

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

Überarbeitete Version Januar 2021

Bern, 7. Januar 2021

Einleitung

Die Corona-Krise bedeutet weltweit und für die Schweiz den grössten wirtschaftlichen Einschnitt seit dem 2. Weltkrieg. Die Konjunkturanalysen des SECO und der ETH Zürich weisen übereinstimmend einen starken Einbruch des Bruttonettoprodukts aus (Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, 2020a; Sturm et al., 2020).

Der generelle wirtschaftliche Einschnitt und die Einschränkungen für bestimmte Branchen bedrohen die Existenz vieler Menschen in der Schweiz. In dieser Situation zeigt sich, 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. 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 im Zeitraum März bis Dezember 2020 aus Sicht der Sozialhilfe, identifiziert die kurz- und mittelfristigen Herausforderungen und macht eine Schätzung zum Anstieg der Anzahl unterstützter Personen und Kosten der Sozialhilfe für den Zeitraum 2021-2022. Sie stützt sich dabei auf das im Mai 2020 eingerichtete Fallzahlenmonitoring ab. Daran beteiligen sich kantonale, regionale und kommunale Sozialdienste, die zusammen 57% der Sozialhilfebeziehenden der Schweiz betreuen. Neben der monatlichen Meldung der Fallzahlen haben diese Sozialdienste im Hinblick auf die Aktualisierung des Analysepapiers auch qualitative Fragen beantwortet.

Entwicklung in der Sozialhilfe im Jahr 2020

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. Die Risikogruppen blieben unverändert: Kinder- und Jugendliche (5,2%), ausländische Personen (6,1%), Geschiedene (5,2%) und Personen ohne Berufsbildung¹ haben die höchsten Sozialhilfequoten. Besonders betroffen sind Einelternfamilien: 21,2% sind auf Sozialhilfe angewiesen (Bundesamt für Statistik BFS, 2020a).

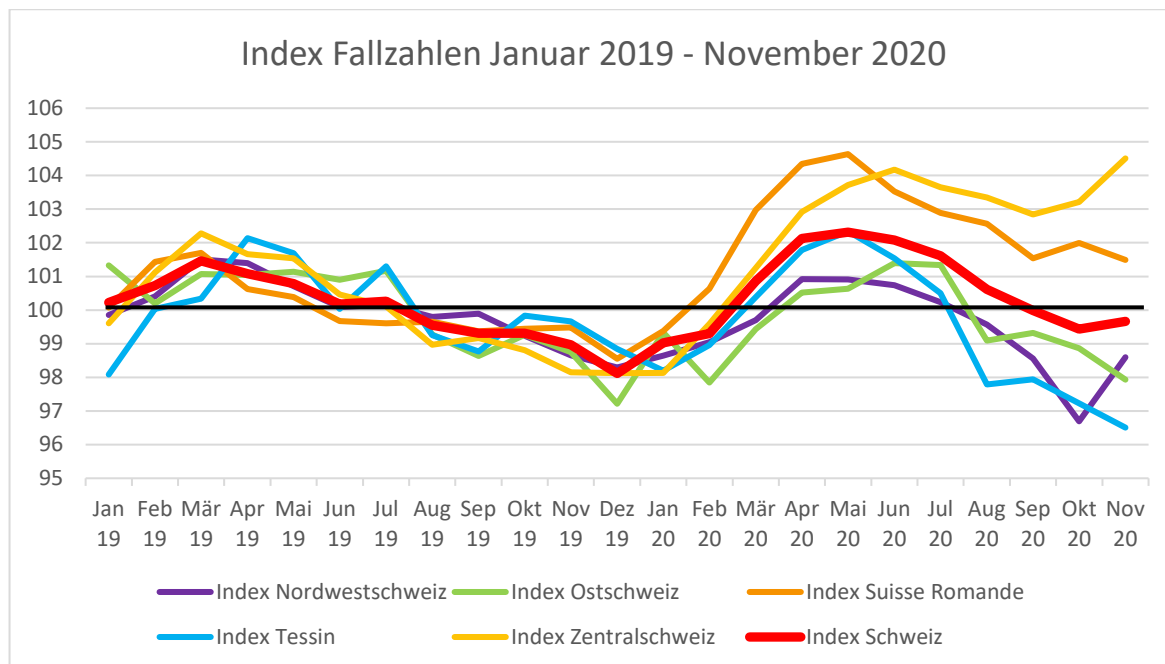
Nach Ausbruch der Covid-Krise und dem Lockdown meldeten sich im März überdurchschnittliche viele Menschen bei der Sozialhilfe. So verzeichnete beispielsweise die Stadt Zürich Ende März dreimal so viele Erstkontakte wie im Vormonat. Anfang April beschloss der Bundesrat ein Massnahmenpaket mit ausgebauten Leistungen in der Arbeitslosenversicherung, bei der Erwerbserwerbsersatzschädigung sowie mit Überbrückungskrediten. In der Folge sanken die Fallzahlen der Sozialhilfe wieder auf ein Niveau leicht über dem Vorjahresdurchschnitt. Die Fallzahlen blieben anschliessend während des ganzen Jahres praktisch stabil. Der höchste Wert wurde im Mai 2020 beobachtet (Index 102,3). Anschliessend sank er wieder auf 99,7 im November 2020 gegenüber dem Durchschnittsmonat 2019 (Index 100) (Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS, 2020a).

Diese stabile Entwicklung ist darauf zurückzuführen, dass die vorgelagerten Sozialversicherungen sowie weitere Massnahmen von Bund und Kantonen die Existenz eines grossen Teils der von der Krise Betroffenen gesichert haben.

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 wären. Dieser Effekt

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

ist vergleichbar mit den unterdurchschnittlichen Zahlen bei den Firmenkonkursen dank der Überbrückungskredite.



Grafik 1: Entwicklung der Fallzahlen in der Sozialhilfe 2019-2020

Doch in wenigen Regionen war ein signifikanter Anstieg der Fallzahlen zu verzeichnen. Beispiele dafür sind der Kanton Genf (plus 8,5 % im Monat November 2020 gegenüber dem Durchschnittsmonat 2019) und die Stadt Luzern (plus 8,0 %). Dort wurde ein relevanter Anstieg in der Sozialhilfe festgestellt. Mögliche Gründe dafür sind in Luzern der hohe Anteil von Beschäftigten in einem auf ausländische Gäste ausgerichteten Tourismus sowie ein generell steigender Trend aus dem Vorjahr (vgl. Beyeler et al., 2020). In Genf werden auch jene Personen mitgezählt, die vom weniger restriktiver Zugang zur Sozialhilfe für Selbständigerwerbende profitieren. Zudem ist auch in Genf der Einbruch bei internationalen Gästen sehr hoch.

Neben der wirtschaftlichen Hilfe kam in der Sozialhilfe während den letzten Monaten der persönlichen Hilfe eine grosse Bedeutung zu. Viele von der Krise betroffene Menschen wandten sich an die Sozialdienste mit Fragen zu Arbeitslosigkeit, Lohnausfall und Existenzsicherung. Zugenommen haben in dieser Phase auch familiäre Spannungen und soziale Isolation. Menschen mit psychischen Belastungen und Suchtproblemen sind durch die aktuelle Situation besonders verunsichert. Die Sozialdienste übernahmen für diese Gruppen verstärkt eine Beratungs- und Unterstützungsfunktion. Wegen der Kontakteinschränkungen mussten direkte Kontakte reduziert und Beratungen über das Telefon, digitale Kanäle oder persönliche Treffen draussen erfolgen. Die Sozialdienste, die am Fallzahlenmonitoring der SKOS teilnehmen, stellen bisher keine markanten Verschiebungen fest bei den unterschiedlichen Gruppen, die Sozialhilfe beziehen.

Eine fördernde und gleichzeitig integrierende Funktion haben während der aktuellen Krise die Organisationen der Arbeitsintegration. Sie bieten unterstützten Personen Weiterbildungsmöglichkeiten, Vermittlungen in den ersten Arbeitsmarkt, soziale Kontakte und Tagesstrukturen an. Viele dieser Organisationen haben ihre Angebote so weit wie möglich auch während des Lockdowns offengehalten.

Der virtuelle Austausch mit Sozialhilfebeziehenden erwies sich aber als schwierig, weil dafür oft die IT-Ausstattung fehlte und die notwendigen digitalen Kompetenzen nicht überall vorhanden waren. Dies gilt insbesondere für Sprachkurse, Weiterbildung und Beratungsgespräche. Diesen „digital gap“ gilt es in Zukunft zu verringern. Die Vermittlungen in den ersten Arbeitsmarkt haben

zwar abgenommen, sind aber keineswegs versiegt. Es entstanden in der Krise auch neue Stellen, z.B. in der Logistikbranche.

Eine besorgniserregende Lücke im System der sozialen Sicherheit hat sich im laufenden Jahr bei jenen Menschen gezeigt, die keinen oder nur eingeschränkten Anspruch auf Sozialhilfe haben. Es handelt sich dabei einerseits um Personen ohne gültige Aufenthaltsbewilligung (Sans-Papiers). Sie arbeiten meist in prekären Arbeitsverhältnissen und verfügen kaum über finanzielle Reserven.

Besorgniserregend ist zudem, dass Personen, die Anrecht auf Sozialhilfe hätten, auf diese verzichteten aus Furcht vor Nachteilen, die ihnen durch den Sozialhilfebezug erwachsen könnten. Zum einen sind dies Personen mit ausländischem Pass. Sie haben Angst vor dem Verlust der Aufenthaltsbewilligung aufgrund des Bezugs von Sozialhilfe. Zum anderen gibt es aber auch Menschen, die aus Angst vor Stigmatisierung und wegen Rückerstattungspflichten² auf Sozialhilfe verzichten.

Viele Armutsbetroffene wandten sich in der Krise auch an Hilfswerke. Diese haben ihr Angebot in den letzten Monaten stark ausgebaut. Die Hilfe reicht 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.

Herausforderungen für die Sozialhilfe

Die mittel- und langfristigen Auswirkungen der aktuellen Krise auf Wirtschaft und Gesellschaft im Allgemeinen und auf die Sozialhilfe im Speziellen sind im Moment sehr schwierig abzuschätzen. Die Konjunkturprognosen des SECO wurden dieses Jahr mehrmals angepasst. Im Juni wurde für 2020 mit einem Rückgang des BIP von 6,2% gerechnet, im Dezember nur noch mit einem Minus von 3,3% (Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, 2020a). Es lassen sich aber Herausforderung benennen, die in Zukunft wichtig sein werden für die Sozialhilfe:

- **Arbeitslosigkeit**

Ende November 2020 betrug die Arbeitslosenquote 3,3 %. Das sind 153'000 Personen oder 44 % mehr als im Vorjahresmonat. Mehr als verdoppelt hat sich die Gruppe der Langzeitarbeitslosen, betroffen sind 27'000 Personen. Im September bezogen 204 000 Personen Kurzarbeitsentschädigung, deutlich weniger als noch im April (SECO, 2020b). Damals waren es 1,08 Millionen Arbeitnehmende (SECO, 2020c). Das SECO rechnet mit einer Arbeitslosigkeit von 3,3 % im Jahr 2021 und 3,0 % im Jahr 2022 (2019: 2,3 %) (SECO, 2020b).

Die Arbeitslosentaggelder sichern die Existenz der Betroffenen während maximal zweier Jahre. Erst nach dieser Zeit besteht ein Anspruch auf Sozialhilfe. Ein Anstieg der Sozialhilfebeziehenden erfolgt daher mit der entsprechenden Verzögerung.

Die SKOS schätzt, dass jeder fünfte Neueintritt in die Sozialhilfe durch eine Person erfolgt, die aus der Arbeitslosenversicherung ausgesteuert wurde. Angesichts einer nahezu Verdoppelung der Langzeitarbeitslosen rechnet die SKOS ab 2021 mit deutlich mehr Neuanmeldungen von Ausgesteuerten. Eine Abfederung des arbeitsmarktbedingten Anstiegs der Fallzahlen kann durch die

² Die SKOS-Richtlinien (E 2.1.) empfehlen eine Rückerstattung, wenn ehemals unterstützte Personen in günstige Verhältnisse gelangen aufgrund von Vermögensanfall. Bei günstigen Verhältnissen aufgrund eines Erwerbseinkommens ist auf eine Geltendmachung der Rückerstattung zu verzichten. Mehrere Kantone machen Rückerstattung auch auf Erwerbseinkommen geltend.

Beibehaltung der verlängerten Bezugsdauer von Taggeldern der Arbeitslosenversicherung, ausgeweitete Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitnehmende sowie über einen Ausbau von arbeitsmarktlichen Massnahmen erreicht werden.

Es ist damit zu rechnen, dass die Corona-Krise zu beschleunigten Strukturveränderungen auf dem Arbeitsmarkt führt und die Digitalisierung vorangetrieben wird. 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 aus.

2020 wurden wegen den Corona-Massnahmen (Verlängerung der ALV-Bezugsdauer) deutlich weniger Personen ausgesteuert als im langjährigen Durchschnitt (SECO, 2020b). Für die Jahre 2021 und 2022 ist dagegen, ausgehend von der höheren Langzeitarbeitslosigkeit, mit einem klaren Anstieg der Aussteuerungen zu rechnen. Deshalb braucht es neue Ansätze für die kritische Phase zwischen der Aussteuerung und der Anmeldung bei der Sozialhilfe. 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. Der Bund verfügt über ausbaubare Instrumente der Arbeitslosenversicherung und mit Artikel 114 Abs 5 BV über eine Verfassungsgrundlage für die Arbeitslosenfürsorge. Damit kann dieser Herausforderung entgegengetreten werden.

- **Selbständigerwerbende**

Stark betroffen von der aktuellen Krise sind Selbständigerwerbende. Mit der Corona-Erwerbserbsatzentschädigung erhält diese Gruppe eine Überbrückung. Rund 144 000 Selbständigerwerbende³ haben im Jahr 2020 eine solche Entschädigung erhalten (Bundesamt für Sozialversicherungen BSV, 2020).

Viele Selbständigerwerbende haben vor der Krise mit knappen Mitteln ihre Existenz bestritten, zum Teil in Ergänzung zu anderen Einkommensquellen (z.B. Renten, nichtselbständiger Erwerb, Unterstützung von Familienmitgliedern). Nicht immer wurde der ganze Erwerb gegenüber der AHV deklariert. Die Corona-EO reicht in der Folge oft nicht für die Existenzsicherung.

Für einen ergänzenden Bezug von Sozialhilfe braucht es mit den heutigen Richtlinien vertiefte Abklärungen zur Wirtschaftlichkeit der Tätigkeit, zu den vorhandenen Betriebsmitteln und zu weiteren Einkommensquellen. Als Folge dieser Abklärungen kann die Aufgabe des selbständigen Erwerbs und die Verwertung der Betriebsmittel (z.B. Taxi oder Mobiliar eines Kosmetiksalons) verlangt werden. Viele der Betroffenen zögern eine Anmeldung bei der Sozialhilfe möglichst lange heraus und melden sich zu spät bei der Sozialhilfe.

Der Kanton Genf hat während der Corona-Krise spezielle Regeln für den Bezug von Sozialhilfe festgelegt. Eine Auswertung nach Branchen zeigt, dass rund die Hälfte der unterstützten Personen aus dem Taxigewerbe kommen. Mit je 6 % sind die Sexarbeitende und die Pflege- und Kosmetikbranche vertreten. Weitere Gruppen kommen aus den Bereichen Event, Kultur, Coaching, Weiterbildung, Detailhandel, Gastronomie, Handwerk, Schausteller und Hausangestellte.

Vor der Krise wurden nur sehr wenige Selbständigerwerbende durch die Sozialhilfe unterstützt, 2018 waren es rund 2 000. In den nächsten Jahren rechnet die SKOS mit deutlich mehr Neueintritten aus dieser Gruppe.

³ Vgl. Reporting des BSV (Stand 6.12.20): Total 216 000 Bezüge, davon 143 600 von Selbständigerwerbenden und 3 600 von Arbeitnehmenden in Arbeitgeber ähnlichen Stellung.

Sozialhilfe, Sozialversicherungen und Arbeitsmarktbehörden werden 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.). Rezession und steigende Arbeitslosigkeit führen dazu, dass der Zugang zum Arbeitsmarkt schwieriger wird. Die in der Sozialhilfe stark vertretene Gruppe von Personen ohne berufliche Qualifikation kann auf dem Arbeitsmarkt von besser Qualifizierten verdrängt werden, wenn das Angebot an Arbeitsstellen generell sinkt.

2019 wurden 15 000 Personen wegen der Verbesserung der Erwerbssituation aus der Sozialhilfe abgelöst (BFS, 2020a). 2020 haben die Ablösungen gemäss Umfrage bei den Sozialdiensten des Fallzahlenmonitorings um bis zu 10 % abgenommen. Für 2021 und 2022 rechnet die SKOS mit deutlich weniger Ablösungen. Gleichzeitig wird das Einkommen bei einem Teil jener Personen sinken, bei denen die Sozialhilfe heute die Differenz zwischen Lohn und Existenzbedarf deckt.

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 auszurichten. Wichtig ist dabei, dass der vorübergehende Corona bedingte Rückgang bei den Teilnehmerzahlen nicht dazu führt, dass etablierte Organisationen in finanzielle Schieflagen geraten und gar schliessen müssen. Sonst fehlt das Know-how nach der Krise. Die SKOS empfiehlt deshalb den Kantonen und Gemeinden, diesen Organisationen die nötigen Überbrückungshilfen zu leisten. Für Personen, die langfristig geringe Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben, braucht es zudem Angebote der sozialen Integration.

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 (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 braucht es eine engere Zusammenarbeit zwischen IV und Sozialhilfe.

- **Nichtbezug von Sozialhilfe**

Nicht alle Personen, die Anrecht auf existenzsichernde Leistungen der Sozialhilfe haben, beziehen diese auch tatsächlich. In einer Studie der Berner Fachhochschule wird geschätzt, dass im Kanton Bern 36,8 % der Personen, die 2015 rechnerisch Anspruch auf Sozialhilfe gehabt hätten, auf Unterstützung verzichten (Fluder et al., 2020). Das Bundesamt für Statistik berechnete fürs Jahr 2005 eine Nichtbezugsquote, die je nach Haushaltstyp zwischen 23,4 % und 30,9 % lag (BFS, 2009). 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 die Krankenversicherung und leiden Hunger (Martin, 2020). In der aktuellen Krise besteht die Gefahr, dass diese Gruppe in der Schweiz grösser wird. Die Bilder der Lebensmittelausgabe in Genf zeigen, dass diese Sorge begründet ist.

Besonders problematisch ist die aktuelle Situation für Personen mit ausländischem Pass⁴. Durch die Verschärfungen im Ausländer- und Integrationsgesetz per 1.1.2019 beobachten viele 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 gemacht. Das SEM hat eine entsprechende Formulierung in seine Weisung 323.7-5040/3 aufgenommen (Staatssekretariat für Migration SEM, 2020a). Die SKOS erachtet aufgrund der Erfahrungen in der Corona-Krise eine Anpassung des Ausländer- und Integrationsgesetzes als sinnvoll. Konkret schlägt sie vor, die seit 2019 gültige Verschärfung des Artikels Art. 63 Abs. 2 AIG sehr kritisch zu hinterfragen.⁵

Während der Corona-Krise verzichten aber auch weitere Personengruppen auf den Bezug von Sozialhilfe. Gründe dafür sind eine weitgehende Rückerstattungspflicht, die tiefen Vermögenslimiten, Angst vor Behörden und Stigmatisierung. Viele Personen befürchten, sich mit diesen Rahmenbedingungen nie mehr aus der Sozialhilfe lösen zu können. Mehrere Kantone haben deshalb auch aus wirtschaftspolitischen Überlegungen Unterstützungsangebote geschaffen, die in den genannten Bereichen weniger restriktiv sind, z.B. der Kanton Tessin (Ponte Covid) der Kanton Genf (erleichterter Zugang zur Sozialhilfe für Selbständigerwerbende), sowie Corona-Soforthilfen und Härtefallprogramme in mehreren Kantonen.

Damit die Sozialhilfe ihrer wichtigen Funktion der Überbrückungshilfe in Zukunft gerecht werden kann, ist eine konsequentere Anwendung der SKOS-Richtlinien in den Bereichen Rückerstattung und Vermögenslimiten in den Kantonen anzustreben. Wo nötig sollen aufgrund der Erfahrungen aus der Corona-Krise Anpassungen der Richtlinien geprüft werden.

- **Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene**

In den Jahren 2014 bis 2016 kam eine grosse Anzahl von Asylsuchenden in die Schweiz. Zwischen 2019 und 2023 geht die finanzielle Verantwortung für diese Personen vom Bund zu den Kantonen und Gemeinden über. Ausgehend von den bisherigen Integrationsquoten rechnet die SKOS mit 17 000 zusätzlichen Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen bei der Sozialhilfe von Kantonen und Gemeinden im Zeitraum 2019 bis 2022 (SKOS, 2020b).

Falls die Massnahmen der Integrationsagenda (vgl. SEM, 2020b) greifen, kann diese Zahl bis zu einem Viertel tiefer ausfallen (13 000), bei schlechteren Integrationsquoten entsprechend höher (21 000). 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. Seit 2017 sinkt die Zahl neuer Asylanträge erheblich und beträgt 2020 noch 11 000 gegenüber 39 500 im Jahr 2015. 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. In diesem Bereich braucht es daher einen Mechanismus, der diese Entwicklung ausgleicht.

⁴2019 wurden 140 524 Schweizer/innen und 130 632 ausländische Staatsbürger/innen durch die Sozialhilfe unterstützt (BFS, 2020).

⁵ Die Niederlassungsbewilligung von Ausländerinnen und Ausländern, die sich seit mehr als 15 Jahren ununterbrochen und ordnungsgemäss in der Schweiz aufhalten, soll nur noch bei Verstössen gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung und die innere und äussere Sicherheit widerrufen werden oder wenn ein Landesverweis ausgesprochen wurde.

Schätzung des Anstiegs der Anzahl unterstützter Personen und der Kosten in der Sozialhilfe 2020 - 2022

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 in den nächsten drei Jahren beeinflussen werden. Es sind dies die steigende Zahl der Ausgesteuerten und der erwerbslosen Selbständigen, die Wirkung der vorgelagerten Sozialversicherungen, die sinkende Zahl von Personen, die sich von der Sozialhilfe ablösen können und – unabhängig von der Corona-Krise – der Wechsel der finanziellen Verantwortung für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen, die in den Jahren 2014-2016 in die Schweiz gekommen sind, zu den Kantonen oder Gemeinden. Auf der Basis dieser Faktoren hat die SKOS drei verschiedene Szenarien berechnet. Ein mittleres Referenzszenario, sowie ein optimistisches mit 50 % weniger Unterstützten und ein pessimistisches mit 33 % mehr.

Im Referenzszenario wird mit einem kumulierten Anstieg von 57 800 zusätzlich unterstützten Personen bis ins Jahr 2022 gerechnet. Dies entspricht einem Anstieg der Sozialhilfequote von heute 3,2 % auf 3,8 %. Ausgehend vom Stand 2019 (271 400 Personen), bedeutet dies ein Zuwachs von 21,3 %. Im Mai 2020 wurde noch mit einem Anstieg von 28,2 % im Referenzszenario gerechnet.

In einem optimistischen Szenario wird mit 32 900 zusätzlich Unterstützten (+ 12.1 %) gerechnet, in einem pessimistischen Szenario mit 75 900 (+28.0 %), dies entspricht einer Sozialhilfequote von 3,5 % bzw. 4,0 %. Ausgehend von Nettoausgaben für die Sozialhilfe von CHF 2,83 Mrd. im Jahre 2018 (BFS, 2020b) und einem jährlichen Kostenanstieg von 2 % pro Person haben Kantone und Gemeinden im Jahr 2022 im mittleren Szenario mit Zusatzausgaben von CHF 821 Mio. zu rechnen, im optimistischen Szenario sind es CHF 543 Mio., im pessimistischen Szenario CHF 1,02 Mrd.

Für 2023 wird aufgrund der positiven Konjunkturprognosen mit einer leichten Abnahme der unterstützten Personen und einem Rückgang der Sozialhilfequote um 0,2 % auf 3,6 % gerechnet.

Die Verteilung der unterstützten Personen auf Kantone und Gemeinden ist schon heute sehr unterschiedlich. Der Kanton Neuenburg unterstützt, bezogen auf die Bevölkerung, fast achtmal mehr Personen als der Kanton Nidwalden. Die hier berechneten Szenarien beziehen sich stets auf einen schweizerischen Durchschnitt. Auf kantonaler und kommunaler Ebene kann der Anstieg dementsprechend stark variieren.

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 (Eser, 2017) hat gezeigt, dass eine Reduktion der Falllast der Sozialarbeitenden zu sinkenden Kosten pro Fall und einer schnelleren Ablösung von der Sozialhilfe führt. Zu hohe Falllast führt damit langfristig zu mehr Kosten, 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.

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.

Schlussfolgerungen

- Corona hat für einen bedeutenden Teil der Bevölkerung neben gesundheitlichen Auswirkungen auch wirtschaftliche Folgen. Viele Menschen verlieren ihren Verdienst ganz oder teilweise. Die grosse Mehrheit der Betroffenen erhält Unterstützung durch die Instrumente der Arbeitslosenversicherung (Kurzarbeitsentschädigung oder Arbeitslosentaggelder), über den Erwerbsersatz und durch weitere Hilfsprogramme von Bund, Kantonen und Gemeinden. Eine Weiterführung dieser Unterstützungen bis zum Ende der Corona-Pandemie ist dringend nötig, um die Existenz der Betroffenen zu sichern. Ein zu frühes Ende würde zwangsläufig zu einer Überlastung der Sozialhilfe als letztes Netz der sozialen Sicherheit führen.
- Die persönliche und wirtschaftliche Sozialhilfe erweist sich 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. Die Anzahl der unterstützten Personen ist wegen der vorgelagerten Leistungen bisher nicht gestiegen.
- 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, aus den Erfahrungen der Krise zu lernen und Anpassungen am System der Sozialhilfe vorzunehmen, damit die Überbrückung von Notsituationen durch die Sozialhilfe auch in Zukunft sichergestellt werden kann.
- Die wirtschaftlichen Langzeitfolgen der Covid-Krise sind schwierig abzuschätzen. Es ist aber davon auszugehen, dass ein Teil der Bevölkerung mittel- und langfristig Einbussen erleiden und auf Unterstützung angewiesen sein wird. Gefährdete Gruppen sind Langzeitarbeitslose und Selbständigerwerbende mit tiefem Einkommen. Ein Teil dieser Gruppen wird in den nächsten zwei Jahren auf Sozialhilfe angewiesen sein. Die Anzahl unterstützter Personen wird auch zunehmen, weil sich weniger Personen aufgrund der wirtschaftlichen Lage aus der Sozialhilfe ablösen können. Zudem wechseln Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene, die in den Jahren 2014-2016 in die Schweiz gekommen sind, in die Finanzierungszuständigkeit der Kantone und Gemeinden. Es zeichnet sich somit ein deutlicher Anstieg in der Sozialhilfe ab. Damit die Sozialhilfe auch in Zukunft ihre wichtigen Leistungen erbringen kann, sind die nötigen finanziellen und personellen Ressourcen zur Verfügung zu stellen.
- Für den erwarteten Zuwachs in der Sozialhilfe im Jahr 2022 von 21,3 % bei den unterstützten Personen und CHF 821 Mio. an Kosten braucht es Massnahmen zur Abfederung. Innerhalb der Kantone werden leistungsfähige Mechanismen für den Lastenausgleich zwischen den Gemeinden benötigt. Von Seiten der Arbeitslosen- und Invalidenversicherung braucht es Unterstützung und eine engere Zusammenarbeit mit abgestimmten Lösungen, die eine zusätzliche Verlagerung zur Sozialhilfe verhindert. Von Seiten des Bundes bedarf es zusätzlich unterstützende Massnahmen bei der beruflichen und sozialen Integration.
- Der Bildung kommt in dieser Phase der wirtschaftlichen Krise eine grosse Bedeutung zu. Es gilt, der jungen Generation den Einstieg ins Erwerbsleben zu ermöglichen und gleichzeitig die ganze Bevölkerung im Erwerbsalter fit zu machen für den digitalen Wandel. In der Sozialhilfe haben viele Personen ungenügende Grundkompetenzen und fehlende berufliche Qualifikationen. Für diese Menschen braucht es zusätzliche Förderangebote.

Anhang

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

Szenario	Referenz	Referenz	Referenz	optimistisch	pessimistisch	Referenz
Jahr	2020	2021	2022	2022	2022	2023
Arbeitslose	0	7'900	15'800	7'900	21'100	11'850
Selbständigerwerbende	500	9'500	14'200	7'100	19'000	11'050
Ablösung	1'500	7'900	11'800	5'900	15'800	7'900
vorgelagerte Leistungen	-6'000	-4'800	0	0	0	0
Flüchtlinge/VA	5'700	9'300	16'000	12'000	20'000	17'200
Zunahme total zu 2019	1'700	29'800	57'800	32'900	75'900	48'000
Anstieg gegenüber 2019	0.7%	11.0%	21.3%	12.1%	28%	17.7%

Bemerkungen:

- Das optimistische Szenario rechnet mit 50% weniger unterstützten Personen, das pessimistische mit 33% mehr. Bei den Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen wird mit 25% weniger bzw. mehr Personen gerechnet.
- 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 Ablösung bedeutet: Es konnten weniger Personen abgelöst 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 Oktober 2020 (SKOS 2020b), bereinigt mit den Zahlen der Sozialhilfestatistik 2019.

Tabelle 2: Szenarien für die Sozialhilfequote 2020-2023

Szenario	Referenz	Referenz	Referenz	optimistisch	pessimistisch	Referenz
Jahr	2020	2021	2022	2022	2022	2023
Sozialhilfebeziehende	273'100	301'200	329'200	304'300	347'300	319'400
Bevölkerung	8'604'500	8'664'500	8'724'500	8'724'500	8'724'500	8'784'500
Quote	3.2%	3.5%	3.8%	3.5%	4.0%	3.6%

Bemerkung:

- Die Bevölkerung wird auf der Basis der Sozialhilfestatistik 2019 mit einer jährlichen Zunahme um 60 000 berechnet.
- Die Berechnung der Sozialhilfebeziehende 2020 basiert auf dem Fallzahlenmonitoring der SKOS (SKOS, 2020a).

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

Szenario	Referenz	Referenz	Referenz	optimistisch	pessimistisch	Referenz
Jahr	2020	2021	2022	2022	2022	2023
Sozialhilfebeziehende	273'100	301'200	329'200	304'300	347'300	319'400
Ausgaben /Person 1) 2) in CHF	10'741	10'956	11'175	11'175	11'175	11'399
Ausgaben Total 1) in Mio. CHF	2'933	3'300	3'679	3'401	3'881	3'641
Mehrkosten gegenüber 2019 in Mio. CHF	75	442	821	543	1'023	783

Bemerkung:

- 1) Die Nettokosten pro Person werden auf der Basis der Finanzstatistik des BFS 2018 berechnet.
- 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.

Literaturverzeichnis

- Beyeler, Michelle; Schuwey, Claudia & Kraus, Simonina. (2020). *Sozialhilfe in Schweizer Städten. Die Kennzahlen 2019 im Vergleich*. Bern: Berner Fachhochschule Soziale Arbeit.
- Bundesamt für Statistik. (2009). *Sozialhilfe- und Armutsstatistik im Vergleich. Konzepte und Ergebnisse*. Neuchâtel: BFS.
- Bundesamt für Statistik BFS. (2020a). *Wirtschaftliche Sozialhilfe*. Abgerufen von <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/soziale-sicherheit/sozialhilfe/sozialhilfebeziehende/wirtschaftliche-sozialhilfe.html>
- Bundesamt für Statistik BFS. (2020b). *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. (2020). *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>
- Eser Davolio, Miryam; Strohmeier Navarro Smith, Rahel; Zwicky, Heinrich; Gehrig, Milena & Steiner, Isabelle. (2017). *Falllast in der Sozialhilfe und deren Auswirkung auf die Ablösequote und Fallkosten. Wissenschaftliche Begleitung eines Pilotprojekts in der Langzeitunterstützung der Sozialen Dienste der Stadt Winterthur. Schlussbericht*. Zürich: Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften.
- 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.
- 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.
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe. (2018). *«Arbeit dank Bildung». Weiterbildungsoffensive für Bezügerinnen und Bezüger von Sozialhilfe*. Bern.
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe. (2020a). *Monitoring Fallzahlen*. Abgerufen von <https://skos.ch/themen/sozialhilfe-und-corona/monitoring-fallzahlen/>
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe. (2020b). *Anzahl Beziehende und Kosten in der Sozialhilfe 2020 – 2023: Schätzung der Zunahme durch anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene*. Bern.

- Staatssekretariat für Migration SEM. (2020a). Umsetzung der Verordnung 3 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19-Verordnung 3) sowie zum Vorgehen bezüglich Ein-/Ausreise in/aus der Schweiz. Bern-Wabern, 16. Dezember 2020.
- Staatssekretariat für Migration SEM. (2020b). Integrationsagenda Schweiz (IAS). Abgerufen von <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/integration-einbuengerung/integrationsforderung/kantonale-programme/integrationsagenda.html>
- Staatssekretariat für Wirtschaft SECO. (2020a). Konjunkturprognose Schweiz. Konjunkturprognose der Expertengruppe des Bundes - Dezember 2020.
- Staatssekretariat für Wirtschaft SECO. (2020b). Die Lage auf dem Arbeitsmarkt im November 2020. Bern: SECO.
- Staatssekretariat für Wirtschaft SECO. (2020c). Die Lage auf dem Arbeitsmarkt im Juni 2020. Bern: SECO.
- Sturm, Jan-Egbert et al. (2020). Konjunkturanalyse: Prognose 2021 / 2022. Fragile Konjunkturerholung. Zürich: ETH Zürich.