

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-Epidemie

Aktuelle Lage und zukünftige Herausforderungen für die Sozialhilfe

Bern, 19. Mai 2020

Einleitung

Die Corona-Krise bedeutet weltweit und für die Schweiz den grössten wirtschaftlichen Einschnitt seit dem 2. Weltkrieg. Ihre wirtschaftlichen Auswirkungen gehen weit über jene der Finanzkrise 2008/2009 hinaus. Die aktuelle Situation zeigt, wie wichtig ein verlässlicher Sozialstaat ist. Das solide soziale Sicherungssystem in der Schweiz bewahrt weite Teile der Bevölkerung vor einem schnellen sozialen Abstieg und akuter Armut, so wie sie beispielsweise in angelsächsischen Staaten zu beobachten sind. Gleichzeitig stellen die Auswirkungen der Coronakrise eine grosse Herausforderung für das System der sozialen Sicherheit in der Schweiz dar. Im vorliegenden Dokument analysiert die SKOS den Verlauf der Krise in den ersten zwei Monaten aus Sicht der Sozialhilfe, identifiziert die kurz- und mittelfristigen Herausforderungen und macht eine Schätzung zum Anstieg der Fallzahlen und Kosten der Sozialhilfe für den Zeitraum 2020-2022.

Entwicklung in der Sozialhilfe von Mitte März bis Mitte Mai

Nachdem der Bundesrat Mitte März Einschränkungen des öffentlichen Lebens beschlossen hatte, wurde ein deutlicher Anstieg von Personen verzeichnet, die sich neu bei der Sozialhilfe meldeten. Im April sank diese Zahl wieder auf ein Niveau leicht über der Norm. Die Anfang April beschlossenen Massnahmen des Bundes in der Arbeitslosenversicherung und bei der Erwerbsersatzentschädigung unterstützen aktuell einen erheblichen Teil der Bevölkerung. Ende April bezogen 1,91 Millionen Personen Kurzarbeitsentschädigung, 153 000 erhielten Arbeitslosentaggelder und rund 200 000 Erwerbsersatzentschädigung. Insgesamt erhielten damit zu diesem Zeitpunkt 45 % der 5,1 Millionen Erwerbstätigen eine dieser drei Leistungen. Werden die Angehörigen miteingerechnet, wird der Einkommensverlust eines grossen Teils der Bevölkerung aktuell damit aufgefangen. Viele Anfragen bei der Sozialhilfe wurden wegen dieser Leistungen wieder zurückgezogen oder führen im Moment noch nicht zu einer Unterstützung. Zu berücksichtigen ist auch, dass ein grosser Teil der Bevölkerung über kleinere oder grössere Reserven verfügt, die zuerst aufgebraucht werden müssen, bevor Anspruch auf Sozialhilfe besteht. Das betrifft auch Personen, die mit der Kurzarbeitsentschädigung von 80 % ihren Lebensunterhalt kaum mehr decken können.¹ Nach zwei Monaten der ausserordentlichen Lage hat sich deshalb die Zahl der Personen, die von der Sozialhilfe finanziell unterstützt werden, in den meisten Kantonen noch kaum verändert. Aktuell kann festgestellt werden, dass das System der Sozialhilfe auch in dieser ausserordentlichen Situation in der ganzen Schweiz funktioniert, und die Existenzsicherung für die Betroffenen garantiert werden kann.

Eine ernste Lücke im System der sozialen Sicherheit zeigt sich aber bei jenen Menschen, die keinen oder nur einen eingeschränkten Anspruch auf Sozialhilfe haben. Es handelt sich dabei in erster Linie um Personen ohne gültige Aufenthaltsbewilligung (Sans-Papiers). Sie arbeiten meist in prekären Arbeitsverhältnissen und verfügen über keine oder sehr geringe finanzielle Reserven.

Ebenfalls betroffen sind Personen mit ausländischem Pass, die aus Angst vor dem Verlust der Aufenthaltsbewilligung auf den Bezug von Sozialhilfe verzichten.

¹ Vermögen von über 4000.- von Einzelpersonen und über max. 10 000.- von Familien müssen verwertet werden, bevor materielle Hilfe geleistet werden kann.

Besonders angespannt ist die Situation aktuell im Kanton Genf, wo Tausende auf Lebensmittelhilfe angewiesen sind. Betroffen sind aber auch andere Regionen in der Schweiz.²

Es gilt sicherzustellen, dass diese Lücke geschlossen wird und auch diese Personengruppen ihre Ansprüche auf Hilfe in Notlage geltend machen können. Unterstützung leisten aktuell vor allem private Hilfswerke. Einige Kantone prüfen im Moment die Unterstützung von Sans-Papiers mit Nothilfe. Die SKOS begrüsst diese Initiativen. Die Vizepräsidentin der SKOS, Ständerätin Elisabeth Baume-Schneider, und der Präsident der ARTIAS, Nationalrat Benjamin Roudit, haben dazu eine Motion eingereicht.³

Herausforderungen für die Sozialhilfe in den kommenden Jahren

Die mittel- und langfristigen Auswirkungen der aktuellen Krise auf Wirtschaft und Gesellschaft sind im Moment noch sehr schwierig abzuschätzen. Das gleiche gilt für die spezifischen Folgen für die Sozialhilfe. Je nach Dauer der Krise und Szenarien für die wirtschaftliche Entwicklung fallen diese sehr unterschiedlich aus. Es können aber schon jetzt Herausforderungen benannt werden:

a. Rezession und steigende Arbeitslosigkeit

Per Ende April 2020 beträgt die Arbeitslosenquote 3,3 %. Rund 1,9 Millionen Personen beziehen Kurzarbeitsentschädigung. Das Seco rechnet aktuell mit einem starken Rückgang des BIP um 6,7 %⁴ im Jahr 2020 und einer Arbeitslosigkeit von 4,1 % im Jahr 2021 (2019: 2,3 %). Eine Arbeitslosenquote von über 4 % wurde letztmals in den 1990-er Jahren verzeichnet.

Kurzarbeit wird maximal während 12 Monaten innerhalb von zwei Jahren ausbezahlt. Die Arbeitslosentaggelder sichern die Existenz der Betroffenen während maximal zwei Jahren. Ab 2022 ist damit zu rechnen, dass ein Teil der ausgesteuerten Personen auf Sozialhilfe angewiesen sein werden. 2018 verzeichnete die Sozialhilfe 10 400 neu unterstützte Personen (= 19 % der Neuaufnahmen), die zuvor aus der ALV ausgesteuert wurden. Diese Zahl wird ab 2022 deutlich höher ausfallen.

Eine Abfederung des arbeitsmarktbedingten Anstiegs der Fallzahlen kann durch die Beibehaltung der verlängerten Bezugsdauer von Taggeldern, Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitnehmende sowie über einen Ausbau von staatlichen Arbeitsbeschaffungsprogrammen erreicht werden. Der Bund verfügt mit Artikel 114 Abs 5 BV über eine Verfassungsgrundlage für die Arbeitslosenfürsorge.

Stark betroffen von der aktuellen Krise sind Selbständigerwerbende, insbesondere jene im Tieflohnbereich. Mit der Corona-Erwerbssersatzentschädigung erhält diese Gruppe eine kurzfristige Überbrückung. Rund 200 000 Personen haben dafür einen Antrag gestellt. Die Corona-Erwerbssersatzentschädigung endet jedoch für die Mehrzahl der Berechtigten Mitte Mai 2020. Es ist damit zu rechnen, dass ein erheblicher Teil der Betroffenen mit ihrer selbständigen Tätigkeit noch über Monate nicht den vor Corona gewohnten Umsatz erzielen kann und daher auf Sozialhilfe angewiesen sein wird. Noch schwieriger wird es für jene Selbständigerwerbenden, die in Konkurs gehen oder ihre Geschäftstätigkeit ganz einstellen müssen. In den letzten Jahren wurden nur sehr wenige Selbständigerwerbende durch

² Vgl. Umfrage der Hôpitaux universitaires de Genève (HUG) und Médecins sans frontières (MSF) vom 2.5.2020.

³ Motion Roudit (20.3446), Motion Baume-Schneider (20.3420): Prendre en considération la situation des personnes sans statut légal.

⁴ Konjunkturprognose des Seco vom 23.4.2020.

die Sozialhilfe unterstützt, 2018 waren es rund 2000, das entspricht rund 1 % der Beziehenden im Erwerbsalter. Sozialhilfe, Sozialversicherungen und Arbeitsmarktbehörden werden ihre Massnahmen neu auf diese Gruppe ausrichten und spezielle Programme prüfen müssen, die Selbständigerwerbende bei der Wiederaufnahme ihrer Tätigkeit unterstützen.

Wichtig ist zudem, dass die Institutionen der beruflichen und sozialen Integration ihre Tätigkeit weiterführen können. Dort, wo die Corona-Massnahmen diese Institutionen in finanzielle Schieflagen gebracht haben, empfiehlt die SKOS den Kantonen und Gemeinden Überbrückungshilfe zu leisten.

Die höhere Arbeitslosigkeit führt auch dazu, dass weniger Personen aus der Sozialhilfe abgelöst werden können. 2018 wurden 15 000 Dossiers⁵ wegen der Verbesserung der Erwerbssituation aus der Sozialhilfe abgelöst. Gleichzeitig wird das Einkommen jener Personen sinken, bei denen die Sozialhilfe heute die Differenz zwischen Lohn und Existenzbedarf deckt. Es wird auch damit gerechnet, dass Alleinerziehende weniger Alimente erhalten und so vermehrt auf die Sozialhilfe angewiesen sind.

Gesamthaft schätzt die SKOS den arbeitsmarktbedingten Anstieg von Sozialhilfebeziehenden bis ins Jahr 2022 auf 55 000 Personen⁶. Je nach Verlauf der Krise und dem Umfang der Gegenmassnahmen kann diese Zunahme zwischen 36 500 und 72 500 Personen schwanken.

b. Nichtbezug von Sozialhilfe

Nicht alle Personen, die Anrecht auf existenzsichernde Leistungen der Sozialhilfe haben, beziehen diese auch tatsächlich. Gemäss einer Studie der Berner Fachhochschule beläuft sich die Nichtbezugsquote im Kanton Bern auf 26 %⁷. Das Bundesamt für Statistik kam 2009 auf ähnliche Werte⁸. Der Nichtbezug von Sozialhilfe wird dann ein Problem, wenn Personen deshalb wirtschaftlich und gesellschaftlich dauerhaft ausgegrenzt werden. Im Extremfall verlieren diese Personen die Wohnung und den Krankenversicherungsschutz und leiden Hunger. In der aktuellen Krise besteht generell die Gefahr, dass diese Gruppe in der Schweiz grösser wird. Die Bilder der Lebensmittelausgabe in Genf verdeutlichen diese Gefahr.

Besonders gefährdet sind Personen mit ausländischem Pass⁹. Durch die Verschärfungen im Ausländer- und Integrationsgesetz per 1.1.2019 beobachten die Sozialdienste eine steigende Zahl von ausländischen Staatsbürger/innen, die auf eine Unterstützung durch die Sozialhilfe verzichten, weil sie Auswirkungen auf ihr Aufenthaltsrecht befürchten. Es wird erwartet, dass sich dieser Effekt in der aktuellen Krise verstärkt. Die SKOS setzt sich dafür ein, dass dem Prinzip der Verhältnismässigkeit während der Corona-Krise Rechnung getragen wird, sodass der Bezug von Sozialhilfe während der Krise nicht als Grund für den Widerruf einer Niederlassungsbewilligung oder den Entzug einer Aufenthaltsbewilligung Anwendung findet. Sie hat die Kantone im April in einem Schreiben an die Vereinigung der kantonalen Migrationsämter /VKM) auf dieses Problem aufmerksam gemacht¹⁰.

⁵ Sozialhilfestatistik BFS 2018 (gerundet), gilt auch für die folgenden Zahlen zur Sozialhilfe.

⁶ Die Schätzung rechnet bis 2022 mit 15 000 weniger Ablösungen, deutlich mehr Ausgesteuerten (+ 15 000) und 25 000 Personen, die bisher selbständigerwerbend waren. Beim pessimistischen Szenario wird mit einem Drittel mehr Beziehenden gerechnet, beim optimistischen mit einem Drittel weniger.

⁷ Hümbelin O., 2016: Nichtbezug von Sozialhilfe und die Bedeutung von regionalen Unterschieden, Bern.

⁸ BFS 2009: Sozialhilfe- und Armutstatistik im Vergleich, Neuenburg.

⁹ 2018 wurden 143'000 Schweizer und 130'000 ausländische Staatsbürger/innen durch die Sozialhilfe unterstützt.

¹⁰ Medienmitteilung des Kantons Genfs vom 23. April 2020, abgestützt auf den Brief der SKOS 14. April 2020.

c. Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene

In den Jahren 2014 bis 2016 kam eine grosse Anzahl von Asylsuchenden in die Schweiz. Zwischen 2020 und 2022 geht die finanzielle Verantwortung für diese Personen vom Bund zu den Kantonen und Gemeinden über. Ausgehend von den bisherigen Integrationsquoten rechnet die SKOS mit 22 000 zusätzlichen Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommene bei der Sozialhilfe von Kantonen und Gemeinden. Falls die Massnahmen der Integrationsagenda¹¹ greifen, kann diese Zahl bis zu einem Viertel tiefer ausfallen (17 000), bei schlechteren Integrationsquoten entsprechend erhöhen (27 000). Zu beachten ist, dass diese Personen bereits heute von den Kantonen und Gemeinden betreut werden. Der Wechsel bezieht sich einzig auf den Wegfall der Globalpauschalen des Bundes.

Wegen der Coronakrise wird aktuell mit sehr geringen Zahlen neuer Asylanträge gerechnet. 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. Kantone und Gemeinden werden finanziell belastet. In diesem Bereich braucht es daher einen Mechanismus, der diese Entwicklung ausgleicht.

Schätzung des Anstiegs der Fallzahlen und der Kosten in der Sozialhilfe

Eine verlässliche Prognose zur wirtschaftlichen Entwicklung für die kommenden zwei Jahre zu erstellen, ist grundsätzlich schwierig. Es ist aber möglich, die Faktoren zu bestimmen, die die Fallzahlen und Kosten in der Sozialhilfe beeinflussen werden. Es sind dies die steigende Zahl der Ausgesteuerten und erwerbslosen Selbständigen, die sinkende Zahl von Personen, die sich von der Sozialhilfe ablösen können und – unabhängig von der Corona-Krise – der Übergang der finanziellen Verantwortung für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene, die in den Jahren 2014-2016 in die Schweiz gekommen sind. Auf der Basis dieser Faktoren hat die SKOS drei verschiedene Szenarien berechnet. Ein mittleres Referenzszenario, sowie ein optimistisches mit 33 % weniger Unterstützten und ein pessimistisches mit 33 % mehr.

Im mittleren Referenzszenario wird mit einem kumulierten Anstieg von 77 000 zusätzlichen Sozialhilfebeziehenden bis ins Jahr 2022 gerechnet. Dies entspricht einem Anstieg der Sozialhilfequote von heute 3,2 % auf 4,0 %. Ausgehend vom Stand 2018 (273 000 Personen), entspricht dies einem Zuwachs von 28 %. In einem optimistischen Szenario wird mit 53 000 zusätzlich Unterstützten (+ 19 %) gerechnet, in einem pessimistischen Szenario mit 100 000 (+ 37 %), dies entspricht einer Sozialhilfequote von 3,7 % bzw. 4,3 %. Ausgehend von Nettoausgaben für die Sozialhilfe von CHF 2,83 Mrd. im Jahre 2018¹² und einem jährlichen Kostenanstieg von 2 % pro Person haben Kantone und Gemeinden im Jahr 2022 im mittleren Szenario mit Zusatzausgaben von CHF 1,10 Mrd. zu rechnen, im optimistischen Szenario sind es CHF 826 Mio., im pessimistischen Szenario CHF 1,36 Mrd.

Um die zusätzlichen Personen in der Sozialhilfe zu betreuen, müssen die Sozialdienste entweder mehr Personal anstellen oder die Anzahl Dossiers pro Sozialarbeiter/In erhöhen. Eine Studie der Stadt Winterthur¹³ aus dem Jahre 2017 hat gezeigt, dass eine Erhöhung der Fallzahlen bei gleichbleibenden personellen Ressourcen dazu führt, dass weniger Personen aus der Sozialhilfe abgelöst und weniger Einkünfte pro unterstützte Person generiert werden. Zu hohe Falllast führt damit langfristig zu mehr Kosten, eine intensivere Betreuung kann die

¹¹ Integrationsagenda Website SEM.

¹² BFS: Ausgaben Sozialhilfe im weiteren Sinn, publiziert am 11.2.2020.

¹³ Eser M et al. 2017: Falllast in der Sozialhilfe und deren Auswirkung auf die Ablösequote und Fallkosten.

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.

Generell gilt es zu verhindern, dass das System der Sozialhilfe an seine Grenzen stösst und seine Funktion nicht mehr oder nur noch ungenügend wahrnehmen kann. Ein starker Kostenanstieg könnte dazu führen, dass insbesondere Gemeinden in Kantonen ohne Lastenausgleich in finanzielle Notsituationen geraten.

Fazit

Dem guten Funktionieren der Sozialhilfe als wichtiger Baustein im sozialen Sicherungssystem kommt in den nächsten Jahren eine grosse gesellschaftliche Bedeutung zu. Angesichts der zu erwartenden Zunahme der zu unterstützenden Personen und der Kosten für die Sozialhilfe braucht es eine lösungsorientierte Zusammenarbeit von Sozialhilfe, Sozialversicherungen und politisch Verantwortlichen. Wirtschafts- und Sozialpolitik müssen so aufeinander abgestimmt werden, dass gleichzeitig der Wiedereinstieg ins Erwerbsleben optimal gefördert wird und keine Bevölkerungsgruppen in existenzielle Not geraten. Die SKOS wird sich in den kommenden Monaten zusammen mit Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden sowie privaten Hilfswerken für dieses Ziel einsetzen und an nachhaltigen Lösungen arbeiten.

Um die Entwicklung der Sozialhilfe in den nächsten Monaten möglichst zeitnah erfassen zu können, startet die SKOS ein landesweites Monitoring. Damit können die Veränderungen bei der Anzahl der unterstützten Person ab Juni 2020 monatlich dokumentiert werden.

Anhang

Tabelle 1.: Szenarien für die kumulierte Zunahme der unterstützten Personen 2019-2022

	2019	2020	2021	2022 mittleres	2022 optimis- tisch	2022 pessimis- tisch
tieferer Ablösung*	-2'500	7'500	12'500	15'000	10'000	20'000
Ausgesteuerte	0	0	5'000	15'000	10'000	20'000
Selbständigerwer- bende	0	20'000	25'000	25'000	16'500	32'500
Flüchtlinge /VA	5'000	11'000	15'000	22'000	16'500	27'500
Total	2'500	38'500	57'500	77'000	53'000	100'000
Anstieg gegenüber 2018	0.9 %	14.1 %	21.1 %	28.2 %	19.4 %	36.7 %

* Die Zahlen 2020-2022 geben an, wieviel weniger Personen von der Sozialhilfe abgelöst werden. Die negative Zahl 2019 bedeutet, dass in diesem Jahr noch mehr Ablösungen stattfanden als im Referenzjahr 2018.

Tabelle 2.: Szenarien für die Sozialhilfequote 2018-2022

	2018	2019	2020	2021	2022 mittleres	2022 optimis- tisch	2022 pessimis- tisch
Beziehende	272'738	275'000	311'000	330'000	350'000	326'000	373'000
Bevölkerung in Millionen	8,50	8,55	8,60	8,65	8,70	8,70	8,70
Quote	3.2 %	3.2 %	3.6 %	3.8 %	4.0 %	3.7 %	4.3 %

Tabelle 3: Szenarien für die Nettoausgaben für die Sozialhilfe 2018-2022

	2018	2019	2020	2021	2022 mittleres	2022 optimis- tisch	2022 pessi- mistisch
Sozialhilfebeziehende 1)	272'738	275'000	311'000	330'000	350'000	326'000	373'000
Ausgaben/ Person 1) 2)	10'379	10'587	10'798	11'014	11'235	11'235	11'235
Ausgaben Total CHF Mio.	2'831	2'911	3'358	3'635	3'932	3'662	4'190
Mehrausgaben gegenüber 2018 in CHF Mio.	0	81	528	804	1'101	832	1'360

1) Die Zahlen 2018 stammen aus der Sozialhilfestatistik des BFS.

2) Die geschätzte Zunahme der Nettoausgaben pro Person von 2 % pro Jahr orientiert sich am durchschnittlichen Wachstum der Ausgaben pro Person in den Jahren 2013-2018.