

Initiative des villes: Politique sociale
Organe de l'Union des villes suisses
Städteinitiative Sozialpolitik
Organisation des Städteverbandes

www.staedteinitiative.ch

Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten

Berichtsjahr 2009 – 13 Städte im Vergleich

verfasst von

Renate Salzgeber und Sarah Neukomm

Berner Fachhochschule, Fachbereich Soziale Arbeit

September 2010

Die Kennzahlenstädte 2009:

Basel, Bern, Biel, Lausanne, Luzern, Schaffhausen, Schlieren, St. Gallen, Uster, Wädenswil, Winterthur, Zug, Zürich

Impressum:

Berner Fachhochschule, Fachbereich Soziale Arbeit
Falkenplatz 24
3012 Bern

renate.salzgeber@bfh.ch
sarah.neukomm@bfh.ch
www.soziale-arbeit.bfh.ch



Inhaltsverzeichnis

1	Fallentwicklung 2009 und aktuelle Tendenzen	1
2	Datengrundlage	2
3	Städtischer Kontext	3
3.1	Soziodemografisches und sozioökonomisches Umfeld	3
3.2	Bedarfsabhängige Sozialleistungen in den Kantonen	6
4	Die Ergebnisse im Einzelnen	8
4.1	Fallentwicklung, Sozialhilfequoten und Unterstützungsdauer	8
4.2	Strukturmerkmale der Sozialhilfe	15
4.2.1	Fallstruktur	16
4.2.2	Zusammensetzung der unterstützten Personen	19
4.3	Gründe für die Beendigung des Sozialhilfebezugs	27
4.4	Entwicklung der Kosten	29
5	Anhang: zusätzliche Grafiken und Kennzahlen	32
5.1	Tabellen	32
5.2	Grafiken	34

1 Fallentwicklung 2009 und aktuelle Tendenzen

Der diesjährige Kennzahlenbericht weist zwei grundlegende Neuerungen auf: Zum einen wird erstmals die schweizerische Sozialhilfestatistik des Bundesamtes für Statistik (BFS) als Datenbasis für die Kennzahlenerhebung verwendet; die früheren Berichte basierten demgegenüber auf einer eigenen Erhebung in den Städten. Zweitens konnte der Kreis der einbezogenen Städte von bisher acht auf 13 Städte erweitert werden. Die aktuell beteiligten Städte sind Zürich, Basel, Bern, Winterthur, St. Gallen, Luzern, Schaffhausen und Uster (alle bisher) sowie neu Lausanne, Biel, Zug, Wädenswil und Schlieren. Während der Bericht in den letzten Jahren ausschliesslich Deutschschweizer Städte umfasste, ist mit Lausanne jetzt auch eine Stadt der Romandie dabei.

Über alle untersuchten Städte hinweg betrachtet, setzte sich 2009 die seit 2006 beobachtete Abnahme der Sozialhilfefälle fort. Die Anzahl Fälle ging im Durchschnitt der 13 Städte 2009 gegenüber 2008 um 1.7% zurück (Grafik 1). Im Detail zeigt sich jedoch ein uneinheitliches Bild. In den fünf Städten Zürich, Basel, Luzern, Schaffhausen und Uster waren die Fallzahlen rückläufig. In Winterthur und St. Gallen blieb der Fallbestand praktisch gleich oder erhöhte sich nur geringfügig. Die sechs Städte Bern, Lausanne, Biel, Zug, Wädenswil und Schlieren wiesen für 2009 gegenüber 2008 eine teilweise merkbare Fallzunahme aus, am deutlichsten Schlieren mit + 6.2%. Generell fielen die Fallabnahmen schwächer aus als im Vorjahr. Der grosse Fallrückgang in Luzern gründet in einem bis ins erste Quartal 2009 fortdauernden Systemwechsel, indem Personen im Pensionsalter von der Sozialhilfe ins Ergänzungsleistungssystem überführt wurden.

Insgesamt lässt sich konstatieren, dass sich die im Herbst 2008 eingetretene Wirtschaftskrise in der Sozialhilfe wenig niedergeschlagen bzw. je nach Ausrichtung und Zusammensetzung der städtischen Arbeitsmärkte unterschiedliche Folgen gezeitigt hat. Generell weniger betroffen vom konjunkturellen Einbruch sind die grossen Zentren, während insbesondere die Agglomerationsgemeinden rund um Zürich und mittelgrosse regionale Zentren wie St. Gallen oder Lausanne negativere Konsequenzen zu tragen haben. Regional sind zudem die Ost- und Westschweizer Städte stärker betroffen als die beteiligten Städte in der Innerschweiz, Basel und die grossen Städte im Kanton Zürich.

In der längerfristigen Entwicklung der Fallzahlen (Grafik 2) lässt sich eine deutliche Differenz zwischen den Städten der Deutschschweiz und jenen der Westschweiz feststellen. Die beiden Westschweizer Städte (das zweisprachige Biel und das welsche Lausanne) weisen seit 2004 praktisch durchgehend ansteigende Fallzahlen auf, während der Fallbestand in den übrigen Städten – zumindest zwischenzeitlich – gesunken ist. Lausanne und Biel liegen als einzige Städte über dem Fallniveau von 2006 (sieht man von Wädenswil ab, dessen Zunahme im aktuellen Berichtsjahr aufgrund veränderter Dossierfassung wegen erstmaliger Beteiligung am Vergleich zu hoch ausgewiesen werden). Dies ist ein Hinweis auf den Zusammenhang zwischen Arbeitslosenquote und Sozialhilfefällen: Die Arbeitslosigkeit ist in diesen beiden Städten denn auch deutlich höher als in den meisten anderen am Kennzahlenvergleich beteiligten Städten; einzig Schlieren weist ähnlich hohe Arbeitslosenraten auf.

Ein Blick auf das laufende Jahr 2010: Als mögliche, zeitlich verzögerte Folge der Wirtschaftskrise ist der Anteil neuer Fälle seit Herbst 2009 in vielen Städten im Steigen begriffen. Seit Jahresbeginn können zudem eher weniger Fälle abgeschlossen werden. Verschiedene am Kennzahlenvergleich beteiligte Sozialdienste beobachten ausserdem eine Zunahme an Working Poor; so berichten Winterthur, Basel und Schaffhausen, dass viele Neuzugänge als Eintrittsgrund „zu wenig Lohn“ angeben.

Wie gross die Fallzunahme im laufenden Jahr ausfällt, wird nicht zuletzt davon abhängen, ob mit der erstarkten Konjunktur Arbeitslose sich rasch wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren vermögen und wie tragfähig sich die gesamtwirtschaftliche Erholung erweist. Bei den Erwerbslosen, die sich auf der Sozialhilfe anmelden, wird zudem erneut ein Anstieg von Fällen ohne Berechtigung auf eine Arbeitslosenentschädigung diagnostiziert.

2 Datengrundlage

Der vorliegende Bericht enthält für das Jahr 2009 ausgewählte Kennzahlen zu den Entwicklungen in der Sozialhilfe in dreizehn Schweizer Städten. Der Kennzahlenvergleich der Städteinitiative wird nunmehr seit elf Jahren durchgeführt. Ziel dieser regelmässigen Berichterstattung zur Sozialhilfe ist es einerseits, die Entwicklungen auf städtischer Ebene vergleichend und in einer längerfristigen Optik darzustellen, und andererseits, auf die spezifische Situation der einzelnen Städte (Bevölkerungszusammensetzung, Region, Arbeitsmarkt) einzugehen. Seit dem Berichtsjahr 2004 wird der Bericht von Renate Salzgeber verfasst – seit 2007 unter dem Dach der *Berner Fachhochschule, Fachbereich Soziale Arbeit* und zusammen mit Sarah Neukomm. Verstärkt wurde das Team durch Jelena Jovicic, welche die Grafiken und Tabellen für den Bericht zusammenstellte.

Dieser Bericht zum Erhebungsjahr 2009 markiert einen Neuanfang in der Kennzahlenerhebung. In den vergangenen 10 Jahren wurden die Kennzahlen durch die einzelnen Städte selber aufbereitet und für die Berichterstattung zur Verfügung gestellt. 1999, als die ersten Schritte Richtung eines Kennzahlenvergleichs in der Städteinitiative unternommen wurden, gab es keine andere Möglichkeit, Kennzahlen zur Sozialhilfe unter den Städten zu vergleichen, als gemeinsam relevante Kennziffern zu definieren und in jeder Stadt selber aufzubereiten. In der Zwischenzeit wurde jedoch eine gesamtschweizerische Sozialhilfestatistik durch das Bundesamt für Statistik (BFS) aufgebaut, auf deren Basis seit 2004 gesamtschweizerische Ergebnisse publiziert werden. Alle Gemeinden liefern ihre Einzelfalldaten zu den Sozialhilfefällen dem BFS ab. Dazu waren vielfach Anpassungen an den verschiedenen Fallführungssystemen notwendig. Das äusserst komplexe Statistikvorhaben war in den ersten Jahren noch mit einigen erhebungs- und übermittlungstechnischen Problemen (insbesondere Datentransferprobleme zum BFS) konfrontiert, was die Aussagekraft auf Stadtebene lange schmälerte. In diesen Prozess waren nicht nur die einzelnen Sozialdienste, sondern auch die Softwarehersteller und teilweise externe Abrechnungsstellen involviert. Die am Kennzahlenvergleich beteiligten Städte unternahmen aber zusammen mit dem BFS seit einigen Jahren massive Anstrengungen, um die Auswertungen aus der Schweizerischen Sozialhilfestatistik auf Stadtebene qualitativ auf einen guten Stand zu bringen. Nach umfangreichen Abklärungen wurde nun im letzten Jahr beschlossen, auf die eigene, separate Kennzahlenerhebung der Städte zu verzichten und für den Kennzahlenvergleich ab dem Berichtsjahr 2009 die Auswertungen der Schweizerischen Sozialhilfestatistik als Basis zu verwenden.

Da sich die Sozialhilfestatistik prinzipiell der gleichen Erhebungsgrundlagen und Falldefinitionen bedient wie die eigene Erhebung der Städteinitiative bisher, lassen sich mit der Schweizerischen Sozialhilfestatistik im Grundsatz vergleichbare Kennzahlen zur Beobachtung der Entwicklung in der Sozialhilfe berechnen, wie sie bereits bisher verwendet wurden. Es kann daher an die in den vergangenen Berichtsjahren dargestellte Entwicklung angeknüpft werden – zumindest interpretatorisch und für die bisher am Vergleich beteiligten acht Städte. Für die statistische und grafische Darstellung wird jedoch ausschliesslich auf die Sozialhilfestatistik abgestellt, da sich die Datenreihen nicht deckungsgleich entsprechen. Weil die Sozialhilfestatistik in den ersten beiden Erhebungsjahren (2004, 2005) für einige Städte un plausible Resultate lieferte, wird die Entwicklung erst ab 2006 dargestellt.

Die in diesem Bericht verwendeten Fall- und Personenzahlen weichen leicht ab von denen, wie sie das BFS für 2009 publizieren wird. Grund dafür sind Abgrenzungsverschiebungen zwischen der Sozialhilfestatistik und der Sozialhilfestatistik im Flüchtlingsbereich, wie sie ab den Daten für das Jahr 2009 gelten. Anerkannte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge, die weniger als fünf respektive sieben Jahre in der Schweiz leben, werden in der Sozialhilfestatistik im Flüchtlingsbereich erfasst. Dagegen werden vorläufig aufgenommene Personen und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge, die bereits sieben Jahre oder länger in der Schweiz sind¹ und wirtschaftliche Hilfe benötigen, von der Sozialhilfe unterstützt und nun auch in der Sozialhil-

¹ Es gibt auch Kantone, die vorläufig aufgenommene Personen und Flüchtlinge erst dann zu den Sozialhilfebeziehenden zählen, wenn sie zehn und mehr Jahre in der Schweiz sind. Daher werden die Aufenthaltsstatistiken aller Ausländer, die Sozialhilfe beziehen, mit den Angaben im zentralen Ausländerregister (ZEMIS) abgeglichen. Auf dieser Basis geschieht dann die Zuteilung der Fälle (Dossiers) zur Sozialhilfestatistik resp. Sozialhilfestatistik im Flüchtlingsbereich.

feststatistik geführt. Diese Überführung der Fälle in die Sozialhilfe ist noch nicht überall institutionalisiert und verzögert sich etwas. Daher wurden die Fälle von Antragstellern mit den beiden erwähnten Aufenthaltstiteln für den Kennzahlenbericht 2009 bei allen Städten rausgenommen.

Es ist im Weiteren zu beachten, dass mit der Sozialhilfestatistik keine städtischen Finanzkennzahlen generiert werden können. Die relevanten Nettokosten werden weiterhin bei den einzelnen Städten gemäss einer gemeinsam gefundenen Definition erhoben, möglichst vergleichbar dargestellt und kommentiert (vgl. Kapitel 4.4 für nähere Details).

Neben der Verwendung einer neuen Datenbasis wurde die Anzahl der in den Kennzahlenvergleich involvierten Städte ausgeweitet: Zusätzlich zu den seit vielen Jahren beteiligten Städten *Zürich, Basel, Bern, Winterthur, St. Gallen, Luzern, Schaffhausen und Uster* sind neu auch *Lausanne, Biel, Zug, Wädenswil und Schlieren* einbezogen. Es ist gelungen, den bisher auf die Deutschschweiz begrenzten Städtevergleich durch eine Stadt aus der Romandie (Lausanne) sowie einer Stadt an der Sprachgrenze (Biel) zu ergänzen. Die 13 Städte unterscheiden sich hinsichtlich ihrer regionalen Lage, ihrer Grösse, hinsichtlich ihrer Zentrumsfunktion sowie bezüglich ihrer raumtypischen Aufgaben.

Der Bericht richtet sich an Politik, Verwaltung und eine interessierte Öffentlichkeit. Ziel ist es, wichtige Entwicklungen in der Sozialhilfe kurz und prägnant darzustellen und in ihrem sozialen und wirtschaftspolitischen Kontext zu verorten. Unser besonderer Dank gilt den Mitarbeitenden der Sozialdienste und des Bundesamtes für Statistik (BFS), ohne deren unermüdlichen Einsatz, Datenabklärungen, Rückfragen und Bereitschaft zu ausführlichen Diskussionen und enger Zusammenarbeit sowohl die Umstellung auf die Sozialhilfestatistik als Datengrundlage als auch die Erstellung dieses Berichts nicht möglich gewesen wäre.

3 Städtischer Kontext

3.1 Soziodemografisches und sozioökonomisches Umfeld

Für einen längerfristigen Vergleich – insbesondere der Sozialhilfequote – ist es unerlässlich, neben der Entwicklung der Fallzahlen in der Sozialhilfe auch die Bevölkerungsentwicklung in den Städten zu beachten². In allen analysierten Städten hat die Bevölkerung in den letzten Jahren zugenommen (Tabelle 1, nächste Seite). In den Städten des Kantons Zürich (Zürich, Winterthur, Uster und insbesondere Schlieren) stieg die Wohnbevölkerung seit 2006 sogar deutlich an. Ausnahme ist Wädenswil, das erst im letzten Jahr einen grösseren Zuwachs verzeichnete. Stark war das Bevölkerungswachstum ebenfalls in Zug und Lausanne.

Neben der Entwicklung der Wohnbevölkerung hat auch deren Zusammensetzung einen Einfluss auf die Sozialhilfequote in den Städten. Der Anteil der Kinder und Jugendlichen etwa unterscheidet sich zwischen den Städten recht markant: So liegt der Anteil in Bern und Luzern bei lediglich rund 14%, in Winterthur, Uster und Wädenswil bei 19-20% (vgl. Tabelle A im Anhang). Der Anteil der Personen im erwerbsfähigen Alter (15-64 Jahre) ist in den kleineren Städten mit rund 70% höher als in den grösseren Städten. Den höchsten Anteil an Personen im Rentenalter hat Luzern mit gut 22%, den tiefsten Uster mit knapp 13%.

² Die Städte werden in den vergleichenden Darstellungen (Tabellen, Grafiken) nach ihrer bevölkerungsmässigen Grösse geordnet.

Tabelle 1: Wohnbevölkerung insgesamt 2009³

	2009	Veränderung geg. 2008	Veränderung geg. 2006
Zürich	365'132	1.84%	5.07%
Basel	164'937	0.87%	0.61%
Bern	122'925	0.22%	0.61%
Lausanne	122'284	2.60%	4.17%
Winterthur	98'238	1.84%	5.02%
St. Gallen	72'040	1.29%	2.45%
Luzern	59'241	1.47%	2.97%
Biel	50'013	1.34%	2.62%
Schaffhausen	34'630	1.09%	1.52%
Uster	31'406	2.10%	5.20%
Zug	25'778	1.15%	6.61%
Wädenswil	19'913	2.18%	2.76%
Schlieren	14'234	2.70%	6.71%

Quelle: BFS, ESPOP, Bestand 31.12. des Vorjahres

Ebenfalls deutlich differiert der Ausländeranteil zwischen den Städten. Dies ist relevant, da - wie die Kennzahlen in Kapitel 4 (Grafiken 13) zeigen – das Sozialhilferisiko der ausländischen Wohnbevölkerung mehr als doppelt so hoch wie jenes der Schweizerinnen und Schweizer. Am tiefsten lag der Ausländeranteil 2009 mit rund 20% in Luzern und Wädenswil. Den höchsten Ausländeranteil wiesen mit gut 40% Schlieren sowie mit fast 40% Lausanne aus. Im Vergleich zu 2006 hat der Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung insbesondere in Zug zugenommen.

Tabelle 2: Ausländeranteil 2009

	Ausländeranteil 2009	Veränderung geg. 2008	Veränderung geg. 2006
Zürich	30.7%	0.79%	1.17%
Basel	32.3%	0.42%	1.08%
Bern	22.9%	0.34%	0.25%
Lausanne	39.1%	0.85%	1.23%
Winterthur	23.0%	-0.02%	0.17%
St. Gallen	28.1%	0.51%	0.84%
Luzern	19.5%	0.52%	0.86%
Biel	27.6%	0.34%	0.18%
Schaffhausen	26.5%	0.41%	1.06%
Uster	21.8%	0.26%	1.15%
Zug	27.8%	1.43%	3.11%
Wädenswil	20.5%	0.03%	0.24%
Schlieren	42.8%	0.37%	1.11%

Quelle: BFS, ESPOP des Vorjahres

Weiter relevant ist die Verteilung der Zivilstandsgruppen (vgl. Tabellen B, B1, B2 im Anhang), wird in den Kennzahlen doch sichtbar, dass Ledige und insbesondere Geschiedene ein erhöhtes Sozialhilferisiko haben. Der Anteil der Ledigen ist in den grossen Städten deutlich höher als in den kleineren. Besonders hoch liegt der Anteil in Zürich, Bern und Luzern. In der Tendenz stimmt dies auch für den Anteil der Geschiedenen – hier weist Lausanne den höchsten Anteil aus mit 10.2%, gefolgt von Zürich mit knapp 10%. Nach Geschlecht betrachtet, ergeben sich interessante Unterschiede: Während in allen Städten der Anteil der Ledigen bei den Männern deutlich höher ist als bei den Frauen, ist der Anteil der Geschiedenen bei den Frauen markant höher als bei den Männern.

³ Die vom BFS für alle Städte gelieferte Bevölkerungszahl aus der gesamtschweizerischen ESPOP-Statistik kann von der, in den einzelnen Städten publizierten Bevölkerungszahl teilweise deutlich abweichen. Zum einen wird der Bevölkerungsstand des Vorjahres verwendet. Zum andern umfasst die ESPOP die zivilrechtliche Wohnbevölkerung (nicht die wirtschaftliche).

Die Häufigkeiten der Haushaltsformen haben schliesslich ebenfalls einen Einfluss auf das Sozialhilferisiko in den Städten (Tabelle 3). Alleinlebende und Alleinerziehende haben ein stark erhöhtes Sozialhilferisiko. Leider wird die Haushaltsstruktur nur im Rahmen der Volkszählung erhoben, d.h. dass die aktuellsten Zahlen aus dem Jahr 2000 stammen. Demgemäss haben die grössten Städte sowie Luzern (viele Personen im Rentenalter vgl. oben) mit über 50% den höchsten Anteil an Ein-Personen-Haushalten (Tabelle 3). Die meisten Alleinerziehenden verzeichnen Lausanne (6%) sowie Biel, Schaffhausen und Uster (zwischen 5.2 und 5.5%).

Tabelle 3: Anteile Haushaltsstruktur

	<i>Zürich</i>	<i>Basel</i>	<i>Bern</i>	<i>Lausanne</i>	<i>Winterthur</i>	<i>St. Gallen</i>	<i>Luzern</i>
Ein-Personen-Haushalte	51.2%	51.7%	52.2%	49.6%	39.9%	46.2%	50.7%
Alleinerziehende	4.3%	4.7%	4.4%	6.1%	4.8%	4.9%	4.2%
Paare mit Kinder	16.2%	16.6%	14.8%	19.1%	24.1%	21.0%	16.3%
Paare ohne Kinder	23.6%	24.3%	24.7%	21.9%	28.2%	24.8%	25.2%
Andere	4.7%	2.6%	3.8%	3.3%	3.0%	3.1%	3.7%
	<i>Biel</i>	<i>Schaffhausen</i>	<i>Uster</i>	<i>Zug</i>	<i>Wädenswil</i>	<i>Schlieren</i>	
Ein-Personen-Haushalte	45.9%	40.2%	36.9%	41.8%	36.9%	41.1%	
Alleinerziehende	5.5%	5.3%	5.2%	4.3%	4.9%	4.3%	
Paare mit Kinder	19.3%	24.1%	27.7%	21.8%	26.9%	24.5%	
Paare ohne Kinder	26.6%	28.1%	28.0%	28.3%	29.2%	28.1%	
Andere	2.7%	2.2%	2.2%	3.7%	2.2%	2.0%	

Quelle: BFS, Volkszählung 2000

Neben der Bevölkerungszusammensetzung hat auch das ökonomische Umfeld einen Einfluss auf die Höhe der Sozialhilfequote. Die Schweiz ist nach der weltweiten Finanzkrise 2008 in eine Rezession abgedriftet (vgl. Grafik 5.2.1 im Anhang). Das Bruttoinlandprodukt verzeichnete ab dem dritten Quartal 2008 vier Quartale hintereinander negative Wachstumsraten. Als Folge des wirtschaftlichen Abschwungs stiegen die Arbeitslosenzahlen gesamtschweizerisch deutlich an.

Auch in den analysierten Städten ist zwischen Sommer 2008 und Ende 2009 ein deutlicher Anstieg der Arbeitslosenquote zu beobachten. Insbesondere Biel und Schlieren verzeichneten einen überdurchschnittlich hohen Anstieg der Arbeitslosigkeit. Desgleichen mussten St. Gallen, Luzern, Schaffhausen und – auf tieferem Niveau – auch Zug einen hohen Anstieg hinnehmen. In Lausanne, das von allen Städten bereits vor der Krise mit Abstand die höchste Arbeitslosenquote aufwies, fiel der Anstieg demgegenüber nur durchschnittlich hoch aus. Seit dem dritten Quartal 2009 liegen die Wachstumsraten der Schweizer Wirtschaft erneut im positiven Bereich. Die Gesamtwirtschaft erholt sich seither stetig und die Arbeitslosenraten sind wieder rückläufig.

Tabelle 4: Arbeitslosenquoten

	Arbeitslosenquote Ø 2009	Dezember 2009	Zunahme von August 2008 bis Dezember 2009.
Zürich	3.9%	4.7%	+87% bzw. 2.2 %-Punkte
Basel	4.0%	4.7%	+57% bzw. 1.7 %-Punkte
Bern	3.5%	3.9%	+60% bzw. 1.5 %-Punkte
Lausanne	7.3%	8.2%	+52% bzw. 2.8 %-Punkte
Winterthur	4.5%	5.3%	+77% bzw. 2.3 %-Punkte
St. Gallen	3.9%	4.7%	+122% bzw. 2.6 %-Punkte
Luzern	3.5%	5.2%	+112% bzw. 2.8 %-Punkte
Biel	5.3%	6.8%	+133% bzw. 3.9 %-Punkte
Schaffhausen	3.9%	4.8%	+113% bzw. 2.6 %-Punkte
Uster	4.4%	5.0%	+68% bzw. 2.0 %-Punkte
Zug	3.3%	4.0%	+107% bzw. 2.0 %-Punkte
Wädenswil	3.9%	4.7%	+98% bzw. 2.3 %-Punkte
Schlieren	5.7%	7.2%	+116% bzw. 3.9 %-Punkte

Quelle: Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

3.2 Bedarfsabhängige Sozialleistungen in den Kantonen

Im Rahmen der Leistungssysteme der Sozialen Sicherheit kommt den bedarfsabhängigen Sozialleistungen eine wichtige Rolle zu. Sie übernehmen für viele Personen in wirtschaftlich prekären Situationen die Existenzsicherung. Die meisten Bedarfsleistungen werden durch kantonale Gesetzgebungen geregelt. Die Leistungspalette unterscheidet sich jedoch zwischen den Kantonen. Das BFS erstellt regelmässig ein Inventar der kantonal ausgerichteten Bedarfsleistungen – die letzte Erhebung stammt aus dem Januar 2007. Das Inventar der bedarfsabhängigen Sozialleistungen ist ein Teil des Statistiksystems des BFS im Sozialhilfebereich. Neben dem Inventar werden Informationen zu den Sozialhilfebeziehenden erhoben – auf deren Basis dieser Kennzahlenbericht erstellt wurde, wie in Kapitel 3 ausgeführt wird – sowie ebenfalls Finanzkennzahlen des Bundes, der Kantone sowie der Gemeinden zu den einzelnen Bedarfsleistungen.

Die Sozialhilfe erbringt Leistungen im Subsidiaritätsprinzip – sie kommt somit erst zum Zug, wenn alle anderen Bedarfsleistungen entweder ausgeschöpft sind oder kein Anspruch besteht auf vorgelagerte Leistungen. Das Vorhandensein von vorgelagerten Leistungen kann daher ebenfalls einen Einfluss haben auf die Höhe der Sozialquote eines Kantons bzw. einer Stadt. Im vorliegenden Bericht ist dazu ein eindrückliches Beispiel zu finden. Wie Tabelle 5 zeigt, kannte der Kanton Luzern bis 2007 keine kantonalen Beihilfen zur AHV/IV. Im Zuge der Neuordnung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen im Rahmen des NFA sind solche Beihilfen im Kanton Luzern und damit auch in der Stadt Luzern 2008 eingeführt worden. Dies führte in der Stadt Luzern dazu, dass die Stadt 2008 wie 2009 markante Fallabnahmen bei der Sozialhilfe verzeichnete und die Sozialhilfequote zurückging (vgl. Grafik 5.2.3 im Anhang).

Neben den kantonalen Leistungen gibt es auch gemeindeeigene Bedarfsleistungen, die in der Zusammenstellung des BFS nicht enthalten sind. Oft handelt es sich um zusätzliche Mittel für bereits kantonal geregelte Bedarfsleistungen – z.B. Gemeindegzuschüsse zu kantonalen Beihilfen zur AHV/IV.

Tabelle 5 listet die Bedarfsleistungen derjenigen Kantone auf, in denen die Städte des Kennzahlenvergleichs liegen. Sie veranschaulicht, dass es lediglich in drei Kantonen der Sozialhilfe vorgelagerte Arbeitslosenhilfe gibt und dass es nur im Kanton Bern keine Art von Familienbeihilfen gibt. Die Kantone Bern, Basel-Stadt, St. Gallen und Zug kennen im Gegensatz zu den übrigen Kantonen spezielle Wohnbeihilfen. Zum einen werden durch solche spezielle Bedarfsleistungen den regional stark unterschiedlichen Lebenshaltungskosten (z.B. Mieten) Rechnung getragen und zum anderen bei einem Teil der Haushalte nahe der Armutsgrenze durch lebenslagen-spezifische Bedarfsleistungen (z.B. Beihilfe zu den Renten) der Eintritt in die Sozialhilfe verhindert. Bei der Interpretation der unterschiedlich hohen Sozialhilfequote muss somit neben der Bevölkerungsstruktur,

der Lebenshaltungskosten und der regional unterschiedlichen wirtschaftlichen Lage auch die Ausgestaltung der ganzen Palette der Bedarfsleistungen in Betracht gezogen werden.

Tabelle 5: Bedarfsabhängige Sozialleistungen in der Schweiz, ausgewählte Kantone

Bedarfsabhängige Sozialleistungen: Leistungen pro Kanton am 1.1.2007									
Leistungskategorie									
	BE	BS	LU	SG	SH	VD	ZG	ZH	
Bedarfsleistungen zur Sicherstellung der allgemeinen Grundversorgung									
Ausbildungsbeihilfen	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Verbilligungen/Übernahme der obligatorischen Krankenversicherungsprämie	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Opferhilfe	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Rechtshilfe	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Zuschüsse für Sozialversicherungsbeiträge (AHV/IV/EO)	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Bedarfsleistungen in Ergänzung ungenügender/erschöpfter Sozialversicherungsleistung									
Ergänzungsleistungen zur AHV/IV	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Kantonale Beihilfen zu EL zur AHV /IV und übrige Beihilfen zur Pflege und Heimunterbringung	x	x	**	x	x	x	x	x	x
Arbeitslosenhilfe		x			x		x		
Familienbeihilfen		x	x	x	x	x	x	x	x
Bedarfsleistungen in Ergänzung mangelnder privater Sicherung									
Alimentenbevorschussung	(x)	x	x	x	x	x	x	x	x
Wohnbeihilfen	x	x		x			x		
Jugendhilfe							x		
Öffentliche Sozialhilfe									
Sozialhilfe	x	x	x	x	x	x	x	x	x

(x): Im Kanton Bern wird die Alimentenbevorschussung nicht bedarfsabhängig ausgerichtet.
 ** Seit Inkrafttreten des NFA 2008 richtet auch der Kanton Luzern kantonale Beihilfe aus.
 (c) 2007 OFS / BFS / UST
 Auswahl und Ergänzung BFH, Soziale Arbeit

4 Die Ergebnisse im Einzelnen

4.1 Fallentwicklung, Sozialhilfequoten und Unterstützungsdauer

Über alle untersuchten Städte hinweg betrachtet, setzte sich 2009 die seit 2006 beobachtete Abnahme der Sozialhilfefälle fort. Die Anzahl Fälle ging im Durchschnitt der 13 Städte 2009 gegenüber 2008 um 1.7% zurück (Grafik 1). Im Detail zeigt sich jedoch ein uneinheitliches Bild. In den fünf Städten Zürich, Basel, Luzern, Schaffhausen und Uster waren die Fallzahlen rückläufig. In Winterthur und St. Gallen blieb der Fallbestand praktisch gleich oder erhöhte sich nur geringfügig. Die sechs Städte Bern, Lausanne, Biel, Zug, Wädenswil und Schlieren wiesen für 2009 gegenüber 2008 eine teilweise merkliche Fallzunahme aus, am deutlichsten Schlieren mit + 6.2%.

Am ausgeprägtesten war der Fallrückgang 2009 gegenüber 2008 erneut in Luzern (-15.8%), wo die im Vorjahr infolge des NFA⁴ begonnene Überführung der Personen im Pensionsalter ins EL-/AHV-System 2009 noch bis ins erste Quartal hinein fort dauerte. Ebenfalls deutlich viel die Fallabnahme in Uster aus (-11.4%). Etwas geringere Reduktionen wurden in Schaffhausen (-7.4%), Zürich (-5.6%) und Basel (-2.1%) vermerkt. Generell fiel der Rückgang der Anzahl Fälle jedoch weniger stark aus als im Vorjahr. Mit Bern⁵ und Winterthur registrierten zudem zwei der bisherigen Städte eine (leichte) Fallzunahme. Erneut höhere Fallzahlen gewärtigte entgegen der Grafik 1 auch St. Gallen⁶.

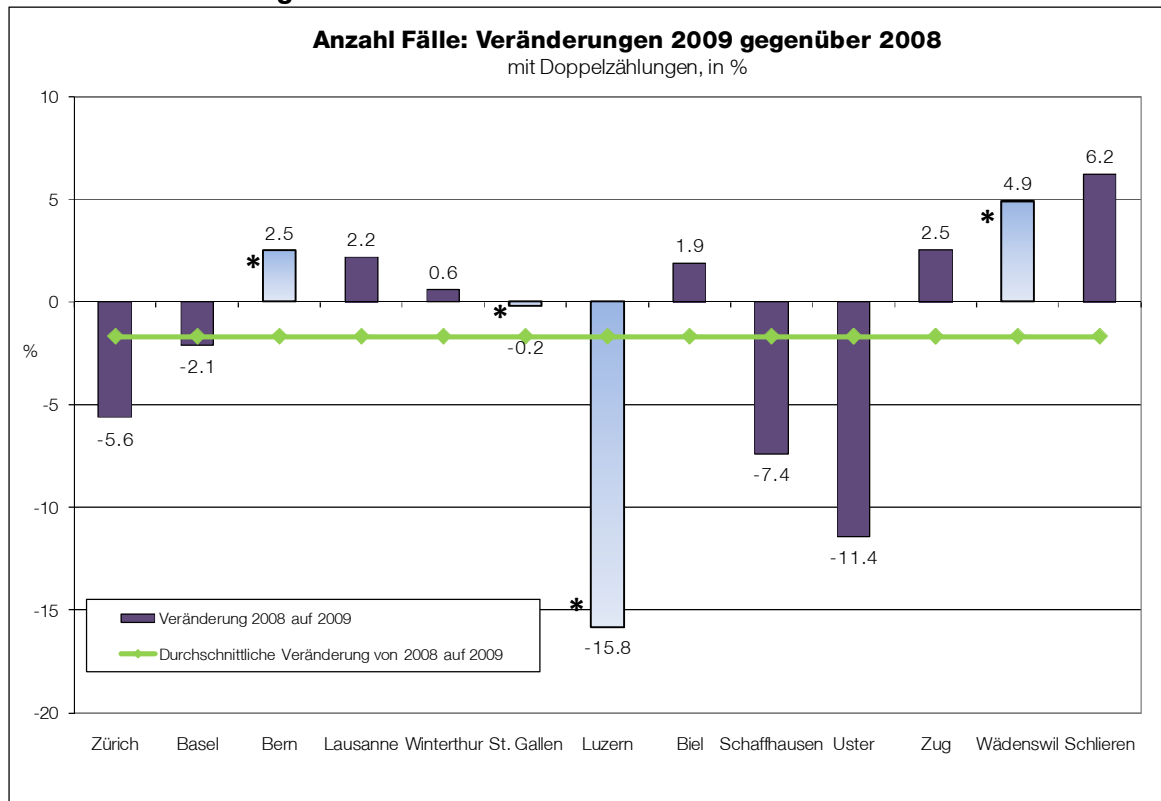
Die erstmals in den Kennzahlenvergleich einbezogenen Städte Lausanne, Biel, Zug, Wädenswil und Schlieren wiesen für 2009 allesamt eine Fallzunahme aus. Insbesondere die beiden Zürcher Agglomerationsstädte Schlieren und Wädenswil fallen in Grafik 1 durch ein Fallwachstum auf. Der deutliche Anstieg in Wädenswil ist jedoch ausschliesslich damit zu erklären, dass in Hinblick auf die Beteiligung am Kennzahlenvergleich grosse Anstrengungen unternommen wurden, die Lieferqualität ans BFS zu verbessern, und daher erstmals wirklich alle Fälle in der Auswertung enthalten sind. Gemessen an den tatsächlich auf dem städtischen Sozialdienst beobachteten Entwicklungen, wurde in Wädenswil 2009 keine Fallzunahme registriert. Im Gegensatz dazu entspricht die dargestellte Fallzunahme in Schlieren der tatsächlichen Entwicklung: 2007 und 2008 gelang es der unmittelbar neben Zürich liegenden Agglomerationsgemeinde, relativ viele Personen in eine Erwerbstätigkeit abzulösen. Nach dem wirtschaftlichen Einbruch ab dem Herbst 2008 verloren jedoch viele dieser erst kürzlich abgelösten Personen erneut den Job und waren rasch wieder auf Sozialhilfe angewiesen. Ein Grossteil dieser Fallzunahme in Schlieren sind somit Wiederaufnahmen (innert 2 Jahren). Es handelt sich vielfach um Personen mit geringer beruflicher Qualifikation, deren Arbeitsstellen im Zuge des wirtschaftlichen Abschwungs seit Herbst 2008 rasch abgebaut wurden.

⁴ NFA: neue Finanz- und Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, die 2008 in Kraft trat.

⁵ Die Zunahme der Fallzahlen für Bern ist in Grafik 1 überzeichnet. Gemäss internen Statistiken des Sozialamts betrug der Fallanstieg in der Stadt Bern 2009 lediglich +0.3%. Die zu hoch ausgewiesene Fallzunahme ist auf EDV-technische Probleme bei der Datenübermittlung ans BFS zurückzuführen.

⁶ Die in Grafik 1 für St. Gallen sichtbare Abnahme (-0.2%) kam dadurch zustande, dass beim Transfer der St. Galler Sozialhilfedaten für 2009 ans BFS durch eine EDV-Firma Probleme auftraten. Eine grössere Anzahl von St. Galler Dossiers wurde nicht ans BFS übermittelt.

Grafik 1: Entwicklung der Fallzahl in der Sozialhilfe⁷



Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik, Darstellung BFH

* In Bern und Wädenswil ist der Fallanstieg durch Erfassungsprobleme überzeichnet und in St. Gallen zu tief ausgewiesen. In Luzern führen Sonderfaktoren zum ausgeprägten Fallrückgang. Die vier Städte sind daher farblich etwas anders eingefärbt.

Die Veränderung der Fallzahlen in der Sozialhilfe präsentiert sich für 2009 somit uneinheitlich. Berücksichtigt man jedoch die erwähnten Probleme bezüglich der Datenerhebung, lässt sich die Entwicklung folgendermassen zusammenfassen: Vier Städte – Zürich, Luzern, Uster und Schaffhausen – verzeichneten einen spürbaren Fallrückgang. In den meisten anderen Städten haben die Fallzahlen weitgehend stagniert resp. nur leicht zu- oder abgenommen. Einen deutlichen Fallanstieg registrierte einzig Schlieren.

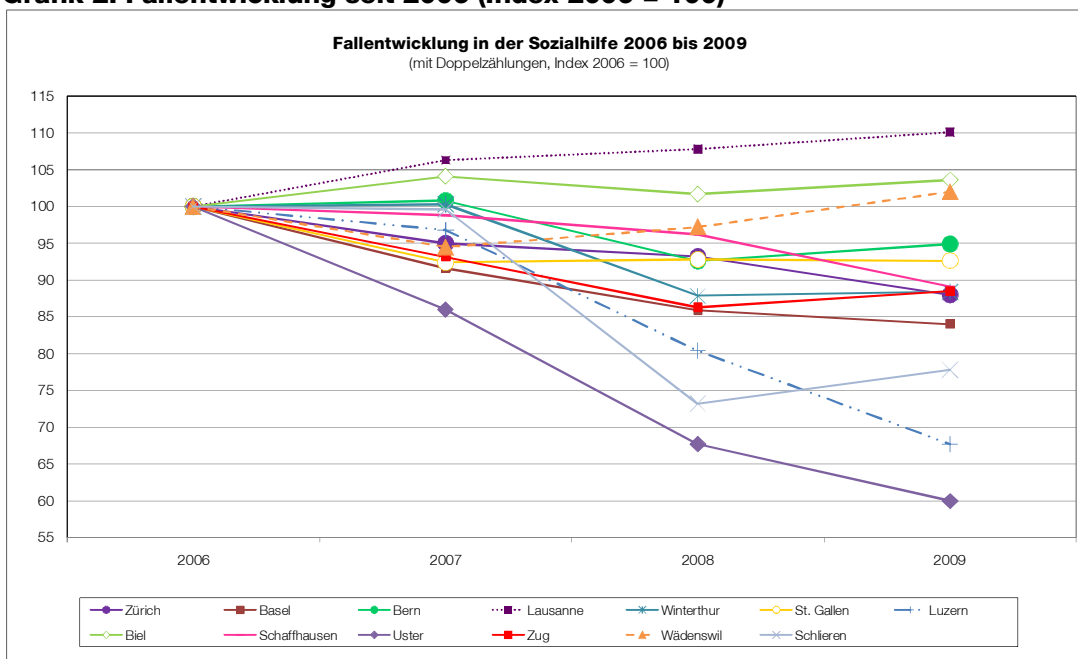
Um die aktuelle Situation vertiefter zu beurteilen und die Entwicklungen im 2009 in einem zeitlichen Kontext einordnen zu können, lohnt sich die Betrachtung der Fallentwicklung über mehrere Jahre hinweg. Anhand eines Indexes, der einen längeren Zeitraum umfasst und die Entwicklung der Fälle trotz massiv unterschiedlicher Grössenordnungen der Fallbestände⁸ vergleichbar macht, lässt sich das Bild weiter präzisieren. Die vergleichende Analyse seit 2006 (Grafik 2) verdeutlicht, dass die Fallentwicklung 2009 in den meisten Städten ähnlichen Tendenzen folgte wie in den Vorjahren. In Zürich, Basel, Schaffhausen und vor allem in Luzern und Uster hat sich die Lage betreffend der Fallzahlen im Längsvergleich weiter entspannt: Diese Städte verzeichneten weiter sinkende Fallzahlen. Winterthur, St. Gallen und – auf höherem Niveau – auch Biel und Wädenswil wiesen im 2009 weitgehend eine Stagnation auf. Auf sehr hohem Niveau erneut leicht angestiegen ist der Fallbestand hingegen in Lausanne, während Bern erstmals seit 2006 wieder eine leichte Zunahme der Fälle zu verzeichnen hatte. Auch Zug und Schlieren registrierten zum ersten Mal seit längerem höhere Fallzahlen als im Vorjahr. In einem längerfristigen Vergleich lagen somit die Fallbestände in Lausanne und in geringerem Ausmass auch in Biel über dem Ausgangsjahr 2006. In allen anderen Städten wurde die Fallzahl von 2006

⁷ „Fallzahlen mit Doppelzählungen“: Ein Fall wird dann gezählt, wenn er in einem bestimmten Jahr (hier 2009) eine Zahlung erhält. Wenn ein Fall sechs Monate keine Unterstützung mehr erhalten hat, gilt er als von der Sozialhilfe abgelöst. Kommt er dann z.B. neun Monate nach der letzten Unterstützungszahlung erneut zur Sozialhilfe, wird er als neuer Fall gezählt. Innerhalb eines Jahres kann ein Fall daher zweimal als Unterstützungsfall gezählt werden, nämlich dann, wenn er dazwischen mindestens sechs Monate nicht unterstützt wurde.

⁸ Die Spannweite der Fallbestände lag 2009 zwischen 11'978 unterstützten Fällen in Zürich und 284 Unterstützungseinheiten in Zug (siehe auch Grafik 3).

nicht wieder erreicht. Eine Ausnahme gemäss Grafik 2 bildet Wädenswil: Die dargestellte Zunahme in den letzten beiden Jahren ist jedoch ein statistischer Artefakt und widerspiegelt nicht die tatsächliche Fallentwicklung (vgl. oben).

Grafik 2: Fallentwicklung seit 2006 (Index 2006 = 100)⁹



Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik, Darstellung BFH

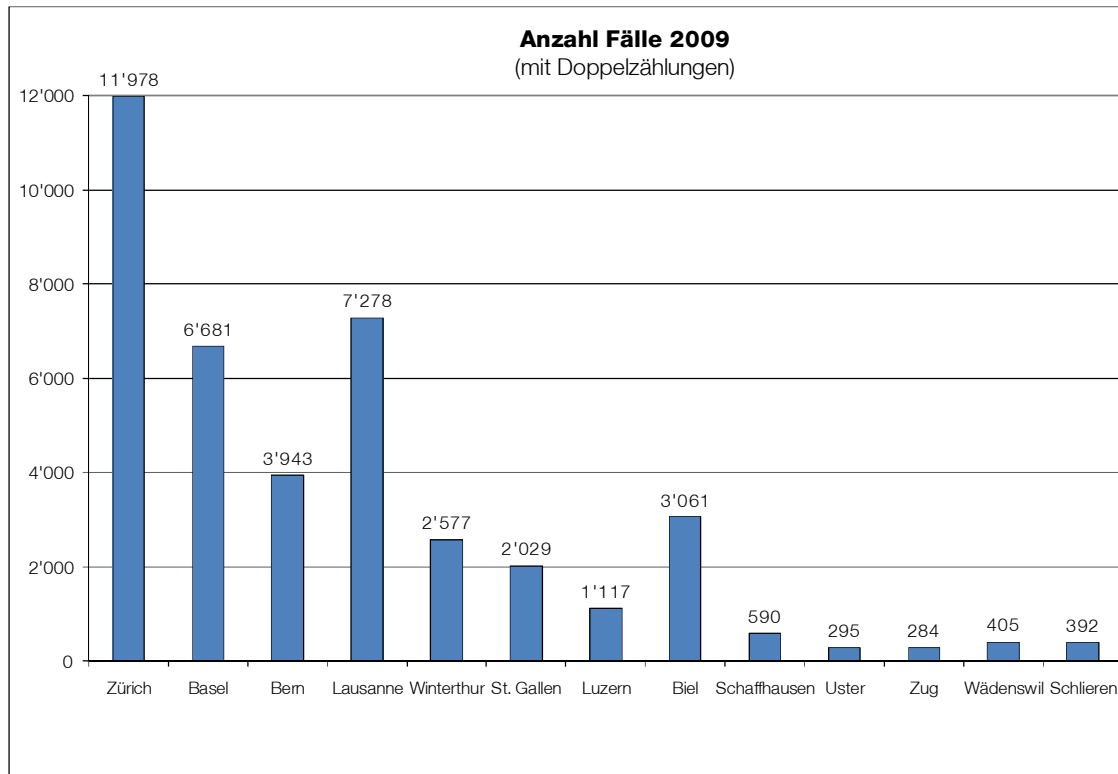
Trotz Wirtschaftskrise seit Sommer 2008 ist – insbesondere in den grössten Deutschschweizer Städten – (noch) kein markanter Fallanstieg in der Sozialhilfe zu verzeichnen. Die Fallzahlen der grossen Städte befinden sich im Längsvergleich gesehen mit Werten, die ausser in Bern wieder unter denjenigen von 2004 liegen, im Mittelfeld sämtlicher am Kennzahlenvergleich beteiligten Städte. Trotz eingebrochener Konjunktur erlebten die grossen städtischen Zentren Zürich, Basel und auch Winterthur 2009 einen weiteren Fallrückgang bzw. einen nur geringen Fallanstieg. Diese Entwicklung kontrastiert mit der Veränderung der Sozialhilfefzahlen in mittelgrossen Städten: Mittelgrosse Städte mit einer regionalen Zentrumsfunktion wie St. Gallen, Biel oder Lausanne verzeichneten eine Zunahme der Fallzahlen. Dafür verantwortlich sind in erster Linie die Wirtschaftsstruktur sowie das Arbeitsangebot in diesen mittelgrossen Zentren. Die Arbeitslosenquote gerade in St. Gallen und Biel hat sich seit Beginn der Wirtschaftskrise im Herbst 2008 verdoppelt. Die stark exportorientierten Zulieferfirmen in diesen Gebieten sind besonders stark vom Wirtschaftseinbruch betroffen. In den kleineren Städten wiederum, welche in den vergangenen Jahren im Zeitverlauf einen deutlichen Fallrückgang aufwiesen, ist die Fallabnahme im Vergleich zu 2008 eher abgeflacht resp. liegen die Bestände zum Teil auch wieder höher als im Vorjahr. Letzteres betrifft insbesondere Schlieren.

Eine deutliche Differenz in der Entwicklung der Fallzahlen lässt sich zwischen der Deutschschweiz und dem westlichen Landesteil feststellen. Sowohl Lausanne als Stadt der Romandie wie auch das an der Sprachgrenze liegende Biel weisen seit 2004 praktisch durchgehend ansteigende Fallzahlen auf, während der Fallbestand in den übrigen Städten zumindest zwischenzeitlich überall gesunken ist. Wie Tabelle 3 in Kapitel 3 zeigt, liegt die Arbeitslosenquote in diesen beiden Städten denn auch deutlich höher als in den meisten am Kennzahlenvergleich beteiligten Deutschschweizer Städten. Einzig Schlieren weist ähnlich hohe Arbeitslosenraten auf.

⁹ Der Index wird mit der Ausgangsbasis 2006 (Jahr 2006 = 100) pro Stadt gebildet: Die Entwicklung zeigt folglich die Veränderungen im Vergleich zum Ausgangsjahr 2006.

Dass die Verhältnisse in der Sozialhilfe in den westlich gelegenen Städten schwieriger sind, deutet auch Grafik 3 an, aus welcher sich die absolute Anzahl Fälle für das Jahr 2009 ersehen lässt. Lausanne verfügt in absoluten Zahlen über bedeutend mehr Sozialhilfefälle als die gemessen an der Einwohnerzahl erheblich grösseren Stadt Basel oder das ungefähr gleich grosse Bern¹⁰. In Biel liegt die Anzahl Fälle ebenfalls klar höher als in den bevölkerungsmässig grösseren Städten Winterthur, St. Gallen oder Luzern. Desgleichen haben auch die kleinsten Städte im Vergleich – Wädenswil und Schlieren – mehr Fälle zu betreuen als die einwohnerstärkeren Städte Uster und Zug.

Grafik 3: Anzahl Fälle



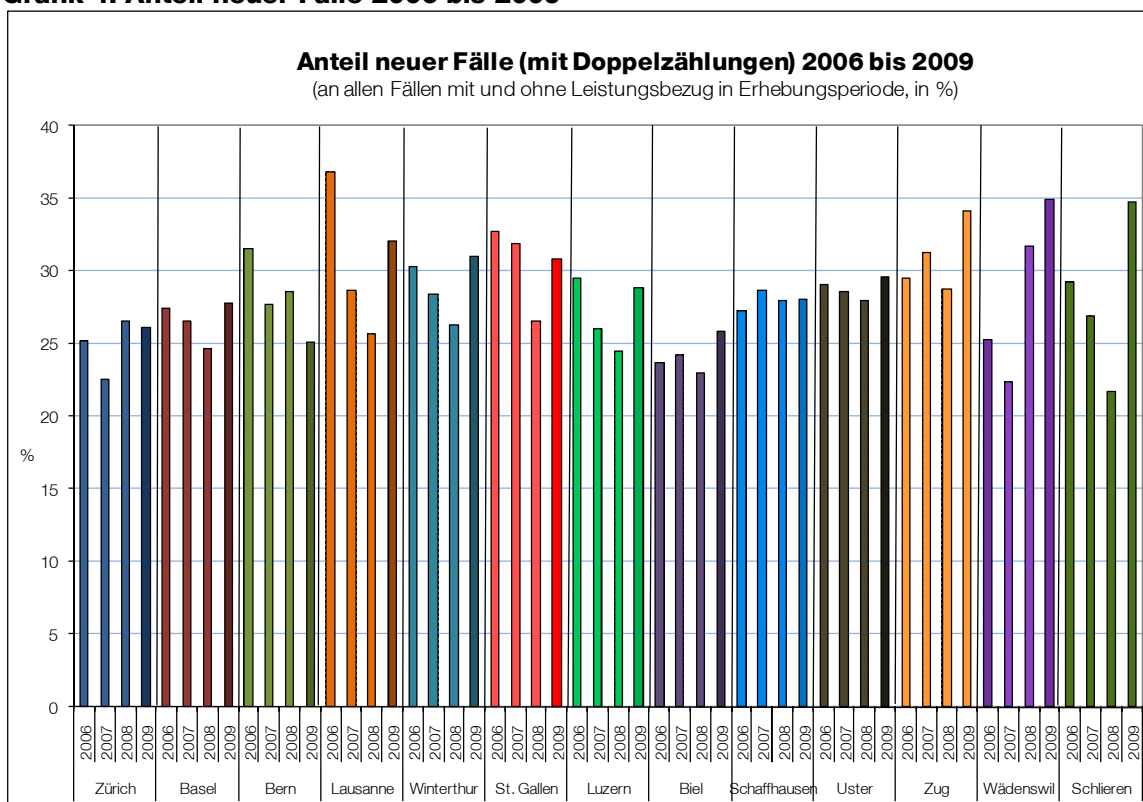
Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik, Darstellung BFH

Dass die angespannte Arbeitsmarktlage ab Herbst 2008 in der Sozialhilfe dennoch erste Spuren hinterlassen hat, dafür sprechen Veränderungen bei den Fallzugängen und -abgängen in den untersuchten Städten. Betrachtet man den Anteil der neuen Fälle am Fallbestand für das Jahr 2009, fällt auf, dass in ganz vielen Städten der Anteil der neuen Fälle an allen Fällen im Vergleich zu den Vorjahren deutlich gestiegen ist: so z. B. in Basel, Lausanne, Winterthur, St. Gallen, Luzern, etwas weniger stark in Biel und Uster sowie wiederum sehr stark in Zug und insbesondere in Schlieren. In Wädenswil hat der Anteil der neuen Fälle bereits 2008 deutlich zugenommen und lag 2009 nochmals höher¹¹. In Zürich und Schaffhausen stagnierte demgegenüber der Anteil neuer Fälle, während er in Bern tiefer war als im Vorjahr, was der allgemeinen Fallentwicklung in dieser Stadt etwas widerspricht und ebenfalls ein Indiz dafür ist, dass die für Bern ausgewiesene Fallzunahme durch technische Probleme bei der Datenlieferung ans BFS überzeichnet ist.

¹⁰ Die Bevölkerungsgrösse ist massgebend für die Reihenfolge in der Grafik. Entsprechend befindet sich Zürich als grösste Stadt ganz links in den Grafiken, Schlieren als kleinste Stadt ganz rechts.

¹¹ Diese Zunahme hat jedoch v.a. mit der vollständigeren Erfassung der Fälle in den letzten beiden Jahren zu tun (vgl. Erläuterungen zu Grafik 1).

Grafik 4: Anteil neuer Fälle 2006 bis 2009¹²

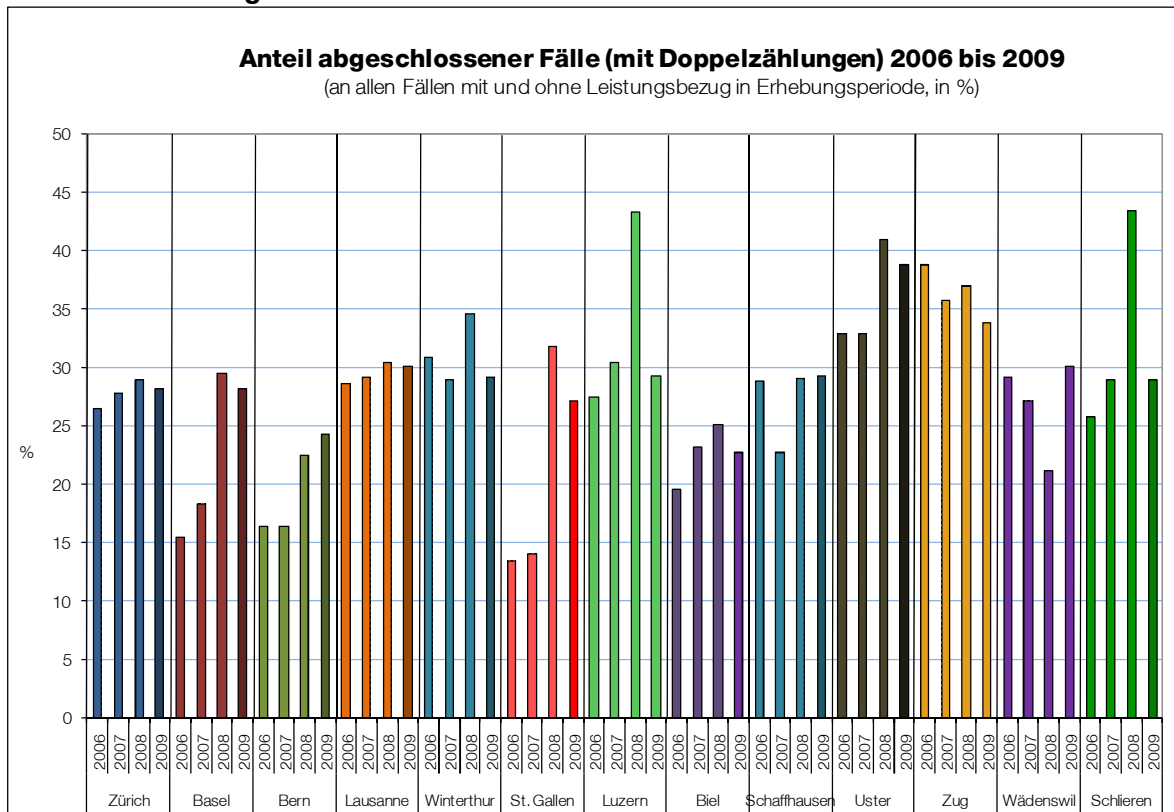


Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik, Darstellung BFH

Wie stark die Auswirkungen des gestiegenen Anteils an Neuzugängen auf den Fallbestand sind, hängt auch davon ab, wie viele Fälle in der gleichen Periode abgeschlossen werden können. Für das Jahr 2009 lässt sich beobachten, dass fast durchwegs weniger Fälle abgelöst werden konnten als in den Vorjahren: Mit einem wachsenden Anteil an Neuanmeldungen geht in vielen der 13 Städte ein sinkender Anteil an Ablösungen einher. Der Anteil der abgeschlossenen Fälle am Fallbestand war ausser in Wädenswil und erstaunlicherweise in Bern, wo der Anteil der abgelösten Fälle trotz einer leichten Fallzunahme noch gestiegen ist, in den meisten Städten leicht oder wie in Luzern und vor allem in Schlieren sogar deutlich rückläufig. Die Fallablösungen sind durch die Gesetzesanpassungen infolge des NFA massiv überzeichnet: Es deutet einiges darauf hin, dass die Fallzahlen ohne diese Sonderentwicklung in Luzern 2009 sogar eher gestiegen wären. Gleichzeitig ist jedoch zu beachten, dass der Anteil der Ablösungen infolge der Neuregelung des NFA in Luzern bereits 2008 stark überzeichnet war. Auch damals konnte eine grosse Zahl von Sozialhilfebeziehenden durch die neugeschaffenen kantonalen Ergänzungsleistungen abgelöst werden. In Lausanne und Schaffhausen schliesslich stagnierte der Anteil der abgelösten Fälle. Die seit Herbst 2008 eingetretene Wirtschaftskrise hat somit aufgrund der in den vorgelagerten Leistungssystemen (Arbeitslosenversicherung) geltenden Fristen (noch) wenig auf die Situation in der Sozialhilfe ausgewirkt.

¹² Die Datenlieferungen zu den neuen und vor allem auch zu den abgeschlossenen Fällen waren 2006 und 2007 in Basel, Bern, St. Gallen und Schaffhausen unvollständig. Aussagen zu Fallzu- und -abnahmen im Zeitverlauf sind für diese Städte nur beschränkt möglich.

Grafik 5: Anteil abgeschlossener Fälle 2006 bis 2009



Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik, Darstellung BFH

Anmerkungen: Unvollständige Datenlieferung 2006 und 2007 in Basel, Bern, St. Gallen, Schaffhausen, weshalb bei der längerfristigen Interpretation der Verläufe in diesen Städten Vorsicht geboten ist.

Da der Anteil der neuen Fälle und insbesondere die Neuanmeldungen Herbst 2009 in vielen Städten merklich im Steigen begriffen sind, zeichnet sich eine Verschärfung der Situation in der Sozialhilfe – als mögliche, zeitlich verzögerte Folge der Wirtschaftskrise – zumindest in einem Teil der Städte ab. Wie gross die Fallzunahme dann aber ausfällt, wird nicht zuletzt davon abhängen, inwiefern die wieder erstarkte Konjunktur (vgl. Grafik 5.2.1 im Anhang) auch wieder zu mehr Fallablösungen führt und Arbeitslose rasch wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren vermag. Die Entwicklung wird demnach unter anderem auch davon abhängen, ob sich die gesamtwirtschaftliche Erholung als tragfähig erweist und inwiefern die Unternehmen an einen nachhaltigen Aufschwung glauben und daher wieder vermehrt Personen einstellen.

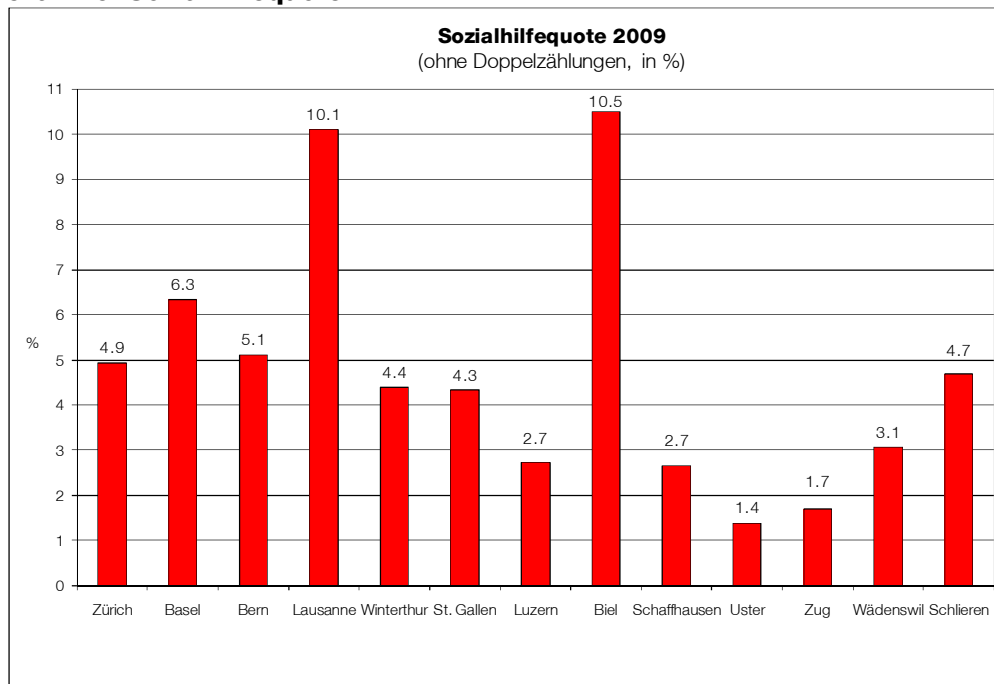
Die vorgängige Analyse der Fallzahlen erlaubt einen guten Überblick über Gemeinsamkeiten und Unterschiede in der Fallentwicklung der untersuchten Städte. Um auch die Belastungen, mit denen sich die beteiligten Städte in der Sozialhilfe konfrontiert sehen, vergleichbar zu machen, sind neben der Anzahl Fälle zusätzlich die Grösse und die Zusammensetzung der Bevölkerung in den einzelnen Städten zu berücksichtigen. Einen geeigneten Indikator zur Messung der Belastung der einzelnen Städte bietet die Sozialhilfequote. Sie gibt an, wie viele Personen pro 100 Einwohner mit Sozialhilfeleistungen unterstützt werden¹³.

Grafik 6 verdeutlicht die sehr unterschiedliche Belastung der am Kennzahlenvergleich beteiligten Städte für das Jahr 2009. Wie schon bei den Fallzahlen ersichtlich, sind insbesondere Lausanne und Biel in der Sozialhilfe besonderen Herausforderungen ausgesetzt. Der Anteil Sozialhilfebeziehender an der ständigen Wohnbevölkerung beträgt in beiden Städten über 10 % und liegt damit mindestens doppelt so hoch wie in den meisten am Vergleich beteiligten Deutschschweizer Städten.

¹³ Die Sozialhilfequote bezeichnet den Anteil der SozialhilfeempfängerInnen an der ständigen Wohnbevölkerung in einer Stadt.

Von den übrigen Städten weist Basel den höchsten Wert auf (6.3%), gefolgt von den weiteren Zentrumsstädten Bern (5.1%), Zürich (4.9%), Winterthur (4.4%) und St. Gallen (4.3%). Für St. Gallen mit seiner Zentrumsfunktion in der ländlich geprägten Ostschweiz bestätigt sich damit analog zu 2008 erneut eine ähnlich hohe Belastung wie in den grossen Städten. Bei den kleinen Städten, deren Sozialhilferisiko generell tiefer liegt, sticht der hohe Wert in Schlieren hervor. Die Zürcher Agglomerationsgemeinde weist eine vergleichbar hohe Sozialhilfequote auf wie die Stadt Zürich selber. Leicht höher als in den übrigen kleinen Städten liegt die Quote auch in Wädenswil. Die Arbeitslosenquote stieg in beiden Städten um rund die Hälfte an. Tiefere Belastungen in der Sozialhilfe weisen hingegen die Innerschweizer Städte, Schaffhausen sowie Uster aus.

Grafik 6: Sozialhilfequote¹⁴



Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik, Darstellung BFH

Zieht man auch die zeitliche Entwicklung der Sozialhilfequote in Betracht (vgl. Grafik 5.2.3 im Anhang), wird ersichtlich, dass sich die seit 2006 beobachtbare Abnahme der Quote fortgesetzt hat. Ausser in Bern und in Wädenswil ist die Sozialhilfequote in allen Städten weiter gesunken. Grössere Abnahmen weisen besonders Zürich und Luzern aus. Auch in Biel und Lausanne hat sich die Belastung in der Sozialhilfe gemessen an der Sozialhilfequote reduziert resp. im Falle von Lausanne zumindest stagniert. In diesen Städten haben nicht nur die Sozialhilfefallzahlen, sondern hat auch die Wohnbevölkerung zugenommen (vgl. Kapitel 3), so dass die Quote nicht angestiegen ist.

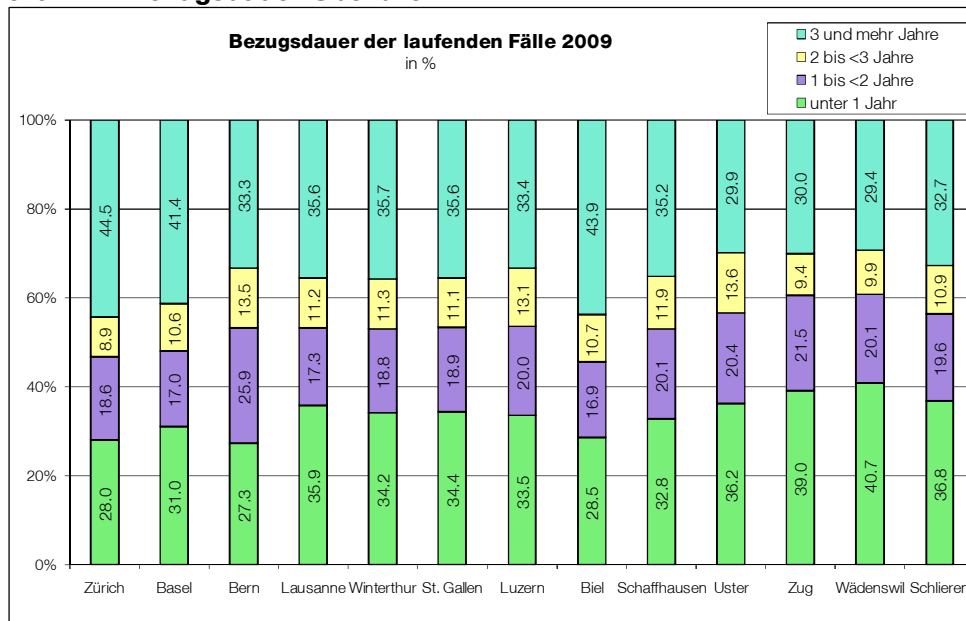
Mit Blick auf die Veränderung der Sozialhilfequote präsentiert sich folglich ein sehr homogenes Bild der Entwicklung in den beteiligten Städten. Es gilt jedoch nach wie vor zu beachten, dass das Sozialhilferisiko in den Städten im westlichen Landesteil, in den grösseren Deutschschweizer Städten mit Zentrumsfunktion (Basel, Zürich, Bern, Winterthur und St. Gallen) sowie stadtnahen Agglomerationsgemeinden höher zu verorten ist als in den kleinen Städten.

Was die Bezugsdauer in der Sozialhilfe anbelangt, beziehen im Durchschnitt der 13 Städte rund zwei Drittel aller Fälle während mehr als eines Jahres Sozialhilfeleistungen. Länger als drei Jahre werden noch gut 35%

¹⁴ Als Datengrundlage für die ständige Wohnbevölkerung in den untersuchten Städten wird im Unterschied zu den bisherigen Kennzahlenberichten, die sich an den Einwohnerzahlen der städtischen Bevölkerungsstatistiken orientierten, neu auf die ESPOP zurückgegriffen. Da die jährlichen definitiven ESPOP-Zahlen jeweils im Frühherbst des Folgejahres erscheinen, müssen die Vorjahreszahlen als Referenz verwendet werden.

unterstützt. Die höchsten Anteile an Langzeitbeziehenden mit Bezugsdauern von über drei Jahren weisen die grossen Städte Zürich (44.5%) und Basel (41.4%) sowie Biel (43.9%) aus. Die meisten Kurzzeitbeziehenden mit Unterstützungsleistungen von weniger als einem Jahr hingegen finden sich in den kleinen Zürcher Agglomerationsstädten Wädenswil (40.7%), Schlieren (36.8%) und Uster (36.2%) sowie in Zug (39.0%).¹⁵

Grafik 7: Bezugsdauer Überblick



Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik, Darstellung BFH

Im Vergleich zum Vorjahr (vgl. Grafik 5.2.7 im Anhang) ist der durchschnittliche Anteil der Fälle mit einem über dreijährigen Bezug in den 13 Städten gesunken. Die markanteste Abnahme an Langzeitfällen registrierten Lausanne (-7.3%) sowie die zwei kleinen Städte Schlieren und Wädenswil. Darin widerspiegelt sich jedoch vor allem auch, dass der Anteil der Kurzzeitfälle (Bezugsdauer von weniger als einem Jahr) in diesen Städten durch den generellen Fallanstieg zugenommen hat¹⁶. Weiter ist hauptsächlich bei Fällen mit einer Unterstützungsdauer von über drei Jahren feststellbar, dass sowohl die Anteile als auch die absoluten Zahlen in den meisten Städten reduziert werden konnten, während der prozentuale Anteil der Fälle mit einer Bezugsdauer von ein bis drei Jahren je in etwa der Hälfte der Städte zu- resp. abnahm.

4.2 Strukturmerkmale der Sozialhilfe

Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, welche Haushalts- und Personengruppen besonders häufig im Sozialhilfebezug stehen. Zur Auseinandersetzung mit dieser Frage ist es nötig, zwischen der Anzahl Fälle und der Anzahl Personen in der Sozialhilfe zu unterscheiden. Die mit Sozialhilfeleistungen unterstützten Personen ist dabei deutlich höher als die Fallzahl, da ein Fall eine Einzelperson, (Ehe-)Paare ohne Kinder, Alleinerziehende oder Familien mit Kindern umfassen kann. Die durchschnittliche Anzahl Personen pro Fall (vgl. Grafik 5.2.2 im Anhang) betrug im Jahr 2009 zwischen 1.72 (Lausanne und Biel) und 1.45 (Luzern). Im Vergleich zu 2008 ist die Anzahl Fallmitglieder in rund der Hälfte der Städte gesunken. Markant abgenommen hat sie insbesondere in Schlieren, Uster und Zug. Eine Zunahme der Personenzahl pro Fall registrierten dagegen tendenziell eher die grösseren Städte, wie v.a. Bern, Lausanne, sowie – als einziger kleiner Ort – Wädenswil.

¹⁵ Zu den Ablösegründen vgl. Kap. 4.3., S. 28 ff.

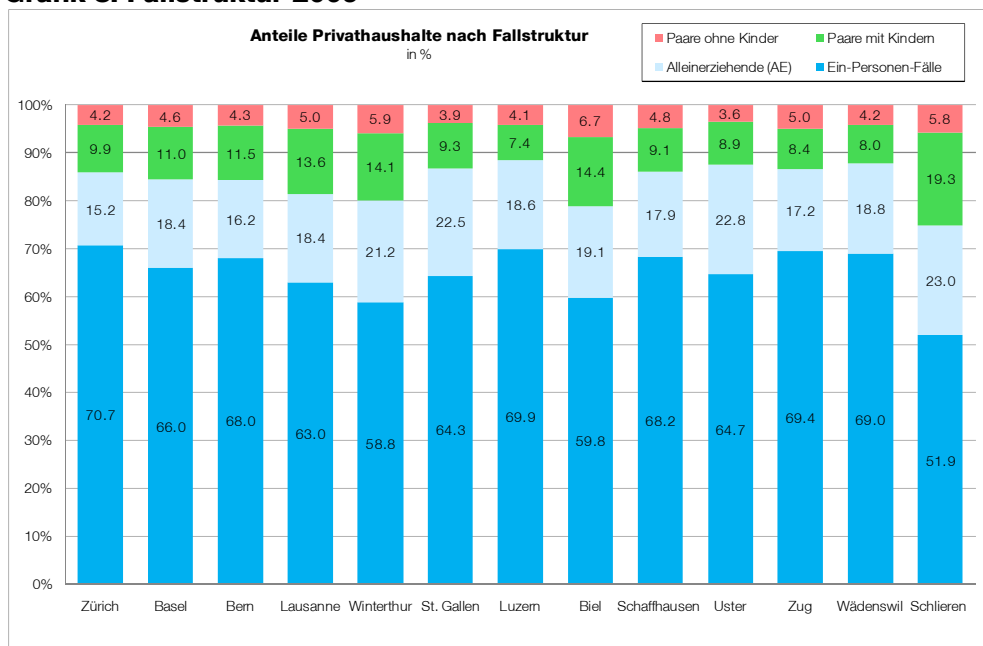
¹⁶ Hierzu ist noch einmal darauf hinzuweisen, dass der Fallanstieg in Wädenswil vor allem auf die vollständigere Datenlieferung ans BFS zurückzuführen ist.

4.2.1 Fallstruktur

In der Sozialhilfestatistik wird zwischen unterstützten Personen in Privathaushalten und solchen in sogenannten Kollektivhaushalten unterschieden. Personen in Kollektivhaushalten leben in Heimen, stationären Einrichtungen, in Hotels und Pensionen oder haben keine feste Unterkunft. Meistens werden solche Personen als Ein-Personen-Fälle unterstützt, obwohl sie nicht alleine in Einrichtungen leben. Zudem werden nicht in allen Sozialdiensten alle mit Bedarfsleistungen unterstützten Personen, die in den erwähnten Einrichtungen leben (= Fremdplatzierte), in den Fallführungssystemen der Sozialhilfe erfasst. Die Datenlieferungen ans BFS für die Personen in Einrichtungen (z.B. Kinder in Heimen) sind daher zum Teil nicht vollständig und zwischen den Städten nicht vergleichbar. Im Folgenden wird daher nur die Haushaltsstruktur der Personen in Privathaushalten näher dargestellt und auf eine Detailauswertung von Personen in Kollektivhaushalten verzichtet.

Die Zusammensetzung der Privathaushalte in der Sozialhilfe zeigt ein aus früheren Kennzahlenberichten gewohntes Bild: In sämtlichen Städten dominieren die Ein-Personen-Fälle und die Alleinerziehenden (Grafik 8). Mit Ausnahme von Schlieren und Biel können überall knapp 80 bis 90% der Haushalte diesen beiden Kategorien zugeordnet werden. Den höchsten Anteil an Ein-Personen-Fällen weisen Zürich (70.7%) und Luzern (69.9%) aus. Die Alleinerziehenden sind in Schlieren, Uster, St. Gallen und Winterthur mit Anteilen von über 20% am stärksten, in Zürich mit 15.2% am schwächsten vertreten. Schlieren fällt insbesondere durch seinen grossen Anteil an Privathaushalten mit Kindern auf. Wie bei den Alleinerziehenden verbucht Schlieren (19.3%), gefolgt von Biel und Winterthur, somit auch betreffend Paare mit Kindern den höchsten Wert.

Grafik 8: Fallstruktur 2009



Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik, Darstellung BFH

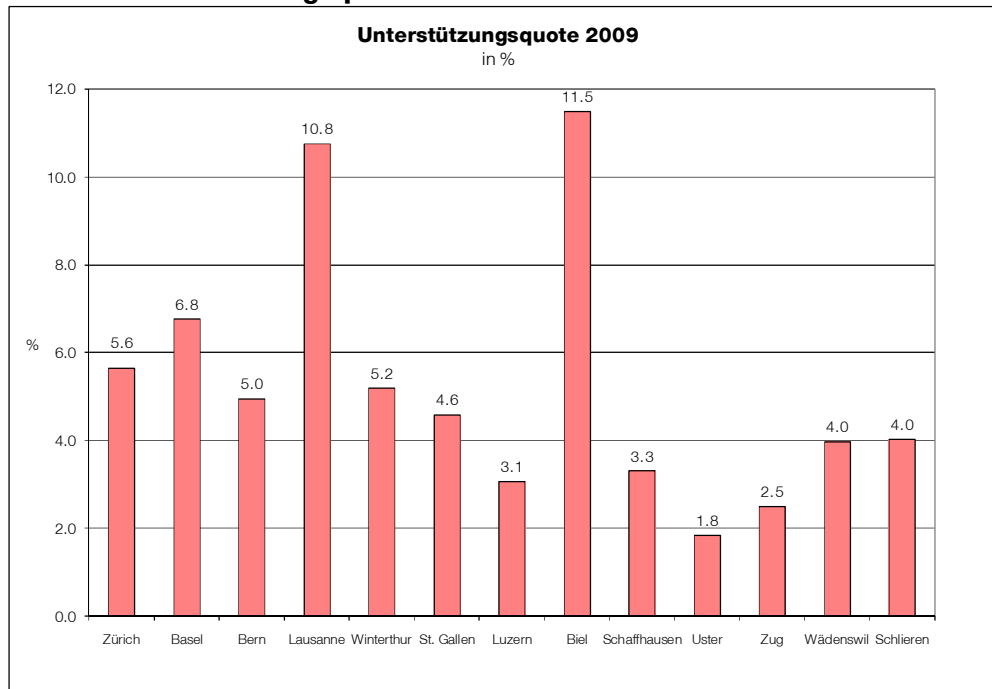
In Zürich fehlen bei 5.7% der Fälle die Angaben zur Fallstruktur, in Bern fehlt die Information bei 8.3% aller Fälle.

Die Paare ohne Kinder machen in allen Städten die kleinste Kategorie aus. Ihr Anteil beträgt durchschnittlich nur rund 5% und ist in Biel mit 6.7% am höchsten. Der Anteil an Ein-Personen-Fällen ist im Vergleich zum Vorjahr in elf der 13 beteiligten Städte gestiegen, am massivsten in Uster (+5.5%) und Schaffhausen (+3.9%). Lediglich St. Gallen und Wädenswil registrierten einen leichten Rückgang in dieser Haushaltskategorie. In der Tendenz eher zurückgegangen ist demgegenüber der Anteil der Alleinerziehenden. Abgesehen von den grossen Städten Zürich, Basel und Bern, wo der Anteil stagnierte, und einzelnen kleinen Städten, wo sich Veränderungen aufgrund des generell tiefen Fallbestandes stärker bemerkbar machen, verminderte sich der Anteil an Alleinerziehenden in vielen Städten.

Die Anteile der Privathaushalte nach Haushaltsstruktur für sich genommen erlauben jedoch noch keine Aus-

sage dazu, wie oft bestimmte Haushaltstypen mit Sozialhilfe unterstützt werden und wie gross das Risiko einzelner Haushalts- oder Familientypen ist, von der Sozialhilfe abhängig zu werden. Aussagen zum diesem Risiko und zu allfälligen Unterschieden zwischen den analysierten Städten ermöglicht die Unterstützungsquote. Im Gegensatz zur Sozialhilfequote, welche die unterstützten Personen ins Verhältnis setzt zu allen EinwohnerInnen einer Stadt, wird mit der Unterstützungsquote angegeben, wie viele Privathaushalte gemessen an allen Privathaushalten einer Stadt Sozialhilfeleistungen beziehen. Es ist jedoch zu beachten, dass die Haushaltsstruktur der Gesamtbevölkerung nur alle zehn Jahre in der Volkszählung erhoben wird. Die für die Berechnung der Unterstützungsquote muss als Basis daher auf die Volkszählung 2000 abgestellt werden. Die Zusammensetzung der Haushalte in den Städten dürfte sich seither verändert haben. Gesamtschweizerische steht jedoch keine aktuellere Datenbasis zur Verfügung.

Grafik 9: Unterstützungsquote



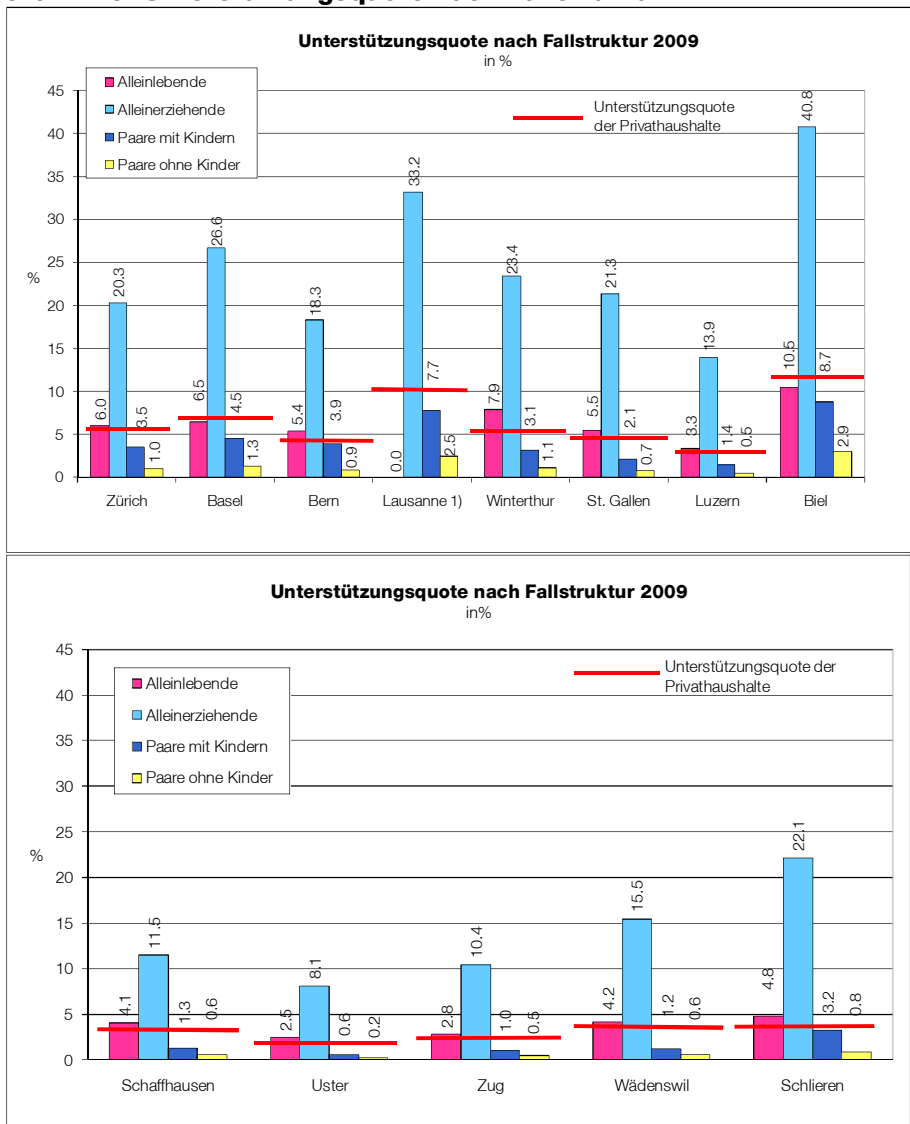
Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik, Darstellung BFH
 Basis der Unterstützungsquote ist die Volkszählung 2000.

Die Unterstützungsquote der am Kennzahlenvergleich beteiligten Städte variiert sehr stark. In den 13 Städten werden 2009 zwischen 1.8% und 11.5% der Haushalte von der Sozialhilfe unterstützt (Grafik 9). Ähnlich wie bei der Sozialhilfequote stechen die Städte aus den westlichen Landesteilen mit hohen Werten hervor: In Biel (11.5%) und Lausanne (10.8%) erhielten mit Abstand am meisten Haushalte Sozialhilfeleistungen. In den übrigen Städten liegt die Unterstützungsquote in den grossen Städten Basel, Zürich, Bern und Winterthur am höchsten, während in den kleinen Städten am wenigsten Haushalte Unterstützung durch die Sozialhilfe erfahren. Auffallend tief liegt die Quote der unterstützten Haushalte auch in Luzern (3.1%). Vergleichsweise hoch ist sie dagegen in den Zürcher Agglomerationsgemeinden Wädenswil und Schlieren. In diesen kleinsten Städten im Vergleich erhielten mehr Haushalte Sozialhilfeleistungen als in deutlich grösseren Städten wie Luzern und Schaffhausen. Die tiefe Unterstützungsquote in Luzern ist u.a. auf den tiefen Ausländeranteil zurückzuführen: Wie die Kennzahlen in Kapitel 4.2.2 zeigen, ist das Sozialhilferisiko für ausländische Personen aufgrund ihres Qualifikationsprofils deutlich höher als dasjenige der Einheimischen.

In einer zeitlichen Perspektive wird ersichtlich, dass die Unterstützungsquote 2009 im Vergleich zu den Vorjahren in der Mehrheit der Städte weiter gesunken ist (vgl. Grafik 5.2.4 im Anhang) – so auch in Bern, obwohl hier eine Fallzunahme zu verzeichnen war und sich die Sozialhilfequote ebenfalls erhöht hat. Leicht gestiegen ist die Unterstützungsquote in den Städten der westlichen Schweiz sowie erstmals seit längerem auch in den kleineren Städten Wädenswil und Zug. Lausanne wies seit 2006 eine kontinuierliche Zunahme der Quote der

unterstützten Haushalte aus. In Biel wiederum stieg die Quote nach einem geringen Rückgang erneut an.

Grafik 10: Unterstützungsquote nach Fallstruktur



Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik, Darstellung BFH

1) In der Sozialhilfestatistik wird bei den Ein-Personen-Fällen unterschieden, ob sie tatsächlich alleine oder mit anderen, nicht nahen verwandten Personen zusammen leben. Für die Unterstützungsquote werden nur jene Personen gezählt, die auch tatsächlich alleine leben. Lausanne gibt für alle seine Ein-Personen-Fälle an, dass niemand auch wirklich alleine lebt (vgl. Grafik 8). Daher liegt die Quote bei 0.0%. Aus der Erhebung der früheren Jahre lässt sich jedoch ableiten, dass die Quote etwa bei 10% und damit auf der Höhe von jener in Biel liegt.

Anmerkungen: relativ hohe Zahl an missings in Zürich (5.7%) und Bern (8.3%).

Anhand der Unterstützungsquote lässt sich verdeutlichen, dass die Häufigkeit eines Sozialhilfebezugs stark davon abhängt, in welcher Haushalts- bzw. Familienform Menschen leben: Es kann somit gesagt werden, dass das Risiko, von Sozialhilfeleistungen abhängig zu werden, je nach Haushaltstyp unterschiedlich hoch ist (Grafik 10). Der Vergleich zwischen den 13 Städten zeigt aber auch, dass das Risiko einzelner Haushaltstypen in den Städten unterschiedlich hoch ist.

Wie in der Vergangenheit ist in allen Städten mit Abstand die Unterstützungsquote der Alleinerziehenden am höchsten. Das Risiko, als Einelternehaushalt auf Sozialhilfe angewiesen zu sein, liegt überall mindestens drei bis fünf Mal so hoch wie die Unterstützungsquote insgesamt. In Biel werden gut 40% aller Alleinerziehenden-Haushalte mit Sozialhilfe unterstützt. Ebenfalls hohe Quoten verzeichnen Lausanne mit rund einem Drittel sowie die grösseren Deutschschweizer Zentren Basel, Winterthur, St. Gallen und Zürich mit gut einem Viertel bis

einem Fünftel unterstützter Alleinerziehenden-Haushalte (Grafik 10).

Vergleichsweise hoch liegt die Unterstützungsquote auch in Schlieren, wo ebenfalls 22.1% der Alleinerziehenden-Privathaushalte Sozialhilfeleistungen beziehen. Den tiefsten Wert weist auch hier Uster aus, wo nur rund 8% dieser Bevölkerungsgruppe von der Sozialhilfe abhängig sind. Generell reduzierte sich die Unterstützungsquote der Alleinerziehenden 2009 in den meisten Städten leicht. Eine Zunahme lässt sich vor allem in St. Gallen beobachten¹⁷.

Deutlich niedriger, aber ebenfalls leicht überdurchschnittlich ist in der Mehrheit der Städte das Sozialhilferisiko derjenigen Bevölkerungsgruppe mit dem grössten Anteil in der Sozialhilfe: der Alleinlebenden. Die tiefste Unterstützungsquote der Ein-Personen-Haushalte verzeichnet auch bei dieser Gruppe Uster mit 2.5%. Das höchste Risiko besitzen die Alleinlebenden in Biel mit 10.5% unterstützter Ein-Personen-Haushalte, wobei der Wert in Biel – ähnlich wie auch in Basel – entgegen dem allgemeinen Trend etwas unter der Unterstützungsquote insgesamt liegt¹⁸. Wie bei den Alleinerziehenden ging auch die Quote der Alleinlebenden 2009 mit Ausnahme von Bern, Winterthur und Biel eher zurück resp. stagnierte in vielen Städten.

Über ein nur geringes Sozialhilferisiko verfügen die Haushalte der übrigen Kategorien. Sowohl Paare mit Kindern als auch – auf noch tieferem Niveau – Paare ohne Kinder sind unterdurchschnittlich häufig von der Sozialhilfe abhängig. Bemerkenswert ist hier erneut die hohe Quote der Paare mit Kindern in Schlieren: Sie ist mit 3.2% annähernd so hoch wie die Unterstützungsquote insgesamt in dieser Stadt. Aus vielen Untersuchungen ist jedoch bekannt, dass die Sozialhilfequote der Familien markant abhängig ist von der Anzahl Kinder: Bei Familien mit drei und mehr Kindern liegt die Sozialhilfequote deutlich höher als bei Familien mit weniger Kindern¹⁹.

4.2.2 Zusammensetzung der unterstützten Personen

Einen weiteren Einblick in die Zusammensetzung der Sozialhilfeklientel in den untersuchten 13 Städten erlaubt die Betrachtung der Altersgruppen. Bezüglich Kinder und Jugendliche bestätigte sich dabei die Entwicklung aus den Vorjahren: Sie bilden in allen Städten nach wie vor die grösste Altersgruppe unter den Sozialhilfebeziehenden. Der Anteil der Minderjährigen in der Sozialhilfe schwankt zwischen 26% (Zug) bis 33.8% (Winterthur). In den grossen Städten hat der Anteil im Vergleich zum Vorjahr weitgehend stagniert, während er in den kleineren Städten mit Ausnahme von Wädenswil in der Tendenz etwas rückläufig war. Mit einem Anteil von jeweils rund einem Drittel die meisten Kinder und Jugendliche in der Sozialhilfe verzeichnen Winterthur, Biel, Schlieren und Bern.

Mehrheitlich gesunken ist der Anteil der jungen Erwachsenen in der Sozialhilfe. Er bewegt sich zwischen 8.8% in Schlieren und 14.9% in Lausanne. Nachdem der Anteil der 18 bis 25-Jährigen lange Zeit in den meisten analysierten Städten am grössten war, hat sich die seit 2007 beobachtbare Abnahmetendenz weiter fortgesetzt. Ausser in St. Gallen, Lausanne und Winterthur konnte er insbesondere in den grösseren Städten noch einmal reduziert werden. In den kleineren Städten Schaffhausen, Zug und Schlieren hat der Anteil der jungen Erwachsenen hingegen leicht zugenommen, wobei jedoch diese Veränderungen angesichts der niedrigen Fallzahlen mit Vorsicht zu interpretieren sind.

Beinahe überall zurückgegangen sind die Anteile der Altersgruppen der 26 bis 35-Jährigen bzw. der 36 bis

¹⁷ Eine Reduktion der Unterstützungsquote weisen auch die kleineren Städte Wädenswil, Schlieren und Zug aus. Angesichts der tiefen Fallzahl bei diesem Haushaltstyp (je nach Stadt zwischen 40 und 60 Fälle im 2009) ist diese Veränderung jedoch nicht inhaltlich zu interpretieren.

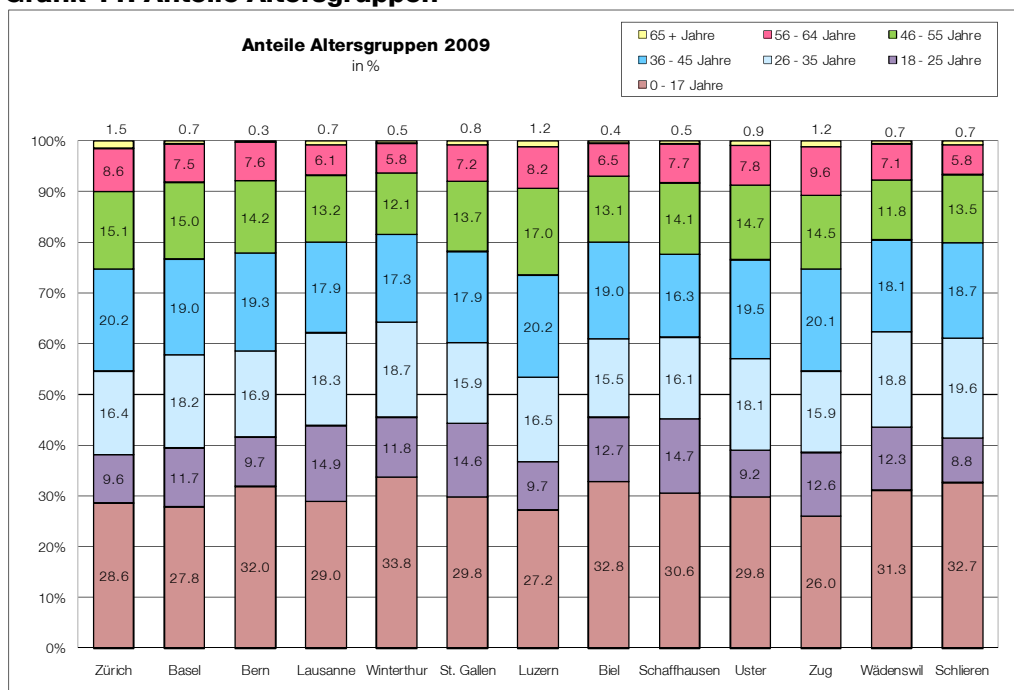
¹⁸ Lausanne liefert seit 2008 keine Zahlen mehr zu den Alleinlebenden. Lausanne gibt für alle Ein-Personenfälle an, dass sie zwar als Einzelperson unterstützt werden, aber nicht allein leben, d.h. dass sie alle z.B. in Wohngemeinschaften leben. Deshalb beträgt der ausgewiesene Anteil der Alleinlebenden in Grafik 10 0.0%. Gemäss Zahlen aus den Vorjahren (2004-2007) liegt der Anteil der tatsächlich Alleinlebende in Lausanne wahrscheinlich ähnlich hoch wie in Biel bei rund 10%.

¹⁹ Vgl. z. B. Sozialberichte Kanton Zürich, verschiedene Jahrgänge.

45-Jährigen. Nur Wädenswil registrierte in beiden Kategorien, die der intensivsten Familienphase zugerechnet werden, eine leichte Zunahme, was sich mit dem in dieser Stadt ebenfalls zu beobachtenden Anstieg bei den Minderjährigen deckt. Die 36 bis 45-Jährigen stellen nach den Kindern und Jugendlichen in allen Städten den zweithöchsten Anteil an den 2009 registrierten Sozialhilfeempfänger/innen.

In vielen Städten zugenommen hat demgegenüber der Anteil der 46 bis 55-Jährigen in der Sozialhilfe. Etwa die Hälfte der beteiligten Städte verzeichnet zwar in absoluten Zahlen eine leichte Abnahme dieser Alterskategorie. Gemessen am Anteil war diese mittlere Altersgruppe indessen nur in Schaffhausen, Zug und Wädenswil rückläufig, wobei deren Schwankungen in Anbetracht der geringen Fallzahl als eher zufällig gewertet werden können. In Basel stagnierte der Anteil der 46 bis 55-Jährigen. Den höchsten Bestand an Personen im mittleren Erwachsenenalter weist mit 17% Luzern aus.

Grafik 11: Anteile Altersgruppen



Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik, Darstellung BFH

Eine einheitlichere Entwicklung in den Städten zeigt sich beim Anteil der Sozialhilfebeziehenden zwischen 56 und 65 Jahren. Absolut verbuchten 2009 lediglich Zürich, Luzern und Schlieren einen leichten Rückgang der Anzahl dieser älteren Sozialhilfebeziehenden, welche sich gerade noch im erwerbsfähigen Alter befinden. In der überwiegenden Mehrheit der Städte ist für diese Alterskategorie sowohl in absoluten Zahlen als auch anteilmässig eine Zunahme zu beobachten. Damit bestätigt sich einmal mehr, dass Personen im letzten Jahrzehnt vor der Pensionierung erheblich schwerer in den Arbeitsmarkt zurückfinden als Angehörige der jüngeren Altersgruppen.

Personen im AHV-Rentenalter (über 65 Jahren) sind infolge des NFA in allen Städten kaum mehr in der Sozialhilfe vertreten. Auch 2009 war fast überall eine Abnahmetendenz festzustellen. Der Anteil sowohl der 65 bis 79-Jährigen als auch der über 80-Jährigen liegt mit je einer Ausnahme in allen Städten unter 1%. Am umfangreichsten war die Abnahme wie im Vorjahr in Luzern, wo erst seit 2008 kantonale und kommunale Ergänzungsleistungen ausgerichtet werden und sich die Anzahl unterstützter Personen im AHV-Alter im 2009 infolgedessen noch einmal merklich reduzieren konnte.

Die Anteile der Altersgruppen sagen für sich betrachtet noch nicht sehr viel über das Sozialhilferisiko der jeweiligen Altersgruppe aus: Die Alterspyramide in der Bevölkerung differiert von Stadt zu Stadt, so dass

gleiche Anteile von Altersgruppen bei der Zusammensetzung der Sozialhilfebeziehenden je nach Stadt mit einem ganz unterschiedlichen Risiko verbunden sind. Für eine vertiefte Einschätzung der Betroffenheit der verschiedenen Altersgruppen wird deshalb auf die altersgruppenspezifische Sozialhilfequote (Grafiken 12) abgestützt, welche den Anteil einer Altersgruppe in der Sozialhilfe an der gesamten Anzahl Personen in der Wohnbevölkerung in diesem Alterssegment misst.

Weitaus am höchsten ist das Sozialhilferisiko in allen 13 Städten für die Kinder und Jugendlichen. Vor allem in den Städten Lausanne und Biel, aber auch in den grossen Zentren der Deutschschweiz ist die Sozialhilfequote der 0 bis 17-Jährigen trotz eines Rückgangs im Jahr 2009 weiterhin stark überdurchschnittlich. In Bern (11.9%), wo gar eine leichte Zunahme zu verzeichnen war, Basel (11.7%) und Zürich (9.6%) befindet sich der Wert nach wie vor auf hohem Niveau. In Biel und Lausanne leben gar über 20% resp. gut 16% aller Minderjährigen in Haushalten, die von der Sozialhilfe unterstützt werden. Bei den kleinen Städten sind demgegenüber mit Ausnahme von Schlieren wesentlich weniger Kinder und Jugendliche mit ihren Familien auf Sozialhilfe angewiesen. In der Zürcher Agglomerationsgemeinde liegt die Sozialhilfequote der minderjährigen Personen mit 8.5% beinahe doppelt so hoch wie die Quote insgesamt.

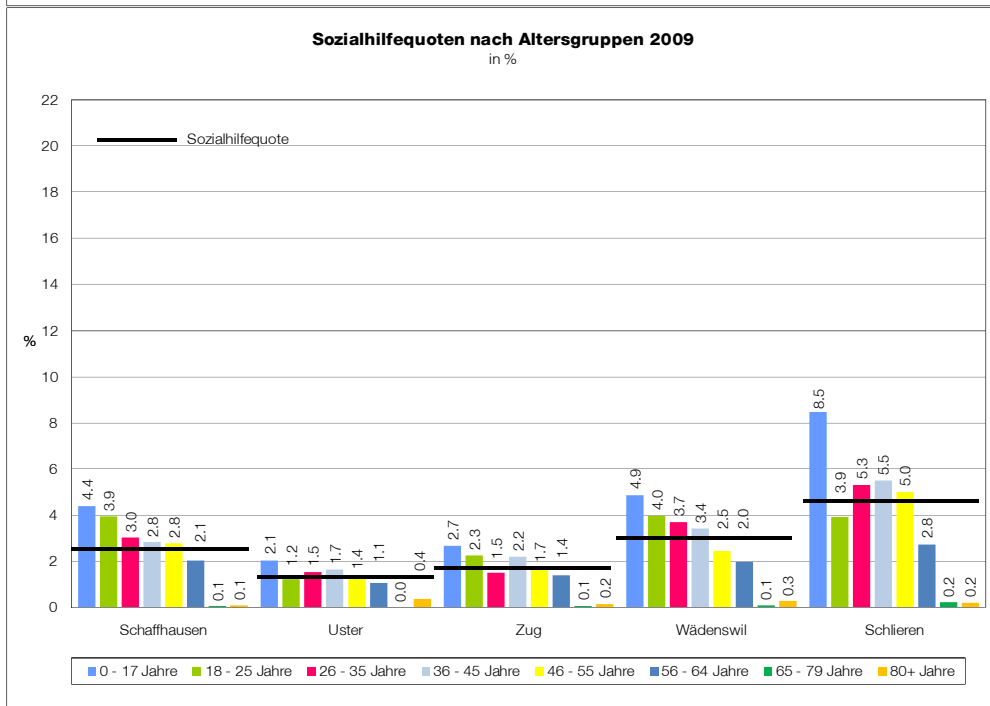
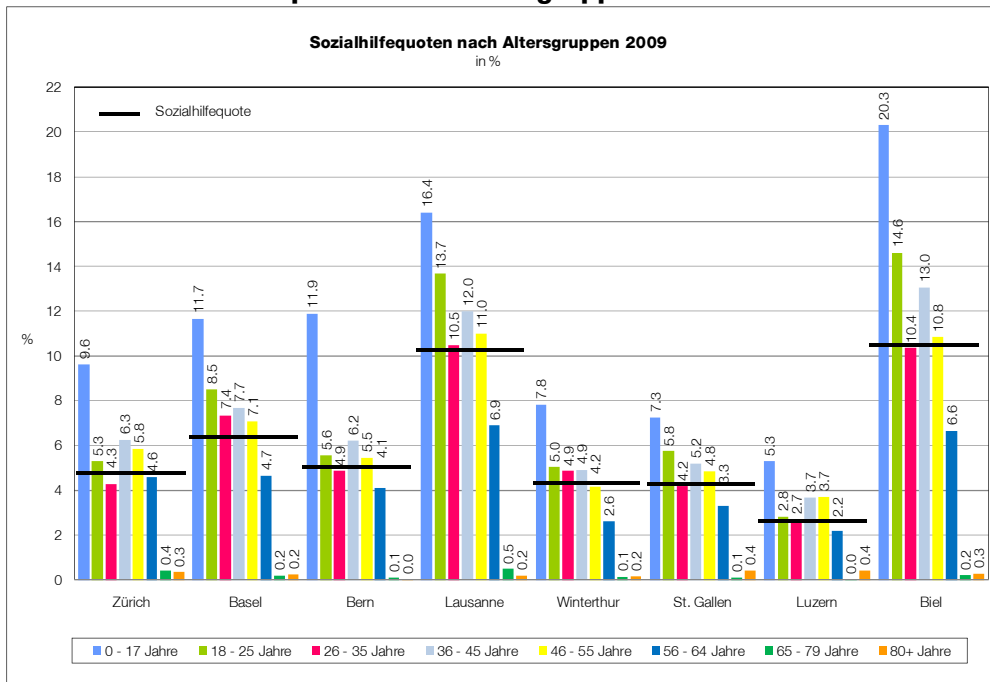
Uneinheitlicher zeigt sich die Entwicklung des Sozialhilferisikos der 18 bis 25-Jährigen. Die Sozialhilfequote der jungen Erwachsenen ist 2009 nur in rund der Hälfte der 13 analysierten Städte – und dabei meistens nur minim – zurückgegangen. Den ausgeprägtesten Rückgang meldeten dabei Basel, Biel (je -0.7%) und Uster (-0.8%). St. Gallen dagegen registrierte eine Zunahme. In Bern, Lausanne, Winterthur, Schaffhausen, Zug und Schlieren stagnierte die Quote. Über alle Städte gesehen, ist das Risiko, als 18 bis 25-jährige Person auf Sozialhilfe angewiesen zu sein, ausser in Uster und Schlieren weiterhin überdurchschnittlich. Wie bei den Kindern und Jugendlichen ist auch das Risiko der jungen Erwachsenen in der Westschweiz und in den Städten an der Grenze zwischen der Romandie und der Westschweiz mit 14.6% (Biel) und 13.7% (Lausanne) am höchsten. Bei den übrigen Städten der Deutschschweiz sticht wie in der Vergangenheit Basel vor St. Gallen mit dem höchsten Wert hervor. Angesichts der Wirtschaftskrise wird damit gerechnet, dass vor allem junge Erwachsene, die erst kurz im Arbeitsmarkt sind und in den wenigsten Fällen über Ersparnisse verfügen, verhältnismässig rasch in der Sozialhilfe landen, wenn sie (erneut) arbeitslos werden. In St. Gallen scheint dies auch bereits eingetroffen zu sein.

Die Sozialhilfequote der 26 bis 35-Jährigen hat sich verglichen mit dem Vorjahr nur wenig verändert: Einen Anstieg wies lediglich Wädenswil (+0.7%) aus. Ein überdurchschnittliches Risiko, Sozialhilfeleistungen beziehen zu müssen, weist diese Altersgruppe in Basel, Winterthur, Schaffhausen, Uster, Wädenswil und Schlieren auf.

Tendenziell eher etwas stärker zurückgegangen ist dagegen die Sozialhilfequote der 36 bis 45-Jährigen. Leicht zugenommen hat die Quote nur in Bern (+0.2%) und Wädenswil (+0.3%). Die grösste Gefahr, von der Sozialhilfe abhängig zu werden, droht auch dieser Alterskategorie in Lausanne, Biel und den grossen Deutschschweizer Zentren sowie der Agglomerationsgemeinde Schlieren. Neben der Gruppe der Kinder und Jugendlichen ist die Altersgruppe der 36 bis 45-Jährigen jedoch die einzige, deren Sozialhilferisiko in sämtlichen Städten auf überdurchschnittlichem Niveau liegt.

Auch die Altersgruppe der 46 bis 55-Jährigen ist ausser in Winterthur und Wädenswil in allen übrigen Städten überdurchschnittlich oft in der Sozialhilfe vertreten. Anders als im Vorjahr, als die Sozialhilfequote dieser Personengruppe im fortgeschritteneren Erwerbssalter in den meisten Städten abgenommen hatte, ist sie 2009 in rund der Hälfte der 13 Städte wieder angestiegen, am stärksten in Bern und Schlieren (je +0.4%). Erneut eine Reduktion der Quote dieser Altersgruppe ausweisen konnten indes die grossen Städte Zürich (-0.4%) und Basel (-0.2%) sowie auch Luzern und Schaffhausen.

Grafik 12: Sozialhilfequoten nach Altersgruppen



Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik, Darstellung BFH

Die seit einigen Jahren festgestellte Zunahme der Sozialhilfeabhängigkeit der Personengruppen im Alter ab 55 Jahren bis zur Pensionierung bestätigt sich erneut. Die Sozialhilfequote dieser Altersgruppe ist zwar in allen Städten nach wie vor unterdurchschnittlich. Sie hat jedoch, abgesehen von Zürich und Luzern, 2009 in den meisten Städten leicht zugenommen, am stärksten in Bern (+0.6%). Damit zeigt sich, dass sich die Chancen einer Reintegration von Angehörigen dieser Altersgruppen vor dem AHV-Alter in den ersten Arbeitsmarkt mit einer Verschlechterung der Arbeitsmarktlage sofort und teilweise spürbar reduzieren.

Klein ist das Sozialhilferisiko von Personen über 65 Jahren. In der Mehrheit der Städte pendelten sich die Quoten 2009 auf sehr tiefem Niveau ein, wobei sie bei den Hochbetagten wegen der hohen Pflegekosten tendenziell etwas höher lagen. Einen grösseren Rückgang registrierte wie im Vorjahr Luzern, wo sich die

Quote sowohl der 65 bis 79-Jährigen wie auch der Personen über 80 Jahren noch einmal merklich verringerte. Bei den über 80-jährigen Sozialhilfebeziehenden wies auch St. Gallen eine deutliche Abnahme aus.

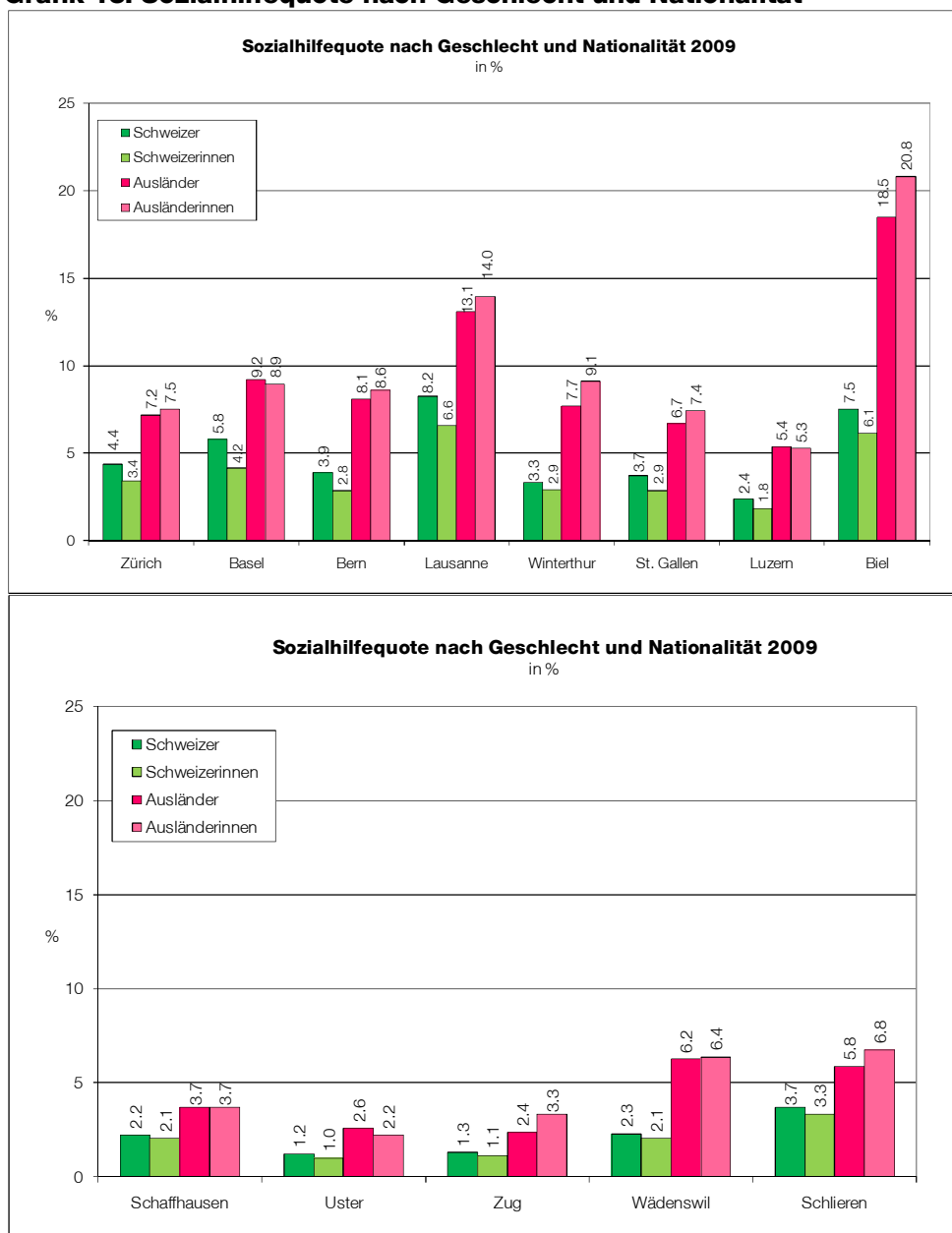
Generell fällt auf, dass die Sozialhilfequoten nach Altersgruppen bei den kleineren Städten mit Ausnahme derjenigen zu den Personen im AHV-Alter, die überall äusserst gering ist, wenig von einander abweichen. In Zug und Uster etwa bewegen sich die Quoten für sämtliche Gruppen unter 65 Jahren in einem sehr engen Spektrum. Damit heben sie sich recht deutlich von den grösseren Städten ab, bei denen die Sozialhilfequoten für die verschiedenen Altersgruppen in der Regel stärker divergieren. Die einzige Ausnahme unter den kleinen Städten bildet auch hier Schlieren, das wie die grossen Städte ausgeprägtere Unterschiede zwischen den Quoten der Altersgruppen aufweist.

Deutliche Differenzen hinsichtlich des Sozialhilferisikos in den 13 Städten offenbaren nicht nur die Auswertungen nach Haushaltstyp und nach Altersgruppen. Auch die Anteile und die Sozialhilfequote nach Nationalität und Geschlecht weisen darauf hin, dass sich die Situation in den am Kennzahlenvergleich beteiligten Städten ziemlich stark unterscheidet.

In den meisten untersuchten Städten (10 von 13) bilden Schweizerinnen und Schweizer die Mehrheit der Sozialhilfebeziehenden (vgl. Grafik 5.2.5 im Anhang zu den Anteilen), wobei der Anteil Schweizer Männer in der Regel jeweils noch etwas grösser ist als derjenige der Frauen. Abweichungen lassen sich in Lausanne und Biel feststellen, wo die Anteile der Schweizerinnen und Schweizer bei 45.8% resp. 47.6% liegen, sowie in Schlieren, das mit 42.9% den tiefsten Anteil ausweist. Die meisten Schweizerinnen und Schweizer in der Sozialhilfe finden sich dagegen mit einem Anteil von gut 60% in Uster, Schaffhausen und Luzern. Entwickelt hat sich der Anteil Personen mit Schweizer Staatsbürgerschaft 2009 sehr uneinheitlich. Während er in Lausanne, Biel und in Schlieren sowie in Luzern und Wädenswil zurückging, ist er in den übrigen Städten – so unter anderem in Schaffhausen und Uster, die bereits über hohe Anteile verfügten – weiter gestiegen.

Obwohl in absoluten Zahlen mehr Schweizerinnen und Schweizer Sozialhilfe beziehen, ist das Sozialhilferisiko für Ausländerinnen und Ausländer jedoch erheblich höher als für Personen mit Schweizer Bürgerrecht (Grafiken 13). In rund der Hälfte der Städte ist die Sozialhilfequote für Personen mit ausländischer Staatsbürgerschaft gar mehr als doppelt so hoch wie für die Einheimischen. Am grössten war die Differenz zwischen den Schweizer/innen und Ausländer/innen 2009 in der Stadt Biel, wo etwa ein Fünftel der ausländischen Personen von der Sozialhilfe unterstützt wird. Ein hohes Sozialhilferisiko für Ausländerinnen und Ausländer verzeichnen neben Biel auch Lausanne sowie die grossen Deutschschweizer Städte. Auffallend ist weiter die markante Quote für die ausländischen Personen in Wädenswil und Schlieren. Die anderen kleineren Städte (Schaffhausen, Uster, Zug) tragen Ausländerinnen und Ausländer ein vergleichsweise tiefes Sozialhilferisiko.

Grafik 13: Sozialhilfequote nach Geschlecht und Nationalität²⁰



Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik, Darstellung BFH;

Anmerkung: Bern: Der Anteil der fehlenden Angaben liegt bei 11.2%.

Für Personen ausländischer Nationalität hat sich die Sozialhilfequote 2009 gegenüber dem Vorjahr in den meisten Städten reduziert – am ausgeprägtesten in Uster und Luzern, wo sich das Risiko, auf Sozialhilfe angewiesen zu sein, für ausländische Personen um einen Viertel resp. einen Fünftel verringerte. Bei den Personen mit Schweizer Bürgerrecht fand grossmehrheitlich ebenfalls ein Rückgang der Sozialhilfequote statt. Eine Erhöhung der Quote verzeichneten Winterthur und St. Gallen, was auf einen gestiegenen Anteil an Schweizer Männern in deren Sozialhilfeklientel zurückzuführen ist. In Zug wiederum sorgte ein erhöhter Anteil an Schweizer Frauen für einen Anstieg des Sozialhilferisikos der Personen mit Schweizer Staatsbürgerschaft.

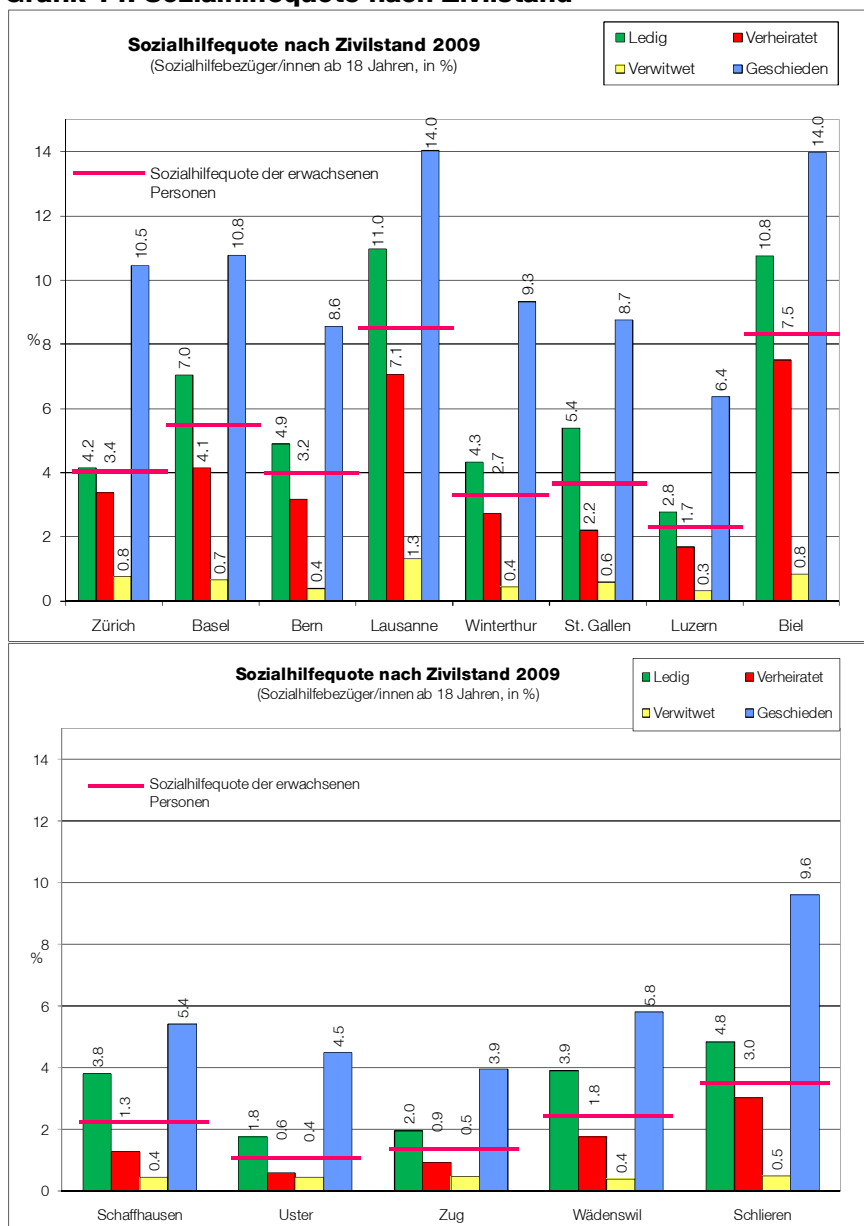
Die grösste Reduktion des Sozialhilferisikos über alle vier Personengruppen hinweg verzeichneten 2009 die ausländischen Frauen. Mit Ausnahme von Zürich und Bern ging ihre Sozialhilfequote in allen Städten stärker

²⁰ Die Kategorie der vorläufig aufgenommenen Personen VA7+ ist im Kennzahlenbericht 2009 aufgrund sehr unterschiedlicher Praxis in den einzelnen Kantonen noch ausgeklammert

zurück als diejenige der Männer mit fremdländischem Bürgerrecht, am markantesten in Uster (-29.6%), Schaffhausen (-23.5%) und Luzern (-20.8%). Insgesamt ist das Risiko ausländischer Frauen, von der Sozialhilfe abhängig zu sein, indessen nach wie vor am grössten und liegt besonders in Biel und Winterthur deutlich höher als jenes bei den Männern. Nur in Basel und Uster sowie neu auch in Luzern wird die Quote der Ausländerinnen durch diejenige der ausländischen Männer leicht übertroffen.

Weitere interessante Einsichten in die Struktur der Sozialhilfebeziehenden der 13 analysierten Städte zeigt die Sozialhilfequote nach Zivilstand. Wie in den Grafiken 14 sichtbar wird, unterscheidet sich das Risiko, auf Sozialhilfeunterstützung angewiesen zu sein, stark nach Zivilstand. Besonders hoch ist das Sozialhilferisiko für Geschiedene. Die Sozialhilfequote liegt für sie in allen Städten massiv über jener der erwachsenen Personen insgesamt: Mit Ausnahme der westlich gelegenen Städte Lausanne und Biel sowie Basel ist sie überall mehr als doppelt so hoch wie die durchschnittliche Sozialhilfequote. In Lausanne und Biel, den beiden Städten mit den höchsten Werten, müssen 14% aller geschiedenen Personen in der Bevölkerung auf Sozialhilfe zurückgreifen.

Grafik 14: Sozialhilfequote nach Zivilstand



Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik, Darstellung BFH

Das zweithöchste Risiko verzeichnen die ledigen Personen²¹. Auch ihr Sozialhilferisiko ist in allen 13 Städten überdurchschnittlich, am markantesten ebenfalls in Lausanne, Biel und Basel sowie in den kleineren Städten Schaffhausen und Wädenswil. Demgegenüber liegt die Sozialhilfequote der Verheirateten und – in noch ausgeprägterem Masse – der verwitweten Personen in sämtlichen Städten unter dem Durchschnitt. Bemerkenswert ist, dass sich das Risiko der Ledigen und der Verheirateten insbesondere in Zürich nur unwesentlich unterscheidet. Damit hebt sich die grösste Stadt unter anderem von Basel, Lausanne, St. Gallen oder Biel ab, wo die entsprechenden Werte weit auseinander liegen.

Im Vergleich zum Vorjahr fällt auf, dass 2009 die Sozialhilfequote der Verheirateten ausser in Wädenswil überall gesunken ist. Daran wird deutlich, dass auch bei einer Verschlechterung der Situation auf dem Arbeitsmarkt die Chancen dafür, dass zumindest ein Haushaltsmitglied eine Erwerbstätigkeit findet, bei Paaren grösser ist als bei Alleinlebenden. Weniger übereinstimmend präsentierte sich die Entwicklung bezüglich des Sozialhilferisikos für die übrigen Kategorien. Bei der Gruppe mit dem grössten Risiko, den geschiedenen Personen, hat die Sozialhilfeabhängigkeit nicht zuletzt in den grossen Zentren der Deutschschweiz zugenommen.

Weitere interessante Befunde ergeben sich, wenn die Sozialhilfequote nach Zivilstand zusätzlich nach Geschlecht differenziert wird (vgl. Grafiken 5.2.6A und B im Anhang). Zu beachten ist insbesondere, dass vor allem alleinstehende Männer über ein sehr hohes Sozialhilferisiko verfügen. Über sämtliche Städte gesehen, zeigt sich ein – teilweise sogar massiv – überdurchschnittliches Sozialhilferisiko sowohl für geschiedene wie auch ledige Männer. Die höchsten Werte weisen einmal mehr die Lausanne und Biel auf, wo die Sozialhilfequote der geschiedenen Männer 16.8% resp. 15.5%, der ledigen Männer 12.2% resp. 11.7% erreicht. Auch in Zürich und Basel beziehen zwischen 12% und 14% der geschiedenen Männer Sozialhilfe. Unter den kleineren Städten sticht Schlieren hervor, das bei den alleinstehenden Personen generell sehr hohe Quoten aufweist.

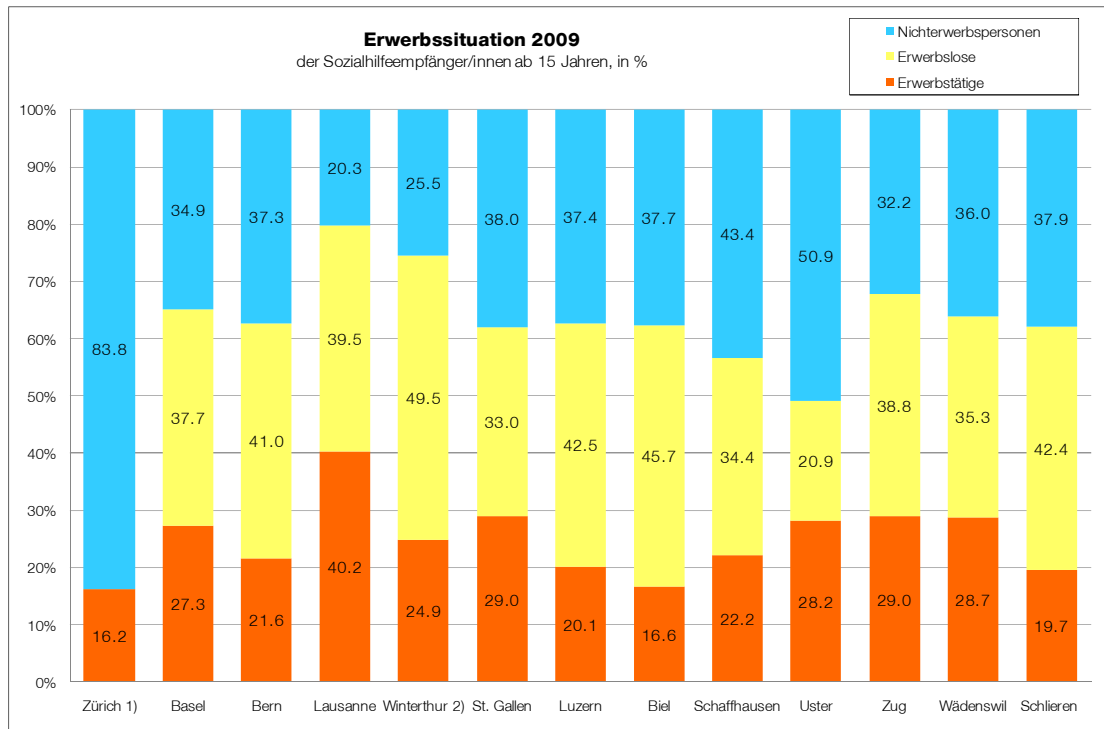
Vor allem bei den Geschiedenen ist das Risiko der Männer teilweise deutlich höher als jenes der Frauen. Umgekehrte Verhältnisse zeigen sich nur in Winterthur und Wädenswil, wo die Quote der geschiedenen Frauen geringfügig höher liegt. Im Gegensatz zum hohen Risiko der Männer, nach einer Scheidung in eine Sozialhilfeabhängigkeit zu geraten, sind bei den Frauen die Verheirateten stärker gefährdet. Die Sozialhilfequote der verheirateten Frauen übersteigt diejenige der Männer, die verheiratet sind, deutlich.

Zum ersten Mal dargestellt werden kann im Kennzahlenbericht auch die Erwerbssituation (Grafik 15) der Sozialhilfebeziehenden. Die Angaben zu diesem Indikator erlauben einige weitere Erkenntnisse zur Struktur der Sozialhilfeklientel in den beteiligten Städten, wobei die Resultate für einzelne Städte aufgrund eines relativ hohen Anteils an missings nur mit Vorsicht zu interpretieren sind. Wie bei zahlreichen anderen Kennzahlen präsentiert sich die Lage auch mit Blick auf die Erwerbssituation für 2009 sehr unterschiedlich: Die Anteile der untersuchten Personenkategorien variieren stark zwischen den 13 Städten.

16% (Zürich, Biel) bis 40% (Lausanne) der Sozialhilfebeziehenden sind erwerbstätig. Dabei handelt es sich um Personen, die trotz einer Erwerbstätigkeit auf Unterstützung durch die Sozialhilfe zurückgreifen müssen. Ein Teil davon sind working poor-Haushalte, also Haushalte, die trotz einer 90%-igen Erwerbstätigkeit Sozialhilfe beziehen. Neben Lausanne weisen auch Zug, Wädenswil und Uster sowie in St. Gallen vergleichsweise hohe Anteile an erwerbstätigen Sozialhilfebeziehenden auf. Neben Zürich und Biel, das sich für einmal deutlich von Lausanne unterscheidet, liegt der Erwerbstätigenanteil auch in Bern, Schaffhausen und Schlieren verhältnismässig tief.

²¹ Für diese Auswertungen wurden nur Personen ab 18 Jahren berücksichtigt. Kinder, die das Bild der Ledigen verzerrt hätten, wurden nicht in die Berechnungen einbezogen.

Grafik 15: Erwerbssituation



Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik, Darstellung BFH

1) Zürich unterscheidet nicht nach Erwerbslosen und Nichterwerbspersonen (deshalb 83.8% Nichterwerbspersonen)

2) In Winterthur wird nur die Erwerbssituation der antragstellenden Person erfasst. Für die mitunterstützten Personen sind keine Angaben verfügbar – der Anteil an missings (= Anteil ohne Angaben zu allen unterstützten Personen ab 15 Jahren) ist mit 14.7% denn auch relativ hoch.

Anmerkungen: hoher Anteil an missings in Bern (13% ohne Angaben). Lausanne (12% ohne Angaben, im Vergleich zu den Vorjahren ist dies ein tiefer Wert), Winterthur (14.7% ohne Angaben, vgl. Anmerkung 2) und Schlieren (5.3% ohne Angaben).

Die über alle Städte betrachtet im Durchschnitt grösste Gruppe bilden die erwerbslosen Personen: Ihr Anteil ist gegenüber dem Vorjahr (vgl. Grafik 5.2.8 im Anhang) überall gestiegen – besonders stark in Bern und Biel sowie in Schaffhausen und Zug – und beträgt ausser in Uster (20.9%) in allen Städten mehr als ein Drittel. In Winterthur erreicht er mit knapp 50% der Sozialhilfebeziehenden den höchsten Wert. Uster registriert demgegenüber mit über 50% einen auffallend hohen Anteil an Nichterwerbspersonen. Der Anteil an Nichterwerbspersonen – Personen, die aufgrund besonderer Umstände wie Krankheit, Unfall, Pflege von Angehörigen oder Absolvierung einer Ausbildung keinen Job suchen können – hat sich verglichen mit 2008 vor allem in den kleineren Städten sowie auch in Basel reduziert. Gewachsen ist er dagegen in Bern, Winterthur, Lausanne und Biel.

4.3 Gründe für die Beendigung des Sozialhilfebezugs

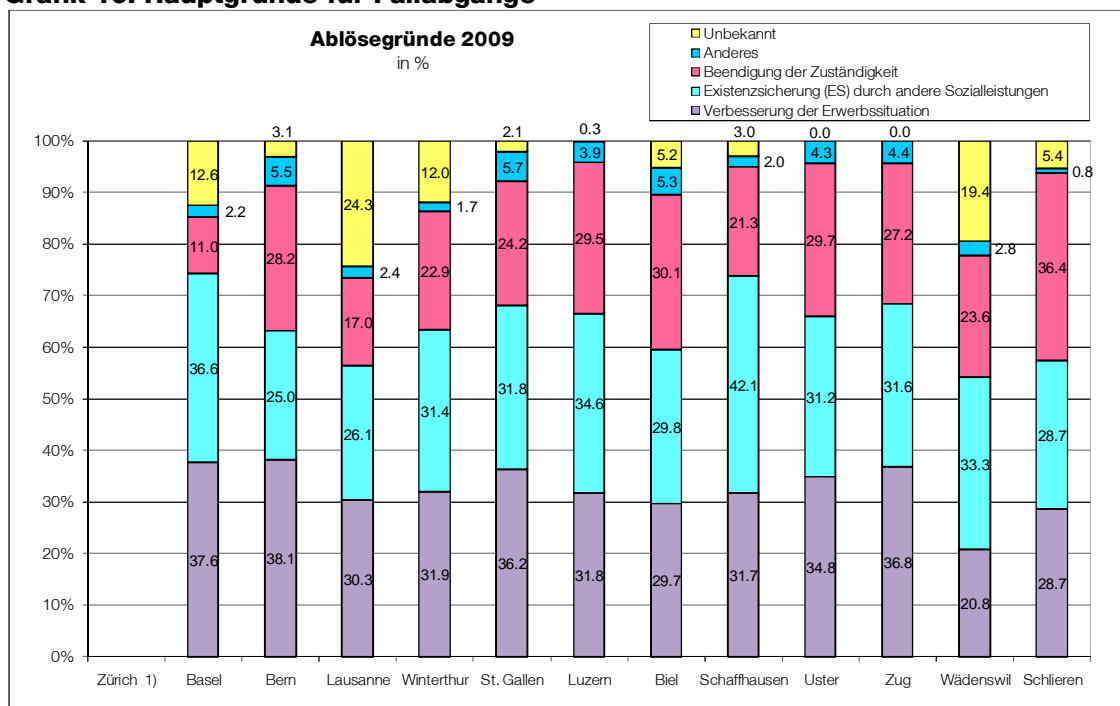
Welches sind die wichtigsten Ursachen für die Beendigung des Sozialhilfebezugs in den 13 analysierten Städten? Wenig überraschend bilden auch 2009 einerseits die Verbesserung der Erwerbssituation und andererseits die Existenzsicherung durch eine andere Sozialleistung die Hauptgründe für eine Ablösung aus der Sozialhilfe: Bei rund 54% (Wädenswil) bis 74% (Basel) kommt einer dieser beiden Gründe zum Tragen (Grafik 16). Verglichen mit 2008 ist der Anteil dieser beiden Ablösegründe zusammen tendenziell zurückgegangen. Bedeutend reduziert hat er sich insbesondere in Bern, Winterthur, Luzern, Wädenswil und in Biel.

Angesichts der verschlechterten Arbeitsmarktlage und des allgemeinen Rückgangs der Fallablösungen wenig erstaunlich sind 2009 gegenüber dem Vorjahr weniger Abgänge durch eine Verbesserung der Erwerbssitua-

tion²² gelungen (Entwicklung vgl. Grafik 5.2.9 im Anhang). Mit Ausnahme von Luzern und Schaffhausen ist dieser Anteil in allen Städten gesunken, am stärksten in Biel (-10.3%) und Wädenswil (-15.7%), wobei bezüglich letzterer Stadt nochmals auf die sehr geringe Fallzahl hinzuweisen ist, die bei wenigen Fällen mehr oder weniger zu grossen prozentualen Veränderungen führen kann. Anders als 2008, als der Anteil der Ablösungen durch eine erwerbsbezogene Verbesserung noch in der Mehrheit der Städte über 40% lag, ist dies nun in keiner Stadt mehr der Fall. Trotz des Rückgangs der Ablösungen aufgrund einer Verbesserung der Erwerbssituation ist der entsprechende Anteil aber nach wie vor in sieben der 13 Städte am höchsten.

In der Mehrheit der Städte jedoch eher gestiegen ist der Anteil der Fälle, welche aufgrund der Ausrichtung einer anderweitigen Sozialleistung aus der Sozialhilfe abgelöst werden. Reduziert hat sich der Anteil an abgelösten Personen, welche ihre Existenz durch eine andere Sozialleistung bestreiten können, lediglich in Bern, Winterthur und – sehr markant – in Luzern (-16.7%). Dies lässt sich vor allem für Luzern damit erklären, dass die NFA-bedingte Ablösung von Rentnern und Rentnerinnen aus der Sozialhilfe, welche zu einer grossen Zahl an Übertritte in Ergänzungsleistungen zur AHV geführt hatte, 2008 für einen Höchststand dieses Anteils gesorgt hatte. 2009 normalisierte sich die Situation etwas, indem der Anteil wieder deutlich zurückging. Er erreichte indes noch nicht ganz das Niveau von vor dem Inkrafttreten des NFA, was unter anderem damit zu tun haben mochte, dass die Ablösungen von Personen im Rentenalter im Jahr 2009 bis in das erste Quartal hinein fort dauerten.

Grafik 16: Hauptgründe für Fallabgänge



Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik, Darstellung BFH

1) Zürich weist mit 37.6% einen sehr hohen Anteil an missings aus. Da die Auswertung der Ablösegründe daher verzerrt ist, wird in Grafik 16 auf die Darstellung der Wert verzichtet.

Anmerkungen: relativ hoher Anteil an missings in Bern (17.8% ohne Angaben) und Lausanne (7.6% ohne Angaben).

Ein dritter wichtiger Grund für den Abschluss eines Sozialhilfedossiers liegt in der Beendigung der Zuständigkeit seitens der Sozialhilfe²³. Zwar ist dieser Anteil in der überwiegenden Zahl von Städten weniger gross als diejenigen zur Verbesserung der Erwerbssituation und zur Ablösung in eine andere Sozialleistung. In Biel fällt jedoch nahezu ein Drittel, in Schlieren gar mehr als ein Drittel der Fälle in diese Kategorie. Über alle Städte

²² Mit der übergeordneten Kategorie „Verbesserung der Erwerbssituation“ sind gemäss BFS folgende Ereignisse zusammengefasst: Aufnahme Erwerbstätigkeit, Beschäftigungsmassnahme, erhöhtes Erwerbseinkommen.

²³ Lausanne, Wädenswil, Basel und Winterthur weisen zudem einen auffällig hohen Anteil an Fällen mit unbekanntem Ablösegrund aus (vgl. Grafik 16).

gesehen, sind 2009 tendenziell mehr Fälle infolge einer Beendigung der Zuständigkeit auf den Sozialämtern der untersuchten Städte abgemeldet worden. Die Anteile der Abgänge durch einen Wechsel des Wohnorts schwanken zwischen 4.6% (Lausanne) und 25.6% (Schlieren). Durch Kontaktabbruch wurden demgegenüber zwischen 7.9% (Schaffhausen, Zug) und 14.2% (Luzern) der Fälle abgeschlossen.²⁴

4.4 Entwicklung der Kosten

Die Umstellung des Kennzahlenberichts auf eine neue Datenbasis – die Sozialhilfestatistik – wurde zum Anlass genommen, die Erhebung der Finanzkennzahlen in den Städten neu zu spezifizieren und durch genauere Abklärungen insbesondere die Nettokosten zwischen den Städten besser vergleichbar zu machen. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass die Sozialhilfestatistik des Bundes eine Einzelfallstatistik ist. Mit ihrer Hilfe können Fallentwicklungen, Strukturmerkmale der Fälle und der unterstützten Personen herausgearbeitet werden. Zudem enthält die Erhebung Angaben zum individuellen Bedarf sowie zur Einkommenssituation in einem Stichmonat. Die Statistik kann jedoch keine Angaben machen zu den finanziellen Aufwendungen und Rückerstattungen, welche eine Stadt in der wirtschaftlichen Sozialhilfe während eines Kalenderjahrs insgesamt tätigt und verbucht. Diese Angaben wurden deshalb auch für den Kennzahlenbericht 2009 nach wie vor bei den einzelnen Städten erhoben.

Bereits in den bisherigen 10 Jahren des Kennzahlenvergleichs haben detailliertere Abklärungen zur Einsicht geführt, dass aufgrund unterschiedlicher Rechnungswesen und Buchungspraxen in den Kantonen bzw. Städten im Grundsatz nur die Nettokosten vergleichbar sind. Als **Nettokosten** werden alle Auszahlungen an Sozialhilfebeziehende (inkl. fremdplatzierte Personen) abzüglich Rückerstattungen aus Sozialversicherungsleistungen, von Verwandten, von den Hilfeempfängern selber, aus Alimenten und weiteren bedarfsabhängigen Leistungen sowie ev. vorhandenes eigenes Erwerbseinkommen verstanden.

Auch nach den zusätzlichen Abklärungen für den vorliegenden Bericht muss davon ausgegangen werden, dass die **Kosten pro Fall zwischen den beteiligten Städten grundsätzlich nicht vergleichbar sind**, obwohl die Vergleichbarkeit der entsprechenden Zahlen durch präzisere Definitionen und gezielten Informationsaustausch deutlich erhöht werden konnte. Verschiedene Faktoren führen dazu, dass die Kosten in den Städten nicht immer vollumfänglich den einzelnen SozialhilfeempfängerInnen (KlientInnenkonto) zugeschrieben werden können und auch unterschiedlich hohe Kosten anfallen. Zentrale kostenrelevante Faktoren sind vor allem die Lebenshaltungskosten (z.B. für Mieten), die Zusammensetzung der Fälle (Anteil kinderreicher Familien, Ein-Personen-Fällen, Personen mit eigenem Einkommen und ergänzender Unterstützung, Anzahl fremdplatzierter Personen usw.) sowie die Länge der Unterstützungsdauer, welche alle je nach Stadt differieren können. Die Kosten pro Fall sind daneben auch von weiteren, schwierig zu erfassenden Einflussgrössen mitbestimmt. So ist z.B. der Kanton Zug für die Finanzierung von Heimaufenthalten zuständig, d.h. die Stadt Zug hat die Kosten nicht zu tragen. Die Kosten werden daher nicht der wirtschaftlichen Sozialhilfe der Stadt belastet. In Bern wiederum ist nur ein sehr geringer Teil der Kosten und in Wädenswil sind gar keine Kosten für Arbeitsintegrationsprogramme der Sozialhilfe zugeordnet. Zudem beeinflusst die Subventionspraxis der Kantone bzw. der Städte die Höhe der Kosten von angeordneten bzw. vereinbarten Massnahmen massiv. Je nachdem, wie stark Einrichtungen (insbesondere Heime bei Fremdplatzierungen und Pflegeaufenthalten) und Massnahmen (z.B. Arbeitsintegrationsprogramme, Krippennutzungen) in einer Stadt resp. einem Kanton objekt- oder subjektfinanziert²⁵ sind, schwanken die Kosten pro Fall wegen einer angeordneten Massnahme erheblich. Im Rahmen des Kennzahlenberichts 2009 wurde daher bei den einzelnen Städten erhoben, welche Massnahmen sie finanziell in welcher Form unterstützen. Tabelle 6 enthält die entsprechen-

²⁴ Für Basel liegen zur Kategorie „Kontaktabbruch“ keine gesonderten Zahlen vor.

²⁵ Objektfinanziert bedeutet, dass die Kosten von Einrichtungen zu einem erheblichen Teil durch Subventionen (für Investitionen) bzw. Defizitbeiträge (Betriebsbeiträge) der öffentlichen Hand getragen werden. Werden die Einrichtungen dagegen vorwiegend subjektfinanziert, bedeutet dies, dass (fast) alle Kosten über eine Tages- oder Monatspauschale (Taxen) getragen werden und keine resp. nur geringe Subventionierungen erfolgen. Ebenfalls einen Einfluss kann die Anwendung von unterschiedlichen Elternbeitragsreglementen haben: Je nach Ausgestaltung schwanken die Elternbeiträge z.B. für Kinderkrippen und Horte, die durch die Sozialhilfe übernommen werden müssen, stark.

den Angaben der Städte. Bei einem Vergleich der Kosten pro Fall zwischen den Städten müssen diese Informationen mitbedacht werden.

Tabelle 6: Finanzierung von spezifischen Massnahmen²⁶ und Nettokosten pro Fall²⁷

Stadt	Subjektfinanzierung			Objektfinanzierung			Kosten Nettokosten pro Fall in CHF
	Kinderbetreuung	Heime (stationäre Einrichtungen)	Massnahmen zur beruflichen und sozialen Integration	Kinderbetreuung	Heime (stationäre Einrichtungen)	Massnahmen zur beruflichen und sozialen Integration	
Zürich	X gemischt	X	X gemischt	X gemischt		X gemischt	14'300
Basel	X gemischt	X gemischt	X gemischt	X gemischt	X gemischt	X gemischt	12'100
Bern	X gemischt	X gemischt	***	X gemischt	X gemischt		14'600
Lausanne	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	
Winterthur	X	X	X gemischt			X gemischt	15'800
St. Gallen	X gemischt	X gemischt	X gemischt	X gemischt	X gemischt	X gemischt	9'900
Luzern	X gemischt	X gemischt	X gemischt	X gemischt	X gemischt	X gemischt	12'000
Biel	X gemischt	X gemischt	X gemischt	X gemischt	X gemischt	X gemischt	18'800
Schaffhausen	X	X	X	Subventionen*			13'300
Uster	X	X	X gemischt	X			12'900
Zug			X soziale Massnahmen**	X	finanziert durch Kanton*	X berufliche Massnahmen*	8'500
Wädenswil		X	*	X			13'500
Schlieren			X	X	X		17'000

X gemischt: Die Massnahmen sind nicht eindeutig subjekt- bzw. objektfinanziert. Auch bei den eindeutigen Finanzierungszuordnungen zu einer Art in obiger Tabelle ist davon auszugehen, dass es teilweise Finanzbeiträge der anderen Finanzierungsart vorkommen können – sie sind jedoch in der betreffenden Kategorie von untergeordneter Bedeutung (so werden z.B. die Heime in der Stadt Zürich grundsätzlich subjektfinanziert, aber der Kanton leistet noch einen kleinen objektfinanzierten Anteil).

* Nicht der wirtschaftlichen Sozialhilfe belastet.

** Entschädigungen an Teilnehmende von beruflichen Massnahmen werden subjektfinanziert, aber nicht der Sozialhilfe belastet.

*** Nur ein sehr kleiner Teil der Kosten der Arbeitsintegrationsprogramme wird der Sozialhilfe belastet.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die Nettokosten insgesamt pro Fall umso höher liegen, je mehr Massnahmen und Einrichtungen subjektfinanziert sind. Dabei sind jedoch – wie oben beschrieben – auch das Mietzinsniveau, die Fallzusammensetzung sowie die Bezugsdauer mit zu berücksichtigen. Die in Tabelle 6 ebenfalls ausgewiesenen Frankenwerte für die Nettokosten pro Fall sind denn auch nur als grobe Richtwerte zu verstehen. Diese durch die Städte ausgewiesenen Nettokosten²⁸ pro Fall schwanken zwischen den untersuchten Städte 2009 zwischen CHF 8'500 (Zug) und 18'800 (Biel). Insbesondere für Zug ist – wie Tabelle 6 zeigt – zu beachten, dass die kostenintensiven stationäre Unterbringungen in Heimen nicht in den Kosten der wirtschaftlichen Sozialhilfe enthalten sind, da sie vom Kanton übernommen werden. Die Aufwendungen für Fremdplatzierungen und Arbeitsintegrationsmassnahmen schwanken zwischen den Städten ebenfalls recht deutlich, was hauptsächlich auf die in Tabelle 6 ersichtliche unterschiedliche Finanzierungsart zurückzuführen ist: Diese Ausgabenposten machen zwischen rund 11% (Zürich, Basel, Bern) und 37% (Uster) der gesamten

²⁶ Es ist zu beachten, dass hier die Optik einer einzelnen Stadt eingenommen wird. Es gibt etliche Einrichtungen, die nicht nur von den Gemeinden, sondern auch vom Kanton mitfinanziert werden. Der Kanton finanziert diese Einrichtungen hauptsächlich durch Subventionen (Objektfinanzierung). Daher werden den Gemeinden oft nicht die tatsächlichen Vollkosten verrechnet, sondern die Kosten ohne kantonale Subventionen. Die Gemeinden ihrerseits finanzieren ihren Kostenanteil jedoch subjekt- oder objektbezogen bzw. gemischt.

²⁷ Bei den Nettokosten sind sämtliche Kosten für die Sozialhilfefälle eines Jahres enthalten (Grundbedarf, Wohnkosten, Gesundheitskosten, situationsbedingte Leistung, Anreize usw.). Davon abgezogen werden Rückerstattungen (Einnahmen) von Sozialversicherungen, von anderen Bedarfsleistungssystemen (z.B. Alimentenbevorschussungen), von den HilfeempfängerInnen selber, von Verwandten, eigenes Erwerbs- bzw. Sozialversicherungseinkommen usw. In den Kosten enthalten sind auch die Ausgaben für die Massnahmen (= situationsbedingte Leistungen), die gemäss rechtem Teil der Tabelle in den Städten unterschiedlich finanziert werden. Dadurch fallen ganz unterschiedlich hohe Kosten bei der Sozialhilfe in den einzelnen Städten an.

²⁸ Grundsätzlich gibt es bezüglich der Nettokosten zwei Einflussfaktoren: Die Entwicklung der Bruttokosten und jene der Rückerstattungen.

Kosten aus. In Uster werden Aufenthalte in stationären Einrichtungen vollständig subjektfinanziert. Daran wird erneut deutlich, dass die Kosten zwischen den Städten nicht direkt vergleichbar sind

Da die Definition zur Berechnung der Nettokosten verfeinert und präzisiert wurde und zudem 5 neue Städte am Vergleich beteiligt sind, ist es auch nicht möglich, die Entwicklung dieser Nettokosten für die letzten Jahre zu kommentieren. Das Berichtsjahr 2009 markiert somit den Ausgangspunkt für eine neue Zeitreihe zu den Nettokosten. Interessant dürfte es in den kommenden Jahren werden, die Entwicklungen der Kosten pro Fall zwischen den Städten zu vergleichen, was wie in früheren Jahren wieder in Indexform geschehen soll.

5 Anhang: zusätzliche Grafiken und Kennzahlen

5.1 Tabellen

Tabelle A: Anteile Altersgruppen in der Wohnbevölkerung 2009

	Zürich	Basel	Bern	Lausanne	Winterthur	St. Gallen	Luzern
0-17 Jahre	14.7%	15.1%	13.8%	17.8%	18.8%	17.8%	14.1%
18-25 Jahre	9.0%	8.8%	8.9%	11.0%	10.2%	11.0%	9.3%
26-35 Jahre	19.0%	15.7%	17.8%	17.6%	16.8%	16.4%	16.8%
36-45 Jahre	15.9%	15.7%	15.8%	15.0%	15.3%	15.0%	14.9%
46-55 Jahre	12.8%	13.5%	13.3%	21.1%	12.7%	12.3%	12.5%
56-64 Jahre	9.2%	10.3%	9.5%	8.9%	9.6%	9.5%	10.2%
66-79 Jahre	13.3%	14.6%	13.7%	12.3%	11.9%	12.4%	15.3%
80 und mehr Jahre	6.0%	6.4%	7.2%	5.4%	4.7%	5.6%	6.9%
0-14 Jahre	12.4%	12.6%	11.6%	15.1%	15.6%	14.7%	11.7%
15-64 Jahre	68.3%	66.4%	67.6%	67.3%	67.8%	67.3%	66.2%
65 und mehr Jahre	19.3%	21.0%	20.9%	17.6%	16.6%	18.0%	22.2%

	Biel	Schaffhausen	Uster	Zug	Wädenswil	Schlieren
0-17 Jahre	16.9%	18.4%	20.1%	16.0%	19.5%	18.1%
18-25 Jahre	9.1%	9.9%	10.2%	9.3%	9.5%	10.5%
26-35 Jahre	15.7%	14.1%	16.3%	17.6%	15.4%	17.2%
36-45 Jahre	15.3%	15.3%	16.3%	15.1%	16.2%	16.0%
46-55 Jahre	12.7%	13.5%	14.3%	13.8%	14.6%	12.6%
56-64 Jahre	10.2%	10.0%	10.1%	11.1%	10.8%	9.9%
66-79 Jahre	14.5%	13.4%	9.4%	12.7%	10.5%	12.3%
80 und mehr Jahre	5.6%	5.5%	3.3%	4.4%	3.5%	3.4%
0-14 Jahre	14.1%	15.2%	16.6%	13.0%	16.1%	15.2%
15-64 Jahre	65.8%	65.9%	70.7%	69.9%	69.9%	69.1%
65 und mehr Jahre	20.1%	18.9%	12.7%	17.1%	14.0%	15.7%

Quelle: BFS, ESPOP des Vorjahres, Volkszählung 2000

Tabelle B: Anteile Zivilstandsgruppen total ab 18 Jahren, 2009

	Zürich	Basel	Bern	Lausanne	Winterthur	St. Gallen	Luzern
Ledig	34.9%	31.0%	35.9%	32.1%	28.3%	31.9%	35.1%
Verheiratet	47.3%	50.6%	46.4%	49.7%	56.1%	51.2%	48.0%
Verwitwet	8.0%	9.0%	8.9%	7.9%	7.6%	7.9%	9.0%
Geschieden	9.8%	9.4%	8.8%	10.2%	8.0%	9.0%	7.9%

	Biel	Schaffhausen	Uster	Zug	Wädenswil	Schlieren
Ledig	28.2%	26.4%	27.7%	32.7%	26.6%	24.8%
Verheiratet	52.9%	56.8%	58.3%	53.5%	58.7%	60.1%
Verwitwet	9.5%	8.7%	6.2%	6.8%	6.3%	6.9%
Geschieden	9.4%	8.2%	7.8%	7.0%	8.4%	8.2%

Quelle: BFS, ESPOP des Vorjahres

Tabelle B1: Anteile Zivilstandsgruppen Frauen ab 18 Jahren, 2009

	Zürich	Basel	Bern	Lausanne	Winterthur	St. Gallen	Luzern
Ledig	31.5%	28.3%	33.8%	29.4%	25.5%	29.2%	33.5%
Verheiratet	44.3%	46.7%	42.3%	45.8%	53.1%	47.8%	43.7%
Verwitwet	12.7%	14.2%	13.7%	12.5%	12.1%	12.5%	13.9%
Geschieden	11.5%	10.8%	10.2%	12.3%	9.3%	10.5%	9.0%

	Biel	Schaffhausen	Uster	Zug	Wädenswil	Schlieren
Ledig	24.2%	23.5%	24.6%	29.4%	23.9%	21.4%
Verheiratet	49.9%	53.2%	56.3%	51.8%	56.3%	58.2%
Verwitwet	15.0%	13.7%	9.9%	11.0%	10.0%	11.4%
Geschieden	10.9%	9.6%	9.3%	7.8%	9.8%	9.0%

Quelle: BFS, ESPOP des Vorjahres

Tabelle B2: Anteile Zivilstandsgruppen Männer ab 18 Jahren, 2009

	Zürich	Basel	Bern	Lausanne	Winterthur	St. Gallen	Luzern
Ledig	38.6%	34.1%	38.3%	35.3%	31.4%	34.8%	37.0%
Verheiratet	50.8%	55.0%	51.3%	54.4%	59.4%	55.0%	53.3%
Verwitwet	2.8%	3.0%	3.1%	2.6%	2.7%	2.7%	3.2%
Geschieden	7.8%	7.9%	7.3%	7.7%	6.5%	7.4%	6.6%

	Biel	Schaffhausen	Uster	Zug	Wädenswil	Schlieren
Ledig	32.7%	29.7%	31.0%	36.1%	29.5%	28.1%
Verheiratet	56.3%	60.9%	60.6%	55.3%	61.3%	62.1%
Verwitwet	3.3%	2.9%	2.3%	2.4%	2.4%	2.4%
Geschieden	7.8%	6.5%	6.2%	6.2%	6.8%	7.4%

Quelle: BFS, ESPOP des Vorjahres

Tabelle C: Anzahl Fälle und Personen in der Sozialhilfe (inkl. Fremdplatzierte)

(ein Fall kann eine Einzelperson, Paare mit oder ohne Kinder sowie Alleinerziehende umfassen)

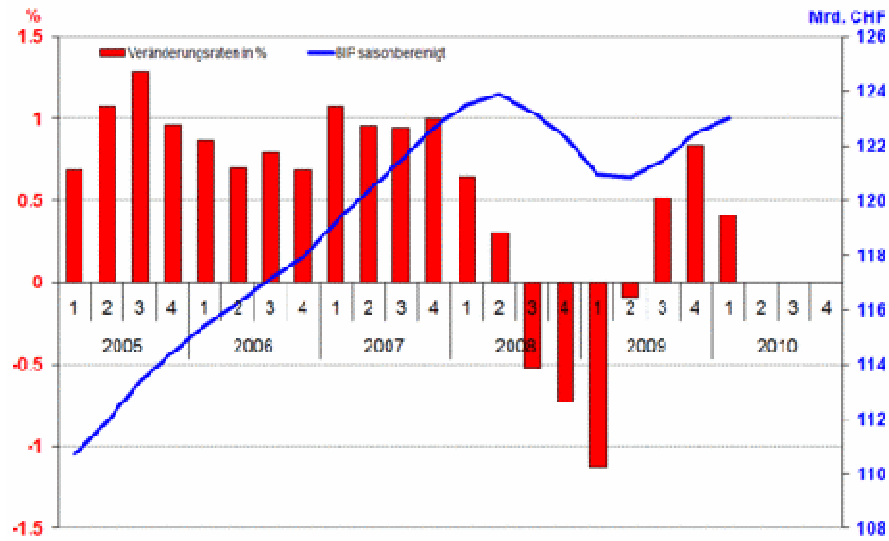
Stadt	Anzahl Fälle mit einer Auszahlung im Jahr 2009 (mit Doppelzählungen)	Anzahl unterstützte Personen 2009 (mit Doppelzählungen)
Zürich	11'978	18'074
Basel	6'681	10'534
Bern	3'943	6'291
Lausanne	7'278	12'485
Winterthur	2'577	4'335
St. Gallen	2'029	3'125
Luzern	1'117	1'622
Biel	3'061	5'265
Schaffhausen	590	921
Uster	295	436
Zug	284	430
Wädenswil	405	611
Schlieren	392	667

Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik, Darstellung BFH

Anmerkung: mit Doppelzählungen bedeutet, dass Fälle, die während einer Unterstützungsperiode (= ein Kalenderjahr) nach einem Unterbruch von mehr als 6 Monaten erneut Sozialhilfeleistungen beziehen, zwei Mal gezählt werden.

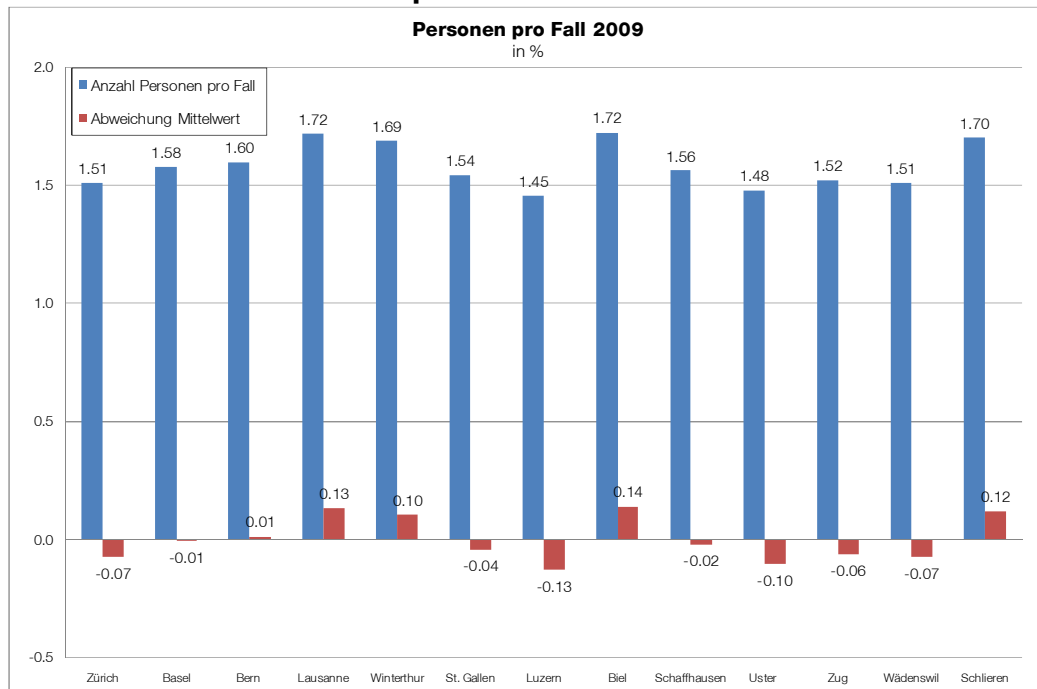
5.2 Grafiken

Grafik 5.2.1: Entwicklung des Bruttoinlandprodukts in der Schweiz



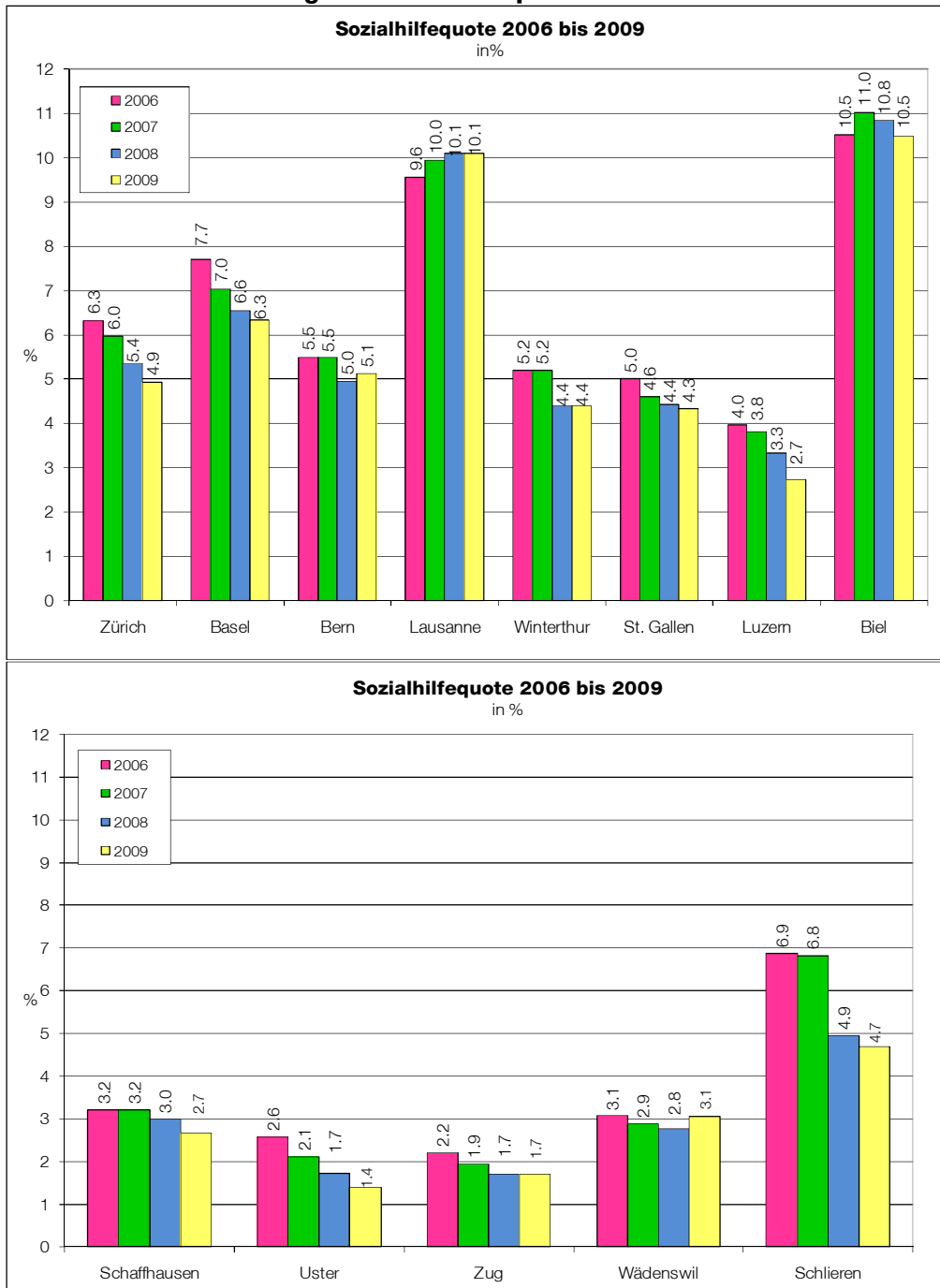
Vorquartalsveränderungsraten in % und Niveaus: 2005:1-2010:1 (saisonbereinigte reale Werte, verkettet, zu Preisen des Vorjahres, Referenzjahr 2000, ohne Hochrechnung auf Jahresbasis)
 Quelle: Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

Grafik 5.2.2: Anzahl Personen pro Fall



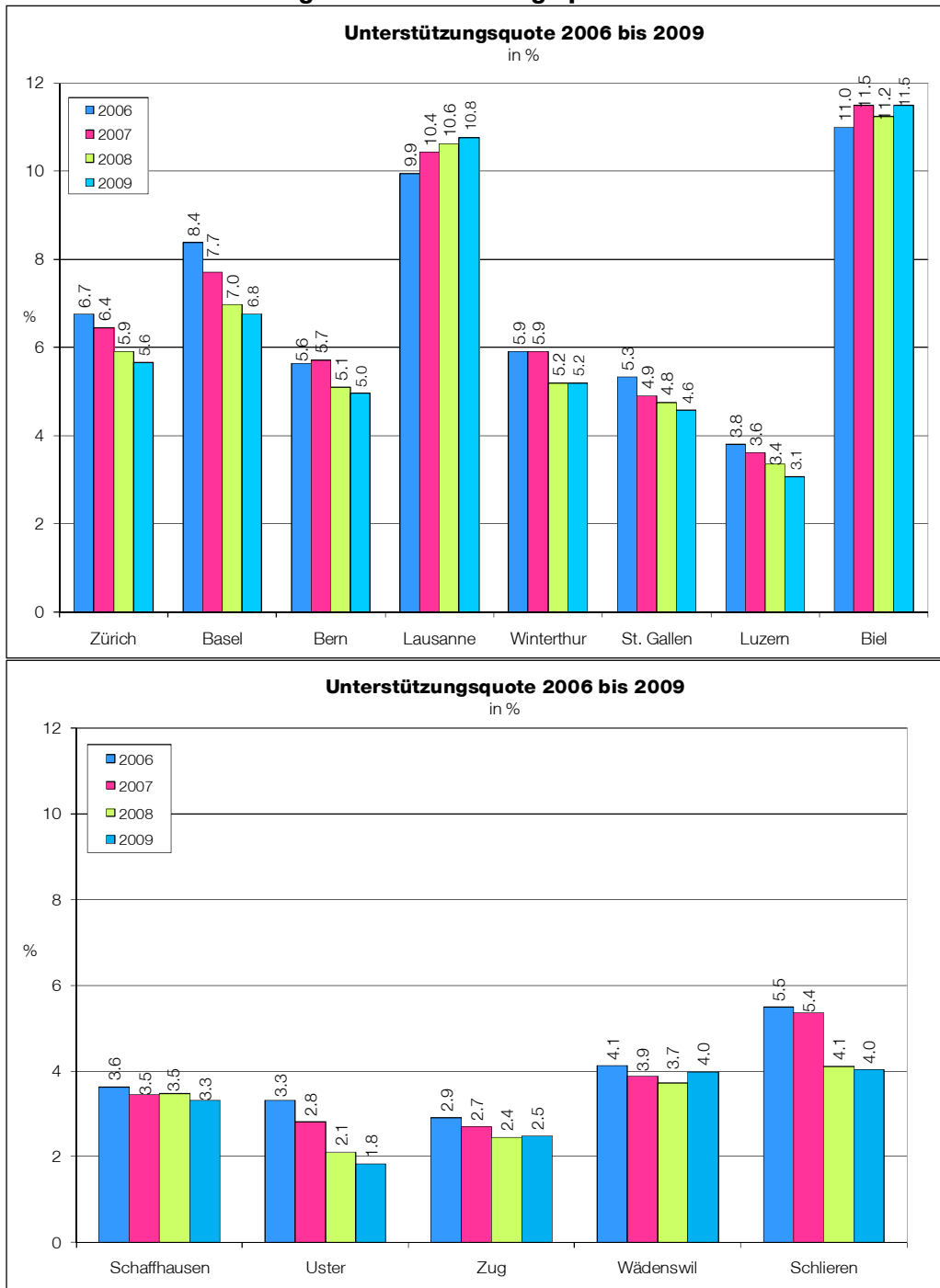
Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik, Darstellung BFH
 Anmerkungen: ohne Doppelzählungen

Grafik 5.2.3: Entwicklung der Sozialhilfequote



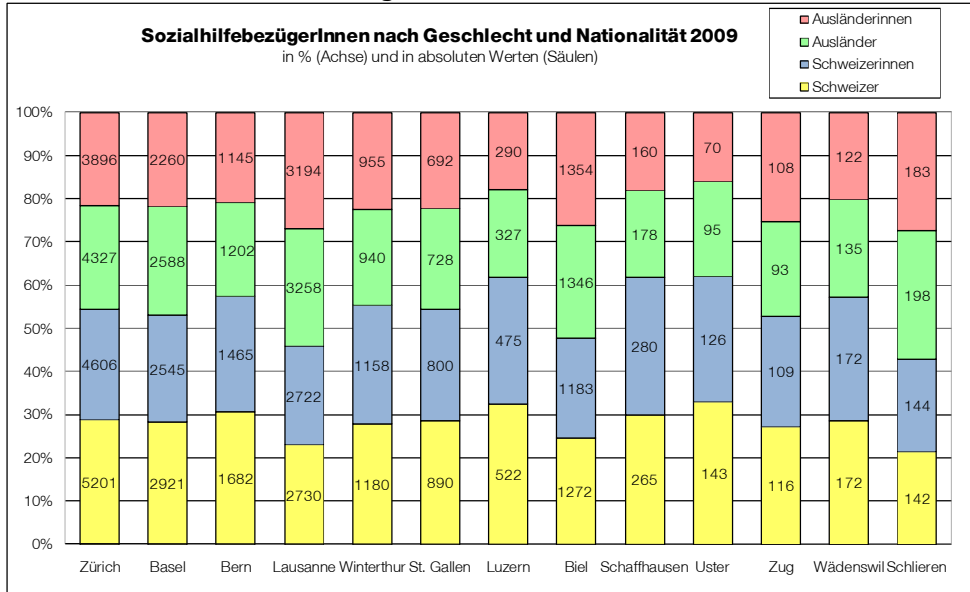
Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik, Darstellung BFH

Grafik 5.2.4: Entwicklung der Unterstützungsquote



Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik, Darstellung BFH

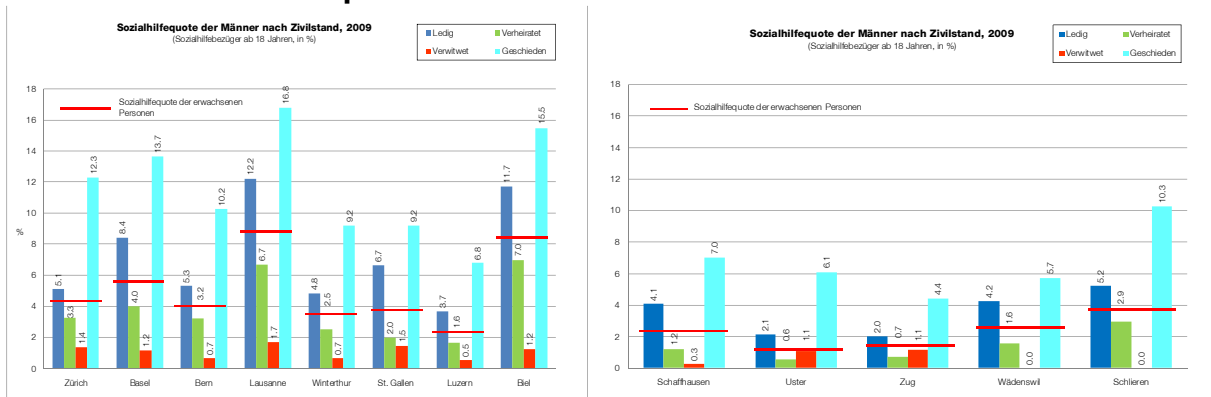
Grafik 5.2.5: Sozialhilfebezüger/innen: Geschlecht und Nationalität 2009



Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik, Darstellung BFH

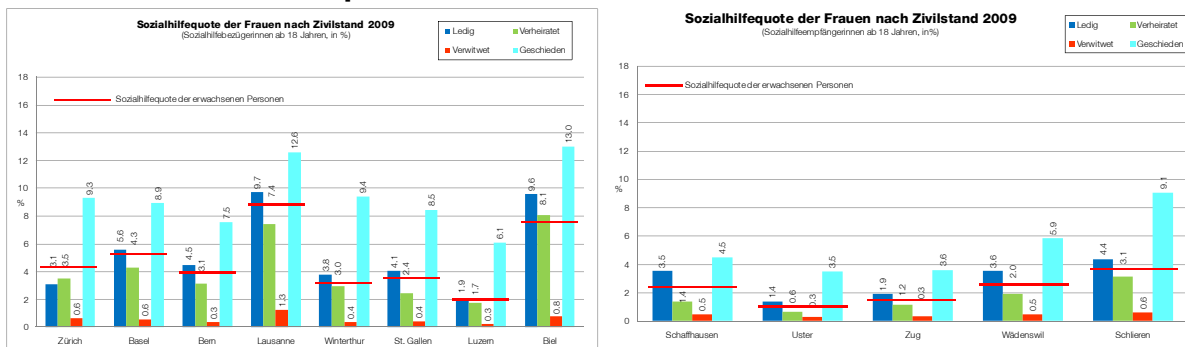
Anmerkungen: Bern: Der Anteil der fehlenden Angaben liegt bei 11.2%.

Grafik 5.2.6A: Sozialhilfequote der Männer nach Zivilstand



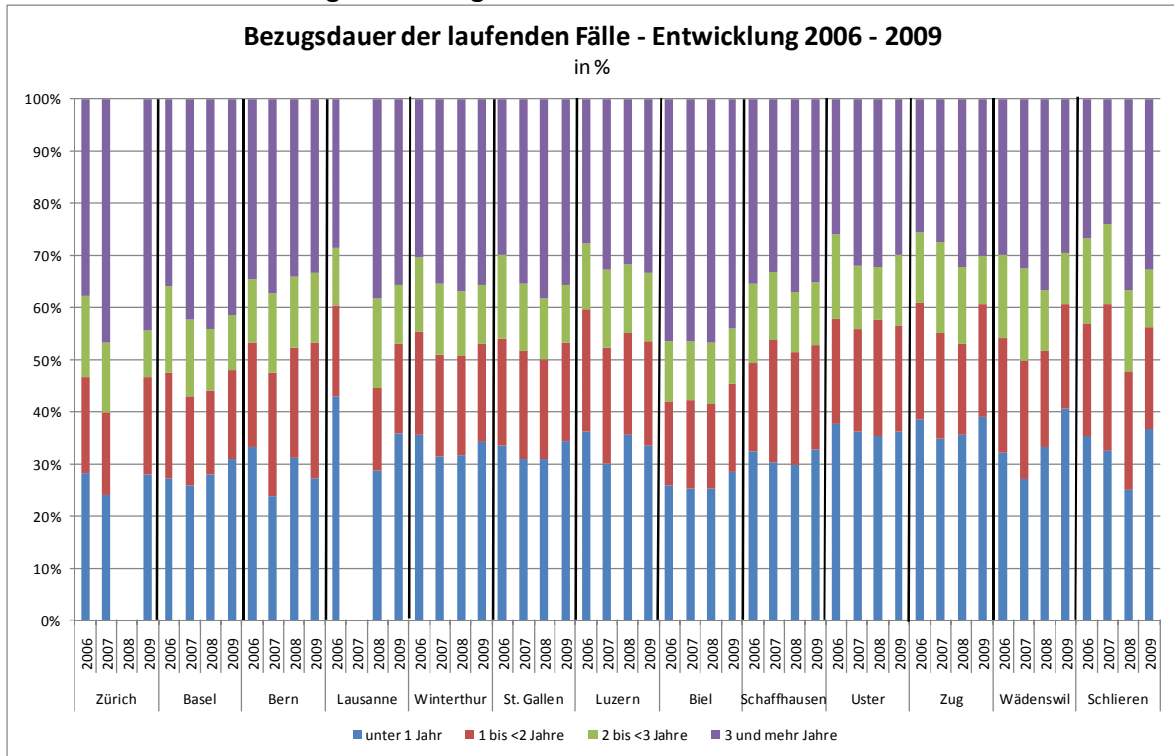
Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik, Darstellung BFH

Grafik 5.2.6B: Sozialhilfequote der Frauen nach Zivilstand 2009



Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik, Darstellung BFH

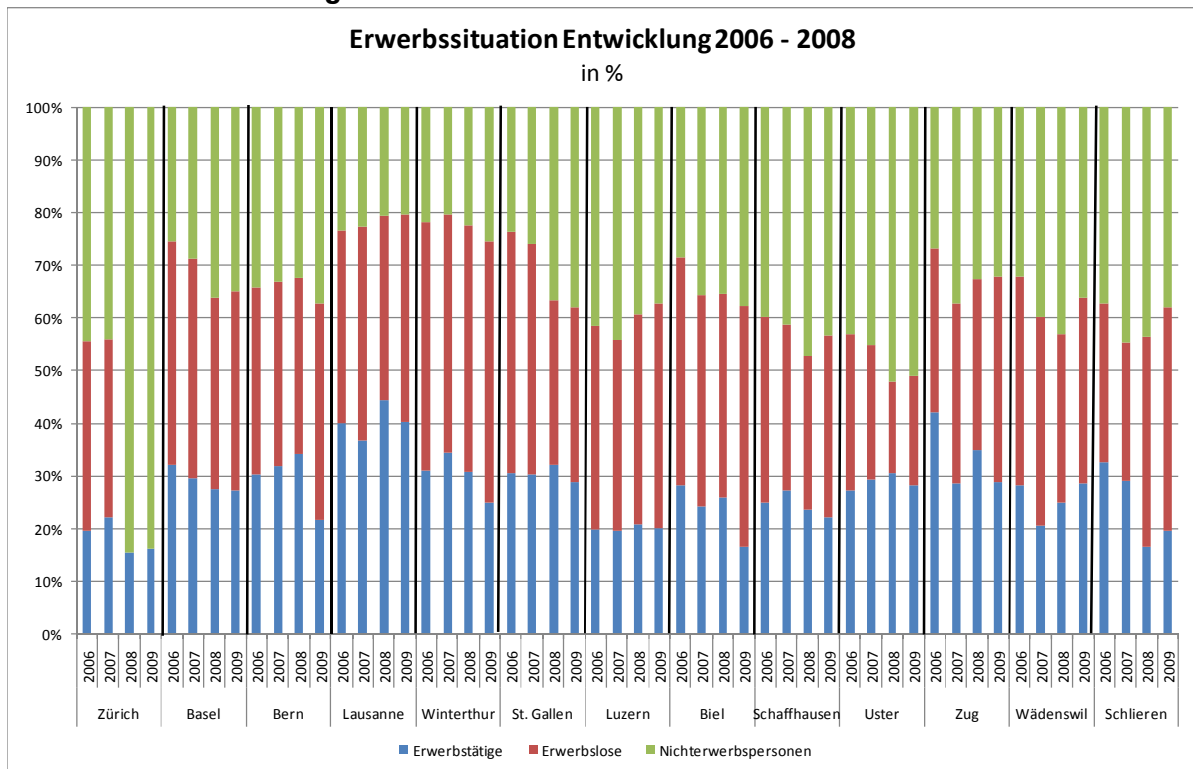
Grafik 5.2.7: Entwicklung der Bezugsdauer der laufenden Fälle



Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik, Darstellung BFH

Die Bezugsdauer kann nicht in allen Städten für alle Jahre aufgrund von Datenlieferungsproblemen dargestellt werden.

Grafik 5.2.8: Entwicklung der Erwerbssituation



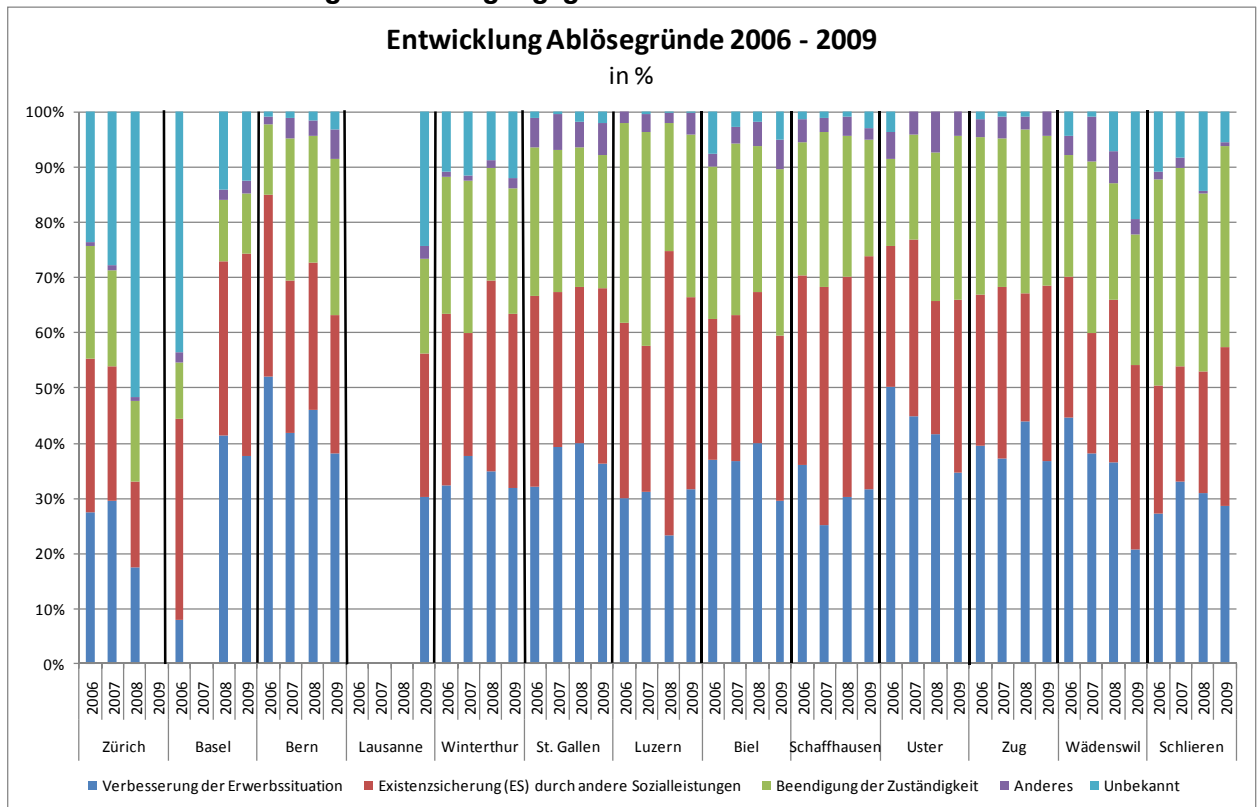
Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik, Darstellung BFH

1) Zürich unterscheidet seit 2008 nicht mehr nach Erwerbslosen und Nichterwerbspersonen.

2) In Winterthur wird nur die Erwerbssituation der antragstellenden Person erfasst. Für die mitunterstützten Personen sind keine Angaben verfügbar – der Anteil an missings (= Anteil ohne Angaben zu allen unterstützten Personen ab 15 Jahren) ist mit 14.7% (2009) denn auch relativ hoch.

Anmerkungen: hoher Anteil an missings 2009 in Bern (13% ohne Angaben). Lausanne (12% ohne Angaben, im Vergleich zu den Vorjahren ist dies ein tiefer Wert), Winterthur (14.7% ohne Angaben, vgl. Anmerkung 2) und Schlieren (5.3% ohne Angaben).

Grafik 5.2.9: Entwicklung der Fallabgangsgründe



Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik, Darstellung BFH

In den Städten Zürich, Basel und Lausanne weisen einzelne Jahre einen sehr hohen Anteil an missings auf, so dass deshalb auf eine Darstellung der Ergebnisse verzichtet wurde.