

**Kennzahlenvergleich Sozialhilfe in Schweizer Städten
Berichtsjahr 1999**

**im Auftrag der
Schweizer Städteinitiative "Ja zur sozialen Sicherung"**

vorgelegt von

con_sens GmbH

Consulting für Steuerung und soziale Entwicklung

Rothenbaumchaussee 11

D - 20148 Hamburg

Fon: 040 - 410 32 81

Fax: 040 - 41 35 0111

www.consens-info.com

1 Inhaltsverzeichnis

1	Inhaltsverzeichnis	1
2	Einleitung	2
3	Methodik	4
4	Ergebnisse	7
4.1	Fallzahlen	7
4.2	Sozialhilfedichten	11
4.3	Fallzugänge, Fallabgänge, Bezugsdauern	15
4.4	Ausgaben und Einnahmen	22
5	Resümee	29
6	Perspektiven	30
7	Anhang	34
7.1	Systeme	34
7.2	Basiszahlenkatalog	38
7.3	Kennzahlenkatalog	47

2 Einleitung

Im Juni 1999 wurde die Beratungsfirma con_sens, Hamburg, von der Schweizer Städteinitiative "Ja zur sozialen Sicherung" mit der Begleitung und Beratung des Kennzahlenvergleichs 1999 in der Sozialhilfe Schweizer Städte beauftragt.

Der Ansatz des "Kennzahlenvergleichs" wurde in Anlehnung an die in der Privatwirtschaft verbreitete Methode des "Benchmarking" konzipiert, die den systematischen und zielgerichteten Vergleich von Geschäftsprozessen unter der Devise "Lernen vom Besten" unter Nutzung geeigneter Kennzahlen beinhaltet. Dieser im privaten Sektor entwickelte Ansatz **ist auf die öffentliche Verwaltung nicht ohne weiteres übertragbar**. Die grundsätzliche Idee aber, durch einen systematischen Vergleich mit anderen Geschäftsprozessen die eigene Leistungsfähigkeit zu erhöhen, lässt sich auch im öffentlichen Sektor realisieren und ist Ausdruck einer lernenden Organisation. Es ist jedoch notwendig, die wesentlichen Unterschiede zwischen dem privaten und öffentlichen Sektor zu beachten: zum Beispiel mag die Zieldefinition der Geschäftsprozesse im privaten Sektor mit der "Maximierung des Gewinns oder des shareholder-value" relativ einfach zu bestimmen sein, während die Zielsetzung im öffentlichen Sektor politisch geprägt und daher deutlich komplexer zu definieren ist.

Kennzahlen werden gebildet, indem sogenannte Basiszahlen (Ausgangsdaten) erhoben werden und diese durch Berechnungen miteinander in Beziehung gesetzt werden. Eine typische Kennzahl für Vergleich bei Fürsorgeämtern ist z.B. die Sozialhilfedichte. Dabei werden als Ausgangsdaten die Anzahl der Einwohner und der Sozialhilfeempfänger erhoben und dann der Anteil der Empfänger an der Bevölkerung gebildet. Es ist einsichtig, dass für eine Vergleichbarkeit der so gewonnenen Kennzahlen sowohl eine einheitliche

Definition als auch einheitliche Erhebungsmethode der Ausgangsdaten unabdingbare Voraussetzungen sind.

Neben Zieldefinition und einheitlichen Basiszahlen besteht die Kunst des Benchmarking darin, die Erfolgsfaktoren der “besten Lösungen” zu identifizieren und dabei herauszuarbeiten, welche Faktoren durch die Sozialämter in welchem Ausmaß beeinflusst werden können. Bei der Bewertung ist es in der Regel notwendig, mehrere Kennziffern gemeinsam in dem Zusammenhang zu betrachten, der die Wechselwirkungen des Gesamtgeschehens abbildet. Dabei geht es darum, auch die gesamten Entstehungsfaktoren der Kennzahl in die Betrachtung einzubeziehen und nicht jeweils nur nach der geringsten oder höchsten Zahl zu suchen. Dadurch sollen Ansatzpunkte für die Erklärung von Unterschieden ermittelt werden. Die Kennzahlen sind jeweils der Anhaltspunkt - sie selbst erklären noch keine Abweichungen und zeigen nicht an, wie man etwas verändern kann. Dazu bedarf es weiterer qualitativer Analysen und des Erfahrungsaustauschs.

Der Kennzahlenvergleich in der Sozialhilfe der Schweizer Städte befindet sich noch in der Anfangsphase. Im Mittelpunkt steht die Festlegung der Kennzahlen, die Sicherung der Datenqualität und die Prüfung und Analyse der ersten Resultate. Der für das erste Halbjahr 1998 durchgeführte Kennzahlenvergleich war in dieser Hinsicht ein erster Einstieg, der in dieser Erhebungsrunde fortgesetzt wurde. Es ist an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass aufgrund der unterschiedlichen Definitionen sowie der differierenden Erhebungszeiträume¹ die Kennzahlen von 1998 und 1999 nicht vergleichbar sind.

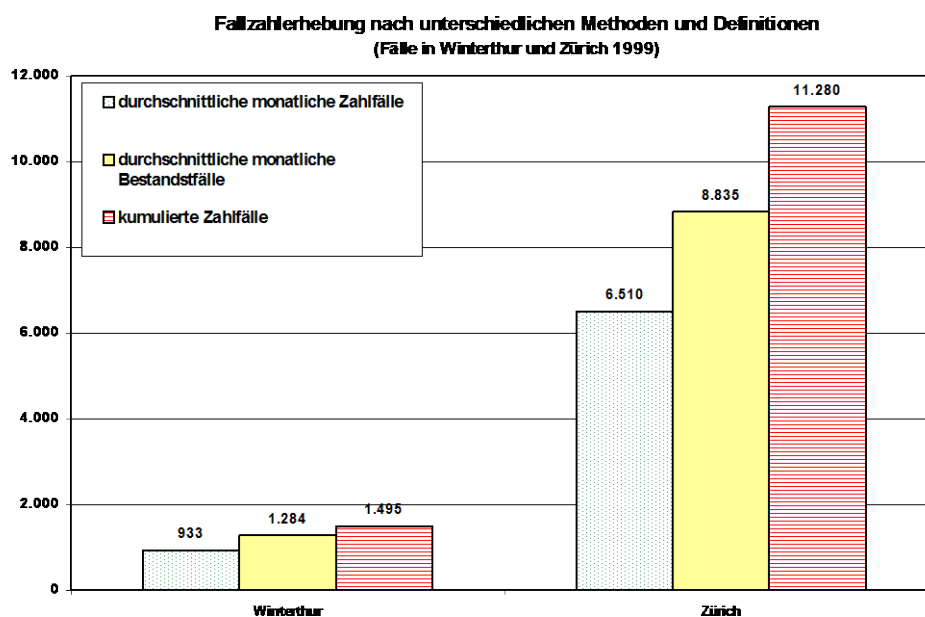
Teilgenommen haben am Vergleich die Städte Basel, Bern, Biel, Lausanne, Luzern, St. Gallen, Winterthur und Zürich. Schaffhausen konnte wegen Überlastung der personellen Ressourcen diesmal keine Daten erheben. Darüber

¹ Während für den Vergleich 1998 nur Daten aus dem ersten Halbjahr erhoben wurden, sind es diesmal die Zahlen des Kalenderjahres. Bei Ausgaben und Einnahmen führt das zu massiven Unterschieden.

hinaus hat das Bundesamt für Statistik an den Beratungen teilgenommen. Das Bundesamt ist dabei, eine eigene Sozialhilfestatistik für die Schweiz aufzubauen und strebt daher eine Harmonisierung und Standardisierung der Datenerhebung für alle Gemeinden der Schweiz an. Insofern ist das Interesse des Bundesamtes an diesem Kennzahlenvergleich verständlich.

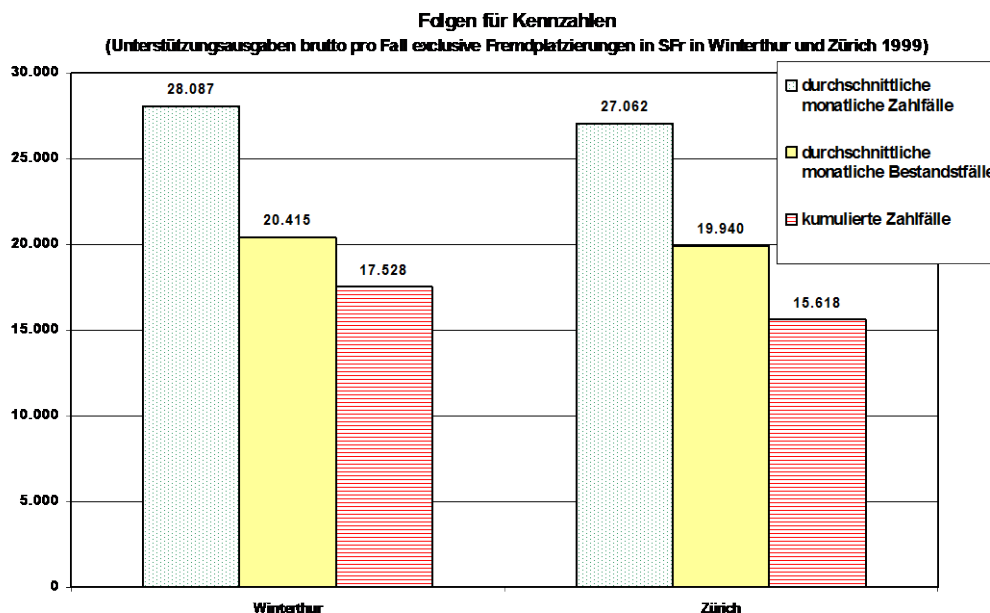
3 Methodik

Aufgrund der sehr unterschiedlichen Voraussetzungen der einzelnen Städte bezüglich ihrer kantonalen und kommunalen Gesetzgebung zur Sozialhilfe, der unterschiedlichen Finanzsysteme sowie der EDV-/IT-Systeme² ist der Prozess einer Vereinheitlichung der Erhebungsmethoden und der Definition der Ausgangsdaten eine besondere Herausforderung. Jede der teilnehmenden Städte hat ihre Besonderheiten, die einer schnellen Vergleichbarkeit im Wege stehen. Andererseits bietet der Einsatz der modernen Informationstechnologien die Chance, sowohl die Vielfalt zu erhalten als auch die Vergleichbarkeit zu gewährleisten. Im Folgenden wird das an einigen zentralen Ausgangsdaten erläutert.



² Vergleiche hierzu den Anhang "Systeme"

Die Zahlen zu den Fällen und Personen³, die Sozialhilfe beziehen, sind die Daten, aus denen die meisten Kennzahlen gebildet werden. Im Prozessverlauf wurde deutlich, dass die Städte zwei unterschiedliche Erhebungsmethoden verwenden. Einerseits liefern einige Städte ihre Fall- und Personenzahlen kumuliert, andere wiederum geben diese Daten zu Stichtagen monatsweise an. Bei der Kumulationsmethode wird jeder neu hinzukommende Fall (Person) im Erhebungsjahr zu den schon bestehenden addiert. Diese Liste wird am Ende des Jahres mit der Gesamtsumme aller Fälle abgeschlossen. Bei der anderen Methode wird monatlich jeder Fall (Person) gezählt, alle Monatsangaben summiert und dann durch die Anzahl der summierten Monate dividiert - im Optimalfall sind dies zwölf Monatsangaben. Da mit der Kumulationsmethode deutlich höhere Werte geliefert werden, haben Städte, die nach dieser Methode höhere Prozentanteile von Hilfeempfängern an der Bevölkerung, während die geringeren Fallzahlen bei den anderen Städten zu ebenso höheren Unterstützungsausgaben pro Fall/Person führen.



³ Fälle sind Einheiten, die aus mehr als einer Person bestehen können und deren Mitglieder in einem verwandtschaftlichen Verhältnis zueinander stehen (siehe dazu im Anhang die entsprechenden Definitionen im Basiszahlenkatalog).

Da beide Methoden ihre Aussagekraft haben⁴, werden beide auch verwendet. Allerdings sind noch nicht alle Städte in der Lage, ihre Daten entsprechend zu liefern, doch scheint der Einsatz moderner Sozialhilfesoftware dieses Problem in absehbarer Zeit lösen zu können. Neben diesem methodischen Unterschied in der Erhebung existiert noch ein weiterer. Es geht dabei um die Definition, wann ein Fall (Person) in die Statistik aufgenommen wird. Der entscheidende Unterschied zwischen den Definitionen liegt darin, dass bei der einen ein Fall auch dann noch derselbe Fall bleibt, wenn seine letzte Zahlung nicht länger als sechs Monate zurückliegt, während bei der anderen Definition nur die Fälle (Personen) gezählt werden, die im jeweiligen Erhebungszeitraum tatsächlich eine Zahlung erhalten haben. Daher liefern die Städte, die nach der Zahlfalldefinition erheben, niedrigere Werte als die Städte, die mit der Bestandsfallmethode erheben. Die Folgen für die unterschiedlichen Kennzahlen gleichen den oben Beschriebenen. Auch hier gilt, dass beide Methoden ihre Aussagekraft besitzen.

Insgesamt gibt es also theoretisch vier differierende Möglichkeiten, die Fall- und Personenzahlen zu erheben - kumuliert oder monatsweise, und beide entweder nach Zahlfall- oder Bestandsdefinition. Von der Möglichkeit, kumulierte Bestandsfälle zu erheben, hat keine Stadt Gebrauch gemacht. Monatliche Bestandsfälle wurden dagegen nur bei den Ausgangsdaten zu den Zu- und Abgängen erhoben.⁵ Für alle anderen Daten wurden entweder die kumulierte Jahressumme der Zahlfälle oder die durchschnittliche monatlichen Zahlfallanzahl verwendet⁶. Eine Vergleichbarkeit für **alle** Städte ist in dieser Erhebungsrunde noch bei keiner Kennzahl gegeben.

⁴ Vergleiche dazu das Kapitel "Ergebnisse"

⁵ Vergleiche dazu das Kapitel "Ergebnisse - Fallzugänge, Fallabgänge, Bezugsdauern".

⁶ Bei den monatlichen Personenzahlen war es nicht möglich, Jahresdurchschnittswerte zu ermitteln, da diese in der Regel nur für den Stichmonat Dezember erhoben wurden. Das gilt auch für die Fallzahlen nach Struktur. Die aufgezeigten Unterschiede zu kumulierten Zahlen werden davon nicht berührt.

Übersicht der unterschiedlichen Methoden und Definitionen		
Erhebungsmethode	kumulierte Jahressumme	Durchschnittlicher Monatsbestand
Fall-/Personendefinitionen		
Zahlfälle/-personen	kumulierte Zahlfälle/-personen = Summe aller Fälle/Personen, die im Erhebungsjahr mindestens eine Zahlung* erhalten haben	durchschnittliche monatliche Zahlfälle/-personen = Summe aller Fälle/Personen, die in den jeweiligen Erhebungsmonaten mindestens eine Zahlung* erhalten haben. Die monatlichen Summen werden addiert und durch die Anzahl der ermittelten Monate dividiert. Daten, für die keine Durchschnittswerte berechnet werden konnten, wurden im <i>Stichmonat</i> Dezember erhoben.
Bestandsfälle/-personen	kumulierte Bestandsfälle/-personen** = Summe aller Fälle/Personen, die im Erhebungsjahr mindestens eine Zahlung* erhalten haben oder deren letzter Bezug nicht über sechs Monate zurücklag	durchschnittliche monatlichen Bestandsfälle/-personen = Summe aller Fälle/Personen, die in den jeweiligen Erhebungsmonaten mindestens eine Zahlung* erhalten haben oder deren letzter Leistungsbezug nicht über sechs Monate zurücklag. Die monatlichen Summen werden addiert und durch die Anzahl der ermittelten Monate dividiert. Daten, für die keine Durchschnittswerte berechnet werden konnten, wurden im <i>Stichmonat</i> Dezember erhoben.

* Zahlung = bedarfsabhängige Sozialhilfeleistung auf Grundlage der kantonalen Fürsorgegesetzgebung

** kumulierte Bestandsfälle wurden von keiner Stadt erhoben

4 Ergebnisse

4.1 Fallzahlen

Entwicklung: Da valide Daten aus den Vorjahren nicht durchgängig vorhanden sind, bringen wir an dieser Stelle die zusammengefassten Selbsteinschätzungen der einzelnen Städte vor. Übereinstimmend haben alle Städte geäußert, dass es bis 1998 einen steilen Anstieg der Fallzahlen gegeben hat.⁷ Diese Entwicklung ist auf den ebenso steilen Anstieg der Arbeitslosenzahlen zurückzuführen. Seit 1998 sinken die Arbeitslosenzahlen einerseits, weil die wirtschaftliche Entwicklung sich leicht verbessert, andererseits aber auch deswegen, weil viele Arbeitslose nach einer Bezugsdauer von zwei Jahren ausgesteuert werden. Besonders betroffen von den negativen Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt waren und sind gering Qualifizierte, die auch häufig nicht die jeweilige Landessprache sprechen. Von der leichten wirtschaftlichen Erholung profitieren die gering Qualifizierten unterdurchschnittlich.

⁷ So haben einige Städte in den 90er Jahren jährliche Zuwachsraten im zweistelligen Prozentbereich gehabt, wie z.B. 1997 auf 1998 Basel 14% oder Winterthur von 1996 auf 1997 13%

Für das Jahr 1999 geben einige Ämter an, dass spätestens ab dem dritten Quartal des Erhebungsjahres eine relative Stabilisierung der Fallzahlen stattgefunden hat, mit leicht sinkender Tendenz für die Zukunft. Dieser Trend scheint bei den übrigen Ämtern im Jahr 2000 ebenso einzusetzen. Bei einem möglichen Absinken der Fallzahlen sind allerdings besonders die Integrationschancen der gering Qualifizierten zu berücksichtigen - werden jene vom Arbeitsmarkt nicht eröffnet, muss mit einer Verfestigung der Fallzahlen auf dem jetzigen Niveau gerechnet werden.

Im Vergleich zu den Vorjahren gibt Lausanne für das gesamte Jahr 1999 stabile Fallzahlen an, in Basel, Luzern und Zürich setzte die Stabilisierung ab dem Herbst ein. Erste Rückgänge in der Falljahressumme werden aus Bern gemeldet.⁸ Nur noch eine flach ansteigende Kurve ist in Biel und Winterthur vorhanden, wohingegen in St. Gallen gegen den Trend noch überproportionales Wachstum zu konstatieren ist. St. Gallen erklärt dies mit einer wachsenden Zahl von Hilfeempfängern, die aus der Arbeitslosenversicherung ausgesteuert worden ist.

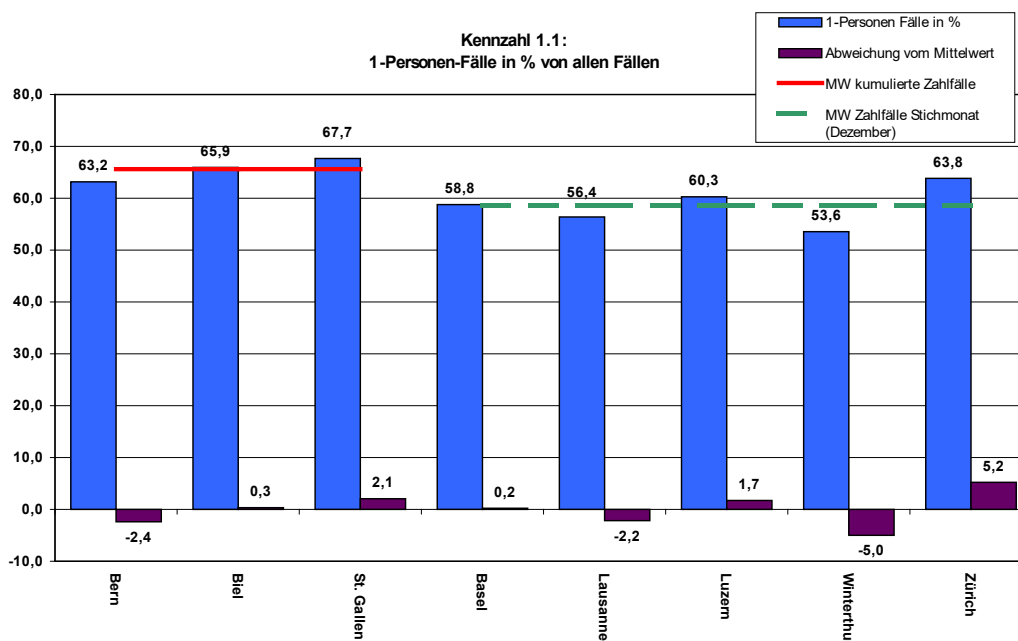
Fallstruktur: In allen Städten ist der Anteil der Ein-Personen-Fälle an allen Fällen mit Abstand der höchste. Der durchschnittliche Anteil dieses Falltyps beträgt knapp über 61%⁹, wobei die Spitzenwerte in Biel (65,9%) und St. Gallen (67,7%) zu finden sind. Die niedrigsten Werte in dieser Kategorie weisen Winterthur mit 53,6% und Lausanne¹⁰ mit 56,4% auf. Am zweithäufigsten treten die Alleinerziehenden auf, also die Ein-Personen-Fälle mit Kind/ern¹¹. Hier liegt der durchschnittliche Anteil bei etwa 17%, wobei Winterthur mit 27,3% an der

⁸ Einen starken Einfluss auf diese Entwicklung übte allerdings eine veränderte datentechnische Erhebung aus, so dass insgesamt eher eine Stabilisierung festzustellen ist.

⁹ Die unterschiedlichen Erhebungsmethoden (kumuliert, monatsweise) haben bei dieser Kennzahl keine gravierenden Auswirkungen, die Anteile verschieben sich prozentual nur leicht. Daher kann hier auf eine differenzierte Darstellung verzichtet werden.

¹⁰ Lausanne konnte 264 Fälle (ca. 8% des Bestandes) keiner Fallstruktur zuweisen.

Spitze und Lausanne mit 11,6% am Ende liegen. Ehepaare mit Kind/ern sind mit durchschnittlich 13% an allen Fällen beteiligt¹². Lausanne meldet mit 17,9% den höchsten Wert, Bern mit 11,7% den niedrigsten. Den durchschnittlich geringsten Anteil an allen Fällen haben Ehepaare ohne Kind/er, er beträgt 6,4%. Hier ist Basel mit 10,3% Spitzenreiter, während St. Gallen mit 4,2% den niedrigsten Anteil an Ehepaarfällen ohne Kind/er hat.

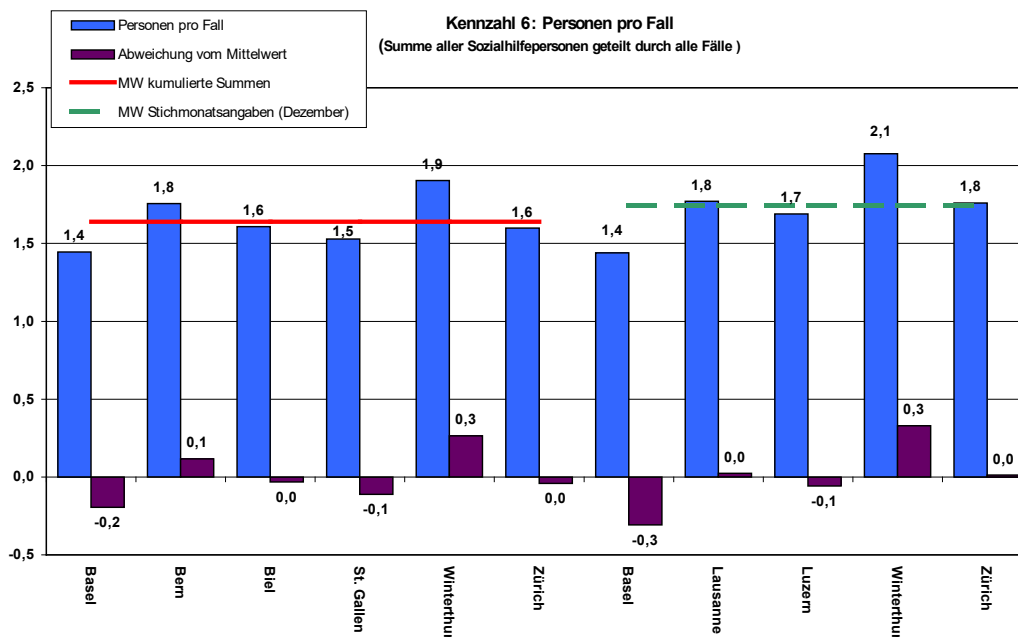


Insgesamt ist die Fallstruktur der Teilnehmerstädte recht einheitlich, insbesondere die Dominanz der Ein-Personen-Fälle ist in allen Städten vorhanden. Fälle mit Kind/ern sind in der Regel mit um die 30% vertreten, nur Winterthur (41%) liegt deutlich über diesen Durchschnitt. Anders sieht es bei dem Anteil der Fremdplatzierten aus, da hier u.a. unterschiedliche Zuständigkeiten für diese Hilfeempfängergruppe eine Rolle spielen. So sind in Basel und Lausanne keine Fremdplatzierten in der Fürsorgestelle vorhanden, während in Bern z.B. nur ein Teil dem Amt zugeschrieben wird. Zürich konnte die Fremdplatzierten nicht gesondert darstellen, der Anteil ist jedoch nach Einschätzung der Stadt Zürich sehr gering, da die Sozialhilfe nur in den

¹¹ In Bern, Lausanne, St. Gallen und Zürich werden auch Personen über 18 Jahre noch als Kinder angesehen, solange sie sich in der Erstausbildung befinden. Dieser Anteil lässt sich nicht quantifizieren.

¹² Lausanne, Luzern und Winterthur erheben sogenannte Konkubinatspaare als einen Fall. Dieser Anteil lässt sich nicht quantifizieren.

wenigsten Fällen zuständig ist. Bei den so übrig gebliebenen Städten Biel, Luzern, St. Gallen und Winterthur¹³ kann man einen durchschnittlichen Anteil von 12,7% von Fremdplatzierten an allen Fällen ausgehen. Luzern mit 16,9% hat den höchsten Anteil gemeldet.



Ein letztes Strukturmerkmal für Fälle ist die durchschnittliche Anzahl von Personen pro Fall. Im Durchschnitt leben nach kumulierten Zahlfällen 1,6 Personen in einem Fall, nach den monatlichen (Stichmonat Dezember) Zahlfällen 1,8. Die Spannweite kann relativ hoch sein, wie zwischen über 2 Personen (Winterthur) und 1,4 Personen (Basel). Diese Unterschiede in der Fallgröße entsprechen unter anderem den differierenden Anteilen der Fälle mit Kind/ern an allen Fällen, daher ist die Spitzenposition Winterthurs bei dieser Kennzahl nicht verwunderlich. Es können aber auch erste Hinweise auf den Anteil der Hilfeempfänger ohne Schweizer Staatsbürgerschaft gewonnen werden. So haben Zürich und Basel in etwa den gleichen Anteil an Fällen mit Kind/ern, jedoch ist der niedrigere Wert Basels bei Personen pro Fall dadurch erklärlich, dass diese Stadt eine geringere Anzahl an nicht-schweizerischen

¹³ Die Zuordnung der Fälle zu Fremdplatzierten und nicht Fremdplatzierten erfolgt über einen Eintrag zur Wohnart des Falles. Diese Einträge müssen per Anweisung à jour gehalten werden. Somit ist bei dieser rückwirkenden Erhebung hinsichtlich Zuordnung der Fälle ein beachtliches Potential an Ungenauigkeit gegeben.

Hilfeempfänger als Zürich hat¹⁴. Interessant sind auch die unterschiedlichen Werte Winterthurs nach den unterschiedlichen Methoden. Der deutlich höhere Wert nach der monatlichen Zahlfallehebung spricht dafür, dass die Gruppe der Kurzzeitbezieher in Winterthur stark von 1-Personen-Fällen geprägt wird, während die Fälle mit Kindern eher zu denen gehören, die länger im Bezug sind.

4.2 Sozialhilfedichten

Bei diesen Kennzahlen spielen die unterschiedlichen Erhebungsmethoden und Definitionen eine große Rolle¹⁵. Die Sozialhilfedichten werden hergestellt, indem die Summe der Sozialhilfepersonen (alle, oder nach den Kriterien Alter, Geschlecht und Staatsbürgerschaft aufgeteilt) auf je 1.000 Einwohner derselben Kategorie gerechnet werden. Die Aussagekraft der Kumulationsmethode besteht darin, dass deutlich wird, wie groß der Bevölkerungsanteil ist, der mit Sozialhilfe innerhalb eines Jahres in Berührung kommt, da hier alle Empfänger von Leistungen in einer Jahressumme zusammengefasst sind.¹⁶ Dagegen werden bei der Erhebung nach Monatswerten die Fälle, die länger im Bezug sind, stärker gewichtet. Deswegen zeigen uns die Sozialhilfedichten, die nach dieser Methode berechnet werden, den Bevölkerungsanteil an, der zu einem bestimmten Zeitpunkt Sozialhilfe bezieht und ein im Vergleich hohes Sozialhilferisiko besitzt.

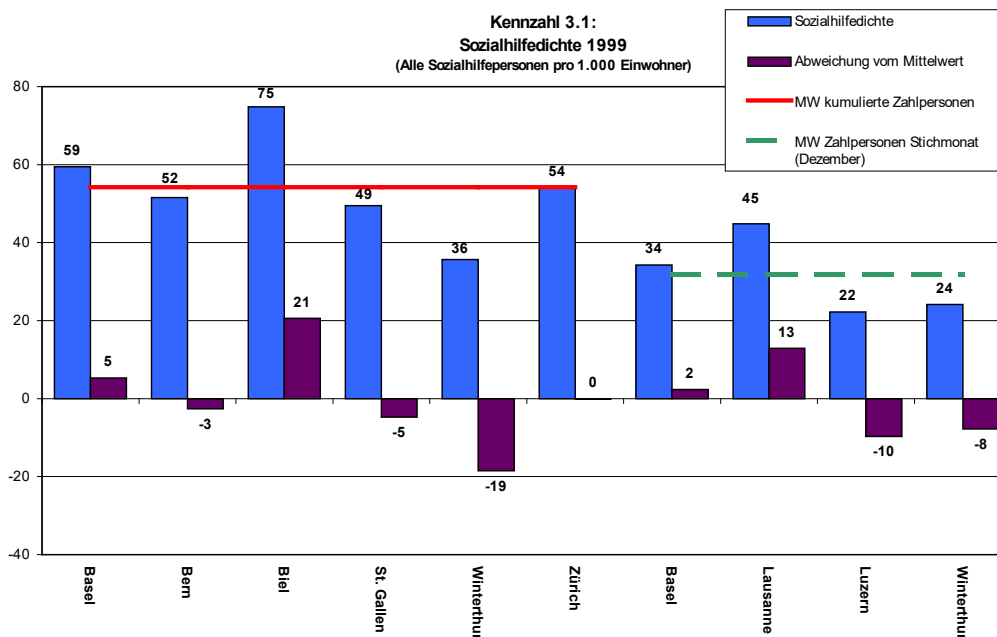
Wegen des Einflusses der Bevölkerungssummen auf diese Kennzahl, müssen diese bei der Entwicklung der Sozialhilfedichten auch immer berücksichtigt

¹⁴ Siehe dazu ausführlicher folgenden Abschnitt "Sozialhilfedichten".

¹⁵ Vergleiche hierzu das Kapitel "Methodik".

¹⁶ Allerdings muss berücksichtigt werden, dass wenn die Zahlfälle kumuliert werden, es einen unbekanntem Anteil von Doppel- bzw. Mehrfachzählungen geben wird. Bei Anwendung der Bestandsdefinition (ein Fall ist erst dann ein neuer Fall, wenn sein letzter Leistungsbezug über 6 Monate zurückliegt), wäre diese Gefahr deutlich geringer (Zürich hat die Doppelzählungen bei Fallzugängen anhand der Bestandsfalldefinition überprüft - nur gut ein Prozent der Fallzugänge wurden doppelt gezählt). D.h., um das Risiko adäquat einschätzen zu können, müssten die Doppel- und Mehrfachzählungen ausgesondert werden. Ansonsten braucht man, überspitzt ausgedrückt, nur lange genug kumulieren, um 100% der Bevölkerung in Berührung mit der Sozialhilfe kommen zu lassen.

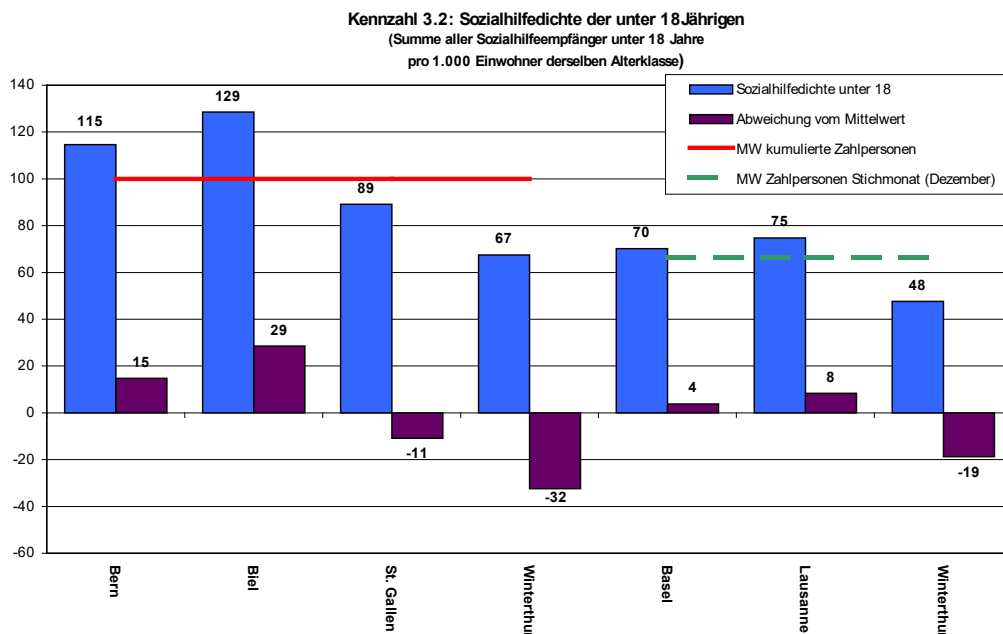
werden. Steigende Sozialhilfedichten können auch dadurch zustande kommen, dass die Bevölkerung abnimmt. Dass fast alle Städte in den letzten Jahren insgesamt Bevölkerungsrückgänge zu verzeichnen haben, bei allerdings noch z.T. wachsender Bevölkerung ohne Schweizer Staatsbürgerschaft, ist daher bei den folgenden Kennzahlen immer mitzudenken.



Sozialhilfedichte absolut. Die Sozialhilfedichte mit kumulierten Personenzahlen nach der Zahlfalldefinition haben Basel, Bern, Biel, St. Gallen, Winterthur und Zürich liefern können. Die durchschnittliche Sozialhilfedichte beträgt hier 54 Hilfeempfänger pro 1.000 Einwohner. Vier Städte gruppieren sich dabei recht einheitlich um den Mittelwert, nur Biel hat mit seiner Dichte von 75 einen deutlich höheren Wert zu melden. Der Grund für diesen über den gesamten Verlauf des Kennzahlenvergleichs zu beobachtenden Platz Biels liegt in der im Vergleich zu den anderen deutschschweizer Städten bis 1997 sehr hohen Arbeitslosigkeit. Da der Abbau der Arbeitslosigkeit aber vermutlich zum Teil an den Abgängen in die Sozialhilfe liegt¹⁷, haben Städte, die wie Biel eine sehr hohe Arbeitslosigkeit zu beklagen hatten, jetzt eine überdurchschnittliche

¹⁷ So ist z.B. der Wiedereintritt in die Versicherung an erhöhte Anforderungen gebunden. Reichten vor den Gesetzesänderungen 6 Monate versicherungspflichtige Beschäftigung aus, sind es jetzt 12. Dadurch stehen wesentlich weniger Programm Arbeitsplätze zur Verfügung, welche einen Wiedereintritt in die Arbeitslosenversicherung möglich machen

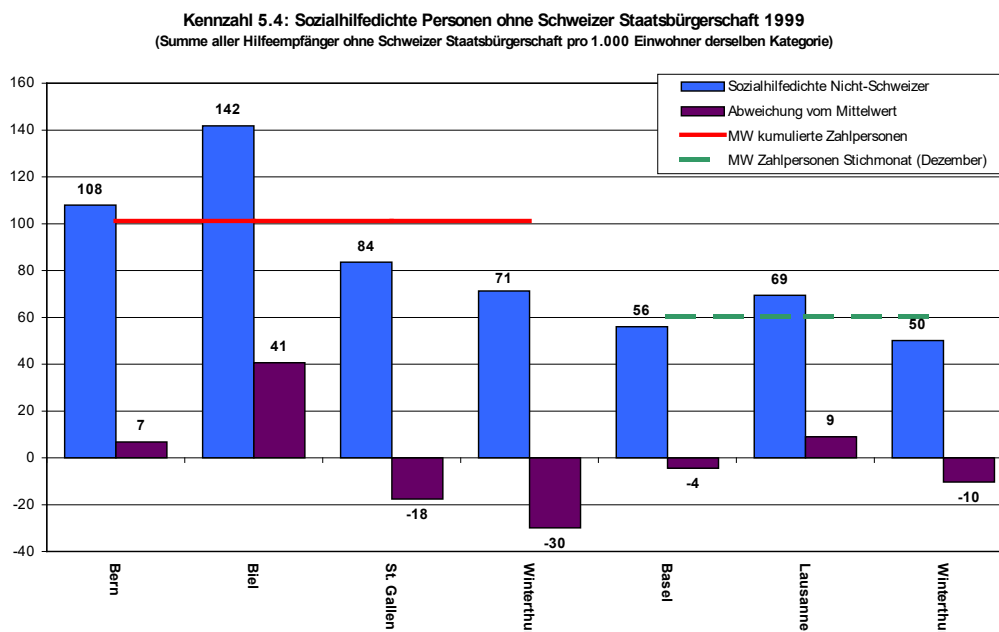
Sozialhilfedichte. Winterthurs niedriger Wert (36) ist dagegen mit der Arbeitslosigkeit nicht zu erklären, da diese z.B. von Zürich kaum abweicht und in letzter Zeit sogar etwas darüber liegt.



Ebenfalls fünf Städte haben monatliche (Stichmonat Dezember) Personenzahlen nach der Zahlfalldefinition geliefert - Basel, Lausanne, Luzern, Winterthur und Zürich. Hier liegt die durchschnittliche Dichte bei 32 Hilfeempfänger pro 1.000 Einwohner. Basel und Zürich haben dabei keine großen Abweichungen vom Mittelwert zu melden. Nach oben hingegen weicht Lausanne deutlich mit einer Dichte von 45 ab, nach unten sind es Luzern mit 22 und Winterthur mit 24. Laussannes Abweichung ist erklärlich mit der im Vergleich zu der Deutschschweiz stärkeren Betroffenheit der ökonomischen Krise der 90er Jahre. Insofern gilt auch hier die Begründung, die für Biel ihre Gültigkeit hat. Die niedrigen Kennzahlen aus Luzern und Winterthur sind noch nicht erklärbar.

Beachtenswert auch der Vergleich zwischen Basel und Zürich. Beide Städte konnten ihre Daten nach den verschiedenen Methoden liefern. Während sie bei den monatlichen Personenzahlen den gleichen Kennzahlenwert erhalten, liegt Basel bei der Sozialhilfedichte nach der Kumulierungsmethode um 9% über den

Zürcher Wert (Dichte von 59 zu 54). Der Grund für diese Differenz dürfte in einer entsprechend höheren Anzahl von Kurzzeitbeziehern in Basel liegen



Sozialhilfedichten Kinder und Jugendliche sowie Personen ohne Schweizer Staatsbürgerschaft. Die Sozialhilfedichte bei Kindern und Jugendlichen unter 18 Jahren ist in allen Städten die höchste aller Altersklassen - diese Gruppe ist besonders stark vom Sozialhilferisiko betroffen. Bei den Städten mit kumulierten Werten (Bern, Biel, St. Gallen, Winterthur) ist die durchschnittliche Dichte mit 100 fast doppelt so hoch wie in der Bevölkerung dieser Städte gesamt. Ähnliche Verhältnisse auch bei den Städten mit monatlichen Personenzahlen (Basel, Lausanne, Winterthur, Zürich), die einen Durchschnitt von 66 melden. Allerdings wird der letztgenannte Durchschnitt durch die niedrigen Angaben Winterthurs nach unten gedrückt, ohne diese würde jener 73 betragen.¹⁸

Diese Dichtezahlen bei Kinder und Jugendlichen haben ihre Ursache vor allem in der hohen Anzahl von Hilfeempfängern ohne Schweizer Staatsbürgerschaft, da diese erfahrungsgemäß mehr Kinder haben als diejenigen, die die Schweizer

¹⁸ Luzern konnte wegen Softwareproblemen keine ausdifferenzierten Personendaten liefern.

Staatsbürgerschaft besitzen. Der durchschnittliche Anteil der Hilfeempfänger ohne Schweizer Staatsbürgerschaft beträgt knapp unter 50% an allen Hilfeempfänger, während der Anteil der Ausländer an der Bevölkerung im Schnitt um die 27% beträgt. Das heißt, dass die Hilfeempfänger ohne Schweizer Staatsbürgerschaft klar überproportional vertreten sind. Entsprechend sind die Hilfeempfängerdichten, sie liegen bei den Ausländern zwei- bis dreimal höher als bei den Inländern. Zwei Gründe sind hier hauptverantwortlich. Erstens sind die Nicht-Schweizer wegen ihrer häufig geringen beruflichen Qualifikation besonders stark von der konjunkturellen Lage betroffen gewesen. Zweitens müssen die hohe Zuwanderungsquoten insbesondere der achtziger Jahre in Betracht gezogen werden.

Bemerkenswert bei den einzelnen Städteergebnissen ist unter anderem die unterschiedliche Dichte von Basel und Zürich. Die um 17% höhere Dichte in Zürich ist auch hier auf die im Vergleich höhere Arbeitslosigkeit mit den Folgen für die gering Qualifizierten zurückzuführen. Dieser Grund dürfte auch für die Werte in Biel und Lausanne verantwortlich sein, die jeweils die höchsten Dichten in den Städtegruppen mit vergleichbarer Methodik aufweisen.

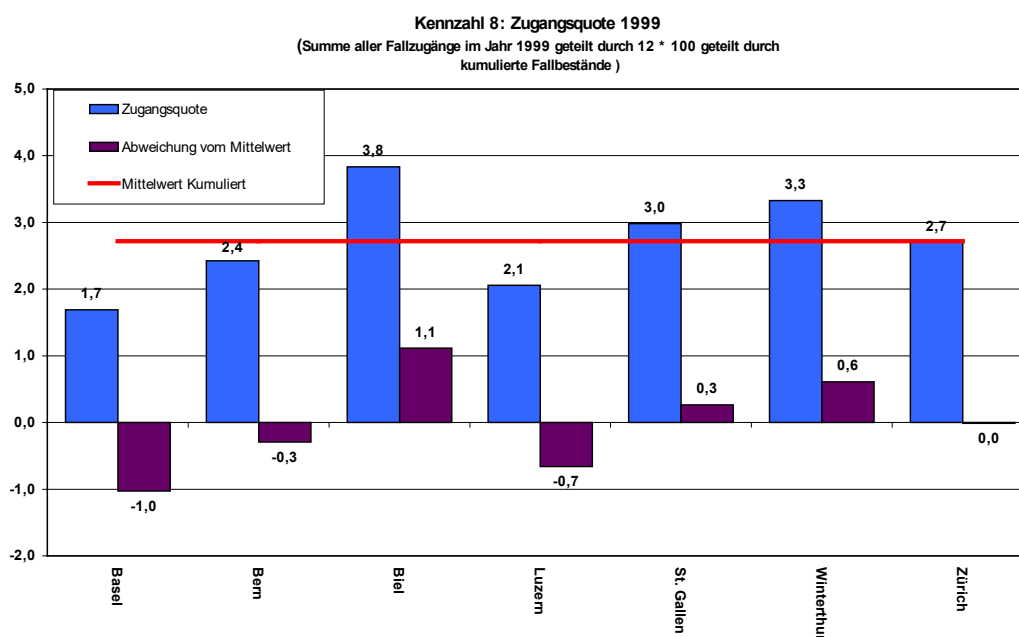
4.3 Fallzugänge, Fallabgänge, Bezugsdauern

Die Basisdaten dieser Kennzahlen sind durchgängig noch mit Vorsicht zu betrachten. Folgende Gründe sind dafür verantwortlich:

- es gibt bei Fallaufnahme/-abschluss Eingabeprobleme
- wichtige Felder in den Eingabemasken werden nicht ausgefüllt
- die Auswertungsmodule der Programme sind noch nicht für alle Daten fertig

Wegen dieser Probleme kommen auch hier die Vorteile der Bestandsfalldefinition¹⁹ zum Tragen, da diese die Alltagspraxis in den Ämtern berücksichtigt. Die sieht so aus, dass der Umgang mit Abschlüssen von Fällen unterschiedlich sind. Während bei einigen Ämtern überhaupt keine Abschlüsse vorgenommen werden, sondern irgendwann festgestellt wird, dass der Empfänger nicht mehr kommt, gehört bei anderen Ämtern der Abschluss zu den organisierten Aufgaben. Durch die Sechs-Monats-Frist der Bestandsfallmethode spielt es keine Rolle, ob ein Sozialdienst die Abschlüsse aktiv bewirtschaftet oder ob er sie einfach auslaufen lässt.²⁰

Für einen Vergleich der Leistungen der Fürsorgeämter untereinander haben der Zu- und Abgang von Hilfeempfängern eine besondere Bedeutung. Den Zielen der Sozialhilfe, die Vermeidung oder Überwindung von Sozialhilfebedürftigkeit, stehen die Kennzahlen zu den Zu- und Abgängen sehr nahe.



¹⁹ Definition Bestandsfall: Ein Bestandsfall ist eine Einheit, die im jeweiligen Erhebungsmonat mindestens eine bedarfsabhängige Sozialhilfeleistung auf Grundlage der kantonalen Fürsorgegesetzgebung erhalten hat oder deren letzter Leistungsbezug nicht über sechs Monate zurückliegt.

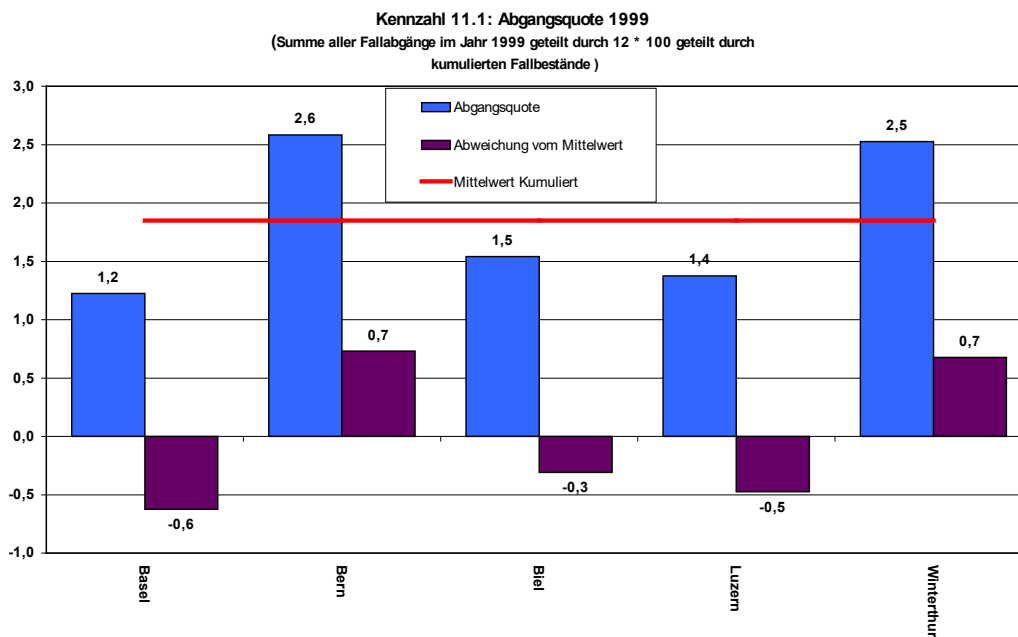
²⁰ Für den Vorteil der Bestandsfalldefinition bei den Zugängen vergleiche Fußnote 12. Kurz gesagt, verhindert sie ein Übermaß von Doppel- und Mehrfachzählungen.

Fluktuation und Bezugsdauer. Unter Fluktuation sind die jährlichen Zu- und Abgänge zu verstehen, die einen Aufschluss darüber geben, wie dynamisch der Prozess der Hilfeempfüngerentwicklung ist, es werden die Größenordnungen dargestellt, ohne sie genauer zu spezifizieren.²¹ Bezüglich der Zugänge im Jahr 1999 konnten mit Ausnahme von Lausanne²² alle Städte Daten liefern. Aus den Ausgangsdaten Zugangsfälle und Gesamtbestand der Fälle wird die Zugangsquote gebildet, die den monatlichen Prozentanteil der Zugänge am Fallbestand darstellt. Während die Zugangsfälle mit der Bestandsfallmethode (also der Sechs-Monats-Frist) erhoben worden sind, besteht der Nenner entweder aus der kumulierten oder durchschnittlich monatlichen Fallzahl Beide Berechnungsarten sind daher methodisch nicht vollständig korrekt.²³ Der durchschnittliche Wert der sieben Städte liegt bei 2,7. Über dem Schnitt liegen Biel, St. Gallen und Winterthur, was für St. Gallen unter Berücksichtigung noch steigender Fallzahlen plausibel ist. Die Bieler Angabe muss dagegen vorerst mit Vorsicht betrachtet werden. Winterthurs Position

²¹ Das geschieht mit den noch folgenden Kennzahlen Zugänge nach Erwerbsstatus und Abgänge nach Gründen.

²² Le canton de Vaud connaît deux régimes d'aide : l'Aide sociale vaudoise (régime traditionnel) et le Revenu minimum de réinsertion, lequel est en principe lié à des mesures actives et a la particularité de ne pas être remboursable par les bénéficiaires. A Lausanne, ces deux régimes doivent être gérés sur deux systèmes informatiques sans liens entre eux. Il n'est donc pas possible d'identifier les « fausses » entrées, c'est à dire les passages d'un régime à l'autre. Les données lausannoises ne sont donc pas exploitables.

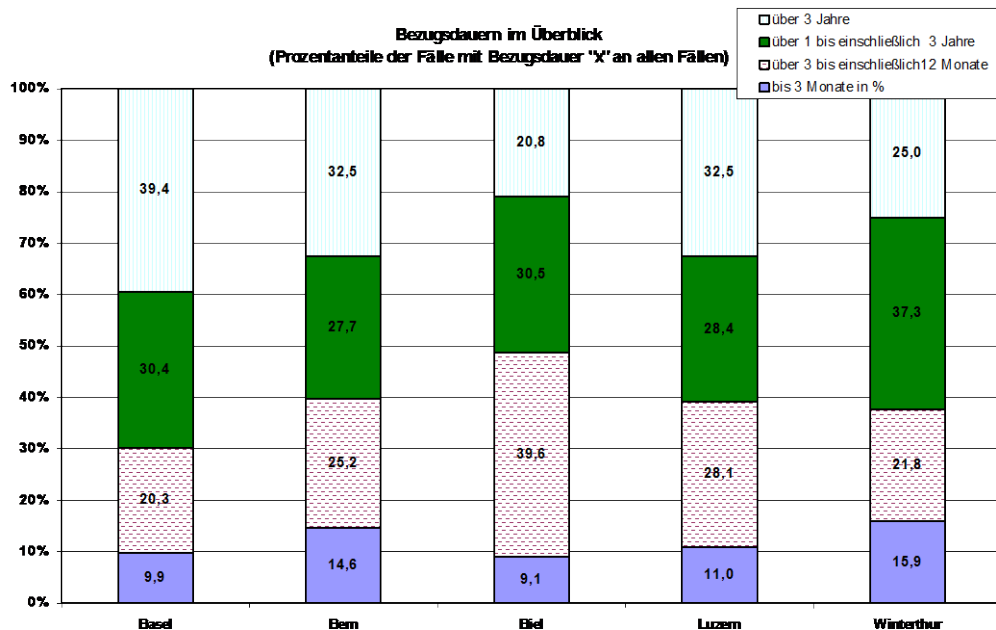
²³ Weil es zudem Probleme mit der Ausrechenbarkeit der Fremdplatzierten gab, haben wir uns hier entschieden, nur die Ergebnisse mit kumulierten Daten darzustellen. Dies gilt auch für die später folgende Abgangsquote.



n der Gruppe mit monatlichen Fallzahlen ist auch durch den niedrigen Bestand zu erklären, bedeutet aber auch, dass hier viel Bewegung auf dem Amt vorhanden ist. Klar unter dem Schnitt liegt Basel (1,7%). Das heißt, dass Basel insgesamt einen in Relation zum Gesamtbestand geringen Zugang hat.

Die Datenlage bei den Abgängen ist in diesem Vergleich noch nicht befriedigend, da hier nur fünf Städte (Basel, Bern, Biel, Luzern, Winterthur) liefern konnten. Äquivalent zu der Zugangsquote wird eine Abgangsquote gebildet, der Unterschied besteht darin, dass im Zähler statt der Zugänge die Abgänge stehen. Die Quoten liegen bei vier Städten unter denen, die aus den Zugängen gebildet werden. Nur Bern meldet mehr Ab- als Zugänge, was mit dem Trend sinkender Fallzahlen übereinstimmt. Aus den anderen Angaben ist aber nicht der Schluss zu ziehen, dass in diesen Städten der Zugang noch stark wachsen würde²⁴, da eben durch die Sechs-Monats-Frist viele Abgänge erst im folgenden Jahr erfasst werden können. Deutlich wird auch die relativ ruhige Dynamik von Basel, da sie auch bei der Abgangsquote den niedrigsten Wert aufzuweisen hat.

²⁴ So hat Biel z.B. eine 30% höher liegende Abgangsquote.



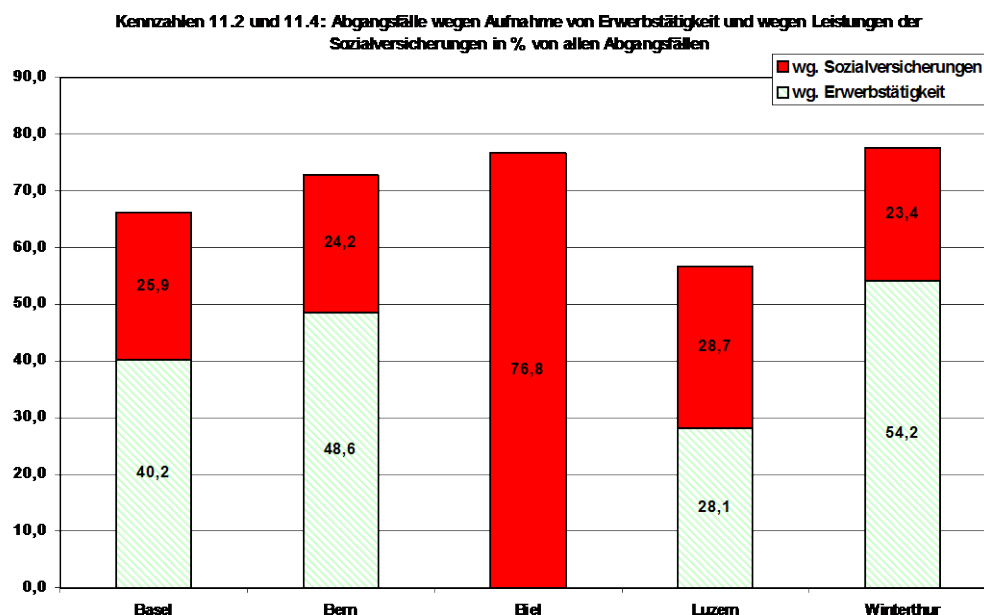
Diese Stellung Basels wird auch bei den Kennzahlen zu den Bezugsdauern bestätigt. Diese Kennzahl zeigt wiederum die Bewegung, die im Bestand der Bezugsfälle vorhanden ist. Es werden vier Typen der Bezugsdauer gebildet - Fälle mit Bezug bis zu drei Monaten in Prozent von allen Fällen, über drei bis zu 12 Monaten, über ein bis zu drei Jahre und über drei Jahre. Insgesamt überwiegen deutlich die Bezieher mit einer Bezugsdauer von über einem Jahr, der Schnitt beträgt hier bei den fünf Städten, die dazu Daten liefern konnten (Basel, Bern, Biel, Luzern, Winterthur) knapp 61%. Klar darüber liegt Basel mit fast 70%, womit die oben angesprochene vergleichsweise geringe Dynamik bestätigt wird. Den niedrigsten Wert bei den Langzeitbeziehern weist Biel mit knapp über 51% auf. Dadurch wird die hohe Zugangsquote bei einer nur noch flach steigenden Fallzahlentwicklung plausibel.

Zugänge nach Erwerbsstatus und Wohnsitzdauer. Die Kennzahlen der Fallzugänge im erwerbsfähigem Alter nach Erwerbsstatus sind von fünf Städten geliefert worden (Basel, Bern, Biel, Lausanne, Luzern). Zu der Definition dieser Kennzahl hat es intensive Diskussionen in der Gruppe gegeben. Man hat sich abschließend für diese Erhebungsrunde auf den kleinsten gemeinsamen Nenner geeinigt, ohne dass allgemeine Zufriedenheit aufkommen konnte. Das

grundsätzliche Problem, das sich aber aus erhebungstechnischen Gründen diesmal nicht lösen ließ, war die Zuschreibung eines personenbezogenen Merkmals (Erwerbsstatus) auf einen Fall. Alle Fälle, in denen mehr als eine Person sich im erwerbsfähigem Alter befinden, können so nicht adäquat abgebildet werden.²⁵ Auch die unbeantwortbare Frage, welche Person merkmalsbildend für den Fall sein soll, bringt in diese Kennzahlen ein Moment der Zufälligkeit.

Trotz dieser Bedenken lassen sich bei den so ausdifferenzierten Zugangsfällen einige Tendenzen erkennen. So sind im Schnitt 18% der Zugänge erwerbstätig, wobei Bern mit 24% (schwerpunktmäßig Teilzeiterwerbstätige) den höchsten und Luzern mit 12 den niedrigsten Wert liefern. Die arbeitssuchenden Fallzugänge sind zu durchschnittlich 52% die größte Gruppe, hier liegt Luzern mit 58% vorne und Bern mit 47% am unteren Ende. Bei den Untergruppen der Arbeitssuchenden gibt es sehr unterschiedliche Verteilungen. So muss Luzern z.B. 20% Fallzugänge in Anspruchsabklärung verkraften, während Lausanne mit 33% Arbeitslosen ohne Anspruch auf Versicherungsleistungen hier den klar höchsten Wert hat. Bei den Ausgesteuerten hat Biel mit 20% den höchsten Wert (knapp vor Luzern mit 19%), während Bern den höchsten Anteil an Fallzugängen hat, die arbeitslos mit Anspruch auf ALV sind (20%). Nicht-arbeitssuchende Zugangsfälle sind im Durchschnitt zu 30% vorhanden, Basel liegt mit 38% klar an der Spitze, was hauptsächlich durch die hohe Quote von 20% bei den Fällen mit häuslicher Bindung begründet ist. Der durchschnittlich verbreitetste Grund für den nicht-arbeitssuchenden Status sind gesundheitliche Einschränkungen, er ist zu 13% dafür verantwortlich, bei einer relativ gleichmäßigen Verteilung über die Städte hinweg. Der Grund mit dem niedrigsten Anteil, auch hier eine sehr gleichmäßige Verteilung, ist Aus- und Fortbildung. 2,1% der Zugangsfälle im erwerbsfähigem Alter sind deshalb nicht arbeitssuchend.

²⁵ Da aber die weitaus größere Anzahl der Fälle sind, in der nur eine Person im erwerbsfähigen Alter ist (zwischen 70 und 80%), ist dieses Problem zwar nicht unbedeutend, aber auch nicht zwingend.



Bei den Fallzugängen nach Wohnsitzdauer beträgt der durchschnittliche Anteil der Empfänger, die weniger als sechs Monate ihren Wohnsitz in der Stadt haben 17,5%. Besonders hoch ist der Wert in Luzern (26,9%), was auf starken Zuzug von außerhalb schließen lässt. Auch Bern ist mit 22,8% Fallzugängen davon betroffen. Biel hat hier den niedrigsten Wert zu vermelden (11,8%), auch in St. Gallen liegt der Wert mit 12,8% deutlich unter dem Schnitt. Die anderen Städte (Basel 16,7%, Winterthur 16,9% und Zürich 14,4%) gruppieren sich knapp unter dem Durchschnittswert.

Abgänge nach Gründen. Auch zu dieser Kennzahl sind nur von fünf Städten Daten geliefert worden (Basel, Bern, Biel, Luzern, Winterthur), wobei Biel nicht bei allen Gründen dazu in der Lage gewesen ist. Wegen der Verbesserung der wirtschaftlichen Situation durch Aufnahme oder Ausbau der Erwerbstätigkeit verlassen durchschnittlich 42% der Fälle den Bezug. Die Leistungen der Sozialversicherungen sind mit durchschnittlich 36% der zweithäufigste Grund für den Abgang, wobei hier die hohen 77% aus Biel den Schnitt deutlich nach oben heben. Ohne Biels Angabe läge dieser bei knapp 26%. Der dritte Grund für die Abgänge mit durchschnittlich 11% ist der Wegzug. Die restlichen 11% verteilen

sich auf wirtschaftliche Verbesserung aus sonstigen Gründen, Kontaktabbrüche, Tod und nicht zuordenbare.

4.4 Ausgaben und Einnahmen

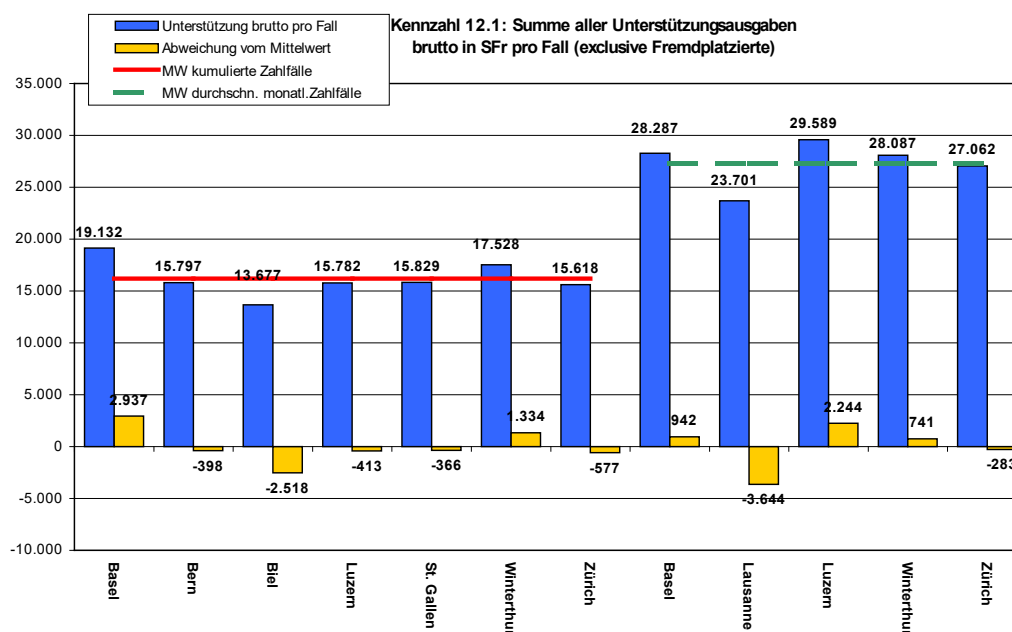
Für die Kennzahlen zu den Ausgaben spielen die unterschiedlichen Methoden und Definitionen eine erhebliche Rolle. Abhängig von diesen können die Ausgaben pro Fall/Person hoch oder niedrig liegen. Es hat sich allerdings bei den teilnehmenden Städten die Übereinstimmung gebildet, dass die aussagekräftigste Datengrundlage bei monatsweise erhobenen Zahlfällen (-personen) zu finden ist. Der Vorteil des Jahresdurchschnittswerts bei Fällen/Personen gegenüber der Kumulationsmethode liegt darin begründet, dass so Hilfeempfänger mit kurzen Bezugszeiträumen weniger stark gewichtet in die Berechnungen eingehen.²⁶ Die Folge ist, dass die Ausgaben pro Fall/Person deutlich höher liegen und so den tatsächlichen Aufwendungen eher entsprechen als die deutlich niedrigeren Werte, die aus kumulierten Fallzahlen berechnet werden.

Die gleiche Folge spricht auch für den Einsatz der Zahlfalldefinition, da hier nur die Fälle erhoben werden, die auch tatsächlich eine Zahlung erhalten haben. Dagegen würden bei der Bestandsfalldefinition mit ihrer Sechs-Monats-Frist eine erhebliche Anzahl von Fällen und Personen in die Berechnung eingehen, die in den jeweiligen Erhebungsmonaten keine Ausgaben mehr verursacht haben. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass solange die reine Vergleichbarkeit angestrebt wird, es hauptsächlich darauf ankommt, dass die Daten nach denselben Methoden und Definitionen erhoben werden. In welcher Stadt die Ausgaben pro Fall/Person am höchsten und wo am niedrigsten liegen,

²⁶ Bei der Kumulationsmethode ist jeder Fall gleichgewichtig, unabhängig von der Dauer seines Bezuges.

lässt sich mit allen Methoden und Definitionen herausfinden - solange sie von allen Städten gleich verwendet werden.²⁷

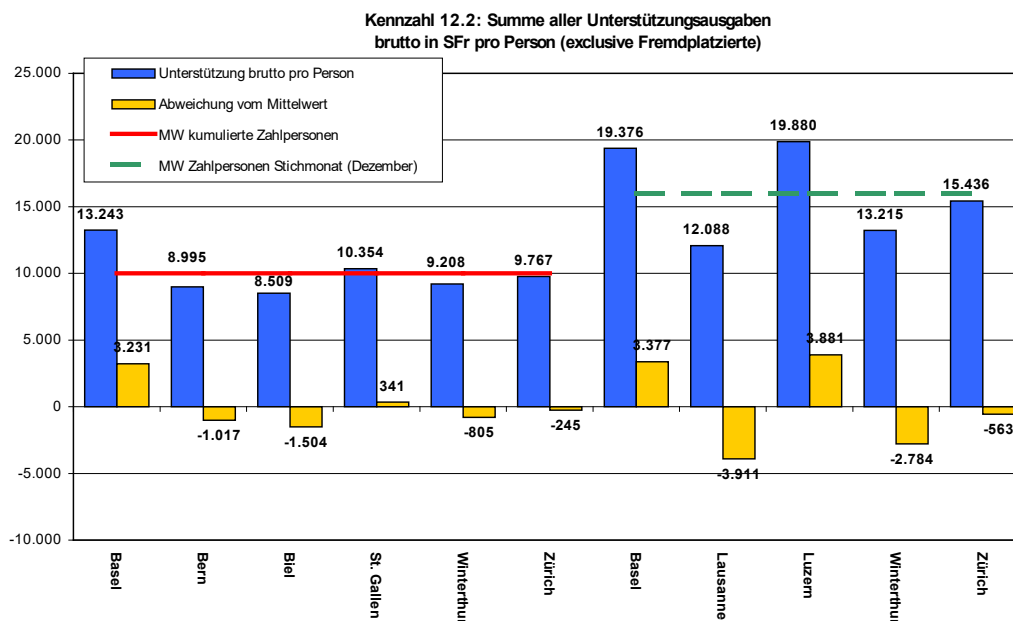
Darüber hinaus gibt es Probleme mit den Ausgaben für die Fremdplatzierten. Fremdplatzierte halten sich in der Regel in Einrichtungen auf und erhalten wegen der unterschiedlichen Subventionspraxis der einzelnen Einrichtungen in nicht vergleichbarer Weise Unterstützungsleistungen. Es ist aber bisher nicht allen Städten möglich, diese Ausgaben gesondert auszuweisen, mit der Folge, dass die durchschnittlichen Ausgaben pro Fall/Person verzerrt werden. Dann gibt es Besonderheiten wie in Lausanne, wo sich die Mehrzahl der Empfänger gleichzeitig in zwei Hilfesystemen aufhält, deren Regeln unterschiedlich und deren Datenbanken nicht kompatibel sind.



Die Vergleichbarkeit der Finanzdaten in der Sozialhilfe wird durch die unterschiedlichen Finanzsysteme insbesondere in den Bereichen Rechnungswesen und Abgeltungsmodalitäten (z.B. unterschiedliche Subventionssysteme: Subjekt- und/oder Objekthilfe) sowie wegen

²⁷ Da sich aber in der Erhebungsrunde deutlich der Wille gezeigt hat, neben der Vergleichbarkeit auch die realitätsnahe Abbildung durch Kennzahlen zu erreichen, war und ist dies ein wichtiges Kriterium in den Diskussionen.

unterschiedlicher kantonaler bedarfsorientierter Leistungen in den Kantonen und Gemeinden weiter erschwert. Trotzdem konnten in den Städten bezogen auf den Bereich der Bruttoausgaben aussagekräftige Kennzahlen entwickelt werden. Im Bereich der Nettoausgaben sind Datenlage und Vergleichbarkeit dagegen unbefriedigend.

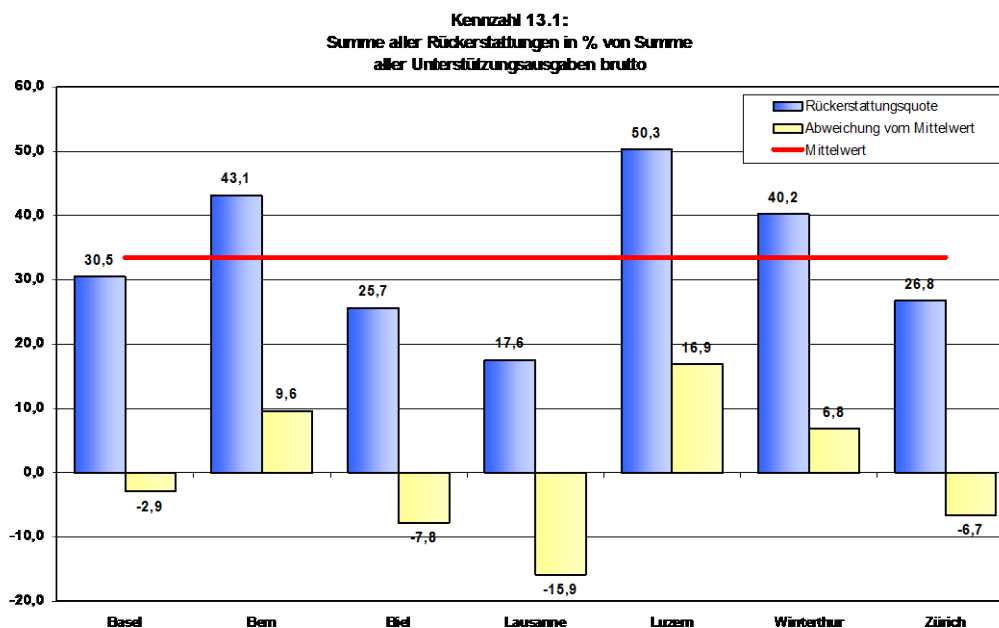


Unterstützungsausgaben brutto pro Fall und Person. Diese Kennzahlen werden gebildet, indem die gesamte Summe der jährlichen Unterstützungsausgaben durch die Anzahl der Fälle und Personen (nach den verschiedenen Methoden und Definitionen) geteilt wird. Für sieben Städte konnte die Kennzahl mit kumulierten Fallzahlen gebildet werden, nur Lausanne konnte entsprechende Daten nicht liefern. Der Durchschnittswert der Unterstützungsausgaben brutto pro Fall betrug nach dieser Methode 16.195 SFr. Zwei Städte weichen stark von diesem Durchschnitt ab, ohne dass dafür in dieser Erhebungsrunde eine Erklärung gefunden wurde. Deutlich über dem Schnitt liegt Basel mit 19.132 SFr pro Fall, klar unter dem Mittelwert befinden sich Biel (13.677 SFr). Auch Winterthur liegt mit 17.528 SFr noch über dem Schnitt. Die anderen vier Städte weichen nur minimal von dem Durchschnittswert ab. Fünf Städte haben Falldaten nach Monatswerten

geliefert (Basel, Lausanne, Luzern, Winterthur, Zürich). Der Durchschnittswert liegt jetzt bei 27.345 SFr, wobei bis auf Zürich alle Städte stärker von diesem abweichen. Interessanterweise verliert Basel (28.287 SFr) seine "Spitzenposition" an Luzern (29.589 SFr), was darauf zurückzuführen ist, dass in Luzern die Bruttobedarfe statt der Bruttozahlungen ausgewiesen werden. Den niedrigsten Wert meldet Lausanne mit 23.701 SFr, womit wir das Phänomen haben, dass die Städte mit den höchsten Sozialhilfedichten (Biel und Lausanne) die niedrigsten Unterstützungsausgaben pro Fall haben. Wo dafür die Ursache liegt, ist noch nicht genau bekannt, möglicherweise sind gewisse Ausgabenarten (wie z.B. Wohnkosten) stärker Fallzahlresistent als andere.

Bei den Unterstützungsausgaben brutto pro Person konnten sechs Städte kumulierte Personenzahlen liefern (Basel, Bern²⁸, Biel, St. Gallen, Winterthur, Zürich). Der Durchschnittswert liegt bei 10.013 SFr, die deutlichste Abweichung nach oben ist wieder bei Basel vorhanden (13.243 SFr), den niedrigste Wert meldet dagegen wieder Biel (8.509 SFr). Aber auch Bern liegt mit 8.995 SFr pro Person noch deutlich unter dem Schnitt. Ebenfalls fünf Städte lieferten Personenzahlen nach dem Stichmonat Dezember (Basel, Lausanne, Luzern, Winterthur, Zürich). Der Mittelwert liegt hier bei 15.999 SFr. Die Abweichungen sind in der Struktur vergleichbar mit denen bei den Ausgaben pro Fall, wenn auch die Höhe variiert. So hat Basel hier eine deutlich höhere Abweichung (19.376 SFr = + 21% zum Mittelwert, bei den Fällen waren es + 3,4%). Nur Winterthur verändert seine Stellung zum Durchschnittswert rapide (13.215 SFr = -17,4%, bei Ausgaben pro Fall noch +2,7%), was aber durch den hohen Wert bei der Kennzahl Personen pro Fall erklärlich wird. Der niedrige Wert von Basel bei dieser Kennzahl (1,4 Personen pro Fall) ist sicherlich ein Grund für die starke Abweichung vom Durchschnittswert.

²⁸ Für alle Ausgaben und Einnahmen von Bern gilt, dass eine nicht quantifizierbare Menge aus anderen Abteilungen des Amtes hier enthalten ist, so dass eine Vergleichbarkeit mit den anderen Städten nicht oder doch nur kaum gegeben ist.



Rückerstattungen (Einnahmen). Auch bei den Rückerstattungen ist die Vergleichbarkeit zwischen den Städten noch nicht vollständig gegeben. Davon abgesehen, dass einige Städte diese Daten nicht liefern können und für andere die Rückerstattungen für die Fremdplatzierten nicht ausrechenbar sind, werden die Quellen der Rückerstattungen von Stadt zu Stadt unterschiedlich erfasst. So werden die Alimenteschulden in Zürich und Winterthur nicht von der Fürsorge bearbeitet, während in Biel wiederum aus diesen die Elternbeiträge nicht ausgesondert werden können. Oder in Lausanne gehen die Rückerstattungsforderungen nach einer gewissen Zeit auf den Kanton über, der aber dann bei fließenden Einnahmen die Stadt darüber nicht mehr verständigt. Darüber hinaus müssen die Ausgaben des einen Hilfesystems nicht zurückerstattet werden. Folge: Lausanne besitzt eine unterdurchschnittliche Rückerstattungsquote.

Unter Berücksichtigung dieser Angaben sind die Kennzahlen zu den Rückerstattungen sowie den damit eng zusammenhängenden Unterstützungsausgaben netto (Ausgaben brutto abzüglich der Rückerstattungen) mit Vorsicht zu betrachten. Es ist hier - im Gegensatz zu den vorhergehenden Probleme - auch nicht mit einer schnellen Vereinheitlichung zu

rechnen, da die städtischen Besonderheiten fest an Strukturen und Gesetze gebunden sind.

Weiter ist hier noch zu erwähnen, dass es sich bei den aufgeführten Rückerstattungen keinesfalls um die vollständige Summe aller Einnahmen der Fürsorgeämter handelt. So kann z.B. das Fürsorgeamt Zürich zusätzlich zu denen im Folgenden dargestellten Rückerstattungen auf weitere rund 65 Mio. SFr verweisen (58% aller Rückerstattungen). Diese erheblichen Einnahmen, die zum größten Teil aus dem kantonalen Lastenausgleich und den Kantons- bzw. Bundesbeiträgen für Ausländer kommen und die - wenn auch nicht in diesen Größenordnungen - bei allen Fürsorgeämtern eingehen, wurden deshalb nicht aufgenommen, weil die Städte den Beschluss gefasst hatten, nur solche Rückerstattungen in den Vergleich aufzunehmen, die im Einflussbereich des Fürsorgeamtes stehen. Dies ist aber bei den vorher genannten Einnahmen nicht der Fall.

Aufgrund der starken Einschränkungen bezüglich der Vergleichbarkeit dieser Kennzahlen gehen wir hier nur kurz auf die Rückerstattungsquoten ein. Diese Quoten werden gebildet, indem der Prozentsatz der jeweiligen Rückerstattungen an den Bruttogesamtausgaben gebildet wird. Bei der Quote der Summe aller Rückerstattungen haben wir einen Durchschnittswert von 33,5%, wobei aber alle Städte von diesem mehr oder minder stark abweichen. Dass Lausanne die niedrigste Quote (17,6%) vorweist, ist durch die o.a. Punkte erklärlich. Der höchste Wert aus Luzern (50,3%) ist damit begründet, dass das Sozialamt Luzern brutto verbucht, d.h. es werden z.B. alle Löhne verbucht, auch wenn sie nicht an das Amt abgetreten werden. Der größte Anteil der Rückerstattungen ist bei allen Städten, die hierzu ausdifferenzierte Daten liefern konnten (Basel, Bern; Biel, Lausanne, Winterthur, Zürich), der der Sozialversicherungen. Der Durchschnittswert beträgt hier 22,1%, mit der höchsten Abweichung nach oben in Winterthur (27,3%) und der niedrigsten in Lausanne (14,2%). Die anderen Quoten (Verwandte, persönlich vom

Hilfeempfänger, Alimente und Sonstige) bewegen sich im Schnitt zwischen 1 und 3% mit wenig auffälligen Abweichungen.

Unterstützungsausgaben netto pro Fall und Person. Da die Netto-Unterstützungsausgaben durch den Abzug der Rückerstattungen von den Bruttoausgaben gebildet werden, sind hier die Einschränkungen zur Vergleichbarkeit in derselben Schärfe wie bei den Rückerstattungen vorhanden. Wegen der Wichtigkeit dieser Kennzahlen besteht hier ein dringender Handlungsbedarf, um eine Vergleichbarkeit in Zukunft zu gewährleisten.

Im Vergleich zu den Bruttoausgaben pro Fall ändert sich die Stellung der Städte zum Mittelwert bis auf zwei Ausnahmen komplett. Bei kumulierten Fallzahlen beträgt der Durchschnittswert 9.910 SFr, Basel hat nach oben weiterhin die höchste Abweichung mit 11.215 SFr. Den niedrigsten Wert vermeldet Luzern mit 7.840 SFr, während Biel nun mit 10.167 SFr über dem Mittelwert liegt, was aber durch die zweitniedrigste Rückerstattungsquote verständlich wird. Unter dem Schnitt liegen Bern (mit 8.328 SFr, während die Stadt bei den Bruttoausgaben noch knapp darüber lag) und Winterthur (10.475 SFr, die zweite Ausnahme). Bei den fünf Städten mit monatlichen Fallzahlen beträgt der Schnitt 17.121 SFr, wobei die hohe Abweichung nach oben in Lausanne (19.881 SFr) in der sehr niedrigen Rückerstattungsquote begründet liegt. Auch Zürich (19.816 SFr) hat eine im Vergleich niedrige Rückerstattungsquote.

Ähnliche Verhältnisse finden wir bei den Unterstützungsausgaben netto pro Person. Der Durchschnittswert bei kumulierten Personenzahlen liegt bei 6.297 SFr, die höchste Abweichung nach oben finden wir in Basel (7.763 SFr), der niedrigste Wert ist der Berner (4.742 SFr). Bei Personenzahlen nach Stichmonat beträgt der Mittelwert 9.819 SFr, hier hat Zürich den höchsten Wert (11.303 SFr) vor Lausanne (10.145 SFr). Der niedrigste Wert wird aus Winterthur gemeldet (7.897 SFr).

Unterstützungsausgaben für Fremdplatzierte. Auch hier sind massive Vergleichbarkeitsprobleme weiterhin vorhanden. Insgesamt konnten nur vier Städte ihre Brutto-Ausgaben für die Fremdplatzierten ausrechnen, alle mit kumulierten Fallzahlen (Biel, Luzern, St. Gallen; Winterthur). Die Werte weichen voneinander stark ab: Im Mittel liegen die Ausgaben bei 18.829 SFr, wobei Biel mit 17.009 SFr diesem am nächsten kommt. Luzern meldet mit 26.000 SFr den höchsten und St. Gallen mit 12.085 SFr den niedrigsten Wert. Winterthur hat 20.221 SFr.

5 Resümee

Der Kennzahlenvergleich 1999 hat deutlich gemacht, dass die Schweizer Städte trotz erheblicher Unterschiede in der kantonalen Gesetzgebung insgesamt eine *ähnliche Sozialhilfeempfängerstruktur* besitzen. Neben der durchgängigen Dominanz der Ein-Personen-Fälle sind es die hohen Sozialhilfedichten bei Kindern und Empfängern ohne Schweizer Staatsbürgerschaft. Darüber hinaus leiden alle Städte wenn auch unterschiedlich stark an dem ökonomischen Strukturwandel, der immer mehr Menschen mit geringen beruflichen Qualifikationen aus dem Arbeitsleben ausgrenzt. Insofern sind die Zielgruppen einer aktivierenden Sozialhilfe bei allen Städten ähnlich, was dem Erfahrungsaustausch zugute kommen wird.

Die noch unvollständigen Daten zu den Fallzu- und -abgängen zeigen ebenfalls ähnliche Strukturen. Dominieren bei den Zugängen die arbeitssuchenden Fälle, sind es bei den Abgängen die, die durch Aufnahme oder Ausbau der Erwerbstätigkeit aus dem Bezug fallen. Daher ist die Frage, wie sich Hilfeempfänger in den Arbeitsmarkt integrieren lassen, die, deren Antwort die Fürsorgeausgaben langfristig senken wird. Es ist an dieser Stelle des Weiteren anzumerken, dass die Fürsorgeämter einen Teil ihrer Belastungen auch den veränderten Rahmenbedingungen in der Arbeitslosenversicherung verdanken - die Zugangszahlen z.B. der ausgesteuerten Arbeitssuchenden verdeutlichen dies.

Neben diesen Ähnlichkeiten sind aber auch *Unterschiede* deutlich geworden. So gibt es erhebliche Abweichungen in der Sozialhilfedichte (z.B. in Lausanne doppelt so hoch wie in Luzern) Der Einfluss der Arbeitslosenquote ist sicherlich ein Grund dafür, ob aber auch andere existieren ist noch nicht bekannt. Auch bei den Zu- und Abgangsquoten sind deutliche Differenzen offensichtlich geworden, oder bei den Bezugsdauern. Die z.T. erheblichen Abweichungen bei den Unterstützungsausgaben pro Fall und Person harren ebenfalls noch ihrer Erklärung. Es wird eine zentrale Aufgabe künftiger Kennzahlenvergleiche sein, von diesen Unterschieden die Punkte herauszufiltern, die durch die Ämter steuerbar sind.

Insgesamt kann von einem erfolgreichen Ansatz des Kennzahlenvergleichs gesprochen werden. Die Ergebnisse zu den Hilfeempfängerstrukturen verdeutlichen die gemeinsamen Zielgruppen der Fürsorgeämter. Die Daten zu den Zu- und Abgängen haben eines der zentralen Probleme herausgeschält (Integration in den Arbeitsmarkt). Und die Unterschiede lassen uns vermuten, dass genügend Potential für das Voneinander-Lernen vorhanden ist.

6 Perspektiven

Die Perspektiven lassen sich in drei Punkte untergliedern:

- Konsolidierung des Kennzahlenvergleichs
- Kennzahlen zur Qualität der Sozialhilfegewährung
- Qualitative Vertiefung und Erfahrungsaustausch

Konsolidierung des Kennzahlenvergleichs: Im Vergleich zum Vorjahr sind im Hinblick auf die Vergleichbarkeit der Kennzahlen deutliche Fortschritte zu verzeichnen. Des Weiteren sind allen Teilnehmern sowohl die Aussagekraft als

auch die Vor- und Nachteile der unterschiedlichen Möglichkeiten der Datenerhebung bewusst geworden - ebenso wie die Möglichkeit einheitlicher Datenerhebung trotz der starken Unterschiede bei Gesetzen und EDV-Systemen. Diesen Prozess gilt es zu konsolidieren und für die nächste Erhebungsrunde sicher zu stellen, so dass sich bei einer möglichst großen Anzahl von Kennzahlen alle teilnehmenden Städte miteinander vergleichen können. Die Chancen stehen nach diesem Vergleich dafür gut, doch scheint es uns zur Erreichung des Ziels notwendig, im Vorwege einer Arbeitsgruppe den Auftrag zu erteilen, den bestehenden Basiszahlenkatalog auf Grundlage der neu gewonnenen Erkenntnisse zu überarbeiten. Zu dieser Überarbeitung gehört auch ein systematisches Durchforsten der Möglichkeiten und Grenzen der jeweils eingesetzten Software, damit diese für die vereinheitlichte Erhebung soweit wie möglich angepasst werden können.

Kennzahlen zur Qualität der Sozialhilfegewährung. Die in diesem Vergleich verwendeten Kennzahlen sind aus der Sicht der Städte präzise genug definiert, so dass bei diesen keine weitere Bearbeitung für notwendig gehalten wird. Im Laufe der Diskussionen hat sich aber das Bedürfnis artikuliert, begrenzte Ergänzungen vorzunehmen. Zwei Bereiche haben dabei den Schwerpunkt gebildet - die Ausgaben und die Kategorien, nach denen die Hilfeempfänger erfasst werden. Wegen der besonderen Rolle, die das Bundesamt für Statistik in diesem Kennzahlenvergleich einnimmt²⁹, sollten Erweiterungen und Ergänzungen der Kennzahlen nur in Abstimmung mit dem Amt vorgenommen werden. Da zudem die Vorgaben des Bundesamtes für die Ämter verpflichtend sind, wären davon abweichende Erhebungen mit zusätzlicher Arbeitsbelastung verbunden³⁰.

²⁹ Der Aufbau der schweizerweiten Sozialhilfestatistik erfordert einheitliche Datenerhebungen und einheitliche Kennzahlen.

³⁰ Andererseits kann aber auch die Frage zur Debatte gestellt werden, ob die Städte ein Interesse an Kennzahlen haben, die nicht von der bundeseinheitlichen Statistik abgedeckt werden können. Diese muss ja auch die z.T. andersgeartete Bedürfnisse der ländlichen Gebiete berücksichtigen.

Bei den Ausgaben wurde der Wunsch geäußert, zu prüfen, ob diese ausdifferenziert dargestellt werden können. Der Vorschlag, die Ausdifferenzierung nach den in SKOS 11/98 dargestellten Ausgabenarten³¹ vorzunehmen, führte in dieser Erhebungsrunde zu einem Versuchslauf, der von Zürich und z.T. von Bern wahrgenommen wurde. Das Bedürfnis, die Hilfeempfängerkategorien über das jetzige Maß hinaus zu erweitern, hat seinen Grund darin zu finden, dass bisher die Bedarfsprobleme der Klienten und die daraus resultierenden Maßnahmen keinen Eingang in den Vergleich gefunden haben³².

Da das Bedürfnis der Städte nach einer begrenzten Ergänzung des Kennzahlenkatalogs deutlich geworden ist und diese Erweiterung das Steuerinstrumentarium verfeinern würde, empfehlen wir, eine zweite Arbeitsgruppe mit der Entwicklung von Vorschlägen zu beauftragen. An dieser Gruppe sollte das Bundesamt für Statistik teilnehmen. Diese Vorschläge werden zu Beginn der nächsten Erhebungsrunde den Teilnehmern unterbreitet, diskutiert und dann auf ihre Praktikabilität durch Erhebungsversuche abgeklöpft. Zielsetzung wäre es hier, im übernächsten Vergleich diese Kennzahlen verbindlich aufzunehmen.

Qualitative Vertiefung und Erfahrungsaustausch. Wie aus diesem Bericht deutlich geworden, ist es aufgrund der noch zu erreichenden vollständigen Vergleichbarkeit noch nicht zu dem zentralen Anliegen des Benchmarking gekommen - dem Lernen vom Besten. Doch durch die erreichten Fortschritten in dieser Erhebungsrunde ist davon auszugehen, dass damit im nächsten Vergleich begonnen werden kann. Wünsche und Bedürfnisse in dieser Richtung wurden auch schon zahlreich geäußert.

³¹ Grundbedarf I, Grundbedarf II, Medizinische Grundversorgung, Wohnungskosten, situationsbedingte Leistungen. Die Aufnahme dieser Daten würde allerdings einen erheblichen Mehraufwand an Erhebungsarbeit verursachen.

³² Man könnte dies auch Spezifizierung der Zielgruppen von Maßnahmen nennen. Z.B. könnten Hilfeempfänger ausgewiesen werden, die sich in Integrationsmaßnahmen befinden.

Für den Lernprozess bieten sich theoretisch alle Bereiche der Arbeit im Fürsorgeamt an. Jedoch sollten aufgrund der Rahmenbedingungen³³ Prioritäten gesetzt werden. Wir schlagen daher vor, dass sich jede Stadt vor der nächsten Erhebungsrunde zwei Felder aussucht, auf denen sie den dringendsten Handlungsbedarf erkennen, um dann auf der ersten Sitzung des kommenden Vergleiches einen gemeinsamer Beschluss zu fassen. Aus dem bisher von uns Wahrgenommenen erscheinen uns die Bereiche Zugangsteuerung, Fallmanagement, Maßnahmenevaluation und der Einsatz der Informationstechnologien als mögliche Lernfelder.

³³ Einerseits hat die bisher relativ geringe Teilnehmerzahl (8 Städte) zur Folge, dass nicht allzuviel Arbeitsgruppen eingesetzt werden können. Andererseits ist auch die Anzahl der Sitzung nicht überaus hoch.

7 Anhang

7.1 Systeme

Die am Kennzahlenvergleich teilnehmenden Städte verwenden für die Erfüllung ihrer Aufgaben verschiedene Systeme. Diese Unterschiedlichkeit erfordert wie bereits erwähnt, einen aufwändigen Prozess für die Definition der Basiszahlen. Weiter führt das dazu, dass der gemeinsame Nenner für die Vergleichbarkeit der Kennzahlen begrenzt ist. Unterschiedliche Systeme kommen in folgenden Bereichen und auf folgenden Ebenen zu tragen:

- Gesetzliche Grundlagen auf kantonaler Ebene
- Organisation der Aufgaben auf kommunaler Ebene
- Rechenschaftsablage gegenüber der Exekutive und Legislative
- Rechnungsführung auf der Ebene der Verwaltung
- EDV / IT-Ausstattung auf der Ebene der Verwaltungsabteilung

Für die Würdigung und Beurteilung des Projektes sind die Kenntnisse der wichtigsten Systemunterschiede von Bedeutung.

Gesetzliche Grundlagen

Die acht teilnehmenden Städte erfüllen ihren Auftrag in der Sozialhilfe auf der Grundlage von sechs verschiedenen kantonalen Sozialhilfegesetzen. Für die Vergleichbarkeit sind folgende Abweichungen von Bedeutung:

- Die Städte Zürich, Luzern, Winterthur und St. Gallen erhalten Leistungen der Alimentenbevorschussung auf das individuelle Unterstützungskonto der Bezugsberechtigten gutgeschrieben. Dies führt zu wesentlich höheren Einnahmen bei den familienrechtlichen Unterhaltsbeiträgen als bei denjenigen Städten, welche nur die

Einnahmen erzielen, die sie durch Inkassobemühungen bei den Alimentenschuldnern realisieren können (die übrigen Städte, Basel, Bern, Biel, Lausanne).

- Die Stadt Lausanne erbringt Leistungen auf der Grundlage von zwei verschiedenen Gesetzen. Einerseits als individuelle Sozialhilfeleistungen im Rahmen des Sozialhilfegesetzes und andererseits das RMI (Revenu minimum d'insertion). Die Empfänger wechseln innerhalb der Systeme. Das führt dazu, dass die Fallzugangszahlen von Lausanne nicht mit denjenigen der anderen Städte verglichen werden kann, weil der Wechsel zwischen diesen Systemen als Neuzugang erfasst wird.

- Die Städte Bern und Biel können ihre gesamten Sozialhilfeaufwendungen in einen kantonalen Lastenausgleich eingeben. Die Rückvergütung an die Gemeinden erfolgt global und wird nicht dem individuellen Sozialhilfekonto der Bezüger gutgeschrieben. Wie schon erwähnt führt das dazu, dass die Städte im Kanton Zürich weniger als die Hälfte der Einnahmen, die sie erzielen, im Kennzahlenvergleich ausweisen können.

Organisation der Aufgaben auf kommunaler Ebene

In den Städten Basel und Bern werden ein grosser Teil der Sozialhilfebezüger die platziert sind in einer Abteilung ausserhalb des Sozialdienstes betreut. Sowohl die Anzahl der Fälle wie auch die Kosten werden nicht bei der Sozialhilfe ausgewiesen, obwohl es sich dabei um Sozialhilfeleistungen handelt. Dies wirkt sich bei der Sozialhilfedichte aus.

Rechenschaftsablage gegenüber der Exekutive und Legislative

Jede Stadt hat diesbezüglich eine eigene Struktur für die Geschäftsberichte, welche von der Legislative genehmigt werden müssen. Das bedeutet, dass die Zählung der Fälle, die Darstellung der Aufwendungen in der Sozialhilfe sowie weitere statistische Erfassungen für die Rechenschaftsablage für jede Stadt

nach eigenen Definitionen und Kriterien zu erfolgen hat. Das führt dazu, dass die Kennzahlen in diesem Projekt von den teilnehmenden Städte parallel dazu erhoben werden müssen und dass die Aussagen in Bezug auf Fälle, Aufwendungen und Erträge, wie sie in diesem Kennzahlenvergleich dargestellt werden, von denjenigen im Geschäftsbericht abweichen.

Rechnungsführung auf der Ebene der Verwaltung

Jede der teilnehmenden Städte verfügt über ein eigenes Rechnungsführungsmodell. Dieses orientiert sich an der kommunalen Aufgabenorganisation und Rechnungsführung. Das Rechnungsführungsmodell ist die Grundlage für die Rechenschaftsablage. Die Auswirkungen für die teilnehmenden Städte sind die selben, wie bei der Rechenschaftsablage. In Lausanne werden ein Teil der Einnahmen, welche die Sozialhilfe betreffen durch die Finanzverwaltung bewirtschaftet. Diese Organisation hat zur Folge, dass nicht alle erzielten Einnahmen dem individuellen Sozialhilfekonto gutgeschrieben werden.

EDV / IT-Ausstattung

Für diesen Bereich ist festzustellen, dass in der Regel zwei Modelle geführt werden müssen. Auf der einen Ebene steht in verschiedenen Städten eine integrierte Software für die Fallführung, mit integrierter Buchhaltung für die Sozialhilfekonten zur Verfügung. Auf der anderen Ebene muss mit diesem System eine Schnittstelle zur IT-Lösung der Finanzverwaltung bewirtschaftet werden. Das hat zur Folge, dass die Datenerhebung sehr aufwändig zu organisieren ist. Neue Bedürfnisse in der Datenerhebung erfordern meist zusätzlichen Programmieraufwand, der in der Regel nicht auf der Abteilungsebene realisiert werden kann, sondern den Einbezug der entsprechenden EDV- / IT-Abteilung erforderlich macht.

Die Städte *Basel, Biel und Luzern* verfügen über folgende Standardsoftware in der Fallführung: Tutoris Sozialhilfe, und Finis; in *Bern* läuft dagegen das Programm KISS BASIS; *Winterthur* verfügt noch nicht über eine eigentliche

Fallapplikation, allerdings liegt mit der Individuallösung ROFA eine umfassende Klientenbuchhaltung vor, die die Kontoführung der Klienten, die Abrechnung mit den Heimatbehörden, die Alimentenbuchhaltung sowie das Auszahlungswesen für einmalige Auszahlungen oder Daueraufträge verwaltet.

Die Städte *Basel, Biel und Luzern* betreiben eine Schnittstelle zur Finanzverwaltung, welche über folgende Systeme verfügt: SAP R/3 (in Basel werden die Daten täglich elektronisch übernommen, in Biel läuft der Prozess nur einmal pro Jahr manuell ab); *Bern* benutzt als Schnittstelle KISS Sozialhilfe; In *Winterthur* ist auch hier die Individuallösung ROFA im Einsatz.

Die Städte *Basel, Bern, Biel, Luzern, Winterthur und Zürich* können Programmanpassungen in begrenztem Umfang für die Datenerfassung in eigener Kompetenz vornehmen.

7.2 Basiszahlenkatalog

7.3 Kennzahlenkatalog