie eine Bedeutung zur Wohnversorgung von Obdachlosen spielen könnten. In dem Sinne sind die Medien in der Schweiz sehr investigativ und sie bereiten Diskussionen fachlich vor. Hierzu gehört auch die Präsentation des Konzeptes *Housing First*, über das erstmals 2018 Berichte erscheinen (in den französischsprachigen Medien wird auf ein Projekt aus dem Jahr 2016 verwiesen, das zwar nicht namentlich als *Housing First* gilt, aber einen ähnlichen An-

satz vertrat: der Umzug von rund 80 Obdachlosen in Neuenburg aus angemieteten Hotelzimmern in ein betreutes Wohnprojekt, in dem die Zahl der Hotelzimmer mittelfristig aufgrund der Erfolge im Projekt auf 48 gesenkt werden konnte). *Housing First* wird als ein in Finnland positiv erprobtes Modell dargestellt und seine positive Korrelation auf sinkenden Alkohol- und Drogenkonsum bei Obdachlosen hingewiesen. Von einzelnen Medien wird dabei allerdings auf die schweizerische Praxis der kontrollierten Drogenabgabe verwiesen und es werden Studien zitiert, die zeigen, dass nach 6 Monaten Teilnahme am Programm der Anteil der Obdachlosigkeit komplett zurückging. Damit wird implizit zur Diskussion gestellt, ob diese Form der Drogenpolitik nicht das Schweizerische Modell von *Housing First* sei (1997/2004).

### 8.3.7 «Der Obdachlose» in den Medien

Gespräche mit Menschen, die von Obdachlosigkeit betroffen sind, die Darstellung ihrer biographischen Verläufe oder Einblicke in den Alltag dieser Menschen finden sich sehr ausführlich und über die Jahre seit 1993 kontinuierlich in den Medien der Schweiz. Insgesamt 55 Beiträge gingen in die Analyse ein und sie lassen sich in Hinblick auf die Konstruktion eines Obdachlosen und den Kontext, der ihn einbettet deutlich unterscheiden. So wird bis Anfang der 2000er Jahre vor allem vom «Clochard aus Überzeugung» (1993) geschrieben und Obdachlosigkeit weniger als gesellschaftliches Problem denn als Lebensstil Einzelner beschrieben. Es werden Menschen portraitiert, die sich ein Generalabonnement der SBB in der 1. Klasse leisten und im Zug schlafen; es finden sich von Journalist\*innen inszenierte Begegnungen eines reichen Unternehmers mit einem Obdachlosen am Flughafen Zürich, in der beide Seiten ihre Tagesabläufe und Weltanschauungen vergleichend darlegen (1994).

Erst 1998 erscheint ein Bericht, der auf neue Formen von Armut in der Schweiz hinweist, die *working poor* thematisiert und Bedürftige auffordert, doch zu den Sozialbehörden zu gehen, um die berechtigten Ansprüche einzufordern. Grundtenor dieser Beiträge ist einerseits die Beschreibung des Neuen (Armut, Obdachlosigkeit) und die Verwunderung darüber, dass es Obdachlosigkeit in einer reichen Schweiz jenseits des selbstgewählten Entscheids überhaupt gibt.

Dieses Erstaunen darüber, dass Schweizer Bürger\*innen obdachlos sind, hält bis heute an, wenn auch in deutlich geringerer Anzahl von Beiträgen. Doch regelmässig finden sich Portraits von Obdachlosen, die dazu genutzt werden, ihre Situation als frei gewählten Entscheid darzustellen und der Obdachlosigkeit damit die sozialpolitische Schärfe zu nehmen. Berichtet wird dabei vor allem über Männer mittleren Alters, die entschieden haben, im Wald zu leben (2004), sich frei fühlen, wenn sie nirgends wohnen (2010), einen Lebensstil pflegen wollen, der auf totalem Verzicht allen Besitzes beruht (2012) oder die Generation Y mit den Zielen der totalen Freiheit und Unabhängigkeit widerspiegelt (2018).

Neben dieser Figur der selbstgewählten Obdachlosigkeit tritt seit Beginn der 2000er Jahre die Figur des männlichen alkohol- oder drogensüchtigen Obdachlosen, dessen Leben durch eine Vielzahl von negativen Ereignissen gekennzeichnet ist. Die Biographien werden fast immer als Abstiege geschildert: zerrüttete Familienverhältnisse mit konflikthafter Beziehungen zu den Eltern; mit Ausbildung in Handwerksberufen, dann aber Arbeitsplatzverlust aufgrund struktureller Gründe; Verschuldung, Scheidung/Trennung, Kündigung und auch Zwangsäumung; dann das

Leben auf der Strasse für längere Zeit. Die Sozialhilfe wird in den Verläufen als kaum unterstützend oder gar als kontraproduktiv geschildert, die professionelle Beratung nimmt gegenüber den fordernden Anteilen (Arbeitsbemühungen, Nachweise der Wohnungssuche) kaum eine Bedeutung ein. In den Fällen, in denen die biographischen Verläufe durch das Handeln der Sozialhilfe als stabilisierend beschreiben werden, sind es Wohngelegenheiten, die vermittelt werden. Durch ein stabiles und sicheres (teilweise begleitetes oder betreutes) Wohnen scheint bei der Gesamtsicht der Beiträge eine entscheidende Wende in der Obdachlosigkeit möglich zu sein.

Seit 2010 häufen sich die Beiträge, die *rough sleeper* portraituren. Hier werden die teilweise romantisierenden und nostalgischen Beschreibungen der 1990er Jahre (s.o.) nicht mehr wiederholt. Beschrieben wird ein hartes (Über-)leben auf der Strasse, Erlebnisse wie nächtliche Überfälle, Angriffe oder soziale Exklusion finden sich in verdichteter Form. Beschrieben werden hier Menschen, die den Anschluss an die gesellschaftlichen Entwicklungen verloren haben, von Seiten der staatlichen Stellen kaum mehr Unterstützung erfahren und von den Einrichtungen der Obdachlosenhilfe mehr oder weniger intensiv betreut werden. Bei den meisten Biographien sind es soziale Institutionen, die als Türöffner oder Wendepunkte von den Interviewten genannt werden: die Notschlafstelle der Sozialwerke Pfarrer Sieber (mit Wohnungsvermittlung), das Wohnheim der Heilsarmee, die Gassenarbeit, streetwork oder die Gelegenheit, das Strassenmagazin *surprise* zu verkaufen.

Eine grosse Zahl anderer portraierter Personen befinden sich noch in der Phase von Strassenobdachlosigkeit. Die Journalist\*innen halten sich in den Berichten mit Urteilen über professionelles und unterstützendes Handeln zurück, es dominieren Schilderungen und Darstellungen. Es werden auch wenig Bezüge zu sozialpolitischen Lösungen oder entsprechenden Vorschlägen formuliert. Auch bei osteuropäischen mittellosen Personen, die in der Schweiz auf Arbeitssuche sind und dabei die Einrichtungen der Obdachlosenhilfe nutzen, stehen die individuellen und nicht die sozialpolitisch strukturellen Herausforderungen im Zentrum. Damit scheint in den letzten Jahren die Berichterstattung über Menschen, die von Obdachlosigkeit betroffen sind vor allem darauf abzuzielen, Einblicke in ein Leben ausserhalb der gängigen gesellschaftlichen Strukturen zu erhalten.

## 9 Zitierte 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. *Nationales Programm gegen Armut*. Retrieved from <https://www.bwo.admin.ch/bwo/de/home/wie-wir-wohnen/studien-und-publikationen/nicht-monetaere-dienstleistungen-im-bereich--wohnen--fuer-armuts.html>
- Althaus, E., Schmidt, M., & Glaser, M. (2017). Sicherung und verbesserter Zugang zu Wohnraum für sozial benachteiligte Haushalte. Finanzielle Garantiemodelle gegenüber Vermietenden. *Nationales Programm gegen Armut*. Retrieved from [https://www.gegenarmut.ch/fileadmin/kundendaten/Studien\\_NAP/Schlussbericht\\_Finanzielle\\_Garantien\\_17\\_07\\_06.pdf](https://www.gegenarmut.ch/fileadmin/kundendaten/Studien_NAP/Schlussbericht_Finanzielle_Garantien_17_07_06.pdf)
- Beck, L., & Althaus, E. (2018). Angebote der Wohnhilfe für sozial benachteiligte Haushalte. Eine Hilfestellung für Kantone, Städte und Gemeinden. *Nationales Programm gegen Armut*. Retrieved from [https://www.bundespublikationen.admin.ch/cshop\\_mimes\\_bbl/8C/8CDCD4590EE41ED881B2126BD9F93239.pdf](https://www.bundespublikationen.admin.ch/cshop_mimes_bbl/8C/8CDCD4590EE41ED881B2126BD9F93239.pdf)
- Beck, L., Höppner, C., & Thoma, M. (2013). Preisgünstiger Wohnraum. Ein Baukasten für Städte und Gemeinden. Retrieved from <https://www.bwo.admin.ch/bwo/de/home/wohnungspolitik/studien-und-publikationen/preisguenstiger-wohnraum--ein-baukasten-fuer-staedte-und-gemeind.html>
- 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 prekären Lebenslagen. *Nationales Programm gegen Armut*. Retrieved from <https://www.bwo.admin.ch/bwo/de/home/Wohnungsmarkt/studien-und-publikationen/wohnversorgung-in-der-schweiz.html>
- Bundesrat. (2014). Bericht des Bundesrates über die revidierte Europäische Sozialcharta. Retrieved from <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2014/5611.pdf>
- Bundesrat. (2018). Ergebnisse des Nationalen Programms zur Prävention und Bekämpfung von Armut 2014-2018. Retrieved from [https://www.gegenarmut.ch/fileadmin/kundendaten/18.\\_April\\_18/BR-Bericht\\_Ergebnisse\\_Nationales\\_Programm\\_Praevention\\_und\\_Bekaempfung\\_von\\_Armut.pdf](https://www.gegenarmut.ch/fileadmin/kundendaten/18._April_18/BR-Bericht_Ergebnisse_Nationales_Programm_Praevention_und_Bekaempfung_von_Armut.pdf)
- Caritas. (2014a). *2014 Sozialalmanach Schwerpunkt: Unter einem Dach*. Luzern: Caritas-Verlag.
- Caritas. (2014b). Wohnen und Armut. Eine Analyse zum Engagement der Kantone. Retrieved from [https://www.caritas.ch/fileadmin/user\\_upload/Caritas\\_Schweiz/data/site/was-wir-sagen/unsere-position/positionspapiere/2014-und-aelter/CA\\_Armutsmontoring\\_2014\\_DE\\_Internet.pdf](https://www.caritas.ch/fileadmin/user_upload/Caritas_Schweiz/data/site/was-wir-sagen/unsere-position/positionspapiere/2014-und-aelter/CA_Armutsmontoring_2014_DE_Internet.pdf)
- Europäisches Parlament. (2011). EU-Strategie zur Bekämpfung der Obdachlosigkeit. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011IP0383&from=EN>
- European Commission. (2013). Confronting Homelessness in the European Union. Towards Social Investment for Growth and Cohesion - including implementing the European Social Fund 2014-2020. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013SC0042&from=EN>
- FEANTSA. (2018). The 2014-2019 European Parliament's Record on Homelessness. Retrieved from <https://www.feantsa.org/download/world-homelessness-day-20183449149760038022276.pdf>
- Guggisberg, D. (2014). Wohnungsmarkt und Prekarität aus Sicht der Sozialhilfe. In Caritas (Ed.), *2014 Sozialalmanach Schwerpunkt: Unter einem Dach* (pp. 139-151). Luzern: Caritas-Verlag.

- Hochuli, M. (2014). Angemessener Wohnraum für alle: Eine Aufgabe der Armutsbekämpfung. In Caritas (Ed.), *2014 Sozialalmanach Schwerpunkt: Unter einem Dach* (pp. 77-89). Luzern: Caritas-Verlag.
- Kadima Beck, M., Pfaff Czarnecka, J., Baumann, M., Lanz, A., & Tobler, R. (1998). Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Pakt I). 1. Kommentar schweizerischer Nichtregierungsorganisationen zum »Ersten Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte«. Retrieved from [https://www.humanrights.ch/cms/upload/pdf/020612\\_ngo\\_sozialpakt.pdf](https://www.humanrights.ch/cms/upload/pdf/020612_ngo_sozialpakt.pdf)
- Kehrli, C. (2015). Wohnversorgung aus Sicht der Sozialhilfe. *Zeitschrift für Sozialhilfe*, 04/15, 18-19. Retrieved from <https://www.yumpu.com/en/embed/view/eXqe3xvYL3WXRzDa>
- Kothari, M., Karmali, S., & Chaudhry, S. (2006). The Human Right to Adequate Housing and Land. Retrieved from [https://www.researchgate.net/publication/238709066\\_The\\_Human\\_Right\\_to\\_Adequate\\_Housing](https://www.researchgate.net/publication/238709066_The_Human_Right_to_Adequate_Housing)
- Nationales Programm gegen Armut. (2018). Wohnen. Faktenblatt 6. *Nationales Programm gegen Armut*. Retrieved from [https://www.gegenarmut.ch/fileadmin/kundendaten/Faktenblaetter\\_NAP/Faktenblatt\\_6\\_Wohnen\\_DEF.pdf](https://www.gegenarmut.ch/fileadmin/kundendaten/Faktenblaetter_NAP/Faktenblatt_6_Wohnen_DEF.pdf)
- Plouin, M. (2019). Affordable Housing and Homelessness. Challenges across the OECD. *UN Expert Group Meeting on Affordable Housing and Social Protection Systems for all to Address Homelessness*. Retrieved from [https://www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2019/06/OECD\\_Affordable-housing-and-homelessness\\_FINAL.pdf](https://www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2019/06/OECD_Affordable-housing-and-homelessness_FINAL.pdf)
- Schweizerische Eidgenossenschaft. (2016). Habitat III - Nationalbericht. Bericht der Schweiz für die dritte Konferenz der Vereinten Nationen über die Siedlung und die nachhaltige Entwicklung (Habitat III). Retrieved from <https://www.bwo.admin.ch/bwo/de/home/wohnungspolitik/internationale-aktivitaeten/un-habitat-iii.html>
- Steger, S., & Mösch Payot, P. (2019). Wenn Sozialhilfeempfänger die Wohnung wechseln müssen - eine methodische Unterstützung bei der Wohnungssuche. *Zeitschrift für Sozialhilfe*, 02/19, 14-17.
- UN Economic and Social Council. (2010). Consideration of reports submitted by States parties under articles 16 and 17 of the Covenant. Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights. Switzerland. Retrieved from <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/co/E.C.12.CHE.CO.2-3.doc>
- UN Habitat. (2009). The Right to Adequate Housing. Retrieved from [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21\\_rev\\_1\\_Housing\\_en.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_en.pdf)
- UN Human Rights Council. (2015). Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context. Retrieved from <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/294/52/PDF/G1529452.pdf?OpenElement>
- UN Human Rights Office of the High Commissioner. (1991). CESCR General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing. Retrieved from <https://www.refworld.org/docid/47a7079a1.html>
- UN Human Rights Office of the High Commissioner. (2016). Homelessness and human rights. Summary of the Report of the Special Rapporteur on the right to adequate housing, Leilani Farha. Retrieved from [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/HomelessSummary\\_en.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/HomelessSummary_en.pdf)
- UN Menschenrechtsrat. (2018). Bericht der Sonderberichterstatterin über angemessenes Wohnen als Bestandteil des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard und das Recht auf Nichtdiskriminierung in diesem Zusammenhang. Mitteilung des Sekretariats. Retrieved from [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user\\_upload/PDF-Dateien/Sonstiges/Recht\\_auf\\_Wohnen.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Sonstiges/Recht_auf_Wohnen.pdf)

Institut Sozialplanung, Organisationaler Wandel  
und Stadtentwicklung ISOS

Hofackerstrasse 30  
CH - 4132 Muttenz

matthias.drilling@fhnw.ch  
www.fhnw.ch