Erreicht der Sozialstaat seine Bürger*innen?

Prof. Dr. Oliver Hümbelin

Tina Richard

Verdeckte Armut und Nichtbezug von Sozialleistungen sind Phänomene, über die lange nur wenig bekannt war. Verschiedene Forschungsprojekte der BFH haben sich der Thematik angenommen. Nun weiss man mehr darüber und kann abschätzen, ob ein sozialstaatliches Instrument seine Zielgruppe auch erreicht.

«Niemanden zurücklassen» lautet der Leitgedanke der Agenda 2030 der Vereinten Nationen. Bekanntlich verfolgt sie damit das Ziel eine nachhaltige ökonomische, soziale und ökologische Entwicklung zu fördern. Zentral ist dabei, die Armut in all ihren Formen zu bekämpfen. Moderne Wohlfahrtstaaten wie die Schweiz verfügen dafür über ein ausdifferenziertes System der sozialen Sicherung. Aber werden damit auch alle Menschen in einer Notlage erreicht? Haben Sie sich, liebe Fachkräfte der Praxis, nicht auch schon einmal gefragt, ob Sie mit Ihrer Arbeit alle jene auch erreichen, für die Ihr Angebot gedacht ist?

In den letzten Jahren hat sich die BFH im Rahmen verschiedener Projekte des Themas angenommen. Dabei stellen wir fest, dass Sozialleistungen, wie die wirtschaftliche Sozialhilfe oder Ergänzungsleistungen, aber auch vorgelagerte Bedarfsleistungen, wie Familienmietzinsbeiträge und individuelle Prämienverbilligungen, nicht von allen Berechtigten bezogen werden (Fluder et al., 2020; Hümbelin, 2016, 2019; Hümbelin et al., 2020, 2021). Dies wirft Fragen zu den Grenzen des Wohlfahrtsstaates und der gerechten Ausgestaltung desselbigen auf (Lucas et al., 2021).

Zur Grösse der Dunkelziffer

Während andere Länder wie Grossbritannien (GOV.UK. Department for Work and Pensions, o. J.) und Frankreich (Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, o. J.) regelmässig Statistiken zum Thema erheben, ist die Wissenslandschaft in der Schweiz durch regionale Einzelstudien geprägt.

Schätzungen zum Nichtbezug von Sozialhilfe gehen davon aus, dass jede vierte bis sogar jede dritte anspruchsberechtigte Person keine Sozialhilfe bezieht, obwohl rechnerisch ein Anspruch bestünde (Fluder et al., 2020; Hümbelin, 2016, 2019). Ähnlich sieht es bei den Ergänzungsleistungen (EL) aus, wo rund 30 Prozent Nichtbeziehende ermittelt werden. Bei den individuellen Prämienverbilligungen (IPV) sind es mit 19 Prozent deutlich weniger (Hümbelin et al., 2021).

Die Schätzung zur Sozialhilfe bezieht sich im Übrigen auf den Kanton Bern, diejenigen zu IPV und EL auf den Kanton Basel-Stadt. Auch in Genf wurde eine Nichtbezugs-Studie durchgeführt (Lucas et al., 2019). Eine flächendeckende Schätzung liegt für die Schweiz bisher nicht vor.

Bisherige Analysen zeigen, dass häufig Menschen mit Einkünften unmittelbar unterhalb der Armutsgrenze betroffen sind; also Menschen, die über gewisse Ressourcen verfügen, aber doch so wenige, dass sie Anrecht auf Unterstützung hätten. Darunter sind sowohl Schweizer*innen als auch Ausländer*innen. Bei Ausländer*innen ohne Niederlassungsbewilligung (C-Ausweis) ist die ▸

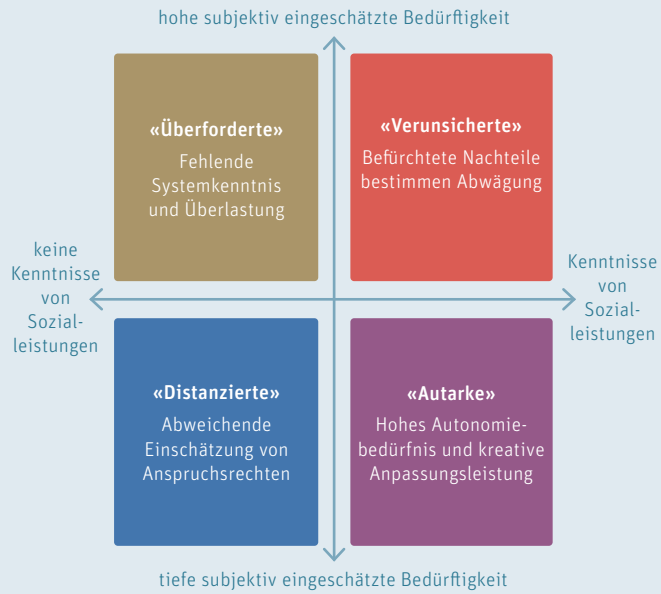
Wie wir untersuchten, ob Leistungen ihr Ziel erreichen

Eine methodische Herausforderung bei der Ermittlung des Nichtbezugs von Sozialleistungen besteht darin, dass es sich um nicht stattfindende Ereignisse handelt. Entsprechend wird in diesem Zusammenhang auch auf eine Dunkelziffer verwiesen. Seit kurzem können aber Administrativdaten für die Armutsforschung genutzt werden (vgl. inequalties.ch), mit denen sich Nichtbeziehende indirekt bestimmen lassen.

Dafür muss zunächst eine Datenbasis, bestehend aus Steuer-, Sozialleistungs- und Bevölkerungsdaten, zusammengestellt werden, auf deren Grundlage die finanzielle Situation von Haushalten bestimmt werden kann. Ausgehend davon, werden die Anspruchsbedingungen von Sozialleistungen in einem Simulationsmodell abgebildet. So wird für die gesamte Bevölkerung ermittelt, ob, rechnerisch gesehen, ein Anspruch auf die Leistung bestünde. Durch den Abgleich mit den effektiven Zahlungen der Sozialleistungen kann abgeschätzt werden, wie viele Nichtbeziehende es gibt. Damit können Analysen zum Ausmass und zur Betroffenheit in unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen erfolgen. Dank dieser Basis ist es uns zudem möglich, mit Betroffenen in Kontakt zu treten und mehr in Erfahrung zu bringen.

source: https://doi.org/10.24451/arbor.16403 | downloaded: 18.4.2024

Typologie von Personen, die auf Sozialleistungen verzichten



▸ Wahrscheinlichkeit eines Nichtbezuges höher, was nicht zuletzt auf das Ausländerrecht zurückzuführen ist. Bei diesen Menschen kann der Bezug von Sozialhilfe zu einem Grund werden, die Aufenthaltsbewilligung nicht zu verlängern. Entsprechend erstaunt es nicht, dass unter den Menschen, die als Folge der Corona-Krise auf Lebensmittelversorgung angewiesen waren, der Anteil der Bevölkerung mit eingeschränktem Aufenthaltsrecht sehr gross war (Beyeler et al., 2021; Bonvin et al., 2020).

Weshalb verzichten Menschen auf Leistungen?

Die Beweggründe, die dazu führen, dass ziemlich viele Menschen trotz eines Bedarfs keine Sozialleistungen in Anspruch nehmen, stehen im Interesse der sozialwissenschaftlichen Forschung. Dabei liegen verschiedene Erkenntnisse zu den Gründen des Nichtbezugs insbesondere im europäischen Vergleich vor. Die eruierten Hinweise auf die Beweggründe liegen sowohl auf individueller als auch auf struktureller Ebene und sind vielfältig. Nichtsdestoweniger können vier Hauptkategorien von Gründen des Nichtbezugs festgemacht werden (Eurofound, 2015):

- **Mangel an Information oder Wissen**
  Anspruchsberechtigte sind zu wenig über Rechte und Ansprüche informiert, haben falsche Vorstellungen davon oder wissen nicht, wie sie den Anspruch geltend machen können.
- **Administrative und/oder rechtliche Zugangshürden**
  Die Ausgestaltung der Anspruchsbedingungen, deren Komplexität sowie die Aufwände der Antragstellung wirken aufgrund mangelnder persönlicher oder zeitlicher Ressourcen abschreckend oder führen zu Abbrüchen des Antragsprozesses.
- **Soziale und/oder psychologische Hindernisse**
  Angst vor Stigmatisierung, Stolz oder Schamgefühle führen zu einem bewussten Verzicht.
- **Fehlender finanzieller Nutzen**
  Der Aufwand und Nutzen des Anspruchs wird anhand der erwarteten Bezugsdauer und der potenziellen Leistungshöhe abgewogen. Anspruchsberechtigte verzichten, wenn die erwartete Bezugsdauer kurz und die Bedarfslücke eher klein ist.

Diese häufig gefundenen Faktoren des Nichtbezuges spiegeln sich in der kürzlich durchgeführten qualitativen Studie im Kanton Basel-Stadt wider. Sie ging den Gründen des Nichtbezugs von Prämienverbilligung, Mietzinsbeiträgen und Ergänzungsleistungen zu AHV-Renten nach. Es wurden dazu 21 Personen interviewt, die trotz nachweisbarer Bedürftigkeit keine entsprechende Leistung bezogen hatten. Anhand der Aussagen lassen sich Gemeinsamkeiten und Unterschiede erkennen, die sich entlang des Kenntnis- und Informationsstandes über entsprechende Sozialleistungen und deren Anspruchsbedingungen bewegen und dabei stark von individuellen Hindernissen wie Ängsten vor Konsequenzen (z. B. Verlust der Aufenthaltsbewilligung), Scham oder ausgeprägten Normvorstellungen beeinflusst sind.

Ausserdem konnten aufschlussreiche Einsichten in die Lebenslagen der Untersuchten gewonnen werden. Diese sind durch Einsparungen im Alltagskonsum und Einschränkungen in sämtlichen Lebensbereichen bis hin zu vollständigem Verzicht auf Freizeitaktivitäten, Mobiltelefone oder Zahnarztbesuche geprägt. Zu den Handlungsstrategien gehören nebst alltäglichen Entbehrungen und Bescheidenheit auch die Generierung weiterer Einkommensquellen, indem (auch im AHV-Rentenalter) zusätzliche Nebenerwerbe gesucht werden.

Auch das private Netzwerk tritt an die Stelle der Sozialleistungen und übernimmt finanzielle Hilfeleistungen, wie die Gewährung von kostenfreien oder -günstigen Wohnraums oder die Finanzierung von Ferientagen. Entsprechend kommt der sozialen Einbettung und der Möglichkeit, sich in Krisenzeiten auf private Unterstützung verlassen zu können, eine hohe Relevanz zu. Nicht zuletzt entscheidet die Einbettung in ein soziales System mit, wie ausgeprägt die Bedürftigkeit von Anspruchsberechtigten subjektiv empfunden wird.

Anhand dieser Kriterien konnten für die 21 Interviewten spezifische Charakteristika ausgemacht werden, die sich grob in vier Typen Nichtbeziehender abbilden lassen (siehe Abbildung).

Was kann die Praxis tun?

Individuelle psychologische Hemmnisse gründen hauptsächlich in geltenden Norm- und Wertvorstellungen einer Gesellschaft und deren Einstellungen zum Wohlfahrtstaat. Anders sieht das beim Nichtbezug aufgrund mangel- oder fehlerhafter Information aus. Dieser Typus gehört in den Einflussbereich derjenigen Institutionen, die Sozialleistungsansprüche abklären, auszahlen, einfordern oder diesbezüglich beraten. ▸

CONFISERIE

Im Sinne einer nachhaltigen Sozialpolitik lohnt es sich, als erstes systematisch in Erfahrung zu bringen, ob Anspruchsberechtigte erreicht werden. Mit regelmässigen Erhebungen zum Nichtbezug von Sozialleistungen kann dies gewährleistet werden. Analysen über die Zeit erlauben es zudem, Auswirkungen von Reformen sichtbar zu machen.

Das Informationsangebot kann darüber hinaus auf die folgenden kritischen Punkte überprüft werden:

- sind die schriftlichen Informationen in **einfacher Sprache** verfasst, so dass auch Personen mit wenig Sprachkompetenz sie verstehen können?
- Sind die Informationen auch in **anderen Sprachen** als Deutsch verfügbar?
- Könnte es sinnvoll sein, **Informationen automatisiert** an potenzielle Anspruchsberechtigte zu versenden?
- Können die bestehenden Informationen **unverbindlich und niederschwellig** (z. B. in Quartiertreffs, bei Informationsveranstaltungen oder lokalen Beratungsstellen) bezogen werden?

In Bezug auf die organisatorisch-administrative Ausgestaltung der Antragsstellung kann Folgendes überprüft werden:

- Formulare **weniger kompliziert, genauer formuliert und mit weniger Abkürzungen** etc. versehen, so dass klar ist, was genau zu tun ist,
- Bewusstsein bei der Amtsstelle etablieren, dass einige Personen mit der Komplexität überfordert sein könnten und allenfalls **aktive Hilfestellung benötigen**,
- Sich **in die Lage der Hilfesuchenden versetzen** und nicht nur die Interessen der eigenen Institution vertreten,
- Vorhandenes Bewusstsein, dass die «Normbiografie» heute nicht für alle gilt und der **nötigen Flexibilität in der individuellen Beurteilung** bedarf.
- **Hilfsmittel** zur Anspruchsprüfung bereitstellen (z. B. einfaches Berechnungsschema auf Website).

Der Kanton Basel-Stadt ist aktuell daran, gewisse Vorschläge umzusetzen und so den Zugang zu vereinfachen (Kanton Basel-Stadt, Amt für Sozialbeiträge, 2021). Die Stadt Bern hat sich im Rahmen der Notlagen aufgrund der Corona-Krise dem Thema Nichtbezug gewidmet. Auch sie hat erkannt, dass nicht alle Armutsbetroffenen die Hürden des Ganges zum Sozialamt überwinden, und ihre Informationsstrategie entsprechend verbessert (Stadt Bern, 2021).

Aus unserer Sicht sind dies wichtige Schritte in die Richtung einer nachhaltigen Sozialpolitik. Lautet das Ziel «Niemanden zurückzulassen», so müssen auch jene in den Fokus rücken, die vom Sozialstaat nicht oder nur schwer erreichbar sind. ■

Literatur und Verweise:

- Beyeler, M., Hümbelin, O., Korell, I., Richard, T., & Schuwey, C. (2021). *Auswirkungen der Corona-Pandemie auf Armut und sozioökonomische Ungleichheit*. BFH; Nationale Plattform gegen Armut. https://www.gegenarmut.ch/fileadmin/kundendaten/im_Fokus/Auswirkungen_der_Corona-Pandemie_auf_Armut_Nov._21.pdf
- Bonvin, J.-M., Lovey, M., Rosenstein, E., Kempeneers, P., Daverio, J., Giezendanner, T., Lonqueur, L., Castanheira, M. M., Nagel, J., & Bonvin, D. (2020). *La population en grande précarité en période de COVID-19 à Genève: Conditions de vie et stratégies de résilience. Rapport Final de L'étude Sollicitée par la Fondation Colis du Cœur*.
- Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques. (o.J.). *Non recours et accès aux droits*. https://www.drees.solidarites-sante.gouv.fr/non-recours-et-acces-aux-droits
- Eurofound. (2015). *Access to social benefits: Reducing non-take-up*. Publications Office of the European Commission.
- Fluder, R., Hümbelin, O., Luchsinger, L., & Richard, T. (2020). *Ein Armutsmonitoring für die Schweiz: Modellvorhaben am Beispiel des Kantons Bern*. [Schlussbericht.]. https://www.caritas.ch/fileadmin/user_upload/Caritas_Schweiz/data/site/was-wir-sagen/unsere-position/positionspapiere/2020/armutsanalysen-mit-steuerdaten.pdf
- GOV.UK. Department for Work and Pensions. (o.J.). *Collection. Income-related benefits: Estimates of take-up*. GOV.UK. https://www.gov.uk/government/collections/income-related-benefits-estimates-of-take-up--2
- Hümbelin, O. (2016). Nichtbezug von Sozialhilfe und die Bedeutung von regionalen Unterschieden. *University of Bern Social Sciences Working Paper No. 21*.
- Hümbelin, O. (2019). Non-Take-Up of Social Assistance: Regional Differences and the Role of Social Norms. *Swiss Journal of Sociology, 45*(1), 7–33. https://www.doi.org/10.2478/sjs-2019-0002
- Hümbelin, O., Fluder, R., & Richard, T. (2020). Armes Land, reiche Stadt? Wo in der Schweiz Armutsbetroffene leben. *Zeitschrift für Sozialhilfe, 117*(1), 18–20.
- Hümbelin, O., Richard, T., Schuwey, C., Luchsinger, L., & Fluder, R. (2021). *Nichtbezug von bedarfsabhängigen Sozialleistungen im Kanton Basel-Stadt – Ausmass und Beweggründe.* Bern: Bericht im Auftrag des Amtes für Sozialbeiträge des Kantons Basel-Stadt. https://www.doi.org/10.24451/arbor.15502
- Kanton Basel-Stadt, Amt für Sozialbeiträge. (2021). *Studie Nichtbezug von bedarfsabhängigen Sozialleistungen im Kanton Basel-Stadt – Ausmass und Beweggründe* [Medienmitteilung]. https://www.asb.bs.ch/nm/2021-studie-nichtbezug-von-bedarfsabhaengigen-sozialleistungen-im-kanton-basel-stadt--ausmass-und-beweggruende-wsu.html
- Lucas, B., Bonvin, J.-M., & Hümbelin, O. (2021). The Non-Take-Up of Health and Social Benefits: What Implications for Social Citizenship? *Swiss Journal of Sociology, 47*(2), 161–180. https://www.doi.org/10.2478/sjs-2021-0013
- Lucas, B., Ludwig, C., Chapuis, J., Maggi, J., & Crettaz, E. (2019). *Le non-recours aux prestations sociales à Genève*. Genf: Haute école de travail social, HES-SO.
- Stadt Bern. (2021). *Corona und Sozialhilfe: Informationen für Menschen in Not*. Stadt Bern. https://www.bern/mediencenter/medienmitteilungen/aktuell_ptk/corona-und-sozialhilfe-informationen-fuer-menschen-in-not

Prof. Dr. Oliver Hümbelin, Dozent
oliver.huembelin@bfh.ch

… forscht am Institut Sozialpolitik und Soziale Sicherheit unter anderem zu Ungleichheit und Armut. Er lehrt zudem im Bereich quantitative Sozialforschung und ist Spezialist für Datenvisualisierung.

Tina Richard, Wissenschaftliche Mitarbeiterin
tina.richard@bfh.ch

… arbeitet am Institut Sozialpolitik und Soziale Sicherheit, wo sie in den Bereichen Armut und Wohlfahrtsstaat forscht. Neben der Lehrtätigkeit in Ethik engagiert sie sich nach langjähriger eigener Praxistätigkeit im Sozialsystem auch in der Praxisausbildung des Bachelor-Studiengangs.

Forschung

Digitales Fallführungstool für den Integrationsbereich

Die BFH entwickelt zusammen mit einem Berner Partner ein digitales Fallführungstool zur Integrationsförderung. Das Tool soll dereinst den fallführenden Stellen helfen, die Anforderungen der Integrationsagenda Schweiz zu erfüllen. Erste Gespräche mit fallführenden Stellen bestätigen das Interesse der Praxispartner aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich.

Das Tool soll Informationen aus zahlreichen Quellen zusammenführen, mit Integrationszielen und Massnahmen verknüpfen und übersichtlich visualisieren. Bei der Entwicklung der Bedienungsoberfläche wirkten Studierende des Lehrgangs Interaction Design FH (Schule für Gestaltung Bern und Biel) mit. Nun führt sie eine Marktanalyse bei Anbietern von Fallführungssystemen durch und erarbeitet ethische Grundlagen für das digitale Profiling. Die Vorstudie wird durch einen Innovationsscheck der Förderagentur Innosuisse finanziert.

Informationen zum Projekt:
Tobias Fritschi, Leiter Institut Soziale Sicherheit und Sozialpolitik
tobias.fritschi@bfh.ch
Telefon +41 31 848 36 84

Forschung

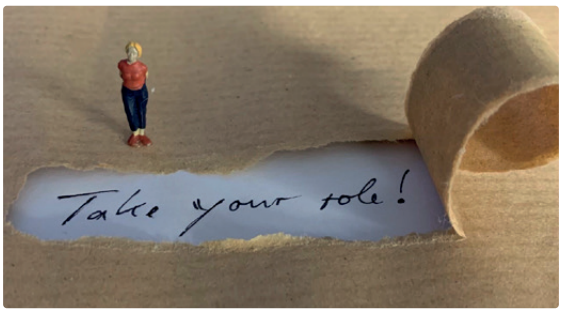
Auszeichnungen für Sozialberatung in Arztpraxen

An der Preisverleihung des Prix d'excellence 2021 gehörten zwei Projekte mit Sozialer Arbeit zu den drei Finalisten. Der Preis wird für besonders innovative Projekte des Gesundheitswesens vergeben, und zwar von santeneXt, dem Do-Tank des Schweizer Gesundheitssystems. Sowohl der Gesundheitspunkt Oberägeri im Kanton Zug als auch die Sozialberatung der Caritas beider Basel sind Partner des BFH-Forschungsprojekts «Soziale Arbeit in der Arztpraxis». Beide Angebote stehen für die niederschwellige, gesundheitliche und soziale Versorgung der Patient*innen. Sie setzten sich unter 24 Eingaben wegen ihres wegweisenden Charakters für die Gesundheitsversorgung in der Schweiz durch.

Die BFH gratuliert dem erstplatzierten Gesundheitspunkt Oberägeri und der Caritas beider Basel herzlich zum Erhalt des Preises und freut sich über die grossartige Leistung, die zur integrierten und patientenorientierten Versorgung beiträgt.

Informationen zum Forschungsprojekt:
René Rüegg, Wissenschaftlicher Mitarbeiter
rene.rueegg@bfh.ch
Telefon +41 31 848 36 60

Weiterbildung



BFH als Ausbildungsinstitution für Supervision bso-anerkannt

Die Vor-Ort-Evaluation durch den Berufsverband für Coaching, Supervision und Organisationsberatung bso war erfolgreich: In diesem letzten Schritt eines komplexen Anerkennungsverfahrens wurden sowohl Dozierende, Teilnehmende als auch die Studienleiterin zu ihren Erfahrungen im laufenden Durchgang des MAS/DAS Systemische Supervision interviewt. Die Resonanz war sehr erfreulich: Unsere Ausbildung wurde als «qualitativ hochwertig» beurteilt und punktete unter anderem durch sinnvollen Aufbau, erfahrungsbezogenes Lernen mit Fokus auf Methodenvielfalt und theoriegestützte Haltungsbildung, respektvolles Miteinander auf Augenhöhe und ausreichend Möglichkeiten zur Selbstbeobachtung. Als vertragliche Ausbildungspartnerin bso sichern wir auch zukünftig diese Qualitäten und bieten kompetente Prozessbegleitung auf dem Weg in die neue Berufsrolle als «Systemische Supervisor*innen».

Weitere Informationen zu den Weiterbildungsangeboten finden Sie hier:
bfh.ch/beratung-supervision