

Grundlagenpapier

Wohnen

Aktuelle Herausforderungen und Handlungsansätze

Bern 2023

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	3
2.	Herausforderungen	3
2.1.	Wohnkosten	3
2.2.	Wohnqualität	4
2.3.	Wohnsicherheit	4
3.	Handlungsansätze	4
4.	Fazit	8
5.	Literatur	9

1. Einleitung

Wohnen ist ein elementares Grundbedürfnis des Menschen. Die Herausforderungen und Handlungsansätze aus Sicht der Sozialhilfe hat die SKOS bereits in einem Grundlagenpapier im Jahr 2020 geschildert (SKOS, 2020). Mit dem steigenden Referenzzinssatz, den erhöhten Energiepreisen, den steigenden Mieten im Zuge von Energiesanierungen und der zunehmenden allgemeinen Teuerung verschärft sich die Situation rund ums Wohnen insbesondere für armutsbetroffene und -gefährdete Personen erneut. Erschwerend kommt die Wohnungsknappheit hinzu, die mittlerweile auch in kleineren Städten und insbesondere im unteren Preissegment vorherrscht. Die Knappheit an Wohnraum trifft am stärksten Einelternhaushalte, gefolgt von Paarhaushalten mit Kindern (Wüest Partner, 2023, S. 17ff). Zwei Mechanismen sind aus Sicht der SKOS besonders besorgniserregend: Einerseits haben Armutsbetroffene und -gefährdete Personen zunehmend Mühe, bei steigenden Mieten die Wohnung zu behalten. So kommt es aufgrund von Zahlungsunfähigkeit vermehrt zu Kündigungen seitens Vermieter und in der Folge zu Exmissionen. Einige grössere Städte berichten von einer wachsenden Obdachlosigkeit. Andererseits wird es für armutsbetroffene oder -gefährdete Personen immer schwieriger, überhaupt eine bezahlbare Wohnung zu finden. Auch in der Sozialhilfe wirft diese Problematik eine Reihe von Fragen auf. Im vorliegenden Text wird auf die neuesten Entwicklungen bezüglich Herausforderungen und die Handlungsmöglichkeiten eingegangen.

2. Herausforderungen

Die Herausforderungen liegen aus Sicht der Sozialhilfe primär in drei Bereichen: den hohen Wohnkosten, der Wohnqualität und der Wohnsicherheit.

2.1. Wohnkosten

Problematisch sind die hohen Wohnkosten, bedingt durch den angestiegenen Referenzzinssatz per 1. Juni 2023 von 1,25 auf 1,50 Prozent (BWO, 2023) und die erhöhten Nebenkosten aufgrund der gestiegenen Energiepreise.¹ Zudem gehen Energiesanierungen meist mit einer deutlichen Erhöhung der Miete einher. Die Erhöhung übertrifft in der Regel die Kosten, die aufgrund der energetischen Sanierung eingespart werden können, sodass für die Mieterschaft eine finanzielle Mehrbelastung entsteht (B,S,S., 2014; ZHAW, 2019). Nebst Sanierungen führen auch Ersatzneubauten oft zur Verdrängung einkommensschwacher Haushalte (Kaufmann et al., 2023). Mit den steigenden Mieten liegen die Mietzinse häufig über den Mietzinslimiten in der Sozialhilfe. Das SKOS-Richtlinien-Monitoring 2021 zeigte, dass Wohnkosten, die über den festgelegten Mietzinslimiten liegen, bereits vor der Erhöhung des Referenzzinssatzes regelmässig vorkamen. Je nach Gemeinde betrug der

¹ Gemäss Landesindex der Konsumentenpreise lagen die Preise für Heizöl im Juli 2023 beim Index 153,2 und für Gas beim Index 176,7 ([Link](#)).

Anteil im Jahr 2021 zwischen zwei und 50 Prozent der Sozialhilfebeziehenden (SKOS, 2022, S. 8).

2.2. Wohnqualität

Oft sind Wohnungen von Armutsbetroffenen in einem schlechten Zustand. Undichte, Schimmel oder erhöhte Kälte- und Hitzeexposition sind keine Seltenheit. Die Wohnungen befinden sich ferner oft an lärmexponierten Lagen, inmitten von Hitzeinseln und haben häufig weniger Zugang zu einer sozialen Infrastruktur (z.B. Spielplätze) oder zu Einkaufsmöglichkeiten. Armutsbetroffene leben oft in überbelegten Wohnungen. Insgesamt kann die schlechte Wohnqualität einen negativen Einfluss auf die Gesundheit der Bewohnerschaft haben.

2.3. Wohnsicherheit

Schliesslich verschärft sich die Frage der Wohnsicherheit. Mit den steigenden Mieten wird es zunehmend schwierig für Armutsbetroffene, ihre Wohnung längerfristig zu behalten. Kann der Mietzins nicht mehr beglichen werden, droht der Bewohnerschaft eine Ausweisung aus der Wohnung (Exmission). Werden die Mietzinslimiten in der Sozialhilfe nicht angehoben, müssen manche Sozialhilfebeziehende eine noch grössere Differenz zwischen der effektiven Miete und der Mietzinslimite aus dem Sozialhilfebudget begleichen. Umgekehrt wird es nochmals schwieriger, überhaupt eine bezahlbare Wohnung zu finden. Eine weitere Hürde bei der Wohnungssuche sind Diskriminierung aufgrund des Sozialhilfebezugs, der Herkunft, der Hautfarbe, Schulden oder Beteiligungen. Im Jahr 2020 lebte fast jede sechste Person in einem Haushalt mit Zahlungsrückständen. Die häufigsten Zahlungsrückstände betreffen Steuerrechnungen und Krankenkassenprämien (BFS, 2022). Es ist davon auszugehen, dass mit der allgemeinen Teuerung der Anteil der Bevölkerung mit Schulden weiter zunehmen wird.

3. Handlungsansätze

Handlungsmöglichkeiten gibt es zum einen direkt in der Sozialhilfe. Zum anderen sind die strukturellen Rahmenbedingungen auf übergeordneter Ebene anzugehen.

- Der Anstieg beim Referenzzinssatz um ein Viertelprozent entspricht drei Prozent Mietzinserhöhung. Eine Mietzinserhöhung ist aber nur dann rechtmässig, wenn frühere Referenzzinssatzsenkungen an die Mieterschaft weitergegeben wurden. Die SKOS empfiehlt in der aktuellen Situation, **Mietzinserhöhungen mit geeigneten Instrumenten auf ihre Rechtmässigkeit zu überprüfen.**²

² Vgl. Leitfaden des Vereins seeland.biel/bienne, 2017 ([Link](#)) oder Grundlagendokument «Wohnen» der SKOS, 2020.

- Wenn Mieten **wegen des steigenden Referenzzinssatzes rechtmässig erhöht** werden, können sie neu über den Limiten liegen. Weil eine kurzfristige Anpassung dieser Limiten selten möglich ist, empfiehlt die SKOS in diesen Fällen als Übergangsregelung eine **befristete Übernahme der Miete ohne Auflagen**. Wenn die Miete bereits vor der Erhöhung des Referenzzinssatzes über der Mietzinslimite lag und die Sozialhilfebeziehenden die Differenz zur Limite selbst finanziert haben, wird die Übernahme des Mietzinses im Rahmen der Erhöhung des Referenzzinssatzes (bzw. bis zur Mietzinslimite) empfohlen. Damit soll verhindert werden, dass der Anteil, der von den Sozialhilfebeziehenden aus dem Grundbedarf übernommen werden muss, erhöht wird.
- Gemäss SKOS-Richtlinien sollen die Mietzinslimiten auf fachlich begründeten Berechnungsmethoden beruhen und sich auf Daten des lokalen und aktuellen Wohnungsangebotes abstützen. Das Mietzinsniveau ist regional und auch kommunal sehr unterschiedlich. Die aktuelle Entwicklung trägt zu einer Akzentuierung der Unterschiede bei. Die Limiten müssen deshalb stets den Verhältnissen auf kommunaler oder regionaler Ebene Rechnung tragen. In der aktuellen Situation empfiehlt die SKOS eine baldige Überprüfung der Mietzinslimiten unter Berücksichtigung des regionalen Leerwohnungsbestandes. In Gemeinden oder Regionen, in denen ein Mangel an kostengünstigen Wohnraum besteht und der Wechsel in eine Wohnung mit tieferer Miete kaum möglich ist, **sollen die Mietzinslimiten in angemessenem Rahmen erhöht werden, um den Anstieg des Referenzzinssatzes abzudecken**.
- In Kantonen, die bisher keine oder nur im geringen Masse **regional unterschiedliche Mietzinslimiten** kennen, besteht die Gefahr, dass sich Sozialhilfebeziehende in Regionen mit günstigem Wohnraum konzentrieren und einer Ghettoisierung von Randregionen Vorschub geleistet wird. Dagegen gilt es die nötigen Massnahmen zu treffen. Empfehlungen zur Festlegung der Limiten sind im Grundlagendokument zum Thema Wohnen aus dem Jahr 2020 zu finden (SKOS, 2020). Einen Leitfaden für die Berechnung der Mietzinslimiten hat auch der Verein «seeland.biel/bienne» entwickelt (Verein seeland.biel/bienne, 2017).
- Mietnebenkosten werden gemäss SKOS-Richtlinien im Rahmen der materiellen Grundsicherung übernommen (vgl. SKOS-RL C.4.1). Die SKOS empfiehlt den Sozialhilfebehörden derzeit, die **effektiven Mietnebenkosten zu übernehmen**, auch wenn dadurch die Limiten für Nebenkosten überschritten werden. Dabei soll überprüft werden, ob die höheren Nebenkosten tatsächlich durch die Preissteigerung bei Erdölprodukten verursacht werden. Gemäss SKOS-RL C.2 Abs. 4 besteht zudem die Möglichkeit, mittels einmaliger SIL eine drohende oder vorübergehende Notlage abzuwenden. Dieses Instrument kann bei hohen Nebenkostenabrechnungen für bisher nicht unterstützte Haushalte in Betracht gezogen werden. In Regionen und Gemeinden, in welchen Limiten für Bruttomieten angewendet werden, ist ein Systemwechsel zu Limiten für Nettomieten und Nebenkosten zu prüfen. So kann besser auf Preisschwankungen im Nebenkostenbereich reagiert werden.
- Die Sozialhilfe kann **finanzielle Garantiemodelle** gegenüber Vermietenden gewähren. Dazu gehören das Ausstellen einer Mietzinsgarantie, das Abschliessen einer Mietzinsgarantie-Versicherung oder die Übernahme eines Mietzinsdepots. Dies kann bei der Wohnungsvergabepaxis ausschlaggebend sein. Seltener werden auch Genossenschaftsanteilsscheine vorfinanziert, da diese als Vermögensanteile gelten.

- Im Einzelfall kann es angezeigt sein, die **Übernahme von Wohnschulden zu prüfen**, um eine drohende Notlage zu verhindern und die Wohnung zu sichern (SKOS-RL C.1 Erläuterungen b), Praxishilfe «Werden Schulden von der Sozialhilfe übernommen?»).
- Gemäss SKOS-Richtlinien hat die Sozialhilfe **überhöhte Wohnkosten so lange zu übernehmen, bis eine zumutbare günstigere Lösung zur Verfügung steht** (SKOS-RL C.4.1., Absatz 3). Wenn Sozialhilfebeziehende aktiv eine angemessene Wohnung suchen, ihre Bemühungen dokumentieren, aufgrund des Wohnungsmarktes jedoch keine angemessene Wohnung finden, sollten sie nicht zur Kündigung der zu teuren Wohnung gedrängt werden. Auch empfiehlt die SKOS, in diesem Fall auf einen über den Grundbedarf finanzierten Anteil der Miete zu verzichten.
- Relevant sind auch die **Fachstellen bzw. Angebote der Sozialdienste im Bereich Wohnen**. Diese spielen eine wichtige Rolle bei der Unterstützung bei der Wohnungssuche, der Überprüfung komplexer Sachverhalte, der Unterstützung bei Mietzinsanfechtungen, der Beratung bei Wohnungsfragen oder der Förderung der Wohnkompetenz von Sozialhilfebeziehenden sowie bei der Unterstützung der fallführenden Sozialarbeitenden rund um diese Fragen. Auch Wohlwollen schaffen bei der Vermieterschaft oder Mediationsarbeit bei Konflikten können in diesem Rahmen geleistet werden. Ebenso können diese Fachstellen Unterstützung bieten bei der Einforderung rechtlicher Ansprüche, z.B. Standards zur minimalen Qualität der Wohnung. Allenfalls ist es sinnvoll, das Wissen der Sozialarbeitenden zum Thema Wohnen innerhalb eines Sozialdienstes zu bündeln. Auch der gezielte Einbezug externer Fachstellen, z.B. des Mieterverbands, kann angezeigt sein.
- Städte und Gemeinden können Wohnungen anmieten, die als **Notunterkünfte oder Notwohnungen bei Obdachlosigkeit** bereitgestellt werden können.

Die weiteren Handlungsmöglichkeiten reichen von der sozialpolitischen über die miet- und eigentumsrechtliche Ebene und betreffen sowohl Gemeinden, Kantone und Bund wie auch die Eigentümerinnen und Eigentümer von Mietliegenschaften:

- In einem ersten Schritt ist es wichtig, ungerechtfertigte Mietzinserhöhungen zu erkennen. Alle Haushalte sollen die Möglichkeit haben, die **Rechtmässigkeit einer Mietzinserhöhung** kostenlos von einer unabhängigen Stelle **überprüfen** zu lassen. Der Mieterverband hat hierzu einen [Mietzinsrechner](#) erstellt. Eine missbräuchliche Mietzinserhöhung muss die Mieterschaft innert 30 Tagen nach Erhalt der Erhöhungsmitteilung bei der zuständigen Schlichtungsstelle anfechten.
- Im Sinne einer Subjektfinanzierung können gezielt Zuschüsse an Personen in prekären finanziellen Verhältnissen geleistet werden. Seit Längerem gibt es Kantone, die **individuelle Wohnbeihilfen** auszahlen. Im Kanton Basel-Stadt gibt es unter bestimmten Voraussetzungen [Familienmietzinsbeiträge](#) für Haushalte mit mindestens einem Kind. Im Kanton Basel-Land existieren ebenfalls [Mietzinsbeiträge](#) für armutsbetroffene Familien und Alleinerziehende. Der Kanton Genf sowie verschiedene Gemeinden im Kanton Waadt kennen eine «[allocation de logement](#)». Die Mieterschaft kann diese erhalten, wenn der Mietzins eine zu hohe Belastung für ihr Einkommen und Vermögen darstellt und sie bestimmte Kriterien erfüllen.
- Im Zuge der steigenden Energiepreise wurden **Zuschüsse** beispielsweise in den Städten Zürich und Luzern eingeführt. Die Stadt Zürich richtet neu eine [Energiekostenzulage](#) an den Teil der Zürcher Bevölkerung aus, der keine Sozialhilfe

oder EL bezieht, jedoch eine individuelle Prämienverbilligung hat. Zudem ist Bedingung, dass der Preis des jeweiligen Energieträgers im Vergleich zu dessen tiefstem Preis in einer der drei vorangegangenen Heizperioden um mindestens 30 Prozent gestiegen sein muss. Die Stadt Luzern führt ebenfalls eine Heizkostenzulage ein für Haushalte, in denen mindestens eine Person von einer individuellen Prämienverbilligung profitiert. Damit sollen die durchschnittlichen Mehrkosten um rund 80 Prozent reduziert werden.

- **Günstiger Wohnraum** soll vermehrt gefördert werden, z.B. über die Subventionierung von Wohnungen oder die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus. Beispielsweise können Städte Land im Baurecht abgeben und dies an die Bedingung knüpfen, günstigen Wohnraum zu schaffen. Eine weitere Möglichkeit ist, dass Städte das Vorkaufsrecht für Bauland und Liegenschaften erhalten und damit den gemeinnützigen Wohnungsbau fördern. Hierfür braucht es eine Gesetzesänderung (Wüest Partner, 2023, S. 35). Zudem sollte Einfluss darauf genommen werden, dass tatsächlich auch Armutsbetroffene von günstigem Wohnraum profitieren. Gestützt auf das Wohnraumförderungsgesetz WFG kann der Bund u.a. den Bau oder die Erneuerung von Mietwohnungen für Haushalte mit geringem Einkommen fördern. Aktuell ist diese Förderung sistiert (BWO, 2020). Eine Reaktivierung ist angesichts der Wohnraumknappheit angezeigt.
- Schliesslich ist es wichtig, bestehenden **günstigen Wohnraum auch günstig zu erhalten**. Eine mögliche Massnahme ist die Pflicht der Vermietenden, anlässlich einer Neuvermietung den vorherigen Mietzins bekanntgeben zu müssen. Hierfür braucht es eine gesetzliche Grundlage. Neun Kantone kennen bereits eine solche Regelung. Auch könnte die Mietzinserhöhung bei Wiedervermietung beschränkt werden (Wüest Partner, 2023, S. 36). Bei Energiesanierungen sollten die Mietzinse nicht unverhältnismässig erhöht werden.
- Erstmals seit Einführung des Referenzzinssatzes werden die Hypothekarzinse erhöht. Das führt insbesondere bei günstigen Wohnungen zu einer angespannten Situation. Die SKOS appelliert deshalb an die Eigentümerinnen und Eigentümer von Mietliegenschaften, ihre gesellschaftspolitische Verantwortung wahrzunehmen und die Mietzinsanpassungen, die aufgrund der Hypothekarzinserhöhungen möglich sind, nicht voll auszuschöpfen.

4. Fazit

Im Zuge des angehobenen Referenzzinssatzes, der allgemeinen Teuerung und der Knappheit an günstigem Wohnraum gewinnt das Thema Wohnen zunehmend an Bedeutung.

Auf übergeordneter Ebene braucht es ausreichend kostengünstigen Wohnraum sowie individuelle Wohnbeihilfen für Personen, die in einer prekären finanziellen Situation sind. Aus Sicht der SKOS ist es sinnvoll, dass Bund, Kantone und Gemeinden entsprechende Massnahmen weiter ausbauen.

Auch den Eigentümerinnen und Eigentümer von Mietliegenschaft kommt eine wichtige Rolle zu. Die SKOS appelliert an sie, die aufgrund der Hypothekarzinserhöhungen möglichen Mietzinsanpassungen nicht voll auszuschöpfen.

Die Sozialhilfebehörden können aus Sicht der SKOS folgendes tun:

- Mietzinserhöhungen sollen mit geeigneten Instrumenten auf ihre Rechtmässigkeit überprüft werden.
- Kurzfristig braucht es pragmatische Lösungen für Mieten, die aufgrund rechtmässiger Erhöhungen neu über den Limiten liegen. Die SKOS empfiehlt, diese befristet, d.h. bis zur Überprüfung und allfälligen Anpassung der Limiten ohne weitere Auflagen zu übernehmen.
- Wenn die Miete bereits vor der Erhöhung des Referenzzinssatzes über der Mietzinslimite lag und die Sozialhilfebeziehenden die Differenz zur Limite selbst finanziert haben, wird die befristete (siehe vorheriger Punkt) Übernahme des Mietzinses im Rahmen der Erhöhung des Referenzzinssatzes (bzw. bis zur Mietzinslimite) empfohlen. Damit soll verhindert werden, dass der Anteil, der von den Sozialhilfebeziehenden aus dem Grundbedarf übernommen werden muss, erhöht wird.
- In Regionen, in denen ein Mangel an kostengünstigen Wohnraum besteht und der Wechsel in eine Wohnung mit tieferer Miete kaum möglich ist, soll in absehbarer Zeit eine Anpassung der Mietzinslimiten in angemessenem Rahmen geprüft werden, der die Zusatzkosten aufgrund des steigenden Referenzzinssatzes abdeckt. Insbesondere ein allfälliges Steigen der Überschreitungsquoten ist zu überprüfen – also des Anteils jener Mieten, welche die aktuell gültigen Mietzinsrichtlinien überschreiten.
- Die Sozialhilfe soll zudem finanzielle Garantiemodelle sowie spezifische Beratung und Unterstützung zum Thema Wohnen anbieten

In der aktuellen Situation sind alle Akteurinnen und Akteure gefordert. Letztendlich ist eine gute Wohnversorgung aller Bevölkerungsgruppen im Interesse der Gesamtgesellschaft.

5. Literatur

- B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung. (2014). *Energetische Sanierungen. Auswirkungen auf Mietzinsen. Schlussbericht*. Basel und Zürich: B,S,S.
- Bundesamt für Statistik (BFS). (2022). *Einkommen und Lebensbedingungen 2020 (SILC): Verschuldung. Fast jede sechste Person lebte 2020 in einem Haushalt mit Zahlungsrückstand*. Abgerufen von <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/aktuell/neue-veroeffentlichungen.assetdetail.22685976.html>
- Bundesamt für Wohnungswesen (BWO). (2020). *Bundeshilfen seit 2003 (WFG). Merkblatt Wohnraumförderungsgesetz*. Abgerufen von <https://www.bwo.admin.ch/bwo/de/home/wohnraumfoerderung/wfg.html>
- Bundesamt für Wohnungswesen (BWO). (2023). *Hypothekarischer Referenzzinssatz*. Abgerufen von <https://www.bwo.admin.ch/bwo/de/home/mietrecht/referenzzinssatz.html>
- Kaufmann, David; Lutz, Elena; Kauer, Fiona; Wehr, Malte & Wicki, Michael. (2023). *Erkenntnisse zum aktuellen Wohnungsnotstand: Bautätigkeit, Verdrängung und Akzeptanz*. Zürich: ETH Zürich.
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) & Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW). (2015). *Wohnversorgung in der Schweiz. Bestandesaufnahme über Haushalte von Menschen in Armut und prekären Lebenslagen*. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV).
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS). (2020). *Wohnen. Herausforderungen und Handlungsansätze aus Sicht der Sozialhilfe*. Bern.
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS). (2022). *Monitoring Sozialhilfe 2021*. Bern.
- Verein seeland.biel/bienne. (2017). *Leitfaden für eine koordinierte Mietzinspraxis für Sozialhilfebeziehende in der Region Seeland-Biel/Bienne*. Biel/Bienne.
- Wüest Partner. (2023). *Wohnungspolitik in Städten und städtischen Gemeinden: Bedürfnisse und Herausforderungen. Bericht zur Umfrage im Auftrag des Bundesamts für Wohnungswesen (BWO) und des Schweizerischen Städteverbandes (SSV)*. Zürich.
- Zürcher Fachhochschule für Soziale Arbeit (ZHAW). (2019). *Zusammenhang zwischen Einkommens- und Energiearmut sowie die Folgen energetischer Sanierungen für vulnerable Gruppen. Eine qualitative Analyse*. Grenchen: Bundesamt für Wohnungswesen (BWO).