

Schlussbericht der Studie „Wohnversorgung in der Schweiz: Bestandsaufnahme über Haushalte von Menschen in Armut und in prekären Lebenslagen“

Im Auftrag des Bundesamts für Sozialversicherungen im Rahmen des Programms gegen Armut

Leitung: Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit und SKOS, Schweiz. Konferenz für Sozialhilfe

Zusammenfassung

Ein Dach über dem Kopf zu haben, unter dem man sich wohlfühlt, ist ein Grundbedürfnis. Die Versorgung mit angemessenem Wohnraum ist deshalb ein zentraler Aspekt der Existenzsicherung und ein Sozialziel in der Bundesverfassung. Doch wird dieses Ziel erreicht? Wie ist der Zugang zu angemessenem Wohnraum für armutsbetroffene Haushalte und Menschen in prekären Lebenslagen?

Das vorliegende Forschungsprojekt hat zum Ziel, die Wohnversorgung von Haushalten armutsbetroffener Menschen und Menschen in prekären Lebenslagen in der Schweiz zu analysieren und allfällige Hinweise auf Handlungsmöglichkeiten zur Verbesserung der Wohnversorgung dieser Menschen zu geben. Zur Eingrenzung dieser sozialen Gruppen gibt es verschiedene Möglichkeiten. Wird Armut primär als materielle Einschränkung verstanden, so bestimmt sich die Zahl der armutsbetroffenen Menschen über das verfügbare Einkommen, das unterhalb von einer festgelegten Armutsgrenze liegt. Diese Armutsgrenze lässt sich aus den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe ableiten und entspricht dem Existenzminimum (vgl. SKOS 2015). In einer prekären Lebenslage befindet sich, wer über ein Einkommen verfügt, das nicht mehr als 20 Prozent über dem Existenzminimum liegt.

Gewisse sozioökonomische Merkmale erhöhen das Armutsrisiko. Dazu gehören Haushaltstyp, Haushaltsgrösse und Bildung. So ist aus der Armutsforschung bekannt, dass Einelternfamilien, Paarhaushalte mit drei und mehr Kindern, aber auch allein lebende Menschen oder Menschen ohne nachobligatorische Ausbildung besonders häufig von Armut betroffen sind. Das Gleiche gilt für Menschen mit Migrationshintergrund und für Rentenbeziehende.

Für die Beurteilung einer angemessenen Wohnversorgung werden in der vorliegenden Studie fünf Dimensionen berücksichtigt: die Wohnkosten, die Wohnungsgrösse, die Wohnungsqualität, die Wohnlage und die Wohnsicherheit. Mit der hier verwendeten Erhebung SILC (Statistics on Income and Living Conditions, Erhebungen 2007 und 2012) können allerdings nur die ersten vier Dimensionen quantifiziert werden.

Aus dieser Analyse lässt sich eine genügende beziehungsweise ungenügende Wohnversorgung ableiten. In dieser Untersuchung gelten die Haushalte nur dann als angemessen wohnversorgt, wenn in allen vier quantifizierten Dimensionen ein Mindestwert erreicht wird.

Die quantitative Auswertung wurde in Interviews mit Fachleuten aus der Sozialhilfe und von verschiedenen Fachstellen im Wohnungswesen aus der ganzen Schweiz validiert und interpretiert. Durch die Kombination der quantitativen und qualitativen Untersuchungen kann ein differenziertes Bild der Problemlagen und Einflussfaktoren für eine genügende beziehungsweise ungenügende Wohnversorgung von Haushalten armutsbetroffener Menschen und Menschen in prekären Lebenslagen gezeichnet werden.

Vier von fünf armutsbetroffenen Haushalten haben eine zu hohe Wohnkostenbelastung

83,5 Prozent der armutsbetroffenen Haushalte und 57,1 Prozent der Haushalte in prekären Lebenslagen weisen keine angemessene Wohnversorgung auf. Damit ist die Wohnversorgung bei armutsbetroffenen Haushalten vier Mal häufiger unzureichend als in der Gesamtbevölkerung.

Hauptursache der ungenügenden Wohnversorgung ist die zu hohe Wohnkostenbelastung. 82 Prozent der armutsbetroffenen Haushalte und 48,9 Prozent der Haushalte von Menschen in prekären Lebenslagen leben im Vergleich zu ihrem Bruttoeinkommen in einer zu teuren Wohnung, da die Wohnkosten mehr als 30 Prozent des Bruttoeinkommens betragen. Eine Sensitivitätsanalyse zeigt die Bedeutung des Grenzwertes bei den Wohnkosten. Würde man diesen bei 25 Prozent festlegen, hätten 90,2 Prozent der armutsbetroffenen Haushalte eine übermässig starke Wohnkostenbelastung zu tragen. Würde man hingegen einen Grenzwert von 35 Prozent noch als tragbar bezeichnen, sinkt der Anteil auf 67,7 Prozent.

Im Vergleich zu den Belastungen durch zu hohe Wohnkosten begründen ungenügende Wohnungsgrösse oder schlechte Wohnungsqualität sowie Wohnlagen seltener eine unangemessene Wohnversorgung. Immerhin weist ein knappes Viertel der armutsbetroffenen Haushalte in zwei oder drei Dimensionen gleichzeitig eine unangemessene Wohnversorgung auf. 12,6 Prozent der armutsbetroffenen Haushalte und 8 Prozent der Haushalte von Menschen in prekären Lebenslagen leben in zu kleinen Wohnungen. 7,5 Prozent der armutsbetroffenen Haushalte und 7 Prozent der Haushalte von Menschen in prekären Lebenslagen bewohnen Wohnraum von schlechter Qualität. 12,4 Prozent der armutsbetroffenen Haushalte und 11,5 Prozent der Haushalte von Menschen in prekären Lebenslagen wohnen überdurchschnittlich oft an Lagen, welche eine gesellschaftliche Teilhabe erschweren.

Die ungenügende Wohnversorgung von armutsbetroffenen Haushalten und Haushalten von Menschen in prekären Lebenslagen hat sich zwischen 2007 und 2012 nicht verändert. Tendenziell haben 2012 etwas mehr Haushalte genügend Wohnraum im Vergleich zu 2007, dafür wohnen mehr an einer ungünstigen Lage.

Eine ungenügende Wohnversorgung ist eher ein urbanes Phänomen. Prüft man die Versorgungswerte für armutsbetroffene Haushalte in städtischen Gebieten in den vier Dimensionen, stellt man fest, dass diese Haushalte bis auf die Dimension «Wohnlage» in allen Dimensionen schlechtere Wohnversorgungswerte aufweisen als in weniger dicht besiedelten Gebieten.

Ein Drittel der Alleinstehenden und Alleinerziehenden ist unangemessen wohnversorgt

Nicht alle sozialen Gruppen mit einem erhöhten Armutsrisiko sind gleichermassen von einer unangemessenen Wohnversorgung betroffen. Besonders häufig befinden sich Alleinstehende unter 65 Jahren mit einem Anteil von 31,2 Prozent und Alleinerziehende mit einem Anteil von 37,4 Prozent in dieser Situation. Deutlich höher ist der Anteil von unangemessener Wohnversorgung bei Haushalten mit Menschen ausländischer Herkunft¹: Bei diesen liegt der Wert mit 42,8 Prozent mehr als doppelt so hoch wie bei den Schweizer Haushalten mit einem Anteil von 17,9 Prozent. Bei den Haushalten mit Menschen aus Drittstaaten tragen die engen Wohnverhältnisse mit 23 Prozent und die hohe Wohnkostenbelastung mit 20 Prozent zur ungenügenden Wohnversorgung bei.

Auch Altersrentnerinnen und -rentner sind mit 38,9 Prozent überdurchschnittlich oft ungenügend wohnversorgt. In den meisten Fällen (30,5 Prozentpunkte) ist diese Situation auf die zu hohe Wohnkostenbelastung zurückzuführen. Rentnerhaushalte können allerdings trotz tiefer Einkommen über Vermögen verfügen. Die vorliegende Studie zeigt, dass nur ein geringer Teil der Altersrentnerinnen eine hohe Wohnkostenbelastung durch ihr Vermögen auffangen. Die ungenügende Wohnversorgung aufgrund zu hoher finanzieller Belastung sinkt bei Berücksichtigung des Vermögensverzehrs lediglich um 3,3 Prozentpunkte.

¹ Der «Migrationshintergrund des Haushalts» wird mit folgender Reihenfolge gebildet: Ist ein Erwachsener im Haushalt in der Schweiz geboren, so gilt der Haushalt als «Schweizer Haushalt». Ist kein Erwachsener im Haushalt in der Schweiz geboren, so gilt der Haushalt als «EU25-Haushalt», falls ein Erwachsener in einem EU25-Land geboren ist. Trifft dies ebenfalls nicht zu, so wird dem Haushalt der Migrationshintergrund «andere Länder» zugeordnet, was den Haushalten mit Menschen aus Drittstaaten entspricht.

Mehr preisgünstigen Wohnraum schaffen und Wohnsicherheit erhöhen

Aus der quantitativen Analyse und den ausgewerteten Interviews mit den Expertinnen und Experten lassen sich einige Informationen gewinnen, wie der hier identifizierten Problematik begegnet werden könnte. Zwei Problemlagen stehen im Vordergrund: Es fehlt an günstigem Wohnraum in passender Grösse. Und arbeitsbetroffene Menschen und Menschen in prekären Lebenslagen sehen sich mit Schwierigkeiten konfrontiert, günstige Wohnungen zu finden und diese über längere Zeit behalten zu können.

Durch die Erhöhung der Mietzinsobergrenzen in der Sozialhilfe und bei den Ergänzungsleistungen zu AHV/IV (EL) könnte dem Problem des Zugangs kurzfristig begegnet werden. Allerdings besteht dadurch die Gefahr, dass Vermietende mit einer Anhebung der Mieten auf diese Erhöhung reagieren. Somit würde das Thema der zu hohen Wohnkostenbelastung noch verstärkt. Eine mögliche Lösung wäre die Erhöhung des Angebots an günstigem Wohnraum. Dies kann zum Beispiel mit einer verstärkten Förderung des günstigen Wohnungsbaus, insbesondere auch des gemeinnützigen, erreicht werden. Dabei gilt es jedoch, die Vergabepaxis des gemeinnützigen Wohnraums zu überprüfen. Oft, so die Meinung der Fachleute, finden arbeitsbetroffene Haushalte keinen Zugang zu diesen Wohnungen.

Zugang zum Wohnungsmarkt öffnen – auch für Haushalte mit Betreibungen

Die fehlende Wohnsicherheit erweist sich zwar als eine der zentralen Schwierigkeiten für eine angemessene Wohnversorgung, sie ist aber nur schwer zu verbessern. Der starke Nachfrageüberhang beim günstigen Wohnraum führt dazu, dass risikobelastete wohnungssuchende Haushalte vom regulären Wohnungsmarkt faktisch ausgeschlossen werden. Besonders schwer haben es Haushalte mit Betreibungen. Um ihnen den Zugang zum Wohnungsmarkt zu öffnen, braucht es neue Lösungen, indem beispielsweise vermehrt Mietzinsgarantien für diese Haushalte gesprochen würden. Soziale Gruppen mit erhöhtem Armutsrisiko sind in hohem Masse auf die Unterstützung durch Fachstellen und Sozialdienste angewiesen, dies nicht nur bei der Wohnungssuche, sondern auch dann, wenn es darum geht, ein dauerhaftes Mietverhältnis aufrechtzuerhalten.

Aus den Gesprächen mit den Expertinnen und Experten geht hervor, dass dem Thema «Wohnen» in der Sozialpolitik noch zu wenig Aufmerksamkeit zukommt. Viele Mitarbeitende in sozialen Organisationen seien sich der Bedeutung einer guten und sicheren Wohnsituation als Basis für alle weiteren Lebensbereiche durchaus bewusst. Häufig fehlten allerdings die nötigen Kenntnisse oder Handlungsspielräume im Bereich des Mietrechts und des Wohnungsmarktes, um dieser Problematik zu begegnen. Es fehle an Anlaufstellen mit genügenden Ressourcen, die vor allem arbeitsbetroffene Menschen und Menschen in prekären Lebenslagen in angespannten Wohnungsmärkten bei der Wohnungssuche unterstützen könnten.