

Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten

Berichtsjahr 2006

im Auftrag der

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

www.staedteinitiative.ch

verfasst von
Renate Salzgeber
sofrag - Büro für sozialpolitische Fragen
Dorfstrasse 2
8712 Stäfa
043 818 02 18
renate.salzgeber@bluewin.ch

INHALTSVERZEICHNIS

1	DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE 2006	2
2	EINLEITUNG	4
3	DIE ERGEBNISSE IM EINZELNEN	5
3.1	Fallentwicklung, Sozialhilfequoten und Unterstützungsdauer	5
3.2	Strukturmerkmale der Sozialhilfefälle	14
3.3	Gründe für die Beendigung des Sozialhilfebezugs	21
3.4	Entwicklung der Kosten	22
4	SCHWERPUNKTTHEMA: ENTWICKLUNGEN BEI DEN JUNGEN ERWACHSENEN IN DER SOZIALHILFE SEIT 2004.....	27
	ANHANG: AUSGEWÄHLTE KENNZAHLEN UND GRAFIKEN.....	33

GRAFIK- UND TABELLENVERZEICHNIS

Grafik 1:	Entwicklung der kumulativen Fallzahl.....	5
Grafik 2:	Entwicklung: Indexierte Fallentwicklung.....	6
Grafik 3:	Entwicklung der kumulativen Fallzahl.....	7
Grafik 4:	Entwicklung Sozialhilfequote (kumuliert).....	12
Grafik 5:	Bezugsdauer 2006.....	14
Grafik 6:	Haushaltsstruktur.....	15
Grafik 7:	Haushaltsquoten.....	16
Grafik 8:	Altersspezifische Sozialhilfequote.....	19
Grafik 9:	Sozialhilfequote der 51 bis 65-Jährigen.....	20
Grafik 10:	Sozialhilfequote nach Geschlecht und Nationalität.....	21
Grafik 11:	Hauptgründe für Fallabgänge.....	22
Grafik 12:	Entwicklung der Nettokosten pro Fall (indexierte Entwicklung).....	24
Grafik 13:	Entwicklung Rückerstattungen aus Sozialversicherungen.....	25
Grafik 14:	Entwicklung Sozialhilfequote der 18 bis 25-Jährigen.....	28
Grafik 15:	Veränderung der Sozialhilfequote der junge Erwachsene seit 2004.....	29
Tabelle 1:	Zivilrechtliche Wohnbevölkerung am 31.12.2005.....	4
Tabelle 2:	Anteile zugesprochener Anreize nach neuen SKOS-Richtlinien im Dezember 2006.....	9

1 Das Wichtigste in Kürze 2006

Acht Schweizer Städte – Zürich, Basel, Bern, Winterthur, St. Gallen, Luzern, Schaffhausen und Uster – haben bereits zum achten Mal in Folge Kennzahlen zur Sozialhilfe miteinander verglichen. Betreut und unterstützt wurden sie dabei von sofrag – Büro für sozialpolitische Fragen, Renate Salzgeber, sowie dem Team Applikationsbetreuung¹ der Sozialhilfe der Stadt Basel, welches für die Datenerhebung und -aufbereitung verantwortlich zeichnet.

Im Jahr 2006 stabilisierte sich die **Fallzahlen**² im Durchschnitt der Städte auf hohem Niveau bzw. sanken erstmals seit längerer Zeit leicht. So reduzierte sich die Anzahl der Fälle, die im Jahr 2006 mindestens eine finanzielle Sozialhilfeleistung erhalten haben, insbesondere in **Schaffhausen** (-7.3%) und **Uster** (-6.8%) deutlich. Auch in **Zürich, Basel** und **Winterthur** gingen die Fallzahlen leicht um rund 1.5% zurück. Gegen den allgemeinen Trend erhöhten sich Fallzahlen jedoch in Bern (+5.8%) nochmals erheblich; auch **St. Gallen** (+ 3.1%) und **Luzern** (+ 1.9%) verzeichneten erneut Fallzunahmen – jedoch deutlich tiefere Zuwächse als im Vorjahr, als beide Städte Rekordzunahmen zu bewältigen hatten.

Die **Entwicklung** präsentiert sich somit für **2006** erneut **uneinheitlich**. Der relativ starke und kontinuierliche Konjunkturaufschwung seit 2003 hat in allen Regionen zu einer deutlichen Verbesserung auf dem Arbeitsmarkt und damit zu einer merklichen Reduktion der Arbeitslosenzahlen geführt. Wie in konjunkturellen Erholungsphasen üblich, profitiert der Arbeitsmarkt rund um Zürich meist früher vom Wirtschaftsmotor Zürich; die mittleren und kleineren Zentren spüren die Erholung etwas verzögert.

Als weiterer Einflussfaktor der unterschiedlichen Fallentwicklung muss die **nach Kantonen unterschiedliche Umsetzung der neuen SKOS-Richtlinien**³ genannt werden. Nach der schrittweisen und gestaffelten Einführung der neuen SKOS-Richtlinien im Verlauf des Jahres 2005, wurden diese 2006 in allen betrachteten Kantonen während des ganzen Jahres angewendet. Die kantonal unterschiedliche Anwendung in Bezug auf die Bedarfsgrenze hat unmittelbar Einfluss auf die Fallentwicklung: Die Vollzugsverordnung, wie sie im Kanton Bern erlassen wurde, führte dazu, dass hier die Bedarfsgrenze für Erwerbstätige im Niederlohnbereich – auch gegenüber den anderen Kantonen bzw. Städte – erhöht wurde, was mit ein Grund ist dafür, dass in der Stadt Bern ein Fallwachstum zu verzeichnen ist.

Die gestiegenen Fallzahlen der letzten Jahre spiegeln sich in markant höheren Sozialhilfequoten im Vergleich zum Jahr 1999 wider. **Basel** weist mit einer Quote von 7.8% nach wie vor die höchste Belastung auf; sie ist trotz des leichten Fallrückgangs noch unverändert sehr hoch. **Zürich, Winterthur, Schaffhausen** und **Uster** verzeichnen einen leichten Rückgang

¹ Denis Merting und Tobias Böhler, Mitarbeitende des Teams Applikationsbetreuung.

² Ein Fall kann eine Einzelperson, (Ehe-)Paare mit bzw. ohne Kinder sowie allein Erziehende umfassen.

³ Die SKOS – die schweizerische Konferenz für Sozialhilfe – ist eine Milizorganisation mit Sitz in Bern, die von Kantonen, Gemeinden und Städten, sowie von Bundesämtern und (privaten) Hilfswerken getragen wird.

der Quote. Aber auch in **Luzern** ging die Quote trotz leichtem Fallwachstum etwas zurück. In **Bern** und **St. Gallen** ist die Quote 2006 nochmals gestiegen.

Die Haushaltsquoten geben an, wie hoch das Risiko eines Haushaltstyps (Ein-Personenhaushalt, allein Erziehende oder Paar mit bzw. ohne Kinder) ist, von der Sozialhilfe abhängig zu werden. In Basel, Bern und St. Gallen sind rund **ein Viertel aller Ein-Eltern-Haushalte (allein Erziehende)**, die in der Stadt leben, **bei der Sozialhilfe**. In allen Städten ist die Quote der Minderjährigen markant höher als die Sozialhilfequote insgesamt. Hoch liegt die Quote auch bei den **18 bis 25-jährigen Personen**, insbesondere in den grossen Städten Basel und Zürich, aber auch in St. Gallen: Diese Städte tragen bei diesem sozialpolitisch schwerwiegenden Problemfeld deutliche Zentrumslasten. Aber auch die Gruppe der **51 bis 65-Jährigen** verzeichnete in den letzten Jahren eine zunehmende Sozialhilfequote: Die verschärfte IV-Praxis reduziert die Chancen dieser Altersgruppe, die neben der Erwerbslosigkeit auch oft mit gesundheitlichen Problemen zu kämpfen hat, sich vor Erreichen der AHV-Altersgrenze von der Sozialhilfe abzulösen. Die Chancen dieser Altersgruppen, wieder in den Arbeitsprozess einsteigen zu können, sind vergleichsweise gering: Die vielfach bereits lange Dauer der Arbeitslosigkeit und des Sozialhilfebezugs sowie die mit zunehmendem Alter sinkenden Chancen auf dem Arbeitsmarkt lassen eine Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt nicht mehr für alle als realistisch erscheinen.

Insgesamt sind 2006 sowohl die **Nettokosten im Durchschnitt** aller beteiligten Städte wie auch die Nettokosten pro Fall gegenüber dem Vorjahr nochmals gestiegen. Nur gerade in Zürich konnte eine Stabilisierung der Kosten erreicht werden und nur in St. Gallen sanken die Kosten pro Fall. Neben der längeren Sozialhilfebezugsdauer ist v.a. der Rückgang der Rückerstattungen an die Sozialhilfekosten ein Hauptgrund dafür, warum die Kosten pro Fall gestiegen sind. Insbesondere die weitere Abnahme der Einnahmen aus den vorgelagerten Sozialversicherungssystemen – insbesondere der IV – hat die Nettokosten in den Städten erhöht.

Die Sozialhilfequote der jungen Erwachsenen ist in den vergangenen acht Jahren in den grossen Städten deutlich gestiegen. Die **städtische Sozialhilfe** ist in der Folge **nicht untätig geblieben**. Seit 2004 kann eine **leichte Abnahme bzw. Stabilisierung auf hohem Niveau** festgestellt werden. Es ist jedoch anzunehmen, dass vor allem die deutlich bessere Konjunktur- und Arbeitsmarktlage für diese Verbesserung ausschlaggebend sein dürfte. Die speziellen Integrationsmassnahmen in der Sozialhilfe sind jedoch eine zentrale Voraussetzung dafür, dass die jungen Erwachsenen überhaupt in der Lage waren und sind, die sich durch die verbesserte wirtschaftliche Situation nun bietenden Chancen auch zu nutzen. Die durch die Sozialhilfe ergriffenen Massnahmen und dabei vor allem die intensive Beratung sind als Investition zu betrachten und zeigen daher mittel- bis längerfristig die erwünschte Wirkung und insbesondere dann, wenn die Arbeitsmarktsituation wieder breitere Beschäftigungsmöglichkeiten bietet. In diesem Sinne haben die Städte in den letzten beiden Jahren ihr Angebot laufend überprüft, das zielgerichtete Einzelcoaching zur beruflichen Integration und/oder die Beratung ausgebaut sowie die Vernetzung mit anderen involvierten Stellen gefördert.

2 Einleitung

Im vorliegenden Bericht werden Kennzahlen zur Sozialhilfe für das Jahr 2006 für acht Schweizer Städte miteinander verglichen. Der Vergleich wurde zum achten Mal in Folge durchgeführt. Das Projekt wurde seit der ersten, definitiven Erhebung für das Jahr 1999 bis 2003⁴ von der Hamburger Beratungsfirma *con_sens* begleitet. Seit 2004 ist das Büro *sofrag – Büro für sozialpolitische Fragen*, Renate Salzgeber, mit der Projektleitung und der Berichterstattung beauftragt. Die Datenerhebung und -aufbereitung erfolgte durch Tobias Böhler und Denis Merting, Mitarbeiter der Sozialhilfe der Stadt Basel.

Im vorliegenden Bericht wird auf eine ausführliche Darstellung methodischer Probleme verzichtet. Der Bericht richtet sich an Politik, Verwaltung und eine interessierte Öffentlichkeit. Er soll deshalb kurze, prägnante Darstellungen der Entwicklung enthalten. Am Kennzahlenvergleich teilgenommen haben erneut die Städte **Basel, Bern, Luzern, St. Gallen, Schaffhausen, Uster, Winterthur** und **Zürich**. Die mitmachenden Städte wurden nicht gezielt ausgewählt – die Zusammensetzung hat sich ergeben: Es sind diejenigen Städte beteiligt, die aufgrund ihrer internen Ressourcen und technischen Voraussetzungen gewillt und in der Lage waren, die geforderten Kennzahlen für diesen Vergleich speziell zu erheben. Da die Organisation der Sozialhilfe kantonal geregelt ist, fehlen insbesondere Städte aus der Romandie und dem Tessin, da dort die Kennzahlen nur ungenügend auf Stadtebene ausgewertet werden können.

Die Städte wurden in den vergleichenden Darstellungen nach ihrer bevölkerungsmässigen Grösse geordnet. Eine Ausnahme wird dort gemacht, wo es aus methodischen bzw. inhaltlichen Gründen angebracht ist, geeignete Gruppen von Städten zu bilden. Im längerfristigen Vergleich – insbesondere der Sozialhilfequote – ist es unerlässlich, neben der Entwicklung der Fallzahlen in der Sozialhilfe auch die Bevölkerungsentwicklung in den Städten zu beachten. In den Städten im Kanton Zürich (Zürich, Winterthur und Uster) und in Schaffhausen nimmt die Bevölkerung zu, während sie in Bern, Luzern, St. Gallen und Basel praktisch stagniert.

Tabelle 1: Zivilrechtliche Wohnbevölkerung am 31.12.2006

	Ende 2006	Veränderung 2006 geg. 2005	Veränderung 2006 geg. 2000
Zürich	344'241	0.32%	2.97%
Basel	165'635	-0.10%	-0.48%
Bern	127'882	0.36%	0.89%
Winterthur	96'030	1.71%	8.55%
St. Gallen	69'855	-0.07%	0.12%
Luzern	57'748	0.23%	0.03%
Schaffhausen	34'002	-0.10%	2.80%
Uster	31'126	1.30%	8.20%

Um die divergierenden Entwicklungen und teilweise unterschiedliche Betroffenheit einzelner Städte besser interpretieren zu können, wurden zusätzliche Informationen zur Situation der einzelnen Städte erfasst, wie z.B. die Entwicklung der Arbeitslosenquote, aber auch Informationen über die weiteren Bedarfsleistungen, die je nach Vorhandensein einen Sozialhilfebezug verhindern bzw. den Unterstützungsbeitrag reduzieren können.

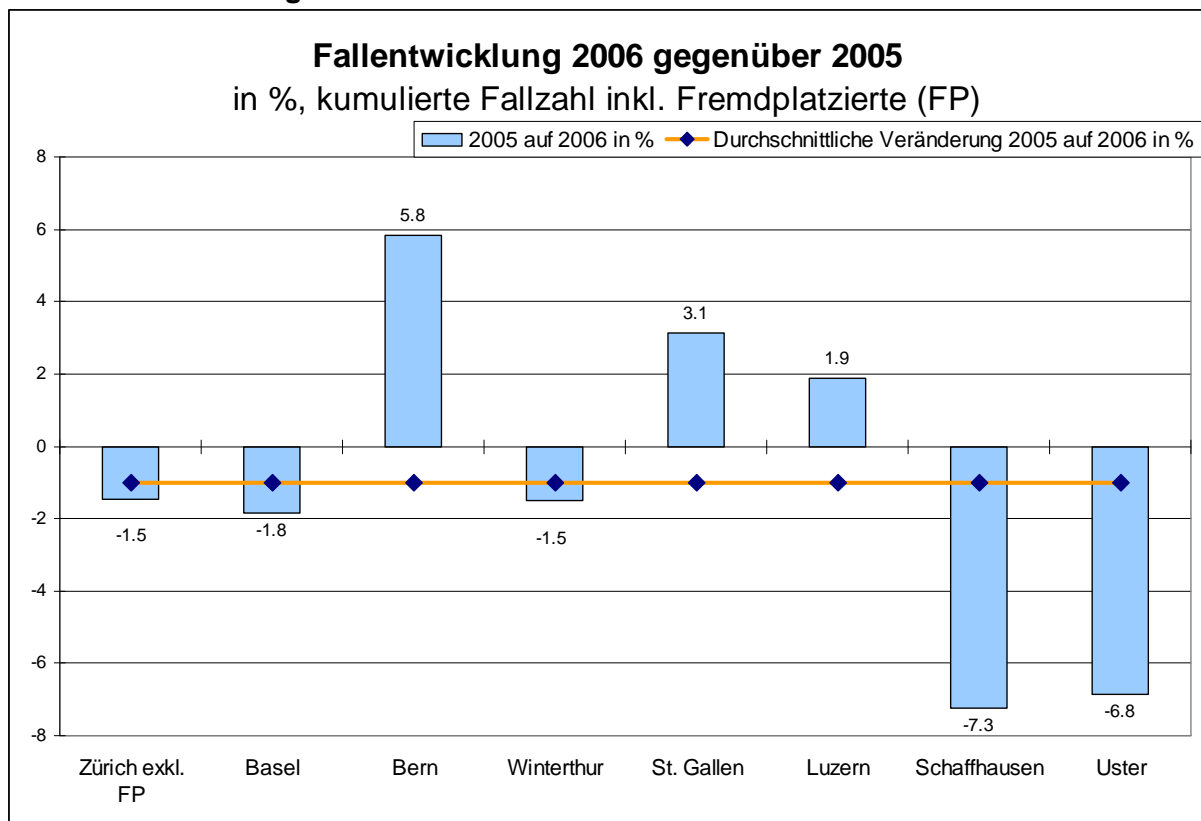
⁴ Im Vorfeld der ersten, definitiven Erhebung für 1999 gab es bereits eine Piloterhebung, die noch nicht von *con_sens* durchgeführt wurde.

3 Die Ergebnisse im Einzelnen

3.1 Fallentwicklung, Sozialhilfequoten und Unterstützungsdauer

Im Jahr 2006 stabilisierten sich die **Fallzahlen**⁵ im Durchschnitt der Städte auf hohem Niveau bzw. sanken erstmals seit längerer Zeit leicht, nachdem sie im Vorjahr noch markant angestiegen waren. So reduzierte sich die Anzahl der Fälle⁶ (kumuliert gezählt, Grafik 1), die im Jahr 2006 mindestens eine finanzielle Sozialhilfeleistung erhalten haben, insbesondere in **Schaffhausen** (-7.3%) und **Uster** (-6.8%) deutlich. Auch in **Zürich**, **Basel** und **Winterthur** gingen die Fallzahlen leicht um rund 1.5% leicht zurück. Gegen den allgemeinen Trend erhöhten sich Fallzahlen jedoch in Bern (+5.8%) nochmals erheblich; auch **St. Gallen** (+3.1%) und **Luzern** (+1.9%) verzeichneten nochmals Fallzunahmen – jedoch deutlich tiefere Zuwächse als im Vorjahr, als beide Städte Rekordzunahmen zu bewältigen hatten.

Grafik 1: Entwicklung der kumulativen Fallzahl



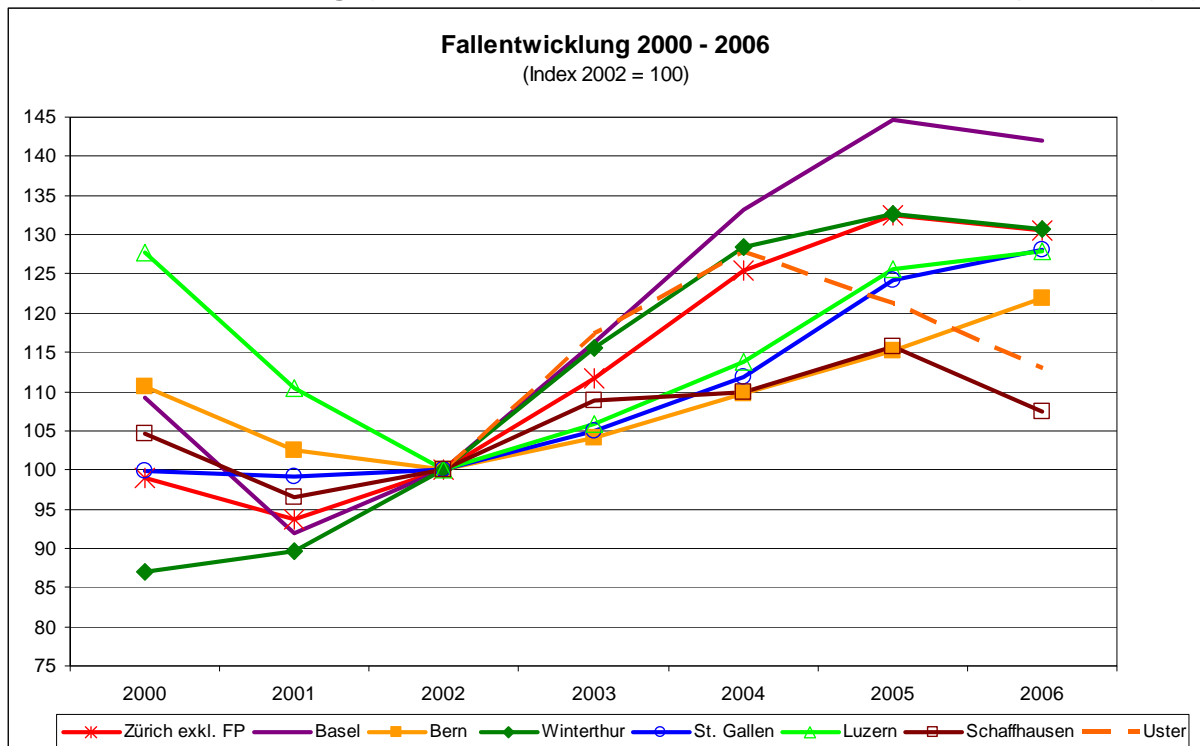
Die **Entwicklung** präsentiert sich für **2006** somit erneut **uneinheitlich**. Um die Situation und die Unterschiede zwischen den Städten besser beurteilen zu können, ist die **Fallentwicklung über einen längeren Zeitraum** zu betrachten. Um die deutlich unterschiedlichen Niveaus der Fallbestände vergleichbar zu machen – so unterstützte z.B. die Stadt Zürich 2006

⁵ Ein Fall kann eine Einzelperson, (Ehe-)Paare mit bzw. ohne Kinder sowie allein Erziehende umfassen.

⁶ Bei der kumulierten Fallzahl werden in einem Kalenderjahr alle Fälle, die im Kalenderjahr eine finanzielle Leistung erhielten, einmal gezählt, unabhängig davon, wie oft sie eine Zahlung erhalten oder wie hoch diese Leistung war.

13'597 Fälle während Uster 517 Fälle betreute – wurde pro Stadt ein Index gebildet, der die Veränderung im Vergleich zum Jahr 2002 (= Vergleichsbasis) für jede Stadt abbildet.

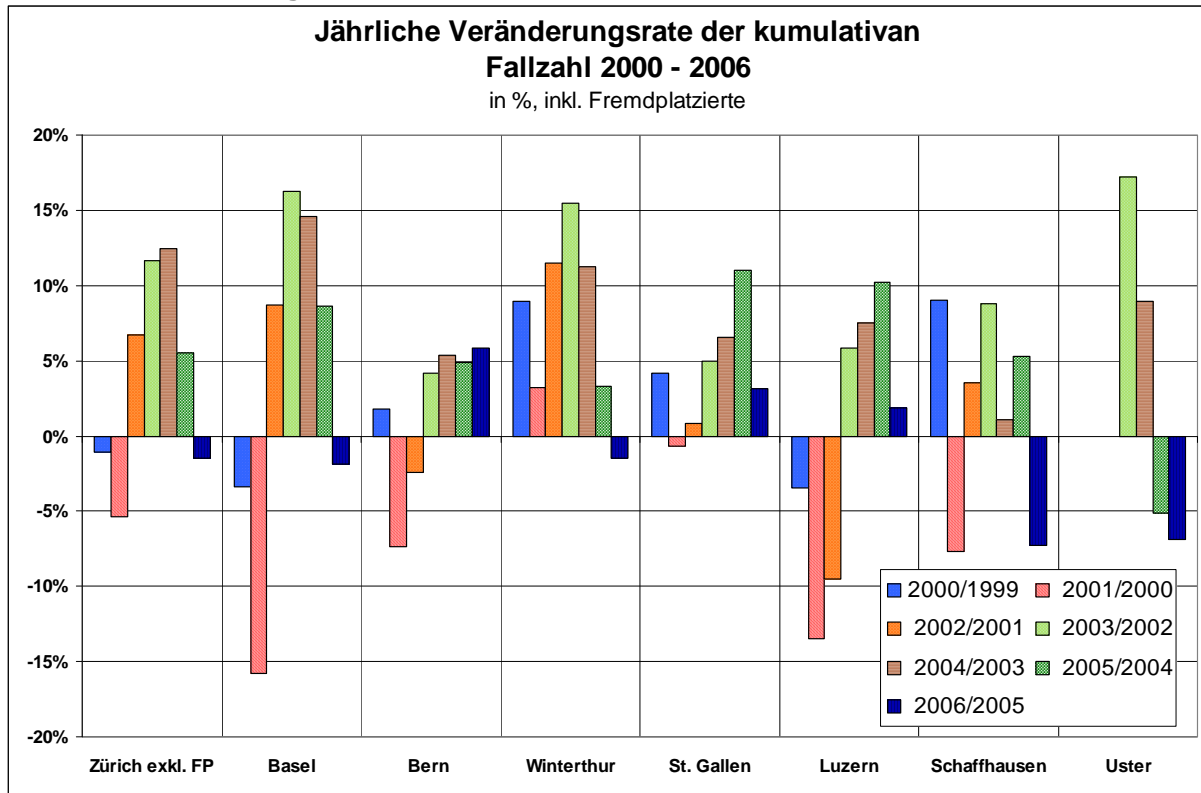
Grafik 2: Fallentwicklung (Index 2002 = 100, kumulierte Fallzahl inkl. Fremdplatzierte (FP))



Ausgehend vom **Fallniveau** 2000 zeigen sich doch deutliche Unterschiede in der Fallentwicklung: Basel, Zürich und insbesondere Winterthur betreuen heute markant mehr Fälle als zur Jahrtausendwende; die leichte Fallabnahme in 2006 hat noch zu keiner merklichen Entlastung geführt. So bezogen in Winterthur 2006 50% mehr Haushalte Sozialhilfe als im Jahr 2000; Basel und Zürich betreuen heute rund einen Drittel mehr Fälle als im Jahr 2000. In Uster verlief das Fallwachstum von 2002 bis 2004 ebenfalls praktisch parallel zu Winterthur (hier fehlen jedoch die Angaben vor 2002) – 2005 konnte dagegen eine Trendwende herbeigeführt werden, die sich 2006 deutlich fortsetzte. St. Gallen zeigte ein stetig, aber eher moderateres Ansteigen des Fallniveaus bis 2004; in den letzten beiden Jahren stiegen die Fallzahlen – wie auch in Luzern – deutlich an; der Anstieg seit dem Jahr 2002 ist nun in diesen beiden Städten insgesamt fast gleich hoch wie in Zürich und Winterthur. Auch Bern unterstützt heute mehr Fälle als zu Beginn, auch wenn der Anstieg insgesamt vergleichsweise tiefer ausfiel, wobei der Anstieg im 2006 Bern deutlich näher an die anderen grossen Städten heranführt. In Schaffhausen schwankt die Fallzahl von Jahr zu Jahr relativ stark – nach einem moderaten Anstieg zwischen 2002 und 2005 sanken die Fallzahlen in 2006 nun wieder praktisch auf das Ausgangsniveau von 2000.

Auch Grafik 3 (vgl. nächste Seite) zeigt deutlich, wie stark die Fälle seit 1999 von Jahr zu Jahr gestiegen sind und sich der Rückgang in 2006 dagegen noch sehr bescheiden ausnimmt (ausser in Uster und teilweise in Schaffhausen).

Grafik 3: Entwicklung kumulative Fallzahl



Die Zuwachsrate für Bern ist 2004 geg. 2003 wegen erhebungstechnischen Änderungen zu tief ausgewiesen.

Welche **Faktoren** sind für die uneinheitliche **Entwicklung in 2006** verantwortlich? Der relativ starke und kontinuierliche Konjunkturaufschwung seit 2003 hat in allen Regionen – insbesondere aber im grossen Zentrumsgebiet rund um Zürich (inkl. Kanton Schaffhausen) – zu einer deutlichen Verbesserung auf dem Arbeitsmarkt und damit zu einer merklichen Reduktion der Arbeitslosenzahlen geführt. So sank die Arbeitslosenrate in Zürich, Winterthur, Uster und Schaffhausen von Anfang 2005 bis Ende 2006 rund 30%. In Bern und Luzern sanken die Arbeitslosenquoten ebenfalls, wenn auch nicht derart ausgeprägt, um rund 15%. Die Städte im Grossraum Zürich hatten in der Folge der Rezession 2000-2002 aber auch den höchsten Anstieg an Arbeitslosigkeit zu verkraften. Wie in konjunkturellen Erholungsphasen üblich, profitiert der Arbeitsmarkt rund um Zürich meist früher vom Wirtschaftsmotor Zürich und die mittleren und kleineren Zentren spüren die Erholung etwas verzögert.

Die offizielle Arbeitslosenquote ist jedoch nur ein sehr grober Anhaltspunkt für die Entwicklung in der Sozialhilfe. Da die Erwerbslosen in der Sozialhilfe zum grössten Teil bereits ausgesteuert und damit schon lange Zeit arbeitslos sind, braucht es bereits Verknappungstendenzen auf dem Arbeitsmarkt, damit es auch vielen von ihnen gelingt, wieder eine Stelle zu finden. Zudem hat die Arbeitslosenversicherungsrevision von 2003 weiterhin nachhaltige Folgen für die Sozialhilfe: da die minimale Beitragszeit an die Versicherung von sechs auf zwölf Monate erhöht wurde, gibt es vermehrt Personen, die gar nicht mehr Arbeitslosentaggelder beziehen können – und daher auch nicht in der Arbeitslosenstatistik erscheinen –, wenn sie ihren Gelegenheitsjob verlieren und daher direkt wieder bei der Sozialhilfe anlaufen. Dies trifft insbesondere für die jungen Erwachsenen zu, die in den letzten Jahren vermehrt auf Sozialhilfe angewiesen sind (vgl. Schwerpunktthema in Kapitel 4, ab S. 27). Eine deutliche Re-

duktion der Arbeitslosenquote bedeutet jedoch, dass deutlich weniger Personen ausgesteuert werden und auf Sozialhilfe – oder eine andere, vorgelagerte Bedarfsleistung wie Arbeitslosenhilfe – angewiesen sind: Die monatlichen Fallzugänge haben denn auch in allen Städten deutlich abgenommen.

Neben der wirtschaftlichen Entwicklung gibt es jedoch noch weitere Faktoren, die für die unterschiedliche Entwicklung in den Städten verantwortlich sind. Der Anstieg in **Luzern** ist v.a. auf die weitere Zunahme von Finanzierungsfällen im AHV-Alter zurückzuführen: 2005 wurde die Vermögensgrenze für Personen in Heimen deutlich erhöht, die zum Bezug einer Pflegekostenunterstützung berechtigt. Da Luzern neben den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV nach Bundesrecht keine kantonalen Beihilfen und Gemeindegzuschüsse kennt, werden die einkommensschwachen Personen in Heimen durch die Sozialhilfe unterstützt⁷. Durch die Erhöhung der Vermögensgrenze haben nun mehr Personen in Heimen Anrecht auf Sozialhilfe. Werden nur die Fälle mit Personen unter 65 Jahren betrachtet, wäre die Fallzahl in Luzern wie in den meisten übrigen Städten ebenfalls zurückgegangen.

Als weiterer Einflussfaktor der unterschiedlichen Fallentwicklung muss die **nach Kantonen unterschiedliche Umsetzung der neuen SKOS-Richtlinien**⁸ genannt werden. Nach der schrittweisen und gestaffelten Einführung der neuen SKOS-Richtlinien im Verlauf des Jahres 2005, wurden diese 2006 in allen betrachteten Kantonen während des ganzen Jahres angewendet. Mit den neuen SKOS-Richtlinien finanziert die Sozialhilfe neben dem Grundbedarf für den Lebensunterhalt, der Miete und situationsbedingter Leistungen (wie z.B. Kinderbetreuung bei Erwerbstätigkeit) auch anreizorientierte Zuschläge: Erwachsene Personen erhalten bei Erbringung einer vereinbarten Gegenleistung eine Zulage, die je nach Gegenleistungsart unterschiedlich hoch ausfällt; für kooperatives Verhalten – in Bern auch bei Arbeitsunfähigkeit aufgrund von gesundheitlichen Einschränkungen – wird eine minimale Integrationszulage (MIZ) zugesprochen. Bei aktivem Einsatz (zur Arbeitsintegration) wird eine Integrationszulage (IZU) ausbezahlt. Bei Erwerbstätigkeit wird ein Teil des Lohnes nicht angerechnet (Einkommensfreibetrag) und bleibt zur persönlichen Verfügung.

Obwohl die neuen SKOS-Grundsätze nun in allen hier betrachteten Kantonen gelten – die konkrete Umsetzung erfolgte jedoch sehr unterschiedlich. Die Sozialhilfe unterliegt der kantonalen Gesetzgebung – auch wenn sich diese Gesetzgebung in allen Kantonen auf die gesamtschweizerischen SKOS-Richtlinien abstützt, sind die konkreten Vollzugsbedingungen sehr unterschiedlich geregelt. So wird in St. Gallen kaum an jemanden eine minimale Integrationszulage ausgerichtet. In allen Städten ausser in Luzern kann die Integrationszulage bei verstärkten (Arbeits-)Integrationsbemühungen der KlientInnen zwischen 100 und 300 Franken im Monat liegen; in Luzern beträgt das Maximum 200 Franken. Auch der maximale Einkommensfreibetrag ist bei einer 100%-Stelle nicht in allen Städten gleich hoch: In St. Gallen z.B. beträgt er maximal 400 Franken, in den Städten im Kanton Zürich dagegen 600

⁷ Entsprechend liegt die Sozialhilfequote der über 65jährigen in Luzern mit 2.4% im Vergleich zu den anderen Städten mit 0.1-0.5% deutlich höher (vgl. Grafik 8).

⁸ Die SKOS – die schweizerische Konferenz für Sozialhilfe – ist eine Milizorganisation mit Sitz in Bern, die von Kantonen, Gemeinden und Städten, sowie von Bundesämtern und (privaten) Hilfswerken getragen wird.

Franken. In Bern beträgt er ebenfalls max. 600 Franken, wenn die KlientIn während des Sozialhilfebezugs eine 100%-Erwerbstätigkeit aufnimmt; dieser Betrag sinkt jedoch auf 400 Franken, wenn die Person bereits bei Sozialhilfebezugsbeginn voll erwerbstätig war oder nach sechs Monaten bei Aufnahme der 100%-Erwerbstätigkeit während der Sozialhilfebezugszeit. Alle Städte – ausser Bern – kennen für junge Erwachsene bis 26 Jahren jeweils um 50% reduzierte Anreize; in Bern gelten für alle Erwachsenen die gleichen Ansätze. Die meisten Städte kennen auch spezielle Ansätze (höhere) und Bedingungen für allein Erziehende. Zudem sind die Kriterien, wann eine Klientin (über 14 Jahren) eine der erwähnten Zulage erhält, in den Städten sehr unterschiedlich geregelt. Tabelle 2 zeigt die unterschiedliche Praxis sehr deutlich auf, auch wenn sich die Klientengruppen von Stadt zu Stadt auch etwas unterscheiden (vgl. Kapitel 3).

Tabelle 2: Anteile zugesprochener Anreize nach neuen SKOS-Richtlinien im Dezember 2006
(Fälle im Stichmonat Dezember; ausser Zürich und Basel: ohne Fremdplatzierte; bei mehreren Zulagen im Fall wurde gemäss EFB -> IZU -> MIZ zugeordnet)

	Zürich	Basel	Bern	Winterthur	St. Gallen	Luzern	Schaffhausen 1)	Uster
MIZ	14%	12%	21%	21%	0%	23%	2%	15%
IZU	14%	12%	55%	17%	10%	23%	57%	17%
EFB	15%	19%	12%	20%	16%	17%	19%	11%
keine Zulage	57%	57%	12%	42%	74%	37%	22%	57%

1) in Schaffhausen bezieht sich die Auswertung auf das ganze Jahr 2006 (nicht nur Stichmonat Dezember).

MIZ: minimale Integrationszulage

IZU: Integrationszulage

EFB: Einkommensfreibetrag

Während beispielsweise in Zürich, Basel und Uster mehr als die Hälfte der Fälle, die im Dezember 2006 Sozialhilfe erhielten, überhaupt keine Anreizzulage erhielten, war dies in Bern jedoch nur in 12% und in Schaffhausen in 22% der Fälle so. In St. Gallen erhielten sogar 74% aller Sozialhilfefälle gar keine Zulagen. Auch die Art der Zulagen verteilen sich in den Städten sehr unterschiedlich: In Bern und Schaffhausen erhalten mehr als 50% aller Fälle eine IZU, in St. Gallen dagegen nur gerade 10%.

Diese Vollzugsunterschiede haben v.a. einen Einfluss auf die Kosten und mittel- bis längerfristig auf die Anzahl der Ablösungen von der Sozialhilfe und damit auf den Fallbestand. Die unterschiedliche Anwendung der neuen SKOS-Richtlinien in Bezug auf die Bedarfsgrenze bei Eintritt und Austritt in bzw. aus der Sozialhilfe hat jedoch unmittelbar Einfluss auf die Fallentwicklung. Die Bedarfsgrenze – also jene Höhe der Lebenshaltungskosten, die abhängig von der persönlichen Situation bei nicht ausreichendem Einkommen zum Bezug von Sozialhilfe berechtigt – wird in den Kantonen unterschiedlich von den Neuerungen tangiert. Bereits früher gab es Unterschiede, da u.a. die Ausgaben für Miete oder Kinderbetreuung regional sehr unterschiedlich sein können. Die SKOS-Untersuchung "Existenzsicherung im Föderalismus der Schweiz" zeigte eindrücklich auf, wie stark die Sozialhilfeleistungen zwischen den Kantonen bei gleicher Lebenslage voneinander abweichen können⁹.

⁹ Wyss, K., Knufer, C.: Existenzsicherung im Föderalismus der Schweiz; SKOS-Studie, Schlussbericht Februar 2003..

Die Verordnung im **Kanton Bern**, die die neuen, anreizorientierten SKOS-Richtlinien für das Kantonsgebiet regelt, schreibt vor, dass im Kanton Bern die Anreize sowohl beim Eintritt wie beim Austritt zur Bedarfsgrenze zu zählen sind. Neben dem Kanton Bern wurde dies auch in den Kantonen Jura, Neuenburg, Waadt und Wallis so geregelt. Da jedoch keine Städte aus diesen Kantonen in diesem Kennzahlenbericht mitmachen, sind die Auswirkungen nur für die Stadt Bern ersichtlich. Die Bedarfsgrenze wurde durch diese Regelung für einige Klientensegmente leicht erhöht. Zum Beispiel hat eine zu 100% erwerbstätige Person im Niederlohnsektor, deren Einkommen bisher nur knapp über der Bedarfsgrenze der Sozialhilfe lag, bei Berücksichtigung eines Einkommensfreibetrages von 400 Franken nun Anrecht auf Sozialhilfe – dies trifft insbesondere für Familien mit mehreren Kindern zu¹⁰. Auch die anderen Zulagen werden bereits bei der Feststellung der Bedürftigkeit berücksichtigt. Wie aus Tabelle 2 ersichtlich ist, bekommt in Bern nur ein geringer Teil der Fälle gar keine Zulage. Die andern in diesem Bericht betroffenen fünf Kantone gewähren Zulagen bzw. Einkommensfreibeträge erst, wenn die Bedürftigkeit ohne Berücksichtigung dieser Zulagen festgestellt wurde. Die Umsetzung der neuen SKOS-Richtlinien im Kanton Bern ist ein bewusster, sozialpolitischer Entscheid, der auf einem parlamentarischen Vorstoss beruht: Ziel ist es, die Sozialhilfe so auszugestalten, dass Personen innerhalb und ausserhalb der Sozialhilfe im einkommenschwachen Bereich möglichst gleich behandelt werden und Personen in der Sozialhilfe einen genügend grossen Anreiz haben, die Sozialhilfe durch eigene Anstrengungen wieder zu verlassen, ohne finanziell danach schlechter gestellt zu werden. Wichtig war bei der Umsetzung auch die Überlegung, dass die Personen in der Sozialhilfe nach der Revision mindestens nicht schlechter gestellt sind als vor der Revision. Gemäss den neuen SKOS-Richtlinien liegt nämlich der Grundbedarf tiefer als vor der Revision – da die übrigen hier einbezogenen Kantone (ohne Bern) die Bedürftigkeit nun mit diesem tieferen Grundbedarf abklären, ist die Bedarfsgrenze in diesen Kantonen im Grundsatz leicht gesenkt worden: Somit haben dort heute generell weniger Personen im sensiblen einkommenschwachen Bereich Anrecht auf Sozialhilfe als vor der Revision¹¹. Die Einführung der neuen SKOS-Richtlinien wurde daher in den Kantonen ausser in Bern als Sparvorlage umgesetzt.

Die gegenläufige Entwicklung der Fallzahlen in **Bern** ist daher u.a. eine Folge der spezifischen Umsetzung der neuen SKOS-Richtlinien und der damit verbunden anderen Bedarfsgrenze in diesem Kanton, aber auch durch die zurückhaltende Anwendung in den anderen Kantonen. Die (sozial-)politische Diskussion um die Sozialhilfe, die neuen SKOS-Richtlinien sowie die klare Deklaration eines Einkommensfreibetrags beim Einstieg hat u.U. auch dazu beigetragen, dass sich mehr Erwerbstätige im Niederlohnbereich entschlossen, eine eventuelle Bedürftigkeit abklären zu lassen.

¹⁰ Neben dem Einkommensfreibetrag werden auch noch Kosten für auswärtige Verpflegung bei der Berechnung des Bedarfs einbezogen. Da die mit den alten SKOS-Richtlinien gewährte Erwerbsunkostenpauschale tiefer lag, ist die Bedarfsgrenze in der Stadt Bern insbesondere für Working poor – Familien trotz Reduktion des Grundbedarfs nun höher. Wenn die EhepartnerIn ebenfalls erwerbstätig ist, erhöht sich der Einkommensfreibetrag wie die Essensentschädigung entsprechend dem Beschäftigungsumfang.

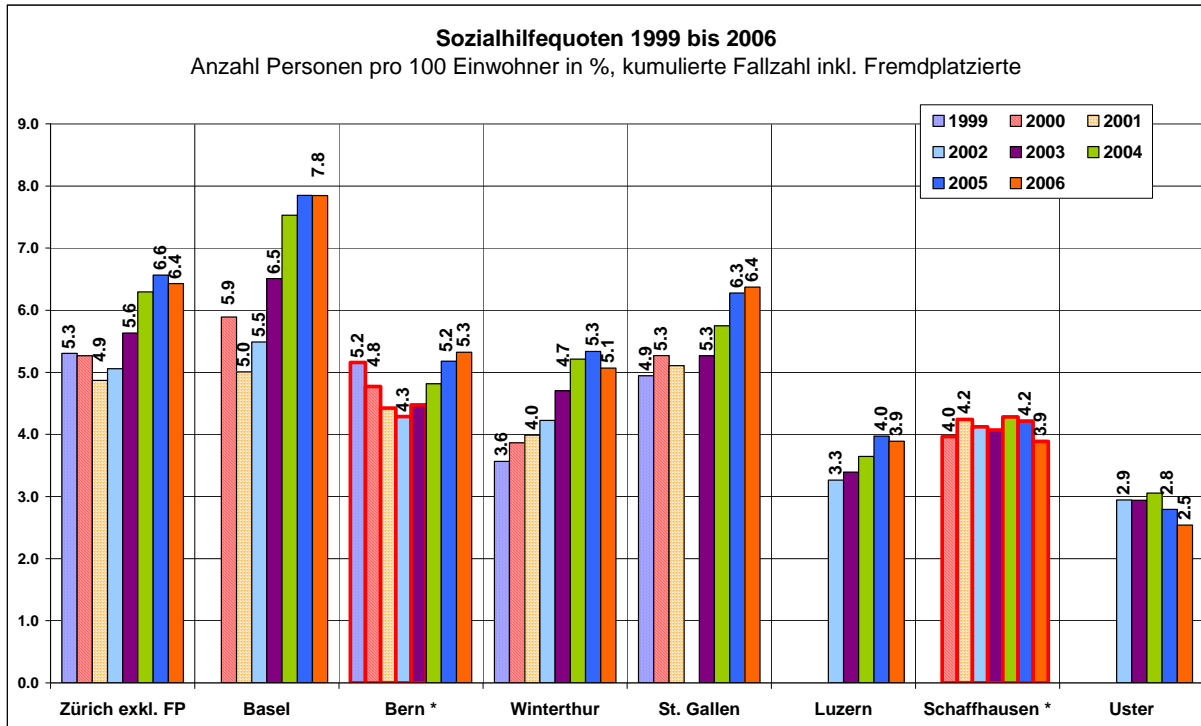
¹¹ Es gab unter den alten SKOS-Richtlinien aber auch bereits Städte – z.B. St. Gallen – die bereits einem ähnlich tiefen Grundbedarf angewandt haben, wie er heute empfohlen wird.

Wie rasch ein Fall nach Feststellung einer Bedürftigkeit in den übrigen Städten eine Zulage erhält, unterscheidet sich dann erneut zwischen den Kantonen. Während – zumindest bisher – bei einigen Städten die Zulagen erst nach einer Klärungsphase (maximal drei Monate) ausgerichtet wurden, bekommen in anderen Städten die KlientInnen die Zulagen bereits von Beginn an. In den Kantonen Schaffhausen und Luzern wird der Einkommensfreibetrag ebenfalls für eine begrenzte Zeit bei der Ablösung einbezogen, nicht jedoch beim Einstieg. Dies kann einen Einfluss auf die Bezugsdauer der Sozialhilfe haben: Die Fälle werden später abgelöst als mit den alten Richtlinien – dafür ist eher Gewähr dafür geboten, dass die Fälle bei kleineren, unerwarteten zusätzlichen Ausgaben nicht sofort wieder auf Sozialhilfe angewiesen sind.¹²

In **St. Gallen** sind es andere Gründe, warum die Fallzahl ebenfalls noch zugenommen hat. St. Gallen nimmt gegenüber den umliegenden Gebieten sowie der gesamten Ostschweiz eine sich von Jahr zu Jahr verstärkende Zentrumsfunktion wahr. Als Folge davon ziehen zunehmend Sozialhilfebeziehende aus diesen Gebieten in die Stadt St. Gallen (Anonymität, grösserer Arbeitsmarkt, grössere soziokulturelle Gruppen usw.). In 2006 wurde denn auch vermehrt ein Zuzug von jungen Erwachsenen in der Sozialhilfe festgestellt. Verstärkt wird diese Zuwanderung noch dadurch, dass zwei Gemeinden in der Nähe der Stadt St. Gallen bei der Sozialhilfegewährung die Ansätze der SKOS deutlich unterschreiten.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die konjunkturelle Erholung und die damit verbundene Verbesserung auf dem Arbeitsmarkt in den meisten Städten im mindestens zu einer Stabilisierung der Fallzahlen auf hohem Niveau bzw. in Schaffhausen und Uster bereits zu einem deutlichen Fallrückgang geführt hat. In Basel und Zürich wurde bereits während des Jahres ebenfalls eine Reduktion der laufenden Fälle pro Monat festgestellt, die sich in den ersten Monaten von 2007 insbesondere in Basel sehr akzentuiert fortgesetzt hat. Der gegenläufige Trend in Bern ist u.a. auf die höhere Bedarfsgrenze für den Sozialhilfebezug zurückzuführen. In Luzern ist die weitere leichte Fallzunahme auf vermehrte AHV-Finanzierungsfälle zurückzuführen. St. Gallen nimmt eine ausgesprochene Zentrumsfunktion wahr, die zu einer verstärkten Zuwanderung von Sozialhilfebeziehenden geführt und die konjunkturellen Entlastungseffekte noch mehr als kompensiert hat.

¹² Die SKOS wird im Herbst 2007 eine umfassende Studie publizieren, die die unterschiedlichen Regelungen bei Einstieg und Ausstieg aus der Sozialhilfe in allen Kantonen vergleichend darstellen und ihre (sozialpolitischen) Auswirkungen kommentieren wird.

Grafik 4: Entwicklung Sozialhilfequote (kumuliert, inkl. Fremdplatzierte)

* Die Sozialhilfequote wurde in **Bern** von 1999-2003 nach einer anderen Definition als seit 2004 erhoben. Ab 2004 wurde die Definition den anderen Städten angepasst – die Sozialhilfequote ist im Vergleich zu 2004-2005 für die Vorjahre zu hoch ausgewiesen. Die Sozialhilfequote ist für **Schaffhausen** im Vergleich zu den anderen Städten nach wie vor „zu hoch“ ausgewiesen, da die Fälle bzw. die Personen – wie in Bern bis 2003 – anders gezählt werden.

Die Fallzahl bzw. die damit verbundene Personenzahl lässt sich in Beziehung setzen zur Wohnbevölkerung: Die **Sozialhilfequote** gibt an, wie viele Personen pro 100 Einwohner (=%) mit Sozialhilfeleistungen unterstützt werden. Die Sozialhilfequote der kumuliert gezählten Personen gibt jenen der Teil der Bevölkerung wider, der innerhalb eines Kalenderjahres – hier 2006 – mindestens einmal eine Sozialhilfeleistung bezogen hat. Neben der Entwicklung der Fallzahl und der Zusammensetzung der Fälle – mehr Einpersonenhaushalte oder Familien – hat auch die Bevölkerungsentwicklung einen Einfluss auf die Sozialhilfequote. Die doch markant unterschiedlichen Niveaus der Sozialhilfequoten (vgl. Grafik 4) zwischen den Städten werden beeinflusst durch die spezifische Bevölkerungsstruktur einer Stadt und dem damit verbundenen, unterschiedlichen Armutsrisiko einzelner Gruppen, der regional unterschiedlichen Wirtschaftsentwicklung und den massgebenden lokalen Lebenshaltungskosten (z.B. Mieten) sowie den möglichen weiteren Bedarfsleistungen, die einen Sozialhilfebezug verhindern können (z.B. Verfügbarkeit von einkommensabhängig finanzierten Kinderbetreuungsplätzen, kommunale und kantonale Beihilfen zu den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV oder Mutterschaftsbeihilfen, die bei Bezug – wie z.B. im Kanton Luzern – einen Sozialhilfebezug sogar ausschliessen).

Die gestiegenen Fallzahlen der letzten Jahre spiegeln sich in teilweise gegenüber dem Jahr 1999 markant höheren Sozialhilfequoten (vgl. Grafik 4) wider. **Basel** weist mit einer Quote von 7.8% nach wie vor die höchste Belastung auf; sie ist trotz des leichten Fallrückgangs noch unverändert sehr hoch. **Zürich**, **Winterthur**, **Schaffhausen** und **Uster** verzeichnen einen leichten Rückgang der Quote, wobei die Quote nur in den beiden kleinsten Städten auch im längerfristigen Vergleich gesunken ist. Aber auch in **Luzern** ging die Quote trotz

noch leichtem Fallwachstum etwas zurück: Von 2005 auf 2006 verzeichnete Luzern ein höheres Bevölkerungswachstum (vgl. Tabelle 1) als der Zuwachs bei der Sozialhilfe. In **Bern** und **St. Gallen** ist die Quote 2006 nochmals gestiegen. In St. Gallen ist mit 6.4% ein gleich hoher Anteil der Bevölkerung auf Sozialhilfe angewiesen wie in Zürich. Auch dies unterstreicht die Tatsache, dass St. Gallen in der Ostschweiz vermehrt eine wesentliche Zentrumsfunktion wahrnimmt.

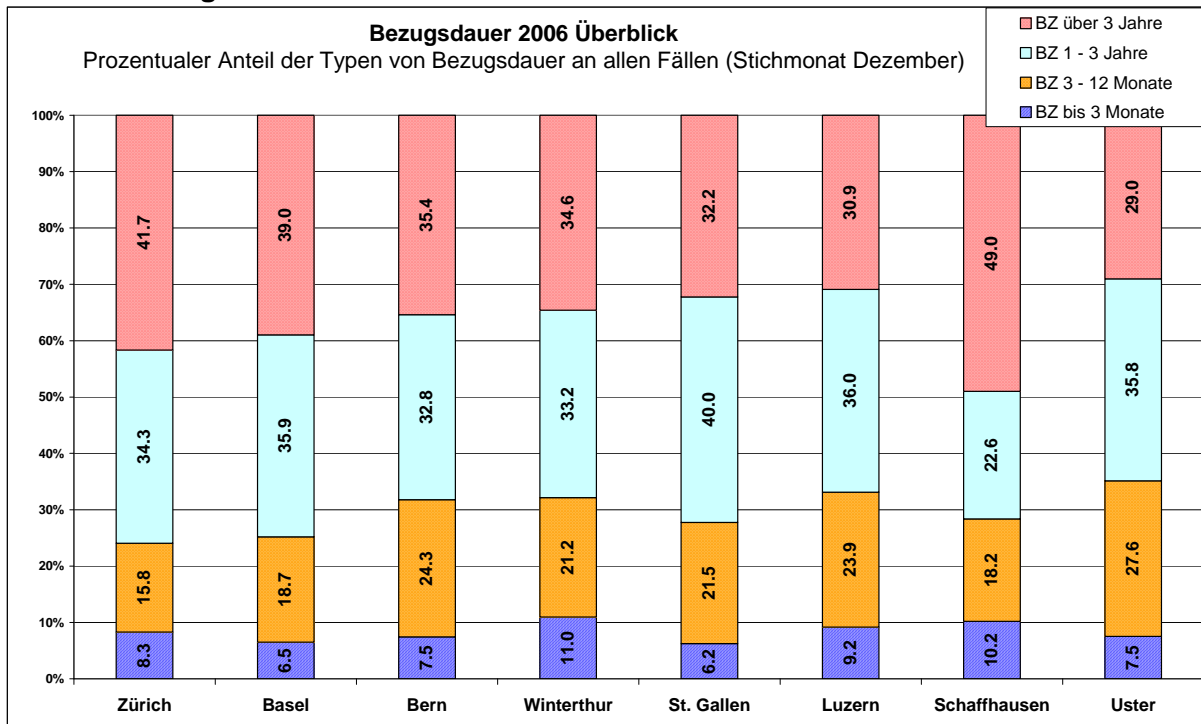
Die **Zugangsquote** – prozentualer Anteil der neuen Fälle pro Monat bezogen auf den Fallbestand – ist 2006 gegenüber 2005 in allen Städten ausser in St. Gallen und Schaffhausen gesunken (vgl. Grafik im Anhang, S.43). Auch in absoluten Zahlen sind ausser in St. Gallen und Schaffhausen in allen Städten weniger neue Fälle registriert worden als im Vorjahr. Dennoch sind die Neuzugänge noch immer hoch: In Zürich werden z.B. pro Monat im Durchschnitt rund 330 neue Fälle unterstützt (im Vorjahr waren es noch 380) – das sind im Jahr immer noch rund 4'000 Neuzugänge. Eine Untersuchung in Zürich zeigte, dass davon rund 2/3 der Fälle zum ersten Mal Sozialhilfe beziehen. 1/3 der neu anlaufenden Fälle wurde in den letzten fünf Jahren bereits mindestens einmal mit Sozialhilfe unterstützt und kommt nach einem Unterbruch von mindestens einem halben Jahr zur Existenzsicherung erneut nicht ohne Sozialhilfe aus (= Wiederaufnahmen). Der deutliche Anstieg der Zugangsquote in Schaffhausen hat damit zu tun, dass hier 2006 deutlich mehr Fälle um Sozialhilfe nachsuchten, die aus Krankheitsgründen keiner Erwerbstätigkeit nachgehen konnten und deren IV-Gesuch abgelehnt wurde. Generell verzeichneten fast alle Städte eine Zunahme von Fällen mit gesundheitlichen Problemen – die Krankheitskosten für die Sozialhilfefälle sind in den meisten Städten gestiegen.

Die **Abgangsquoten** – die prozentualen Anteile der abgelösten Fälle pro Monat bezogen auf den Fallbestand – sind in allen Städten ausser in Bern erneut gestiegen (vgl. Grafik im Anhang, S. 43). Die erneut gesunkene Abgangsquote in Bern hat ebenfalls mit der seit 2006 höheren Bedarfsgrenze zu tun: Die Fälle werden erst bei einem höheren eigenen Einkommen abgelöst als früher. In Schaffhausen ist die Abgangsquote sogar ausserordentlich stark gestiegen: offenbar ist es vielen ausländischen Familien dank der sehr guten Arbeitsmarktlage 2006 gelungen, eine Erwerbstätigkeit zu finden (ev. auch eine zusätzliche Erwerbstätigkeit des Ehepartners) und sich von der Sozialhilfe abzulösen.

Im Durchschnitt beziehen rund 70% aller Fälle länger als ein Jahr Sozialhilfe. Im Durchschnitt aller Städte werden mehr als ein Drittel aller Fälle bereits länger als drei Jahre unterstützt – im Jahr 2004 betrug dieser Anteil noch 25%. Die durchschnittliche Bezugsdauer¹³ ist in den letzten beiden Jahren recht deutlich gestiegen. Der Anteil der Kurzzeitbeziehenden (bis 1 Jahr) ist gegenüber dem Vorjahr – ausser in Bern – recht deutlich gesunken: Die verbesserte Konjunkturlage ermöglicht es zuerst v.a. Personen, die noch nicht lange in der Sozialhilfe sind, wieder Fuss auf dem Arbeitsmarkt zu fassen.

¹³ Eine korrekte Berechnung der durchschnittlichen Bezugsdauer setzt eine Erhebung der tatsächlichen Anzahl Unterstützungsmonate pro Fall voraus. Hier konnte nur eine Approximation mit Durchschnittswerten durchgeführt werden.

Grafik 5: Bezugsdauer 2006



Als Folge davon steigt aber die durchschnittliche Bezugsdauer in solchen Situationen an und der Anteil der Langzeitbeziehenden nimmt zu. Erst bei einem längeren Konjunkturaufschwung steigen die Chancen auch für Personen wieder, die bereits mehr als ein Jahr in der Sozialhilfe sind. Zusätzlich verschärfend kommt die restriktivere IV-Praxis bezüglich Rentenzusprechung zu. Dies trifft insbesondere Personen, deren physischer und psychischer Gesundheitszustand sich durch einen lange Dauer der Arbeitslosigkeit und des Sozialhilfebezugs mit den Jahren so verschlechtert hat, dass als Ablösemöglichkeit nur noch eine IV-Rente in Frage kommt. Die positiven Meldungen bezüglich einer Abnahme der IV-NeurentnerInnen, die vor kurzem veröffentlicht wurden, muss in diesem Sinne relativiert werden.

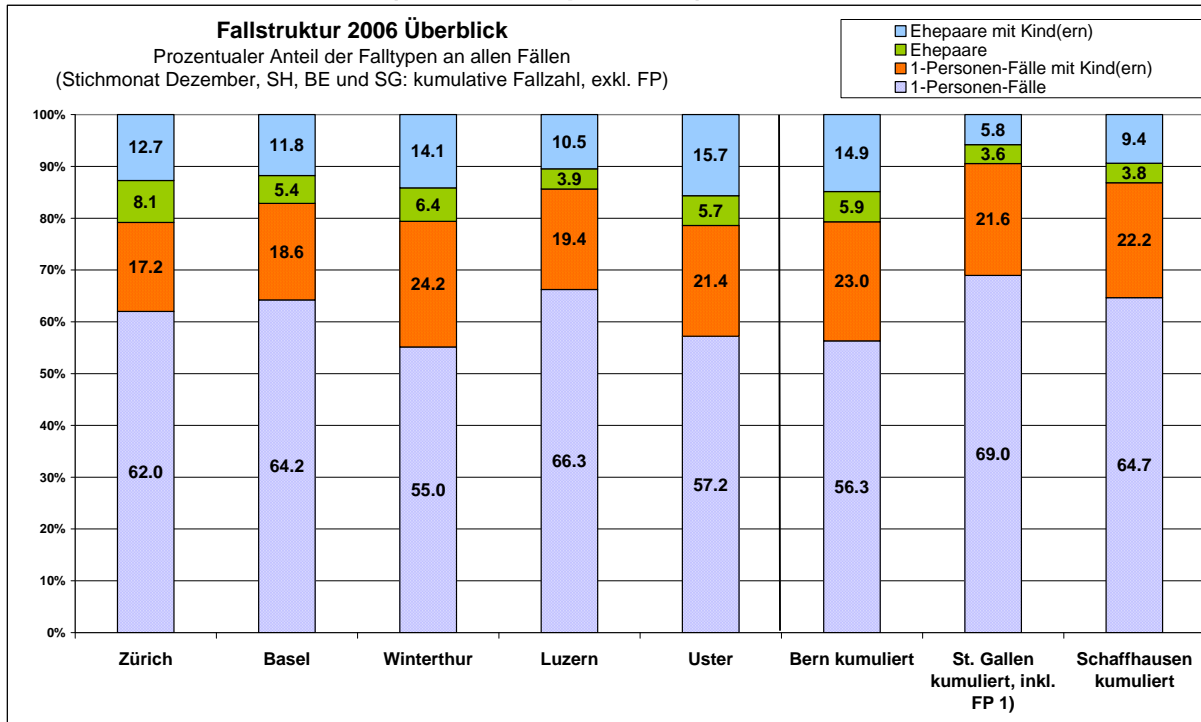
3.2 Strukturmerkmale der Sozialhilfefälle

Welche Haushalts- und Personengruppen sind besonders häufig auf Sozialhilfeleistungen angewiesen? Die mit Sozialhilfe unterstützte Personenzahl ist deutlich höher als die Fallzahl, da ein Fall eine Einzelperson, (Ehe-)Paare ohne Kinder, allein Erziehende oder Familien mit Kindern umfassen kann. Die Anzahl Personen pro Fall variiert von 1.4 (Luzern) bis 1.7 Personen (Winterthur) pro Fall (vgl. Grafik im Anhang, S. 37). Je nach Höhe des Anteils der Ein-Personen-Fälle bzw. der Familien fällt die durchschnittliche Personenzahl unterschiedlich aus. Ausser in Basel hat die durchschnittliche Anzahl Personen pro Fall in allen Städten abgenommen.

Wie Grafik 6 (nächste Seite) zeigt, können knapp 80-90% aller Fälle den Ein-Personen-Fällen und den allein Erziehenden zugeordnet werden. Grundsätzlich können die fünf Städte links oder die drei Städte rechts der Linie miteinander verglichen werden, da die Fallstruktur-

berechnungen je auf unterschiedlichen Fallzählungen basiert. In Luzern und Basel liegt der Anteil der Ein-Personen-Fälle am Höchsten – in Winterthur, Schaffhausen und Uster mit traditionell vielen Familien – am Tiefsten. Der Anteil der allein Erziehenden ist in den beiden grössten Städten am Kleinsten. In allen Städten ist der Anteil der Paare mit oder ohne Kinder deutlich tiefer als die anderen beiden Kategorien.

Grafik 6: Haushaltsstruktur (ohne Fremdplatzierte)



1) In St. Gallen sind bei den 1-Personen-Fällen rund 9% Kinder und Jugendliche enthalten, die fremdplatziert sind.

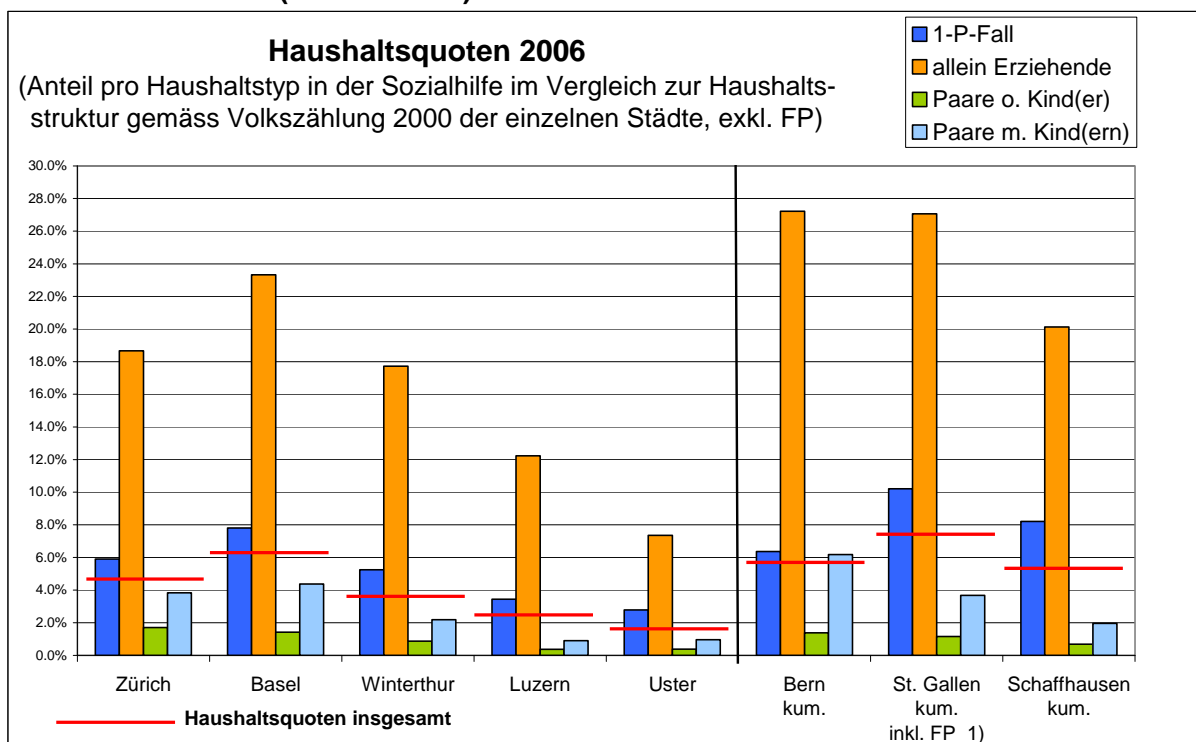
Der Anteil aller **Fälle mit Kindern** (allein Erziehende und Paare mit Kindern) hat sich in den letzten Jahren im Durchschnitt aller Städte in etwa stabilisiert (vgl. Grafik im Anhang, S. 38). In Luzern ist der Anteil gesunken, da der Anteil der Finanzierungsfälle im AHV-Alter in den letzten beiden Jahren deutlich gestiegen ist. In Schaffhausen hat sich der Anteil in 2006 deutlich reduziert: Offenbar haben sehr viele ausländische Familien dank der guten Arbeitsmarktlage in Schaffhausen eine (bessere) Arbeitsstelle gefunden und konnten von der Sozialhilfe abgelöst werden¹⁴. Entsprechend stark ist der Rückgang daher in Schaffhausen in den Taglohnprojekten. In Bern dagegen hat der Anteil nochmals deutlich zugenommen: Es sind vor allem „working-poor-Familien“ oder allein-Erziehende-Haushalte mit einem geringen Erwerbseinkommen, die dank der höheren Bedarfsgrenze (Einkommensfreibetrag wird bei der Abklärung der Bedürftigkeit bereits berücksichtigt), nun vermehrt ergänzend mit Sozialhilfe unterstützt werden als früher. Umgekehrt hat der Anteil der **Ein-Personenfälle** v.a. in Luzern und Schaffhausen zugenommen, während er in den anderen Städten mehr oder weniger stabil blieb.

¹⁴ Häufig melden sich die Familien einfach nicht mehr bei der Sozialhilfe. Als Grund wird dann „Kontaktabbruch“ angegeben – aber es ist davon auszugehen, dass sie eine Erwerbstätigkeit aufgenommen haben.

Die **Haushaltsstruktur** der kumulierten Fälle (Städte rechts der Linie) zeigt grundsätzlich tendenziell einen höheren Anteil an Ein-Personen-Fällen als die Stichtagsstruktur: Allein stehenden Personen gelingt es häufiger mit einmaligen bzw. unregelmässigen Unterstützungen über die Runden zu kommen als Familien. In einem einzelnen Stichmonat sind weniger unregelmässigen bzw. einmaligen Unterstützungen enthalten als bei der kumulativen Betrachtung über ein ganzes Jahr.

Die Anteile der Haushaltstruktur sagt jedoch alleine noch nichts aus, wie oft bestimmte Haushaltsgruppen mit Sozialhilfe unterstützt werden und wie gross das Risiko einzelner Haushalts- oder Familientypen ist, von der Sozialhilfe abhängig zu werden. Unterscheidet sich dieses Risiko zwischen den Städten? Dazu in Grafik 7 die **Haushaltsquote**: Die Haushaltsquote gibt an, wie oft z.B. ein Ein-Personen-Haushalt in einer Stadt im Verhältnis zu allen Ein-Personen-Haushalten dieser Stadt Sozialhilfe bezieht. Ist die Quote hoch, ist das Sozialhilferisiko dieser Haushaltsgruppe gross, ist die Quote niedriger, eher klein. Die Haushaltsstruktur der Bevölkerung in der Schweiz – sowie in den Kantonen bzw. Gemeinden – wird nur alle 10 Jahre mit der Volkszählung ermittelt. Der Anteil der Haushaltstypen verändern sich zwar in diesen 10 Jahren, aber die Auswirkungen auf die Quoten dürften sich in Grenzen halten.

Grafik 7: Haushaltsquoten (ohne Fremdplatzierte): Stichmonat Dezember (links) bzw. kumulative Fallzahl (kum.: rechts)



1) In St. Gallen sind bei den 1-Personen-Fällen rund 9% Kinder und Jugendliche enthalten, die fremdplatziert sind.

Winterthur weist in seinen eigenen Sozialberichten ebenfalls Haushaltsquoten aus: Jener Berechnung liegt jedoch eine eigene Analyse der Einwohnerdienste (aktuelle Haushaltsstruktur von Winterthur) zugrunde und nicht die Volkszählung 2000 wie in diesem Bericht und dieser Grafik.

Die Auswertung zeigt markante **Unterschiede**: So sind in Bern, St. Gallen und auch Basel mehr als ein Viertel aller Ein-Eltern-Haushalte, die in den Städten leben, auf Sozialhilfe angewiesen. Das Risiko, Sozialhilfe beziehen zu müssen, ist damit in diesen Städten bei den al-

lein Erziehenden vier- bis fünfmal so hoch wie insgesamt. Das Risiko für die allein Erziehenden ist jedoch nicht in allen Städten so hoch, auch wenn sie überall das höchste Risiko tragen: So liegt die Quote der allein Erziehenden in Zürich und Winterthur bei rund 18%, in Luzern bei 12% und in Uster bei noch lediglich gut 7%. Die Quote der allein Erziehenden ist zudem in Bern und St. Gallen nochmals deutlich gestiegen. Dagegen ist sie in Schaffhausen markant gesunken. Auch in Luzern und Uster ging sie spürbar zurück. In wiefern der Anstieg der Unterstützungsquote bei den allein Erziehenden auf eine geänderte Gerichtspraxis bezüglich Alimentenzusprechungen dafür verantwortlich ist, kann nicht restlos geklärt werden: Wenn bei einer Scheidung der Mann mangels genügend hohem Einkommen nicht in der Lage ist, Alimenter für seine Kinder (und ev. seine Frau) zu bezahlen, setzt das Gericht entgegen früherer Rechtssprechung gar keinen Alimenterbetrag mehr fest (z.B. wurde dies festgestellt in St. Gallen und Uster) oder eine sehr niedrige Alimenter (z.B. registriert in Bern, Schaffhausen und Luzern). Wenn kein rechtlich verbindlicher Rechtstitel mehr besteht (Alimenterbetrag von 0), können Alimenter auch nicht bevorschusst werden und die allein erziehende Mutter mit geringem oder gar keinem Einkommen ist auf Sozialhilfe angewiesen. Auch bereits bei einer sehr tiefen Ansetzung der Alimenter sind allein Erziehenden häufiger auf ergänzende Sozialhilfeunterstützung angewiesen.

Auch wenn die Gruppe der Ein-Personen-Haushalte bei der Haushaltsstruktur in der Sozialhilfe mit Abstand den grössten Anteil hat (vgl. Grafik 6, S. 18), ist das Risiko dieser Bevölkerungsgruppe nicht annähernd so hoch wie jenes der allein Erziehenden. In den Städten ist der Anteil der Ein-Personen-Haushalte denn auch generell der häufigste vorkommende Haushaltstyp in der Gesamtbevölkerung (z.B. in Zürich 49.7%, in Basel 50.2% oder in Bern 50.7%). Dennoch liegt das Sozialhilferisiko dieser Haushaltsform ebenfalls in allen Städten über dem Durchschnitt¹⁵. Die Haushaltsquote insgesamt wird in Grafik 7 (S. 16) als rote Linie dargestellt: Sie bedeutet z.B., dass in Zürich 4.8% aller Haushalte in der Stadt auf Sozialhilfe angewiesen sind; in Bern sind es z.B. 5.8% der Haushalte. Interessant ist die Feststellung, dass zwar die Sozialhilfequote in Basel – die die Anzahl Personen in der Sozialhilfe ins Verhältnis zur Gesamtbevölkerung gesetzt – deutlich höher ist als in St. Gallen (vgl. Grafik 4, vgl. S. 12). Werden aber die Haushaltsquoten betrachtet, werden in St. Gallen mehr Haushalte – nämlich 7.1% von allen Haushalten – mit Sozialhilfe unterstützt und in Basel aber weniger, nämlich 6.3%. Der Vergleich ist jedoch nur eingeschränkt richtig, da in St. Gallen

¹⁵ Es ist jedoch zu beachten, dass ein Ein-Personen-Fall in der Sozialhilfe nicht unbedingt die genaue Haushaltsstruktur dieser Personen abbildet. In der Sozialhilfe bilden spezielle Haushaltsgemeinschaften (betreutes Wohnen, Wohngemeinschaften, als erwachsene Person mit den Eltern lebend, mit der erwachsenen Geschwistern zusammenlebend) keinen gemeinsamen Fall: Sollten mehrere Personen einer solchen Haushaltsgemeinschaft Sozialhilfe beziehen, werden sie einzeln als Ein-Personen-Fälle geführt – in der Volkszählung werden sie jedoch teilweise in der speziellen Kategorie „Mehrpersonenhaushalte“ geführt. So hat beispielsweise eine Spezialuntersuchung des BFS für den Kanton Zürich gezeigt, dass nur rund 82% der Ein-Personen-Fälle auch tatsächlich alleine lebt (Sozialbericht Kanton Zürich 2001). Dies hat zur Folge, dass die Haushaltsquoten der Ein-Personen-Fälle leicht überschätzt werden – dies trifft jedoch für alle Städte zu und die Quoten sind daher zwischen den Städten dennoch vergleichbar. Diese Problematik kann auch bei anderen Haushaltstypen auftreten: Nicht immer werden Konkubinatspaare mit Kindern auch als Familie aufgenommen. Es kann vorkommen, dass – weil die Personen nicht verheiratet bzw. noch weniger als 5 Jahre zusammenleben – die Mutter einer solche Familie als „allein Erziehende“ (mit den Kindern) und der Vater als „Ein-Personen-Fall“ aufgenommen wird. Generell ist zu beachten, dass die „Logik“ der Haushaltsbildung in der Volkszählung und in der Sozialhilfe nicht in allen Teilen übereinstimmt (Problematik Unterstützungseinheit *versus* Haushalt).

die kumulative Fallzahl zugrunde liegt – und damit die Fallzahl eines ganzen Jahres – und in Basel die Fallzahl eines Stichmonats. Grundsätzlich sollten somit jeweils nur die Quoten links bzw. rechts der Linie miteinander verglichen. Dennoch zeigen die Haushaltsquoten im Vergleich, dass die Haushaltsstruktur der Bevölkerung in einer Stadt ebenfalls einen Einfluss hat auf die Armutsbetroffenheit hat. So liegt der Anteil der Ein-Personen-Haushalte in Basel in der Gesamtbevölkerung bei knapp 52%, in St. Gallen dagegen bei 46% und in Schaffhausen, Winterthur oder Uster bei rund 40% oder sogar noch leicht darunter. Da Alleinleben neben allein erziehend zu sein nach wie vor zu den grossen Armutsrisiken zählt, ist die Wahrscheinlichkeit, dass ein Teil der Bevölkerung Sozialhilfe beantragen muss, in jenen Städten höher, die einen höheren Anteil an Ein-Personen-Haushalten hat.

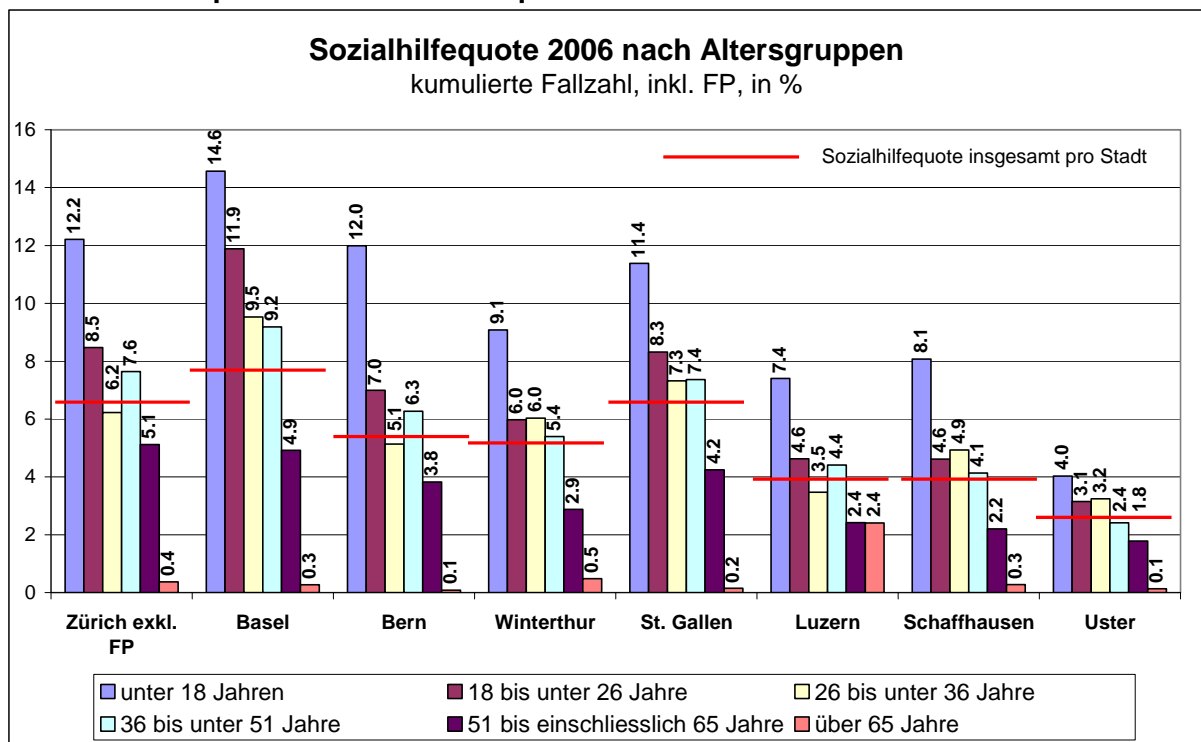
Die **Altersgruppen** (vgl. Grafik im Anhang, S. 39) verteilen sich in den Städten ebenfalls deutlich. Die Kinder und Jugendlichen machen in Winterthur und Schaffhausen die grösste Altersgruppe aus; aber auch in den anderen Städten sind die Anteile hoch: Rund 25% (Luzern) bis 35% (Schaffhausen) aller Personen in der Sozialhilfe sind minderjährig; d.h. sie werden zusammen mit ihren Eltern bzw. einem Elternteil mit Sozialhilfe unterstützt¹⁶. Ausser in den Städten Winterthur und Schaffhausen ist der Anteil der 18 bis 35-Jährigen in allen Städten am grössten. Diese Altersgruppe wird jedoch unterteilt: Der Anteil der zurzeit politisch stark im Zentrum stehenden Altersgruppe der 18 bis 25-jährigen Personen schwankt in den Städten zwischen 10.7% in Zürich und 15.7% in Basel (kumuliert). Der Anteil der Personen über 65 Jahren ist v.a. in Luzern deutlich sichtbar: Der Kanton Luzern kennt keine kantonalen bzw. kommunale Beihilfen zur AHV/IV. Deshalb ist ein grösserer Teil der Personen über 65 Jahren neben der AHV und den Ergänzungsleistungen (EL) nach Bundesrecht auf Sozialhilfe angewiesen; dieser Anteil ist aufgrund höherer Vermögensfreibeträge ab 2005 sogar noch gestiegen. Schaffhausen, das auch keine kant. Beihilfen kennt, weist jedoch nur einen relativ kleinen Anteil auf; dies ist evtl. darauf zurückzuführen, dass Schaffhausen im Vergleich zu den anderen Städten ein deutlich tieferes Mietzinsniveau aufweist, so dass Rente und Zusatzleistung (EL) ausreicht zur Existenzsicherung. In allen anderen Städten kann durch die kantonale Ergänzung der ordentlichen EL sowie der AHV-Rente meistens verhindert werden, dass ältere Menschen auf Sozialhilfe angewiesen sind.

Die Anteile der Altersgruppen alleine sagen jedoch noch nicht sehr viel über das Sozialhilferisiko der einzelnen Altersgruppen aus: Die Alterspyramide in der Bevölkerung kann in jeder Stadt anders aussehen, so dass je nach Zusammensetzung – viele Familien mit Kindern, viele Einpersonenhaushalte – ein gleicher Anteil einer Altersgruppe an den Personenzahl in der Sozialhilfe insgesamt ein ganz unterschiedliches Risiko beinhaltet. Für eine Betroffenheitsbetrachtung wird die **altersgruppenspezifische Sozialhilfequote** ausgewiesen. Zwischen den Städten liegen die Quoten deutlich auseinander: Das Risiko, auf Sozialhilfebezüge angewiesen zu sein, unterscheidet sich nicht nur für die Haushaltstypen, sondern auch für die Altersgruppen recht deutlich voneinander.

¹⁶ Darin enthalten sind auch Kinder, die in Heimen oder Pflegefamilien fremdplatziert sind. Für einen Vergleich der Anteile müssen die 0 bis 18-Jährigen mit der Summe der 18 bis 35-Jährigen bzw. den höheren Altersgruppen verglichen werden, damit ungefähr in allen Gruppen gleich viele Jahrgänge enthalten sind.

Die Sozialhilfequote ist bei den **Kindern und Jugendlichen** in allen Städten nach wie vor mit Abstand am Höchsten (vgl. Grafik 8). Am Eindrücklichsten ist die Quote in Basel: Jedes siebte Kind ist in Basel im Laufe eines Jahres auf Sozialhilfeleistungen angewiesen. Basel weist im Vergleich zu den andern Städten ein höheres Sozialhilferisiko bei den AusländerInnen auf – da diese Gruppe v.a. auch kinderreiche Familien umfasst, ist die Sozialhilfequote der Minderjährigen entsprechend höher. Dagegen ist es in Luzern nur jedes vierzehnte Kind. Die Quote ist jedoch erstmals seit ein paar Jahren in den meisten Städten leicht bis recht deutlich (Luzern, Schaffhausen, Uster) zurückgegangen. Es ist offenbar vermehrt auch Familien gelungen, sich dank der guten Arbeitsmarktverfassung von der Sozialhilfe abzulösen. Immer noch hoch liegt die Quote aber auch bei den **18 bis 25-jährigen Personen**, insbesondere in den grossen Städten Basel und Zürich, aber auch in St. Gallen: Während die Quote sich jedoch in Basel und Zürich etwas reduzierte, stieg sie in St. Gallen sehr deutlich an: von 7% auf 8.3% in nur einem Jahr (vgl. Grafik 14 in Kapitel 4, S. 28). Wie bereits an anderen Orten erwähnt, verzeichnete St. Gallen in 2006 eine starke Zuwanderung von einkommensschwachen Personen in dieser Altersgruppe. Ebenfalls gestiegen ist die Quote dieser Altersgruppe in Bern; in allen anderen Städten hat sie sich stabilisiert oder ging sogar leicht zurück.

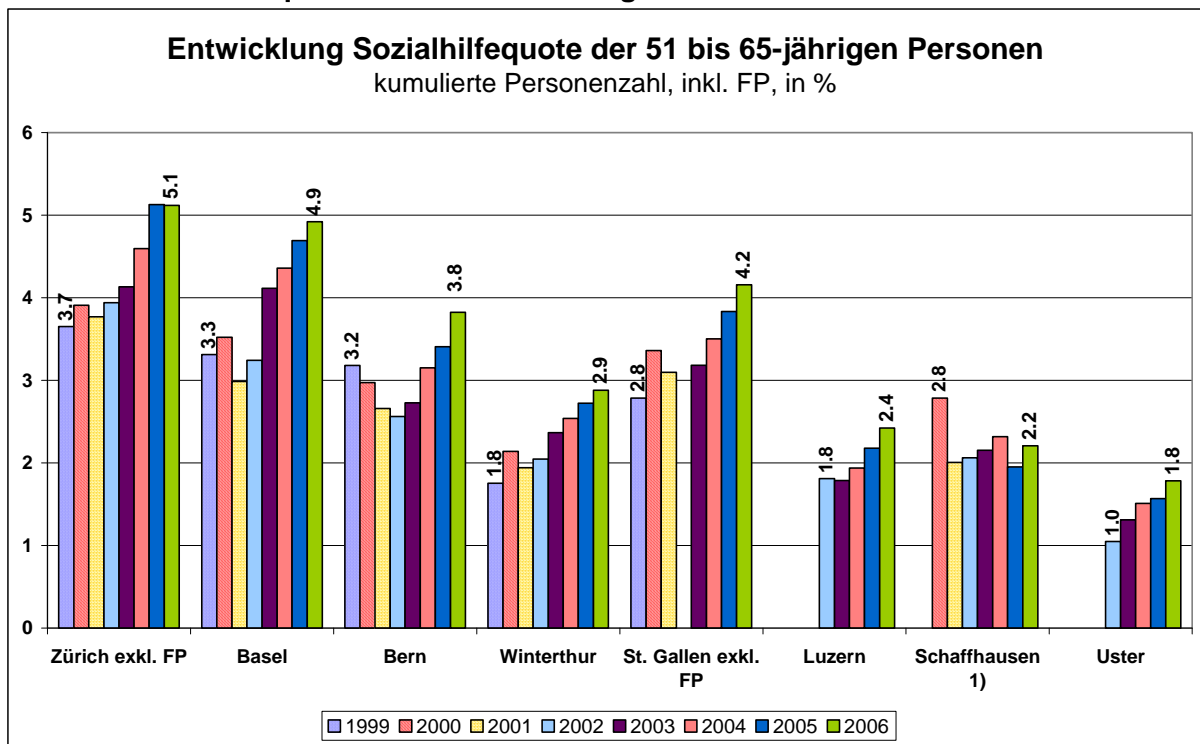
Grafik 8: Altersspezifische Sozialhilfequote



Die Sozialhilfequote der 26 bis 36-Jährigen unterscheidet sich auch markant: Insbesondere in St. Gallen ist diese Quote – neben Basel – vergleichsweise hoch. Bei der Quote der 36 bis 51-Jährigen liegt St. Gallen mit Basel und Zürich ebenfalls an der Spitze. Insbesondere in Basel ist diese Quote erneut nochmals angestiegen. In allen anderen Städten hat sie sich in längerfristigem Vergleich auf hohem Niveau stabilisiert, nachdem sie seit 2001 mehr oder weniger kontinuierlich gestiegen ist.

Die **Quote der 51 bis 65-Jährigen** liegt in allen Städten unter der Durchschnittsquote. In den letzten Jahren hat sie jedoch deutlich zugenommen (vgl. Grafik 9). Der Anstieg liegt insbesondere in Bern und Winterthur sogar über dem Anstieg der Sozialhilfequote insgesamt. Die Zunahme der Sozialhilfeabhängigkeit dieses Alterssegments entbehrt nicht einer gewissen sozialpolitischen Brisanz: Die Arbeitsmarktchancen der über 50-Jährigen Personen sind nach wie vor schlecht, so dass nur vereinzelt mit einer Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt gerechnet werden kann. Zudem kommen bei dieser Altersgruppe vermehrt gesundheitliche Probleme zur Erwerbslosigkeit: Neben Krankheiten und/oder Unfällen kann eine vielfach bereits lange Dauer der Arbeitslosigkeit und des Sozialhilfebezugs („Chronifizierung“ der sozialen Probleme) zu ernsthaften Beeinträchtigungen führen. Angesichts der verschärften IV-Praxis bei der Rentensprechung – es sei hier nur an die „Erfolgsmeldungen“ bezüglich einer sinkenden Zahl von NeurentnerInnen gedacht, die vor kurzem publiziert wurden – bleibt diesen Personen nur eine geringe Hoffnung, sich vor Erreichen des AHV-Alters von der Sozialhilfe abzulösen.

Grafik 9: Sozialhilfequote der 51 bis 65-Jährigen

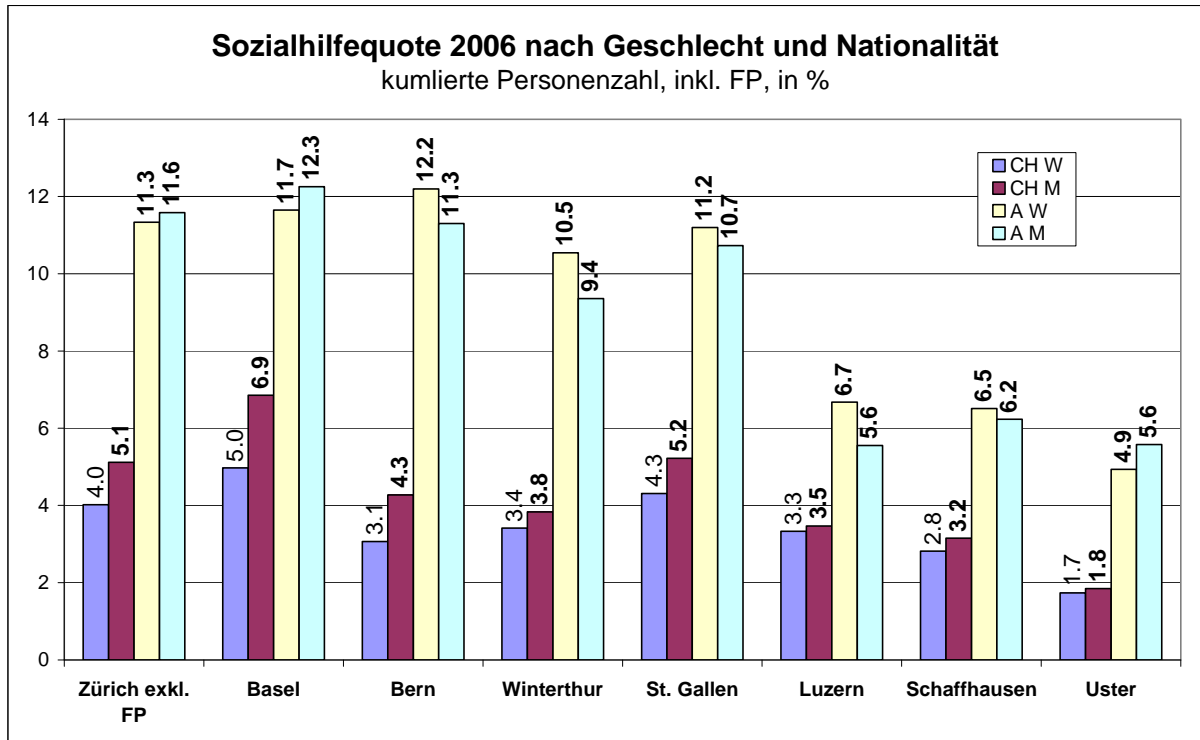


In Luzern ist das Sozialhilferisiko der Personen über 65 Jahren (Grafik 8, S. 19) wegen den fehlenden kantonalen Beihilfen zur AHV/IV etwas höher als in den anderen Städten; es hat auch in den letzten Jahren recht deutlich zugenommen. Die Quote ist von 2004 auf 2006 von 1.8% auf 2.4% gestiegen, was auf die höheren Vermögensgrenze für einkommensschwache Personen in Heimen zurückzuführen ist (vgl. auch Fallentwicklung Kapitel 3.1).

Das **Sozialhilferisiko nach Nationalität** gemessen mit der Sozialhilfequote (vgl. Grafik 10) ist für Ausländer und Ausländerinnen mehr als doppelt so hoch wie für Personen mit Schweizer Bürgerrecht; zudem hat es sich in den letzten Jahren markant erhöht – ausser in den

kleineren Städten Luzern, Schaffhausen und Uster, die generell ein kleineres Sozialhilferisiko haben. Die Quote der Männer ausländischer Nationalität ist in den meisten Städten – ausser Zürich, Basel und Uster - kleiner als für ausländische Frauen. Bei den Personen mit Schweizer Bürgerrecht tragen jedoch die Männer ein etwas grösseres Sozialhilferisiko als Frauen, insbesondere in Basel, Zürich, Bern und St. Gallen.

Grafik 10: Sozialhilfequote nach Geschlecht und Nationalität



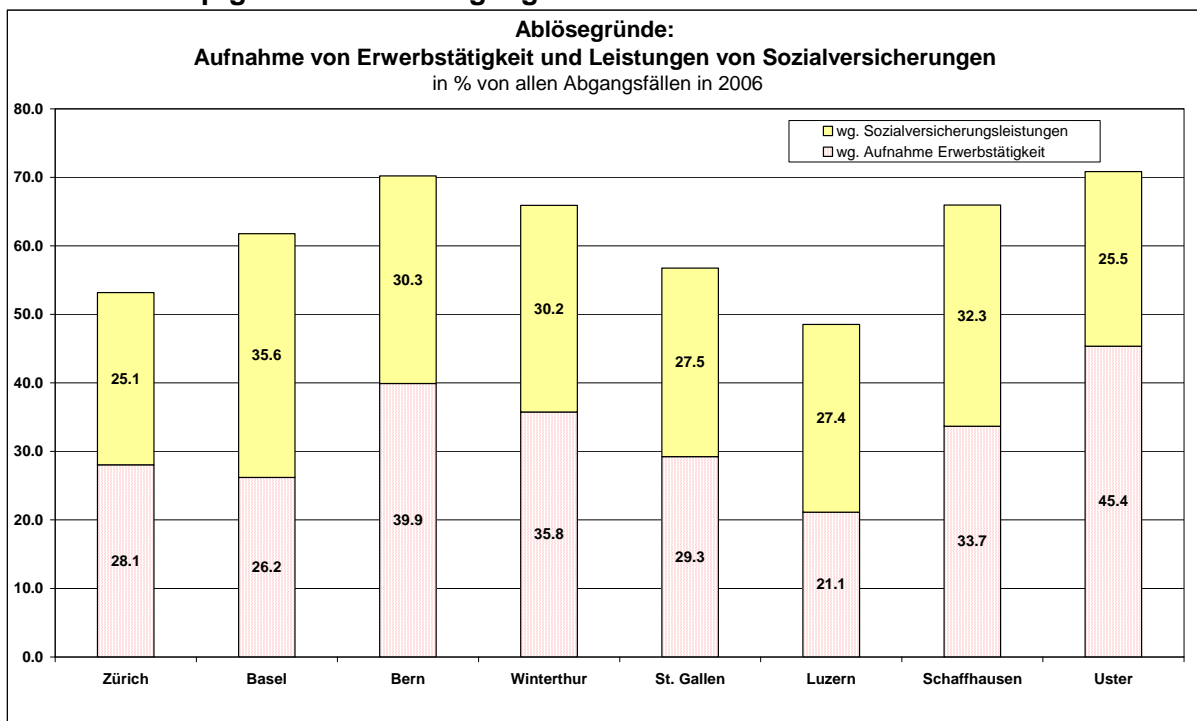
3.3 Gründe für die Beendigung des Sozialhilfebezugs

Welches sind die **Hauptgründe**, die den **Ausstieg** aus dem **Sozialhilfebezug** möglich machen? Die beiden wichtigsten Gründe sind nach wie vor die Erwerbsaufnahme oder die Zuspriechung einer, der Sozialhilfe vorgelagerten Sozialversicherungsleistungen (v.a. Arbeitslosenversicherung, IV- oder AHV-Renten). Wie Grafik 11 (vgl. nächste Seite) zeigt, können diese beiden Gründe zwischen knapp 50% (Luzern) bis gut 70% (Bern, Uster) der Abgänge „erklären“. Die Sozialhilfe nimmt also für einen erheblichen Teil der Fälle eine Überbrückungsfunktion wahr. Einige Städte (St. Gallen, Uster, Winterthur, Bern, Schaffhausen) kennen spezielle Arbeitseinsatz-Programme, bei denen die Fälle einen Lohn erhalten – der auch wieder einen Sozialversicherungsanspruch generieren kann – und dadurch von der Sozialhilfe abgelöst werden können: Diese Ablösungen werden ebenfalls in die Kategorie „Aufnahme Erwerbstätigkeit“ gezählt. In anderen Städten gibt es inzwischen ähnliche Programme oder es befinden sich solche im Aufbau (z.B. Sozialfirmen in Zürich). In allen Städten – ausser in Basel – konnten gegenüber dem Vorjahr mehr Personen wegen Aufnahme einer Erwerbstätigkeit (bzw. Ausbau einer Erwerbstätigkeit) abgelöst werden. In Bern und Uster erfolgten am meisten, nämlich 40% bzw. 45% aller Ablösungen durch die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit (auf dem ersten Arbeitsmarkt oder in einem sozialhilfeunabhängigen Arbeitsmarktpro-

gramm). Dagegen wurden weniger Fälle (Personen) durch Sozialversicherungsleistungen von der Sozialhilfe abgelöst (ausser in Bern).

Ein weiterer, gewichtiger Grund (vgl. Grafik im Anhang, S. 44) ist der Wegzug eines Sozialhilfefalles. Inwieweit dies tatsächlich mit einer Ablösung von der Sozialhilfe verbunden ist oder ob der Fall danach lediglich in einer anderen Gemeinde Sozialhilfe bezieht, kann in diesem Vergleich nicht geklärt werden (die Anteile schwanken von 8.8% in Bern bis 14.3% in Luzern). Bei 5.9% (St. Gallen) bis 14.9% (Basel) der Fälle wurde der Fall nach einem Kontaktabbruch beendet. In Luzern (11%) kommt dem Tod als Abgangsgrund ebenfalls eine Rolle zu: Wie bereits ausgeführt, sind in Luzern vermehrt Personen über 65 Jahren bei der Sozialhilfe, da Luzern keine kommunalen Beihilfen zu AHV/IV und EL kennt und deren Sozialhilfeabzug daher praktisch ausschliesslich mit dem Tod endet.

Grafik 11: Hauptgründe für Fallabgänge



Bei den Abgängen wegen Erwerbstätigkeit werden in einigen Städten auch Fälle mitgezählt, die an Arbeitsintegrationsprogramme teilnehmen (St. Gallen, Uster, Winterthur, Bern, Schaffhausen), wenn der Lohn bzw. der Soziallohn so hoch angesetzt ist, dass kein weiterer Sozialhilfebezug mehr notwendig ist.

3.4 Entwicklung der Kosten

Eine detaillierte Finanzuntersuchung¹⁷ in den Kennzahlenstädten (ausser Zürich) hat ergeben, dass nur die Netto-Kosten¹⁸ zwischen den Städten eingeschränkt vergleichbar sind. Die absolute Höhe der Kosten pro Fall oder Person wird – neben unterschiedlichen Lebenshaltungskosten in den einzelnen Städten (z.B. für Mieten) und der Zusammensetzung der Fälle

¹⁷ Egger, Dreher und Partner AG, mimeo 2004.

¹⁸ Als Netto-Kosten werden bezeichnet: Alle Auszahlungen an die SozialhilfebezügerInnen abzüglich Rückerstattungen aus Sozialversicherungsleistungen, von Verwandten, von den BezügerInnen selber, aus Alimenten und weiteren bedarfsabhängigen, vorgelagerten Leistungen und ev. eigenem Erwerbseinkommen. Dabei werden die Kosten für Fremdplatzierungen separat ausgewiesen.

(Anteile kinderreiche Familien, Ein-Personen-Fälle, Kurzzeitbezügler, usw.). – auch von weiteren, schwer zu erfassenden Faktoren beeinflusst: Beispielsweise werden die Kosten in der Sozialhilfe durch die Subventionierungspraxis der Kantone für soziale Einrichtungen (Krippen, Horte, Heime, Arbeitsintegrationsprogramme, soziale Integrationsprogramme usw.) stark beeinflusst. Je nach dem, wie stark in einer Stadt (einem Kanton) solche Einrichtungen mehr objekt- oder subjektfinanziert¹⁹, schwanken die Kosten bei einer angeordneten Massnahme erheblich.

Eine Umfrage bei den am Kennzahlenvergleich beteiligten Städte hat u.a. gezeigt, dass in Zürich und Winterthur die meisten Einrichtungen im Grundsatz subjektfinanziert werden – die Kosten für Massnahmen entsprechen daher in vielen Fällen praktisch den Vollkosten²⁰. Dies ist ein Hinweis darauf, dass die Fälle in diesen Städten im Durchschnitt teurer sein dürften als z.B. im Kanton Luzern oder Bern, wo die meisten Einrichtungen gemischt finanziert werden – bzw. zum Teil sogar die Objektfinanzierung vorherrschend ist – und daher die Tarife für Einrichtungen durch Subventionen tiefer gehalten werden können. Eine wirklich umfassende Erfassung der Subventionierungspraxis für alle sozialen Einrichtungen, die Sozialhilfebeziehenden betreffen, war im Rahmen dieser Kennzahlenerhebung nicht möglich.

Darum wird auf eine ausführliche Darstellung der Ergebnisse – insbesondere der Frankenwerte – verzichtet. Da eine vergleichende Kostenentwicklung aber von grossem Interesse ist, wurde eine **Indexdarstellung** gewählt: Dabei wird das Niveau (der durchschnittliche Frankenwert der Kosten insgesamt oder pro Fall) in jeder Stadt für 2002 auf 100 gesetzt und die Entwicklung dann prozentual zu diesem Ausgangsniveau dargestellt. Aus der Indexentwicklung lässt sich ablesen, wie stark die Kosten im Vergleich zu 2002 gestiegen sind und ob dieser Anstieg im Mittel der übrigen Städte, darüber oder darunter liegt.

Insgesamt sind 2006 die **Nettokosten**²¹ im Durchschnitt aller beteiligten Städte gegenüber dem Vorjahr nochmals um rund 6% gestiegen. Nur gerade in Zürich konnte eine Stabilisierung der Kosten erreicht werden. In Bern und Uster erhöhten sich die Nettokosten dagegen um rund 12%. In Bern sind die Nettokosten u.a. deshalb gestiegen, weil ein Systemwechsel bei der Abgeltung von Integrations-Massnahmen durch den Kanton zur Reduktion bei den anrechenbaren Einnahmen geführt hat. Zudem richtet Bern im Gegensatz zu den übrigen

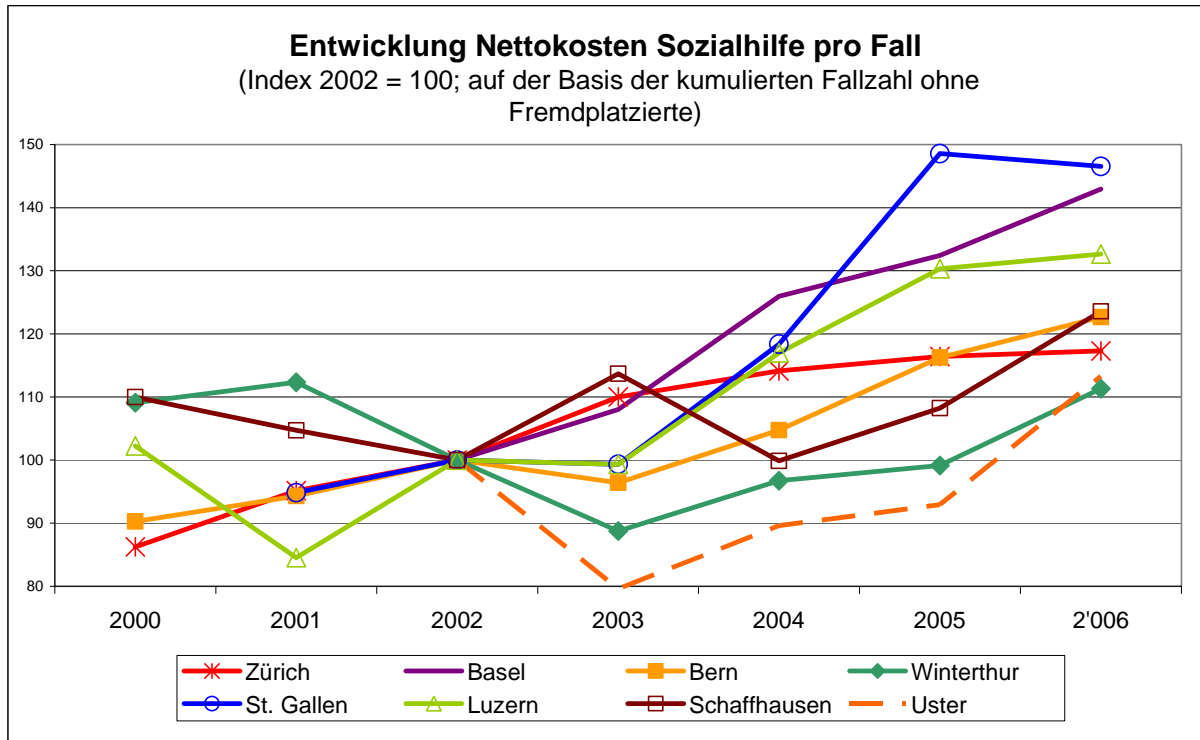
¹⁹ **Objektfinanziert** bedeutet, dass die Kosten von Einrichtungen zu einem erheblichen Teil durch Subventionen (für Investitionen) bzw. Defizitbeiträge der öffentlichen Hand getragen werden. Werden die Einrichtungen dagegen vorwiegend **subjektfinanziert**, bedeutet dies, dass (fast) alle Kosten über eine Tages- oder Monatspauschale (Taxen) getragen werden und keine (geringe) Subventionierungen erfolgen. Ebenfalls einen Einfluss kann die Anwendung von unterschiedlichen Elternbeitragsreglementen haben: Je nach Ausgestaltung schwanken die Elternbeiträge z.B. für Kinderkrippen und Horte, die durch die Sozialhilfe übernommen werden müssen, stark.

²⁰ Es ist zu beachten, dass hier die Optik einer einzelnen Stadt eingenommen wird. Es gibt etliche Einrichtungen – auch im Kanton Zürich –, die nicht nur von den Gemeinden sondern auch vom Kanton mitfinanziert werden: der Kanton finanziert dabei diese Einrichtungen hauptsächlich durch Subventionen (Objektfinanzierung). Daher werden den Gemeinden dann oft nicht die tatsächlichen Vollkosten verrechnet, sondern die Kosten ohne kantonale Subventionen. Die Gemeinden (Städte) finanzieren dann jedoch ihren Kostenanteil subjekt- oder objektbezogen bzw. gemischt.

²¹ Grundsätzlich gibt es bei den Nettokosten zwei Einflussfaktoren: Die Entwicklung der Bruttokosten und jene der Rückerstattungen. Auch 2006 ist die Zunahme der Nettokosten v.a. auf eine Abnahme der Rückerstattungen zurückzuführen. Ausser in Bern und in Basel sind in allen Städten die Bruttokosten zurückgegangen.

Städten an einem überdurchschnittlich grossen Teil der BezügerInnen Zulagen aus (vgl. Tabelle 2 S. 9 und Ausführungen S. 9-11). Gegenüber dem Basisjahr 2002 haben sich die Nettokosten in Basel insgesamt um 100% erhöht. Auch in St. Gallen liegen die Nettokosten 90% über dem Ausgangswert von 2002. In Zürich, Bern und Luzern sind sie rund 55-60% höher. In Winterthur, Uster und Schaffhausen stiegen sie um rund einen Drittel.

Grafik 12: Entwicklung der Nettokosten pro Fall 1999 - 2006



Die **Nettokosten pro Fall** (vgl. Grafik 12) sind 2006 ebenfalls in allen Städten – ausser in St. Gallen – gestiegen. Die Durchschnittskosten (Nettokosten pro Fall, kumulativ gezählt) in den acht beteiligten Städten lag bei knapp Fr. 11'000²² und damit erneut 7% höher als im Vorjahr. Am stärksten erhöhten sich dabei die Netto-Kosten pro Fall in Uster, Schaffhausen und Winterthur – das sind genau die Städte, bei denen der stärkste Fallrückgang zu verzeichnen war: Wie bereits an anderen Orten ausgeführt, gelingt es bei einer verbesserten Wirtschaftslage vor allem Personen (Haushalten), die noch nicht lange in der Sozialhilfe sind oder die nur ergänzend unterstützt werden müssen, die Reintegration in den Arbeitsmarkt. Ein höheres Einkommen durch Ausbau des Beschäftigungsumfangs, die Aufnahme einer zusätzlichen Erwerbstätigkeit des Partners / der Partnerin in einem Haushalt oder den Jobwechsel können rasch zu einer Ablösung von der Sozialhilfe führen. In der Sozialhilfe

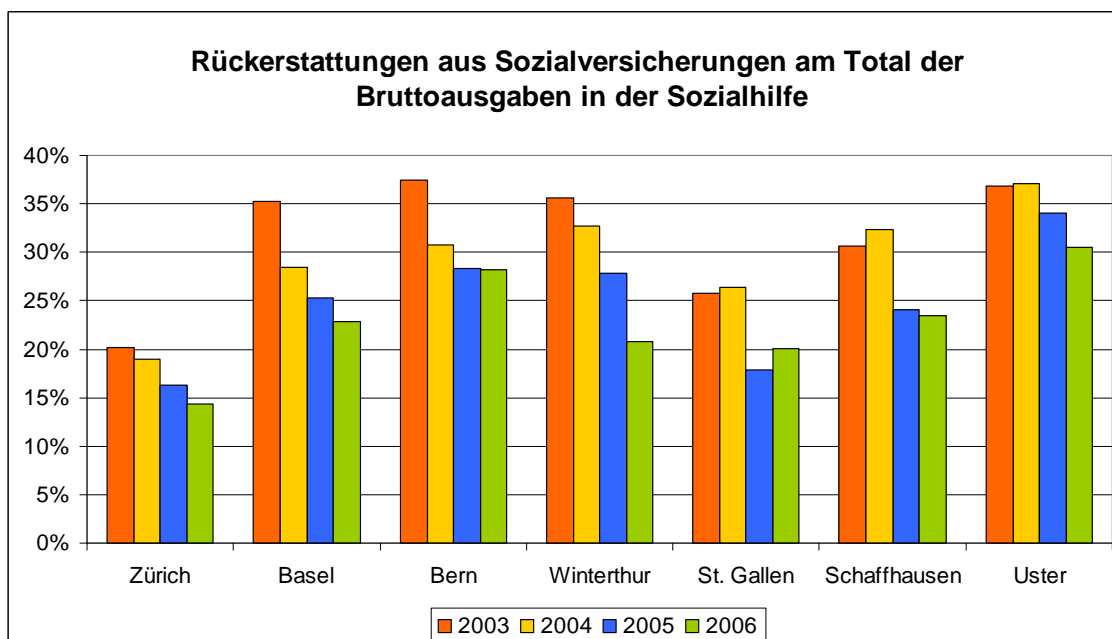
²² Da bei der kumulativen Fallzahl jeder Fall, unabhängig davon, wie lange er unterstützt wird, in einem Kalenderjahr einmal gezählt wird, sind Kurzzeitbezüger und Langzeitbeziehenden gleich gewichtet. Daher bedeutet diese Durchschnittszahl nicht, dass die Haushalte im Jahr von durchschnittlich Fr. 10'000 „lebten“. Eine bessere Bezugsgrösse zu den Kosten ist der durchschnittliche Fallbestand mit Auszahlungen eines Monats. Diese Kennzahl kann jedoch nur für sechs der acht Städte beziffert werden: im Durchschnitt der sechs Städte betragen die (Netto-)Kosten pro Fall Fr. 17'800, was ein realistischeres Bild ergibt. Dabei ist zu beachten, dass es sich hierbei um Netto-Kosten handelt, also um die durchschnittliche Einkommenslücke, die durch Sozialhilfe abgedeckt wird (nach Abzug von eigenen Einkünften wie Erwerbseinkommen, Renten oder Taggeldern).

verbleiben dann jedoch diejenigen Fälle, die eher voll unterstützt werden müssen und komplexe Problemlagen aufweisen – beide Faktoren führen zu höheren Kosten pro Fall. In St. Gallen dagegen, das noch einen deutlichen Fallanstieg – insbesondere von jungen Erwachsenen – zu verzeichnen hatte, sind die Kosten pro Fall gesunken (viele neue Fälle mit noch geringer Bezugszeit; eher tiefere Unterstützungskosten, da tiefere Ansätze usw.).

Auch die **Nettokosten pro Person** haben sich in allen Städten erneut erhöht, im Durchschnitt um rund 8%; am deutlichsten in Uster, Schaffhausen und Winterthur. Einen unterdurchschnittlichen Anstieg verzeichneten dagegen Zürich und St. Gallen.

Die **Zunahme der Nettokosten** insgesamt bzw. pro Fall seit längerer Zeit hat verschiedene **Ursachen**: Grundsätzlich spiegelt sich in der Kostenentwicklung die unterschiedliche Fallentwicklung in den Städten wider. Wie im ersten Abschnitt des Kapitels 3 dargestellt, sind die Fallzahlen in Basel seit dem Basisjahr 2002 um rund 45% gestiegen; auch in St. Gallen liegt der Fallbestand heute rund 30% höher als damals. Zudem ist die deutlich längere Bezugsdauer (vgl. Text zu Grafik 5, S. 14) ein massiver Kostensteigerungsfaktor. Zudem ist der Anteil der neben einem Erwerbseinkommen nur ergänzend mit Sozialhilfe unterstützt werden, im allgemeinen zurückgegangen.

Grafik 13: Entwicklung Rückerstattungen aus Sozialversicherungen²³



Luzern kann hier nicht dargestellt werden, da in der Stadt Luzern eine andere Buchungspraxis herrscht als in den übrigen Städten (Bruttobuchungsprinzip).

²³ Der hier vorgenommene Vergleich beruht lediglich auf den aggregierten Finanzkennzahlen: Eine exakte Analyse würde eine Ursachenforschung für den Rückgang voraussetzen, die jedoch heute aufgrund der unvollständigen Datenlage noch nicht möglich ist. Die konkrete Fallbearbeitung in den Städten legt jedoch den Schluss nahe, dass die verschärfte IV-Praxis ein Hauptgrund für den Rückgang der Sozialversicherungseinnahmen ist. Ein anderer Grund ist zudem, dass durch den Rückgang der Arbeitslosigkeit die damit verbundenen Arbeitslosentaggeldeinnahmen auch in der Sozialhilfe abnehmen. Auch eine veränderte Zusammensetzung der KlientInnenstruktur könnte eine Ursache sein; die Informationen aus Schaffhausen (vgl. Text) lassen jedoch eher den Schluss zu, dass zusätzliche Fälle krankheitsbedingt auf Sozialhilfe angewiesen sind.

Die **Entwicklung** der **Nettokosten** ist jedoch neben den oben beschriebenen Faktoren, die vor allem die Bruttokostenentwicklung beeinflussen, v.a. auch durch den Verlauf der **Rückerstattungen** beeinflusst. Die Rückerstattungen sind in allen Städten – ausser in St. Gallen – auch 2006 deutlich zurückgegangen. Zum einen ist spürbar, dass die Invalidenversicherung (IV) in den letzten Jahren zwar oft rascher als früher Rentenentscheide fällt: Dabei wird aber auch öfter ein ablehnender Entscheid gefällt, was zu vermehrten langwierigen Rekursfällen führt. Zudem werden kürzere Zeiträume rückwirkend berücksichtigt, was zu einem deutlichen Rückgang bei den Rückerstattungen führt.²⁴ Zudem müssen zunehmend mehr Fälle ergänzend zu IV-Leistungen unterstützt werden. Schaffhausen gibt an, dass bei den Neuzugängen deutlich mehr Fälle mit einem Krankheitshintergrund (und einem bereits einmal abgelehnten IV-Antrag) zu finden sind als früher und dass dies der Hauptgrund ist für die deutlich gestiegene Zugangsquote zur Sozialhilfe²⁵. Auch die anderen Städte verzeichnen eine Zunahme von Fällen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen, was auch zu einem Anstieg der Gesundheitskosten in der Sozialhilfe führt.

Zudem sind die Änderungen in der Arbeitslosenversicherung (Auswirkungen der Verkürzung der Bezugsdauer von Arbeitslosentaggeldern, die Reduktion der Rahmenfrist und die Verlängerung der Beitragsdauer für einen neuerlichen Taggeldbezug), die auf den 2003 in Kraft getreten sind, in der Sozialhilfe nach wie vor spürbar. Zudem scheint die Sozialhilfe seit Jahren eine steigende Bevorschussungsfunktion auf allfällige künftige Sozialversicherungsleistungen (gilt v.a. für Abwicklung mit Arbeitslosenkassen und Unfallversicherungen) wahrzunehmen. Der im Bereich der sozialen Sicherheit massgebende Grundsatz der Subsidiarität wird somit zunehmend umdefiniert (Überbrückungszahlungen statt reine nachgelagerte Leistungen), was zu Kostenverlagerungen, aber auch zu inhaltlichen Verschiebungen der Funktionen zwischen Sozialversicherung und Sozialhilfe führt. Die Sozialhilfe übernimmt somit im System der Sozialen Sicherheit zusätzliche Funktionen, die eigentlich nicht ihre Aufgaben sind. Neben den Transferzahlungen – die nach erfolgter Anspruchsklärung durch die vorgelegerten Systeme zurückerstattet werden – ist es v.a. auch der Beratungs- und Betreuungsaufwand der KlientInnen, der bei den Städten zusätzlich zu Buche schlägt und nicht abgegolten wird.

²⁴ So kann beispielsweise Winterthur nachweisen, dass die Nachzahlungen von IV-Renten 2006 gegenüber 2005 um 19%, bzw. gegenüber 2004 sogar um 49% zurückgegangen sind. Ebenfalls zurückgingen die Nachzahlungen von IV-Zusatzleistungen, z.B. 2006 gegenüber 2005 um 44%.

²⁵ Da jedoch in Schaffhausen auch die Abgangsquote markant gestiegen ist (viele ausländische Familien haben eine Arbeitsstelle gefunden), sind die Fallzahlen insgesamt dennoch gesunken.

4 **Schwerpunktthema: Entwicklungen bei den jungen Erwachsenen in der Sozialhilfe seit 2004**²⁶

Die **Sozialhilfequote** der jungen Erwachsenen, damit sind in diesem Zusammenhang die Personen zwischen 18 und 25 Jahren gemeint, lag in den letzten Jahren im Vergleich zu den übrigen Altersgruppen immer relativ hoch. Die jungen Erwachsenen tragen somit ein überdurchschnittliches Sozialhilferisiko. Neben den vielen Kindern und Jugendlichen, die zusammen mit ihren Eltern mit finanzieller Unterstützung der Sozialhilfe leben (vgl. Grafik 8, S. 19), gibt in Öffentlichkeit und Politik in den letzten Jahren vor allem dieser hohe Anteil von jungen Erwachsenen in der Sozialhilfe immer wieder zu reden. Das hat dazu geführt, dass für diese Altersgruppe spezielle Integrations-Massnahmen ergriffen wurden. Da die jungen Erwachsenen erst am Anfang ihrer Erwerbstätigkeit stehen, ist eine gute und nachhaltige berufliche Integration für den weiteren Lebensverlauf entscheidend sowie gesellschaftlich und wirtschaftlich eine Notwendigkeit.

Sowohl die Gestaltung des Schulaustritts in die Berufswelt (Ausbildung, Lehrstellen, Praktikumsstellen, nachhaltige Begleitung des Schulübergangs in die Arbeitswelt, usw.), die nachhaltige erstmalige Arbeitsintegration sowie die Lösung der Schuldenproblematik vieler jungen Erwachsener sind nicht die primären Aufgaben der Sozialhilfe: Viele dieser Probleme müssen grundsätzlich angegangen werden, bevor die jungen Erwachsenen ohne Sozialhilfe ihre Existenz nicht mehr sichern können. Dazu sind alle gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Kräfte gefragt, um rechtzeitig geeignete Massnahmen zur Verfügung zu stellen. Sowohl im Schul- wie auch dem Vorschulbereich (Krippen) und in einer umfassenden Migrationspolitik braucht es ein integrales Vorgehen, um Ausgrenzungen bereits im Schulalter zu verhindern. Es braucht eine Früherfassung von sozialen Problemlagen, damit rechtzeitig beratend und unterstützend zur Seite gestanden werden kann, damit alle eine berufliche Anschlusslösung an die obligatorische Schulzeit finden.²⁷

In der Sozialhilfe – dem letzten Netz der sozialen Sicherheit – werden die verpassten Chancen dann sichtbar und führen zur politischen Diskussion. Oft haben die Heranwachsenden dann bereits eine lange Reihe von schlechten Erfahrungen gemacht; sie sind mut- und hoffnungslos und häufig bereits schwer zu bewegen, etwas zu verändern. Die Desintegration eines erheblichen Teils der jungen Generation kommt die Gesellschaft aber auf die Dauer teuer zu stehen.

Wie aus Kapitel 3 ersichtlich ist, schwankt die **Sozialhilfequote je nach Altersgruppe** relativ stark. Die altersspezifische Sozialhilfequote gibt jenen Teil der Bevölkerung einer Altersgruppe an, der mit Sozialhilfe unterstützt wird: Liegt die Quote der jungen Erwachsenen (18 bis 25-jährige Personen) z.B. in Basel bei 11.9, bedeutet dies, dass 2006 fast 12 von 100 in

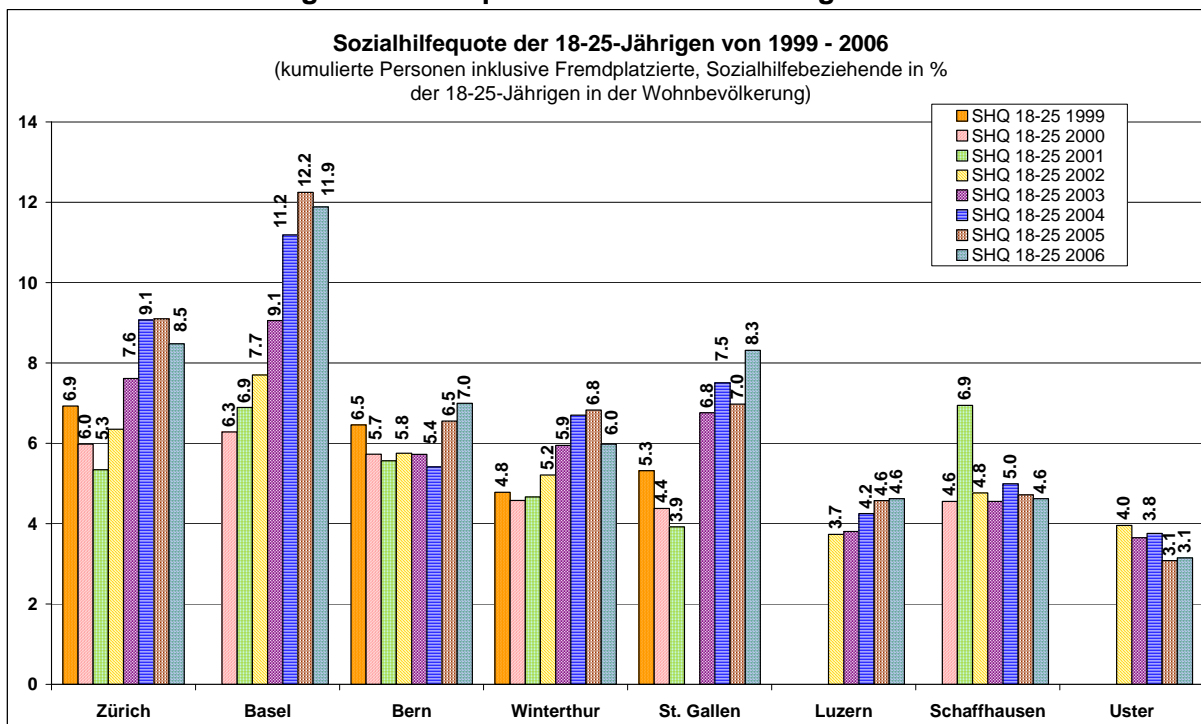
²⁶ Im Kennzahlenbericht für 2004 wurde in einem eigenen Kapitel auf die spezielle Situation und auf die besondere Betroffenheit der jungen Erwachsenen in der Sozialhilfe vertieft eingegangen. Siehe www.staedteinitiative.ch, „Arbeitsfelder“, Sozialhilfe Kennzahlenvergleich: **Kennzahlenvergleich Sozialhilfe in Schweizer Städten. Berichtsjahr 2004.**

²⁷ Für weitere Ausführungen dazu vgl. Strategiepapier der Städteinitiative „Den Wandel gestalten“ vom Mai 2007, www.staedteinitiative.ch.

Basel lebenden Personen im Alter von 18 bis 25 Jahren im Verlaufe des Jahres mit Sozialhilfe unterstützt werden. Das heisst nicht, dass diese jungen Erwachsenen das ganze Jahr hindurch unterstützt wurden – es bedeutet nur, dass sie mindestens einmal während des Jahres eine finanzielle Leistung erhielten.

Grafik 14 zeigt die Entwicklung der Sozialhilfequote der 18 bis 25-jährigen Personen in den Jahren 1999 – 2006²⁸. Zur Berechnung dieser Quoten werden alle Personen dieser Altersgruppe berücksichtigt, die im entsprechenden Kalenderjahr mindestens einmal eine finanzielle Sozialhilfeleistung erhalten haben.

Grafik 14: Entwicklung Sozialhilfequote der 18 bis 25-Jährigen



Schaffhausen: Die Höhe der Sozialhilfequote ist in Schaffhausen im Vergleich zu den anderen Städten etwas „zu hoch“ ausgewiesen, da die Fälle hier anders gezählt werden. Die Quote nach gleicher Definition wie in den anderen Städten dürfte im Bereich von Luzern und Uster liegen.

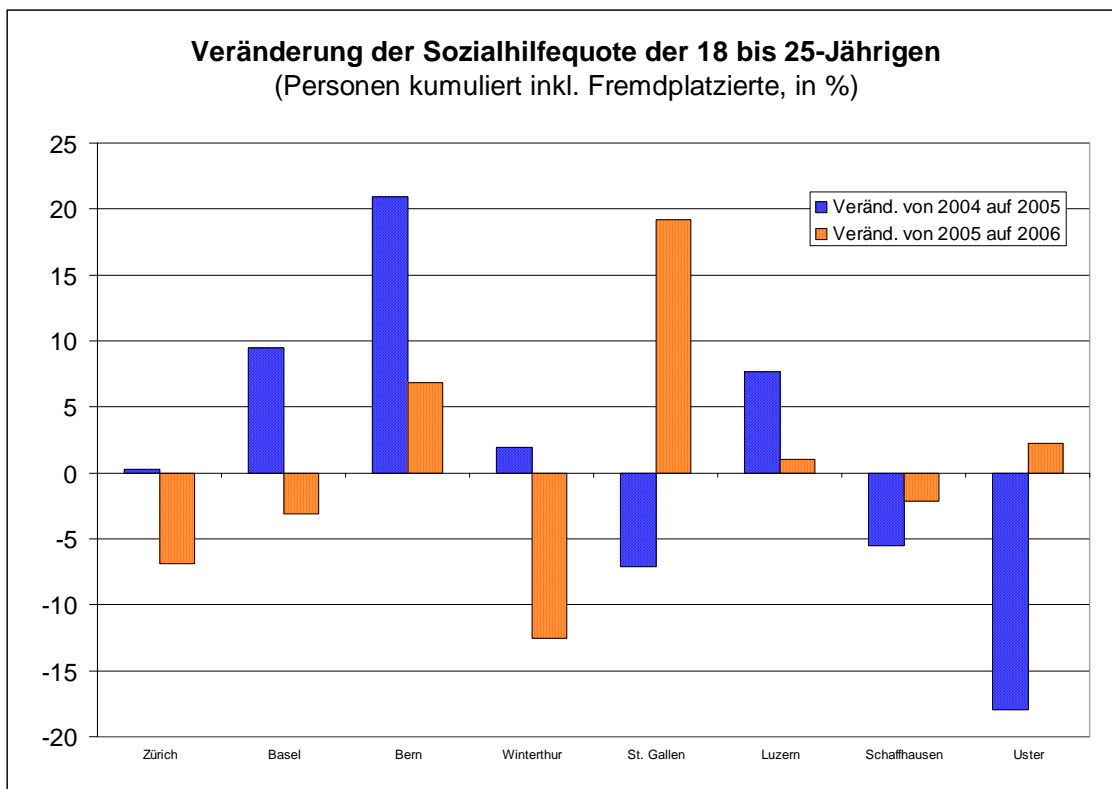
Bern: Die Höhe der Sozialhilfequote war in Bern von 1999-2003 nach einer anderen Definition – der gleichen wie in Schaffhausen – erhoben worden. Ab 2004 wurde die Definition den anderen Städten angepasst. Die Entwicklung dürfte daher eine noch stärker steigende Quote anzeigen, wenn die Zählweise nicht geändert worden wäre.

Die Sozialhilfequote der jungen Erwachsenen ist in den betrachteten acht Jahren in den grossen Städten deutlich gestiegen. Wie im Bericht 2004 ausführlich dargelegt wurde, ist die **städtische Sozialhilfe** in der Folge **nicht untätig geblieben**: Es sind viele Projekte gestartet und Massnahmen ergriffen worden (vgl. für einen nicht abschliessenden Überblick Tabelle 2 im Bericht 2004, S. 29-31): Ziel all dieser Bemühungen war und ist es, die Sozialhilfe für diese Altersgruppe nicht „attraktiv“ zu gestalten, dann aber umgekehrt intensive Beratungs- und Integrationsangebote bereit zu stellen, wenn die jungen Menschen dann trotzdem in der Sozialhilfe anlaufen. Obige Grafik zeigt aber auch, dass das Problem nicht in allen Städten gleich akut ist: Die Grösse der Stadt bzw. ihr grossstädtische Umfeld sowie ihre Zentrumsfunktion für das umliegende Gebiet haben einen wesentlichen Einfluss.

²⁸ Ein Vergleich der Sozialhilfequote aller Altersgruppen zeigt Grafik 8, S. 19.

Grafik 15 zeigt, dass sich die Sozialhilfequote der 18 bis 25-Jährigen in den Städten in den letzten beiden Jahren unterschiedlich entwickelt hat. Von 2004 auf 2005 ist sie in Basel, Bern und Luzern nochmals sichtbar angestiegen. Von 2005 auf 2006 dagegen ging sie in Zürich, Basel und Winterthur etwas zurück. Dagegen hat sie sich in Bern und insbesondere in St. Gallen nochmals erhöht. Insbesondere der Anstieg in St. Gallen ist sehr ausgeprägt. Die Quote in St. Gallen liegt nun praktisch gleich hoch wie in Zürich. Mit Abstand am höchsten liegt die Quote der jungen Erwachsenen jedoch nach wie vor in Basel, auch wenn hier 2006 ein leichter Rückgang festgestellt werden konnte.

Grafik 15: Veränderung der Sozialhilfequote der jungen Erwachsene seit 2004



Inwieweit die festgestellte **leichte Abnahme bzw. Stabilisierung auf hohem Niveau** mit den ergriffenen Massnahmen zusammenhängt, kann nicht abschliessend beurteilt werden. Es ist jedoch anzunehmen, dass vor allem die deutlich bessere Konjunktur- und Arbeitsmarktlage für diese Verbesserung ausschlaggebend sein dürfte. Die Arbeitslosenquoten ist in allen Städten seit Anfang 2005 um mehr als einen Prozentpunkt zurückgegangen: Lag die Arbeitslosenquote in Zürich beispielsweise Anfang 2005 noch bei 4.6% so sank sie bis Ende 2006 auf 3.6% und bis April 2007 sogar unter 3% - das bedeutet einen Rückgang um mehr als ein Drittel. Die speziellen Integrationsmassnahmen in der Sozialhilfe sind jedoch eine zentrale Voraussetzung dafür, dass die jungen Erwachsenen überhaupt in der Lage waren und sind, die sich durch die verbesserte wirtschaftliche Situation nun bietenden Chancen auch zu nutzen. Die durch die Sozialhilfe ergriffenen Massnahmen und dabei insbesondere die intensive Beratung sind als Investition zu betrachten und zeigen daher vor allem mittel- bis längerfristig die erwünschte Wirkung und insbesondere dann, wenn die Arbeitsmarktsituation wieder breitere Beschäftigungsmöglichkeiten bietet. Die Massnahmen sollen auch

dazu führen, dass die (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt nachhaltig erfolgt und die jungen Erwachsenen bei einer erneuten Konjunkturabschwächung nicht sofort wieder aus dem Arbeitsmarkt gedrängt werden und auf Sozialhilfe angewiesen sind.

Erfahrungsgemäss entwickelt sich die Konjunktur nicht immer in allen Landesteilen gleichmässig. Die momentan gute Konjunkturlage ist 2006 in den grossen Zentren Basel und im Kanton Zürich und Schaffhausen bereits besser spürbar gewesen als etwa in der Ostschweiz, in Bern oder in Luzern. Dies zeigt sich u.a. in der Entwicklung der regionalen Arbeitslosenquote (vgl. Tabelle im Anhang, S. 33). Die Entwicklung in Bern dürfte zudem mit der spezifischen Umsetzung der neuen SKOS-Richtlinien im Kanton Bern (vgl. Abschnitt 3) zusammenhängen. Dennoch ist der hohe Anstieg in St. Gallen nicht alleine durch die leicht nachhinkende konjunkturelle Entwicklung erklärbar – denn auch hier sind die Arbeitslosenquoten deutlich gesunken; sie gingen sogar stärker zurück als in Bern oder Luzern.

Im Folgenden soll dargestellt werden, **welche speziellen Massnahmen**, die in den Städten bis 2004 ergriffen wurden, **auch heute noch vorhanden sind** und sich damit bewährt haben und welche Massnahmen seither aufgehoben bzw. neu initiiert wurden. Alle Massnahmen der Städte im Sozialhilfebereich sind immer in Ergänzung zu den arbeitsmarktlichen Massnahmen der Regionalen Arbeitsvermittlungsstellen (RAV) zu sehen. Sie sind ein Teil der jeweiligen gesamtstädtischen Arbeitsintegrationsstrategie, die neben den Massnahmen im Rahmen der Arbeitslosenversicherung auch Massnahmen im Schul- und Berufsbildungsbereich umfassen. In den meisten Städten wurde denn auch darauf hingewiesen, dass es in den letzten Jahren gelungen ist, die in der Sozialhilfe ergriffenen Massnahmen vermehrt in die übrigen Arbeitsintegrationsanstrengungen der Städte einzubinden. So gibt es vermehrt auch eine Zusammenarbeit mit anderen Dienststellen und mit externen Partnern wie (neu gegründeten oder bereits bestehenden) Sozialfirmen oder dem Gewerbeverband. In den letzten Jahren wurde die interinstitutionelle Zusammenarbeit mit anderen Teilen der Sozialen Sicherheit (IIZ) – neben den RAV's betrifft dies insbesondere auch die IV-Stellen – deutlich ausgebaut, um mittels Case Management die Beratungstätigkeit möglichst rasch zielgerichtet aufnehmen zu können und Doppelspurigkeiten zu vermeiden. Ob all die ergriffenen Massnahmen als **nachhaltig erfolgreich** bezeichnet werden können, wird sich erst in Zukunft zeigen. Primär ist es als Erfolg zu werten, wenn SchulabgängerInnen eine Lehrstelle finden, die Berufsausbildung auch abschliessen und danach eine feste Arbeitsstelle finden. Auch eine Attestlehre kann für bestimmte Zielgruppen als Erfolg betrachtet werden. Als Erfolg ist es zu bezeichnen, wenn junge Erwachsene eine Erwerbstätigkeit aufnehmen können und so wertvolle Berufserfahrung sammeln können – ob hingegen die Berufsintegration nachhaltig ist, werden erst die kommenden Jahre zeigen.

Alle Städte setzten die **finanzielle Unterstützung** für junge Erwachsene bewusst möglichst tief an um keinerlei Anreize zu einem Sozialhilfebezug statt einem Arbeitsantritt zu bieten. In allen Städten wird bei den jungen Erwachsenen vorausgesetzt, dass sie nicht alleine wohnen (bei den Eltern oder in einer Wohngemeinschaft) – es wird ihnen nur ein Wohnanteil bezahlt, nicht jedoch die ganze Miete einer Wohnung. Die Lebenshaltungskosten werden ebenfalls

tiefer angesetzt – wer sich umgekehrt aktiv um eine Verbesserung der Situation bemüht, bekommt eine finanzielle Motivationszulage im Rahmen der neuen SKOS-Richtlinien; diese ist jedoch bei dieser Altersgruppe bis zu 50% tiefer angesetzt als für anderen Altersgruppen (ausser in Bern). Auch der Einkommensfreibetrag – bei einer Erwerbstätigkeit – ist bei den jungen Erwachsenen nur halb so hoch wie bei den übrigen erwachsenen Personen (ausser in Bern). Es besteht ein noch höherer Anspruch an die Mitwirkungspflicht der jungen Erwachsenen: So gibt es bei nicht-kooperativem Verhalten in Basel deutliche Unterstützungskürzungen oder sogar eine vollständige Einstellung der Sozialhilfezahlungen. Für leistungsbeeinträchtigte Personen werden die Mitwirkungspflichten entsprechend angepasst.

Die allermeisten der aufgeführten Massnahmen gibt es in den einzelnen Städte nach wie vor (vgl. Tabelle 2 im Bericht 2004). Es wurden in einigen Städten zusätzliche niederschwellige Angebote geschaffen – z.B. ein Jugendkafi in Winterthur, der Jugendtreff „Drei Rosen“ in Basel oder das „Dock-In“ (Arbeitstraining und Coaching) in Bern.

Zudem wird vermehrt auf **individuelles Bewerbungs- und Berufsintegrationscoaching** gesetzt, entweder als Nachfolgelösung nach eher sozial ausgerichteten Integrationsprojekten, die zunächst vor allem auf den Aufbau eines strukturierten Tagesablaufs ausgerichtet sind, oder direkt nach dem Schulabgang oder einem Lehrabbruch. In einigen Städten ist ein solches individuelles Coaching in jüngster Zeit noch intensiviert und auf die Altersgruppe der 16 bis 18-Jährigen ausgedehnt worden. Z.B. in Zürich gilt dies ab März 2007. Bern bietet mit dem Dienstleistungspaket „Intensive Beratung und berufliche Integration (IBBI)“ an, in welchem das Kompetenzzentrum Arbeit und der Sozialdienst in enger Kooperation eine intensive Betreuung und Begleitung junger Erwachsener sicher stellt; bereits während der Intakephase werden Integrationswege geklärt und entsprechende Massnahmen eingeleitet. In Uster gibt es ein „Itaka Mentoring Projekt“ mit Einzelcoaching für Schulabgängerinnen, das vom Berufsinformationszentrum getragen wird. In Luzern gilt das Berufsintegrationscoaching bereits für SchülerInnen, bei den sich das Risiko abzeichnet, keine Anschlusslösung an die obligatorische Schulzeit zu finden. Auch Schaffhausen kennt ein solches Mentoring-Projekt für schwächere SchülerInnen zur Lehrstellensuche. Schaffhausen verzeichnet zudem einen deutlichen Rückgang bei den SchulabgängerInnen aus demografischen Gründen, so dass die Anzahl Plätze in den Projekten eventuell verringert werden kann. In St. Gallen ist die Umsetzung für das Einzelcoaching noch offen; es wurde jedoch ein Projekt „berufliche Integration von jungen Erwachsenen“ zusammen mit privaten Unternehmungen, dem Gewerbe und der öffentlichen Verwaltung bereits angelaufen. Bern hat im Verbund mit Bund (BBT²⁹) und Kanton (Erziehungs- und Volkswirtschaftsdirektion) das Projekt „inizio“ gestartet; Ziel ist die Akquisition von Attestlehrstellen, die Unterstützung beim Aufbau von Lehrbetriebsverbänden sowie die bedarfsgerechte Unterstützung von Ausbildungsbetrieben und Lernenden während der Ausbildung; beim Abschluss der Ausbildung wird eine Vermittlungshilfe angeboten. In Luzern ist ein Teil des Arbeitsintegrationsprojekts „The Büz“ speziell auf junge Erwachsene ausgerichtet und bietet dabei befristete Einsätze im kaufmännischen Bereich. Zudem ar-

²⁹ Bundesamt für Berufsbildung und Technologie.

beitet Winterthur zusammen mit der Caritas beim Projekt „Incluso“, das Hilfe bietet zur Lehrstellensuche für Jugendliche mit Migrationshintergrund.

Die **Motivations- und Vormotivationssemester** sind für die 18 bis 25-Jährige eher selten geeignet, da sie eher schulisch-pädagogische Aspekte in den Vordergrund stellen und oft unmittelbar an die obligatorische Schulzeit anschliessen (16 bis 18-Jährige) und als Vorbereitung für eine Lehre dienen. Für diese Altersgruppe wurden in verschiedenen Städten die Brückenangebote generell deutlich verstärkt. Junge Erwachsene nehmen dagegen meistens an allgemeinen Arbeitsintegrationsprojekten teil; dabei werden sie jedoch intensiv begleitet durch Fachpersonen aus der Sozialhilfe, teilweise von spezialisierten Fachstellen innerhalb der Sozialhilfe, z.B. die Fachstelle für junge Erwachsene in Winterthur, die im 2008 noch ausgebaut wird.

Ebenfalls im Aufbau sind in einigen Städten spezielle Angebote, die es auch über 20-Jährigen erlauben soll, eine Lehrstelle zu finden und eine Berufslehre zu absolvieren. In Basel wurde zusammen mit dem Gewerbeverband ein Lehrstellenprojekt für junge Mütter realisiert.

In den nächsten Jahren liegt die **Herausforderung** nach wie vor darin, den jungen Erwachsenen einen nachhaltigen Einstieg in die Erwerbstätigkeit zu ermöglichen – die nach wie vor gute Konjunktur- und Arbeitsmarktlage zumindest in den nächsten zwei Jahren gilt es dazu wirkungsvoll zu nutzen. Eine gewisse Entlastung dürfte es aus demografischen Gründen bei den SchulabgängerInnen geben – wie es in Schaffhausen bereits zu spüren ist – so dass die intensive Betreuungstätigkeit vermehrt den 18 bis 25-Jährigen zufließen kann. Diese Investition lohnt sich auf jeden Fall.

Anhang: Ausgewählte Kennzahlen und Grafiken

Anzahl Fälle und Personen in der Sozialhilfe, inkl. Fremdplatzierte (ein Fall kann eine Einzelperson, (Ehe-)Paare mit oder ohne Kinder sowie allein Erziehende umfassen)					
	Kumulierte Werte 2006 *		Zahlfälle/-personen Jahresdurchschnitt bzw. Dez. 2006**		
	Fälle	Personen	Fälle Jahres- durchschnitt	Fälle Stich- monat Dez.	Personen Stichmonat Dez.
Zürich	*** 13'597	*** 22'130	*** 9'256	*** 9'036	*** 14'923
Basel	8'021	12'993	5'816	5'719	9'269
Bern	4'167	6'807	2'937	2'987	k.A.
Winterthur	2'923	4'866	1'784	1'784	3'162
St. Gallen	2'790	4'453	k.A.	k.A.	k.A.
Luzern	1'632	2'247	1'142	1'127	1'531
Schaffhausen	844	1'322	426	451	k.A.
Uster	517	791	301	279	437

k.A.: keine Angaben vorhanden

* Bei den kumulierten Werten werden alle Fälle, bzw. Personen pro Kalenderjahr gezählt, die mindestens einmal eine Sozialhilfeleistung bezogen haben. Jeder Fall wird einmal gezählt, unabhängig davon, wie oft er eine Leistung erhielt. Diese Zahlart zeigt also jenen Teil der Bevölkerung, der während eines Jahres mindestens eine Sozialhilfeleistung bekommen hat.

** Bei den Zahlfällen (bzw. den damit unterstützten Personen) werden die Fälle mit Auszahlungen pro Monat gezählt und danach ein Jahresmittelwert berechnet. Fälle (Personen), die mehrere Monate Sozialhilfe beziehen, haben bei dieser Zählmethode mehr Gewicht als jene, die nur einen Monat unterstützt werden. Dieser jahresdurchschnittliche Monatsbestand zeigt somit jenen Teil der Bevölkerung an, der zur Existenzsicherung über einen kürzeren und längeren Zeitraum auf Sozialhilfeleistungen angewiesen ist. Die Personenzahl ist jedoch nur für den Stichmonat Dezember vorhanden.

*** In allen Städten ausser Zürich sind die Angaben inkl. fremdplatzierte Personen (platziert in Heimen). Der Anteil der Fremdplatzierten schwankt von 5% in Basel bis 31% in Luzern am Total der Fälle, in Bern liegt der Anteil bei 7%, in den übrigen Städten bei rund 13%.

Entwicklung der Arbeitslosenquote (in %) in den Städten, Jahresdurchschnitte

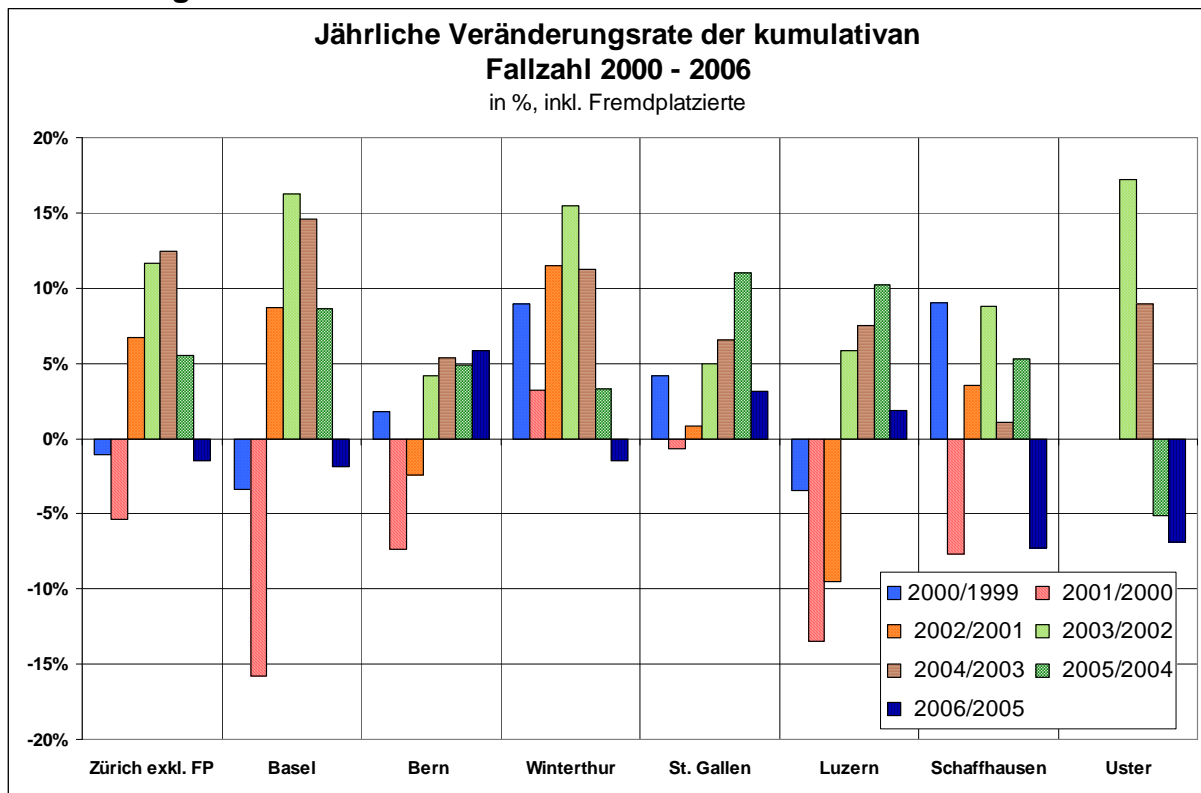
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Zürich	2.6	2.3	3.5	5.3	4.9	4.3	3.6
Basel	2.2	2.3	3.2	4.5	4.8	4.3	3.9
Bern	2.2	2.0	2.7	4.1	4.4	4.4	4.0
Winterthur	2.6	2.5	3.9	5.6	5.9	5.2	3.9
St. Gallen	2.1	1.7	2.9	4.4	4.4	4.1	3.5
Luzern	2.2	2.1	3.1	4.3	4.5	4.4	3.9
Schaffhausen	2.1	2.0	3.0	3.9	4.3	3.9	3.4
Uster	2.1	1.9	4.2	5.8	5.6	5.1	4.2

Haushaltsstruktur in den Städten: Anteil Haushaltstyp am Total aller Privathaushalte; Angaben gemäss Volkszählung 2000 (VZ2000)

	1-P-HH	allein Erziehende	(Ehe-)Paare o. Kind(er)	(Ehe-)Paare m. Kind(er)	nicht zuzuordnen*
Zürich	50.7%	4.4%	22.9%	16.1%	5.8%
Basel	51.5%	5.0%	23.7%	16.9%	3.0%
Bern	52.1%	4.6%	23.9%	14.7%	4.7%
Winterthur	39.5%	5.1%	27.8%	24.4%	3.2%
St. Gallen	46.3%	5.1%	24.2%	20.4%	4.1%
Luzern	50.5%	4.5%	24.8%	16.4%	3.8%
Schaffhausen	40.0%	5.6%	27.8%	24.3%	2.2%
Uster	36.4%	5.6%	27.6%	28.1%	2.3%

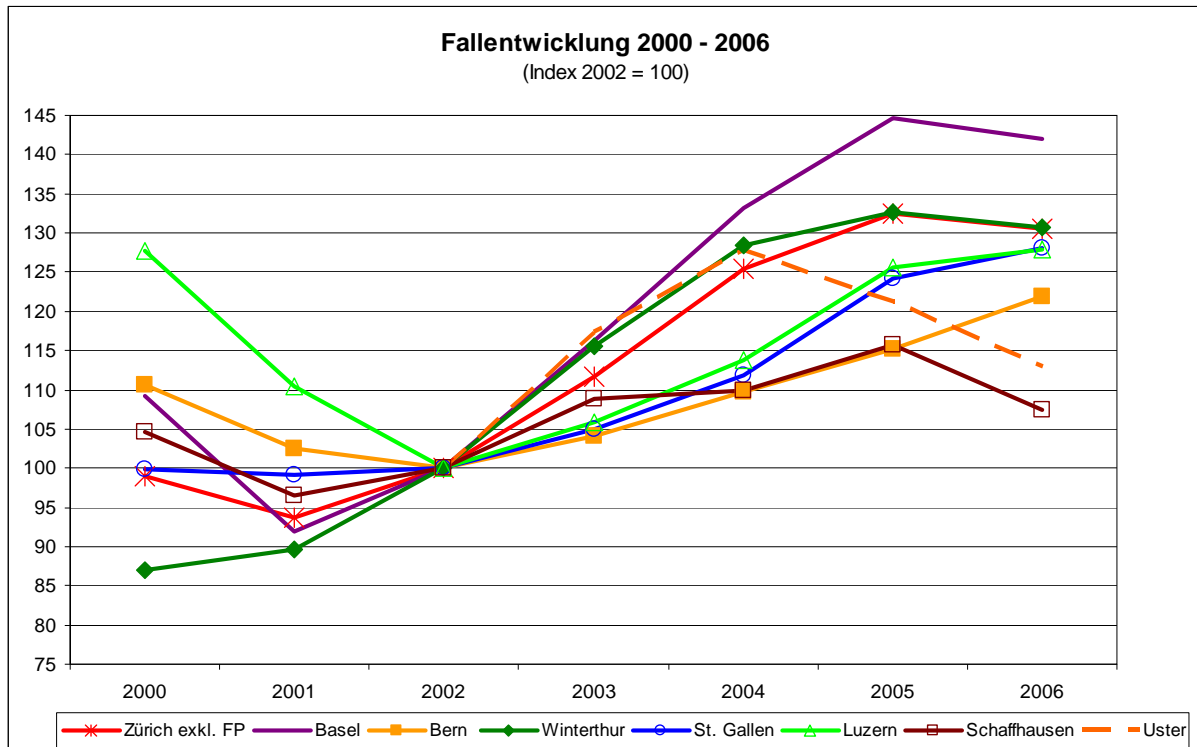
* Nicht zugeordnet wurden – da in dieser Form nicht als Sozialhilfefallfall zugelassen – sind einerseits erwachsene Personen, die mit ihren Eltern bzw. einem Elternteil zusammen leben, und andererseits so genannte „Nichtfamilienhaushalte“, welche insbesondere Wohngemeinschaften beinhaltet. Diese beiden Kategorien sind bei der Volkszählung separat ausgewiesen. Personen in solchen speziellen Wohnformen werden in der Sozialhilfe – wenn sie über kein oder zu geringes Einkommen verfügen – als nicht allein lebende Ein-Personen-Haushalte aufgenommen.

Entwicklung der kumulativen Fallzahl

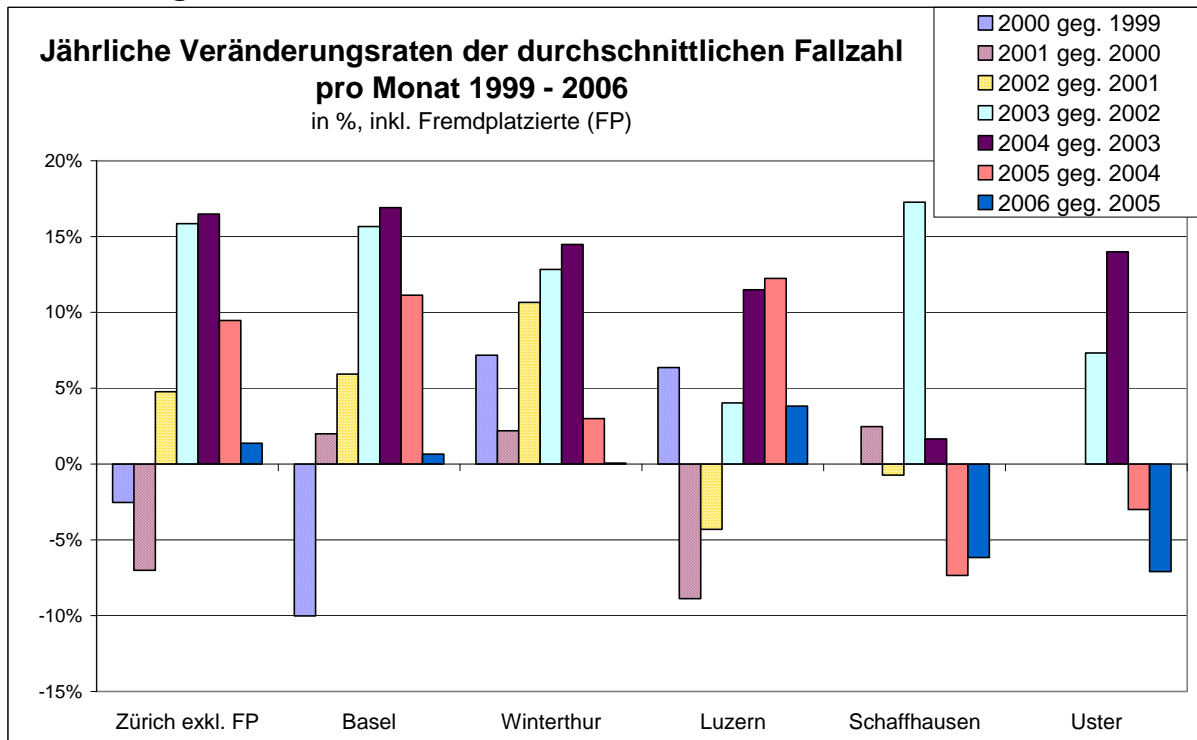


Die Zuwachsrate für Bern ist 2004 geg. 2003 wegen erhebungstechnischen Änderungen zu tief ausgewiesen.

Fallentwicklung (Index 2002 = 100, kumulierte Fallzahl inkl. Fremdplatzierte)

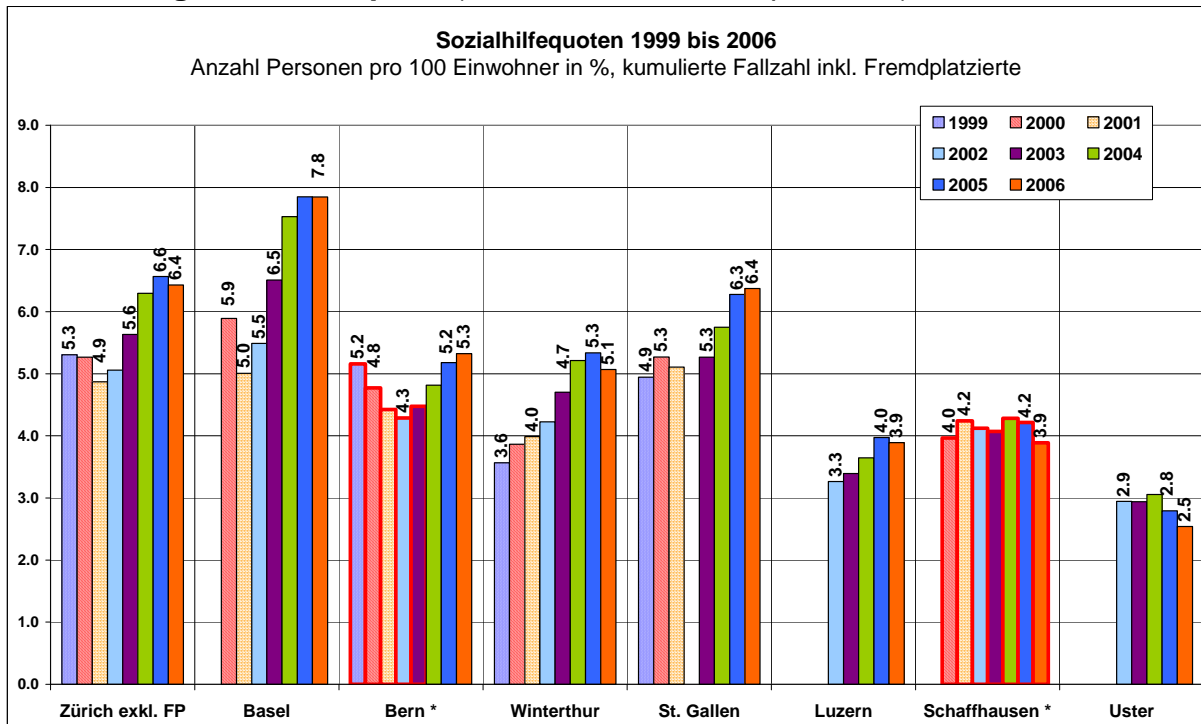


Entwicklung der durchschnittlichen, monatlichen Fallzahl



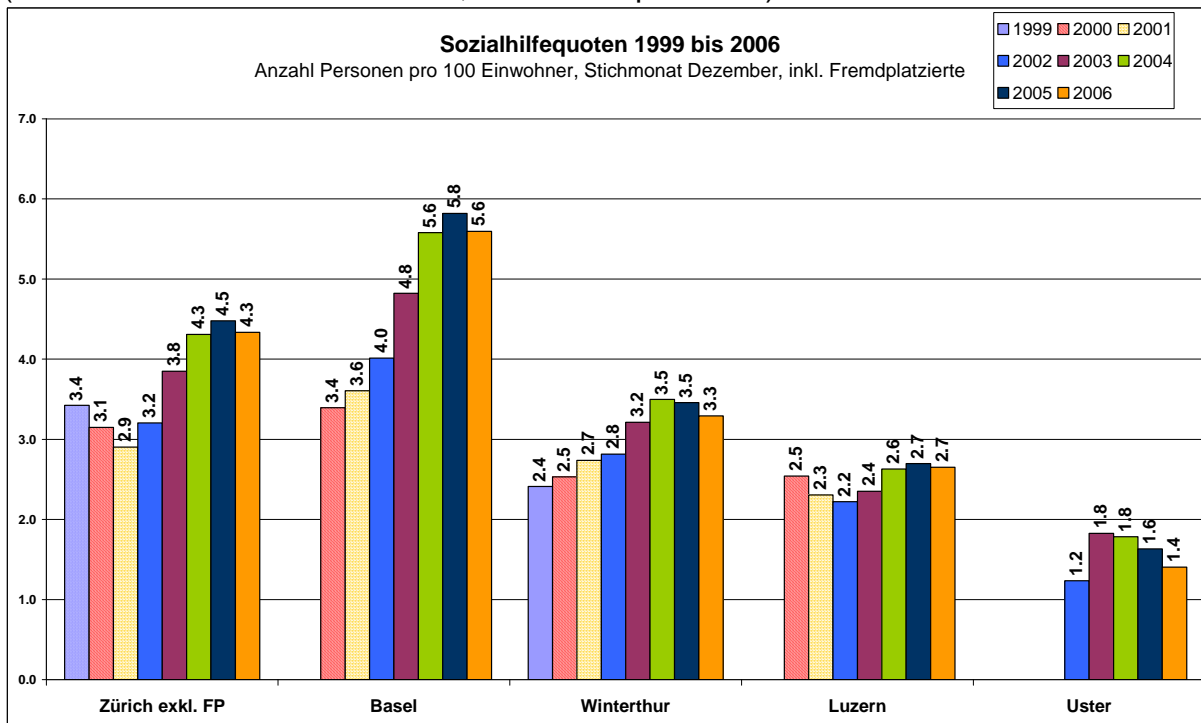
Die durchschnittliche Anzahl Fälle pro Monat mit Auszahlungen ist als interne Steuerungsgrösse relevant. Sie gibt in Beziehung zu den Kosten ein relativ gut zutreffendes Bild über die Kosten pro Fall. Durch die Analyse des Verlaufs innerhalb des Jahres eignet sie sich besser zur Abschätzung der Fallentwicklung als die kumulierte Fallzahl und ermöglicht daher eine genauere Budgetierung. Sie kann jedoch nicht von allen Städten geliefert werden.

Entwicklung Sozialhilfequote (kumuliert, inkl. Fremdplatzierte)



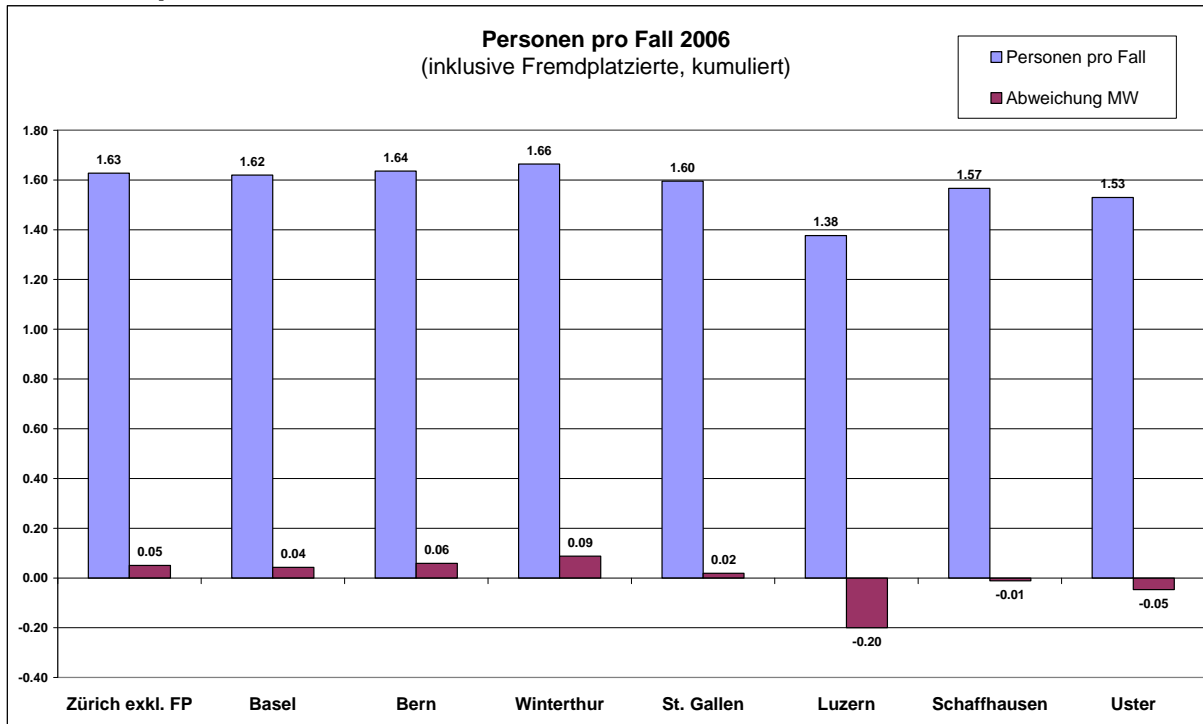
* Die Sozialhilfequote wurde in **Bern** von 1999-2003 nach einer anderen Definition als 2004 und 2005 erhoben. Ab 2004 wurde die Definition den anderen Städten angepasst – die Sozialhilfequote ist im Vergleich zu 2004/2005 für die Vorjahre zu hoch ausgewiesen. Die Sozialhilfequote ist für **Schaffhausen** im Vergleich zu den anderen Städten nach wie vor „zu hoch“ ausgewiesen, da die Fälle – wie in Bern bis 2003 – anders gezählt werden.

Entwicklung Sozialhilfequote (Zahlfälle Stichmonat Dezember, inkl. Fremdplatzierte)



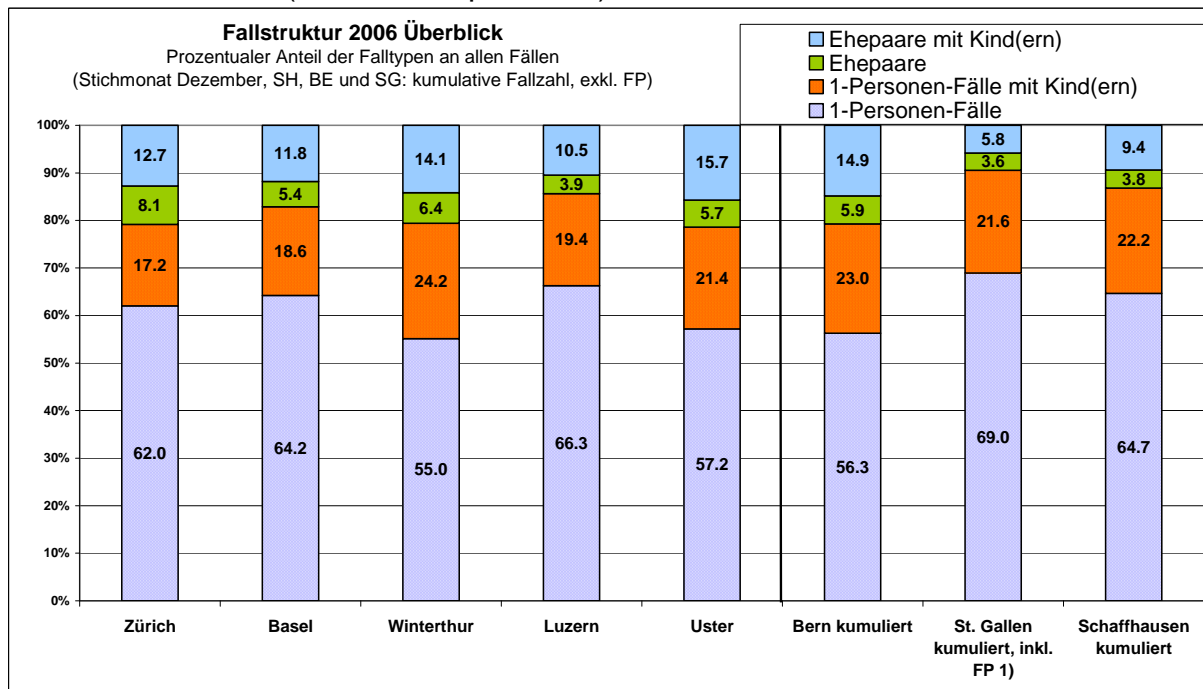
Bern, St. Gallen und Schaffhausen können diese Angaben nicht liefern.

Personen pro Fall: kumulative Fallzahl



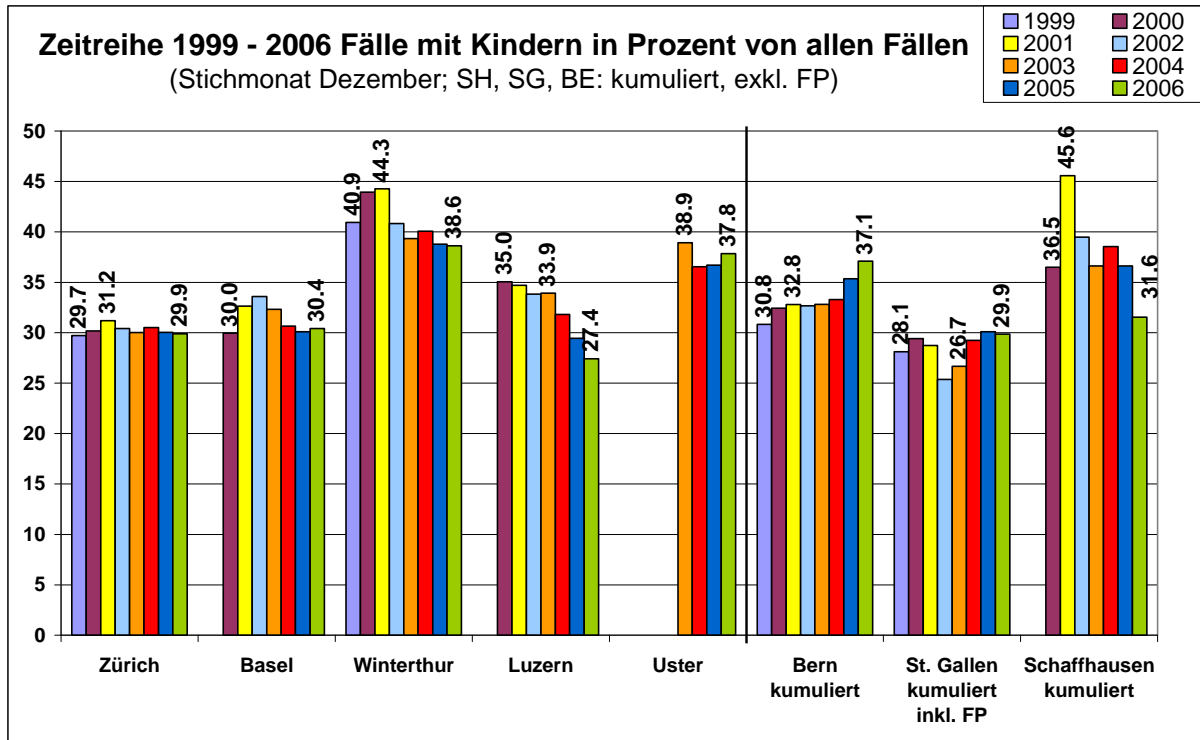
Für Schaffhausen ist diese Angabe zu hoch ausgewiesen (andere Zählart).

Haushaltsstruktur (ohne Fremdplatzierte)

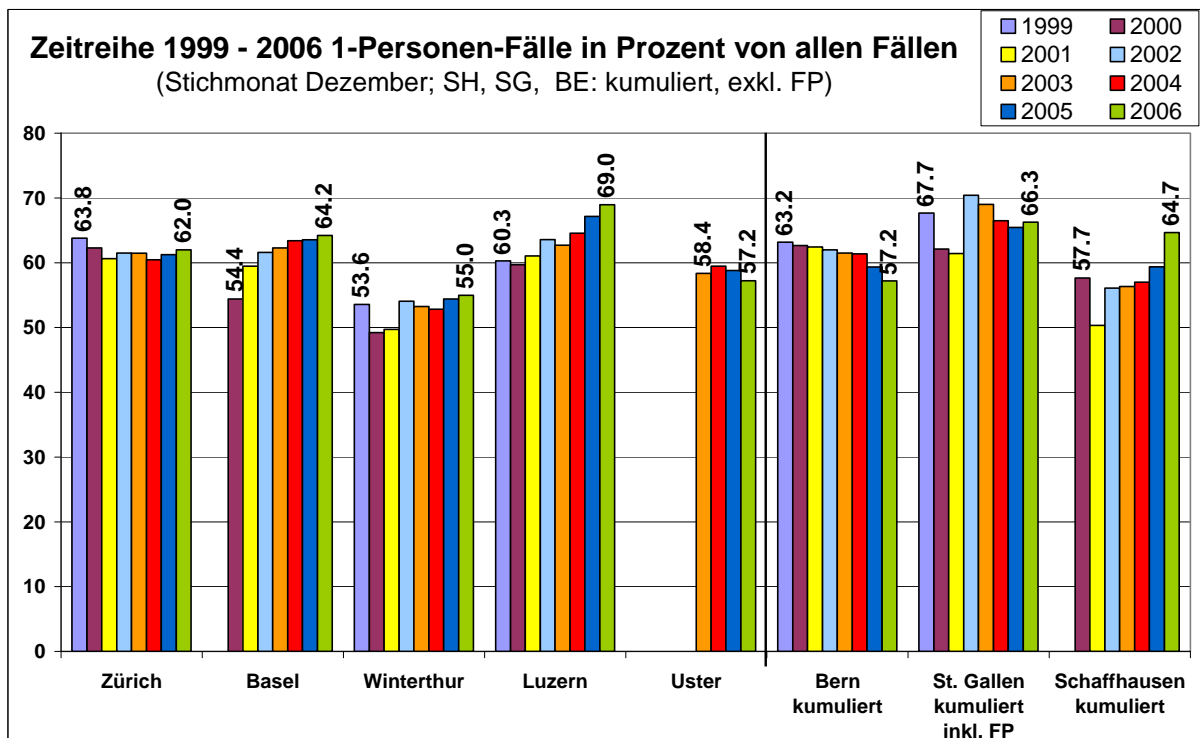


1) In St. Gallen sind bei den 1-Personen-Fällen rund 9% Kinder und Jugendliche enthalten, die fremdplatziert sind.

Fälle mit Kindern

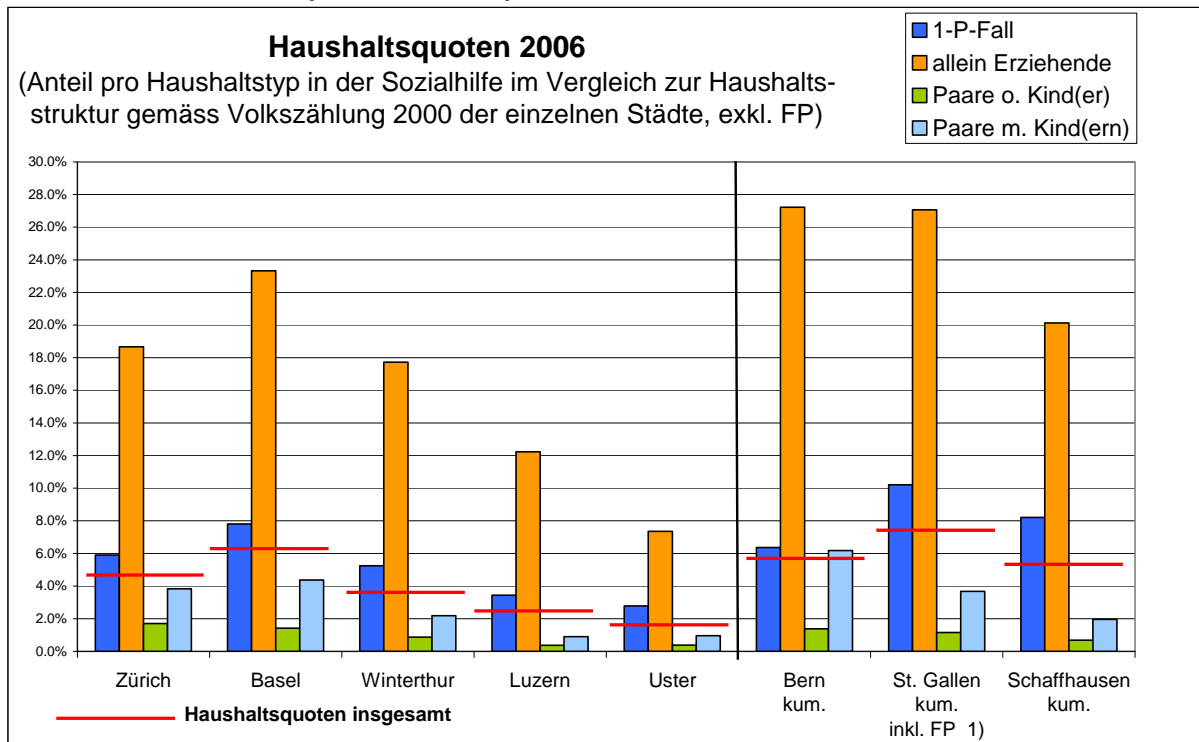


Ein-Personen-Fälle



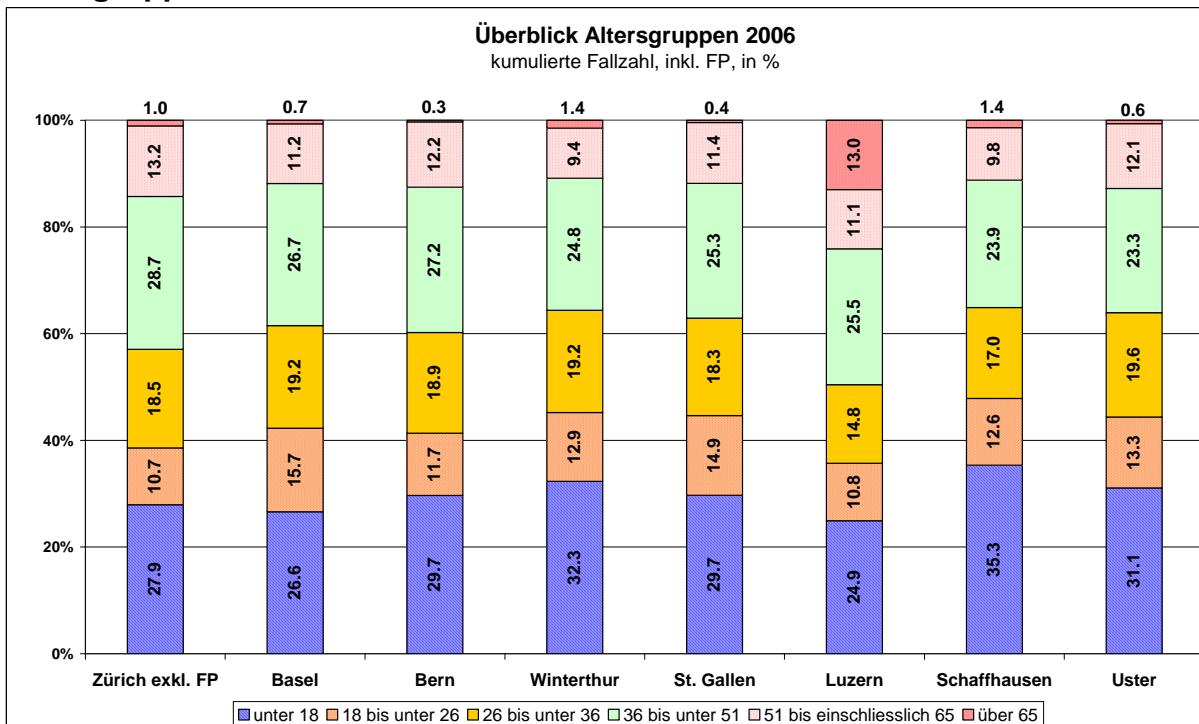
In St. Gallen sind bei den 1-Personen-Fällen rund 9% Kinder und Jugendliche enthalten, die fremdplatziert sind

Haushaltsquoten (ohne Fremdplatzierte): Stichmonat Dezember (links) bzw. kumulative Fallzahl (kum.: rechts)

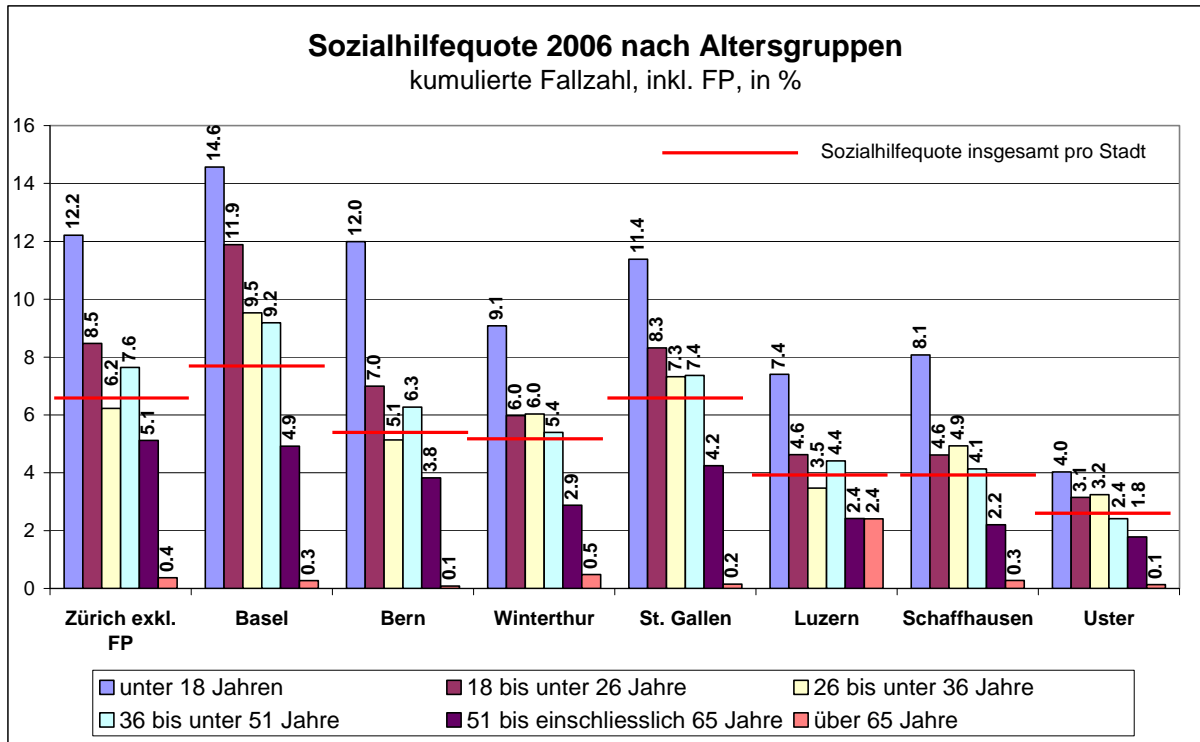


1) In St. Gallen sind bei den 1-Personen-Fällen rund 9% Kinder und Jugendliche enthalten, die fremdplatziert sind.
Winterthur weist in seinen eigenen Sozialberichten ebenfalls Haushaltsquoten aus: Jener Berechnung liegt jedoch eine eigene Analyse der Einwohnerdienste (aktuelle Haushaltsstruktur von Winterthur) zugrunde und nicht die Volkszählung 2000 wie in diesem Bericht und dieser Grafik.

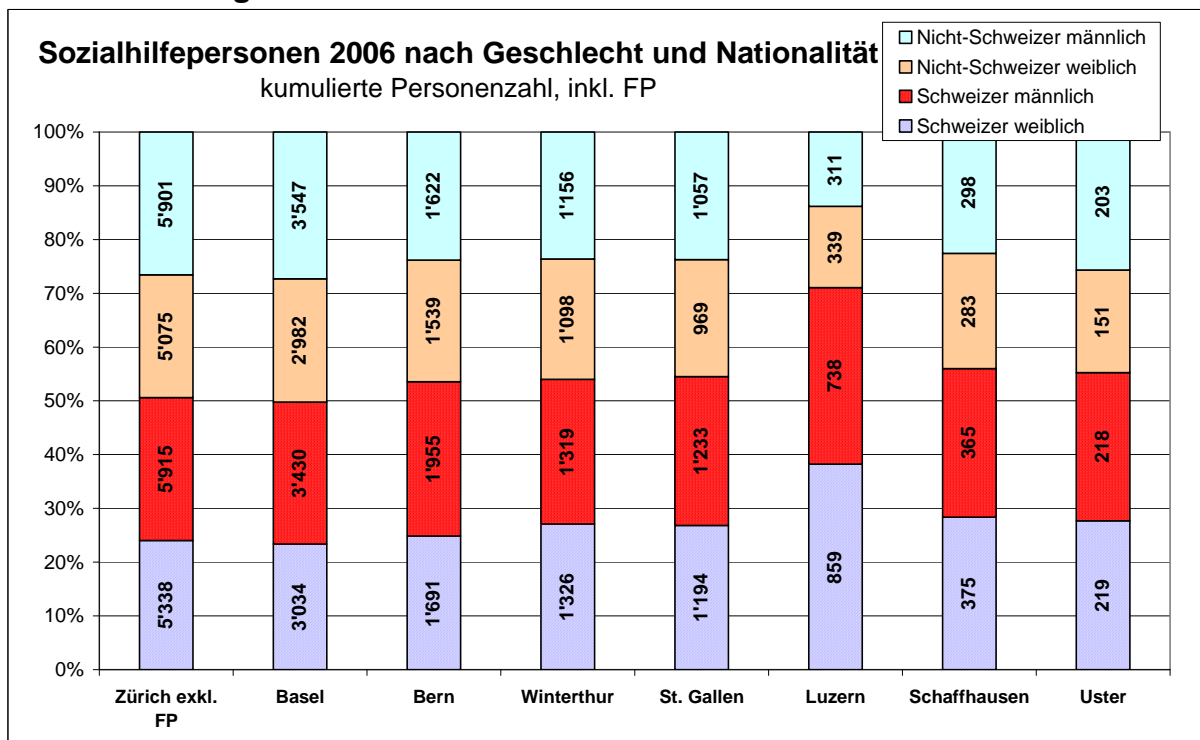
Altersgruppen



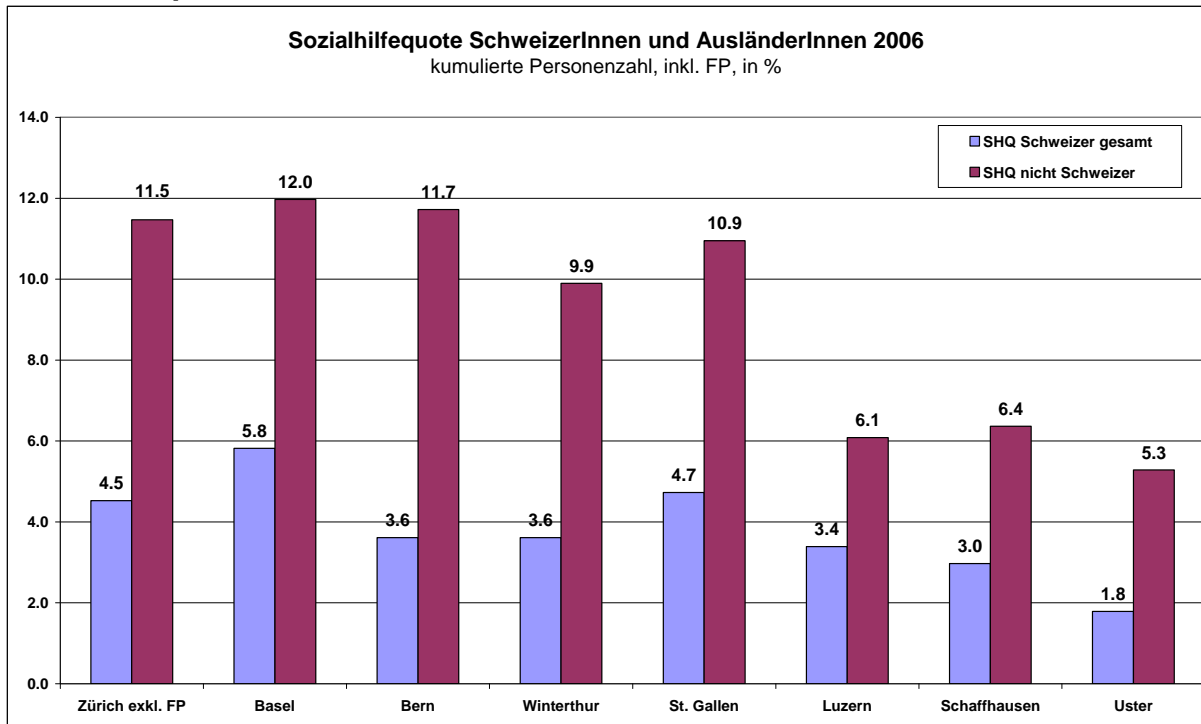
Altersspezifische Sozialhilfequote



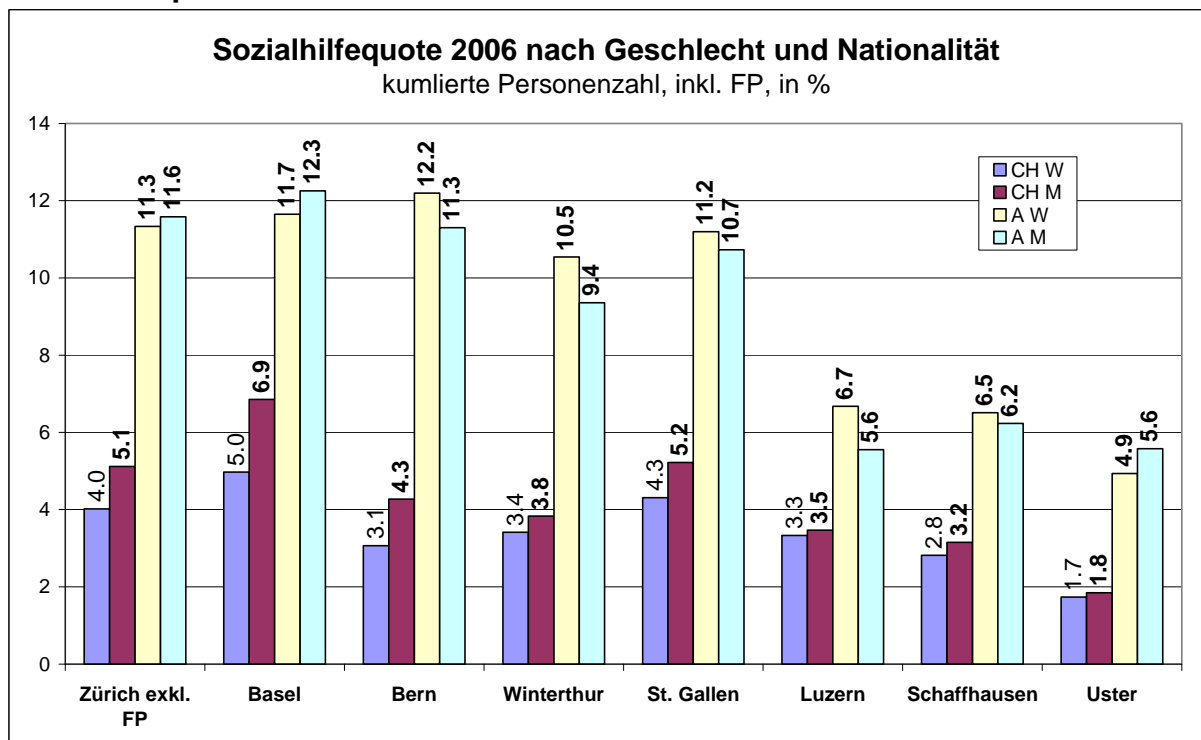
SozialhilfebezügerInnen: Geschlecht und Nationalität



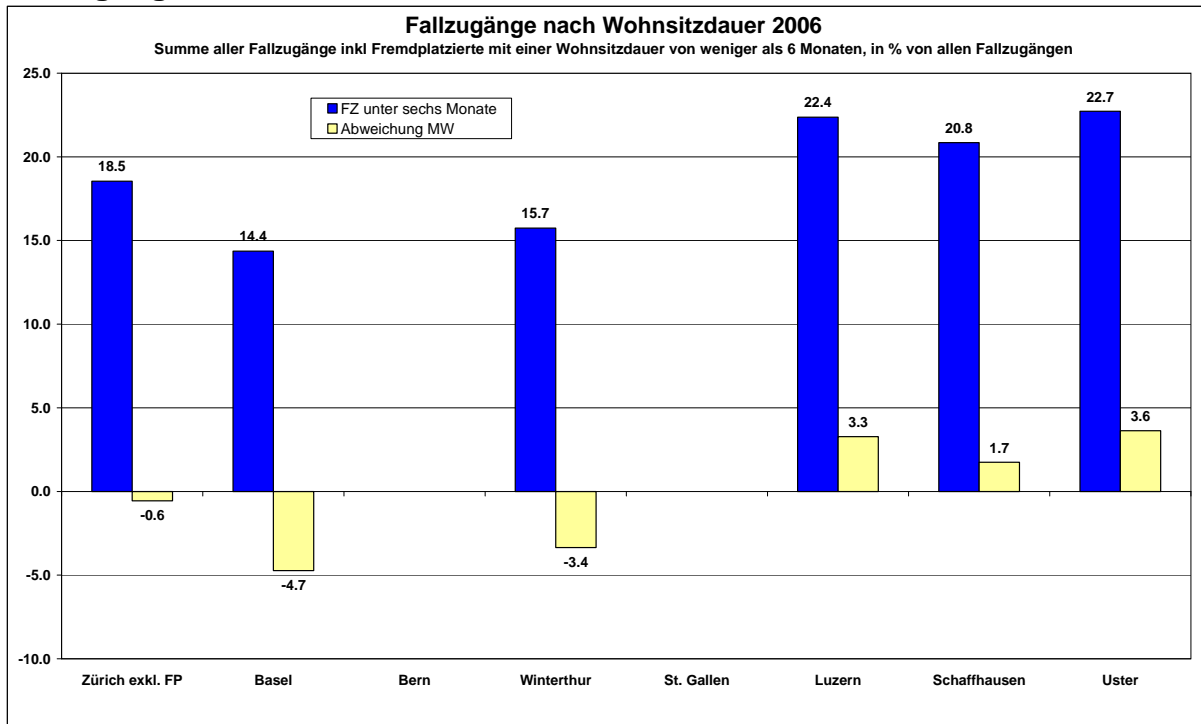
Sozialhilfequote nach Nationalität



Sozialhilfequote nach Geschlecht und Nationalität

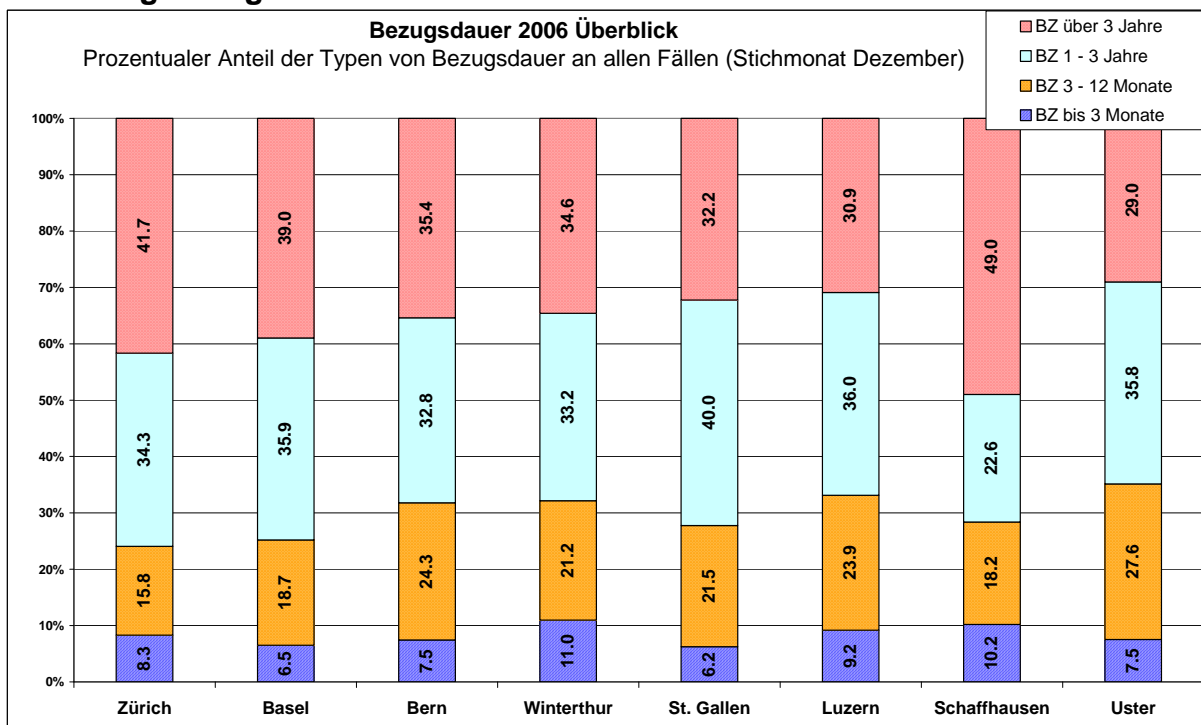


Fallzüge nach Wohnsitzdauer

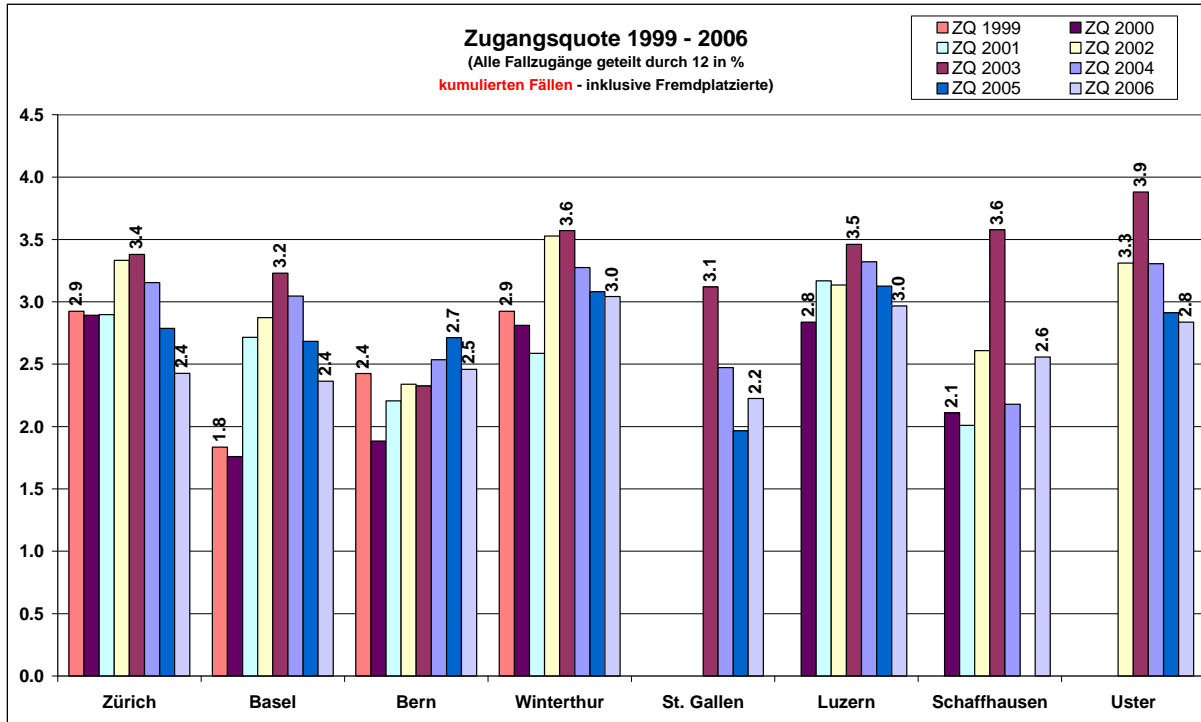


Bern und St. Gallen konnten dazu keine Angaben machen.

Verteilung Bezugsdauer

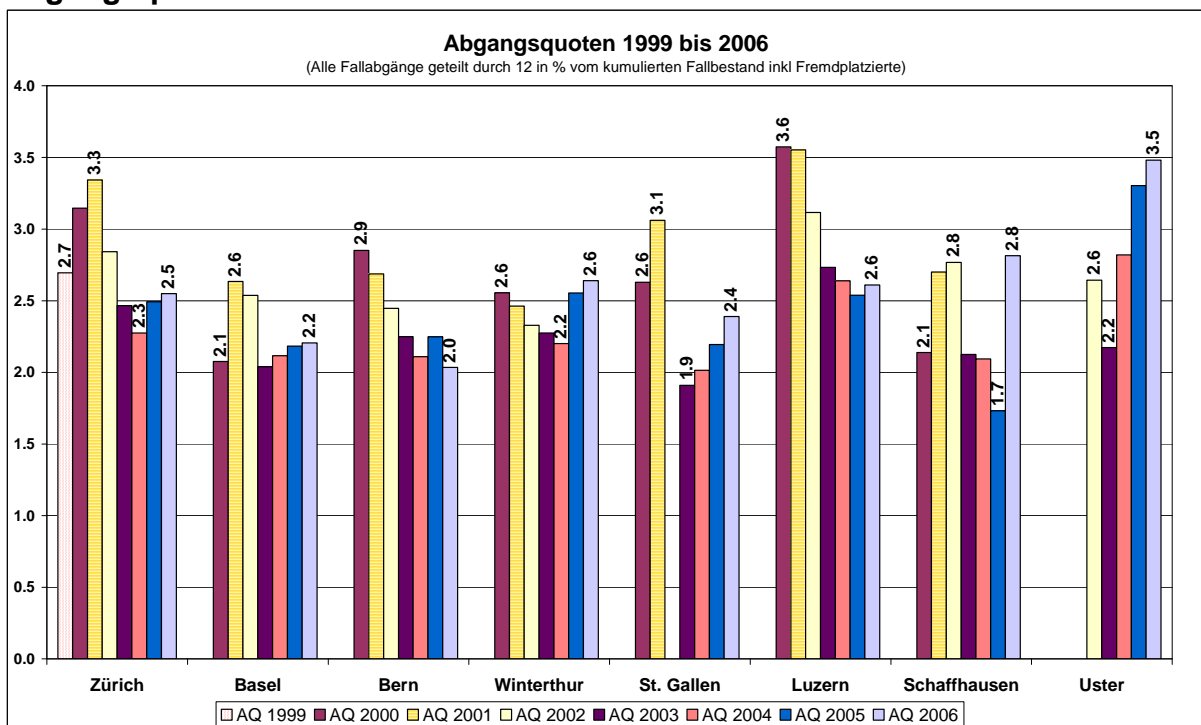


Zugangsquote

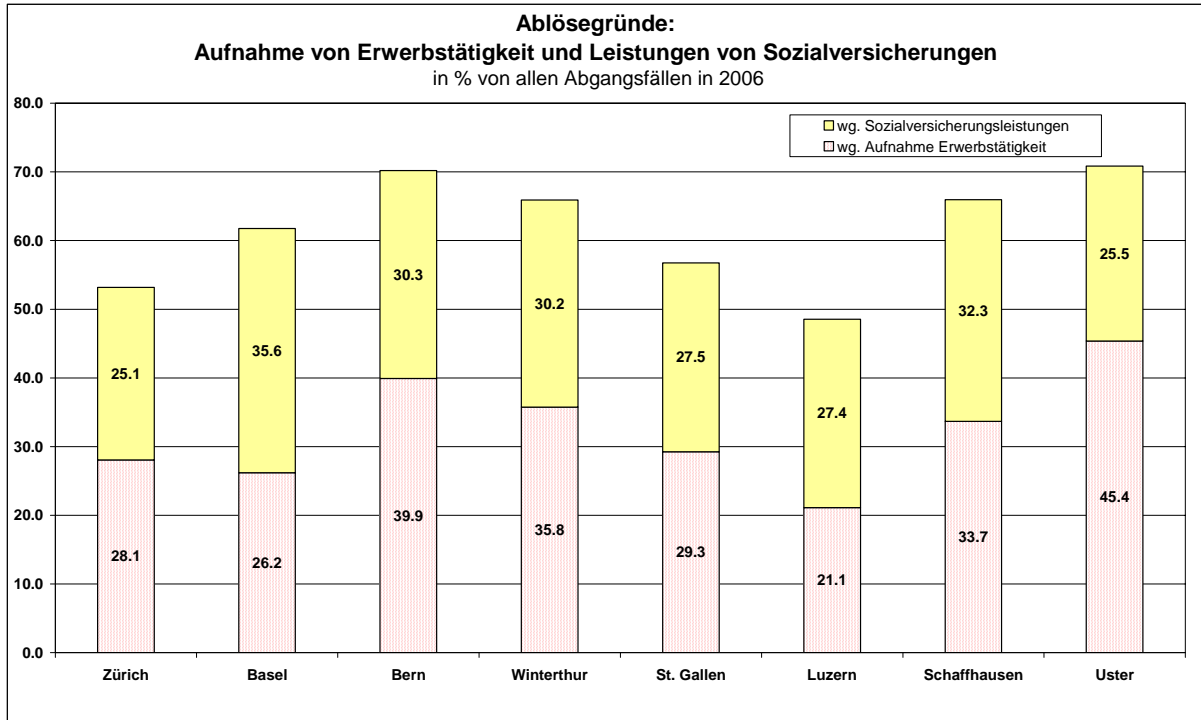


Schaffhausen konnte für 2005 keine Zugangsdaten liefern.

Abgangsquote

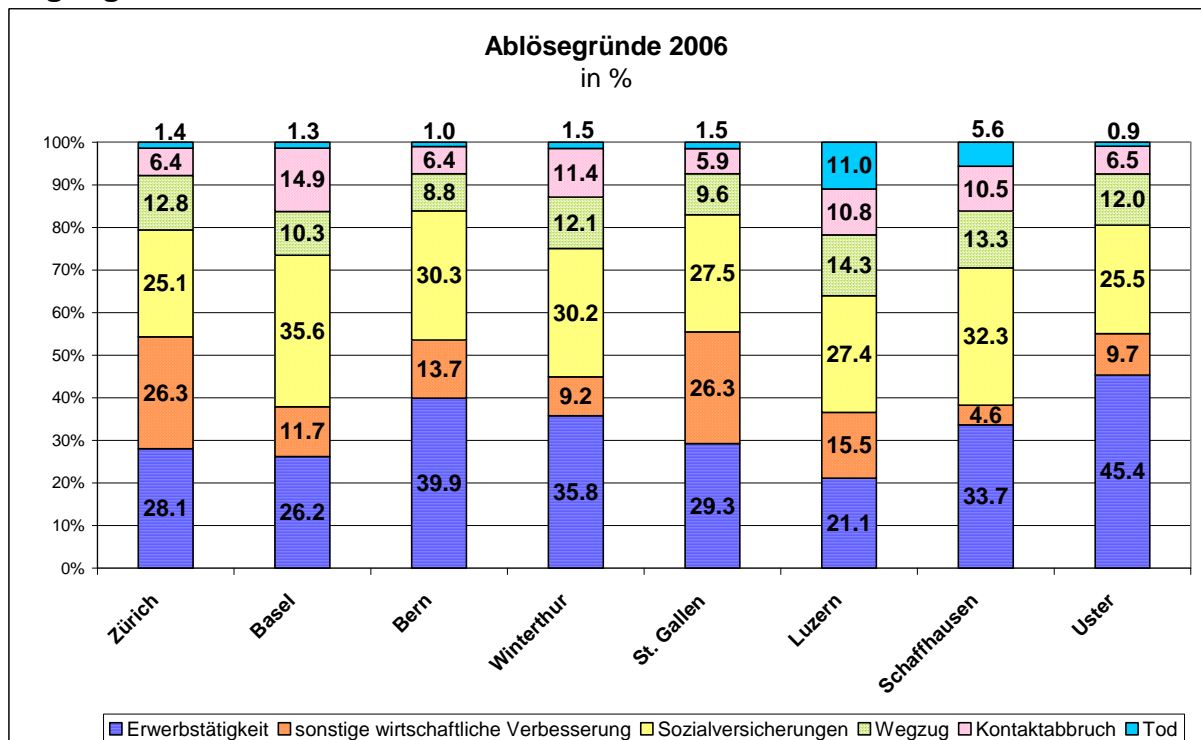


Hauptgründe für Fallabgang

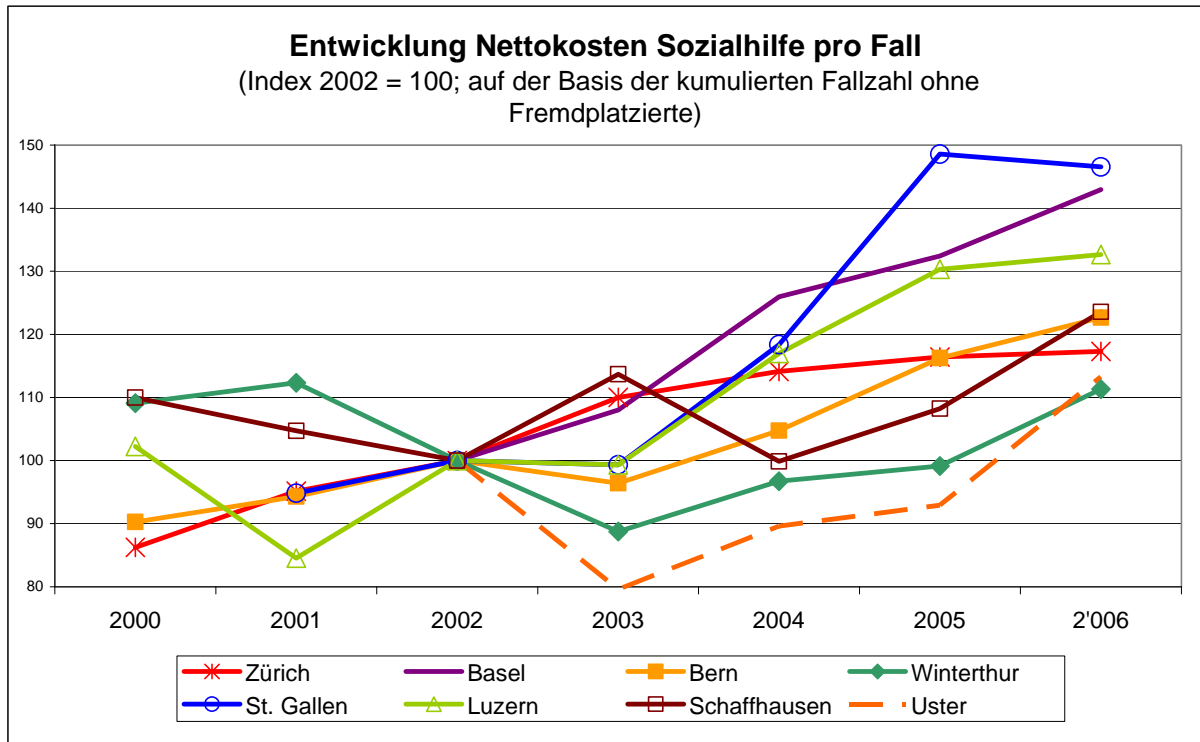


Bei den Abgängen wegen Erwerbstätigkeit werden in einigen Städten auch Fälle mitgezählt, die an Arbeitsintegrationsprogramme teilnehmen (St. Gallen, Uster, Winterthur, Bern, Schaffhausen), wenn der Lohn bzw. der Soziallohn so hoch angesetzt ist, dass kein weiterer Sozialhilfebezug mehr notwendig ist (oft ist mit der Ausrichtung eines Lohnes grundsätzlich die Möglichkeit verbunden, wieder eine Anspruchsberechtigung für einen Arbeitslosentaggeldbezug zu generieren, wenn die Anstellung mindestens 12 Monate dauert).

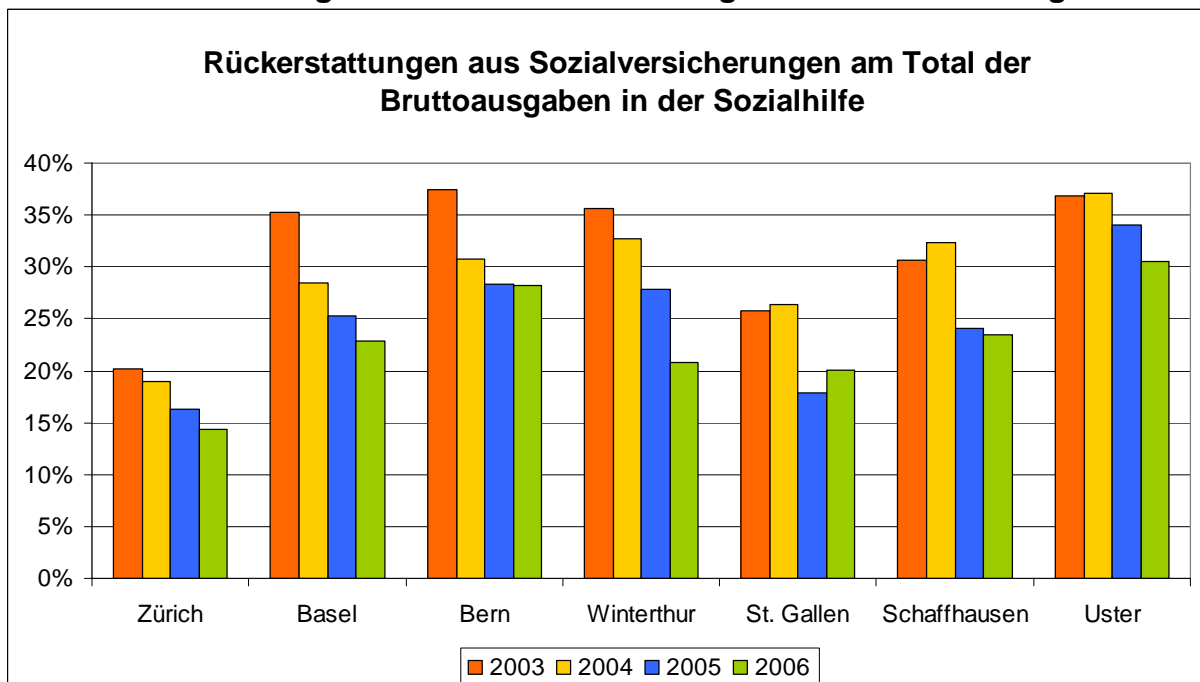
Abgänge aus der Sozialhilfe



Entwicklung der Nettokosten pro Fall








Anteil Rückerstattungen aus Sozialversicherungen an den Bruttoausgaben



Luzern kann hier nicht dargestellt werden, da im Kanton Luzern eine andere Buchungspraxis herrscht als in den übrigen Städten (Bruttobuchungsprinzip).

Kennzahlenvergleich der Schweizerischen Städteinitiative

Kennzahlen-Cockpit 2006





	= Verbesserung gegenüber dem Vorjahr		= über Mittelwert
	= Verschlechterung gegenüber dem Vorjahr		= unter Mittelwert
			= siehe Fussnote 1) bzw. 3)

Fallentwicklung	Städte nach Anzahl Einwohner von links nach rechts absteigend sortiert.								
	Zürich	Basel	Bern	Winterthur	St. Gallen	Luzern	Schaffhausen	Uster	Mittelwert
Veränderung durchschnittliche Zahlfälle pro Monat (2005 auf 2006 in %)	1.4	0.7	10.7	-1.3	X	3.8	-6.2	-7.1	0.3
Veränderung kumulierte Zahlfälle im Kalenderjahr (2005 auf 2006 in %)	-1.5	-1.8	5.8	-1.5	3.1	1.9	-7.3	-6.8	-1.0
Zugangsquote (durschn. monatl. Zugang 2006 in % des Fallbestandes)	2.8	2.7	2.5	3.5	2.2	3.4	3.7	3.3	3.1
Veränderung Zugangsquote (2005 auf 2006 in % des Fallbestandes)	-15.7	-14.8	-9.3	-3.0	13.2	-7.2	X	-4.3	-9.0
Abgangsquote (durschn. monatl. Abgang 2006 in % Fallbestandes)	2.9	2.5	2.0	3.1	2.4	2.9	4.1	4.1	3.3
Veränderung Abgangsquote (2005 auf 2006 in % des Fallbestandes)	-0.9	-2.3	6.5	1.5	8.9	0.5	59.7	3.5	10.3
Anteil Kurzzeitbezüger (Bezugsdauer <= 12 Monate; 2006 in %)	24.1	25.2	31.8	32.2	27.7	33.1	28.4	35.1	29.9
Anteil Langzeitbezüger (Bezugsdauer > 12 Monate; 2006 in %)	75.9	74.8	68.2	67.8	72.3	66.9	71.6	64.9	70.1
Anteil 1-Personen-Fälle (Stichmonat Dezember 2006 in %)	62.0	64.2	54.0	55.0	66.3	69.0	63.4	56.3	61.3
Anteil 1-Personen-Fälle mit Kind(ern) (Stichmonat Dezember 2006 in %)	17.2	18.6	22.1	24.2	19.4	21.6	23.0	23.0	20.9
Anteil Ehepaare (Stichmonat Dezember 2006 in %)	8.1	5.4	6.8	6.4	3.9	3.6	3.9	5.9	5.9
Anteil Ehepaare mit Kind(ern) (Stichmonat Dezember 2006 in %)	12.7	11.8	17.1	14.1	10.5	5.8	9.7	14.9	11.9

- 1) in Bern und in St. Gallen können diese Kennzahlen nur mit den kumulierten Fallzahlen berechnet werden
- 2) Mittelwerte ohne Bern und St. Gallen berechnet; vgl. 1)
- 3) in Bern, St. Gallen und Schaffhausen ist die Struktur nur für die kumulierten Fallzahlen bekannt
- 4) Mittelwerte ohne Bern, St. Gallen und Schaffhausen berechnet; vgl. 3)

Kennzahlenvergleich der Schweizerischen Städteinitiative

Kennzahlen-Cockpit 2006

	= Verbesserung gegenüber dem Vorjahr		= über Mittelwert
	= Verschlechterung gegenüber dem Vorjahr		= unter Mittelwert

Personen	Städte nach Anzahl Einwohner von links nach rechts absteigend sortiert.								
	Zürich	Basel	Bern	Winterthur	St. Gallen	Luzern	Schaffhauser	Uster	Mittelwert
Sozialhilfequote (Stichmonat Dezember 2006 in %)	4.3	5.6	X	3.3	X	2.7	X	1.4	3.5
Veränderung Sozialhilfequote (Stichmonat Dez. 2005 auf Dez. 2006 in %)	-3.2	-3.8	X	-4.8	X	-1.7	X	-13.9	-5.5
Sozialhilfequote unter 18 Jahre (Stichmonat Dezember 2006 in %)	8.8	11.2	X	6.4	X	4.9	X	2.4	6.7
Sozialhilfequote 18 bis unter 26 Jahre (Stichmonat Dezember 2006 in %)	5.1	6.9	X	3.3	X	2.4	X	1.8	3.9
Sozialhilfequote 26 bis unter 36 Jahre (Stichmonat Dezember 2006 in %)	4.0	6.4	X	3.6	X	2.1	X	1.7	3.6
Sozialhilfequote 36 bis unter 51 Jahre (Stichmonat Dezember 2006 in %)	5.2	6.8	X	3.6	X	3.1	X	1.3	4.0
Sozialhilfequote 51 bis einschl. 65 Jahre (Stichmonat Dezember 2006 in %)	3.6	3.9	X	2.0	X	1.9	X	0.9	2.5
Sozialhilfequote über 65 Jahre (Stichmonat Dezember 2006 in %)	0.2	0.2	X	0.4	X	1.9	X	0.1	0.6
Anteil weibliche Personen (Stichmonat Dezember 2006 in %)	47.2	47.0	X	51.4	X	53.6	X	45.8	49.0
Anteil männliche Personen (Stichmonat Dezember 2006 in %)	52.8	53.1	X	48.6	X	46.4	X	54.2	51.0
Anteil Schweizer (Stichmonat Dezember 2006 in %)	50.2	51.1	X	52.5	X	72.5	X	57.0	56.7
Anteil Ausländer (Stichmonat Dezember 2006 in %)	49.9	48.9	X	47.5	X	27.5	X	43.0	43.4

Finanzen	Städte nach Anzahl Einwohner von links nach rechts absteigend sortiert.								
	Zürich	Basel	Bern	Winterthur	St. Gallen	Luzern	Schaffhauser	Uster	Mittelwert
Unterstützungsausg. Netto pro Fall (Unterst. 06 / durchschn. Fallbestand 06; in 1000 Fr.)	X	15.8	17.5	18.4	X	17.4	X	16.6	17.1
Veränderung Unterstützung pro Fall netto (Jahresdurchschnitt 06 / Jahresdurchschnitt 05 in %)	X	5.4	1.6	9.7	X	1.5	X	23.6	8.4
Veränderung Rückerstattungen (Rückerstattungen insgesamt 06 / 05 in %)	X	-5.2	-1.9	-25.0	7.0	-9.7	-10.4	-14.8	-8.6

5) in Uster werden (im Gegensatz zu den anderen Städten) auch Rückerstattungen von Fremdplatzierten gezählt