

SKOS CSIAS COSAS

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
Conférence suisse des institutions d'action sociale
Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale
Conferenza svizra da l'agid sozial

Grundlagenpapier

Langzeitbezug in der Sozialhilfe

Bern 2021

Inhaltsverzeichnis

1.	Begriffsklärung	3
2.	Ausgangslage	3
3.	Entwicklung.....	4
4.	Profil der Dauerbeziehenden	6
5.	Jahreskosten	7
6.	Beendigungsgründe	8
7.	Fazit	9
8.	Literatur	11

1. Begriffsklärung

In der Terminologie des Bundesamtes für Statistik gelten Personen, die während höchstens 12 Monaten Sozialhilfe beziehen, als kurzzeitbeziehend. Wer zwischen 12 und 24 Monate auf Sozialhilfe angewiesen ist, wird als langzeitbeziehend bezeichnet. Personen mit einer längeren Bezugsdauer zählen als Dauerbeziehende (BFS, 2011, S. 83/84).

In der Praxis der Sozialhilfe wird hingegen vereinfachend folgende Definition angewendet: Personen mit einer Bezugsdauer von höchstens einem Jahr sind kurzzeitbeziehend. Als mittlerer Bezug wird die Bezugsdauer zwischen einem Jahr und drei Jahren bezeichnet. Bezieht jemand ununterbrochen länger als drei Jahre Sozialhilfe, wird von Langzeitbezug gesprochen.

2. Ausgangslage

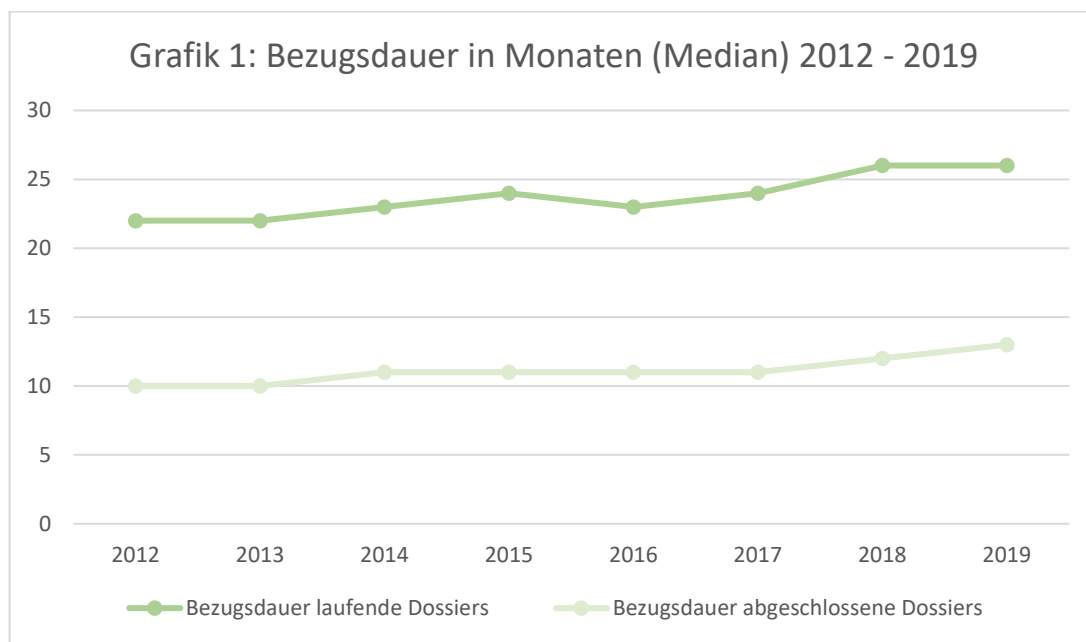
Die Bezugsdauer der unterstützten Personen kann auf zwei verschiedene Arten dargestellt werden: entweder anhand der am Stichtag laufenden Dossiers oder anhand der während eines Jahres abgeschlossenen Dossiers. Mit zunehmender Bezugsdauer können immer weniger Dossiers abgeschlossen werden. Daher fällt der Anteil der Dossiers von mittlerer und langer Bezugsdauer gemessen an den abgeschlossenen Fällen vergleichsweise klein aus. Die Analyse der laufenden Fälle ermöglicht ein klareres Bild des Fallbestands nach Bezugsdauer, die Analyse der abgeschlossenen Fälle hingegen zeigt die Dynamik der Abschlüsse deutlicher auf.

Betrachtet man nur die innerhalb eines Jahres abgeschlossenen Fälle, zeigt sich, dass im Jahr 2019 etwa die Hälfte der Fälle innert 12 Monaten abgeschlossen werden konnten. Rund 30 Prozent hatten ein bis drei Jahre Hilfe bezogen. Die restlichen circa 20 Prozent konnten nach mehr als dreijähriger Bezugsdauer abgeschlossen werden (BFS, 2020a).

Über die ganze Schweiz betrachtet und in absoluten Zahlen ausgedrückt betrug die mittlere Bezugsdauer (Median per 31.12.2019) der laufenden Fälle 26 Monate, die der abgeschlossenen Fälle 13 Monate. 23'836 Dossiers (oder 47 Prozent aller abgeschlossenen Dossiers) konnten 2019 nach weniger als einem Jahr Unterstützung wieder abgeschlossen werden (BFS, 2020a; BFS, 2020b).

3. Entwicklung

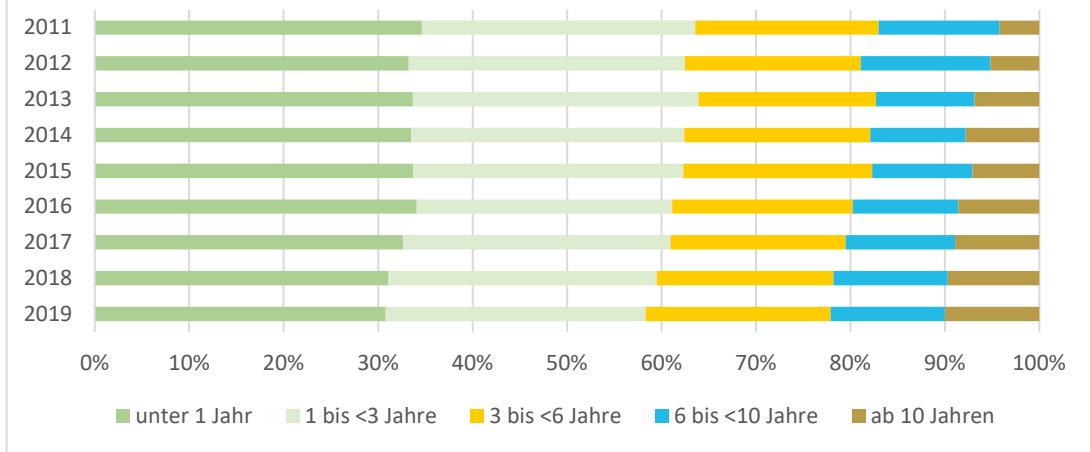
Von 2012 bis 2019 ist die mittlere Bezugsdauer (Median) der laufenden Dossiers von 22 Monate auf 26 Monate gestiegen. Die Bezugsdauer der abgeschlossenen Dossiers hat sich im gleichen Zeitraum von 10 auf 13 Monate erhöht (vgl. Grafik 1). Vergleicht man den Mittelwert, sieht die Differenz noch grösser aus: Im Jahr 2012 wurden laufende Dossiers durchschnittlich 35,7 Monate unterstützt (2019: 44 Monate); abgeschlossene Dossiers 21,2 Monate (2019: 27 Monate) (BFS, 2020a; BFS, 2020b).



Quelle: BFS, 2020a, BFS, 2020b. Eigene Darstellung

Im Kennzahlenbericht 2019 der Städteinitiative Sozialpolitik wurde der Fokus auf die Beendigung des Sozialhilfebezugs und die Bezugsdauer gelegt. Dabei wurden 14 Städte untersucht. Es konnte aufgezeigt werden, dass die Bezugsdauer der laufenden Fälle (Median) ansteigt, weil ein kleiner Teil der Sozialhilfefälle weniger gut abgeschlossen werden kann als früher und folglich sehr lange in der Sozialhilfe verbleibt. Der Anteil der Fälle mit einer Bezugsdauer von 10 und mehr Jahren ist von 4,2 Prozent im Jahr 2011 auf 10 Prozent im Jahr 2019 gestiegen (vgl. Grafik 2). Beim grössten Teil der Sozialhilfefälle hat hingegen die Bezugsdauer nicht zugenommen (Beyeler, Schuwey & Kraus, 2020, S. 46).

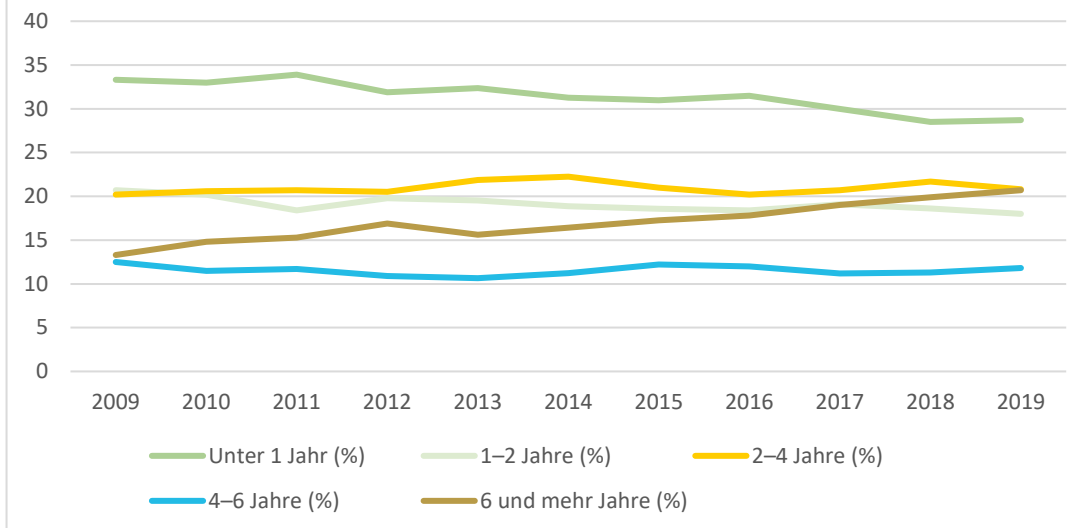
Grafik 2: Anteile der Fälle in verschiedenen Bezugsdauerklassen 2011 - 2019 in 14 Schweizer Städten



Quelle: Beyeler, Schuwey & Kraus, 2020, S. 46

Schweizweit zeigt sich ein ähnliches Bild (vgl. Grafik 3). Während die Kategorien der kurzen und mittleren Bezugsdauer zwischen 2009 und 2019 leicht abnehmen (Abnahme um 4.6 resp. 2.7 Prozentpunkte), zeigt sich eine deutliche Steigerung der Fälle mit einer Bezugsdauer von mehr als 6 Jahren (Zunahme um 7.4 Prozentpunkte).

Grafik 3: Entwicklung Bezugsdauer laufende Dossiers 2009 - 2019, Anteil in Prozent



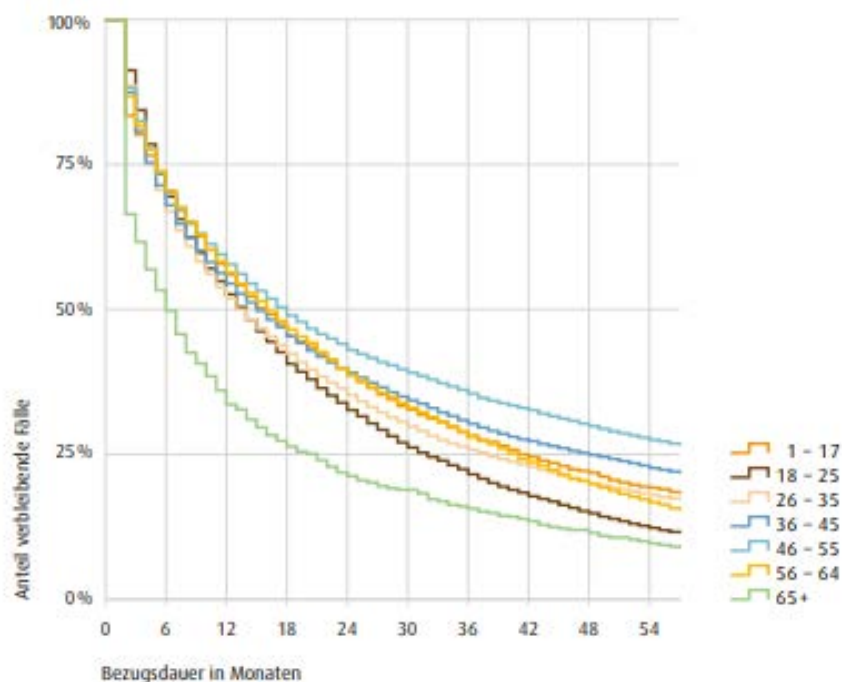
Quelle: BFS, 2020c. Eigene Darstellung.

4. Profil der Dauerbeziehenden

Gemäss dem Kennzahlenbericht der Städteinitiative Sozialpolitik 2019 ist die Altersgruppe der 36- bis 45-Jährigen in der Gruppe der Langzeitbeziehenden übervertreten. Dies ist auch der Fall bei Personen, die beim Eintritt in die Sozialhilfe zwischen 46 und 55 Jahre alt waren (vgl. Grafik 4). In beiden Gruppen sind vor allem Eltern mit mehreren Kindern und Alleinerziehende zu finden. Eine besonders lange Bezugsdauer haben Alleinerziehende mit zwei und mehr Kindern. Die Betreuungspflichten gehen oft mit einer eingeschränkten Erwerbstätigkeit einher. Teilzeitarbeit oder Vollzeitarbeit im Niedriglohnbereich führen dazu, dass auch mit einem Erwerbseinkommen der finanzielle Bedarf der Familien nicht gedeckt werden kann (Beyeler, Schuwey & Kraus, 2020, S. 49). Frauen der erwähnten Altersgruppen tragen ein höheres Risiko, zu den Langzeitbeziehenden zu gehören, da sie 93,1 Prozent der Einelternhaushalte in der Sozialhilfe führen (BFS, 2020d).

Junge Erwachsene werden häufiger schon nach kürzerer Zeit wieder finanziell unabhängig. Allerdings gehören sie öfters zu den Wiederbeziehenden. 56- bis 65-Jährige können auch nach langer Bezugsdauer oft aufgrund des Bezugs einer (vorzeitigen) Altersrente abgeschlossen werden. In seltenen Fällen wird für Personen im AHV-Alter ein neues Dossier eröffnet. Dies dient meist der Überbrückung kurzfristiger Notlagen aufgrund einer Karenzfrist vor dem Bezug von Ergänzungsleistungen. Rund ein Drittel der Betroffenen erhält nur eine einmalige Zahlung (Beyeler et al., 2020, S. 49).

Grafik 4: Anteil verbleibende Fälle nach Bezugsdauer und Altersgruppe der Antragsstellenden



Quelle: Beyeler, Schuwey & Kraus, 2020, S. 49. Die Berechnungen der BFH beruhen auf den Sozialhilfestatistiken 2011 bis 2019 des BFS.

Nichterwerbspersonen sind unter den Langzeitbeziehenden ebenfalls übervertreten (Median 20,4 Monate Bezugsdauer), oft auch in Verbindung mit multiplen gesundheitlichen Einschränkungen.

Weiter haben Personen ausländischer Nationalität aus Afrika oder Asien stammend eine besonders hohe Bezugsdauer (Median über 20 Monate Bezugsdauer). Insbesondere für Geflüchtete ist es oft anspruchsvoll, eine Arbeit zu finden und so auch Sozialversicherungsansprüche zu erwerben (Beyeler et al. 2020, S. 50; Salzgeber, 2015, S. 49)¹.

Mehr als die Hälfte der Langzeitbeziehenden verfügt höchstens über einen Abschluss der obligatorischen Schulzeit (Salzgeber et. al, 2010, S. 18). Mit abnehmendem Bildungsstand nimmt die Bezugsdauer zu. So haben Sozialhilfebeziehende mit einem Abschluss auf Tertiärstufe einen Median von 12,1 Monaten Bezugsdauer, während dieser bei Personen ohne berufliche Ausbildung bei 17,8 Monaten liegt (Beyeler et al., 2020, S. 47-50).

Dossiers mit Einpersonenfällen, die nicht alleine leben, Paare mit einem Kind, Personen im AHV-Alter oder Personen aus einem EU/EFTA-Staat können besonders rasch abgeschlossen werden (Median 11 Monate Sozialhilfebezug) (Beyeler et al., 2020, S. 47-50).

Mögliche Gründe für die Zunahme der Langzeitfälle sind die stetig wachsenden Anforderungen auf dem Arbeitsmarkt und die strengeren Zulassungskriterien der IV. Langzeitbeziehende in der Sozialhilfe haben überdurchschnittlich oft mehrere gesundheitliche Beeinträchtigungen. Ihre Leistungseinschränkungen begründen keinen Anspruch auf Leistungen der IV und erschweren ihnen den Zugang zum ersten Arbeitsmarkt. Psychische Beeinträchtigungen können sich mit der Dauer eines Sozialhilfebezugs noch verstärken (Salzgeber, 2015). Weiter wurde festgestellt, dass der Gesundheitszustand von Sozialhilfebeziehenden gerade zu Beginn einer Bezugsperiode besonders schlecht ist. Nach einer Ablösung sind hingegen deutliche Verbesserungen des Gesundheitszustandes feststellbar. Bei Langzeitbeziehenden ist diesbezüglich während des Sozialhilfebezugs weder eine deutliche Verschlechterung noch eine Verbesserung auszumachen (vgl. Kessler, Höglinger, Heiniger, Läser & Hümbelin, 2021, S. 47-50). Auch Lebensereignisse wie eine Trennung oder Scheidung sowie die Geburt von Kindern können in eine Armutssituation führen, wenn die Leistungen im vorgelagerten Sozialsystem nicht ausreichend sind (Beyeler et al. 2020, S. 44, S. 47-50).

5. Jahreskosten

Die Kosten pro Fall und Jahr sind in den letzten Jahren unabhängig von der Unterstützungsdauer gestiegen. Langzeitfälle weisen gemäss dem Bundesamt für Statistik jedoch höhere zugesprochene Leistungen auf. 2014 waren die monatlichen Kosten bei Fällen mit einer Bezugsdauer zwischen einem und zwei Jahren 11 Prozent höher als die der Fälle mit einer Bezugsdauer unter einem Jahr. Bei einer Bezugsdauer von zwei bis vier Jahren waren die Leistungsbezüge gar 21 Prozent höher als bei einer Bezugsdauer von weniger als einem Jahr

¹ Es ist jedoch zu erwarten, dass sich mit dem beschleunigten Asylverfahren und der im Jahr 2019 eingeführten Integrationsagenda Schweiz die Erwerbsquote von vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen im Laufe der nächsten Jahre erhöhen wird. ([Link](#))

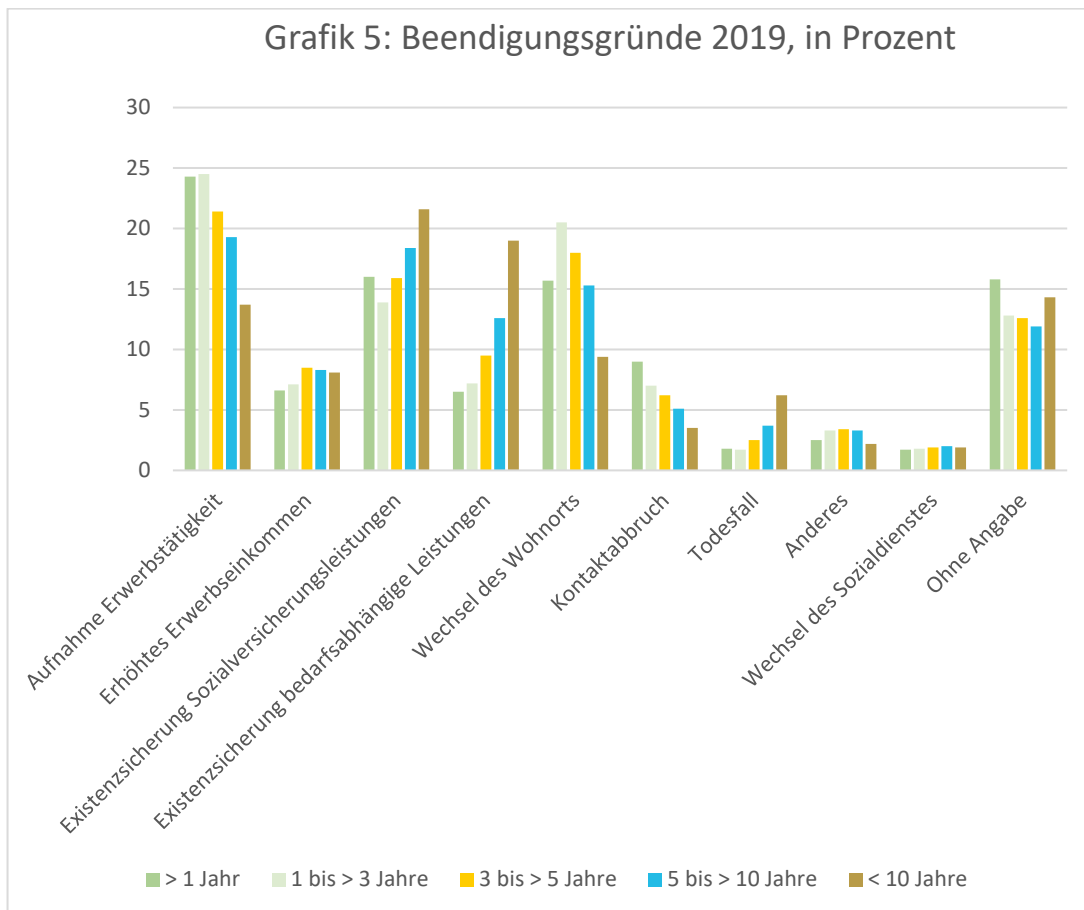
(BFS, 2015)². Dies entspricht auch den Erfahrungen in der Praxis: Bei Langzeitbeziehenden stehen regelmässige Kosten wie Heiz- und Nebenkostenabrechnungen sowie die Hausrats- und Haftpflichtversicherung an, die bei Kurzzeitbeziehenden unter Umständen nicht während der Unterstützungsdauer anfallen. Zudem gibt es über eine längere Bezugsdauer hinweg öfter einmalige hohe Kosten, wie beispielsweise Ausgaben für Zahnsanierungen oder für Mobiliar, das ersetzt werden muss.

Auch abgesehen vom Kostenfaktor stellt der Langzeitbezug ein gesellschaftliches Problem dar. Für die Betroffenen schwinden mit zunehmender Bezugsdauer die Chancen auf wirtschaftliche Unabhängigkeit (Guggisberg, Liesch, Bischof & Rudin, 2020). Gesundheitliche Probleme nehmen mit der Dauer des Sozialhilfebezugs oft noch zu (Beyeler, 2020, S. 44). Die Situation kann sich weiter verschärfen, wenn Sozialdienste im Rahmen von Fallsteuersystemen Langzeitbeziehenden zwar wirtschaftliche Hilfe leisten, jedoch nur noch wenig persönliche Hilfe anbieten.

6. Beendigungsgründe

Obige Ausführungen zeigen, dass die Chancen für eine Beendigung der Sozialhilfe ganz am Anfang des Bezugs am grössten sind. Das Finden einer Erwerbstätigkeit oder die Erhöhung des Erwerbseinkommens sind bei gut 30 Prozent der Kurzzeitfälle der wichtigste Beendigungsgrund (vgl. Grafik 5). Bei den Langzeitbeziehenden führt dieser Grund mit 26 Prozent etwas weniger oft zur Beendigung der Sozialhilfe. Umgekehrt verhält es sich mit der Beendigung durch eine Leistung einer Sozialversicherung oder einer bedarfsabhängigen Leistung. Bei den Langzeitfällen ist dies mit 34 Prozent der häufigste Ablösegrund. Der Anteil der so abgeschlossenen Kurzzeitfälle liegt bei 22 Prozent (BFS, 2020b).

² Seit 2015 werden die monatlichen Leistungen nicht mehr nach Bezugsdauer ausgewiesen.



Quelle: BFS, 2020b. Eigene Darstellung.

7. Fazit

Einem kleinen Teil der Sozialhilfebeziehenden gelingt es immer weniger gut als früher, von Sozialhilfeleistungen unabhängig zu werden. Diese Fälle schlagen sich in einer erhöhten durchschnittlichen/mittleren Bezugsdauer, den Fallzahlen und Kosten nieder, obwohl die Bezugsdauer für den grössten Teil der Sozialhilfebeziehenden nicht zugenommen hat. Für die Langzeitbeziehenden übernimmt die Sozialhilfe die langfristige Existenzsicherung – eine Aufgabe, für welche die Sozialhilfe ursprünglich nicht gedacht war.

Zur Verringerung des Langzeitbezugs ist es sinnvoll, möglichst früh Massnahmen zu ergreifen. Dazu gehören fundierte Abklärungen bezüglich Bildungsmöglichkeiten sowie Investitionen in die Aus- und Weiterbildung der Sozialhilfebeziehenden. Beispielsweise ist in den SKOS-Richtlinien festgehalten, dass Kosten für Fort- und Weiterbildung übernommen werden können, wenn diese zur Unterstützung der beruflichen und/oder sozialen Integration beitragen. Auch können Beiträge an eine Zweitausbildung oder Umschulung geleistet werden, wenn mit der Erstausbildung kein existenzsicherndes Einkommen erzielt werden kann (vgl. SKOS-RL C.6.2. und SKOS, 2018).

Daneben darf nicht vergessen werden, dass auch Langzeitbeziehenden ohne Chancen auf berufliche Integration die Möglichkeit für eine Verbesserung der Situation, beispielsweise mit Fokus auf die Gesundheit oder auf die soziale Situation, gegeben werden muss. Beispiele hierfür sind die Kurzzeitintervention «Richtungswechsel» für Langzeitbeziehende³ oder das Projekt «Participation des bénéficiaires de l'aide sociale à l'évaluation des prestations qui les concernent» der Artias, das mehrheitlich mit Langzeitbeziehenden durchgeführt wurde (vgl. Guerry & Reynaud, 2021). Die persönliche Hilfe gewinnt mit dem steigenden kleinen Teil der Sozialhilfebeziehenden, der immer länger auf Sozialhilfe angewiesen ist, an Bedeutung.

Im Rahmen einer Winterthurer Studie konnte belegt werden, dass sich die monatlichen Fallkosten im Sozialdienst um 3.6 Prozent verringerten und die Ablöserate um 27 Prozent stieg, als Sozialarbeitende im Rahmen einer Falllastreduktion von 120 Fällen auf 80 Fälle pro Vollzeitstelle deutlich mehr Zeit für die einzelnen Fälle zur Verfügung hatten (vgl. Höglinger, Rudin & Guggisberg, 2021). Dabei zeigte sich zudem, dass auch Langzeitfälle vermehrt abgeschlossen werden konnten. Die Investition in die Beratung von Langzeitbeziehenden lohnt sich somit auch finanziell. Dies wird mitunter dadurch verdeutlicht, dass für die häufige Beendigung von Langzeitfällen aufgrund anderer Sozialleistungen oder einer bedarfsabhängigen Leistung die Kommunikation und enge interprofessionelle Zusammenarbeit mit vorgelagerten Stellen elementar ist (Michel et al. 2018). Hierfür müssen in den Sozialdiensten entsprechend Ressourcen zur Verfügung gestellt werden.

Schliesslich sind auf vorgelagerter sozialpolitischer Ebene die Kostenbeteiligung an der familienergänzenden Kinderbetreuung, Familienergänzungsleistungen und eine ausreichende Prämienverbilligung wichtige armutsbekämpfende Massnahmen, die den Langzeitbezug reduzieren können.

³ Von 2020 bis 2022 testet und evaluiert die BFH in Zusammenarbeit mit vier Sozialdiensten eine Kurzzeitintervention zur Verringerung des Langzeitbezugs. ([Link](#))

8. Literatur

- Beyeler, Michelle, Schuwey, Claudia & Kraus, Simonina. (2020). *Sozialhilfe in Schweizer Städten. Die Kennzahlen 2019 im Vergleich*. Bern: Berner Fachhochschule Soziale Arbeit.
- Bundesamt für Statistik. (2011). *Statistischer Sozialbericht 2011*. Neuchâtel: BFS.
- Bundesamt für Statistik. (2020a). *WSH: Laufende Dossiers der wirtschaftlichen Sozialhilfe nach Kanton, Struktur der Unterstützungseinheit, Bezugsdauer, Beendigungsgrund und Altersklasse*. Abgerufen von https://www.pxweb.bfs.admin.ch/pxweb/de/px-x-1304030000_303/px-x-1304030000_303/px-x-1304030000_303.px
- Bundesamt für Statistik. (2020b). *WSH: Abgeschlossene Dossiers der wirtschaftlichen Sozialhilfe nach Kanton, Struktur der Unterstützungseinheit, Bezugsdauer, Beendigungsgrund und Altersklasse*. Abgerufen von <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/soziale-sicherheit/sozialhilfe/sozialhilfebeziehende/wirtschaftliche-sozialhilfe.assetdetail.15001925.html>
- Bundesamt für Statistik. (2020c). *WSH: Bezugsdauer der laufenden Dossiers der wirtschaftlichen Sozialhilfe nach Struktur der Unterstützungseinheit*. Abgerufen von <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/soziale-sicherheit/sozialhilfe/sozialhilfebeziehende/wirtschaftliche-sozialhilfe.assetdetail.14607253.html>
- Bundesamt für Statistik. (2020d). *Medienmitteilung Sozialhilfebeziehende im Jahr 2019. Sozialhilfequote bleibt im Jahr 2019 stabil bei 3,2 %*. Abgerufen von <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/soziale-sicherheit/sozialhilfe/sozialhilfebeziehende/wirtschaftliche-sozialhilfe.assetdetail.15001960.html>
- Guerry, Sophie & Reynaud, Caroline. (2021). *Participation des bénéficiaires de l'aide sociale à l'évaluation des prestations qui les concernent. Evaluation scientifique du projet participatif mené par l'Artias en Suisse romande*. Rapport final. Fribourg: HETS-FR, HES-SO.
- Guggisberg, Jürg; Bischof, Severin; Liesch, Roman & Rudin, Melania. (2020). Sozialhilfebezug in der Mehrjahresperspektive und im Lebensverlauf. In *Beiträge zur Sozialen Sicherheit*, (5/20). Bern: BSV.
- Höglinger, Dominic; Rudin, Melania & Guggisberg, Jürg. (2021). *Analyse zu den Auswirkungen der Reduktion der Fallbelastung in der Sozialberatung der Stadt Winterthur. Schlussbericht*. Studie verfasst im Auftrag der Sozialen Dienste, Stadt Winterthur. Bern: Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG.

- Kessler, Dorian; Höglinger, Marc; Heiniger, Sarah; Läser, Jodok & Hümbelin, Oliver. (2021). *Gesundheit von Sozialhilfebeziehenden – Analysen zu Gesundheitszustand, -Verhalten, -Leistungsanspruchnahme und Erwerbsreintegration. Schlussbericht zuhanden Bundesamt für Gesundheit*. Bern/Winterthur: Berner Fachhochschule und Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften.
- Michel, Claudia; Iseli, Daniel; Steger, Simon; Zürcher, Pascale; Grieb, Manuela & Eiler, Katharina. (2018). *Nachhaltige Ablösungen in der Sozialhilfe: Wirkungsorientierte Prozessgestaltung in Sozialdiensten. Schlussbericht*. Bern: Berner Fachhochschule (BFH).
- Salzgeber, Renate; Fritschi, Tobias & Graf, Thomas. (2010). *Zeitliche Verläufe in der Sozialhilfe*. Bern: Berner Fachhochschule (BFH).
- Salzgeber, Renate. (2015). *Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten Berichtsjahr 2014, 13 Städte im Vergleich*. Bern: Berner Fachhochschule.
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe. (2018). *«Arbeit dank Bildung». Weiterbildungsoffensive für Bezügerinnen und Bezüger von Sozialhilfe*. Bern.