



Berner Fachhochschule  
Haute école spécialisée bernoise  
Bern University of Applied Sciences



# Nichtbezug von Sozialhilfe

Eine Administrativdaten basierte Analyse für den Kanton Bern

Oliver Hümbelin, Soziologe, BFH Zentrum für Soziale Sicherheit

- ▶ 13. September 2016, Kommission Sozialpolitik und Sozialhilfe, SKOS

# Übersicht zur heutigen Präsentation

- ▶ Ist Nichtbezug ein gesellschaftliches Problem?
- ▶ Was weiss man über das Phänomen «Nichtbezug»:
  - ▶ Aus der Theorie?
  - ▶ Zur Situation in der Schweiz?
- ▶ Ziele und Methodik meiner Studie
- ▶ Resultate
  - ▶ Wie hoch ist die Nichtbezugsquote im Kanton Bern?
  - ▶ Ist Nichtbezug durch soziale Normen beeinflusst?
- ▶ Sozialpolitische Schlussfolgerung meiner Studie

# Ist Nichtbezug ein gesellschaftliches Problem?

- ▶ Moderne Wohlfahrtsstaaten bieten in der Regel Schutz vor Armut, indem Haushalten unter der Grenze des Existenzminimums durch Sozialhilfe unterstützt werden. Wenn Nichtbezugsquoten hoch sind, kann gefragt werden, ob die Instrumente der Armutspolitik adäquat konzipiert sind.
- ▶ In den meisten westlichen Ländern werden keine offiziellen Erhebungen zur Thematik durchgeführt. Allerdings zeigen verschiedene Länderstudien, dass Nichtbezugsquoten von Sozialhilfe in OECD-Ländern vermutlich hoch sind. Sie reichen von 20% bis 60% (Hernanz, Malherbet, & Pellizzari, 2004).

# Weshalb wird auf Sozialleistungsbezug verzichtet?

- ▶ **Finanzieller Nutzen:** Die Höhe der erwarteten Zahlungen und die erwartete Dauer des Leistungsbezuges haben einen Einfluss darauf, ob sich jemand an die Sozialhilfe wendet (Anderson et al., 1997; McCall, 1995).
- ▶ **Mangelnde Information:** Wer nicht weiss, dass er Anspruch auf Unterstützung hat, kann diese auch nicht einfordern. (Daponte et al., 1999).
- ▶ **Komplexität der Antragstellung:** Ein umfangreiches oder unübersichtliches Antragsverfahren kann dazu führen, dass Anspruchsberechtigte aus Überforderung von einem Antrag absehen (Van Oorschot, 2002; Neuenschwander et al., 2012).
- ▶ **Soziale Kosten:** Gefühle von Scham und Furcht vor Stigmatisierung führen zu einem bewussten Verzicht (Moffit, 1983; Kayser et al., 2000).

# Was weiss man über Nichtbezug von Sozialhilfe in der Schweiz?

## 60 Prozent, die Dunkelziffer

by GRUNDEINKOMMEN



- ▶ Aus dem Vergleich von Armuts- und Sozialhilfestatistik geht hervor, dass 586'000 Personen in der Schweiz bedürftig sind. 231'000 werden von der öffentlichen Sozialhilfe unterstützt:
- ▶ Nichtbezugsquote könnte bei 60% liegen
- ▶ Es gibt einige ältere Studien, regelmässige Erhebungen gibt es keine

# Ziele meiner Studie

- ▶ **Zwei Hauptziele:**
  - ▶ Neue Schätzung des Nichtbezuges auf der Basis von Administrativdaten für den Kanton Bern
  - ▶ Ist Nichtbezug durch soziale Normen beeinflusst?
  
- ▶ In der Literatur ist relativ gut belegt, dass monetäre Faktoren und mangelnde Information den Leistungsbezug beeinflussen. Ob soziale Kosten wie Stigmatisierung dabei auch eine Rolle spielen, scheint allerdings kontrovers diskutiert, obwohl es wichtig scheint zu wissen, ob der Bezug von Leistungen von anderen Faktoren, wie der Bedürftigkeit abhängig sind.

# Schätzung des Nichtbezuges

- ▶ Neue Schätzung der **Nichtbezugsquote** auf Basis von *Steuerdaten* des Kantons Bern.
  - ▶ Kantonale Heterogenität im Bereich der Existenzsicherung erschwert eine nationale Schätzung.
  - ▶ Steuerdaten bilden die finanzielle Situation von Haushalten umfassend ab. Sie sind mit dem Wohnregister verknüpft (HH-ID).
- ▶ Im Kern der Schätzung steht ein **Simulationsmodell**, das die Anspruchsberechtigung für alle Berner Haushalte überprüft.
- ▶ SH wird nicht besteuert. Deshalb; Die ermittelte Zahl der Anspruchsberechtigten wird der Zahl der Sozialhilfebeziehenden gegenübergestellt.



# Das Simulationsmodell

- ▶ Inhaltlich stützt sich mein Modell auf die **SKOS-Richtlinien** und dem **Handbuch für Sozialhilfe der BKSE** ab.
- ▶ Es umfasst eine Überprüfung der verfügbaren finanziellen Ressourcen:
  - ▶ Einkommen
  - ▶ Vermögen
  - ▶ Krankenkassenprämienverbilligung
  - ▶ Ergänzungsleistungen

= **HABEN-Seite**



- ▶ Die Haben-Seite wird mit einer Wohnort- und Haushaltsgrößen spezifischen **Bedarfsgrenze** verglichen:
  - ▶ Grundbedarf für den Lebensunterhalt
  - ▶ Krankenkassenprämien
  - ▶ Regionale Wohnkosten
  - ▶ Integrationszulagen- und Einkommensfreibeträge

# Schätzung der Nichtbezugsquote für den Kanton Bern - 2012

	<b>Schweiz</b> EU- SILC
<b>Armut- Quote</b>	7.7 %
<b>SH-Quote</b>	3.1 %
<b>Nicht- Bezugs- Quote</b>	59.7 %

# Schätzung der Nichtbezugsquote für den Kanton Bern - 2012

	<b>Schweiz</b> EU- SILC	<b>Espace</b> <b>Mittelland</b> EU- SILC
<b>Armut-Quote</b>	7.7 %	8.6 %
<b>SH-Quote</b>	3.1 %	4.2 %
<b>Nicht-Bezugs-Quote</b>	59.7 %	51.1 %

# Schätzung der Nichtbezugsquote für den Kanton Bern - 2012

	<b>Schweiz</b> EU- SILC	<b>Espace</b> <b>Mittelland</b> EU- SILC	<b>Kt. Bern</b> Steuerdaten, eigene ber.
<b>Armut-Quote</b>	7.7 %	8.6 %	5.7 %
<b>SH-Quote</b>	3.1 %	4.2 %	4.2 %
<b>Nicht-Bezugs-Quote</b>	59.7 %	51.1 %	26.3%

**Einkommensarmut ≠  
Anspruchsberechtigt**

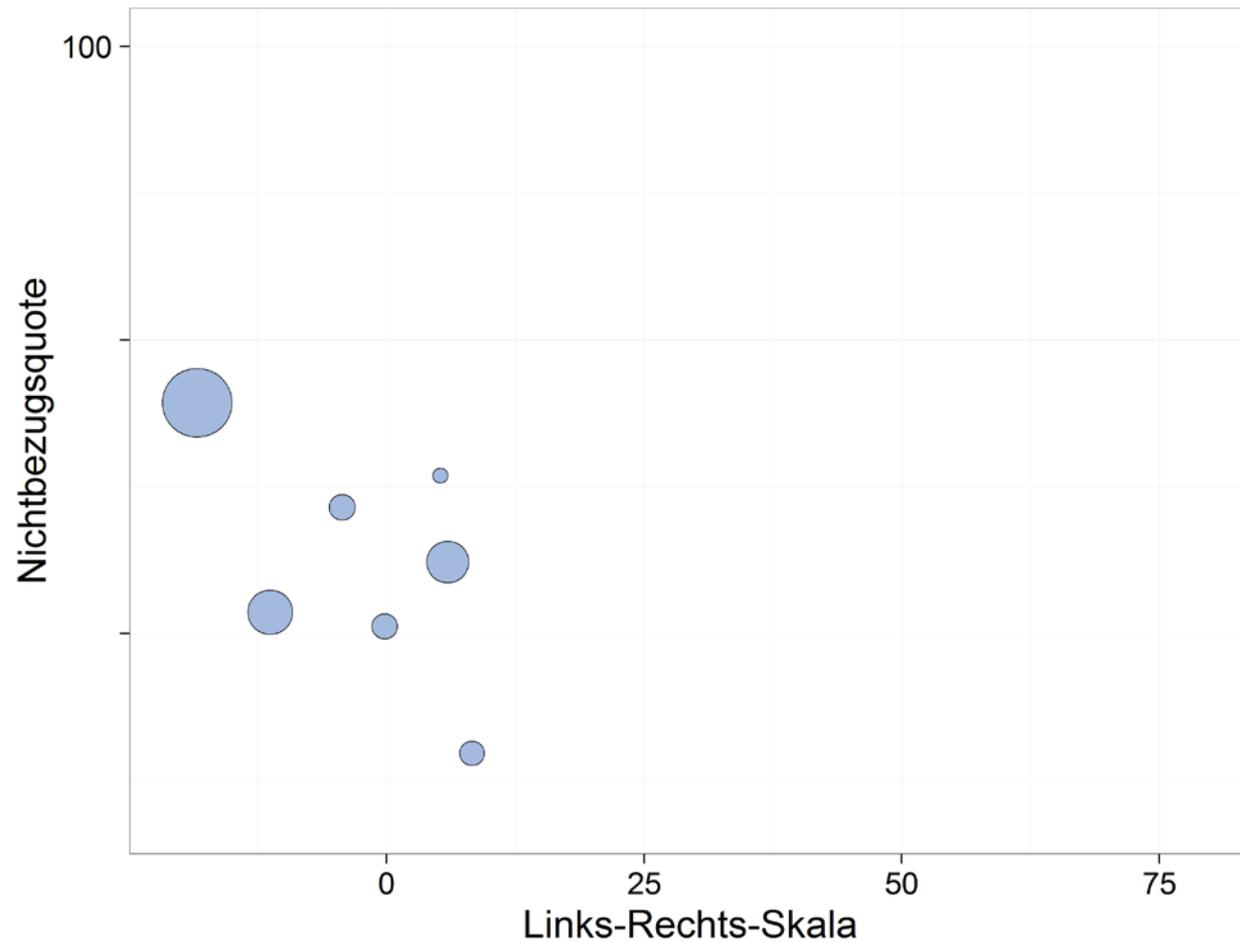
# Ist Nichtbezug durch soziale Normen beeinflusst?

Quelle: Smartvote: Fivaz (2015)/

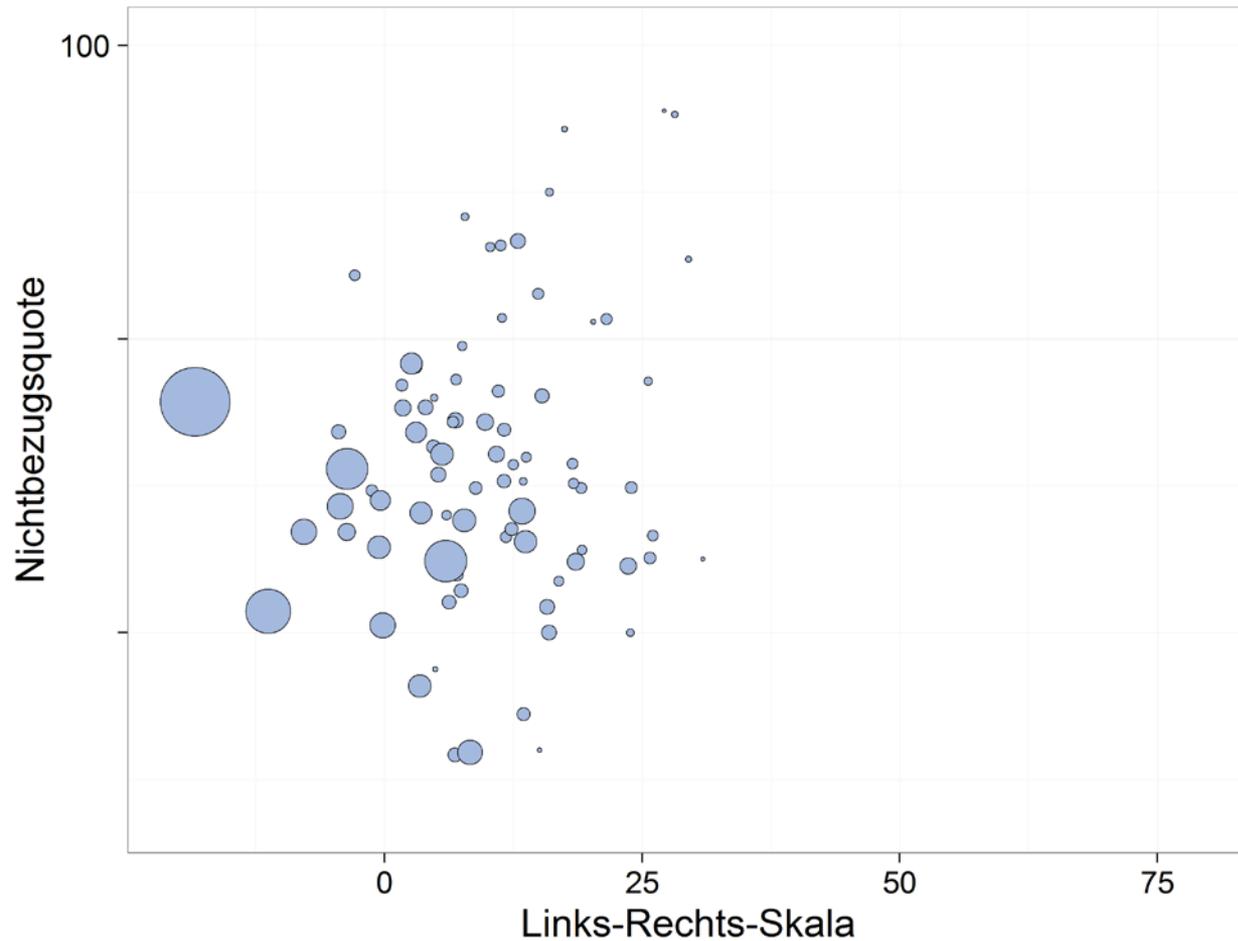
		Leistungskürzung Sozialhilfe
SVP	Partei	81
	Fraktion	89
FDP	Partei	81
	Fraktion	97
glp	Partei	78
	Fraktion	100
BDP	Partei	63
	Fraktion	71
CVP	Partei	66
	Fraktion	81
GPS	Partei	6
	Fraktion	0
SP	Partei	6
	Fraktion	5

- ▶ Stigmatisierung ist eng mit (Nicht-) Erfüllung von Normerwartungen verbunden (Goffmann, 1974).
- ▶ Normen sind jedoch von Kontext und der sozialen Gruppe abhängig. Aber wie lässt sich dies messen?
- ▶ Parteienstärke könnte ein Hinweis auf regionale Normen sein.
- ▶ Es wird erwartet, dass in Regionen mit eher konservativem Klima ein SH-Bezug eher mit einem Stigma verbunden ist, während in links-liberale Regionen die Beanspruchung von Sozialhilfe leichter fällt.

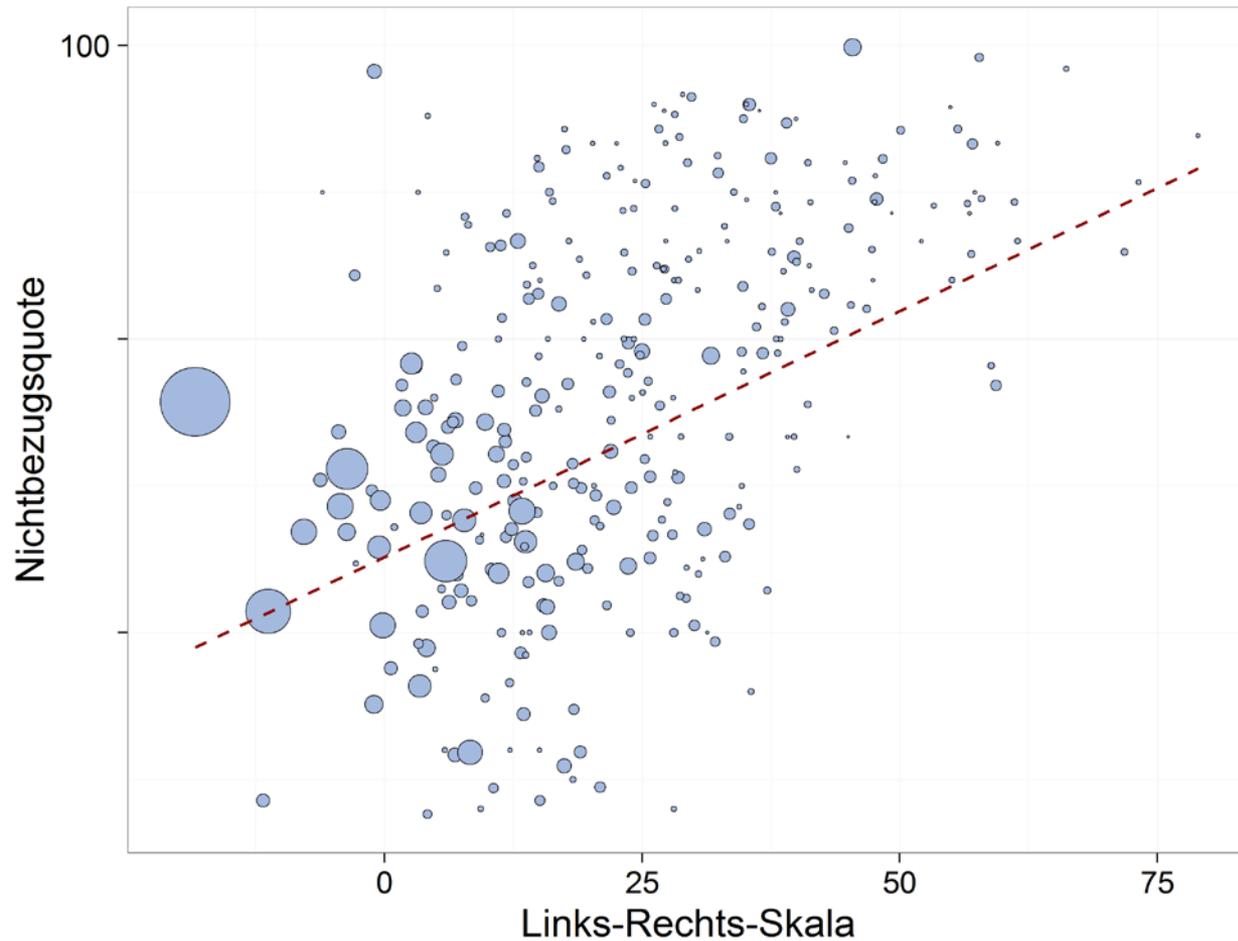
# Ist Nichtbezug durch soziale Normen beeinflusst?



# Ist Nichtbezug durch soziale Normen beeinflusst?



# Ist Nichtbezug durch soziale Normen beeinflusst?



# Ist Nichtbezug durch soziale Normen beeinflusst?

- ▶ Alternative Erklärungen sind möglich:
- ▶ Ist es der Stadt-Land Graben?
- ▶ Ist es die Bevölkerungsdichte?
- ▶ Sind es ökonomische Faktoren?
  - ▶ Beschäftigte im primären Sektoren?
  - ▶ Grad der Bedürftigkeit?
  - ▶ Anteil an Working Poor?

	Model (1)	Model (2)	Model (3)	Model (4)	Model (5)
<i>Urban/Rural</i>					
agglomerations (Ref: cities)	3.87 (3.51)	2.64 (3.25)	0.97 (3.46)	-1.42 (3.34)	4.03 (3.23)
rural communities (Ref: cities)	18.3*** (3.62)	1.30 (4.29)	-5.73 (5.60)	-7.60 (5.42)	-8.64 (4.84)
Language region: French (Ref: German)	-25.3*** (6.65)	-9.90 (6.59)	-3.04 (6.12)	1.81 (5.93)	-14.4** (5.23)
<i>Left-Right-scale</i>					
middle-left (Ref: moderate)		-19.0*** (4.23)	-12.6** (4.17)	-11.3** (4.01)	-8.14* (3.40)
right-conservative (Ref: moderate)		30.3*** (6.56)	16.3* (6.40)	19.4** (6.16)	12.25* (5.40)
<i>Economic structure</i>					
% empl. in sec. 1 (Ref: sec 2)			0.69*** (0.15)	0.49** (0.15)	0.38** (0.10)
% empl. in sec. 3 (Ref: sec 2)			0.76*** (0.10)	0.64*** (0.10)	0.36*** (0.10)
log (population density)			-7.93*** (1.87)	-6.57*** (1.81)	-8.85*** (1.56)
% Working Poor				0.39*** (0.11)	0.31** (0.10)
log (average gap to eligibility threshold)				-18.6*** (5.45)	-20.8*** (4.7)
Intercept	21.3*** (2.68)	40.3*** (4.90)	31.8* (15.8)	193.4*** (56.5)	248.67*** (56.4)
n (municipalities)	312	312	312	312	312
R <sup>2</sup>	0.103	0.242	0.393	0.446	0.407
Adjusted R <sup>2</sup>	0.094	0.229	0.377	0.428	0.388
Method:	OLS	OLS	OLS	OLS	MM-95
municipalities with  weights  (<0.00032)					2
municipalities with weights <1					85

## Remarks:

Signif. levels: 0 '\*\*\*' 0.001 '\*\*' 0.01 '\*' 0.05 '.'  
standard error in parentheses.

All estimations apply analytical weights based on population of communities

OLS: Ordinary least square

MM-95: Robust estimation using a MM-Typ estimation (Koller & Stahel (2011). Estimation results in robust and efficient estimations with 50-% breaking points and 95-% asymptotic efficient normally distributed standard error (Rousseeuw et.al., 2015)

# Zusammenfassung & Schlussfolgerungen

- ▶ Die Nichtbezugsquote ist tiefer als vermutet.
- ▶ Nichtbezug wird wahrscheinlich durch psychologische und soziale Prozesse beeinflusst.
- ▶ Es sind ca. 25%, die keine Leistungen beziehen, obwohl sie Anrecht darauf hätten. Ist das ein Problem?
  - ▶ Nein, damit werden Kosten gespart.
  - ▶ Ja, aus mindestens zwei Gründen.
    1. Das Prinzip der **horizontalen Gerechtigkeit** ist damit verletzt.
    2. Das Leben in prekären finanziellen Verhältnissen kann mit **Folgekosten** verbunden sein (fehlende Beratung+Prävention):
      1. Gesundheitlich Beeinträchtigung
      2. Aufwändige Verfahren der Schuldensanierung
      3. Vererbung von Armut
  - ▶ Es ist fraglich, ob in diesem Kontext soziale und psychologische Prozesse angemessene Eckpfeiler einer wirksamen Armutspolitik sind.

**Herzlichen Dank für die  
Aufmerksamkeit!**