

Fokusthema

Obdachlosigkeit in der Schweiz – was wissen wir darüber?

Was ist unter Obdachlosigkeit zu verstehen, und wie verbreitet ist sie in der Schweiz? Was braucht es an Daten? Die Autor*innen versuchen, diesen Fragen auf den Grund zu gehen, und appellieren an den politischen Willen, die Relevanz dieses existenzbedrohenden Zustandes zu erfassen.

Text: Jörg Dittmann, Simone Dietrich, Sabrina Roduit, Christopher Young und Matthias Drilling;
Institut Sozialplanung, Organisationaler Wandel und Stadtentwicklung, Hochschule für Soziale Arbeit Nordwestschweiz FHNW



Eine sichere, angemessene und dauerhaft finanzierbare Wohnung stellt international eine unabdingbare Voraussetzung für ein menschenwürdiges Leben dar und ist ein Menschenrecht (UNO-Pakt I). Auch in der Europäischen Sozialcharta (1999) erkennen die meisten Länder Europas den privaten Wohnraum als ein Grundbedürfnis des Menschen an, der für Sicherheit und Schutz, Erholung und Intimität sorgen soll und entsprechend zu schützen ist. Die Schweiz geht mit dem international weitgehend akzeptierten Recht auf angemessenen Wohnraum defensiv um. Sie zählt zu den wenigen Mitgliedstaaten des Europarats, welche die Sozialcharta trotz ihrer Anerkennung nicht ratifiziert haben (Drilling et al. 2020). Und trotz dem Beitritt zum UNO-Pakt I im Jahr 1992 hat die Schweiz das Fakultativprotokoll, das die Menschenrechtskonvention des UNO-Pakts I konkretisiert, nicht unterschrieben. Auch aus dem Artikel 41 der Bundesverfassung, wonach Bund und Kantone sich dazu bekennen, dass Wohnungssuchende eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden können, lässt sich kein Recht einklagen, da es sich um ein Sozialziel und kein Sozialrecht handelt. Insofern konzentrieren sich die Massnahmen bei Obdachlosigkeit insbesondere auf die kantonalen und kommunalen Instrumente der Nothilfe, allen voran Notwohnungen und Notschlafstellen.

Vor dem Hintergrund der geringen politischen Bedeutung von Obdachlosigkeit auf gesamtschweizerischer Ebene wundert es nicht, dass sich bislang kein nationales Monitoring etabliert hat. Trotz diesen strukturellen Mängeln im nationalen Monitoring gibt es Studien zum Ausmass von Obdachlosigkeit. Im folgenden Beitrag möchten wir einen Überblick darüber geben und die Notwendigkeit einer nationalen Berichterstattung darlegen.

Was ist unter Obdachlosigkeit zu verstehen?

Die Beschreibung von Obdachlosigkeit in der Schweiz steht vor einem Eingrenzungsproblem, das dadurch erschwert wird, dass es insbesondere auf der staatlichen Ebene keinen Konsens zum Verständnis von Obdachlosigkeit gibt. Das hat auch damit zu tun, dass hierzulande keine rechtlich verbindliche Definition von Obdachlosigkeit existiert.

Wir wollen uns in Bezug auf die Bestimmung von Obdachlosigkeit im Folgenden an der ETHOS-Typologie orientieren, die von FEANTSA, dem europäischen Dachverband der NGO der Obdachlosenhilfe, entwickelt wurde (FEANTSA 2021). An dieser Typologie richten sich inzwischen die meisten Länder in Europa aus. Danach

gelten Personen als obdachlos, die auf der Strasse leben, an öffentlichen Plätzen wohnen oder ohne eine Unterkunft sind, die als solche bezeichnet werden kann. Neben diesen *Rough Sleepers* gelten nach der ETHOS-Typologie auch diejenigen Menschen als obdachlos, die in Notunterkünften, z. B. Notschlafstellen, untergebracht sind.

Der Obdachlosenstatus der Nutzenden von Notunterkünften, insbesondere von Notschlafstellen, ist im fachlichen und politischen Diskurs strittig. Für die Einschätzung, dass es sich bei den Notschlafstellennutzenden um Menschen handelt, die von Obdachlosigkeit betroffen sind, ist ausschlaggebend, dass die Räumlichkeiten nur für die Nacht geöffnet sind und den Personen tagsüber kein privater Wohnraum und somit kein Obdach zur Verfügung steht.

Ausmass von Obdachlosigkeit in der Schweiz

Über Obdachlosigkeit in der Schweiz existiert bislang wenig empirisch gesichertes Wissen, und der Bund hat in der Vergangenheit wenig Anstrengungen unternommen, dies zu ändern. Der Bericht der Schweiz an die Weltgesundheitsorganisation (WHO) aus dem Jahr 1993/94 enthält als einer der ersten Berichte überregionale Schätzungen zur Anzahl von Obdachlosen in den fünf grössten Städten der Schweiz. Diese Angaben, die ohne weitere Aufschlüsselung z. B. nach Geschlecht und Alter sind, beruhen auf einer Umfrage bei den städtischen Verwaltungen und bei privaten Hilfswerken und kommen zu den folgenden Betroffenenzahlen: Zürich 60 bis 90, Bern 120 bis 150, Lausanne (Region) 290 bis 350, Genf 220 bis 300 und Basel 500 bis 600.

Der Bund hat im Jahr 2018 das erste Mal die Wohnungs- und Obdachlosigkeit auf nationaler Ebene im Rahmen einer allgemeinen und international vergleichenden Bevölkerungsumfrage (SILC 2018) erhoben. Mehr als 10 000 Personen ab 16 Jahren, die in der Schweiz in Privathäusern leben, wurden nach Erfahrungen von Wohnungslosigkeit befragt. 7,3 Prozent (756 Befragte) haben demnach mindestens einmal in ihrem Leben wegen Wohnungsnot vorübergehend bei Freund*innen oder Verwandten gelebt. 0,3 Prozent (36 Befragte) gaben an, irgendwann in einer Notschlafstelle übernachtet zu haben, während 0,2 Prozent (28 Personen) nicht adäquat gewohnt haben, weil der genannte Ort nicht als Dauerwohnstätte vorgesehen war. 0,1 Prozent (10 Befragte) gaben an, einmal im Leben auf der Strasse übernachtet zu haben. Methodisch erlaubt der SILC-Datensatz eine vorsichtige Hochrechnung auf die Schweiz. Demzufolge wä-

ren 0,4 Prozent aller Einwohner*innen der Schweiz ab 16 Jahren im Laufe ihres Lebens mindestens einmal obdachlos gewesen, was bei 7 179 610 Einwohner*innen ab 16 Jahren (2018) einer Anzahl von 28 718 entspricht. Bei dieser Zahl handelt es sich um eine Angabe im Lebensverlauf.

Aktuelle Studie

Die Zwischenergebnisse einer von den Autor*innen dieses Beitrags aktuell durchgeführten Studie zur Obdachlosigkeit in acht der grössten Städte der Schweiz aus dem Jahr 2020/21 liefern überregionale Erkenntnisse zum Ausmass der Rough Sleepers und zu den Personen, die in der Notschlafstelle übernachten.

Die Befragung weist 109 Personen für Genf aus, die draussen übernachteten, während die dortigen Notschlafstellen zum gleichen Zeitpunkt 250 Personen registrierten.¹ In Lausanne wurden 29 Rough Sleepers ermittelt, während in den Notschlafstellen 145 Personen übernachteten. Für Basel wurden 30 Personen identifiziert, die draussen übernachteten. Gleichzeitig waren 38 Personen in den beiden Notschlafstellen untergebracht. In der gleichen Befragung gaben 12 Personen in Bern an, dass sie draussen übernachteten, während in den Berner Notschlafstellen 54 Personen untergebracht waren. Mit einem Anteil von 83 Prozent bestätigen die Zwischenergebnisse dieser Studie den überproportionalen Anteil

der Männer unter den Obdachlosen, der auch in den meisten anderen Studien festgestellt wurde (Drilling et al. 2019). Das durchschnittliche Alter der aktuell betroffenen Obdachlosen beträgt 40 Jahre, wobei knapp ein Viertel der Betroffenen über 50 Jahre alt ist. Bei den Menschen, die draussen übernachten, handelt es sich aus mehreren Gründen um einen Ausschnitt aus der Gesamtheit aller Rough Sleepers in den untersuchten Städten: 1. Nicht alle Rough Sleepers halten sich in den untersuchten Einrichtungen (u. a. Gassenküchen, Wärmestuben) auf, in denen die Befragung stattfand. 2. Nicht alle Nutzer*innen, die am Tag der Befragung in diesen Einrichtungen anwesend waren, nahmen an der Befragung teil. Auch im Hinblick auf die Notunterkünfte ist von einer grösseren Zahl auszugehen, da andere Notunterkünfte als die untersuchten Notschlafstellen, z.B. Notzimmer in Kirchen, nicht berücksichtigt sind.

Ausblick

Die empirische Datenlage zum Ausmass und zur Struktur der Obdachlosigkeit ist in der Schweiz unbefriedigend. Das hat nicht nur etwas mit den Herausforderungen zu tun, die sich im Zusammenhang mit der Erhebung von Daten über Menschen stellen, die von Obdachlosigkeit betroffen sind, sondern auch mit einer Priorisierung auf der Ebene politischer Entscheidungsträger*innen, die das Sozialmonitoring



in der Schweiz verantworten. Bei der Berichterstattung über Obdachlosigkeit geht es um nicht weniger als eine durch das Menschenrecht begründete Pflicht, die Relevanz eines existenzbedrohenden Zustandes wie der Obdachlosigkeit empirisch zu prüfen.

Mit Blick auf den Aufbau eines nationalen Monitorings weisen sowohl die von den Autor*innen durchgeführte Studie als auch die in diesem Beitrag skizzierte Bevölkerungsumfrage des Bundes (SILC 2018) auf die grosse Bedeutung eines Erhebungsdesigns hin, das sich an der Erreichbarkeit der Zielgruppe und der Teilnahme an der Zählung bzw. Befragung ausrichtet. Länder wie Dänemark, Norwegen und Schweden (Benjaminsen et al. 2021) haben in Zusammenarbeit mit den Einrichtungen der Obdachlosenhilfe ein nationales Monitoring aufgebaut, das der Schweiz als Vorbild dienen könnte. Ein nationales Monitoring für die Schweiz könnte beispielsweise damit beginnen, dass alle Notunterkünfte zu einem gemeinsamen Stichtag ihre Nutzer*innenzahlen einer zentralen Dauerbeobachtungsstelle melden. Bisher fehlt dieser Schritt, und deshalb überrascht es nicht, dass die Schweiz im Rahmen der UNO-Berichterstattung bezüglich des Nichtwissens über Obdachlosigkeit, Wohnungslosigkeit sowie ungesichertes und unzureichendes Wohnen bereits verschiedentlich ermahnt worden ist (Drilling et al. 2020). Eine nationale und datenbasierte Auseinandersetzung mit Obdachlosigkeit ist dringend gefragt – nicht nur, um sich international stärker am Diskurs zu beteiligen, etwa im Rahmen der UNO oder des Europarats, sondern auch, um die nationale Vernetzung von Fachkräften und die Weiterentwicklung der Obdachlosenhilfe voranzutreiben.

Für zukünftige Beschreibungen der Obdachlosigkeit ist es zentral, neue Formen von Wohnungslosigkeit und Obdachlosigkeit im Blick zu behalten, z. B. den unfreiwilligen Aufenthalt von jungen Menschen bei Bekannten und Freund*innen aufgrund von Wohnungsnot. Für die Bedarfsfeststellung sind weitere Fragen zu klären, u. a. die Anzahl körperlich und psychisch erkrankter Obdachloser und die Zahl der dafür vorgesehenen Angebote. Hinzu kommt ein dezidiertes Blick auf spezifische Lebenslagen wie Armutslagen, Verschuldung und Flucht sowie strukturelle Bedingungen z. B. am Wohnungsmarkt. In Bezug auf die bestehende Obdachlosenhilfe stellen sich schliesslich viele rechtsstaatliche Fragen, z. B. der Umgang mit Menschen ohne gültige Dokumente, die nicht auf Notunterkünfte zurückgreifen können, weil sie dann den Migrationsbehörden gemeldet werden und

denen dadurch gegebenenfalls eine Ausweisung droht. All diese Umstände können den Verlust der Wohnung begründen, den (Wieder-)Eintritt ins Wohnen erschweren und somit auch das Ausmass von Obdachlosigkeit bestimmen.

Wenn Ausmass und Veränderungen in der Zahl von obdachlosen Menschen und die Ursachen für deren Wohnungsverlust nicht untersucht werden, besitzen Einschätzungen über Anstiege, Rückgänge, Bedarfe und zu entwickelnde Hilfemodelle weitgehend einen hypothetischen Charakter. Auf der Basis von Nichtwissen Veränderungen und mehr Professionalisierung anzustossen, ist fehleranfällig und öffnet auch das Risiko für einseitige, partikularistisch ausgerichtete Diskussionen, die nicht selten zulasten der Betroffenen gehen. Soziale Arbeit sollte auf die Notwendigkeit hinweisen, Obdachlosigkeit regelmässig zu erheben. Und sie sollte die Diskurse über Menschen ohne Obdach durch ihre praktischen Erfahrungen und durch eine eigene Positionierung auf nationaler Ebene beleben. •

Literatur

- Benjaminsen, L., Dhalmann, H., Dyb, E., Knutgård, M., Lindén, J. (2021). Measurement of Homelessness in the Nordic Countries. *European Journal of Homelessness*, Vol. 14(3): 159–180
- Drilling, M., Dittmann, J., Bischoff, T. (2019). Obdachlosigkeit, Wohnungslosigkeit und prekäres Wohnen. Ausmass, Profil und Bedarfe in der Region Basel. *LIVES Working Paper*, 76, 1–65. National Centres of Competence in Research (NCCR). URL: www.lives-nccr.ch/sites/default/files/pdf/publication/lives_wp_76_drilling.pdf
- Drilling, M., Mühlethaler, E., Iyadurai, G., Dittmann, J. (2020). Homelessness Research and Policy in Switzerland – A First Country Report Embedded in the UN and European Framework. *European Journal of Homelessness*, Vol. 15(1): 183–210. URL: www.feantsaresearch.org/public/user/Observatory/2021/EJH_15-1/EJH_15-1_CR2_v01.pdf
- Edgar, B. (2012). The ETHOS Definition and Classification of Homelessness and Housing Exclusion. In: *European Journal of Homelessness* (6) 2, 219–225
- FEANTSA (2021): ETHOS – Europäische Typologie für Obdachlosigkeit, Wohnungslosigkeit und prekäre Wohnversorgung. URL: www.feantsa.org/download/at__6864666519241181714.pdf
- SILC (2018): Erhebung über die Einkommen und Lebensbedingungen (SILC). Bundesamt für Statistik. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/erhebungen/silc.html>

Fussnote

1 Es handelt sich um eine vom Schweizerischen Nationalfonds finanzierte Studie. Im Dezember 2020 wurde eine Befragung von Nutzer*innen in Einrichtungen der Obdachlosenhilfe durchgeführt, die unter dem Einfluss der Coronapandemie zunächst in Basel, Bern, Genf, Lausanne, Lugano/Mendrisio sowie St. Gallen erfolgte und im März 2021 in den Städten Luzern und Zürich nachgeholt werden konnte (<http://p3.snf.ch/project-185135>).