



Bern, 6. September 2017

Kostenentwicklung in der Sozialhilfe

Bericht des Bundesrates
in Erfüllung der Postulate
14.3892 Sozialdemokratische Fraktion und
14.3915 Bruderer Wyss
vom 25. September 2014

Zusammenfassung

Der Bundesrat legt den Bericht «Kostenentwicklung in der Sozialhilfe» in Erfüllung der Postulate Bruderer Wyss 14.3915 «Sozialhilfe. Transparenz schaffen in Bezug auf Kostenentwicklung sowie Beauftragung privater Firmen» und Sozialdemokratische Fraktion 14.3892 «Transparenz statt Polemik bei der Sozialhilfe» vor, die beide im September 2014 eingereicht wurden.

Die parlamentarischen Vorstösse sind einerseits begründet durch den Bedarf nach einer Übersicht über die Funktionsweise und Finanzierung der Sozialhilfe und andererseits durch die Notwendigkeit, die Debatte über den Kostenanstieg zu versachlichen. Beide Vorstösse zielen darauf ab, die Ursachen für die Kostenentwicklung zu kennen. Der Bericht ist in drei Themenblöcken aufgebaut. Zuerst werden die einzelnen Begriffe und Konzepte umrissen. Unterschieden wird insbesondere zwischen der Sozialhilfe im engeren und im weiteren Sinn, wobei ersteres den wirtschaftlichen Sozialhilfeleistungen entspricht und letzteres die, weiteren kantonalen bedarfsabhängigen Sozialleistungen miteinschliesst. Anschliessend werden die Kernzahlen der wirtschaftlichen Sozialhilfekosten und ihre Entwicklung über zehn Jahre aufgezeigt (2005–2015). Danach werden ausgehend von Studien und Berichten von Bundesämtern, Kantonen und Städten verschiedene Faktoren analysiert, die den Ausgabenanstieg für die Sozialhilfeleistungen erklären. Berücksichtigt wurden von den Postulaten eingebrachte Punkte, beispielsweise die Rolle von privaten Anbietern sozialpädagogischer Massnahmen oder die Rolle von Sozialfirmen bei der Arbeitsintegration, und die Folgen der Lastenverschiebungen zwischen Sozialversicherungen und Sozialhilfe.

Es konnten nicht alle in den Postulaten aufgeworfenen Fragen abschliessend beantwortet werden. Oftmals sind keine detaillierteren Daten als jene der Schweizerischen Sozialhilfestatistik des BFS verfügbar oder die Daten sind nicht zwischen Gemeinden und Kantonen vergleichbar. Daher können lediglich Beispiele herangezogen oder Typologien ausgearbeitet werden.

Trotz dieser Vorbehalte sind Aussagen möglich. Die Sozialhilfequote ist im genannten Zeitraum (2005–2015) stabil geblieben, da die Schweizer Bevölkerung gewachsen ist. Die Zunahme der Ausgaben für die wirtschaftlichen Sozialhilfeleistungen von 1,7 auf 2,6 Milliarden Franken ist auf den Anstieg der Bezügerinnen und Bezüger (+11,8 %) und vor allem auf die gestiegenen Ausgaben pro Kopf (+33 %) zurückzuführen. Demografische Variablen – insbesondere der Anteil an Einpersonen- und Einelternhaushalten – erklären dieses Wachstum zumindest teilweise. Dazu kommen sozioökonomische Faktoren wie der Anteil an Personen, die sich auf dem Arbeitsmarkt aufgrund fehlender Qualifikationen mit Schwierigkeiten konfrontiert sehen, der längere Leistungsbezug, die Höhe der Mietpreise und Gesundheitskosten. Auch institutionelle Faktoren spielen eine wichtige Rolle, allen voran die konkrete Ausgestaltung der Leistungen, die der Sozialhilfe vorgelagert sind. Für die Gebietskörperschaften, auf die sich die Entwicklung der Sozialhilfekosten auswirken, sind die Einrichtung von interkommunalen Mechanismen zur Lastenverteilung wie auch zum Lastenausgleich von grosser Bedeutung.

Auf Basis der verfügbaren Daten und Studien schafft der vorliegende Bericht einen Überblick über die aktuellen Kenntnisse zur Kostenentwicklung. Politische Empfehlungen werden keine abgegeben. Bei der Analyse der Ursachen hat sich gezeigt, dass sich bestimmte soziodemografische Variablen wie die Haushaltszusammensetzung kurz- oder mittelfristig nicht verändern lassen. Die Systeme der sozialen Sicherung müssen dies berücksichtigen und sich an diese neuen Entwicklungen anpassen. Bei andern Variablen lässt sich die Entwicklung längerfristig mittels einer auf Bildung und Qualifikation ausgerichteten Präventionspolitik, Rahmenbedingungen, welche die soziale und berufliche Integration fördern oder institutioneller Umstellungen ankurbeln. Die Sozialhilfeausgaben dürfen keinesfalls isoliert betrachtet werden und zur Problembehebung muss an mehreren Stellen angesetzt werden.

Inhalt

Zusammenfassung	I
Inhalt	III
Abkürzungsverzeichnis	V
1 Einleitung	7
1.1 Entstehung des Berichts zur Kostenentwicklung in der Sozialhilfe.....	7
1.2 Projektorganisation.....	7
1.3 Inhalt und Aufbau des Berichts.....	7
2 Begriffsdefinition und -abgrenzung	9
2.1 Der Begriff «Sozialhilfe»	9
2.2 Abgrenzung der Sozialhilfe.....	10
2.2.1 Wirtschaftliche / persönliche Hilfe	10
2.2.2 Individuelle / kollektive Leistungen.....	10
2.2.3 Sozialhilfe im engeren und im weiteren Sinn	10
2.2.4 Sozialhilfe / Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich / Nothilfe	12
2.2.5 Sozialhilfe / Massnahmen zum Kindesschutz	13
2.2.6 Abgrenzung der Sozialhilfekosten gemäss verschiedenen Datenquellen	15
3 Das Sozialhilfesystem	17
3.1 Die Regulierung der Sozialhilfe.....	17
3.2 Entscheidungs- und Vollzugsbehörden.....	17
3.3 Finanzierungsmechanismen	18
4 Die Leistungen der Sozialhilfe im engeren Sinn	21
4.1 Wirtschaftliche Unterstützung: Posten des Unterstützungsbudgets	21
4.2 Persönliche Hilfe.....	23
4.3 Vor dem Hintergrund der Postulatsfragen gewählte Leistungen	25
4.3.1 Integration	25
4.3.2 Sozialpädagogische Massnahmen	25
5 Anbieter mit Leistungsauftrag	27
5.1 Abgrenzung	27
5.2 Sozialfirmen.....	27
5.2.1 Definitionen und wichtigsten Merkmale.....	27
5.2.2 Aufträge der Sozialversicherungen und Sozialhilfe an Sozialfirmen.....	29
5.2.3 Gewinne von Sozialfirmen	29
5.3 Akteure der sozialpädagogischen Familienbegleitung	30
5.3.1 Leistungserbringer.....	30
5.3.2 Aufträge der Sozialhilfe und Behörden im Bereich Kindesschutz.....	30
6 Empfängerinnen und Empfänger von Sozialhilfe im engeren Sinn	32

Inhalt

7	Gesamtentwicklung der Sozialhilfeausgaben zwischen 2005 und 2015	34
7.1	Entwicklung der Ausgaben für Sozialhilfeleistungen	34
7.1.1	Nettoausgaben für Sozialhilfeleistungen im engeren Sinn	34
7.1.2	Vergleich mit anderen Grössen	35
7.2	Entwicklung der Anzahl Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger und Sozialhilfequote	36
7.2.1	Empfängerinnen und Empfänger sowie Quote der Sozialhilfe im engeren Sinn.....	36
7.2.2	Vergleich mit der Sozialhilfe im weiteren Sinn	38
7.3	Entwicklung der Durchschnittsausgaben pro Empfängerin bzw. Empfänger	38
7.3.1	Durchschnittliche Nettoausgaben für Sozialhilfe im engeren Sinn pro Empfängerin oder Empfänger	38
7.3.2	Vergleich mit anderen Grössen	39
7.4	Schlussfolgerung zur Gesamtentwicklung	41
7.5	Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich	42
8	Analyse der Kostenentwicklung	44
8.1	Quellen und Vorgehensweise	44
8.2	Entwicklung der Anzahl Empfängerinnen und Empfänger von Sozialhilfe im engeren Sinn	45
8.2.1	Aufgliederung «Anzahl Sozialhilfeempfänger/innen»	45
8.2.2	Variablen mit Einfluss auf die Zahl der Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger	46
8.3	Entwicklung der Nettoausgaben pro Sozialhilfeempfängerin bzw. -empfänger	51
8.3.1	Zerlegung der «Nettoausgaben pro Sozialhilfeempfänger/in».....	51
8.3.2	Variablen mit Einfluss auf die Nettoausgaben pro Empfängerin bzw. Empfänger ...	53
8.4	Entwicklung der Sozialhilfeausgaben zulasten der Gemeinden	56
8.5	Synthese	57
9	Schlussfolgerungen	60
	Literaturverzeichnis	62
	Anhang	66

Abkürzungsverzeichnis

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AsylG	Asylgesetz (SR 142.31)
AVIG	Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (SR 837.0)
BFS	Bundesamt für Statistik
BJ	Bundesamt für Justiz
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101)
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EL	Ergänzungsleistungen
IV	Invalidenversicherung
IVG	Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (SR 831.20)
KESB	Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde
KOKES	Konferenz der Kantone für Kindes- und Erwachsenenschutz
KVG	Bundesgesetz über die Krankenversicherung (SR 832.10)
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SIL	Situationsbedingte Leistungen (im Zusammenhang mit den SKOS-Richtlinien)
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
UV	Unfallversicherung
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch (SR 210)

1 Einleitung

1.1 Entstehung des Berichts zur Kostenentwicklung in der Sozialhilfe

Die Sozialhilfeleistungen, ihre Finanzierung und Kostenentwicklung sind immer wieder Gegenstand öffentlicher Debatten, oftmals genährt durch die Berichterstattung über einzelne Fälle unrechtmässigen Sozialhilfebezugs. In den Medien werden die verschiedenen sozialen Einrichtungen nicht selten miteinander verwechselt. Ursachen sind jeweils schnell gefunden und werden verallgemeinert. Nebst den emotionalen Reaktionen zeigen diese Einzelfälle, dass Bedarf an Informationen zur Funktionsweise der Sozialhilfe und zu den kantonalen Finanzierungsmechanismen besteht.

In der Herbstsession 2014 wurde im Ständerat das Postulat Bruderer Wyss 14.3915 «Sozialhilfe. Transparenz schaffen in Bezug auf Kostenentwicklung sowie Beauftragung privater Firmen» und im Nationalrat das Postulat der Sozialdemokratischen Fraktion 14.3892 «Transparenz statt Polemik bei der Sozialhilfe» eingereicht (vgl. Anhang). Die beiden Vorstösse fordern vom Bundesrat grundsätzlich dasselbe. Anlass für beide Postulate ist der Bedarf nach einer Übersicht über die Sozialhilfe sowie nach Fakten zum Kostenanstieg. Gleichzeitig stellt sich die Frage nach den Ursachen dieser Entwicklung.

Der Bundesrat anerkennt in seiner Stellungnahme den Bedarf nach einer Objektivierung der Diskussion über die Sozialhilfe und erklärt sich bereit, einen Bericht vorzulegen, der sich allerdings auf die Auswertung bestehender Daten beschränken muss.

Der Ständerat hat das Postulat Bruderer Wyss am 11. Dezember 2014 angenommen, der Nationalrat jenes der Sozialdemokratischen Partei am 12. Dezember 2014.

1.2 Projektorganisation

Das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) hat das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) mit der Erarbeitung des Berichts in Erfüllung der beiden zuvor genannten Postulate beauftragt (nachfolgend: «die beiden Postulate»). Das Thema erfordert eine enge Zusammenarbeit mit den Vertretungen der Kantone, Gemeinden und Städte, den Sozialhilfeeinrichtungen sowie den interessierten Bundesämtern.

Die Begleitgruppe setzt sich aus folgenden Partnern zusammen:

- Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK)
- Konferenz der Kantone für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES)
- Schweizerischer Gemeindeverband (SGV)
- Städteinitiative Sozialpolitik (SI Sozialpolitik)
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS)
- Bundesamt für Statistik (BFS)
- Bundesamt für Justiz (BJ)
- Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)

1.3 Inhalt und Aufbau des Berichts

Die beiden Postulate werfen im Wortlaut und in der Begründung mehrere Fragen auf. Diese sind nachfolgend neu formuliert und in acht Punkten zusammengefasst:

- F1 Was deckt der Begriff Sozialhilfe ab; welche Abgrenzung gibt es gegenüber anderen Begriffen aus dem Bereich der sozialen Sicherheit?
- F2 Welche Sozialleistungen (materielle Leistungen oder immaterielle Hilfe) werden in den Kantonen jedes Jahr erbracht (inkl. Definitionen und Abgrenzungen)?

Kapitel 1 Einleitung

F3 Durch wen werden die Leistungen bzw. Massnahmen verfügt?

F4 Wer trägt die daraus entstehenden Kosten?

F5 Hat sich die Zuständigkeit bei der Übernahme von Sozialleistungskosten verändert?

F6 Welches sind die mit der Umsetzung behördlicher Massnahmen beauftragten Privatfirmen (Klärung der Begriffe Sozialfirmen, private Anbieter usw.)? In welchen Bereichen sind sie tätig (Anbieter von Integrationsmassnahmen, Anbieter sozialpädagogischer Massnahmen usw.)? Wie viele solcher Privatfirmen existieren und welchen Umsatz erzielen sie? Wie sieht die Entwicklung aus? Welche Kontrolle ausgeübt wird (bei der Verwendung öffentlicher Mittel oder der Qualität der Leistungen)?

F7 Wie haben sich die Sozialleistungskosten in den letzten zehn Jahren entwickelt (in absoluten Zahlen, pro Kopf und im Vergleich zum BIP)?

F8 Welche Wechselwirkungen lassen sich zwischen Reformen einzelner Sozialversicherungen (ALV, IV usw.) und der Kostenentwicklung in der Sozialhilfe feststellen?

Die in den Postulaten gestellten Fragen beziehen sich auf verschiedene Aspekte der Sozialhilfe und auf das Verhältnis zu anderen Einrichtungen. Der Bericht ist wie folgt gegliedert:

- Kapitel 2 befasst sich mit dem Begriff «Sozialhilfe», der je nach Definition enger oder breiter zu verstehen ist, und grenzt ihn von anderen Begriffen ab (F1).
- Die Kapitel 3 bis 5 beschreiben das Sozialhilfesystem auf normativer Ebene sowie hinsichtlich Behördenorganisation, Finanzierung, Verwaltung, Leistungen und Leistungserbringer. Ausserdem werden die Überschneidungen mit anderen Leistungssystemen aufgezeigt (F3, F4, F5, F6).
- Kapitel 6 widmet sich den Sozialhilfebezügerinnen und -bezügern und den Gruppen, bei denen die Gefahr einer Sozialhilfeabhängigkeit besteht; ergänzend zu den vorherigen Kapiteln liefert es zudem die Analysegrundlagen für den letzten Berichtsteil.
- Die Kapitel 7 und 8 thematisieren die Kostenentwicklung und analysieren ihre Ursachen (F2, F7, F8).

Kapitel 9 ist den Schlussfolgerungen gewidmet.

2 Begriffsdefinition und -abgrenzung

Kapitel 2 befasst sich mit der Frage F1 (vgl. Liste in Kapitel 1.3):

- Was deckt der Begriff Sozialhilfe ab; welche Abgrenzung gibt es gegenüber anderen Begriffen aus dem Bereich der sozialen Sicherheit?

2.1 Der Begriff «Sozialhilfe»

Die beiden Postulate fordern mehr Transparenz und mehr Sachlichkeit in Zusammenhang mit Diskussionen über Kosten der Sozialhilfe. Beide stellen fest, dass in der öffentlichen Diskussion immer wieder Begriffe verwechselt werden. Es ist daher wichtig, zu präzisieren, was in der Schweiz unter dem Begriff «Sozialhilfe» genau gemeint ist und welche Definitionen auf nationaler Ebene als Referenz herangezogen werden können.

Die folgenden Elemente sind für den Begriff «öffentliche Sozialhilfe» von fundamentaler Bedeutung. Sie grenzen den Begriff von anderen Konzepten der sozialen Sicherheit wie den Sozialversicherungen ab:

- Die Sozialhilfe ist das letzte Auffangnetz des Systems der sozialen Sicherheit zur Verhinderung von Bedürftigkeit und sozialem Ausschluss.
- Die Sozialhilfe weist folgende Merkmale auf:
 - Sie wird subsidiär ausgerichtet, wenn die anderen Einkommensquellen ungenügend oder erschöpft sind (Erwerbseinkommen oder Sozialversicherungstransfer; Subsidiaritätsprinzip).
 - Sie wird in finanziellen Notlagen (*bedarfsabhängig*) nach dem Finalitätsprinzip (*ursachenunabhängig*) zugesprochen; dabei wird die Situation des Haushaltes berücksichtigt (Individualisierungsprinzip), in der die betreffende Person lebt.
 - Sie wird über Steuern finanziert (beitragsunabhängig).
 - Sie muss grundsätzlich zurückgezahlt werden.

Die Sozialhilfe fällt unter das kantonale Recht. Weder die Bundesverfassung, noch das Zuständigkeitsgesetz¹ definieren sie. Jeder Kanton legt sein eigenes Sozialhilfesystem fest. Trotz kantonalen Unterschiede hat sich eine Definition der Sozialhilfe etabliert. Diese leitet sich aus den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS)² ab und wurde von der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) angenommen. Gemäss dieser Definition sichert die Sozialhilfe «die Existenz bedürftiger Personen, fördert ihre wirtschaftliche und persönliche Selbstständigkeit und gewährleistet die soziale und berufliche Integration».

Nebst der öffentlichen Sozialhilfe bieten verschiedene private Organisationen Hilfeleistungen und Beratung für bedürftige Personen an. Diese Hilfsorganisationen arbeiten mit der öffentlichen Sozialhilfe zusammen oder ergänzen sie.³ Sie sind jedoch nicht Gegenstand des vorliegenden Berichts.

¹ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV, SR **101**), Eidgenössischen Bundesgesetz vom 24. Juni 1977 über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (Zuständigkeitsgesetz, ZUG), SR **851**

² SKOS 2015. Die SKOS zählt 900 Mitglieder, darunter alle Kantone und rund 600 Gemeinden, und richtet sich an politische Entscheidungsträger und Fachkreise.

³ Kapitel A.11 der SKOS-Richtlinien beschreibt die Zusammenarbeit zwischen der privaten und öffentlichen Sozialhilfe. Für eine Studie der aktuellen Entwicklung: Knöpfel/Frei/Janett 2016.

2.2 Abgrenzung der Sozialhilfe

2.2.1 Wirtschaftliche / persönliche Hilfe

Ausgehend von der aktuellen Definition in den SKOS-Richtlinien wird in der individuellen Sozialhilfe zwischen wirtschaftlicher und persönlicher Hilfe unterschieden.

Die **persönliche Sozialhilfe** erfolgt in Form von Beratung und Unterstützungsleistungen, die nicht finanzieller Natur sind. Sie hat nach dem Verfassungswortlaut gleichrangige Bedeutung wie die wirtschaftliche Hilfe (Art. 12 BV).⁴

Die **wirtschaftliche Sozialhilfe** umfasst Geldleistungen, deren Höhe sich nach dem sozialen Existenzminimum richtet. Das soziale Existenzminimum geht über das absolute Existenzminimum hinaus. Es entspricht dem verfassungsmässigen Anspruch von Bedürftigen auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind (Art. 12 BV). Es deckt die Grundbedürfnisse in Bezug auf Unterhalt, Unterkunft und Gesundheit und, je nach Umständen, auf spezifische individuelle Bedürfnisse (vgl. Kapitel 4.1). Hinzu kommen Leistungselemente mit Anreizcharakter.

2.2.2 Individuelle / kollektive Leistungen

Die kantonalen Gesetze begrenzen das Feld der Sozialhilfe nicht auf **individuelle Hilfe**, die direkt an die betroffene Person ausbezahlt wird. Je nach Fall deckt die Sozialhilfe auch objektbezogene **kollektive Leistungen** (z.B. Kantonsbeteiligungen an den Betriebskosten der Einrichtungen, Finanzierung von Organisationen durch Subventionierung und Leistungsaufträge) sowie indirekte Präventions- oder Koordinationsleistungen ab.

Insbesondere im Hinblick auf die Förderung der sozialen und beruflichen Integration der Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger müssen die Sozialhilfeorgane Massnahmen wie Beschäftigungsprogramme, Stellen auf dem zweiten Arbeitsmarkt oder sozialpädagogische und sozialtherapeutische Massnahmen anbieten. Diese Massnahmen werden in Zusammenarbeit mit öffentlichen und privaten Akteuren umgesetzt oder gegebenenfalls an Organisationen mit Leistungsauftrag übertragen.

Die Kantone grenzen nicht alle gleich zwischen individuellen und kollektiven Leistungen ab. Die gewährten Hilfen können auch an Verwaltungseinheiten ausserhalb des Sozialhilfebereichs übertragen werden. Aufgrund der unterschiedlichen Handhabung gestaltet sich ein Vergleich der Sozialhilfekosten zwischen den Kantonen schwierig.

2.2.3 Sozialhilfe im engeren und im weiteren Sinn

Die schweizerische Sozialhilfestatistik⁵ des Bundesamtes für Statistik (BFS) muss die Vergleichbarkeit zwischen den Kantonen und das Monitoring der Empfängerbestände und der Sozialhilfekosten über längere Zeit gewährleisten. Die Statistik unterscheidet bei den individuellen Leistungen zwischen der Sozialhilfe im engeren und im weiteren Sinn.

Die **Sozialhilfe im engeren Sinn** besteht aus der **wirtschaftlichen Sozialhilfe**, das heisst aus einer personenbezogenen Geldleistung gemäss der obenstehenden Definition (Kapitel 2.2.1). So wird eine schweizweit mess- und vergleichbare Grösse erzielt.

Die Sozialhilfe im engeren Sinn gibt ein unvollständiges Bild der Bestrebungen der Kantone zur Bekämpfung von Einkommensarmut. Je nach Kanton werden noch weitere Leistungen für bedürftige Personen ausgerichtet. Um den gesamten Einsatz der Kantone unabhängig von Leistungssystemen darzustellen und den interkantonalen Vergleich zu vereinfachen, fasst die

⁴ Häfeli 2008, S. 54

⁵ BFS, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home.html> > Statistiken finden > 13 Soziale Sicherheit > Sozialhilfe (Stand:01.06.2017). Die schweizerische Sozialhilfestatistik setzt sich aus einem Inventar der bedarfsabhängigen Sozialleistungen, der Sozialhilfeempfängerstatistik und der Finanzstatistik der bedarfsabhängigen Leistungen zusammen.

Kapitel 2 Definitionen

schweizerische Sozialhilfestatistik unter dem Begriff «**Sozialhilfe im weiteren Sinn**» alle individuellen bedarfsabhängigen wirtschaftlichen Leistungen zusammen, welche die Kantone gemäss kantonaler Gesetzgebung in folgenden Kategorien gewähren:

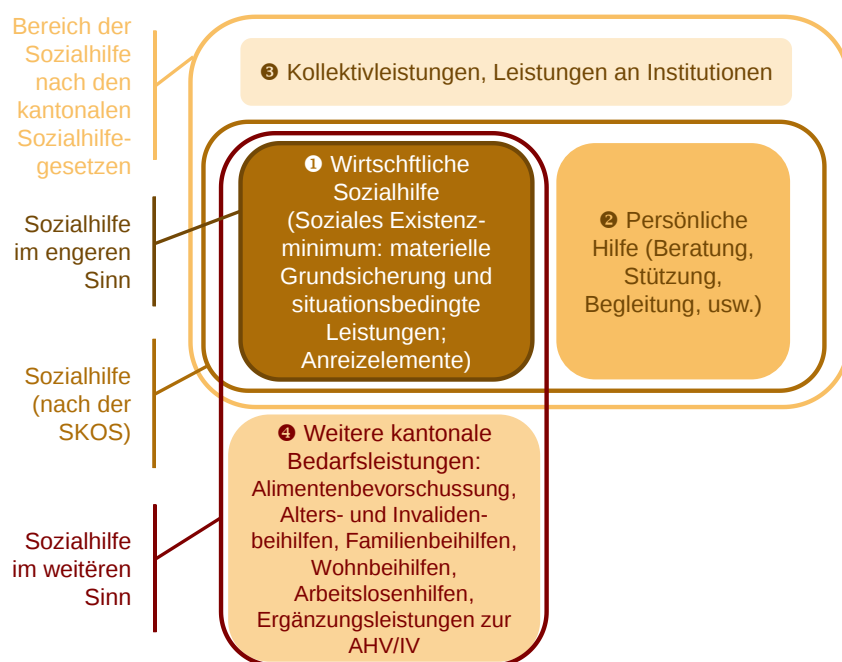
- Wirtschaftliche Sozialhilfe (Sozialhilfe im engeren Sinn)
- Alimentenbevorschussung
- Alters- und Invaliditätsbeihilfen
- Familienbeihilfen
- Wohnbeihilfen
- Arbeitslosenbeihilfen
- Ergänzungsleistungen zur AHV/IV (gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen).

Zudem existieren noch weitere bedarfsabhängige Leistungen, die analoge Funktionen erfüllen, die in der Statistik der Sozialhilfe im weiteren Sinne jedoch nicht berücksichtigt werden. Darunter fallen insbesondere die Prämienverbilligungen der Krankenversicherung gemäss Bundesrecht, Stipendien und gemeinderechtliche Beihilfen.

Im Unterschied zur Sozialhilfe im engeren Sinn, bei der einzig das Finalitätsprinzip gilt, hängen die Leistungen der Sozialhilfe im weiteren Sinn mit einem bestimmten Risiko oder einem spezifischen Umstand zusammen: Alter, Arbeitslosigkeit/Aussteuerung, unterstützungspflichtige Kinder usw. Sie werden nur ausgerichtet, wenn die Ressourcen einer Person oder eines Haushalts unter einer gewissen Schwelle liegen und somit ein Bedarf nachgewiesen werden kann. Sind die Voraussetzungen erfüllt, besteht ein Anspruch auf Leistungen. Die kantonalen bedarfsabhängigen Leistungen decken die Grundbedürfnisse nicht in allen Fällen bis zum Niveau ab, das entsprechend der Sozialhilfe im engeren Sinne festgelegt ist.

Die nachfolgende Grafik zeigt die verschiedenen Bereiche ausgehend vom «harten Kern», der aus der Sozialhilfe im engeren Sinn bzw. der individuellen wirtschaftlichen Unterstützung besteht (❶): immaterielle Leistungen der persönlichen Hilfe (❷), Leistungen, die nicht direkt an die Empfängerinnen und Empfänger ausgerichtet werden, (❸) und weitere kantonale bedarfsabhängige Leistungen (❹).

Grafik 1. Umfang der Sozialhilfeleistungen nach verschiedenen Konzepten



2.2.4 Sozialhilfe / Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich / Nothilfe

In der Schweiz haben Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge Anspruch auf Unterstützung. Diese ist nach kantonalem Recht geregelt, das Asylgesetz⁶ sieht jedoch besondere Bestimmungen vor, die vom klassischen kantonalen Sozialhilfesystem, wie es in den nachfolgenden Kapiteln beschrieben wird (Kapitel 3 und 4), abweichen. Die Besonderheiten werden hier kurz dargestellt.

Die Sozialhilfe, welche die Kantone den **Asylsuchenden** und **vorläufig Aufgenommenen** gewähren, ist zum Teil eine Hilfe in Form von Sachleistungen, beispielsweise die Zurverfügungstellung kollektiver Unterkünfte. Ihre Höhe muss unter dem Betrag für die Wohnbevölkerung liegen, regelmässig rund 20 Prozent. Die Verwaltung wird meist an vom Kanton oder von der Gemeinde beauftragte Dritte übertragen. Weitere Besonderheit: Der Bund wird seiner finanziellen Verantwortung im Asyl- und Flüchtlingsbereich gerecht, indem er den Kantonen die Ausgaben für Unterstützung, Unterkunft, Krankenversicherung und weitere medizinische Kosten global abgilt. Die Beteiligung mittels Globalpauschale ist zeitlich und auf die Übernahme von kostengünstigen Lösungen begrenzt. Zudem erhalten die Kantone einen finanziellen Beitrag an die Integrationsbemühungen von vorläufig Aufgenommenen. Ab einer Aufenthaltsdauer von sieben Jahren wechseln vorläufig Aufgenommene in die reguläre kantonale Sozialhilfe.

Bei den anerkannten **Flüchtlingsen** gestaltet sich die Situation anders. Gemäss der Genfer Flüchtlingskonvention⁷ wird anerkannten Flüchtlingen in Bezug auf die soziale Sicherheit die gleiche Behandlung gewährt wie den Einheimischen. Damit erhalten sie dieselben Leistungen. Die Verwaltung der Sozialhilfe zugunsten dieser Personengruppe wird jedoch in der Hälfte aller Kantone an Dritte (Hilfsorganisationen und private Anbieter) übertragen. Der Bund entschädigt die Kantone mit Pauschalbeträgen. Das Asylgesetz erkennt die besondere Lage von Flüchtlingen an und sieht vor, dass die soziale, berufliche und kulturelle Integration erleichtert wird (Art. 82 Abs. 5 AsylG); der Bund beteiligt sich finanziell. Ab einer Aufenthaltsdauer von fünf Jahren wechseln Flüchtlinge, denen die Schweiz Asyl gewährt hat, in die reguläre kantonale Sozialhilfe, vorläufig aufgenommene Flüchtlinge hingegen nach sieben Jahren.

Keine Sozialhilfe erhalten hingegen Personen mit einem **Nichteintretensentscheid** (NEE) und rechtskräftiger Wegweisungsverfügung sowie **Personen mit negativem Asylentscheid, welche die Schweiz verlassen müssen**. Befinden sich diese Personen in einer Notlage, können sie lediglich **Nothilfe** gemäss Artikel 12 BV beantragen. Die Nothilfe fällt in die Zuständigkeit der Kantone, denen eine einmalige Nothilfepauschale (kein Tagesansatz) pro Person abgegolten wird. Diese Pauschale ist tiefer bemessen als die Globalpauschale der Sozialhilfe für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene.

Die nachfolgende Tabelle fasst die verschiedenen Situationen und Datenquellen zusammen:

⁶ Artikel 80 ff. AsylG (Asylgesetz vom 26. Juni 1998; SR **142.31**)

⁷ SR 0.142.30

Tabelle 1. Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich

	Personenkreis	Art der Hilfe	Aufenthaltsdauer	Statistik ⁸ (bis 2015)
Asylbereich	NEE und abgewiesene Asylsuchende mit Ausreisefrist	Nothilfe; Eimalpauschalen des Bundes		Monitoring (Jahresberichte)
	Personen mit hängigem Asylverfahren (Bewilligung N)	Sozialhilfe (Hilfe in Form von Sachleistungen, Leistungen unter regulärem Ansatz); Pauschalen des Bundes		eAsyl
	Vorläufig Aufgenommene (Bewilligung F)	Sozialhilfe (Hilfe in Form von Sachleistungen, Leistungen unter regulärem Ansatz; Verwaltung evtl. an Dritte übertragen); Pauschalen des Bundes	<7 Jahre	eAsyl
		Sozialhilfe gemäss regulärem System; kein Bundesbeitrag	>7 Jahre	SHS
Flüchtlingsbereich	Flüchtlinge mit Asyl (Bewilligung B)	Sozialhilfe gemäss regulärem System (Verwaltung evtl. an Dritte übertragen); Pauschalen des Bundes	<5 Jahre	FlüStat
		Sozialhilfe gemäss regulärem System; kein Bundesbeitrag	>5 Jahre	SHS
	Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge (Bewilligung F)	Sozialhilfe gemäss regulärem System (Verwaltung evtl. an Dritte übertragen); Pauschalen des Bundes	<7 Jahre	FlüStat
		Sozialhilfe gemäss regulärem System; kein Bundesbeitrag	>7 Jahre	SHS

Quelle: Übersicht nach Staatssekretariat für Migration SEM

2.2.5 Sozialhilfe / Massnahmen zum Kinderschutz

Die Postulate nehmen nicht ausdrücklich auf den Bereich Kinderschutz Bezug, sie wurden jedoch vor dem Hintergrund von Debatten über die Kosten von sozialpädagogischen Massnahmen zulasten der Gemeinden eingereicht. In der Forderung nach Transparenz über die Entscheidungskompetenz bei der Verfügung von Leistungen und deren Finanzierung ist der Bezug zum Kinderschutz implizit gegeben. Die Schnittpunkte zwischen Kinderschutz und Sozialhilfe werden im vorliegenden Bericht deshalb kurz thematisiert.

Der revidierte Zivilgesetzbuchteil über Erwachsenenschutz (Art. 360 ff. ZGB⁹) ist am 1. Januar 2013 in Kraft getreten. Daraufhin wurden die polydisziplinären Erwachsenenschutzbehörden (KESB) geschaffen. Zahlreiche Kantone mussten organisatorische Änderungen vornehmen, um das neue Kindes- und Erwachsenenschutzrecht anwenden zu können; unter anderem wurde die Zahl der Behörden auf einen Zehntel reduziert. Bei dieser Gelegenheit wurden in einigen Fällen auch kinderschuttsrechtliche Bestimmungen angepasst, beispielsweise in Bezug auf die

⁸ Aufgrund der Bundesbeteiligung werden die Personendaten im Asyl- und Flüchtlingsbereich im Auftrag des Staatssekretariats für Migration in Ergänzung zur schweizerischen Sozialhilfestatistik (SHS) in den zwei Teilen eAsyl und FlüStat erhoben (<https://www.sem.admin.ch/sem/de/home> > Asyl/Schutz vor Verfolgung > Subventionen im Sozial- und Nothilfebereich > Sozialhilfestatistik, Stand: 01.06.2017). Seit 2016 wird die Methode der SHS einheitlich angewendet und die verschiedenen Statistiken werden zusammengefasst; die ersten Ergebnisse werden 2017 publiziert.

⁹ SR 210

Kapitel 2 Definitionen

Finanzierung. Die Revision des Bundesrechts hat allerdings keine materiellen Änderungen im Kinderschutz nach sich gezogen.

Manchmal betreuen Sozialdienst und Kinderschutzbehörde dieselben Personen, müssen zusammenarbeiten und analoge Massnahmen verordnen. Die Sozialhilfe übernimmt die Kosten für die Schutzmassnahmen unter bestimmten Voraussetzungen. Es gibt diverse Schnittpunkte, beispielsweise in den folgenden Situationen:

- Wenn das Kindeswohl gefährdet ist, sind die Fachpersonen aus dem sozialen Bereich verpflichtet, die Kinderschutzbehörde zu informieren (Art. 314 Abs. 1 ZGB in Verbindung mit Art. 443 Abs. 2 ZGB).
- Die KESB kann einen Sozialdienst mit Vorabklärungen beauftragen (Art. 446 Abs. 2 ZGB).
- Die KESB kann eine geeignete Person oder Stelle, beispielsweise eine Sozialarbeiterin oder einen Sozialarbeiter, bestimmen, dem Einblick und Auskunft über das Kind zu geben ist (Art. 307 Abs. 3 ZGB).
- Als Schutzmassnahme kann die KESB die Eltern bei der Kindererziehung mit Rat und Tat unterstützen lassen (Art. 307 ZGB). Im Rahmen ihrer Aufgabe der sozialen Begleitung können die Sozialdienste ihren Klientinnen und Klienten freiwillige sozialpädagogische Massnahmen ohne zivilrechtlichen Hintergrund vorschlagen.¹⁰
- Die Unterscheidung zwischen freiwilligen Massnahmen der Sozialhilfe und von der Schutzbehörde verordneten Massnahmen hat folgende Auswirkungen auf die Kostenübernahme:
 - Die Kosten der behördlich angeordneten Massnahmen sind als Unterhaltskosten (Art. 276 ZGB) grundsätzlich von den Eltern zu übernehmen. Wenn die Eltern jedoch nicht in der Lage sind, für den Unterhalt aufzukommen, übernimmt – je nach kantonaler Regelung – die Sozialhilfe die betreffenden Kosten als situationsbedingte Leistungen. Für die Sozialbehörden sind die Entscheide der KESB verbindlich¹¹.
 - Bei den von den Eltern initiierten «freiwilligen Massnahmen» gilt grundsätzlich dasselbe: Die Eltern haben die Kosten zu tragen, subsidiär übernimmt die Sozialhilfe. Hier haben die Sozialbehörden aber ein grösseres Ermessen.

Die mit dem neuen Recht geschaffene Unabhängigkeit der KESB entzieht den Gemeinden ihre Entscheidungsbefugnis. Die finanziellen Auswirkungen der getroffenen Entscheide haben dennoch die Gemeinden zu tragen, zumindest wenn das kantonale Recht keine anderen Bestimmungen enthält, denn das Zivilgesetzbuch sieht nichts Entsprechendes vor. Von Kanton zu Kanton bestehen bedeutende Unterschiede in Bezug auf die Finanzierung der Schutzmassnahmen. Diese widerspiegeln dieselben Ungleichheiten, die auch hinsichtlich der Finanzierung der Sozialhilfe (Kapitel 3.3) oder der Übernahme der Heimunterbringung bestehen. In den meisten Kantonen gilt seit Einführung der Reform das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz – wonach jene Stelle, die bezahlt, auch bestimmt – nicht mehr. Deshalb wollen einige Gemeinden (stärker) in die Entscheide über die für sie wichtigen finanziellen Auswirkungen einbezogen werden.¹² Die Heimunterbringung, namentlich von Minderjährigen, ist eine besonders kostspielige Massnahme, die die finanziellen Möglichkeiten einer kleinen Gemeinde rasch übersteigen kann, wenn sich der Kanton nicht an den Kosten beteiligt oder wenn im Bereich Heimunterbringung kein Mechanismus zum Kostenausgleich zwischen den Gemeinden besteht. Bei der Finanzierung von ambulanten Massnahmen – wie der sozialpädagogischen Familienbegleitung – kommen meist die sozialhilferechtlichen Bestimmungen zur Anwendung. Diese Massnahmen sind im Übrigen ebenfalls sehr kostenintensiv. Die Gemeinden verbuchen

¹⁰ Die Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES) hat für verschiedene Fälle Empfehlungen zum Verhältnis von Sozialhilfebehörden und Kinderschutzzorganen abgegeben: KOKES 2014

¹¹ BGE 135 V 134 sowie Urteil BGE 8D_4/2013 vom 19. März 2014

¹² Entsprechende Bestimmungen wurden bereits eingeführt oder werden derzeit geprüft, insbesondere in den Kantonen Thurgau, St. Gallen und Zürich.

solche Ausgaben in der Regel zusammen mit den anderen Sozialhilfeausgaben und nicht getrennt.

Gemeinden in Kantonen, die weder im kantonalen Kindes- und Erwachsenenschutzrecht, noch im Sozialhilferecht oder in Bezug auf die Heimunterbringung eine kantonale Beteiligung oder Kostenverteilung zwischen den Gemeinden vorsehen, sind starken Kostenschwankungen im Sozialwesen besonders ausgesetzt. Folglich sind es auch diese Gemeinden, denen die Kostenentwicklung in der Regel am meisten Sorgen bereiten. Der im Auftrag des Kantons Bern durchgeführten Evaluation zum neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrecht zufolge ist der Druck dort, wo die institutionelle Verankerung der KESB und die Finanzierung der Massnahmen auf kantonaler Ebene geregelt sind, weniger stark. «Zu den Vorzügen des Berner Modells gehört insbesondere die Kohärenz in der Zuweisung zur kantonalen Ebene, welche die andernorts geführten Diskussionen um die Finanzierung kantonal verfügbarer Massnahmen durch die Gemeinden vermeidet.»¹³

Die Evaluation des Bundesamts für Justiz zur Umsetzung des neuen Rechts zeigt jedoch auf, dass in diesem Umsetzungsstadium alle Systeme Vor- und Nachteile aufweisen und keines als allgemeingültiges Modell in Frage kommt.¹⁴

2.2.6 Abgrenzung der Sozialhilfekosten gemäss verschiedenen Datenquellen

Ist die Sozialhilfe einmal umrissen und abgegrenzt, stellt sich als nächstes die Frage der Kostenquantifizierung. Die Postulate thematisieren die «Kostenentwicklung» und werfen die Frage auf, wer die «Sozialkosten» trägt. Ist unter «Kosten» die Höhe der an die Bezügerinnen und Bezüger ausgerichteten Leistungen oder eher das Total der öffentlichen Ausgaben zur Absicherung der Leistungen inklusive Infrastruktur, Personalkosten, an Dritte übertragene Aufgaben usw. zu verstehen?

Auf nationaler Ebene liefern drei Quellen finanzielle Informationen zur Sozialhilfe, jeweils aus unterschiedlicher Perspektive: die Finanzstatistik der Sozialhilfe¹⁵, die Gesamtrechnung der Sozialen Sicherheit¹⁶ und die Finanzstatistik der Schweiz¹⁷.

Die **Finanzstatistik der Sozialhilfe** im engeren und im weiteren Sinn umfasst nur die **Ausgaben für direkte, personenbezogene Leistungen** (jene von Feld ❶ und ❷ der Grafik 1). Kosten für Infrastruktur, Güter, Dienstleistungen und verwaltungsbedingte Personalkosten werden nicht berücksichtigt. Sie weist für jeden Kanton die Nettoausgaben pro Leistung aus. Die Nettoausgaben entsprechen den Bruttoausgaben abzüglich der Rückvergütungen. Die Finanzstatistik erhebt Nettogeldströme: Bruttoausgaben aus der Kasse für eine Leistung für die Erhebungsperiode (z.B. 2014) abzüglich sämtlicher Rückvergütungen für die Leistung, welche in der Erhebungsperiode (z.B. 2014) in die Kasse zurückfliessen.

Die gesamten Nettoausgaben werden danach nach Anteil von Bund, Kantonen und Gemeinden dargestellt, entsprechend dem jeweils geltenden Verteilschlüssel. Die Vergleichbarkeit zwischen Kantonen und zwischen Gemeinden ist dadurch eingeschränkt, dass die mittels Sozialhilfe finanzierten Leistungen nicht überall die gleichen sind.¹⁸ Vor allem die sozialpädagogische Familienbegleitung oder die Fremdplatzierung von Kindern werden je nach Kanton unterschiedlichen Budgets zugeordnet. Auch die Krankenkassenprämien der Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger werden nicht überall gleich gehandhabt, wodurch sich in den erhobenen Daten signifikante Abweichungen ergeben.

¹³ Ecoplan/HES-SO Valais-Wallis 2015, S. 2. Im Kanton Bern werden alle von der KESB verordneten Massnahmen vom Kanton übernommen.

¹⁴ Rieder/Bieri/Schwenkel/Hertig/Amberg 2016, S. 8; Bundesrat 2017, S. 77

¹⁵ Vgl. Fussnote 3

¹⁶ BFS, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home> > Statistik finden > Soziale Sicherheit > Gesamtrechnung der Sozialen Sicherheit (GRSS) (Stand 01.06.2017)

¹⁷ EFV 2015

¹⁸ SKOS 2014, S. 1

Kapitel 2 Definitionen

Der Ansatz der **Gesamtrechnung der Sozialen Sicherheit** ist etwas weiter gefasst und unterscheidet zwischen den Ausgaben für die soziale Sicherheit und den Ausgaben für Sozialleistungen. Die Differenz zwischen den beiden Beträgen entspricht den Betriebskosten – die in der Finanzstatistik der Sozialhilfe nicht aufgeführt sind. Die **Ausgaben für die Sozialleistungen** werden nach Funktion aufgeschlüsselt, die Sozialhilfe fällt grösstenteils unter die **Funktion «Soziale Ausgrenzung»**. Die Abgrenzung der Sozialhilfe in dieser Statistik ist mit jener der Sozialhilfestatistik und von Grafik 1 nicht identisch.

Die dritte Quelle, die **Finanzstatistik der Schweiz**, weist die **öffentlichen Ausgaben** (Bund, Kantone, Gemeinden und Sozialversicherungen) aus, aufgeschlüsselt nach Aufgabengebieten. Die Sozialhilfe und das Asylwesen bilden zusammen eine Unterrubrik der **Funktion «Soziale Sicherheit»**. Es handelt sich somit um eine Perspektive nach Finanzierungsträgern, die sich nicht genau mit den Feldern in Grafik 1 deckt.

Die drei Quellen zeigen die Tendenz, sich bei Aussagen zu den Sozialhilfekosten auf Grössen zu stützen, die nicht direkt miteinander vergleichbar sind. Es ist daher wichtig, in jedem einzelnen Fall zu wissen, auf welche Quelle man sich bezieht.

3 Das Sozialhilfesystem

Kapitel 3 befasst sich mit den Fragen F3, F4 und F5 (vgl. Liste in Kapitel 1.3):

- Durch wen werden die Leistungen bzw. Massnahmen verfügt?
- Wer trägt die daraus entstehenden Kosten?
- Hat sich die Zuständigkeit bei der Übernahme von Sozialleistungskosten verändert?

3.1 Die Regulierung der Sozialhilfe

Artikel 12 der Bundesverfassung (BV) sieht vor, dass Menschen in Notsituationen Anspruch auf Hilfe haben. Dieser Gesetzesartikel begründet im Bereich Sozialhilfe keine Bundeskompetenz. Die Verfassungsordnung erkennt den Kantonen die Kompetenz in diesem Bereich zu. Artikel 115 BV begründet die Zuständigkeit des Wohnkantons für die Unterstützung bedürftiger Personen und ermächtigt den Bund, die Ausnahmen und Zuständigkeiten bei interkantonalen Situationen zu regeln. Diese sind im Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (Zuständigkeitsgesetz, ZUG) festgelegt. Das ZUG regelt insbesondere den Ersatz von Unterstützungskosten unter den Kantonen.¹⁹

Das Sozialhilferecht leitet sich von den kantonalen Gesetzgebungen ab, welche die Ziele, Grundsätze, Organisation, Leistungen und Finanzierung ihrer Sozialhilfesysteme selbst festlegen.²⁰ Die Regulierungsdichte in den Gesetzen sowie in den auf Verordnungs- oder Verwaltungsweisungsstufe verankerten Bestimmungen unterscheidet sich je nach Kanton stark. Den Gemeinden werden je nach Ausgestaltung des kantonalen Sozialhilfesystems mehr oder weniger Zuständigkeiten zugestanden.

Obwohl sie keine Rechtskraft haben, tragen die SKOS-Richtlinien erheblich zur Harmonisierung von Recht und Praxis der Sozialhilfe in der Schweiz bei (Kapitel 2.1). Sie werden seit der letzten Revision 2015 nicht mehr nur von der SKOS alleine verabschiedet, sondern der SODK vorgelegt. Die SODK als politisches Organ unterzieht die revidierten Richtlinien einem Genehmigungsverfahren, was ihre Legitimität steigert – und auch die Verpflichtung der Kantone, sie in ihrem Recht zu übernehmen.

3.2 Entscheidungs- und Vollzugsbehörden

Die Kantone organisieren ihre Entscheidungs- und Vollzugsbehörden selber. Die beiden Funktionen sind mehr oder weniger stark zentralisiert.²¹

Lediglich in drei Kantonen ist die Sozialhilfe vollständig kantonalisiert (AI, GE, GL). Mehrere Kantone, darunter insbesondere solche in der lateinischen Schweiz, aber auch die Kantone Graubünden und Bern, haben die **Behörden** auf kantonaler oder regionaler Ebene zentralisiert. In anderen Kantonen sieht das Sozialhilfegesetz vor, dass die Gemeindeexekutive (oder eine gewählte oder dazu ernannte Stelle) die Funktion der Sozialbehörde wahrnimmt. Gemeinden anderer Kantone wiederum sind in der Ausgestaltung frei. Generell lässt sich feststellen, dass mit zunehmender Gemeindegrösse die organisatorische Autonomie der Sozialbehörden zunimmt.

Die **Verwaltung** der Sozialhilfe wird in der Regel von den Sozialdiensten wahrgenommen und ist entweder auf kantonaler Ebene – das heisst von Kanton und Gemeinden gemeinsam – organisiert oder liegt ganz in der Zuständigkeit der Gemeinden. Oft schliessen sich die kleinen

¹⁹ Vollständigkeitshalber sei erwähnt, dass eine Bundessozialhilfe insofern besteht, als der Bund auf der Basis der Bundesverfassung (Art. 40 abs. 2 BV) vorsieht, Auslandschweizer und Auslandschweizerinnen, die im Ausland in eine Notlage geraten sind, eine Sozialhilfeunterstützung zu gewähren (Auslandschweizergesetz, ASG; SR 195.1).

²⁰ Stremlow/Bieri 2010, S. 61 ff., Bundesrat 2015, S. 11

²¹ Stremlow/Bieri 2010, S. 62

Kapitel 3 Sozialhilfesystem

Gemeinden an die Strukturen anderer Gemeinden an oder schliessen sich zusammen und verwalten einen gemeinsamen Sozialdienst. In den kleinen Gemeinden ohne professionellen Sozialdienst ist das Milizsystem noch weit verbreitet. Grosse Gemeinden und Städte verfügen hingegen über professionelle Sozialdienste und ein breiteres Leistungsangebot. Allerdings ist eine Tendenz zur Regionalisierung und Professionalisierung festzustellen, sodass Fälle, die von nicht professionellen Sozialdiensten bearbeitet werden, auf nationaler Ebene eher die Ausnahme bilden. Die SKOS identifiziert die folgenden Entwicklungen hin zu einer Regionalisierung:²²

- Bildung von regionalen Zentren mit umfassenden Dienstleistungen
- Bildung von regionalen Stellen für spezifische Fachaufgaben
- individuelle Zusammenarbeitsformen von verschiedenen Gemeinden
- Leistungsvereinbarungen mit öffentlichen und privaten Anbietern
- Kantonalisierung der Sozialhilfe und Schaffung eines kantonalen Sozialdienstes

3.3 Finanzierungsmechanismen

Die Sozialhilfe wird ausschliesslich über Steuern finanziert; gerade durch diese beitragsunabhängige Finanzierung unterscheidet sie sich von den Sozialversicherungen.

Die Kantone organisieren die Finanzierung der Sozialhilfe selber.²³ Eine systematische Bestandsaufnahme²⁴ macht folgende Situationen deutlich:

- Es findet kein Lastenausgleich statt.
- Die Kosten werden auf verschiedene Weisen, die miteinander kombinierbar sind, zwischen Kanton und Gemeinden aufgeteilt:
 - Der Kanton beteiligt sich direkt an der Finanzierung der wirtschaftlichen Sozialhilfekosten.
 - Es bestehen Mechanismen zum Lastenausgleich zwischen den Gemeinden für die gesamten Kosten oder im Falle einer Kantonsbeteiligung, für den Gemeindeteil.

Im gleichen Kanton können mehrere Mechanismen nebeneinander bestehen. Tabelle 2 und die nachfolgenden Erläuterungen liefern einen Überblick.

²² SKOS 2006, S. 3

²³ Betreffend Finanzierungsmechanismus vgl. Tschudi 2015, SKOS 2014, Belser/Bächler 2016. Die Erklärungen in Kapitel 3.3 stammen hauptsächlich aus Tschudi 2015.

²⁴ Tschudi 2015.

Tabelle 2. Finanzierungsmechanismus der wirtschaftlichen Sozialhilfe in den Kantonen
(Stand: 2015, unter Berücksichtigung der damals laufenden Revisionsprojekte)

Keine Aufteilung der Lasten der Sozialhilfe	
Nur Kanton	AI, GE, GL
Nur Gemeinden	NW, OW, ZG
Aufteilung der Lasten der Sozialhilfe mit	
– Staatsbeitrag für Ausgaben bei der Sozialhilfe	
– Ohne Ausgleich zwischen den Gemeinden	TI, ZH
– Mit Ausgleich zwischen den Gemeinden	BE, FR, JU, NE, SH, SO (nur Gemeinden), VD, VS
– Interkommunaler Soziallastenausgleich (als Teil des Finanzausgleichs) unter Berücksichtigung der Sozialhilfe	
– Horizontaler Ausgleich	AG, AR
– Vertikaler Ausgleich	BL, (BS), GR, LU, SG, SZ, TG, UR
– Interkommunaler Soziallastenausgleich (als Teil des Finanzausgleichs) ohne Berücksichtigung der Sozialhilfe	
– Horizontaler Ausgleich	NE
– Vertikaler Ausgleich	BE, FR, VS, SO

Quelle: Zusammengefasst nach Tschudi 2015

Kein Lastenausgleich: In einigen Kantonen ist die Sozialhilfe Aufgabe des Kantons, die auch auf Kantonsebene finanziert wird. Andere Kantone überlassen Vollzug und Finanzierung hingegen alleine den Gemeinden. In beiden Fällen liegen Verantwortung und Finanzierung in denselben Händen und das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz wird eingehalten.

Kostenteilung in Form eines Staatsbeitrags: Die Gemeinden erhalten Beiträge an die Sozialhilfekosten in Form von zweckgebundenen finanziellen Mitteln. Diese Beteiligung des Kantons ist genau genommen kein Ausgleichsmechanismus; sie bietet eine teilweise Korrektur des Verstosses gegen das Äquivalenzprinzip, da die Gemeinden eine Politik durchführen, die hauptsächlich auf Kantonsebene entschieden wird. Je nach Kanton entspricht die Beteiligung einem Anteil zwischen 4 Prozent (ZH) und 75 Prozent (TI) der Sozialhilfekosten.

Verteilmechanismus und Lastenausgleich: Fast bei allen Kosten – oder beim Teil, der im Falle einer Kantonsbeteiligung von den Gemeinden zu decken bleibt – besteht ein Verteilelement. In gewissen Fällen werden die Kosten zwischen allen Gemeinden des Kantons (oder den Gemeinden eines Bezirks: FR) solidarisch und proportional zur Einwohnerzahl aufgeteilt (so beispielsweise im Kanton Solothurn, der in der Tabelle unter dieser Kategorie aufgeführt ist, obwohl er keinen Kantonsbeitrag kennt). In anderen Fällen werden die Kosten nach einem interkommunalen Ausgleichsmechanismus verteilt, der (vor allem soziodemografische und wirtschaftliche) Indikatoren berücksichtigt.

Die Kantone mit interkommunalem Ausgleichsmechanismus verfügen über sehr unterschiedliche Modelle. Die Finanzierungsmechanismen hängen von Gesetzen zum Finanzausgleich sowie zum Lastenausgleich allgemein oder spezifisch zum Ausgleich der Soziallasten (Zusammenstellung verschiedener Sozialleistungen) ab. In diesen Gesetzen ist die wirtschaftliche Sozialhilfe nur ein Element von vielen oder wird gar nicht berücksichtigt. Die Verteilung der Sozialhilfekosten durch interkommunale Verteilungsmechanismen erfolgt somit indirekt.

Der interkommunale Lastenausgleich umfasst komplexe Mechanismen. Zuerst müssen die sozialhilfebezogenen finanziellen Bedürfnisse der Gemeinden abgeklärt werden, was anhand der Nettoausgaben für die Leistungen oder in Zusammenhang mit den soziodemografischen Indikatoren möglich ist. Danach wird die Geber- und Nehmerposition jeder Gemeinde ermittelt, was mittels den zu erfüllenden Voraussetzungen und basierend auf den Grenzwerten erfolgt;

Kapitel 3 Sozialhilfesystem

gegebenenfalls hat die Gemeinde einen Freibetrag zu tragen. Schliesslich wird das Volumen der für den Lastenausgleich zur Verfügung stehenden Mittel geprüft. Teilweise ist der Betrag gesetzlich verankert, teilweise wird er jedes Jahr im Rahmen des Budgets festgelegt; in einigen Kantonen wird er anhand von Referenzgrössen (Steuererträge, Ausgaben pro Bezüger/in usw.) berechnet. Stammen die für den Ausgleich verfügbaren Mittel direkt von den Gemeinden (horizontale Finanzierung des Lastenausgleichs), leistet der Kanton keine finanzielle Unterstützung. Dort, wo die für den Ausgleich notwendigen Mittel vom Kanton erbracht werden (vertikale Finanzierung des Lastenausgleichs), trägt dieser dazu bei, dass die Ungleichheiten, auf die die Gemeinden keinen Einfluss haben, die sich aber auf ihre konkrete Belastung auswirken, abgeschwächt werden. Im Gegensatz zum weiter oben beschriebenen System, bei dem sich der Kanton an den Sozialhilfekosten beteiligt, können die Gemeinden in diesem Fall nicht frei über die Mittel verfügen.

Das Ziel der verschiedenen Mechanismen besteht zum einen darin, auf kantonaler Ebene die Gleichbehandlung zwischen den Sozialhilfebezügerinnen und -bezügern zu gewährleisten. Zum anderen sollen die Ungleichheiten zwischen jenen Gemeinden, die die Auswirkungen von Faktoren zu spüren bekommen, auf die sie keinen Einfluss haben, reduziert werden, was den Wettbewerb und die negativen Anreize senkt. Diese Anliegen sind sehr aktuell. Mehrere Kantone haben in den letzten Jahren zudem ihre Finanzierungssysteme überarbeitet oder haben dies vor.

4 Die Leistungen der Sozialhilfe im engeren Sinn

Kapitel 4 befasst sich mit der Frage F2 (vgl. Liste in Kapitel 1.3):

- Welche Sozialleistungen (materielle Leistungen oder immaterielle Hilfe) werden in den Kantonen jedes Jahr erbracht (inkl. Definitionen und Abgrenzungen)?

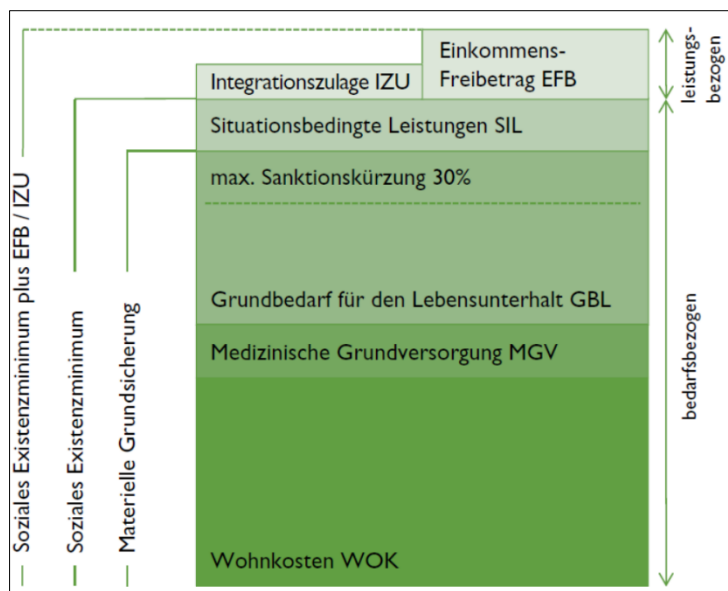
4.1 Wirtschaftliche Unterstützung: Posten des Unterstützungsbudgets

Im ersten Kapitel wurden die Grundzüge des Leistungsangebots der Sozialhilfe bereits vorgestellt, vor allem jene der individuellen Hilfe gemäss SKOS (Felder ❶ und ❹ in Grafik 1). Das Budget der materiellen Unterstützung, das in diesem Abschnitt beschrieben wird, veranschaulicht Feld ❶. Im nachfolgenden Abschnitt geht es um die persönliche Hilfe (Feld ❹).

Die Sozialhilfe gewährleistet bedürftigen Personen das soziale Existenzminimum. Zur Ermittlung der Grundbedürfnisse wird das Konsumverhalten der Haushalte herangezogen, die zu den 10 Prozent der einkommensschwächsten Haushalte der Schweizer Bevölkerung zählen.²⁵ Zu den Grundbedürfnissen werden die Wohnkosten und die Kosten für die medizinische Grundversorgung sowie in Einzelfällen situationsbedingte Leistungen hinzugezählt. Daraus ergibt sich das soziale Existenzminimum.

Die SKOS definiert die Systematik der Existenzsicherung folgendermassen:

Grafik 2. Posten des Unterstützungsbudgets



Quelle: SKOS-Richtlinien, A.6–3 (Stand: Januar 2017)

Deckung der Grundbedürfnisse

Für den **Lebensunterhalt** umfasst das Unterstützungsbudget eine Pauschale zur Deckung der folgenden Ausgaben:²⁶

²⁵ Referenzeinheit ist der Haushalt; die Einkommen und Ausgaben aller Personen in einem Haushalt werden zusammengerechnet.

²⁶ SKOS-Richtlinien, B.2–1 (Stand: Januar 2017)

- Nahrungsmittel, Getränke und Tabakwaren
- Bekleidung und Schuhe
- Energieverbrauch (Elektrizität, Gas usw.) ohne Wohnnebenkosten
- Laufende Haushaltsführung (Reinigung/ Instandhaltung von Kleidern und Wohnung) inkl. Kehrrichtgebühren
- Kleine Haushaltsgegenstände
- Gesundheitspflege ohne Selbstbehalte und Franchisen (z.B. selbst gekaufte Medikamente)
- Verkehrsauslagen inkl. Halbtaxabo (öffentlicher Nahverkehr, Unterhalt Velo/Mofa)
- Nachrichtenübermittlung (z.B. Telefon, Post)
- Bildung und Unterhaltung (z.B. Radio/TV-Konzession und -Geräte, Computer, Drucker, Sport, Spielsachen, Zeitungen, Bücher, Schulkosten, Kino, Haustierhaltung)
- Körperpflege (z.B. Coiffeur, Toilettenartikel)
- Persönliche Ausstattung (z.B. Schreibmaterial)
- Auswärts eingenommene Getränke
- Übriges (z.B. Vereinsbeiträge, kleine Geschenke)

Bei Alleinstehenden beträgt die Pauschale für den Lebensunterhalt 986 Franken pro Monat. Der Betrag wird mithilfe einer Äquivalenzskala an die Haushaltsgrösse angepasst: bei zwei Personen liegt der Betrag bei 1509 Franken, bei drei Personen bei 1834 Franken usw. Die Ausgaben für die Grundbedürfnisse sind in allen Kantonen ähnlich, sodass die Pauschale in der ganzen Schweiz angewendet werden kann. Der Teuerungsausgleich folgt dem Rhythmus und der Progression, die auch für die Ergänzungsleistungen der AHV und IV zur Anwendung kommen.

Die **Wohnkosten** hängen durch die unterschiedlichen Mietpreise stark von lokalen Gegebenheiten ab, insbesondere vom Wohnungsmarkt. Den SKOS-Richtlinien zufolge legt der zuständige lokale Sozialdienst die zulässigen Höchstgrenzen pro Haushaltsgrösse fest.

Die **medizinische Grundversorgung** umfasst den Selbstbehalt und die Franchisen (Kostenbeteiligung). Die Prämie der obligatorischen Krankenversicherung (Grundversicherung) gehört nicht zu den von der Sozialhilfe gedeckten Ausgaben; die Prämien können allenfalls im Rahmen des kantonalen Prämienverbilligungssystems übernommen werden. Ins Budget der Sozialhilfe fällt nur jener Teil, den die Versicherten nach Abzug der Prämienverbilligung gegebenenfalls selbst tragen müssen.

Situationsbedingte Leistungen (SIL)

Die **situationsbedingten Leistungen** (SIL) sind grundsätzlich weniger standardisiert als andere Elemente zur Bedarfsdeckung. Sie entsprechen ganz dem Grundprinzip, die Sozialhilfe individuell auf die konkreten Umstände auszurichten. Sie berücksichtigen den besonderen Bedarf in Zusammenhang mit dem Gesundheitszustand, der wirtschaftlichen, persönlichen und familiären Situation. Um diesen Bereich besser zu strukturieren und den praktischen Rahmen zu stärken, haben die SKOS-Organen die Richtlinien über die situationsbedingten Leistungen revidiert. Die neuen Empfehlungen, die ebenfalls von der SODK angenommen wurden, gelten seit Januar 2017.²⁷ Sie empfehlen, auf das Verhältnis zwischen den übernommenen Kosten und dem erwarteten Nutzen der Leistung zu achten und zu vermeiden, dass unterstützte Haushalte im Vergleich zu Haushalten ohne Sozialhilfe, die in bescheidenen Verhältnissen leben, bevorzugt werden. Künftig wird unterschieden zwischen

- grundversorgenden SIL und
- fördernden SIL, die das Erreichen einer bestimmten Zielsetzung unterstützen.

Mit den grundversorgenden SIL kann die Tatsache berücksichtigt werden, dass einige Kosten nicht in jedem unterstützten Haushalt oder nur in bestimmten Situationen anfallen. Tritt eine solche Situation ein, müssen angemessene Kosten übernommen werden können, weil sonst die Grundversorgung des Haushalts gefährdet wäre oder es für die unterstützten Personen nicht

²⁷ SKOS 2016

mehr möglich ist, selbstständig zu einer Verbesserung der Situation beizutragen. In diesen Konstellationen hat die Behörde teilweise gar keinen oder fast keinen Ermessensspielraum. Hier geht es meist um folgende SIL: krankheits- oder behinderungsbedingte Auslagen, Kosten für die Betreuung von Kindern oder Erwerbsunkosten.²⁸

Mit den fördernden SIL werden nach Ermessen der zuständigen Behörde Kosten übernommen, die es der unterstützten Person ermöglichen, sich in Richtung Autonomie zu entwickeln und ihre Fähigkeiten zu stärken: z.B. Kosten in Zusammenhang mit integrationsfördernden Aktivitäten von Migrantinnen und Migranten.

Integration fördern

Im Rahmen des individuellen Unterstützungsbudgets ist für erwerbstätige Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger ein Anreizsystem in Form eines Einkommensfreibetrags vorgesehen. Personen, die an einer sozialen oder beruflichen Integrationsmassnahme teilnehmen, erhalten Integrationszulagen. Personen, die die Zusammenarbeit oder die Teilnahme an einer Integrationsmassnahme verweigern, erhalten hingegen keinen Zuschlag und riskieren eine Sanktion.

4.2 Persönliche Hilfe

Die persönliche Hilfe ist eine Dienst- und keine finanzielle Leistung. Sie umfasst verschiedene Informationsaktivitäten, Beratung und Unterstützung und kann auch von Personen in Anspruch genommen werden, die keine wirtschaftliche Hilfe beziehen. Wie die untenstehende Tabelle zeigt, ist die persönliche Hilfe eine sehr wichtige Tätigkeit der Sozialdienste, die Fachkenntnisse in verschiedenen Bereichen erfordert, so wie interkulturelle Kompetenzen.

Tabelle 3 bietet eine Übersicht über das breite Leistungsangebot der Sozialdienste (oder möglicherweise andere kantonale Dienste). Die Sozialdienste erbringen diese Leistungen entweder selbst oder haben sie an Dritte übertragen. Das Angebot ist sehr standortabhängig, wobei die Leistungspalette in den Städten ist grösser.

Tabelle 3. Leistungskatalog der Sozialhilfe: persönliche und wirtschaftliche Hilfe
(*Geldleistungen kursiv*)

Beratungs- kategorie	Leistung	Teilleistung
1. Sozialberatung	Psychosoziale Beratung (nicht therapeutisch)	Beratung von Menschen in persönlichen und finanziellen Notlagen und bei Bedarf Weitervermittlung an geeignete Stellen
		Beratung in allen Fragen im Zusammenhang mit der beruflichen und sozialen Integration
	Beratung bei Partnerschafts- und Familienfragen	Beratung bei Trennung und Scheidung, Vermittlung von Stellen, die Mediation anbieten
		Beratung in Krisen- und Konfliktsituationen
		Vermittlung von familienunterstützenden Angeboten
	Erziehungsberatung	Beratung bei kinder- und jugendrelevanten Fragen und Problemen
		Familienberatung
		Vermittlung sozialpädagogischer Familienbegleitung
		Kleinkind- und Erziehungsberatung

²⁸ Revision der SKOS-Richtlinien, 2. Etappe (gelten seit 2017)

Kapitel 4 Leistungen

		Mütter- und Väterberatung
		Elternbildung
	Kinder- und Jugendberatung	Beratung, Begleitung und Unterstützung von Kindern und Jugendlichen
		Jugendinformationen
		Beratung und Begleitung von Schul- und Lehrabbrecher/innen
	Suchthilfe	Beratung bei allen Formen von Suchtmittelabhängigkeiten
		Prävention
		Schaffung und Sicherstellung niederschwelliger Angebote zur Tagesstrukturierung
		Vermittlung und Beratung von Entzugs- und Therapieaufenthalten
2. Finanzielle Existenzsicherung und Finanzberatung	Wirtschaftliche Sozialhilfe	Beratung im Rahmen der wirtschaftlichen Sozialhilfe - Prüfung der wirtschaftlichen Situation und der Ansprüche - Berechnung des Sozialhilfeanspruches und allfällige Antragstellung - <i>Ausrichtung von Sozialhilfe</i>
		<i>Alimentenhilfe (Bevorschussung/Inkasso)</i>
		<i>Bevorschussung für diverse Versicherungsleistungen (ALV, IV, UV, private Versicherungen etc.)</i>
	Erschliessen von weiteren Finanzierungsmöglichkeiten (Subsidiarität)	Beratung und Geltendmachung von gesetzlichen Ansprüchen gegenüber Sozialversicherungen, kantonale Bedarfsleistungen (Alimente, IPV, Mutterschaftsleistungen usw.), Dritten (Privatversicherungen, Haftpflicht, frühere Arbeitgeber usw.)
		Beratung und Unterstützung beim Erschliessen gemeinnütziger Leistungen (Fonds, Stiftungen etc.)
	Budget und Schuldenberatung	Budgetberatung
		Beratung bei Verschuldung, Auszeigen von Wegen aus der Verschuldung und Unterstützung bei der Umsetzung
		Durchführung von Schuldensanierungen (ohne finanzielle Unterstützung)
		Beratung und Prüfung gerichtlicher und aussengerichtlicher Sanierungsvarianten
		Freiwillige Einkommensverwaltung (ausserhalb behördliche Massnahmen)
3. Sachhilfe und Sozialberatung	Berufliche Integration	Beratung und Unterstützung bei der Eingliederung in den Arbeitsmarkt und Vermittlung von Informationen
		Vermittlung von Arbeitsplätzen und Beschäftigungsprogrammen
		Coaching/Mentoring von Schulabgänger/innen und Berufsschüler/innen, die noch keine Stelle gefunden haben
	Wohnraumsicherung	Beschaffung von Unterstützung zur Erhaltung von Wohnraum unter Einbezug der Nachbarschaft und des Umfelds
		Unterstützung und Beratung zur Förderung der Wohnkompetenz und Vermittlung bei Konflikten
		Bereitstellung und Vermittlung von Notunterkünften
		Suche nach preisgünstigsten Wohnmöglichkeiten und Vermittlung von Wohnraum

Quelle: SODK (unveröffentlicht)

Zudem erbringen die Sozialdienste spezifische Leistungen über den normalen Rahmen der Sozialhilfe hinaus: Opferhilfe, Gesundheitsförderung, Sozialpsychiatrie, familienergänzende

Kinderbetreuung, Fremdplatzierung und Adoption, Kindes- und Erwachsenenschutz sowie Flüchtlingshilfe.

4.3 Vor dem Hintergrund der Postulatsfragen gewählte Leistungen

Weil die Postulate explizit auf die von privaten Anbieter erbrachten integrationsbezogenen und sozialpädagogischen Leistungen Bezug nehmen, werden sie im vorliegenden Bericht thematisiert, (vgl. Kapitel 5).

4.3.1 Integration

Die soziale und berufliche Integration bildet zusammen mit der materiellen Grundsicherung und der Förderung der wirtschaftlichen sowie persönlichen Selbständigkeit eine der drei Funktionen der Sozialhilfe. Die Sozialdienste benötigen auf den Klienten ausgerichtete Massnahmen, denn oft sind die unterstützten Personen seit Langem nicht mehr in den Arbeitsmarkt integriert. Zunächst muss Stabilität in ihre persönliche und soziale Situation gebracht werden. Dazu braucht es ein vielfältiges Angebot. In den SKOS-Richtlinien sind die Massnahmen in die folgenden Kategorien gegliedert (Kapitel D):

- berufliche Orientierungsmassnahmen
- Integrationshilfen in den ersten Arbeitsmarkt
- Einsatz- oder Beschäftigungsprogramme
- Angebote im zweiten Arbeitsmarkt
- sozialpädagogische und sozialtherapeutische Angebote

Um die Umsetzung dieser Massnahmen kümmert sich die Sozialhilfe nicht alleine. Sie erfolgt auf kantonaler, regionaler oder kommunaler Ebene in Zusammenarbeit mit der öffentlichen Hand, mit anderen Institutionen des Sozialwesens, die ebenfalls eine Integrationsaufgabe wahrnehmen insbesondere die Invaliden- und die Arbeitslosenversicherung, sowie mit der lokalen Wirtschaft.

Die Sozialhilfe beteiligt sich auf zwei Arten an der Finanzierung von Massnahmen der sozialen und beruflichen Integration:

- Die Kosten einer Integrationsmassnahme werden von der zuständigen Sozialhilfebehörde zu Lasten des individuelle Unterstützungskontos übernommen
- Der Träger einer Integrationsmassnahme wird im Rahmen eines Leistungsvertrags vergütet.

Es sind auch Kombinationen aus beiden Finanzierungsarten denkbar. In den Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung wird die Infrastruktur meist teilweise mitfinanziert (Objektfinanzierung). Bei Angeboten, die stärker auf die Ausbildung und den Erwerb anderer Kompetenzen ausgerichtet sind, wird der Preis über die Teilnehmerinnen und Teilnehmer definiert (Subjektfinanzierung).²⁹

4.3.2 Sozialpädagogische Massnahmen

Die sozialpädagogische Familienbegleitung ist eine Form der aufsuchenden Sozialarbeit. Bei diesem systemisch-pädagogische Ansatz werden Probleme nicht durch eine Herausnahme von Kindern oder Jugendlichen aus ihrer Familie gelöst, sondern es wird direkt im familiären Umfeld gearbeitet. Die sozialpädagogische Massnahme wurde in den 1980er-Jahren entwickelt und ist eine ambulante, kostengünstigere Alternative zur Heimunterbringung von Jugendlichen in kritischen Erziehungssituationen.

Bei den sozialpädagogischen Massnahmen handelt es sich somit nicht um spezifische Sozialhilfeleistungen; sie zählen zur Angebotspalette der Kinder- und Jugendhilfe. Den

²⁹ Adam et al. 2016, S. 15

Kapitel 4 Leistungen

Empfehlungen der SODK für die Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendpolitik in den Kantonen (19. Mai 2016) ist folgende Definition zu entnehmen:

«Mit dem Begriff der aufsuchenden Familienarbeit werden ambulante Leistungsformen bezeichnet, die in der Wohnung bzw. im Wohnumfeld von Familien stattfinden und primär auf eine Unterstützung der elterlichen Erziehungs- und Kommunikationsfähigkeiten zielen. Die aufsuchende Familienarbeit leistet eine auf längere Dauer angelegte, intensive Unterstützung von Familien, welche sich an der spezifischen Familienkonstellation und der Lebenslage der Familie orientiert (z.B. eine prekäre oder unzureichende Betreuung, Förderung oder Versorgung von Heranwachsenden, physische und/oder psychische Gewalt oder eine durch Krankheit, Trennungs- oder Scheidungskrise, Armut, Arbeitslosigkeit oder Überschuldung verursachte destabilisierte Familiensituation).»³⁰

Die institutionelle Landschaft der Kinder- und Jugendhilfe ist stark zerstückelt und die Verantwortung ist zwischen diversen Behörden und Akteuren aufgeteilt. In einem Bundesratsbericht wird dazu Bezug genommen: «In den Kantonen, Gemeinden und Städten gibt es ein ausdifferenziertes und plurales System von Diensten, Angeboten und Interventionen der Kinder- und Jugendhilfe. Dieses System ist sehr unterschiedlich ausgestaltet und unterscheidet sich von Kanton zu Kanton.»³¹

Je nach Kanton werden die sozialpädagogischen Massnahmen also nicht vom Sozialdienst organisiert und begleitet, sondern von einem spezifischen Dienst für Jugendliche. Solche Jugendämter sind manchmal anderen administrativen Einheiten als der Sozialhilfe angegliedert, beispielsweise dem Bildungs- oder Justizdepartement. Die sozialpädagogischen Massnahmen können entweder spontan durch den Sozialdienst oder das Jugendamt durchgeführt werden, ohne Auftrag einer anderen Behörde. In schlimmeren Fällen erfolgt die Durchführung auf Beschluss der KESB oder einer Justizbehörde; die Zuständigkeit für die Finanzierung wird weiter oben beschrieben (Kapitel 2.2.5).

³⁰ SODK 2016, S. 36

³¹ Bundesrat 2012, S. 39, mit Referenz auf Piller/Schnurr 2006, S. 94 ff.

5 Anbieter mit Leistungsauftrag

Kapitel 5 befasst sich mit der Frage F6 (vgl. Liste in Kapitel 1.3):

- *Welches sind die mit der Umsetzung behördlicher Massnahmen beauftragten Privatfirmen (Klärung der Begriffe Sozialfirmen, private Anbieter usw.)? In welchen Bereichen sind sie tätig (Anbieter von Integrationsmassnahmen, Anbieter sozialpädagogischer Massnahmen usw.)? Wie viele solcher Privatfirmen gibt es und welchen Umsatz erzielen sie? Wie sieht die Entwicklung aus? Welche Kontrolle ausgeübt wird (bei der Verwendung öffentlicher Mittel, oder der Qualität der Leistungen)?*

5.1 Abgrenzung

Das vorangegangene Kapitel befasste sich mit der Rolle der Eingliederungsleistungen und der sozialpädagogischen Massnahmen, die von Mandatsnehmern übernommen werden. Im Zuge des New Public Management der 1990er-Jahre wurden vermehrt staatlichen Aufgaben an private Unternehmen mittels Leistungsverträgen ausgelagert, um Kosten zu sparen und neue Aufgaben zu bewältigen. Heute wird privaten Auftragnehmern hingegen manchmal vorgeworfen, sie würden die Kosten der von der öffentlichen Hand extern vergebenen Leistungen in die Höhe treiben.

Das vorliegende Kapitel nimmt auf die in den beiden Postulaten gestellte Frage nach den «mit behördlichen Massnahmen beauftragten Privatfirmen» Bezug und liefert hierzu verschiedene Antwortansätze. Bisher scheint sich die Debatte auf zwei Kategorien von Leistungserbringern zu konzentrieren, auf die sich auch das vorliegende Kapitel beschränkt: Zum einen handelt es sich um Sozialfirmen, die von der Sozialhilfe, aber auch von anderen öffentlichen Stellen und den Sozialversicherungen beauftragt werden. Zum anderen handelt es sich um Akteure im Bereich der sozialpädagogische Familienbegleitung, die – wie im vorhergehenden Kapitel dargelegt – an der Schnittstelle verschiedener Institutionen angesiedelt ist, darunter die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden.

5.2 Sozialfirmen

5.2.1 Definitionen und wichtigsten Merkmale

Aufgrund des fehlenden Rechtsstatus bezeichnen sich in der Schweiz eine Vielzahl von Unternehmensformen mit unterschiedlichen Strukturen, Zielgruppen, Funktionsweisen und Finanzierungsarten als «Sozialfirmen». Die dezentrale Struktur der Schweiz verstärkt diese Vielfalt noch, wobei einerseits Unterschiede zwischen den Unternehmen als auch innerhalb der Regionen bestehen.

Im Bericht des Bundesrates «Rolle der Sozialfirmen» in Erfüllung des Postulats Carobbio Guscetti³² wird als Definition von Sozialfirmen der kleinste gemeinsame Nenner gewählt, der aus den Definitionsverständnissen der Akteure des Bereichs und der sozialwissenschaftlichen Forschung hervorgeht. All diesen Definition ist gemeinsam, dass sie Sozialfirmen als Unternehmen mit einer doppelten Zielsetzung (soziales und wirtschaftliches Ziel) verstehen. Ihr Hauptzweck liegt darin, Arbeitsplätze und Integrationsangebote für Menschen zu schaffen, die auf dem regulären (ersten) Arbeitsmarkt benachteiligt sind. Konzeptionelle Unterschiede zeigen sich in den Anforderungen an die Beschäftigungsverhältnisse und in der Ausgestaltung der wirtschaftlichen respektive sozialen Ziele. Den Begriff «Sozialfirmen» in der öffentlichen Diskussion als Bezeichnung für alle Einheiten zu verwenden, die im Sozialwesen und insbesondere in der Beratung und Begleitung tätig sind, ist unangebracht und stiftet Verwirrung.

³² Bundesrat 2016.

Kapitel 5 Leistungsaufträge

Für den Forschungsbericht von Ferrari et al.³³, der im Rahmen der Arbeiten für den Postulatsbericht Carobbio als Grundlagenbericht erstellt wurde, wurden 313 Sozialfirmen in der Schweiz befragt. Aus dem Bericht geht hervor, dass in der Schweiz hochgerechnet über 400 Sozialfirmen existieren, die zwischen 42'000 und 54'000 Klientinnen und Klienten sowie zwischen 10'000 und 13'000 reguläre Mitarbeitende beschäftigen.

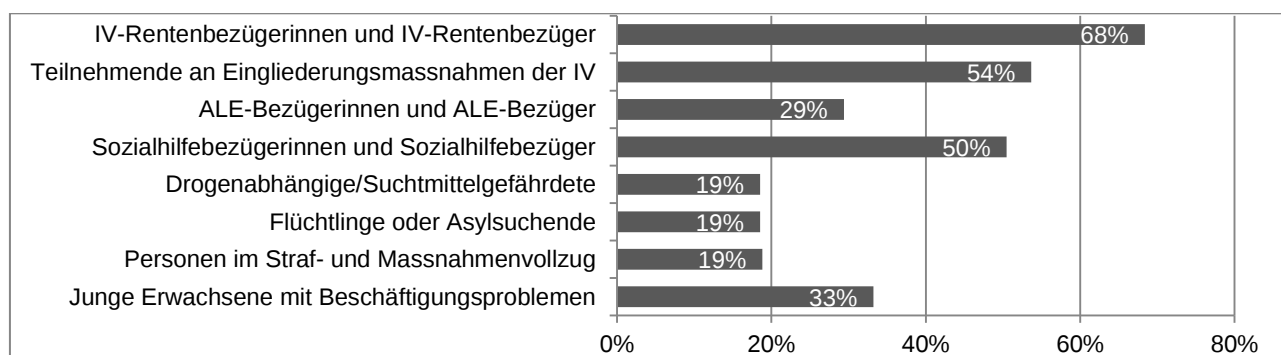
Aus dem Forschungsbericht geht ebenfalls hervor, dass ein Teil der Firmen langfristig ausgerichtete Arbeitsstellen anbieten, die insbesondere an IV-Beziehende vergeben werden. Bei anderen Unternehmen steht hingegen die rasche Wiedereingliederung der Klientinnen und Klienten in den ersten Arbeitsmarkt im Vordergrund – sie richten sich insbesondere an Sozialhilfebeziehende sowie an Versicherte, die Taggelder der ALV oder IV beziehen. In der Regel besteht ein Nebeneinander der verschiedenen Programme innerhalb einer Organisation.

Sozialfirmen weisen unterschiedliche Rechtsformen auf. Am häufigsten sind die Unternehmen – zumindest in der Erhebungsstichprobe – als Stiftung organisiert, doch auch der Verein ist eine sehr häufige Form. Rund 4/5 der analysierten Sozialfirmen fallen unter eine dieser beiden Rechtsformen. Das restliche Fünftel verteilt sich auf Genossenschaften, Handelsgesellschaften und öffentliche Verwaltungen oder Anstalten des öffentlichen Rechts³⁴. Über zwei Dritteln der befragten Unternehmen ist die Ausschüttung des Gewinns an die Eigentümer oder Mitglieder der Organisation untersagt.

Insgesamt haben 313 Sozialfirmen an der Umfrage von Ferrari et al. teilgenommen. 128 davon sind vor 1980 entstanden, 61 wurden in den 1980er-Jahren gegründet und 71 in den 1990er-Jahren. Die restlichen 53 Organisationen sind nach 2001 entstanden.

Die Zielgruppen integrativer Bemühungen von Sozialfirmen sind vielfältig (vgl. Abbildung 3). Aus dem Bericht Sozialfirmen in der Schweiz geht hervor, dass zwei Drittel (68 Prozent) der untersuchten 313 Sozialfirmen Personen mit IV-Rente beschäftigen, das heisst Personen mit psychischer (52 Prozent), geistiger (39 Prozent), körperlicher (28 Prozent) und/oder Sinnesbeeinträchtigung (21 Prozent)³⁵. Weiter arbeitet die Hälfte der Organisationen (54 Prozent) mit Teilnehmerinnen und Teilnehmern von beruflichen Eingliederungsmassnahmen der IV und Sozialhilfebeziehenden (50 Prozent). In einem Drittel (29 Prozent) der untersuchten Sozialfirmen sind Leistungsbeziehende der ALV und junge Erwachsene mit Beschäftigungsproblemen (33 Prozent) tätig. Ein Fünftel der Sozialfirmen beschäftigen suchtmittelgefährdete Personen (19 Prozent), Flüchtlinge oder Asylsuchende (19 Prozent) sowie Personen im Straf- und Massnahmenvollzug (19 Prozent).

Abbildung 3. Klientinnen und Klienten von Sozialfirmen



Quelle: Ferrari et al. 2016, S. 16

³³ Ferrari et al. 2016

³⁴ Ferrari et al. 2016, S. 16

³⁵ Berücksichtigt werden muss in diesem Zusammenhang, dass einer Sozialfirma meist mehrere Zielgruppen zugeordnet werden können (s. Ferrari et al. 2016, S. 18).

5.2.2 Aufträge der Sozialversicherungen und Sozialhilfe an Sozialfirmen

Die Integrationsmassnahmen sind Bestandteil des Auftrags der Sozialhilfe zur Förderung der sozialen und beruflichen Integration. Um ein breitgefächertes Angebot anbieten zu können, das den unterschiedlichen individuellen Bedürfnissen der Klienten entspricht, arbeitet die Sozialhilfe mit institutionellen Akteuren wie der Arbeitslosenversicherung und der Invalidenversicherung (interinstitutionelle Zusammenarbeit IIZ) sowie mit privaten Anbietern im Rahmen von Leistungsverträgen zusammen.

Eine andere Studie, die das BSV in Auftrag gegeben hat³⁶, zeigt, dass die Vergabe von Aufträgen durch die Invalidenversicherung, die Arbeitslosenversicherung und die Sozialhilfe an Sozialfirmen in den einzelnen Kanton unterschiedlich abläuft. Einige schreiben ihre Projekte öffentlich aus, andere verhandeln bei konkretem Zuweisungsbedarf direkt mit bereits bekannten Sozialfirmen. Bei beiden Varianten ist der Preis eines von mehreren Bewertungskriterien.

Die Leistungsaufträge, die der Kanton, die Gemeinden oder ein öffentlich-rechtlicher Verband zwischen Kanton und Gemeinden mit den Sozialfirmen abschliessen, regeln Zusammenarbeitsform, Zuständigkeiten, Ziele, Kosten Qualitätsnormen, Leistungen und Begleitung. Allerdings fehlen oftmals Instrumente zur Kontrolle von Auftrag und Ergebnissen, insbesondere wenn die Auswirkungen auf die soziale Integration gemessen werden sollen³⁷.

5.2.3 Gewinne von Sozialfirmen

Die Studie «Sozialfirmen in der Schweiz» von Ferrari et al. dient als Informationsquelle für die Analyse der Sozialfirmen. Schlüsse über die Umsatzentwicklung der Firmen in den letzten Jahren lässt sie jedoch keine zu. Der vorliegende Bericht stützt sich deshalb auf die aktuellsten Daten und Schätzungen.

Ferrari et al. gehen davon aus, dass der Umsatz (Markterlös) der in der Schweiz angesiedelten Sozialfirmen zwischen 618 und 797 Millionen Franken beträgt (2012)³⁸. Hierbei handelt es sich allerdings um eine Hochrechnung, die auf einer groben Schätzung der Gesamtzahl in der Schweiz existierenden Sozialfirmen beruht. Für eine tiefergehende Analyse der Finanzierungsquellen der Sozialfirmen wurden in der Studie 21 Unternehmen ausgewählt, deren Finanzierungsstruktur vertieft analysiert wurde. Die Finanzanalyse der ausgewählten Unternehmen – eine kleine Stichprobe, anhand derer keine allgemeinen Rückschlüsse gezogen werden können – ergibt zwei zentrale Finanzierungsquellen: Subventionen und Entgelte der öffentlichen Hand sowie Markterlöse. Die übrigen Finanzierungsquellen (Spenden, andere Beiträge) spielen für die 21 betrachteten Organisationen eine vergleichsweise untergeordnete bzw. gar keine Rolle. In Bezug auf die öffentliche Finanzierung erweisen sich die Subventionen/Entgelte der Kantone und die von der IV bezahlten Entgelte für die erbrachten Dienstleistungen der Sozialfirmen mit Abstand als wichtigste Finanzierungsquellen.

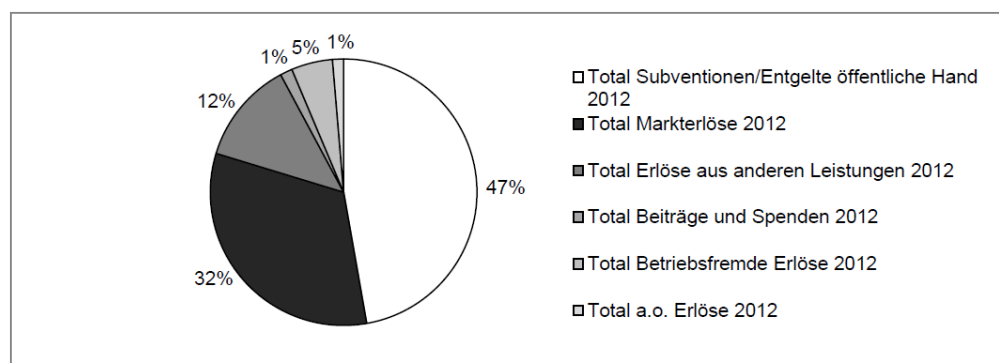
³⁶ Adam et al. 2016

³⁷ Adam et al. 2016, S. 16 und 73

³⁸ Ferrari et al. 2016, S. 58

Kapitel 5 Leistungsaufträge

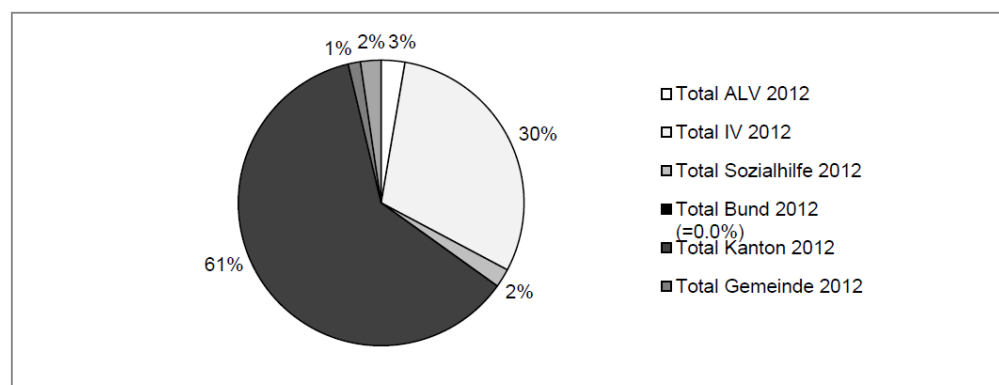
Grafik 4. Zusammensetzung des Totalerlöses der ausgewählten Sozialfirmen (n = 21)



Kommentar : Öffentliche Hand inkl. Sozialversicherungen

Quelle: Ferrari et al. 2016, S. 62

Grafik 5. Zusammensetzung des Totals Subventionen/Entgelte der öffentlichen Hand und Sozialversicherungen (n = 16)



Quelle: Ferrari et al. 2016, S. 63

Basierend auf diesen Ergebnissen, die sowohl die Beteiligung der öffentlichen Hand als auch der Sozialversicherungen umfassen, ist es schwierig, konkrete Schlussfolgerungen zur Sozialhilfe abzuleiten. Vermutlich verdeckt die Verteilung auf die Rubriken Kantone, Gemeinden und Sozialhilfe verschiedene Finanzierungsmechanismen.

5.3 Akteure der sozialpädagogischen Familienbegleitung

5.3.1 Leistungserbringer

Die sozialpädagogische Familienbegleitung ist Teil der Sozialarbeit. Um einen umfassenden Überblick über die Akteure in diesem Bereich zu erhalten, fehlen die Daten. Für eine sehr grobe Schätzung können die Daten eines Berufsverbands herangezogen werden: der Fachverband Sozialpädagogische Familienbegleitung Schweiz (SpFPlus)³⁹ deckt die Zentral- und Ostschweiz sowie die Kantone Zürich und Aargau ab und zählt rund fünfzig Mitglieder, die sozialpädagogische Familienbegleitung anbieten. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verfügen grundsätzlich über eine Tertiärausbildung im Bereich Sozialarbeit.

5.3.2 Aufträge der Sozialhilfe und Behörden im Bereich Kinderschutz

Die sozialpädagogische Familienbegleitung kann von den Eltern angefordert werden, häufiger kommt der Auftrag jedoch von einem Sozialdienst oder Jugendamt und erfolgt mit dem

³⁹ www.spf-fachverband.ch

Kapitel 5 Leistungsaufträge

Einverständnis der Eltern. Ausserdem kann die Familienbegleitung zivilrechtlich von der Kindesschutzbehörde (KESB), von einem Gericht das für Eherecht (Trennung, Scheidung, Eheschutz) zuständigen ist oder strafrechtlich von einem Jugendgericht angeordnet werden. Ob die sozialpädagogische Familienbegleitung freiwillig oder auf Anordnung hin erfolgt, wirkt sich grundlegend auf die Kostenübernahme aus, die sich von Kanton zu Kanton unterscheidet.

Wird die Massnahme freiwillig in Anspruch genommen und besteht keine andere Finanzierungsmöglichkeit (z.B. Einkommen der Eltern), können die Kosten wie eine situationsbedingte Leistung von der Sozialhilfe übernommen werden (z.B. BE, ZH). In einem solchen Fall legt der Sozialdienst den Interventionstyp fest und bestimmt den Leistungserbringer, wobei er unter anderem der Wirtschaftlichkeit der Massnahme Rechnung trägt. Wird die sozialpädagogische Massnahme hingegen von der KESB verordnet, werden die Kosten je nach kantonalen Bestimmungen entweder vom Kanton (BE) oder von der kommunalen Sozialhilfe (ZH) übernommen. In diesem Fall kann die Gemeinde die Modalitäten nicht bestimmen (vgl. auch Kapitel 2.2.5).

Im Auftrag des Bundesamtes für Justiz wurde eine Evaluation anhand einer kleinen Stichprobe von vier Kantonen durchgeführt. Dieser Evaluation zufolge verrechnen die Leistungserbringer einen Stundenansatz zwischen 120 und 170 Franken. Die befragten Experten und Mitarbeitenden der KESB gaben an, dass der Preis von der Wahl der verfügbaren Leistungserbringer auf dem Markt abhängt, dass es allerdings relativ schwierig sei, für jeden Fall den passenden Auftragnehmer zu den gewünschten Bedingungen zu finden. Die Autoren kommen zum folgenden Schluss: «Eine grössere Transparenz für die Tarife von Anbietenden (insbesondere bei ambulanten Massnahmen) könnte einen schweizweiten Vergleich erlauben und dabei helfen, Marktmechanismen besser spielen zu lassen. Nicht zuletzt könnte damit dem Vorwurf der Sozialindustrie begegnet werden.»⁴⁰.

Die Frage des Postulats Bruderer Wyss zur Entwicklung der Anzahl beauftragter Firmen und deren Umsätze kann anhand der bestehenden Quellen nicht abschliessend beantwortet werden.

⁴⁰ Interface 2016, S. 25

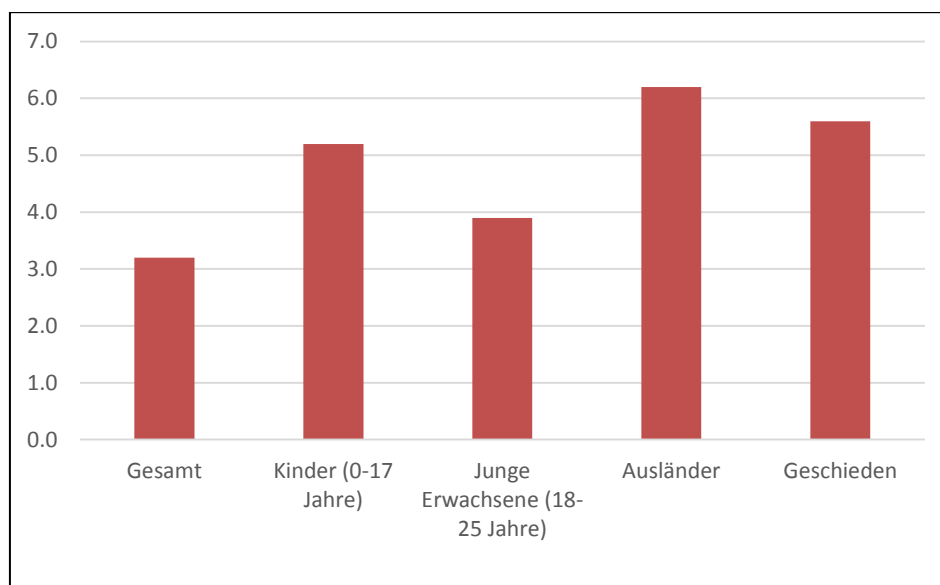
6 Empfängerinnen und Empfänger von Sozialhilfe im engeren Sinn

Bei der Untersuchung der Sozialhilfekosten ist es zentral, die Merkmale der Personen und Haushalte zu berücksichtigen, die am häufigsten Sozialhilfe beziehen⁴¹. Die Entwicklung der Risikogruppen über die Zeit und die Ursachen für Veränderungen werden in Kapitel 7 und 8 analysiert.

In der Sozialhilfe wird der Kreis der Anspruchsberechtigten per definitionem nicht nach Risiko, Eintreten eines Ereignisses oder vorgängiger Beitragsüberweisung festgelegt. Sie richtet sich vielmehr an alle in der Schweiz wohnhaften Personen, die für ihren Lebensunterhalt nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen können. Die Bedürftigkeit wird nach den im Wohnkanton geltenden Regelungen bestimmt.

Beobachtungen zu den Sozialhilfeempfängerinnen und -empfängern, beispielsweise anhand der Schweizerischen Sozialhilfestatistik, zeigen, dass Gruppen mit bestimmten Merkmalen häufiger Sozialhilfe in Anspruch nehmen als andere. Die Haupteigenschaften zu diesen Risikogruppen werden nachfolgend in groben Zügen zusammengefasst. Besonders häufig sind Kindern und jungen Erwachsenen, Personen ausländischer Staatsangehörigkeit, Personen mit tiefem Bildungsniveau und Geschiedenen auf den Bezug von Sozialhilfe angewiesen. Die Situation nach Haushaltstyp steht in engem Zusammenhang mit dem Risiko nach Zivilstand: Wie Geschiedene stellen auch Einelternhaushalte – hauptsächlich Mütter mit Kindern – eine Risikogruppe dar⁴². Insgesamt unterscheidet sich die Sozialhilfequote zwischen den Geschlechtern praktisch nicht (0,2 Prozentpunkte höher bei Männern).

Grafik 6 Sozialhilfequote nach Risikogruppen, 2015



Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik

Hinter diesen Risikogruppen sind zwei Hauptfaktoren auszumachen: das Bildungsniveau und die Haushaltsstruktur. Ausreichende Bildung gewährt einerseits Zugang zum Arbeitsmarkt, der wiederum die individuelle Grundsicherung durch Erwerbseinkommen gewährleistet. Andererseits führt ein tiefes Bildungsniveau zu unsicheren Beschäftigungs- und Einkommensverhältnissen und steht am Anfang des Sozialhilfebezugs.

⁴¹ Dieses Kapitel stützt sich auf die Informationen der Publikationen BFS 2015, S. 83 ff., sowie BFS 2016a, S. 23 ff.

⁴² BFS 2015, S. 88 ff.

Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit sind unter den Personen ohne nachobligatorische Bildung und/oder unter den in Tieflohnbranchen Beschäftigten sowie unter den Sozialhilfebezügerinnen und -bezügern überproportional vertreten (47 % gegenüber 25 % in der Wohnbevölkerung im Jahr 2014), wobei die Frauen mit ausländischem Pass stärker betroffen sind als die Männer. Die Sozialhilfequote der Ausländerinnen beträgt 6,5 %, jene der Ausländer 5,9 %, und ist in beiden Fällen erheblich höher als die Sozialhilfequote der Schweizer (2,4 %) und Schweizerinnen (2,1 %). Die Bevölkerungsgruppe der Ausländerinnen und Ausländer ist jedoch nicht homogen und es besteht ein deutlicher Unterschied zwischen EU-Bürgerinnen und -Bürgern und Drittstaatsangehörigen. Besonders Drittstaatenangehörige sind häufig auf Sozialhilfe angewiesen; ihre Situation wird durch Hindernisse in Bezug auf Lebensverlauf, Aufenthaltsstatus und/oder Anerkennung der im Ausland absolvierten Ausbildung erschwert. Die ausländische Bevölkerung ist eher jung; zu den bereits erwähnten Nachteilen gesellen sich spezifische Schwierigkeiten im jungen Erwachsenenalter. Oft verfügen Ausländerinnen und Ausländer über wenig Berufsqualifikationen und -erfahrungen, wodurch sie keinen Zugang zum Arbeitsmarkt finden, insbesondere in wirtschaftlich instabilen Zeiten. Sie werden als letzte eingestellt und als erste entlassen. Überdies haben viele Personen ausländischer Staatsangehörigkeit ihre Ausbildung noch nicht abgeschlossen und hatten keine Zeit, Ersparnisse zur Absicherung ihrer Ausbildung oder für den Unterhalt einer Familie anzulegen.

Die Familiensituation respektive die Haushaltszusammensetzung ist der zweite wichtige Faktor, der die mit Ausbildung und Beschäftigung einhergehenden Risiken verschärfen oder verringern kann. Die Altersgruppe der Kinder (0-17 Jahre) weist das höchste Risiko auf, von Sozialhilfe abhängig zu werden (Sozialhilfequote von 5,2 % gegenüber 3,2 % für die Gesamtbevölkerung im Jahr 2015). Das Sozialhilferisiko von Kindern ist sehr stark davon abhängig, in welcher Familienform sie leben: Mehr als die Hälfte der sozialhilfebeziehenden Kinder lebt in einem Einelternhaushalt. Alleinerziehende Eltern, die fünfmal häufiger Mütter als Väter sind, weisen ein besonders hohes Sozialhilferisiko auf (22,1 % der Einelternhaushalte gegenüber 4,1 % aller Haushalte bezogen im Jahr 2015 Sozialhilfe). Die hohe Scheidungsrate widerspiegelt sich in einem hohen Anteil an Einelternhaushalten, die nach einer Trennung zusätzliche Ressourcen benötigen (Verlust der Skaleneffekte für Paare), während aufgrund der Kinderbetreuung weniger Zeit für eine Erwerbstätigkeit zur Verfügung steht. Zudem werden auch Familien mit drei oder mehr Kindern häufiger von der Sozialhilfe unterstützt als Paare mit einem oder zwei Kindern. Die ausländische Wohnbevölkerung lebt häufiger in Familien mit mehr als drei Kindern als die Schweizer Wohnbevölkerung. Dennoch machen Einpersonenhaushalte den grössten Anteil der Haushalte in der Sozialhilfe aus: Rund zwei Drittel der Privathaushalte in der Sozialhilfe sind Einpersonenhaushalte. Im Vergleich zu den Eineltern- oder Zweielternhaushalten mit Kindern wird bei Alleinlebenden ein höherer Anteil des Haushaltseinkommens durch die Sozialhilfe gedeckt (Deckungsquote), denn sozialhilfeabhängige Personen mit Erziehungsverantwortung sind häufiger erwerbstätig als solche ohne Kinder.

Etwas mehr als ein Drittel der Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger tritt nach spätestens einem Jahr wieder aus der Sozialhilfe aus. Ein Viertel bleibt zwischen einem Jahr und drei Jahren von der Sozialhilfe abhängig. Kleine Kinder verlängern im Allgemeinen die Dauer des Sozialhilfebezugs, insbesondere in Einelternhaushalten. Junge Erwachsene gehören oft zu den Kurzzeitfällen und wechseln zwischen Phasen des Sozialhilfebezugs und der finanziellen Selbstständigkeit.

Die Gründe für die Beendigung des Sozialhilfebezugs lassen sich zu gleichen Anteilen (rund 30 %) in drei Gruppen einteilen: (1) Verbesserung der Erwerbssituation durch Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit oder höheres Einkommen; (2) Existenzsicherung durch Sozialversicherungsleistungen oder andere bedarfsabhängige Sozialleistungen als Ersatz für die Sozialhilfe und (3) Beendigung der Zuständigkeit des Sozialdienstes aufgrund eines Umzugs oder eines Kontaktabbruchs mit der unterstützten Person. In den übrigen Fällen sind die Gründe nicht bekannt⁴³.

⁴³ BFS 2016a, S. 28

7 Gesamtentwicklung der Sozialhilfeausgaben zwischen 2005 und 2015

Kapitel 7 befasst sich mit der Frage F7 (vgl. Liste in Kapitel 1.3):

- Wie haben sich die Sozialleistungskosten in den letzten zehn Jahren entwickelt (in absoluten Zahlen, pro Kopf und im Vergleich zum BIP)?

7.1 Entwicklung der Ausgaben für Sozialhilfeleistungen

7.1.1 Nettoausgaben für Sozialhilfeleistungen im engeren Sinn

Mithilfe der Finanzstatistik der bedarfsabhängigen Sozialleistungen des BFS können die jährlichen Gesamt-Nettoausgaben für Sozialhilfeleistungen im engeren und im weiteren Sinn (Definitionen vgl. Kapitel 2) in den Kantonen seit 2003 dargestellt werden (aktuelles Jahr: 2015)⁴⁴. Für die Ermittlung der Sozialhilfekosten wird im weiteren Berichtsverlauf auf diese Leistungsausgaben zurückgegriffen, sie umfassen jedoch weder Infrastruktur- noch Personalkosten.

Seit 2005 publiziert das BFS jährlich die Resultate und Daten der Statistik über die Empfängerinnen und Empfänger der Sozialhilfe im engeren und im weiteren Sinn (Sozialhilfeempfängerstatistik) für alle Schweizer Kantone. Damit kann heute die Entwicklung der Anzahl Personen und Haushalte (Sozialhilfedossiers) aufgezeigt werden (Ergebnisse verfügbar für den Zeitraum 2005 bis 2015), die in den vergangenen elf Jahren wirtschaftliche Sozialhilfe bezogen haben.

Als erster Schritt bei der Untersuchung der Sozialhilfekosten wird von einer einfachen Gleichung ausgegangen: Die Gesamt-Nettoausgaben für Leistungen der wirtschaftlichen Sozialhilfe (Sozialhilfe im engeren Sinn) entsprechen dem Produkt aus der Anzahl Fälle mal Nettoausgaben pro Fall. Die Ausweitung der Kosten kann folglich aufgrund eines Anstiegs der Anzahl Fälle oder durch höherer Einzelkosten erfolgen. Diese vereinfachte Darstellungsweise dient jedoch lediglich analytischen Zwecken; die Berechnung der Nettoausgaben pro Sozialhilfeempfängerin bzw. -empfänger basiert auf den Daten zweier unterschiedlichen statistischen Quellen: der Finanzstatistik der Sozialhilfe und der weiter oben erwähnten Empfängerstatistik.

Grafik 7. Zerlegung der Ausgaben für die wirtschaftliche Sozialhilfe (Sozialhilfe im engeren Sinn)



Die Nettoausgaben für direkte Geldleistungen der **wirtschaftlichen Sozialhilfe** sind zwischen 2005 und 2015 von 1,7 auf 2,6 Milliarden Franken gestiegen, was einer Zunahme von über 50 Prozent entspricht. Zwischen 2005 und 2006 war eine ausgeprägte Zunahme und zwischen 2006 und 2009 eine Abnahme zu beobachten, gefolgt von einem neuerlichen starken Anstieg ab 2009, etwas abgeschwächt seit 2012 (Grafik 8). Zwischen 2009 und 2015 betrug die durchschnittliche jährliche Zuwachsrate 6,8 Prozent.

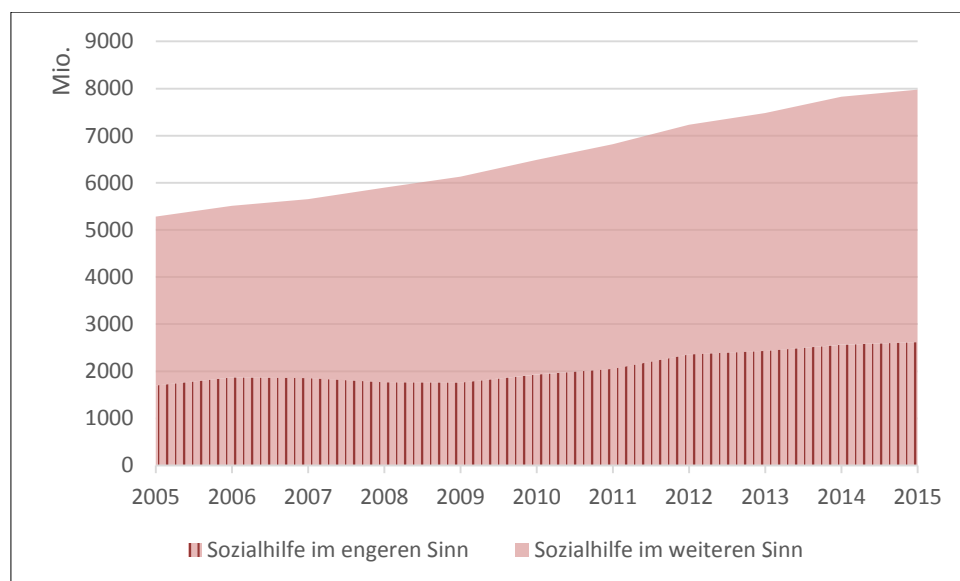
Diese Ausgaben werden gemäss den kantonsinternen Systemen zwischen den Gemeinden und Kantonen aufgeteilt. Die Kosten werden zu ca. 2/5 von den Kantonen und zu 3/5 von den Gemeinden getragen.

⁴⁴ BFS, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/soziale-sicherheit/sozialhilfe.html> (Stand 01.06.2017)

7.1.2 Vergleich mit anderen Grössen

Sozialhilfe im weiteren Sinn: Im Vergleich haben die Nettoausgaben für alle bedarfsabhängigen Leistungen der **Sozialhilfe im weiteren Sinn** im gesamten Beobachtungszeitraum ebenfalls zugenommen, allerdings ohne die Abnahme in den Jahren 2006–2009 wie bei der Sozialhilfe im engeren Sinn. Den grössten Teil der Ausgaben für die Sozialhilfe im weiteren Sinn machen die Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV/IV aus (2015: 4,8 von 8 Milliarden Franken). Die Bezüger und -Bezügerinnen wie auch die Kostenfaktoren unterscheiden sich bei den EL deutlich von denjenigen anderer bedarfsabhängiger Leistungen. Die Ausgaben für Sozialhilfe im engeren Sinn entsprechen rund einem Drittel der Ausgaben für Sozialhilfe im weiteren Sinn.

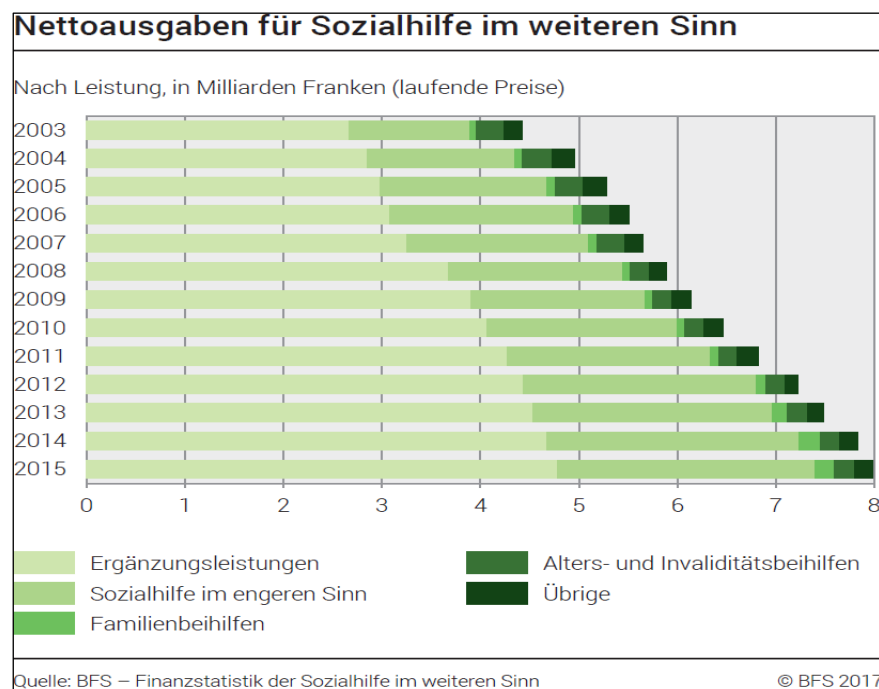
Grafik 8. Nettoausgaben für Sozialhilfe im engeren und im weiteren Sinn, 2005–2015, in Mio. Franken, zu laufenden Preisen



Quelle: BFS, Finanzstatistik der Sozialhilfe im weiteren Sinn

Kapitel 7 Kostenentwicklung

Grafik 9. Nettoaussgaben für Sozialhilfe im weiteren Sinn, pro Leistung, 2003–2015, in Mio. Franken, zu laufenden Preisen



Quelle: BFS, Finanzstatistik der Sozialhilfe im weiteren Sinn

Prämienverbilligung für die obligatorische Krankenpflegeversicherung: Um ein vollständiges Bild zu erhalten, müssen die Ausgaben für die Sozialhilfe im engeren Sinn mit den Ausgaben für Prämienverbilligungen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung verglichen werden. Die Prämienverbilligung gehört nicht zu den Leistungen, die für die statistische Definition der Sozialhilfe im weiteren Sinn herangezogen wurden, und wird in diesem Bericht daher nicht berücksichtigt. Aus sozialpolitischer Sicht spielt sie dennoch eine sehr wichtige Rolle: Das Ausgabenvolumen für Prämienverbilligungen beträgt rund 4 Milliarden Franken (2014), also deutlich mehr als für die Sozialhilfe im engeren Sinn.

Sozialer Schutz: In Bezug auf die Gesamtausgaben für die Leistungen des sozialen Schutzes, das heisst zur Deckung sozialer Risiken (Alter, Krankheit/Gesundheitsversorgung, Invalidität, Familie/Kinder, Hinterbliebene, Arbeitslosigkeit, soziale Ausgrenzung, Wohnen), vorrangig durch die Sozialversicherungen, beliefen sich die Ausgaben für die Sozialhilfe im weiteren Sinn auf 7,8 Milliarden Franken von insgesamt 157 Milliarden Franken im Jahr 2014, was einem Anteil von 5 Prozent entspricht. Für die Sozialhilfe im engeren Sinn wurden mit 2,6 Milliarden Franken 1,6 Prozent der Gesamtausgaben für die Leistungen des sozialen Schutzes ausgegeben. Diese Verhältnisse sind über den Beobachtungszeitraum recht stabil geblieben.

Bruttoinlandprodukt (BIP): Die Sozialhilfe im weiteren Sinn entspricht 1,2 Prozent und die Sozialhilfe im engeren Sinn 0,4 Prozent des BIP (2015). Im Beobachtungszeitraum haben diese Verhältnisse um 0,1 bis 0,2 Prozentpunkte variiert.

7.2 Entwicklung der Anzahl Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger und Sozialhilfequote

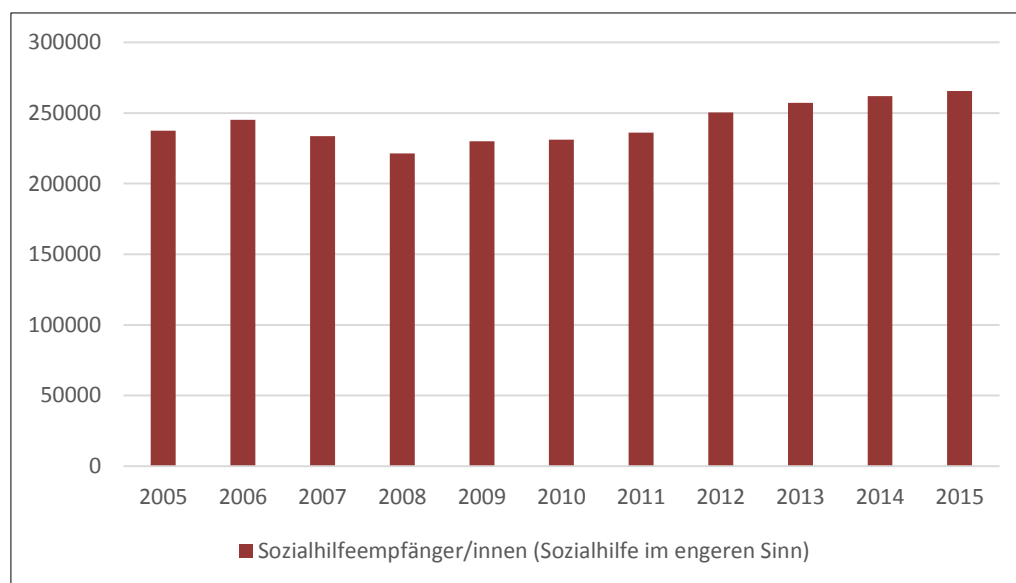
7.2.1 Empfängerinnen und Empfänger sowie Quote der Sozialhilfe im engeren Sinn

Von 2005 bis 2015 ist die **Anzahl Empfängerinnen und Empfänger** der Sozialhilfe im engeren Sinn von 237 495 auf insgesamt 265 626 Personen gestiegen, was einer Zunahme von 11,8 Prozent entspricht. Zwischen 2005 und 2008 wurde ein deutlicher Rückgang der Anzahl

Kapitel 7 Kostenentwicklung

Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger beobachtet, danach ein jährlicher Anstieg um durchschnittlich 2,4 Prozent. Betrachtet man die Anzahl Unterstützungseinheiten (oder Dossiers) der Empfängerinnen und Empfänger (166 372 Unterstützungseinheiten im Jahr 2015), wird die Entwicklung deutlicher. Der Trend zeigt immer kleinere Unterstützungseinheiten: Einpersonenfälle sind viel zahlreicher als vor zehn Jahren (Zunahme um 42 % zwischen 2005 und 2015), bei den Dossiers von Einelternfamilien wurde eine Zunahme um 14 Prozent verzeichnet, bei jenen von Paaren mit Kindern eine Abnahme um 6 Prozent.

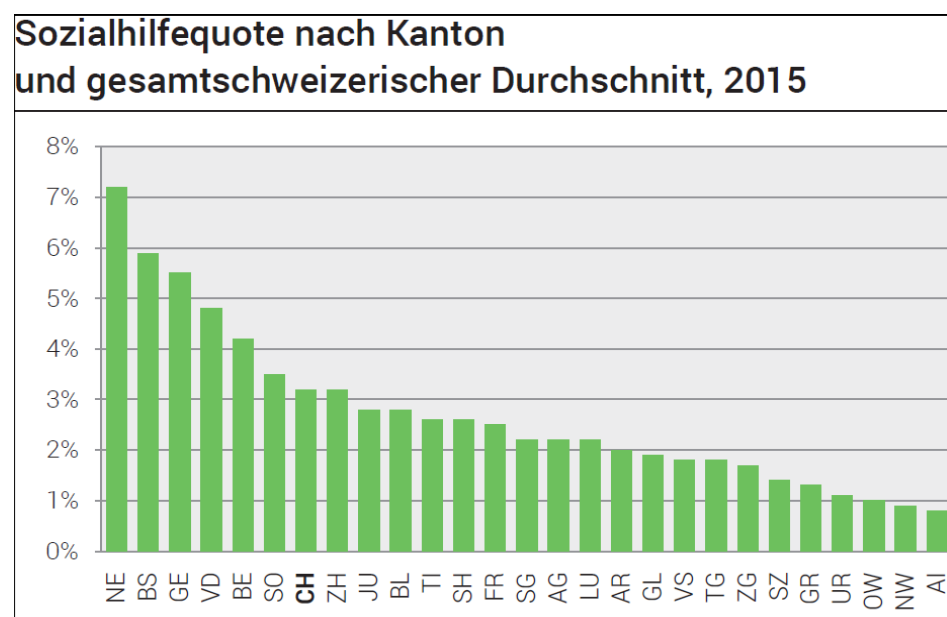
Grafik 10. Entwicklung der Anzahl Empfänger/innen von Sozialhilfe im engeren Sinn, 2005–2015



Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik

Der Anteil Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger in der Bevölkerung, oder nach **Sozialhilfequote**, variiert je nach Kanton stark.

Grafik 11. Sozialhilfequote nach Kanton, 2015



Quelle: BFS – Sozialhilfestatistik

© BFS 2016

Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik

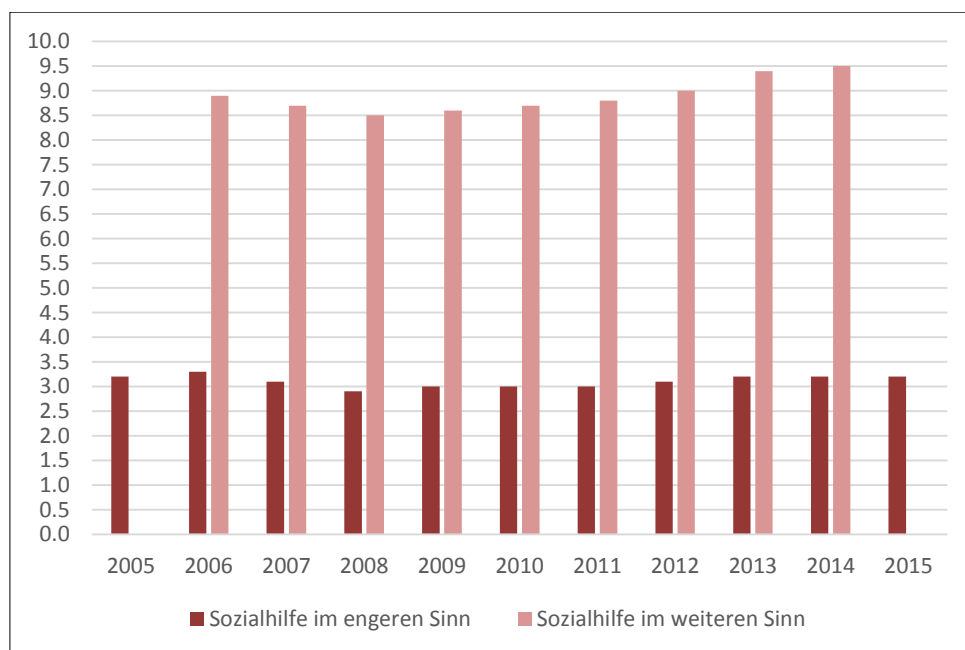
Kapitel 7 Kostenentwicklung

Die Sozialhilfequote für die gesamte Schweizer Bevölkerung liegt bei 3,2 Prozent. 2015 kam die Sozialhilfequote wie bereits im Jahr 2005 bei 3,2 Prozent zu liegen, nachdem sie zwischen 2006 und 2008 auf 2,9 Prozent gesunken war; Grund dafür ist das Bevölkerungswachstum (Grafik 12).

7.2.2 Vergleich mit der Sozialhilfe im weiteren Sinn

Im Jahr 2014 bezogen 9,5 Prozent der ständigen Wohnbevölkerung der Schweiz mindestens eine Sozialhilfeleistung im weiteren Sinn; seit 2011 ist ein Anstieg dieser Quote zu verzeichnen⁴⁵. Im Jahr 2015 machten die 265 626 Bezügerinnen und Bezüger von Sozialhilfe im engeren Sinn einen Drittel aller Empfängerinnen und Empfänger von Sozialhilfe im weiteren Sinn aus. Die Empfängerinnen und Empfänger von Ergänzungsleistungen zur AHV/IV (309 351 im Jahr 2014) sind die grösste Gruppe. Ihre Entwicklung hat den grössten Einfluss auf den Anstieg der Sozialhilfequote im weiteren Sinn. Diese Entwicklung war insbesondere geprägt durch institutionelle Veränderungen (Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen NFA, Anpassung des Anspruchs auf EL und der Pflegefinanzierung).

Grafik 12. Entwicklung der Sozialhilfequote im engeren und im weiteren Sinn, 2005–2015, in Prozent



Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik (Sozialhilfe im weiteren Sinn: keine Daten für 2005 und 2015)

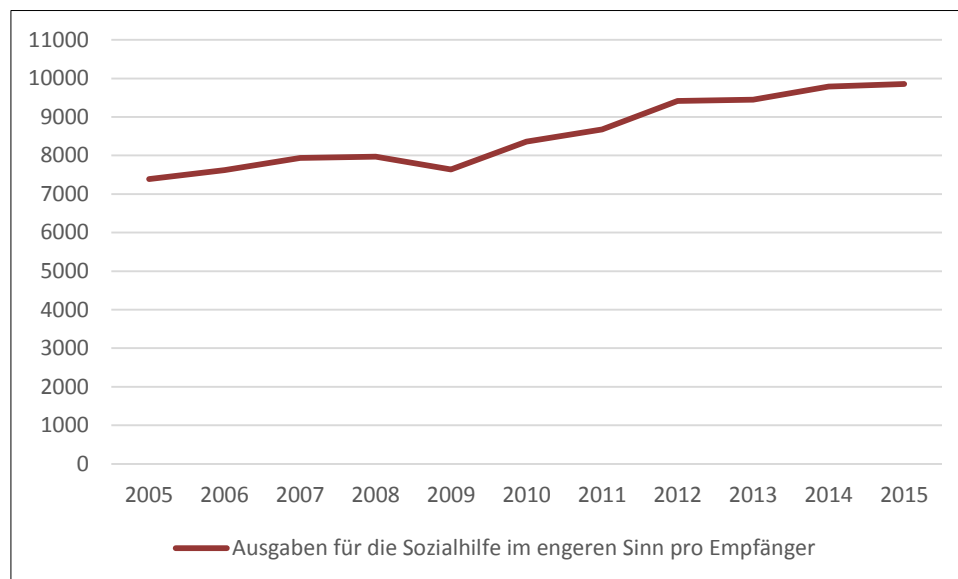
7.3 Entwicklung der Durchschnittsausgaben pro Empfängerin bzw. Empfänger

7.3.1 Durchschnittliche Nettoaussgaben für Sozialhilfe im engeren Sinn pro Empfängerin oder Empfänger

Durch die Gegenüberstellung der Entwicklung der Gesamtausgaben (Grafik 8) und der Entwicklung der Empfängerinnen und Empfänger (Grafik 10) lässt sich auf die Entwicklung der durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben schliessen:

⁴⁵ BFS 2016a, S. 15.

Grafik 13. Entwicklung der durchschnittlichen Nettoausgaben pro Empfänger/in für Sozialhilfeleistungen im engeren Sinn zwischen 2005 und 2015, in Franken, zu laufenden Preisen



Quelle: BFS, Finanzstatistik der Sozialhilfe im engeren Sinn

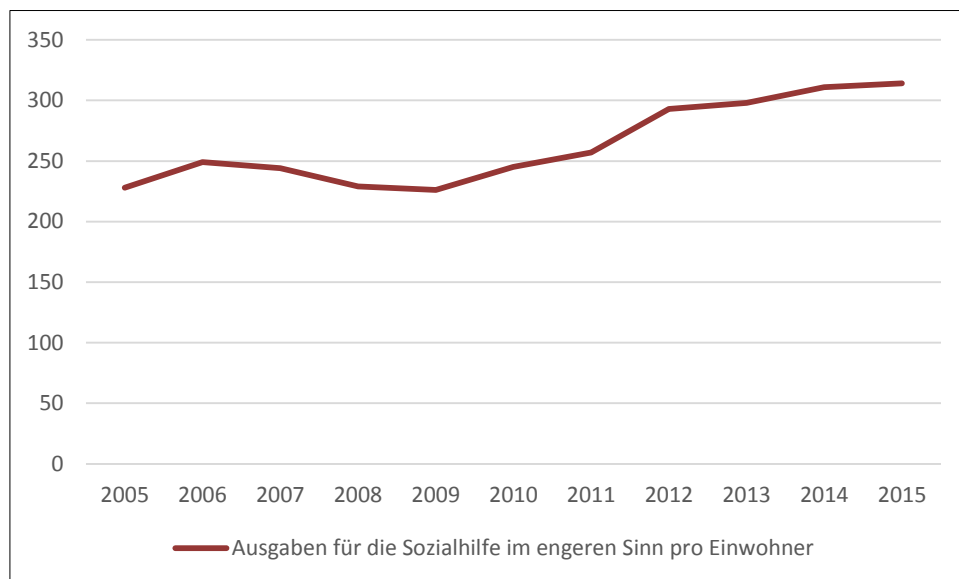
Dividiert man die Jahresausgaben für Sozialhilfe im engeren Sinn durch die Empfängerzahl dieses Jahres, erhält man die durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben. Von 2005 bis 2015 haben sich diese von 7389 Franken auf 9854 Franken angestiegen, was einem Plus von 33 Prozent entspricht. Die durchschnittliche jährliche Zuwachsrate zwischen 2009 und 2015 beträgt 4,3 Prozent.

7.3.2 Vergleich mit anderen Grössen

Durchschnittliche Ausgaben für Sozialhilfe im engeren Sinn pro Einwohnerin oder Einwohner: Die Postulate interessieren sich auch für die Sozialhilfeausgaben pro Einwohnerin bzw. Einwohner (314 Franken im Jahr 2015). Die nachfolgenden Grafiken zeigen die Entwicklung, die kantonalen Unterschiede und die Differenz der durchschnittlichen Ausgaben pro Empfängerin bzw. Empfänger sowie pro Einwohnerin bzw. pro Einwohner.

Kapitel 7 Kostenentwicklung

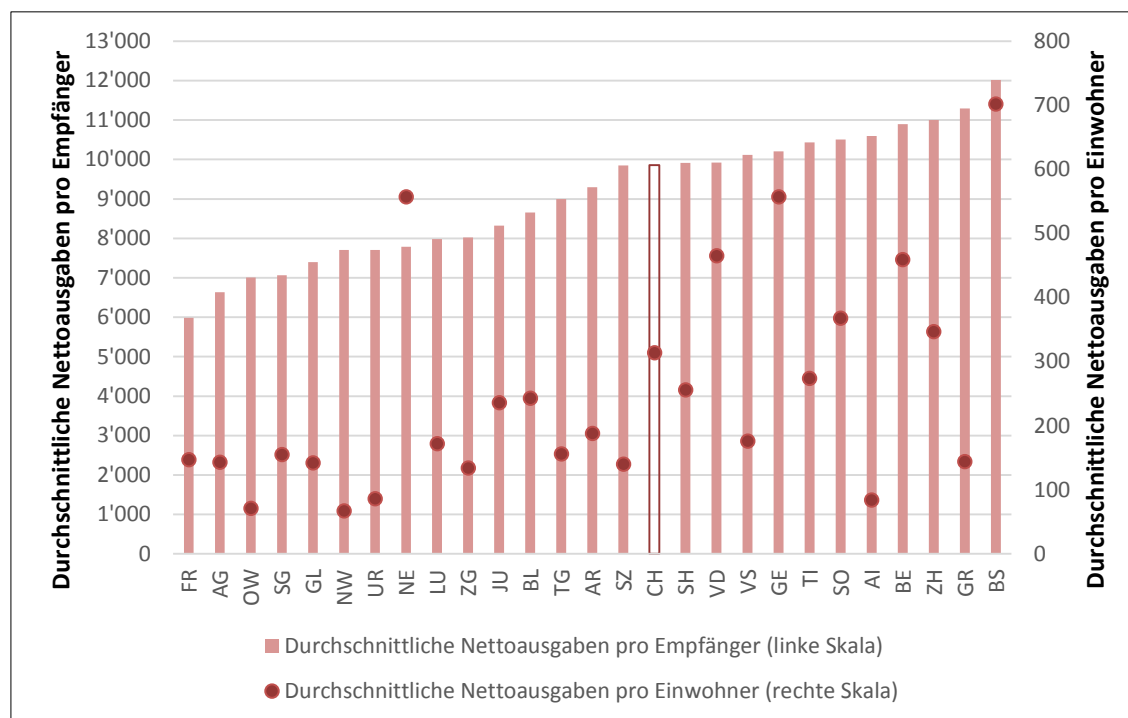
Grafik 14. Entwicklung der durchschnittlichen Nettoausgaben pro Einwohner/in für Leistungen der Sozialhilfe im engeren Sinn zwischen 2005 und 2015, in Franken, zu laufenden Preisen



Quelle: BFS, Finanzstatistik der Sozialhilfe im engeren Sinn; BFS, STATPOP (ESPOP)

Kantonale Unterschiede: Wie nachfolgende Grafik aufzeigt, bestehen zwischen den Kantonen grosse Unterschiede in Bezug auf die durchschnittlichen Nettoausgaben für Sozialhilfe im engeren Sinn, sowohl pro Empfängerin bzw. als auch pro Einwohnerin bzw. Einwohner. Entsprechend unterschiedlich nehmen die Kantone den Problemdruck wahr. In den Kantonen mit einer überdurchschnittlich hohen Sozialhilfequote liegen auch die Pro-Kopf-Ausgaben höher (BS, GE, NE, VD, BE); hingegen haben Kantone mit einer tiefen Sozialhilfequote gleichermassen niedrige Ausgaben pro Einwohnerin bzw. Einwohner (NW, OW, AI, UR). Dies lässt keine Schlüsse zu den Ausgaben pro Empfängerin bzw. Empfänger zu. Die Einflussfaktoren werden in Kapitel 8 untersucht.

Grafik 15. Durchschnittliche Nettoausgaben für Sozialhilfe im engeren Sinn pro Empfänger/in und pro Einwohner/in in den Kantonen, 2015, in Franken



Quelle: BFS, Finanzstatistik der Sozialhilfe im engeren Sinn

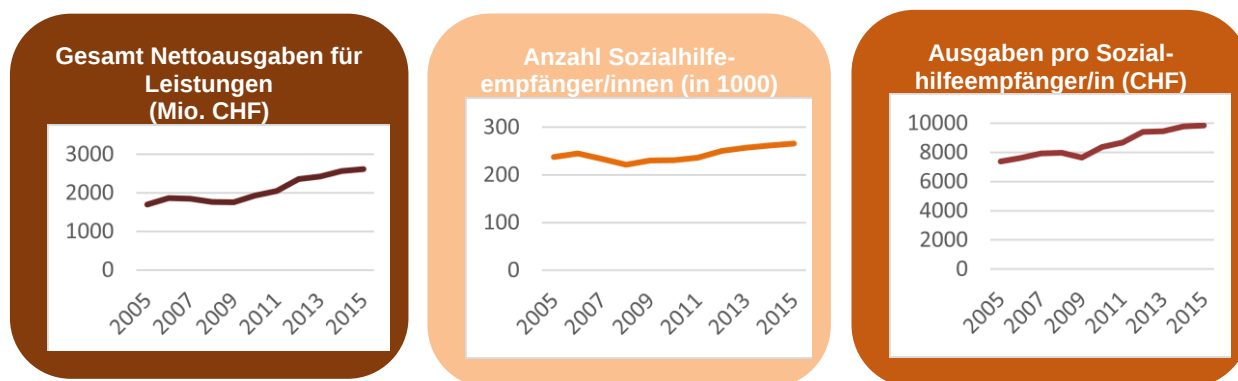
Durchschnittliche Ausgaben für Sozialhilfe im weiteren Sinn pro Empfängerin bzw. Empfänger: Die durchschnittlichen Ausgaben für Sozialhilfe im weiteren Sinn pro Empfängerin bzw. Empfänger hängen stark von den EL zur AHV/IV ab. Aufgrund von Unterschieden in der Handhabung der Heimkosten in den Kantonen einerseits und zwischen den EL-Bezügerinnen und -Bezüglern zuhause und in Einrichtungen andererseits, lassen die Ergebnisse in Form von Durchschnittsbeträgen keinen wirklichen Vergleich zu.

7.4 Schlussfolgerung zur Gesamtentwicklung

Die Beobachtungen seit 2005 zeigen bei der Entwicklung der Anzahl Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger eine stärkere Dynamik als bei den durchschnittlichen Ausgaben pro Empfängerin bzw. Empfänger. Hat die Empfängerzahl vor einem erneuten Anstieg einige Jahre lang abgenommen, ist dies bei den Ausgaben pro Empfängerin bzw. Empfänger nicht der Fall; sie erfuhren eine weniger starke, jedoch kontinuierliche Entwicklung. Die Gesamtausgaben steigen seit 2008 unter dem doppelten Effekt der Zunahme der Personen in der Sozialhilfe und des Anstiegs der Durchschnittsausgaben pro Empfängerin bzw. Empfänger.

Kapitel 7 Kostenentwicklung

Grafik 16. Entwicklung der drei Hauptgrössen der Kostenentwicklung in der Sozialhilfe im engeren Sinn



7.5 Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich

Die gestiegene Anzahl der Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich, für welche die Kantone aufkommen müssen, ist für die Gesamtentwicklung der Sozialhilfeausgaben ein wichtiges Element. Aufgrund der besonderen Situation dieser Gruppen in der Sozialhilfe (vgl. Kapitel 2.2.4) beschränkt sich dieser Bericht auf den nachfolgenden, kurzen Überblick. Die Entwicklung der Sozialhilfeausgaben im Asyl- und Flüchtlingsbereich kann nicht anhand der gleichen Faktoren analysiert werden wie für die restliche Bevölkerung, denn die demografischen, sozioökonomischen und institutionellen Merkmale der Betroffenen sind besonders.

Sozialhilfe im Asylbereich

Die neusten nationalen Ergebnisse (2015) der Sozialhilfestatistik im Asylbereich des BFS (eAsyl; stichprobenbezogene Auswertungen)⁴⁶, die am 30. Juni 2015 veröffentlicht wurden, zeigen die Besonderheiten der betroffenen Gruppe auf.

Asylsuchende (Ausweis N) und vorläufig aufgenommene Personen (Ausweis F) in der Sozialhilfe (von eAsyl erfasst) sind zu 82 Prozent unter 36 Jahre alt; vier von fünf Personen leben allein (Unterstützungseinheiten mit Einzelpersonen), 45 Prozent sind in Kollektivunterkünften untergebracht.

Per Juni 2015 wurden im Asylbereich 23 885 Sozialhilfebeziehende gezählt. Die Mehrheit davon waren Asylsuchende (57 %), die Übrigen vorläufig aufgenommene Personen mit höchstens sieben Jahren Aufenthalt in der Schweiz. Die Sozialhilfequote aller Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger im Asylbereich belief sich zum Zeitpunkt der Erhebung auf 88,5 Prozent, was einer Erhöhung um 5 Prozentpunkten gegenüber dem Vorjahr entspricht. Dieser Anstieg ist hauptsächlich auf die vorläufig aufgenommenen Personen zurückzuführen. Die Sozialhilfequote der Asylsuchenden war mit 94,3 Prozent relativ stabil. In fast allen Fällen stellt die Sozialhilfe das einzige Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts dar. Die Brutto-Sozialhilfekosten pro Person betragen 1119 Franken, tatsächlich ausbezahlt werden nach Abzug allfälliger Einkommen 1087 Franken pro Person⁴⁷.

Sozialhilfe im Flüchtlingsbereich

Anerkannte Flüchtlinge (mit Asyl, Ausweis B) und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge (Ausweis F), die Sozialhilfe beziehen (in FlüStat erfasst, gemäss gleicher Methode wie Sozialhilfestatistik), sind zu 78,6 Prozent Einzelpersonen von unter 36 Jahren; über zwei Drittel der Haushalte bestehen aus Alleinstehenden.

⁴⁶ BFS 2016c

⁴⁷ BFS 2016a, S. 6

Kapitel 7 Kostenentwicklung

2014 wurden rund 15 000 Personen aus dem Flüchtlingsbereich von der Sozialhilfe unterstützt, dies entspricht einer Sozialhilfequote von 81,2 Prozent. Sie leben am häufigsten in Privathaushalten und für gut $\frac{3}{4}$ stellt die Sozialhilfe das einzige Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts dar.

8 Analyse der Kostenentwicklung

Kapitel 8 befasst sich mit den Fragen F7 und F8 (vgl. Liste in Kapitel 1.3):

- Wie haben sich die Sozialleistungskosten in den letzten zehn Jahren entwickelt (in absoluten Zahlen, pro Kopf und im Vergleich zum BIP)?
- Welche Wechselwirkungen lassen sich zwischen Reformen der einzelnen Sozialversicherungen (ALV, IV usw.) und der Kostenentwicklung in der Sozialhilfe feststellen?

8.1 Quellen und Vorgehensweise

In den letzten Jahren gab die Entwicklung der Sozialhilfeausgaben Anlass zu zahlreichen Studien, sowohl auf Bundesebene, mit den Publikationen des BFS, als auch auf kantonaler oder kommunaler Ebene, mit Analysen in mehreren Kantonen und Städten.

Die im Auftrag der Kantons- oder Gemeindebehörden durchgeführten Studien beleuchten die Problematik der Sozialhilfekosten aus verschiedenen, den Zielsetzungen entsprechenden Perspektiven⁴⁸. Die unterschiedlichen Studien ergänzen sich, sind jedoch nicht vollumfänglich vergleichbar. Einige dienen als Budgetvoranschlag: Sie heben die Faktoren hervor, die für Eintritte, Austritte und Bestände der Sozialhilfe bestimmend sind, sowie die Einflussfaktoren des Bedarfs und damit der Leistungen. Andere Untersuchungen wollen die kantonalen Unterschiede oder die regionalen Unterschiede innerhalb desselben Kantons ergründen. Sie fokussieren auf demografische, wirtschaftliche und institutionelle, regionale oder lokale Hintergrundmerkmale zu einem bestimmten Zeitpunkt. Andere Analysen untersuchen die zeitliche Entwicklung anhand von Ähnlichkeiten und Korrelationen zwischen der Entwicklung der Sozialhilfeausgaben und der Kontextfaktoren.

All diese Untersuchungen haben eine Gemeinsamkeit: Sie unterscheiden grundsätzlich zwischen den Faktoren, welche die Empfängerzahl oder die Sozialhilfequote innerhalb einer Bevölkerung (auch «Nachfrage» genannt) beeinflussen und den Faktoren, welche sich auf die Ausgaben (Gesamtausgaben oder Ausgaben pro Empfänger/in oder pro Fall, oder pro Einwohner/in, auch «Preis» genannt) auswirken.

Implizit oder explizit basieren die meisten Studien auf praxisbasierten Hypothesen oder statistischen Beobachtungen. Zwei Studien heben sich durch ökonometrische Modelle ab, die die Annahmen zu den Ursachen der Sozialhilfekosten mithilfe von multivariaten Auswertungen untersuchen. Die erste Studie wurde 2008 im Auftrag der *Conférence romande des affaires sanitaires et sociales* vom *Observatoire Universitaire de l'Emploi de l'Université de Genève* (nachfolgend OUE) durchgeführt⁴⁹. Sie untersuchte fünf Kantone und stützte sich auf das verfügbare Statistikmaterial von 1992 bis 2006. Die zweite Studie (nachfolgend BASS) wurde 2011 im Auftrag des BFS⁵⁰ umgesetzt. Ihr Ziel war es, die Ursachen für kantonale Unterschiede bei den Sozialhilfeausgaben zu untersuchen; dafür wurde auf die Daten der Schweizerischen Sozialhilfestatistik der Jahre 2005 bis 2008 abgestützt. Die ökonometrischen Modelle haben zwar den Vorteil, dass sie die Kostendebatte versachlichen, allerdings weisen auch Modellierungen Grenzen auf. Die Wahl der Variablen ist von der Verfügbarkeit messbarer Indikatoren und dem Zweck des Modells abhängig; bei der OUE-Studie waren dies die Schaffung eines Steuerungsinstruments und bei der BASS-Studie die Erklärung der kantonalen Ausgabenunterschiede. Daher ist es notwendig, die Erkenntnisse aus den beiden Studien durch Ergebnisse anderer Studien zu ergänzen.

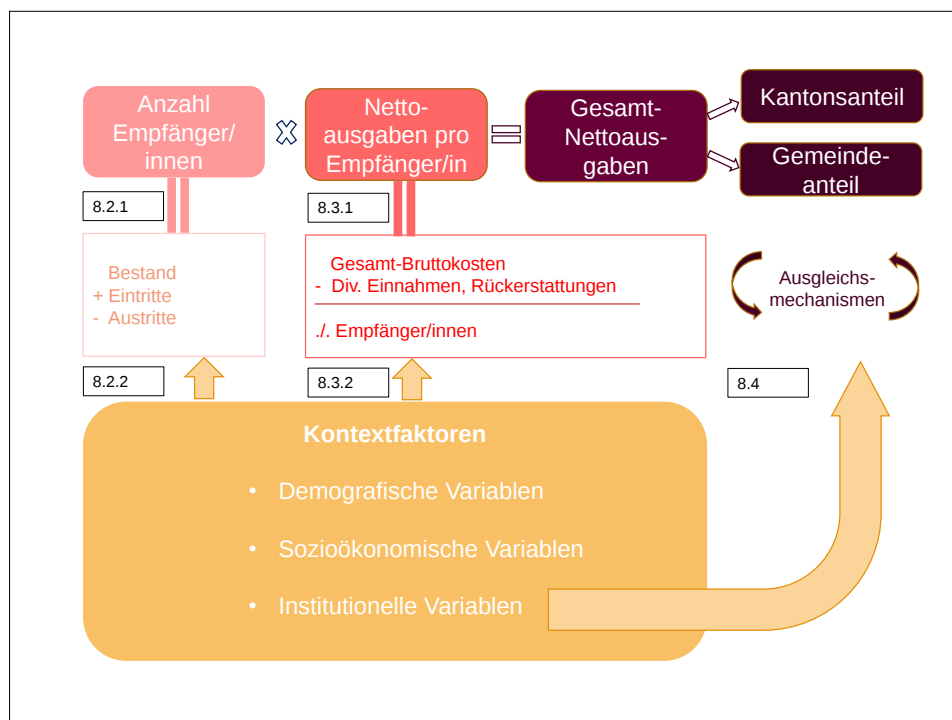
⁴⁸ Vgl. Bibliografie, für dieses Kapitel vor allem BFS 2016a und BASS 2011, BASS 2016, evaluanda 2011, Ecoplan 2012, OUE 2008, Salzgeber/Beyeler/Schuwey 2016, SAP 2015

⁴⁹ OUE 2008 (nicht veröffentlicht); Studie dient als Referenz für evaluanda 2011, erstellt im Auftrag der *Association romande et tessinoise des institutions d'action sociale* (ARTIAS)

⁵⁰ BASS 2011, für den vollständigen Bericht auf Deutsch, und BFS (2011) für die Zusammenfassung auf Französisch

In diesem Kapitel werden zunächst die Einflussfaktoren auf die **Bezügerbestände** in der Sozialhilfe (Kapitel 8.2) und die **Leistungsausgaben pro Empfängerin bzw. Empfänger** (Kapitel 8.3) untersucht. Um die zugrundeliegende Dynamik besser erklären zu können, werden im Vorfeld beide Grössen getrennt betrachtet (Kapitel 8.2.1 und 8.3.1). Anschliessend werden die Einflussfaktoren und ihre Entwicklung anhand von Hypothesen und Ergebnissen aus den ökonometrischen Modellen untersucht und durch weitere Quellen ergänzt (Kapitel 8.2.2 und 8.3.2). Abschliessend liegt der Fokus auf der Entwicklung der **Sozialhilfeausgaben zulasten der Gemeinden und Kantone**, also auf der finalen Lastenverteilung der Gesamtausgaben für das Gemeinwesen (Kapitel 8.4). Grafik 17 fasst die Vorgehensweise zusammen.

Grafik 17. Vorgehen zur Analyse der Kostenentwicklung



Kommentar: Die Zahlen verweisen auf die Absätze in Kapitel 8.

8.2 Entwicklung der Anzahl Empfängerinnen und Empfänger von Sozialhilfe im engeren Sinn

8.2.1 Aufgliederung «Anzahl Sozialhilfeempfänger/innen»

Der Faktor «Anzahl Sozialhilfeempfänger/innen»⁵¹ eines bestimmten Zeitraums umfasst die Personen, die in diesem Zeitraum Sozialhilfeleistungen erhalten haben. Die Zahl ist dynamisch: Einige Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger, die zu Beginn einer Zeitperiode Sozialhilfe beziehen, verbleiben im System während andere das System im betrachteten Zeitraum wieder verlassen; es gibt Neueintritte, Neubezügerinnen und -bezüger treten ins System ein und bleiben, andere beziehen nur für kurze Zeit Sozialhilfe und treten vor Ende der untersuchten Zeitperiode wieder aus.

⁵¹ Will man die Nachfrage nach Sozialhilfe zu Vergleichszwecken untersuchen, kann statt auf die Zahl der Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger auch auf die Anzahl Sozialhilfefälle oder -dossiers oder auf die Sozialhilfequote abgestützt werden.

Grafik 18. Anzahl Sozialhilfeempfänger/innen⁵²

- Empfänger/innen, die über die gesamte Zeitperiode hinweg im System verbleiben
- + Neueintritte, die am Ende der Zeitperiode weiterhin Leistungen beziehen
 - Empfänger/innen, die zu Beginn der Zeitperiode Leistungen beziehen und im Verlauf der Zeitperiode austreten
 - + Kurzzeitfälle innerhalb der/einer Zeitperiode

Die Schwankung der Anzahl Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger zum Folgejahr hängt sowohl von den Faktoren ab, die zum Eintritt von neuen Fällen führen, wie auch von Faktoren, die den Abschluss von Dossiers fördern oder einen Verbleib im Sozialhilfesystem erklären.

8.2.2 Variablen mit Einfluss auf die Zahl der Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger

Die Anzahl Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfänger (oder die Sozialhilfequote) wird von zahlreichen Variablen beeinflusst. Diese lassen sich in drei Hauptgruppen einteilen:⁵³ (1) Variablen zur Bevölkerungsstruktur (Bevölkerung allgemein oder soziodemografische Merkmale der Sozialhilfebezüger/innen), (2) Variablen zu den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und (3) Variablen zu den institutionellen Rahmenbedingungen.

Demografische Variablen

Die verwendeten ökonometrischen Modelle von OUE und BASS haben Hypothesen zum Verhältnis zwischen der Sozialhilfequote und einer Serie von demografischen Variablen geprüft. Die Variablen wurden anhand von Gruppen mit überdurchschnittlichem Sozialhilferisiko ausgewählt: Alter (Kinder und Jugendliche), Einpersonenhaushalte, Alleinerziehende, Ausländerinnen und Ausländer (vgl. Kapitel 6). Es wird angenommen, dass Kantone mit einem überdurchschnittlichen Anteil bestimmter «Risikogruppen» in der Bevölkerung auch eine überdurchschnittliche Sozialhilfequote ausweisen. Aus Sicht dieses Berichts, der die zeitliche Entwicklung untersucht, müsste eine Zunahme des Anteils der Risikogruppen innerhalb einer Bevölkerung, beispielsweise eines Kantons, bis zu einem gewissen Grad auch den Anstieg der Sozialhilfequote innerhalb der Bevölkerung erklären.

Einzeln (= bivariat) betrachtet lassen sich die Ergebnisse für die jeweilige demografische Variable jedoch nicht so leicht interpretieren: Die Veränderungen bei der Wahrscheinlichkeit eines Sozialhilfebezugs (Schwelleneffekte) in Bezug auf ein spezifisches Merkmal sind im Allgemeinen sehr schwach.⁵⁴ Werden mehrere Variablen gleichzeitig untersucht (multivariate Analyse), entsteht ein klareres Bild. Die Modellierung der Auswirkungen auf die Sozialhilfequote zeigt trotz ihrer Grenzen, dass die isolierte Betrachtung eines einzelnen Faktors zu keinen gültigen Schlussfolgerungen führt.

Unabhängig von der angewandten Methode heben alle Studien eine wesentliche Entwicklung hervor: die Zunahme von Scheidungen und Trennungen führt zu einer Erhöhung der **Einpersonenhaushalte** und **Einelternhaushalte**, zwei in der Sozialhilfe stark vertretene Gruppen. In den Einelternhaushalten belasten die direkten Ausgaben für die Kinder, insbesondere die Kosten für familienergänzende Kinderbetreuung, das Familienbudget stärker als bei anderen Familien⁵⁵. Der Ausstieg aus der Sozialhilfe wird für sie schwieriger, da sie die

⁵² Das Schema zeigt vereinfacht die Dynamik der Grösse «Anzahl Sozialhilfeempfänger/innen», jedoch nicht die Berechnungsart basierend auf Statistikerhebungen.

⁵³ BFS 2011, S. 9

⁵⁴ OUE 2008, S. 17

⁵⁵ evaluanda 2011, S. 34, OUE 2008, S. 11

Kapitel 8 Analyse der Kostenentwicklung

wirtschaftlich schwierige Situation kaum ändern können, solange die Kinder klein sind⁵⁶. Sie gehören folglich häufiger zu den Langzeitfällen. Durch einen höheren Anteil an Einelternhaushalten in der Bevölkerung steigen Eintritts- und Verbleibensquote in der Sozialhilfe.

Die Beziehung zwischen **Migration** und Sozialhilfe muss differenziert betrachtet werden. Seit einigen Jahren ist die Zuwanderung ein treibender Faktor des Bevölkerungswachstums; der Anteil Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit in der Bevölkerung hat zugenommen. Auch wenn Personen ausländischer Staatsangehörigkeit über sämtliche Aufenthaltsstatus gesehen ein höheres Risiko für Sozialhilfeabhängigkeit aufweisen, ist diese Bevölkerungsgruppe nicht homogen. Der Faktor «Herkunft» oder «Staatsangehörigkeit» ist nur aussagekräftig, wenn er mit weiteren – demografischen oder anderen – Merkmalen in Zusammenhang gebracht wird, beispielsweise Status, Alter und Bildung⁵⁷. Auch ohne genaue Betrachtung des Asyl- und Flüchtlingsbereichs, der kein zentrales Thema dieses Berichts ist, zeigt sich eine Veränderung des Profils der neuen Migrantinnen und Migranten über die Zeit. Tendenziell hat sich der Anteil von hoch qualifizierten Immigrantinnen und Immigranten erhöht, hauptsächlich aufgrund der besseren Ausbildungsstruktur in den Herkunftsländern. Diese Entwicklung zeigt sich in der leicht abnehmenden Sozialhilfequote bei Neuimmigrantinnen und -immigranten⁵⁸. Die ausländische Bevölkerung ist äusserst mobil, allen voran die hoch qualifizierten Personen; niedrig qualifizierte Personen sind beruflich weniger mobil und weisen ein grösseres Sozialhilferisiko auf⁵⁹.

Die Bevölkerungsgruppe der **Kinder und Jugendlichen unter 18 Jahren** verzeichnet nach wie vor die weitaus höchste Sozialhilfequote, und die Sozialhilfequote der Gesamtbevölkerung korreliert positiv mit dem Anteil der Kinder und Jugendlichen. Jedoch lässt sich bei den weniger gefährdeten Altersgruppen eine auffallende Entwicklung beobachten: Die 46- bis 55-Jährigen weisen in mehreren Städten eine überdurchschnittlich hohe Sozialhilfequote auf. Ihre Wahrscheinlichkeit, aus der Sozialhilfe auszusteigen, ist vergleichsweise tief, denn für Langzeitfälle, die noch keine Altersrente beziehen, gestaltet sich die Reintegration in den Arbeitsmarkt oft schwierig. Bei den 56- bis 64-Jährigen ist die Sozialhilfequote relativ niedrig, steigt jedoch an. Der steigende Anteil dieser Altersgruppe unter den unterstützten Personen ist demnach nicht nur auf die demografische Entwicklung zurückzuführen, sondern auch auf ein steigendes Sozialhilferisiko⁶⁰. Die demografischen Variablen liefern nur einen Teil der Erklärung und müssen durch Kontextvariablen zu den wirtschaftlichen und institutionellen Rahmenbedingungen ergänzt werden, die später in diesem Bericht beschrieben werden. Sie wirken im Hintergrund der Bevölkerungsstruktur als wichtige Einflussfaktoren.

Wirtschaftliche Variablen

In den ökonometrischen Modellen hängt die Wahl der wirtschaftlichen Variablen von Hypothesen über das Verhältnis zwischen der Sozialhilfequote und der Beschäftigung respektive der Arbeitsmarktstruktur ab. Als Indikatoren können die Arbeitslosenquote, die Entwicklung des Beschäftigungsvolumens, die sektorale Verschiebung, die zu weniger Arbeitsplätzen im 2. Sektor führen, sowie der Anteil der Stellen in Tieflohnbranchen herangezogen werden. Ferner ist die materielle Basis der Haushalte (steuerbares Einkommen und Vermögen, insbesondere Immobilienbesitz) eine Variable, die ebenfalls auf die Sozialhilfequote einwirkt. Schliesslich ist auch der Urbanisierungsgrad (Anteil der Bevölkerung, der in einem bestimmten Gemeindetyp lebt) ein Element für die mögliche Erklärung der unterschiedlichen Sozialhilfequoten.

Werden die Verhältnisse zwischen der Sozialhilfequote und den unterschiedlichen wirtschaftlichen Variablen einzeln betrachtet, können – wie auch schon bei den demografischen Variablen – die Hypothesen nicht gestützt und keine konkreten Schlussfolgerungen gezogen werden. Veränderungen der Arbeitslosenquote beeinflussen die Sozialhilfequote, jedoch erst mit

⁵⁶ BFS 2015, S. 95

⁵⁷ evaluanda 2011, S. 10

⁵⁸ Indergand/Beerli 2015, S. 49

⁵⁹ Pecoraro 2012

⁶⁰ Salzgeber/Beyeler/Schuwey 2016, S. 30/31, BFS 2015, S. 96

Kapitel 8 Analyse der Kostenentwicklung

einer gewissen zeitlichen Verzögerung.⁶¹ Es gibt eine positive Korrelation zwischen der quantitativen Bedeutung der Tieflohnbranchen und der Sozialhilfequote⁶². Hingegen weisen die Kantone mit einem grossen Anteil einkommensschwacher Bevölkerung, allen voran die ländlich geprägten Kantone, nicht die höchsten Sozialhilfequoten auf. Was man als «städtischen Faktor» bezeichnen könnte, also eine Kombination von Variablen, spielt unbestritten eine Rolle: In Kantonen, in denen ein Grossteil der Bevölkerung in städtischen Gross- und Mittelzentren lebt, ist die Sozialhilfequote höher.⁶³

Die multivariate Analyse, in der mehrere Variablen gleichzeitig berücksichtigt werden können, liefert Ergebnisse, die den getroffenen Hypothesen stärker entsprechen: Die Sozialhilfequote steigt mit dem Anteil **Langzeitarbeitsloser** in der Bevölkerung und mit dem **Beschäftigungsvolumen in Tieflohnbranchen**. Hingegen sinkt die Sozialhilfequote, je grösser die fiskalischen Ressourcen eines Kantons sind. Insbesondere die *Eintrittsquote* in die Sozialhilfe steht im Zusammenhang mit diesen Faktoren sowie mit der *Zunahme* der Arbeitslosigkeit (mehr als mit der Arbeitslosenquote selbst)⁶⁴. Die wirtschaftlichen Variablen veranschaulichen die regionalen Unterschiede, insbesondere die hohe Sozialhilfequoten im Jurabogen.

Die anderen Studien zur Entwicklung der Anzahl Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger im Zeitverlauf bestätigen die Ergebnisse der ökonometrischen Modelle. Sie rücken die mittelfristigen Auswirkungen von konjunkturell schwachen Phasen in den Vordergrund, die sich zwei bis drei Jahre zeitverzögert bei den Sozialhilfeeintritten niederschlagen. Gleichzeitig verringern die sektorale Verschiebung der Wirtschaft hin zum Dienstleistungsbereich und die neuen Arbeitsmarktanforderungen die Aussichten niedrig qualifizierter Personen. Sie haben verstärkt Schwierigkeiten, eine Arbeitsstelle zu finden und zu behalten, bleiben länger arbeitslos oder abhängig von befristeten Arbeitsverträgen. Langzeitarbeitslosigkeit führt zum Risiko eines Sozialhilfebezugs; für einige Beobachter ist die Integration oder Nichtintegration in den Arbeitsmarkt gar der wichtigste Erklärungsfaktor der Sozialhilfeausgaben (gemeinsam mit der Haushaltszusammensetzung)⁶⁵. Der Mangel an beruflichen Qualifikationen stellt unbestritten ein grosses Risiko für die Sozialhilfeabhängigkeit dar. Dieser Effekt ist bei Jugendlichen besonders ausgeprägt, allen voran bei Jugendlichen ausländischer Staatsangehörigkeit⁶⁶.

Institutionelle Variablen / Auswirkungen der Revisionen in den Sozialversicherungen

Sozialhilfe wird erst dann ausgerichtet, wenn alle anderen Ressourcen erschöpft oder ungenügend sind. Will man eine Inanspruchnahme des letzten Auffangnetzes der sozialen Sicherheit verhindern, ist die Ausgestaltung der Systems, die der Sozialhilfe vorgelagerten sind, von grosser Bedeutung. Folglich ist das kantonale Angebot an bedarfsabhängigen Leistungen Teil der Haupthypothesen für die Erklärung der kantonalen Unterschiede bei den Sozialhilfequoten. Das Inventar der bedarfsabhängigen Sozialleistungen des BFS zeigt, wie stark sich diese Leistungen zwischen den Kantonen in Bezug auf Anzahl, Ausmass und Höhe unterscheiden.

Mithilfe des ökonometrischen Modells von BASS 2011 kann keine direkte negative Korrelation zwischen Ausmass und Höhe der vorgelagerten kantonalen Sozialleistungen und der Sozialhilfequote aufgezeigt werden. Es scheint, als ob bedarfsabhängige Leistungen eher Ausdruck eines erhöhten Armutsrisikos in der Wohnbevölkerung der jeweiligen Kantone sind. In diesem Sinn ist ein umfassendes Angebot an bedarfsabhängigen Leistungen mit einer hohen Sozialhilfequote kompatibel. Unter Berücksichtigung anderer Kontextfaktoren untermauert die multivariate Analyse allerdings die Hypothese, dass die Sozialhilfequote umso kleiner ausfällt, je

⁶¹ BASS 2011, S. 25

⁶² BASS 2011, S. 26

⁶³ BASS 2011, S. 27

⁶⁴ BASS 2011, S. 35 und 36

⁶⁵ GSD 2016, S. 63, evaluanda 2011, S. 11, OUE 2008, S. 17

⁶⁶ BFS 2015, S. 96 ff.

grösser der **Anteil der Personen ist, die der Sozialhilfe vorgelagerte Bedarfsleistungen beanspruchen** (ohne Ergänzungsleistungen zur AHV/IV und Verbilligung der KVG-Prämien)⁶⁷.

Diese statische Betrachtungsweise der kantonalen Unterschiede muss durch einen dynamischen Zeitvergleich ergänzt werden, der die Einführung neuer Leistungen sowie die Entwicklung der Sozialversicherungsleistungen und der bedarfsabhängigen Leistungen berücksichtigt. Auf diesen Punkt bestehen übrigens auch die beiden Postulate.

Die Einführung einer neuen vorgelagerten Leistung bei ansonsten gleichen Bedingungen beschränkt die Inanspruchnahme von Sozialhilfe. Die Analyse zweier Leistungen, die 2011 im Kanton Waadt eingeführt wurden – die Ergänzungsleistungen für Familien und die Überbrückungsrenten – bestätigt die positive Wirkung auf die Anzahl Empfängerinnen und Empfänger von Eingliederungseinkommen (*revenu d'insertion*, Waadtländer Sozialhilfe)⁶⁸. Die für den Kennzahlenvergleich der Städteinitiative Sozialpolitik ausgewerteten Daten für Lausanne⁶⁹ zeigen, dass sich dieser Effekt auf Gemeindeebene auf die Zahlen der Sozialhilfe auswirkt. Basel-Stadt versuchte ebenfalls zu schätzen, wie viele Familien durch gezielte Familienmietzinsbeiträge (FAMI) auf den Sozialhilfebezug verzichten könnten, und stufte diese Beiträge als effizient ein⁷⁰.

Im Gegensatz dazu können restriktivere Bedingungen bei den Sozialversicherungen und bedarfsabhängigen Leistungen Personen in die Sozialhilfe führen, die keine vorgelagerten Leistungen (mehr) beziehen. Ein beschränkterer Zugang, geringere Beträge oder eine kürzere Bezugsdauer wirken sich auf unterschiedliche Art aus: auf die Sozialhilfeeintritte, nach einer Frist bis zur vorausgehenden Erschöpfung anderer persönlicher Ressourcen und familiärer Hilfe; auf die von der Sozialhilfe auszugleichenden Einkommenslücken (vgl. Kapitel 8.3.2) und auf die Sozialhilfeaustritte, weniger zahlreich. Die Zahlung von Sozialversicherungsleistungen oder anderer bedarfsabhängiger Leistungen ist nach der Verbesserung der Erwerbssituation der zweite Weg aus der Sozialhilfe (2014: 27 %) ⁷¹. Betreffend Sozialversicherungen muss zudem mit weniger Rückerstattungen der Vorschüsse gerechnet werden, die die Sozialhilfe während der Fallabklärung geleistet hat.

Insbesondere die Auswirkungen der **Revisionen in der Invaliden- und der Arbeitslosenversicherung** lassen Lastenverschiebungen auf die Sozialhilfe befürchten. Nach Einführung der 4. Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG)⁷² im Jahr 2011 haben die Sozialdienste, der an der Städteinitiative Sozialpolitik teilnehmenden Städte, die kurzfristigen Auswirkungen der neuen restriktiven Massnahmen evaluiert (Kürzung der Beitragszeit für unter 25-Jährige und verschärfte Sanktionen bei Nichteinhaltung der Vorgaben zur Arbeitssuche). Die Städteinitiative hat während eines Jahres nach der AVIG-Teilrevision die Anmeldungsgründe bei der Sozialhilfe erhoben. In diesem Erhebungszeitraum haben 5-15 % der befragten Personen angegeben, dass sie sich aufgrund der Teilrevision angemeldet haben. Zusätzliche Untersuchungen des SECO haben gezeigt, dass die Aussteuerungen durch die Teilrevision in den meisten Fällen beschleunigt wurden. Nach diesem anfänglichen Effekt hat sich die Zahl der Aussteuerungen stabilisiert und etwa auf dem Niveau vor der Revision eingependelt. Der Termin des Inkrafttretens vom 1. April 2011 fiel auf einen konjunkturell günstigen Zeitpunkt⁷³.

Bei der Invalidenversicherung⁷⁴ führten die Revisionen⁷⁵ zu einer starken Senkung der Neurenten und einer Stärkung der Eingliederungsmassnahmen. Auch in diesem Fall sind die

⁶⁷ BASS 2011, S. 36

⁶⁸ Abrassart/Guggenbühl/Stutz 2015

⁶⁹ Salzgeber/Beyeler/Schuwey 2016, S. 29

⁷⁰ Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt 2016, S. 9

⁷¹ BFS 2016a, S. 28, Salzgeber/Beyeler/Schuwey 2016, S. 25

⁷² Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG) vom 25. Juni 1982, SR **837.0**

⁷³ Salzgeber 2012, Devaud/Keller 2012, Arni / Schiprowski 2016

⁷⁴ Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG) vom 19. Juni 1959, SR **831.20**

⁷⁵ 4. IV-Revision, in Kraft getreten am 1. Januar 2004; 5. IV-Revision, in Kraft getreten am 1. Januar 2008; 6. IV-Revision, erster Teil in Kraft getreten am 1. Januar 2012

Kapitel 8 Analyse der Kostenentwicklung

kurzfristigen Auswirkungen beschränkt und vor dem jeweiligen Hintergrund, insbesondere dem wirtschaftlichen Kontext zu interpretieren. Anlässlich der Erkenntnisse einer Studie von 2009⁷⁶ wurde vom BSV zusammen mit dem SECO und dem BFS ein Monitoring (SHIVALV) zur Quantifizierung der Übergänge zwischen den drei Leistungssystemen Sozialhilfe, Invalidenversicherung und Arbeitslosenversicherung eingeführt. Das Monitoring lässt keine häufigen Wechsel von der IV in die Sozialhilfe erkennen, sondern eher Übergänge in beide Richtungen. Gemäss einer einmalig durchgeführten Analyse des BSV⁷⁷ zu den IV-Neuanmeldungen⁷⁸ und zum Sozialhilfebezug in den darauffolgenden Jahren ist trotz einer Abnahme der Leistungszusprachen keine wesentliche Verlagerung von Personen in die Sozialhilfe feststellbar, die sich bei der IV angemeldet haben. So haben von den rund 49 000 Erwachsenen (18- bis 64-Jährige), die sich 2011 bei der IV angemeldet haben, rund 8000 Personen in den Jahren 2012 oder 2013 Sozialhilfeleistungen bezogen. Damit entspricht ihr Anteil weniger als 4 Prozent der erwachsenen Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger dieser beiden Jahre. Von diesen 8000 Personen haben etwa 1700 eine IV-Rente erhalten, was es ihnen meist ermöglichte, aus der Sozialhilfe auszutreten. Bezüger von einer anderen IV-Leistung (keine Rente), deren Zahl in den letzten zehn Jahren angestiegen ist, sowie Personen, die keine IV-Leistung erhalten haben, weisen ein höheres Risiko auf, über einen längeren Zeitraum von der Sozialhilfe abhängig zu sein. Wobei ein Kumulierungseffekt im zeitlichen Verlauf wahrscheinlich ist. Die Gruppe, deren IV-Anmeldung abgelehnt wurde, zählt 3000 Personen. Dies entspricht gut einem Prozent der Zahl der Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger.

Andere Variablen und Nichtbezug von Sozialhilfe

Zusätzlich zu den gut dokumentierten Faktoren gibt es weitere Faktoren, die schwieriger messbar sind oder weniger untersucht wurden. Einige Studien heben die spezifischen Elemente hervor, die in anderen Analysen fehlen, wie die Zunahme der psychischen Erkrankungen, die in Verbindung gebracht wird mit den Arbeitsbedingungen oder den allgemeinen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen⁷⁹, oder die Überschuldung⁸⁰. Neben der «Gemeindegrösse», die leicht messbar ist und sich als guter Indikator des Sozialhilferisikos erwiesen hat⁸¹, verweisen mehrere Berichte auf das städtische/ländliche Umfeld, die schwache/starke soziale Kontrolle und linke/rechte politische Orientierung der Gemeinde als Erklärung einer häufigeren oder selteneren Inanspruchnahme von Sozialhilfe. Der «**städtische Faktor**» scheint sogar einen markanten Einfluss auf die unterschiedlichen Sozialhilfequoten zwischen den Regionen eines Kantons zu haben⁸². Tatsächlich umfasst der städtische Faktor verschiedene demografische, sozioökonomische und institutionelle Variablen, wie die Arbeits- und Ausbildungsperspektiven, verfügbarer und bezahlbarer Wohnraum, Infrastruktur und Zugang zu diversifizierten Angeboten (Zentrumsfunktion), Professionalität der Sozialdienste und Anonymität⁸³. Die grossen Gemeinden und kleineren Städte verzeichnen einen Anstieg der Sozialhilfequoten und der Ausgaben pro Empfängerin bzw. Empfänger. In den grössten Städten scheint sich diese Werte hingegen eher zu stabilisieren oder gar abzunehmen⁸⁴. Folglich kann keine Anziehungswirkung der Städte nachgewiesen werden, die einen «Sozialtourismus» verursacht. Eine über drei Jahre geführte Studie der Zuziehenden, die sich in Städten niedergelassen und zuvor bereits in einer anderen Gemeinde Sozialhilfe bezogen haben, und der Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger, die von der Stadt wegziehen, liess keine solche Tendenz erkennen⁸⁵.

⁷⁶ Fluder/Graf/Ruder/Salzgeber 2009

⁷⁷ Kolly/Patry 2014: BSV, Medienmitteilung vom 1. Mai 2015 «Invalidenversicherung: Zahlen und Fakten 2014, Weniger IV-Renten auf Kosten der Sozialhilfe?», vgl. <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-57078.html> (Stand 01.06.2017)

⁷⁸ IV-Neuanmeldung: IV-Anmeldungen einer erwachsenen Person (18 bis 64 Jahre) in der Schweiz, die fünf Jahre vor der IV-Anmeldung nie eine IV-Leistung bezogen haben

⁷⁹ evaluanda 2011, S. 49

⁸⁰ evaluanda 2011, S. 37, GSD 2016, S. 48

⁸¹ OUE 2008, S. 11 ff.

⁸² Z. B. www.lustat.ch/522 (Stand 01.06.2017)

⁸³ BASS 2016, S. 12–16, SAP 2015 S. 9–10, Stadt St. Gallen 2016, S. 60

⁸⁴ BFS 2016a, S. 35, Salzgeber/Beyeler/Schuwey 2016, S. 3, BASS 2016, S. 15

⁸⁵ Salzgeber/Beyeler/Schuwey 2016; Salzgeber 2017

Ebenfalls berücksichtigt werden sollte neben der Sozialhilfequote auch der Nichtbezug von Sozialhilfeleistungen. Das Phänomen der Nichtinanspruchnahmen von Sozialhilfeleistungen existiert, es ist jedoch schwierig zu beziffern und zu erklären⁸⁶. Die wenigen Untersuchungen zu diesem Phänomen basieren auf unterschiedlichen Methoden, was die Ergebnisse nicht direkt vergleichbar macht. Eine kürzlich erschienene Studie im Kanton Bern schätzt den Anteil der Nichtbeziehenden mit Anspruch auf Sozialhilfe auf 26 Prozent; dabei bestehen zwischen den Regionen und Gemeinden jedoch markante Unterschiede. Ältere Schätzungen auf gesamtschweizerischer Ebene anhand anderer Datenserien liefern eine ähnliche Quote (28 %, BFS 2009) oder einen sehr viel höheren Wert (45 %, Leu/Burri/Priester 1997; 66 % Fluder/StremLOW 1999)⁸⁷. Ein Nichtbezug kann verschiedene Gründe haben wie administrative Hürden, mangelnde Informationen, ein zu geringer Ertrag/Nutzen für den Aufwand oder der Wunsch selbst zurechtzukommen. Auch, das lokale politische Umfeld kann ein Grund für einen Nichtbezug sein, wenn es einem Sozialleistungsbezug generell kritisch gegenübersteht und die Sozialhilfebeziehenden stigmatisiert⁸⁸.

8.3 Entwicklung der Nettoausgaben pro Sozialhilfeempfängerin bzw. -empfänger

8.3.1 Zerlegung der «Nettoausgaben pro Sozialhilfeempfänger/in»

Wie bereits bei der Sozialhilfequote verbirgt sich auch hinter den Ausgaben pro Sozialhilfeempfängerin bzw. -empfänger zu einem bestimmten Zeitpunkt eine Dynamik. Die Ausgaben entstehen durch die Bruttokosten abzüglich der Rückerstattungen (Sozialversicherungen, andere bedarfsabhängige Leistungen, Rückerstattungen durch Privatpersonen). Ein Anstieg der Ausgaben pro Sozialhilfeempfängerin bzw. -empfänger kann durch mehr Leistungen pro Fall, einen grösseren zu deckenden Bedarf (weniger Einkommen aus Erwerbstätigkeit, weniger Sozialleistungen und Unterhaltsbeiträge), durch grosszügigere Leistungen oder geringere Rückerstattungen als zuvor erklärt werden. Die Einnahmen und Rückerstattungen sind Grössen, die von Jahr zu Jahr stark schwanken, ohne dabei unbedingt eine Entwicklung der sozialen Bedürfnisse widerzuspiegeln. Dieser Aspekt darf bei der Interpretation der Datenserien zu den Nettoausgaben nicht vernachlässigt werden.

Anhand der verfügbaren Statistik auf Bundesebene ist keine Aussage zu den in Einzelfällen rückerstatteten Ausgaben möglich, da Rückerstattungen häufig in einem späteren Rechnungsjahr verbucht werden. Die Daten zu den Nettoausgaben pro Sozialhilfeempfängerin bzw. -empfänger für ein bestimmtes Jahr erhält man, wenn man die Nettoausgaben eines Jahres durch den Bezügerbestand desselben Jahres dividiert.

Grafik 19. Berechnung der Gesamt-Nettoausgaben und Nettoausgaben pro Sozialhilfeempfänger/in

$$\begin{array}{l}
 \text{Gesamt-Bruttokosten} \\
 - \text{ Verschiedene Einnahmen, Rückerstattungen} \\
 \hline
 = \text{ Gesamt-Nettoausgaben} \\
 \text{./. Sozialhilfeempfänger/innen} \\
 \hline
 = \text{ Nettoausgaben pro Sozialhilfeempfänger/in}
 \end{array}$$

⁸⁶ Hümbelin 2016; vgl. auch Regierungsrat des Kantons Bern 2015, S. 59 ff., und Ecoplan 2012, S. 4; für Freiburg: GSD 2016, S. 44 und 47

⁸⁷ Hümbelin 2016, S. 4, evaluanda 2011, S. 17–18

⁸⁸ Hümbelin 2016, BFS 2015, S. 102

Kapitel 8 Analyse der Kostenentwicklung

Anhand von kantonalen und kommunalen Studien, die auf den Jahresrechnungen basieren, kann die Zusammensetzung der Bruttokosten, Einnahmen und Rückerstattungen detailliert aufgezeigt werden. Zur Veranschaulichung beziehen wir uns in diesem Abschnitt auf zwei Beispiele: die Stadt Winterthur und den Kanton Bern⁸⁹. Wenn man die gesamten Bruttokosten nach Ausgabenkategorie aufgliedert, unterscheidet man zunächst nach den Leistungselementen, welche die Grundbedürfnisse abdecken: Grundbedarf, Wohnkosten und Gesundheitskosten. In beiden Beispielen sind diese Elemente für rund $\frac{2}{3}$ der Gesamtausgaben im Jahr 2014 verantwortlich. Die Grunddeckung wird ergänzt durch eine Reihe von Leistungen für besondere Bedürfnisse worunter situationsbedingte Leistungen und, je nach Kanton, Integrationsprogramme, Heimunterbringung und sozialpädagogische Massnahmen zusammengefasst werden. Schliesslich existiert eine dritte Leistungsgruppe bestehend aus Integrationszulagen und Einkommensfreibeträgen mit Anreizcharakter. Von allen Ausgaben ist die Unterhaltspauschale der grösste Posten (etwas weniger als $\frac{1}{3}$); danach folgen, sowohl im Kanton Bern als auch in Winterthur, die Mietkosten mit $\frac{1}{4}$. Situationsbedingte Leistungen, Anreizleistungen und Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen (mit oder ohne KESB-Beschluss) zulasten der Sozialhilfe folgen weit dahinter.

Die Bruttokosten hängen von den Einnahmen der Sozialhilfebeziehenden ab, die einen Teil der Grundbedürfnisse abdecken: Erwerbseinkommen, Sozialleistungen (Invalidität, Arbeitslosigkeit, Familienzulagen, Unfallversicherung, AHV, 2. Säule, Ergänzungsleistungen, Krankenversicherung), Kinder- und Ehegattenalimente sowie Elternbeiträge/Verwandtenunterstützung. Je geringer diese Einnahmen ausfallen, desto höher sind die Bruttokosten der Sozialhilfe. Bei der Berechnung der Nettoausgaben der öffentlichen Hand (Gemeinde, Kanton) sind die Rückerstattungen der Sozialhilfe-Vorschüsse durch die Sozialversicherungen und die Rückerstattungen durch die Empfängerinnen bzw. Empfänger von den Gesamt-Bruttokosten abzuziehen. Als Beispiel: Von 100 Franken Bruttokosten hat die öffentliche Hand im Kanton Bern Nettoausgaben von 65 Franken und in der Stadt Winterthur Nettoausgaben von 70 Franken zu tragen⁹⁰. Für beide Beispiele zeigen die Dokumente, dass die Rückerstattungen der Sozialversicherungen und der bedarfsabhängigen Systeme abnehmen. Einerseits sind zahlreiche vorgelagerte Versicherungssysteme von Sparmassnahmen betroffen, andererseits sinken die Erwerbseinkommen, prekäre Arbeitsverhältnisse nehmen zu und Tätigkeiten werden wegrationalisiert⁹¹. In Winterthur sind vor allem die Einnahmen aus der IV und die kantonalen Zusatzleistungen zur IV gesunken. Die Studie von BASS zu Winterthur weist allerdings darauf hin, dass grössere Schwankungen in diesem Bereich nicht ungewöhnlich sind, und aus der Tendenz nur nach einem relativ langen Beobachtungszeitraum fundierte Schlüsse gezogen werden können⁹². Im Kanton Thurgau wiegt die Abnahme der Rückerstattungen den leichten Rückgang der Bruttokosten zwischen 2013 und 2014 auf, so dass die Nettokosten von Jahr zu Jahr steigen. Auch hier sind es die von den Sozialversicherungen erwarteten Einnahmen, die knapp werden⁹³.

Je nach Ausgestaltung der interkantonalen Solidaritätsmechanismen kann in kleinen Gemeinden eine geringe Anzahl kostenintensiver Fälle die zu deckenden Ausgaben sehr kurzfristig entscheidend verändern. Im Kanton Thurgau haben sich beispielsweise die Sozialhilfelasten in kleinen Gemeinden innerhalb eines Jahres mehr als verdoppelt und bleiben sehr anfällig für geringfügige Bevölkerungsbewegungen⁹⁴.

Nach diesem Blick auf die Struktur der Gesamt-Nettoausgaben kommen wir auf die Kontextvariablen zurück, welche die zeitliche Entwicklung und die Unterschiede in Bezug auf die von den Kantonen entrichteten Beträgen erklären.

⁸⁹ SAP 2015, S. 13, BASS 2016, S. 18

⁹⁰ SAP 2015, S. 14–15, BASS 2016, S. 20–21

⁹¹ SAP 2015, S. 14–15, BASS 2016, S. 20–21

⁹² BASS 2016, S. 21

⁹³ Staatskanzlei Thurgau 2015, S. 2

⁹⁴ Staatskanzlei Thurgau 2015, S. 3

8.3.2 Variablen mit Einfluss auf die Nettoausgaben pro Empfängerin bzw. Empfänger

Sozioökonomische Variablen der Empfängerstruktur

Zur Erklärung der kantonal unterschiedlichen Sozialhilfeausgaben pro Empfängerin bzw. Empfänger und ihrer zeitlichen Entwicklung beziehen wir uns nicht auf die Bevölkerungsstruktur als Ganzes, sondern auf die Empfängerstruktur der Sozialhilfebeziehenden. Die Zusammensetzung und sozioökonomischen Merkmale der unterstützten Haushalte – und nicht der Haushalte im Allgemeinen – haben einen direkten Einfluss auf den Bedarf und auf die Höhe der Leistungen.

Die Auswirkungen der sozioökonomischen Variablen wurden in einem ökonometrischen Modell gemessen. Dabei beschränkte man sich auf vier Faktoren: (1) die Erwerbssituation, die angibt, ob die Sozialhilfeempfängerinnen bzw. -empfänger einen Teil ihres Bedarfs durch Erwerbseinkommen decken können; (2) die Fallstruktur, sprich die Anzahl Personen im Haushalt; (3) das Alter und (4) der Bildungsstand. Es wurde vermutet, dass sich diese Variablen auf die Bedürfnisse und auf die Dauer des Leistungsbezugs auswirken. Dementsprechend wurden die nachfolgenden Hypothesen formuliert: Personen, die ein Erwerbseinkommen erzielen, dürften in der Regel einen geringeren Unterstützungsbedarf haben und der Anteil der Kurzzeitfälle ist vermutlich grösser; Mehrpersonenhaushalte haben allgemein einen grösseren Bedarf, jedoch sind die Leistungen aufgrund der angewandten Äquivalenzskala *pro Kopf* niedriger als in Einpersonenhaushalten (Unterhaltspauschale für den Grundbedarf nimmt für jedes zusätzliche Haushaltsmitglied ab); mit dem Alter steigt die Wahrscheinlichkeit eines Ausstiegs aus der Sozialhilfe und der Bedarf an situationsbedingten Leistungen nimmt zu; Personen ohne Ausbildung haben tiefere Einkommen und bleiben länger von Leistungen abhängig⁹⁵.

Die Analyse konnte nicht alle Hypothesen stützen. Die Zusammenhänge zwischen den Variablen und der Empfängerstruktur fielen meistens zu schwach aus. Der Zusammenhang zwischen Nettoausgaben und Ausübung einer Erwerbstätigkeit und zwischen Nettoausgaben und Haushaltsgrösse konnte jedoch belegt werden: Bei erwerbslosen Personen und Einpersonenhaushalten ist der Bedarf grösser. Je höher der Anteil dieser Gruppen unter den Unterstützungseinheiten ist, desto höher fallen die durchschnittlichen Sozialhilfeausgaben pro Empfängerin bzw. Empfänger aus. Die multivariate Analyse bestätigt zudem den Effekt der Bezugsdauer auf die Sozialhilfeausgaben pro Empfängerin bzw. Empfänger: Je höher der Anteil Sozialhilfeaustritte ist, desto geringer sind die Sozialhilfeausgaben pro Empfängerin bzw. Empfänger. Die Analyse führt zu Relativierungen der dämpfenden Wirkung von Beschäftigung und Bildung auf die Ausgaben pro Empfängerin bzw. Empfänger.

Die anderen Studien zur Entwicklung der Sozialhilfeausgaben pro Empfängerin bzw. Empfänger oder Fall unterstreichen auch die Rolle, die eine **Zunahme des Anteils Einpersonen- und Einelternhaushalte** in der Unterstützungsbevölkerung spielt. Einelternhaushalte haben eine geringere Deckungsquote als Alleinlebende, das heisst, dass sie einen grösseren Anteil ihres Bedarfs durch eigene Mittel decken und anteilmässig weniger Sozialhilfe beziehen⁹⁶. Die **Bezugsdauer von Leistungen** ist ebenfalls eine Hauptkomponente beim Anstieg der Ausgaben pro Empfängerin bzw. Empfänger⁹⁷: In fünf Jahren ist sie im Schweizer Durchschnitt um 15 Prozent auf 38 Monate gestiegen (Durchschnitt für laufende Dossiers; 22 Monate für abgeschlossene Fälle)⁹⁸. Für gut 2/3 des Fallbestandes beträgt die Bezugsdauer in der Sozialhilfe mehr als ein Jahr. Der Anteil der Fälle, die mindestens fünf Jahre Sozialhilfe beziehen, liegt bei

⁹⁵ BASS 2011, S. 56 ff.

⁹⁶ Salzgeber/Beyeler/Schuwey 2016, S. 38

⁹⁷ Ein Empfänger, der während zwölf Monaten eine Leistung bezieht, zum Beispiel während des Berichtsjahres, verursacht höhere Kosten als ein Empfänger, der die gleichen Leistungen nur während beispielsweise drei Monaten erhält.

⁹⁸ BFS 2016a, S. 33

Kapitel 8 Analyse der Kostenentwicklung

20 bis 30 Prozent⁹⁹. Langzeitfälle, deren Anteil zugenommen hat, haben eine durchschnittlich höhere Deckungsquote als Kurzzeitfälle.

Variablen in Bezug auf obligatorische Ausgaben

Wie weiter oben bereits erläutert (Kapitel 8.3.1), werden die Sozialhilfeleistungen gemäss einem Budget berechnet, in dem Mieten und Gesundheitskosten neben den Unterhaltskosten grosse Posten darstellen, die sich unter den Kantonen und Gemeinden sowie im zeitlichen Verlauf stark unterscheiden. Es ist davon auszugehen, dass die Kantone mit hohen durchschnittlichen Mietzinsniveaus und Krankenversicherungsprämien sowie einem Stadtgefüge mit höheren Lebenshaltungskosten auch grössere Sozialhilfeausgaben pro Empfängerin bzw. Empfänger aufweisen.

Diese Thesen wurden überprüft¹⁰⁰ und der Zusammenhang zwischen den kantonalen Mietpreisen und den Ausgaben pro Sozialhilfeempfängerin bzw. -empfänger wurde bestätigt. Der Anteil der in Städten lebenden Sozialhilfebeziehenden korreliert ebenfalls positiv mit den Sozialhilfeausgaben pro Einwohnerin bzw. Einwohner. Jedoch ist, besonders im Bereich der Sozialhilfe übernommenen Krankenversicherungsprämien, zu wenig Datenmaterial vorhanden, daher stösst das Modell bei der Messung der Auswirkungen der Gesundheitskosten an seine Grenzen.

Die beigezogenen Studien¹⁰¹, in deren Rahmen die Ausgaben pro Sozialhilfeempfängerin bzw. -empfänger detailliert analysiert wurden, zeigen, dass sich die Ausgaben nicht für jeden Posten gleich entwickeln. Der Schweizerischen Sozialhilfestatistik¹⁰² zufolge sind die von der Sozialhilfe übernommenen **Mietkosten** zwischen 2009 und 2014 um 4 Prozent gestiegen (Medianwert der Miete pro Zimmer). Die herangezogenen kantonalen und kommunalen Studien, welche die Ausgabenposten der wirtschaftlichen Sozialhilfe im Detail analysieren, zeigen die allgemeine Entwicklung der verschiedenen von der Sozialhilfe übernommenen Kosten auf, liefern allerdings keine direkt vergleichbaren Daten zu den Ausgaben pro Empfängerin bzw. Empfänger. Aus den Daten dieser Studien geht beispielsweise hervor, dass die Wohnkosten pro Dossier in der Stadt St. Gallen¹⁰³ zwischen 2010 und 2014 um 9 Prozent und in der Stadt Zürich¹⁰⁴ zwischen 2012 und 2015 um 4 Prozent gestiegen sind. Im Kanton Wallis weist der Sozialhilfebericht zwischen 2007 und 2013 einen Anstieg um 25 Prozent aus.¹⁰⁵ Ausserdem ist es schwierig, die Entwicklung der von der Sozialhilfe übernommenen Wohnkosten mit der Entwicklung der allgemeinen Wohnkosten zu vergleichen. Für den Posten Wohnen und Energie gibt die Haushaltsbudgeterhebung des BFS zwischen 2006/08 und 2012/14 für alle Haushalte zusammengenommen eine Zunahme von 5 Prozent an; für die Haushalte des 1. Quintils (unterstes Einkommensfünftel) lag der Anstieg bei 9 Prozent.¹⁰⁶

Bei den anderen Budgetposten gestaltet sich der Vergleich nicht einfacher. Die von den Kantonen oder Städten publizierten Daten zu den Gesundheitskosten unterscheiden nicht alle auf dieselbe Weise zwischen Ausgaben für die Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherungen und anderen Gesundheitskosten. Auch die Prämienverbilligung wird unterschiedlich gehandhabt. Bei den Ausgaben, bei denen die öffentliche Hand einen gewissen Handlungsspielraum hat, wie beispielsweise den Unterhaltspauschalen, erklären die Sparmassnahmen mit Kürzung des Leistungsniveaus die jährlichen Unterschiede ganz direkt. Dies gilt umso mehr für die Integrationszulagen oder die situationsbedingten Leistungen¹⁰⁷, die nachfolgend mit den institutionellen Variablen behandelt werden.

⁹⁹ Salzgeber/Beyeler/Schuwey 2016, S. 24

¹⁰⁰ BASS 2011, S. 69

¹⁰¹ Diese Studien wurden unter allen verfügbaren Studie ausgewählt, weil sie die gewünschten Daten liefern konnten; die Auswahl ist auf keine anderen Gründe zurückzuführen.

¹⁰² BFS, Schweizerische Sozialhilfeempfängerstatistik, Wirtschaftliche Sozialhilfe, Tabelle je-d-13.05.01.01.47

¹⁰³ Stadt St. Gallen 2016, S. 22 und S. 66

¹⁰⁴ Stadt Zürich 2016, S. 378–379

¹⁰⁵ Ecoplan 2015, S. 63

¹⁰⁶ BFS, Haushaltsbudgeterhebung: Resultate 2014 (HABE), Tabelle je-d-20.02.01.02.12

¹⁰⁷ SAP 2015, S. 16

Institutionelle Variablen

Das Leistungsangebot der Sozialhilfe – die Integrationszulagen, die Integrationsmassnahmen und die verschiedenen Leistungen der persönlichen Sozialhilfe – unterscheidet sich je nach Kanton in Bezug auf die Beträge, die Formen und den Anteil Personen, die diese Leistungen erhalten. Diese Leistungen werden hier unter «institutionelle Variablen» behandelt, da ihr Gewicht in der Sozialhilfe von der Ausgestaltung und Finanzierung der kantonalen Institutionen abhängt. Sie werden als Investitionsform zur Reduktion der längerfristigen Sozialhilfeabhängigkeit verstanden. Kohärent ausgestaltet und kompetent durchgeführt, können sie zu Einsparungen in der Sozialhilfe führen.¹⁰⁸

Einige Kantone verfügen über ein breites Angebot an bedarfsabhängigen Leistungen, die einen Teil des Bedarfs decken, welcher der Sozialhilfe vorgelagert ist. Damit sollen die von der Sozialhilfe zu schliessenden Einkommenslücken beseitigt oder zumindest verringert werden. Deshalb haben die Systeme der bedarfsabhängigen Sozialleistungen, die hinsichtlich ihrer Auswirkung auf die Sozialhilfequote bereits untersucht wurden (Kapitel 8.2.2), ebenfalls einen Einfluss auf die Ausgaben pro Sozialhilfeempfängerin bzw. -empfänger.

Im Modell OUE 2008 wird der **Betrag der vorgelagerten Leistungen** (Sozialversicherungen und bedarfsabhängige Leistungen) als wichtigste Determinante des Leistungsbetrags betrachtet, der der Sozialhilfeempfängerin bzw. dem Sozialhilfeempfänger gewährt wird¹⁰⁹. Seine Auswirkungen auf die Ausgaben bei ansonsten gleicher Ausgangslage sind belegt. Je besser der Bedarf durch andere Leistungen gedeckt ist, desto kleiner sind die von der Sozialhilfe zu schliessenden Lücken.

Die kantonalen und kommunalen Studien heben zusätzliche Elemente hervor, die es zu berücksichtigen gilt. Insbesondere Organisationsformen und Buchhaltungspraktiken variieren stark zwischen den Kantonen und können sich über die Zeit verändern, was die Vergleichbarkeit der Daten erschwert. Der starke Anstieg der Sozialhilfeausgaben zwischen 2011 und 2012 in der Schweiz ist teilweise auf den Sonderfall des Kantons Genf zurückzuführen, der die bisher als eigenständige Leistung geführte Arbeitslosenhilfe in die Sozialhilfe integriert hat¹¹⁰. Es handelt sich vor allem um Unterschiede in der Finanzierungsart bestimmter Strukturen und Leistungen, die entweder im Sozialhilfebudget oder in anderen kantonalen Budgets verbucht werden. Besonders betroffen sind Integrationsmassnahmen, Heimunterbringungen und sozialpädagogische Massnahmen sowie die familienergänzende Kinderbetreuung. Unter dem Strich variieren durchschnittlichen Ausgaben pro Empfängerin bzw. Empfänger stark, je nachdem, ob die Kosten der jeweiligen Leistung dem eigenen Sozialhilfebudget zugewiesen werden oder durch Subventionen oder Beteiligungen von Institutionen gedeckt sind (Objektfinanzierung).

Eine Vergleichsstudie von Schweizer Städten zeigt, dass die Finanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung, der stationären Einrichtungen (Heime) und der Massnahmen zur beruflichen und sozialen Integration oft durch eine Mischung von Subjekt- und Objektfinanzierung ausgerichtet wird.¹¹¹ Ohne genauere Angaben zur Ausgestaltung und eventuellen Veränderungen dieser gemischten Finanzierung über den zeitlichen Verlauf hinweg scheint ein Vergleich zwischen den Städten oder Schlussfolgerungen zu den Auswirkungen der Finanzierungsart auf die Sozialhilfekosten nicht angezeigt.

Vor allem bei den Heimunterbringungen, sozialpädagogischen Massnahmen, Integrationsmassnahmen, Therapien und anderen medizinischen Leistungen stellt sich die Frage nach den Tarifen, die der Sozialhilfe von **Anbietern mit Leistungsauftrag** in Rechnung gestellt werden. Die beigezogenen Studien liefern wenig Informationen zu diesem Thema, und der Markt

¹⁰⁸ Diese These wird kontrovers diskutiert, vgl. z.B. Mitgliederversammlung der SKOS vom 18.05.2017, «Aktivierungspolitik in der Sozialhilfe: Notwendig oder unsinnig?», <https://skos.ch/veranstaltungen/archiv/2017/> (Stand 10.07.2017).

¹⁰⁹ OUE 2008, S. 24 ff.

¹¹⁰ BFS 2016b, S. 9

¹¹¹ Salzgeber/Beyeler/Schuwey 2016, S. 39

Kapitel 8 Analyse der Kostenentwicklung

der privaten Anbieter ist nicht dokumentiert. Die Sozialdienste stellen im Allgemeinen eine Kostengutsprache aus unter der Voraussetzung, dass die Leistung notwendig und angemessen ist. Zudem müssen sie die Wirtschaftlichkeit einschätzen. Der Handlungsspielraum bei der Tarifeinschätzung ist je nach Anbieterart grösser oder kleiner.

Im Bereich Kinder- und Erwachsenenschutz zeigt der Bericht zuhanden des Bundesamtes für Justiz, dass eine gewisse Regulierung der Tarife durch den Markt erfolgt, wenn die Auswahl an Anbietern gross genug ist. Bei sehr spezifischen Interventionen ist jedoch kein entsprechender Wettbewerb möglich. Für ambulante sozialpädagogische Familienbegleitungen liegen die Stundensätze gemäss einer Umfrage zwischen 120 und 170 Franken. Die Umfrage betont ausserdem, dass ein schweizweiter Vergleich mangels Transparenz nicht möglich ist¹¹². Die Heimunterbringung erfolgt unter Überwachung der kantonalen Behörden, die Tarifverordnungen erlassen können. Die Evaluierung zur Einführung des neuen Rechts lässt nicht schlussfolgern, dass die Kindes- und Erwachsenenschutzleistungen zulasten der Sozialhilfe grundsätzlich zugenommen haben. In einigen Kantonen scheint sich eine Negativtendenz für die Unterbringung in Einrichtungen oder Pflegefamilien abzuzeichnen; hingegen nehmen die ambulanten Massnahmen zu¹¹³ und es ist eine Verschiebung der behördlich angeordneten Massnahmen zu freiwilligen Massnahmen feststellbar¹¹⁴. Diese Entwicklungen waren, sofern sie bestätigt werden, beabsichtigt. Je nach Finanzierungsaufteilung der verschiedenen Massnahmenarten in den Kantonen können sich ihre Auswirkungen auf die Sozialhilfe jedoch in höheren Kosten niederschlagen. Zudem müsste man für eine Gesamteinschätzung die Kosten für die Inanspruchnahme privater Anbieter mit den Kosten für die Erbringung vergleichbarer Leistungen durch die öffentliche Hand vergleichen.

Im Integrationsbereich gibt es sehr unterschiedliche Massnahmen und sehr viele öffentliche und private Anbieter. Die Effizienz des Preis-Leistungs-Verhältnisses der Integrationsmassnahmen und -programme sind Gegenstand punktueller Einschätzungen, es kann jedoch nicht generell festgehalten werden, in welchem Masse die Tarife von privaten Anbietern zur Zunahme der Sozialhilfeausgaben beitragen. Einige Städte und Kantone übertragen einen Grossteil des Integrationssektors an eine öffentliche Verwaltung und ergänzen das Angebot durch private Anbieter. Die Stadt Winterthur zum Beispiel hat untersucht, ob sich die Sozialhilfeausgaben für Integrationsmassnahmen kontrollieren lassen. Da sich alle privaten Anbieter in einer Konkurrenzsituation untereinander und mit den öffentlichen Programmen befinden, war es ohne weitere Analyse schwierig abzuklären, ob die Inanspruchnahme privater Leistungen die Kosten wirklich in die Höhe treibt¹¹⁵. In einer für den Kanton Wallis durchgeführten Studie gaben die privaten Anbieter sogar an, dass die Massnahmen mit den Tarifen der Sozialhilfe, die unter denjenigen der IV oder der Arbeitslosenversicherung liegen, nicht einmal vollständig finanziert werden können¹¹⁶.

8.4 Entwicklung der Sozialhilfeausgaben zulasten der Gemeinden

Das Gemeinwesen ist über die Entwicklung der Sozialhilfekosten besorgt. Das Problem ist je nach Anteil an den Gesamtkosten, den die Gemeinden schlussendlich tragen, und je nach Lastenausgleichssystem im Kanton mehr oder weniger dringlich. Der von der Stadt Winterthur veröffentlichte Bericht illustriert die Unterschiede bei den Beträgen vor und nach der Lastenverteilung. Im zuvor bereits genannten Beispiel (Kapitel 8.3.1) sind von 100 Franken Bruttokosten gut 70 Franken als Nettokosten zu zählen, die es zwischen dem Kanton und der

¹¹² Interface 2016, S. 25

¹¹³ Insbesondere Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt 2016, S. 39; Erziehungsdepartement des Kantons Basel-Stadt 2015, S. 3; Stadt St. Gallen 2016, S. 28–29 ff.; vgl. Bundesrat 2017 für eine Zusammenfassung der verschiedenen Studienergebnisse

¹¹⁴ Ecoplan/HES SO 2015, S. 66

¹¹⁵ BASS 2016, S. 53

¹¹⁶ Ecoplan 2015, S. 70

Gemeinde aufzuteilen gilt, und rund 55 Franken trägt Winterthur nach Abzug des Kantonsanteils¹¹⁷.

Grafik 20. Finale Ausgaben öffentliche Hand



Die Finanzstatistik der Sozialhilfe des BFS gibt bei der Finanzierung der Sozialhilfe für jeden Kanton den jeweiligen Kantons- und Gemeindeanteil an. Um die Entwicklung der Gemeindeausgaben nach Veränderungen bei der Finanzierungsmechanismen oder die Budgetierung bestimmter Kosten zu ermitteln und zu vergleichen, müssten die Gemeinderechnungen vorliegen, was den Rahmen dieses Berichts übersteigt.

Wenngleich die Daten für eine Vertiefung der Auswirkungen der kantonalen Lastenausgleichssystemen auf die Sozialhilfeausgaben an dieser Stelle fehlen, ist dies ein wichtiger, politisch heikler und sehr aktueller Aspekt. Eine Studie vom Herbst 2015 nennt fünf Kantone, die ihren interkommunalen Solidaritätsmechanismus derzeit überdenken, insbesondere den Aspekt Soziallastenausgleich¹¹⁸.

8.5 Synthese

Die Postulate, die diesem Bericht zugrunde liegen, hatten die Objektivierung der Diskussion über die Entwicklung der Sozialhilfeausgaben zum Ziel. Eine Vielzahl an Studien liefert Elemente für Antworten, deren Verknüpfung aufgrund der unterschiedlichen Ansätze und Ressourcen schwierig ist.

Die seltenen Modelle, die sich an der Quantifizierung der Auswirkungen verschiedener Erklärungsfaktoren versucht haben, sind an ihre Grenzen gestossen. Dennoch sind sie in mehrerlei Hinsicht interessant: Sie zeigen einerseits, dass man keine allgemeingültigen Schlussfolgerungen basierend auf isolierten Faktoren ziehen kann und andererseits, dass viele Variablen voneinander abhängen und bestimmte überprüfte Hypothesen zu unlogisch scheinenden Ergebnissen führen. Die relative Bedeutung der einzelnen Variablen ist vor diesem Hintergrund schwierig einzuschätzen.

Trotz dieser Vorbehalte stimmen alle zur Verfügung stehenden Studien bei einigen wenigen, aber entscheidenden Faktoren, die zur Erklärung der Entwicklung der Nettoausgaben für Sozialhilfeleistungen in den letzten zehn Jahren herangezogen werden, überein:

- Faktoren, die den Anstieg der Anzahl Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger erklären, vor allem die demografische Entwicklung. Die Schweizer Bevölkerung ist im Verlaufe der Zeit angestiegen, so dass die Anzahl Sozialhilfeempfängerinnen bzw. -empfänger bei stabiler Sozialhilfequote zugenommen hat. In dieser Faktorengruppe dominieren zwei Elemente: (1) der Anteil Eineltern- und Einpersonenhaushalte sowie (2) der Anteil Personen mit wenig Berufsqualifikationen, die weniger gut in den Arbeitsmarkt integriert sind (Niedriglöhne, Arbeitslosigkeit, Langzeitarbeitslosigkeit, Aussteuerung, Erwerbslosigkeit). Der Ausländeranteil spielt ebenfalls, jedoch indirekt bei den Qualifikationen mit.
- Faktoren, die den Anstieg der Ausgaben pro Sozialhilfeempfängerin bzw. -empfänger erklären; dazu gehören in erster Linie die wachsende Zunahme der Einpersonenhaushalte (aufgrund der bei der Leistungsberechnung angewandten Äquivalenzskala im Verhältnis kostenintensiver), der längere Leistungsbezug und der Anstieg der Mietkosten.

¹¹⁷ BASS 2016, S. 20 ff.; im vorliegenden Fall betrifft der Kantonsanteil insbesondere die Übernahme der Sozialhilfekosten für bestimmte Kategorien von Ausländerinnen und Ausländern.

¹¹⁸ Tschudi 2015, S. 1

Kapitel 8 Analyse der Kostenentwicklung

Bei der neuesten Entwicklung der Sozialhilfekosten überwiegt der Effekt dieser zweiten Faktorengruppe – der «Preiseffekt» – den «Nachfrageeffekt» der ersten Faktorengruppe¹¹⁹, obwohl sich diese Feststellung nicht auf alle Kantone einheitlich übertragen lässt¹²⁰.

Die meisten Studien, welche die Faktoren mit Einfluss auf die Sozialhilfeausgaben detailliert untersuchten, erkannten abschliessend eine Verbindung von Elementen, die den Grossteil der Erklärung liefert und als «städtischer Faktor» bezeichnet werden kann: demografische und sozioökonomische Variablen, Wohnungs- und Dienstleistungsangebot, Professionalität der Sozialdienste und Anonymität.

Diese beiden Faktorengruppen werden von einer dritten Gruppe ergänzt:

- Sie erklärt die Unterschiede bei den Sozialhilfeausgaben zulasten der Kantone und Gemeinden und basiert auf Rechnungslegungsverfahren oder institutionellen Veränderungen: Rückerstattungen, Veränderungen bei der Finanzierungsart der Leistungen und Kompensationsmechanismen, Verlagerung von einem Leistungssystem zum anderen.

Die Faktoren der dritten Gruppe können innerhalb eines Jahres sehr stark auf die Kostenentwicklung einwirken, ohne dass ein Zusammenhang zwischen der Kostenzunahme und einer Intensivierung der sozialen Bedürfnisse erkennbar ist. Die umgekehrte Feststellung gilt für eine Senkung des Leistungsniveaus: In diesem Fall wird der Kostenentwicklung kurzfristig eine andere Richtung gegeben, ohne dass die finanzielle Situation eine Verbesserung der sozialen Situation widerspiegeln würde.

Deshalb ist bei der Interpretation dieser Datenreihen stets Vorsicht geboten. Dennoch liefert die Identifikation der Faktoren wichtige Anhaltspunkte in Bezug auf die dauerhafte Bewirtschaftung der Sozialhilfeausgaben. Hervorzuheben sind vor allem die folgenden drei Interventionsarten: die Prävention der Sozialhilfeabhängigkeit durch Ausbildung sowie soziale und berufliche Integration; eine Politik, die es ermöglicht, die Fixkosten (z.B. Wohnkosten) unter Kontrolle zu halten; die Ausgestaltung der zur Sozialhilfe vorgelagerten Leistungssysteme, die auf Risiken und Bevölkerungsgruppen ausgerichtet ist.

¹¹⁹ BASS 2016, S. 16, Stadt St. Gallen, S. 43

¹²⁰ Z.B. Ecoplan 2015, S. 60

Kapitel 8 Analyse der Kostenentwicklung

Tabelle 4. Synthese der Faktoren zur Erklärung der Ausgabenentwicklung für Leistungen der wirtschaftlichen Sozialhilfe

	Gesamt-Nettoausgaben		C) Soziallastenausgleich Gemeinwesen
	A) Anzahl Empfänger/innen	B) Nettoausgaben pro Empfänger/in	
1) Elemente zur Erklärung der Unterschiede bei den jährlichen Nettoausgaben	Bestand zu Beginn des Zeitraums + Eintritte – Austritte	Bruttokosten – verschiedene Einnahmen – Rückerstattungen	
2) Kontextfaktoren der Ausgabenentwicklung im Zeitraum			
Demografische Variablen (Bevölkerungsstruktur)	Anteil Ei ^l ternhaushalte, Ei ^l tersenhaushalte, Personen mit Migrationshintergrund	Ei ^l tersenhaushalte und Ei ^l ternhaushalte (höherer Bedarf)	
Sozioökonomische Variablen	Anteil an Niedrigqualifizierten, Langzeitarbeitslosen, Beschäftigungsvolumen in Tieflohnbranchen in der Bevölkerung	Dauer des Leistungsbezugs, Wohnkosten, Gesundheitskosten	
Institutionelle Variablen	Vorgelagerte Leistungen, inkl. Sozialversicherungen	Umfang der vorgelagerten Leistungen	
Andere	«städtischer Faktor»		
3) Faktoren zur Erklärung der Entwicklung der Kosten zulasten des Gemeinwesens			Lastenausgleichs- system

9 Schlussfolgerungen

In Erfüllung der Postulate Bruderer Wyss und Sozialdemokratische Fraktion präziserte der vorliegende Bericht zuerst die Definition verschiedener geläufiger Begriffe, die in der Debatte um die Sozialhilfe verwendet werden. Die Unterscheidung zwischen Sozialhilfe im engeren Sinn, die den wirtschaftlichen Sozialhilfeleistungen entspricht, und Sozialhilfe im weiteren Sinn, welche die weiteren kantonalen bedarfsabhängigen Sozialleistungen umfasst, entstammt der Schweizerischen Sozialhilfestatistik. Die Unterscheidung ist wichtig, da sie Vergleiche zwischen den Kantonen und im Zeitverlauf ermöglicht.

Sozialhilfe beschränkt sich jedoch nicht auf reine Geldleistungen. Der Begriff, wie er von der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) erarbeitet wurde, umfasst auch die persönliche Hilfe in Form von Beratungen und Dienstleistungen. Im Rahmen der persönlichen Hilfe bieten die Sozialdienste eine breite Palette an Dienstleistungen an. Der Bericht liefert einen Überblick über diese Tätigkeiten.

Andere zentrale Fragen der Postulate, auf die der Bericht antwortet, sind: die Entscheidungsfindung und die Finanzierungsaufteilung in der Sozialhilfe, wobei das Verhältnis zwischen der Sozialhilfe und zwei verknüpften Bereichen, der sozialpädagogischen Familienbegleitung und der Sozialfirmen im Bereich Arbeitsintegration, vertieft betrachtet wurde. Die Rolle und Finanzierung von privaten Anbietern in diesen beiden Bereichen werden im vorliegenden Bericht ebenfalls vorgestellt, sofern entsprechende Daten vorlagen.

Schliesslich stellt der Bericht die Entwicklung der Sozialhilfeausgaben im engeren Sinn über die letzten zehn Jahre dar. Aufgrund des Schweizer Bevölkerungswachstums in den letzten Jahren ist die Sozialhilfequote mit rund 3,2 Prozent stabil geblieben, während die Anzahl der Leistungsempfängerinnen bzw. -empfänger und die Ausgaben angestiegen sind. Ausgehend von Studien, die sich auf nationaler, kantonaler und kommunaler Ebene mit der Frage der Kostenentwicklung beschäftigt haben, gibt der Bericht einen systematischen Überblick über die ermittelten Kostenfaktoren.

Aus diesem Überblick können zunächst folgende Feststellungen abgeleitet werden:

Die Vielfältigkeit im Bereich der Sozialhilfe drängt sich als erste Feststellung auf, trotz einer gewissen Standardisierung der Definitionen zu statistischen Zwecken und einer Harmonisierung der Praxis. Die Kantone haben bei der Organisation der Sozialhilfe immer noch einen grossen Gestaltungsspielraum, und nutzen diesen auch, insbesondere bei der Ausgestaltung der Finanzierungsmechanismen und der Lastenverteilung zwischen den Gebietskörperschaften. Diese Mechanismen haben einen grossen Einfluss auf die Art und Weise, wie die Sozialhilfe in den Kantonen und Gemeinden wahrgenommen und problematisiert wird.

Nicht alle Fragen der Postulate konnten im Bericht abschliessend beantwortet werden. Manchmal konnten es aufgrund mangelnder Daten schlichtweg keine fundierten Erkenntnisse abgeleitet werden, oder es gibt genügend Daten, die jedoch nicht miteinander vergleichbar sind. Häufig ist die Diversität zu gross, um eine abschliessende Antwort zu formulieren, und man muss sich mit Beispielen und Typologien begnügen (F1 bis F5).

Dank der Schweizerischen Sozialhilfestatistik ist die Entwicklung der Ausgaben für Leistungen der Sozialhilfe im engeren und im weiteren Sinn in den letzten zehn Jahren gut dokumentiert (F7). Die Ausgaben für persönliche Hilfe oder die öffentlichen Ausgaben inklusive Infrastruktur, Personal und Administration werden hingegen nicht auf vergleichbare Weise festgehalten.

Basierend auf den bestehenden Studien können nicht alle Auswirkungen der Kostenfaktoren, die in den Postulaten durch Hypothesen hervorgehoben wurden, schlüssig bestätigt werden. Die an private Anbieter übertragenen Leistungen sind schlecht dokumentiert (F6); die Lastenverschiebungen von den Sozialversicherungen auf die Sozialhilfe andererseits sind gut belegt, jedoch muss ihr mittelfristiges Ausmass relativiert werden (F8).

Kapitel 9 Schlussfolgerungen

Eine Grenze, an die die meisten Studien und insbesondere der vorliegende Bericht immer wieder stossen, ist die relative Bedeutung der ermittelten Einflussfaktoren. Sie alle werden auf die gleiche Ebene gestellt, obwohl einige ausschlaggebender sind als andere, ein Grossteil voneinander abhängt und sie nicht alle gleichzeitig wirken.

Die Synthese der Studien, die Informationen zu den Kostenfaktoren und den Ursachen der Ausgabenentwicklung liefern, zeigt, dass sich die Variablen auf unterschiedlichen Ebenen auswirken. Einige Variablen, die sich in allen Studien übereinstimmend als Erklärungsfaktoren gezeigt haben, beschreiben die tiefgreifenden Veränderungen von Gesellschaft und Wirtschaft. Wirken diese Einflussfaktoren verstärkt, sind sie Ursache einer gesteigerten Armutsgefährdung und demzufolge einer grösseren Sozialhilfebedürftigkeit. Zu diesen Faktoren zählen der Anteil der Einpersonen- und Einelternhaushalte, der Anteil der Personen mit Migrationshintergrund, der Anteil der Niedrigqualifizierten und Langzeitarbeitslosen, das Beschäftigungsvolumen in Tieflohnbranchen, die Dauer des Leistungsbezug sowie die Höhe gewisser Grundkosten wie Miete und Gesundheit. Die Variablen widerspiegeln die Veränderungen des Umfelds und der Politik ausserhalb der Sozialhilfe. Sie lassen sich kurz- oder mittelfristig nur bedingt beeinflussen. Hingegen wird die Bedeutung des präventiven und langfristigen Handelns bestätigt, sowohl in Bezug auf die Frühförderung, die Bildung in jedem Alter, die Vereinbarkeit von Privat- und Berufsleben, die soziale und berufliche Integration von Migrantinnen und Migranten und die Massnahmen für ältere Arbeitnehmende. Vor diesem Hintergrund unterstützt der Bund das Engagement der Kantone und Gemeinden in diesen Bereichen, insbesondere im Rahmen des Nationalen Programms zur Prävention und Bekämpfung von Armut 2014–2018.

Andere Variablen stehen im Zusammenhang mit institutionellen Ausgestaltungen, die sich auf die Sozialhilfe auswirken, auch wenn sie die Hauptursachen der Sozialhilfebedürftigkeit nicht betreffen, beispielsweise das Angebot an vorgelagerten Sozialleistungen. Die Auswirkungen der Ausgestaltung der Leistungssysteme und Finanzierungsdispositive können kurzfristig heftig sein und die Ausgangslage für die Gebietskörperschaften, die die Sozialhilfe finanzieren, erheblich verändern. Hier wird die enorme Bedeutung der äussert komplexen Kompensationsmechanismen deutlich. Es erstaunt nun nicht mehr, dass in mehreren Kantonen derzeit Überlegungen zu ihrer Ausgestaltung laufen.

Die verschiedenen Variablenarten und ihre entsprechenden Auswirkungen müssen gut unterschieden werden, wenn man die Kantone vergleichen oder die zeitliche Entwicklung interpretieren will. Ohne Unterscheidung würde der Kostenanstieg fälschlicherweise dem einen oder anderen Faktor zugeschrieben, was für die Entscheidungsfindung nicht ohne Folgen wäre. Die Sozialhilfeausgaben dürfen keinesfalls isoliert betrachtet werden und zur Problembehebung muss an mehreren Stellen angesetzt werden.

Literaturverzeichnis

Abrassart, Aurélien / Guggenbühl, Tanja / Stutz, Heidi (BASS), 2015, Évaluation des effets de la loi sur les prestations complémentaires cantonales pour les familles et les prestations cantonales de la Rente-pont (LPCFam), sur mandat du Service des assurances sociales et de l'hébergement (SASH), Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) du canton de Vaud (auf Französisch). Bern: BASS.

Adam, Stefan et al., 2016, Explorative Studie zu den Erfolgsfaktoren von Unternehmen der sozialen und beruflichen Integration, im Auftrag des nationalen Programms gegen Armut. Bern: BSV (Forschungsbericht Nr. 4/16)

Arni, Patrick / Schiprowski, Amelie (IZA Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn), 2016, Evaluation der AVIG-Revision 2011 (Taggelder für Junge, Sanktionierungen), Analyse der Suchvorgaben der Arbeitsbemühungen. Bern. SECO (Arbeitsmarktpolitik Nr. 44).

Belser, Eva Maria / Bächler, Thea, 2016, Die Sicherung der Existenz zwischen Lastenausgleich und Lastenverschiebung, Vortrag im Rahmen der Mitgliederversammlung der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe, Bern, 25. Mai 2016.

Bundesamt für Statistik BFS, 2009, Sozialhilfe- und Armutsstatistik im Vergleich. Konzepte und Ergebnisse. Neuenburg: BFS (zitiert als BFS 2009).

Bundesamt für Statistik BFS, 2011, Ursachen der kantonalen Ausgabenunterschiede in der Sozialhilfe, Kurzfassung des Schlussberichts. Neuenburg: BFS (zitiert als BFS 2011).

Bundesamt für Statistik BFS, 2015, Statistischer Sozialbericht Schweiz 2015. Neuenburg: BFS (zitiert als BFS 2015).

Bundesamt für Statistik BFS, 2016, 10 Jahre Schweizerische Sozialhilfestatistik. Neuenburg: BFS (zitiert als BFS 2016a).

Bundesamt für Statistik BFS, 2016, Soziale Sicherheit: Panorama. Neuenburg : BFS (zitiert als BFS 2016b).

Bundesamt für Statistik BFS, 2016, Sozialhilfestatistik im Asylbereich (eAsyl), Gesamtschweizerische Ergebnisse 2015. Neuenburg: BFS (zitiert als BFS 2016c).

Bundesrat, 2012, Gewalt und Vernachlässigung in der Familie: notwendige Massnahmen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe und der staatlichen Sanktionierung. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Fehr (07.3725) vom 5. Oktober 2007. Bern: BSV.

Bundesrat, 2015, Ausgestaltung der Sozialhilfe und der kantonalen Bedarfsleistungen, Handlungsbedarf und -möglichkeiten. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 13.4010 der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats «Rahmengesetz für die Sozialhilfe» vom 6. November 2013, 25. Februar 2015. Bern: BSV.

Bundesrat, 2017, Erste Erfahrungen mit dem neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrecht, Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 14.3776, 14.3891, 14.4113 und 15.3614 vom 29. März 2017. Bern: EJPD.

Département de l'économie et de l'action sociale du canton de Neuchâtel, 2016, Rapport social 2015. Neuenburg.

Devaud, Laurence / Keller, Daniel, 2012, «4. AVIG-Revision. Auswirkungen auf die Versicherten und die Finanzen der ALV», in: Die Volkswirtschaft 9-2012, S. 59–61.

Direktion für Gesundheit und Soziales des Kantons Freiburg, 2016, Bericht über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg, 2016. Freiburg: GSD (zitiert als GSD 2016).

Dubach, Philipp / Gardiol, Lucien / Guggisberg, Jürg / Stutz, Heidi, 2011, Ursachen der kantonalen Ausgabenunterschiede in der Sozialhilfe, Schlussbericht, im Auftrag der Sektion Sozialanalysen des Bundesamtes für Statistik. Bern: BASS (zitiert als BASS 2011).

Dubach, Philipp / Rudin, Melania / Oesch, Thomas, 2016, Steuerungsmöglichkeiten im Bereich der Sozialhilfekosten, Schlussbericht, im Auftrag des Stadtrats von Winterthur. Bern: BASS (zitiert als BASS 2016).

Ecoplan, 2012, Einflussfaktoren auf die Sozialhilfequote im Kanton Bern. Bern: Sozialamt des Kantons Bern.

Ecoplan / HES-SO Valais-Wallis, 2015, Evaluation Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzgesetzes im Kanton Bern, Bericht 1. Evaluationsphase im Auftrag des Kantonalen Jugendamts Bern. Bern: Ecoplan.

Eidgenössische Finanzverwaltung EFV, 2015, Finanzstatistik der Schweiz 2013. Jahresbericht, BFS (zitiert als EFV 2015).

Erziehungsdepartement des Kantons Basel-Stadt, 2015, Ambulante und stationäre Kinder- und Jugendhilfe, Zahlen 2015. Basel.

Ferrari, Domenico et al., 2016, Sozialfirmen in der Schweiz, Grundlagen zur Beantwortung des Postulats Carobbio Guscetti «Rolle der Sozialfirmen» (13.3079). Forschungsbericht Nr. 9/16. Bern: BSV.

Fluder, Robert / Graf, Thomas / Ruder, Rosmarie / Salzgeber, Renate (BFH Soziale Arbeit), 2009, Quantifizierung der Übergänge zwischen Systemen der Sozialen Sicherheit (IV, ALV und Sozialhilfe). Forschungsbericht Nr. 1/09. Bern: BSV.

Fluder, Robert / Stremmlow, Jürg, 1999, Armut und Bedürftigkeit. Herausforderungen für das kommunale Sozialwesen. Bern: Haupt (zitiert als evaluanda 2011).

Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern GEF, 2015, Berichterstattung wirtschaftliche Hilfe, Jahre 2012, 2013 und 2014. Bern: GEF (zitiert als GEF 2015).

Guggisberg, Jürg / Bischof, Severin / Jäggi, Jolanda / Stocker, Désirée (BASS AG), 2015, Evaluation der Eingliederung und der eingliederungsorientierten Rentenrevision der Invalidenversicherung. Forschungsbericht Nr. 18/15, S. 59. Bern: BSV.

Häfeli, Christoph (Hrsg.), 2008, Das Schweizerische Sozialhilferecht. Luzern: Verlag Interact.

Hümbelin, Oliver, 2016, Nichtbezugsquote von Sozialhilfe und die Bedeutung von regionalen Unterschieden. Bern. Universität Bern (Social Sciences Working Paper No. 21)

Indergand, Ronald / Beerli, Andreas, 2015, «Die Ursachen der Fachkräftemigration in die Schweiz», in: Die Volkswirtschaft 12/15, S. 46–49.

Kempeneers, Pierre / Flückiger, Yves / Ferro-Luzzi, Giovanni (Observatoire Universitaire de l'Emploi OUE), 2008, Aide sociale 2008 : Explication et anticipation de l'évolution des dépenses et des bénéficiaires de l'aide sociale dans les limites des territoires cantonaux – Rapport final (auf Französisch). Genf: Universität Genf, OUE (zitiert als OUE 2008).

Knöpfel, Carlo / Frei, Patricia / Janett, Sandra (ISOS/HAS/FHNW), 2016, Hilfswerke und öffentliche Sozialhilfe – von der Komplementarität zur Subsidiarität? Eine Studie im Auftrag der Hilfswerke Caritas Schweiz, Heilsarmee und Schweizerisches Rotes Kreuz (SRK), Schlussbericht, Basel, Oktober 2016 (Schweizerisches Sozialarchiv, www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/381).

Kolly, Michel / Patry, Eric, 2014, «Weniger IV-Renten auf Kosten der Sozialhilfe?», in: Soziale Sicherheit CHSS 1/2014, S. 44–49.

Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK, 2016, Empfehlungen für die Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendpolitik in den Kantonen (KJP-Empfehlungen) vom 19. Mai 2016 (zitiert als SODK 2016).

Literaturverzeichnis

Leu, Robert E. / Burri, Stefan / Priester, T., 1997, Lebensqualität und Armut in der Schweiz, Bern: Haupt.

Pecoraro, Marco, 2012, «Rester ou partir : les déterminants de l'émigration hors de Suisse», in: Wanner, Philippe (Hrsg.), La démographie des étrangers en Suisse (auf Französisch). Zürich und Genf: Seismo, S. 141–155.

Piller, Edith Maud / Schnurr, Stefan, 2006, Zum Umgang mit «Problemjugendlichen» in der Schweiz. In: Sander, Uwe / Witte M. (Hrsg.). Erziehungsresistent? – «Problemjugendliche» als besondere Herausforderung für die Jugendhilfe. Baltmannsweiler: Schneider Hohengehren; S. 93–120.

Regierungsrat des Kantons Bern, 2015, Sozialbericht 2015, Bekämpfung der Armut im Kanton Bern. Bern

Rieder, Stefan / Bieri, Oliver / Schwenkel, Christof / Hertig, Vera / Amberg, Helen (Interface), 2016, Evaluation Kindes- und Erwachsenenschutzrecht, Analyse der organisatorischen Umsetzung und Kennzahlen zu Leistungen und Kosten, Bericht im Auftrag des Bundesamts für Justiz. Luzern: Interface (zitiert als Interface 2016).

Salzgeber, Renate, 2012, «Auswirkungen der 4. AVIG-Revision auf die Sozialhilfe», in: Die Volkswirtschaft 9-2012, S. 62–66.

Salzgeber, Renate, 2017, «Wie gross ist der Sozialtourismus tatsächlich?», in: BHF impuls 1/2017, S. 31–34.

Salzgeber, Renate / Beyeler, Michelle / Schuwey, Claudia, 2016, Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten, Berichtsjahr 2015, 14 Städte im Vergleich. Berner Fachhochschule Soziale Arbeit/Städteinitiative Sozialpolitik.

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS, 2006, Regionalisierung und Professionalisierung sozialer Dienste, Auf dem Weg zu einer tragfähigen und wirksamen Sozialhilfe. SKOS-Grundlegendokument. Bern: SKOS (zitiert als SKOS 2006).

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS, 2014, Innerkantonaler Lastenausgleich in der Sozialhilfe, SKOS-Factsheet. Bern: SKOS (zitiert als SKOS 2014).

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS, 2015, Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe. Bern: SKOS (4. überarbeitete Ausgabe, Dezember 2015) (zitiert als SKOS 2015).

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS, 2016, Richtlinienrevision 2015, Umsetzung zweite Etappe (per 1. Januar 2017), 20. Mai 2016. Bern: SKOS (zitiert als SKOS 2016).

Stadt St. Gallen, 2016, Postulatsbericht des Stadtrats «Sozialhilfe in der Stadt St. Gallen – ein breiter Fächer wichtiger Fragen», Vorlage Stadtparlament vom 9. Februar 2016, Nr. 3961.

Stadt Zürich, 2016, Geschäftsbericht 2015. Zürich.

Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt, 2016, Sozialberichterstattung des Kantons Basel-Stadt, Aktualisierung 2015. Basel.

StremLOW, Jürgen / Bieri, Annegret, 2010, Sozialhilfe: Die Schweiz im europäischen Vergleich. In: Baumann, Beat / StremLOW, Jürgen / Strohmeier, Rahel / Bieri, Annegret (Fachhochschule Luzern), Arbeitsmarktmassnahmen, Sozialhilfe und Alterspflege in der Schweiz. Föderal geprägte Politikfelder im europäischen Vergleich. Bern: BSV (Forschungsbericht Nr. 6/10).

Stutz, Heidi, 2005, Prognose der Kostenentwicklung in der individuellen Sozialhilfe, Einflussfaktoren, Prognosen anderer Sozialämter und Vorgehen beim Aufbau eines Prognosemodells, im Auftrag der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (GEF). Bern: BASS (zitiert BASS 2005).

Tschudi, Daniela, 2015, Ausgleich oder Wettbewerb? Die Sozialhilfe im interkommunalen Soziallastenausgleich. Ein systematisierter Überblick über die interkommunalen

Literaturverzeichnis

Soziallastenausgleichssysteme in der Schweiz und Überlegungen zum Kanton Zürich (Masterarbeit eingereicht der Universität Bern).

Tschudi, Daniela, 2016, «Der interkommunale Ausgleich der Soziallasten», in: ZEWO 4/16, S. 28–29.

Zellweger, Eric / Mabillard, Jérôme / Schussel   Fillettaz, Séverine (evaluanda), 2011, Problemlagen, die in die Sozialhilfe führen und den Ausstieg aus der Sozialhilfe erschweren. Stand der wissenschaftlichen Forschung. Schlussbericht (  bersetzt aus dem Französischen); im Auftrag von ARTIAS. Yverdon-les-Bains: ARTIAS (zitiert als evaluanda 2011).

Anhang

14.3915 Postulat Bruderer Wyss «Sozialhilfe. Transparenz schaffen in Bezug auf Kostenentwicklung sowie Beauftragung privater Firmen»

Wortlaut des Postulates vom 25.09.2014

Der Bundesrat wird gebeten, Transparenz im Bereich der Sozialhilfe zu schaffen, indem er im Rahmen eines Berichtes die Situation in den Kantonen zusammenfasst. Darin soll insbesondere dargelegt werden:

1. die im Rahmen der Sozialhilfe getätigten Leistungen sowie die damit verbundene Kostenentwicklung inklusive finanzieller Wechselwirkungen.
2. die Rolle der mit behördlichen Massnahmen beauftragten Privatfirmen.

Mitunterzeichnende

Baumann, Berberat, Bischof, Comte, Cramer, Engler, Fetz, Fournier, Graber Konrad, Hêche, Hösli, Imoberdorf, Janiak, Kuprecht, Levrat, Lombardi, Luginbühl, Maury Pasquier, Minder, Rechsteiner Paul, Recordon, Savary, Stöckli, Zanetti (24)

Begründung

Die aktuelle Debatte rund um die Sozialhilfe ist geprägt durch offene Fragen, durch die Vermischung unterschiedlichster Aspekte sowie teils undifferenzierte Verallgemeinerung aufgrund von Einzelfällen. Eine Klärung der Situation wird einerseits zu einer Versachlichung der Diskussion beitragen und andererseits eine Standortbestimmung ermöglichen in Bezug auf einen allfälligen Handlungsbedarf.

Aus diesem Grund ist der Bundesrat gebeten, durch die Erarbeitung einer klaren Datenbasis Transparenz zu schaffen. Dabei interessiert nicht nur, welche Sozialleistungen getätigt und welche Massnahmen verfügt werden. Es soll im Bericht vielmehr auch um die Entwicklung der Kosten (in absoluten Zahlen, pro Kopf sowie im Vergleich zum BIP) im Zeitverlauf gehen sowie um die Frage, welche finanziellen Wechselwirkungen erkennbar sind zwischen Sozialhilfekosten einerseits sowie Sozialversicherungsreformen (ALV, IV usw.) andererseits.

Weiter soll der Bericht Licht ins Dunkel bringen betreffend die mit der Umsetzung behördlicher Massnahmen beauftragten Privatfirmen. Die im sozialpädagogischen Rahmen (z. B. Familienbegleitungen, Fremdplatzierungen usw.) tätigen Akteure sind dabei von Sozialunternehmen, welche Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger in einfachen Jobs beschäftigen, abzugrenzen. Auch hier interessieren sowohl der Status quo als auch die Entwicklung der Anzahl beauftragter Firmen und deren Umsätze über die Zeit. Nicht zuletzt gilt es dabei die Zuständigkeiten darzulegen in Bezug auf die Beaufsichtigung der Auftragsvergabe, Kontrolle über die Verwendung öffentlicher Mittel sowie über die Leistung der vereinbarten Leistungen.

Stellungnahme des Bundesrates vom 12.11.2014

Der Bundesrat anerkennt den Bedarf nach einer Objektivierung der Diskussion über Sozialhilfe. Zu diesem Zweck ist er bereit, in Zusammenarbeit mit den Kantonen einen Bericht vorzulegen, der sich allerdings auf die Auswertung von bestehenden Daten beschränkt, und aufzuzeigen, wo die Informationen lückenhaft sind.

Antrag des Bundesrates vom 12.11.2014

Der Bundesrat beantragt die Annahme des Postulates.

14.3892 Postulat Sozialdemokratische Fraktion «Transparenz statt Polemik bei der Sozialhilfe»**Wortlaut des Postulates vom 25.09.2014**

Im Sinne von mehr Transparenz und mehr Sachlichkeit bei der Sozialhilfe wird der Bundesrat gebeten, in einem Bericht folgende Informationen zusammenzufassen und zu publizieren:

3. Welche Sozialleistungen (immaterielle sowie materielle) werden in den einzelnen Kantonen jährlich getätigt, durch wen werden die Leistungen bzw. Massnahmen verfügt, und wer trägt die entsprechenden Sozialkosten?

Gab es Veränderungen bei den Zuständigkeiten, wer für die Finanzierung dieser Leistungen aufkommen muss?

4. Wie haben sich die entsprechenden Kosten (in absoluten Zahlen, pro Kopf und im Vergleich zum BIP) in den letzten 10 Jahren entwickelt?
5. Welche finanziellen Wechselwirkungen lassen sich feststellen zwischen Reformen bei einzelnen Sozialversicherungen (ALV, IV usw.) und der Kostenentwicklung bei der Sozialhilfe?

Begründung

Die aktuelle Debatte in den Medien über Leistungen und Kosten der Sozialhilfe ist geprägt von viel Polemik, fehlender Detailkenntnis und vor allem einem föderalistischen Wirrwarr angesichts ganz unterschiedlicher Regelungen in den Kantonen und Gemeinden. Auch Begriffe wie «Sozialhilfe» und «sozialpädagogische Massnahmen» oder «Sozialhilfebezüger» und «Betreuungsbedürftiger» werden oft miteinander verwechselt, was öfters zu pauschalen und diskriminierenden Aussagen führt und der nötigen Versachlichung bei einer solch komplexen Thematik kaum Rechnung trägt. Allfällige politische Massnahmen können ohne die nötige Objektivierung der Diskussion nicht vernünftig und offen debattiert werden, weshalb es gilt, im Bereich der Kosten mehr Klarheit zu schaffen.

Stellungnahme des Bundesrates vom 12.11.2014

Der Bundesrat anerkennt den Bedarf nach einer Objektivierung der Diskussion über Sozialhilfe. Deshalb ist er bereit, in Zusammenarbeit mit den Kantonen einen Bericht vorzulegen, der sich allerdings auf die Auswertung von bestehenden Daten beschränkt, und aufzuzeigen, wo die Informationen lückenhaft sind.

Antrag des Bundesrates vom 12.11.2014

Der Bundesrat beantragt die Annahme des Postulates.