

Leistungsnachweis  
Sozialpolitik im internationalen Vergleich (SIV)  
Herbstsemester 2022, FHS Ost



Sozialstaatliche Mindestsicherung und Obdachlosigkeit – Ein Vergleich  
zwischen Finnland und der Schweiz

Eingereicht von:

Bettina Sturzenegger [bettina.sturzenegger@ost.ch](mailto:bettina.sturzenegger@ost.ch)

Modulverantwortung: Prof. Dr. Lucia M. Lanfranconi (HSLU) und Prof.  
Dr. Michelle Beyeler (BFH)

Eingereicht am:

18.01.2023

## Inhalt

Einleitung .....	3
Mindestsicherung .....	4
Mindestsicherung Finnland .....	4
Mindestsicherung Schweiz.....	5
Obdachlosigkeit.....	6
Definition Obdachlosigkeit.....	6
Obdachlosigkeit Finnland «housing first».....	6
Obdachlosigkeit Schweiz .....	8
Fazit & Ausblick.....	10
Literaturverzeichnis .....	11

## Einleitung

Weder in der Schweiz noch in Finnland müssen Personen obdachlos sein – so gilt zumindest die gängige Einschätzung und trotzdem leben wohnungslose Menschen mitten unter uns, auch hier in der reichen Schweiz. Ein sich verändernder Wohnungsmarkt sowie Obdachlosigkeit als räumliche Armut, stellen soziale Probleme dar, welche in der Gesellschaft und in der Politik widersprüchlich wahrgenommen werden.

Der direkte Vergleich zwischen der föderalistischen Schweiz und dem zentralistischen Finnland und deren nationalen und kommunalen Strategien zur finanziellen Mindestsicherung und Verhinderung von Obdachlosigkeit wird in dieser Arbeit behandelt. Wie sich diese Merkmale der beiden Staaten auf die Mindestsicherung sowie auf die Strategie zur Verminderung der Obdachlosigkeit auswirken wird mit folgender Forschungsfrage untersucht:

*Wie sind die Mindestsicherungssysteme der beiden Länder organisiert und bestehen gewisse Regelungen oder Teile der Ausgestaltung der Systeme, welche bei der Vermittlung beziehungsweise dem Erhalt von Wohnraum besonders unterstützen und welche Auswirkung könnten diese auf wohnungslose beziehungsweise obdachlose Personen haben?*

Zuerst werden die Mindestsicherungssysteme der beiden Länder analysiert. Im darauffolgenden Kapitel wird als Erstes Obdachlosigkeit definiert und danach sich mit den unterschiedlichen Strategien der beiden Länder zur Reduktion von Wohnungslosigkeit auseinandergesetzt. Zum Schluss folgen ein Fazit und Ausblick bezogen auf eine zukünftige Strategie der Schweiz betreffend die Bekämpfung von Obdachlosigkeit.

# Mindestsicherung

## Mindestsicherung Finnland

Universelle Einkommensgarantien und ein grosszügiges und breites Einkommenssicherungsnetz, inklusive umfangreicher Einkommensverteilung, sind charakteristisch für nordische Wohlfahrtsstaaten, welchen auch Finnland zugeordnet wird (Esping-Andersen 2002, S. 20–24). Das Finnische Nationale Institut für Gesundheit und Soziales (THL) nannte die wichtigsten Merkmale des finnischen Systems, welche der Typologie des nordischen Wohlfahrtsmodell entsprechen:

- Der Grundsatz der Universalität, inklusive des Rechts auf einen grundlegenden Sozialschutz, dies unabhängig davon, wo eine Person in Finnland wohnhaft ist, von ihrer wirtschaftlichen Lage, unabhängig vom Beruf
- Einkommensbezogenen Leistungen für Arbeitnehmende
- Ein starker öffentlicher Sektor
- Ein System, welches sich aus Steuern finanziert
- Gleichbehandlung

Im finnischen Wohlfahrtsmodell ist das Ziel sozialer Sicherheit allen Bewohnenden, trotz beispielsweise Krankheit, Arbeitslosigkeit oder Alter, ein Mindesteinkommen und einen angemessenen Konsum zu gewährleisten (THL - National Institute for Health and Welfare 2010). Als Rechtsgrundlage dient dazu das nationale Sozialhilfegesetz 30.12.2014/1301 (Finlex). Die sozialstaatliche Mindestsicherung ist in Finnland als letzte Hilfe definiert, welche das Mindestziel die Sicherung des Existenzminimums besitzt. Die Leistung (Grundsicherung/(Perustoimeentulotuki)) wird zum wesentlichen Teil von der Sozialversicherung (Kansaneläkelaitos, Kela) gezahlt. Die Gemeinden gewähren ebenfalls zusätzliche Sozialhilfe (Täydentävä toimeentulotuki) und präventive Sozialhilfe (Ehkäisevä toimeentulotuki). Die zusätzliche Sozialhilfe deckt Sonderkosten und die präventive Sozialhilfe verfolgt den Zweck der Förderung eines unabhängigen Lebens einer Person oder Familie und soll soziale Ausgrenzung verhindern. Im Jahr 2022 lag die Grundsicherung landesweit für eine alleinstehende Person bei € 514.82. Zusätzlich dazu erfolgen die Übernahme der Wohnkosten sowie die medizinische Versorgung. Die Wohnkosten werden an sich akzeptiert, solange sie nicht als unvertretbar hoch angesehen werden, wobei die Höhe der vertretbaren Wohnkosten für jede Gemeinde und Familiengrösse definiert ist. Der Anspruch auf Sozialhilfe basiert auf dem dauerhaften Wohnsitz, jedoch wird der Wohnsitzstatus sowie die Hilfebedürftigkeit der antragsstellenden Person immer im Einzelfall geprüft. (Missoc)

## Mindestsicherung Schweiz

Im Schweizer Sozialstaat finden sich liberale, konservative und sozialdemokratische Elemente in einem vielschichtigen Zusammenspiel von Bedarfsleistungen, Sozialversicherungen und Sozialhilfe. Es besteht ein dichtes Netz von Genossenschaften, nicht staatlichen Hilfsorganisationen und Stiftungen, welche dieses staatliche System ergänzen und ebenfalls zur sozialen Sicherheit der Personen in der Schweiz beitragen. Vergleicht man den Sozialstaat Schweiz mit anderen europäischen Ländern, wird klar, dass sich dieser spät entwickelt hat, erst nach 1960 an Dynamik gewinnt und schliesslich in den Achtzigerjahren als gebaut betrachtet werden kann. (Wüthrich et al. 2014, S. 23) Die Sozialversicherungen decken jedoch nicht alle Risiken ab und wenn zum Beispiel nach längerer Arbeitslosigkeit die Ansprüche auf Arbeitslosenentschädigung wegfallen oder auch das eigene Vermögen zu Neige geht, dann kann Sozialhilfe beantragt werden (Charta Sozialhilfe Schweiz 2022, S. 4). Die Sozialhilfe, welche in der Schweiz durch Einkommenssteuern finanziert ist, durchlebte bereits einige Reformen (Hänzi 2011, S. 219) und richtet sich nach den zentralen Gestaltungsprinzipien des schweizerischen Sozialstaates von Eigenverantwortung und Föderalismus, denn die Zuständigkeiten der staatlichen Einrichtungen sind in der Schweiz von unten nach oben gedacht. Somit kennt die Schweiz kein Bundesgesetz über die Sozialhilfe, sondern 26 kantonale Gesetze, welche Variationen der sogenannten SKOS-Richtlinien darstellen (Wüthrich et al. 2014, S. 29). Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) ist der nationale Fachverband für Sozialhilfe, welcher sich für die Ausgestaltung und Entwicklung einer fairen und wirksamen Sozialhilfe einsetzt und unter anderem Richtlinien zur Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe herausgibt (SKOS 2019), an welche sich Akteurinnen und Akteure der öffentlichen und privaten Sozialhilfe halten können. Die Sozialhilfe richtet sich nach den Grundsätzen «Fördern und Fordern» sowie «Hilfe zur Selbsthilfe» und unterstützt Personen darin, schwierige Lebensphasen zu überwinden und wieder zurück zu einem selbstständigen und finanziell unabhängigen Leben zu finden (Charta Sozialhilfe Schweiz 2022, S. 3). Sie übernimmt die Kosten für Ernährung, Bekleidung, Wohnung sowie Gesundheit und fördert mit finanziellen Anreizen die berufliche und soziale Integration. Ebenfalls können mit situationsbedingten Leistungen (SIL) unterstützungsbedürftige Personen ergänzend unterstützt werden. Dazu gehören zum Beispiel Kosten der Kinderbetreuung oder der Möbelanschaffung. (Charta Sozialhilfe Schweiz 2022, S. 9–11) Der Anspruch auf Sozialhilfe basiert auf dem Bleiberecht in der Schweiz jedoch wird die Hilfebedürftigkeit immer im Einzelfall geprüft (SKOS 2021).

# Obdachlosigkeit

## Definition Obdachlosigkeit

In der Schweiz existiert keine sozialpolitisch vereinbarte oder rechtlich verbindliche Definition von Obdachlosigkeit. Eine Definition und ein Verständnisrahmen liefert die europäische Dachorganisation für Wohnungslose (FEANTSA), welche auch von Finnland genutzt wird (Feantsa 2014, S. 7). Gemäss dieser Studie ist Wohnen dann gegeben, wenn:

1. Ein legaler Rechtstitel existiert (rechtlicher Bereich)
2. Die Person die Besitz- und Nutzungsrechte ausüben kann (physischer Bereich)
3. Die Privatheit erhalten werden kann und Beziehungen gepflegt werden können (sozialer Bereich)

Wenn in einem dieser Bereiche die Mindestanforderungen nicht erfüllt werden können, dann wird von Wohnungslosigkeit gesprochen. Werden hingegen in allen drei Bereichen die Mindestanforderungen verletzt, so wird von Obdachlosigkeit gesprochen. Somit gelten Menschen als obdachlos, welche auf der Strasse leben, an öffentlichen Plätzen wohnen, ohne eine Unterkunft sind, in Notunterkünften (Notschlafstellen) oder in niederschweligen Einrichtungen übernachten. (Dittmann et al. 2022, S. 34–35)

## Obdachlosigkeit Finnland «housing first»

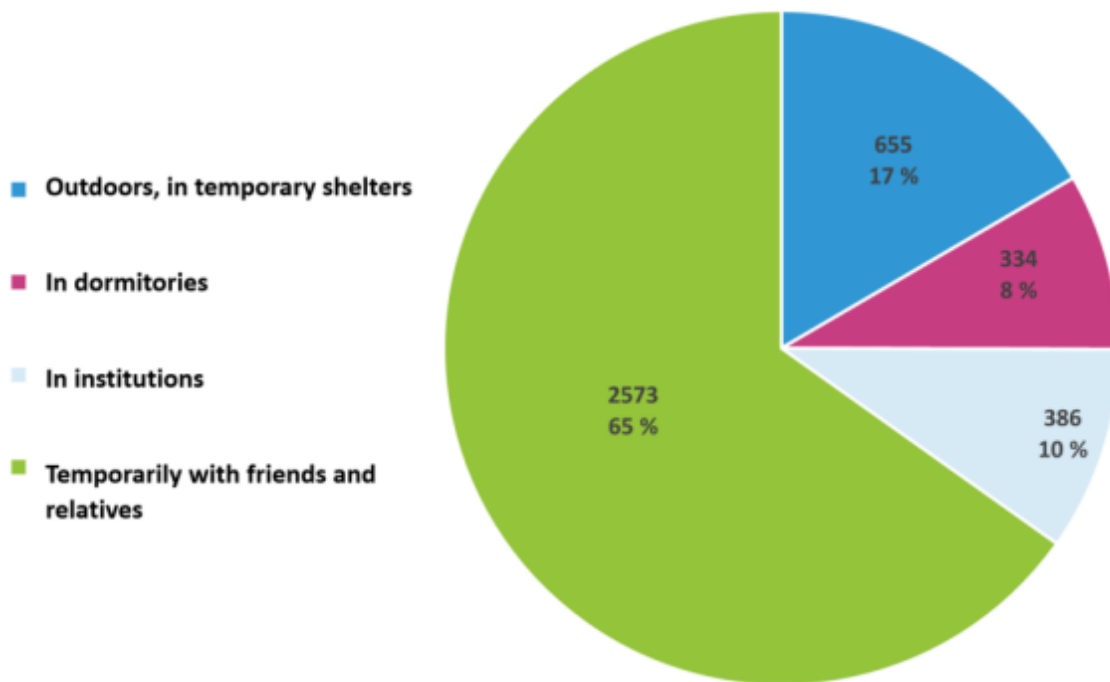
Finnland verfolgt seit 2008 ergänzend zur sozialstaatlichen Mindestsicherung eine nationale Strategie genannt «housing first», mit dem Ziel der Reduktion von Obdachlosigkeit. Housing first ist eine bedeutende Innovation im Bereich der Obdachlosenhilfe, mit dem Konzept besonders vulnerablen, obdachlosen Personen mit höherem Unterstützungsbedarf einen unkomplizierten und niederschweligen Zugang zu Wohnraum zu bieten. Es bietet jedoch gleichzeitig ein hohes Mass an Selbstbestimmung und Wahlfreiheit in Bezug auf die Hilfsangebote. (Nicholas Pleace 2016, S. 12)

Die Y-Foundation, welche in der Entwicklung des housing first Konzepts in Finnland eine Schlüsselrolle einnimmt, liefert dazu folgende treffende Beschreibung:

*«All the work done for homeless people starts from the assumption that the first support measure should be the provision of housing. The work can be organised using different models and by providing different kinds of housing, but housing is always the top priority.» (Y-Foundation 2023)*

The Housing Finance and Development Centre of Finland (ARA), welche auch für den Bau von Sozialwohnungen verantwortlich ist, führt jährliche Erhebungen zu Obdachlosigkeit durch und veröffentlicht diese in Reports. Im Jahr 2021 waren insgesamt 3948 Personen in Finnland obdachlos, dies entspricht einem Anteil von 0.08% der Erwachsenenbevölkerung.

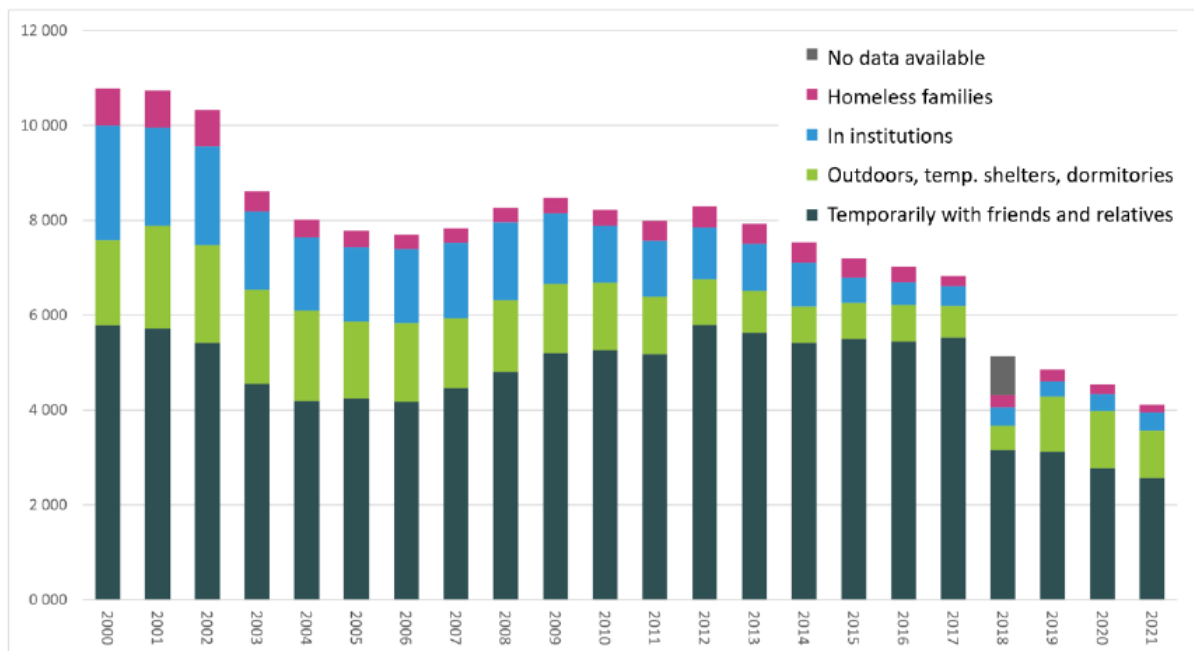
Abbildung 1: Obdachlosigkeit in Finnland 2021



Quelle: ARA-Report (ara 2022, S. 1)

Vergleicht man nun die Anzahl der Obdachlosen mit Zahlen aus früheren Jahren, so ist ein stetiger Rückgang zu bemerken. Im ARA-Report aus dem Jahr 2012 wurden total 7852 Personen als obdachlos gezählt, was einem Rückgang gegenüber zu 2021 von beinahe 50% entspricht. Auf der Abbildung 2 ist dieser Rückgang gut sichtbar:

Abbildung 2: Obdachlose Personen 2000 – 2021



Quelle: ARA-Report (ara 2022)

Finnland schaffte es, als einziges Land der Europäischen Union, die Anzahl der obdachlosen Personen über einen längeren Zeitraum hinweg regelmässig zu reduzieren (Feantsa 2018).

## Obdachlosigkeit Schweiz

Die Schweiz verfolgt keine nationale Strategie zur Verhinderung und Bekämpfung von Obdachlosigkeit doch anerkennen Kantone und Gemeinden grundsätzlich die staatliche Verantwortung. Die Umsetzung im genauen ist jedoch sehr unterschiedlich unter anderem deshalb, weil Obdachlosigkeit je nach Kanton oder Gemeinde verschiedenen Politikbereichen angeschlossen wird. Im Februar 2022 erschien im Auftrag des Bundesamtes für Wohnungswesen eine nationale Studie zur Obdachlosigkeit und gemäss durchgeführten Hochrechnungen liegt die Zahl der obdachlosen Personen bei der mittleren Hochrechnung bei 1'688 Personen was einem Anteil von 0.02% der Erwachsenenbevölkerung der Schweiz entspricht und im europäischen Vergleich eher tief ist. (Dittmann et al. 2022, S. 11) Es ist jedoch unklar, wie sich die Anzahl der obdachlosen Personen in den letzten Jahren entwickelt hat, da keine vergleichenden Zahlen vorhanden sind. Knapp die Hälfte der obdachlosen Personen gab an keinen oder maximal einen obligatorischen Schulabschluss zu besitzen, beinahe 90% sind nicht bei der Sozialhilfe angemeldet und 61% besitzen einen unklaren oder abgelaufenen Aufenthaltsstatus und gelten somit als sans-papier (Dittmann et al. 2022, S. 119–120). Es wurde ebenfalls beschrieben, dass durch Obdachlosigkeit eine Reihe von



sozialen, gesundheitlichen und materiellen Belastungen ausgeht, was sich mit der weiter oben beschriebenen Definition von Obdachlosigkeit deckt.

## Fazit & Ausblick

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Finnland und die Schweiz, auch wenn Finnland zentralistisch und die Schweiz föderalistisch organisiert ist, über eine sozialstaatliche Mindestsicherung verfügen, in welcher beide ganz klar Wohnkosten übernehmen und somit der Vermittlung und dem Erhalt von Wohnraum dienen. Unterschiedlich ist jedoch, dass Finnland über eine nationale Strategie zur Bekämpfung von Obdachlosigkeit verfügt und die Schweiz nicht. Finnland führte bereits im Jahr 2008 das housing first – Konzept ein während in der Schweiz erst im Jahr 2022 der erste nationale Forschungsbericht zum Thema Obdachlosigkeit erschien und das soziale Problem vertiefter betrachtet wurde. Mit der housing first - Strategie gelang es Finnland, seit deren Einführung, die Anzahl von obdachlosen Personen markant zu senken und hohe Folgekosten von Obdachlosigkeit, wie beispielsweise Gesundheits- oder Justizkosten einzusparen. Dennoch zählt Finnland auch heute noch einen höheren Anteil an obdachlosen Personen gemessen am Anteil der Erwachsenenbevölkerung als die Schweiz. Aber es kann trotzdem keine Rede davon sein, dass Obdachlosigkeit in der Schweiz nicht existiert und somit müssen auch in der Schweiz die aktuellen Massnahmen der Gemeinden, Kantone und des Bundes, welche dem Erhalt von Wohnraum und der Bekämpfung von Obdachlosigkeit dienen auf dem Prüfstand stehen. Ein niederschwelliges Konzept, wie das housing first, dessen positive Wirkung in Finnland nachgewiesen ist, könnte auch für die Schweiz ein prüfenswerter Ansatz sein. Auch wenn der Föderalismus wahrscheinlich eine nationale Einführung verhindern wird, so besteht die Möglichkeit kommunale Projekte zu lancieren. Ebenfalls sollte Obdachlosigkeit in der Schweiz stärker mit den Themen Migration und Aufenthaltsrecht verknüpft werden, da der hohe Anteil an sans-papier auffällig scheint. Der tiefe Bildungsgrad von obdachlosen Personen erscheint ebenfalls ausgeprägt und könnte einen Zusammenhang zwischen materieller Armut und Bildungsarmut bestätigen. Eine Investition in Bildung sowie Bildungsgleichheit ist daher zentral und würde sich langfristig für die Schweiz auszahlen.

Schlussendlich gilt es, Obdachlosigkeit multiperspektivisch zu betrachten, mehrdimensionale Konzepte einzuführen und ein nationales, auf Dauer gestelltes, Monitoring zu realisieren.

## Literaturverzeichnis

- ara (2022): Homeless people 2021. Hg. v. The Housing Finance and Development Centre of Finland. Online verfügbar unter [https://www.ara.fi/en-US/Materials/Homelessness\\_reports/Homelessness\\_in\\_Finland\\_2021\(63305\)](https://www.ara.fi/en-US/Materials/Homelessness_reports/Homelessness_in_Finland_2021(63305)), zuletzt geprüft am 14.01.2023.
- Charta Sozialhilfe Schweiz (2022): Sozialhilfe kurz erklärt. Online verfügbar unter [https://charta-sozialhilfe.ch/fileadmin/user\\_upload/charta-sozialhilfe/Publikationen\\_Studien\\_Vernehmlassungen/chsh-broschur-2202-D-220326-web.pdf](https://charta-sozialhilfe.ch/fileadmin/user_upload/charta-sozialhilfe/Publikationen_Studien_Vernehmlassungen/chsh-broschur-2202-D-220326-web.pdf), zuletzt geprüft am 14.01.2023.
- Dittmann, Jörg; Dietrich, Simon; Stroezel, Holger; Drilling, Matthias (2022): Ausmass, Profil und Erklärungen der Obdachlosigkeit in 8 der grössten Städte der Schweiz. Muttenz: Hochschule für Soziale Arbeit FHNW.
- Esping-Andersen, Gøsta (2002): Why we need a new welfare state. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Feantsa (2014): Extent and Profile of Homelessness in European Member States. A Statistical Update. Brussels. Online verfügbar unter [https://www.feantsaresearch.org/download/feantsa-studies\\_04-web24451152053828533981.pdf](https://www.feantsaresearch.org/download/feantsa-studies_04-web24451152053828533981.pdf), zuletzt geprüft am 14.01.2023.
- Feantsa (2018): The Third Overview of Housing Exclusion in Europe 2018. Online verfügbar unter <https://www.feantsa.org/en/report/2018/03/21/the-second-overview-of-housing-exclusion-in-europe-2017>, zuletzt geprüft am 14.01.2023.
- Finlex: Sozialhilfegesetz - 30.12.2014/1301. Online verfügbar unter <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2014/20141301>, zuletzt geprüft am 14.01.2023.
- Hänzi, Claudia (2011): Die Richtlinien der schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe. Entwicklung, Bedeutung und Umsetzung der Richtlinien in den deutschsprachigen Kantonen der Schweiz. Zugl.: Basel, Univ., Diss., 2010. Basel: Helbing & Lichtenhahn (Basler Studien zur Rechtswissenschaft Reihe B, Öffentliches Recht, 84).
- Missoc: MISSOC Vergleichstabellen Datenbank Ergebnisse. Online verfügbar unter <https://www.missoc.org/missoc-information/missoc-vergleichende-tabellen-datenbank/missoc-vergleichstabellen-datenbank-ergebnisse-anzeigen/?lang=de>, zuletzt geprüft am 14.01.2023.
- Nicholas Pleace (2016): Housing First Guide Europe. University of York. Online verfügbar unter [https://www.feantsa.org/download/hfg\\_full\\_digital1907983494259831639.pdf](https://www.feantsa.org/download/hfg_full_digital1907983494259831639.pdf), zuletzt geprüft am 14.01.2023.

SKOS (2019): Die SKOS. Online verfügbar unter <https://skos.ch/die-skos>, zuletzt geprüft am 14.01.2023.

SKOS (2021): SKOS Richtlinien. Online verfügbar unter [https://rl.skos.ch/lexoverview-home/lex-RL\\_A\\_1?effective-from=20210101](https://rl.skos.ch/lexoverview-home/lex-RL_A_1?effective-from=20210101), zuletzt geprüft am 14.01.2022.

THL - National Institute for Health and Welfare (2010): Facts about Social Welfare and Health Care in Finland. Online verfügbar unter <https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/79913/facts2010.pdf?sequence>, zuletzt geprüft am 14.01.2023.

Wüthrich, Bernadette; Amstutz, Jeremias; Fritze, Agnès (Hg.) (2014): Soziale Versorgung zukunftsfähig gestalten. 1. Aufl. s.l.: Springer VS.

Y-Foundation (2023): Housing First in Finland. Online verfügbar unter <https://ysaatio.fi/en/housing-first-finland>, zuletzt geprüft am 14.01.2023.

### Einverständniserklärungen

Diese müssen auf der letzten Seite der Arbeit angebracht und persönlich unterzeichnet werden.

- Diese Arbeit wurde selbständig, ohne Hilfe Dritter und unter Angabe aller Benutzerquellen angefertigt
- Ich habe mich an die Vorgaben betreffend die Zeichenzahl gehalten. Der Haupttext dieser Arbeit umfasst: 13'745 Zeichen (inkl. Leerzeichen).
- Ich erkläre mich damit einverstanden, dass falls ich eine Note 5.3 oder besser für diese Arbeit erhalte, diese Arbeit auf der Webseite <https://virtuelleakademie.ch/good-practice-beispiele/sozialpolitik-im-vergleich/> online publiziert wird und damit späteren Studierenden sowie einer interessierten Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt wird.

### Ort, Datum und Unterschrift

Flawil, 14.01.2023 