

SVSP-Jahrestagung vom 31. Oktober 2018 – Abstracts

«Nichtbezug von Sozialleistungen – Ursachen, Folgen und Empfehlungen für Politik und Praxis»

Referat: Nichtbezug von Sozialleistungen und Herausforderungen für die Sozialpolitik

Antoine Rode, Observatoire des non-recours aux droits et services (ODENORE), Maison des sciences de l'homme Alpes, Grenoble

Die Problematik des «Nichtbezugs» von sozialen Rechten ist sehr aktuell in der öffentlichen französischen Debatte über die Mittel im Kampf gegen Armut. Dass dieses lange Zeit verkannte Phänomen allmählich zur Kenntnis genommen wird, hängt zusammen mit der Veröffentlichung von Studien, die hohe Nichtbezugs-Quoten für die wichtigsten Sozialleistungen aufzeigen, und die durch europäische Studien bestätigt werden. Damit stellt sich die Frage nach der Effizienz des sozialen Sicherungssystems und die nach der Sachdienlichkeit der bestehenden Vorkehrungen zur Verringerung der Armut. Doch die zunehmende Beschäftigung mit dem Nichtbezug lässt sich auch durch andere Herausforderungen des Nichtbezugs erklären, die im Rahmen des Referats vorgestellt werden. Und schliesslich wird auf die verschiedenen Erklärungen des Phänomens eingegangen, insbesondere aus dem Blick der betroffenen Personen, und diese werden illustriert durch die von Odenore durchgeführten Forschungsarbeiten.

Kurzbiographie: Antoine Rode ist Soziologe, Forschungsbeauftragter am Observatoire des non-recours aux droits et aux services (Universität Grenoble Alpes) und Lehrbeauftragter an verschiedenen Universitäten und Fachhochschulen für Soziale Arbeit. Er hat in Politikwissenschaften promoviert zum Thema Nichtbezug von Gesundheitsleistungen seitens der Bevölkerung in prekären Lebenslagen. Seither beschäftigt er sich mit dem Nichtbezug und allgemeiner mit dem «Publikum der öffentlichen Politik» in verschiedenen öffentlichen Handlungsfeldern (Sozialpolitik, Gesundheit, Behinderung, Wohnen etc.). Seine gegenwärtigen Forschungen betreffen die Vorkehrungen, die auf lokaler Ebene im Kampf gegen den Nichtbezug eingesetzt werden. Antoine Rode hat ausserdem verschiedene Verantwortlichkeiten in der Stadt Grenoble wahrgenommen.

Referat: Gründe für den Nichtbezug von Sozialleistungen am Beispiel der Sozialhilfe

Dr. Oliver Hümbelin, Berner Fachhochschule BFH

Die Unterstützung durch wirtschaftliche Sozialhilfe in der Schweiz ist ein wichtiger Eckpfeiler der Armutspolitik. Gleichzeitig steht die Sozialhilfe wie kaum eine andere Sozialleistung im medialen Dauerfokus. Während Missbrauchsfälle von der Tagespresse meist prominent besprochen werden, wird über die andere Seite der Medaille – das Phänomen des Nichtbezuges trotz Anspruch – weit weniger gesprochen. Aus gutem Grund: Ein nicht stattfindendes Ereignis ist nicht einfach zu erfassen, geschweige denn es zu analysieren und darüber zu berichten. In der Schweiz werden keine

regelmässigen Kennzahlen publiziert, in Armutsberichten findet sich nur wenig und die Wissenschaft ist bei der Beforschung des Phänomens vor besondere Herausforderungen gestellt. Nichtsdestotrotz; es existieren internationale und nationale Studien, die Aufschluss zu den Gründen des Nichtbezuges geben und es liegen Schätzungen zum Umfang des Nichtbezuges von Sozialhilfe in der Schweiz vor. Auf beides wird im Rahmen des Referates: «Ursachen von Nichtbezug, Beispiel Sozialhilfe» eingegangen.

Kurzbiographie: Oliver Hümbelin (Dr.rer.soc) ist Soziologe und forscht am BFH-Zentrum für Soziale Sicherheit. In seiner Arbeit beschäftigt er sich mit Fragen rund um Ungleichheit und Armut sowie mit der Ausgestaltung des Wohlfahrtsstaates. Kürzlich publizierte er zu Themen wie «Nutzung von Steuerdaten für die Ungleichheitsforschung», «Übergänge zwischen Arbeitsmarkt und Sozialleistungsbezug» und «Bedeutung von steuerlichen Abzüge für die umverteilende Wirkung von direkten Steuern». Zudem verfasste er die Studie «Nichtbezug von Sozialhilfe: Regionale Unterschiede und die Bedeutung von sozialen Normen», die 2019 in der Schweizerischen Zeitschrift für Soziologie publiziert wird.

Referat: **Nichtbezug von Sozialleistungen: ein verpflichtender Auftrag an den Staat?**

Dr. Pascal Coullery, Berner Fachhochschule BFH

Hinter dem Titel «Nichtbezug von Sozialleistungen: ein verpflichtender Auftrag an den Staat?» versteckt sich die Frage, ob das geltende Bundesverfassungsrecht die Kantone verpflichtet, aktiv Massnahmen zu ergreifen, damit hilfeschende Personen in der Sozialhilfe zu ihrem Recht kommen. Auch wenn die Bundesverfassung keinen solchen expliziten Auftrag zur «Nichtbezugsbekämpfung» kennt, so lassen sich aus der Verfassung aber doch Anknüpfungspunkte für einen zumindest impliziten Auftrag finden. Neben den Sozialzielen (Art. 41 BV) steht hier das Grundrecht auf Hilfe in Notlagen (Art. 12 BV) im Vordergrund, aus dem programmatische Aufträge an den Kanton als Gesetzgeber fliessen, institutionelle und organisatorische Vorkehrungen zu treffen, die einen Nichtbezug der Sozialhilfe möglichst verhindern. Zu diesen Vorkehrungen gehören insbesondere eine breite Information zu den Leistungen der Sozialhilfe, der Zugang zu professionellen Beratungsstrukturen und eine Organisation der Sozialhilfe, die so weit als möglich keine belastende Beziehungsnahe zwischen hilfeschender Person und Behörde aufkommen lässt.

Kurzbiographie: Pascal Coullery ist seit Anfang 2018 Dozent für Sozialrecht am Departement für Soziale Arbeit im Arbeitsschwerpunkt Soziale Sicherheit. Nach dem Studium der Rechtswissenschaften promovierte er 1992 zum Recht auf Sozialhilfe an der Universität Bern. Von 1994 bis 2002 war Pascal Coullery zunächst sozialpolitischer Referent, später persönlicher Mitarbeiter von Bundesrätin Ruth Dreifuss. Nach drei weiteren Jahren in der Bundesverwaltung (im Bereich der Kranken- und Unfallversicherung) wechselte er 2006 in die Berner Kantonsverwaltung, wo er bis 2016 als Generalsekretär der Gesundheits- und Fürsorgedirektion tätig und für das Ressort Soziales verantwortlich war. Seit seiner Promotion hat Pascal Coullery verschiedentlich zum Gesundheits-, Sozialversicherungs- und Sozialhilferecht publiziert.

Referat: Möglichkeiten zur Lösung der Herausforderungen beim Nichtbezug für die Sozialpolitik

Barbara Lucas, Haute école de travail social Genève

Eine vor kurzem durchgeführte Studie zur Nicht-Inanspruchnahme von finanziellen Sozialleistungen an Familien im Kanton Genf zeigt, dass es verschiedene Gründe gibt, wieso Leistungen nicht beantragt werden: weil die Betroffenen sich im System nicht zurecht finden; zum Teil aber auch, weil sie die Nicht-Inanspruchnahme „erleiden“; oder sich absichtlich dafür entscheiden. Deshalb genügt es nicht, diesem Problem einfach mit einem verbesserten Zugang zu den Rechten zu begegnen; ebenso muss die mit dem Sozialleistungsbezug oft einhergehende soziale Disqualifizierung verringert werden; und ebenso müssen die beantragbaren Leistungen besser an die Erwartungen der Betroffenen angepasst werden. In dieser Perspektive werden sechs Strategien ausgeführt: Dokumentation und Detektion der Nicht-Inanspruchnahme; Integrierung der Nicht-Inanspruchnahme in die Politikevaluation; Vereinfachung der Prozeduren und Automatisierung der Leistungszusprache soweit möglich; Verbesserung der Information und Kommunikation; besserer Empfang und bessere Begleitung der potentiellen LeistungsempfängerInnen; bessere Ausbildung und Begleitung der Fachpersonen. Schlussfolgernd wird festgestellt, dass die Nicht-Inanspruchnahme sowohl eine Herausforderung wie auch eine Chance fürs sozialpolitische Handeln darstellt.

Kurzbiographie: Barbara Lucas ist Professorin an der Fachhochschule für Soziale Arbeit (HETS), HES-SO Genf. Sie ist spezialisiert auf die Analyse der staatlichen Massnahmen im Sozial- und Gesundheitswesen und leitet gegenwärtig eine Forschungsarbeit über die Umsetzung der Früherkennung von Demenz in der Schweiz (NFP 74) und eine weitere über die Beteiligung am politischen Leben von Menschen, die in Pflegeheimen in der Westschweiz leben (Prix Leenaards 2016). Ausserdem arbeitet sie an einem Projekt über den Nichtbezug von Finanzhilfen durch Familien in Genf, und sie ist die Initiatorin des Regionalseminars zum Nichtbezug, das regelmässig an der HETS Genf durchgeführt wird.

Workshop A: Nichtbezug bei Ausländerinnen und Ausländern

Isabelle Steiner, MSc Sozial Arbeit, ZHAW

Das Schweizer Migrationssystem sieht vor, dass sich der Aufenthaltsstatus von Ausländerinnen und Ausländern verbessern kann, wenn sich diese über einen längeren Zeitraum hinweg gut in die Gesellschaft integrieren. Dabei spielt die ökonomische Komponente der finanziellen Eigenständigkeit eine entscheidende Rolle. Dies trifft auch auf die Gruppe von Personen aus dem Asylbereich zu, welche über eine sogenannte «Vorläufige Aufnahme» (Ausweis F) verfügt. Unter gewissen Voraussetzungen können diese Personen eine Umwandlung in eine Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B) beantragen. Mit dieser Umwandlung ist allerdings die Gefahr verbunden, den Aufenthaltsstatus wegen Sozialhilfebezugs wieder zu verlieren. Die qualitative Untersuchung von Isabelle Steiner zeigt auf, wie diese Konstellation zustande kommt, was sie für die Lebensführung der Betroffenen bedeutet und warum die Verknüpfung von Aufenthaltsstatus und Erwerbsarbeit prekäre Arbeitsverhältnisse sowie den Nichtbezug von Sozialhilfe begünstigt.

Kurzbiographie: Isabelle Steiner arbeitet als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Vielfalt und Gesellschaftliche Teilhabe an der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften – Soziale Arbeit. Sie ist ausgebildete Sozialarbeiterin und hat im Jahr 2017 das Masterstudium in Sozialer

Arbeit abgeschlossen. In ihrer Abschlussarbeit hat sie die biographischen Verläufe von Personen aus dem Asylbereich untersucht und deren migrations- und integrationspolitischen Prägungen herausgearbeitet. Sie forscht und lehrt in den Themenfeldern Migration, Sozialhilfe, Erwerbslosigkeit, soziale und berufliche Integration, Jugend, Biographie, Sozialpolitik und Energiearmut. Als Sozialarbeiterin hat sie praktische Erfahrungen in den Handlungsfeldern der Sozialhilfe, der offenen Jugendarbeit und der Kinder- und Jugendhilfe gesammelt.

Workshop B: Anstrengungen gegen den Nichtbezug von Sozialleistungen

Jean-Pierre Tabin, HES-SO, LIVES & Projekt jestime.ch

Der Begriff Nichtbezug wird verwendet, wenn Menschen nicht in den Genuss von Sozialleistungen kommen, auf die sie Anspruch hätten. Verschiedene Forschungsarbeiten zum Nichtbezug haben aufgezeigt, dass gewisse Menschen diese Leistungen deshalb nicht verlangen, weil die Prozeduren zu kompliziert sind, die Regelungen schlecht bekannt, die Entschädigungen ungenügend oder auch weil sie sich schämen, Beihilfen zu erhalten. In diesem Workshop werden wir über die Gründe für den Nichtbezug, den politischen Willen, diesen zu bekämpfen, und verschiedene Lösungsansätze für dieses Problem diskutieren.

Kurzbiographie: Jean-Pierre Tabin ist Professor für Sozialpolitik an der HES. Er arbeitet zum Thema Nichtbezug im Rahmen des Nationalen Forschungsschwerpunkts LIVES, Überwindung der Verletzbarkeit im Verlauf der Lebens (www.lives-nccr.ch), und beteiligt sich an einem Projekt zur Entwicklung eines Instrumentes, mit dessen Hilfe die Menschen ihre sozialen Rechte einschätzen können. Das Projekt wird finanziert von der Gebert Rüt Stiftung, www.jestime.ch

Workshop C: Kantonale Unterschiede beim Bezug von Bedarfsleistungen

Oliver Bieri, Interface

Das schweizerische System der sozialen Sicherung lässt sich in drei Stufen Grundversorgung, Versicherungsleistungen und bedarfsabhängige Sozialleistungen gliedern. Zur ersten Stufe der Grundversorgung gehören die individuelle Sicherung, der Zugang zum Gesundheits-, Bildungs-, Rechtssystem für alle Bürgerinnen und Bürger sowie die öffentliche Sicherheit. Mit den Versicherungsleistungen werden die durch Alter, Krankheiten, Invalidität, Tod, Arbeitslosigkeit oder durch Mutterschaft entstandenen Risiken aufgefangen. Die bedarfsabhängigen Sozialleistungen kommen dann zum Tragen, wenn die übrigen Pfeiler der sozialen Sicherheit nicht ausreichen. Als vorgelagerte Bedarfsleistungen versuchen sie die Abhängigkeit von der Sozialhilfe zu vermeiden und leisten Beiträge an die Existenzsicherung. Bedarfsabhängigen Sozialleistungen kann nur beziehen, wer einen Anspruch geltend macht. Die Höhe der Bedarfsleistungen orientiert sich an den finanziellen Bedürfnissen der Betroffenen und berücksichtigt dabei deren finanzielle Leistungsfähigkeit. Anhand von Beispielen zur Prämienverbilligung (IPV), den Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV/IV, der Alimentenbevorschussung (ALBV) und der Sozialhilfe (WSH) werden kantonale unterschiedliche Bezugsquoten diskutiert. Dabei stellen sich Fragen nach den Gründen für die kantonalen Unterschiede und deren sozialpolitischen Bedeutung. Abschliessend sind die Teilnehmenden eingeladen anhand einer Risikoanalyse die Risiken des Nichtbezugs der diskutierten bedarfsabhängigen Sozialleistungen einzuschätzen.

Kurzbiographie: Oliver Bieri ist Mitglied der Geschäftsleitung von Interface Politikstudien Forschung Beratung. Bei Interface werden rund 40 Mitarbeitenden aus verschiedensten Fachgebieten der Sozial-, Geistes- und Naturwissenschaften, Politik- und Verwaltungs- sowie Wirtschaftswissenschaften beschäftigt. Oliver Bieri ist promovierter Soziologe und hat an der Universität Zürich Soziologie und Politikwissenschaften studiert. Im Rahmen von Evaluations-, Beratungs- und Forschungsprojekten befasst er sich mit Themen der sozialen Sicherheit, der gesellschaftlichen Integration und des demografischen Wandels. Seine Themenschwerpunkte sind insbesondere Sozialtransfers zur Existenzsicherung mit besonderer Berücksichtigung der Arbeitslosenversicherung, der Invalidenversicherung, der Prämienverbilligung in der Krankenversicherung und der Sozialhilfe. Oliver Bieri ist als Dozent im Fachbereich Evaluation an verschiedenen Fachhochschulen und Hochschulen tätig.