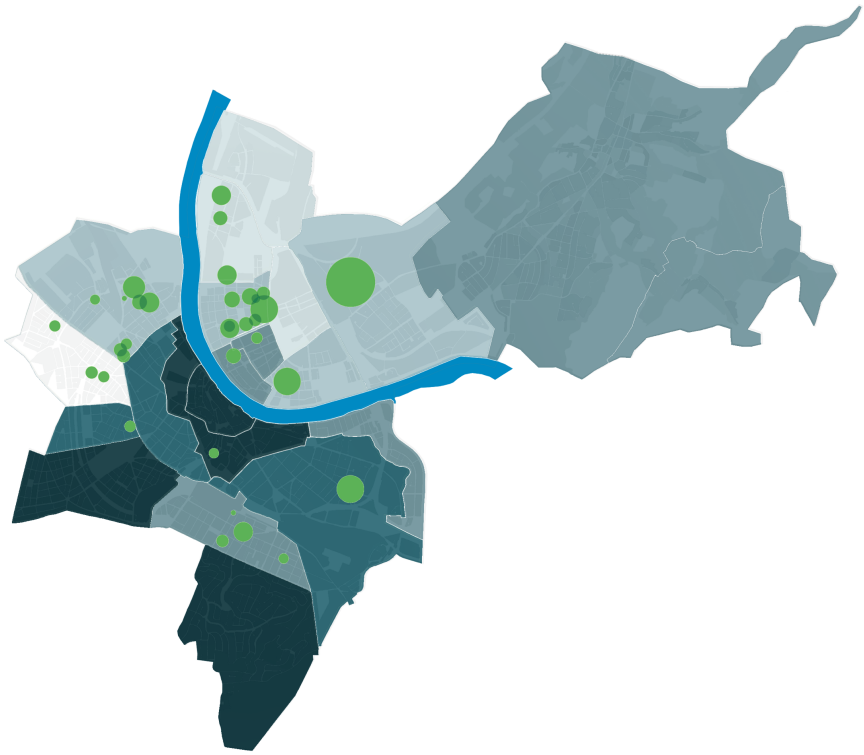


Wohnungsnot sozial benachteiligter Personen im Kanton Basel-Stadt
Bestandsaufnahme und Massnahmen

Studie im Auftrag der C. & R. Koechlin-Vischer-Stiftung

Jonas Aebi

November 2021

Impressum:

Verantwortlicher Autor:
Jonas Aebi
jonas.aebi@unibas.ch

Mitarbeit:
Luisa Gehriger

Auftraggeberin:
C. & R. Koechlin-Vischer-Stiftung, Basel

In Anbindung an:
Institut für Sozialplanung, Organisationaler Wandel
und Stadtentwicklung ISOS,
der Fachhochschule Nordwestschweiz FHNW

Inhaltliche Begleitung:
Esteban Piñeiro, Prof. Dr.
Professor ISOS & Stiftungsrat C. & R. Koechlin-Vischer-Stiftung

Muttenz,
ursprüngliche, nicht öffentliche Version: Februar 2021
überarbeitete, veröffentlichte Version: November 2021

Fachhochschule Nordwestschweiz
Hochschule für Soziale Arbeit

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung 5

1. Einleitung 7

1.1. Ausgangslage und Fragestellung 7
1.2. Methoden und Vorgehen 7
1.3. Aufbau der Studie 9

Teil 1: Grundlagen und Analyse 10

2. Grundlagen und Definitionen 11

2.1. Menschenrecht Wohnen und Wohnraumversorgung 11
2.2. Wohnungsfrage: Wohnen und Armut 11
2.3. Grundlagen der schweizerischen Wohnraumversorgung 12
2.4. Grundlagen des schweizerischen Mietrechts 14
2.5. Wohnungsnot – Definitionen 15
2.6. Notlagen des Wohnens – Erweiterte ETHOS-Typologie 17
2.7. Formen der Wohnhilfe und -unterstützung 19
2.8. Forschungsstand und Positionen zu Wohnungsnot in der Schweiz 21

3. Analyse: Wohnungsnot und Wohnhilfe in Basel 25

3.1. Forschungsstand 25
3.2. Bestehende Angebote & Massnahmen 26
3.3. Finanzielle Subjekthilfe 28
3.4. IG Wohnen 30
3.5. Betreutes Wohnen und Wohnbegleitung 31
3.6. Objekthilfe und Angebote der Sozialhilfe 31
3.7. Immobilien Basel-Stadt und gemeinnütziger Wohnungsbau 34
3.8. Umsetzung Recht auf Wohnen 35
3.9. Umsetzung MV Basel Initiativen und Revision des WRFG 36
3.10. Erreichte Zielgruppen und Lücken 37

4. Analyse: Problemlagen der Basler Wohnversorgung 39

4.1. Entwicklung der Basler Wohnpolitik 39
4.2. Mangel an bezahlbarem Wohnraum 40
4.3. Räumliche Verteilung der Wohnungsnot: sozial benachteiligte Quartiere 44
4.4. Zugang zu bezahlbarem Wohnraum 47
4.5. Verdrängung 49

5. Synthese: Problemlagen und Leerstellen 53

5.1. Bestehenden Wohnraum längerfristig sichern 54
5.2. Verdrängungsprozesse verhindern und sozial abfedern 55
5.3. Niederschwelligen, bezahlbaren Wohnraum schaffen 55
5.4. Zugang zu bezahlbarem Wohnraum verbessern 55

Teil 2: Massnahmenvorschläge 56

6. Vorschläge Massnahmen 57

6.1. Rahmenbedingungen und übergeordnete Ziele 57
6.2. Geprüfte, ausgeschlossene Massnahmen 59
6.3. Vorschläge Massnahmen 60
Massnahme 1: Aufsuchende Sozialarbeit bei Verdrängungsprozessen 60

Massnahme 2: Beratung für soziale Sanierungsvorhaben & Hausverkäufe 62
Massnahme 3: Wohnungsbau für niederschwelliges Wohnen 64
Massnahme 4: Fonds für Solidarmiete und Übernahme von Mietverträgen 66
6.4. Stärken, Schwächen, Chancen, Risiken 67
6.5. Bewertung der Massnahmen 70
7. Fazit 71
Literaturverzeichnis 73
A. Anhang 77
A.1 Interviewleitfaden Expert:innengespräche 77
A.2 Übersicht & Typologisierung Angebote der Wohnhilfe 78
A.3 Übersicht / Typologisierung Angebote der Wohnhilfe im Kanton Basel-Stadt 79
A.4 Erläuterungen zur Schätzung von Fällen und Ausgaben der kantonalen Subjekthilfe 80
A.5 Übersicht verschiedene Zielgruppen bei Notlagen des Wohnens 82
A.6 Erläuterungen zur Schätzung Anzahl Verdrängungsbedrohte in Basel 83
A.7 Transformationsareale im Kanton Basel-Stadt 84

Zusammenfassung

Diese Studie befasst sich mit der Wohnungsnot im Kanton Basel-Stadt. Sie identifiziert Lücken der Wohnhilfe und untersucht Probleme und Herausforderungen sozialarbeiterischer Massnahmen gegen Wohnungsnot. Darauf aufbauend werden Massnahmenvorschläge im Bereich der Wohnhilfe diskutiert. Dazu leistet die Studie eine Bestandsaufnahme der Angebotslandschaft in Basel. Mit Blick auf die bereits bestehende Forschung argumentiert die Studie, dass der Fokus auf die Problemlagen ungesicherten Wohnens und des fehlenden Zugangs zu bezahlbarem Wohnraum gelegt werden sollte.

Dem explorativen Charakter der Studie entsprechend, basiert die Analyse auf einer systematischen Literaturrecherche, mit der bestehende Forschungen und Studien beigezogen wurden. Darauf aufbauend wurden 13 Expert:inneninterviews geführt und statistische Daten zur Analyse der baselspezifischen Prozesse ausgewertet.

Die Analyse der Angebote zeigt, dass Basel grundsätzlich ein gut ausgebautes Netz an Wohnhilfen besitzt. Insbesondere die finanzielle Subjekthilfe, die Wohnvermittlung sowie Angebote des betreuten und begleiteten Wohnens sind breit aufgestellt und unterstützen verschiedenste Anspruchsgruppen. Mit der Umsetzung der «Recht auf Wohnen»-Initiative wird die bisher eher schwach ausgebaute Objekthilfe gestärkt.

In den Expert:innengesprächen werden der Mangel an bezahlbarem Wohnraum genauso wie die mangelnde Zugänglichkeit zu bezahlbarem Wohnraum für sozial benachteiligte Menschen als Hauptprobleme in der Wohnhilfe beschrieben. Im Kanton Basel-Stadt hat sich die Wohnungsnot in den letzten zwei Jahrzehnten verschärft. Da die Stadt seit den 2000er-Jahren wieder an Bevölkerung gewinnt, ist die Nachfrage nach Wohnraum gestiegen. Zudem sind infolge der Tiefzinsphase Immobilien zu einer gefragten, sicheren Anlagemöglichkeit geworden, besonders der Anteil von institutionellen Anlegern nimmt zu. Die Bodenpreise steigen, sodass es schwieriger geworden ist, neuen bezahlbaren Wohnraum zu produzieren. Gleichzeitig bedeuten Aufwertungsprozesse, dass bestehender, bezahlbarer Wohnraum im Bestand verschwindet. Demgegenüber steigt die Zahl der Betroffenen, die in wohnungsbedingte Notlagen geraten.

Obwohl es eine Vielzahl sozialer Institutionen gibt, die sich mit diesen verschiedenen Notlagen befassen, stösst die Soziale Arbeit bei der Einzelfallbetreuung an ihre Grenzen. Es fehlt dafür an zugänglichem bezahlbarem Wohnraum. Die in dieser Studie gesammelten Daten zeigen, dass auf dem überhitzten Wohnungsmarkt Basels Wohnungssuchende und soziale Institutionen in Konkurrenz um sehr wenig verfügbaren bezahlbaren Wohnraum stehen. Damit stellt sich für den durchaus notwendigen Ausbau der Wohnhilfen die Herausforderung, bestehende Angebote nicht zu konkurrieren. Massnahmen, welche versuchen, Wohnhilfen auf neue Zielgruppen auszuweiten, können dazu führen, dass die Unterstützung für andere Zielgruppen erschwert wird. Um die Wohnungsnot in Basel zu vermindern, ist der Fokus deshalb nicht auf einzelne Zielgruppen oder neue Formen der Subjekthilfe zu legen.

Als bisher kaum adressierte Problemlage und dringende Ursache von Wohnungsnot sowie persönlichen Notlagen identifiziert der Bericht Aufwertungs- und Verdrängungsprozesse. Aus einer gesellschaftlichen Sicht auf die Wohnungsnot stellen diese Prozesse ein doppeltes Problem dar: Auf der einen Seite vermindert sich durch die mit der Aufwertung verbundene Verteuerung der bezahlbare Wohnraum im Bestand. Auf der anderen Seite bedeuten Verdrängungsprozesse, dass die Anzahl Wohnungssuchender zunimmt und damit die Nachfrage nach bezahlbarem Wohnraum steigt. Verdrängungsprozesse schaffen zudem neue persönliche Notlagen oder verstärken bestehende. Aufgrund des fehlenden Angebots an bezahlbaren Wohnungen geraten selbst vormals gesicherte Haushalte, etwa mittelständische Familien, Migrant:innen und ältere Menschen in Notlagen. Die erschwerte Wohnungssuche kann Haushalte dazu zwingen, bei der Wohnungswahl teurere

Wohnungen und unangemessenen Wohnraum anzunehmen. Entscheiden sich Mietparteien, in ihren sanierten Wohnungen zu bleiben, können gestiegene Mietkosten eine Prekarisierung in anderen Lebensbereichen zur Folge haben. Oder Menschen geraten in soziale Isolation, da sie aus ihren Nachbarschaften gerissen werden und an ungünstige Wohnlagen ziehen müssen.

Insofern spielt der langfristige Erhalt der bezahlbaren Wohnungen im Bestand eine Schlüsselrolle für die Bekämpfung der Wohnungsnot. Sozialarbeiterische Interventionen sollten bei von Verdrängung Bedrohten ansetzen und sich vermehrt auf die Prävention von Notlagen konzentrieren. Gleichzeitig stellen Formen der frühzeitigen aufsuchenden Sozialen Arbeit eine wichtige Lücke im bestehenden Wohnhilfe-Netzwerk dar. Die Studie kommt deshalb zum Schluss, dass weitere Massnahmen in der Wohnhilfe folgende Ziele verfolgen sollen:

- Verdrängungsprozesse zu verhindern oder frühzeitig sozial abzufedern
- bezahlbaren Wohnraum in benachteiligten Quartieren für die dort lebende Bevölkerung langfristig zu erhalten
- den Zugang zu diesem Wohnraum für sozial benachteiligte Gruppen zu verbessern

1. Einleitung

1.1. Ausgangslage und Fragestellung

In der Stadt Basel verschärfte sich in den letzten zwei Jahrzehnten die Situation auf dem Wohnungsmarkt. Auch hier macht sich der Druck auf die Boden- und Immobilienmärkte bemerkbar. Bei steigenden Einwohnendenzahlen lag die Quote der leerstehenden Wohnungen in den letzten zehn Jahren stets unter einem Prozent, während der Mietpreisindex seit Jahren signifikant stärker steigt als der Konsumentenindex. Die Zahl der von Obdach- und Wohnungslosigkeit Betroffenen bleibt trotz Massnahmen hoch, gleichzeitig nehmen Folgeprobleme von steigenden Mieten wie Verschuldung, Überbelegung oder soziale Isolation zu. Ebenso kommt es zu Verdrängungsprozessen und Massenkündigungen, die in den letzten Jahren soziale Konflikte um Wohnraum geschürt haben. Im Juni 2018 hat die Basler Stimmbevölkerung mit einer klaren Mehrheit entschieden, das «Recht auf Wohnen» in die Kantonsverfassung zu schreiben. Die Initiative wurde vom «Netzwerk Wohnungsnot» lanciert, einem Zusammenschluss von sozialen Institutionen, die im Bereich der Wohnhilfe[1] tätig sind.

Denn obwohl es eine Vielzahl sozialer Institutionen gibt, die sich mit verschiedenen Notlagen des Wohnens befassen, stösst die Soziale Arbeit bei der Einzelfallbetreuung an ihre Grenzen, die Betroffenenzahlen steigen. Trotz der seit 2014 wieder zögerlich steigenden Leerstandsquote und obwohl der Kanton Basel-Stadt zur Umsetzung des Rechts auf Wohnen neue Formen der Objekthilfe lanciert, bleibt die Wohnungsnot in Basel konstant.

Im Auftrag der C. & R. Koechlin-Vischer-Stiftung (KVS) fragt diese Studie danach, welche Lücken und Probleme in den sozialarbeiterischen Interventionen gegen Wohnungsnot bestehen, um darauf aufbauend Massnahmen im Bereich der Wohnhilfe vorzuschlagen. Dazu leistet die Studie eine Bestandsaufnahme der sozialarbeiterischen Angebotslandschaft der Wohnhilfe im Kanton Basel-Stadt. Sie analysiert weiter die Ursachen von Wohnungsnot und Ausprägungen von Notlagen des Wohnens. Somit werden neben der Subjekthilfe und individuellen Notlagen auch die Strukturen der Basler Wohnversorgung und Wohnpolitik sowie die Objekthilfe untersucht. Ebenfalls wird der Fokus auf sozial benachteiligte Menschen[2] um Gruppen erweitert, die aufgrund von Mietpreiserhöhungen, Sanierungen und Verdrängung in Notlagen geraten.

1.2. Methoden und Vorgehen

Da der Analyse ein breites Verständnis von Wohnungsnot und von Notlagen des Wohnens zugrunde liegt und eine möglichst vollständige Bestandsaufnahme der sozialarbeiterischen Interventionen in Basel angestrebt wird, wurde für diese Studie ein exploratives Vorgehen gewählt. Die erste Phase der Forschung bestand in einer systematischen Literaturrecherche, mit der der Forschungsstand zu Wohnungsnot und Wohnhilfe sowohl in der Schweiz wie auch in Basel aufgearbeitet wurde. Ausgehend von der Literatur wurde eine erste Typologisierung betreffend Notlagen, Anspruchsgruppen und Formen der Wohnhilfen erstellt. Diese diente, gemeinsam mit den bestehenden Forschungen zu Wohnhilfen in Basel, als Ausgangspunkt für die Kontaktaufnahme mit sozialen Institutionen sowie kantonalen Fachstellen, welche im Bereich der Wohnhilfe tätig sind. Insgesamt wurden

[1] Diese Studie verwendet durchgängig die Bezeichnung «Wohnhilfe» als Oberbegriff für jegliche Unterstützungsformen und -angebote im Bereich des Wohnens. Gemeint ist damit sowohl die direkte Unterstützung von Menschen wie auch jegliche Förderangebote für die Wohnversorgung sozial benachteiligter Menschen.

[2] Die Bezeichnung «sozial benachteiligt» wird für alle Personengruppen verwendet, welche insbesondere im Bereich des Wohnens aufgrund verschiedener Ursachen (siehe 3.10) vulnerabel sind und Notlagen erfahren. Andere Begriffe wie «einkommensschwach» werden gebraucht, wenn von spezifischeren Ursachen oder Notlagen gesprochen wird.

zwischen November 2020 und Februar 2021 13 leitfadengestützte Expert:innen-interviews mit 15 Personen geführt (siehe Tabelle 1), teilweise im persönlichen Gespräch, teilweise online. Die Fragen fokussierten auf die spezifisch in den jeweiligen Institutionen und Fachstellen gemachten Erfahrungen und Schwierigkeiten in der Bearbeitung von Notlagen.

Name	Institution	Funktion
Colette Bühler	IG Wohnen	Geschäftsleiterin
Michel Steiner	Schwarzer Peter	Co-Geschäftsleiter
Marcel Heizmann	Anlaufstelle Wohnen (Gesundheitsdepartement)	Leiter Pilotprojekt
Thomas Baumgartner	Heilsarmee Wohnen Basel	Gesamtleiter Wohnen Basel
Ulrich Kriese	Stiftung Edith Maryon	Geschäftsleitung
Ruedi Illes	Sozialhilfe Basel (Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt)	Amtsleiter
Amina Trevisan	Koordinationsstelle prekäres Wohnen (Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt)	Leiterin Pilotprojekt
Beat Leuthardt & Patrizia Bernasconi	Mieterinnen- und Mieterverband Basel	Co-Geschäftsleitung
Fleur Jaccard	Christoph Merian Stiftung	Leiterin Soziales
Sabine Dettwiler & Cory Valerio	Stiftung Edith Maryon	Verantwortliche Mietkautionen
Rolf Borner	Immobilien Basel-Stadt (Finanzdepartement)	Amtsleiter
Ivo Balmer	Mietshäuser Syndikat Basel & Wohnbaugenossenschaften NWCH	Präsident/ Vorstand
Regula Küng	Kantons- und Stadtentwicklung, Fachstelle Wohnraumentwicklung (Präsidialdepartement)	Fachstellenleiterin

Tabelle 1: Übersicht getätigte Expert:inneninterviews

In der weiteren Auswertung wurden neben Fachliteratur und Expert:inneninterviews insbesondere auch Behördendokumente des Kantons Basel-Stadt einbezogen. Statistische Daten wurden ausgewertet, um theoretische Aussagen auf ihre Anwendbarkeit in Basel zu prüfen und Schätzungen zu Fallzahlen oder Ausgaben zu machen.

Die auf diesem Datensatz basierende Analyse wurde auf drei Feldern erarbeitet: 1. Aufbauend auf der Typologisierung der Wohnhilfen entstand eine möglichst vollständige Bestandsaufnahme bestehender Angebote in Basel. Die Angebote wurden anhand der Expert:innengespräche weiter analysiert, um herauszufinden, was deren Schwierigkeiten darstellt, wie auch, welche Leerstellen in der Angebotslandschaft bestehen. 2. Eine Typologisierung der Zielgruppen stellt einen Überblick über bestehende Notlagen und Anspruchsgruppen her – allerdings hat sich in der Analyse gezeigt, dass ein Fokus auf einzelne Zielgruppen nicht sinnvoll erscheint. 3. Ausgehend von den identifizierten Leerstellen und Problemen wurde eine Policy- und Strukturanalyse der Basler Wohnungsversorgung geleistet. Zur Erarbeitung der Massnahmen wurden basierend auf dem initio-Strategiemodell[3] zur Organisationsentwicklung Rahmenbedingungen und übergeordnete Ziele definiert, um ein Bewertungsraster der Massnahmen zu erhalten. Dementsprechend wurden für diese Studie Massnahmen ausgewählt und ausgearbeitet, welche erstens die aus der Analyse gewonnenen Ziele erfüllen und zweitens im Rahmen des Auftrags für die KVS

[3] organisationsberatung.net/vorgehen-strategieentwicklung-strategieprozess/ (3.2.2021).

auch als umsetzbar erachtet wurden. In dieser öffentlichen Version der Studie werden die Ergebnisse zu Massnahmen in Teil 2 in allgemeiner Form diskutiert.

Zur Validierung der Ergebnisse und der vorgeschlagenen Massnahmen wurden neben der Rücksprache mit Stiftungsrat Esteban Piñeiro im Februar 2021 weitere kurze telefonische oder schriftliche Abklärungen gemacht mit: Colette Bühler (IG Wohnen), Beat Leuthard (MV Basel), Amina Trevisan (Koordinationsstelle prekäres Wohnen), Ivo Balmer (Wohnbaugenossenschaften NWCH), Heike Oldörp (Stadtteilsekretariat Kleinbasel), Jürg Gschwend (PlusMinus Budget- und Schuldenberatung).

1.3. Aufbau der Studie

Entsprechend dem Vorgehen gliedert sich die Studie in zwei Teile. Der 1. Teil diskutiert Grundlagen sowie Analysen. In Kapitel 2 wird der Forschungsstand zu Wohnversorgung, Wohnungsnot und Wohnhilfen in der Schweiz dargelegt. Kapitel 3 beschäftigt sich mit der Bestandsaufnahme der Wohnhilfe im Kanton Basel-Stadt – und zeigt Problemlagen und Leerstellen auf, die sich aus dieser Bestandsaufnahme ergeben. Im zweiten empirischen Kapitel 4 wird ausgehend von den identifizierten Problemlagen analysiert, welche spezifischen Probleme sich aus den sozialräumlichen Strukturen und Prozessen in Basel ergeben. Dabei wird der Mangel an bezahlbarem Wohnraum und der mangelnde Zugang zu diesem Wohnraum für sozial Benachteiligte diskutiert. Darauf aufbauend wird der Fokus auf Verdrängungsprozesse gelegt sowie gefragt, wie sich Notlagen des Wohnens räumlich in den Quartieren Basels verteilen. In Kapitel 5 werden die Erkenntnisse in einer Synthese verdichtet. Im gekürzten 2. Teil werden Massnahmenvorschläge genannt, welche für die KVS detaillierter ausgearbeitet wurden. Das Fazit fasst die wichtigsten übergreifenden Erkenntnisse der Studie zusammen.

Teil 1: Grundlagen und Analyse

2. Grundlagen und Definitionen

2.1. Menschenrecht Wohnen und Wohnraumversorgung

Das Wohnen ist eine Praxis, die von Widersprüchen geprägt ist. Auf der einen Seite muss jeder Mensch wohnen: Er kann nicht nicht Wohnen. Der Schutzraum Wohnung ist Lebensgrundlage und Lebensnotwendigkeit. Als solches ist er unverzichtbare Basis für die persönliche Identität, für die Sicherheit sowie die physische und psychische Gesundheit; aber auch Ausgangpunkt für kulturelle Entfaltung, soziale Kontakte und bürgerschaftliches Engagement. Aus dieser existenziellen Funktion des Wohnens entspringt das Menschenrecht auf eine Wohnung, welches in der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* von 1948 in Art. 25 genannt wird.[4] Im *Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte* der UNO von 1966 wird dieses soziale Recht expliziert: Jeder Mensch hat ein Anrecht auf eine «angemessene Unterkunft» für sich und seine Familie.[5] Die Schweiz hat diese Abkommen ratifiziert, die Bundesverfassung (BV) definiert angemessenes Wohnen in Art. 41 als sog. Sozialziel:

> «Bund und Kantone setzen sich in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative dafür ein, dass […] Wohnungssuchende für sich und ihre Familie eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden können.»

Damit verweist die schweizerische Definition des Menschenrechts auf die andere Seite des Wohnens: Während Wohnen eine Lebensnotwendigkeit aller darstellt, ist angemessener Wohnraum, genauso wie der Grund und Boden, auf dem dieser Wohnraum gebaut wird, ein knappes wirtschaftliches Gut. Nicht beliebig vermehrbar – besonders in Städten –, stellen sich Fragen nach der Produktion und der Verteilung des Gutes. Durch die BV wird die Produktion von Wohnraum in erster Linie der Privatwirtschaft überlassen. Grundlage dieser Wohnraumversorgung sind die ebenfalls durch die Verfassung garantierten Grundrechte auf Eigentumsgarantie (Art. 26) und auf Wirtschaftsfreiheit (Art. 27). Dem Staat kommt erst ergänzend die Aufgabe zu, sich dafür einzusetzen, dass alle Menschen eine angemessene Wohnung erhalten. Auch wenn Art. 12 der BV den Menschen ein Anrecht auf Hilfe in Notlagen zugesteht, kann in der Schweiz aus dem Sozialziel in Art. 41 kein «allgemeingültiges und justiziables Recht auf Unterkunft» abgeleitet werden (Drilling et al. 2020, S. 21).

2.2. Wohnungsfrage: Wohnen und Armut

Mit der Industrialisierung und der damit einhergehenden Urbanisierung zeigte sich diese Dualität des Wohnens als ein sozialer Widerspruch, der als «Wohnungsfrage» verhandelt wurde: Wenn Wohnraum als eine Ware produziert wird, so hat er einen Preis, den zu bezahlen Menschen in der Lage sein müssen, um wiederum ihre Lebensgrundlage sichern zu können. Die Wohnungsfrage ist sozusagen die Verräumlichung der sozialen Frage, da mit ihr die Frage aufgeworfen wird, wie Menschen über das Wohnen in die bürgerliche Gesellschaft integriert werden (können) bzw. wie das Wohnen diese Integration erschweren kann. Wie Beck und Reutlinger (2019: 92ff.) argumentieren, wird der Zugang zu Wohnraum in Marktwirtschaften über die «Einbindungsmechanismen Eigentum und Arbeit» verhandelt. Nicht zuletzt nahm die «Armenfürsorge» des 19. Jahrhunderts und nimmt heute die Soziale Arbeit die Rolle einer «Einbindungshelferin» ein, die versucht, ausgeschlossene Gruppen über Unterstützungsleistungen im Wohnen in die Gesellschaft einzugliedern.

[4] www.un.org/depts/german/menschenrechte/aemr.pdf (1.2.2021).

[5] Deutsche Version: www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/DB_Menschenrechtsschutz/ICESCR/ICESCR_Pakt.pdf (1.2.2021).

Es besteht somit ein enger Zusammenhang zwischen Armut und Wohnen, der sich ebenfalls als ein «doppelter Zusammenhang» (Caritas 2014: 3) charakterisieren lässt: Einerseits kann das Wohnen zur Armutsfalle werden, wenn etwa die Mietbelastung für ein Haushaltseinkommen zu hoch ist oder wird. Andererseits geht Armut vielfach mit prekären Wohnverhältnissen einher, was neben der Miethöhe auch schlechte Wohnqualität, Platzmangel oder ein ungünstiges Wohnumfeld bedeuten kann (Bochsler et al. 2016). Die Wohnungsnot kann so als Ausdruck von Armut gesehen werden, gleichzeitig stellt das unangemessene Wohnen eine Armutsgefahr dar. Demgegenüber kann die Versorgung mit angemessenem und bezahlbarem Wohnraum einen Ausweg aus der Armut erleichtern.

Beck und Reutlinger (2019: 83ff.) argumentieren, dass die zumindest vorübergehende Lösung der Wohnungsfrage in der Nachkriegszeit in der sozialstaatlichen und/oder genossenschaftlich-gemeinnützigen Produktion von Wohnraum für sozial Benachteiligte bestand. Gleichzeitig fand der sich vergrössernde Mittelstand in den Einfamilienhaussiedlungen der Vorstädte ein neues Zuhause. Prozesse wie die Reurbanisierung, zunehmende globale Mobilität, eine sich differenzierende Konsumgesellschaft oder jüngst die Corona-Pandemie haben die gesellschaftlichen Wohnpraktiken seither verändert. Ebenfalls hat sich der sozialstaatliche Kompromiss des Fordismus in den letzten Jahrzehnten im Zuge eines Umbaus der Sozial- und der Wirtschaftspolitik westlicher Staaten neuformiert. Wurden in vielen westlichen Staaten – teilweise auch in der Schweiz (vgl. Balmer 2017) – die sozialstaatliche Wohnraumförderung abgebaut oder Wohnungsbestände privatisiert, hat die Deregulierung der Finanzmärkte seit den 1970er-Jahren sowie die Marktorientierung lokaler Wohnungspolitik das Volumen an Finanzkapital erheblich vergrössert, welches in Boden und Immobilien investiert wird (Heeg 2013; Theurillat et al. 2010; Van Wezemael 2004). Internationale Forschungen konstatieren eine Finanzialisierung des Wohnens, in welchem das Recht auf angemessenen Wohnraum einer Logik gegenübersteht, die Wohnraum als reine finanzwirtschaftliche Anlage versteht (Aalbers 2016; Fields und Uffer 2016).

Obwohl die Finanz- und Wirtschaftskrise seit 2007 auf dem Immobilienmarkt der USA (sog. Subprime-Hypotheken) ihren Anfang nahm, hat das auf die Krise folgende Tiefzinsumfeld auf den Finanzmärkten das Interesse an Investitionen in Boden und Immobilien weltweit weiter gesteigert (Rolnik 2013). War die Antwort auf die Wirtschaftskrise vielerorts eine Kürzung sozialstaatlicher Ausgaben, erhöht sich durch das gesteigerte Interesse am Bodenmarkt auch der Druck auf städtische Mietpreise (Lees et al. 2015). Die «Renaissance der Städte» führt gleichzeitig zu einer verstärkten Nachfrage nach städtischen Wohnungen, besonders von zahlungskräftigen Haushalten. Im Zuge der Aufwertung von innenstadtnahen Quartieren wird Wohnen zu einem Alleinstellungsmerkmal vermarktet – währenddessen der verknappte Wohnraum zu Notlagen sozial benachteiligter Stadtbewohner:innen führt.

Mit diesen Prozessen verändert und verschärft sich auch der dem Wohnen zugrundeliegende Widerspruch zwischen existentiellem Recht und ökonomischem Gut. So erstaunt es kaum, dass in den letzten Jahren wiederholt in Wissenschaft, Politik und Medien der Ausspruch zur Mode wurde, wir erlebten eine «Wiederkehr der Wohnungsfrage» (Beck und Reutlinger 2019) – oder dass, so der deutsche Innenminister Horst Seehofer, die Wohnungsfrage zur sozialen Frage des 21. Jahrhunderts werde.[6] Soziale Konflikte um Wohnraum haben auch in der Schweiz und im Besonderen in Basel in den letzten Jahren zugenommen (Balmer und Bernet 2016; für Basel: Gehriger 2018).

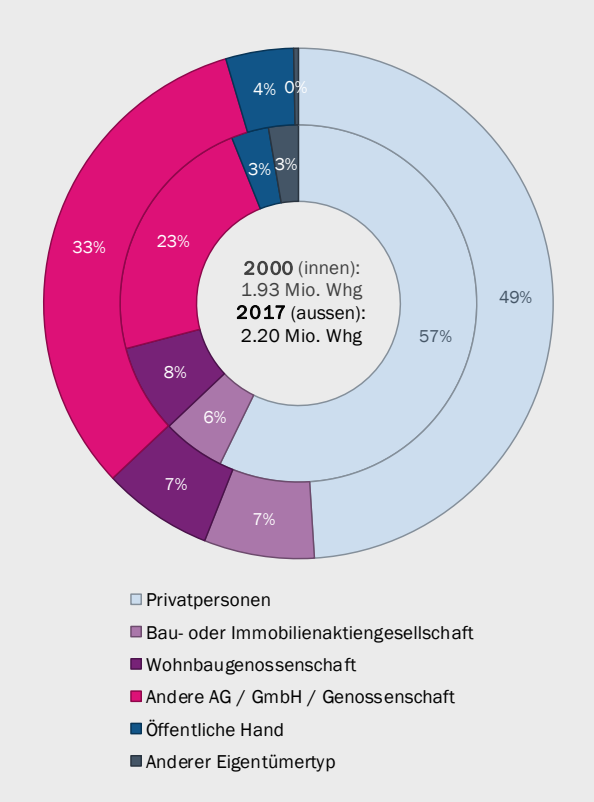
2.3. Grundlagen der schweizerischen Wohnraumversorgung

Wie in Punkt 2.1 dargelegt, basiert die Wohnraumversorgung in der Schweiz auf der privatwirtschaftlichen Produktion. Staat, Kantone und Gemeinden nehmen in der Produktion von Wohnraum eine untergeordnete Rolle ein, mit einigen Ausnahmen wie der Stadt

[6] www.bmi.bund.de/SharedDocs/ kurzmeldungen/DE/2020/01/kongress-bauen.html (12.2.2021).

Zürich, welche eine historisch gewachsene, starke Stellung als Wohnraumeigentümerin innehält (Balmer 2017). Eine nicht zu vernachlässigende Bedeutung für den Bau von bezahlbarem Wohnraum in Städten haben zudem Wohnbaugenossenschaften, die sich der Gemeinnützigkeit und dem Kostenmietprinzip verpflichten. Allerdings sinkt der schweizweite Marktanteil von Genossenschaften am gesamten Wohnungsbestand: 2000 betrug er noch etwa 5 Prozent, 2018 lag er bereits unter 4.5 Prozent (Bundesamt für Statistik T09.03.01.01-BWO). Der Immobilienmarkt wird in der Schweiz zudem von der «Lex Koller» geschützt, einem protektionistischen Gesetz, welches es ausländischen Investoren verbietet, Wohnhäuser zu kaufen und zu besitzen.[7] Abbildung 1 zeigt die Eigentumsverhältnisse bei vermieteten Wohnungen im Jahr 2000 und 2017. Ersichtlich ist, dass Privatpersonen weiterhin die grösste Eigentümerkategorie bei Mietwohnungen darstellen. Allerdings haben diese an Anteil verloren, während besonders institutionelle Anleger zugelegt haben (Immobilienfonds, Banken, Versicherungen, Pensionskassen, in Kategorie «Andere AG/GmbH/Genossenschaft»). Die Zunahme verweist darauf, dass der Prozess der Finanzialisierung trotz Lex Koller besteht, da finanzialisierte Anleger aus der Schweiz ihren Wohnungsbestand vergrössern. Sie investierten bisher insbesondere in den städtischen Zentren (Van Wezemael 2004).

War die Schweiz in den 1990er-Jahren von einer Immobilienkrise gekennzeichnet, befinden sich die Immobilienmärkte seit den 2000er-Jahren im Aufschwung – und spätestens seit der Finanzkrise 2007 kommt es zu einer erneut hohen Bewertung von Immobilien (Haase und Weinert 2014). Das steigende Angebot von Wohnungen wurde durch eine starke Nachfrage absorbiert, auch in Folge der Personenfreizügigkeit (Graf et al. 2009). So senkte sich die Leerstandsquote seit 2000, erst seit einigen Jahren ist eine Trendumkehr zu beobachten (Bundesamt für Statistik 2020, T 9.2.2.3.3). Allerdings betrifft dies insbesondere ländliche Regionen, während die Leerstandsquote in den Grosszentren weiterhin tief ist.



Quelle: Bundesamt für Statistik (BFS); Beschränkte Vergleichbarkeit aufgrund Wechsel Erfassungsmethode

Abbildung 1: Eigentumsverhältnisse bei vermieteten Wohnungen in der Schweiz (Quelle: rütter soceco und pom+ 2020, S. 13).

Der Bund leistet seit dem Jahr 2000 keine direkte Wohnhilfe an Haushalte mehr, mit Ausnahme von Ergänzungsleistungen zur AHV und IV. Dafür fördert er mithilfe von Darlehen und Bürgschaften den gemeinnützigen Wohnungsbau (vgl. Balmer 2017). Zudem fördert die Wohnpolitik des Bundes das private Wohneigentum, etwa über die Möglichkeit, Altersvorsorgekapital aus der zweiten Säule (Pensionskassen) für den Kauf eines Eigenheims zu lösen. Da der Kauf von Wohneigentum mit beträchtlichen Eigenkapitalsummen geleistet werden muss, sind Menschen mit tieferen Einkommen und ohne Vermögen auf das Mietwohnungsangebot angewiesen.

Das Prinzip des Föderalismus spielt auch in der Wohnraumversorgung eine wichtige Rolle. So obliegt es neben den Instrumenten des Bundes hauptsächlich den

[7] Allerdings ist es seit 1997 ausländischen Investoren gestattet, Büroimmobilien zu besitzen, seit 2005 dürfen sie auch in börsenkotierte schweizerische Immobilienfirmen investieren (BewG, SR 211.412.41).

Kantonen und Gemeinden, sicherzustellen, dass die gesamte Bevölkerung Zugang zu angemessenem Wohnraum erhält. Das Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) publiziert Empfehlungen für eine soziale Wohnraumversorgung auf kantonaler und kommunaler Ebene (siehe zitierte Studien in der Folge). Die Kantone besitzen weitgehende Souveränität bezüglich staatlicher Unterstützung von sozial benachteiligten Haushalten, der Förderung gemeinnützigen Wohnraums oder der öffentlichen Wohnraumversorgung. Ebenfalls können Kantone das Menschenrecht auf angemessenen Wohnraum in ihrer Verfassung garantieren (neben dem Kanton Basel-Stadt hat dies bisher Genf verankert). Es ist ihnen auch gestattet, über planungs- oder baurechtliche Instrumente den Bodenmarkt (z.B. Vorkaufsrechte oder Mehrwertabgaben, Anteile von gemeinnützigem Wohnungsbau) stärker zu regulieren wie auch punktuelle Mietzinskontrollen einzuführen, solange diese dem nationalen Mietrecht nicht widersprechen (Scherr 2020). Auf kantonaler und kommunaler Ebene lassen sich demnach grosse Unterschiede in der Wohnraumversorgung und -politik ausmachen (vgl. Beck et al. 2018; Bundesamt für Wohnungswesen 2013).

2.4. Grundlagen des schweizerischen Mietrechts

Auffällig an der schweizerischen Wohnraumversorgung ist der mit 59 Prozent (2017) europaweit höchste Anteil von Miethaushalten. Dem vielfach gebrauchten Bild der «Schweiz als Mieter:innnennation» ist jedoch entgegenzusetzen, dass die Mietanteile besonders in den städtischen Gebieten sehr hoch sind, während in Agglomerationsgebieten und im ländlichen Raum der Eigenbesitz dominiert. So betrug 2017 der Anteil von Mietenden im Stadtkanton Basel 84 Prozent (Bundesamt für Statistik 2019 T 09.03.02.01.03). Der Bund reguliert das Angebot von Mietwohnungen auch mithilfe des Mietrechts, das Teil des Obligationenrechts ist (vgl. Béguin et al. 2016). Grundsätzlich gilt das Prinzip, dass ein Eigentümer die Miethöhe frei festlegen kann, solange diese nicht missbräuchlich ist. Eine missbräuchliche Miete besteht laut Rechtsprechung etwa, wenn die Eigenkapitalrendite nach Abzug der Anlagekosten sowie der laufenden Kosten höher als 2 Prozent über dem nationalen Hypothekarzins liegt (Kostenmietprinzip). Allerdings widersprechen viele Mietzinse in der Schweiz dem Kostenmietprinzip. Eine Studie der Raiffeisen (2017, S. 10) kam zum Schluss, dass die Bestandsmieten im Vergleich zur mietrechtlichen Berechnung im Schnitt um 40 Prozent teurer waren. Es obliegt den Mietenden, die Höhe von Mietzinsen anzuzweifeln oder gesetzlich vorgeschriebene Mietzinsanpassungen bei Senkungen des Hypothekarzinses einzufordern. Da Mietende dies oftmals nicht tun, spielt, wie auch Sager et al. (2018, S. 47f.) bezüglich Neuvermietungen nach Sanierungen bemerken, letztlich «weniger das Gesetz an sich, sondern die gelebte Praxis eine Rolle». Zudem wird im Mietrecht gleichzeitig auch das Marktprinzip verankert: Vermieter:innen können die Missbräuchlichkeit bestreiten, wenn sie mittels fünf vergleichbaren Wohnungen zeigen können, dass sich eine Miete auf dem orts- und quartierüblichen Niveau befindet.

Das gemischte Prinzip zwischen Kosten- und Marktmiete versucht insbesondere, die Bestandsmieten zu schützen, indem bestimmte Mietzinsaufschläge bei bestehenden Mietverhältnissen nur zulässig sind, wenn sich die Anlagekosten erhöhen (also entweder durch wertvermehrende Investitionen oder durch einen steigenden Hypothekarzins). Wie eine Studie zeigt, ist der Unterschied zwischen Bestands- und Angebotsmieten («Miet-Gap») in städtischen Zentren besonders hoch (Sager et al. 2018) – es ist davon auszugehen, dass das Prinzip der Marktmiete bei Neuvermietungen in Märkten mit Nachfrageüberhang ausgereizt wird. Einige Kantone und Städte, darunter der Kanton Basel-Stadt, haben deswegen die sogenannte Formularpflicht eingeführt: Vermietende müssen auf einem neuen Mietvertrag angeben, wie viel die Wohnung vor der Neuvermietung kostete.

Der Kündigungsschutz ist im Vergleich zu Deutschland und Österreich – den zwei anderen ‹Mietnationen› Europas – schwächer ausgebaut (Hechfellner 2017): In der Schweiz gilt grundsätzlich die Kündigungsfreiheit, Kündigungen sind laut Art. 271 OR aber verboten,

wenn sie gegen Treu und Glauben verstossen (vgl. Béguin et al. 2016, S. 782). Auch Kündigungen können von den Mietenden als missbräuchlich angefochten werden. Entscheidend für die vorliegende Studie ist, dass Mietparteien laut Rechtsprechung aufgrund von Sanierungs- oder Abrissvorhaben gekündigt werden darf, wenn sich das geplante Bauprojekt bereits in einem fortgeschrittenen Stadium befindet (ebd., S. 791). Die Rechtsprechung erlaubt demnach auch sogenannte Leer- oder Massenkündigungen von gesamten Liegenschaften, wenn diese totalsaniert oder abgerissen werden sollen. Für die Verhandlung mietrechtlicher Konflikte sind die kantonalen Schlichtungsstellen für Mietstreitigkeiten zuständig. So besteht die Möglichkeit, dass die Schlichtungsstelle ein gekündigtes Mietverhältnis bei Härtefallen auf bis zu vier Jahre erstreckt (ebd., S. 845).

2.5. Wohnungsnot – Definitionen

Analog der Dualität des Wohnens lassen sich zwei Ebenen von Wohnungsnot ausmachen: Auf der einen Seite stellt sich die Frage, was Wohnungsnot in einem gesamtgesellschaftlichen Massstab bedeutet. Auf der anderen Seite verweist die Wohnungsnot auf individuelle Notlagen von Personen bzw. Haushalten. In der Folge wird die gesamtgesellschaftliche Ebene als *Wohnungsnot* bezeichnet, die individuelle Ebene als *Notlagen im Wohnen.*

Bezüglich der gesamtgesellschaftlichen *Wohnungsnot* besteht in der Schweiz keine einheitliche rechtliche Definition. In einzelnen Gesetzestexten und in der Forschung wird üblicherweise von Wohnungsnot gesprochen, wenn der Leerwohnungsbestand weniger als 1 oder 1.5 Prozent aller Wohnungen beträgt. In Basel wurde mit Annahme der «Wohnschutzinitiative» vom 10. Juni 2018 der Schwellenwert von 1.5 Prozent als Grenze zur Wohnungsnot rechtlich festgesetzt. Grundsätzlich wird mit dieser Definition davon ausgegangen, dass ein tiefer Leerstand auf ein knappes Angebot von Wohnungen für Wohnungssuchende verweist, was auch höhere Mietpreise zur Folge hat. Allerdings berücksichtigt eine solche ‹Leerstandszentrierung› zu wenig, dass der Wohnungsmarkt in vielerlei Hinsicht einen intransparenten und «sozial überformten» Markt darstellt (Krätke 1995: 206). Es muss von einem segregierten Wohnungsmarkt, also der Spaltung des Marktes in relativ autonome Teilmärkte, ausgegangen werden (ebd.). Für eine angemessene Wohnungsversorgung aller Bevölkerungsgruppen ist entscheidend, in welchen Teilmärkten Wohnungsmangel herrscht – mit Blick auf sozial benachteiligte Gruppen insbesondere, wie hoch das Angebot in den tiefsten Preissegmenten ist. Darüber hinaus nimmt eine Definition über den Leerstand zu wenig Rücksicht darauf, wie sicher die Mietverhältnisse sind, wie die Wohnungen qualitativ beschaffen sind und für welche Bevölkerungsgruppen der Zugang zum Wohnungsangebot gewährleistet ist resp. welche Bevölkerungsgruppen auf dem bestehenden Wohnungsmarkt benachteiligt werden (Bochsler et al. 2016, S. 2ff.). Neben einer differenzierten Sicht auf das bestehende Angebot muss deshalb auch berücksichtigt werden, inwiefern die Bedürfnisse der verschiedenen Bevölkerungsgruppen nach «angemessenem Wohnraum» abgedeckt werden.

In der Literatur wird angemessenes Wohnen im Anschluss an die UN-Menschenrechtscharta einerseits darüber definiert, ob ein Wohnraum den Bewohnenden als Schutzraum dienen kann, das heisst, dass er rechtlich gesichert ist und aufgrund seiner Beschaffenheit auch physische und soziale Sicherheit bietet (vgl. Drilling et al. 2019, S. 13). In der Schweiz hat das BWO 2016 eine Studie veröffentlicht, welche sich mit prekären Wohnverhältnissen in der Schweiz auseinandersetzt (Bochsler et al. 2016). Die Studie operationalisierte die Angemessenheit von Wohnraum über fünf Dimensionen: Wohnkosten, Wohnungsgrösse, Wohnungsqualität, Wohnlage, Wohnsicherheit (ebd., S. 12ff.). Diese Dimensionen werden in der Folge als Definition für angemessenes Wohnen bzw. für Wohnungsnot gebraucht.

Exkurs: Bezahlbar, preisgünstig, Kostenmiete?
In politischen und medialen Diskussionen werden eine Fülle von Begriffen und Berechnungsarten gebraucht, um darzulegen, was ein tiefer Preis für eine Wohnung ist. Es gibt keine allgemeingültige rechtliche Definition dieser Begriffe. Auch ist eine genauere Definition kaum möglich, da die Begriffe sehr verschieden verwendet werden, wie Thalmann (2019) im *Leitfaden Preisgünstige Mietwohnungen* darlegt. Für diese Studie werden die Begriffe ausgehend von diesem Leitfaden, von Vorgaben der gemeinnützigen Bauträger/BWO sowie von in Basel geltenden Gesetzen näher eingegrenzt und deren Verwendung erklärt.

Marktmiete: Im Allgemeinen wird darunter ein Mietzins verstanden, der für eine Wohnung auf einem (unregulierten) Wohnungsmarkt verlangt werden kann – spekulativ gesetzt und abhängig von der Nachfrage. In der Schweiz müssen sich Mieten am Kostenmietprinzip (siehe 2.4) mit gedeckelten Renditen orientieren. Ein Marktmietprinzip kommt zum Zuge, da die Mietpreise sich an orts- und quartierüblichen Mieten orientieren dürfen. In der Regel wird deshalb unter Marktmiete in der Schweiz der Mietzins verstanden, der – den Vorgaben des Mietrechts entsprechend – bei neu zu vermietenden, leerstehenden Wohnungen (Angebotsmiete) z.B. auf Wohnungsportalen verlangt wird.

Preisgünstig: Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt verwendet den Begriff *preisgünstig*, so etwa im neu revidierten Wohnraumfördergesetz (WRFG). Unterschieden wird dabei der «gewinnstrebige» vom gemeinnützigen Wohnungsbau (siehe Kostenmiete). Preisgünstig bei «gewinnstrebigen» Bauträgern richtet sich nach dem *Preis* einer Wohnung, d.h. der Miethöhe, die mit ähnlichen Wohnungen verglichen wird. Preisgünstig ist somit ein Vergleichswert, der bei Bestandsmieten alle Wohnungen einschliesst, welche unter dem Median-Mietpreis liegen, d.h. die 50 Prozent günstigsten Wohnungen Basels. Bezüglich des Neubaus spricht der Kanton Basel-Stadt von preisgünstig, wenn die Mieten 25 Prozent unter dem Median der Angebotsmieten im Neubau liegen. Diese Definitionen sind marktorientiert, das heisst, dass allgemeine Mietsteigerungen des gesamten Angebots auch die Grenze erhöhen, ab welchem Mietzins eine Wohnung preisgünstig ist. Preisgünstig wird hier nur verwendet, wenn es um kantonale Definitionen geht.

Bezahlbar: Hier liegt der Fokus nicht auf den Kosten oder den Vergleichspreisen auf dem Markt, sondern auf der Frage, ob sich Mieter:innen die Wohnung auch leisten können. In den meisten Fällen wird davon ausgegangen, dass die Wohnkosten (Miete inkl. Nebenkosten) entweder 25 oder 30 Prozent des Haushaltsbudgets nicht überschreiten. Ob eine Wohnung bezahlbar ist, lässt sich so nur für jeden individuellen Haushalt bestimmen. Gesamtgesellschaftlich gibt es dann genug bezahlbaren Wohnraum, wenn für alle bestehenden Haushalte Wohnräume zu Miethöhen zur Verfügung stehen, bei denen die Wohnkosten 30 Prozent der Budgets nicht überschreiten. In dieser Studie wird deshalb mit Blick auf die einkommensschwächsten Haushalte der Begriff bezahlbarer Wohnraum gebraucht.

Kostenmiete: Die Kostenmiete, wie sie vom Bund und den Dachverbänden der gemeinnützigen Bauträger vorgeschrieben wird, fokussiert auf die *Kosten* einer Wohnung. Die Miete darf nur die effektiven Anlage-, Erstellungs- und Unterhaltskosten enthalten, zusätzlich einer kleinen, gedeckelten Rendite. Ebenfalls ist in der Verordnung zur Rechnungsstellung gemeinnütziger Bauträger festgelegt, dass bei Wohnungen nach Kostenmiete keine Erhöhungen des Anlagewertes verrechnet werden – das heisst, dass Bodenwertsteigerungen nicht das Anlagevermögen vermehren. Die Kostenmiete stellt somit sicher, dass Wohnraum auch längerfristig bezahlbar bleibt. So sind in Basel die Kostenmieten von Genossenschaftswohnungen im Schnitt um 30 Prozent günstiger als die Mieten privatwirtschaftlicher Bauträger. Zusätzlich verpflichten sich gemeinnützige Bauträger, dass allfällige Renditen sowie das Genossenschaftsvermögen nicht zur privaten Gewinnabschöpfung verwendet, sondern in weitere gemeinnützige Tätigkeiten investiert werden.

Soziale Wohnvermietung: Das Prinzip des «bezahlbaren Wohnens» wurde und wird z.B. von staatlichen Sozialwohnbauprogrammen in anderen Ländern umgesetzt: Die Miete einer Sozialwohnung richtet sich nicht nach Produktionskosten oder Marktwerten, sondern nach gedeckelten Miethöhen, die der finanziellen Leistungsfähigkeit der Mieter:innen je nach Haushaltszusammensetzung entsprechen. In Basel verfolgt beispielsweise die Stiftung Habitat ein ähnliches Modell, bei dem sie ihren Mieter:innen Preisreduktionen für die Miete gewährt, wenn deren Anteil am Haushaltsbudget mehr als 25 Prozent beträgt. Auch Immobilien Basel-Stadt verwendet ein ähnliches «Bonussystem». Ebenfalls werden im «Wohnbauprogramm 1000+» Mietpreise für einkommensschwache Haushalte auf Kostenmiete gesenkt.

In der Dimension *Wohnkosten* werden Wohnverhältnisse als unangemessen betrachtet, wenn die Kosten der Wohnung (Miete und Nebenkosten) 30 Prozent des Haushaltseinkommens übersteigen. Eine *Wohnungsgrösse* gilt als unangemessen, wenn eine vom BWO gesetzte minimale Nettowohnfläche unterschritten wird oder zu wenige Zimmer für die Anzahl Personen des Haushalts vorhanden sind. Bezüglich der *Qualität* spielen verschiedene Faktoren eine Rolle, so etwa die Ausstattung von Küche, Toilette und Bad; ebenso die Wärme, das Licht oder die Feuchtigkeit einer Wohnung sowie Immissionen wie Lärm oder Staub. Die *Wohnlage* wird als unangemessen betrachtet, wenn der Weg zu essenziellen sozialen Infrastrukturen wie Schule oder öffentlicher Verkehr zu weit ist. Ebenso wird die Sicherheit des Wohnumfelds integriert. Zur *Wohnsicherheit* bestehen keine quantitativen Indikatoren, allerdings spielt hier vorwiegend der Wohnstatus eine Rolle, das heisst, mit welcher rechtlichen Absicherung (z.B. Mietvertrag) eine Wohnung bewohnt wird, aber auch, inwiefern das Halten der Wohnung aufgrund von fehlender Wohnkompetenz, Unkenntnis des Mietrechts oder Nachbarschaftskonflikten unsicher ist.

2.6. Notlagen des Wohnens – Erweiterte ETHOS-Typologie

Betrachten wir die individuelle Ebene des Wohnens, lassen sich mit Verweis auf die fünf Dimensionen angemessenen Wohnens Notlagen erkennen. Insofern bestehen Notlagen, wenn a) Menschen zu hohe Wohnkosten zu tragen haben – ihnen also neben den Wohnauslagen kaum mehr Geld zum Leben übrig bleibt oder ihnen aufgrund ihrer finanziellen Situation droht, ihre Wohnung zu verlieren oder sie diese bereits verloren haben; b) wenn Menschen in zu kleinen oder überfüllten Wohnungen leben, was sich besonders negativ auf die persönliche Entwicklung, aber auch auf die Möglichkeit (intimer) sozialer Kontakte auswirkt; c) wenn Menschen in schlechten Wohnverhältnissen leben, was ihre Gesundheit tangieren kann, wenn etwa die Heizung oder die Sanitäranlagen nicht funktionieren oder die Wohnung von Schimmel befallen ist; d) wenn Menschen in schlechten Wohnlagen leben, was ihre persönliche Sicherheit mindert und ihre Erholung, etwa aufgrund von Lärm oder anderen Immissionen, erschwert; e) wenn sie in unsicheren Verhältnissen wohnen, das heisst, wenn sie von Kündigung bedroht sind oder nur befristete oder keine Mietverträge erhalten. Zusätzlich zu diesen direkt mit dem Wohnraum zusammenhängenden Notlagen können individuelle Notlagen, so etwa betreffend Lebenssituationen (Scheidung, Unfall, soziale Isolation, Familiensituation etc.), eine Auswirkung auf das Wohnen haben. Genauso kann das Fehlen von Wohnkompetenz, etwa durch Alter, psychische Beeinträchtigung, Suchtproblematik oder wegen kulturellen Praktiken, die mit den hegemonialen Wohnleitbildern in Konflikt stehen, zu Notlagen führen.

Da persönliche Notlagen im Wohnen verschiedene Ursachen haben und meist mit Mehrfachproblematiken verbunden sind, wurde für die Analyse die bereits von Drilling et al. (2019, S. 14ff.) verwendete ETHOS-Typologie angewandt. Die vom Europäischen Dachverband der Wohnungslosenhilfe (FEANTSA 2018) entwickelte Typologie fokussiert auf die Obdach- und Wohnungslosigkeit, integriert aber weitere Formen prekären Wohnens. Um die Notlagen des Wohnens breiter zu definieren, wurde die Typologie entlang der fünf Dimensionen angemessenen Wohnens erweitert (siehe fettgedruckte Kategorien in Tabelle 2). In der Kategorie «Unzureichendes Wohnen» nennt die ETHOS-Typologie bereits die Dimensionen Wohnungsgrösse und Wohnqualität, allerdings nicht die Wohnkosten.[8] Auch die Formen «ungesicherten Wohnens» wurden erweitert, so bezüglich unsicheren Mietverträgen und Unsicherheiten wegen Verdrängungsbedrohung.

[8] Auf die Erweiterung mit dem Problem «unangemessene Wohnlage» wird verzichtet, weil diese Dimension bereits bei Bochsler et al. (2016, S. 21) nur in Kombination mit unzureichender Versorgung in anderen Dimensionen auf unangemessenes Wohnen hinweist.

Notlagen des Wohnens – Erweiterte Europäische ETHOS Typologie für Wohnungslosigkeit					
	Operative Kategorie		Wohnsituation		Definition
OBDACHLOS	1	Obdachlose Menschen	1.1	im öffentlichen Raum, in Verschlägen, unter Brücken etc.	Auf der Strasse lebend, an öffentlichen Plätzen wohnend, ohne eine Unterkunft, die als solche bezeichnet werden kann
	2	Menschen in Notunterkünften	2.1	Notschlafstellen, Wärmestuben	Menschen ohne festen Wohnsitz, die in Notschlafstellen und niederschwelligen Einrichtungen übernachten
WOHNUNGSLOS	3	Menschen, die in Wohnungsloseneinrichtungen wohnen	3.1 3.2 3.3	Übergangswohnheime Asyle und Herbergen Übergangswohnungen	Menschen, die in Einrichtungen wohnen, in denen die Aufenthaltsdauer begrenzt ist und für die keine Dauerwohnplätze zur Verfügung stehen
	4	Menschen, die in Frauenhäusern wohnen	4.1	Frauenhäuser	Frauen, die wegen häuslicher Gewalt ihre Wohnung verlassen haben und kurz- bis mittelfristig in einer Schutzeinrichtung beherbergt sind
	5	Menschen, die in Einrichtungen für Ausländer:innen wohnen	5.1 5.2	Aufnahmeeinrichtungen für Geflüchtete und andere Zuwander:innen, Auffangstellen Gastarbeiter:innenquartiere	Immigrant:innen und Asylwerber:innen in speziellen Übergangsunterkünften, bis ihr Aufenthaltsstatus geklärt ist Quartiere für Ausländer:innen mit befristeter Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis
	6	Menschen, die von Institutionen entlassen werden	6.1 6.2 6.3	Gefängnisse, Strafanstalten Medizinische Einrichtungen, Psychiatrie, Reha-Einrichtungen etc. Jugendheime	Nach Haftentlassung kein ordentlicher Wohnsitz vorhanden Bleiben weiter hospitalisiert, weil kein Wohnplatz zur Verfügung steht Fallen nicht mehr unter die Jugendwohlfahrt, bleiben aber weiterhin im Heim, weil keine andere Wohnmöglichkeit zur Verfügung steht
	7	Menschen, die in Daueinrichtungen für Wohnungslose wohnen	7.1 7.2	Langzeitwohnheime für ältere Wohnungslose ambulante Wohnbetreuung in Einzelwohnungen	Langzeitwohneinrichtungen mit Betreuungsangeboten für ältere und ehemals wohnungslose Menschen (Unterstützung dauert normalerweise länger als ein Jahr)
UNGESICHERTES WOHNEN	8	Menschen, die in ungesicherten Wohnverhältnissen wohnen	8.1 8.2 8.3 **8.4** **8.5**	temporäre Unterkunft bei Freund:innen/Bekannten/Verwandten Wohnen ohne mietrechliche Absicherung, Hausbesetzung Illegale Landbesetzung **Wohnen in befristeten Zwischennutzungen (mit oder ohne mietrechtliche Absicherung)** **Wohnen in Untermiete, aufgrund des Aufenthaltstitels**	Wohnen in regulärem Wohnraum, aber ohne einen Hauptwohnsitz zu begründen und nur als vorübergehender Unterschlupf, weil kein eigener Wohnraum verfügbar ist Wohnen ohne Rechtstitel, illegale Hausbesetzung Landbesetzung ohne rechtliche Absicherung **Ungesicherte, temporäre Wohnungsangebote, welche oftmals ohne mietrechtliche Absicherung, d.h. mit Gebrauchs-leihverträgen vergeben werden** **Insbesondere Sans Papiers, welche kaum Möglichkeiten haben, einen eigenen Mietvertrag zu unterzeichnen**
	8a	**Menschen, die von Verdrängung bedroht sind**	**8a**	**Verdrängungsbedrohung (gekündigte Mietverträge oder Sanierungsvorhaben)**	**Verdrängungsbedrohung besteht, wenn Verlust von Wohnraum droht, entweder durch Kündigung durch Vermieter, durch Sanierung mit Mietsteigerung oder durch Abriss und Neubau**
	8b	**Menschen, die keine angemessene Wohnung finden**	**8b**	**Wohnungssuchende, Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt**	**Sozial Benachteiligte, besonders Verschuldete, Migrant:innen, aber auch Menschen, die in Wohnheimen etc. leben, welche auf dem Wohnungsmarkt kaum Zugang zu Wohnungen haben und deswegen unangemessen wohnen**
	9	Menschen, die von Zwangsräumung bedroht sind	9.1 9.2	nach Räumungsurteil (bei gemietetem Wohnraum) bei Zwangsversteigerung (von selbstgenutztem Wohnungseigentum)	Wohnungen, für die bereits ein Räumungstitel vorliegt Gäubiger sind bereits zur Zwangsversteigerung berechtigt
	10	Menschen, die in ihrer Wohnung von Gewalt bedroht sind	10.1	mit Strafanzeige gegen Täter, trotz Wegweisungsbeschluss	Wohnen in Wohnungen, in denen man trotz Polizeischutz nicht vor Gewalt sicher ist
UNZUREICHENDES WOHNEN	11	Menschen, die in Wohnprovisorien hausen	11.1 11.2 11.3	Wohnwägen Garagen, Keller, Dachböden, Abbruchhäuser etc. Zelte, vorübergehende Behausungen	Wohnen in Behausungen, die für konventionelles Wohnen nicht gedacht sind, die notdürftig zusammengebaut oder als Wohnwägen und Zelte gedacht sind
	12	Menschen, die in ungeeigneten Räumen wohnen	12.1	Abbruchgebäude und andere bewohnte Gebäude, die nicht (mehr) zum Wohnen geeignet sind	Wohnen in Gebäuden, die für Wohnzwecke gesperrt oder ungeeignet sind, die kurz vor einem Abbruch stehen oder die durch die Bauordnung als ungeeignet klassifiziert sind
			12.2	**Unangemessene Wohnqualität**	**Wohnen in Wohnungen, bei denen grundsätzliche Wohnungsqualitäten wie Sanitäranlagen, Heizung, Isolation (Kälte- und Lärmschutz) usw. ungenügend sind**
	13	Menschen, die in überbelegten Wohnungen wohnen	13.1	Unterschreitung der zulässigen Mindestgrösse pro Kopf; höchste nationale Grenze für Überbelegung	Wohnen in Räumen, die entgegen den Mindestanforderungen völlig überbelegt sind und von mehr Menschen als zulässig bewohnt werden
	14	**Menschen, die in überteuerten Wohnungen wohnen**	**14.1**	**Unangemessen teure Mieten und/oder Nebenkosten**	**Überteuert ist eine Wohnung, wenn die Wohnkosten (Mietzins und Nebenkosten) mehr als 30 Prozent des Haushaltseinkommens ausmachen**

Eigene Darstellung, Quelle der Grundtypologie: FEANTSA 2018

Tabelle 2: Notlagen des Wohnens – Erweiterte ETHOS-Typologie

Als spezielle Form des «ungesicherten Wohnens» wurde auch die Situation integriert, dass Menschen in Notlagen geraten, weil sie auf dem Wohnungsmarkt keine geeignete Wohnung finden.[9] Diese «exkludierende Verdrängung» hängt vorwiegend mit der Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt zusammen, also dem benachteiligten Zugang zu bezahlbarem Wohnraum, etwa durch Stigmatisierung oder fehlende finanzielle Sicherheit.

Wie bereits Drilling et al. (2019, S. 14) anmerken, bestehen inhaltliche Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen Obdach- und Wohnungslosigkeit, aber auch zwischen den verschiedenen Notlagen, wo Übergänge fliessend sein können. Auch können mehrfache Notlagen bestehen. Insbesondere ist zu bemerken, dass Menschen auch gewisse Notlagen (mehr oder weniger) bewusst in Kauf nehmen können, um anderen zu entgehen (vgl. Bochsler et al. 2016, S. 38, 62).

2.7. Formen der Wohnhilfe und -unterstützung

In der Literatur besteht Einigkeit darüber, dass die privatwirtschaftliche Wohnraumversorgung alleine nicht imstande ist, allen Menschen in der Schweiz angemessenen, bezahlbaren Wohnraum zur Verfügung zu stellen. Besonders armutsbetroffene und weitere sozial benachteiligte Bevölkerungsgruppen können sich auf dem privatwirtschaftlichen Wohnungsmarkt schlecht behaupten und bedürfen der staatlichen Unterstützung. Im Rahmen des 2014 eingeführten Nationalen Programms gegen Armut hat das BWO in Studien verschiedene Formen der Wohnhilfe untersucht. Diese besonders an Kantone und Gemeinden adressierten «Werkzeugkästen» dienen als Grundlage für eine Analyse der bestehenden Massnahmen in Basel. Die möglichen Angebote werden anhand verschiedener Eigenschaften unterschieden:

Subjekthilfe und Objekthilfe*:* Wohnhilfe kann sich direkt auf die Unterstützung von Menschen oder Haushalten mit Wohnungsproblemen richten (*Subjekthilfe*) oder auf das Erstellen, Erhalten oder Vergünstigen von bezahlbarem Wohnraum zielen (*Objekthilfe*). Teilweise existieren auch Mischformen, so etwa, wenn eine Wohnung abhängig vom Einkommen des Haushaltes vergünstigt wird, oder bei betreuten Wohnheimen. Diese Mischformen können als *objektbasierte Subjekthilfe* bezeichnet werden (Gerber und Wohnbaugenossenschaften Schweiz 2015).

Beispiele für Subjekthilfe sind alle Formen von (meist staatlichen) Mietzinsbeiträgen, etwa über die Sozialhilfe, die Ergänzungsleistungen der AHV/IV oder für spezielle Zielgruppen wie Familien. Als Vorteile der Subjekthilfe wird besonders deren Flexibilität und «Treffsicherheit» (Bundesamt für Wohnungswesen 2016) genannt: Subjekthilfen können zielgerichtet den Menschen zur Verfügung gestellt werden, welche Anspruch auf Unterstützung haben. Über einen allgemeinen Rechtsanspruch können Anspruchsgruppen breit erreicht werden. Zudem lassen sie den unterstützten Menschen eine gewisse Wahlfreiheit, etwa bei der Wohnungssuche. Als Schwäche der Subjekthilfe wird die «Preiserhöhungsgefahr in angespannten Märkten» (Bundesamt für Wohnungswesen 2016) gesehen, da Subjekthilfen eine indirekte Subvention von Mietpreisen darstellen und es zu Mitnahmeeffekten kommt, wenn Erhöhungen von Subjekthilfen von Vermietenden einkalkuliert werden. In der Diskussion stehen sich zwei Positionen gegenüber: Kritisiert wird, dass sich mit Subjekthilfe «systembedingte Probleme nicht lösen» lassen (Liesch und Rudin 2020). Demgegenüber wird der Vorteil von Subjekthilfe darin gesehen, dass diese «keine Störung des Marktmechanismus» darstelle (Bundesamt für Wohnungswesen 2016: 26). In jedem Fall bedingt Subjekthilfe einen langfristig hohen finanziellen Aufwand à fonds perdu. Dabei

[9] Dies betrifft Wohnungslose (z.B. zu langer Aufenthalt in Wohnheimen oder Notwohnungen); Formen ungesicherten Wohnens (z.B. Menschen, die Zwischennutzungen in Kauf nehmen); oder unzureichendes Wohnen (z.B. Pensionierte, welche nach einer Kündigung in Alterswohnheime ziehen, obwohl sie noch selbständig leben könnten).

entsteht kein neuer bezahlbarer Wohnraum, vielmehr kann der preistreibende Faktor einen gegenteiligen Effekt zeitigen.

Demgegenüber besteht der Vorteil von Objekthilfen darin, dass diese das vielen Notlagen zugrundeliegende Problem des Mangels an bezahlbarem Wohnraum direkt und langfristig zu beheben suchen. Klassische Formen der Objekthilfe sind der Sozialwohnungsbau, die staatlichen Förderungsinstrumente für gemeinnützigen Wohnungsbau, die Vergabe von kommunalem Land zu günstigen Konditionen (Baurechte), aber auch die planungsrechtliche Förderung von bezahlbarem Wohnraum (Bundesamt für Wohnungswesen 2013). Objekthilfe wird von vielen Studien als längerfristig sinnvollere Lösung gesehen, um gegen Wohnungsnot vorzugehen. Mit einer staatlichen Unterstützung kann auch direkter Einfluss auf das Angebot genommen werden, etwa betreffend Kostenlimiten, Zielgruppen, Belegungsvorschriften etc. (Bundesamt für Wohnungswesen 2016). Objekthilfen sind zudem meist keine Ausgaben à fonds perdu, sondern ermöglichen als Investitionen langfristig gar einen Zahlungsrückfluss. Als Nachteil wird bei Objekthilfen gesehen, dass kein allgemeingültiger Rechtsanspruch auf bezahlbaren Wohnraum geschaffen werden kann, weshalb die «Breitenwirkung» beschränkt ist. Dabei spielt eine wichtige Rolle, dass es besonders in Städten an geeignetem Bauland oder Liegenschaften bzw. an geeigneten Bauträgern mangelt (ebd.). Eine weitere Schwäche besteht darin, dass auch Fehlbelegungen möglich sind, dass z.B. ein Haushalt, der eigentlich keine Unterstützung mehr benötigt, in einer geförderten Wohnung verbleibt. Gerade um letztere Schwäche auszugleichen, bestehen Formen objektbasierter Subjekthilfe, welche die Förderung von Wohnraum vom Einkommen der in Wohnungen lebenden Haushalte abhängig machen.

Monetäre und nicht-monetäre Wohnhilfen*:* Ebenfalls kann zwischen Wohnhilfen unterschieden werden, welche finanzieller Art sind, und Hilfen, welche auf die non-monetäre Unterstützung von Menschen oder auf die Förderung von bezahlbarem Wohnraum zielen. Monetäre Unterstützung findet sich in vielen Formen der Objekthilfe, ebenso in der Subjekthilfe, welche auf die finanzielle Unterstützung von Wohnkosten zielt (Liesch und Rudin 2020). Non-monetäre Dienstleistungen der Subjekthilfe wurden von Althaus et al. (2016) im Auftrag des BWO typologisiert. Ihnen zufolge lassen sich non-monetäre Wohnhilfen in drei Angebotsprofile unterteilen: 1) Beratung und Unterstützung bei der Wohnungssuche bzw. bei Wohnfragen, meist kostenlose Angebote besonders für Zielgruppen, welche auf dem Wohnungsmarkt besonders benachteiligt sind. 2) Wohnungsvermittlung und Wohnraumsicherung, mit dem Ziel, dass armutsgefährdete Menschen nicht nur angemessene und bezahlbare Wohnungen finden, sondern diese auch – z.B. über die Förderung von Wohnkompetenz – halten können. 3) Begleitung und Betreuung sowohl für Menschen mit wenig Wohnkompetenz, welche in eigenen Wohnungen leben (möchten), wie auch für Menschen mit komplexeren Problemlagen, welche in Wohnheimen leben. Wie Althaus et al. (2016) bemerken, stellt diese Kategorisierung ein Kontinuum dar, oftmals werden die Angebote von denselben Institutionen angeboten.

Non-monetäre Angebote finden sich hauptsächlich in städtischen Gebieten (vgl. Beck et al. 2018), da dort die Vermittlung und Sicherung von Wohnraum besonders auf angespannten Wohnungsmärkten schwierig ist. Die Dienstleistungen sind wichtig, um den Zugang von sozial Benachteiligten zu bezahlbarem Wohnraum zu gewährleisten, allerdings hängt der Erfolg wiederum vom Angebot an bezahlbarem Wohnraum ab (Althaus et al. 2016, S. 77f.). Deshalb entfalten non-monetäre Wohnhilfen erst in Kombination mit finanziellen Subjekt- und insbesondere Objekthilfen ihre Wirkung.

Zielgruppen- und situationsspezifische Wohnhilfen: Liesch und Rudin (2020) unterscheiden bei finanziellen Subjekthilfen zwischen Hilfen, welche über eine langfristige Periode an bestimmte Zielgruppen gerichtet sind (z.B. Familienmietzinsbeiträge), und Hilfen, welche nur kurzfristig zur Überbrückung von schwierigen, spezifischen Situationen ausgerichtet werden. So können etwa grössere Investitionen in das Inventar (Möbel) oder steigende Heizkosten in kalten Wintern Armutsbetroffene in finanzielle Probleme bringen.

Insbesondere können Umzüge Notlagen produzieren, etwa wenn in der Kündigungsphase doppelt Miete bezahlt werden muss oder neue Mietkautionen einbezahlt werden müssen.

Weitere: Neben diesen Hauptunterscheidungen liessen sich in der Literaturrecherche weitere Unterscheidungen ausmachen. Die Angebote lassen sich auch danach unterscheiden, ob sie von staatlichen oder nicht-staatlichen Institutionen angeboten (oder finanziert) werden. Differenzieren lässt sich auch die Art, wie Zielgruppen angesprochen und erreicht werden, das heisst, ob Angebote z.B. über Anlaufstellen funktionieren oder ob Formen der aufsuchenden Sozialarbeit bestehen.

Abbildung 2 zeigt die in den diskutierten Studien genannten Formen der Wohnhilfe und ordnet diese entlang der gerade genannten Unterscheidungen ein (vgl. Anhang 2).

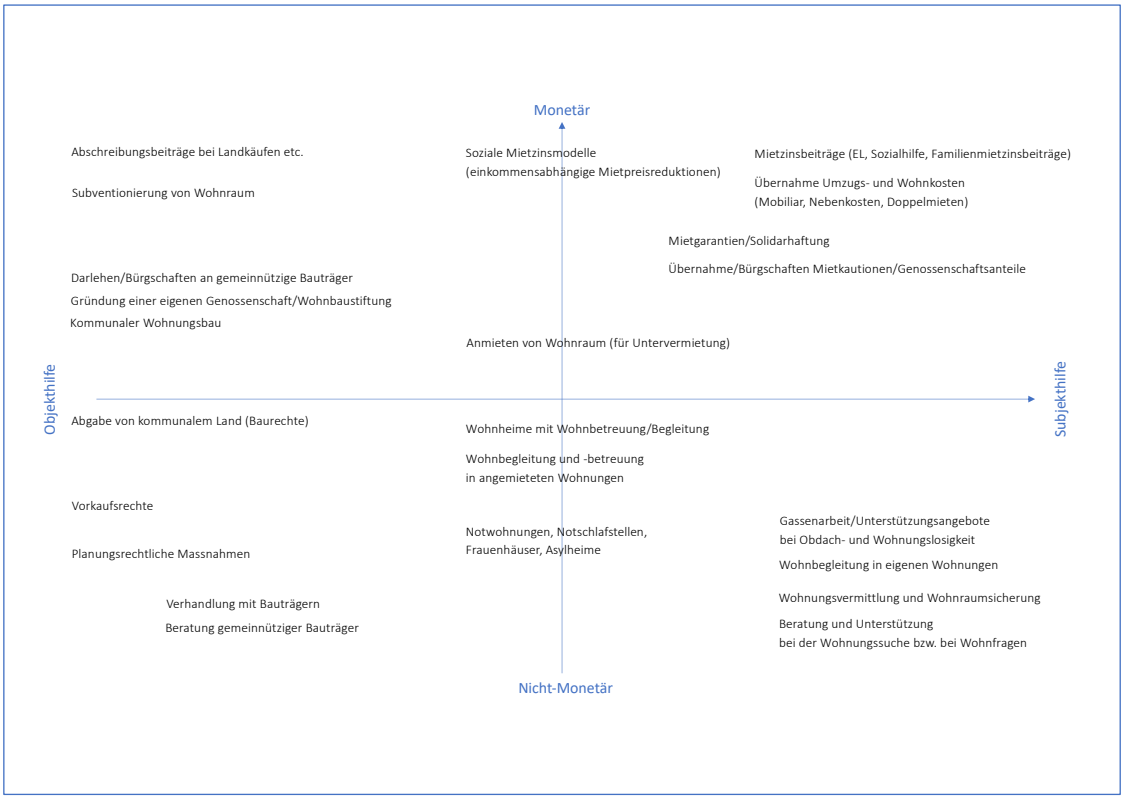


Abbildung 2: Formen der Wohnhilfe entlang den Unterscheidungen Subjekt- und Objekthilfe, monetär und nicht-monetär. Eigene Darstellung.

Die Typologie arbeitet gezielt mit einem Kontinuum, da in der Praxis eine klare Unterscheidung entlang dieser Kategorien selten möglich ist. In gewissen Fällen vermischen sich Objekt- und Subjekthilfe (etwa bei subjektbezogener Objekthilfe oder bei betreuten Wohnheimen). Ebenfalls besteht in vielen Fällen eine Kombination von monetärer und non-monetärer Wohnunterstützung – was auch als besonders zielführend gewertet wird (Althaus et al. 2016). Die vorgenommene Typologie der Wohnhilfen ist für die Analyse sinnvoll, allerdings ist die konkrete Ausformung der Wohnhilfe und deren Wechselwirkung mit anderen jeweils in den Einzelfällen klarer zu bestimmen.

2.8. Forschungsstand und Positionen zu Wohnungsnot in der Schweiz

Bezüglich der Forschung zu Ausmass von Wohnungsnot nehmen das Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) und das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) führende Rollen ein. Allerdings ist zu beobachten, dass in den letzten Jahrzehnten in der Schweiz wenig Grundlagenforschung zu Wohnen geleistet wurde (vgl. Bochsler et al. 2016, S. 75). Erst seit 2015 mehren sich Studien, insbesondere im Rahmen des Nationalen Programms gegen

Armut. Die Arbeiten beziehen sich gegenseitig aufeinander, weshalb die empirische Studie *Wohnversorgung in der Schweiz* von Bochsler et al. (2016) als Grundlage für die Diskussion um das Ausmass von Wohnungsnot benutzt wird. Die Studie zeigt anhand der Daten der Statistics on Income and Living Conditions (SILC) von 2012 (ebd., S. 27ff.), dass damals insgesamt 20.8 Prozent – ein Fünftel – aller Schweizer Haushalte unangemessen wohnversorgt waren.[10] Bei armutsbetroffenen Haushalten waren es 83.5 Prozent, die eine unangemessene Wohnversorgung hatten, bei Haushalten in prekären Lebensverhältnissen waren es 57.1 Prozent. Diese hohen Anteile machen den Zusammenhang zwischen Armut und ungenügender Wohnversorgung deutlich. Die Studie kommt zum Schluss, dass Wohnungsnot in der Schweiz ein überwiegend urbanes Phänomen ist, jedoch in der Tendenz auch in kleineren Städten und Agglomerationsgemeinden zunimmt (ebd.: 48ff.). Sie zeigt auch, dass die Wohnkosten die Hauptursache einer unangemessenen Wohnversorgung sind. So betrugen bei 82 Prozent aller armutsbetroffenen Haushalte die Wohnkosten über 30 Prozent ihres Budgets, bei prekären Haushalten waren es immer noch 48.9 Prozent. Zur Dimension der Wohnsicherheit bestehen keine statistischen Erhebungen, weshalb auf eine quantitative Operationalisierung verzichtet werden musste. Allerdings folgert die Studie aus den Expert:innengesprächen, dass die fehlende Wohnsicherheit in Städten «das noch brennendere Problem als die unangemessen hohe Wohnkostenbelastung» darstellen kann (ebd.: 62f.). Auf angespannten Wohnungsmärkten ist die Sicherung der Wohnung immanent wichtig, weil sozial Benachteiligte bei der Suche einer neuen Wohnung faktisch vom knappen Angebot ausgeschlossen werden.

Die Studie erlaubt auch eine differenziertere Sicht auf die Frage, welche vulnerablen Gruppen in welchen Dimensionen unangemessen wohnen. So sind Migrant:innen – insbesondere aus Drittstaaten –, Alleinstehende unter 65 Jahren, Alleinerziehende sowie Altersrentner:innen stark betroffen. Für die meisten der vulnerablen Gruppen stellen die hohen Wohnkosten das wichtigste Problem dar. Menschen mit Migrationshintergrund leben zudem am häufigsten in überfüllten Wohnungen bzw. beengten Verhältnissen (ebd., S. 61).

Zur Obdach- und Wohnungslosigkeit besteht in der Schweiz keine systematische gesamtschweizerische Untersuchung, ein Grundstein wurde mit dem *Ersten Länderbericht Schweiz* Anfang 2020 gelegt (Drilling et al. 2020). Ebenfalls besteht keine nationale Definition oder Gesetzgebung zur Linderung von Obdach- und Wohnungslosigkeit (ebd., S. 6). Der Länderbericht zeigt auf, dass Obdach- und Wohnungslosigkeit politisch, medial und in der Forschung meist in den Themen Gesundheit, Drogenprobleme oder Sicherheit diskutiert werden. Allerdings hängt, so die Studie, die Problematik eng mit den bestehenden Problemen der Wohnraumversorgung zusammen und sollte sozialpolitisch auch als Form von Wohnungsnot behandelt werden.

Laufende Debatten um Wohnungsnot

Auf der nationalen Ebene haben sich sozialpolitisch aktive Institutionen in den letzten Jahren verschiedentlich zu Wohnungsfragen positioniert. Eine Übersicht zu den wichtigsten Positionen findet sich bereits in Drilling et al. (2020, S. 47ff.), weshalb hier nur auf laufende Debatten eingegangen wird.

Sozialhilfe und Wohnen: Die Rolle von Mietzinsübernahmen der Sozialhilfe werden wiederholt diskutiert, so auch von der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS 2020) im *Grundlagenpapier Wohnen* von 2020. Diese macht auf das Dilemma aufmerksam, dass eine Erhöhung der Mietzinszuschüsse dazu führen kann, dass private Vermietende ihre Mietzinse ebenfalls erhöhen – die Nachfrage der Sozialhilfe also markttreibend wirken kann. Viele Sozialhilfebeziehende finden nur Wohnungen, die die maximalen

[10] Das heisst, dass sie in mindestens einer der Dimensionen unangemessen versorgt waren. Eine Ausnahme bildet die Dimension Wohnlage, bei welcher eine unangemessene Versorgung nur gezählt wird, wenn sie in Kombination mit einer unangemessenen Versorgung in einer anderen Dimension auftritt (Bochsler et al. 2016, S. 21), ebenfalls konnte die Dimension Wohnsicherheit nicht operationalisiert werden.

Mietzinszuschüsse überschreiten, und sind, je nach Handhabung der kantonalen Sozialhilfen, gezwungen, den Rest der Miete aus ihrem ohnehin schon tiefen Grundbedarf zu bezahlen. Ebenfalls weist die Städteinitiative Sozialpolitik (2017) auf die Gefahr hin, dass Sozialhilfebeziehende aus Gemeinden verdrängt werden können, wenn Maximalbeiträge gekürzt werden. Demgegenüber argumentiert Guggisberg (2014), dass viele Sozialhilfebeziehende bei steigenden Wohnkosten eher Einschränkungen in ihrem Lebensstandard in Kauf nehmen, da bei einem Umzug der Verlust der «Verwurzelung am Wohnort und die befürchtete Desintegration» (ebd., S. 141) als grössere Probleme gesehen werden. Als wichtigster Lösungsansatz soll laut SKOS mehr «erschwinglicher Wohnraum» geschaffen werden. Des Weiteren führt laut Hochuli (2014) und Jans (2014) das föderalistische Steuersystem dazu, dass weitaus mobilere, wohlhabende Haushalte von Gemeinden mit tiefen Steuersätzen, aber hohen Wohnkosten angezogen werden, während sozial benachteiligte Haushalte in Gemeinden mit tieferen Wohnkosten wohnen. Diese Gemeinden haben hohe Sozialausgaben und sind kaum in der Lage, ihre Steuern zu senken. Die Verbindung von Steuerwettbewerb, Sozialausgaben und Wohnungsmarkt trägt so auch zu einer räumlichen Konzentration von Armut bei.

Mietrecht: Über das zwischen Kosten- und Marktprinzip vermittelnde Mietrecht wird seit seiner Einführung 1990 debattiert. Die Eigentümerverbände möchten die Regulierung der Bestandsmieten durch die Stärkung des Marktmietprinzips schwächen (vgl. Sager et al. 2018; Schellenbauer 2011). Die Interessenverbände der Mieter:innen hingegen kritisieren die faktisch unregulierten, «illegal» hohen Angebotsmieten (vgl. Brönnimann und Badran 2019) und setzen sich für die Stärkung des Kostenmietprinzips ein. Aktuell werden in den nationalen Parlamenten mehrere Vorstösse behandelt, die auf eine Stärkung des Marktmietprinzips zielen. Ebenfalls hat das Bundesgericht in einem Entscheid vom 26. Oktober 2020 (BGE 4A_554/2019) die erlaubte Eigenkapitalrendite um 1.5 Prozentpunkte erhöht: Neu dürfen Renditen 2 Prozent höher liegen als der Hypothekarzins, was die Mietzinse bei Neuvermietungen von Wohnungen flächendeckend erhöhen könnte.

Gentrifizierung: Weltweit wird die Gentrifizierung, also die Aufwertung von Quartieren und die Verdrängung sozial benachteiligter Quartierbewohner:innen, als sozialpolitisches Problem diskutiert (Smith 2002). In der Schweiz haben soziale und politische Konflikte um Gentrifizierung vor allem in Zürich, Basel und Genf zugenommen. Studien kommen zu unterschiedlichen Befunden bezüglich der sozialräumlichen (d.h. segregierenden) Effekte von Verdrängung (Hermann 2014; Heye und Leuthold 2006; Wanner 2017). Weitgehende Einigkeit besteht, dass Aufwertungstendenzen in den Städten vor allem den Mangel von bezahlbarem Wohnraum befördern. So bemerken etwa Althaus et al. (2016, S. 77):

> «Die schweizweit feststellbare Abnahme insbesondere an sehr günstigem Wohnraum wird durch die anhaltenden Sanierungen von Wohnungen verstärkt, die oftmals zu Preissteigerungen führen.»

Im November 2019 schaltete sich zudem Leilani Farha, Sonderberichterstatterin des UNO-Menschenrechtsrats für angemessenen Wohnraum, in die Diskussion um Verdrängung ein. Sie kritisierte die Credit Suisse, welche im Brunaupark in Zürich und am Schorenweg in Basel Hunderten von Mietparteien kündigte. Ebenfalls verlangte sie von den Kantonen Basel-Stadt und Zürich eine Antwort, da es in der Verantwortung der Kantone läge, das durch die Massenkündigungen verletzte Menschenrecht auf angemessenen Wohnraum zu verteidigen.[11] Gentrifizierung wird ansonsten jedoch selten als national zu bearbeitendes Problem angesehen, auch fehlt es bisher an grösseren schweizerischen Studien. Mit dem Forschungsprojekt «Wohnsog» wurden zum ersten Mal soziale Folgen von Verdrängungsprozessen untersucht (Reutlinger 2019; Reutlinger et al. 2019).

[11] spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownLoadPublicCommunicationFile?gId=24907 (3.2.2021).

Energetische Sanierungen: Ebenfalls werden die sozialen Folgen von Mietpreissteigerungen aufgrund klimaschonender Sanierungen diskutiert. Eine 2019 erschienene Studie des BWO, die die Folgen von energetischen Sanierungen für vulnerable Haushalte untersucht, kommt zum Schluss, dass diese Haushalte überdurchschnittlich viel in Wohnungen mit energieineffizienter Ausstattung leben. Energetische Sanierungen können dadurch zur Armutsfalle werden und zum Wohnungsverlust führen (ZHAW 2019). Sowohl SKOS (2020, S. 4) wie die Städteinitiative Sozialpolitik (2017, S. 12) fordern Massnahmen, um dieser «Energiearmut» vorzubeugen und sanierten Wohnraum bezahlbar zu halten.

Finanzialisierung und Altersvorsorge: Die Caritas Schweiz vertritt in zwei Publikationen eine dezidierte Haltung zur Wohnpolitik. Sie spricht von «Marktversagen». Die steigenden Mietzinsbelastungen und das knappe Angebot an bezahlbarem Wohnraum ist laut Hochuli (2014; vgl. Haase und Weinert 2014) mitverursacht durch die Zunahme von finanzialisierten Investoren wie Pensionskassen, welche Wohnraum als Finanzanlage verstehen und mit hohen Renditeerwartungen wirtschaften. Dadurch sei der private Sektor nicht in der Lage, sozial benachteiligten Menschen angemessenen und bezahlbaren Wohnraum zur Verfügung zu stellen. Deshalb dürfe, so Hochuli (2014, S. 87), «das knappe Gut ‹Boden› […] nicht allein dem Markt überlassen werden». Die Rolle von Pensionskassen offenbart einen Zielkonflikt zwischen dem Wohnraum als Finanzanlage für die Sicherung der Altersvorsorge und dem Erhalt bezahlbaren Wohnraums als Altersvorsorge (Benthaus und Heimann 2019). Die Caritas sieht eine Wohnpolitik als zielführend, die «preisgünstigen» Wohnraum nicht nur in genügendem Masse produzieren kann, sondern auch garantiert, dass dieser auch «angemessen und qualitativ gut» sowie «langfristig gesichert» ist (Caritas Schweiz 2014, S. 8). Im September 2020 wurde diesbezüglich eine Initiative des Mieterinnen- und Mieterverbands Schweiz abgelehnt, welche einen Ausbau des Wohnungsbestands gemeinnütziger Bauträger auf 10 Prozent des Mietwohnungsbestandes forderte.

Corona und Wohnen: Die Lockdowns im Zuge der Corona-Pandemie haben die gesellschaftliche Bedeutung des Wohnraums durch Home-Office und Home-Schooling schlagartig verändert. Zurzeit lässt sich jedoch noch nicht abschätzen, welche längerfristigen Wirkungen die Corona-Krise auch auf die Wohnpraktiken und die Wohnversorgung hat. Ist die Nachfrage nach Büroimmobilien bereits merklich eingebrochen, steigt im Wohnimmobilienmarkt tendenziell die Nachfrage nach und die Preise für Wohneigentum in ländlicheren Gegenden. Bisher bezweifeln Expert:innen, dass daraus ein langfristiger Trend einer Suburbanisierung entsteht.[12] Dieser erscheint auch im Hinblick auf die vom Bund verfolgte Raumplanungsstrategie der «Innenentwicklung» von besiedelten Gebieten (Debrunner et al. 2020) als unwahrscheinlich.

[12] www.republik.ch/2021/02/15/was-home-office-und-home-schooling-mit-hauspreisen-machen (19.22021).

3. Analyse: Wohnungsnot und Wohnhilfe in Basel

3.1. Forschungsstand

Studien, die sich mit Notlagen des Wohnens im Kanton Basel-Stadt befassen, wurden in den letzten Jahren hauptsächlich von der Christoph Merian Stiftung (CMS) in Auftrag gegeben. Noch im Jahr 2010 widmet der *Armutsbericht Basel-Stadt* nur wenige Seiten dem Wohnen und der Obdachlosigkeit (Dubach et al. 2010, S. 124–132). Es wird konstatiert, dass die damaligen Mietzinse im Vergleich zu anderen Schweizer Städten moderat sind, die Leerstandsquote hingegen relativ hoch. Allerdings sei diese «verhältnismässig entspannte Lage» (ebd. 128) für Armutsbetroffene nicht spürbar. 2017 verankerte die CMS in ihrer *Bedarfsanalyse* die Wohnungsnot in ihrem Förderschwerpunkt «Prävention und Bekämpfung von Armut» (Jaccard et al. 2017). Dabei sah die CMS Handlungsbedarf im Wohnen aufgrund des Mangels an bezahlbarem Wohnraum sowie des schwierigen Zugangs zu diesem. Sie verwies darauf, das Wohnumfeld in benachteiligten Quartieren bei sozialen Massnahmen mitzudenken. Als Handlungsfelder sah die CMS die Ausweitung der Subjekthilfe, die Schaffung einer Anlaufstelle für Wohnfragen sowie der Verbesserung niederschwelliger Angebote der Wohnberatung und -begleitung (ebd. 32f.). Zusätzlich wurde ein Fokus auf die Situation von obdach- und wohnungslosen Menschen gelegt. Da die Wohnungsnot in Basel weiterhin besteht, wird laut der Leiterin Soziales der CMS das Wohnen im neuen Förderprogramm 2021–2024 zu einem eigenen Handlungsfeld im Förderschwerpunkt Prävention und Bekämpfung von Armut (Interview F. J. CMS).

In Folge der Bedarfsanalyse von 2017 gab die CMS zwei Studien in Auftrag: eine von der FHNW durchgeführte Studie zur Obdach- und Wohnungslosigkeit in Basel (Drilling et al. 2019; Christoph Merian Stiftung 2019) sowie eine vom Büro BASS verfasste Studie zu finanziellen Subjekthilfen (Liesch und Rudin 2020). Auf diese Studien wird sich die Analyse in der Folge stützen.

Erstmals systematisch erfasst wurden Ausmass und Formen von Obdach- und Wohnungslosigkeit in Basel in der Studie von Drilling et al. (2020). Bei einer Nachtzählung im März 2018 verbrachten fast 50 Personen die Nacht draussen, weitere 50 übernachteten in einer Notunterkunft, insgesamt waren also 100 Personen im Sinne der ETHOS-Typologie obdachlos. Dazu kommt eine nicht genauer zu bestimmende Zahl von wohnungslosen Menschen. Alleine in Notwohnungsangeboten übernachten jeweils um die 200 Menschen (ebd., S. 4). Allerdings wird in diesen Zahlen der häufigste Fall von Wohnungslosigkeit nicht abgebildet, nämlich dass Menschen temporär bei Partner:innen oder Bekannten unterkommen müssen. Die Studie führte eine Befragung von insgesamt 469 Personen durch, die Angebote der Obdach- und Wohnungslosenhilfe besuchten (ebd., S. 23ff.). Von den 362 Menschen, die mindestens einmal in ihrem Leben wohnungs- oder obdachlos waren, gaben 61 Prozent an, temporär bei Bekannten untergekommen zu sein. Bezüglich des Profils von Betroffenen zeigt die Befragung, dass eher mehr Männer als Frauen betroffen sind, dass die Gruppe der 26- bis 50-Jährigen dominiert und besonders viele Betroffene keinen Schweizer Pass haben.

Die Befragung gewährt auch Einblick in die Prozesse, die zu Obdach- oder Wohnungslosigkeit führen können und damit direkt mit anderen Notlagen des Wohnens zusammenhängen. So sind finanzielle Notlagen der häufigste Grund für einen Wohnungsverlust, gefolgt von Kündigung oder Ende eines Mietvertrages, den 28.3 Prozent der Befragten als Grund angeben. Von den 251 Menschen, die zur Zeit der Befragung in einer Mietwohnung lebten, konnte etwas weniger als die Hälfte ihre Wohnung selbst finanzieren. Finanzielle Unterstützung erhielten die Befragten hauptsächlich durch die Sozialhilfe oder über Ergänzungsleistungen (EL). Neben der Finanzierung, die zumindest im Ansatz zu funktionieren scheint, stellen sich den Befragten Herausforderungen bei der Wohnqualität, etwa Lärm,

Kälte oder defekte Heizung. Allerdings wurden Nachbarschaftskonflikte am häufigsten als Problem genannt.

Die Studie plädiert dafür, zur Vorbeugung von Wohnungslosigkeit die Wohnungssicherung auszubauen und den Zugang zu bezahlbarem Wohnraum zu verbessern. Viele dieser Angebote sind für die Notlagen von obdach- und wohnungslosen Menschen jedoch unpassend bzw. nicht niederschwellig genug. Die weiteren Vorschläge zielen deshalb auf die Förderung *niederschwelliger* Wohnangebote wie Housing First (ebd. S. 52ff.). Weitere Massnahmen fokussieren auf die Verbesserung des «(Über)lebens» von Obdach- und Wohnungslosen. Da viele der vorgeschlagenen Angebote bereits in Umsetzungsphase sind, werden in der vorliegenden Untersuchung diese spezifischen Notlagen nicht eingehend untersucht. Auf einzelne Aspekte der Studie wird punktuell eingegangen.

Die *Machbarkeitsstudie Subjekthilfe Wohnkostenzuschüsse* (Liesch und Rudin 2020) untersucht mögliche Handlungsfelder auf der Ebene der monetären Subjekthilfe. Sie kommt in der Analyse zum bestehenden Angebot zum Schluss, dass im Kanton Basel-Stadt ein breites Angebot der Subjekthilfe besteht, welches von den Anspruchsgruppen auch genutzt wird (ebd. 4). Identifiziert werden jedoch auch Lücken: einerseits bezüglich Zielgruppen, wobei Haushalte ohne Kinder, Personen, die knapp über der Grenze zur Sozialhilfe leben, und Asylsuchende/Sans Papiers hervorgehoben werden. Andererseits sieht die Studie Lücken bei bestimmten Situationen, so besonders bei Umzugskosten; beim Fall, dass Doppelmieten bezahlt werden müssen; bei übrigen Wohn- oder Nebenkosten; beim Erwerb von Genossenschaftsanteilen sowie aufgrund von Wartezeiten bei Angeboten, in denen Menschen zuerst einige Jahre in Basel leben müssen. Die von der Machbarkeitsstudie vorgeschlagenen Massnahmen wurden teilweise bereits umgesetzt. Sie werden in der Folge aufgenommen und diskutiert. Grundsätzlich bemerken Liesch und Rudin (2020, S. 3), dass sich mit finanziellen Subjekthilfen «systembedingte Probleme nicht lösen» lassen, insbesondere, da den Notlagen oftmals ungleiche Vermögens- und Einkommensverteilungen zugrunde lägen. Sie verweisen deshalb auf die Literatur, welche in Objekthilfen die längerfristig sinnvollere Lösung sehen.

Eingrenzung: Fokus auf Notlagen von Mieter:innen und Abseits von finanzieller Subjekthilfe

Mit Blick auf die bestehende Forschung zu Wohnungsnot und Wohnhilfen im Kanton Basel-Stadt legt diese Analyse ihren Fokus nicht auf die Obdach- und Wohnungslosigkeit, sondern auf die vielfältigen Problemlagen ungesicherten und unzureichenden Wohnens. Ebenfalls wird zuerst eine ganzheitliche Sicht auf verschiedene Formen der Wohnhilfe geworfen, um dann Massnahmen abseits der finanziellen Subjekthilfe zu prüfen. Das Ziel ist dabei, auch die Frage zu beantworten, welche systembedingten Probleme in Basel Notlagen verschärfen, um Massnahmen zu finden, welche sich direkt auf diese Probleme beziehen und sie zu lösen oder abzuschwächen versuchen.

3.2. Bestehende Angebote & Massnahmen

Im Jahr 2014 hat die Caritas Schweiz (2014) Basel-Stadt als einzigem Kanton attestiert, eine kantonale Strategie zu Wohnen und Armut zu besitzen. Diese basierte auf der Sozialberichterstattung 2012 mit Schwerpunkt Wohnen (Statistik Basel 2012) und wurde festgelegt in der Wohnraumentwicklungsstrategie 2012–2016 (Kantons- und Stadtentwicklung Basel-Stadt 2012). Nicht zuletzt stützte sich diese auf dem bereits 1995 vollzogenen Systemwechsel der kantonalen Wohnraumstrategie, bei dem die Subjekthilfe – namentlich durch die Einführung der Familienmietzinsbeiträge – ausgebaut wurde (Balmer 2017, S. 73). Demgegenüber ist die Objekthilfe, welche sich auf die Vergabe von städtischem Boden über Baurechte an gemeinnützige Bauträger konzentrierte, weniger stark ausgebaut.

Auch heute stellt das «Soziale Basel» genannte Netzwerk von staatlichen und nicht-staatlichen Institutionen, welche sich in der Sozialen Arbeit engagieren, ein breites und

feinmaschiges Netz dar. Wie die Analyse zeigt, gilt Ähnliches auch für die sozialen Angebote, welche in Basel spezifisch auf das Wohnen gerichtet sind. Gestützt auf die bereits von den genannten Studien gemachten Aufzählungen bestehender Angebote, wurde aus der Auswertung der Expert:inneninterviews sowie einer Online-Recherche (u.a. bei sozialesbasel.ch) eine möglichst umfassende Darstellung der bestehenden Angebote in Basel-Stadt erstellt. Allerdings ist diese Darstellung aus verschiedenen Gründen nicht vollständig.[13] In Anhang 3 findet sich eine Übersicht, angeordnet nach der verwendeten typologischen Einteilung und mit Verweis auf die ausführenden Institutionen. Tabelle 3 zeigt eine Übersicht über die bestehenden Angebote.

	Subjekthilfe										Mischformen							Objekthilfe									Andere	
	monetär						nicht-monetär																					
Institution / Angebot	Mietzinsbeiträge	Übernahme/Bürgschaften Mietkautionen	Mietgarantien/Solidarhaftung	Übernahme Doppelmieten	Übernahme Genossenschaftsanteile	Übernahme Wohnkosten	Leistungsvereinbarungen (Behindertenhilfe)	Wohnberatung	Unterstützungsangebote für Obdachlose	Wohnungsvermittlung und Wohnraumsicherung	Wohnbegleitung und -betreuung	Mieten von Wohnraum	Wohnheime mit Betreuung/Begleitung	Notwohnungen	Notschlafstellen/Frauenhäuser	Asylheime/Asylwohnungen	Housing First	Soziale Mietzinsmodelle	Beratung gemeinnütziger Bauträger	Verhandlung mit privaten Bauträgern	Darlehen/Bürgschaften an Gemeinnützige	Abgabe von kommunalem Land (Baurechte)	Kommunaler Wohnungsbau	Eigene Genossenschaft/Wohnbaustiftung	Subventionierung von Wohnraum	Vorkaufsrechte	Planungsrechtliche Massnahmen	Interessensvertretung Mieter:innen	Andere
Sozialhilfe Basel-Stadt	●	●			○	●			●					●	●	●	●						○					
Koordinationsstelle Prekäres Wohnen (Sozialhilfe)								●		●	▲																	●	●
Immobilien Basel-Stadt																		●		●		●	●						
Amt für Sozialbeiträge (EL, Familienmietzinse, Behindertenhilfe)	●					○	●																						
Kantons- und Stadtentwicklung (bzw. WRFG)					▲														●	●	●			▲	△		●		
Anlaufstelle Wohnen (Gesundheitsdepartement/Sozialhilfe)								●																					
IG Wohnen (inkl. CMS-Fonds & S. zur Förderung der sozialen WV.)			●	●		○		●		●										●									
Stiftung Edith Maryon (inkl. CMS Fonds)		●		●		●																		●					●
Louise-Aubry-Kappeler-Stiftung (subsidiär)	●	●				●																							
Winterhilfe (subsidiär)						●																							
Pro Senectute						●		●																					
Pro Infirmis	●					●		●																					
CMS (ohne finanzielle Engagements in anderen Stiftungen/Fonds)																		●											
Surinam-Stiftung																		●											
Stiftung Habitat																		●				●		●					
Verein für studentisches Wohnen & Wohnstiftung für Studierende												●												●					
Heilsarmee Wohnen Basel											●	●	●		○		●												
Stiftung Wohnhilfe											●	●	●																●
HEKS-Wohnen beider Basel											●		●																
Diakonische Stadtarbeit Elim											●		●			●													●
Haus Spalen											●		●																
frauenOase								●	●						○														
Stiftung Frauenhaus beider Basel														●	●														●
Wohnbaugenossenschaften Nordwestschweiz & Genossenschaften																			●	●				●					
Mieterinnen- und Mieterverband Basel																												●	
Forum 55+								●																				●	
wegeleben										●																			
Anlaufstelle Sans-Papiers	○					○		●																					
Schwarzer Peter – Verein für Gassenarbeit									●																				
Weitere von der Behindertenhilfe unterstütze Wohnangebote											●		●																
Verschiedene Tagesangebote für Obdach- und Wohnungslose									●																				
Spitex-Angebote											●																		
Alterswohnheime											●		●																

Legende: ●=besteht, ○=besteht mit Einschränkungen, ▲=wird aktuell umgesetzt, △=in Planung

Tabelle 3: Übersicht über die Angebote der Wohnhilfe im Kanton Basel-Stadt (Auswahl, eigene Darstellung)

Auffallend ist, dass das soziale Netz der Wohnhilfe in Basel einen Grossteil der in der Literatur diskutierten Angebote abdeckt. Besonders ausgebaut ist die staatliche und nichtstaatliche Subjekthilfe. Ebenso gibt es eine Vielzahl von Angeboten der Wohnbegleitung und des betreuten Wohnens. Als Knotenpunkt für die Wohnberatung und -vermittlung besteht in Basel die IG Wohnen. Die Angebote der Objekthilfe sind im Vergleich etwa zu Zürich weniger stark ausgebaut, in Basel sind jedoch neben den Genossenschaften auch Stiftungen wie die Stiftung Habitat im sozialen Wohnungsbau aktive Akteure. In der Folge wird auf diese einzelnen Angebote näher eingegangen.

Trotz der ausgebauten Subjekthilfe und einer kantonalen Wohnraumstrategie wird von den Expert:innen wahrgenommen, dass die Wohnungsnot sich im letzten Jahrzehnt verschärft hat, sich weiter verschärft oder zumindest noch konstant vorhanden ist. In dieser Situation

[13] So gibt es eine Vielzahl von Institutionen, die in direkter oder indirekter Form Menschen Wohn- und Schlafmöglichkeiten zur Verfügung stellen. Ebenfalls gibt es eine Vielzahl von Institutionen, welche nicht explizit in der Wohnhilfe tätig sind, jedoch auch wohnberatend aktiv sind oder sich zur Wohnungsnot äussern. In der Auswahl der Angebote wurde darauf geachtet, dass Wohnen zumindest einen Schwerpunkt der Institution darstellt. Integriert werden zudem auch Akteure, die in Expert:innengesprächen mehrfach genannt wurden.

gerät das auf Einzelfallhilfe fokussierte System an seine Grenzen, weshalb, so ein weiterer Experte, sich die sozialen Organisationen mit der Initiative «Recht auf Wohnen» auf das «Dritte Mandat der Sozialen Arbeit» berufen haben, um den Kanton politisch zum Handeln aufzufordern.

Ein Problem des ausgebauten Netzwerks besteht darin, dass sich die verschiedenen Angebote gegenseitig konkurrieren können. Dies gilt sowohl bei der Suche nach bezahlbarem Wohnraum wie auch bei der Suche nach Grundstücken und Liegenschaften, um bezahlbaren Wohnraum zu erhalten. Deshalb ist es wichtig, dass neue Angebote die Konkurrenz nicht vergrössern, sondern komplementär zu den bestehenden Angeboten sind, da sonst die Preise für den bezahlbaren Wohnraum und für Liegenschaften noch mehr steigen (Interview R.K. FW). Ebenfalls wird von verschiedener Seite betont, dass die Koordination zur Abstimmung und Bekanntmachung bestehender Angebote zwischen Institutionen und kantonalen Fachstellen verbessert werden sollte (vgl. Interview F.J. CMS).

3.3. Finanzielle Subjekthilfe

Neben den Mietzinsbeiträgen der Sozialhilfe und den Ergänzungsleistungen (EL) der AHV/IV bestehen im Kanton Basel-Stadt auch Familienmietzinsbeiträge. Darüber hinaus vergeben auch nicht-staatliche Stellen finanzielle Subjekthilfen, so etwa die IG Wohnen (mit der Stiftung zur Förderung der sozialen Wohnungsvermietung), die Stiftung Edith Maryon oder die Winterhilfe. Diese fokussieren ergänzend zu den regelmässigen Mietzinsbeiträgen auf situative Mietausfälle und Veränderungen der Wohnkosten (vgl. Liesch et al. 2020). Ebenfalls bietet die Stiftung Edith Maryon einen Solidaritätsfonds, mit dem sie Bürgschaften für Mietkautionen übernehmen. Der Fonds besteht seit 20 Jahren, ist für alle zugänglich und wächst beständig (Interview MK SEM). In Folge der *Machbarkeitsstudie finanzielle Subjekthilfe* hat die CMS 2020 einen neuen Fonds geschaffen, mit dem Doppelmieten bei einem Wohnungswechsel übernommen werden können. Die Unterstützung wird von der IG Wohnen und der Stiftung Edith Maryon vergeben, da diese bereits in Kontakt mit potenziellen Anspruchspersonen stehen.

Die Machbarkeitsstudie prüfte zudem, regelmässige Mietzinsbeiträge auf weitere Anspruchsgruppen zu erweitern, so etwa für Alleinstehende und Personen, die knapp oberhalb der Anspruchsgrenze zur Sozialhilfe stehen. Allerdings hat die CMS beschlossen, diese Erweiterung der Mietzinsbeiträge nicht umzusetzen. Aus ihrer Sicht müssen die bestehenden Hilfssysteme der Sozialversicherungen auf kantonaler und eidgenössischer Ebene besser aufeinander abgestimmt und optimiert werden (Interview F.J. CMS).

Die kantonale Strategie, sozial benachteiligte Haushalte über einen Ausbau der Subjekthilfe zu unterstützen, lässt sich mit Blick auf die in der Literatur genannten Problematiken der Subjekthilfe kritisch betrachten. So hat sich in den letzten zehn Jahren (seit 2011) die Anzahl Haushalte, welche Mietzinsbeiträge erhalten, erhöht. Ebenfalls sind die Kosten pro Fall, z.B. bei der Sozialhilfe, gestiegen (Regierungsrat des Kantons-Basel Stadt 2018). Da abgesehen von den Familienmietzinsbeiträgen (vgl. Amberg und Bieri 2016) keine systematische Erfassung besteht, wurde eine Schätzung vorgenommen, um die Anzahl unterstützter Haushalte und die jährlichen Gesamtausgaben des Kantons zu schätzen.

Geschätzte Anzahl Haushalte, die Mietzinsbeiträge (Subjekthilfe) erhalten, 2011-2019, Kanton Basel-Stadt

Jahr	Schätzung Anzahl Haushalte, die Mietzinsbeiträge der **Sozialhilfe** erhalten	**Familienmietzinsbeiträge**	Schätzung Haushalte, die **Ergänzungsleistungen** zu AHV und IV erhalten	**Total Haushalte mit Mietzinsbeiträgen**	Anteil Haushalte mit Mietzinsbeiträgen an allen Haushalten	Anteil Haushalte mit Mietzinsbeiträgen an Miethaushalten
2011	6'225	1'152	9'592	**16'970**	17%	21%
2012	6'391	1'392	9'924	**17'707**	18%	22%
2013	6'445	1'717	10'083	**18'244**	18%	22%
2014	6'340	1'861	10'056	**18'258**	19%	23%
2015	6'331	1'974	10'090	**18'395**	19%	23%
2016	6'529	2'129	10'156	**18'814**	19%	23%
2017	6'597	2'228	10'119	**18'944**	19%	23%
2018	6'403	2'248	10'286	**18'937**	19%	23%
2019	6'170	2'281	10'584	**19'035**	19%	22%

Tabelle 4: Schätzung Fälle Subjekthilfe (Erläuterungen in Anhang 4)

Tabelle 4 zeigt die Schätzung unterstützter Haushalte. Ersichtlich wird, dass 2019 bereits 19 Prozent aller Privathaushalte Mietzinsbeiträge vom Kanton erhielten (eingerechnet sind teilweise auch Menschen, die im Heimen wohnen, vgl. Anhang 4). Da in der Schätzung auch die Haushalte enthalten sind, welche in Wohneigentum wohnen (insgesamt ca. 15 Prozent), bedeutet dies, dass heute bereits mehr als ein Fünftel aller Miethaushalte vom Kanton mit Subjekthilfe unterstützt werden (vgl. Küng 2020, S. 29). Von Familienmietzinsbeiträgen profitieren insgesamt über 12 Prozent aller Familienhaushalte, das heisst, dass mehr als jede zehnte Familie vom Kanton unterstützt wird (vgl. Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt 2018, S. IV.9). Entsprach der Ausbau der Subjekthilfe durchaus der politischen Strategie des Kantons, weist der hohe Anteil unterstützter Haushalte auf ein sich vergrösserndes Missverhältnis zwischen Mietkosten und Haushaltseinkommen hin. Damit ist davon auszugehen, dass der preistreibende Effekt der Subjekthilfe gerade aufgrund der breiten Anwendung in Basel besonders zum Tragen kommt. Wie Tabelle 5 zeigt, wirkt sich die Zunahme der unterstützten Haushalte wie auch steigende Fallkosten auf die Gesamtausgaben des Kantons für Subjekthilfe aus, die laut Schätzung jährlich über 90 Mio. SFr. betragen. Alleine von 2015 bis 2019 gab der Kanton fast eine halbe Milliarde Franken für Subjekthilfen aus, die à fonds perdu in die Immobilienwirtschaft flosssen.

Zusammenfassend lässt sich konstatieren, dass das System der finanziellen Subjekthilfe gut ausgebaut ist, was jedoch zu hohen kantonalen Ausgaben führt. Deren Auswirkung auf die Verfügbarkeit bezahlbaren Wohnraums ist aufgrund der preistreibenden Effekte eher als negativ zu bewerten. Gleichzeitig würde ein schneller Abbau der Hilfen die Notlagen verstärken. Es erscheint deshalb wenig sinnvoll, weitere Massnahmen zu entwerfen, welche auf die Ausdehnung finanzieller Subjekthilfe zielen.

Geschätzte kantonale Ausgaben für Mietzinsbeiträge (Subjekthilfe), 2011-2019, Kanton Basel-Stadt **in Mio. SFr.**

Jahr	Mietzinsbeiträge **Sozialhilfe**	**Familienmietzinsbeiträge**	Schätzung kantonaler Mietzinsbeitrag **Ergänzungsleistungen** AHV/IV	**Total jährliche Ausgaben für Subjekthilfe**	Kumulierte Kantonsausgaben für Subjekthilfe **seit 2011**	Kumulierte Kantonsausgaben für Subjekthilfe **seit 2015** (letzte 5 Jahre)
2011	47.0	4.3	24.4	**75.6**	75.6	
2012	49.1	5.2	25.8	**80.1**	155.7	
2013	50.6	8.1	26.7	**85.4**	241.0	
2014	51.6	8.9	25.8	**86.4**	327.4	
2015	52.1	9.5	25.8	**87.4**	414.8	87.4
2016	55.1	10.1	26.7	**91.9**	506.7	179.3
2017	55.7	10.7	25.2	**91.6**	598.3	270.9
2018	55.4	11.2	26.7	**93.2**	691.5	364.1
2019	54.0	11.7	26.9	**92.6**	784.1	456.7

Tabelle 5: Schätzung Ausgaben Subjekthilfe (Erläuterungen in Anhang 4)

3.4. IG Wohnen

Mit dem Verein IG Wohnen besteht ein breit abgestützter Verein, der im Bereich der Wohnberatung, Wohnungsvermittlung und Mietbegleitung[14] tätig ist. Die IG Wohnen funktioniert als Verein, bei dem die Mitgliedsorganisationen des «Sozialen Basels» ihre unterstützten Personen für die Angebote der Wohnungsvermittlung und Mietbegleitung anmelden können. Insgesamt kann die IG Wohnen als professionelle Schnittstelle für zielgruppenfokussierte Institutionen verstanden werden. Ihr kommen auch koordinierende und triagierende Aufgaben zu. Sie wird in dieser Rolle aktuell gestärkt und ist weiterhin zu stärken.

Die IG Wohnen ist in den letzten Jahren neu strukturiert worden und personell gewachsen. Ebenfalls sind die Fallzahlen sowohl bei der Beratung wie der Vermittlung stetig am Wachsen. Gleichzeitig hat sich das Angebot erweitert. Während die Wohnberatung bereits allen Personen offenstand, wird seit 2019 auch die Mietbegleitung allen Personen ermöglicht, die von der IG Wohnen vermittelt wurden. Ebenfalls wurde die Stelle der Mietbegleitung, die zuvor an die Stiftung Wohnhilfe delegiert war, zur IG Wohnen zurückgenommen, um eine langfristige Begleitung der von der IG Wohnen vermittelten Personen zu vereinfachen.

Auch in der finanziellen Unterstützung der IG Wohnen hat sich die Situation in den letzten Jahren verbessert. War die finanzielle Unterstützung des Kantons bis im letzten Jahr über eine Leistungsvereinbarung geregelt, welche sich nach Anzahl vermittelten Fällen richtete, besteht seit diesem Jahr ein fester Staatsbeitrag. Damit hat sich die finanzielle Schwierigkeit entschärft, dass die IG Wohnen bei steigenden Fallzahlen, aber kaum steigenden Vermittlungsmöglichkeiten zu wenig Ressourcen zur Verfügung hat. Ebenfalls kann die IG Wohnen auf finanzielle Subjekthilfen der Stiftung zur Förderung der sozialen Wohnungsvermietung zurückgreifen, um z.B. Mietzinskautionen abzuschliessen. Seit 2020 besteht zudem Zugang zum neu geschaffenen Fonds der CMS, mit welchem Doppelmieten ausgerichtet werden können.

Die Einschätzung der IG Wohnen ist, dass die Wohnvermittlung als Angebot breit bekannt ist und von fast allen vulnerablen Gruppen auch genutzt wird. Einzig ältere Menschen werden mit dem Angebot zu wenig erreicht (Interview C.B. IGW). Trotz des Ausbaus der Angebote bekundet die IG Wohnen weiterhin grosse Schwierigkeiten, mit dem bestehenden Wohnungsangebot den zunehmenden Wohnungssuchenden angemessene Wohnungen zu vermitteln. In dieser Situation vergrössert sich die Abhängigkeit von der Bereitschaft privater Vermieterinnen, sozial Benachteiligte zu berücksichtigen. Deshalb ist zentral, dass die IG Wohnen gute persönliche Kontakte zu Wohnungsanbietenden unterhält und von diesen auch als zuverlässige Partnerin verstanden wird. Um dieses Vertrauensverhältnis zu stärken, ist es wichtig, dass von der IG Wohnen vermittelte Haushalte ihre Mietverhältnisse auch halten können.[15] Diesbezüglich sieht die IG Wohnen eine Lücke in ihrer Tätigkeit. Sie besitzt keine (finanzielle) Möglichkeit, Wohnungen selbst zu mieten oder als Solidarmieterin aufzutreten, um Härtefällen (z.B. Verschuldeten) den Zugang zu bezahlbaren Wohnungen zu erleichtern.

Aktuelle und kommende Herausforderungen bestehen in der Wohnberatung und -vermittlung darin, dass die Zunahme von institutionellen Bauträgern und damit von grossen Hausverwaltungen eine standardisierte und gar digitalisierte Wohnungsvergabe vorantreibt. Dabei verringern sich die persönlichen Kontakte und von den Normen abweichende Lebensentwürfe und -situationen fallen noch schneller aus Bewerbungsverfahren. Zudem erschwert die Digitalisierung der Wohnungsangebote und Bewerbungsverfahren die

[14] Das von der IG Wohnen «Mietbegleitung» genannte Angebot wird in der hier verwendeten Typologie als Wohnungssicherung verstanden. Ziel der Mietbegleitung ist – im Gegensatz zu einer Wohnbegleitung, die eher sozialpsychologische Unterstützung bezüglich Wohnkompetenz bietet –, dass Probleme und Konflikte etwa bei mietrechtlichen Angelegenheiten oder Nachbarschaftskonflikten frühzeitig erkannt und gelöst werden können.

[15] Im Zuge dessen hat die IG Wohnen die zumutbaren Mietzinse gesenkt, mit welchen die finanzschwachen Haushalte vermittelt werden können. Dies verringert jedoch gleichzeitig das mögliche Angebot an bezahlbaren Wohnungen.

Wohnungssuche besonders für ältere Menschen und Menschen ohne Internetzugang und -kompetenz. Neben dem auch von der IG Wohnen konstatierten Mangel an bezahlbarem Wohnraum ist deshalb auch der Zugang zu bezahlbarem Wohnraum für sozial Benachteiligte zu verbessern.

3.5. Betreutes Wohnen und Wohnbegleitung

Auch für Angebote des betreuten und begleiteten Wohnens in Wohnheimen sowie in eigenen Wohnungen besteht in Basel ein relativ breites Angebot für verschiedenste Anspruchsgruppen. Viele dieser Angebote richten sich an Menschen mit psychischen oder physischen Beeinträchtigungen. Diese werden meist über die Behindertenhilfe finanziert, wo mit der 2017 erfolgten Anpassung der Hilfe an die UN-Behindertenrechtskonvention die Leistungsvereinbarung nun individuell und mit Mitsprache der Empfangenden vergeben wird.[16] Darüber hinaus bestehen an einigen Orten niederschwellige und offenere Angebote, welche nicht (vollständig) über die Behindertenhilfe finanziert werden, so z.B. bei der Stiftung Wohnhilfe, der Heilsarmee Wohnen Basel oder der diakonischen Stadtteilarbeit Elim. Die Angebote richten sich auch an spezifische Zielgruppen, so etwa Menschen mit Suchtproblemen, Asylsuchende und Geflüchtete oder Menschen in Lebenskrisen. Ebenfalls bestehen Angebote für Frauen, sowohl zur Tagesbetreuung (FrauenOase) wie auch Frauenhäuser. Drilling et al. (2019, S. 30) beobachten, dass sich in den letzten Jahren eine Professionalisierung der Angebote vollzogen hat, welche jedoch auch den Kreis der Anspruchsgruppen verkleinern kann. Um den Bedarf für eine Informations- und Vermittlungsstelle zu den Angeboten von begleitetem und betreutem Wohnen zu prüfen, hat der Kanton Basel-Stadt das Pilotprojekt «Anlaufstelle Wohnen» im Gesundheitsdepartement gestartet, das im Juni 2020 den Betrieb aufnahm. Die Anlaufstelle richtet sich sowohl an Anspruchsgruppen wie auch an ausrichtende Institutionen selbst.

So befindet der Leiter des Pilotprojekts (Interview M.H. AWo), dass das Angebot grundsätzlich gut ausgebaut und breit gefächert ist. Es besteht eine genügende Vielzahl von ausrichtenden Institutionen. Allerdings sieht er das Bedürfnis einzelner Institutionen, ihre Angebote durch zusätzlichen Wohnraum bzw. Liegenschaften auszubauen. Die Vorhaben werden dadurch erschwert, dass kaum (leistbare) Liegenschaften zur Verfügung stehen. Schwierig gestaltet sich auch die Suche nach Wohnungen, welche für Wohnbegleitung durch die Institutionen selbst gemietet werden können (vgl. Interviews R. I. SH & T.B. HA). Zusätzlich führt der Mangel an bezahlbarem Wohnraum dazu, dass der Übergang in den ersten Wohnungsmarkt erschwert ist. Bei einer Mehrzahl der von der Anlaufstelle beratenen Personen ging es um den Wunsch eines Wohnens ohne Begleitung. Das weist darauf hin, dass Menschen länger in bestehenden Angeboten des betreuten Wohnens verbleiben müssen, als sie möchten. Neben der unangepassten Situation für die Menschen bedeutet dies auch, dass das Angebot verknappt wird (Interviews M.H. AWo & T.B. HA).

3.6. Objekthilfe und Angebote der Sozialhilfe

Im Rahmen des Wohnraumfördergesetzes (WRFG) von 2014 leistet der Kanton Objekthilfe für besonders benachteiligte Bevölkerungsgruppen. Die Liegenschaften werden im Normalfall von Immobilien Basel-Stadt erstellt oder zur Verfügung gestellt und von der Sozialhilfe Basel-Stadt vermietet. Die Sozialhilfe betreibt zwei Notschlafstellen, eine für Männer und eine für Frauen. Ebenfalls vergibt die Sozialhilfe insgesamt 166 Notwohnungen und zwölf Einzelzimmer, die vorwiegend Familien oder Alleinerziehenden mit Kindern in akuten Notlagen zur Verfügung gestellt werden. Die Anzahl Notwohnungen ist von 104 im Jahr 2014 zu 178 Einheiten 2019 gestiegen. Sie waren über die letzten Jahre relativ

[16] Ebenfalls liessen sich Alterswohnheime und Kinder-/Jugendheime unter die Kategorie betreutes Wohnen zählen, welche jedoch nicht weiter untersucht wurden.

konstant zu etwa neunzig Prozent belegt. Als Notlösung gedacht, werden die Wohnungen befristet vergeben. Bei einem Drittel der Fälle waren 2019 die Wohnungen weniger als ein Jahr belegt. Allerdings wohnen etwa 37 Prozent länger als vier Jahre in den Notwohnungen, bei etwa zehn Prozent beträgt die Wohndauer über sieben Jahre (Statistik Basel 2020). Auch der teilweise lange Verbleib in den Notwohnungen ist vorwiegend auf den fehlenden Zugang zum Wohnungsmarkt zurückzuführen (Interview R.I. SH).

Die Sozialhilfe vermietet zudem kostengünstige Wohnungen laut §16 des WRFG an auf dem Wohnungsmarkt «besonders benachteiligte Personen». Anmeldeberechtigt sind auch Menschen ohne Sozialhilfe, solange sie seit mindestens zwei Jahren ununterbrochen in Basel angemeldet sind und ihre mehrfache Benachteiligung nachweisen können.[17] 2018 waren es lediglich 14 Wohnungen, die laut WRFG vermietet wurden. Bis zum Februar 2021 wurde das Angebot auf ungefähr 65 WRFG-Wohnungen ausgebaut (Interview R.I. SH). Auch diese Zahl wird jedoch von verschiedenen Expert:innen als viel zu tief eingeschätzt. Dem Ausbau des Angebots steht die Situation auf dem Boden- und Immobilienmarkt entgegen, wie im Controlling-Bericht zur Wohnraumentwicklung 2012–2017 (Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt 2018, S. IV.10) festgehalten ist: «Bei der gegenwärtigen Marktsituation war es der Sozialhilfe und Immobilien BS bisher nicht möglich, geeigneten Wohnraum in der nötigen Menge zu finden.» Zusätzlich erschwerend kommt laut dem Leiter der Sozialhilfe (Interview R.I. SH) hinzu, dass nicht alle Liegenschaften für die Ansprüche der Zielgruppen der Sozialhilfe geeignet sind, u.a. weil Sozialhilfebeziehende überdurchschnittlich häufig 1- und 2-Zimmerwohnungen oder grosse Familienwohnungen benötigen.[18]

Im letzten Jahr startete die Sozialhilfe ebenfalls das Pilotprojekt «Housing First». Dieses relativ neue, bereits in anderen Städten erprobte Konzept zielt darauf, obdachlosen Menschen eine bedingungslose eigene Wohnung zur Verfügung zu stellen (vgl. Fabian et al. 2020). Das Projekt wird von der Heilsarmee Wohnen Basel ausgeführt. Laut Projektleiter Thomas Baumgartner (Interview T.B. HA) haben sich bisher zwölf obdachlose Menschen für das Projekt angemeldet. Für sechs Personen konnten seither Wohnungen gefunden werden, alle sechs Personen haben zudem Betreuungsangebote der Heilsarmee angenommen. Für Housing First sucht die Heilsarmee ebenfalls einzelne Wohnungen auf dem Wohnungsmarkt. Um zu verhindern, dass Housing First die Wohnungsvermittlung von IG Wohnen konkurriert, prüfen die Heilsarmee und IG Wohnen eine Kooperation.

Vonseiten der Sozialhilfe bestehen somit verschiedene Wohnangebote. Auffallend ist jedoch die geringe Anzahl der angebotenen Wohnungen: Insgesamt geht der Kanton von rund 500 Wohnungen aus, die von Immobilien Basel-Stadt der Sozialhilfe zur Verfügung gestellt werden oder anderweitig vergünstigt sind (Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt 2020, S. 5).[19]

[17] Unter Benachteiligung werden hier verschiedene Gründe verstanden, so etwa tiefes Einkommen, Betreibungen, Nationalität, viele Familienmitglieder oder eingeschränkte Wohnkompetenzen. Zudem besteht damit einzig die Berechtigung, sich anzumelden, ein Rechtsanspruch auf eine Wohnung existiert nicht.

[18] Ein ähnliches Problem stellt sich bei Wohnmöglichkeiten für das Asylwesen, hier ist die Sozialhilfe zuständig für die Unterbringung von aufgenommenen Asylsuchenden. Neben einigen festen Asylzentren, z.B. für unbegleitete Jugendliche, mietet die IBS für die Sozialhilfe auch Liegenschaften oder einzelne Wohnungen, oftmals werden Zwischennutzungen gesucht. Dieser mit grösserem administrativem Aufwand verbundene Fokus auf einzelne Wohnungen hat den Vorteil, dass die Chancen für Asylsuchende, eine eigene Wohnung zu finden, grösser sind, wenn sie bereits in einer eigenen Wohnung statt einem Asylheim wohnen (Interview R.I. SH).

[19] Zum Vergleich: 2019 bezogen 7524 Zahlfälle Sozialhilfe (Statistisches Amt Basel-Stadt 2020). Insgesamt machen diese 500 Wohnungen nicht einmal 0.5 Prozent des gesamten Wohnungsbestandes des Kantons aus.

Exkurs: Der Fall der Problemliegenschaften & Koordinationsstelle prekäres Wohnen

Kurz vor der Abstimmung zu den vier wohnpolitischen Initiativen vom 10. Juni 2018 berichtete Tele Basel über einen «Brand im Grüselhaus», bald darauf folgten weitere Artikel zu anderen «Grüselhäusern». Damit gemeint waren Liegenschaften, welche von gewinnorientierten Eigentümer:innen explizit an Sozialhilfebeziehende vermietet werden. In den Häusern werden vorwiegend Einzimmerwohnungen angeboten oder einzelne Zimmer in grösseren Wohnungen mit Einzelverträgen vermietet. Die Miethöhen orientieren sich an den von der Sozialhilfe bezahlten Maximalmieten (aktuell 770 SFr. für einen Einpersonenhaushalt) oder sind zum Teil noch höher (850 SFr.), dazu kommen vielfach überhöhte Nebenkosten. Neben diesen überrissenen Wohnkosten für einzelne Zimmer kann es vorkommen, dass in den Liegenschaften untragbare bauliche und hygienische Zustände bestehen. Während die Vermieter:innen wenig in die Instandhaltung der Wohnungen investieren, wird die Unordnung gleichzeitig durch fehlende Wohnkompetenzen der sozial benachteiligten Bewohner:innen vergrössert. Aktuell gibt es geschätzte 60 solcher Liegenschaften in Basel. Die Problemliegenschaften legen offen, welche Missstände der Mangel an bezahlbarem Wohnraum sowie Zugangshürden z.B. für Sozialhilfebeziehende produzieren können. Die Lücke zwischen betreuten Wohneinrichtungen und erstem Wohnungsmarkt wird durch einen privatwirtschaftlichen Zwischensektor gefüllt, der von Eigentümer:innen zur Gewinnmaximierung genutzt wird. In diesen Problemliegenschaften sind am Schluss Menschen Leidtragende, welche auf dem Wohnungsmarkt keinen Zugang zu ihrem Wunsch nach einem eigenständigen Leben in einer eigenen Wohnung finden.

Problemliegenschaften verdeutlichen das Dilemma der Subjekthilfe: Von den staatlichen Mietzinszuschüssen profitieren direkt Privateigentümer:innen, welche die Notlagen ihrer Mietenden zusätzlich durch überrissene Nebenkosten und, in seltenen Fällen, durch Vernachlässigung der Instandhaltung ausnutzen. Bei einer Erhöhung der Mietzinsbeiträge der Subjekthilfe – die aufgrund der Lage auf dem Wohnungsmarkt regelmässig notwendig ist – erhöhen sich parallel auch die Mietzinse in den Problemliegenschaften. Gleichzeitig sind die Liegenschaften für die Sozialhilfebeziehenden oftmals die einzige Möglichkeit, überhaupt ein Dach über dem Kopf zu haben.

Um dieses Geschäftsmodell zu beenden, hat der Kanton das Pilotprojekt «Koordinationsstelle prekäres Wohnen» geschaffen. Laut der Stellenleiterin Amina Trevisan besteht die Arbeit u.a. aus einer aufsuchenden und anwaltschaftlichen Sozialen Arbeit: Sie identifiziert und besucht die Problemliegenschaften und baut Vertrauensverhältnisse zu den Mieter:innen auf. Bei zahlreichen Schwierigkeiten berät, unterstützt und begleitet sie die Mieterschaft und bietet konkrete Lösungen an. Bei hygienischen, baulichen und feuerpolizeilichen Missständen arbeitet sie mit den zuständigen kantonalen Dienststellen zusammen. Ziel ist es, die prekären Wohnsituationen zu verbessern und den Wohnraum für die Betroffenen zu erhalten. In vielen Fällen braucht es eine anwaltschaftliche Vertretung der Mietenden, vor allem, wenn die Zustände mietrechtlich nicht erlaubt sind oder die überhöhten Nebenkosten angezweifelt werden müssen. Allerdings müssen diese Mängel durch die Mietparteien selbst bei der Schlichtungsstelle für Mietstreitigkeiten beanstandet werden. Gerade für vulnerable Mieter:innen ist es schwierig, gegen den einzigen Eigentümer zu klagen, der einem eine Wohnung zur Verfügung stellt. Diese Vulnerabilität wird auch von Vermieter:innen genutzt, um mit persönlichem Druck mietrechtliche Schritte zu verhindern. Deshalb setzt die Stellenleiterin auch auf direkte Verhandlungen mit den Eigentümer:innen. Mit acht Vermieter:innen, die insgesamt 14 Liegenschaften besitzen, ist die Koordinationsstelle prekäres Wohnen momentan in Kontakt.

Der Kanton strebt die Lösung an, dass den Vermieter:innen eine niederschwellige Wohnbegleitung in Form einer «sozialen Hauswartschaft» angeboten wird, die bei Konflikten und Problemen vermittelt. Das Projekt «Portinaio» wird momentan in Zusammenarbeit mit der CMS aufgebaut. Es unterstützt einerseits die Mieterschaft, sofern sie dies wünschen. Andererseits bietet es eine Entlastung für die Vermieterschaft im Umgang mit Menschen mit einer Suchtproblematik und/oder psychischen Erkrankung. Bedingung für dieses Angebot ist, dass die Vermieter:innen ihre Mietpreise für alle Mietenden, also auch für EL-Beziehende, senken, die Nebenkosten offenlegen sowie grundlegende hygienische, bauliche und feuerpolizeiliche Vorschriften einhalten. Für Einzelzimmer in Wohnungen ohne eigene Küche und/oder Bad werden maximal die Hälfte der Mietzinszuschüsse für 2-Personenhaushalte bezahlt (535 SFr., dazu kommen 20 Prozent bei möblierten Zimmern sowie die Nebenkosten). Damit gelingt es dem Kanton zumindest bei Kooperationsbereitschaft der Eigentümer:innen, die Wohnkosten zu senken, den Zustand der Gebäude zu verbessern und Unterstützung den Mietenden anzubieten.

Allerdings löst das Angebot auch das Dilemma der Sozialhilfe nur bedingt: Zwar können tiefere Mieten Kosten der Subjekthilfe einsparen, allerdings wird im Gegenzug gewinnorientierten Eigentümern das Angebot der sozialen Hauswartschaft finanziert. Im Idealfall, so Trevisan, würde der Kanton oder ein gemeinnütziger Bauträger die Liegenschaften selbst übernehmen. Dies geschieht jedoch nur, wenn Eigentümer:innen bereit sind, ihr Geschäftsmodell aufzugeben. Ebenfalls könnte laut Trevisan neuer Wohnraum geschaffen werden, der explizit an Bewohner:innen von Problemliegenschaften vergeben wird. Dies könnte auch die Abhängigkeit der Mieter:innen von den Eigentümer:innen verringern.

Die relativ selten angewandten Methoden aufsuchender Arbeit in der Wohnhilfe und das neue Konzept der sozialen Hauswartschaft könnten auch in anderen Bereichen wie der Wohnungssicherung und der Verdrängungsprävention angewandt werden.

(Informationen aus: Interview A.T. KpW).

3.7. Immobilien Basel-Stadt und gemeinnütziger Wohnungsbau

Nachdem der Kanton Basel-Stadt 1995 auf das System der Subjekthilfe umstellte, veränderten sich auch die Bewirtschaftungsstrategien der Wohnliegenschaften im Besitz des Kantons. Mit der Einführung einer Eigentümerrolle im Verwaltungsvermögen und der verstärkten Ausrichtung auf eine aktive Bodenpolitik wurde die ehemalige «Zentralstelle für staatlichen Liegenschaftsverkehr» im Jahr 2005 neu ausgerichtet und 2007 zu «Immobilien Basel-Stadt» (IBS) umbenannt. In der Immobilienstrategie 2007 legte der Regierungsrat fest, dass die Wohnliegenschaften im Finanzvermögen unter den Aspekten der Nachhaltigkeit zu bewirtschaften seien und dabei eine angemessene Rendite erzielt werden soll. Auch die früheren Sozialwohnungsbestände des Kantons wurden neu ausgerichtet (Balmer 2017, S. 73). Demgegenüber vergibt IBS Landreserven im Baurecht, insgesamt bestehen heute um die 700 Baurechtsverträge (Interview R.B. IBS).

Seit 2007 besteht für gemeinnützige Bauträger der Baurechtsvertrag Plus, der einen reduzierten und gestaffelten Baurechtszins beinhaltet. Im Gegenzug kann der Kanton den Bauträgern wohnpolitische Vorgaben machen kann. Allerdings wird in diesem Modell der Baurechtszins an marktorientierte Bodenwertsteigerungen angepasst (Balmer 2017, S. 74).

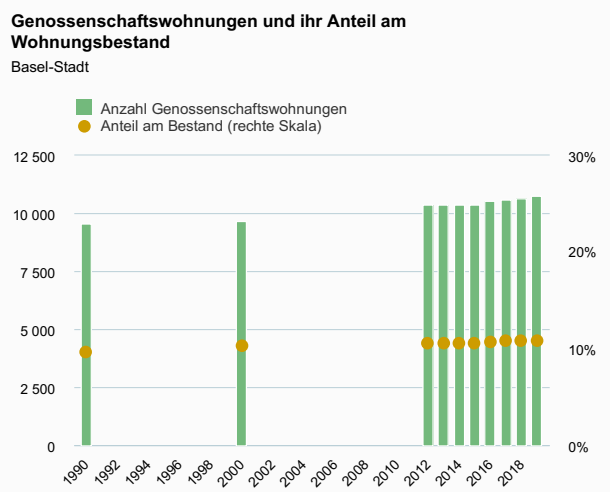


Abbildung 3: Quelle: Statistisches Amt Basel-Stadt, Gebäude- und Wohnungsstatistik. Zuletzt geändert: 8.1.2021

Unterstützt wird der gemeinnützige Wohnungsbau darüber hinaus mit den im WRFG von 2014 verankerten Bürgschaften und Darlehen sowie über Beratungsangebote. Obwohl der Kanton wie auch die Stiftung Habitat in den letzten Jahren grosse gemeinnützige Neubauprojekte durch Baurechtsverträge fördern, hat sich der Wohnungsbestand der Genossenschaften seit 2012 um weniger als 400 Wohnungen vergrössert. Der Anteil stagnierte bei etwas über 10.5 Prozent (siehe Abbildung 3). Mit geplanten Neubauprojekten[20] und zusätzlichen kantonalen Massnahmen der Objekthilfe kann davon ausgegangen werden, dass der Anteil der längerfristig bezahlbaren Wohnungen im Neubau in den kommenden Jahren moderat steigt.

[20] Momentan sind laut Regierungsrat (2020, S. 5) über 1200 neue Genossenschaftswohnungen im Bau oder projektiert (die meisten davon in den Transformationsarealen Volta Nord und Westfeld/Felix-Platter-Spital), diese halten jedoch weiterhin lediglich Schritt mit der seit drei Jahren überdurchschnittlichen Produktion von Wohnraum im Allgemeinen (ca. 600 bis 800 neue Wohnungen pro Jahr in den letzten Jahren, vgl. Amt für Statistik Basel-Stadt 2020, T09.1.11).

3.8. Umsetzung Recht auf Wohnen

Infolge der Verankerung des «Rechts auf Wohnen» in der Kantonsverfassung schlägt der Regierungsrat vor, die bestehende Subjekthilfe beizubehalten, jedoch die Objekthilfe des Kantons weiter auszubauen (Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt 2020).[21] Er begründet den Schritt damit, dass Menschen trotz Subjekthilfe bei dem bestehenden Wohnungsangebot weiterhin Mühe haben, angemessenen Wohnraum zu finden. Insofern lässt sich mit Annahme der Initiative eine Erweiterung der kantonalen Strategie erkennen, die auf die Bereitstellung von «preisgünstigem» Wohnraum fokussiert. Der Regierungsrat setzt dafür Zielwerte für die Anteile von «preisgünstigem» Wohnraum, der von Kanton, Genossenschaften und Stiftungen bereitgestellt werden soll. Bis 2035 soll der Anteil von preisgünstigem Wohnraum von 13.5 Prozent (2018) auf 17 Prozent steigen. 2050 soll der Anteil 25 Prozent aller Mietwohnungen betragen. Dazu stehen drei Massnahmen im Zentrum (vgl. BRK 2020a; Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt 2020):

- Der Anteil preisgünstiger Wohnungen im Finanzvermögen soll durch die IBS mit dem «Wohnbauprogramm 1000+» ausgebaut werden. Heute stehen von den ca. 2000 Wohnungen der Immobilien Basel-Stadt ungefähr 500 preisgünstige Wohnungen v.a. der Sozialhilfe zur Verfügung. Die 1000 neuen Wohnungen sollen vorwiegend über Neubau, insbesondere auf Transformationsarealen, realisiert werden (Interview R.B. IBS). Die IBS geht in der im November 2020 verabschiedeten neuen Immobilienstrategie (Finanzdepartement des Kantons Basel-Stadt 2020) davon aus, dass preisgünstige Wohnungen aufgrund von Kosteneinsparungen beim Bau zwischen 15 und 20 Prozent günstiger als herkömmliche Marktwohnungen vermietet werden können. Für die Vermietung der Wohnungen aus dem Wohnbauprogramm 1000+ wurde das «Basler Kostenmietmodell» entworfen. Basis im Mietvertrag ist die Marktmiete. Wenn die Anforderungen an Belegung, Einkommen und Vermögen eingehalten sind, haben die Mieter:innen Anspruch auf einen Abschlag zur Kostenmiete. Dieser Abschlag ist jeweils für ein Jahr gültig und kann vor Ablauf erneuert werden. Mit diesem flexiblen Modell soll verhindert werden, dass Haushalte, deren finanzielle Situation sich verbessert, aus geförderten Wohnungen ausziehen müssen (Interview R.B. IBS). Das erste Haus des Programms wurde Ende Januar 2021 fertiggestellt.[22]
  Zudem hat der Regierungsrat einen neuen Planungsgrundsatz im Richtplan integriert, der auf den Transformationsarealen einen Anteil von einem Drittel preisgünstigen Wohnraum vorsieht. Ob dieser ausreicht, um bis 2035 den Zielwert von 17 Prozent zu erreichen, ist jedoch offen: Laut Projektion des Kantons müsste dafür bis 2035 mehr als jede zweite neugebaute Wohnung gemeinnützig oder preisgünstig sein (vgl. Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt 2020, S. 5).
- Mit Beschluss vom 13. Januar 2021 bewilligte der Grosse Rat auch die Schaffung einer «Stiftung für preisgünstigen Wohnraum Basel-Stadt» und eine Ersteinlage von 35 Mio. SFr. Das Ziel ist, dass die öffentlich-rechtliche Wohnbaustiftung bis 2030 etwa 250 Wohnungen besitzt. Der Wohnraum soll besonders einkommensschwachen Menschen vermietet werden, die keinen Anspruch auf Wohnungen unter WRFG §16 haben. Der Fokus liegt – im Gegensatz zu Immobilien Basel-Stadt – auf der Akquirierung von bestehenden Altbauliegenschaften. Die Rechtsform der Stiftung ermöglicht ein flexibles Agieren unabhängig von politischen Mehrheitsverhältnissen.
- Durch denselben Parlamentsentscheid werden 1.8 Mio. SFr. in einen Fonds eingelegt, welcher den Erwerb von Anteilsscheinen von Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus für einkommensschwache Haushalte ermöglicht. Mit dieser

[21] Neben diesen längerfristigen Massnahmen in der Objekthilfe wurden im Rahmen von «Recht auf Wohnen» die bereits genannten Sofortmassnahmen umgesetzt, so die breitere Unterstützung von IG Wohnen, das Pilotprojekt Housing First sowie die Koordinationsstelle prekäre Wohnverhältnisse (vgl. Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt 2020, S. 13ff.).

[22] www.bazonline.ch/sozialwohnungen-fuer-den-mittelstand-315614540173 (1.2.2021).

Massnahme soll der Zugang für sozial benachteiligte Haushalte zu Genossenschaftswohnungen verbessert werden.

Da die Umsetzung der Massnahmen erst ansteht, kann deren Wirksamkeit noch nicht bewertet werden. Dennoch bestehen v.a. zwei Herausforderungen: Auf der einen Seite wird die Umsetzung der Massnahmen durch die angeheizte Lage auf dem Boden- und Immobilienmarkt erschwert. Vorerst hängt der Kauf von Bestandsliegenschaften von der Bereitschaft privater Eigentümer:innen ab, ihre Liegenschaften z.B. an die Wohnbaustiftung zu verkaufen oder zu vererben. Entscheidend für eine Umsetzung wird deshalb auch sein, inwiefern sich weitere politische Massnahmen auf die Preisentwicklung des Boden- und Immobilienmarktes auswirken (vgl. Debrunner et al. 2020; Hochuli 2014). Auf der anderen Seite ist offen, inwiefern aufgrund der ebenfalls vom Immobilienmarkt abhängigen Definition von «preisgünstig» die Wohnungen von «gewinnstrebigen» Bauträgern langfristig bezahlbar bleiben (vgl. Exkurs auf Seite 16).

3.9. Umsetzung MV Basel Initiativen und Revision des WRFG

Mit der Volksabstimmung vom 10. Juni 2018 wurden auch drei Initiativen des Mieterinnen- und Mieterverbands Basel 1891 (MV Basel) angenommen. Bereits umgesetzt wurden die zwei Gesetzesinitiativen: In Basel besteht seither die Formularpflicht, die Vermietende verpflichtet, beim Abschluss eines neuen Mietvertrages den Mietzins offenzulegen, welcher vor der Neuvermietung für die Wohnung bezahlt wurde. Durch die zweite Gesetzesinitiative wurde für Mieter:innen ein Kostendach von 500 SFr. bei mietrechtlichen Gerichtsverfahren festgelegt.

Die Verfassungsinitiative «Wohnen ohne Angst vor Vertreibung. JA zu mehr Rücksicht auf ältere Mietparteien (Wohnschutzinitiative)» hatte zum Ziel, Menschen vor Verdrängung durch Totalsanierungen und Abbrüche zu schützen. Die Umsetzung der Initiative durch eine Revision des WRFG führte zu einer weiterhin laufenden politischen Auseinandersetzung. Gegen den vom Parlament verabschiedeten Vorschlag ergriff der ursprüngliche Initiant MV Basel das Referendum und legte zeitgleich eine eigene Version der Umsetzung als Gesetzesinitiative vor. Bei der Abstimmung zum Referendum vom 29. November 2020 wurde die WRFG-Revision mit nur 56 Stimmen Unterschied angenommen. Diese bewilligt Sanierungs- und Abbruchvorhaben in Zeiten von Wohnungsnot nur, wenn den bestehenden Mietparteien ein Recht auf Rückkehr eingeräumt wird. Es beschränkt zudem die Mietzinsaufschläge nach Sanierung und stellt die sanierten Wohnungen während fünf Jahren unter eine Mietzinskontrolle.

Allerdings schützt das Gesetz nur Bestandswohnungen in Häusern mit mehr als fünf Wohnungen, wenn sie zu den 50 Prozent günstigeren Wohnungen Basels gehören. Laut Bericht der Bau- und Raumplanungskommission fallen damit 34 Prozent aller Mietwohnungen unter die Regulierung (BRK 2020b). Ebenfalls bestehen weitere Ausnahmen, so wird etwa die Umwandlung von Mietwohnungen in Stockwerkeigentum nicht weiter reguliert. Zudem betrifft die Mietzinskontrolle nur baubewilligungspflichtige Sanierungen oder Ersatzneubauten. Die Wirksamkeit der beschlossenen Massnahme bleibt politisch umstritten. Auch bei interviewten Expert:innen bestehen geteilte Meinungen, ob die beschlossene Revision z.B. Massenkündigungen verhindern wird.[23] Es besteht die Gefahr, dass die zeitlich befristete Mietzinskontrolle Eigentümer:innen motiviert, bei einer Neuvermietung der sanierten Wohnungen nach fünf Jahren wiederum hohe Angebotsmieten zu verlangen. Ebenso könnte das Gesetz die Umwandlung von Mietwohnungen in Stockwerkeigentum befördern, da damit die Regulation umgangen werden kann. Insofern wird das Gesetz einen

[23] Vgl. auch: bajour.ch/a/6VO90BYvrkzzvvFn/hatte-das-wohnraumfordergesetz-die-embolo-massenkundigung-verhindert (31.1.2021).

temporären Schutz für einen Teil der Mieter:innen bieten, welche ein Recht auf Rückkehr erhalten und von gedeckelten Mietzinsaufschlägen profitieren.

Die laufende Debatte um den Schutz der Bestandswohnungen weist darauf hin, dass in der Frage von Verdrängungsprozessen und dem Erhalt des bezahlbaren Wohnraums im Bestand offene Fragen und ungelöste Probleme bestehen. Die Abstimmung zur weitergehenden Version des MV Basel, die alle sanierten Wohnungen unabhängig der Preislage unter Mietzinskontrolle stellen will und die Umwandlung zu Stockwerkeigentum reguliert, findet am 28. November 2021 statt.

3.10. Erreichte Zielgruppen und Lücken

Mit der Literaturrecherche und den Expert:innengesprächen wurden auch Bevölkerungsgruppen systematisch erfasst, die mit Notlagen konfrontiert sind.[24] Eine Übersicht findet sich in Anhang 5. Die Zielgruppen lassen sich in vier Kategorien einteilen, die auf die Ursache der Notlagen hinweisen. Vulnerabel sind Menschen a) aufgrund ihrer *ökonomischen Situation*, etwa Armutsbetroffene oder Verschuldete; b) aufgrund des *Migrationshintergrundes*, da sie z.B. bei der Wohnungssuche Diskriminierung erfahren oder wegen ihres (fehlenden) Aufenthaltsstatus keine Wohnung finden; c) aufgrund von *Lebenssituationen*, etwa betreffend der Familiensituation, also z.B. Alleinerziehende oder grosse Familien, auch betreffend des Alters oder psychischer Beeinträchtigungen, ebenfalls bei Lebenskrisen wie einer Scheidung oder bei Suchtproblematiken; d) ebenfalls kann die *Wohnsituation* selbst Ursache von Notlagen sein, etwa bei Obdach- und Wohnungslosen, aber auch bei unsicheren oder überteuerten Wohnverhältnissen. Vielfach liegen Notlagen jedoch Mehrfachproblematiken zugrunde. So sind auch die einzelnen Kategorien nicht ausschliessend, sondern überlagern sich. Wie die Analyse der Wohnhilfen zeigt, bestehen für verschiedene Zielgruppen und Ursachen auch unterschiedliche zielgerichtete Angebote. Insbesondere bei drei Zielgruppen wurden jedoch Lücken identifiziert:

- Für ältere Menschen, d.h. Pensionierte über 70 Jahre, fehlen Angebote. Ältere Menschen stehen speziell bei der Wohnungssuche vor Problemen. Ebenfalls hat die Wohnsituation einen Einfluss auf die Gefahr sozialer Isolation. Zudem erreichen Anlaufstellen – wie die Wohnberatung der IG Wohnen – nicht alle vulnerablen Gruppen, besonders isolierte ältere Menschen sind schwierig zu erreichen. Notwendig wären deshalb Formen der aufsuchenden Sozialen Arbeit und der Nachbarschaftshilfe (vgl. Interview F.J. CMS). Erste Projekte bestehen bereits: Seit November 2019 existiert im Schorenquartier der Verein Fundus Basel[25], der «soziokulturelle Altersarbeit» betreibt. Ebenfalls beauftragte die CMS Pro Senectute, in Zusammenarbeit mit der IG Wohnen und kantonalen Stellen vertieft zu prüfen, wie ältere Menschen bei der Wohnungssuche besser unterstützt werden können.
- Wie der Exkurs zu den Problemliegenschaften zeigt, bestehen für auf dem Wohnungsmarkt besonders sozial benachteiligte Menschen Notlagen. Insbesondere gilt dies für Personen, die in einer eigenen Wohnung leben bzw. von Angeboten der Wohnbegleitung oder -betreuung in den ersten Wohnungsmarkt wechseln möchten. In vielen Fällen reicht für diese Gruppen die Wohnvermittlung der IG Wohnen nicht aus, auch haben diese besonders vulnerablen Gruppen im bestehenden Wohnungsmarkt geringe Vermittlungschancen. Sie benötigen Wohnraum, der niederschwelliger zugänglich ist.
- Aufgrund eines fehlenden Aufenthaltsstatus ist es Sans Papiers in ihrer rechtslosen Situation kaum möglich, einen eigenen Mietvertrag abzuschliessen. Auch kann ihnen

[24] Auf eine quantitative Auswertung oder Schätzung von betroffenen Personen wurde verzichtet, bei Liesch und Rudin (2020) finden sich bereits Schätzungen zu einzelnen Zielgruppen. Ebenso vermögen die Schätzungen zur finanziellen Subjekthilfe einen Hinweis auf das Ausmass bestimmter Notlagen zu geben.

[25] Informationen von: fundus-basel.ch (10.2.2021).

keine Notwohnung der Sozialhilfe zur Verfügung gestellt werden. Meist bleibt Sans Papiers nur die Möglichkeit einer Untermiete, welche jedoch mietrechtliche Unsicherheiten und Abhängigkeiten mit sich bringt.

Allgemein lässt sich damit konstatieren, dass neben diesen Ausnahmen für fast alle erfassten Zielgruppen auch Angebote bestehen. Allerdings wird in den Expert:innengesprächen deutlich, dass die Angebote an ihre Grenzen geraten, da einerseits die Betroffenenzahlen steigen, während sich der Zugang zu bezahlbarem Wohnraum nicht verbessert hat. Hinzu kommt, dass die Prozesse auf dem Wohnungsmarkt zu einer Ausweitung von Notlagen auf vormals gesicherte Menschen führen. Die Ergebnisse von Liesch und Rudin (2020) zeigen, dass aufgrund steigender Mietpreise z.B. Menschen knapp über dem Sozialhilfeniveau, Working Poors oder Alleinstehende unter 65 Jahren als anspruchsberechtigt für finanzielle Subjekthilfe gelten könnten. Wie in 4.5 diskutiert wird, verstärken auch Verdrängungsprozesse die Notlagen und führen zu einer Ausweitung der vulnerablen Gruppen, davon betroffen sind etwa Familien (mit Migrationshintergrund) und ältere Menschen, welche vormals über ihre langjährige und bezahlbare Wohnsituation gesichert waren.

Da die Lage auf dem Basler Wohnungsmarkt neue Notlagen und vulnerable Gruppen hervorbringt, muss das Wohnen selbst als eine Armutsgefahr betrachtet werden (vgl. Caritas Schweiz 2014, S. 3). Deshalb erscheint es sinnvoll, neue Massnahmen auf die Armutsprävention zu orientieren. Im Falle des Wohnens bedeutet Armutsprävention, dass die Prozesse, welche die Notlagen im Wohnen vergrössern, nicht nur wohnungspolitisch, sondern auch sozialarbeiterisch abgeschwächt werden. Demgegenüber erscheint es weniger sinnvoll, monetäre oder nicht-monetäre Subjekthilfe für neue Zielgruppen auszurichten, da dadurch neue Konkurrenzverhältnisse entstehen, ohne dass die der Wohnhilfe zugrundeliegenden Problemlagen angegangen werden. Insofern wird das nächste Kapitel auf diese Problemlagen eingehen. Ebenfalls werden die identifizierten Lücken betreffend Zielgruppen zwar in die Ausarbeitung von Massnahmen integriert, auf subjektbasierte, zielgruppenspezifische Vorschläge wird jedoch verzichtet.

4. Analyse: Problemlagen der Basler Wohnversorgung

Die Diskussion um mögliche Massnahmen baut auf einer Analyse der bestehenden Problemlagen in der Wohnversorgung in Basel auf. Wie gezeigt, geraten viele der bestehenden Angebote an ihre Grenzen, weil nicht genügend bezahlbarer Wohnraum zur Verfügung gestellt und sozial benachteiligten Menschen zugänglich gemacht werden kann. Wir gehen in der Folge demnach davon aus, dass sozialarbeiterische Massnahmen vor allem dann zielführend sind, wenn sie sich direkt auf die identifizierten Problemlagen richten und diese zu bearbeiten suchen. Dafür wird in diesem Kapitel detaillierter analysiert, was Gründe für diesen Mangel und die fehlende Zugänglichkeit sind, wobei mit dem Problem der Verdrängung auf einen in bisherigen Interventionen unterbearbeiteten Aspekt eingegangen wird.

4.1. Entwicklung der Basler Wohnpolitik

Die baselstädtische Wohnbaupolitik hat sich parallel zur allgemeinen Stadtplanung entwickelt. Beide haben mit dem *Aktionsprogramm Stadtentwicklung* (APS) ab dem Jahr 1999 eine Wende erfahren (Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt 1999). Als einzige Industrie- und Hafenstadt der Schweiz prosperierte die Stadt Basel noch bis in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts. Seit den 1970er-Jahren jedoch begann die Stadt infolge der Suburbanisierung an Bevölkerung zu verlieren. Aufgrund der Lage Basels als Stadtkanton an der Grenze zu Deutschland und Frankreich bedeutete die Suburbanisierung letztlich auch einen spürbaren Verlust an Steuereinnahmen der wegziehenden Mittelklasse. In den 1990er-Jahren wurde diese steuerpolitische Frage zunehmend mit sozialpolitischen Themen verbunden, indem das «A-Stadt-Problem» diskutiert wurde: In der Stadt würden nur noch A-Menschen (Arme, Arbeitslose, Ausländer:innen, Alte etc.) leben, was den Städten einerseits das Steuersubstrat verringere, andererseits die Sozialausgaben erhöhe und die Lebensqualität der Städte mindere (siehe etwa Frey 1997). Um diesem Befund entgegen zu wirken, versuchte der Kanton Basel-Stadt – wie viele andere europäische Städte – ab den 2000er-Jahren mittels der Förderung von sog. Schlüsselindustrien (z.B. Life-Sciences), mit Stadtraumaufwertungen und kultureller Imagepflege, Basel als Stadt mit Lebensqualität im Standortwettbewerb zu positionieren (Hangartner 2007; Thomas et al. 2014).

Der Fokus der Wohnpolitik lag in dieser Zeit auf der Förderung privatwirtschaftlicher Investitionen in den Wohnungsmarkt. Dazu wurde in Folge des APS die Logis Bâle initiiert, eine kantonale Task Force, welche private Investitionen über die Vermittlung zwischen Investoren und Kantonsverwaltung förderte. In diesem Zusammenhang verfolgte auch die neu positionierte Immobilien Basel-Stadt das Ziel, attraktiven, modernen Wohnraum in kantonalen Liegenschaften zu erstellen (Interview R.B. IBS). 2012 verabschiedete der Kanton Basel-Stadt auch eine Wohnraumentwicklungsstrategie. Diese basiert auf drei Pfeilern: Erstens wird als sozialpolitische Massnahme die Strategie der Subjekthilfe weitergeführt, zweitens soll das Wohnraumangebot generell vergrössert werden, indem die Rahmenbedingungen für private Wohnbauträger erleichtert werden, drittens soll die Immobilien Basel-Stadt über die Abgabe von Land im Baurecht die gemeinnützigen Wohnbauträger fördern. Die Strategie wurde im 2014 verabschiedeten WRFG expliziert, welches auch die Lockerung des Abbruchsschutzes beinhaltete. Der damalige Befund des Regierungsrates war, dass die Modernisierung des Wohnraumangebots auch im Bestand durch eine Lockerung des Abbruchsschutzes vorangetrieben werden müsse (Künzle 2011).

In Folge dieser Lockerung und des erhöhten Anlagedrucks auf Immobilien haben laut den MV-Expert:innen (Interview MV Basel) sogenannte Massenkündigungen spürbar zugenommen, bei denen gesamte Wohnliegenschaften leergekündigt werden. Wie wir sehen werden, hat sich gleichzeitig der Druck auf den Wohnraum in den unteren Preissegmenten verstärkt. Nicht zuletzt haben diese Prozesse soziale und politische Auseinandersetzungen mitverursacht, die die Annahme der vier wohnpolitischen Initiativen im Juni 2018

beförderten (Gehriger 2018). Mit der Annahme von «Recht auf Wohnen» steht in Art. 11 der Kantonsverfassung,

> «dass der Kanton das Recht auf Wohnen anerkennt. Er trifft die zu seiner Sicherung notwendigen Massnahmen, damit Personen, die in Basel-Stadt wohnhaft und angemeldet sind, sich einen ihrem Bedarf entsprechenden Wohnraum beschaffen können, dessen Mietzins oder Kosten ihre finanzielle Leistungsfähigkeit nicht übersteigt.»

Für die Umsetzung dieses Auftrags legt der Kanton in der neuen wohnpolitischen Stossrichtung ein Fokus auf den Ausbau von bezahlbarem Wohnraum. Die zweite angenommene Verfassungsinitiative, welche dem Kanton den Auftrag gibt, die Bewohnenden im Altbaubestand vor Verdrängung zu schützen, ist noch nicht umgesetzt. Auch kommt es weiterhin regelmässig zu neuen Massenkündigungen (Interview MV Basel).

4.2. Mangel an bezahlbarem Wohnraum

Entwicklung des Neubaus

Die beschriebenen Prozesse spiegeln sich auch in der Entwicklung der durchschnittlichen Mietpreise, welche seit Jahren konstant steigen, während im Gegensatz die Konsumentenpreise stagnieren (Abbildung 4). Damit entwickeln sich die Mietpreise relativ unabhängig der Teuerung, was auf eine zunehmende Belastung der Haushaltseinkommen durch die Miete hinweist.

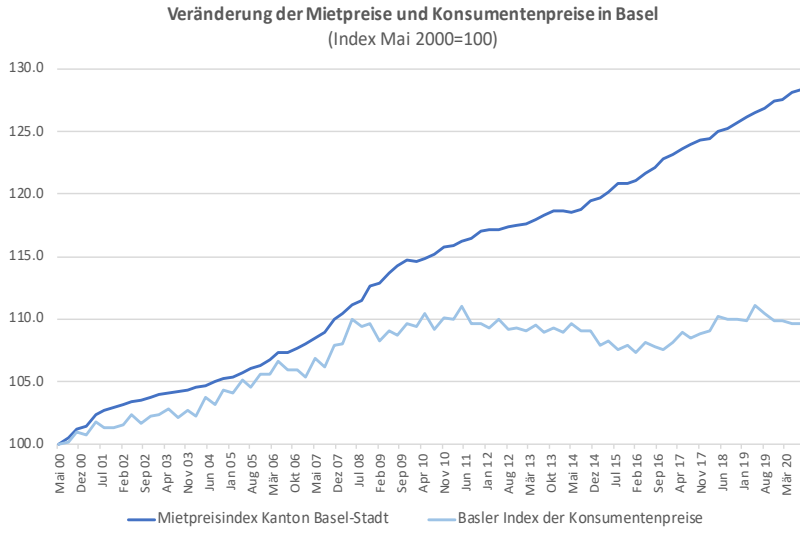


Abbildung 4: Mietpreisindex und Konsumentenpreisindex. Quelle: Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt 2021.

In der Debatte um «Recht auf Wohnen» wurden oftmals die durchschnittlichen Mietpreise der zehn grössten Schweizer Städte verglichen, um zu zeigen, dass in Basel viel bezahlbarer Wohnraum besteht (Abbildung 5). Allerdings verändert sich das Bild, wenn die durchschnittlichen Mietpreise nach Bauperioden getrennt werden. Für Wohnungen, welche zwischen 2001 und 2016 gebaut wurden, beträgt der durchschnittliche Mietpreis 1949 SFr. Basel liegt damit im Vergleich an dritter Stelle, praktisch gleichauf mit Luzern. Wird weiter differenziert, zeigt sich, dass die Mietpreise des zwischen 2000 und 2010 erstellten Neubaus sehr hoch sind. Hier liegt Basel gar an erster Stelle, die damals gebauten Wohnungen sind im Durchschnitt teurer als in Zürich. Die Preisunterschiede lassen sich durch verschiedene Variablen erklären. Erstens weisen sie darauf hin, dass in dieser Periode in Basel

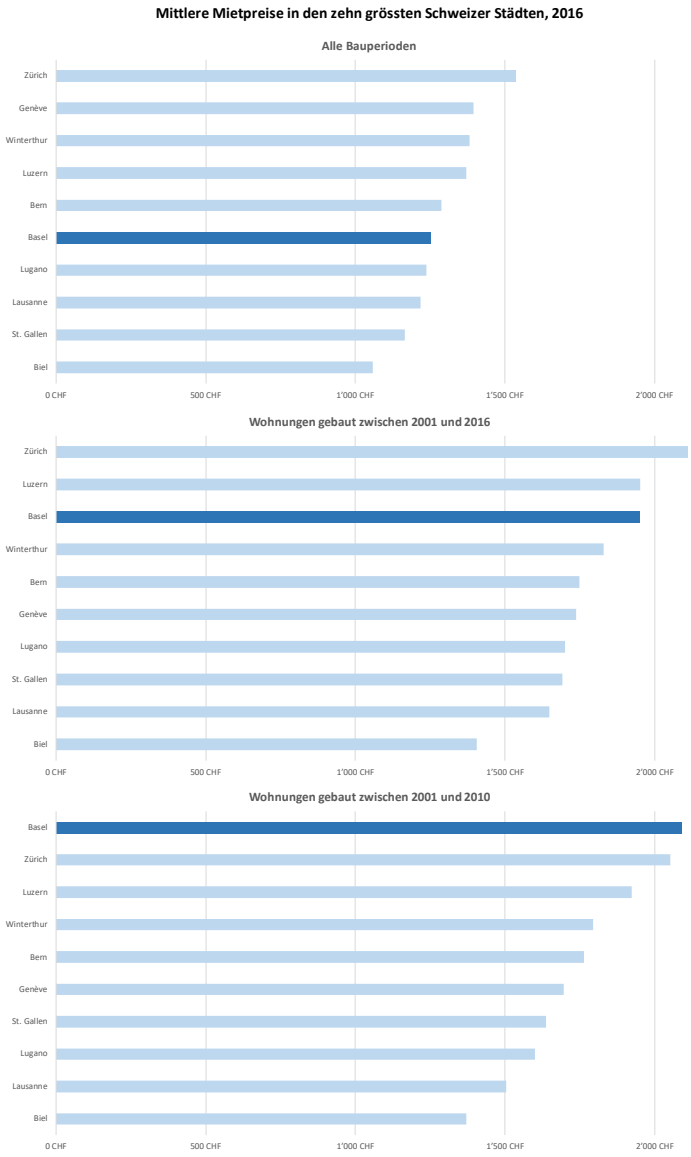


Abbildung 5. Quelle: Bundesamt für Statistik, GWS 2018. Eigene Darstellung.

relativ viel grosse, eher teure Wohnungen gebaut wurden. Zweitens weisen hohe Mietpreise auf generell gestiegene Anlagekosten, insbesondere höhere Bodenpreise hin. Drittens wurden viele der Wohnungen von Bauträgern gebaut, welche mit hohen Renditeerwartungen kalkulieren (Bossert 2014). Wie die sinkende Leerstandsquote zeigt, wurden diese Wohnungen im oberen Preissegment von einer steigenden Nachfrage durch die Zuwanderung Hochqualifizierter, aber auch durch die Binnenmigration im Zuge der Reurbanisierung absorbiert. Auch wenn sich anhand der Vergleiche mit anderen Städten beobachten lässt, dass sich die mittleren Miethöhen im Neubau von 2010 bis 2016 etwas entspannten, blieb dieser in Basel überdurchschnittlich teuer.

Auch die seit 2014 wieder steigende Leerstandsquote, welche die tendenziell seit 2013 zunehmende Neubautätigkeit reflektiert, hat bisher kaum zu einer Entspannung des Wohnungsmarkts geführt. 2019 betrug die Leerstandsquote 1.0 Prozent, was laut WRFG noch immer als Wohnungsnot definiert wird. Ein Blick auf die räumliche Verteilung des Leerstands 2019 (Abbildung 6) zeigt zudem, dass die Entspannung vor allem auf Leerstände in eher teuren Wohnvierteln und auf grosse Neubauprojekte wie die Erlenmatt zurückzuführen ist. Bisher hat demnach der steigende Leerstand kaum zu einer Entspannung in Quartieren mit tiefen und mittleren Mietzinsen geführt. Darüber hinaus kann beobachtet werden, wie sich eine erhöhte Bautätigkeit auf den Wohnungsbestand auswirkt. Wie Abbildung 7 zeigt, ging mit zunehmender Bautätigkeit auch eine erhöhte Anzahl Abbrüche und Umwandlung bestehender Wohneinheiten einher.[26] Im laufenden Prozess erhöhter Bautätigkeit gehen gleichzeitig Bestandswohnungen und damit tendenziell bezahlbarer Wohnraum verloren.

Insofern lässt sich für Basel festhalten, dass eine erhöhte Bautätigkeit und eine steigende Leerstandsquote alleine keine Aussage über die Verfügbarkeit von bezahlbarem Wohnraum zulassen (vgl. Metzner Mrics 2018). Entscheidend ist vielmehr, welche Bauträger für den Bau in welchem Preissegment und an welchen Orten für die erhöhte Bautätigkeit verantwortlich sind (ebd.). Nur der *Bau und der Erhalt* von explizit bezahlbarem Wohnraum kann den Nachfrageüberhang in diesen Marktsegmenten lindern (Krätke 1995, S. 200ff.).

[26] Nicht inbegriffen sind dabei Sanierungen einzelner Wohnungen oder Liegenschaften, bei denen die Wohnungszahl nicht verändert wird und die teilweise ohne Baubewilligung durchgeführt werden können. Abbildung 7 zeigt zudem nicht, inwiefern bezahlbarer Mietwohnungsraum bei Umbauten verloren geht, wenn die Wohnungen zu Stockwerkeigentum umgewandelt werden.

Entscheidend für den Neubau ist deshalb, dass der dort geschaffene Wohnraum auch langfristig bezahlbar bleibt – für diese längerfristige Preisentwicklung erscheint das Kostenmietmodell des gemeinnützigen Wohnungsbaus am geeignetsten (vgl. 3.8).

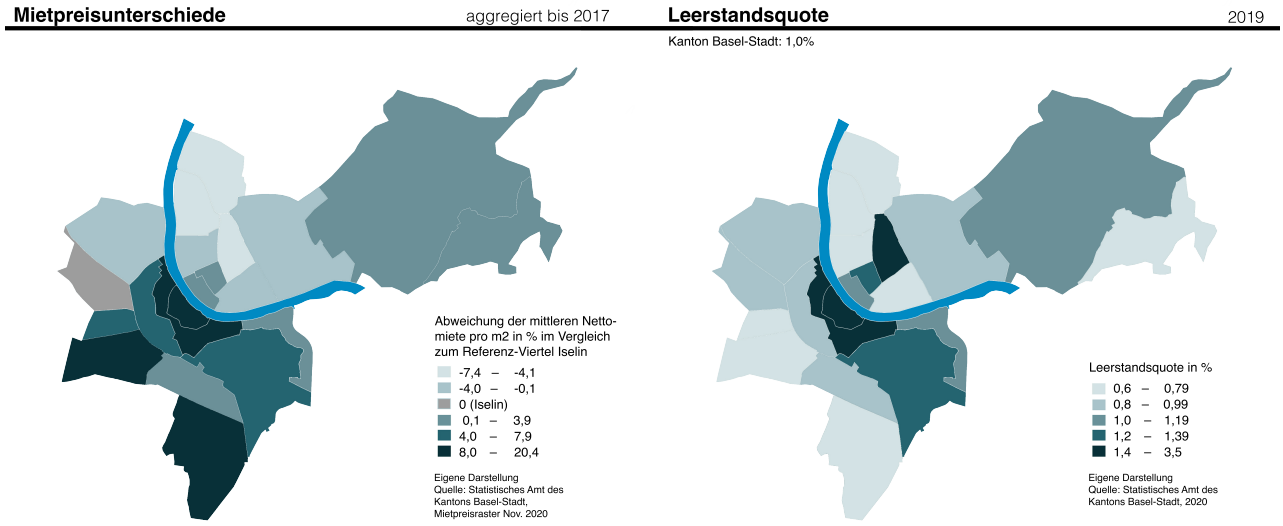


Abbildung 6: Mietpreise und Leerstand in Basel. Eigene Darstellung.

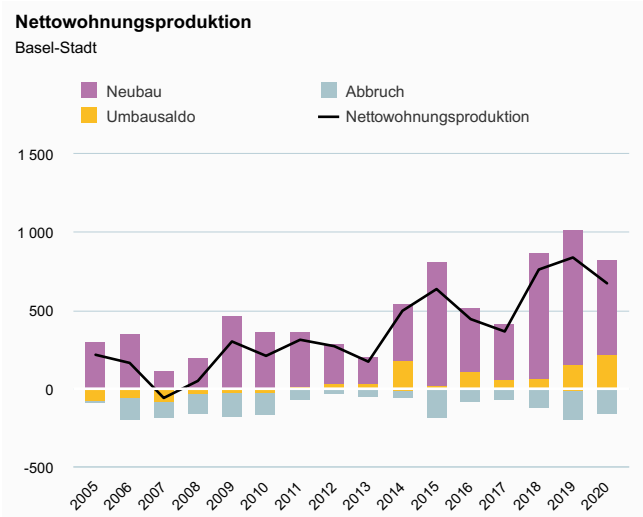


Abbildung 7: Quelle: Statistisches Amt Basel-Stadt, Gebäude- und Wohnungsstatistik. Zuletzt geändert: 29.1.2021

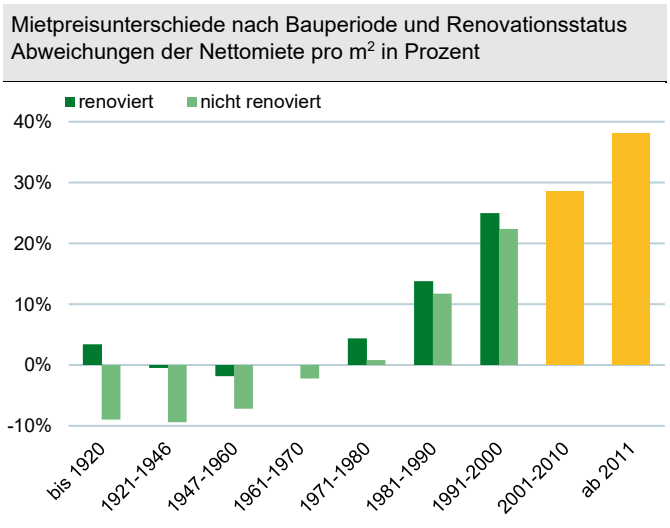


Abbildung 8: Quelle: Mietpreisraster November 2020, Statistisches Amt Basel-Stadt, S. 5. Bei Neubauwohnungen wird nicht zwischen Renovationsstand unterschieden, deshalb sind die Balken gelb.

Mangel an bezahlbarem Wohnraum: Bestand

Der Vergleich mit anderen grossen Städten zeigt, dass Basel trotz einer Angleichung im Neubau tiefere durchschnittliche Miethöhen hat, weil ein Grossteil der bezahlbaren Wohnungen im Bestand, d.h. in Altbauhäusern, fortbestehen. Abbildung 8 zeigt ein Vergleich zwischen Miethöhen von renovierten und nicht-renovierten Wohnungen aus verschiedenen Baujahren. Neubauwohnungen seit 2011 werden vom Statistischen Amt Basel-Stadt als ca. 38 Prozent teurer geschätzt als renovierte Wohnungen mit Baujahr 1961 bis 1970. Besonders tief liegen die Mieten sowohl in renovierten wie nicht renovierten Wohnungen, die vor 1970 gebaut wurden. Viele Mieten von Genossenschaftswohnungen im Neubau, welche im Durchschnitt um die 30 Prozent günstiger sind als Marktwohnungen (Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt 2020, S. 17), liegen damit noch über den geschätzten Miethöhen im Altbau. Insofern müssen die Wohnungen im Altbaubestand als wertvolle Ressource Basels für eine soziale Wohnraumversorgung verstanden werden.

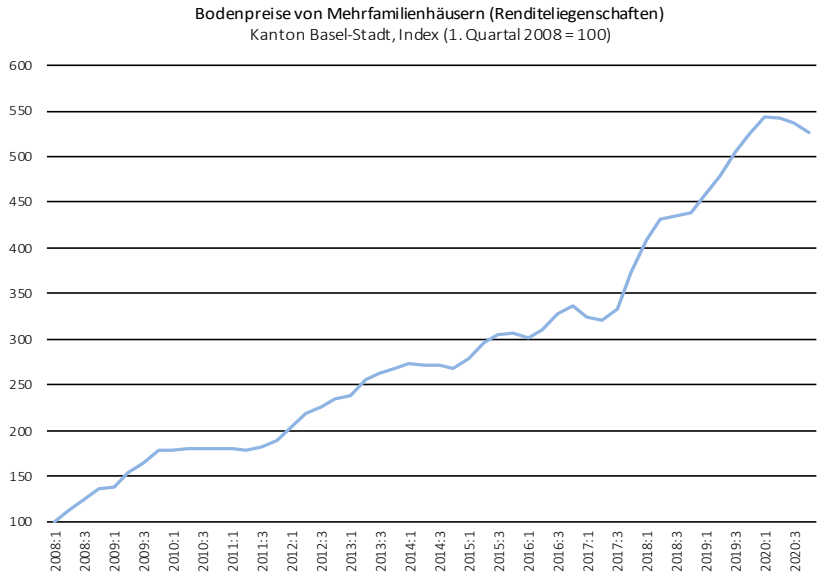


Abbildung 9: Preisindex für Bauland MFH in Basel-Stadt. Quelle: Fahrländer Partner AG 2021

Auch Regula Küng, Leiterin der Fachstelle Wohnraumentwicklung im Präsidialdepartement, betont, der heute bestehende bezahlbare Wohnraum müsse erhalten werden. Durch die hohe Nachfrage nach städtischem Wohnraum sowie das niedrige Zinsumfeld und mangelnde Anlagemöglichkeiten nimmt allerdings die Attraktivität von Immobilien als Anlage- und Renditeobjekte zu. Infolgedessen stieg laut Regula Küng auch der Bodenwert an praktisch allen Lagen und in allen Zonen. In den letzten zwanzig Jahren haben sich die Bodenpreise im Kanton generell mehr als verdoppelt (Interview R.K. FW). Betrachten wir hingegen die von Fahrländer Partner AG geschätzte Entwicklung der Bodenpreise von Mehrfamilienhäusern, lagen deren Preise 2020 auf dem 5.5-fachen Wert von 2008 – das heisst, dass es etwa alle vier Jahre zu einer Verdoppelung kam (vgl. Abbildung 9). Zu diesen Preisen und in Konkurrenz mit privaten Investoren können der Kanton und gemeinnützige Bauträger nur selten geeignete Liegenschaften erwerben (siehe Interviews R.K. FW & R.I. SH). Ulrich Kriese von der Stiftung Edith Maryon sagt: «Bei den bestehenden Bodenpreisen ist es quasi unmöglich, bezahlbaren Wohnraum zu bauen.» (Interview U.K. SEM)

Steigern wachsende Bodenpreise die Attraktivität für private Eigentümer:innen, Bestandsliegenschaften zu verkaufen, ist die Investition für renditeorientierte Bauträger aufgrund des Nachfrageüberhangs hingegen attraktiv.[27] Eine Studie im Auftrag des Staatssekretariats

[27] Darüber hinaus verstärkt die Modernisierung des Altbaubestands die auch im Neubau bestehende Tendenz, dass vermehrt nachfragestarke 3- bis 4-Zimmer-Wohnungen gebaut werden (vgl. Amt für Statistik BS 2019, T09.1.04). Laut

für Wirtschaft Seco und des BWO legt nahe, dass ein hoher Unterschied zwischen Bestands- und Angebotsmieten – der sogenannte Miet-Gap – einen positiven Einfluss auf Sanierungstätigkeiten hat (Sager et al. 2018). Das heisst, dass Totalsanierungen wahrscheinlicher werden, wenn damit im Vergleich zu den Bestandsmieten höhere Angebotsmieten erreicht werden können.[28] Mit der Revision des WRFG werden bei ca. 34 Prozent der Wohnungen Sanierungsvorhaben unter eine fünfjährige Mietzinskontrolle gestellt. Allerdings ist, wie unter 3.9 ausgeführt, umstritten, welchen Effekt dieses Gesetz langfristig auf die Bestandswohnungen haben wird.

Um den bezahlbaren Wohnraum im Bestand zu erhalten, bleibt die Politik auf die Entscheide der privaten Eigentümer:innen angewiesen. Weiterhin machen in Basel Privatpersonen die grösste Eigentümergruppe aus.[29] Diese heterogene Gruppe bewirtschaftet Häuser mit unterschiedlichsten Motiven. In der bestehenden Situation tragen sie eine entscheidende Verantwortung in der Frage, wie sich die Wohnungsnot und die Quartiere in naher Zukunft entwickeln. Für den Erhalt des bestehenden Wohnangebots – genauso wie des Stadtbilds – ist es wichtig, dass diese Liegenschaftsbesitzenden aktiv einbezogen werden und Alternativen zur Verdrängung mittragen. Solche Alternativen sind auf die Aktivierung von Eigentümer:innen mit Wissen und Erfahrungen um sozialverträgliche Sanierungsstrategien angewiesen, wie sie etwa aus der in Wien praktizierten «Sanften Stadterneuerung» gezogen werden können (Mutz 2020; kritisch: Hatz 2019).

4.3. Räumliche Verteilung der Wohnungsnot: sozial benachteiligte Quartiere

Der Kanton Basel-Stadt weist markante sozialräumliche Ungleichheiten zwischen den Wohnvierteln auf. So empfiehlt auch die CMS in ihrer Bedarfsanalyse 2017, die benachteiligten Quartiere Kleinbasels spezifisch zu fördern (Jaccard et al. 2017, S. 49ff.). In diese Studie einbezogen wurde deshalb eine Auswertung verschiedener sozialräumlicher Indikatoren auf Wohnviertelebene. Die Ebene wurde unter anderem gewählt, weil die statistische Datenlage insbesondere zu Mietpreisen auf tieferer Ebene nicht ausreichend ist.[30] Wie die in Abbildung 10 kartographisch dargestellte Auswertung zeigt, lässt sich neben den von der CMS genannten Quartieren Matthäus, Rosental, Klybeck und Kleinhüningen auch das St. Johann als in sozioökonomischer Hinsicht benachteiligt bezeichnen. Neben diesen Quartieren Basel-Nords weisen zudem die Quartiere Clara, Hirzbrunnen, Iselin und Gundeldingen bei gewissen Indikatoren ähnliche Werte auf.

In den benachteiligten Quartieren sind die mittleren Einkommen und das Bildungsniveau tief, überdurchschnittlich viele Menschen beziehen Sozialhilfe. Wo die sozioökonomische Benachteiligung hoch ist, ist ebenfalls der Anteil von Menschen ohne Schweizer Pass hoch. Es ist zu erwarten, dass in diesen Quartieren Notlagen betreffend Wohnkosten besonders häufig sind. Ein Hinweis darauf gibt auch die Verteilung der Beziehenden von Familienmietzinsbeiträgen, die in den benachteiligten Quartieren überdurchschnittlich vertreten sind.[31] Gleichzeitig steht besonders in den Quartieren des Unteren Kleinbasels im Vergleich weniger Wohnfläche pro Person zur Verfügung. Bezüglich Mietpreisunterschieden ist ersichtlich, dass die Wohnungen tendenziell auch bezahlbarer sind. Es ist somit davon auszugehen, dass der bezahlbare Wohnraum in diesen Quartieren zu grossen Teilen auch von Menschen genutzt wird, die auf ihn angewiesen sind.

mehreren Expert:innen besteht ein Mangel an Wohnraum, der für die Bedürfnisse sozial benachteiligter Gruppen angemessenen ist. Es fehlt an 1- und 2-Zimmer-Wohnungen für Alleinstehende, aber auch an Wohnungen für grosse Familien, zudem an behindertengerechten und barrierefreien Wohnungen (vgl. Interview R.I. SH).

[28] Dieser Effekt wird laut dem Modell jedoch durch die Formularpflicht gedämpft (Sager et al. 2018, S. 47).

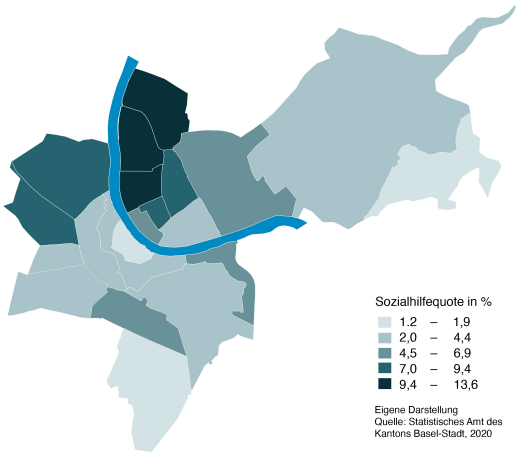
[29] Vgl. Daten pom+: public.tableau.com/shared/WN23TPCQQ?:display_count=y&:origin=viz_share_link (10.2.2021).

[30] Das Bundesamt für Statistik erhebt nur Bestandsmietpreise mittels Stichproben. Stand Februar 2021 fehlen zudem die Daten aus den Jahren 2018 und 2019. Eine Verbindung mit Steuerdaten ist ebenfalls nicht möglich.

[31] Dies weist zudem darauf hin, dass die Subjekthilfe auch räumlich zielgerichtet eingesetzt wird.

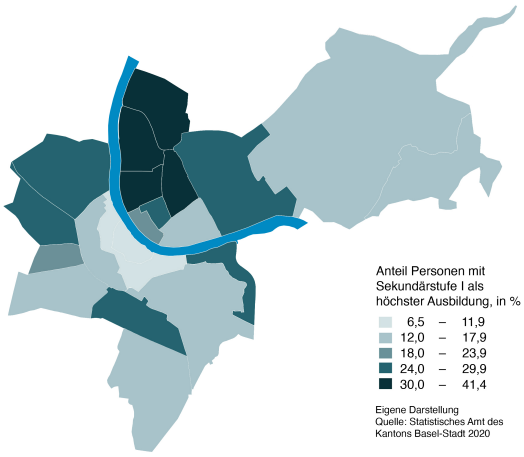
Sozialhilfequote Stichmonat Dez. 2019

Kanton Basel-Stadt: 6,6 %



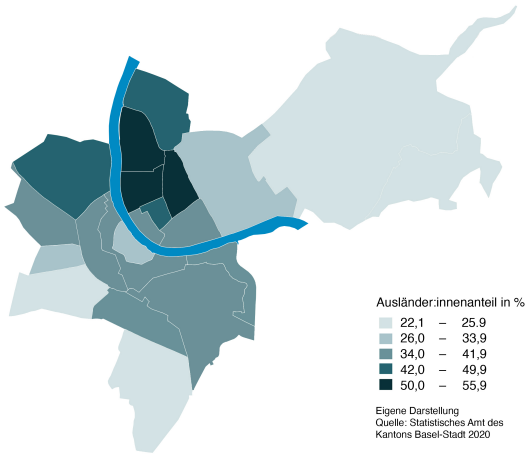
Bildungsniveau: Sekundärstufe 1 2019

Kanton Basel-Stadt: 22,6 %



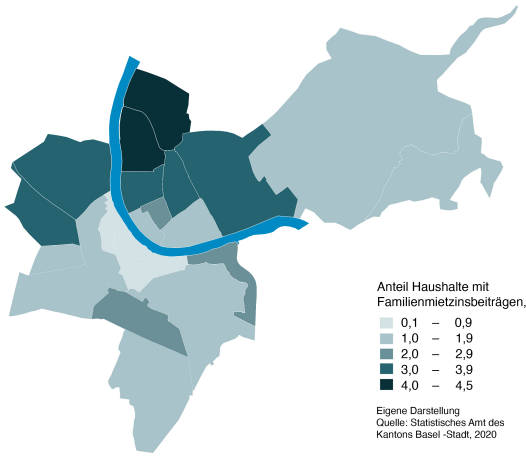
Menschen ohne Schweizer Pass 2019

Kanton Basel-Stadt: 36,6 %



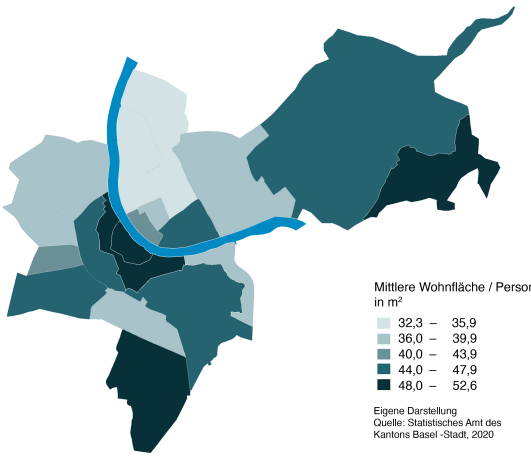
Familienmietzinsbeiträge 2019

Kanton Basel-Stadt: 2,3 %



Wohnfläche pro Person 2019

Kanton Basel-Stadt: 41,4 m²



Neuerstellte Wohnungen 2004 – 2019

Kanton Basel-Stadt: 5,7%

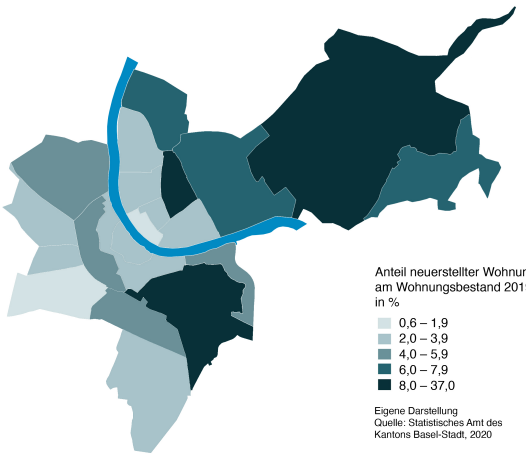


Abbildung 10: Verschiedene sozioökonomische Merkmale der Basler Wohnviertel. Eigene Darstellung.

Die sozialräumliche Analyse des Wohnungsbaus weist zudem auf Tendenzen hin, die die Quartiere aktuell beeinflussen. Ersichtlich ist, dass der Wohnungsbau von 2004 bis 2019 sich in «Aussenquartieren» im Norden konzentriert, gleichzeitig in grossen Neubauprojekten wie der Erlenmatt im Rosental sowie in bahnhofsnahen Projekten im St. Alban. Dementsprechend zeigt auch die räumliche Verteilung des Leerstands, dass die steigende Leerstandsquote in den letzten Jahren hauptsächlich durch diese Neubauprojekte sowie durch Leerstände in «teureren» Quartieren der Altstadt verursacht wurde. In den sozial benachteiligten Quartieren Basel-Nords ist der Leerstand weiterhin tief. Umgekehrt zeigen erste Schätzungen zu Massenkündigungen von 2018 bis 2019, dass diese sich in den sozial benachteiligten Quartieren mit tendenziell tieferen Mieten häufen (Abbildung 11).

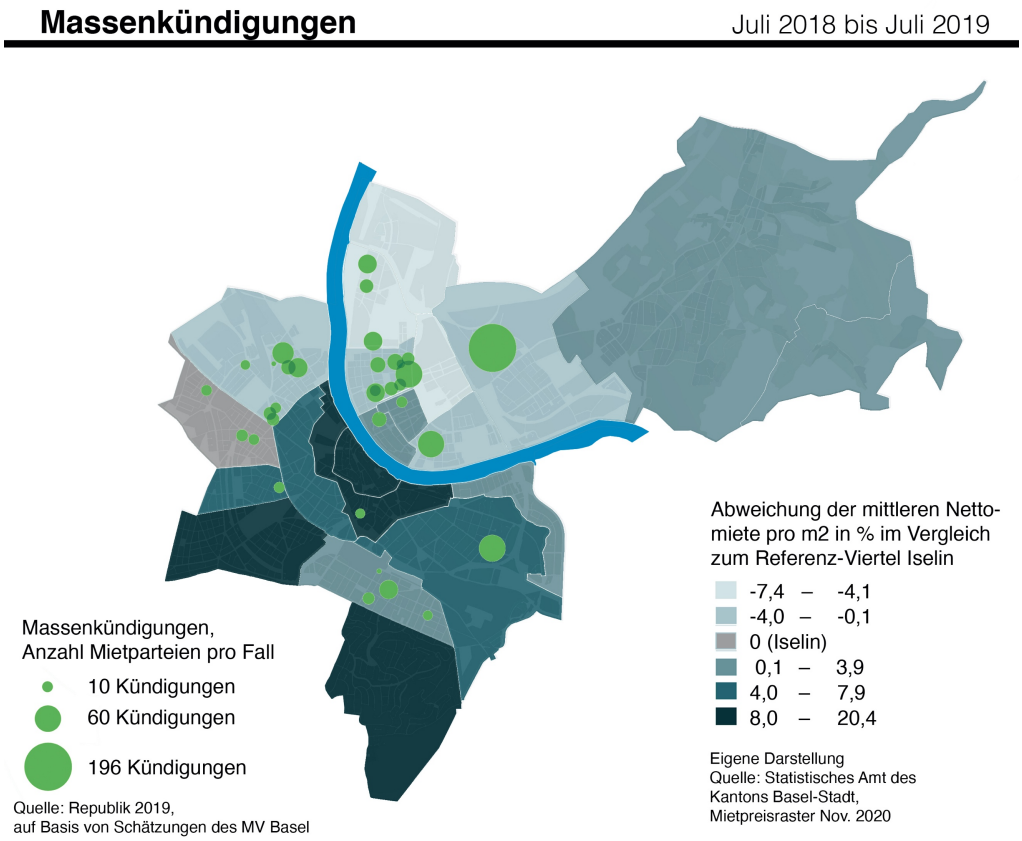


Abbildung 11: Massenkündigungen in Basel. Eigene Darstellung.

Ein Blick in die Zukunft ermöglicht die Lokalisierung aktueller Transformationsareale: Gerade in den sozial benachteiligten Quartieren Rosental (Erlenmatt und Rosental Mitte), Klybeck (KlybeckPlus und 3Land), St. Johann (Volta Nord) sowie Gundeldingen (Dreispitz/Wolf) wird es durch grosse Neubauprojekte in den nächsten Jahrzehnten zu Veränderungen der Bevölkerungsstruktur kommen (vgl. Karte in Anhang 7). Abhängig ist diese Entwicklung auch davon, für welche Preisklassen auf diesen Transformationsarealen gebaut wird. Im St. Johann (SBB auf Volta Nord) sowie im KlybeckPlus (Pensionskassen in der Rhystadt AG) sind Bauträger aktiv, welche einen rechtlichen Auftrag des Bundes haben, einen renditeorientierten Wohnungsbau zu betreiben. In Ansätzen besteht dieser Auftrag auch bei der Dreispitz-Grundeigentümerin CMS, da sie ihre sozialen Projekte aus der Boden- und Immobilienbewirtschaftung finanziert (Christoph Merian Stiftung 2020). So sagte Anita Fetz, die als Verwaltungsrätin der Rhystadt AG für die Entwicklung von KlybeckPlus mitverantwortlich ist, an einer Informationsveranstaltung vom 21. Januar 2021:

> «Die Gentrifizierungsgefahr für die umliegenden Quartiere ist tatsächlich eine Gefahr. Und die beste Art und Weise, wie man diese eindämmen kann, ist, dass Genossenschaften möglichst viele Liegenschaften aufkaufen und dort Genossenschaftswohnungen reinmachen können. Das ist die beste Barriere gegen Gentrifizierung.»[32]

Um bezahlbaren Wohnraum zu erhalten, müssen deshalb Quartiere im Fokus stehen, die sowohl sozioökonomische Benachteiligung aufweisen als auch von baulichen Aufwertungsprozessen betroffen sind. Neben den genannten Quartieren Basel-Nords trifft dies ebenfalls das Gundeldingen und das Hirzbrunnen zu.

4.4. Zugang zu bezahlbarem Wohnraum

Sowohl die zitierten Studien wie Expert:innen sind sich einig, dass der Zugang zu bezahlbarem Wohnraum ebenfalls ein dringendes Problem für sozial benachteiligte Menschen darstellt. Der Zugang wird über gesamtgesellschaftliche Strukturen der Diskriminierung erschwert, wie Bochsler et al. (2016, S. 61) bemerken: «Was die Diskriminierung betrifft, so liegen ihr subtile, rassistische Motive und Praxen auf dem Wohnungsmarkt zugrunde.» Dabei lassen sich spezifische Formen der Diskriminierung bzw. des erschwerten Zugangs ausmachen:

- Menschen mit Schulden, Betreibungen oder unsicheren Einkommensverhältnissen besitzen wenig Chancen, auf dem ersten Wohnungsmarkt eine Wohnung zu finden (Interviews R.I. SH & C.B. IGW). In den meisten Fällen muss bei einer Wohnungssuche ein Betreibungsregisterauszug eingereicht werden, weshalb eine Betreibung quasi als Ausschluss aus dem Wohnungsmarkt wirkt.
- Menschen mit Migrationshintergrund erfahren auch bei der Wohnungssuche Diskriminierung – und dies oftmals unabhängig der Nationalität oder des Aufenthaltsstatus, sondern bereits, wenn Menschen ausländisch klingende Namen oder eine dunklere Hautfarbe haben. Ähnlich werden auch Asylsuchende, Sozialhilfebeziehende oder Menschen mit Suchtproblemen bei der Wohnungssuche diskriminiert (vgl. verschiedene Interviews). Diskriminierung betrifft damit vorwiegend Menschen, die aufgrund von gesellschaftlichen Bildern stigmatisiert sind, aber keine Wohnbegleitung brauchen oder möchten bzw. sich von dieser lösen wollen.
- Ältere Menschen, aber auch Migrant:innen mit schlechten Deutschkenntnissen, haben Mühe, sich auf Wohnungssuche zu begeben, Wohnungsbewerbungen zu schreiben oder online auszufüllen. Älteren Menschen, welche noch eigenständig leben möchten, jedoch z.B. aufgrund von Kündigung ihre Wohnung verlieren, fehlt der Zugang zu (angemessenem) bezahlbarem Wohnraum sowie die Fähigkeit, sich auf dem (digitalisierten) Wohnungsmarkt zu behaupten (Interview C.B. IGW).
- Sans Papiers haben aufgrund ihrer rechtlosen Situation kaum die Möglichkeit, einen offiziellen Mietvertrag einzugehen, sie sind oftmals auf Untermiete angewiesen. Ebenfalls haben sie keinen Anspruch auf Leistungen der Sozialhilfe. Ihr Zugang zur Notschlafstelle ist durch höhere Gebühren erschwert, da sie sich nicht in Basel anmelden können. Es bestehen allerdings gewisse Angebote und Unterstützung der Anlaufstelle für Sans Papiers.

In der internationalen Forschung wird der fehlende Zugang zum Wohnraum auch «exkludierende Verdrängung» (Marcuse 1985) genannt: Menschen werden von bestimmten Quartieren oder Sektoren des Wohnungsmarktes ausgeschlossen. Aufgrund dieser Exklusion sind sie gezwungen, z.B. in benachteiligten Quartieren oder in überfüllten Wohnungen zu leben oder auch hohe Wohnkosten mit Abstrichen in anderen Lebensbereichen zu kompensieren. Der Ausschluss von gewissen Sektoren des Wohnungsmarktes weist zudem

[32] https://www.youtube.com/watch?v=yJldDutrJ3w&feature=youtu.be (22.1.2021, ab 1:41:00).

darauf hin, dass sich für unterschiedliche Sektoren oder Bauträger auch verschiedene Zugangshürden stellen. Diese Hürden werden von Expert:innen in Basel folgendermassen beschrieben:

Zugangshürden bei privaten Bauträgern

Im Wohnungsangebot Basels bietet der private Wohnsektor mit weit über 80 Prozent aller Mietwohnungen auch sozial benachteiligten Menschen die grössten Chancen, eine Wohnung zu finden. Die Wohnungsanbietenden sind breit gestreut, von im Haus lebenden Privatpersonen hin zu institutionellen Investoren, bei welchen Verwaltungsunternehmen die Wohnungen bewirtschaften. Entsprechend divers sind Vermietungspraxen. Da es privaten Eigentümer:innen freigestellt ist, mit welchen Kriterien sie Wohnungen vergeben, kann auf die Praktiken wenig Einfluss genommen werden. Entscheidend ist deshalb, inwiefern private Vermieter:innen bereit sind, auch sozial benachteiligte Bewerber:innen zu berücksichtigen. Insbesondere bei einem Nachfrageüberhang können Vermieter:innen aus vielen Bewerbungen auswählen, was die Chancen für sozial benachteiligte Wohnungsuchende tendenziell verringert (Interview R.B. IBS). In der Wohnungsvermittlung spielen deshalb persönliche Vertrauensverhältnisse der IG Wohnen zu privaten Vermietenden oder Verwaltungen eine wichtige Rolle, um den Zugang zu verbessern. Die Zunahme institutioneller Anleger und professioneller Verwaltungen auf dem privaten Wohnungsmarkt führt dazu, dass die wichtigen persönlichen Kontakte abnehmen, während standardisierte oder digitalisierte Vergabepraxen zunehmen. Diese bevorzugen «normalisierte» Lebensläufe noch stärker, was den Zugang von sozial Benachteiligten zusätzlich erschwert (Interview C.B. IGW). Zudem werden private bezahlbare Wohnungen bei einem angespannten Wohnungsmarkt oftmals unter der Hand vergeben. Das hat zur Folge, dass Menschen ohne ein weites soziales Netz bei der Wohnungssuche auf öffentlich ausgeschriebene Wohnungsangebote zurückgreifen müssen, bei denen die Angebotsmieten oftmals überteuert sind.

Zugangshürden bei Genossenschaften

Durch das Prinzip der Kostenmiete sind gemeinnützige Wohnungen durchschnittlich um dreissig Prozent günstiger als die Nettomieten anderer Bauträger (Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt 2020, S. 17). Der Anteil der Genossenschaftswohnungen liegt in Basel aktuell bei etwa 10.5 Prozent (Abbildung 3). Die Fluktuation von Mieter:innen in Genossenschaften ist kleiner als bei Mieter:innen in Privatwohnungen (sotomo 2017, S. 49). Dementsprechend befinden sich im Vergleich relativ wenig Genossenschaftswohnungen ‹auf dem Markt›. Verschiedentlich wird kritisiert, dass Genossenschaften eher geschlossene Gemeinschaften bevorzugen und vielfach der einheimischen Mittelklasse vorbehalten seien. Eine 2017 vom BWO in Auftrag gegebene Studie weist jedoch darauf hin, dass zumindest schweizweit in Genossenschafts- und privaten Mietwohnungen – im Gegensatz zu Wohnungen im Eigentum – eine ähnliche Verteilung der Bewohnenden nach Herkunft besteht.[33] Ebenfalls leben in Genossenschaften tendenziell mehr Menschen mit tieferem Bildungsniveau als in den anderen zwei Wohnformen (sotomo 2017). Allerdings lag im Kanton Basel-Stadt die Sozialhilfequote in Genossenschaftswohnungen 2016 bei 2.5 Prozent, kantonal betrug sie 6.9 Prozent (Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt 2020, S. 17). Zugangshürden bestehen damit für einkommensschwache Menschen, da bei Eintritt Anteilsscheine der Genossenschaft erworben werden müssen. Da diese die auf dem

[33] Zu den Genossenschaften im Kanton Basel-Stadt besteht keine systematische Auswertung. Einzig zeigt eine Auswertung zur Nationalität, dass in Basler Genossenschaften verhältnismässig mehr Schweizer:innen wohnen als in anderen Wohnverhältnissen (WCHBGS NW 2018, S. 39ff). Allerdings berücksichtigt diese Berechnung nicht, dass in Genossenschaften der Anteil von Schweizer:innen mit Migrationshintergrund überdurchschnittlich ist (sotomo 2017, S. 47). Laut Ivo Balmer (Interview I.B. WBGNW) weist dies vor allem darauf hin, dass die auf langfristige Wohnsicherheit fokussierenden Genossenschaften für Neuankommende und für mobile Expatriates weniger zugänglich sind.

privaten Markt üblichen Mietkautionen bei weitem übersteigen können, war es bisher auch sozialen Institutionen kaum möglich, Anteilsscheine zu übernehmen. Mit der Umsetzung von «Recht auf Wohnen» gründet der Kanton Basel-Stadt den genannten Fonds (vgl. 3.8), mit dem diese Hürde verringert wird.

Neben finanziellen Hürden kann – insbesondere bei partizipativen Genossenschaftsformen – die fehlende Erfahrung oder Zeit für genossenschaftliche Selbstorganisation eine Zugangshürde darstellen. Eine weitere Massnahme, um auf die Vergabepraktiken von gemeinnützigen Bauträgern Einfluss zu nehmen, besteht mit dem Baurechtsvertrag Plus. Der Kanton kann damit die Vergabe von kantonalem Boden an Genossenschaften an Bedingungen knüpfen, wie z.B. Belegungsvorschriften für bestimmte Zielgruppen.

Zugangshürden bei kantonalen Angeboten

Da die Immobilien Basel-Stadt (IBS) momentan nur etwa zwei Prozent der Mietwohnungen Basels besitzt, hat sie wenig Spielraum, auf den Markt einzuwirken. Die Wohnungen wurden bis 2020 grundsätzlich zu Marktpreisen vermietet, dennoch wurde in diesen Jahren der Fokus auf ein durchmischtes Portfolio gelegt, das auch preisgünstige Wohnungen beinhaltet (Interview R.B. IBS). Allerdings wurde von Expert:innen der Zugang zu Wohnungen der IBS als besonders schwierig bezeichnet. Der Hauptgrund dafür lag vorwiegend bei den strengen Vergabekriterien der IBS, welche besonders verschuldete Menschen ausschlossen. Eine Änderung der Vergabekriterien wird mit der im November 2020 verabschiedeten neuen Immobilienstrategie eingeführt, vor allem sollen Betreibungen keinen Ausschlussgrund mehr darstellen. Leitende Prinzipien sollen laut Strategie die Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung darstellen (Finanzdepartement des Kantons Basel-Stadt 2020, S. 8). Mit dem Wohnbauprogramm 1000+ soll zudem neuer Wohnraum geschaffen werden, der jedoch nicht den Zugang einer spezifischen Anspruchsgruppe verbessern soll. Inwiefern die Strategieänderung die Vergabepraktiken und den Zugang zu den Wohnungen verändern wird, kann heute noch nicht beurteilt werden.

Wie bereits bemerkt, hängt der Zugang zu unbegleitetem Wohnraum der Sozialhilfe, der WRFG-§16-Wohnungen, aber auch von einigen sozialen Institutionen wie der Heilsarmee Basel-Stadt (Housing First) oder der Stiftung Habitat (Mietzinsreduktion) wiederum von der Menge der angebotenen Wohnungen ab, welche von den Expert:innen als zu gering eingeschätzt wird. Der Zugang zu den WRFG-Wohnungen wird zudem eingeschränkt, da das Angebot nur Menschen offensteht, welche seit mindestens zwei Jahren ununterbrochen in Basel gemeldet sind.

4.5. Verdrängung

Wie gezeigt, geht in Basel aufgrund von Aufwertungsprozessen ein wichtiger Teil der bezahlbaren Wohnungen verloren. Die Aufwertung führt gleichzeitig zur Verdrängung von sozial benachteiligten Bevölkerungsgruppen. Hauptsächliche Gründe für Verdrängung sind Kündigungen aufgrund von Totalsanierungen oder Abbrüchen sowie Mietpreiserhöhungen nach Sanierungen im Bestand, die einkommensschwache Haushalte zwingen, eine neue Wohnung zu suchen (Debrunner et al. 2020, S. 50). Aus einer gesamtgesellschaftlichen Sicht auf die Wohnungsnot stellen Aufwertungs- und Verdrängungsprozesse ein doppeltes Problem dar: Geht auf der einen Seite bezahlbarer Wohnraum verloren, bedeuten Verdrängungsprozesse auf der anderen Seite, dass die Anzahl Wohnungssuchender zunimmt und damit die Nachfrage nach bezahlbarem Wohnraum weiter steigt (vgl. Interviews MK SEM & C. B. IGW). Verdrängungsprozesse schaffen darüber hinaus neue persönliche Notlagen oder verstärken bestehende: Aufgrund des fehlenden Angebots an bezahlbaren Wohnungen können selbst vormals gesicherte Haushalte, und insbesondere mittelständische Familien, Migrant:innen oder ältere Menschen, in Notlagen geraten (Interview MV Basel). Einerseits müssen wohnungssuchende Haushalte bei der Wohnungswahl oftmals

teurere Mieten oder unangemessenen Wohnraum in Kauf nehmen. Andererseits werden sie aus ihren vertrauten Nachbarschaften verdrängt und müssen an ungünstige Wohnlagen ziehen. Bleiben Haushalte jedoch trotz Sanierung in ihrer langjährigen Wohnung, müssen sie teilweise hohe Mieterhöhungen in Kauf nehmen. Diese Bewältigungsstrategien führen wiederum zu einer «Verdrängung aus dem Lebensstandard» (Holm 2010, S. 60ff.), das heisst, dass Menschen versuchen, ihren bisherigen Wohnstandard aufrechtzuerhalten, indem sie ihn durch Einbussen in anderen Lebensbereichen kompensieren (vgl. Guggisberg 2014). Diese Einbussen erfolgen laut Jürg Gschwend von der PlusMinus-Budget- und Schuldenberatung nicht selten bei der Gesundheitsversorgung, der Ernährung oder bei Freizeitaktivitäten und wirken sich auf die gesundheitliche Situation und Integration der Menschen negativ aus. Gelingt die Kompensation der höheren Mietzinskosten nur teilweise, droht den Menschen eine Verschuldung.

Verdrängungsprozesse können zudem weitere soziale und psychische Notlagen auslösen oder verstärken – von sozialer Isolation und dem Verlust von Sicherungssystemen bis hin zu psychischen Problemen (Atkinson 2015; Reutlinger 2019; für Basel: Maetschke 2018).[34] Verdrängung produziert insbesondere dann neue Notlagen, wenn Menschen betroffen sind, für die die sichere Wohnsituation ein wichtiges Element ökonomischer Stabilität oder sozialer Integration darstellt. Die Verhinderung oder Abschwächung von Verdrängungsprozessen muss deshalb als ein zentrales Element der Armutsprävention verstanden werden.

Leider bleibt Verdrängung weiterhin ein weitaus «unsichtbarer» Prozess (Atkinson 2000), zu dem in der Schweiz kaum verlässliche Statistiken oder Untersuchungen existieren (Reutlinger et al. 2019).[35] Dies schlägt sich ebenfalls auf das Angebot sozialer Institutionen nieder, die sich bisher nicht explizit mit Verdrängungsprozessen beschäftigen.

Ausmass und Ausprägungen der Verdrängung in Basel

Das Problem der Verdrängung wurde in Basel vor ein paar Jahren Teil des öffentlichen Diskurses, als einzelne Fälle von sogenannten Massenkündigungen Schlagzeilen machten. Am prominentesten diskutiert wurde der Fall der Mülhauserstrasse 26, wo die Pensionskasse Basel-Stadt (PKBS) ihren teilweise über 80-jährigen Mieter:innen wegen einer geplanten Totalsanierung kündigte.[36] Manche der Rentner:innen waren gleichzeitig Pensionär:innen der PKBS. Sie wehrten sich gemeinsam mit dem MV Basel und weiteren Unterstützenden und konnten erreichen, dass die wenigen während der Kündigungsphase im Haus verbliebenen Mietparteien nach der Sanierung wieder zurück in die Wohnungen ziehen konnten. Eines der prominentesten Beispiele ist zudem der laufende Fall der zwei Wohnhochhäuser am Schorenweg, bei dem ein Immobilienfonds der Credit Suisse allen 196 Mietparteien kündigte (siehe 2.8). Abgesehen von diesen publik gemachten Fällen stellen Massenkündigungen in Basel ein regelmässig auftretendes Phänomen dar, über dessen Ausmass allerdings keine Erhebungen existieren. Der MV Basel führt lediglich über die ihm bekannten und justiziabel gewordenen Fälle eine Statistik. Für die Onlinezeitung *Republik* wertete er die laufenden Sammelklagen von 2018 bis 2019 aus. Innerhalb eines Jahres behandelte der MV Basel damals 34 Massenkündigungen, von denen insgesamt geschätzte 2600 Haushalte betroffen waren.[37] Im Jahr 2020 betreute der MV Basel 22 laufende Fälle von Massenkündigungen, daneben 16 laufende Sammelklagen bezüglich Mietzinssteigerungen durch Sanierungsvorhaben (Interview MV Basel). Stellt man diese Angaben anderen statistischen Hinweisen zu Kündigungen und Bautätigkeiten gegenüber, lässt sich eine grobe Schätzung vornehmen (siehe Anhang 6): Wir gehen in einer konservativen Schätzung davon

[34] Zur Massenkündigung am Schorenweg in Basel zudem: www.bzbasel.ch/basel/basel-stadt/der-schorenweg-stirbt-wie-weiter-wenn-das-alter-einen-umzug-nicht-mehr-zulaesst-136276882 (31.1.1021).

[35] Auch in Basel existieren nur wenige Untersuchungen, etwa in Form von studentischen Arbeiten, z.B. eine Bachelorarbeit der Sozialen Arbeit an der FHNW (Maetschke 2018).

[36] Siehe z.B.: www.woz.ch/1707/basler-mieterinnenkampf/wenn-die-alten-mit-den-jungen (3.2.2021).

[37] www.republik.ch/2019/08/07/was-tun-gegen-steigende-mieten (3.2.2021).

aus, dass in Basel jedes Jahr um die 1000 Haushalte von Verdrängung bedroht sind.[38] Von den interviewten sozialen Institutionen nehmen vorwiegend die IG Wohnen sowie die Verantwortlichen der Mietkautionsfonds der Stiftung Edith Maryon – also Stellen, an die Wohnungssuchende gelangen – den Effekt von Massenkündigungen wahr (Interviews C.B. IGW & MK SEM). Als weiteres Problem gesehen werden darüber hinaus Sanierungen im Bestand und Einzelsanierungen, bei welchen keine formelle Kündigung ausgesprochen wird, die Menschen wegen steigenden Mieten aber dennoch ausziehen müssen (Interview C.B. IGW). Der MV Basel nimmt an, dass in Zukunft Sanierungen im Bestand ohne Kündigung zunehmen werden, da damit Mietzinskontrollen laut Revision des WRFG umgangen werden können (Interview MV Basel).

Notlagen und Unterstützung in Verdrängungsprozessen

Laut Beat Leuthardt vom MV Basel sind von Verdrängung «sämtliche Kreise betroffen, quasi von arm bis reich» (Interview MV Basel). Häufig trifft es Menschen, die zuvor in relativ sicheren Verhältnissen gelebt haben, im Besonderen auch, weil sie ein sicheres, langjähriges Mietverhältnis hatten. Bezüglich des Alters nimmt der MV Basel wahr, dass einerseits jüngere und migrantische Familien, andererseits ältere Menschen – regelmässig auch über Achtzigjährige – einen Grossteil der Betroffen ausmachen. Besonders für Pensionierte, die seit Langem in derselben Wohnung gelebt haben, stellt eine Kündigung oder Sanierung eine doppelte Herausforderung dar: einerseits für die psychische und physische Gesundheit, da Menschen aus ihrem verwurzelten Lebensraum und eventuell bestehenden sozialen Unterstützungsnetz gerissen werden (Elliott-Cooper et al. 2019; und Artikel in: SKOS 2019); andererseits, da es für ältere Menschen schwierig ist, selbständig eine neue Wohnung zu suchen (Interview C.B. IGW). Die Expert:innen des MV Basels nehmen zudem wahr, dass das Hauptproblem bei Verdrängungsprozessen die steigenden Wohnkosten sind: Menschen, die sich zuvor mit ihrem Lebensstandard arrangieren konnten, verlieren aufgrund von Wohnungsverlust oder steigenden Mieten ihre bisherige soziale Sicherheit.

Verdrängungsbedrohte gelangen, wenn überhaupt, erst nach der Kündigung oder bei erfolgloser Wohnungssuche nach einer Kündigung an die IG Wohnen oder bei Abschluss eines neuen Mietvertrages an die Stiftung Edith Maryon (Interview C. B. IGW & MK SEM). Der Zeitpunkt der Kontaktaufnahme mit sozialen Institutionen erfolgt damit oftmals zu spät. Besonders vulnerabel sind gerade ältere Menschen, welche von verschiedenen Expert:innen als bisher schlecht erreichte Anspruchsgruppe gesehen werden (Interviews C.B. IGW & F.J. CMS).

Verdrängung wird in Basel vorwiegend als eine individuelle (rechtliche) Auseinandersetzung betrachtet, welche von der Schlichtungsstelle für Mietstreitigkeiten, dem MV Basel sowie privaten Anwält:innen juristisch bearbeitet wird. Der MV Basel hat als Interessensorganisation für Mieter:innen zwar einen bevorzugten Zugang zu Verdrängungsbedrohten, allerdings verfolgt er keine sozialarbeiterische Aufgabe. Aufgrund der hohen Fallzahl sind seine Grenzen laut eigenen Aussagen nicht nur personeller und monetärer Natur, oftmals kommt auch der MV Basel einen Schritt zu spät: wenn Kündigungen bereits ausgesprochen wurden, es kaum noch Handlungsspielräume gibt und die Betroffenen bereits eine starke Verunsicherung erleben. Der MV Basel kann in solchen Fällen mit juristischen und politischen Mitteln gewisse Notlagen lindern, aber kaum nachhaltige Lösungen erwirken.

In den Expert:innengesprächen wird zudem deutlich, dass es zwischen dem MV Basel und sozialen Institutionen kaum zu einen Austausch kommt. In den letzten Jahren hat eine

[38] «Verdrängungsbedrohung» bedeutet hier, dass entweder eine Kündigung ausgesprochen oder angekündigt oder eine Sanierung ohne Kündigung durchgeführt oder angekündigt wurde. Mitgemeint sind deshalb Fälle von sog. Änderungskündigungen, bei denen Mietparteien nach Sanierungen neue Mietverträge angeboten werden. Nicht enthalten sind Fälle von Sanierungen einzelner Wohnungen oder Einzelkündigungen z.B. aufgrund von Eigenbedarf. Da je nach rechtlicher Auseinandersetzung und Vereinbarungen zwischen Kündigung und effektivem Auszug mehrere Jahre vergehen können, können Haushalte über mehrere Jahre von Verdrängung «bedroht» sein.

weitergehende unterstützende Begleitung von Verdrängungsprozessen einzig durch die Selbstorganisation von Betroffenen im Sinne der Selbsthilfe stattgefunden (Recht auf Stadt Basel i.E.).

Bisher fehlt es der Sozialen Arbeit an Strategien, in Verdrängungsprozessen zu intervenieren. Auch die Antwort des Kantons Basel-Stadt auf den Brief der UN-Sonderberichterstatterin bezüglich der Massenkündigung am Schorenweg macht deutlich, dass sich die Möglichkeiten staatlicher Interventionen auf die mietrechtlichen Prozesse sowie auf direkte Verhandlungen mit den Eigentümer:innen beschränken (Kantons- und Stadtentwicklung Basel-Stadt 2020). Auf der anderen Seite besteht unter Expert:innen der Wohnhilfe weitgehende Einigkeit: Eines der effizientesten Mittel, um die Verschärfung von Wohnungsnot und Notlagen zu begrenzen, besteht darin, dass Menschen in ihren (bezahlbaren) Wohnungen wohnen bleiben können. Der Wohnungssicherung wird eine entscheidende Rolle zugesprochen, wie auch Hochuli (2014, S. 78) bemerkt:

> «Um die Mieterinnen und Mieter vor Kündigungen zu schützen, verfolgen die Institutionen zunehmend auch Präventionsstrategien, die die Wohnfähigkeit stärken. Damit möchte man vermeiden, dass Menschen aus ihrer Umgebung herausgerissen werden, was häufig gerade für Kinder eine grosse Entwurzelung bedeutet.»

Allerdings versteht die Soziale Arbeit unter Wohnungssicherung hauptsächlich Wohnprobleme, welche von den Bewohner:innen selbst mitverursacht werden, so etwa durch fehlende Wohnkompetenz oder ausstehende Mietzinse. Auch Drilling et al. (2019) schlagen für Basel vor, eine «Anlaufstelle für Vermieter» zu schaffen, die bei Problemen mit Mieter:innen angerufen werden kann. Dadurch soll die Soziale Arbeit vorzeitig intervenieren können, um Räumungsklagen zu verhindern oder Kündigungen sozial abzufedern. Eine solche Massnahme erscheint durchaus sinnvoll, andererseits bleibt mit der Fokussierung auf Fälle fehlender Wohnkompetenz der Grossteil von verdrängungsbedrohten Bevölkerungsgruppen nicht berücksichtigt.[39] Eine Wohnungssicherung, welche diesen Wohnungsverlusten Rechnung tragen möchte, muss eine frühzeitige und deshalb aufsuchende sowie anwaltschaftliche Intervention bei Verdrängungsprozessen ins Zentrum stellen (Vollmer 2018). Ziel muss auch dabei sein, den bestehenden bezahlbaren Wohnraum langfristig zu sichern.

[39] Zum Vergleich: In Basel kam es etwa 2018 zu 275 Räumungsklagen. Solche Ausweisungsbegehren führen jedoch nur in etwa einem Drittel der Fälle auch zu einer Räumung. So kam es im gleichen Jahr zu 82 Räumungen (Jahresbericht 2018 des Zivilgerichts Basel-Stadt, S. 11).

5. Synthese: Problemlagen und Leerstellen

In der vorgehenden Analyse wurde gezeigt, dass in Basel ein ausgebautes und wachsendes System der finanziellen Subjekthilfe besteht (Mietzinsbeiträge Sozialhilfe, EL bei IV/AHV, Familienmietzinsbeiträge, Mietzinskautionen, Übernahme von Doppelmieten etc., vgl. 3.3). Damit wird ein wachsender Anteil von Haushalten unterstützt. 2019 erhielt etwa jeder fünfte Miethaushalt Mietzinszuschüsse des Kantons. Dies hat einerseits hohe Ausgaben à fonds perdu des Kantons zur Folge, anderseits kann sich eine solch breite Anwendung preistreibend auf Mietzinse auswirken. Zudem werden Menschen benachteiligt, die keinen Anspruch auf Beiträge haben oder diese nicht beantragen. Insofern trägt die Subjekthilfe längerfristig nicht zu einer nachhaltigen Lösung der Wohnungsnot bei (vgl. Liesch et al. 2020). Die Mietzinsbeiträge stellen für die Anspruchsberechtigten eine unverzichtbare Hilfe dar, deren Aufhebung soziale Notlagen produzieren würde. Über eine stärkere Objekthilfe für bezahlbaren Wohnraum liessen sich die Subjekthilfen jedoch gestaffelt reduzieren. Das würde Gelder einsparen, die wiederum in die Objekthilfe fliessen könnten. Ein solcher Systemwechsel ist in Ansätzen in der Umsetzung von «Recht auf Wohnen» angelegt und sollte weiter gefördert werden.

Gleichzeitig nutzen viele Menschen die nicht-monetären Dienstleistungen der Wohnberatung, Wohnvermittlung und Mietbegleitung der IG Wohnen (vgl. 3.4). Der zentralen Rolle der IG Wohnen in der Wohnhilfe wurde durch ein neues Finanzierungsmodell und den Ausbau der Angebote in den letzten Jahren entsprochen. Ebenfalls besteht ein breites Angebot im Bereich der Wohnbetreuung und -begleitung, die von Institutionen wie der Stiftung Wohnhilfe, Heilsarmee, HEKS etc. angeboten werden (vgl. 3.5). Allerdings geraten die Angebote von IG Wohnen wie von Wohnbegleitungen an ihre Grenzen in der Einzelfallhilfe, weil die Wohnungsnot in Basel weiterhin konstant ist. Es fehlt an Wohnraum, der für diese Angebote bzw. deren Anspruchsgruppen zugänglich wäre.

Die in diesem Bericht gesammelten Daten machen erkenntlich, dass auf einem überhitzten Wohnungsmarkt Wohnungssuchende und unterschiedliche soziale Institutionen in Konkurrenz um sehr wenig verfügbaren bezahlbaren Wohnraum stehen. Damit stellt sich für den durchaus notwendigen Ausbau neuer Wohnhilfen die Herausforderung, bestehende Angebote nicht zu konkurrieren. Besonders Massnahmen, welche versuchen, Wohnhilfen auf neue Zielgruppen auszuweiten und diesen Gruppen Wohnraum zugänglich zu machen, geraten deshalb in Gefahr, dass sie die Wohnungssuche für andere Zielgruppen erschweren. Um die Wohnungsnot in Basel zu vermindern, ist der Fokus neuer Unterstützung deshalb auf den Ausbau und die Sicherung von bezahlbarem Wohnraum zu legen (vgl. 3.2. & 3.10).

Bisher stellt der Kanton über die Sozialhilfe insgesamt etwa 500 Wohnungen armutsbetroffenen und sozial benachteiligten Menschen zur Verfügung (vgl. 3.6). Auch bei diesen Angeboten wird die Anzahl Wohnungen als zu klein eingeschätzt. Die Analyse zeigt zudem, dass das bisher eher kleine Angebot darauf zurückzuführen ist, dass es auf dem überhitzten Boden- und Immobilienmarkt kaum bezahlbare und geeignete Grundstücke und Liegenschaften gibt. Die aktuellen Bodenpreise stellen die Produktion von bezahlbarem Wohnraum vor grosse Herausforderungen (Debrunner et al. 2000).

Eine möglichst systemische Antwort auf die Wohnungsnot bestünde deshalb in einer aktiven Bodenpolitik, welche den Zuwachs des Bodenwerts bremst oder gar senkt (ebd.). In diese Richtung zielt der Kanton Basel-Stadt zwar mit dem neuen planungsrechtlichen Anteil von dreissig Prozent preisgünstigen Wohnungen bei Transformationsarealen, ebenfalls mit der Vergabe von Baurechten an Genossenschaften. Allerdings folgen sowohl die Baurechtsverträge wie die Liegenschaften im Finanzvermögen den Bodenwertanpassungen des Marktes. Unklar bleibt auch, inwiefern aufgrund der marktorientierten Definition von Preisgünstigkeit die «gewinnstrebigen» preisgünstigen Wohnungen längerfristig bezahlbar bleiben (vgl. 3.8). Insofern ist offen, ob der laufende Ausbau kantonaler Objekthilfe alleine einen genügenden Effekt auf das Angebot an bezahlbarem Wohnraum hat.

Deshalb spielt der langfristige Erhalt der bezahlbaren Wohnungen im Bestand eine Schlüsselrolle für die Bekämpfung der Wohnungsnot (vgl. 4.2). Gerade die hohen Bodenpreise für Mehrfamilienhäuser, die in den letzten Jahrzehnten durch ein erhöhtes Interesse an Investitionen in den Altbau massiv gestiegen sind, erschweren gemeinnützige Liegenschaftskäufe und befördern Aufwertungs- und Verdrängungsprozesse. Wie gezeigt, vermindern Massenkündigungen und Sanierungen nicht nur das Angebot an bezahlbarem Wohnraum, sondern erhöhen auch den Nachfragedruck durch zusätzliche Wohnungssuchende. Verdrängungsprozesse produzieren zudem neue Betroffenengruppen und neue Notlagen – z.B. Armutsbedrohung durch gestiegene Mietkosten, soziale Isolation oder psychische Probleme –, die heute durch die Institutionen der Wohnhilfe kaum bearbeitet werden (vgl. 4.5).

Auch die geplante öffentlich-rechtliche Wohnbaustiftung wie weitere gemeinnützige Bauträger stehen vor der Herausforderung, neue Grundstücke und Liegenschaften zu akquirieren. Die per Volksabstimmung im November 2020 angenommene Revision des WRFG zielt darauf, die Bestandswohnungen zu schützen und Massenkündigungen sowie renditeorientierte Totalsanierungen zu verhindern. Allerdings wird sich erst zeigen, welche Wirkungen das Gesetz effektiv hat bzw. ob die weitergehende Gesetzesinitiative des MV Basel im November 2021 von der Stimmbevölkerung angenommen wird (vgl. 3.9). Es braucht deshalb weitere Unterstützungs- und Beratungsangebote für Eigentümer:innen, damit der bezahlbare Wohnraum erhalten bleibt und das Stadtbild Basels geschützt wird. Um bezahlbaren Wohnraum zu schützen, ohne dass notwendige Sanierungen und energetische Modernisierungen vernachlässigt werden, sind besonders private Hauseigentümer:innen gefordert. Sie sollten sensibilisiert und unterstützt werden, gerade auch, um die soziale Akzeptanz von Aufwertungsprozessen durch Beteiligung der Mieter:innen zu fördern.

Der Mangel an bezahlbarem Wohnraum kann demnach auf dem Wohnungsmarkt Basels nur dann behoben werden, wenn 1. der bestehende bezahlbare Wohnraum langfristig erhalten wird, 2. mehr langfristig bezahlbarer Wohnraum gebaut wird, 3. bezahlbarer Wohnraum für unterschiedliche Bedürfnisse angemessen gebaut wird.

Der Zugang zu angemessenen, bezahlbaren Wohnungen für sozial Benachteiligte hängt von den Vermietungspraxen der Wohnungsanbietenden ab (vgl. 4.4). Bei privaten Bauträgern erschwert sich der Zugang mit zunehmender Professionalisierung und Digitalisierung zusätzlich. Vielfach hängen die Vermietungspraxen mit gesamtgesellschaftlicher Stigmatisierung zusammen. Auf Vermietungspraxen staatlicher und genossenschaftlicher Bauträger kann hingegen politisch stärker Einfluss genommen werden. Allerdings ist der Bestand gemeinnütziger und kantonaler Wohnungen heute zu gering. Die Analyse kommt deshalb zum Schluss, dass Massnahmen in folgenden Bereichen notwendig sind, um die benannten Lücken weiter zu bearbeiten:

5.1. Bestehenden Wohnraum längerfristig sichern

Wohnraum im Bestand, der vielfach in benachteiligten Quartieren liegt, muss erhalten und noch stärker für sozial benachteiligte Menschen zugänglich werden. Zwar verfügen die Wohnbaugenossenschaften Nordwestschweiz über ein Projekt der «sozialen Nachlassplanung», um private Hauseigentümer:innen für den Verkauf ihrer Liegenschaften an gemeinnützige Bauträger zu sensibilisieren. Ebenfalls gründet der Kanton Basel-Stadt eine öffentlich-rechtliche Wohnbaustiftung mit dem Ziel, Altbauhäuser zu übernehmen. Allerdings besteht eine Lücke darin, Besitzende von Altbauhäusern aktiv anzusprechen, um frühzeitig eine bestandserhaltende, sozialverträgliche Sanierung oder einen Verkauf an gemeinnützige Bauträger zu erwirken. Erfolgreich sind solche Übernahmeprojekte bisher dann, wenn sich eine bestehende Mieter:innenschaft frühzeitig organisieren kann und in Kontakt mit ihrem Eigentümer steht (Interview U. K. SEM). Da dies meist nur Menschen mit

hohem sozialem und ökonomischem Kapital möglich ist, müssen gerade sozial benachteiligte Bewohnende solcher Bestandsliegenschaften frühzeitig unterstützt werden.

5.2. Verdrängungsprozesse verhindern und sozial abfedern

Menschen, die jetzt in bezahlbaren Wohnungen leben, jedoch aufgrund von individuellen Problemlagen (Mietzinsrückständen, Räumungsandrohungen etc.) oder Verdrängungsprozessen (Massenkündigungen, Sanierungsvorhaben, steigende Mietzinse oder Nebenkosten) ihre Wohnung zu verlieren drohen, sind potenziell vulnerable Gruppen, insbesondere, wenn sie auf dem Wohnungsmarkt benachteiligt sind. Dies betrifft etwa ältere Menschen, junge Familien, Migrant:innen oder Verschuldete (vgl. Reutlinger et al. 2019). In vielen Fällen kommen soziale Institutionen – in erster Instanz IG Wohnen, in zweiter Instanz z.B. die Notwohnungsangebote – erst zu spät mit diesen Menschen in Kontakt, d.h. wenn sie bereits die Kündigung erhalten haben oder eine Räumung vollzogen wurde. Verdrängungsbedrohte sind oftmals mit dem MV Basel in Kontakt, allerdings fehlt es dem Verband an Ressourcen, neben juristischen Fragen auch sozialarbeiterische Aufgaben zu übernehmen. Zudem findet kaum ein Austausch zwischen dem MV Basel und im Bereich der Wohnhilfe tätigen Institutionen statt. Notwendig wäre ein System der aufsuchenden Sozialen Arbeit, welches eine Früherkennung von Verdrängungsprozessen ermöglicht und als Schnittstelle zwischen Mietenden, Eigentümer:innen, sozialen Institutionen und gemeinnützigen Bauträgern fungiert. Dabei müsste diese aufsuchende Soziale Arbeit eine anwaltschaftliche Vertretung von Mieter:innen leisten sowie Hausgemeinschaften bei der Selbstorganisation unterstützen.

5.3. Niederschwelligen, bezahlbaren Wohnraum schaffen

Die Situation von Sozialhilfebeziehenden in den sogenannten «Problemhäusern» (vgl. Exkurs S. 33), aber auch die Erfahrung von Institutionen, die Betroffene beim Übergang in den ersten Wohnungsmarkt begleiten, weisen auf ähnliche Lücken beim Angebot von Wohnraum hin: Es fehlt an bezahlbarem Wohnraum, der für sozial benachteiligte Menschen ohne Bedürfnis nach Wohnbegleitung oder -betreuung niederschwellig zugänglich und für deren Wohnbedürfnisse angemessen ist (Wohnungsgrössen, Barrierefreiheit etc.). Solche zu schaffende Wohnangebote könnten mit niederschwelligen Begleitungsangeboten («Soziale Hauswartschaft») oder intergenerationeller Unterstützung kombiniert werden.

5.4. Zugang zu bezahlbarem Wohnraum verbessern

Um den Zugang zu gemeinnützigen Genossenschaftswohnungen für einkommensschwache Haushalte zu verbessern, schafft der Kanton Basel-Stadt einen neuen Fonds, mit dem Anteilsscheine von gemeinnützigen Bauträgern übernommen werden können (vgl. 3.8). Eine weitere Möglichkeit, die Zugänglichkeit von bezahlbarem Wohnraum zu verbessern, liegt darin, dass Akteure der Wohnhilfe selbst Wohnungen auf dem Wohnungsmarkt mieten respektive als Solidarmieter auftreten (vgl. Stiftung Domicil in Zürich, Althaus et al. 2016). Dieses Angebot könnte bei besonders vulnerablen Menschen angewandt werden, die kaum Chancen auf dem ersten Wohnungsmarkt haben und die keinen Platz in bestehenden sozialen Wohnangeboten finden. Die Strategie wird teilweise von Institutionen der Wohnbegleitung (z.B. von der Heilsarmee Wohnen Basel, ebenfalls für Housing First) angewandt. Besonders für die Vergabe von Wohnungen an Sans Papiers wäre eine niederschwellige soziale Institution ohne staatlichen Leistungsauftrag geeignet. Ebenfalls wird die Solidarmiete von IG Wohnen als Lücke bei ihrer Arbeit bezeichnet, da der finanzielle Aufwand bzw. das finanzielle Risiko bei ausbleibender Zahlung der (Unter-)Mieter:in hoch ist.

Teil 2: Massnahmenvorschläge

6. Vorschläge Massnahmen

6.1. Rahmenbedingungen und übergeordnete Ziele

Die in der Synthese diskutierten Problematiken der Wohnversorgung und die identifizierten Lücken in der Wohnhilfe bilden die Grundlage der vorgeschlagenen Massnahmen. Darüber hinaus wurden übergeordnete Ziele einer Erweiterung der Wohnhilfen im Kanton Basel-Stadt formuliert. Diese werden hier in aufgelisteter Form wiedergegeben.

Als Anforderungen für die Massnahmen wurden zudem identifiziert: Die Massnahmen sollen keine weitere, reine Subjekthilfe für einzelne Zielgruppen darstellen. Ebenfalls soll mit den Massnahmen darauf gezielt werden, dass sich das Angebot und nicht die Nachfrage nach bezahlbarem Wohnraum vergrössert. Zudem sollen neue Massnahmen nicht bestehende Angebote im Netzwerk der Wohnhilfe konkurrieren, sondern ergänzen oder stärken.

Aufgrund dieser Vorgaben wurden vier Massnahmen ausgewählt, welche in der Folge vorgestellt werden. Die Tabelle zeigt eine Übersicht zu den vorgeschlagenen Massnahmen.

Rahmenbedingungen:

- Bestehendes ausgebautes Netzwerk des «Sozialen Basels»
- Problematik der breiten preistreibenden Subjekthilfe
- Grundsätzlicher Mangel an bezahlbarem Wohnraum
- Fehlender Zugang zu bezahlbarem Wohnraum
- Problematik der Konkurrenz zwischen Zielgruppen auf dem Wohnungsmarkt
- Hohe Bodenpreise / Marktpreise für Liegenschaften
- Ausbau der Objekthilfe / bestehende Projektierung von gemeinnützigem Neubau
- Problemliegenschaften

Lücken:

- Aufsuchende präventive Konfliktvermittlung bei Verdrängungsprozessen
- Fehlende institutionalisierte Prozesse für den Erhalt von bestehendem bezahlbarem Wohnraum, besonders in benachteiligten Quartieren
- Fehlende Instrumente, um die Zugänglichkeit zu bezahlbarem Wohnraum für besonders benachteiligte Menschen zu verbessern
- Zielgruppen: Ältere Menschen, sozial benachteiligte Menschen mit Wunsch nach eigener Wohnung, Asylsuchende/Sans Papiers, Verdrängungsbedrohte

Übergeordnete Ziele:

- Aufbau sozialarbeiterischer Interventionen bei Verdrängungsprozessen
- Verbesserung des Zugangs zu bezahlbarem Wohnraum
- Längerfristige Sicherung und Vergrösserung des Angebots an bezahlbarem Wohnraum
- Erweiterung und Stärkung Netzwerk «Soziales Basel»

Massnahme	Aufsuchende Sozialarbeit bei Verdrängungsprozessen	Aufsuchende Beratung für soziale Sanierungsvorhaben & Hausverkäufe	Wohnungsbau für niederschwelliges Wohnen	Fonds für Solidarmiete und Übernahme von Mietverträgen
Art	Subjektbasierte Objekthilfe	Objekthilfe	Objekthilfe	Objektbasierte Subjekthilfe
Strategische Ziele	Verhinderung von Verdrängungsprozessen Erkennen und Abfedern von Isolation und Notlagen Längerfristige Sicherung von bezahlbarem Wohnraum und Erhalt der historischen Bausubstanz	Bezahlbaren Wohnraum in benachteiligten Quartieren erhalten Sensibilisierung von Eigentümer:innen für soziale Vermietung/sozialverträgliche Sanierung /Hausverkauf Community Building in Wohnhäusern	Spezifischen Wohnraum für bisher benachteiligte Gruppen schaffen Verbesserung Zugang zu Wohnraum für bestimmte Zielgruppen	Zugänglich machen von bezahlbarem Wohnraum für Personen, die auf dem Wohnungsmarkt besonders benachteiligt sind
Zielgruppen	Verdrängungsbedrohte Haushalte Z.B. ältere Menschen, Familien mit geringen Einkommen, Migrant:innen Bewohner:innen sozial benachteiligte Quartiere	Hauseigentümer:innen Bestehende und neue Hausgemeinschaften in bezahlbarem Wohnraum Bewohner:innen sozial benachteiligte Quartiere	Sozial benachteiligte Menschen, die eigenständig wohnen möchten Z.B. Mietende Problemliegenschaften, ältere Menschen, Sans Papiers	Auf dem Wohnungsmarkt stark benachteiligte bzw. diskriminierte Gruppen mit Wohnkompetenz Spezifisch, z.B. Hochverschuldete, Menschen mit psychosozialen Problem
Prozesse und Massnahmen	Aufbau Frühwarnsystem zur Erkennung von Verdrängungsprozessen Aufsuchende Sozialarbeit, Unterstützung bei Härtefällen, Triage/ Vermittlung an soziale Stellen Anwaltschaftliche Verhandlung mit Eigentümerschaften	Sensibilisierung von Eigentümer:innen für soziale Sanierung oder Hausverkauf Vermittlung Eigentümerschaften und gemeinnützige Bauträger, geeignete Architekt:innen Community Building in Wohnhäusern, Aufbau von Hausgemeinschaften	Kauf von bestehenden Wohnhäusern/Boden Neubau oder Sanfte Sanierung, mit Rücksicht auf Bedürfnisse der Zielgruppen Niederschwellige Vergabepraxen Soziale Hauswartschaft	Finanzierungsfonds und Bürgschaften für soziale Institutionen (z.B. IG Wohnen), die Wohnungen selbst anmieten oder Solidarhaftung eingehen möchten
Angliederung	Unabhängige Stelle, affiliiert mit MV Basel und quartiersbezogenen Stadtteilsekretariaten und Organisationen	Unabhängige Stelle, affiliiert mit Wohnbaugenossenschaften NWCH & Wohnbaustiftungen	Gründung eigener Wohnbaustiftung / Angliederung an z.B. Stiftung Wohnhilfe, Stiftung Habitat	IG Wohnen

6.2. Geprüfte, ausgeschlossene Massnahmen

Weitere Massnahmen, die sich aus Vorschlägen anderer Studien oder aus Expert:innengesprächen ergaben, wurden ebenfalls geprüft. Mit Blick auf die Anforderungen der KVS werden diese nicht weiterverfolgt. Da einige der Angebote aber in anderen Kontexten sinnvoll erscheinen können, werden sie hier kurz genannt:

Einlage in den Fonds zur Finanzierung von Genossenschaftsanteilen

Vonseiten der Kantons- und Stadtentwicklung (Interview R.K. FW) wird vorgeschlagen, dass Stiftungen den Fonds für Anteilsscheine von gemeinnützigen Bauträgern unterstützen. Vom Grossen Rat wurde für die Äufnung des Fonds ein Kredit von 1.8 Millionen SFr. gesprochen, es besteht die Absicht, diesen mit Stiftungsgeldern zu verdoppeln. Der Fonds entspricht unserem Analyseraster, da der Zugang zu bezahlbarem Wohnraum vergrössert wird. Die Massnahme wurde ausgeschlossen, weil heute schwierig abzuschätzen ist, wie gross die Nachfrage sein wird. Andererseits handelt es sich um eine kantonale Massnahme, welche nicht zu Ausgaben à fonds perdu führt und tendenziell die Ausgaben für die Subjekthilfe verringern kann. Es erscheint deshalb gerechtfertigter, eine allfällige Erhöhung über das Kantonsbudget zu leisten. Bei grösserem Finanzbedarf sollte eine Unterstützung zu einem späteren Zeitpunkt geprüft werden.

Anlaufstelle für Vermieter:innen

Drilling et al. (2019, S. 57) schlagen vor, eine Schnittstelle zwischen Mieter:innen und Liegenschaftsverwaltung zu schaffen, welche vorwiegend der Verhinderung von Wohnungsverlusten dienen soll. Im Rahmen der Wohnraumsicherung erscheint die Massnahme insbesondere sinnvoll, um Räumungsklagen zu verhindern. Dazu scheint die IG Wohnen die geeignete Stelle, sie übernimmt diese Funktion teilweise durch ihr Angebot der Mietbegleitung. Die Massnahme wurde in Kombination mit der vorgeschlagenen Verdrängungsprävention in Betracht gezogen. Allerdings stellen sich dort Vertrauensprobleme, da letztere auf eine anwaltschaftliche Unterstützung von Mieter:innen konzentrieren muss. Die Intensivierung von Kontakten zu Hauseigentümer:innen ist jedoch Teil von Massnahmen 2 und 4.

Unterstützungsangebote für ältere Menschen

Als Lücke wurde in der Analyse auch die Zielgruppe ältere Menschen identifiziert, welche von den bestehenden Angeboten bisher kaum erreicht werden, auch, da die soziale Isolation eine Notlage darstellt. Vorstellbar wären Formen der aufsuchenden Arbeit, wie sie teilweise in der Altersarbeit bereits bestehen (Interview F. J. CMS). Ein Projekt der Wohnhilfe wird durch Pro Senectute geprüft. Auf eine rein zielgruppenorientierte Massnahme wurde verzichtet, allerdings wird in vorgeschlagenen Massnahmen auf ältere Menschen eingegangen.

Schaffung einer Arbeitsgemeinschaft Obdach- und Wohnungslosigkeit (AG Obwohl)

In der Studie zur Obdach- und Wohnungslosigkeit (Drilling et al. 2019, S. 60) wird die Gründung einer Arbeitsgemeinschaft vorgeschlagen, um den Austausch von Fachgremien und Institutionen zu verbessern. Nicht nur bei der Obdachlosenunterstützung, sondern auch bei der breiten Angebotspalette der Wohnhilfe wünschen sich verschiedene Expert:innen eine bessere Koordination und Kommunikation. Eine Arbeitsgemeinschaft der sozialen Institutionen wie auch der kantonalen Fachstellen wird gewünscht.

6.3. Vorschläge Massnahmen

Massnahme 1: Aufsuchende Sozialarbeit bei Verdrängungsprozessen

Die erste Massnahme reagiert auf die identifizierte Lücke, dass es an sozialarbeiterischen Interventionen bei Verdrängungsprozessen fehlt. Bisherige Unterstützungsformen bestehen lediglich beim MV Basel als (juristische) Interessenvertretung, sowie bei IG Wohnen oder der Stiftung Edith Maryon zur Unterstützung bei der Wohnungssuche. Diese Angebote greifen jedoch zu spät, wenn die Verdrängung bereits fortgeschritten ist. Ziel des Angebots muss es demnach sein, mittels eines «Frühwarnsystems» Verdrängungsbedrohungen frühzeitig zu erkennen. Mit der aufsuchenden Arbeit soll bei bestehenden Konflikten vermittelt sowie bei Notlagen und sozialer Isolation interveniert werden. Die Verhandlung mit Eigentümer:innen hat die Wohnungssicherung zum Ziel. Ein Verbleiben der Menschen in ihren Wohnungen kann z.B. über sanfte Sanierungen erreicht werden. Bei Verkaufsinteresse würden geeignete gemeinnützige Wohnbauträger vermittelt, um die Wohnungen langfristig als bezahlbare Wohnungen zu sichern.

Interventionen bei Verdrängungsprozessen verfolgen gleichzeitig Ziele der Subjekt- und der Objekthilfe, sie können als «subjektbasierte Objekthilfe» verstanden werden: Auf der einen Seite ist das Ziel, den bestehenden bezahlbaren Wohnraum langfristig zu sichern. Auf der anderen Seite werden verdrängungsbedrohte Menschen und Familien unterstützt oder an geeignete Stellen vermittelt. Damit wirkt diese Massnahme im Sinne der Armutsprävention, da sie Verdrängungsprozesse zu verhindern sucht und gleichzeitig bezahlbaren Wohnraum längerfristig sichert.

Massnahme 1	Aufsuchende Sozialarbeit bei Verdrängungsprozessen
Art der Wohnhilfe	Subjektbasierte Objekthilfe
Übergeordnete Ziele	Aufbau sozialarbeiterischer Interventionen in Verdrängungsprozessen Längerfristige Sicherung des bestehenden bezahlbaren Wohnraums Erweiterung & Stärkung Netzwerk
Strategische Ziele	Verhinderung/Abschwächung von Verdrängungsprozessen Community Building in Wohnhäusern, Erkennen/Abfedern von Isolation & Notlagen Längerfristiger Erhalt von bezahlbarem Wohnraum und von historischer Bausubstanz Sensibilisieren und Unterstützen von Hauseigentümer:innen
Zielgruppen	Verdrängungsbedrohte Haushalte Ältere Menschen, Familien mit geringem Einkommen, Migrant:innen Sozial benachteiligte Quartiere
Prozesse und Massnahmen	Aufbau Frühwarnsystem zur Erkennung von Verdrängungsprozessen Aufsuchende Sozialarbeit in betroffenen Liegenschaften und Quartieren Anwaltschaftliche Verhandlung mit Eigentümerschaften Beratung bei Härtefällen, Triage/Vermittlung an soziale Institutionen Unterstützung und Begleitung bei Mieter:innenversammlungen Community Building: Aufbau und Stärkung von Haus- und Quartiersnetzwerken
Angliederung/ Institutionalisierung	Unabhängige Stelle, affiliiert in koordinierender und beratender Funktion mit MV Basel und quartiersbezogene Stadtteilsekretariate/Quartiertreffs
Positionierung im Netzwerk	Frühwarnsystem: MV Basel, IG Wohnen, Pro Senectute, Quartiertreffs, Stadtteilsekretariate, IGA, Fundus Basel, Fachstellen der Kantons- und Stadtentwicklung Vermittlung von Härtefällen: Gesamtes Netzwerk des Sozialen Basels

Da eine solche Massnahme bisher nicht besteht, empfehlen wir ein Pilotprojekt, welches von einer unabhängigen Stelle aufgebaut wird. Dieses kann auf bestehende Erfahrungen in der aufsuchenden Quartiersarbeit sowie der Koordinationsstelle Prekäre Wohnverhältnisse zurückgreifen. Ebenfalls ist eine Zusammenarbeit mit dem MV Basel wichtig, eine engere Affiliierung wäre sinnvoll. Da die Massnahme in ein Feld eingreift, das bisher nicht bearbeitet wird, würden keine Konkurrenzsituationen innerhalb des Netzwerkes entstehen, vielmehr könnte dieses aktiv gestärkt und erweitert werden.

Massnahme 2: Beratung für soziale Sanierungsvorhaben & Hausverkäufe

Der Erhalt des bestehenden bezahlbaren Wohnraums in Bestandsliegenschaften muss prioritäres Ziel der Prävention von Wohnungsnot sein. Dabei ist die Übernahme des Altbaubestandes durch gemeinnützige Genossenschaften oder durch die öffentlich-rechtliche Wohnbaustiftung die wirkungsvollste Massnahme, um diesen Wohnraum langfristig zu sichern. Eine Übernahme durch Bauträger, welche auf sanfte Sanierungen im Bestand spezialisiert sind, garantiert zudem, dass die bestehende Mieter:innenschaft bei einem Hausverkauf nicht verdrängt wird.

Mit der «Sozialen Nachlassplanung» der Wohnbaugenossenschaften NWCH besteht bereits ein Projekt, welches über Öffentlichkeitsarbeit und Beratung versucht, Hauseigentümer:innen für gemeinnützige Liegenschaftskäufe zu sensibilisieren. Allerdings sind weitere Massnahmen notwendig. Insbesondere sollten Hauseigentümer:innen für sozialverträgliche Vermietung und Sanierung gewonnen und dabei unterstützt werden. Dem «Frühwarnsystem» von Massnahme 1 entsprechend, würde dieses Angebot aufsuchend agieren und Hauseigentümer:innen aktiv einbeziehen. Sie steht diesen beratend und vermittelnd zur Seite, um sozialverträgliche Sanierungen durchzuführen, die Beteiligung der Hausgemeinschaft zu ermöglichen, oder um an geeignete Bauträger zu vermitteln. Ebenfalls fehlt es bisher an Unterstützung von Hausgemeinschaften, um Sanierungsprojekte mitzutragen oder einen Häuserkauf über Selbstorganisation selbst zu initiieren oder umzusetzen. Dies kann mit dem vorgeschlagenen Angebot abgedeckt werden.

Massnahme 2	Beratung für soziale Sanierungsvorhaben & Hausverkäufe
Art der Wohnhilfe	Objekthilfe
Übergeordnete Ziele	Längerfristige Sicherung des bestehenden bezahlbaren Wohnraums Erweiterung & Stärkung Netzwerk
Strategische Ziele	Bezahlbaren Wohnraum in benachteiligten Quartieren erhalten Sensibilisierung von Eigentümern für soziale Vermietung/Häuserverkauf Verbesserung der Wohnqualität in bestehendem bezahlbarem Wohnraum (sozialverträgliche Sanierung) Community Building in Wohnhäusern
Zielgruppen	Hauseigentümer:innen Bestehende und neue Hausgemeinschaften in bezahlbarem Wohnraum
Prozesse und Massnahmen	Sensibilisierung von Eigentümer:innen für soziale Sanierung oder Hausverkauf Vermittlung Eigentümerschaften und gemeinnützige Bauträger Vermittlung von geeigneten Architekt:innen Community Building in Wohnhäusern, Aufbau von Hausgemeinschaften Unterstützung Hausgemeinschaften bei Formulierung Sanierungsbedarf oder Häuserkauf
Angliederung/ Institutionalisierung	Unabhängige Stelle, affiliiert in koordinierender und beratender Funktion mit Wohnbaugenossenschaften NWCH, öffentlich-rechtliche Wohnbaustiftung, Stiftung Edith Maryon, Stiftung Habitat, Mietshäuser Syndikat Basel
Positionierung im Netzwerk	Stiftungen und gemeinnützige Bauträger, Wohnbaugenossenschaften NWCH, öffentlich-rechtliche Wohnbaustiftung des Kantons, Hauseigentümer:innen

Als hauptsächliche Kooperationspartner dienten die gemeinnützigen Bauträger, neben Genossenschaften auch die öffentlich-rechtliche Wohnbaustiftung, die Stiftung Habitat sowie die Stiftung Edith Maryon. Die Vermittlung von Liegenschaften an Bauträger könnte mit Absichtserklärungen verbunden werden, um spezifischen, sozial benachteiligten Zielgruppen den Zugang zu bezahlbarem Wohnraum zu ermöglichen oder um die Vermietungspraktiken und Wünsche der Hauseigentümer:innen weiter zu verfolgen.

Wir empfehlen für Massnahme 2 ebenfalls ein 1- bis 2-jähriges Pilotprojekt, welches von einer unabhängigen Stelle durchgeführt wird. Aufgrund der bestehenden «Sozialen Nachlassplanung» sollte das Pilotprojekt eng mit den Wohnbaugenossenschaften NWCH affiliiert sein. Kooperationen sind mit den genannten gemeinnützigen Bauträger sinnvoll, ebenfalls würde hier die Zusammenarbeit mit Hauseigentümer:innen angestrebt und z.B. auf sanfte Sanierung spezialisierte Architekt:innen vermittelt.

Massnahme 3: Wohnungsbau für niederschwelliges Wohnen

Wie gezeigt entstehen Notlagen in Basel nicht nur aufgrund des knapp verfügbaren bezahlbaren Wohnraums, sondern auch, weil bestimmten Bevölkerungsgruppen der Zugang zum bezahlbaren Wohnraum erschwert ist. Dies betrifft besonders Gruppen, die auf dem Wohnungsmarkt diskriminiert werden, so etwa Verschuldete, Menschen mit Migrationshintergrund, Sozialhilfebeziehende, Menschen mit Suchtprobleme sowie ältere Menschen. Bestehen auf der einen Seite viele Angebote für Menschen, welche Wohnbegleitung oder -betreuung erhalten, sind Menschen, welche ohne Wohnbegleitung leben möchten, auf die diskriminierende Wohnungssuche auf dem ersten Wohnungsmarkt angewiesen. Besonders die Situation der Problemliegenschaften macht deutlich, dass solche Menschen oftmals in überteuerte oder unhaltbare Wohnverhältnisse gedrängt werden.

Um dieser Problematik zu entkommen, braucht es eine Erweiterung der Wohnangebote, welche einerseits auf bestimmte Wohnbedürfnisse zugeschnitten sind, andererseits aber einen niederschwelligen Zugang für eigenständige Wohnungssuchende erlauben. Anstelle von Wohnbegleitung könnte das entwickelte Angebot der «sozialen Hauswartschaft» der Koordinationsstelle prekäres Wohnen/CMS aufgenommen und erweitert werden, um Nachbarschafskonflikte vorzubeugen und Wohnungssicherung zu leisten.

Denkbar wäre einerseits, explizit Wohnraum für bisherige Bewohner:innen von Problemliegenschaften zu schaffen. Auf der anderen Seite wären Formen des generationenübergreifenden oder interkulturellen Wohnens vorstellbar, um ältere Menschen oder Geflüchtete über eigenständiges, soziales Wohnen zu integrieren.

Massnahme 3	Wohnungsbau für niederschwelliges Wohnen
Art der Wohnhilfe	Objekthilfe
Übergeordnete Ziele	Längerfristige Schaffung von bezahlbarem Wohnraum Vergrösserung des Angebots und des Zugangs zu bezahlbarem Wohnraum
Strategische Ziele	Spezifischen Wohnraum für bisher benachteiligte Gruppen schaffen Verbesserung Zugang zu Wohnraum für bestimmte Zielgruppen Erweiterung Wohnformen für bestimmte Zielgruppen
Zielgruppen	Sozial benachteiligte Menschen, die eigenständig wohnen möchten (z.B. Mietende von Problemliegenschaften) Ältere Menschen: altersgerechtes oder generationenübergreifendes Wohnen Asylsuchende/Sans Papiers
Prozesse und Massnahmen	Kauf von bestehenden Wohnhäusern oder Bau von neuen Liegenschaften Neubau oder sanfte Sanierung, mit Rücksicht auf Bedürfnisse der Zielgruppen Niederschwellige Vergabepraxen Soziale Hauswartschaft
Angliederung/ Institutionalisierung	Gründung eigener Wohnbaustiftung in Zusammenarbeit mit anderen Institutionen oder: Angliederung an z.B. Stiftung Wohnhilfe, Stiftung Habitat
Positionierung im Netzwerk	Enge Zusammenarbeit bei Wohnungsvergaben mit IG Wohnen Sowie je nach Zielgruppe mit Koordinationsstelle Prekäres Wohnen, Pro Senectute/IG Wohnen, Anlaufstelle Sans-Papiers

Allerdings gilt bei dieser Massnahme zu beachten, dass das Angebot an Liegenschaften durch neue Akteure, die bezahlbare Wohnungen schaffen möchten, nicht vergrössert wird (Interview R.K. FW). Andererseits könnte deswegen ein niederschwelliges Wohnbauprojekt gemeinsam mit einer bereits bestehenden Stiftung oder eines gemeinnützigen Bauträgers lanciert werden. Kooperationen wären denkbar mit der Stiftung Wohnhilfe, der öffentlich-rechtlichen Wohnbaustiftung oder der Stiftung Habitat.

Auf welche Zielgruppen das niederschwellige Wohnprojekt ausgerichtet wird, hängt einerseits von der verfügbaren Liegenschaft, andererseits von gewählten Prioritäten ab. Je nachdem wäre eine Zusammenarbeit mit der Koordinationsstelle Prekäres Wohnen (Problemliegenschaften), mit der Pro Senectute (Ältere Menschen) oder mit der Freiplatzaktion Basel und Anlaufstelle Sans Papiers (Geflüchtete/Sans Papiers) zu prüfen. Die Wohnungsvergabe könnte auch von der IG Wohnen koordiniert werden.

Massnahme 4: Fonds für Solidarmiete und Übernahme von Mietverträgen

Das übergeordnete Ziel, den Zugang von auf dem Wohnungsmarkt benachteiligten Zielgruppen zu verbessern, kann erreicht werden, indem soziale Institutionen die Möglichkeiten erhalten, Mietverträge als Solidarmieterin mitzuunterzeichnen oder Mietverträge selbständig abzuschliessen, um diese in Untermiete weiter zu geben. Diese Massnahme wird z.B. von der Stiftung Domicil – der Zürcher ‹Schwesterorganisation› der IG Wohnen – angewandt (vgl. Althaus et al. 2016; Beck et al. 2018). In Basel existiert die Solidarmiete noch nicht, wird aber von der IG Wohnen als sinnvolle Massnahme betrachtet, um ihre Tätigkeit auszubauen.

Mit der Massnahme wird kein neuer bezahlbarer Wohnraum geschaffen oder langfristig erhalten, dafür wird das Problem der Zugänglichkeit mittelfristig bearbeitet. Die Massnahme ist deshalb sinnvoll für die Wohnungsvermittlung von Menschen, welche alleine kaum Chancen hätten, eine Wohnung auf dem Markt zu erhalten.

Zielgruppen wären dementsprechend zum Beispiel Hochverschuldete oder Menschen mit psychosozialen Problemen. Indem eine soziale Institution als Solidarmieterin auftritt, trägt sie rechtlich die Mitverantwortung für die regelmässige Bezahlung des Mietzinses sowie für den sorgfältigen Umgang mit der Wohnung. Dadurch kann sie Vermieter:innen die benötigte Sicherheit geben, die Wohnung auch Menschen in Problemlagen zu vermieten. In bestimmten Fällen könnte die Institution auch Wohnungen selbst mieten und an Anspruchsberechtigte untervermieten. Eine Untervermietung hat zudem den Vorteil, dass die Wohnung auch bei einem Auszug der Untermieter:innen an weitere Klient:innen der Institution weitergegeben werden kann.

Massnahme 4	Fonds für Solidarmiete und Übernahme von Mietverträgen
Art der Wohnhilfe	Objektbasierte Subjekthilfe
Übergeordnete Ziele	Verbesserung des Zugangs zu bezahlbarem Wohnraum
Strategische Ziele	Zugänglich machen von bezahlbarem Wohnraum für Personen, die auf dem Wohnungsmarkt besonders benachteiligt sind
Zielgruppen	Auf dem Wohnungsmarkt stark benachteiligte bzw. diskriminierte Gruppen mit Wohnkompetenz Spezifisch, z.B. Hochverschuldete, Menschen mit psychosozialen Problemen
Prozesse und Massnahmen	Finanzierungsfonds für soziale Institutionen, die Solidarhaftung eingehen möchten
Angliederung/ Institutionalisierung	IG Wohnen
Positionierung im Netzwerk	Hauptsächlich: Stärkung IG Wohnen Stärkung Beziehungen zu Hauseigentümer:innen und Verwaltungen

Aufgrund der bestehenden Angebotslandschaft ergibt es Sinn, das Angebot bei der IG Wohnen anzusiedeln, welche zentrale Stelle für die Wohnungsvermittlung und -sicherung ist. Dadurch kann das Angebot ohne grössere zusätzliche personelle Kosten in die Arbeit der IG Wohnen eingegliedert werden. Damit würde die IG Wohnen als Knotenpunkt der Wohnhilfe gestärkt, zudem könnten die Vertrauensverhältnisse der Institution bei Hauseigentümer:innen und Verwaltungen verbessert werden.

Die Massnahme besteht deshalb hauptsächlich in der Äufnung eines Fonds, mit dem das finanzielle Risiko der IG Wohnen gedeckt werden kann. Für die Finanzierung ist eine Zusammenarbeit mit anderen Stiftungen wie z.B. der CMS denkbar. Ein finanzielles Risiko besteht vor allem, da die Solidarmieterin für Mietzinsausfälle oder für grössere Schäden an

der Wohnung aufkommen muss. Bei der Untermiete könnte es zudem zu Leerstand in Übergangsphasen kommen.

Eine Gefahr der Massnahme besteht jedoch darin, dass das Angebot dazu führen kann, dass Vermieter:innen nur noch bereit sind, an Klient:innen der IG Wohnen zu vermieten, wenn eine Solidarmiete eingegangen wird. Dies würde die anderen Formen der Wohnvermittlung untergraben. Deshalb wäre es entscheidend, dass die Solidarmiete zu Beginn nur einer klar definierten besonders benachteiligten Anspruchsgruppe (z.B. nur Hochverschuldete oder schwierige psychosoziale Probleme) angeboten wird (Interview C.B. IGW).

6.4. Stärken, Schwächen, Chancen, Risiken

Zur Bewertung der vorgeschlagenen Massnahmen findet sich auf den folgenden zwei Seiten eine Zusammenfassung und Gegenüberstellung der Stärken und Schwächen sowie Chancen und Risiken der einzelnen Massnahmen. Diese im Sinne der SWOT-Analyse gemachte Auswertung wird im nächsten Punkt nochmals aufgenommen.

Massnahme	Aufsuchende Sozialarbeit bei Verdrängungsprozessen	Beratung für soziale Sanierungsvorhaben & Hausverkäufe	Wohnungsbau für niederschwelliges Wohnen	Fonds für Solidarmiete und Übernahme von Mietverträgen
Stärken & Chancen	Deckt identifizierte Lücke Verdrängung ab. Starke präventive Wirkung. Aufsuchende Arbeit und Fokus auf bestehende Wohnhäuser ermöglicht Zugang zu Menschen in benachteiligten Quartieren, die vom Sozialen Basel nicht erreicht werden (insbesondere alte Menschen und potenziell Vulnerable). Frühwarnsystem ermöglicht aufsuchende Intervention. Frühzeitiges Erkennen oder Verhindern von Notlagen und Abfedern von Verdrängungsprozessen möglich. Mittelfristige, idealerweise auch langfristige Erhaltung von bezahlbarem Wohnraum Relativ kleiner finanzieller Aufwand (vorwiegend personeller Aufwand). Positionierung im bestehenden Netzwerk.	Massnahme fokussiert auf den langfristigen Erhalt von bezahlbarem Wohnraum. Sensibilisierung von Eigentümer:innen und Unterstützung von Hausgruppen konkurriert keine gemeinnützigen Bauträger, vielmehr können diesen potenzielle Objekte zugespielt werden. Aufsuchende Arbeit und Fokus auf bestehende Wohnhäuser ermöglicht Zugang zu Menschen in benachteiligten Quartieren, welche das Soziale Basel bisher nicht erreicht. Unterstützung von Hausgruppen mittels Community Building hat auch sozial positive Effekte bei Misserfolg (kein Häuserkauf). Relativ kleiner finanzieller Aufwand (vorwiegend personeller Aufwand). Chance, dass Zusammenarbeit von Eigentümer:innen und Mieter:innen eine breitere soziale Akzeptanz von Sanierung ermöglicht.	Angebot an bezahlbarem Wohnraum wird erweitert und längerfristig gesichert. Spezifisches Angebot für Zielgruppen mit schlechtem Zugang zum Wohnungsmarkt wird erweitert. Möglicher direkter Effekt auf Problemliegenschaften.	Zugänglichkeit zu bezahlbarem Wohnraum wird für Personen, die auf dem Wohnungsmarkt besonders benachteiligt sind, vergrössert. Fonds kann direkt an bereits bestehende Angebote der IG Wohnen angegliedert werden.

Massnahme	Aufsuchende Sozialarbeit bei Verdrängungsprozessen	Beratung für soziale Sanierungsvorhaben & Hausverkäufe	Wohnungsbau für niederschwelliges Wohnen	Fonds für Solidarmiete und Übernahme von Mietverträgen
Schwächen & Risiken	Erfolg ist stark abhängig von der sozialen Verantwortung von Eigentümer:innen sowie ökonomischen Umständen. Fortgeschrittene Verdrängungsprozesse lassen sich selten verhindern, Massnahme beschränkt sich dann auf subjektzentrierte Unterstützung bei Notlagen und Aufbrechen von Isolation.	Erfolg ist stark abhängig von der sozialen Verantwortung von Eigentümer:innen sowie ökonomischen Umständen. Um Konkurrenz mit der sozialen Nachlassplanung der Genossenschaften zu vermeiden, ist starke Partnerschaft Voraussetzung.	Verfügbarkeit von Bauland respektive von geeigneten Liegenschaften klein. Kauf von Liegenschaften darf nicht zu Verdrängung führen. Planungsunsicherheit (unklare Verfügbarkeit geeignete Objekte) und lange Dauer bis zum Einsetzen von Effekten. Um Konkurrenz zu anderen gemeinnützigen Bauträgern (Genossenschaften und öffentlich-rechtliche Wohnbaustiftung) zu vermeiden, starke Partnerschaft mit diesen Strukturen Voraussetzung. Hoher und langfristig hoher finanzieller Aufwand.	Angebot an bezahlbarem Wohnraum wird nicht vergrössert. Indirekte Konkurrenz zu anderen Wohnungssuchenden. Massnahme kann andere Vermittlungsversuche der IG Wohnen untergraben. Grosser finanzieller Aufwand bzw. hohes finanzielles Risiko (z.B. bei langfristigen Mietausfällen).

6.5. Bewertung der Massnahmen

Aufgrund der in der Synthese beschriebenen Problematiken der Basler Wohnversorgung und mit Blick auf das bestehende soziale Angebot an Wohnhilfen in Basel erscheint Massnahme 1 am dringendsten. Der Hauptgrund liegt darin, dass Aufwertungs- und Verdrängungsprozesse heute zentrale Treiber von Wohnungsnot sind. Diese schaffen neue, in der bisherigen Wohnhilfe zu wenig berücksichtigte Betroffenengruppen wie ältere Menschen und (migrantische) Familien mit geringem Einkommen. Im Idealfall zielt eine Intervention bei Verdrängungsprozessen laut Massnahme 1 zudem auf Massnahme 2, das heisst, dass bezahlbare Wohnungen langfristig erhalten und durch eine sanfte Sanierung modernisiert werden können, ohne dass Menschen verdrängt werden.

Der Fokus auf Verdrängung und die längerfristige Sicherung des bestehenden bezahlbaren Wohnraums ermöglicht eine Positionierung innerhalb des Netzwerks sozialer Institutionen und füllt eine wesentliche Lücke in der Wohnhilfe. Der Vorteil dieser Positionierung ist, dass dafür das bestehende Netzwerk genutzt werden kann, ohne dass es dabei zu einer Konkurrenzsituation kommt – sowohl in der Fallbetreuung wie auch in der Suche nach bezahlbarem Wohnraum. Vielmehr wird das Netzwerk gestärkt, indem mit dem Fokus auf Verdrängung die Zusammenarbeit von bisher nur lose mit den Institutionen der Wohnhilfe kooperierenden Organisationen wie dem MV Basel oder Quartiertreffpunkten/-sekretariaten aktiv koordiniert wird. Zusätzlich können in dieses Netzwerk gemeinnützige Bauträger, Architekt:innen und soziale Hauseigentümer:innen einbezogen werden, was nachhaltige Lösungen für bezahlbaren Wohnraum schaffen kann. Damit kann eine breite Koalition von Akteur:innen entstehen, welche sich nicht nur für den Erhalt der bestehenden Altbausubstanz und des Stadtbildes Basels, sondern auch für eine sozialverträgliche Entwicklung der benachteiligten Quartiere einsetzt.

Massnahmenvorschlag 3 und 4 haben den Nachteil, dass damit eine Konkurrenz zu anderen Institutionen und Bauträgern aufgebaut werden kann. Massnahme 3 konkurriert gemeinnützige Wohnbauträger, indem es die Nachfrage nach bezahlbarem Grund und Boden bzw. Liegenschaften erhöht anstatt entschärft. Da bereits bestehende Stiftungen diese Angebote zielgruppenspezifisch anbieten, wäre nur eine enge Kooperation sinnvoll. Massnahme 4 kann die Zugänglichkeit von bezahlbarem Wohnraum für neue Zielgruppen erweitern. Über die Angliederung an die IG Wohnen kann eine bereits bestehende Institution gestärkt werden. Die Massnahme konkurriert andere Wohnungssuchende aber indirekt, da mit ihr auf das bestehende, defizitäre Angebot zurückgegriffen werden muss. Zudem besteht die Gefahr, dass die IG Wohnen ihre eigene Wohnungsvermittlung erschwert.

7. Fazit

Diese Studie untersuchte im Auftrag der C. & R. Koechlin-Vischer-Stiftung die Wohnungsnot im Kanton Basel-Stadt und machte Vorschläge für neue Massnahmen im Bereich der Wohnhilfe. Zusammenfassend kann aufgrund der vorangegangenen Analyse und mit Blick auf die genannten globalen und schweizweiten Prozesse gesagt werden: Die Wohnungsnot stellt in grossen Schweizer Städten wie Basel ein gravierendes Problem dar, besonders für sozial benachteiligte Menschen. Ebenfalls ist davon auszugehen, dass die Wohnraumversorgung gerade im Hinblick auf die Schaffung und den Erhalt von bezahlbarem Wohnraum auch in Zukunft vor Herausforderungen stehen wird.

Unsicher ist insbesondere, wie sich die Mietpreise entwickeln werden: Die vor kurzem über das Bundesgericht ermöglichte Erhöhung der mietrechtlich zulässigen Rendite, ein möglicher Anstieg der Hypothekarzinsen sowie weitere politische Vorstösse zur Stärkung des Marktmietprinzips könnten in naher Zukunft einschneidende Erhöhungen der Mietzinse bedeuten. Ebenfalls werden institutionelle Investoren wie Versicherungen oder Pensionskassen den Wohnungsmarkt auch längerfristig prägen, nicht zuletzt, da diese Akteure in den letzten Jahrzenten auch in Basel stetig zusätzlichen Boden und zusätzliche Liegenschaften gekauft haben. Insofern ist trotz Corona-Krise nicht davon auszugehen, dass der Druck auf die städtischen Bodenmärkte abklingen wird. Die vom Bund verfolgte Raumplanungsstrategie, welche auf Innenverdichtung bestehender Siedlungsstrukturen setzt, sowie energetische Sanierungen werden zusätzliche Modernisierungs- und Verdichtungsprozesse in den sozial benachteiligten Quartieren Basels nach sich ziehen.

Vor diesem Hintergrund ist auch die bestehende, grundsätzlich gut ausgebaute Wohnhilfe in Basel mit gewissen Widersprüchen konfrontiert: Die angespannte Lage auf dem Wohnungsmarkt würde weitergehende Unterstützungsangebote auch für bisher noch kaum erreichte Anspruchsgruppen rechtfertigen. Allerdings geraten die bestehenden Angebote bereits heute an ihre Grenzen, da bei steigenden Betroffenenzahlen gleichzeitig der verfügbare und bezahlbare Wohnraum tendenziell abnimmt. Bei der Knappheit des zugänglichen Wohnraums für sozial Benachteiligte produzieren subjektorientierte Angebote Konkurrenzsituationen, bei denen verschiedene Anspruchsgruppen bzw. soziale Institutionen jeweils ihre Erfolgschancen verringern. Insofern kommt diese Studie zum Schluss, dass ein durchaus notwendiges Engagement in der Wohnhilfe tendenziell auf Formen der Objekthilfe zielen sollte: Bezahlbarer Wohnraum muss neu gebaut und vor allem längerfristig erhalten bleiben, um zu verhindern, dass sich Notlagen weiter verschärfen und auf neue Bevölkerungsgruppen ausdehnen. Insofern muss sich die Wohnhilfe stärker als Form der Armutsprävention positionieren.

Bereits in den letzten Jahren haben Wohnungsnot und mit ihr verbundene Aufwertungs- und Verdrängungsprozesse zu sozialen Konflikten in Basel geführt. Diese kulminierten schliesslich in der Annahme der vier wohnpolitischen Initiativen im Juni 2018. Dadurch wurde das Recht auf Wohnen in der Verfassung des Kantons Basel-Stadt verankert. Seither baut der Kanton die bisher eher schwach bestehende Objekthilfe aus. Er setzt sich zum Ziel, dass bis 2035 gegen 17 Prozent des Wohnungsbestands entweder gemeinnützig, öffentlich oder preisgünstig ist. Diese Studie hat argumentiert, dass die Anstrengungen von Kanton, gemeinnützigen Bauträgern und sozialen Institutionen im nächsten Jahrzehnt aktiv zu unterstützen sind. Besonders um den bezahlbaren Wohnraum im Bestand längerfristig zu sichern, braucht es eine breite Koalition von Akteuren, die sich für den Erhalt der baulichen und sozialen Quartiersstrukturen einsetzt.

Dabei hat die Studie Lücken für sozialarbeiterische Interventionen bei Aufwertungs- und Verdrängungsprozessen in sozial benachteiligten Quartieren identifiziert. Gerade der Einbezug von privaten Eigentümer:innen sowie die verstärkte Unterstützung von Mieter:innen für eine sozial nachhaltige Aufwertung kann Verdrängungsprozesse verhindern und damit eine präventive Wirkung auf die Wohnungsnot entfalten. Verdrängung muss als ein soziales

Problem gesellschaftlich und politisch noch stärker anerkannt werden. Die Studie zeigt, dass dieser Bereich bisher auch von Seiten der Sozialen Arbeit zu wenig Beachtung gefunden hat. Eine frühzeitige, objekt- und quartiersbezogene Intervention bei Verdrängungsbedrohung birgt das Potenzial, sowohl Notlagen präventiv zu verhindern wie auch neue Verbindungen im Netzwerk der Wohnhilfe zu schaffen. Darauf aufbauend können weitere Engagements zur Unterstützung sozial benachteiligter Quartiere und für den Erhalt von bezahlbarem Wohnraum entstehen.

Literaturverzeichnis

Aalbers, Manuel B. 2016. *The Financialization of Housing. A political economy approach.* New York: Routledge.

Althaus, Eveline, Michaela Schmidt und Marie Glaser. 2016. *Nicht monetäre Dienstleistungen im Bereich Wohnen für armutsbetroffene und -gefährdete Menschen. Eine Untersuchung von staatlichen und nicht-staatlichen Angeboten. Beiträge zur Sozialen Sicherheit. Forschungsbericht Nr. 2/16*. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.

Amberg, Helen und Oliver Bieri. 2016. *Evaluation Familienmietzinsbeiträge Basel-Stadt. Bericht zuhanden des Amts für Sozialbeiträge des Kantons Basel-Stadt.* Luzern: Interface Politikstudien Forschung Beratung.

Atkinson, Rowland. 2015. Losing One's Place. Narratives of Neighbourhood Change, Market Injustice and Symbolic Displacement. In: *Housing, Theory and Society* 32: 373–388.

Atkinson, Rowland. 2000. Measuring Gentrification and Displacement in Greater London. *Urban Studies* 37, 149–165.

Balmer, Ivo. 2017. Neue lokale Wohnungspolitiken in der Schweiz? Fallstudien zu Auswirkungen von wohnungspolitischen Initiativen. In: *Variationen des Städtischen – Variationen lokaler Politik.* Hrsg. Marlon Berbehön und Sybille Münch. Wiesbaden: Springer VS, 63–89.

Balmer, Ivo und Tobias Bernet. 2016. Strategien für bezahlbares Wohnen. Genossenschaftliche Selbstorganisation und städtische Politik. In: *Widerspruch,* 127–139.

Beck, Lukas, Eveline Althaus, Michaela Schmidt und Marie Glaser. 2018. *Angebote der Wohnhilfe für sozial benachteiligte Haushalte. Eine Hilfestellung für Kantone, Städte und Gemeinden*. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.

Beck, Sylvia und Christian Reutlinger, Hrsg. 2019. *Die Wiederkehr der Wohnungsfrage. Historische Bezüge und aktuelle Herausforderungen für die Soziale Arbeit.* Zürich: Seismo.

Béguin, Andreas, Beat Brüllhardt et al. 2016. *Mietrecht für die Praxis*. 9., vollständig überarbeitete Auflage. Zürich: Mieterinnen- und Mieterverband.

Benthaus, Sebastian und Hans-Georg Heimann. 2019. Betongold – Immobilienmarkt der Pensionkassen. In: *Boden behalten – Stadt gestalten.* Hrsg. Brigitta Gerber und Ulrich Kriese. Zürich: rüffer & rub, 31–41.

Bochsler, Yann et al. 2016. *Wohnversorgung in der Schweiz. Bestandsaufnahme über Haushalte von Menschen in Armut und prekären Lebenslagen, Beiträge zur sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 15/15*. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.

Bossert, Markus. 2014. Macht in der Stadtplanung. In: *Raum und Macht. Die Stadt zwischen Vision und Wirklichkeit.* Hrsg. Ueli Mäder et al. Zürich: Rotpunktverlag, 175–791.

BRK, Bau- und Raumplanungskommission des Kantons Basel-Stadt. 2020a. *Bericht der Bau- und Raumplanungskommission zum Bericht zur Umsetzung der Initiative „Recht auf Wohnen". 20.0183.02*. Basel.

BRK, Bau- und Raumplanungskommission des Kantons Basel-Stadt. 2020b. *Bericht der Bau- und Raumplanungskommission zum Ratschlag betreffend Anspassung des Gesetzes über die Wohnraumförderung (Wohnraumfördergesetz, WRFG). 18.1529.02*. Basel.

Brönnimann, Gabriel und Jacqueline Badran. 2019. „Die Politik behandelt den Boden wie Joghurt". Interview mit Jacqueline Badran. In: *Boden behalten – Stadt gestalten*, Hrsg. Brigitta Gerber und Ulrich Kriese. Zürich: rüffer & rub, 22–30.

Bundesamt für Wohnungswesen. 2013. *Preisgünstiger Wohnraum. Ein Baukasten für Städte und Gemeinden.* Grenchen: Bundesamt für Wohnungswesen.

Bundesamt für Wohnungswesen. 2016. *Wohnungspolitischer Dialog Bund, Kantone und Städte. Bericht der Arbeitsgruppe.* Grenchen: Bundesamt für Wohnungswesen.

Caritas Schweiz. 2014. *Wohnen und Armut. Eine Analyse zum Engagement der Kantone. Beobachtungen der Caritas zur Armutspolitik 2014.* Luzern: Caritas Schweiz.

Christoph Merian Stiftung. 2020. *Jahresbericht 2019.* Basel: Christoph Merian Stiftung.

Christoph Merian Stiftung. 2019. *(K)ein Daheim. Studie zur Obdachlosigkeit in Basel-Stadt*

und Engagement der Christoph Merian Stiftung. Basel: Christoph Merian Stiftung.

Debrunner, Gabriela, Andreas Hengstermann und Jean-David Gerber. 2020. Die Wohnungsfrage ist eine Bodenfrage. Bodenpolitische Instrumente zur Sicherstellung des preisgünstigen Wohnraums in Schweizer Städten. In: *Wohnungsfragen ohne Ende?! Ressourcen für eine soziale Wohnraumversorgung*, Hrsg. Barbara Schönig und Lisa Vollmer. Bielefeld: Transcript, 49–68.

Drilling, Matthias, Jörg Dittmann und Tobias Bischoff. 2019. *Obdachlosigkeit, Wohnungslosigkeit und prekäres Wohnen. Ausmass Profil und Bedarf in der Region Basel. Lives Working Paper 2019/76*. Lausanne: NCCR LIVES.

Drilling, Matthias, Esther Mühlethaler und Gosalya Iyadurai. 2020. *Obdachlosigkeit. Erster Länderbericht Schweiz.* Muttenz: ISOS/FHNW.

Dubach, Philipp, Heidi Stutz und Ruth Calderón. 2010. *Armutsbericht Basel-Stadt. Ursachen. Dynamiken. Handlungsempfehlungen.* Basel: Christoph Merian Verlag.

Elliott-Cooper, Adam, Phil Hubbard und Loretta Lees. 2019. Moving beyond Marcuse: Gentrification, displacement and the violence of un-homing. In: *Progress in Human Geography* 44, 492–509.

Fabian, Carlo, Esther Müller, Jacqueline Zingarelli und Andreas Daurù, Hrsg. 2020. *Housing First. Ein (fast) neues Konzept gegen Obdachlosigkeit.* Basel & Zürich: Verein für Gassenarbeit Schwarzer Peter; Schweizerische Gesellschaft für Sozialpsychiatrie, Sektion Deutschschweiz; Stiftung Pro Mente Sana.

FEANTSA. 2018. ETHOS – Europäische Typologie für Obdachlosigkeit, Wohnungslosigkeit und prekäre Wohnversorgung. https://www.feantsa.org/download/at___6864666519241181714.pdf (Zugegriffen: 12. Dez. 2020).

Fields, Desiree und Sabina Uffer. 2016. The financialisation of rental housing: A comparative analysis of New York City and Berlin. In: *Urban Studies* 53, 1486–1502.

Finanzdepartement des Kantons Basel-Stadt. 2020. *Immobilienstrategie für das Finanzvermögen des Kantons Basel-Stadt*. Basel.

Frey, René L. 1997. Städtische Wirtschaft, Mobilität und Umwelt. In: *Die Stadt morgen. Publikation zum hundertjährigen Jubiläum des Schweizerischen Städteverbandes 1897-1997.* Hrsg. Schweizerischer Städteverband. Bern: Schweizerischer Städteverband, 19–27.

Gehriger, Luisa. 2018. Wie die Baslerinnen das Recht auf Wohnen gewannen. *Ada Magazin*.

Gerber, Lea und Wohnbaugenossenschaften Schweiz. 2015. *Bezahlbarer Wohnraum – welche Förderung ist sinnvoll? Die Vor- und Nachteile der Objekt- und der Subjekthilfe.* Zürich: Wohnbaugenossenschaften Schweiz. http://www.wohnbau.li/Portal/UserFiles/files/Medien/Diverses/Objekt%20Subjekt%2003_08_15.pdf (Zugegriffen: 26. Jan. 2021).

Graf, Silvio, Armin Jans und Daniel Sager. 2009. *Personenfreizügigkeit und Wohnungsmarkt. Indikatoren zur Beurteilung der Auswirkungen auf regionale Immobilienmärkte.* Grenchen: Bundesamt für Wohnungswesen.

Guggisberg, Dorothee. 2014. Wohnungsmarkt und Prekarität aus Sicht der Sozialhilfe. In: *Sozialalmanach 2014: Unter einem Dach*. Luzern: Caritas-Verlag, 139–150.

Haase, Ronny und Robert Weinert. 2014. Die Logik des Schweizer Immobilienmarkts. In: *Sozialalmanach 2014: Unter einem Dach*. Luzern: Caritas-Verlag, 107–120.

Hangartner, Gabi. 2007. *Urbanes Trendquartier oder gespaltener Sozialraum? Szenarien möglicher Auswirkungen des Novartis Campus auf das Basler St. Johann Quartier als Sozialraum.* Neu-Ulm: AG Spak Bücher.

Hatz, Gerhard. 2019. Gentrifizierung durch das Programm der „Sanften Stadterneuerung". In: *Gentrifizierung in Wien. Perspektiven aus Wissenschaft, Politik und Praxis? Stadtpunkte Nr. 27.*, Hrsg. Justin Kadi und Mara Verlič. Wien: AK Wien.

Hechfellner, Magnus. 2017. *Wohnungspolitik und Mietrecht in Wien: Ein Vergleich mit den Städten München und Zürich.* Ausgeführt zum Zwecke der Erlangung eines akademischen Grads eines Diplom-Ingenieurs. Wien: Technische Universität Wien.

Heeg, Susanne. 2013. Wohnungen als Finanzanlage. Auswirkungen und Folgen von Responsibilisierung und Finanzialisierung im Bereich des Wohnens. In: *sub/urban. Zeitschrift*

für kritische Stadtforschung, 75–99.

Hermann, Michael. 2014. Residentielle Segregation: Ursachen, Wandel und Folgen. In: *Sozialalmanach 2014: Unter einem Dach*. Hrsg. Caritas Schweiz. Luzern: Caritas-Verlag, 91–105.

Heye, Corinna und Heiri Leuthold. 2006. *Segregation und Umzüge in der Stadt und Agglomeration Zürich.* Zürich: Statistisches Amt Stadt Zürich.

Hochuli, Marianne. 2014. Angemessener Wohnraum für alle: Eine Aufgabe der Armutsbekämpfung. In: *Sozialalmanach 2014: Unter einem Dach*, Hrsg. Caritas Schweiz. Luzern: Caritas-Verlag, 77–89.

Holm, Andrej. 2010. *Wir bleiben alle! Gentrifizierung – Städtische Konflikte um Aufwertung und Verdrängung.* Münster: Unrast.

Jaccard, Fleur, Tobias Bischoff und Susanne Hoerni. 2017. *Soziale Handlungsfelder in der Stadt Basel: Bedarfsanalyse der Christoph Merian Stiftung.* Basel: Christoph Merian Stiftung.

Jans, Armin. 2014. Steuerpolitik und Immobilienmarkt: Wohnraum nur für finanziell Gutsituierte? In: *Sozialalmanach 2014: Unter einem Dach*. Hrsg. Caritas Schweiz. Luzern: Caritas-Verlag, 123–137.

Kantons- und Stadtentwicklung Basel-Stadt. 2020. Ihre Anfrage zur Mithilfe bei der Beantwortung der Kommunikation der UNO-Sonderberichterstatterin für angemessenen Wohnraum.

Kantons- und Stadtentwicklung Basel-Stadt. 2012. *Wohnraumentwicklungsstrategie des Kantons Basel-Stadt 2012–2016. Auszug aus dem Ratschlag und Bericht Nr. 12.1203.01*. Basel: Kanton Basel-Stadt.

Krätke, Stefan. 1995. *Stadt. Raum. Ökonomie. Einführung in aktuelle Problemfelder der Stadtökonomie und Wirtschaftsgeographie.* Basel & Boston & Berlin: Birkhäuser Verlag.

Küng, Regula. 2020. Housing First – das fehlende Puzzleteil der basel-städtischen Wohnpolitik? In: *Housing First. Ein (fast) neues Konzept gegen Obdachlosigkeit.*, Hrsg. Carlo Fabian, Esther Müller, Jacqueline Zingarelli und Andreas Daurù. Basel & Zürich: Verein für Gassenarbeit Schwarzer Peter, Schweizerische Gesellschaft für Sozialpsychiatrie, Sektion Deutschschweiz; Stiftung Pro Mente Sana.

Künzle, Patrick. 2011. 10 000 neue Wohnungen als Ziel. Die Wohnraumstrategie der rot-grün dominierten Regierung erntet Kritik im linken Lager. In: *Basler Zeitung BaZ*, 2. April, 42.

Lees, Loretta, Hyun Bang Shin und Ernesto Lopez Morales. 2015. *Global Gentrifications: Uneven Development and Displacement.* Bristol: Policy Press.

Liesch, Roman und Melania Rudin. 2020. *Machbarkeitsstudie Subjekthilfe Wohnkostenzuschüsse. Schlussbericht. Im Auftrag von Fleur Jaccard, Leiterin Soziales, Christoph Merian Stiftung*. Bern: Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien BASS AG.

Maetschke, Paul. 2018. *Gentrifizierung und Verdrängung – ein Unrecht? Drei Basler Verdrängungserfahrungen aus Sicht Sozialer Arbeit.* Bachelorarbeit. Olten: Hochschule für Soziale Arbeit, FHNW.

Marcuse, Peter. 1985. Gentrification, Abandonment, and Displacement: Connections, Causes, and Policy Responses in New York City. In: *Journal of Urban and Contemporary Law,* 195–240.

Metzner Mrics, Steffen. 2018. *Erklärung und Prognose von Wohnungsmieten. Bestimmung wesentlicher Einflussfaktoren mittels Korrelationsanalyse. Researchbericht.* Zug: Empira AG.

Mutz, Max Janek. 2020. *Mitbestimmt. Soziale Nachhaltigkeit in der Sanften Stadterneuerung Wiens.* Diplomarbeit ausgeführt zum Zwecke der Erlangung eines akademischen Grades eines Diplom-Ingenieurs. Wien: Technische Universität Wien.

Raiffeisen Investment Office. 2017. *Wohnimmobilien Schweiz – 1Q17*. Raiffeisen Investment Office & Chefökonom.

Recht auf Stadt Basel. 2021. *Nicht mit uns! Erfahrungen aus dem Häusertreff.* Basel: Eigenverlag (im Erscheinen).

Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt. 1999. *Aktionsprogramm Stadtentwicklung Basel. Ergebnisse aus der Werkstadt Basel.* Basel: Kanton Basel-Stadt.

Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt. 2020. *Bericht zu Umsetzung der Initiative „Recht auf Wohnen". 20.0183.01*. Basel.

Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt. 2018. *Controlling-Bericht Wohnraumentwicklung 2012–2017. 12. April 2018.* Basel.

Reutlinger, Christian. 2019. Allein, machtlos, verdrängt – wie sich die neue Wohnungsfrage zeigt. In: *Zeso. Zeitschrift für Sozialhilfe. SKOS,* 18–21.

Reutlinger, Christian et al. 2019. Perspektive: Wohnungsverlust – Untersuchung zur sozialen Seite baulich-planerischer Strategien. In: *Soziale Passagen* 11, 215–219.

Rolnik, Raquel. 2013. Late Neoliberalism: The Financialization of Homeownership and Housing Rights. In: *International Journal of Urban and Regional Research* 37, 1058–1066.

Sager, Daniel, Maria Grob und Timon Schmidt. 2018. *Auswirkungen des Schweizer Mietrechts im Umfeld stark steigender Angebotsmieten – eine empirische Untersuchung. Strukturberichterstattung Nr. 58/2.* Bern: Staatssekretariat für Wirtschaft.

Schellenbauer, Patrik. 2011. *Wanderung, Wohnen und Wohlstand. Der Wohnungsmarkt im Brennpunkt der Zuwanderung. Diskussionspapier.* Zürich: Avenir Suisse.

Scherr, Niklaus. 2020. «Eigentum verpflichtet»?! Gedanken zu Miet- und Bodenrecht und Eigentumsfreiheit in der Schweiz und Deutschland. In: *Widerspruch,* 21–27.

SKOS, Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe. 2019. Gesucht: Günstige 4-Zimmer-Wohnung. Prekäre Haushalte in Schwierigkeiten bei der Wohnungssuche. In: *Zeso: Zeitschrift für Sozialhilfe 02/19.*

SKOS, Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe. 2020. *Grundlagenpapier Wohnen. Herausforderungen und Handlungsansätze aus Sicht der Sozialhilfe.* Bern: SKOS.

Smith, Neil. 2002. New Globalism, New Urbanism: Gentrification as Global Urban Strategy. In: *Antipode* 34, 427–450.

sotomo. 2017. *Gemeinnütziges Wohnen im Fokus. Ein Vergleich zu Miete und Eigentum.* Grenchen: Bundesamt für Wohnungswesen.

Städteinitiative Sozialpolitik. 2017. *Wohnen für alle*. Winterthur: Städteinitiative Sozialpolitik.

Statistik Basel. 2012. *Sozialberichterstattung 2012.* Basel: Statistisches Amt Kanton Basel-Stadt.

Statistik Basel. 2020. *Sozialberichterstattung 2020.* Basel: Statistisches Amt Kanton Basel-Stadt.

Thalmann, Philippe. 2019. *Leitfaden Preisgünstige Mietwohnungen*. Lausanne: EPFL. https://www.wbg-schweiz.ch/data/Leitfaden_Preisguenstige_Mietwohnungen_7457.pdf (Zugegriffen: 26. Jan. 2021).

Theurillat, Thierry, Patrick Rerat und Olivier Crevoisier. 2010. Property Sector Financialization: The Case of Swiss Pension Funds (1992–2005). In: *European Planning Studies* 18, 189–212.

Thomas, Nicola, Patrick Oehler und Patricia Frei. 2014. Der Landhof bleibt grün!? Die Auseinandersetzung um Raumwerte in der unternehmerischen Stadt am Beispiel des Landhofareals in Basel (Schweiz). In: *Zwischen Lebenswelt und Renditeobjekt. Quartiere als Wohn- und Investitionsorte.* Hrsg. Olaf Schnur, Matthias Drilling und Oliver Niermann. Wiesbaden: Springer VS, 123–142.

Van Wezemael, Joris. 2004. Dynamisierung einer binnenorientierten Branche: Die Schweizer Immobilienwirtschaft im Umbruch. In: *Geographische Zeitschrift* 92, 59–75.

Vollmer, Lisa. 2018. *Strategien gegen Gentrifizierung*. Stuttgart: Schmetterling Verlag.

Wanner, Philippe. 2017. *Quitter son lieu de vie pour des raisons économiques? Une analyse de la mobilité résidentielle au sein de six agglomérations.* Grenchen: Bundesamt für Wohnungswesen.

ZHAW, Soziale Arbeit. 2019. *Zusammenhang zwischen Einkommens- und Energiearmut sowie die Folgen energetischer Sanierungen für vulnerable Gruppen. Eine qualitative Analyse.* Grenchen: Bundesamt für Wohnungswesen.

A. Anhang

A.1 Interviewleitfaden Expert:innengespräche

Institution (je nach Wissensstand/Öffentlichkeit der Information):

- Könnten Sie über Ihre Arbeit in der Institution berichten: Welche Formen der Wohnhilfe und -unterstützung leisten Sie, welche Angebote machen Sie?
- Wie finanzieren Sie sich? Was sind Probleme bei dieser Finanzierungsweise?
- Weitere Fragen zur Entstehung, Organisationsweise und Finanzierung der Institution

Zielgruppen:

- Welche Zielgruppen unterstützen Sie vor allem? Welche nehmen Ihre Dienstleistungen vor allem in Anspruch?
- Welche Zielgruppen möchten Sie erreichen, die Sie aber bisher nicht erreichen?
- Weshalb erreichen Sie diese nicht? Was sind die Schwierigkeiten, diese zu erreichen?

Wahrnehmung der Wohnungsnot:

- Mit welchen (gesellschaftspolitischen, sozialen, ökonomischen) Problemlagen sind Sie in Ihrer Arbeit am häufigsten konfrontiert, von denen Sie aber das Gefühl haben, sie gehen über Ihre Handlungsfelder hinaus?
- Haben sich diese Problemlagen in den letzten Jahren verändert? Zunahme Wohnungsnot in Basel?

Probleme in der Wohnhilfe:

- Wo stösst Ihre Institution an Grenzen, ihren Auftrag zu erfüllen? Was sind Gründe?
- Welche Probleme in der Basler Wohnversorgung und -politik verhindern Ihrer Meinung nach eine Bearbeitung der bestehenden Wohnprobleme?
- Welchen Einfluss hat die Annahme der vier wohnpolitischen Initiativen im Juni 2018 bisher auf Ihre Arbeit?
- Welche Wohnprobleme, die Sie selbst nicht bearbeiten, sollten Ihrer Meinung nach dringend angegangen werden? Wo sehen Sie Möglichkeiten, neue Massnahmen in der Bearbeitung von Wohnungsnot zu ergreifen?

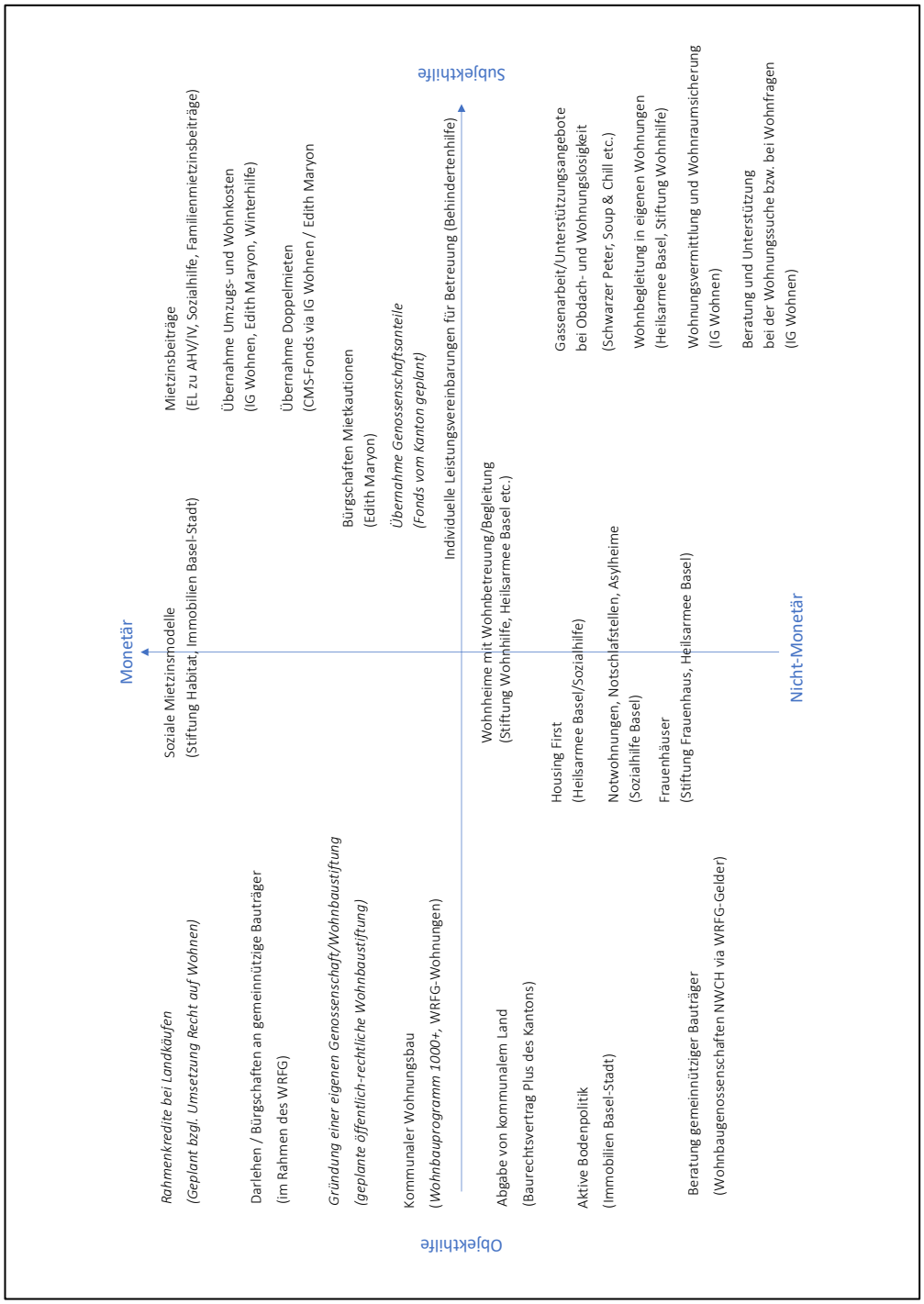
Netzwerke:

- Zwischen welchen Akteuren könnte die Zusammenarbeit verbessert werden und was wäre das primäre Ziel einer solchen Verbesserung?
- Wie erleben Sie die Zusammenarbeit mit Wohnungsversorgern: Genossenschaften, Stiftungen, Privateigentümern oder Immobilien Basel-Stadt?
- Wo könnten Institutionen und Stiftungen die Wohnhilfe ergänzen bzw. die kantonalen Bestrebungen ergänzen?

A.2 Übersicht & Typologisierung Angebote der Wohnhilfe

		Wohnhilfe	Formen/Ausprägungen	Definition/Abgrenzung	ETHOS-Notlagen
Subjekthilfe	Monetär	Mietzinsbeiträge	Zielgruppenspezifische	Direktzahlung (Anteile von) Mieten an Mieter:in oder Vermieter:in (z.B. über EL, Sozialhilfe, Familien etc.)	14
			Leistungsvereinbarungen (Behindertenhilfe)	Finanzielle Unterstützung im Rahmen der Behindertenhilfe, inkl. Betreuungs- & Wohnkosten	6.2, 7.1
		Übernahme/Bürgschaften Mietkautionen	Meist in Form von Bürgschaften	Übernahme Mietkaution, damit auch Risiko von Zahlungen von Mietrückständen, Schäden etc.	14
		Übernahme Genossenschaftsanteile		Meist in Form von Darlehen, die direkt an die Genossenschaft gezahlt werden (keine Ausgaben)	14
		Solidarhaftung	Solidarhaftung	Solidarhaftung besteht, wenn die Institution im Mietvertrag als Solidarmieterin genannt wird	14, 8, 9
			Mietgarantien	Institution gibt Mietgarantien z.B. für eine gewisse Anzahl Monate	14, 8, 9
		Übernahme Wohnkosten	Doppelmieten	Situationsspezifische Übernahme von Doppelmieten, die bei Wohnungswechseln anstehen können	14, 8b
			Umzugskosten	Situationsspezifische Übernahme von Umzugskosten	14, 8b
			Nebenkosten	Situationsspezifische oder langfristige Übernahme von Nebenkosten, besonders Heizkosten	14
			Mobiliar	Situationsspezifische Übernahme von Mobiliarkosten bei grösseren Investitionen	14
	Nicht-Monetär	Wohnberatung	Offene/zielgruppenspezifische Beratungsangebote	Beratung durch Anlaufstelle besonders für Wohnungssuche, aber auch Mietprobleme, Nachbarschaftskonflikte etc.	1–14
			Im Rahmen aufsuchender Sozialarbeit	Beratung vor Ort besonders bei Nachbarschaftskonflikten, bei mietrechtlichen Angelegenheiten etc.	1, 8a, 8b, 9, 11, 12
		Wohnungsvermittlung	Vermittlung durch Institution	Vermittlung von Wohnungssuchenden, Kontakte zu Vermieter:innen	8a, 8b, 9 auch 3–7
			Wohnungsbörsen	Vereinfachung der Wohnungssuche über Aufbau von Wohnungsbörsen	8b
		Wohnraumsicherung	Aufsuchend in Wohnungen der Klient:innen	Unterstützung bei Wohnkompetenz, z.B. mietrechtliche Probleme, Nachbarschaftskonflikte, Schäden an der Wohnung	7, 8, 9
			Anlaufstellen (z.B. für Vermieter:innen)	Anlaufstelle, um frühzeitige Intervention bei Notlagen oder mietrechtlichen Problemen zu ermöglichen	8a, 9, 12
		Wohnbegleitung und -betreuung	In Wohnungen der Klient:innen	Alltägliche Begleitung oder Betreuung bei Menschen mit tiefer/fehlender Wohnkompetenz	3–7, 9
			Niederschwellige Angebote (Soziale Hauswartschaft)	Niederschwellige Begleitung z.B. in «Problemliegenschaften», Ansprechsperson in Wohnhäusern	11–14
Mischformen		Unterstützungsangebote für Obdachlose	Vor allem: Gassenarbeit (aufsuchend) & Tagesangebote	Angebote, die sich spezifisch an Obdach- und Wohnungslose richten (Mittagstische, Garderoben, Hygiene etc., ausser Notschlafstelle)	1–7
		Mieten von Wohnraum		Miete von Wohnungen durch die Institutionen, Untermiete an Klient:innen	5–7, 9
		Wohnheime	Mit/ohne Betreuung/Begleitung	Eigene Wohnheime (mit Betreuungsangebot), teilweise nach speziellen Bedürfnissen, auch Asylheime, Altersheime, Jugendheime etc.	1–7
		Notwohnungen	Notwohnungen	Zur mittelfristigen Überbrückung von Notlagen, z.B. bei Wohnungskündigung	1–10
			Notschlafstellen	Zur kurzfristigen Überbrückung von Obdachlosigkeit (Angebot pro Nacht)	1, 2
			Frauenhäuser	Zur Überbrückung von Notlagen von Frauen, z.B. bei häuslicher Gewalt	4, 10
			Asylwohnungen	Zur mittefristigen Unterbringung von Menschen im Asylprozess	5
		Housing First		Langfristige Wohnungsangebote explizit für Obdachlose ohne zwingende Betreuungsangebote	1, 2
		Soziale Mietzinsmodelle	Mietzinsreduktion bei tiefem Einkommen	Reduktion, wenn Miete gewissen Anteil von Einkommen übersteigt, wird meist nur Haushalten in Wohnungen der Institution gewährt	14
			Gedeckelte Mieten / Anpassung Miete an Haushalte	Meist sozialer Wohnungsbau, festgelegte Mietzinslimiten, vielfach Vermietung nur mit Anspruchsberechtigung oder Belegungsvorschchriften	14
Objekthilfe	Wohnungsbau	Beratung Bauträger	Von gemeinnützigen Bauträgern	Beratung bei Genossenschaftsgründung, Wohnungsbau, Hausübernahmen etc.	N.A.
			Von privaten Bauträgern	Beratung bei Sanierungsvorhaben, bei Hausverkäufen, bei Nachbarschaftskonflikten etc.	8a, 9–12
		Finanzmittel für Gemeinnützige	Bürgschaften	Bürgschaften, besonders staatliche, ermöglichen Aufnahme von Krediten mit tiefen Zinsen	N.A.
			Darlehen/Kredite	Direkte Vergabe von Krediten, meist in Form zinsloser oder -tiefer Darlehen	N.A.
		Abgabe von Land (Baurechte)	Teilweise geknüpft an Vermietungsvorschriften	Baurecht meist über 50 oder 100 Jahre, teilweise an Vermietungs-vorschriften geknüpft, teilweise mit Abschreibung auf Landwert	N.A.
		Wohnungsbau	Kommunaler Wohnungsbau	Bau von explizit bezahlbarem Wohnraum durch staatliche Institution	N.A.
			Gemeinnütziger Wohnungsbau	Bau von Wohnraum nach Kostenmiete durch Gemeinnützige, auch: Gründung von gemeinnützigen Bauträgern durch den Staat	N.A.
		Subventionierung von Wohnraum	Abschreibungsbeiträge auf Baurechte	Abschreibung, um jährlichen Baurechtszins zu vergünstigen	N.A.
			Abschreibungsbeiträge bei Landkauf	Abschreibung, um Bodenpreis zu vergünstigen	N.A.
			Abschreibungsbeiträge beim Wohnungsbau	Abschreibung beim Bau von Wohnungen, um diese zu vergünstigen	N.A.
	Planungsrechtlich	Planungsrechtliche Massnahmen	Zonen mit Mindestanteilen von bezahlbarem Wohnraum	Teilweise geknüpft an höhere Ausnützungsziffern etc.	N.A.
			Zonen mit Mindestanteilen von gemeinnützigem Wohnraum	Teilweise geknüpft an höhere Ausnützungsziffern etc.	N.A.
			Vorkaufsrechte	Vorkaufsrecht bei Handänderungen, teilweise an Gemeinnützige abtretbar, teilweise mit gedeckelten Verkaufspreisen	8a, 12
			Mietzinskontrollen (allgemeine oder befristete)	Rechtliche Regulierung von Miethöhen, insbesondere befristete Deckelung von Mietaufschlägen nach Sanierungsvorhaben	8a, 14
Weitere		Interessensvertretung Mieter:innen	Juristische Unterstützung	Rechtliche Beratung und Vertretung vor Gerichten bei Mietstreitigkeiten, Kündigung etc.	8, 8a, 9, 11–14
			Verhandlung mit Eigentümer	Direkte Verhandlung mit Eigentümer im Namen von Mieter:innen, bei mietrechtlichen Auseinandersetzungen	8, 8a, 9, 11–14
			Unterstützung bei Selbstorganisation	Unterstützung Hausgruppen bei Organisation, Community Building, Häuserkauf etc.	N.A.
		Andere	Z.B. aufsuchende Sozialarbeit beim Wohnen	Aufsuchende Arbeit, z.B. bei Verdrängungsprozessen oder bei sozialer Isolation	8, 8a, 9, 10–12

A.3 Übersicht / Typologisierung Angebote der Wohnhilfe im Kanton Basel-Stadt



A.4 Erläuterungen zur Schätzung von Fällen und Ausgaben der kantonalen Subjekthilfe

Erläuterungen zur Schätzung der unterstützten Haushalte bei Sozialhilfe und EL zu AHV/IV

Die in Kapitel 3.3 «Finanzielle Subjekthilfe» besprochenen Schätzungen von Anzahl Haushalten und Gesamtausgaben basieren auf verschiedenen Datenquellen sowie Abklärungen mit Jacqueline Lätsch (Stv. Amtsleiterin der Sozialhilfe) und Nora Bertschi (Stv. Amtsleiterin/Leiterin Stab Amt für Sozialbeiträge). Da weder die Sozialhilfe noch das Amt für Sozialbeiträge mit Haushalten als Grundeinheit arbeiten, mussten diese geschätzt werden (siehe unten). Ebenfalls bestehen zu Mietzinsbeiträgen der Ergänzungsleistungen keine Daten, diese wurden auch geschätzt (siehe nächste Seite). Bei der Sozialhilfe wurde wie folgt vorgegangen:

Jahr	Sozialhilfe Zahlfälle[1] (Dossiers)	Anteil an Gesamtbevölkerung von unverheirateten Personen, die in Mehrpersonenhaushalten leben[2]	Schätzungsfaktor Anzahl Haushalte mit mehreren Zahlfällen und Fälle ohne Mietzinsbeihilfe (aufgerundet)[3]	Schätzung Anzahl Haushalte mit Mietzinsbeiträgen Sozialhilfe[4]
2011	7'324	14.6%	15.0%	6'225
2012	7'519	14.5%	15.0%	6'391
2013	7'627	15.0%	15.5%	6'445
2014	7'548	15.9%	16.0%	6'340
2015	7'628	16.6%	17.0%	6'331
2016	7'962	17.1%	18.0%	6'529
2017	8'045	17.5%	18.0%	6'597
2018	7'809	17.9%	18.0%	6'403
2019	7'524	17.6%	18.0%	6'170

1 Laut Sozialberichterstattung 2020. Zahlfälle sind Unterstützungseinheiten, die im Verlauf eines Jahres mindestens eine bedarfsabhängige Sozialhilfeleistung erhalten haben. Es sind nur die Sozialhilfedossiers im engeren Sinn berücksichtigt, also ohne Flüchtlinge, Asylsuchende, Personen mit Nichteintretens- oder Negativentscheid. Damit wird demnach geschätzt, wie viele Haushalte pro Jahr *mindestens einmal* einen Mietzinszuschuss erhalten haben.

2 Laut Kantonaler Bevölkerungsstatistik, Statistik Basel 2020 (t01.2.05). Da Zahlfälle der Sozialhilfe nicht mit Haushaltseinheiten übereinstimmen. Z.B. können bei unverheirateten Paaren zwei Dossiers pro Haushalt bestehen, ebenso bei Wohngemeinschaften. Deshalb wird die Normalverteilung der Gesamthaushalten als Grundlage genommen, um abzuschätzen, bei wie vielen Haushalten dies zutrifft. In den damit gezählten Fällen bestehen auch Fälle von Sozialhilfebeziehenden, die in Heimen wohnen. Auf eine weitere Differenzierung wurde jedoch verzichtet, weil aufgrund von Expert:innen-aussagen angenommen wird, dass der Fall von Mehrpersonenhaushalten bei Sozialhilfebeziehenden weniger vorkommt als in der Normalverteilung. Der Regierungsrat (2020) kommt mit Abzug von Heimbewohnenden zu einer Schätzung von ca. 5300 Fällen im Jahr 2019.

3 Da es vorkommen kann, dass Sozialhilfebeziehende keine Mietzinsbeiträge erhalten, wird die Schätzung um wenige Prozentpunkte erhöht. Laut Aussagen der Sozialhilfe Basel gibt es nur wenige solcher Fälle.

4 Die geschätze Anzahl Fälle (Haushalte) ergibt sich, indem von der Anzahl Zahlfälle pro Jahr der durch den Schätzungsfaktor bestimmte Anteil von Fällen abgezogen wird.

Mit derselben Methode werden die Haushalte geschätzt, welche Ergänzungsleistungen zu AHV/IV des Kantons erhalten:

Jahr	Fälle EL zur AHV[1]	Fälle EL zur IV[1]	Total Fälle EL zu AHV & IV	Anteil an Gesamtbevölkerung von unverheirateten Personen, die in Mehrpersonenhaushalten leben[2]	Total Schätzung Haushalte, die EL über AHV und IV erhalten
2011	5'946	5'283	11'229	14.6%	9'592
2012	6'190	5'418	11'608	14.5%	9'924
2013	6'388	5'475	11'863	15.0%	10'083
2014	6'579	5'382	11'961	15.9%	10'056
2015	6'733	5'365	12'098	16.6%	10'090
2016	6'924	5'331	12'255	17.1%	10'156
2017	6'987	5'285	12'272	17.5%	10'119
2018	7'250	5'272	12'522	17.9%	10'286
2019	7'515	5'332	12'847	17.6%	10'584

1 Laut Sozialberichterstattung 2020, T8-1.

2 Laut Kantonaler Bevölkerungsstatistik, Statistik Basel 2020 (t01.2.05). Auch bei EL-Bezüger:innen wird die Verteilung aller Haushalte als Grundlage genommen, um Haushalte zu ermitteln, bei denen mehrere Fälle von EL-Beziehenden bestehen. Ebenfalls gibt es EL-Beziehende, die in Heimen wohnen, diese werden in dieser Schätzung nicht speziell ausgewiesen. Da der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt (2019) mit Abzug von Heimbewohnenden zu einer ähnlichen Schätzung (rund 10'000 Haushalte) gelangt, wird davon ausgegangen, dass mit unserer Schätzung bereits EL-Beziehende in Heimen abgezogen sind.

Die Fälle zu Familienmietzinsbeiträgen finden sich in Tabelle t13.2.21 des Statistischen Amts des Kantons Basel-Stadt.

Erläuterungen zur Schätzung der jährlichen kantonalen Ausgaben für Subjekthilfe bei Sozialhilfe und EL

Jahr	Mietzinsbeiträge **Sozialhilfe**[1]	Familien-mietzinsbeiträge[2]	Schätzung Kantonaler Mietzinsbeitrag **Ergänzungsleistungen** zu AHV/IV[3]	Total jährliche Ausgaben für Subjekthilfe	Kumulierte Kantonsausgaben für Subjekthilfe **seit 2011**	Kumulierte Kantonsausgaben für Subjekthilfe **seit 2015** (letzte 5 Jahre)
2011	47.0	4.3	24.4	75.6	75.6	
2012	49.1	5.2	25.8	80.1	155.7	
2013	50.6	8.1	26.7	85.4	241.0	
2014	51.6	8.9	25.8	86.4	327.4	
2015	52.1	9.5	25.8	87.4	414.8	87.4
2016	55.1	10.1	26.7	91.9	506.7	179.3
2017	55.7	10.7	25.2	91.6	598.3	270.9
2018	55.4	11.2	26.7	93.2	691.5	364.1
2019	54.0	11.7	26.9	92.6	784.1	456.7

1 Laut Controlling-Bericht Wohnraumentwicklung 2012–2017 des Regierungsrats Basel-Stadt (2018) sowie Angaben der Sozialhilfe Basel-Stadt zu den Jahren 2018 und 2019.

2 Laut Statistischem Amt Kanton Basel-Stadt, Indikator I.13.2.4153.

3 Grunddaten für Ergänzungsleistungs-Gesamtbeträge stammen aus Sozialberichterstattung 2020, T8-1. Die Beiträge werden zu fünf Achteln vom Bund, zu drei Achteln vom Kanton bezahlt. Insgesamt betragen die kantonalen Ausgaben also drei Achtel des Gesamtbetrags. Da bei Ergänzungsleistungen Mietzinsbeiträge nicht gesondert ausbezahlt werden, sondern die Höhe der Ergänzungsleitungen abhängig von den Gesamtausgaben und -einnahmen eines Haushaltes sind, muss auch der Anteil der Mietbeiträge geschätzt werden. Die Schätzung geht, nach Abklärung mit dem Amt für Sozialbeiträge, von einem Anteil der Miete von 30% aus: Laut Bundesgesetz über die Ergänzungleistungen und bestehenden, anrechenbaren Maximalbeiträgen für den Kanton Basel-Stadt machen Mieten bei Einpersonenhaushalten 38% des Maximalbeitrages aus, bei Zweipersonenhaushalten etwa 31%, bei Mehrpersonenhaushalten etwa 26%, siehe Tabelle:

	Allgemeiner Lebensbedarf	Bruttomiete	Krankenkasse	Total	Anteil Miete
Einpersonenhaushalte	19'610.00 CHF	16'440.00 CHF	7'332.00 CHF	43'382.00 CHF	**38%**
Ehepaare	29'415.00 CHF	19'440.00 CHF	14'664.00 CHF	63'519.00 CHF	**31%**
Ehepaare mit 2 Kindern	49'935.00 CHF	23'520.00 CHF	18'216.00 CHF	91'671.00 CHF	**26%**

A.5 Übersicht verschiedene Zielgruppen bei Notlagen des Wohnens

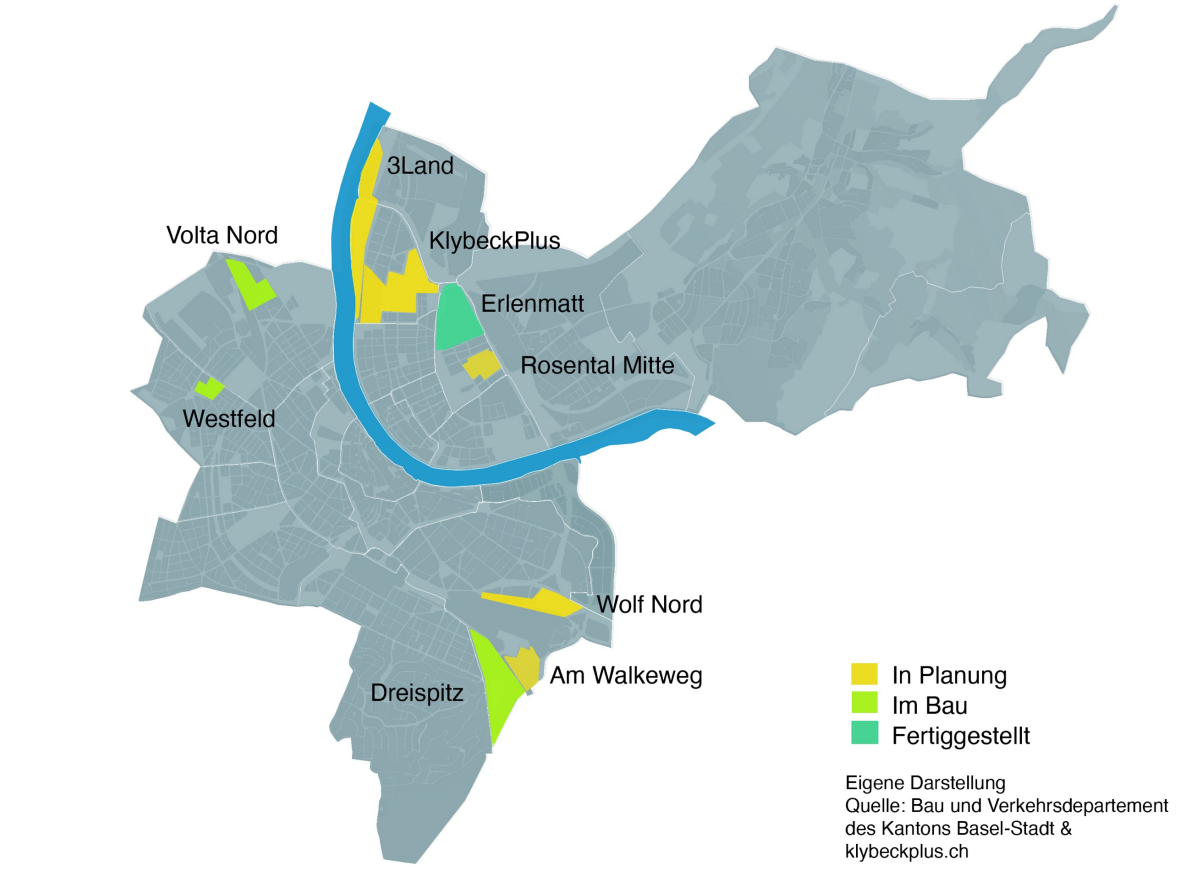
Übergeordnete Ursache	Zielgruppe	Spezifische Problemlagen	Quellen
Ökonomische Ursachen/Armut	**Armutsbetroffene Menschen**	Mehrfachbelastungen Hauptbelastung: Wohnkosten Zunahme bei: Wohnen an ungünstiger Lage	Bochsler et al. 2015
	Menschen in prekären Lebenslagen	Mehrfachbelastungen Hauptbelastung: Wohnkosten *Basel: Menschen, die keine Sozialhilfe beziehen (können), Working Poors*	Bochsler et al. 2015 Liesch et al. 2020
	Verschuldete	Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt, daraus folgend: Wohnungslosigkeit (Wohnheime, begleitetes Wohnen), besonders: Problemhäuser	Drilling et al. 2019, Liesch et al. 2020, Interviews
	Sozialhilfebeziehende	Mehrfachbelastung, siehe oben, besonders: Problemhäuser	Drilling et al. 2019
Lebenssituationen und -krisen	**Alleinerziehende**	Mehrfachbelastungen. Hauptbelastung: Wohnkosten	Bochsler et al. 2015
	Suchtprobleme, Menschen mit psychischen oder physischen Beeinträchtigungen	Wohnungslosigkeit (Wohnheime, begleitetes Wohnen), bei fehlender Wohnkompetenz, besonders auch: Problemhäuser Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt	Drilling et al. 2019, Liesch et al. 2020
	Menschen in Lebenskrisen (Scheidung, häusliche Gewalt, Gefängnisentlassung)	Mehrfachbelastung, oftmals: Wohnungslosigkeit, ungesichertes Wohnen, exkludierende Verdrängung	Drilling et al. 2019
	Altersrentner:innen	Hauptbelastung: Wohnkosten Soziale Isolation, erschwerte Wohnungssuche *Basel: bei EL-Beziehenden: Mietzinsmaxima werden nicht mehr der Teuerung angepasst*	Bochsler et al. 2015 Jaccard et al. 2017
	Alleinstehende unter 65	Mehrfachbelastung Hauptbelastung: Wohnkosten *Basel: Haushalte ohne Kinder (keine Familienmietzinsbeiträge)*	Bochsler et al. 2015 Liesch et al. 2020
	Jugendliche, Auszubildende	Wohnkosten, Exkludierende Verdrängung (bei Eltern wohnen mangels verfügbarem Wohnraum)	Dubach et al. 2010
	Grosse Familien	Wohnkosten, Wohnungsgrösse (exkudierende Verdrängung wegen fehlenden grossen Wohnungen)	Hochuli 2014
Migration	**Migrant:innen/Menschen mit Migrationshintergrund**	Mehrfachbelastungen, Hauptbelastungen: Wohnkosten, Wohnungsgrösse Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt Besonders Migrant*innen aus Drittstaaten *Basel: Auch Binnenmigration: Menschen, die noch nicht lange genug in Basel leben (fehlender Zugang zu sozialstaatlicher Sicherung)*	Bochsler et al. 2015 Liesch et al. 2020
	Asylsuchende, anerkannte Geflüchtete	Wohnungslosigkeit (Asylzentren); ungesichertes Wohnen (Zwischennutzung); Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt	Drilling et al. 2019, Liesch et al. 2020
	Sans Papiers	Wohnungslosigkeit, ungesicherte Wohnverhältnisse (Untermiete), Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt	Drilling et al. 2019, Liesch et al. 2020,
	Abgewiesene Asylsuchende	Weder Möglichkeit von Mietverträgen noch von finanzieller Unterstützung	Jaccard et al. 2017
Wohnsituation und Wohnlage	**Obdach- und Wohnungslose**	Mehrfachbelastung, Obdach- und Wohnungslosigkeit	Drilling et al. 2019
	Verdrängungsbedrohte (Gekündigte, Geräumte)	Exkludierende Verdrängung (keine neue Wohnung finden), daraus folgend: Wohnungslosigkeit Wohnkosten (Umzugskosten, Doppelmieten etc.) Andere Folgeprobleme, insb. psychische Gesundheit, (Entwurzelung, Verdrängungsprozess), soziale Isolation, Verschuldung *Basel: Formulierung von Liesch et al.: Personen, welche über die Kantonsgrenzen umziehen möchten*	Drilling et al.2019, Huggenberger 2010, Interviews Interviews Liesch et al. 2020
	Wohnungssuchende	In Kombination mit anderen Problemlagen: exkludierende Verdrängung, daraus folgend: unangemessene Wohnverhältnisse *Basel: Auch bei Anmeldung für Wohnhilfen (Wartezeiten für Heime, WRFG-Wohnungen, Subjekthilfen)*	Althaus et al. 2016, Jaccard et al. 2017, Drilling et al. 2019 Liesch et al. 2020, Interviews
	Bewohnende benachteiligter Quartiere	Mehrfachbelastungen, besonders Wohnqualität und Wohnlage *Basel: Klybeck, Kleinhüningen, Rosental, Matthäus (evt. Gundeli)*	Bochsler et al. 2015, Jaccard et al. 2017, Dubach et al. 2010

Um die in Kapitel 4.5 «Verdrängung» besprochene Anzahl verdrängungsbedrohter Haushalte pro Jahr zu schätzen, wurden verschiedene Datenquellen gebraucht und Annahmen gemacht, welche sich auch aus den Expert:inneninterviews ergeben. Die einzelnen Schätzungsvarianten sind unten in der Tabelle ersichtlich, ebenso die Erklärung der Quelle und des Vorgehens sowie unsere Einschätzung der Qualität der Schätzung. Die Schätzung ist auch deshalb erschwert, weil unterschiedliche Zeitlichkeiten bestehen. Anstelle von effektiven Wohnungsverlusten ist deshalb eher von Verdrängungsbedrohung zu sprechen, welche teilweise länger als ein Jahr dauert. Wir gehen dabei von einer durchschnittlich zweijährigen Verdrängungsbedrohung vor dem effektiven Auszug aus.

Quelle	**Republik / MV Basel**		**MV Basel / Medienberichte**		**Statistik Basel: Wanderungsbefragung 2018**		**Statistik Basel: Bautätigkeit**	
Erklärung	Alle beim MV Basel in der Zeitphase von 2018 bis 2019 (innerhalb eines Jahres) bearbeiteten Fälle (Sammelklagen) von Massenkündigung (inkl. Änderungskündigungen). Als Massenkündigungen gelten beim MV Basel Fälle, bei denen mehr als acht Mietparteien betroffen sind.		Stand Dezember 2020: 30 aktive Sammelklagen bei Massenkündigungen. Die Schätzung geht zudem davon aus, dass bei diesen Massenkündigungen durchschnittlich 32 Mietparteien betroffen sind (Schätzung anhand von 27 aktuellen, öffentlich bekannten Fällen von Massenkündigungen, ohne Schorenweg)		In der Wanderungsbefragung 2018 gaben 3.6 Prozent der Befragten an, aufgrund einer Kündigung weggezogen zu sein. Diese Zahl wird hochgerechnet auf alle Menschen, die 2018 entweder in die Schweiz und in westeuropäische Länder weggezogen oder in Basel umgezogen sind. Die Schätzung basiert auf Personendaten, nicht Haushaltsdaten, weshalb die Anzahl gekündigte Personen durch 1.95 (mittlere Haushaltsgrösse) geteilt wird. Allerdings gehen wir von einer zweijährigen Verdrängungsbedrohung aus.		Anzahl der Wohnungsverluste im Jahr 2020 durch Abriss oder Umbau laut Statistik zur Bautätigkeit, Kanton Basel-Stadt. Die Schätzung geht davon aus, dass zumindest bei all diesen Abbrüchen oder Sanierungen eine Kündigung voranging. Ebenso, dass Abbruch und Sanierungsprozesse jeweils eine zweijährige Verdrängungsbedrohung bedeuten.	
Berechnungen	Anzahl Massenkündigungen	34	Anzahl Massenkündigungen	30	Anteil Befragte, die wegen Kündigung aus Basel weggezogen sind	3.6%	Anzahl Wohnungsverluste 2020	242
	Anzahl von Massenkündigung betroffene Haushalte (2018/19)	**2600**	Schätzung Anzahl Haushalte pro Massenkündigung	32	Anzahl Weg- oder Umgezogene 2018 (CH, Westeuropa und innerhalb des Kantons)	29'708	**Anzahl Verdrängungsbedrohte pro Jahr 2020**	**484**
	Anzahl Haushalte pro Massenkündigung	76	**Anzahl von Massenkündigung betroffene Haushalte (Dezember 2020)**	**960**	**Anzahl wegen Kündigung umgezogene Haushalte 2018**	**1097**		
Einschätzung Qualität/ Bemerkungen	Zahl eher hoch wegen grossen Massenkündigungen wie Schorenweg, ebenfalls, weil es das Jahr nach Annahme der wohnpolitischen Initiativen ist, deshalb eher viele Fälle. Sammelklage-Fälle des MV Basel dauern meist mehrere Jahre.		Schätzung ist nur Momentaufnahme mit Stichmonat Dezember 2020. Zudem Unsicherheit bei der Schätzung Anzahl Haushalte pro Massenkündigung. Nur aktive Fälle beim MV, auch hier sind Sammelklagen meist mehrjährig.		Übertragbarkeit von Befragung auf Grundgesamtheit sehr ungenau, auch Tendenz bei allen Umzügen (auch innerhalb des Kantons) schwer einzuschätzen: Wir gehen jedoch davon aus, dass Verdrängte eher versuchen, im Kanton zu bleiben, weshalb Anteil von Gekündigten bei Umziehenden sogar grösser sein könnte. In der Befragung nehmen im Vergleich zu 2008 die Anteile jener zu, die Kündigung als Wanderungsgrund angeben.		Sehr tiefe Schätzung, da viele der Massenkündigungen Totalsanierungen sind, die keine Änderung der Wohnungsbilanz zur Folge haben. Zudem ist Abbruch/Umbau nur eine Momentaufnahme im Verdrängungsprozess.	

Die Schätzung legt nahe, dass pro Jahr um die 1000 Haushalte verdrängungsbedroht sind.

Erklärung: Im Vergleich zeigen die vier Schätzungen eine Spannweite von 484 bis 2600 Mietparteien, welche jährlich von Verdrängung durch Kündigung bedroht sind. Der Durchschnitt zwischen den vier Schätzungen beträgt 1285.25. Unter Beibezug nur der zwei mittleren Schätzungen (960 und 1097) erhalten wir einen Durchschnitt von 1028.5. Wir gehen deshalb davon aus, dass mindestens 1000 Haushalte von Verdrängung bedroht sind.

Nicht in diese Schätzung einbezogen sind Haushalte, welche aufgrund von Sanierungen im Bestand verdrängt werden, wenn keine Kündigung ausgesprochen wird.

A.7 Transformationsareale im Kanton Basel-Stadt