2019.SR.000149

Motion Zora Schneider (PdA): Dunkelziffer bei Obdachlosen ans Licht bringen; Begründungsbericht

Am 16. März 2023 hat der Stadtrat folgende Motion im Sinne einer Richtlinie erheblich erklärt:

Im letzten Winter war bei niederschwelligen Angeboten wie dem «Pfuusbus» von Pfarrer Sieber ein enormer Anstieg der Übernachtungswilligen zu beobachten. Insgesamt scheint die Zahl der Menschen ohne Obdach in der Schweiz zu steigen.
In der Stadt Bern gibt es verschiedene Möglichkeiten für Obdachlose, um über Nacht ein Bett zu finden. Für viele Obdachlose sind aber die Regeln des Passantenheims zu strikt und der Sleeper ist meist ausgebucht. Oder sie wissen gar nicht, dass solche Angebote bestehen. Daher ist es zu einfach zu behaupten, in der Stadt Bern bestünden genug Angebote, das auch, weil nicht bekannt ist, wie hoch die Dunkelziffer bei der Obdachlosigkeit effektiv ist. Ausserdem ist bei Engagierten in der Gassenarbeit klar, dass niederschwellige Angebote oder Alternativen fehlen, bei denen es nicht nötig ist, sich zu registrieren, sich auszuweisen oder ähnliches.
Ein erster Schritt wäre es, die Dunkelziffer zu erforschen. In Basel ist ein solches Studienprojekt bereits am Laufen und wird im März dieses Jahres abgeschlossen:
«Wohnungs- und Obdachlosigkeit stellen extreme Formen von Armut dar, zu deren Ausmass und Struktur in der Schweiz bislang wenig bekannt ist. Diese Leerstelle möchte das Projekt füllen, in-dem hierzu für die Region Basel eine umfangreiche quantitative Erfassung vorgenommen wird. Bei der Suche nach Erklärungen für die Wohnungs- und Obdachlosigkeit in Basel wird auf strukturelle Rahmenbedingungen Bezug genommen und dabei der lokale Wohnungsmarkt betrachtet. Ein wei-terer Schwerpunkt bildet der qualitative Zugang zu den Lebenswelten von Betroffenen, aus denen Bedarfslagen abgeleitet werden. Die Studie ist Teil europäischer Aktivitäten des Netzwerks COST «Measuring Homelessness», an denen sich mehr als 30 Länder beteiligen.»
Der Gemeinderat wird deshalb aufgefordert, die Ergebnisse der Studie aus Basel zu konsultieren und daraus folgende Massnahmen für Bern vorzuschlagen. Dabei soll auch die Niederschwelligkeit der Angebote und insbesondere die Notwendigkeit von Angeboten für Frauen, Menschen mit Hunden, Jugendlichen/jungen Erwachsenen, sowie Sans Papiers und WanderarbeiterInnen berück-sichtigt werden. Wenn die Übertragbarkeit auf Bern nicht gegeben ist, soll er eine ähnliche Studie mit ähnlichen Indikatoren für Bern in Auftrag geben.

Bern, 25. April 2019
Erstunterzeichnende: Zora Schneider
Mitunterzeichnende: -

Bericht des Gemeinderats

Die Resultate der in der Motion genannten Untersuchungen der Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) zu Obdachlosigkeit, Wohnungslosigkeit und prekärem Wohnen in der Region Basel wurden im April 2019 veröffentlicht.[1] Basierend darauf hat die FHNW ihre Untersuchungen in einem weiteren Schritt zu einer Vergleichsstudie in acht Schweizer Städten, darunter Bern, ausgeweitet. Die Resultate dieser vertieften Untersuchungen wurden 2022 in der Studie «Ausmass, Profil und Erklärungen

[1] Drilling, Matthias / Dittmann, Jörg / Bischoff, Tobias (2019): Obdachlosigkeit, Wohnungslosigkeit und prekäres Wohnen. Ausmass, Profil und Bedarf in der Region Basel, LIVES Working Paper 2019/76, https://www.centre-lives.ch/sites/default/files/2020-11/lives_wp_76_drilling.pdf (abgerufen am 17.12.2024); Christoph Merian Stiftung (2019): (K)ein daheim? Studie zur Obdachlosigkeit in Basel-Stadt und Engagement der Christoph Merian Stiftung, https://craft.cmsbasel.cyon.site/downloads/Kein_Daheim_CMS.pdf (abgerufen am 17.12.2024).

der Obdachlosigkeit in 8 der grössten Städte der Schweiz» publiziert.[2] Im Rahmen der Studie wurden Befragungen in 62 Einrichtungen für armutsbetroffene Personen in den Städten Zürich, Genf, Basel, Bern, Lausanne, Luzern, St. Gallen und Lugano durchgeführt. Insgesamt wurden 1 182 Personen befragt, wovon 543 zum Zeitpunkt der Befragung obdachlos waren. Gemäss Definition der Studie werden als obdachlos sowohl Personen bezeichnet, die draussen übernachten (sogenannte «rough sleepers»), als auch Personen, die in Notschlafstellen übernachten.

Die Vergleichsstudie kommt für den Erhebungszeitpunkt 2021 basierend auf Hochrechnungen auf eine Zahl von 918 bis 2740 obdachlosen Menschen in der gesamten Schweiz. Für die Stadt Bern ermittelte die Studie für das Jahr 2021 eine (hochgerechnete) Zahl von 66 obdachlosen Menschen (gemäss der oben genannten Definition, also «rough sleepers» und Nutzer*innen von Notschlafstellen). Der Anteil der Menschen, die draussen übernachteten, lag dabei gemäss Studie in Bern bei 18%; das entspricht 12 Personen. Rund 82% oder 54 obdachlose Menschen übernachteten in Bern demgegenüber in Notschlafstellen. Die von der Studie der FHNW ermittelten bzw. hochgerechneten Zahlen liegen damit etwas tiefer als die Zahlen, welche die Direktion für Bildung, Soziales und Sport (BSS) erhoben hat: Pinto zählte im Jahr 2021 durchschnittlich über 20 Personen, die draussen übernachteten. Die von der Studie der FHNW genannten Übernachtungen in Notschlafstellen im 2021 entsprechen in der Grössenordnung schon alleine den Belegungszahlen des Passantenheims im selben Jahr und liegen bei Berücksichtigung aller Notschlafangebote ebenfalls unter den städtischen Erfahrungswerten.

Bezüglich des soziodemographischen Profils der Obdachlosen in den acht untersuchten Schweizer Städten kommt die Studie unter anderem zu folgenden Erkenntnissen:

- *Geschlechterverhältnis:* Über alle acht Städte verteilt fanden sich deutlich mehr Männer als Frauen unter den obdachlosen Personen. Von den 534 Personen, die Auskunft über ihr Geschlecht gaben, waren 443 Männer (83%) und 91 Frauen (17%).
- *Altersstruktur:* Die Altersspanne der obdachlosen Personen bewegte sich zwischen 18 und 82 Jahren, der Durchschnitt lag bei 40 Jahren.
- *Aufenthaltsstatus:* Von den 543 befragten Obdachlosen gaben 332 Personen bzw. 61% an, keinen offiziellen Aufenthaltsstatus zu haben.
- *Gesundheitszustand:* Von den 464 Antwortenden berichteten 38 bzw. rund 9%, dass ihr Gesundheitszustand schlecht sei und 28 Betroffene bzw. knapp 7% beurteilten ihren Gesundheitszustand als sehr schlecht. Etwas mehr als die Hälfte der obdachlosen Personen schätzte ihren Gesundheitszustand als gut oder sehr gut ein. Rund 33% der Befragten gaben an, sie würden an einer chronischen Krankheit leiden.
- *Medizinische Versorgung:* Bei der subjektiven Einschätzung der Betroffenen zur medizinischen Versorgung schnitt Basel im Vergleich zu den anderen Städten signifikant am schlechtesten ab: Für 41% der 39 Betroffenen gab es dort nicht genügend medizinische Angebote. Am positivsten bewerteten die obdachlosen Menschen die Gesundheitsversorgung in ihrer Stadt in Lugano (91%) und in Luzern (knapp 84%). In Bern gaben gut 79% der Befragten an, dass sie die entsprechende medizinische Versorgung bekommen, wenn sie sie nötig haben.
- *Einschätzung des Wohnungsmarktes:* Über alle acht Städte hinweg schätzten mehr als drei Viertel der Betroffenen die Lage auf dem Wohnungsmarkt für armutsbetroffene Personen als sehr schwierig ein. Die Skepsis gegenüber dem Wohnungsmarkt war in den Städten Zürich, Genf, Lausanne und Luzern mit Anteilen von über 90% am grössten.

Die Erkenntnisse der Studie bezüglich des soziodemographischen Profils fallen nicht überraschend aus und decken sich weitgehend mit den Kenntnissen und Erfahrungen der städtischen Fachstellen.

[2] Dittmann, Jörg et al. (2022): Ausmass, Profil und Erklärungen der Obdachlosigkeit in 8 der grössten Städte der Schweiz, LIVES Working Paper 93/2022, https://www.centre-lives.ch/sites/default/files/2022-03/93_2022%20Forschungsbericht_OBDACH_Dittmann_Dietrich_Stroezel_Drilling%20-%20formatted.pdf (abgerufen am 17.12.2024).

Entwicklung der Obdachlosigkeit in Bern seit 2021

Seit dem Erhebungszeitpunkt der Vergleichsstudie hat sich die Situation im Bereich der Obdachlosigkeit in der Stadt Bern nach Einschätzung der Direktion BSS zugespitzt. Die Zahl obdachloser Menschen ist seither kontinuierlich angestiegen und hat sich inzwischen im Vergleich zu 2021 mehr als verdoppelt. Die bestehenden Notschlafeinrichtungen stossen immer öfter an ihre Kapazitätsgrenzen. Insbesondere während des Winters müssen häufig zusätzliche Notbetten im Passantenheim eingerichtet werden, um den Bedarf zu decken. Während in früheren Jahren die Zahl obdachloser Menschen während der Wintermonate jeweils deutlich zurückging, war dies im Winter 2022/23 nicht mehr der Fall. Erstmals konnte nicht mehr allen Personen, die dies wünschten, ein Notschlafplatz zur Verfügung gestellt werden. Auch im Winter 2023/24 mussten im Passantenheim regelmässig obdachsuchende Personen abgewiesen werden (trotz vorübergehender Erhöhung der Platzzahl von 60 auf 70 Betten durch die Umnutzung von Aufenthaltsräumen als temporäre Schlafplätze während der Nacht). Im Durchschnitt waren Pinto im Winter 2023/24 35 bis 45 Personen bekannt, die obdachlos waren und draussen übernachteten. In den ersten Wintermonaten 2024/25 waren es gemäss Erhebungen von Pinto zwischen 45 und 60 Personen (Stand Anfang Januar 2025).

Massnahmen der Stadt Bern

Der Gemeinderat hat als Reaktion auf diese Entwicklung am 22. November 2023 die Strategie Obdach 2024-2027 verabschiedet. Die Strategie enthält insgesamt acht Massnahmen zur Weiterentwicklung der Angebote der Wohn- und Obdachlosenhilfe in der Stadt Bern. Folgende Massnahmen wurden im Rahmen der Strategie Obdach bereits umgesetzt oder sind zurzeit in Umsetzung:

- *Erweiterung Öffnungszeiten Punkt6:* Die Öffnungszeiten des von Pinto betriebenen Aufenthaltsraums «Punkt6» wurden als Sofortmassnahme im Winter 2023/24 an allen Wochentagen von 18:00 bis 23:00 Uhr erweitert. Diese Kapazitätserweiterung wird im Winter 2024/25 weitergeführt und soll verstetigt werden. Auf Grund der hohen Nutzungszahlen im laufenden Winter (bis 55 Personen pro Abend), musste Pinto für den Betrieb des Punkt6 zusätzliches Personal rekrutieren.

- *Zusätzliche Notschlafplätze:* Um die überlasteten Notschlafeinrichtungen während der Wintermonate zu ergänzen, wurden im Winter 2023/24 in wechselnden Zwischennutzungen zusätzliche Notschlafplätze geschaffen, unter anderem im Personalhaus des ehemaligen Tiefenau-Spitals. Im laufenden Winter werden erneut befristet 20 zusätzliche Notschlafplätze in der Tiefenau angeboten. Der Betrieb wird durch die Stiftung Heilsarmee geführt; die Kosten können im Rahmen der laufenden Ermächtigung in den kantonalen Lastenausgleich eingegeben werden. Zur Finanzierung eines längerfristigen Angebotsausbaus in diesem Bereich hat die Stadt beim Kanton um die Aufnahme eines zusätzlichen Notschlafangebots (für Männer) in die Ermächtigung zur Eingabe in den Lastenausgleich 2025 ersucht. Der Kanton hat einer Erweiterung zugestimmt. Der Aufbau eines entsprechenden Angebots läuft zurzeit in Verbindung mit dem Aufbau der geplanten Notschlafstelle für Frauen.

- *Notschlafstelle für Frauen:* Die Heilsarmee konnte als Trägerschaft für eine zusätzliche Notschlafstelle für Frauen gewonnen werden. Ein Betriebskonzept wurde erstellt und die Finanzierung durch den Kanton ist gesichert; auf Ersuchen der Stadt hat der Kanton die Frauennotschlafstelle in die Ermächtigung 2025 aufgenommen. Zurzeit läuft die Klärung des definitiven Standorts.[3]

[3] vgl. auch Begründungsbericht zur Motion Freie Fraktion AL/GaP/PdA (Angela Falk/Tabea Rai, AL/Zora Schneider, PdA/Luzius Theiler, GaP): Notschlafstelle für Frauen*

- *Notschlafstelle für junge Menschen:* Das bestehende Angebot «Pluto» des Vereins rêves sûrs soll durch Abschluss eines Leistungsvertrags finanziell gesichert werden. Auf Ersuchen der Stadt hat der Kanton das Angebot mit den bestehenden sieben Plätzen in die Ermächtigung 2025 aufgenommen. Die Erarbeitung des Leistungsvertrags zwischen der Stadt und dem Verein rêves sûrs läuft zurzeit.

- *Ausbau des Angebots im Bereich begleitetes Wohnen:* Armutsbetroffene Menschen haben bei Wohnungsverlust schlechte Chancen, auf dem freien Markt eine neue Wohnung zu finden; kommen Sucht- und/oder psychische Erkrankungen hinzu, ist die Wohnungssuche praktisch aussichtslos. Aufgrund der stark steigenden Nachfrage im Bereich begleitetes Wohnen wurde per Anfang 2024 die entsprechende Kapazität in der Stadt Bern um 65 Plätze erhöht.

- *Förderung von Housing First:* Wohnenbern hat seine Angebote im Hinblick auf den Housing First-Ansatz überprüft und Massnahmen zur konsequenten Umsetzung definiert; diese sind zurzeit in Umsetzung. Bei der Heilsarmee läuft europaweit eine Untersuchung zu Housing first, deren Erkenntnisse auch auf ihre Angebote in Bern angewandt werden sollen.[4]

Die beiden weiteren in der Strategie Obdach 2024-2027 enthaltenen Massnahmen betreffend *Einzelunterkünfte für obdachlose Menschen*, die nicht in Mehrbettzimmern bestehender Notunterkünfte übernachten können, und *medizinische Grundversorgung für obdachlose Menschen* sind zurzeit noch in Planung. Finanzierung und Zeitpunkt der Umsetzung dieser Massnahmen sind noch offen.

Folgen für das Personal und die Finanzen
Die Stadt kann die Kosten für die zusätzlichen Notschlafplätze und den Ausbau des Angebotes für begleitetes Wohnen vollständig in den kantonalen Lastenausgleich eingeben. Ab Budget 2025 sind für die Erweiterung der Öffnungszeiten des Punkt6 zusätzliche Mittel im Umfang von Fr. 247 800.00 eingestellt. Die Kosten für das zusätzliche Personal im Winter 2024/25 (ca. Fr. 65 000.00) sind noch nicht im Budget enthalten und sollen intern kompensiert werden.

Bern, 12. März 2025

Der Gemeinderat

[4] vgl. auch Begründungsbericht zur Motion Fraktion GB/JA! (Seraina Patzen, JA!/Lea Bill, GB): Housing First auch in Bern