

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

Analysepapier

Corona-Pandemie

Aktuelle Lage und zukünftige Herausforderungen für die Sozialhilfe

3. aktualisierte Version Oktober 2021

Bern, 20. Oktober 2021

Einleitung

Die Corona-Pandemie erreichte die Schweiz im März 2020. Die Auswirkungen auf Gesundheit, Wirtschaft und Gesellschaft waren von Beginn weg enorm. Die Pandemie und die damit verbundenen Schutzmassnahmen gefährdeten viele Menschen in ihrer Existenz. Besonders betroffen waren Menschen mit tiefem Einkommen und prekären Arbeits- und Aufenthaltsverhältnissen sowie Selbständigerwerbende. Eine Studie der Konjunkturforschungsstelle der ETH zeigte im Februar 2021, dass die Pandemie bestehende Ungleichheiten verschärft. Haushalte am unteren Ende der Einkommensverteilung sind in den meisten Dimensionen stärker von der Krise betroffen als Haushalte in komfortablen finanziellen Verhältnissen (vgl. Martinez et al, 2021).

Die SKOS veröffentlichte erstmals im Mai 2020 ein Analysepapier zur aktuellen Lage und den zukünftigen Herausforderungen für die Sozialhilfe. Gleichzeitig baute sie ein Monitoring auf, das seit Mai 2020 ein monatliches Reporting zur Entwicklung der Fallzahlen ermöglicht. Daran beteiligen sich 36 kantonale, regionale und kommunale Sozialdienste, die zusammen 58 Prozent aller Sozialhilfebeziehenden betreuen. Im Januar 2021 wurde das Analysepapier erstmals aktualisiert.

Die nun vorliegende dritte überarbeitete Version stützt sich auf die Daten aus dem Fallzahlenmonitoring, auf eine Umfrage bei den am Monitoring beteiligten Sozialdiensten sowie auf Berichte und Fachliteratur zur Corona-Pandemie.

Entwicklung in der Sozialhilfe während der Corona-Pandemie

Vor dem Hintergrund eines soliden Wirtschaftswachstums verzeichnete die Sozialhilfe in den Jahren 2018 und 2019 erstmals wieder einen leichten Rückgang der Fallzahlen. Während des Jahres 2019 wurden 271 400 Personen unterstützt, das sind 3,2 % der Bevölkerung. Keine Veränderung gab es bei den Risikogruppen im Vergleich zu den Vorjahren: Kinder und Jugendliche (5,2 %), ausländische Personen (6,1 %) und Geschiedene (5,2 %) weisen die höchsten Sozialhilfequoten auf. 21,2 Prozent der Einelternfamilien sind auf Sozialhilfe angewiesen (Bundesamt für Statistik BFS, 2020). Besonders betroffen sind zudem Personen ohne anerkannte Berufsbildung¹.

Nach Ausbruch der Corona-Krise und dem Lockdown meldeten sich im März 2020 überdurchschnittliche viele Menschen bei der Sozialhilfe. So verzeichnete beispielsweise die Stadt Zürich Ende März 2020 dreimal so viele Erstkontakte wie im Vormonat. Gemäss einer Studie der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) im April 2020 vervierfachte sich in den ersten beiden Wochen nach dem Lockdown die Zahl der Anträge für Sozialhilfe (Lätsch et al, 2020). Anfang April beschloss der Bundesrat ein Massnahmenpaket mit ausgebauten Leistungen in der Arbeitslosenversicherung und der Erwerb ersatzentschädigung sowie mit Überbrückungskrediten. In der Folge sanken die Fallzahlen der Sozialhilfe wieder auf ein Niveau leicht über dem Jahresdurchschnitt.

Im Mai 2020 publizierte die SKOS erstmals ein Analysepapier. Darin wurde mit einer Zunahme der Fallzahlen von 28,2 Prozent bis Ende 2022 gerechnet. Die Grundlage für diese Prognose bildeten die zu diesem Zeitpunkt vorliegenden Wirtschaftsdaten sowie die Annahme, dass die Massnahmen des Bundes nur für wenige Monate bestehen bleiben.

Das Fallzahlenmonitoring zeigte für das Jahr 2020 schweizweit eine stabile Situation. Die Aufhebung der Corona-Schutzmassnahmen im Sommer, die positive Wirtschaftsentwicklung und die

¹ 46,8 Prozent der Personen in der Sozialhilfe verfügen lediglich über einen obligatorischen Schulabschluss (BFS, 2020, Sozialhilfebeziehende in der Schweiz 2019).

Verlängerung der Unterstützungsmassnahmen waren Gründe für diese positive Entwicklung. Einzig der Kanton Genf und die Region Luzern verzeichneten einen Anstieg der Fallzahlen (Diese Regionen litten beide unter dem markanten Rückgang der internationalen Gäste).

Im Januar 2021 aktualisierte die SKOS ihre Analyse erstmals. Die Prognose zur Fallzahlenentwicklung wies neu ein deutlich tieferes Zunahmeszenario von 21,3 Prozent bis Ende 2022 aus. Einerseits waren die weiterhin positiven Wirtschaftsaussichten, die in einigen Regionen tieferen Zahlen bei den Neuanmeldungen und die stabilen Zahlen bei den Abschlüssen der Sozialhilfedossiers Gründe für einen weniger starken Anstieg bei den Prognosen zu den Fallzahlen. Andererseits gab es damals Anzeichen für einen möglichen Anstieg mit der zu diesem Zeitpunkt virulenten zweite Welle in der Schweiz und den damit verbundenen Unsicherheiten.

Neben der quantitativen Entwicklung der Fallzahlen gilt es weitere Aspekte zu beachten. So kam der persönlichen Hilfe während der Pandemie eine grosse Bedeutung zu. Viele von der Krise betroffene Menschen wandten sich an die Sozialdienste mit Fragen zu Arbeitslosigkeit, Lohnausfall und Existenzsicherung. Zugenommen haben auch familiäre Spannungen und soziale Isolation. Menschen mit psychischen Belastungen und Suchtproblemen wurden durch die Corona-Krise besonders verunsichert. Die Sozialdienste übernahmen für diese Gruppen verstärkt Beratungs- und Unterstützungsfunktionen. Polyvalente Dienste meldeten eine Zunahme der Beratungsarbeit im Kinder- und Erwachsenenschutz. In der Phase des Lockdowns erfolgte die Beratung durch viele Sozialdienste auch virtuell. Es zeigte sich, dass die nötige IT-Ausstattung auf beiden Seiten oft fehlte und die notwendigen digitalen Kompetenzen nicht überall vorhanden waren.

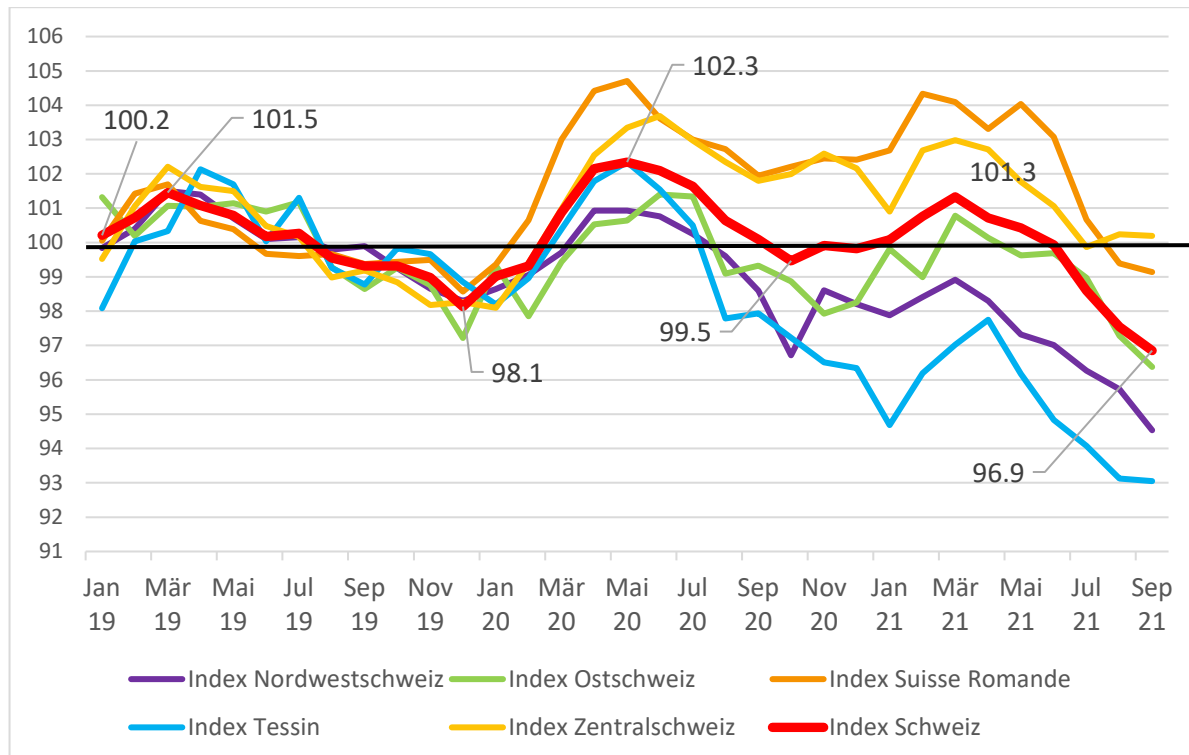
Das Problem des Nichtbezugs von Sozialhilfe brachten die Bilder zuerst aus Genf, später auch aus anderen Schweizer Städten einer breiten Öffentlichkeit ins Bewusstsein. Im Frühling 2020 sah man darauf viele Menschen, die für ein kostenloses Nahrungspaket anstanden. Eine Studie von Médecins sans frontières und dem Genfer Universitätsspital HUG (2020) zeigte auf, dass rund die Hälfte der Personen, die Lebensmittelhilfe bezogen, sogenannte Sans-Papiers waren, rund 30 Prozent waren Ausländer*innen mit Aufenthaltsbewilligungen. Es gab auch Schweizer*innen, die für kostenlose Nahrung anstanden. Insgesamt erfüllten 36 % der Personen die Voraussetzungen, Sozialleistungen zu beantragen. Die Tatsache, dass bestimmte Gruppen keinen oder nur einen beschränkten Zugang zur Sozialhilfe haben, führte vor allem in städtischen Gebieten zu prekären Lebenslagen. Verschiedene Städte haben darauf mit spezifischen Programmen reagiert.

Viele Armutsbetroffene wandten sich in der Krise auch an Hilfswerke. Diese hatten ihr Angebot vorübergehend ausgebaut. Die Hilfe reichte von finanzieller Unterstützung und Einkaufsgutscheinen, über Essensabgabe bis zu Übernachtungsmöglichkeiten für Obdachlose. In mehreren Kantonen erhielten Hilfswerke Aufträge der öffentlichen Hand, um Armutsbetroffene unterstützen zu können. Die Hilfswerke übernahmen aber auch eine wichtige Funktion mit Beratungen und Triage, so dass zahlreiche Hilfesuchende ihren rechtmässigen Anspruch gegenüber Sozialversicherungen oder Sozialhilfe erst geltend machen konnten. Es zeigte sich aber auch, dass nicht alle Hilfswerke ihre Zielgruppen gleichermaßen erreichen konnten.

Parallel zu den durch die Corona-Krise bedingten Herausforderungen übernehmen die kantonalen und kommunalen Sozialdienste die finanzielle Verantwortung für die grossen Flüchtlingsgruppen, die in den Jahren 2014 bis 2016 in die Schweiz kamen. Nach dem Ende des Ersatzes der Kosten vom Bund geht die Finanzierung auf die Kantone resp. Gemeinden über. Bei Flüchtlingen ist dies nach 5 Jahren der Fall, bei vorläufig Aufgenommenen nach 7 Jahren. 68 % Prozent der anerkannten Flüchtlinge und 71% der vorläufig Aufgenommenen sind zu diesem Zeitpunkt auf staatliche Hilfe angewiesen. (SKOS 2021c, Tabelle 1 – Stand 2019).

Aktuelle Situation

Im Herbst 2021, 18 Monate nach Ausbruch der Pandemie, ist gegenüber dem Durchschnittsmonat 2019 weiterhin keine Fallzunahme in der Sozialhilfe zu verzeichnen. Es werden sogar etwas weniger Personen unterstützt als vor der Krise (SKOS, 2021a).



Grafik 1: Fallzahlenmonitoring der SKOS, September 2021 (Index Schweiz: 96,9 Prozentpunkte; Index 100 = Durchschnittsmonat 2019.).

Aus Sicht der SKOS gibt es drei Gründe, die eine Zunahme der Fallzahlen in der Sozialhilfe während der Corona-Krise verhindert haben.

a. Vorgelagerte Leistungen

Bundesrat und Parlament haben die Massnahmen im Bereich der Arbeitslosenversicherung und des Corona-Erwerbsersatzes (EO) verlängert. Als Folge davon wurden zwischen März 2020 und Juni 2021 in 16 Monaten nur 16 400 Personen aus der ALV ausgesteuert. Im gleichen Zeitraum zuvor (Nov 18 – Feb 20) waren es 41 000. Rund 197 000 Selbständigerwerbende erhielten bis Ende September 2021 Zahlungen der Corona-EO (BSV, 2021). Weitere nationale und kantonale Unterstützungsprogramme trugen dazu bei, dass viele Betroffene die erlittenen Erwerbseinbußen zumindest soweit kompensieren konnten, dass sie nicht unter das sozialhilferechtliche Existenzminimum fielen.

Das enger gewobene Netz der Sozialversicherungen hat auch Personen unterstützt, die ohne den Ausbau der ALV und EO in einem normalen Jahr auf Sozialhilfe angewiesen gewesen wären. Dieser Effekt ist vergleichbar mit den unterdurchschnittlichen Zahlen bei den Firmenkursen dank der Überbrückungskredite. In der Prognose wird dieser Effekt im Bereich „vorgelagerte Leistungen“ ausgewiesen.

Die SKOS befürchtete in ihren beiden ersten Analysen auch eine starke Zunahme von Anmeldungen von Selbständigerwerbenden bei der Sozialhilfe. Sie ergänzte dazu im Mai 2021 ihre Richtlinien mit einem Merkblatt (SKOS, 2021b) und bereitete sich auf die mögliche Fallzunahme vor. Dieser Anstieg ist bisher nicht eingetroffen.

b. Positive wirtschaftliche Entwicklung

Die wirtschaftliche Lage entwickelte sich während der Pandemie deutlich besser als anfänglich befürchtet. Nach einem Rückgang des Bruttoinlandproduktes im Jahr 2020 um 2,7 Prozent rechnet das SECO mit einem Anstieg von 3,2 Prozent im laufenden Jahr und 3,4 Prozent für das Jahr 2022. Gleichzeitig wird ein weiteres Sinken der Arbeitslosigkeit von aktuell 3,0 Prozent für das Jahr 2021 auf 2,7 Prozent im Jahr 2022 erwartet (SECO, 2021a).

Die wirtschaftliche Entwicklung hat Auswirkungen auf die Sozialhilfe. Einerseits finden mehr Menschen eine existenzsichernde Arbeit, andererseits können auch mehr Unterstützte den Sozialhilfebezug beenden. Aktuell melden die am Monitoring beteiligten Sozialdienste leicht tiefere Zahlen zu den Fallabschlüssen aufgrund von Erwerbsarbeit im Jahr 2020 und eine leichte Erholung im Jahr 2021. Dabei gilt es die teilweisen grossen regionalen Unterschiede zu beachten.

Die Erkenntnisse aus der Finanzkrise Ende der 2000-er Jahre zeigen, dass die Erholung der Wirtschaft nicht automatisch mit einer Abnahme der Fallzahlen in der Sozialhilfe einhergeht. Damals wurde ein um ein paar Jahre verzögerter Anstieg festgestellt. Krisenverlierer*innen riskieren, mittel- und langfristig auf Sozialhilfe angewiesen zu sein, auch wenn die Wirtschaft schon wieder in Schwung gekommen ist. Ein Hinweis auf diesen Effekt ist in der Arbeitslosenstatistik zu finden. Hier ist – mit regional grossen Unterschieden – eine Zunahme der Langzeitarbeitslosigkeit gegenüber 2019 zu verzeichnen (siehe dazu Text weiter unten).

c. Nichtbezug von Sozialhilfe

Während der Corona-Krise bezogen nicht alle Personen, die eigentlich ein Anrecht auf existenzsichernde Leistungen der Sozialhilfe haben, diese auch tatsächlich. Auch dieser Nichtbezug trägt dazu bei, dass die Fallzahlen bisher nicht angestiegen sind. Das Phänomen ist nicht neu. In einer Studie der Berner Fachhochschule wird geschätzt, dass im Kanton Bern 37 Prozent der Personen, die 2015 rechnerisch Anspruch auf Sozialhilfe gehabt hätten, auf Unterstützung verzichteten (Fluder et al., 2020). Das Bundesamt für Statistik berechnete fürs Jahr 2005 eine Nichtbezugsquote, die je nach Haushaltstyp zwischen 23,4 Prozent und 30,9 Prozent lag (BFS, 2009). Der Nichtbezug von Sozialhilfe wird dann ein Problem, wenn Personen sich deshalb verschulden und in der Folge wirtschaftlich und gesellschaftlich dauerhaft ausgegrenzt werden. Im Extremfall verlieren sie die Wohnung und die Krankenversicherung und leiden Hunger (Martin & Bertho, 2020). Besonders kritisch kann die Lage für Familien mit Kindern werden. Kindswohl und Chancengerechtigkeit sind dann gefährdet. Während der Pandemie wurden solche Vorkommnisse beobachtet.

Einen erheblichen Einfluss auf den Nichtbezug haben die Verschärfungen im Ausländer- und Integrationsgesetz, die anfangs 2019 in Kraft getreten sind. Viele Sozialdienste stellen fest, dass eine steigende Zahl von ausländischen Staatsbürger*innen auf eine Unterstützung durch die Sozialhilfe verzichten, weil sie Auswirkungen auf ihr Aufenthaltsrecht befürchten.

Während der Corona-Krise verzichteten aber auch weitere Personengruppen auf den Bezug von Sozialhilfe. Gründe dafür sind eine weitgehende Rückerstattungspflicht, die tiefen Vermögenlimiten, Angst vor Behörden und Stigmatisierung. Viele Personen befürchten, sich mit diesen Rahmenbedingungen nicht mehr aus der Sozialhilfe lösen zu können.

Mehrere Kantone und Städte haben Programme gestartet, die das Problem des Nichtbezugs mittels alternativer Unterstützungen angehen. So etwa der Kanton Tessin (Ponte Covid), der Kanton Genf (erleichterter Zugang zur Sozialhilfe für Selbständigerwerbende) sowie die Städte Zürich und Luzern (wirtschaftliche Basishilfe).

Herausforderungen für die Sozialhilfe

Die mittel- und langfristigen Auswirkungen der aktuellen Krise auf Wirtschaft und Gesellschaft im Allgemeinen erscheinen aktuell weniger gravierend als vor einem Jahr befürchtet. Es bestehen aber weiterhin nur schwer abschätzbare Risiken. Die SKOS sieht folgende Herausforderungen für die Sozialhilfe bis Ende 2023:

Arbeitslosigkeit

Ende September 2021 betrug die Arbeitslosenquote 2,7 Prozent. Das sind 126 000 Personen, 22 000 Personen weniger als im Vorjahresmonat, aber 27 000 mehr als im September 2019. Das SECO rechnet mit einer Arbeitslosigkeit von 3,0 Prozent im Jahr 2021 und 2,7 Prozent im Jahr 2022 (2019: 2,3 %) (SECO, 2021b). Während die Arbeitslosenzahlen seit März 2021 sinken, zeigt sich bei Langzeitarbeitslosigkeit und Aussteuerungen der Effekt der Verlängerung des Taggeldanspruchs. Im Zeitraum zwischen März 2020 und Juli 2021 wurden nur 16 000 Personen ausgesteuert, gegenüber 41 000 Personen im gleichen Zeitraum zuvor. Als Folge davon gibt es mehr Langzeitarbeitslose. Per Ende September sind es 33 000 Personen. (SECO, 2021b)

Die SKOS schätzt, dass jeder fünfte Neueintritt in die Sozialhilfe durch eine Person erfolgt, die aus der Arbeitslosenversicherung ausgesteuert wurde. Angesichts einer mehr als verdoppelten Anzahl der Langzeitarbeitslosen rechnet die SKOS auch in der aktualisierten Prognose mit deutlich mehr Neuanmeldungen von Ausgesteuerten in den kommenden Jahren.

Zwischen der Aussteuerung aus der Arbeitslosenversicherung und der Anmeldung bei der Sozialhilfe vergehen meist Monate oder Jahre. Bereits vor der Krise gab es viele Personen, die in dieser Phase ihre finanziellen und persönlichen Ressourcen aufbrauchten und so viel an Selbstwertgefühl einbüssten, dass ein Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt enorm schwierig wurde. Angesichts der zu erwartenden hohen Zahl an Betroffenen braucht es neue Ansätze für die kritische Phase zwischen der Aussteuerung und der Anmeldung bei der Sozialhilfe. Die SKOS möchte dieses Thema zusammen mit dem Bund angehen. Er verfügt über ausbaubare Instrumente der Arbeitslosenversicherung und mit Artikel 114 Abs. 5 BV über eine Verfassungsgrundlage für die Arbeitslosenfürsorge.

Es ist damit zu rechnen, dass die Corona-Krise zu beschleunigten Strukturveränderungen auf dem Arbeitsmarkt führt und die Digitalisierung vorangetrieben wird. Dies wird einerseits zu einem Anstieg der strukturellen Arbeitslosigkeit führen. Andererseits ist mit einer Zunahme von prekären Arbeitsverhältnissen zu rechnen (Stichwort Plattformökonomie). Für Arbeitslose aus Branchen, in denen Arbeitsplätze verloren gehen, braucht es deshalb Umschulungs- und Weiterbildungsangebote. Ein besonderes Augenmerk muss den Jugendlichen und jungen Erwachsenen gelten. Sie sind besonders gefordert einen gelingenden Einstieg ins Berufsleben zu finden. Die Schweiz verfügt über die nötigen Instrumente in der Berufsbildung. Dazu gehören auch Stipendien für Studierende, die in der Krise ihren Job verloren haben. Eine Investition in die Jugend zahlt sich längerfristig immer aus.

Selbständigerwerbende

Selbständigerwerbende waren in den ersten Monaten der Pandemie stark betroffen. Mit der Corona-Erwerbsersatzentschädigung gibt es für diese Gruppe eine Sozialversicherung, die der Sozialhilfe vorgelagert ist. Rund 197 000 Selbständigerwerbende² haben bis Ende September 2021 eine solche Entschädigung erhalten (BSV, 2021).

Viele Selbständigerwerbende bestritten ihre Existenz vor der Krise mit knappen Mitteln, zum Teil in Ergänzung zu anderen Einkommensquellen (z.B. Renten, nichtselbständiger Erwerb, Unterstützung von Familienmitgliedern). Unterstützt von der Sozialhilfe wurden jeweils rund 2 000 Selbständigerwerbende pro Jahr.

Die SKOS ging im letzten Jahr davon aus, dass ein Teil der von Einkommenseinbussen betroffenen Selbständigerwerbenden zusätzlich zur Corona-EO auf Sozialhilfe angewiesen sein werden. Diese Annahme ist nicht eingetroffen. Bisher ist kein nennenswerter Anstieg von unterstützten Selbständigerwerbenden zu verzeichnen.

In welchem Umfang Selbständigerwerbende nach der Beendigung der Corona -EO per 31.12.2021 auf Sozialhilfe angewiesen sein werden, ist schwierig vorauszusagen. Die SKOS geht in ihrer neuen Prognose davon aus, dass sich die grosse Mehrheit der neuen Situation angepasst hat und sich daher nicht bei der Sozialhilfe melden wird.

Es gilt dennoch, die Entwicklung in den kommenden Jahren zu beobachten, um auf eine mögliche Zunahme reagieren zu können. Falls nötig werden Sozialhilfe, Sozialversicherungen und Arbeitsmarktbehörden ihre Massnahmen für diese Gruppe neu ausrichten und spezielle Programme prüfen müssen, die Selbständigerwerbende bei der Wiederaufnahme ihrer Tätigkeit oder bei einer Umschulung unterstützen.

Berufliche und soziale Integration

Zentrale Aufgabe der Sozialhilfe ist neben der Existenzsicherung die berufliche und soziale Integration (vgl. SKOS RL A 2 Abs 2.). 2019 konnten 15 000 Personen wegen der Verbesserung der Erwerbssituation ihren Sozialhilfebezug beenden (BFS, 2020a). Gemäss Umfrage bei den Sozialdiensten haben diese Abschlussgründe 2021 nur in geringem Masse abgenommen und konnten zum Teil durch vermehrte Abschlüsse aufgrund anderer Sozialversicherungen kompensiert werden. Für die kommenden zwei Jahre rechnet die SKOS deshalb mit stabilen Zahlen bei den Fallabschlüssen.

Die Angebote der beruflichen und sozialen Integration müssen den Verhältnissen auf dem Arbeitsmarkt angepasst werden. Die SKOS hat bereits vor drei Jahren eine Weiterbildungsoffensive gestartet mit dem Ziel, die Grundkompetenzen und die berufliche Qualifikation von Sozialhilfebeziehenden zu verbessern (SKOS, 2018). Die Organisationen der beruflichen und sozialen Integration sind daran, ihre Angebote zu überprüfen und wo nötig auf neue Branchen auszuweiten.

Eine wichtige Rolle bei der Bewältigung der Corona-Krise kommt auch der Invalidenversicherung zu. Mit der 4. und vor allem der 5. IV-Revision in den Jahren 2004 und 2008 wurde die Eingliederungsarbeit massiv verstärkt. Nebenwirkung dieser Reformen ist eine Verlagerung von gesundheitlich beeinträchtigten Personen von der IV in die Sozialhilfe. Gemäss Guggisberg & Bischof (2020) betrifft dies rund 7 500 Personen, die sich zwischen 2006 und 2013 bei der IV angemeldet haben. Die SKOS ortet das Problem vor allem bei den mangelnden Eingliederungserfolgen bei Menschen, die zum Zeitpunkt des IV-Antrags stellenlos sind (Kaufmann, 2020). Für diese Gruppe

² Vgl. Reporting des BSV (Stand 30.9.2021): Total 424 000 Bezüge, davon 197 000 von Selbständigerwerbenden sowie Arbeitnehmenden in Arbeitgeber ähnlichen Stellung.

braucht es zusätzliche Fördermassnahmen, die in enger Zusammenarbeit zwischen IV und Sozialhilfe angeboten werden.

Nichtbezug von Sozialhilfe

Die Folgen des Nichtbezugs von Sozialhilfe haben sich in der Pandemie deutlich gezeigt. Die SKOS geht davon aus, dass die Hürde für den Bezug von Sozialhilfe auch in Zukunft bestehen bleiben wird. In der Prognose wird von einer geringen Abnahme der Fallzahlen aufgrund von Nichtbezug ausgegangen.

Der bereits erwähnte Aufbau von alternativen Unterstützungsmassnahmen durch Kantone und Städte kann als vorübergehende Massnahme sinnvoll sein. Mittel- und langfristig braucht es aber Anpassungen der Rahmenbedingungen, damit der Zugang zur Sozialhilfe für alle bedürftigen Personen mit Aufenthaltsrecht in der Schweiz gewährleistet ist. Die SKOS unterstützt deshalb die parl. Initiative Marti „Armut ist kein Verbrechen.“ (Schweizer Parlament, 2021). Darin wird gefordert, dass bei einer Ausländerin oder einem Ausländer, die oder der sich seit mehr als zehn Jahren ununterbrochen und ordnungsgemäss in der Schweiz aufhält, ein Widerruf der Aufenthalts- bzw. Niederlassungsbewilligung nicht mehr möglich ist, es sei denn die Person habe die Situation, welche zur Bedürftigkeit geführt hat, mutwillig herbeigeführt oder mutwillig unverändert gelassen. Zusammen mit den Trägerorganisationen der Charta Sozialhilfe hat die SKOS eine Studie in Auftrag gegeben, die die Auswirkungen der Gesetzesreform im Ausländerrecht auf den Nichtbezug untersucht. Die Publikation wird im Anfang 2022 erfolgen.

Damit die Sozialhilfe ihrer wichtigen Funktion der Überbrückungshilfe in Zukunft gerecht werden kann, sollte auf dem Gebiet der Rückerstattung die restriktive Praxis in einzelnen Kantonen überprüft und den SKOS-Richtlinien angepasst werden. Aufgrund der Erfahrungen aus der Corona-Krise ist zudem zu überlegen, ob die Vermögenslimiten in der Sozialhilfe angepasst werden sollten.

Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene

Zeitlich parallel, aber unabhängig von der Corona-Krise, übernehmen die Kantone und Gemeinden in den Jahren 2019 bis 2023 die finanzielle Verantwortung für die grosse Gruppe von Asylsuchenden, die zwischen 2014 und 2016 in die Schweiz kam. Ausgehend von den bisherigen Integrationsquoten rechnet die SKOS mit 19 900 zusätzlichen Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen bei der Sozialhilfe von Kantonen und Gemeinden im Zeitraum 2019 bis 2023 (SKOS, 2021c).

Falls die Massnahmen der Integrationsagenda (vgl. SEM, 2021) greifen, kann diese Zahl bis zu einem Viertel tiefer ausfallen (15 000), bei schlechteren Integrationsquoten leicht höher (21 900). Zu beachten ist, dass diese Personen bereits heute in den meisten Fällen von den Kantonen und Gemeinden betreut werden. Der Wechsel bezieht sich meist nur auf den Wegfall der Globalpauschalen des Bundes. Seit 2017 sinkt die Zahl neuer Asylanträge erheblich und beträgt 2020 noch 11 000 gegenüber 39 500 im Jahr 2015. 2021 setzt sich dieser Trend fort. Der Bund, der für die ersten fünf Jahre für Flüchtlinge und die ersten sieben Jahre für vorläufig Aufgenommene die finanzielle Verantwortung trägt, wird dadurch entlastet. Die Kantone und Gemeinden werden dagegen finanziell belastet. Falls die Fallzahlen in der Sozialhilfe stärker steigen als im Referenzszenario berechnet, braucht es im Bereich der Flüchtlinge einen Mechanismus zwischen Bund und Kantonen, der diese Entwicklung ausgleicht.

Szenarien für den Anstieg der Anzahl unterstützter Personen und der Kosten in der Sozialhilfe

Das SECO geht in seiner Prognose vom September 2021 davon aus, dass sich die Konjunkturerholung fortsetzen wird, allerdings zunächst etwas weniger dynamisch als im Juni 2021 prognostiziert. Das Risiko von Rückschlägen bei der Entwicklung der Pandemie sei aber nicht auszuschliessen. Umgekehrt könne die Erholung auch kräftiger ausfallen, weil ein Teil der Haushalte während der Pandemie zusätzlich Ersparnisse gebildet habe und diese nun für Konsumausgaben einsetzen könne (SECO, 2021a).

Aus der Vergangenheit wissen wir, dass die Entwicklung in der Sozialhilfe nicht immer parallel zur Wirtschaftsentwicklung verläuft. Oft steigen die Fallzahlen in der Sozialhilfe mit einer gewissen Verzögerung an. Zu einem Zeitpunkt, in dem die wirtschaftliche Talsohle bereits durchschritten ist.

Die SKOS orientiert sich deshalb an den Szenarien des SECO:

- Das Referenzszenario der SKOS entspricht dem SECO-Szenario „Stagflation“ mit einem moderaten Wirtschaftswachstum. Ausgesteuerte melden sich dabei – mit zeitlicher Verzögerung – in gleichem Masse bei der Sozialhilfe wie in der Vergangenheit. Selbständigerwerbende sind nur in seltenen Fällen auf Sozialhilfe angewiesen. Die Erwerbsquote von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen bleibt stabil. Es wird mit einem kumulierten Anstieg von 37 400 zusätzlich unterstützten Personen bis ins Jahr 2023 gerechnet. Die Sozialhilfequote steigt damit von heute 3,2 auf 3,5 Prozent. Ausgehend vom Stand 2019 (271 400 Personen), bedeutet dies einen Zuwachs von Sozialhilfebeziehenden von 13,8 Prozent (Schätzung Januar 2021: 21,3 %). Etwas mehr als die Hälfte des Anstiegs (7,6 % oder 20 500 Personen) ist auf coronabedingte Effekte³ zurückzuführen. Die Mehrkosten für Kantone und Gemeinden im Jahr 2023 gegenüber 2019 belaufen sich auf CHF 535 Mio., CHF 293 Mio. davon sind coronabedingt.
- Das optimistische Szenario der SKOS entspricht dem SECO-Szenario „Kompensation“ mit einem deutlichen Wirtschaftswachstum. Ausgesteuerte melden sich dabei seltener bei der Sozialhilfe als in der Vergangenheit. Selbständigerwerbende sind sehr selten auf Sozialhilfe angewiesen. Die Erwerbsquote von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen steigt an. Es wird in diesem Szenario mit einem kumulierten Anstieg von 20 500 zusätzlich unterstützten Personen bis ins Jahr 2023 gerechnet. Die Sozialhilfequote steigt damit von heute 3,2 % auf 3,3 Prozent. Das entspricht einem Zuwachs von Sozialhilfebeziehenden um 7,6 Prozent. Etwas weniger als die Hälfte des Anstiegs (3,1 % oder 8 500 Personen) ist auf coronabedingte Effekte zurückzuführen. Die Mehrkosten für Kantone und Gemeinden im Jahr 2023 gegenüber 2019 belaufen sich auf CHF 352 Mio., CHF 146 Mio. davon sind coronabedingt.
- Das pessimistische Szenario der SKOS entspricht dem SECO-Szenario „Zweitrundeneffekt“ mit einem gebremsten Wirtschaftswachstum. Ausgesteuerte melden sich etwas häufiger bei der Sozialhilfe als in der Vergangenheit. Auch Selbständigerwerbende sind leicht häufiger auf Sozialhilfe angewiesen. Die Erwerbsquote von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen sinkt leicht. Es wird in diesem Szenario mit einem kumulierten Anstieg von 47 300 zusätzlich unterstützten Personen bis ins Jahr 2023 gerechnet. Die Sozialhilfequote steigt damit von heute 3,2 auf 3,6 Prozent. Das entspricht einem Zuwachs von Sozialhilfebeziehenden um 17,4 Prozent. Etwas mehr als die Hälfte des Anstiegs (10,5 % oder 28 400 Personen) ist auf coronabedingte Effekte zurückzuführen. Die Mehrkosten für Kantone und Gemeinden im

³ Als coronabedingte Faktoren gelten folgende Bereiche: Ausgesteuerte, Selbständigerwerbende, weniger Fallabschlüsse und vorgelagerte Leistungen.

Jahr 2023 gegenüber 2019 belaufen sich auf CHF 643 Mio., CHF 386 Mio. davon sind coronabedingt.

Die Unterschiede bei der Sozialhilfequote zwischen Kantonen und Gemeinden sind in der Schweiz gross. Der Kanton Neuenburg unterstützt, bezogen auf die Bevölkerung, fast achtmal mehr Personen als der Kanton Nidwalden. Die hier berechneten Szenarien beziehen sich auf den schweizerischen Durchschnitt. Auf kantonaler und kommunaler Ebene kann der Anstieg dementsprechend stärker oder schwächer sein. Die SKOS stellt Kantonen und Gemeinden ein Tool zur Verfügung, das sie bei der Erstellung von kommunalen und kantonalen Prognosen unterstützt (SKOS 2021d).

Um die zusätzlichen Personen in der Sozialhilfe betreuen zu können, müssen die Sozialdienste entweder mehr Personal anstellen oder die Anzahl Dossiers pro Sozialarbeiter*In erhöhen. Eine Studie der Stadt Winterthur (Höglinger et al., 2021) hat gezeigt, dass eine Reduktion der Falllast der Sozialarbeitenden zu sinkenden Kosten pro Fall und einer schnelleren Beendigung von der Sozialhilfe führt kann. Eine zu hohe Falllast kann damit langfristig zu mehr Kosten führen, eine intensivere Betreuung kann die Kosten senken. Die SKOS setzt sich dafür ein, dass die in diesem Papier genannten Massnahmen so umgesetzt werden, dass die Fallzunahme in der Sozialhilfe möglichst gering bleibt. Für den zu erwartenden Zuwachs an Fällen sind die nötigen personellen Ressourcen einzuplanen.

Schlussfolgerungen

- Corona hat für einen bedeutenden Teil der Bevölkerung neben gesundheitlichen Auswirkungen auch wirtschaftliche Folgen. Viele Menschen hatten finanzielle Einbussen zu erleiden. Diese wurden jedoch für die grosse Mehrheit der Betroffenen durch die Instrumente der Arbeitslosenversicherung (Kurzarbeitsentschädigung oder Arbeitslosentaggelder), den Erwerbsersatz und durch weitere Hilfsprogramme von Bund, Kantonen und Gemeinden sowie Privaten abgedeckt. In den letzten Monaten hat sich die Wirtschaft erholt und die Arbeitslosigkeit ist gesunken. Hingegen hat sich die Anzahl der Langzeitarbeitslosen verdoppelt. Noch können die wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie nicht abgeschätzt werden. Ein zu frühes Ende der Unterstützungen kann die Existenz der Betroffenen gefährden.
- Die Sozialhilfe erweist sich auch in der Krise als wichtiger und funktionierender Pfeiler des Systems der sozialen Sicherheit. Sie sorgt für die Existenzsicherung von über 270 000 armutsbetroffenen Personen und unterstützt sie mit Beratung und Angeboten der beruflichen und sozialen Integration. Aus den Erfahrungen während der Krise gilt es, Lehren zu ziehen, die Angebote der Sozialhilfe laufend anzupassen und wo nötig auszubauen.
- Wer bereits vor der Krise mit wenig Einkommen gelebt hat, hat die grössten Einbussen erlitten. Besonders gefährdete Gruppen sind Langzeitarbeitslose und Personen, die wegen des beschleunigten Strukturwandels mittelfristig keine Stelle auf dem Arbeitsmarkt mehr finden. Ein Teil dieser Gruppen wird in den nächsten zwei Jahren auf Sozialhilfe angewiesen sein. Für die vom «wirtschaftlichen Long-covid» Betroffenen braucht es entsprechende Unterstützungsmassnahmen. Wichtig ist dabei eine enge Zusammenarbeit von Sozialhilfe, Invaliden- und Arbeitslosenversicherung.
- Der Bildung kommt eine grosse Bedeutung zu. Es gilt, der jungen Generation den Einstieg ins Erwerbsleben zu ermöglichen und gleichzeitig die ganze Bevölkerung im Erwerbsalter besser für die erhöhten Anforderungen des Arbeitsmarkts zu rüsten. Namentlich die Digitalisierung bewirkt einen markanten Wandel des Arbeitsmarkts. In der Sozialhilfe haben viele Personen ungenügende Grundkompetenzen und fehlende berufliche Qualifikationen. Für diese Menschen braucht es gezielte Förderangebote.

- In den letzten Jahren wurden die Rahmenbedingungen für die Sozialhilfe in gewissen Bereichen restriktiver. In der Krise führt das nun dazu, dass viele Personen aus Angst vor negativen Folgen auf Sozialhilfe verzichten. Dieser Nichtbezug führt zu prekären Situationen, in denen der Zugang zu Lebensmitteln, Wohnen und Gesundheitsversorgung nicht mehr gewährleistet ist. Betroffen sind Menschen ohne Schweizer Pass, die Angst vor dem Verlust der Aufenthaltsbewilligung haben, aber auch Personen ohne Recht auf Sozialhilfe (Sans-Papiers). Es sind ebenfalls Schweizer*innen betroffen, die befürchten, nicht mehr aus der Schuldenfalle herauszufinden. Es ist wichtig, dass die Überbrückung von Notsituationen durch die Sozialhilfe auch in Zukunft sichergestellt werden kann. Damit kann verhindert werden, dass im Krisenfall kurzfristig neue Hilfsprogramme geschaffen werden müssen.
- Unabhängig von der Pandemie steigt die Anzahl der Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene, die in den Jahren 2014-2016 in die Schweiz gekommen sind und nun in die Finanzierungszuständigkeit der Kantone und Gemeinden wechseln. Mehr als die Hälfte der prognostizierten Fallzunahme entsteht durch diese Gruppe. Bund und Kantone haben 2019 die Integrationsagenda lanciert mit dem Ziel, die Erwerbsquote und die gesellschaftliche Integration deutlich zu verbessern. Für die Umsetzung gibt es in der ganzen Schweiz kantonale Integrationsprogramme, an denen sich die Sozialdienste aktiv beteiligen. Diese gilt es konsequent weiterzuentwickeln.
- Die SKOS erwartet einen Anstieg zu Lasten von Kantonen und Gemeinden in der Sozialhilfe im Jahr 2023 von 13,8 Prozent bei den unterstützten Personen und Mehrkosten von CHF 535 Mio. gegenüber 2019. Davon sind CHF 293 Mio. coronabedingt. Um diese Zusatzkosten in besonders belasteten Gemeinden bewältigen zu können, braucht es auf kantonaler Ebene wirksame Mechanismen für den Lastenausgleich zwischen den Gemeinden. Damit eine zusätzliche Verlagerung der Lasten zur Sozialhilfe verhindert werden kann, braucht es von Seiten der Arbeitslosen- und Invalidenversicherung eine engere Zusammenarbeit und erweiterte Lösungen im Bereich der beruflichen Integration.

Anhang

Tabelle 1: Szenarien für die kumulierte Zunahme der unterstützten Personen 2020-2023

Szenario	Referenz	Referenz	Referenz	Referenz	optimistisch	pessimistisch
Jahr	2020	2021	2022	2023	2023	2023
Ausgesteuerte	0	0	7'900	15'800	7'900	19'700
Selbständigerwerbende	0	0	1'580	3'100	1'600	6'300
weniger Fallabschlüsse	0	0	800	1'600	0	2'400
vorgelagerte Leistungen	-2'800	-5'000	-1'500	0	-1'000	0
Nichtbezug	-2'000	-3'000	-3'000	-3'000	-3'000	-3'000
Flüchtlinge/VA	6'700	10'900	18'000	19'900	15'000	21'900
Anstieg gegenüber 2019	1'900	2'900	23'770	37'400	20'500	47'300
Anstieg gegenüber 2019	0.7%	1.1%	8.8%	13.8%	7.6%	17.4%
davon coronabedingt	-1.0%	-1.8%	3.0%	7.6%	3.1%	10.5%

- Die Zunahme bezieht sich auf das Referenzjahr 2019 mit 271 400 Beziehenden. Die unterstützten Personen werden auf der Basis 1,58 Personen pro Dossier berechnet. Eine positive Zahl in der Kategorie Fallabschlüsse bedeutet: Es konnten weniger Fälle abgeschlossen werden als im Referenzjahr 2019. Eine negative Zahl bei den vorgelagerten Leistungen entspricht der Anzahl der Personen, die nicht zur Sozialhilfe gelangten.
- Die Zunahme bei Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen erfolgt auf der Basis der Schätzung der SKOS vom Juni 2021 (SKOS, 2021c), mit den Zahlen der Sozialhilfestatistik 2019 und der Asylstatistik 2020.
- Als coronabedingter Anstieg betrachtet werden die Kategorien Ausgesteuerte, Selbständigerwerbende, tiefere Fallabschlusszahlen und vorgelagerte Leistungen. Die Kategorien Nichtbezug und Flüchtlinge/VA werden als nicht corona-bedingt betrachtet.
- Die Kategorie Nichtbezug wird in allen drei Szenarien mit dem gleichen Wert berechnet.

Tabelle 2: Szenarien für die Sozialhilfequote 2020-2023

Szenario	Referenz	Referenz	Referenz	Referenz	optimistisch	pessimistisch
Jahr	2020	2021	2022	2023	2022	2023
Sozialhilfebeziehende	273 300	274 300	295 200	308 800	291 900	318 700
Bevölkerung	8 670 300	8 730 300	8 790 300	8 850 300	8 850 300	8 850 300
Quote	3.2%	3.1%	3.4%	3.5%	3.3%	3.6%

Bemerkung:

- Die Bevölkerung wird für die Jahre 2021 bis 2023 auf der Basis der Bevölkerungsstatistik 2020 mit einer jährlichen Zunahme um 60 000 berechnet.
- Die Berechnung der Sozialhilfebeziehenden 2020 basiert auf dem Fallzahlenmonitoring der SKOS (SKOS, 2021a).

Tabelle 3: Szenarien für die Nettoausgaben für die Sozialhilfe 2020-2023

Szenario	Referenz	Referenz	Referenz	Referenz	optimistisch	pessimistisch
Jahr	2020	2021	2022	2023	2023	2023
Sozialhilfebeziehende	273 300	274 300	295 200	308 800	291 900	318 700
Ausgaben / Person 1) 2) in CHF	10 490	10 609	10 729	10 850	10 850	10 850
Ausgaben Total 1) in Mio. CHF	2867	2910	3167	3350	3167	3458
Mehrkosten in Mio. CHF gegenüber 2019	52	95	352	535	352	643
davon coronabedingt	-76	-162	120	293	146	386

Bemerkung:

- 1) Die Nettokosten pro Person werden auf der Basis der Finanzstatistik des BFS 2019 berechnet. (BFS, 2021)
- 2) Die geschätzte Zunahme der Kosten pro Person von 1,13 % pro Jahr basiert auf dem durchschnittlichen Kostenwachstum der Jahre 2014-2019.

Literaturverzeichnis

Bundesamt für Statistik BFS. (2009). *Sozialhilfe- und Armutsstatistik im Vergleich. Konzepte und Ergebnisse*. Neuchâtel: BFS.

Bundesamt für Statistik BFS. (2020). *Wirtschaftliche Sozialhilfe*. Abgerufen von <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/soziale-sicherheit/sozialhilfe/sozialhilfebeziehende/wirtschaftliche-sozialhilfe.html>

Bundesamt für Statistik BFS. (2021). *Ausgaben Sozialhilfe im weiteren Sinn*. Abgerufen von <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/soziale-sicherheit/sozialhilfe/ausgaben-sozialhilfe-weiteren-sinn.html>

Bundesamt für Sozialversicherungen BSV. (2021). *Entschädigung für Erwerbsausfall bei Massnahmen gegen das Coronavirus*. Abgerufen von <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/sozialversicherungen/eo-msv/grundlagen-und-gesetze/eo-corona.html>

Fluder, Robert; Hümbelin, Oliver; Luchsinger, Larissa & Richard, Tina. (2020). *Ein Armutsmonitoring für die Schweiz: Modellvorhaben am Beispiel des Kantons Bern. Schlussbericht*. Bern: Berner Fachhochschule für Soziale Arbeit.

Guggisberg, Jürg & Bischof, Severin. (2020). *Übertritte und Verlagerungen zwischen den Sozialwerken IV, ALV und Sozialhilfe. Verlaufsanalysen SHIVALV*. Zuhanden Bundesamt für Sozialversicherungen BSV, Geschäftsfeld IV und MASS/Bereich Forschung und Evaluation. Bern: Büro für Arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG.

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.

- Lätsch David; Eberitzsch, Stefan; Brink Ida Ofelia (2020): Steigende Fallzahlen in der Sozialhilfe und Einschränkungen im Kinderschutz: wie Sozialdienste in der Deutschschweiz von der Corona-Krise betroffen sind. Zürich: Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften.
- Kaufmann, Markus. (2020). Von der IV in die Sozialhilfe: Neues Eingliederungsziel ist nötig. *Zeitschrift für Sozialhilfe ZESO*, (04/20), 30-31.
- Martin, Hélène & Bertho, Béatrice. (2020). Crimes et châtements dans la modernité tardive. Politiques urbaines du sans-abrisme. *Sciences & actions sociales*, (2020/1), 53-81.
- Martinez, Isabel; Kopp, Daniel; Rafael, Lalive; Pichler, Stefan & Siegenthaler, Michael. (2021). Corona und Ungleichheit in der Schweiz Eine erste Analyse der Verteilungswirkungen der Covid-19-Pandemie. Zürich: KOF ETH.
- Médecins sans frontières, Hôpitaux universitaires Genève. (2020). Connaissance, attitude et pratiques en lien avec le COVID-19 parmi les personnes en insécurité alimentaire à Genève. Genève.
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS. (2018). «Arbeit dank Bildung». Weiterbildungsoffensive für Bezügerinnen und Bezüger von Sozialhilfe. Bern.
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS. (2021a). Monitoring Fallzahlen. Abgerufen von <https://skos.ch/themen/sozialhilfe-und-corona/monitoring-fallzahlen/>
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS. (2021b). Unterstützung für Selbständigerwerbende. Bern.
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS. (2021c). Anzahl Beziehende und Kosten in der Sozialhilfe 2020 – 2024: Schätzung der Zunahme durch anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene. Bern.
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS. (2021d). Prognose-Tool für kantonale und kommunale Sozialdienste für den Anstieg der Fallzahlen und Kosten in der Sozialhilfe
- Schweizer Parlament. (2021). *Pa.IV Marti 20.451: Armut ist kein Verbrechen*. Abgerufen von <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20200451>
- Staatssekretariat für Migration SEM. (2021). *Integrationsagenda Schweiz (IAS)*. Abgerufen von <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/integration-einbuengerung/integrationsforderung/kantonale-programme/integrationsagenda.html>
- Staatssekretariat für Wirtschaft SECO. (2021a). Konjunkturtendenzen SECO Herbst 2021. Bern: SECO.
- Staatssekretariat für Wirtschaft SECO. (2021b). Die Lage auf dem Arbeitsmarkt im September 2021. Bern: SECO.