



Nichtbezug

Barbara Lucas

Originalversion in französischer Sprache

DOI: <https://doi.org/10.33058/seismo.30739.0143>

Erstveröffentlicht: December 2020

Wörterbuch der Schweizer Sozialpolitik

Jean-Michel Bonvin, Valérie Hugentobler, Carlo Knöpfel, Pascal Maeder, Ueli Tecklenburg (Hrsg.)

Veröffentlicht von: Seismo Verlag, Zürich und Genf

ISBN ePDF 978-3-03777-739-8

ISBN Print 978-3-03777-177-8

Zitiervorschlag: Lucas, Barbara. 2020. Nichtbezug. In Jean-Michel Bonvin, Valérie Hugentobler, Carlo Knöpfel, Pascal Maeder, Ueli Tecklenburg (Hrsg.), *Wörterbuch der Schweizer Sozialpolitik*. Zürich: Seismo Verlag, DOI <https://doi.org/10.33058/seismo.30739>.

Der Begriff Nichtbezug wird in Fällen verwendet, in denen Anspruchsberechtigte ihre Rechte nicht geltend machen. Im Bereich der Sozialpolitik bestehen diesbezüglich zwei Definitionen: Nach der ersten Definition bezieht sich der Nichtbezug auf Personen, die Anspruch auf eine finanzielle Sozialleistung hätten, diese aber aus wie immer gearteten Gründen nicht erhalten. In einem breiteren Sinn, der auch nichtfinanzielle Leistungen einschliesst, bezieht sich der Nichtbezug auf Personen, die nicht in den Genuss von Rechten und Dienstleistungen kommen, auf die sie Anspruch hätten.

Vier Kategorien von Nichtbezug sind zu unterscheiden. Im Fall der Unkenntnis weiss die betroffene Person nicht, dass eine bestimmte Leistung verfügbar ist, oder sie missversteht die Anspruchsbestimmungen. Als Nichtbeantragung wird der Fall bezeichnet, in dem eine Leistung nicht in Anspruch genommen wird, obschon sie bekannt ist. Dies kann wider Willen (bspw. aus Angst vor Stigmatisierung) oder aufgrund freier Wahl (Präferenz für andere Lösungen) geschehen. Die dritte Kategorie, der Nichterhalt, liegt vor, wenn eine Leistung zwar beantragt, aber nicht oder nur teilweise ausgerichtet wird, weil die leistungsberechtigte Person entmutigt das Gesuch aufgibt oder weil administrative Blockaden vorliegen. Das Nichtangebot schliesslich bezieht sich auf Fälle, in denen die Mitarbeitenden der Sozialdienste eine Dienstleistung entweder absichtlich oder aus Unwissenheit nicht anbieten.

Auf erste Untersuchungen zum Nichtbezug in den 1960er Jahren in Grossbritannien und den USA folgten Studien in Kontinentaleuropa, und zwar in den 1970er und 1980er Jahren in Deutschland und den Niederlanden sowie in den 1990er Jahren in Frankreich. Diese Arbeiten zeigten den Umfang und die Reichweite des Phänomens in Ländern mit unterschiedlichen Sozialschutzsystemen auf. So lag der geschätzte Anteil des Nichtbezugs von finanzieller Unterstützung in 16 europäischen Ländern meist über 40 %, wobei eine Vielzahl von Leistungen (Sozialhilfe, Familienzulagen, Wohnzuschüsse usw.) betroffen war.

Hauptgründe für den Nichtbezug sind fehlende Information, die Kosten oder die Komplexität der administrativen Verfahren sowie soziale Barrieren. Der Nichtbezug scheint ein sehr heterogenes Phänomen zu sein, das unterschiedliche soziale Gruppen in allen sozioökonomischen Schichten betrifft und auf eine Kombination von Faktoren zurückzuführen ist. Bestimmte Merkmale, wie zum Beispiel ein isolierter Lebensstil oder eine kürzlich erfolgte Migration, erhöhen die Wahrscheinlichkeit, dass Leistungen nicht in Anspruch genommen werden.



Wörterbuch der Schweizer Sozialpolitik



In der Schweiz ist im Vergleich zu den Nachbarländern nur wenig Literatur über den Nichtbezug vorhanden und die Forschung kam erst in den letzten Jahren in Gang. Die wenigen verfügbaren Daten auf nationaler Ebene lassen allerdings darauf schliessen, dass es sich um ein Phänomen von erheblicher Tragweite handelt. So schätzte das Bundesamt für Statistik im Jahr 2009, dass gut ein Viertel der Personen in Armut keinerlei Hilfe erhielt. Die genauesten Zahlen stammen aus dem Kanton Bern, wo ein Nichtbezug der Sozialhilfe von 26,3 % ermittelt wurde. Dass der Nichtbezug in städtischen Regionen geringer ausfällt als in ländlichen, lässt sich auf die Anonymität der Städte zurückführen.

Mehrere Merkmale des schweizerischen Systems beeinflussen Art und Umfang des Nichtbezugs. Aus politischer und institutioneller Sicht stellt die extreme Komplexität des Sozialschutzsystems (Föderalismus, insbesondere Segmentierung der einzelnen Bereiche der sozialen Sicherheit) ein Hindernis für den Zugang zu den Leistungen dar. Der Mangel an Information über Angebote und Verfahren sowie die fehlende Koordination zwischen den Anbietern stellen in dieser Hinsicht die grössten Hürden dar. Ausserdem unterliegt der soziale Schutz dem Subsidiaritätsprinzip, was bedeutet, dass die Gewährung von Leistungen nur als letztes Mittel möglich ist. Infolgedessen werden die meisten Leistungen nicht automatisch ausgezahlt, sondern müssen beantragt werden, manchmal unter Einhaltung einer bestimmten hierarchischen Reihenfolge. Zudem wird Sozialhilfe nur dann geleistet, wenn sich die übrigen verfügbaren Hilfsquellen – die Familie und die Sozialleistungen – als unzureichend erwiesen haben. Schliesslich trägt auch das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer dazu bei, bei Personen, die nicht die schweizerische Staatsangehörigkeit besitzen, Nichtbezug zu generieren, da die Familienzusammenführung und die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung davon abhängen, dass diese Personen nicht dauerhaft auf Sozialhilfe angewiesen sind. In diesem Kontext hoher Komplexität und nur unter bestimmten Bedingungen gewährter Leistungen spielen Verbände eine wichtige Rolle, wenn es darum geht, Menschen in prekären Situationen bei der Durchsetzung ihrer Rechte beizustehen.

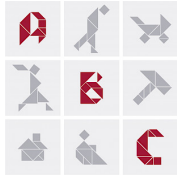
Auf administrativer Ebene dürften die umständliche Verwaltung und Kontrolle vieler bedarfsabhängiger Leistungen auf Anspruchsberechtigte entmutigend wirken. Ein abschreckender Effekt ist zudem der lokalen Organisation des Sozialhilfesystems in der Schweiz zuzuschreiben, die dem Verständnis des Verfahrens und dessen Anonymität abträglich sind und Befürchtungen wecken, wie z. B. im Zusammenhang mit der in zahlreichen Kantonen bestehenden Rückerstattungs- oder Verwandtenunterstützungspflicht. Die lokalen Behörden verfügen über einen weiten Ermessensspielraum und die Art des Nichtbezugs variiert je nach angewandtem Verfahren. So verzeichnen einige Sozialdienste in der Deutschschweiz viele Abbrüche unmittelbar nach Beginn des Verfahrens, andere hingegen einen häufigeren Nichterhalt am Schluss des Prozesses.

Im Hinblick auf die sozialen Normen in einem Land, in dem liberale und konservative Ideologien vorherrschen, stossen Personen, die vom Staat abhängig sind, häufig auf Missbilligung. Studien haben in diesem Zusammenhang häufig Schamgefühle aufgezeigt. Zudem ist die öffentliche Fürsorge mit einer starken Stigmatisierung verbunden, die durch die Debatten über «den Missbrauch» zusätzlich verstärkt wird. Eine in Bern durchgeführte Untersuchung stellte einen Zusammenhang zwischen dem Nichtbezug und der örtlichen Bedeutung konservativer, rechter Parteien fest, die sich offen gegen die Sozialhilfe aussprechen. Diese verschiedenen Faktoren sowie die starke Bedeutung von Werten wie Eigenverantwortung treiben Menschen in Not dazu, alternative Lösungen (z. B. Verschuldung) vorzuziehen.

Schliesslich dürfte auch das traditionell durch Ungleichheit geprägte Geschlechterverhältnis in der Schweiz zu genderspezifischen Formen des Nichtbezugs beitragen. Interviews mit Familien in Genf unterstützen diese Hypothese und stellen den Nichtbezug in den Rahmen der genderspezifischen Erfahrung der Prekarität. So rührt die Zurückhaltung der Männer bei der Beantragung von finanzieller Hilfe in erster Linie daher, dass sie ihren symbolischen Status als Ernährer bewahren möchten. Im Gegensatz dazu verbinden Frauen ihren Nichtbezug mit dem unbefriedigenden Angebot, das ihren Ansprüchen hinsichtlich Emanzipation und sozialer Anerkennung nicht genügt.

Anfang der 2000er Jahre gelangte das Thema Nichtbezug im Kontext der Frage des Zugangs zu den Ansprüchen angesichts der Komplexität des Systems auf die politische Agenda des Bundes. Ausgehend von den wenigen bisher in den Kantonen und Gemeinden eingerichteten sozialen Anlaufstellen empfahl im Jahr 2004 eine vom Bundesamt für Sozialversicherungen in Auftrag gegebene Studie die Einrichtung derartiger Büros. Dieselbe Stossrichtung verfolgte das Nationale Programm zur Bekämpfung von Armut 2014–2018, das zusätzlich zu den Anlaufstellen auch hochqualitative Online-Information forderte. Dieser Ansatz, die Zugangsprobleme statt anderer Aspekte des Nichtbezugs zu priorisieren, herrscht ebenfalls auf Kantons- und Gemeindeebenen vor.

Die zunehmende Forschung im Bereich des Nichtbezugs leistet einen Beitrag zur kritischen Analyse der Sozialpolitik aus



Wörterbuch der Schweizer Sozialpolitik



unterschiedlichen Blickwinkeln. Aus der Sicht der Gerechtigkeit zeigt sich die ungleiche Fähigkeit von Individuen oder sozialen Gruppen, ihre Ansprüche geltend zu machen, sowie die ungleiche Fähigkeit der Sozialleistungen, diese Ungleichheiten zu bekämpfen. Aus der Sicht der Effizienz stellt er die Fähigkeit der Politik in Frage, die gewünschten Ziele zu erreichen. Im Zuge der Entwicklung von Aktivierungsmassnahmen verlagert sich das Augenmerk in Europa auf die inhaltlichen Aspekte der Angebote sowie ihre Voraussetzungen und Umsetzungsbedingungen, was eine zunehmend radikale Kritik der Relevanz und Akzeptanz der Sozialpolitik zur Folge hat. Letztendlich erweist sich die Problematisierung des Nichtbezugs als äusserst politisch, da dabei unterschiedliche Visionen des Staates und der sozialen Eingriffe, aber auch der betroffenen Bevölkerungsgruppen aufeinandertreffen.

Literaturhinweise

Hümbelin, O. (2016). Nichtbezug von Sozialhilfe: Regionale Unterschiede und die Bedeutung von sozialen Normen. University of Bern Social Sciences Working Papers, 21, online. <https://boris.unibe.ch/94881/>

Lucas, B., Ludwig, C., Chapuis, J. & Crettaz, E. (2019). Le non-recours aux prestations sociales à Genève: quelles adaptations de la protection sociale aux attentes des familles en situations de précarité? Genève: Haute Ecole de Travail Social et Haute Ecole de Santé.

Warin, P. (2016). Le non-recours aux politiques sociales. Grenoble: Presses universitaires de Grenoble.