



Trends in der Sozialhilfe 15 Jahre Kennzahlenvergleich in Schweizer Städten

Renate Salzgeber
Berner Fachhochschule, Fachbereich Soziale Arbeit

Herausgeberin
Städteinitiative Sozialpolitik

www.staedteinitiative.ch



Herausgeberin

Städteinitiative Sozialpolitik
www.staedteinitiative.ch

Die Städteinitiative Sozialpolitik vertritt die sozialpolitischen Interessen der Schweizer Städte und setzt sich für eine bessere Koordination des Sozialstaates ein. Sie hat rund 60 Mitgliedstädte und ist eine Sektion des Schweizerischen Städteverbands.

Die Kennzahlenstädte seit 2009

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

Autorin: Renate Salzgeber

Mitarbeit: Pascale Zürcher, Katharina Rüegg

Datenaufbereitung und Auswertungen: Bundesamt für Statistik (BFS), Sektion Sozialhilfe, Jan Boruvka, Markus Braun; BFH, Soziale Arbeit, Renate Salzgeber

Impressum

Berner Fachhochschule
Fachbereich Soziale Arbeit
Hallerstrasse 10, 3012 Bern
www.soziale-arbeit.bfh.ch

Titelbild

Ennio Leanza, Keystone

August 2014

Bestelladresse und Informationen

Städteinitiative Sozialpolitik
Geschäftsstelle, c/o Stadt Winterthur, Departement Soziales
Lagerhausstrasse 6, Postfach, 8402 Winterthur
info@staedteinitiative.ch, www.staedteinitiative.ch

15 Jahre Sozialhilfe in den Städten – Trends und Ausblick

Liebe Leserin, lieber Leser

Städte sind soziale Frühwarnsysteme und damit wichtige sozialpolitische Akteure. In den Städten werden soziale Brennpunkte zuerst und ausgeprägt sichtbar und zwingen die Städte dazu, rasch und innovativ auf neue Probleme zu reagieren und voneinander zu lernen. Aber auch, ihre Erfahrungen auf übergeordneter Ebene einzubringen. Das war mit ein Grund, dass die Städte, welche generell höhere Sozialhilfequoten ausweisen als ihr ländlich geprägtes Umfeld, vor 15 Jahren einen Städtevergleich mit Kennzahlen zur Sozialhilfe starteten. Ich bedanke mich bei allen, die in dieser Zeit zum Kennzahlenvergleich beigetragen haben. In den oft emotional geführten Diskussionen rund um die Sozialhilfe sind Fakten und wissenschaftliche Betrachtungen auf einer längeren Zeitachse von unschätzbare Bedeutung. Der Kennzahlenvergleich liefert einen wesentlichen Beitrag dazu.

Ein Blick auf die letzten 15 Jahre zeigt: Das System der sozialen Sicherung in unserem Land funktioniert. Gerade auch dank der Sozialhilfe als letztem, aber unabdingbarem Netz in der sozialen Sicherung. Der Sozialhilfe gelingt es, innert einem Jahr rund ein Drittel der Neuzugänge wieder abzulösen. Dennoch führten Veränderungen in den vorgelagerten Sozialversicherungen (IV, ALV) sowie der gesellschaftliche und wirtschaftliche Wandel dazu, dass die als Überbrückung in Notlagen konzipierte Sozialhilfe für viele Betroffene zu einer finanziellen Langzeitsicherung wird. Je länger in der Sozialhilfe, desto schwieriger ist es, wieder herauszukommen. Damit verbunden sind auch steigende Kosten, was wiederum die an sich erfolgreiche Sozialhilfe unter Druck setzt. Denn sie ist steuerfinanziert und belastet die Gemeinden und Kantone teilweise stark.

Nicht nur die Sozialhilfequote zwischen den Städten ist unterschiedlich hoch. Auch die Entwicklungen in den Städten unterscheiden sich in den letzten 15 Jahren. Und das dürfte sich in Zukunft noch verschärfen. Denn die Risiken für die öffentlichen Gemeinwesen zeichnen schweizweit ein ähnliches Bild – allerdings sind sie unterschiedlich verteilt. Grösse, geografische Lage, Sprachregion, Wirtschaftsstruktur, soziodemografische Zusammensetzung und Wachstum der Bevölkerung, Wohnungsangebot und Zentrumsfunktion einer Stadt sind Faktoren, die mit der Zahl der Sozialhilfefälle korrelieren. Faktoren, die sich auch innerhalb der Städte im untersuchten Zeitraum verändert haben.

Übers Ganze gesehen lässt sich festhalten: Die Sozialhilfe funktioniert. Sie ist ein wichtiger Pfeiler im schweizerischen System der Sozialen Sicherheit. Die Mängel liegen darin, dass die subsidiäre Sozialhilfe als letztes und entscheidendes Netz dieser sozialen Sicherung immer stärker belastet wird und die Gemeinwesen davon sehr unterschiedlich betroffen sind. Nach wie vor gibt es in der Schweiz keine bundesweiten Regelungen zur Sozialhilfe. Die Bestrebungen, mit einem Rahmengesetz Harmonisierungen in der Sozialhilfe auf Bundesebene zu verankern und dabei die Rolle der Sozialhilfe innerhalb der Sozialen Sicherungssysteme zu klären, sind aus Sicht der Städte zu unterstützen. Damit die Sozialhilfe explizit als Teil der Sozialen Sicherheit in der Schweiz wahrgenommen wird und als letztes Netz auch in Zukunft noch hält.

Nicolas Galladé, Stadtrat Winterthur
Präsident der Städteinitiative Sozialpolitik

Trends in der Sozialhilfe

Sozialhilfe als staatliche Aufgabe im System der Sozialen Sicherheit

Die Sozialhilfe ist Teil des Sozialen Sicherungssystems in der Schweiz. Sie kommt nur subsidiär zum Tragen, also nur dann, wenn andere Leistungen des sozialen Sicherungsnetzes den Lebensunterhalt nicht decken können oder nicht mehr bezogen werden dürfen. Sozialhilfe wird nur gewährt, wenn die eigenen finanziellen Mittel nicht zur Existenzsicherung ausreichen, sei dies, weil...

- ...kein oder zu wenig Erwerbseinkommen erarbeitet werden kann und keine eigenen finanziellen Reserven (z.B. aus der privaten Vorsorge) vorhanden sind,
- ...der Anspruch auf Versicherungsleistungen (z.B. Taggelder einer Unfallversicherung) erloschen ist,
- ...der Anspruch auf vorgelagerte Sozialversicherungsleistungen (z.B. Taggelder der Arbeitslosenversicherung) oder
- ...der Bezug von anderen Bedarfsleistungen (z.B. Arbeitslosenhilfe, Kleinkinderbetreuungsbeiträge) erschöpft ist,
- ...die vorhandenen Leistungen nicht ausreichen oder
- ...kein Anspruch (mehr) auf eine Leistung der anderen Sozialen Sicherungssysteme besteht und
- ...keine andere Person (Eltern, Partner, Partnerin) zur Unterstützung verpflichtet ist oder über zu geringe eigene Mittel verfügt.

Die Sozialhilfe ist das letzte Netz der Sozialen Sicherheit und wird unabhängig von den Ursachen der finanziellen Notlage gewährt.

Gemäss Bundesverfassung (Art. 12) haben alle Bewohnerinnen und Bewohner in der Schweiz ein Recht auf Hilfe in Notlagen: «Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind.» Die Umsetzung dieser Hilfe in Notlagen ist Aufgabe der Kantone und wird über Staats- und Gemeindesteuern finanziert. In den meisten Kantonen der Deutschschweiz werden der Vollzug und die Finanzierung der Sozialhilfe an die Gemeinden delegiert, die diese Aufgaben selber oder im regionalen Verbund wahrnehmen. In der Romandie und dem Tessin übernehmen in der Regel die Kantone diese Aufgabe.



«Eine funktionierende Sozialhilfe ist wichtig für die Sicherheit in unserer Stadt. Sie erhöht zudem massgeblich das Sicherheitsgefühl unserer Einwohner.»

Stadträtin Astrid Furrer,
Soziales, Wädenswil

Dieser Bericht befasst sich mit der Sozialhilfe im engeren Sinne, also mit der bedarfsabhängigen, individuellen Existenzsicherung in Notlagen. Es gibt in der Schweiz keine bundesweiten Regelungen zur Sozialhilfe. Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS – ein Fachverband, in dem Kantone, Gemeinden, Städte und private Organisationen vertreten sind – hat breit anerkannte Richtlinien definiert, wie die Höhe der Sozialhilfe berechnet wird (soziales Existenzminimum). Viele Kantone haben diese Richtlinien als verbindlich erklärt, einige Kantone – z.B. Schaffhausen – haben eigene Richtlinien erlassen, die sich an den SKOS-Richtlinien orientieren. Ziel ist es, dass in allen Kantonen und Gemeinden ähnliche Unterstützungsansätze gelten, wobei regionale Kostenunterschiede (z.B. für Mieten) auch regionale Differenzierungen ermöglichen.

Um die Sozialhilfe als wichtigen Pfeiler im schweizerischen System der Sozialen Sicherheit stärken zu können, sind politische Vorstösse hängig, die ein bundesweites Rahmengesetz zur Sozialhilfe anstreben. Die Städteinitiative Sozialpolitik, wie auch die SKOS, befürworten ein Rahmengesetz zur Harmonisierung der Sozialhilfe auf Bundesebene. Damit kann die Existenzsicherung auf eine verbindliche Grundlage gestellt werden.

In einem weiteren Sinne definiert, umfasst Sozialhilfe alle bedarfsabhängigen Sozialleistungen, die von den Kantonen und Gemeinden personenbezogen erbracht werden. Diese reichen von Ergänzungsleistungen zur AHV oder Invalidenrente über Arbeitslosenhilfen, Alimentenbevorschussungen, Wohnkostenzuschüssen, Mutterschafts- und Familienbeihilfen bis zur Unterstützung für Suchttherapien oder häusliche Pflege. Der Katalog der Leistungen im Rahmen der Sozialhilfe im weiteren Sinne sowie die Anspruchsvoraussetzungen und Leistungshöhen variieren von Kanton zu Kanton erheblich. Die Bedeutung der Sozialhilfe im weiteren Sinne hat in den letzten 20 Jahren mit dem gesellschaftlichen Wandel und den wirtschaftlichen Veränderungen mit Folgen für den Arbeitsmarkt erheblich zugenommen.

Die Sozialversicherungen – insbesondere AHV, IV, Arbeitslosenversicherung, berufliche Vorsorge, Kranken- und Unfallversicherungen – sind auf Bundesebene geregelt und erbringen Leistungen im Versicherungsfall. Diese Leistungen orientieren sich nicht am individuellen Bedarf der Leistungsempfängerinnen und -empfänger, sondern in der Regel an der versicherten (Lohn-)Summe. Sie werden durch Versicherungsprämien und Beiträge der öffentlichen Hand finanziert. Die Sozialversicherungen sind der Sozialhilfe vorgelagert; Veränderungen bei diesen vorgelagerten Systemen haben immer auch einen Einfluss auf den Bedarf an Sozialhilfe.

Viele Einflussfaktoren auf die Entwicklung der Sozialhilfe

Die Nachfrage nach Sozialhilfe wird durch viele Faktoren beeinflusst; einfache Erklärungen für die Entwicklung der Fallzahlen und der Unterstützungsleistungen gibt es nicht. Wichtige Einflussfaktoren sind:

- a) Gesellschaftliche Entwicklungen (Beispiel: mehr Alleinerziehende)
- b) Wirtschaft: Konjunkturentwicklung, Struktur der Wirtschaft und Strukturwandel, (Beispiel: Weniger Arbeitsplätze in Hilfsfunktionen)
- c) Arbeitslosigkeit und Absicherung bei Arbeitslosigkeit
- d) Gesundheit bzw. Absicherung bei Krankheit oder Invalidität
- e) Demografie (Beispiel: Altersverteilung, Bevölkerungswachstum, Bildungsniveau, Ausländeranteil)
- f) Region, Grösse und Zentrumsfunktion einer Stadt, Wohnungsangebot

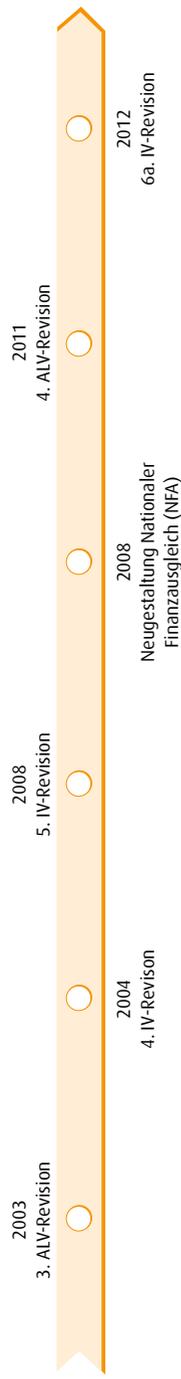
Änderungen bei IV und ALV

Der soziale und wirtschaftliche Wandel hat seit den 1980er und 1990er Jahren zu einer deutlichen Zunahme beim Leistungsbezug in den Sozialversicherungen geführt. Die Arbeitslosenversicherung (ALV) geriet in finanzielle Schieflage, da die strukturelle Arbeitslosigkeit zunahm. Das stark veränderte wirtschaftliche Umfeld (verstärkte internationale Verflechtungen und Spezialisierungen, erhöhte Anforderungen an Mobilität und Flexibilität der Arbeitnehmenden usw.) hatte zu einer höheren ständigen Arbeitslosigkeit geführt, die bei einer konjunkturellen Schwächephase zudem jeweils rasch und deutlich ansteigt. Durch restriktiver gefasste Voraussetzungen für den Bezug von Arbeitslosentaggeldern und einen gekürzten Anspruch auf einen Taggeldbezug für die meisten Personengruppen wurde die ALV saniert.

Auch bei der Invalidenversicherung (IV) war in den letzten 20 Jahren ein deutlicher Anstieg der Zahl der Rentnerinnen und Rentner zu verzeichnen. Die markanten Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt (Anforderungen, Tempo, Druck) haben dazu geführt, dass Personen mit gesundheitlichen Problemen immer weniger im ersten Arbeitsmarkt beschäftigt bleiben, was zu vermehrten IV-Rentenbezügen führte. Die finanzielle Situation der IV geriet in der Folge aus dem Gleichgewicht, so dass im letzten Jahrzehnt durch verschiedene Revisionen der Anspruch auf eine IV-Rente deutlich enger gefasst und damit verschärft wurde. Die IV ist auf dem Weg von einer Rentenversicherung zu einer Eingliederungsversicherung. Dieser Weg ist jedoch sehr steinig. Bereits die ALV und andere Arbeitsmarktintegrationsinstitutionen haben erfahren, dass es im heutigen Arbeitsmarktumfeld schwierig ist, Menschen mit gesundheitlichen oder beruflichen Einschränkungen wieder in eine Erwerbstätigkeit zu vermitteln.

Die Revisionen bei den beiden Sozialversicherungen führen dazu, dass längerfristig immer mehr Menschen durch die Sozialversicherungsnetze fallen und durch die Sozialhilfe aufgefangen werden müssen. Grafik 1 (auf der nächsten Doppelseite) zeigt die für die Sozialhilfe relevanten gesetzlichen Veränderungen der letzten 15 Jahre auf einer Zeitachse.

Grafik 1: Für die Sozialhilfe relevante Änderungen bei den vorgelagerten Sozialversicherungen seit 1999



Jahr	Revisionsnummer	Neuer NFA	5. IV-Revision	4. IV-Revision	4. ALV-Revision	6a. IV-Revision
2003	3. ALV-Revision					
2004	4. IV-Revision					
2008	Neuer NFA					
2011	4. ALV-Revision					
2012	6a. IV-Revision					

Revisionsnummer	Neuer NFA	5. IV-Revision	4. IV-Revision	4. ALV-Revision	6a. IV-Revision
3. ALV-Revision		Grundsatz Eingliederung vor Rente ausgebaut; Eingliederungsversicherung statt Rentenüberprüfungsanstalt	Grundsatz Eingliederung vor Rente postulierte	Erhöhung der Mindestbeitragszeit von 6 auf 12 Monate	Verbesserung der eingliederungsfördernden Massnahmen für bisherige IV-Rentenbeziehende
4. IV-Revision	Finanzierung der Sonderschulung statt durch die IV neu durch die Kantone	Einführung Früherfassung und Frühintervention (FEFI)	Einführung der ¾-Rente	Einführung der ¾-Rente	Ziel Wiedereingliederung von 17'000 bisherigen IV-Rentenbeziehenden bis zum Jahr 2017: «Rente als Brücke zur Eingliederung» statt «einmal Rente, immer Rente»
4. ALV-Revision	Bau- und Betriebsbeiträge für Wohnheime und Eingliederungsstätten neu über die Kantone finanziert statt über die IV	Integrationsmassnahmen für Personen mit psychischen Krankheiten	engere medizinische Definition von Invalidität (Einführung regionaler ärztlicher Dienste (RAD))	keine neuen Zusatzrenten mehr für Ehefrauen/Ehemänner	Schaffung einer 3-jährigen Auffangregelung im Falle des Scheiterns der Wiedereingliederung
6a. IV-Revision		Beschleunigung des Verfahrens, strengere und transparentere Beurteilung des Rentenanspruchs (Ausschluss eher unklarer Krankheitsbilder)	Verdoppelung der Hilflosenentschädigung für Volljährige	Aufhebung der Härtefallrente	Senkung der Preise für Hilfsmittel

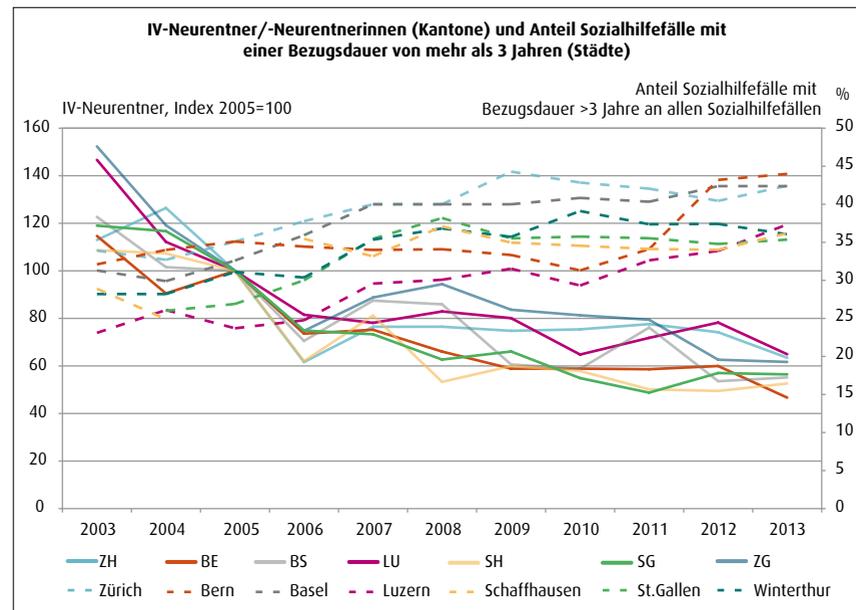
bei mindestens 18 Beitragsmonaten max. 260 Taggeldbezüge	mit mindestens 18 Beitragsmonaten max. 400 Taggeldbezüge	Über-55-jährige: mit mindestens 22 Beitragsmonaten max. 520 Taggeldbezüge	bei Zwischenverdienst werden Kompensationszahlungen der ALV nicht mehr zum versicherten Lohn gezählt	Schaffung eines Assistenzbeitrages für Menschen mit einer Behinderung, damit sie jemanden anstellen können (für Personen mit Hilflosenentschädigung)
Erhöhung der Wartezeit für Personen nach Schul- und Studienabgang und Kürzung der Bezugsdauer für alle Beitragsberechtigten	Verzicht auf Massnahmen für besonders von Arbeitslosigkeit betroffene Regionen			

Quelle: eigene Darstellung BFH, Soziale Arbeit
 NFA: Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
 IIZ: interinstitutionelle Zusammenarbeit von Institutionen der Sozialen Sicherung, u.a. ALV, IV, Sozialhilfe

Die Zahl der IV-Neurentnerinnen und Rentner hat sich auf Grund der Massnahmen bei der IV in den letzten Jahren deutlich verringert. Im Grundsatz kann davon ausgegangen werden, dass die Wahrscheinlichkeit, dass eine Person im erwerbsfähigen Alter (18- bis 65-Jährige) einen Unfall erleidet oder an einer Krankheit erkrankt, sich in den letzten 20 Jahren kaum verändert hat. Daher ist anzunehmen, dass sich die Zahl der neuen IV-Rentenbeziehenden und jene der Beschäftigten etwa parallel entwickelt. Doch dies ist nicht der Fall: Die Zahl der Neurentnerinnen und Neurentner ist seit 2005 deutlich gesunken.

Die IV ist daher für eine zunehmende Zahl von Personen, die während der Erwerbsbiografie gesundheitliche Beeinträchtigungen durch Unfall oder Krankheit erleiden, keine finanzielle Absicherung mehr. Auch wenn sich die IV gleichzeitig stark bei den Reintegrationsmassnahmen in den ersten Arbeitsmarkt engagiert, kann dies die Abnahme bei den neuen Rentenbeziehenden nicht kompensieren. Wenn keine anderen finanziellen Mittel mehr vorhanden, sind diese Personen heute häufiger und länger auf Sozialhilfe angewiesen.

Grafik 2: Neue IV-Rentenbeziehende und Anteil Langzeitbeziehender in der Sozialhilfe (ausgewählte Kantone und Städte)



Quelle: BSV (IV-Statistik), BFS (Sozialhilfestatistik), eigene Datenerhebung in den Kennzahlenstädten, Darstellung BFH, Soziale Arbeit; Neurentner durchgezogene Linie, Anteil Sozialhilfefälle > 3 Jahre gestrichelte Linie



«Sozialhilfe ist das letzte Netz, das hält. Auch wenn die vorgelagerten Sozialversicherungen ihre Bedingungen verschärfen, sich die Arbeitswelt wandelt oder die Konjunktur stottert: In Notlagen besteht ein Recht auf Unterstützung.»

Stadtrat Nicolas Galladé,
Vorsteher Departement Soziales, Winterthur

So zeigt die Entwicklung in Grafik 2, dass während der Abnahme bei den IV-Neurentnern und -Neurentnerinnen gleichzeitig der Anteil der Sozialhilfefälle, die länger als drei Jahre in der Sozialhilfe bleiben, in den letzten zehn Jahren deutlich zugenommen hat.

Fazit: Langandauernde Arbeitslosigkeit und gesundheitliche Risiken sind heute schlechter abgesichert als vor 15 Jahren. Personen mit gesundheitlichen oder beruflichen Einschränkungen sind heute häufiger und länger auf Sozialhilfe angewiesen.

Wirtschaftliche Entwicklung

Einen starken Einfluss auf die Systeme der Sozialen Sicherheit und damit auch der Sozialhilfe hat die wirtschaftliche Entwicklung – das gilt nicht nur für die Sozialhilfe, sondern auch für die vorgelagerten Sozialversicherungen, insbesondere für die Arbeitslosenversicherung.

Bei einem Konjunkturabschwung steigt die Zahl der arbeitslosen Personen an und prekäre Arbeitsverhältnisse mit tiefen oder unregelmässigen Löhnen nehmen zu. Bei hoher Arbeitslosigkeit steigt auch der Anteil der Arbeitslosen, die keinen neuen Job finden und ausgesteuert werden. Bei ungenügenden finanziellen Mitteln nimmt damit auch der Anteil der Personen zu, die zur Existenzsicherung auf Sozialhilfe angewiesen sind. Der Zusammenhang zwischen Arbeitslosenzahlen und Sozialhilfe ist jedoch komplex. Erstens ist das Sozialhilferisiko nicht für alle Arbeitslosen gleich hoch. Ob hohe Arbeitslosenzahlen später zu einem markanten Anstieg bei der Sozialhilfe führen, hängt unter anderem davon ab, welche Berufs- bzw. Personengruppen besonders vom Jobverlust betroffen sind. Ist der konjunkturelle Abschwung nur kurz und betrifft eher gut ausgebildete Personen, wie während der Finanzkrise 2008, steigt zwar die Arbeitslosenrate kurzfristig stark an. Die betroffenen Personen finden jedoch relativ rasch wieder eine neue Stelle und haben ein eher kleines Sozialhilferisiko. Betrifft der Konjunkturabschwung dagegen Branchen mit einem grossen Anteil an Stellen mit niedrigen Qualifikationsanforderungen und daher auch tiefen Löhnen, ist die Wahrscheinlichkeit, dass die arbeitslos gewordenen Personen später auf Sozialhilfe angewiesen sind, deutlich höher. Zweitens wird der konjunkturelle Einfluss auf die Arbeitslosigkeit überlagert durch eine strukturelle Kompo-

nente: Die wirtschaftliche Globalisierung und die damit verbundenen Strukturbereinigungen haben die Anforderungen an die Arbeitnehmenden in der Schweiz in den letzten Jahrzehnten deutlich erhöht. Personen mit tiefem Qualifikationsniveau und kleinen Leistungsbeeinträchtigungen haben Schwierigkeiten, eine stabile Beschäftigung mit existenzsichernden Löhnen zu behalten oder neu zu finden.

Fazit: Die Veränderung der wirtschaftlichen Lage bildet sich verzögert in der Sozialhilfe ab.

Trotz generell tiefer Arbeitslosigkeit in der Schweiz sind viele Menschen über eine längere Zeit arbeitslos. 2013 waren rund 21'000 Langzeitarbeitslose registriert, was etwa 15% aller Arbeitslosen entspricht (SECO 2014). Mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit sinken die Chancen auf dem Arbeitsmarkt und das Risiko einer dauerhaften Abhängigkeit von Sozialleistungen nimmt zu (Sheldon 1999). Eine Studie der Berner Fachhochschule (Fluder et al. 2013) zeigt, dass jede siebte arbeitslos gewordene Person später Sozialhilfe bezog. Ein erhöhtes Risiko, später Sozialhilfe zu beziehen, haben insbesondere Personen über 45 Jahren, Geschiedene, Personen ohne berufliche Qualifikation (keine nachobligatorische Ausbildung) oder mit einer beruflichen Qualifikation, die heute nicht mehr stark nachgefragt wird («Risikoberufe des Strukturwandels»). Unter den Ausgesteuerten der ALV ist der Anteil dieser Risikogruppen hoch. Zudem zeigen die Analysen, dass Personen in städtischen Gebieten und in der Romandie und dem Tessin ein höheres Risiko haben, später Sozialhilfe zu beziehen.

Die Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt und die Verschärfungen beim Anspruch auf Arbeitslosentaggeld führen dazu, dass vor allem Personen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen und/oder ungenügenden beruflichen Qualifikationen aus der ALV ausgesteuert werden oder bei kurzen und prekären Anstellungsverhältnissen gar keinen Anspruch mehr auf Taggelder erlangen können. Auch diese Personen sind bei nicht mehr vorhandenen finanziellen Mitteln zur Existenzsicherung auf Sozialhilfe angewiesen.

Fazit: Die Zusammensetzung der Arbeitslosen in Bezug auf Alter, Ausbildung, Nationalität und Zivilstand haben einen markanten Einfluss darauf, wie stark die Sozialhilfeszahlen auf eine Veränderung bei den Arbeitslosenzahlen reagieren. Da die Wirtschaftsstruktur und damit die Zusammensetzung der Beschäftigten regional unterschiedlich sind, sind die Auswirkungen auf die Sozialhilfe in den Städten verschieden stark.

Bessere Anhaltspunkte, was eine Zunahme oder Abnahme der Arbeitslosigkeit für die Sozialhilfe bedeutet, liefert die Zahl der Ausgesteuerten

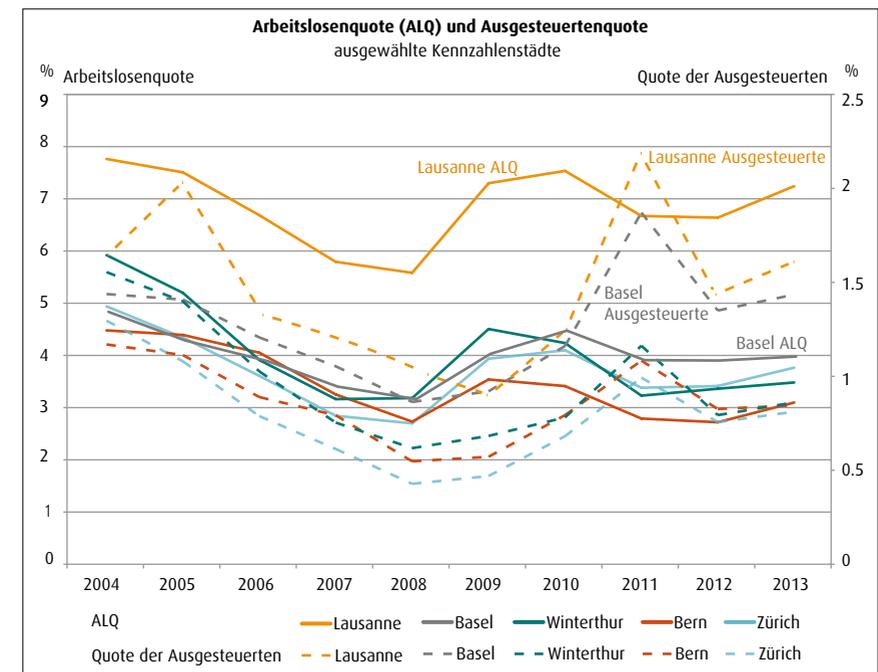


«Der Kennzahlenbericht liefert nicht nur wichtige Daten zur Armut, er setzt sich auch vertieft mit sozialpolitischen Entwicklungen auseinander und liefert so Impulse für die politische Diskussion.»

Gemeinderätin Franziska Teuscher,
Bern, Direktorin für Bildung, Soziales und Sport

statt der Arbeitslosen in einer Stadt. Grafik 3 zeigt die Entwicklung der Arbeitslosenquote und der Quote der Ausgesteuerten pro Jahr für die fünf grössten Kennzahlenstädte. In der Tendenz zeigt sich, dass die Ausgesteuertenquote zeitlich verzögert auf die Bewegungen der Arbeitslosenquote reagiert – die Entwicklung der Zahl der Ausgesteuerten verläuft aber nicht immer parallel zu jener der Arbeitslosen. Im Jahr 2011 zeigt sich aufgrund der Revision der Arbeitslosenversicherung (vgl. Grafik 1) eine starke Zunahme bei den Ausgesteuerten. Die Zahl der Ausgesteuerten bleibt jedoch auch nachher auf einem höheren Niveau, insbesondere in Lausanne und Basel.

Grafik 3: Arbeitslose und Ausgesteuerte, ausgewählte Städte
(Arbeitslose bzw. Ausgesteuerte in Bezug zur Erwerbsbevölkerung; ALQ: Durchschnitt 12 Monate; Ausgesteuerte: Summe pro Jahr)



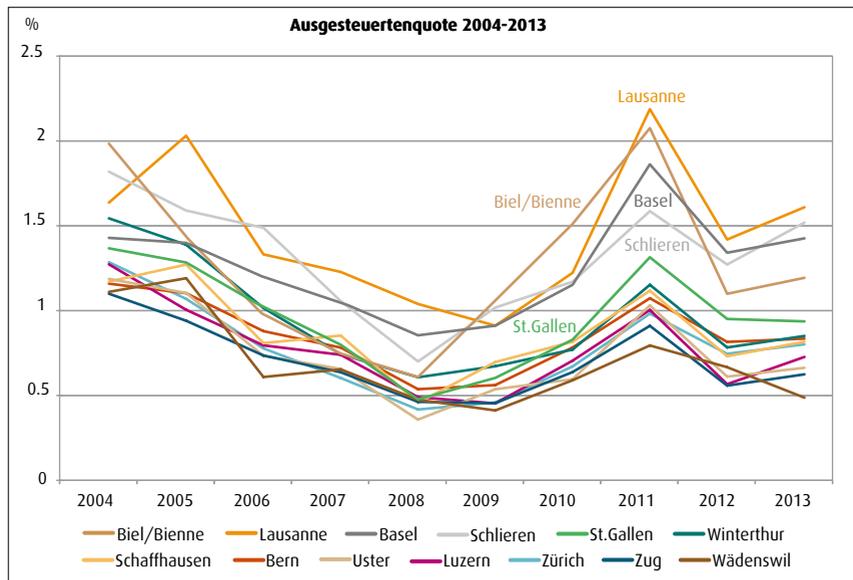
Quelle: SECO, Darstellung BFH, Soziale Arbeit

Fazit: Die Zahl der Ausgesteuerten schwankt stark zwischen den Städten. Ein deutlicher Peak lässt sich 2011 aufgrund der Revision der ALV feststellen. In einigen Städten blieb die Ausgesteuertenquote auch nachher auf höherem Niveau und erklärt zum Teil die höheren Sozialhilfezahlen in diesen Städten.

Aus Grafik 4 ist ersichtlich, dass sich der vorübergehend deutliche Anstieg der Anzahl Ausgesteuerten im 2011 in allen Kennzahlenstädten zeigt. In Lausanne, Basel, Schlieren, Biel und St. Gallen bleibt die Zahl der Ausgesteuerten aber auch nach dem Peak 2011 relativ hoch. Es zeigt sich auch, dass die Schwankungen der Zahl der Ausgesteuerten in den Städten in der westlichen Landeshälfte (Lausanne, Biel) stärker ausfallen als in den anderen Städten.

Nicht nur der Anteil der Ausgesteuerten schwankt beträchtlich zwischen den Städten, auch die Qualifikationen bei den Arbeitslosen unterscheiden sich markant. Während der Anteil der arbeitslosen Personen, die vor dem Stellenverlust eine Hilfsfunktion ausübten, in Zug sehr klein ist (weniger als 10%) – liegt er in Biel und Winterthur bei rund 50%. Zudem hat sich der Anteil in den letzten Jahren in einigen Städten deutlich verändert. In Zug ist der Anteil an Arbeitslosen mit einer Hilfsfunktion ständig gesunken (von rund 30% 2004 auf weniger als 10% im letzten

Grafik 4: Ausgesteuertenquote, alle Städte
(Ausgesteuerte in Bezug zur Erwerbsbevölkerung; Ausgesteuerte: Summe pro Jahr)



Quelle: SECO, Darstellung BFH, Soziale Arbeit



«Damit Politikerinnen und Politiker qualifiziert entscheiden können, brauchen sie fachliche Grundlagen. Dazu leistet der Kennzahlenbericht einen wichtigen Beitrag.»

Stadtrat Raphael Golta,
Vorsteher des Sozialdepartements der Stadt Zürich

Jahr) – in Winterthur dagegen ist er deutlich gestiegen (von rund 35% 2004 auf knapp 50% 2013). Schlieren hat heute noch immer einen relativ hohen Anteil von arbeitslosen Personen mit einer Hilfsfunktion (rund 40%). Vor zehn Jahren lag der Anteil jedoch noch bei rund 55%; der Anteil ist somit deutlich zurückgegangen.

Bevölkerungszusammensetzung und Zentrumsfunktion

Ebenfalls relevant sind die Alterszusammensetzung, die Haushaltsformen sowie der Ausländeranteil in der Wohnbevölkerung. Alleinerziehende und Paare mit drei und mehr Kindern haben aufgrund der eingeschränkten Erwerbsmöglichkeiten und dem hohen Finanzbedarf ein deutlich höheres Sozialhilferisiko als kinderlose Paare oder Paare mit weniger Kindern. Ausländerinnen und Ausländer verfügen besonders häufig über keine berufliche Ausbildung oder/und arbeiten in Niedriglohnjobs und haben daher ein höheres Arbeitslosenrisiko. Sie haben ein besonders hohes Risiko, später auf Sozialhilfe angewiesen zu sein. Ausländische Familien mit mehreren Kindern gehören oft zu diesen Risikogruppen: Städte mit einem hohen Ausländeranteil haben daher im Grundsatz auch eine höhere Sozialhilfequote.

Wie eben ausgeführt, haben nicht alle Bevölkerungsgruppen ein gleich hohes Sozialhilferisiko – sind Personengruppen mit einem hohen Sozialhilferisiko in einer Stadt besonders häufig vertreten, ist auch die Sozialhilfequote in dieser Stadt höher. Zudem hängt die Sozialhilfequote auch von Wohnungsangebot einer Stadt ab – verfügt eine Stadt über ein breites Angebot an günstigen Wohnungen, können sich mehr Personen mit tiefem Einkommen diese Wohnungen leisten. Diese Personen haben aufgrund der Einkommenslage häufig ein höheres Sozialhilferisiko.

Auch die Steuerkraft pro Kopf einer Stadt gibt Auskunft über die finanzielle Situation der Einwohnerinnen und Einwohner. Biel und Schlieren haben eine gegenüber den anderen Vergleichsstädten markant tiefere Steuerkraft (2010 Bundessteuer pro Kopf 534 bzw. 605 Franken). In Lausanne, Bern, Winterthur, Luzern, St. Gallen und Schaffhausen liegt 2010 die Steuerkraft pro Kopf bei rund 900 bis 1'050 Franken – wobei insbesondere in Luzern die Steuerkraft pro Kopf seit 2008 deutlich zurückgegangen ist. In Basel und Zürich liegt die Steuerkraft pro Kopf bei knapp

«Fünfzehn Jahre Kennzahlenbericht: wertvolles Zahlenmaterial, bedeutungsvolle Trends, lokale Unterschiede, zukunftsweisende Analysen. Für Basel sind die Zahlen und Vergleiche von grossem Nutzen für die strategische Ausrichtung.»



Regierungsrat Christoph Brutschin, Vorsteher des Departements für Wirtschaft, Soziales und Umwelt Basel-Stadt

1'600 Franken; in Wädenswil bei gut 1'400 Franken und in Uster bei gut 1'200 Franken. Die Steuerkraft in Zug ist kaum vergleichbar – sie liegt über 5'000 Franken pro Kopf. In Städten mit tiefen durchschnittlichen Einkommen sind Personen bei Arbeitslosigkeit, Krankheiten und Scheidungen sehr viel rascher und in höherem Masse auf Sozialhilfe angewiesen als in Städten mit durchschnittlich höheren Einkommen.

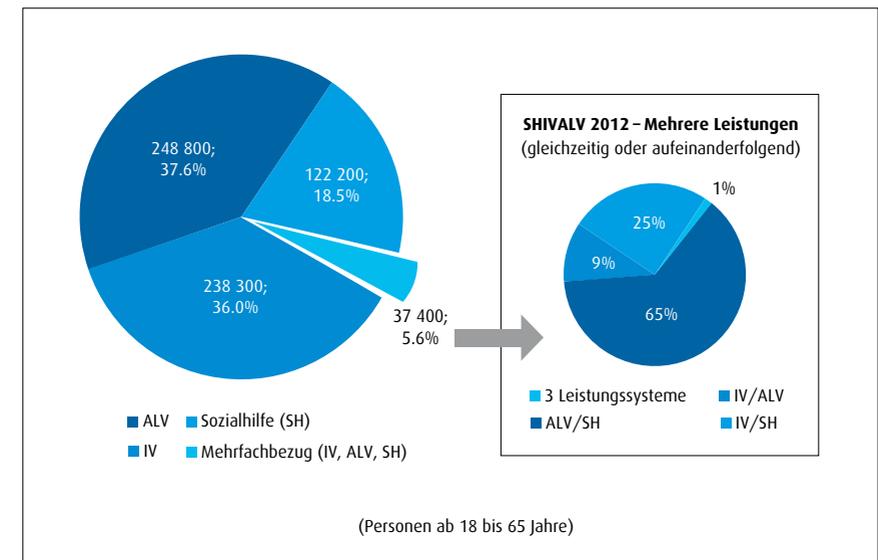
Ein weiterer Faktor für das Ausmass des Sozialhilfebezugs ist die Grösse der Zentrumsfunktion, die eine Stadt gegenüber ihrem Umland wahrnimmt. Städte mit Zentrumsfunktion tragen höhere Kosten für die öffentliche Sicherheit, Soziale Wohlfahrt, Kultur, Raumplanung, Umwelt und Verkehr, die nur teilweise oder gar nicht über einen Lastenausgleich abgegolten werden. Alle Städte im Kennzahlenvergleich nehmen grössere oder kleinere Zentrumsfunktionen wahr. Alle Städte ausser Uster, Wädenswil und Schlieren gehören gemäss Gemeindetypologie des Bundesamtes für Statistik (BFS) zu den Zentren bzw. Kernstädten. Uster, Wädenswil und Schlieren zählen zu den suburbanen Gemeinden bzw. Agglomerationen. Zürich, Basel, Lausanne und Bern sind als Grosszentren klassifiziert, die übrigen sechs Städte (Winterthur, Luzern, St.Gallen, Biel/Bienne, Schaffhausen, Zug) als Mittelzentren.

Fazit: Die Einflussfaktoren auf die Sozialhilfe sind vielfältig. Dazu zählen unter anderem: Regionale Wirtschaftsstruktur und Strukturanpassungen, Zusammensetzung der Wohnbevölkerung, der Arbeitslosen und der Ausgesteuerten (berufliche Qualifikationen, Alter, Familienstruktur/Haushaltsformen, Ausländeranteil), das Wohnungsangebot, die Steuerkraft, die Zentrumsfunktion, die Grösse (Anzahl Einwohner/innen). Die Ausprägungen der Bestimmungsfaktoren unterscheiden sich zum Teil deutlich zwischen den Städten, so dass sowohl die Sozialhilfequote wie die längerfristige Entwicklung zwischen den Städten deutlich unterschiedlich ausfallen können.

Die Entwicklung der Sozialhilfe in den letzten 15 Jahren

2012 bezogen gesamtschweizerisch 662'000 Personen im erwerbsfähigen Alter (18- bis 65 Jahre) mindestens einmal eine Leistung aus der IV, der ALV oder der Sozialhilfe. Das entspricht fast 13% der Personen im erwerbsfähigen Alter (Grafik 5). Diese drei Systeme haben vielfache Wechselwirkungen untereinander. Die Sozialhilfe hat einen Anteil von rund einem Viertel aller Leistungsbezüge (inkl. kombinierte Bezüge mit Leistungen der ALV oder der IV). Der Anteil der IV-Rentenbeziehenden ist seit 2005 kontinuierlich leicht zurückgegangen und der Anteil der Arbeitslosen schwankt mit dem Konjunkturverlauf. In den letzten drei Jahren ist der Anteil der Personen mit Sozialhilfebezug leicht gestiegen. Die Sozialhilfe übernimmt innerhalb des Systems der Sozialen Sicherheit eine wesentliche Aufgabe.

Grafik 5: Anzahl Personen mit Leistungsbezug aus der Sozialhilfe, der Arbeitslosenversicherung und der IV 2012 (SHIVALV)



Quelle: BSV, SHIVALV

Wird die Sozialhilfe für sich alleine betrachtet, erhielten gesamtschweizerisch 2012 gut 250'000 Personen Sozialhilfe (inkl. Minderjährige und Personen über 65 Jahren); dies entspricht 3.1% der Wohnbevölkerung. Diese gesamtschweizerische Sozialhilfequote (= Anteil Sozialhilfe beziehender Personen an der Wohnbevölkerung) hat sich seit 2005 zwischen 3.3% (2006) und 2.9% (2008) bewegt. Die Sozialhilfequote ist jedoch regional sehr unterschiedlich hoch. Es fällt auf, dass die Städte, die Romandie und das westliche Mittelland hohe Sozialhilfequoten aufweisen. Die ländlich geprägten Kantone und Regionen sowie die kleinen Gemeinden haben dagegen meistens eine tiefe Quote.

In den 13 Städten des Kennzahlenvergleichs zur Sozialhilfe der Städteinitiative Sozialpolitik werden 28% aller durch Sozialhilfe unterstützten Personen der Schweiz betreut. Zum Vergleich: In diesen 13 Städten lebt nur rund 15% der Wohnbevölkerung der ganzen Schweiz. Mehr als ein Viertel (25.6%) aller Sozialhilfeempfänger/innen der Schweiz leben in den sechs Städten mit über 100'000 Einwohner (Zürich, Winterthur, Bern, Basel, Lausanne, Genf).

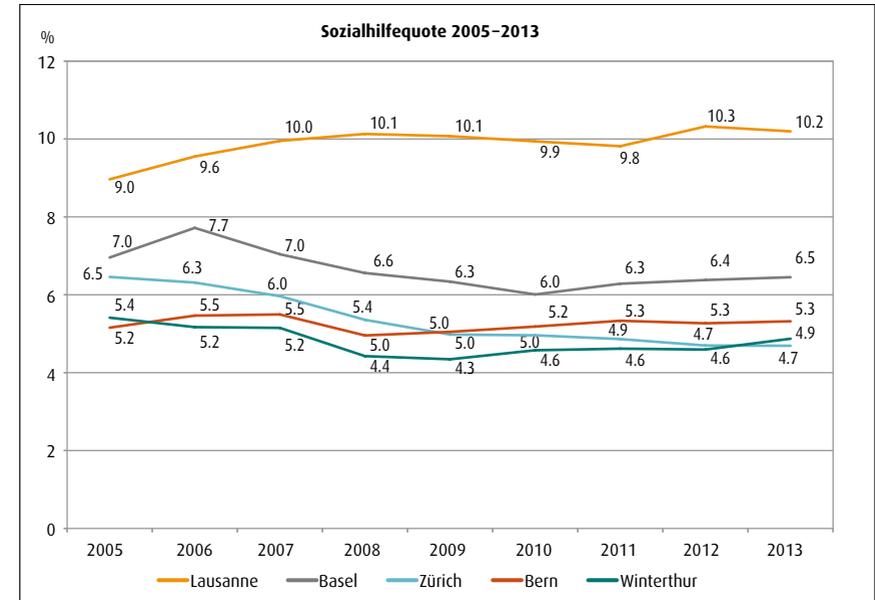
Entwicklung der Sozialhilfequoten

Städte weisen generell höhere Sozialhilfequoten auf als ihr ländlich geprägtes Umfeld – dies war auch eines der Hauptmotive, um vor 15 Jahren einen Städtevergleich mit Kennzahlen zur Sozialhilfe zu starten. Der Städtevergleich zeigt, dass sich die Situation in den Städte besser mit anderen Städten vergleichen lässt als mit kleinen Gemeinden. Städte sind soziale Frühwarnsysteme und damit auch wichtige sozialpolitische Akteure. In den Städten werden soziale Brennpunkte zuerst und ausgeprägt sichtbar und zwingen die Städte dazu, rasch und innovativ auf neue Probleme zu reagieren. Ein Städtevergleich kann dazu beitragen, frühzeitig Massnahmen zu entwickeln und voneinander zu lernen.

Das unterschiedlich hohe Sozialhilferisiko nach der geografischen Lage einer Stadt zeigt sich auch bei den Kennzahlenstädten. Zudem zeigt die Sozialhilfequote in den Städten etwas stärkere Schwankungen (Grafik 6a und 6b) als die gesamtschweizerische Sozialhilfequote.

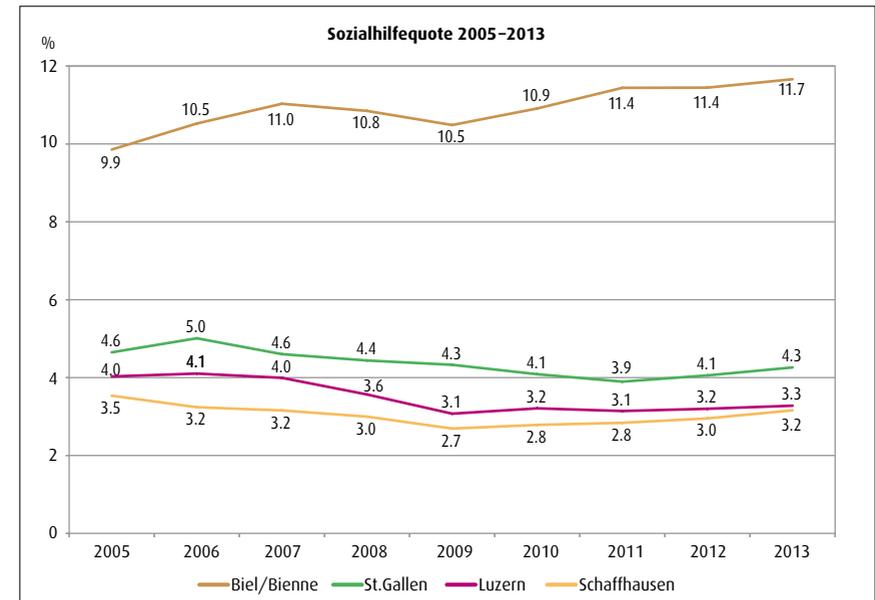
Es zeigt sich, dass in den grossen Städten die Sozialhilfequote höher ist als in den mittelgrossen und kleineren Städten, wobei klar ersichtlich ist, dass die Sozialhilfequoten in der westlichen Landeshälfte markant höher liegen als in den Deutschschweizer Städten (Grafiken 6a und 6b).

Grafik 6a: Entwicklung der Sozialhilfequote in den fünf grössten Kennzahlenstädte



Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik, BFH, Soziale Arbeit

Grafik 6b: Entwicklung der Sozialhilfequote in den vier mittelgrossen Kennzahlenstädte



Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik, BFH, Soziale Arbeit

«Der Kennzahlenvergleich hat uns ermöglicht, die Diskussion und damit die Stimmung im städtischen Parlament zu versachlichen.»

Stadtrat Simon Stocker,
Sozialreferent Stadt Schaffhausen



Die Sozialhilfequote in Biel und Lausanne ist in der Tendenz gestiegen, in Zürich und Luzern hat sie sich verringert. Bei den vier kleinsten Städten im Vergleich (Uster, Zug, Wädenswil und Schlieren) weist insbesondere Schlieren im Vergleich zu seiner Grösse eine relativ hohe Sozialhilfequote auf (2013: 4.3%), wobei sich die Quote seit 2005 (6.7%) deutlich verringert hat. Die Quoten der drei anderen, kleineren Städte bewegen sich 2013 bei 1.5% (Zug, Uster) bzw. 2.6% (Wädenswil).

Fazit: Im Langzeitvergleich sind die Sozialhilfequoten der Städte konstant geblieben oder leicht gesunken – oft als Folge der Bevölkerungszunahme. Ausnahmen sind Biel und Lausanne mit steigenden Quoten.

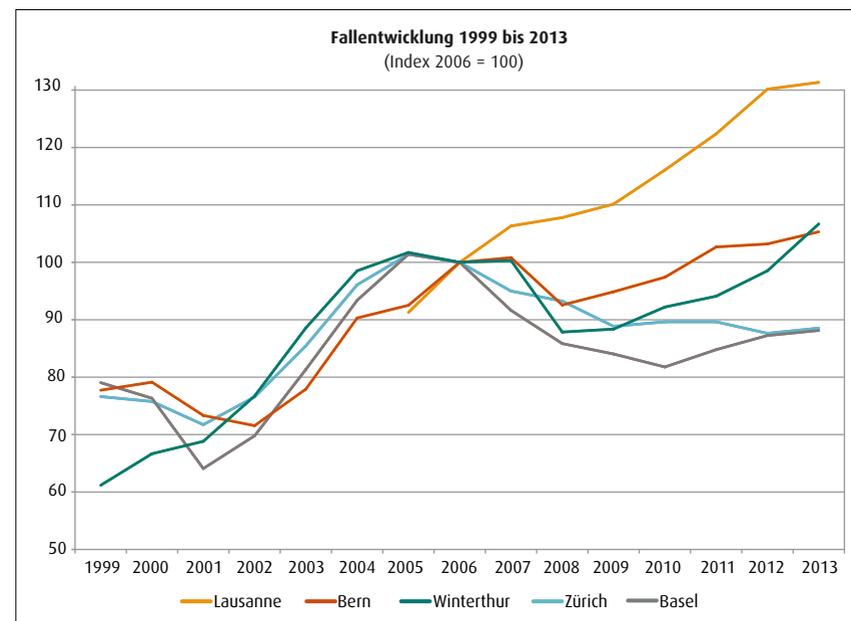
Entwicklung der Fallzahlen

Die Entwicklung der Fallzahlen zeigt deutlich stärkere Bewegungen als jene der Sozialhilfequote. Dies hängt einerseits damit zusammen, dass die Städte in den letzten Jahren zum Teil ein hohes Bevölkerungswachstum verzeichneten. So stieg die Wohnbevölkerung in Schlieren in den letzten fünf Jahren um gut 20%; in Zug, Lausanne und Winterthur um über 6%. Wenn sowohl die Zahl der Sozialhilfebeziehenden wie auch die Wohnbevölkerung steigt, verändert sich die Sozialhilfequote wenig, gar nicht oder kann sogar sinken. Andererseits reagiert die Sozialhilfequote aus mathematischen Gründen sehr träge auf die Entwicklung der unterstützten Personen: In Zürich, zum Beispiel, muss die Zahl der unterstützten Personen von einem Jahr auf das nächste Jahr um deutlich mehr als 3% ändern, damit sich die Sozialhilfequote (bei unveränderter Wohnbevölkerung) um 0.1-Prozentpunkte verändert.

Die Grafiken 7a bis 7c zeigen die Fallentwicklung in den Kennzahlenstädten in den letzten 15 Jahren. Da nicht alle heute beteiligten Städte seit 1999 dabei sind, beginnen einige Reihen erst später.

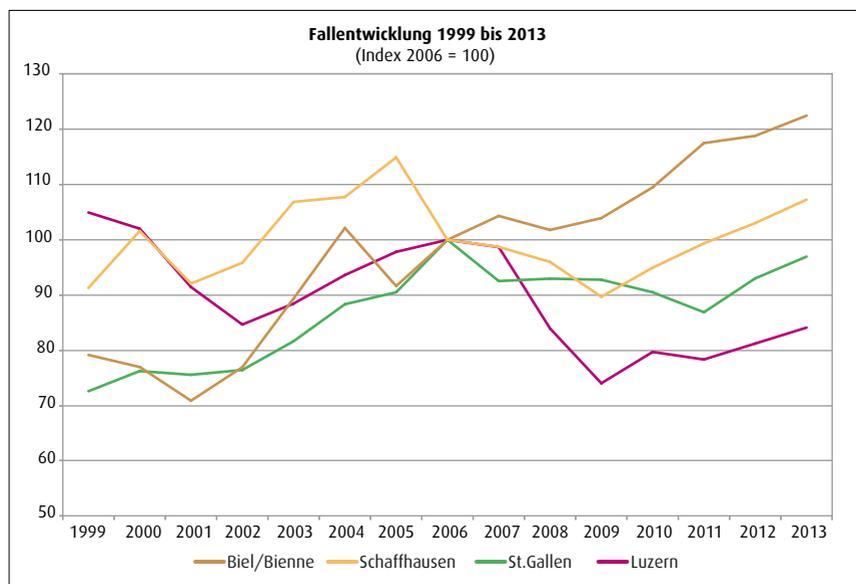
Bei der Fallentwicklung in den fünf grossen Städten (Grafik 7a) zeigt sich deutlich, dass die Entwicklung in den Städten Zürich, Basel, Bern und Winterthur von 1999 bis 2006 ziemlich parallel verlief (für Lausanne gibt es keine Zahlen vor 2005). Nach 2006 laufen die Entwicklungen jedoch auseinander: Während Bern und Winterthur 2013 einen höheren Fallbestand als 2006 haben, liegt das Fallniveau in Zürich und Basel gut 10% unter dem Stand von 2006. Da Zürich jedoch im Gegensatz zu Basel ein deutliches Bevölkerungswachstum zu verzeichnen hatte, ist die Sozialhilfequote in Zürich seit 2006 deutlich zurückgegangen (vgl. Grafik 6a). In Lausanne hat sich der Fallbestand seit 2006 markant um rund 30% erhöht. Da in Lausanne auch die Bevölkerung stark gestiegen ist, hat sich die Sozialhilfequote nicht derart stark erhöht.

Grafik 8a: Entwicklung der Fallzahlen in den fünf grossen Kennzahlenstädten



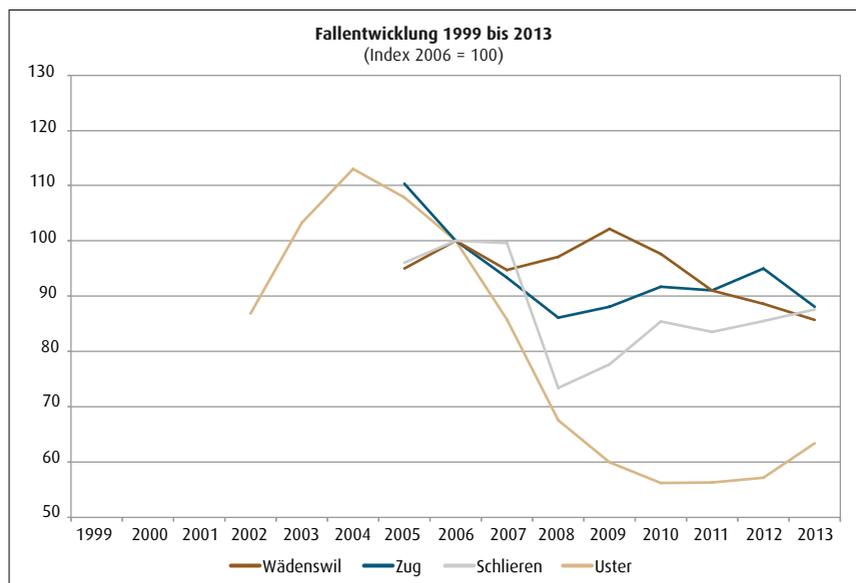
Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik (ab 2006), eigene Erhebung Kennzahlenstädte (1999–2005), Aufbereitung BFH, Soziale Arbeit

Grafik 8b: Entwicklung der Fallzahlen in den vier mittelgrossen Kennzahlenstädte



Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik (ab 2006), eigene Erhebung Kennzahlenstädte (1999–2005), Aufbereitung BFH, Soziale Arbeit

Grafik 8c: Entwicklung der Fallzahlen in den vier kleineren Kennzahlenstädte



Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik (ab 2006), eigene Erhebung Kennzahlenstädte (1999–2005), Aufbereitung BFH, Soziale Arbeit



«Der Vergleich mit anderen Städten hilft, die eigenen sozialen Dienstleistungen auf ihre Wirksamkeit hin zu überprüfen.»

Stadtrat Martin Merki,
Sozialdirektor Stadt Luzern

Bei den mittelgrossen und kleineren Städten (Grafiken 7b und 7c) zeigen sich ebenfalls deutliche Unterschiede in der Entwicklung. Von 2002 bis 2005 ist bei allen ein Anstieg zu verzeichnen, später zeigen sich markante Unterschiede. In Biel und Schaffhausen liegt der Fallbestand 2013 recht deutlich über dem Fallbestand von 2006 (Biel: +22%, Schaffhausen +7%); in Biel zeigt sich insgesamt ein sehr starker Fallanstieg seit 1999. In St.Gallen, wo sich die Fallzahl von 1999 bis 2006 ziemlich parallel zu jener von Biel entwickelte, liegt der Fallbestand 2013 knapp (-3%) unter dem Stand von 2006. In Luzern ist der Fallbestand 2013 klar (-16%) unter jenem von 2006 – aber auch tiefer als in den Jahren 1999 bis 2006. In den kleineren Kennzahlenstädten (Grafik 7c) liegt der Fallbestand aktuell rund 15 % unter dem Niveau von 2006 (Ausnahme Uster mit einer Abnahme von 37%). Angesichts der relativ kleinen Fall- bzw. Personenzahlen in diesen Städten können schon kleine Änderungen zu starken Ausschlägen führen; daher sind die Veränderungen von Jahr zu Jahr bei den kleineren Städten mit Vorsicht zu interpretieren.

Fazit: Ab 2006 zeigen sich bei der Entwicklung der Fallzahlen in der Sozialhilfe deutliche Unterschiede zwischen den Städten. Zuvor konnte ein mehrheitlich steigender Trend beobachtet werden.

Entwicklung der Bezugsdauer

Es ist nicht nur die Zahl der neuen Sozialhilfefälle eines Jahres, die zu einer Zunahme beim Fallbestand führen. In den letzten Jahren ist es vor allem deutlich schwieriger geworden, Personen nach einem längeren Sozialhilfebezug wieder von der Sozialhilfe abzulösen.

Grundsätzlich ist die Sozialhilfe durch eine starke Dynamik geprägt. Ein Drittel des Fallbestandes eines Jahres sind neue Fälle. Ebenfalls knapp ein Drittel der Fälle wird in einem Kalenderjahr auch wieder von der Sozialhilfe abgelöst. Dabei erfolgt rund ein Drittel der Ablösungen durch eine Verbesserung der Erwerbssituation (z.B. neuer Job, höherer Lohn, erhöhter Beschäftigungsumfang). Ein Viertel bis ein Drittel der Fälle können in Sozialversicherungen abgelöst werden – meistens in die IV oder bei Erreichen des Rentenalters in die AHV. Bei rund einem Fünftel bis zu einem Drittel wurde die Zuständigkeit des Sozialdienstes beendet, was bedeutet, die Personen sind umgezogen, haben den Kontakt abgebrochen oder

sind gestorben. Auch wenn die Dynamik hoch ist, ging der Anteil der abgelösten Fälle in der Tendenz in den letzten Jahren aber eher zurück.

Es lässt sich zeigen, dass eine Ablösung v.a. im ersten Unterstützungsjahr möglich ist – bei den abgeschlossenen Fällen weisen mehr als die Hälfte der Fälle eine Unterstützungsdauer von weniger als einem Jahr auf. Nach einer längeren Unterstützungsdauer wird es viel schwieriger, Menschen wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Diese Personen sind oft schon längere Zeit nicht mehr erwerbstätig (ALV-Taggeldbezug, Aussteuerung, Vermögensverzehr), haben zum Teil gesundheitliche Beeinträchtigungen und oft zusätzlich schwierige Lebenssituationen.

Das Monitoring des BSV zu den drei Zweigen der Sozialen Sicherheit IV, ALV und Sozialhilfe zeigt, dass die Verweildauer in der Sozialhilfe relativ hoch ist. Rund drei Viertel aller Sozialhilfebeziehenden beziehen Leistungen in mindestens zwei aufeinanderfolgenden Jahren. Dieser Anteil hat sich von 2007 bis 2013 von rund 70% auf knapp 75% erhöht. Nach drei Jahren sind noch immer knapp 50% der Personen zwischen 18 und 65 Jahren in der Sozialhilfe – auch dieser Anteil hat sich seit 2005 deutlich erhöht (von 44% auf 49%).

Die durchschnittliche Bezugsdauer in den 13 Städten stieg von 32 Monaten im Jahr 2006 auf 38 Monate im 2013. Eine markante Zunahme der Fälle zeigt sich bei der Bezugsdauer von mehr als drei Jahren (vgl. auch Grafik 2). Über alle Kennzahlenstädte hinweg betrachtet, ist der Anteil der Fälle mit einer Bezugsdauer von mehr als drei Jahren von durchschnittlich knapp 29% im Jahr 2003 auf 37% im Jahr 2013 gestiegen. Während der Anteil dieser Fälle in den Jahren 2000 bis 2003 z.B. in Winterthur, Luzern, Schaffhausen und St.Gallen bei 20% bis 25% lag, stieg dieser Anteil bis 2013 auf rund 36%. In Zürich und Basel lag der Anteil Langzeitbeziehender (drei und mehr Jahre Bezug) Anfang der 2000er Jahre zwar relativ hoch (knapp 40%). Danach sank er bis Mitte der 2000er Jahre auf rund 30%, stieg dann aber bis 2013 wieder auf gut 42% an. In Bern ist der Anteil von Personen mit einer Bezugsdauer von über drei Jahren von gut 30% im Jahr 2000 auf über 45% 2013 gestiegen. Für Biel liegt der Anteil der Fälle mit einer über-dreijährigen Bezugsdauer mit 47% im Jahr 2013 sehr hoch; in Lausanne liegt dieser Anteil bei rund 37%.

Fazit: Über 15 Jahre betrachtet, zeigt sich eine markante Zunahme der Fälle mit langer Unterstützungsdauer (mehr als drei Jahre).



«Die Kennzahlen haben den Städten nicht nur ermöglicht, wissenschaftlich fundierte Kenntnisse zur Entwicklung in der Sozialhilfe zu gewinnen, sondern auch hartnäckige Vorurteile zu entkräften. Zum Beispiel, dass sich viele EU-Bürger gleich nach dem Zuzug auf den Sozialämtern melden würden.»

Patrik Müller, Leiter Soziale Dienste St.Gallen,
Herausgeber Kennzahlenbericht 2009–2011

Risikogruppen der Sozialhilfe

Die Anpassungen bei den vorgelagerten Sozialversicherungen ALV und IV, der wirtschaftliche Strukturwandel und der Wandel der Lebensformen lassen bestimmten Personengruppen wenig Alternativen zu einem Sozialhilfebezug, was sich vor allem auf die Dauer der Unterstützung auswirkt. Die Sozialhilfe hat viele dieser Veränderungen erfolgreich aufgefangen. Die Funktion der Sozialhilfe hat sich daher in den letzten Jahren verändert – von der vorübergehenden finanziellen Hilfe in Notlagen ist die Sozialhilfe heute für mehr Personen als früher zu einer Grundversicherung geworden. Dabei ist die Höhe der Leistungen noch immer an einer vorübergehenden Notlage ausgerichtet.

In einer Studie von Salzgeber et. al (2010) wurde im Auftrag des BFS untersucht, welche Personengruppen beim Eintritt in die Sozialhilfe ein hohes Risiko haben, zu den Langzeit- und Dauerbeziehenden zu gehören. Diese Analyse bestätigt, dass ältere Personen im erwerbsfähigen Alter (über 55 Jahren) überdurchschnittlich häufig erst durch den Bezug einer AHV-Rente abgelöst werden können. Alleinerziehende (meistens Frauen) und Personen ohne berufliche Qualifikationen zwischen 36 und 55 Jahren sowie Familien mit mehreren Kindern beziehen überdurchschnittlich oft lange Sozialhilfe. Es zeigt sich zudem, dass alleinstehende Schweizer Männer, die noch zeitweise erwerbstätig sind und jünger als 55 Jahre sind, zwar nicht unbedingt zu den Lang- oder Dauerbeziehenden gehören, sich aber überdurchschnittlich häufig nicht nachhaltig von der Sozialhilfe ablösen können, sondern zu einem späteren Zeitpunkt erneut Sozialhilfe benötigen.

Fazit: Die Sozialhilfe wandelt sich für einen Teil der unterstützten Personen immer mehr von der vorübergehenden Hilfe in Notlagen zu einer langfristigen Existenzsicherung. Sie deckt immer mehr strukturelle Risiken ab.

«Kinder und Jugendliche sind die grösste Gruppe in der Sozialhilfe. Umso wichtiger ist eine frühe Förderung, damit sich Armut nicht länger vererbt.»

Stadträtin Barbara Thalmann,
Abteilungsleiterin Soziales Uster



Diese Studie zeigt einmal mehr deutlich, dass Haushalte von Alleinerziehenden und Familien mit mehreren Kindern – v.a. wenn die Eltern über schlechte berufliche Qualifikationen verfügen – ein deutlich höheres Risiko haben, auf Sozialhilfeleistungen angewiesen zu sein. Die Folge davon ist, dass die Sozialhilfequote der Kinder und Jugendlichen bei den Kennzahlenstädten wie auch gesamtschweizerisch mit Abstand am höchsten ist. In Zürich, Basel, Bern, Winterthur liegt die Sozialhilfequote der Minderjährigen zwischen rund 8% und 12%, in Lausanne bei 15% und in Biel bei 23%.

In den letzten Jahren hat der Anteil der älteren Personen in der Sozialhilfe stetig zugenommen. Personen über 45 Jahre werden im Gegensatz zu jüngeren Personen weniger häufiger arbeitslos. Wenn sie aber einmal arbeitslos geworden sind, über geringe berufliche Qualifikationen verfügen, in einer Hilfsfunktion oder einem Risikoberuf des Strukturwandels gearbeitet haben, ist das Risiko gross, dass sie lange arbeitslos bleiben und ausgesteuert werden. Ihr Risiko ist besonders hoch, anschliessend lange auf Sozialhilfe angewiesen zu sein. Eine Analyse von Sozialhilfedossiers in drei grossen Sozialdiensten (Salzgeber et al. 2014) hat ergeben, dass 70% bis 90% der Sozialhilfebeziehenden über 45 Jahre belegbare gesundheitliche Probleme aufweisen. Häufig handelt es sich um vielschichtige Problemlagen mit unklaren gesundheitlichen Diagnosen, so dass die IV nach den verschiedenen Sozialversicherungsrevisionen keinen Anspruch mehr auf eine IV-Rente anerkennt. Diese Menschen bleiben in der Folge lange in der Sozialhilfe. Durch soziale Integrationsmassnahmen kann zwar die gesundheitliche Situation dieser Menschen stabilisiert werden – eine Ablösung in den ersten Arbeitsmarkt, der junge, gut ausgebildete und voll leistungsfähige Personen bevorzugt, gelingt jedoch selten.

Fazit: Es gibt schweizweit dieselben Risikogruppen: Alleinerziehende und deren Kinder, Paare mit mehr als 3 Kindern, Personen mit geringer beruflicher Qualifikation, arbeitslose und ausgesteuerte Personen ab 55 Jahren, Ausländer/innen (mit geringer beruflicher Qualifikation). Die Verteilung dieser Risikogruppen ist regional unterschiedlich.

Probleme erkannt – zielgerichtete Massnahmen nötig

Die Sozialhilfe hat im System der Sozialen Sicherheit in den letzten Jahren für bestimmte Bevölkerungsgruppen verstärkt die Funktion einer längerfristigeren Existenzsicherung übernommen, die deutlich über die Überbrückung von vorübergehenden finanziellen Notlagen hinausgeht. Es hat zwar schon immer Personen gegeben, die Sozialhilfe als längerfristige Existenzsicherung benötigten. Der Anteil dieser Personen hat sich jedoch in den letzten Jahren deutlich erhöht. Personen mit geringen beruflichen Qualifikationen, gesundheitlichen Beeinträchtigungen und über 50 Jahren haben bei Arbeitslosigkeit schlechte Chancen, wieder Fuss im ersten Arbeitsmarkt zu fassen. Während der Familienphase sind auch Alleinerziehende, geschiedene Männer sowie Familien mit mehreren Kindern – insbesondere wenn die Eltern in Tieflohnbereichen beschäftigt sind – besonders oft auf Sozialhilfeleistungen angewiesen.

Die grossen Herausforderungen der Sozialhilfe rufen nach einer gemeinsamen, risikogruppenspezifischen Massnahmenplanung. Zu denken wäre an eine bessere Absicherung von Langzeitarbeitslosigkeit bei Menschen über 55 Jahren, an spezifische Massnahmen für Kinder in der Sozialhilfe, an Ergänzungsleistungen für Familien oder an Bildungsmassnahmen. Die regelmässige Kennzahlenberichterstattung der Städte ist eine Strategie, Problemlagen frühzeitig zu erkennen und gemeinsam über zielgerichtete Massnahmen zu diskutieren. Ein Rahmengesetz zur Sozialhilfe auf Bundesebene könnte ebenfalls dazu beitragen, dass die Sozialhilfe explizit als Teil der Sozialen Sicherheit wahrgenommen wird und die auftretenden sozialen Problemlagen nicht nur lokal in jeder Gemeinde oder jedem Kanton betrachtet werden.

Sinnvoll ist, das Gesamtsystem der Sozialen Sicherung zu betrachten und im Verbund von Bund, Kantonen, Gemeinden und Städten weiter zu entwickeln.

Literatur und Quellen

BFS aktuell (2014): Arbeitsmarktindikatoren 2014, Kommentierte Ergebnisse für die Periode 2008-2014, Neuchâtel, Juli 2014.

BFS aktuell (2013): Schweizerische Sozialhilfestatistik 2012: Fallzahlen steigen in einzelnen Kantonen bis gut 10%. Neuchâtel, Dezember 2013.

Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV, 2014): Monitoring SHIVALV: Die BASIS-Indikatoren 2005 – 2012, April 2014.

Fluder, R., Salzgeber, R.; Fritschi, T., Graf, T., Röthlisberger, S. (2013): Verläufe, Risikoprofile und Einflussfaktoren für die berufliche Integration von neuen ALE-Beziehenden; Schlussbericht zuhanden des SECO, Februar 2013.

Salzgeber, R., Neukomm, S. (2014): Ältere Sozialhilfebeziehende – Situation, Problemlagen, Massnahmen, 45- bis 64-jährige Personen in der Sozialhilfe (noch unveröffentlicht).

Salzgeber, R., Fritschi, T., Graf, T. (2010): Zeitliche Verläufe in der Sozialhilfe, Schlussbericht zuhanden des BFS, 7. Mai 2010.

Schuwey, C., Knöpfel, C. (2014): Neues Handbuch Armut in der Schweiz, Caritas Luzern 2014.

SECO (2014): Die Lage auf dem Arbeitsmarkt, Dezember 2013. Bern: SECO, Januar 2014.

Sheldon, George (1999): Die Langzeitarbeitslosigkeit in der Schweiz, Diagnose und Therapie; Bern: Hauptverlag.

SOCIALinfo – Wörterbuch der Sozialpolitik:
www.socialinfo.ch/cgi-bin/dicopossode/alpha.cfm,
Stand 15.7.2014.