



BFS Aktuell

13 Soziale Sicherheit

Neuchâtel, 12.2008

Armutsindikator für den sozio- demografischen Lastenausgleich im Rahmen der NFA

Grundlegende Konzepte, Resultate des Jahres 2006

Auskunft:

Thomas Ruch, BFS, Sektion SOZAN, Tel.: 032 713 61 59

E-Mail: thomas.ruch@bfs.admin.ch

Bestellnummer: 1013-0800

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	4	5	Berechnungsmethode	16	
Einleitung	5	5.1	Grundsatz	16	
1	Ausgangslage	6	5.2	Umsetzung	16
1.1	NFA und Armutsindikator (ARMIN)	6	5.3	Null-Restriktionen	17
1.2	Sozialhilfe im weiteren Sinn	7	5.4	Voll-Überlappung	17
1.3	Die Sozialhilfestatistik	7	6	Qualitätssicherung	19
2	Grundlagen der Bedarfsleistungen	9	7	Resultate Armutsindikator	20
2.1	Inventar	9	8	Resultate Sozialhilfe im weiteren Sinn	22
2.2	Empfängerstatistik	9	8.1	Arbeitslosigkeit und Sozialhilfequote	23
2.3	Alimentenbevorschussung (ALBV)	9	8.2	Leistungssystem und Sozialhilfequote	24
2.4	Spezialfall Wohnbeihilfen	9	8.3	Haushalte mit Kindern und Sozialhilfe	26
3	Armutsindikator	11	Literatur	29	
3.1	Anforderungen	11			
3.2	Im Armutsindikator enthaltene Bedarfsleistungen	11			
4	Daten	14			
4.1	Mikrodaten (Einzelfalldaten)	14			
4.2	Makrodaten	14			
4.3	Bestimmung der Fall- und Personenzahlen	14			

Abkürzungsverzeichnis

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
ALBV	Alimentenbevorschussung
ALH	(kantonale) Arbeitslosenhilfen
ARMIN	Armutsindikator
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EL	Ergänzungsleistungen nach Bundesrecht; auch: ordentliche Ergänzungsleistungen
ESPOP	Statistik von Stand und Struktur der ständigen Wohnbevölkerung
FBH	(kantonale) Familienbeihilfen
IV	Invalidenversicherung
kBH	Kantonale Beihilfen zu den Ergänzungsleistungen der AHV/IV
MUBE	Eltern-/Mutterschaftsleistungen
NFA	Neugestaltung der Aufgabenteilung und des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen
SH i.e.S.	Sozialhilfe im engeren Sinn; auch: wirtschaftliche Sozialhilfe. Letztes Netz der sozialen Sicherung
SH i.w.S.	Sozialhilfe im weiteren Sinn. Sozialhilfe im engeren Sinn plus vorgelagerte Bedarfsleistungen
SLA	Soziodemografischer Lastenausgleich (im Rahmen der NFA)
WohnBH	Wohnbeihilfen
WSH	Wirtschaftliche Sozialhilfe
ZAR	Zentrales Ausländerregister

Einleitung

Die föderalistische Struktur des schweizerischen Bundesstaates bietet gegenüber einem zentralistisch organisierten Land erhebliche Vorteile¹: Einerseits wird die Macht auf verschiedene Ebenen – die Gemeinden, die Kantone und den Bund – verteilt, wodurch die Willkür eingeschränkt und die Nähe zum Bürger erhöht wird. Andererseits sehen sich die Kantone einem gewissen Wettbewerb gegenüber, der zur Innovation hinsichtlich Lösungen anstehender Herausforderungen anspornt.

Ein stark ausgeprägter Föderalismus wie ihn die Schweiz kennt, ist jedoch auch mit regionalen Unterschieden bezüglich der Wirtschaftskraft und finanzieller Leistungsfähigkeit verbunden. So verfügen aus unterschiedlichen Gründen nicht alle Kantone über gleich gute Voraussetzungen im interkantonalen und internationalen Standortwettbewerb. Insbesondere periphere Regionen weisen aufgrund ihrer geografischen Lage abseits von grossen Zentren eine relativ tiefe Standortattraktivität auf. Hinzu kommt, dass sie aufgrund der topografischen Gegebenheiten und der relativ dünnen Besiedelung mit höheren Kosten bei der Bereitstellung von staatlicher Infrastruktur konfrontiert sind. Aber auch die grossen Städte haben aufgrund ihrer Bevölkerungsstruktur und ihrer Funktion als Zentren der wirtschaftlichen, sozialen und politischen Aktivität in zahlreichen staatlichen Aufgabenbereichen, wie z.B. der sozialen Wohlfahrt und der öffentlichen Sicherheit, höhere Kosten. Aus diesen Gründen ist in einem föderalen Staatswesen ein gut funktionierendes finanzielles Ausgleichssystem unabdingbar. Der Armutsindikator (ARMIN) übernimmt darin die Rolle der Messung der Lasten, die aufgrund der monetären Armutsbekämpfung entstehen. Er ist also ein Spiegel der bekämpften Armut, die es von der verdeckten Armut, d.h. Arme ohne Leistungsbezug, zu unterscheiden gilt. Als Datenquelle wird die Sozialhilfeempfängerstatistik herangezogen, die parallel zu den Vorbereitungsarbeiten der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenverteilung (NFA) aufgebaut worden ist.

Die Statistik der Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger als eigenständiges Vorhaben geht auf eine politische Initiative aus den Nachkriegsjahren zurück. Sie hat unter anderem zum Ziel, den Bestand und die Struktur der Bezüger von Sozialhilfeleistungen zu erfassen. Dabei wird von einer breiten Definition der Sozialhilfe ausgegangen, die nicht nur die wirtschaftliche Sozialhilfe im Sinne der Nothilfe (Sozialhilfe im engeren Sinn), sondern auch alle weiteren bedarfsabhängigen Sozialleistungen der Kantone berücksichtigt, wie z. B. Alimentenbevorschussungen oder kantonale Beihilfen zu den Ergänzungsleistungen der AHV/IV. Dem Grundsatz der Individualdatenerhebung folgend, werden alle Personen erfasst, die Leistungen aus diesen Unterstützungssystemen beziehen.

Aktuell stehen noch nicht für alle miteinbezogenen Sozialleistungen Individualdaten zur Verfügung. Die Berechnung des ARMIN zwingt zum Rückgriff auf andere Datenquellen, die nicht in standardisierter Form vorliegen. In der Folge sind umfangreiche Bereinigungs- und Harmonisierungsschritte notwendig, um zu einem vergleichbaren Armutsindikator pro Kanton zu gelangen.

Im vorliegenden Artikel wird in einem ersten Schritt auf die Grundlagen der NFA und der Sozialhilfe im weiteren Sinn eingegangen, um die Leistungen bezüglich deren Einbezug in die Statistiken zur Sozialhilfe einzugrenzen. Danach werden die Datenquellen, die Datenbearbeitung und die Berechnungen behandelt. Im letzten Teil werden die Resultate beschrieben und interpretiert, und zwar gesondert nach den Ergebnissen für den Armutsindikator und der Sozialhilfe im weiteren Sinn. Dabei wird anhand von Gegenüberstellungen kantonaler Daten der Frage nachgegangen, inwieweit sich die Leistungen gegenseitig beeinflussen.

¹ Siehe zu dieser Thematik auch: Eidgenössische Finanzverwaltung (2004a)

1 Ausgangslage

1.1 NFA und Armutsindikator (ARMIN)

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) hat zum Ziel, einen Ausgleich der kantonalen Unterschiede anzustreben sowie die Effizienz zu steigern. Erreicht wird dies durch die Entflechtung der Aufgaben und ein System des Finanzausgleichs. Letzterer besteht seinerseits aus zwei Teilen: Dem Ressourcenausgleich und dem Lastenausgleich. Er ist für das Bundesamt für Statistik (BFS) in dem Masse bedeutsam, als dafür Kennzahlen bereitgestellt werden². Die Sektion Sozialanalysen deckt den Armutsindikator ab, der als Grösse im Ausgleichssystem für Sonderlasten der Kantone eingesetzt wird. Dieses besteht aus zwei Gefässen: dem soziodemografischen Lastenausgleich (SLA) und dem topografischen Lastenausgleich. Während Letzterer die speziellen Aufgaben im Zusammenhang mit der topografischen Struktur eines Kantons abgelten soll, zielt der SLA auf einen Ausgleich der speziellen Aufwendungen, die aufgrund der Bevölkerungsstruktur entstehen.

Der ARMIN ist ein Teilindikator, der die Bemühungen der Armutsbekämpfung misst. Ziel des ARMIN ist es, die Unterschiede der Kantone in der Armutsbekämpfung durch Bedarfsleistungen zu widerspiegeln. Das Ausmass der Inanspruchnahme von bedarfsabhängigen Sozialleistungen gibt Aufschluss über die Massnahmen, die ein Kanton für die Reduktion der Armut unternimmt. Nicht miteinbezogen ist hierbei die eigentliche Armutpopulation, die durch ein verfügbares Einkommen unterhalb der Eintrittsschwellen der Sozialleistungen charakterisiert ist. Der Bereich Armut im soziodemografischen Lastenausgleich NFA stützt sich auf die Sozialhilfestatistik (SHS) ab, wie dies im Indikatorenkonzept³ des SLA festgelegt ist (Tabelle 1). Die Bereiche B (Altersstruktur) und C (Ausländerintegration) werden mit Daten aus der Bevölkerungsstatistik sowie des zentralen Ausländerregisters berechnet.

T 1 Indikatorenkonzept für den soziodemografischen Lastenausgleich im engeren Sinne

Bereich	Bezeichnung	Indikator	Quelle	Gewicht (wird periodisch neu berechnet ⁴)
Armut	A	Anzahl Sozialhilfeempfänger/innen (d.h. Anzahl Personen, die mit Sozialhilfeleistungen oder weiteren kantonalen Bedarfsleistungen unterstützt werden)	Sozialhilfestatistik	40%
Altersstruktur	B	Anzahl Einwohner/innen im Alter von 80 Jahren und mehr	Bevölkerungsstatistik	25%
Ausländerintegration	C	Anzahl Personen mit Herkunft ausserhalb der Schweiz und ihrer Nachbarstaaten, die maximal 12 Jahre in der CH leben (gewichtet nach Aufenthaltsdauer)	Zentrales Ausländerregister (ZAR)	35%

Quelle: EFV

³ Eidgenössische Finanzverwaltung (2004a)

⁴ Die Gewichte der Indikatoren sollen periodisch, z.B. alle vier Jahre im Rahmen der Neufestsetzung der Ausgleichsbeiträge durch das Parlament, auf der Basis der Hauptkomponentenanalyse neu festgelegt werden. Bisherige Abklärungen haben ergeben, dass sich die Gewichte im Verlauf der Zeit relativ konstant verteilen (vgl. Ecoplan (2004)).

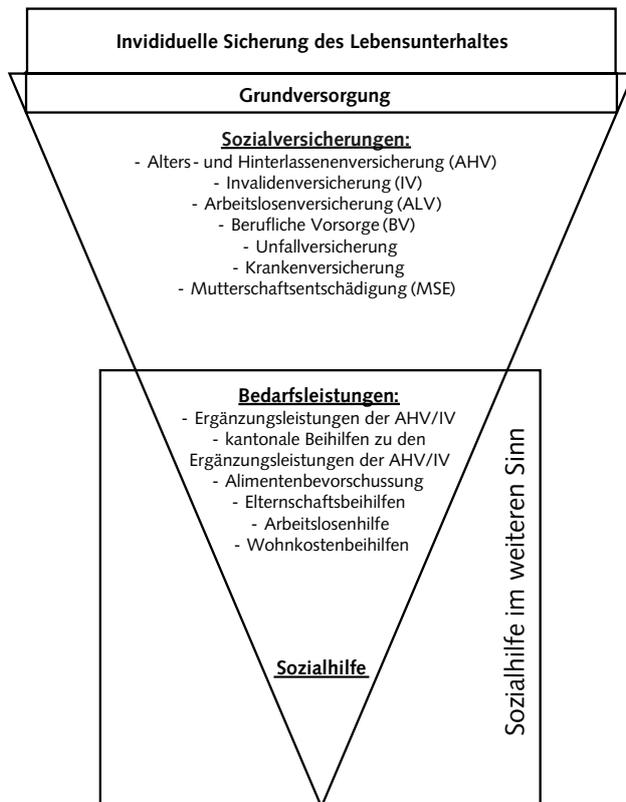
² Salzgeber (2006)

Gesetzlich geregelt ist die Datensammlung und deren Verwendung im Rahmen des SLA im Gesetz vom 7. November 2007 über den Finanz- und Lastenausgleich FiLaG und in der Verordnung vom 7. November 2007 über den Finanz- und Lastenausgleich FiLaV.

1.2 Sozialhilfe im weiteren Sinn

Im dreistufigen System der Sozialen Sicherheit bilden die Bedarfsleistungen inklusive der Sozialhilfe die unterste Ebene. Ihr vorgelagert sind die kausalen Sicherungssysteme (Sozialversicherungen) sowie die strukturelle Grundversorgung⁵ und die individuelle Sicherung des Lebensunterhaltes. Im Grundsatz kommen die nach dem Finalitätsprinzip angewandten Bedarfsleistungen nur subsidiär zur übergeordneten Sicherung zum Einsatz. Alle Bedarfsleistungen werden unter dem Begriff Sozialhilfe im weiteren Sinn zusammengefasst. In Abgrenzung zu ihr besteht die Sozialhilfe im engeren Sinn ausschliesslich

Das System der Sozialen Sicherheit in der Schweiz G 1



Quelle: BFS/Sozialhilfestatistik

© Bundesamt für Statistik (BFS)

⁵ Wyss (1999)

aus der (wirtschaftlichen) Sozialhilfe. Sie leistet Hilfe in Notlagen⁶, und zwar unabhängig davon, wie diese entstanden sind, währenddessen die restlichen Bedarfsleistungen risikoabhängig gewährt werden. Soziale Risiken werden gezielt bekämpft, indem abhängig von der Lebenslage unterschiedliche Leistungen zum Einsatz kommen. Zum Beispiel dienen die Ergänzungsleistungen zur IV-Rente dazu, die Folgen von gesundheitlichen Beeinträchtigungen bedarfsbezogen zu minimieren.

Innerhalb der Bedarfsleistungen sind lediglich die Ergänzungsleistungen zu AHV/IV⁷, die Alimenterborschussung⁸ und die wirtschaftliche Sozialhilfe obligatorisch, wobei die Kantone über einen relativ grossen Spielraum zur Vollzugsgestaltung verfügen.

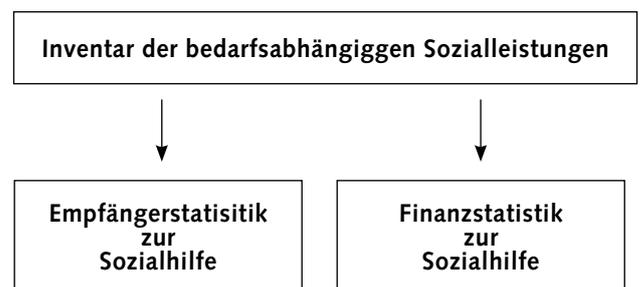
1.3 Die Sozialhilfestatistik

Konzipiert zum Vergleich der Sozialhilfe zwischen den Kantonen, besteht die Sozialhilfestatistik aus drei, eng aufeinander bezogenen Teilen:

- dem Inventar der Sozialhilfe zur Identifizierung und Typologisierung der Versorgungslage,
- der Finanzstatistik, die die finanziellen Aufwendungen der Sozialhilfe misst und
- der Empfängerstatistik zur Sozialhilfe, die die Anzahl der Bezüger und deren soziale Lage erfasst.

Das System der Statistiken im Bereich der Sozialhilfe

G 2



Quelle: BFS/Sozialhilfestatistik

© Bundesamt für Statistik (BFS)

⁶ Art. 12 BV: «Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind.»

⁷ Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG)

⁸ Artikel 293 Abs.2 ZGB: «... die Ausrichtung von Vorschüssen für den Unterhalt des Kindes, wenn die Eltern ihrer Unterhaltspflicht nicht nachkommen.»

Für den Armutsindikator relevant sind die zwei Elemente Inventar und Empfängerstatistik. Im Rahmen des Inventars werden alle Sozialleistungen der Schweiz, die nach Bedarf und gestützt auf kantonale Gesetze ausgerichtet werden, katalogisiert. Es bildet die Grundlage für die Empfängerstatistik, indem mit dessen Hilfe die zu erfassenden Leistungen festgelegt werden können.

Hauptziel der Empfängerstatistik ist die standardisierte Erfassung der Sozialhilfe im weiteren Sinne, also jenes Bereichs der Sozialen Sicherheit, der hinsichtlich gesetzliche Grundlage, Leistungssystem und Vollzug erhebliche Unterschiede zwischen den Kantonen aufweist. Zu diesem Zweck erfolgt die Erfassung auf der Ebene der unterstützten Einheit, die in der Praxis als Dossier oder Fall geführt wird.

Die Daten für den Armutsindikator werden im Rahmen der Empfängerstatistik zur Sozialhilfe erhoben. Durch die Standardisierung der Daten ist die Basis gegeben, die kantonalen Unterschiede sichtbar zu machen.

2 Grundlagen der Bedarfsleistungen

2.1 Inventar

Damit eine Sozialleistung in das Inventar aufgenommen wird, muss sie kumulativ die folgenden Bedingungen erfüllen. Diese sind im Rahmen der Sozialhilfestatistik festgelegt worden:

- Die Leistung wird im kantonalen Recht geregelt (Gesetz oder Verordnung). Die von den Gemeinden auf der Grundlage eines kantonalen Gesetzes oder einer kantonalen Verordnung ausgerichteten Leistungen sind im Inventar ebenfalls berücksichtigt. Hingegen werden Leistungen, die von den Gemeinden auf der Grundlage eines kommunalen Reglements entrichtet werden, nicht ins Inventar aufgenommen. Vom Inventar ausgeschlossen sind ebenfalls Leistungen, die ausschliesslich dem Bundesrecht unterstehen.
- Es handelt sich um eine Leistung, die in bar ausgerichtet wird (*Cash Benefit*). Ausgeschlossen sind somit Sachleistungen sowie Betreuungs- und Beratungsleistungen, mit denen die in bar ausgerichteten Leistungen in vielen Fällen ergänzt werden. Bei den kantonalen Arbeitslosenentschädigungen, die aktive Massnahmen vorsehen (Kurse, Praktika usw.), werden nur die finanziellen Aspekte berücksichtigt (tatsächlich vom Leistungsempfänger bezogene Barleistungen).
- Die Leistung wird bedarfsabhängig ausgerichtet. Die Bedarfsabhängigkeit orientiert sich am Einkommen oder am Vermögen. Ausgeschlossen sind somit Leistungen, die sich unabhängig vom Einkommen und Vermögen an bestimmte Bevölkerungskategorien richten (beispielsweise ein Programm für ältere Arbeitslose). Eine Ausnahme bildet die Alimentenbevorschussung (siehe Kap. 2.3).
- Die Leistung ist individuell und gibt zur Eröffnung eines persönlichen Dossiers Anlass. Ausgeschlossen sind folglich Finanzhilfen, die an Institutionen wie beispielsweise Pflegeheime oder Betreuungsstrukturen

für Kleinkinder ausgerichtet werden. Einen Spezialfall stellen die kantonalen Wohnbeihilfen dar (siehe Kap. 4.2).

2.2 Empfängerstatistik

Damit eine Leistung in die Empfängerstatistik (und damit in den ARMIN) aufgenommen wird, muss sie im Inventar enthalten sein und folgende Kriterien erfüllen:

- Die Leistung wird mit einer gewissen Regelmässigkeit ausgerichtet. Einmalige Leistungen sind daher ausgeschlossen.
- Die Leistung wird in der Praxis nicht nur an eine sehr kleine Zahl von Leistungsempfängern ausgerichtet, sondern an mehr als 0,05% der Bevölkerung oder an mehr als 100 Personen.

2.3 Alimentenbevorschussung (ALBV)

Obwohl nicht in allen Kantonen ausschliesslich im Bedarfsfall ausgerichtet, wird die ALBV vollumfänglich in das Inventar, in die Sozialhilfe-Empfängerstatistik wie auch in den Armutsindikator miteinbezogen. Der Grund dafür liegt in der ausgesprochen präventiven Wirkung, die die ALBV haben kann: Sie wird relativ niederschwellig gewährt und ist somit der Sozialhilfe direkt vorgelagert. Andererseits gibt es im Vollzug der ALBV erhebliche kantonale Unterschiede, was sich auf den Bezug von Sozialhilfe auswirkt. Daher ist ihr Einbezug zur Darstellung der Sozialhilfe im weiteren Sinn unverzichtbar.

2.4 Spezialfall Wohnbeihilfen

Der individuelle Zugang zu geeignetem Wohnraum gehört zum sozialen Schutz und wird mit verschiedenen Mitteln sichergestellt. Nebst Anreizen zum Bau von

preisgünstigem Wohnraum (Objekthilfe) werden auch Massnahmen angeboten, welche die Wohnungen direkt verbilligen (Subjekthilfe). Vorausgesetzt wird eine eingeschränkte finanzielle Leistungsfähigkeit des Mieters. Diese Angebote werden zum Teil vom Bund (mit-)finanziert. Darüber hinaus kennen einige Kantone rein kantonale Leistungen, die den Zugang zur Verbilligung etwas vereinfachen oder zeitlich begrenzte Bundeshilfen auf eigene Kosten verlängern. Vor dem Hintergrund der Sozialhilfe-Empfängerstatistik, die sich an der unterstützten Einheit (Subjekte) orientiert, stellen diese Leistungen konzeptionell eine Herausforderung dar, da die Abgrenzung zwischen Subjekt- und Objekthilfe nicht einfach zu machen ist.

In ergänzenden konzeptionellen Abklärungen schlagen Bonoli/Bertozzi⁹ vor, ausschliesslich diejenigen individuellen Leistungen mit in die Empfängerstatistik einzubeziehen, zu denen grundsätzlich alle Mieter Zugang haben. Daher wird anhand zusätzlicher Kriterien über die Aufnahme in die Empfängerstatistik bzw. den Armutsindikator entschieden:

- Der Zugang zur Sozialleistung muss allgemein verfügbar bzw. gewährleistet sein.
- Der Entscheid, die Leistung anzubieten, liegt im Verantwortungsbereich des Kantons und nicht der Gemeinde.

⁹ Bonoli, Bertozzi (2007)

3 Armutsindikator

3.1 Anforderungen

Um keine unerwünschten Anreize zu Subjektfinanzierungen zu setzen, besteht der Teilindikator Armut des soziodemografischen Lastenausgleichs aus dem «Anteil der Empfängerinnen und Empfänger von Leistungen der Sozialhilfe im weiteren Sinn» wie dies in Art. 34, Absatz 1, lit. a. der Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaV) definiert ist. Nicht berücksichtigt werden demnach die Kosten, die die Ausrichtung dieser Leistungen verursachen.

In der Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich sind auch die Arten der bedarfsabhängigen Sozialleistungen aufgeführt, die für den soziodemografischen Lastenausgleich berücksichtigt werden (Artikel 34, Absatz 2 ff FiLaV):

² Als Leistungen der Sozialhilfe im weiteren Sinn gelten folgende bedarfsorientierte Geldleistungen, sofern sie personen- beziehungsweise haushaltsbezogen gewährt werden und soweit sie in der Statistik der Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfänger gemäss Verordnung vom 30. Juni 1993 über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Bundes aufgeführt sind:

- a. wirtschaftliche Sozialhilfe gemäss den kantonalen Sozialhilfegesetzen;
- b. kantonal geregelte Bevorschussung von Alimenten;
- c. Ergänzungsleistungen des Bundes, gewichtet mit dem kantonalen Finanzierungsanteil gemäss Artikel 13 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2006 der Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung;
- d. kantonale Beihilfen zu AHV/IV und kantonale Heimbeihilfen;
- e. kantonale Bedarfsleistungen im Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit;

- f. kantonale Mutterschaftsbeihilfen sowie Unterhaltszuschüsse an Familien mit Kindern;
- g. kantonale personen- oder haushaltsbezogene Wohngelder beziehungsweise Wohnkostenzuschüsse.

³ Mehrfachbezüge werden einfach gezählt.

3.2 Im Armutsindikator enthaltene Bedarfsleistungen

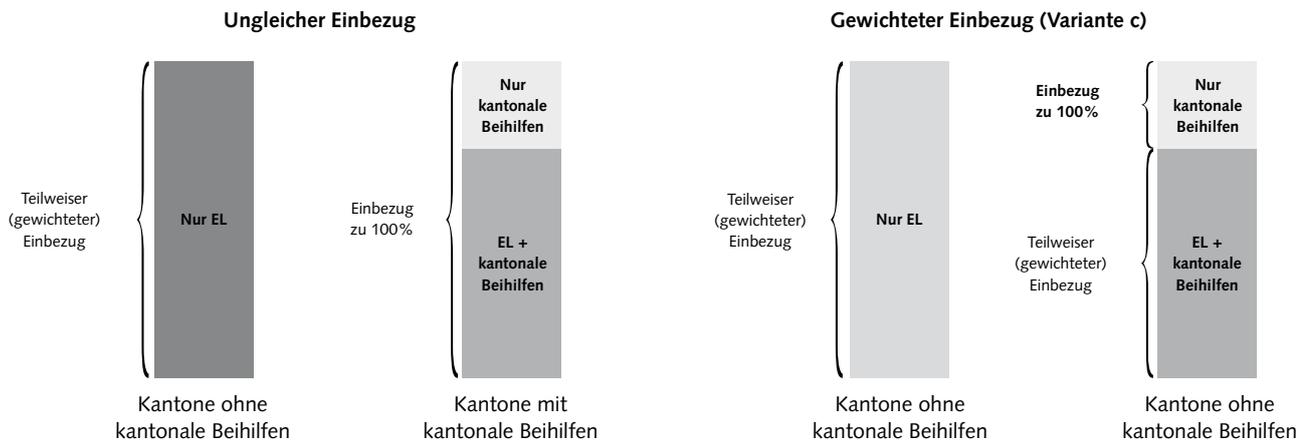
Grundsätzlich orientiert sich der ARMIN an den Bedarfsleistungen der Empfängerstatistik des BFS zur Sozialhilfe. Der einzige Unterschied besteht darin, dass im ARMIN die bundesrechtlichen Ergänzungsleistungen teilweise einbezogen werden. In der Sozialhilfestatistik werden diese Ergänzungsleistungen nicht berücksichtigt.

Grundsätzlich werden nach den vorgegebenen Kriterien nur die kantonalen Beihilfen zu den Ergänzungsleistungen der AHV/IV berücksichtigt. Diese gehen über die bundesrechtlichen Ergänzungsleistungen (ordentliche EL) hinaus, indem höhere anrechenbare Ausgaben berücksichtigt werden. Sie werden sozusagen in Ergänzung zu den Ergänzungsleistungen ausgerichtet.

Allerdings zeigte sich in der Konzeptphase des ARMIN ein sehr grosser Einfluss der kantonalen Beihilfen. Der Bezug von kantonalen Beihilfen ist meistens an den Bezug von Ergänzungsleistungen nach Bundesrecht gekoppelt, d.h. es gibt jeweils nur wenige oder gar keine Personen, die ausschliesslich kantonale Beihilfen beziehen. Anders ausgedrückt: Der Anteil an Personen, die beide Leistungen zur gleichen Zeit beziehen, ist sehr hoch. Naturgemäss ist dies nur in den Kantonen der Fall, die solche Beihilfen kennen. Im Vergleich zwischen den Kantonen käme den kantonalen Beihilfen zu den EL der AHV/IV eine gewichtige Funktion zu: Obwohl in einem Kanton, der kantonale Beihilfen kennt, gleichzeitig auch fast alle Bezüger der EL gezählt würden, würden in Kantonen ohne kantonale Beihilfen gar keine Bezüger von

Einbezug der bundesrechtlichen Ergänzungsleistungen (EL)

G 3



Quelle: eigene Darstellung

© Bundesamt für Statistik (BFS)

EL miteinbezogen. Daraus resultierte eine hohe Sensitivität der kantonalen Beihilfen, indem die anzahlmässig vielen Bezüger von EL systematisch ungleich miteinbezogen würden. Und dies gilt, obschon es sich um eine Leistung handelt, die eine sehr ähnliche Berechnungs- und Vollzugslogik wie die EL hat und in den meisten Fällen sogar bewusst auf diesen aufbaut. Ähnliche soziale Risiken werden in ähnlicher Weise bekämpft wie mit der EL, nur mit etwas grosszügigeren Mitteln.

Zur Entschärfung dieses Problems des überproportionalen Miteinbezugs sind folgende Varianten in Betracht gezogen worden:

- vollständiger Einbezug aller EL und kantonalen Beihilfen (zu 100%)
- Einbezug von kantonalen Beihilfen und EL nach dem Gewicht im Kostenteiler zwischen Bund und Kantonen (siehe auch Fussnote 10)
- Einbezug von reinen kantonalen Beihilfen zu 100% und EL nach dem Gewicht im Kostenteiler zwischen Bund und Kantonen (siehe auch Fussnote 10)

Für die Auswahl einer Variante gilt es neben der Höhe des Einflusses auf den ARMIN noch folgende Aspekte zu berücksichtigen:

- Lastenverteilung: Die individuellen EL werden gemäss der NFA bis zu einem gewissen Plafond¹⁰ von Bund und Kantonen gemeinsam finanziert, d.h. eine gewisse Aufteilung der Lasten findet in diesem Bereich – auch ohne SLA – bereits statt.
- Ausgewogenheit des Indikators: Verglichen mit den anderen Bedarfsleistungen haben die EL zahlenmässig ein grosses Gewicht, d.h. es gibt relativ viele Bezüger von EL.
- Basis Kanton: Die EL basieren auf einer gesetzlichen Grundlage auf Stufe Bund und werden somit nach (fast) einheitlichen Kriterien ausgerichtet. Der ARMIN soll aber die Unterschiede der Kantone in der Armutsbekämpfung durch Bedarfsleistungen widerspiegeln.
- Begrifflichkeiten: Die EL sind gemäss Wörterbuch der Sozialpolitik «Sozialversicherungsleistungen der besonderen Art¹¹», so dass ein Einbezug in die Gesamtheit der *Sozialhilfe* nicht vorbehaltlos geschehen kann.

Im Verfahren zur Berechnung des ARMIN ist die Variante c umgesetzt worden, da sie die zu berücksichtigten Kriterien am ausgewogensten erfüllt.

¹⁰ Grundsätzlich müssen die Kantone 3/8 der EL-Leistungen übernehmen. Es wird nicht mehr unterschieden, ob die Personen zu Hause oder in einem Heim leben. Die Mitfinanzierung des Bundes beschränkt sich jedoch auf die Deckung des allgemeinen Lebensbedarfs. Sollten die Kosten für die Heimunterbringung über dieser Grenze liegen, müssen die Kantone vollumfänglich für die EL-Leistungen aufkommen. Die Krankheits- und Behinderungskosten werden ebenfalls ausschliesslich von den Kantonen zu tragen sein (vgl. EFV (2004b)).

¹¹ Carigiet et al. (2003)

Folgende Tabelle vermittelt eine Übersicht über die für die Berechnung relevanten Leistungskategorien bzw. deren Präsenz in den einzelnen Kantonen.

T 2 Übersicht der relevanten Bedarfsleistungen

Anzahl Leistungen pro Kanton		WSH	ALBV	EL	kBH	MUBE	ALH	FBH	WohnBH
Kantone	Anzahl Leistungen								
AG	4	1	1	1		1			
AI	4	1	1	1	1				
AR	3	1	1	1					
BE	4	1	1	1	1				
BL	4	1	1	1	1				
BS	5	1	1	1	1				1
FR	6	1	1	1	1	1		1	
GE	7	1	1	1	1		1	1	1
GL	3	1	1	1					
GR	4	1	1	1		1			
JU	4	1	1	1			1		
LU	4	1	1	1		1			
NE	6	1	1	1	1	1	1		
NW	4	1	1	1	1				
OW	3	1	1	1					
SG	5	1	1	1	1	1			
SH	6	1	1	1		1	1	1	
SO	3	1	1	1					
SZ	3	1	1	1					
TG	3	1	1	1					
TI	7	1	1	1	1	1	1	1	
UR	3	1	1	1					
VD	5	1	1	1	1	1			
VS	5	1	1	1	1			1	
ZG	6	1	1	1	1	1	1		
ZH	5	1	1	1	1	1			
Total	116	26	26	26	14	11	6	5	2

Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an BFS/BASS, Inventar der bedarfsabhängige Sozialleistungen

Legende:

WSH: Wirtschaftliche Sozialhilfe nach SKOS

EL: ordentliche Ergänzungsleistungen zur AHV/IV nach Bundesrecht

MUBE: Eltern-/ Mutterschaftsleistungen

FBH: Familienbeihilfe

ALBV: Alimentenbevorschussung

kBH: kantonale Beihilfen zu den EL zu AHV/IV

ALH: Kantonale Arbeitslosenhilfen

WohnBH: individuelle Wohnbeihilfe

4 Daten

4.1 Mikrodaten (Einzelfalldaten)

Wie bereits weiter vorne ausgeführt, stützt sich die Berechnung des Armutsindikators weitestgehend auf die Daten der Sozialhilfestatistik ab. Einerseits wird durch sie der Umfang der Leistungen bestimmt, andererseits liefert sie die relevanten fall- personenbezogenen Daten. Gesammelt werden diese im Rahmen der Sozialhilfe-Empfängerstatistik, die die Sozialhilfeempfänger auf der Ebene der Sozialdienste erhebt (Verordnung vom 30. Juni 1993 über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Bundes). 58% der benötigten Daten für den Armutsindikator werden auf diese Weise erfasst.

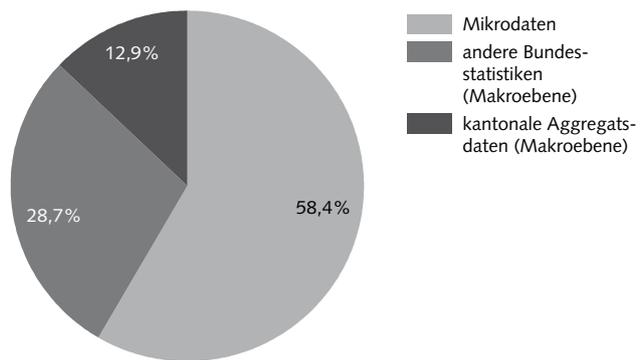
4.2 Makrodaten

In Ergänzung zu den individuellen Bezügerdaten sind Datensammlungen auf einer höheren Aggregationsstufe notwendig. Aggregierte Daten werden von den entsprechenden kantonalen Dienststellen an das BFS geliefert oder es werden Informationen aus anderen Bundesstatistiken verwendet. Angewandt wird diese Art der Datensammlung für diejenigen Sozialleistungen, die nicht Teil der Sozialhilfestatistik sind. Dazu gehören insbesondere die EL, die aus der EL-Statistik des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV) bezogen werden¹². Aus dieser Quelle stammen 29% aller berechnungswirksamen Bezügerzahlen. Die übrigen 13% der verwendeten Daten gehen auf jene Sozialleistungen zurück, die zwar Teil der Sozialhilfestatistik sind, aber zur Zeit noch nicht auf Mikroebene erfasst werden. Für diese werden bis auf weiteres aggregierte (Makro-)daten aus kantonalen Quellen verarbeitet.

¹² Bundesamt für Sozialversicherungen (2007)

Datenquellen für den Armutsindikator

G 4



Quelle: BFS/Sozialhilfestatistik

© Bundesamt für Statistik (BFS)

4.3 Bestimmen der Fall- und Personenzahlen

Ausgangspunkt für die weiteren Berechnungen ist die Zahl der Personen, die im Berichtsjahr von den relevanten Leistungen mindestens einmal Leistungen bezogen haben. Analog zur Bildung der Quoten in der Sozialhilfeempfängerstatistik werden dazu kumulative Jahreszahlen benutzt. Für alle Leistungen muss die Anzahl Personen vorliegen, die im entsprechenden Jahr mindestens einmal eine finanzielle Leistung bezogen haben. Aus Gründen der eingeschränkten Verfügbarkeit von Daten sind zum Teil Umrechnungen bzw. Hochrechnungen von Stichtags- bzw. Fallzahlen zu kumulierten Personenzahlen notwendig (siehe Tabelle 3). Dazu kommen Durchschnittswerte aus Kantonen zur Anwendung, die Einzelfalldaten zur Verfügung stellen können. Hochgerechnet wird grundsätzlich stets innerhalb der Leistungskategorie. Stehen auch solche Daten nicht zur Verfügung, werden die Mittelwerte der wirtschaftlichen Sozialhilfe des entsprechenden Kantons benutzt.

T 3 Faktoren zur Hochrechnung

	Faktor zur Hochrechnung von Stichtagszahlen (ergibt kumulierte Fallzahl)	Quelle	Faktor zur Hochrechnung von Fallzahlen (ergibt Personenzahl)	Quelle
Ergänzungsleistungen (EL und kBH)	* 1.15	Untersuchung Kt. ZH	* 1.1	Empfängerstatistik
Alimentenbevorschussung (ALBV)	* 1.26	Empfängerstatistik	* 2.5 (inkl. Elteralimente)	Empfängerstatistik
			* 1.53 (ohne Elteralimente)	Empfängerstatistik
Eltern-/Mutterschaftsleistungen (MUBE)	* 3.02	Befragung Kt. LU	Nicht notwendig	–
Wohnbeihilfen (WohnBH)	* 3.1	Befragung Kt. GE	Nicht notwendig	–

Quelle: eigene Darstellung

5 Berechnungsmethode

5.1 Grundsätze

Alle Personen werden miteinbezogen, die im Berichtsjahr mindestens eine finanzielle Leistung bezogen haben. Die Quote, die durch den Anteil der unterstützten Personen am Total der ständigen Wohnbevölkerung Ende Dezember gebildet wird, ist gleichzeitig der Armutsindikator. Bezüger, die im Berichtsjahr mehr als eine relevante Leistung bezogen haben (Doppel- bzw. Mehrfachbezüger), werden nur einmal gezählt¹³. Um dies sicherzustellen, wird ein Bereinigungsverfahren durchgeführt, welches im Bericht «Informationsbeschaffung betreffend Mehrfachabhängigkeiten der bedarfsabhängigen Sozialleistungen der Kantone¹⁴» ausführlich beschrieben ist.

Grundsätzlich kann von folgender Berechnungsformel für den Armutsindikator ausgegangen werden:

$$\text{ARMIN} = \frac{\sum_{i=1}^m \left\{ 1 - \prod_{j=1}^n (1 - a_{i,j}) \right\}}{y_t}$$

ARMIN	Armutsindikator
\sum	Summezeichen
i	Person 1, ..., m
j	Leistungstyp 1, ..., n
\prod	Produktzeichen
y	Ständige Wohnbevölkerung gemäss ESPOP
t	Erhebungsjahr
$a_{i,j}$	$a_{i,j} = 1$ falls Person i bezieht Leistung j $a_{i,j} = 0$ falls Person i bezieht Leistung j nicht

Etwas vereinfacht ausgedrückt heisst das, dass die bereinigte Anzahl Bezüger durch die ständige Wohnbevölkerung dividiert wird. Im folgenden Abschnitt wird die Berechnung der Bezügerzahl in einer tabellarischen Form erläutert.

5.2 Umsetzung

Für die Darstellung der konkreten Berechnung wird eine Schreibweise gewählt, die einfacher lesbar ist (Tabelle 4). In einem ersten Schritt werden alle Bezügerzahlen nach Leistungstyp gesammelt. Anschliessend werden die Doppelbezüge (Schnittmengen \cap) der weiteren Leistungen zur Sozialhilfe im engeren Sinn in Abzug gebracht. Mit der Subtraktion der Doppelbezüge der weiteren Leistungen untereinander wird die Bereinigung abgeschlossen.

¹³ Gemäss den Anforderungen des Art. 34, Abs. 3 FiLaV

¹⁴ Detzel; Salzgeber (2005)

T 4 Berechnungsbeispiel 1 (Normalfall)

Bezüger Total =	$\sum WSH$	+	$\sum ALBV$	+	$\sum MUBE$	+	$\sum ALH$	
	12 000		2000		1000		100	= 15 100
			$-\bigcap_{i=1}^m WSH, ALBV$		$-\bigcap_{i=1}^m WSH, MUBE$		$-\bigcap_{i=1}^m WSH, ALH$	
			- 500		- 100		- 10	= 14 490
					$-\bigcap_{i=1}^m ALBV, MUBE$		$-\bigcap_{i=1}^m ALBV, ALH$	
					- 70		- 0	= 14 420
							$-\bigcap_{i=1}^m MUBE, ALH$	
							- 20	= 14 400

Σ = Summe / i = Person 1, ..., m / \cap = Schnittmenge

5.3 Null-Restriktionen

Gewisse Kombinationen von Leistungen sind aufgrund von kantonalen Gesetzen nicht möglich, wie z.B. Alimentenbevorschussung und Sozialhilfe im Kanton Bern. Mittels der Null-Restriktion werden Doppelbezüge dieser Leistungskombinationen ausgeschlossen. Sie müssen zwingend im Gesetz oder den dazu gehörenden Ausführungsbestimmungen definiert sein. Nicht berücksichtigt werden praktisch angewendete Ausschlüsse, die nicht in einem Dokument fixiert sind. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen und Vollzugsbestimmungen werden im Rahmen der Aktualisierung des Inventars erfasst und ausgewertet. In der Berechnung werden diese Kombinationen von der Bereinigung der Mehrfachbezüge ausgenommen. Im untenstehenden Beispiel (Tabelle 5) wird eine Null-Restriktion zwischen wirtschaftlicher Sozialhilfe und der ALBV dargestellt. Bezüger von ALBV können gleichzeitig keine Leistungen der wirtschaftlichen Sozialhilfe beziehen.

5.4 Voll-Überlappung

Dieser Begriff beschreibt einen Doppelbezug zu 100% von einer Leistung zur anderen. Ein Beispiel für eine solche Voll-Überlappung, die vom System gewollt ist, sind die bedarfsabhängigen Kinderzulagen im Kanton Tessin: Im Sinne eines aufbauenden Modells der Kinderzulagen werden nur Kleinkinderbeiträge (assegni di prima infanzia) ausgeschüttet, wenn die pauschalisierten, nicht bedarfsabhängigen Kinderzulagen (assegni di base) in Kombination mit der bedarfsorientierten ergänzenden Integrationszulage (assegni integrativi) nicht ausreicht¹⁵.

Gründe für Voll-Überlappungen können systembedingt sein oder diese können «zufällig» zustande kommen. Eine zufällige Voll-Überlappung kann dann eintreten, wenn sich die Zielgruppen von Leistungen überschneiden, die Leistungshöhe aber weder der einen noch der anderen existenzsichernd ist. Im folgenden (fiktiven) Beispiel (Tabelle 6) wird eine Voll-Überlappung zwischen der WSH und der Arbeitslosenhilfe dargestellt: Alle Bezüger von ALH beziehen gleichzeitig WSH.

¹⁵ Bauer; Hüttner (2002)

T 5 Berechnungsbeispiel 2 (mit Nullrestriktion)

Bezüger Total =	$\sum WSH$	+	$\sum ALBV$	+	$\sum MUBE$	+	$\sum ALH$	
	12 000	+	2000	+	1000	+	100	= 15 100
			$-\bigcap_{i=1}^m WSH, ALBV$		$-\bigcap_{i=1}^m WSH, MUBE$		$-\bigcap_{i=1}^m WSH, ALH$	
			0 (Null-Restriktion)		100		10	= 14 990
					$-\bigcap_{i=1}^m ALBV, MUBE$		$-\bigcap_{i=1}^m ALBV, ALH$	
					70		0	= 14 920
							$-\bigcap_{i=1}^m MUBE, ALH$	
							20	= 14 900

Σ = Summe / i = Person 1, ..., m / \cap = Schnittmenge

T 6 Berechnungsbeispiel 3 (mit Voll-Überlappung)

Bezüger Total =	$\sum WSH$	+	$\sum ALBV$	+	$\sum MUBE$	+	$\sum ALH$	
	12 000	+	2000	+	1000	+	100	= 15 100
			$-\bigcap_{i=1}^m WSH, ALBV$		$-\bigcap_{i=1}^m WSH, MUBE$		$-\bigcap_{i=1}^m WSH, ALH$	
			0 (Null-Restriktion)		100		100 (Vollüberlappung)	= 14 900
					$-\bigcap_{i=1}^m ALBV, MUBE$		$-\bigcap_{i=1}^m ALBV, ALH$	
					70		0	= 14 830
							$-\bigcap_{i=1}^m MUBE, ALH$	
							20	= 14 810

Σ = Summe / i = Person 1, ..., m / \cap = Schnittmenge

6 Qualitätssicherung

Prinzipiell findet die Qualitätssicherung im Rahmen der Produktion der Einzelfalldaten durch die Prozesse der Sozialhilfe-Empfängerstatistik statt. Die entsprechenden Abläufe sind im Bearbeitungsreglement¹⁶ der Empfängerstatistik beschrieben. Die wichtigsten Massnahmen zur Sicherstellung einer ausreichenden Qualität sind:

- Plausibilisierungen bei der dezentralen Datenerfassung sowie beim zentralen und dezentralen Datentransfer und der zentralen Datenverarbeitung
- Kontrolle der gesamten Datenlieferungen anhand der Vorjahreszahlen
- Individuelle Rückfragen und -meldungen mit anschliessenden Korrekturen
- Einbettung der Prozesse in die elektronische Datenerhebung mit einer weitgehenden Automatisierung

Der Armutsindikator seinerseits wird ebenfalls mit den Daten des Vorjahres und mit Informationen zur Struktur der Kantone verglichen. Die Berechnungen werden standardisiert und soweit möglich automatisiert vorgenommen, um das Risiko von Kopierfehlern zu minimieren. Aus der Empfängerstatistik übernommene Daten und Resultate gelten für Berechnung des Armutsindikators als qualitätsgesichert.

Im Rahmen der jährlichen Kontrollen, die von der Eidgenössischen Finanzkontrolle zur Qualitätssicherung des Ressourcen- und Lastenausgleichs durchgeführt werden, wird auch das Verfahren zur Berechnung des Armutsindikators untersucht. Von den jährlich sechs für die Überprüfung des Ressourcenausgleichs ausgewählten Kantonen werden deren zwei bestimmt, für die zusätzlich die Berechnung des Armutsindikators unter die Lupe genommen wird.

¹⁶ Graf (2003)

7 Resultate Armutsindikator

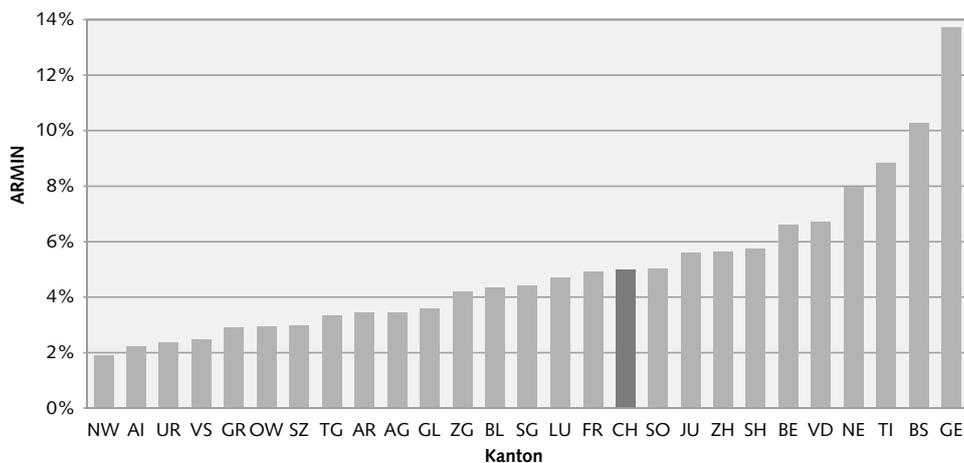
Methodischer Hinweis: Die in den Kapiteln 7 und 8 verwendeten Durchschnitte der gesamten Schweiz sind immer die Durchschnitte aller Werte der Kantone. Die Kantone werden also unabhängig ihrer Bevölkerungszahl gleich gewichtet.

ist gut 7-mal höher als jene des Kantons mit der geringsten Unterstützungsquote (NW). Zehn Kantone weisen eine überdurchschnittliche Belastung auf (Grafik 4), wobei vier weit über dem Durchschnitt liegen. Es sind dies die Kantone BS, GE, NE und TI, also Stadtkantone oder solche die eher strukturschwach sind.

Die kantonalen Unterschiede der Gesamtquoten sind frappant (Grafik 5). Der ungewichtete Durchschnitt der Kantonsquoten beträgt 5,0%. Die höchste Quote (GE)

Armutsindikator, 2006

G 5



Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik

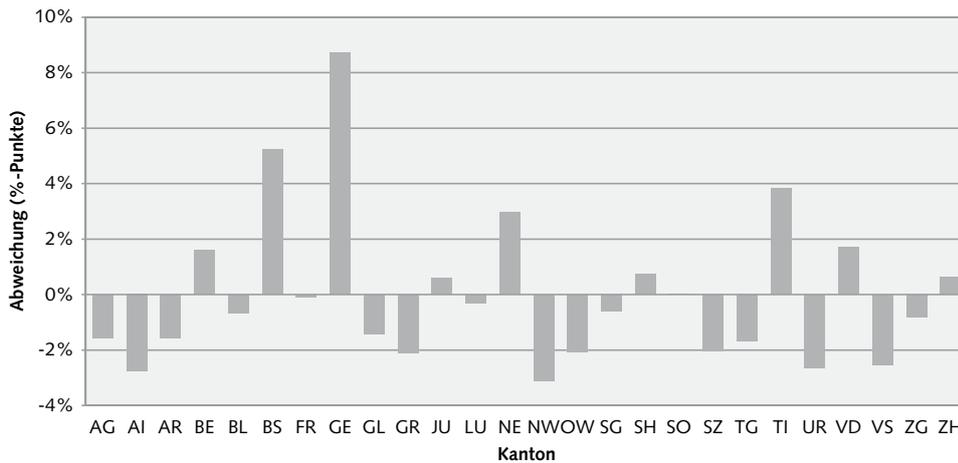
© Bundesamt für Statistik (BFS)

In einer anderen Darstellung werden die Unterschiede etwas deutlicher. Gezeigt werden die Abweichungen vom Durchschnitt aller Kantone (Grafik 6). Positive Abweichungen, d.h. überdurchschnittliche oder gar weit überdurchschnittliche sind vor allem für die lateinischen

Kantone sowie für Kantone mit grossen Städten erkennbar. Einzig Schaffhausen fällt diesbezüglich aus dem Rahmen. Auf der anderen Seite sind hingegen eher ländlich geprägte Kantone vertreten ohne grosse Städte und Agglomerationen.

Armutsindikator, Abweichung vom Mittelwert, 2006

G 6



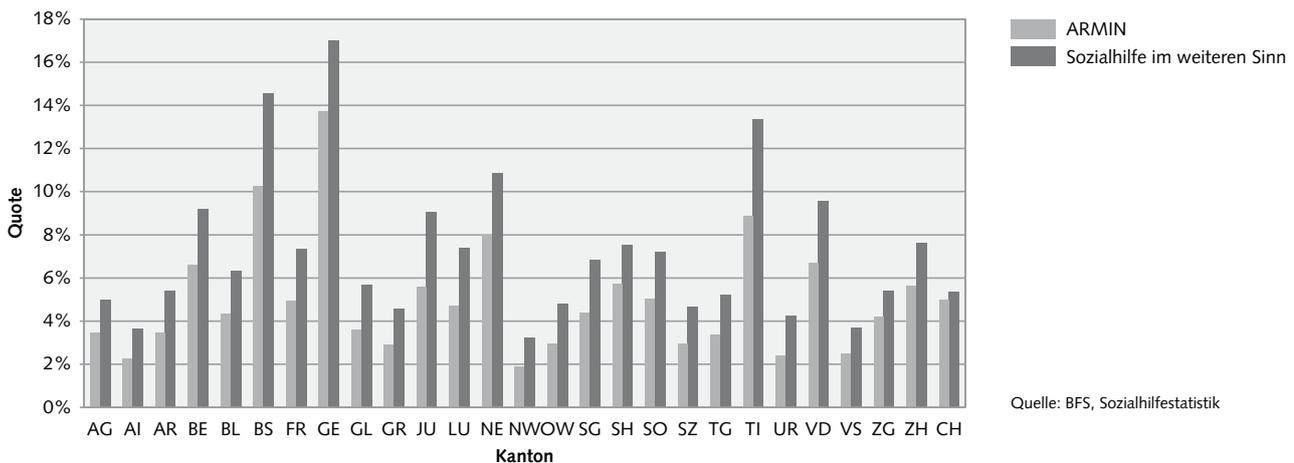
Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik

© Bundesamt für Statistik (BFS)

8 Resultate Sozialhilfe im weiteren Sinn

Armutsindikator und Sozialhilfe im weiteren Sinn, 2006

G 7



Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik

© Bundesamt für Statistik (BFS)

Beim ARMIN handelt es sich um eine Grösse, die explizit für den SLA berechnet wird. Sobald Aussagen über die gesamte Sozialhilfe gemacht werden sollen, eignet sich die Sozialhilfequote im weiteren Sinn besser. Im Unterschied zum Armutsindikator sind die bundesrechtlichen Ergänzungsleistungen in der Quote der Sozialhilfe im weiteren Sinn zu 100% gewichtet (siehe Kap. 3.2). Auswirkungen hat dies vor allem auf die Kantone, in denen eine relativ grosse Anzahl von Personen leben, die kantonale Beihilfen ohne Kombination mit den Ergänzungsleistungen beziehen. Aber auch die Altersstruktur und das Leistungssystem können einen Einfluss ausüben, da einzelne weitere Leistungen in der Sozialhilfequote weniger stark und die EL-Bezüger entsprechend stärker gewichtet werden. Folgen hat dies auf die Kantone AG, AR, UR und VS, deren Position sich in der Sortierung nach Höhe der Quote verändert.

Der Durchschnitt aller kantonalen Quoten der Sozialhilfe im weiteren Sinn beträgt 7,3% und ist somit um 2,3 Prozentpunkte höher als der Mittelwert des Armutsindikators.

Für Darstellungen im Zusammenhang mit möglichen Gründen der beträchtlichen Unterschiede zwischen den Kantonen wird im Folgenden die Sozialhilfequote im weiteren Sinn verwendet und nicht der Armutsindikator. Da erstere die ungewichteten EL beinhaltet, ist sie für die Analyse der Wirkung der Leistungen besser geeignet.

8.1 Arbeitslosigkeit und Sozialhilfequote

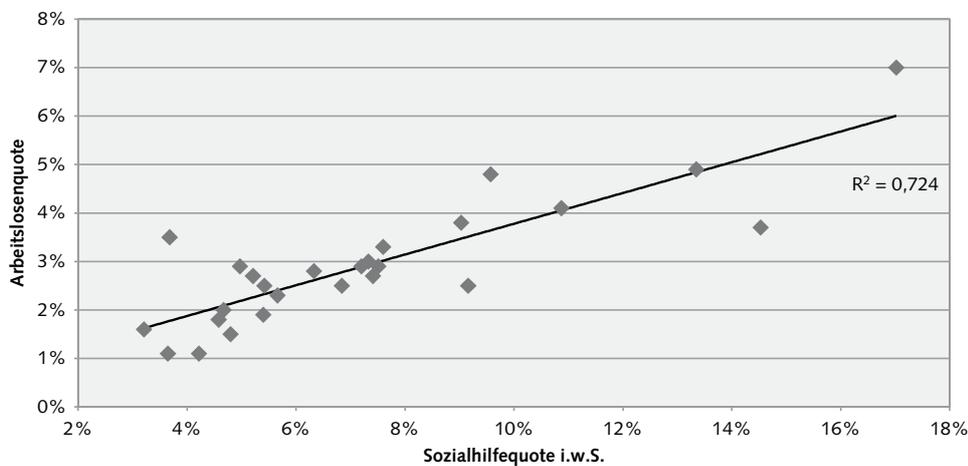
Trotz der generellen Verknappung von Arbeitsplätzen mit niedrigem Qualifikationsniveau¹⁷ wird an deren zentraler gesellschaftlichen Integrationsfunktion festgehalten. Gleichzeitig bildet Arbeit die weitaus wichtigste Einkommensquelle der erwerbsfähigen Bevölkerung.

Demzufolge wird der Zuführung zu bzw. dem Verbleiben im Arbeitsprozess eine zentrale Rolle zugemessen. Die Grafik 8 zeigt denn auch den grossen Einfluss der

Situation auf dem Arbeitsmarkt auf die Sozialhilfequote im weiteren Sinn. Je mehr eingeschriebene Arbeitslose, desto mehr Bezüger von sozialen Bedarfsleistungen. Ist der Arbeitsmarkt nicht in der Lage, Personen mit erhöhten sozialen Risiken angemessen zu integrieren, bleibt die öffentliche Unterstützung als Ausweg. Nebst gesundheitlichen Einschränkungen betrifft dies vor allem Personen, die aufgrund familiärer Verpflichtungen nicht oder nur reduziert arbeiten können.

Sozialhilfequote im weiteren Sinn und Arbeitslosenquote, 2006

G 8



Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik

© Bundesamt für Statistik (BFS)

¹⁷ Esping-Andersen (1999)

8.2 Leistungssystem und Sozialhilfequote

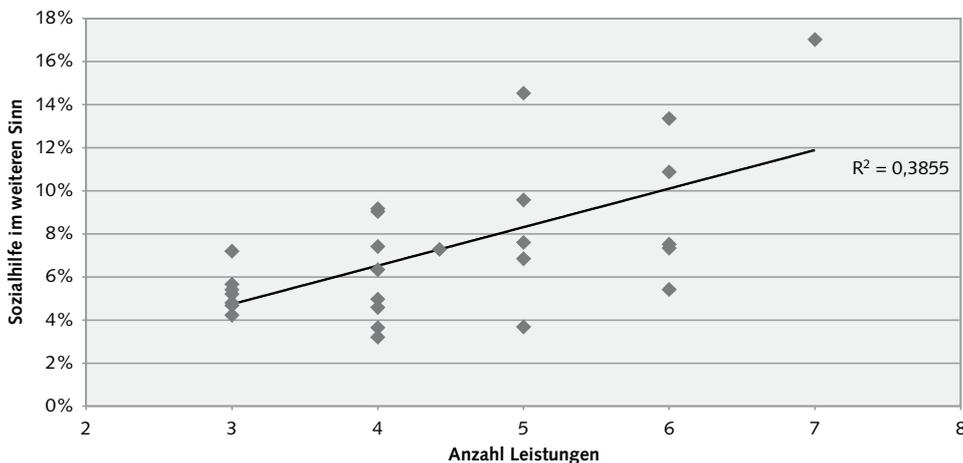
Wie Grafik 9 zeigt, besteht ein – wenn auch relativ schwacher – Zusammenhang zwischen der Anzahl Bedarfsleistungen und der Sozialhilfequote. Es scheint also, dass eine Sozialleistung umso häufiger in Anspruch genommen wird, je grösser die Zahl der Sozialleistungen ist. Ausgeklammert wird dabei jedoch der Aspekt der Wirkung der einzelnen Unterstützungsleistungen aufeinander. Eine Möglichkeit, dies zu beurteilen, ist die Darstellung der Anteile der verschiedenen Leistungskategorien (Grafik 10). Eine wichtige Bedeutung kommt insbesondere dem Anteil der wirtschaftlichen Sozialhilfe zu. Sie ist das unterste Netz und unterstützt diejenigen, die

keinen Anspruch auf die anderen, vorgelagerten Bedarfsleistungen haben.

Der Anteil der wirtschaftlichen Sozialhilfe beträgt im Durchschnitt 33%. Ein Drittel aller Bedarfsleistungen entfällt somit auf die wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH). Im Wesentlichen lassen sich drei Gruppen von Kantonen unterscheiden: Eine erste Gruppe, die über ein gut ausgebautes Leistungssystem verfügt, welche die Sozialhilfe im engeren Sinn entlastet. Typische Beispiele hierfür sind die Kantone TI und GE, die beide eine hohe Gesamtquote aufweisen und stark beanspruchte Bedarfsleistungen haben, die vor der Sozialhilfe im engeren Sinn wirken. Der Anteil Letzterer ist denn auch (weit) unterdurchschnittlich. Die zweite Gruppe ist durch

Anzahl Leistungen und Sozialhilfequote im weiteren Sinn, 2006

G 9

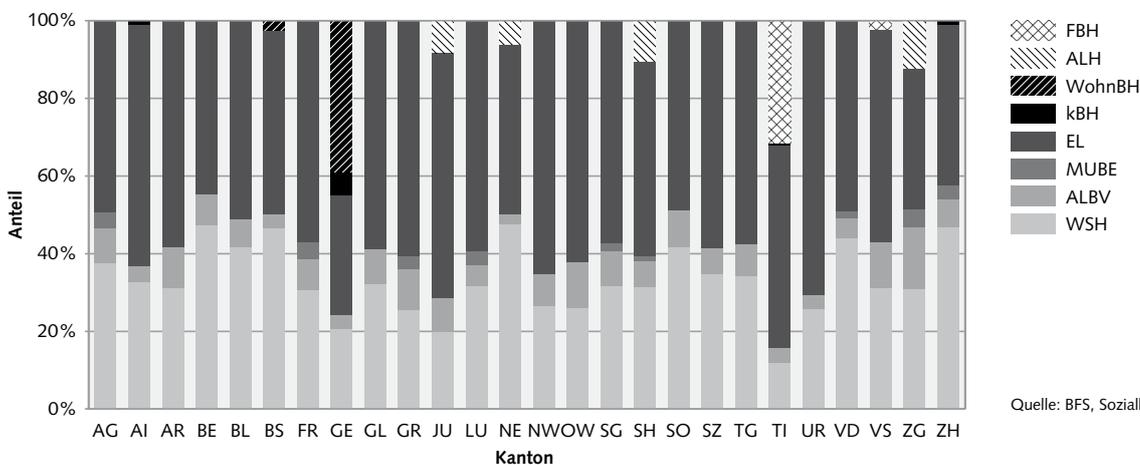


Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik

© Bundesamt für Statistik (BFS)

Anteile der Leistungen an der Sozialhilfequote im weiteren Sinn, 2006

G 10



Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik

© Bundesamt für Statistik (BFS)

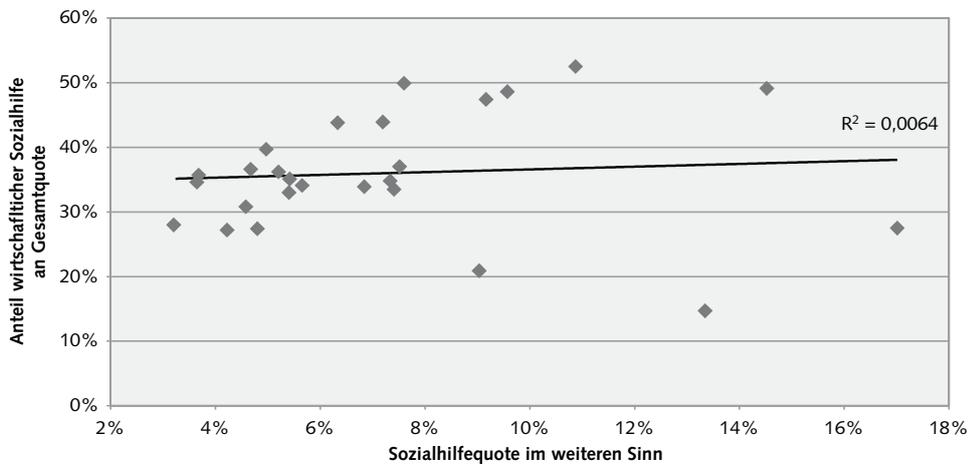
überobligatorische weitere Sozialleistungen charakterisiert, deren Anteile an der Gesamtquote jedoch eher gering sind (AI, BL, BS, NE, ZH). Infolgedessen wird die wirtschaftliche Sozialhilfe verhältnismässig stark beansprucht. Die Sozialhilfe im engeren Sinn ist in der zweiten Gruppe durchschnittlich sogar stärker vertreten als in den Kantonen der dritten Gruppe, die ausser den obligatorischen keine vorgelagerten Bedarfsleistungen anbieten. Auffallend ist, dass in diesen Kantonen (AR, GL, NW, OW, SZ, TG) der Anteil der bundesrechtlichen Ergänzungsleistungen überdurchschnittlich gross ist. Dass der Anteil der Sozialhilfe im engeren Sinn an der Sozialhilfe im weiteren Sinn derart stark variiert, dürfte vom Vorhandensein von lebenslagenspezifischen Bedarfsleistungen abhängig sein (Mutterschaftsleistungen, Arbeitslosehilfen, kantonalen Beihilfen zu EL der AHV/IV, usw.).

Bleiben die vorgelagerten Bedarfsleistungen unberücksichtigt, dann lässt sich kein eindeutiger Zusammenhang herstellen zwischen der Höhe der Gesamtquote

und dem Anteil der wirtschaftlichen Sozialhilfe (Grafik 11). Allerdings darf die Folgerung gewagt werden, dass weniger die Anzahl der Bedarfsleistungen als vielmehr deren zielgerichtete Ausrichtung auf bestimmte Risikopopulationen für eine höhere Quote verantwortlich ist: In der Regel gehen die Bedarfsleistungen von leicht höheren Ansätzen aus als die wirtschaftliche Sozialhilfe, werden aber zusätzlich von bestimmten Lebenslagen abhängig gemacht, die als soziales Risiko gelten. Obwohl gesetzlich vorgeschrieben, kann der Zugang zu Leistungen durch Bestimmungen des Vollzugs wesentlich beeinflusst werden. Die blosse Präsenz gesetzlicher Leistungen garantiert also noch nicht deren breite Ausschüttung. Eine grosse Anzahl vorgelagerter Bedarfsleistungen bedeutet daher nicht automatisch eine Entlastung der Sozialhilfe. Der Anteil der wirtschaftlichen Sozialhilfe verändert sich nicht analog zur Anzahl Leistungen.

Anteil Sozialhilfe im engeren Sinn und Gesamtquote, 2006

G 11



Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik

© Bundesamt für Statistik (BFS)

8.3 Haushalte mit Kindern und Sozialhilfe

Aus den Ergebnissen der Auswertungen über die Sozialhilfe im engeren Sinne weiss man, dass Kinder, insbesondere in grösseren Familien, ein Armutsrisiko¹⁸ darstellen können. Verursacht wird dies durch die erhöhten Kosten für Kinder, aber auch durch die eingeschränkte zeitliche Verfügbarkeit für berufliche Tätigkeiten.

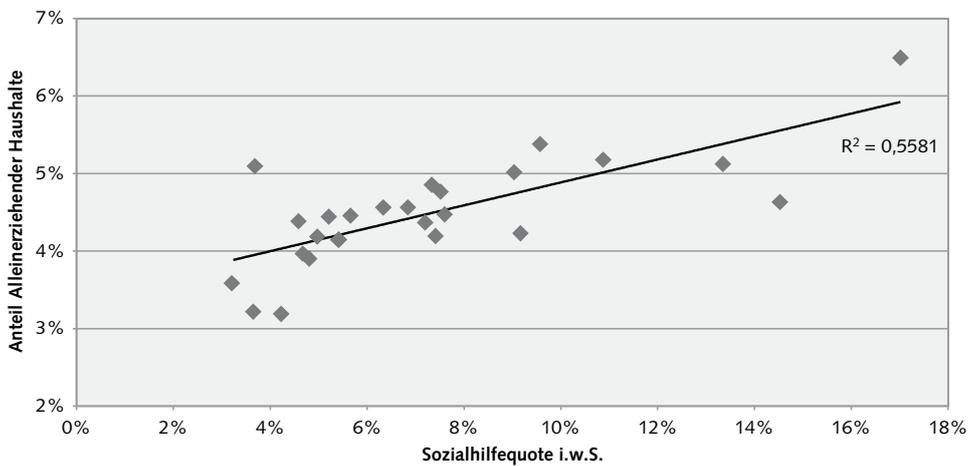
Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die Tatsache, dass einige der kantonalen vorgelagerten Bedarfsleistungen bewusst auf die Beseitigung der finanziellen Schwierigkeiten von Familien mit Kindern abzielen. Aller-

dings kann kein genereller Zusammenhang zwischen dem Anteil an Haushalten mit Kindern und der Höhe der Sozialhilfequote im weiteren Sinn erkannt werden. Es gibt sogar eine gegenteilige Tendenz, dass nämlich in den Kantonen mit vergleichsweise hohem Anteil an Haushalten mit Kindern eine eher unterdurchschnittliche Sozialhilfequote vorhanden ist.

Sobald aber die Quote der Sozialhilfe im weiteren Sinn nur mit dem Anteil Alleinerziehender verglichen wird (Grafik 12), ändert sich das Bild: Je mehr Alleinerziehendenhaushalte es in einem Kanton gibt, desto höher ist die Gesamtsozialhilfequote.

Sozialhilfequote i.w.S. 2006 und Anteil Alleinerziehender Haushalte, 2005

G 12



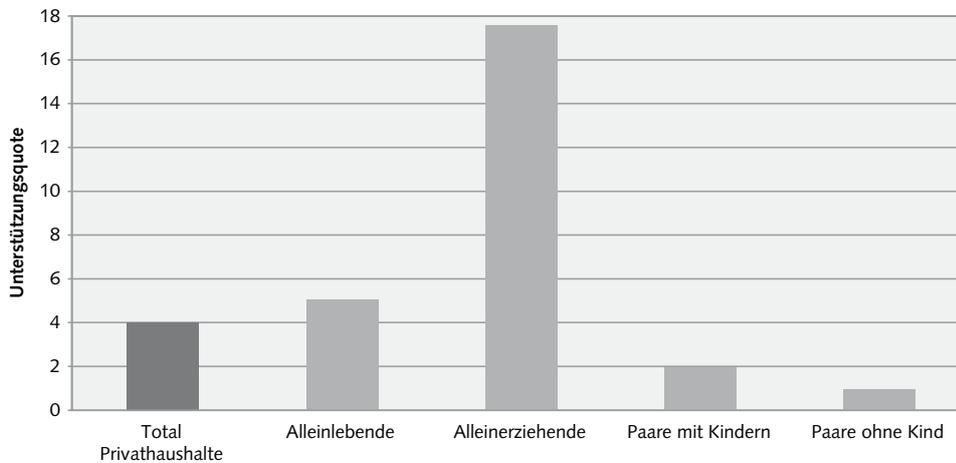
Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik

© Bundesamt für Statistik (BFS)

¹⁸ Bundesamt für Statistik (2007)
Bundesamt für Statistik, Sozialamt des Kanton Zürich (2007)

Unterstützungsquote¹⁹ der Privathaushalte nach Fallstruktur, Sozialhilfe im engeren Sinn, 2006

G 13



Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik

© Bundesamt für Statistik (BFS)

Bestätigt wird dieser Zusammenhang durch Resultate der Sozialhilfeempfänger-Statistik, wonach Haushalte Alleinerziehender vier Mal häufiger unterstützt werden als der Durchschnitt aller Haushalte (Grafik 13). In den vorliegenden Berechnungen zur Sozialhilfequote im weiteren Sinn werden zusätzlich auch die Fälle mit Alimentenbevorschussung miteinbezogen, die meistens Ein-Eltern-Haushalte sind und somit das Gewicht der Haushalte Alleinerziehender verstärken.

Vor dem Hintergrund des fehlenden Zusammenhangs zwischen dem Anteil der Familien mit Kindern und der Sozialhilfequote im weiteren Sinn stellt sich die Frage, ob das Armutsrisiko durch Kinder allgemein überschätzt wird oder ob sie vermehrt durch alle Instanzen der Sozialen Sicherung fallen. Auswertungen zur Armut zeigen, dass der Anteil von Paaren mit Kindern in der Armutspopulation²⁰ wesentlich grösser ist als in der Personengruppe, die Bedarfsleistungen erhält. Erklärbar wird das

durch eine tendenziell kleinere Armutslücke bei armen Familien mit Kindern. D.h. es fehlt ihnen im Vergleich zu anderen Falltypen an relativ wenig Einkommen, um das Existenzminimum zu erreichen. Anstatt die öffentliche Unterstützung in Anspruch zu nehmen, schränken sie sich zusätzlich ein. Die Gründe, weshalb diese Personen keine staatlichen Hilfen in Anspruch nehmen, sind gemäss der einschlägigen Fachliteratur²¹ hauptsächlich lückenhafte Kenntnisse über das Sozialsystem und das Schamgefühl. Dies widerspricht jedoch einer weit verbreiteten Annahme, dass sich (potenzielle) Bezüger von Sozialleistungen prinzipiell streng nach ökonomischen Grundsätzen individueller Nutzenmaximierung orientieren. Es ist davon auszugehen, dass sozial-psychologische, geografische und nicht zuletzt auch organisatorische Gegebenheiten die Inanspruchnahme bedarfsabhängiger Transferleistungen beeinflussen²².

¹⁹ Sie weist den Anteil der privaten Unterstützungseinheiten (bzw. Fälle) an allen privaten Haushalten gemäss der Volkszählung.

²⁰ Im Unterschied zu Empfängern von Bedarfsleistungen lebt diese Gruppe unterhalb der Armutsgrenze, ohne aber von monetären Massnahmen zur Armutsbekämpfung zu profitieren.

²¹ Leu, Burri, Priester (1997), Strengmann-Kuhn (2003)

²² Wirth (1982)

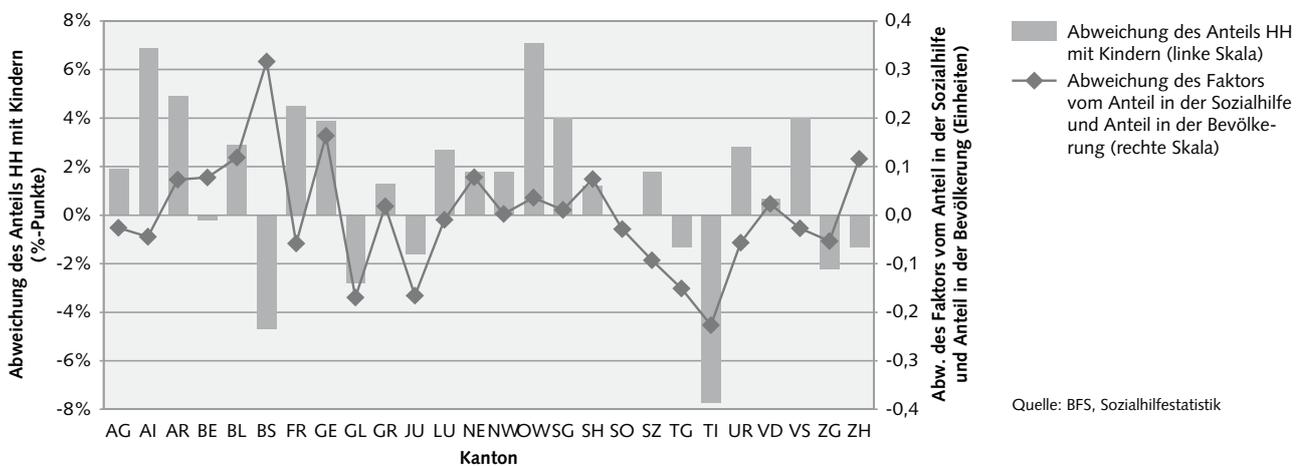
Bestätigt werden diese Annahmen durch eine vertiefere Analyse der Situation im Kanton Tessin: Wie bereits weiter vorne ausgeführt, verfügt dieser über ein ausgebautes System an Familienleistungen, das organisatorisch nach dem Prinzip des «guichet unique» aufgebaut ist. Dementsprechend hoch ist der Anteil dieser Leistungen an der Gesamtquote der Sozialhilfe (Grafik 10). Vergleicht man die Gesamtquote mit der Struktur der Fälle (Grafik 14), die von der wirtschaftlichen Sozialhilfe unterstützt werden, werden die Unterschiede zu den anderen Kantonen sichtbar. Die Säulen repräsentieren die Abweichung vom Mittelwert aller Kantone des Anteils der Haushalte mit Kindern in der engeren Sozialhilfe: Säulen nach oben zeigen eine überdurchschnittliche Vertretung von Haushalten mit Kindern in der Sozialhilfe im engeren Sinn, Säulen nach unten eine unterdurchschnittliche Vertretung. So werden beispielsweise im Kanton OW überdurchschnittlich viele Haushalte mit Kindern durch Sozialhilfe unterstützt.

Die Linie setzt den Anteil der Haushalte mit Kindern in der Sozialhilfe mit jenem in der Gesamtbevölkerung in Beziehung. Dieser Fall kommt dann überproportional vor, wenn er in der Gesamtbevölkerung relativ schwach, jedoch in der Population der Sozialhilfeempfänger relativ stark vertreten ist. Dies wird insbesondere am Beispiel des Kantons BS sichtbar.

Grafik 13 muss demzufolge wie folgt gelesen werden: Nur dort, wo beide Werte der Grafik deutlich in die gleiche Richtung ausschlagen, kann davon ausgegangen werden, dass die Haushalte mit Kindern überdurchschnittlich stark oder schwach in der Sozialhilfe vertreten sind. Haushalte mit Kindern sind demnach nur in ländlichen Kantonen (GL, JU, TG) und in solchen mit einem wirksamen Leistungssystem (TI, ZG), welches Familien mit Kindern entlastet, schwach in der Sozialhilfe vertreten. Im Kanton Tessin ist der Zusammenhang am deutlichsten zu sehen, womit die Wirksamkeit des dortigen Systems zur Entlastung von Familien unterstrichen wird.

Haushalte mit Kindern in der Sozialhilfe im engeren Sinn: Abweichungen vom Durchschnitt aller Kantone, 2006

G 14



Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik

© Bundesamt für Statistik (BFS)

Literatur

- Armingeon Klaus, Bonoli Giuliano (2006), *The Politics of Post-Industrial Welfare States. Adapting post-war social policies to new social risks*, London: Routledge.
- Bauer, Tobias; Hüttner, Eveline (2002); *Abklärungen zu einem gesamtschweizerischen System von Familien-Ergänzungsleistungen. Bericht zuhanden der Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen EKFF*. Bern: BASS.
- Bonoli Giuliano, Bertozzi Fabio (2007); *Kantonale Wohnbeihilfen und Arbeitslosenhilfen. Abgrenzungskriterien für die Sozialhilfestatistik und das Inventar der bedarfsabhängigen Sozialleistungen*. Neuchâtel: BFS.
- Bundesamt für Sozialversicherungen (2007); *Statistik der Ergänzungsleistungen zu AHV/IV 2006*; Bern: BSV.
- Bundesamt für Statistik (2007); *Die schweizerische Sozialhilfestatistik 2005. Nationale Resultate*; Neuchâtel: BFS.
- Bundesamt für Statistik, Sozialamt des Kanton Zürich (2007); *Sozialbericht Kanton Zürich 2006*; Neuchâtel: BFS.
- Carigiet, Erwin et al. (2003); *Wörterbuch der Sozialpolitik*; Zürich: Rotpunkt Verlag.
- Detzel Patrick; Salzgeber, Renate (2005); *Informationsbeschaffung betreffend Mehrfachanhängigkeiten der bedarfsabhängigen Sozialleistungen der Kantone*; Bern: BASS, im Auftrag des BFS.
- Ecoplan (2004); *«Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich»*. Gutachten im Auftrag der Eidgenössischen Finanzverwaltung und der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (FDK). Bern
- Eidg. Finanzverwaltung (2004a); *NFA-Faktenblatt 2. NFA im Überblick* Bern. EFV
- Eidg. Finanzverwaltung (2004b); *NFA-Faktenblatt 7. Lastenausgleich des Bundes*. Bern. EFV
- Esping-Andersen, Gosta (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford: Oxford University Press.
- Graf, Thomas (2003); *Bearbeitungsreglement für die Datenerhebung und Datenaufbereitung in der Empfängerstatistik*; Neuchâtel: BFS.
- Leu Robert, Burri Stefan, Priester Tom (1997); *Lebensqualität und Armut in der Schweiz*, Bern: Paul Haupt Verlag.
- Salzgeber, Renate (2006); *Armutsindikator für den SLA. Grundlage für die Berechnung des Armutsindikators für den SLA der NFA*; Stäfa: sofrag, im Auftrag des BFS.
- Strengmann-Kuhn Wolfgang (2003), *Armut trotz Erwerbstätigkeit. Analysen und sozialpolitische Konsequenzen*. Frankfurt/Main: Campus Verlag.
- Wirth, W. (1982); *Inanspruchnahme sozialer Dienste. Bedingungen und Barrieren*; Frankfurt/Main: Campus Verlag
- Wyss, Kurt (1999); *Sozialhilfe – eine tragende Säule der sozialen Sicherheit?. Ein Überblick über die in der Schweiz ausgerichteten bedarfsabhängigen Sozialleistungen*. Neuchâtel: BFS

