



Soziale Sicherheit

1231-1100

Ursachen der kantonalen Ausgabenunterschiede in der Sozialhilfe

Kurzfassung des Schlussberichts



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Bundesamt für Statistik BFS

Neuchâtel, 2011

Die vom Bundesamt für Statistik (BFS)
herausgegebene Reihe «Statistik der Schweiz»
gliedert sich in folgende Fachbereiche:

- 0** Statistische Grundlagen und Übersichten
- 1** Bevölkerung
- 2** Raum und Umwelt
- 3** Arbeit und Erwerb
- 4** Volkswirtschaft
- 5** Preise
- 6** Industrie und Dienstleistungen
- 7** Land- und Forstwirtschaft
- 8** Energie
- 9** Bau- und Wohnungswesen
- 10** Tourismus
- 11** Mobilität und Verkehr
- 12** Geld, Banken, Versicherungen
- 13** Soziale Sicherheit
- 14** Gesundheit
- 15** Bildung und Wissenschaft
- 16** Kultur, Medien, Informationsgesellschaft, Sport
- 17** Politik
- 18** Öffentliche Verwaltung und Finanzen
- 19** Kriminalität und Strafrecht
- 20** Wirtschaftliche und soziale Situation der Bevölkerung
- 21** Nachhaltige Entwicklung und Disparitäten auf regionaler und internationaler Ebene

Ursachen der kantonalen Ausgabenunterschiede in der Sozialhilfe

Kurzfassung des Schlussberichts

Bearbeitung	Dr. Philipp Dubach, Dr. Lucien Gardiol, Jürg Guggisberg, Heidi Stutz (Büro BASS), Silvia Hofer Kellenberger (BFS)
Herausgeber	Bundesamt für Statistik (BFS)

Herausgeber: Bundesamt für Statistik (BFS)
Auskunft: Silvia Hofer Kellenberger, BFS, Tel. 032 713 63 14
Autorinnen/Autoren: Dr. Philipp Dubach, Dr. Lucien Gardiol, Jürg Guggisberg, Heidi Stutz (Büro BASS)
Silvia Hofer Kellenberger (BFS)
Realisierung: Sektion Sozialanalysen
Vertrieb: Bundesamt für Statistik, CH-2010 Neuchâtel
Tel. 032 713 60 60 / Fax 032 713 60 61 / E-Mail: order@bfs.admin.ch
Bestellnummer: 1231-1100
Preis: Fr. 6.– (exkl. MWST)
Reihe: Statistik der Schweiz
Fachbereich: 13 Soziale Sicherheit
Originaltext: Deutsch
Titelgrafik: BFS; Konzept: Netthoevel & Gaberthüel, Biel; Foto: © bacalao – Fotolia.com
Grafik/Layout: Sektion DIAM, Prepress / Print
Copyright: BFS, Neuchâtel 2011
Abdruck – ausser für kommerzielle Nutzung –
unter Angabe der Quelle gestattet
ISBN: 978-3-303-13131-2

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	5	3.3 Sozialhilfeausgaben pro Empfänger/in	15
2	Fragestellung und Vorgehen	7	3.3.1 Bivariate Auswertungen zu den Ausgaben pro Empfänger/in	17
3	Ergebnisse	11	3.3.2 Multivariate Auswertungen zu den Ausgaben pro Empfänger/in	17
3.1	Ausmass der Ungleichheit	11	3.4 Gesamtmodell	18
3.2	Sozialhilfequote	12	Zitierte Literatur	20
3.2.1	Bivariate Auswertungen zur Sozialhilfequote	13		
3.2.2	Multivariate Auswertungen zur Sozialhilfequote	14		

1 Einleitung

Die Sozialhilfe bildet das letzte Netz des Systems der Sozialen Sicherheit in der Schweiz. Geregelt ist die Sozialhilfe auf Ebene der Kantone, wobei sich die Kantone bei der Gesetzgebung an den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) orientieren.

Daneben kennen die Kantone eine Reihe von weiteren bedarfsabhängigen Sozialleistungen, die jeweils kantonal geregelt sind. Die unterschiedlichen gesetzlichen Grundlagen der bedarfsabhängigen Sozialleistungen in den 26 Kantonen führten zu einer grossen Systemvielfalt, welche bisher einen gesamtschweizerischen Überblick verhinderte.

Um dieses komplexe System von kantonalen Leistungen abzubilden, hat das Bundesamt für Statistik in den letzten Jahren die Sozialhilfestatistik weiter ausgebaut. Die Statistik besteht aus drei Teilen:

1. Das **Inventar der bedarfsabhängigen Sozialleistungen** bildet die Basis des Systems, indem es die Grundinformationen zu den einzelnen Leistungen bereitstellt.
2. Die **Empfängerstatistik der Sozialhilfe** liefert Informationen zu Fallzahlen und zur Struktur der Sozialhilfeempfänger und -empfängerinnen.

3. Die **Finanzstatistik der bedarfsabhängigen Sozialleistungen** bildet die bedarfsabhängigen Sozialleistungen in finanzieller Hinsicht ab. Sie weist die Ausgaben für die einzelnen Leistungen von Bund, Kantonen und Gemeinden aus.

Mit der Publikation der Finanzstatistik der bedarfsabhängigen Sozialleistungen im Jahr 2010 liegen nun Daten aus allen drei Erhebungen vor. Die vorliegende Studie kombiniert erstmals Informationen aus allen drei Elementen des Systems in einer vertiefenden Analyse.

Ziel der Studie ist es, zu überprüfen, ob und wie sich die Unterschiede bei den Sozialhilfeausgaben zwischen den Kantonen statistisch erklären lassen. Als Datenbasis der Empfängerstatistik verwendet sie die Standardtabellen, welche das BFS jährlich für alle Kantone erstellt (d.h. es wurde auf Analysen von Individualdaten der Empfängerstatistik verzichtet). Die Analyse hat damit gleichzeitig einen explorativen Charakter und soll die Möglichkeiten der Datenanalyse mit den regelmässig aufbereiteten Aggregatdaten (Standardtabellen) ausloten.

2 Fragestellung und Vorgehen

2008 wurden in der Schweiz knapp 1,8 Milliarden Franken für Leistungen der Sozialhilfe ausgegeben.¹ Es handelt sich dabei um Nettoausgaben für direkte Leistungen an Bezügerinnen und Bezüger. Durchführungskosten sind darin nicht enthalten. Pro Einwohner entspricht dies im Schnitt einem Betrag von 232 Franken. Diese Ausgaben variieren erheblich zwischen den Kantonen. Am geringsten waren die **Sozialhilfeausgaben pro Einwohner/in** im Kanton Uri mit 47 Franken, am höchsten im Kanton Basel-Stadt mit 582 Franken (vgl. Grafik 1).

In den Jahren 2005 bis 2008 bleibt die Rangfolge unter den Kantonen recht stabil: In der Gruppe der zehn Kantone mit den höchsten Ausgaben sind acht Kantone in jedem Jahr vertreten; die Gruppe der zehn Kantone mit den geringsten Ausgaben hat sogar neun «Dauermitglieder» (vgl. **Tabelle 1**).

Zu den **Gründen für diese teilweise enormen Unterschiede** zwischen den Kantonen gab es bisher keine systematischen Untersuchungen. Das Bundesamt für

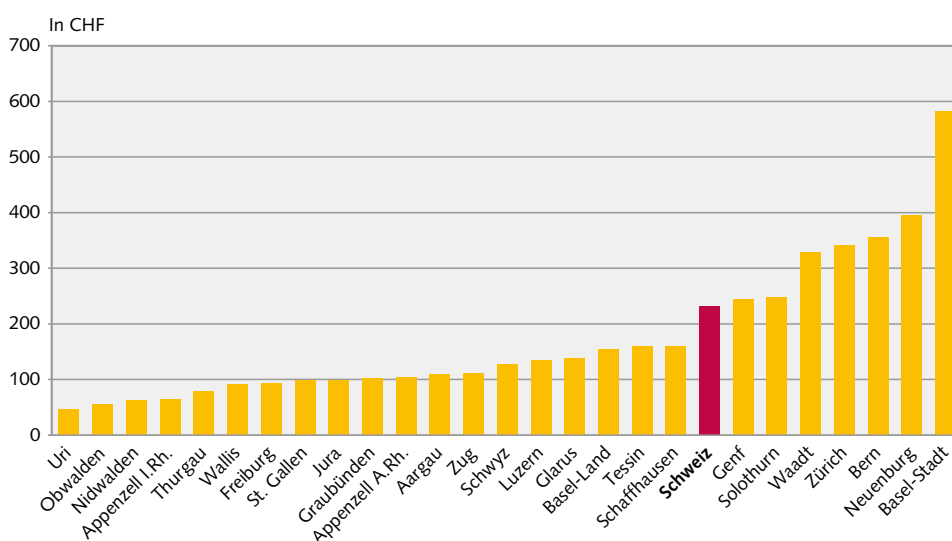
Statistik hat daher die vorliegende Studie in Auftrag gegeben, um zu überprüfen, ob und wie sich diese Unterschiede für die Jahre 2005 bis 2008 statistisch erklären lassen. Der vollständige Bericht des Büros für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS) kann auf www.bfs.admin.ch heruntergeladen werden.

Die **möglichen Einflussfaktoren**, welche die kantonalen Unterschiede begründen können, wurden in die drei folgenden Gruppen eingeteilt:

1. Die **Bevölkerungsstruktur** eines Kantons bzw. die soziodemographischen Merkmale der Sozialhilfebeziehenden («Empfängerstruktur»)
2. Die **wirtschaftlichen Rahmenbedingungen** und Entwicklung des Kantons
3. Die **institutionellen Rahmenbedingungen**, d.h. die kantonale Ausgestaltung des Systems der sozialen Sicherheit

Nettoausgaben für Sozialhilfe 2008 pro Einwohner/in nach Kanton

G 1



Quelle: BFS/Sozialhilfestatistik

© Bundesamt für Statistik (BFS)

¹ Quelle: Finanzstatistik der bedarfsabhängigen Sozialleistungen; detaillierte Daten unter www.sozfinanzstatistik.bfs.admin.ch

T 1 Sozialhilfeausgaben pro Einwohner/in, 2005–2008 (sortiert nach Rangfolge 2008)

Kanton	2005		2006			2007			2008			Veränderung 2005–2008
	Rang	CHF	Rang	CHF	Veränderung zu Vorjahr	Rang	CHF	Veränderung zu Vorjahr	Rang	CHF	Veränderung zu Vorjahr	
Basel-Stadt	1	691	1	696	0,7%	1	638	-8,4%	1	582	-8,8%	-15,9%
Neuenburg	2	369	2	409	11,0%	2	397	-3,0%	2	395	-0,4%	7,2%
Bern	4	331	4	347	4,8%	3	351	1,1%	3	355	1,2%	7,2%
Zürich	3	356	3	365	2,5%	4	350	-4,2%	4	341	-2,4%	-4,1%
Waadt	8	190	5	321	68,6%	5	337	5,1%	5	329	-2,3%	73,2%
Solothurn	5	289	6	308	6,6%	6	323	5,1%	6	247	-23,7%	-14,5%
Genf	6	256	7	278	8,5%	7	293	5,3%	7	245	-16,3%	-4,3%
Schaffhausen	11	153	11	165	7,4%	12	143	-13,3%	8	160	12,2%	4,4%
Tessin	12	152	10	168	10,3%	11	159	-5,4%	9	160	0,8%	5,2%
Basel-Land	9	178	9	186	4,9%	9	168	-9,6%	10	154	-8,7%	-13,5%
Glarus	7	206	8	193	-6,4%	8	218	13,1%	11	138	-36,5%	-32,8%
Luzern	10	156	12	161	3,2%	10	160	-0,9%	12	135	-15,4%	-13,5%
Schwyz	15	125	16	129	3,7%	14	131	1,1%	13	127	-2,8%	1,9%
Zug	16	122	17	128	5,1%	16	119	-7,1%	14	111	-7,1%	-9,3%
Aargau	17	121	13	140	15,4%	15	130	-6,8%	15	110	-15,8%	-9,5%
Appenzell A.Rh.	14	129	15	133	3,3%	13	131	-1,4%	16	104	-20,9%	-19,4%
Graubünden	13	147	14	138	-6,1%	17	119	-13,7%	17	103	-13,7%	-30,1%
Jura	21	97	20	104	6,9%	19	111	7,1%	18	99	-10,8%	2,1%
St. Gallen	18	119	19	116	-2,7%	18	111	-4,2%	19	98	-12,0%	-17,9%
Freiburg	20	100	21	103	3,7%	20	104	0,7%	20	94	-9,7%	-5,8%
Wallis	24	73	22	81	11,2%	24	76	-5,9%	21	92	20,9%	26,5%
Thurgau	19	113	18	128	13,3%	21	96	-25,1%	22	79	-17,9%	-30,3%
Appenzell I.Rh.	23	75	23	74	-1,1%	23	79	6,6%	23	64	-19,6%	-15,2%
Nidwalden	26	65	24	72	10,1%	25	65	-8,7%	24	62	-5,7%	-5,2%
Obwalden	25	73	25	68	-6,4%	26	54	-21,2%	25	55	2,6%	-24,3%
Uri	22	75	26	63	-16,6%	22	82	30,2%	26	47	-42,7%	-37,8%
Schweiz		230		251	9,2%		246	-2,0%		232	-5,6%	1,0%

Quelle: BFS/Finanzstatistik der bedarfsabhängigen Sozialleistungen

Das gewählte Modell, mit dem die Unterschiede erklärt werden sollen, geht davon aus, dass sich die Sozialhilfeausgaben pro Kopf der Bevölkerung aus zwei Grössen zusammensetzen (vgl. G2):

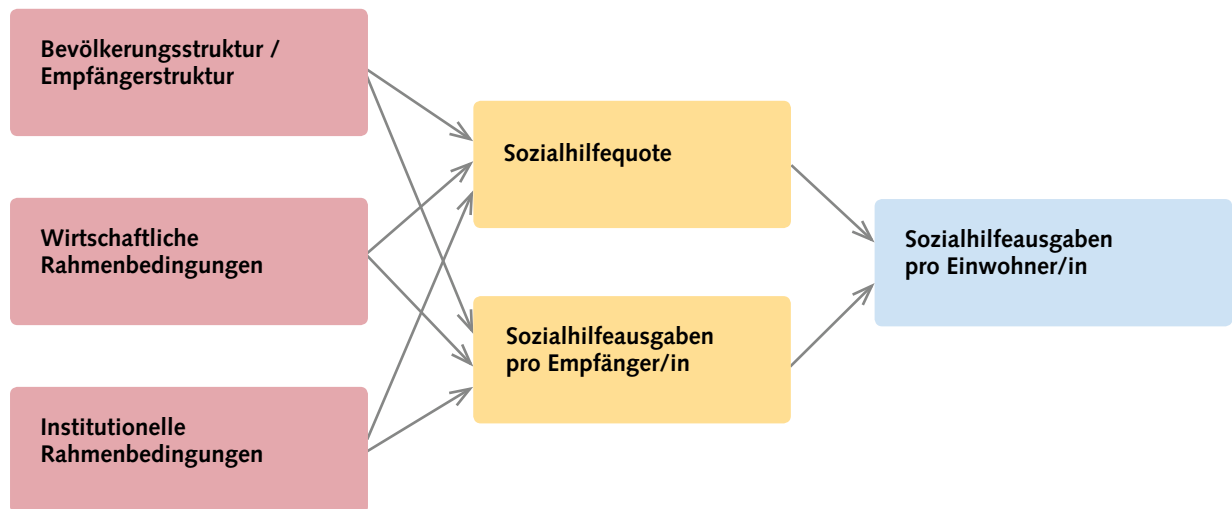
- 1. Sozialhilfequote:** Erstens spielt eine wichtige Rolle, wie viele Personen in einem Kanton überhaupt von der Sozialhilfe unterstützt werden. Diesen Sachverhalt drückt die Sozialhilfequote aus, welche den Anteil der Sozialhilfebeziehenden an der ständigen Wohnbevölkerung misst.
- 2. Sozialhilfeausgaben pro Empfänger/in:** Zweitens ist entscheidend, wie hoch die finanziellen Leistungen sind, welche die Sozialhilfebeziehenden eines Kantons im Durchschnitt erhalten.

Es wurde versucht, die kantonalen Unterschiede bezüglich dieser beiden Grössen getrennt zu erklären. Zuerst beschäftigte die Frage, weshalb die Sozialhilfequote in den Schweizer Kantonen unterschiedlich gross ist. Anschliessend wurden die Unterschiede in der Höhe der Sozialhilfeleistungen analysiert.

Methodisch wurde beide Male in zwei Schritten vorgegangen: Zuerst wurde in bivariaten Auswertungen geprüft, wie stark der statistische Zusammenhang zwischen einzelnen Erklärungsfaktoren und der Sozialhilfequote bzw. den Sozialhilfeausgaben pro Empfänger/in ist. Anschliessend wurden multiple Regressionen durchgeführt, welche den Einfluss einzelner Faktoren unter Berücksichtigung anderer relevanter Einflussgrössen messen. Aus den Ergebnissen dieser

Basismodell zur Erklärung der kantonal unterschiedlichen Sozialhilfeausgaben pro Einwohner/in

G 2



Darstellung: BASS

Regressionen wurde anschliessend das Gesamtmodell gebildet, welches die kantonalen Unterschiede in den Sozialhilfeausgaben pro Einwohner/in erklärt.

Datenbasis

Das Fundament der statistischen Analysen bilden Datensätze aus der Sozialhilfestatistik (Empfängerstatistik der Sozialhilfe und Finanzstatistik der bedarfsabhängigen Sozialleistungen). Bei der Empfängerstatistik standen nicht die Individualdaten der einzelnen Sozialhilfebeziehenden zur Verfügung, sondern die Standardtabellen, welche das BFS jährlich erstellt. Die Analysen umfassen den Zeitraum von 2005 bis 2008, für den insbesondere die Daten der Empfängerstatistik in guter Qualität vorliegen. Bei einigen Auswertungen mussten fallweise Kantone wegen Datenproblemen ausgeklammert werden.

3 Ergebnisse

3.1 Ausmass der Ungleichheit

Bevor differenzierte Erklärungsmodelle ausgearbeitet werden, lassen sich erste Überlegungen dazu anstellen, wie gross der Effekt der beiden unmittelbaren Einflussgrössen – der Sozialhilfequote und der Ausgaben pro Empfänger/in – ungefähr sein könnte.

Grafik 3 zeigt das Ausmass der Ungleichheit unter den Kantonen bezüglich der drei Kennzahlen: der Sozialhilfequote, der Ausgaben pro Empfänger/in und der Ausgaben pro Einwohner/in. In der Grafik abgetragen sind die **Lorenzkurven** für die Jahre 2005 und 2008. Verläuft die Kurve linear in einem 45-Grad-Winkel, so bedeutet dies, dass bezüglich der Kennzahl keinerlei Ungleichheit zwischen den Kantonen besteht. Je stärker sich die Kurve zur X-Achse oder Y-Achse hinneigt, desto grösser ist die Ungleichheit zwischen den Kantonen. Das Ergebnis ist in beiden Jahren deutlich: Bezüglich der Sozialhilfeausgaben pro Empfänger/in (gelbe Linie) sind die Unterschiede zwischen den Kantonen am geringsten ausgeprägt. Die Lorenzkurve weicht hier nur relativ

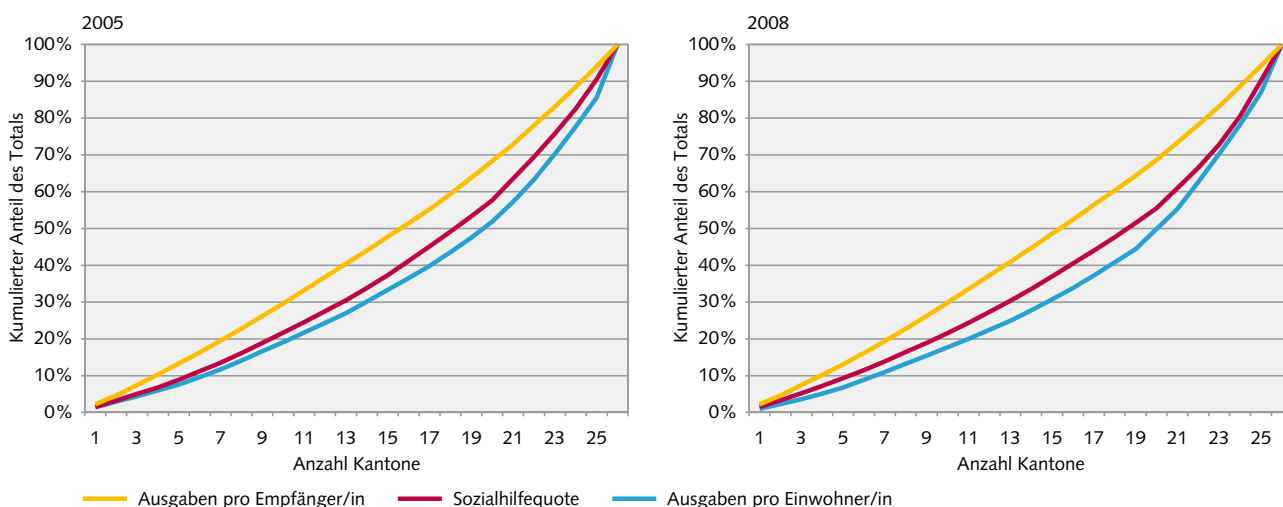
schwach von der Diagonalen ab. Bei der Sozialhilfequote (rote Linie) sind die kantonalen Unterschiede wesentlich stärker. In ihrer Wirkung auf die Sozialhilfeausgaben pro Einwohner/in (blaue Linie) verstärken sich diese beiden Effekte offensichtlich: Bei dieser Kurve besteht zwischen den Kantonen die deutlichste Ungleichheit.

Ähnliches zeigt sich, wenn man zu einer etwas anschaulicheren Kennzahl greift, die allerdings nur die **Extremwerte** erfasst: Bei den Sozialhilfeausgaben pro Empfänger/in war der höchste kantonale Wert im Jahr 2008 um den Faktor 2,6 (2005: 2,8) grösser als der tiefste Wert, bei der Sozialhilfequote betrug dieser Faktor 6,6 (2005: 6,3) und bei den Sozialhilfeausgaben pro Einwohner/in 12,4 (2005: 10,6).

Die kantonale Ungleichheit in den Sozialhilfequoten ist also deutlich grösser als in den Sozialhilfeausgaben pro Empfänger/in. Aus diesem Grund ist zu erwarten, dass die Sozialhilfequoten einen grösseren Beitrag zur Erklärung der unterschiedlichen Sozialhilfeausgaben pro Einwohner/in leisten.

Ungleichheiten zwischen den Kantonen (Lorenzkurven), 2005 und 2008

G 3



Quelle: BFS/Sozialhilfestatistik, Berechnungen: BASS

© Bundesamt für Statistik (BFS)

3.2 Sozialhilfequote

Tabelle 2 zeigt die Entwicklung der Sozialhilfequoten der Schweizer Kantone von 2005 bis 2008 – also des Anteils der Sozialhilfebeziehenden gemessen an der ständigen Wohnbevölkerung. Für die meisten Kantone gilt, dass in dieser Zeit die Quoten gesunken sind: Die Werte von 2008 sind tiefer als diejenigen von 2005. Bei gut einem Drittel der Kantone beginnt diese Tendenz bereits 2006. Eine Ausnahme bilden die Kantone Neuenburg und Waadt, in denen von 2005 bis 2008 eine leichte Zunahme zu beobachten ist.

Die **Unterschiede zwischen den Kantonen** sind beträchtlich: Während sich die geringste Sozialhilfequote – diejenige des Kantons Nidwalden – bei ungefähr einem Prozent bewegt, ist die höchste Sozialhilfequote – diejenige des Kantons Basel-Stadt – sechs- bis achtmal grösser. Ähnlich wie bei den Ausgaben pro Einwohner/in ist die **Rangfolge der Kantone** dabei auffällig stabil: Betrachtet man die zehn Kantone mit den höchsten Sozialhilfequoten, so gehörten acht Kantone in jedem Jahr zu dieser Gruppe; bei den zehn Kantonen mit den geringsten Sozialhilfequoten sind es sogar neun «ständige» Kantone. Über der gesamtschweizerischen Sozialhilfequote liegen jeweils dieselben

T 2 Kantonale Sozialhilfequoten, 2005–2008 (sortiert nach Rangfolge 2008)

Kanton	2005		2006			2007			2008			Veränderung 2005–2008
	Rang	Sozialhilfe- quote	Rang	Sozialhilfe- quote	Veränderung zu Vorjahr	Rang	Sozialhilfe- quote	Veränderung zu Vorjahr	Rang	Sozialhilfe- quote	Veränderung zu Vorjahr	
Basel-Stadt	1	6,4%	1	7,1%	0,7%	1	6,6%	-0,5%	1	6,1%	-0,5%	-0,3%
Neuenburg	2	5,4%	2	5,7%	0,3%	2	6,0%	0,3%	2	6,0%	0,0%	0,6%
Waadt	3	4,5%	3	4,7%	0,2%	3	4,7%	0,0%	3	4,8%	0,0%	0,2%
Bern	4	4,2%	5	4,3%	0,2%	4	4,1%	-0,2%	4	3,9%	-0,2%	-0,3%
Genf	5	4,0%	4	4,7%	0,7%	5	3,8%	-0,9%	5	3,5%	-0,4%	-0,5%
Zürich	6	3,9%	6	3,8%	-0,1%	6	3,7%	-0,1%	6	3,3%	-0,4%	-0,6%
Solothurn	7	3,0%	7	3,2%	0,2%	7	2,8%	-0,4%	7	2,5%	-0,3%	-0,5%
Schaffhausen	8	2,9%	9	2,8%	-0,1%	9	2,4%	-0,4%	8	2,4%	0,0%	-0,5%
Freiburg	11	2,6%	10	2,6%	0,0%	11	2,3%	-0,3%	9	2,2%	0,0%	-0,4%
Luzern	10	2,6%	11	2,5%	-0,1%	10	2,4%	-0,1%	10	2,2%	-0,2%	-0,4%
Basel-Landschaft	9	2,7%	8	2,8%	0,1%	8	2,5%	-0,2%	11	2,2%	-0,4%	-0,5%
Glarus	13	2,2%	15	1,9%	-0,3%	16	1,8%	-0,1%	12	2,2%	0,3%	-0,1%
St. Gallen	12	2,4%	12	2,3%	0,0%	12	2,1%	-0,2%	13	2,0%	-0,2%	-0,4%
Aargau	18	1,9%	13	2,0%	0,1%	14	2,0%	0,0%	14	1,9%	-0,1%	0,0%
Tessin	16	1,9%	14	2,0%	0,1%	13	2,0%	0,0%	15	1,9%	-0,1%	0,0%
Zug	15	2,0%	16	1,9%	-0,1%	15	1,8%	-0,1%	16	1,7%	-0,2%	-0,3%
Jura	17	1,9%	18	1,9%	0,0%	17	1,8%	-0,1%	17	1,7%	-0,1%	-0,2%
Appenzell A. Rh.	20	1,6%	19	1,8%	0,2%	19	1,6%	-0,1%	18	1,5%	-0,1%	0,0%
Schwyz	19	1,7%	20	1,7%	0,0%	20	1,6%	-0,1%	19	1,5%	-0,1%	-0,2%
Thurgau	14	2,0%	17	1,9%	-0,1%	18	1,8%	-0,1%	20	1,5%	-0,2%	-0,5%
Graubünden	21	1,5%	21	1,4%	-0,1%	21	1,4%	0,0%	21	1,4%	0,0%	-0,2%
Wallis	22	1,4%	23	1,3%	0,0%	22	1,4%	0,1%	22	1,3%	-0,1%	0,0%
Appenzell I. Rh.	24	1,2%	24	1,3%	0,1%	23	1,2%	0,0%	23	1,2%	0,0%	0,0%
Uri	25	1,2%	25	1,1%	0,0%	24	1,2%	0,1%	24	1,2%	-0,1%	0,0%
Obwalden	23	1,2%	22	1,3%	0,1%	25	1,1%	-0,2%	25	1,1%	0,0%	-0,1%
Nidwalden	26	1,0%	26	0,9%	-0,1%	26	0,8%	-0,1%	26	0,9%	0,2%	-0,1%
Schweiz		3,2%		3,3%	0,1%		3,1%	-0,2%		2,9%	-0,2%	-0,3%

Hinweis: Wegen Rundungen ist es möglich, dass die Veränderung zum Vorjahr um +/- 0,1 Prozentpunkte von den dargestellten Sozialhilfequoten abweicht.

Quelle: BFS/Empfängerstatistik der Sozialhilfe

sechs Kantone: Basel-Stadt, Neuenburg, Waadt, Bern, Genf und Zürich. Ihre Quoten bewegen sich in den beobachteten vier Jahren zwischen 3,3% (ZH 2008) und 7,1% (BS 2006). In den übrigen zwanzig Kantonen mit unterdurchschnittlichen Quoten liegen die Werte im selben Zeitraum zwischen 0,8% (NW 2007) und 3,2% (SO 2006).

3.2.1 Bivariate Auswertungen zur Sozialhilfequote

Bei allen statistischen Auswertungen wurden grundsätzlich keine Individualdaten verwendet, sondern Informationen, die sich auf die einzelnen Kantone beziehen (z.B. kantonaler Anteil Einpersonenhaushalte und kantonale Sozialhilfequote). Die Ergebnisse sind teilweise überraschend und bedürfen der Erläuterung. Nach einer kurzen Übersicht über die Resultate gehen wir näher auf einzelne Ergebnisse ein. Gemäss den bivariaten Auswertungen bestehen folgende starken² und statistisch signifikanten Zusammenhänge, die zu einer Erhöhung der Sozialhilfequote führen: **Die Sozialhilfequote fällt umso grösser aus, ...**

- je grösser die Scheidungsziffer
- je grösser der Anteil der Einelternhaushalte
- je grösser der Anteil der Einpersonenhaushalte
- je grösser der Anteil an Ausländer/innen
- je grösser die Arbeitslosenquote
- je grösser der Anteil an Beschäftigten im Dienstleistungssektor
- je grösser der Anteil an Steuerpflichtigen ohne oder mit geringem Vermögen
- je grösser der Anteil der ständigen Wohnbevölkerung in Zentren, insbesondere Gross- und Mittelzentren
- je grösser der Anteil an Personen, die der Sozialhilfe vorgelagerte Bedarfsleistungen (inklusive Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, ohne Prämienverbilligungen) beziehen
- je grösser der Anteil an betagten Personen (80 Jahre und älter) (kein kausaler Zusammenhang, vgl. Text weiter unten)

Bei folgenden Faktoren besteht dagegen ein starker und statistisch signifikant negativer Zusammenhang mit der Sozialhilfequote: **Die Sozialhilfequote fällt umso kleiner aus, ...**

- je grösser der Anteil an Kindern (0- bis 17-Jährige)
- je grösser der Anteil an Paaren mit Kindern
- grösser der Anteil an erwachsenen Personen, die mit ihren Eltern zusammen wohnen
- je grösser der Anteil an Beschäftigten in der Landwirtschaft
- je grösser der Rückgang an Beschäftigten in der Landwirtschaft
- je grösser der Anteil an Beschäftigten im industriellen Sektor
- je grösser der Anteil an Immobilienbesitzenden
- je grösser der Anteil der ständigen Wohnbevölkerung in agrar-gemischten Gemeinden³

Die Ergebnisse der bivariaten Auswertungen bestätigen in mehreren Punkten die Erwartungen: Naheliegender ist der enge Zusammenhang mit der **Arbeitslosenquote** und der materiellen Basis der Haushalte eines Kantons (**Vermögen, Immobilienbesitz**). Bekannt ist der Sachverhalt, dass **städtische Zentren** überdurchschnittlich stark von sozialen Problemlagen betroffen sind (vgl. Salzgeber/Neukomm 2010). Erstaunlicher ist dagegen der Sachverhalt, dass **ländlich geprägte, eher strukturschwache Kantone** tendenziell geringe Sozialhilfequoten ausweisen – obwohl es gerade in diesen Kantonen relativ viele einkommensschwache Haushalte gibt. Hier können verschiedene Gründe eine Rolle spielen: rechtliche Schranken der Langzeitunterstützung von nicht rentablen Bauernbetrieben, Möglichkeit zur Selbstversorgung, die enge Verflechtung zwischen Haushalt und Betrieb (Reduktion des Verbrauchs bei geringen finanziellen Mitteln), aber auch starke Vorbehalte gegenüber dem Sozialhilfebezug und eine relativ grosse soziale Kontrolle (vgl. Fluder u.a. 2009; Wicki/Pfister 2000).

Bezüglich der Bevölkerungsstruktur ist bekannt, dass **Ausländer/innen** ein deutlich höheres Sozialhilferisiko tragen als Schweizer/innen (tendenziell geringere Bildung, andere Altersstruktur, teilweise begrenzte Ansprüche auf vorgelagerte Bedarfsleistungen). **Scheidungen** stellen ein Sozialhilferisiko dar, weil zusätzliche Kosten wegen der doppelten Haushaltsführung entstehen und Frauen wegen vorübergehenden Erwerbsunterbrüchen oder Teilzeitarbeit teilweise ungenügend sozial abgesichert sind. Am deutlichsten findet dies seinen Ausdruck im stark erhöhten Sozialhilferisiko von **Alleinerziehenden**.

² Pearson-Korrelationskoeffizient grösser 0,4 oder kleiner -0,4.

³ Gemeindetypologie der Schweiz in 9 Klassen des BFS; die Klasse der «agrar-gemischten Gemeinden» umfasst agrar-industrielle und agrar-tertiäre Gemeinden

Andere Ergebnisse zur Bevölkerungsstruktur sind allerdings überraschend und warnen davor, ohne weiteres «direkte» Zusammenhänge zwischen der Präsenz einer «Risikogruppe» in der Bevölkerung und der Höhe der Sozialhilfequote zu postulieren. So ist beispielsweise das Sozialhilferisiko von **betagten Menschen** sehr gering, weil finanziell bedürftige Personen im Alter meistens Anspruch auf Ergänzungsleistungen zur AHV haben. Dass Kantone eine grössere Sozialhilfequote aufweisen, je grösser der Anteil an Betagten in der Wohnbevölkerung ist, hat also nichts damit zu tun, dass es sich hierbei um eine Gruppe mit einem besonders grossen Sozialhilferisiko handelt: Vielmehr liegt eine Scheinkorrelation ohne kausalen Zusammenhang vor. Eine wichtige Rolle dürfte dabei spielen, dass in städtisch geprägten Kantonen überdurchschnittlich viele Betagte wohnen.

Ähnlich verhält es sich mit dem Anteil an **Kindern** an der ständigen Wohnbevölkerung: Gemäss der Sozialhilfestatistik tragen Kinder das höchste Sozialhilferisiko aller Altersgruppen. Doch im interkantonalen Vergleich gilt: Je grösser der Anteil Kinder an der ständigen Wohnbevölkerung, desto geringer ist die Sozialhilfequote. Offensichtlich steht der «Kinderreichtum» eines Kantons mit Faktoren in Zusammenhang, welche einen dämpfenden Einfluss auf die Sozialhilfequote haben. Und die Bedeutung dieser dämpfenden Faktoren ist viel grösser als der Sachverhalt, dass Kinder eine Risikogruppe bilden.

Zur Veranschaulichung: Den grössten Anteil an Kindern an der ständigen Wohnbevölkerung weist der Kanton Appenzell Innerrhoden auf (2008: 22%), der mit 1,2% (2008) eine der tiefsten Sozialhilfequoten besitzt. Auch im Kanton Appenzell Innerrhoden tragen Kinder im Vergleich mit anderen Bevölkerungsgruppen ein überdurchschnittliches Sozialhilferisiko (2008: 1,7%). Doch verglichen mit dem Sozialhilfeniveau in «kinderarmen» Kantonen ist dieser «Risikogruppen-Effekt» von untergeordneter Bedeutung: Im Kanton Basel-Stadt beispielsweise, der den kleinsten Anteil an Kindern ausweist (2008: 15%), beträgt die allgemeine Sozialhilfequote 6,1%.

Nicht selten wird vermutet, dass Kantone die Sozialhilfe entlasten können, wenn sie **zusätzliche Bedarfsleistungen** (z.B. Ergänzungsleistungen für Familien) einführen, welche der Sozialhilfe vorgelagert sind (vgl. Knöpfel 2009; BFS 2007). Die bivariaten Auswertungen scheinen dem auf den ersten Blick zu widersprechen: Je grösser die Bezugsquote von «vorgelagerten» Bedarfsleistungen, desto grösser ist die Sozialhilfequote. Bei näherem Hinsehen ist dies allerdings nicht erstaunlich, denn in dieser

Bezugsquote sind auch die **Ergänzungsleistungen zur AHV/IV** enthalten. Weil die Anspruchskriterien für diese Bedarfsleistung in den Kantonen weitgehend identisch sind, ist nicht zu erwarten, dass die Bezugsquote der Ergänzungsleistungen eine überzeugende kausale Erklärung der kantonalen Unterschiede in den Sozialhilfequoten liefert. Wegen der einheitlichen Anspruchskriterien ist die Bezugsquote der Ergänzungsleistungen im kantonalen Vergleich jedoch ein Indikator dafür, wie gross der Anteil an Personen in prekären finanziellen Verhältnissen ist (vgl. auch BFS 2005). In dieser Perspektive ist es durchaus stimmig, dass zwischen der EL-Bezugsquote und der Sozialhilfequote ein positiver Zusammenhang besteht.

Auch wenn man die Bezugsquote der vorgelagerten **Bedarfsleistungen ohne die Ergänzungsleistungen** berechnet, bleibt allerdings der erwartete Effekt aus: Der Umfang des vorgelagerten Bedarfsleistungssystems hat in den bivariaten Auswertungen keinen dämpfenden Einfluss auf die Sozialhilfequote. Hier stellt sich die Frage nach den Gründen für den Ausbau des Bedarfsleistungssystems: Waren die Kantone dabei präventiv tätig oder reagierten sie auf soziale Herausforderungen? Beziehungsweise: Bleibt der Effekt des vorgelagerten Bedarfsleistungssystems in einer oberflächlichen Betrachtung unsichtbar, weil vor allem Kantone mit hohem sozialem Problemdruck ihr Bedarfsleistungssystem ausbauen? Um diese Frage zu beantworten, sind multivariate Analysen notwendig, welche neben der Bezugsquote von Bedarfsleistungen weitere Faktoren berücksichtigen, die einen Einfluss auf die Höhe der Sozialhilfequote ausüben.

3.2.2 Multivariate Auswertungen zur Sozialhilfequote

Für die multivariaten Analysen wurde die Sozialhilfequote in zwei Teile «zerlegt»: Die Eintrittsquote und die Austrittswahrscheinlichkeit. Die **Eintrittsquote** ist dabei definiert als der Anteil der neuen Sozialhilfebeziehenden an der ständigen Wohnbevölkerung. Die **Austrittswahrscheinlichkeit** bezeichnet den Anteil der Sozialhilfebeziehenden, der sich von der Sozialhilfe abzulösen vermag.⁴ Unter der Voraussetzung, dass die Eintrittsquote über die Zeit stabil bleibt, ergibt sich die Sozialhilfequote, indem man die Eintrittsquote durch die Austrittswahrscheinlichkeit dividiert.⁵

⁴ Austritte im Jahr X = übernommener Bestand aus Vorjahr + Eintritte im Jahr X – übernommener Bestand im Folgejahr

⁵ Die durchschnittliche Verweildauer in der Sozialhilfe entspricht der inversen Austrittswahrscheinlichkeit. Die Sozialhilfequote ergibt sich, indem man die Eintrittsquote mit der durchschnittlichen Verweildauer multipliziert, dies entspricht der Eintrittsquote geteilt durch die Austrittswahrscheinlichkeit.

Diese «Zerlegung» wurde vorgenommen, weil zu vermuten ist, dass die Höhe der Sozialhilfequote stark von **Fluktuationen unter den Sozialhilfebeziehenden** abhängt, und dass diese Fluktuationen auf unterschiedliche Weise beeinflusst werden. So ist es beispielsweise denkbar, dass gewisse Kantone deshalb eine hohe Sozialhilfequote besitzen, weil sie einen grossen Bestand an Langzeitbeziehenden ausweisen. Bei anderen Kantonen spielen womöglich die Eintritte und «raschen» Austritte eine wichtigere Rolle. Dass die Wahrscheinlichkeiten eines Sozialhilfeeintritts und -austritts von denselben Faktoren abhängig ist, kann nicht ohne weiteres vorausgesetzt werden. Deshalb wurde versucht, die Sozialhilfequote in unterschiedliche Bestandteile zu zerlegen und für diese je eigenständige Regressionen durchzuführen.

Grundsätzlich ist darauf hinzuweisen, dass die multivariaten Analysen **verhältnismässig instabil** sind. Zwar erreichen die Regressionen schnell einen hohen Erklärungswert. Doch ist dies nicht zuletzt dem Umstand geschuldet, dass sich viele Erklärungsfaktoren wechselseitig beeinflussen. Die Auswahl der Erklärungsfaktoren ist deshalb nicht einfach, und das Hinzufügen oder Entfernen einer Variable kann die Koeffizienten der übrigen Variablen stark beeinflussen.

Bei der Regression zur **Eintrittsquote** zeigen sich folgende Einflüsse: Der Anteil der Personen, die neu auf die Unterstützung der Sozialhilfe angewiesen sind, steigt...

- je grösser der Anteil an Personen ist, die in städtischen Gross- und Mittelzentren leben
- je grösser der Anteil an Kindern in der ständigen Wohnbevölkerung ist
- je grösser der Anteil an Alleinerziehenden in der ständigen Wohnbevölkerung ist
- je grösser der Anteil an Langzeitarbeitslosen ist
- je stärker die Arbeitslosenquote im Vergleich zum Vorjahr zugenommen hat
- je stärker die Tieflohnbranchen ihren Anteil am Beschäftigungsvolumen zu behaupten vermögen

Zudem steigt die Eintrittsquote auch, je grösser der Anteil an Paaren ohne Kinder in der Wohnbevölkerung ist. Weil diese Bevölkerungsgruppe bekanntlich nur ein geringes Sozialhilferisiko besitzt, ist zu vermuten, dass der statistische Zusammenhang auf «verborgene» Drittvariablen zurückzuführen ist, die in der Regression nicht berücksichtigt sind. Kein Zusammenhang – weder positiv noch negativ – lässt sich in den multivariaten Analysen

zwischen der Sozialhilfequote und dem Umfang des vorgelagerten Bedarfsleistungssystems (ohne Ergänzungsleistungen zur AHV/IV) nachweisen.

Die kantonalen Unterschiede in der **Austrittswahrscheinlichkeit** sind schwieriger zu erklären. Für die wirtschaftlichen und institutionellen Erklärungsfaktoren lässt sich kein signifikanter Zusammenhang belegen. Bei der Empfängerstruktur zeigt sich, dass die Austrittswahrscheinlichkeit steigt, je grösser der Anteil an Sozialhilfebeziehenden ist, die in kleinen Gemeinden (weniger als 2000 Einwohner/innen) leben. Etwas überraschend haben Alleinerziehende und Paare mit Kindern eine höhere Austrittswahrscheinlichkeit als Ein-Personen-Fälle. Gleichzeitig sinkt aber die Austrittswahrscheinlichkeit, je grösser der Anteil der Kinder unter den Sozialhilfebeziehenden ist. Für Aussagen über individuelle Austrittswahrscheinlichkeiten einzelner Personen müssen deshalb die Angaben zur Fallstruktur und zur Altersstruktur kombiniert betrachtet werden. Ob Alleinerziehende oder Paare mit Kindern insgesamt eine höhere oder tiefere Austrittswahrscheinlichkeit haben als Ein-Personen-Fälle, ist gemäss den multivariaten Analysen wesentlich davon abhängig, wie viele Kinder in den betreffenden Haushalten leben: Je grösser die Anzahl Kinder, desto tiefer ist die Austrittswahrscheinlichkeit.

Mit den beiden Regressionen wurden für jeden Kanton aufgrund der ausgewählten Merkmale eine Eintrittsquote und eine Austrittswahrscheinlichkeit geschätzt. Dividiert man nun die derart geschätzte Eintrittsquote durch die geschätzte Austrittswahrscheinlichkeit, so erhält man für jeden Kanton die **geschätzte Quote der Sozialhilfebeziehenden**. Sie weicht in den meisten Fällen nur geringfügig von der tatsächlich beobachteten Sozialhilfequote ab. Diese hohe Entsprechung ist nicht ganz selbstverständlich: Denn die Berechnung der (geschätzten) Sozialhilfequote aus der Eintrittsquote und der Austrittswahrscheinlichkeit beruht auf der starken Annahme, dass die Eintrittsquote im Zeitverlauf stabil bleibt.

3.3 Sozialhilfeausgaben pro Empfänger/in

Die Sozialhilfeausgaben pro Empfänger/in sind neben der Sozialhilfequote das zweite Element, aus der sich die Sozialhilfeausgaben pro Einwohner/in zusammensetzen.

Tabelle 3 zeigt die abhängige Variable, deren kantonale Unterschiede wir erklären wollen: die Sozialhilfeausgaben pro Empfänger/in. Auf gesamtschweizerischer Ebene zeigt sich ein nominales Wachstum um 12 Prozent von rund 7200 Franken pro Empfänger/in im Jahr 2005 auf 8100 Franken im Jahr 2008 (real: plus 7,4 Prozent).

Die **Unterschiede zwischen den Kantonen** sind beachtlich: 2005 liegt die Bandbreite zwischen 10'800 und 3900 Franken, 2008 zwischen 10'400 und 4000 Franken. Bemerkenswert ist auch, dass einzelne Kantone im Zeitverlauf teilweise beachtliche Schwankungen aufweisen.

Teilweise dürften **Rückvergütungen** von Sozialhilfeleistungen für die jährlichen Schwankungen verantwortlich sein. Die Finanzstatistik der bedarfsabhängigen Sozialleistungen verzeichnet die Nettoausgaben, d.h. die Bruttoausgaben für die materielle Sozialhilfe (ausbezahlte Leistungen) abzüglich der Rückvergütungen – beispielsweise von Sozialversicherungen (insbesondere von ALV und IV), anderen Bedarfsleistungssystemen (z.B. Alimentenbevorschussung), (ehemaligen) Bezüger/innen oder Verwandten. In der Statistik werden die Rückver-

gütungen im Jahr ihrer Zahlung verbucht, unabhängig vom Jahr der ursprünglichen Bruttoleistung (BFS 2010). Die Rückvergütungen lassen sich als solche nicht identifizieren, ihren Einfluss auf die Ausgabenhöhe können wir somit nicht genau beziffern. Es scheint aber plausibel, dass es sich nicht um eine konstante Grösse handelt, sondern um einen «Störfaktor», der von Jahr zu Jahr unterschiedlich ausfällt.

Bei sehr **kleinen Kantonen** dürfte zudem die geringe Zahl von Sozialhilfefällen eine Rolle spielen, weil bereits kleine Veränderungen in der Gruppe der Sozialhilfebeziehenden beachtliche Konsequenzen haben können. Insbesondere in den Kantonen Uri und Nidwalden, die nur einige hundert Sozialhilfebeziehende pro Jahr zählen, treten mehrmals Veränderungen von mehr als 20 Prozent auf.

T 3 Sozialhilfeausgaben pro Empfänger/in, 2005–2008 (sortiert nach Ausgabenhöhe im Jahr 2008)

Kanton	2005		2006			2007			2008			Veränderung 2005–2008	
	CHF	Rang	CHF	Veränderung zu Vorjahr	Rang	CHF	Veränderung zu Vorjahr	Rang	CHF	Veränderung zu Vorjahr	Rang	nominal	real
Zürich	9 172	5	9 616	4,8%	5	9 583	-0,3%	4	10 446	9,0%	1	13,9%	9,3%
Solothurn	9 781	2	9 744	-0,4%	4	11 596	19,0%	2	9 957	-14,1%	2	1,8%	-2,3%
Basel-Stadt	10 759	1	9 768	-9,2%	3	9 672	-1,0%	3	9 605	-0,7%	3	-10,7%	-14,3%
Bern	7 903	8	7 998	1,2%	7	8 567	7,1%	6	9 071	5,9%	4	14,8%	10,1%
Tessin	8 045	6	8 549	6,3%	6	8 015	-6,2%	11	8 671	8,2%	6	7,8%	3,4%
Schwyz	7 318	9	7 561	3,3%	9	8 280	9,5%	8	8 460	2,2%	5	15,6%	10,9%
Graubünden	9 523	3	9 806	3,0%	2	8 610	-12,2%	5	7 623	-11,5%	7	-19,9%	-23,2%
Genf	6 400	15	5 946	-7,1%	19	7 718	29,8%	10	7 159	-7,2%	8	11,9%	7,4%
Wallis	5 400	21	6 171	14,3%	18	5 563	-9,9%	22	7 104	27,7%	9	31,6%	26,3%
Basel-Landschaft	6 546	11	6 724	2,7%	16	6 679	-0,7%	14	7 086	6,1%	10	8,2%	3,9%
Waadt	4 233	25	6 900	63,0%	13	7 202	4,4%	12	7 053	-2,1%	11	66,6%	59,9%
Schaffhausen	5 357	22	5 923	10,6%	20	5 996	1,2%	21	6 753	12,6%	12	26,0%	21,0%
Appenzell A. Rh.	8 033	7	7 456	-7,2%	10	8 051	8,0%	9	6 749	-16,2%	13	-16,0%	-19,4%
Nidwalden	6 433	14	7 971	23,9%	8	8 537	7,1%	7	6 706	-21,4%	14	4,2%	0,0%
Zug	6 171	17	6 763	9,6%	15	6 627	-2,0%	16	6 663	0,5%	15	8,0%	3,6%
Neuenburg	6 856	10	7 175	4,6%	11	6 617	-7,8%	17	6 618	0,0%	16	-3,5%	-7,4%
Glarus	9 196	4	9 982	8,6%	1	11 948	19,7%	1	6 416	-46,3%	17	-30,2%	-33,0%
Luzern	5 997	18	6 497	8,3%	17	6 768	4,2%	13	6 224	-8,0%	18	3,8%	-0,4%
Aargau	6 516	12	7 082	8,7%	12	6 604	-6,8%	18	5 936	-10,1%	19	-8,9%	-12,6%
Jura	5 131	23	5 506	7,3%	22	6 123	11,2%	20	5 930	-3,2%	20	15,6%	10,9%
Appenzell I. Rh.	6 376	16	5 881	-7,8%	21	6 440	9,5%	19	5 287	-17,9%	21	-17,1%	-20,4%
Thurgau	5 594	20	6 814	21,8%	14	5 529	-18,9%	23	5 275	-4,6%	22	-5,7%	-9,5%
St. Gallen	5 070	24	5 009	-1,2%	25	5 273	5,3%	24	5 052	-4,2%	23	-0,4%	-4,4%
Obwalden	5 921	19	5 182	-12,5%	24	4 947	-4,5%	25	4 887	-1,2%	24	-17,5%	-20,8%
Freiburg	3 897	26	4 056	4,1%	26	4 647	14,6%	26	4 270	-8,1%	25	9,6%	5,2%
Uri	6 457	13	5 470	-15,3%	23	6 648	21,5%	15	4 026	-39,4%	26	-37,6%	-40,2%
Schweiz	7 221		7 691	6,5%		8 003	4,1%		8 083	1,0%		11,9%	7,4%

Quelle: BFS/Sozialhilfestatistik

3.3.1 Bivariate Auswertungen zu den Ausgaben pro Empfänger/in

Die bivariaten Auswertungen zeigen, dass es verhältnismässig schwer fällt, das unterschiedliche kantonale Leistungsniveau der Sozialhilfe zu erklären. Nur wenige der geprüften Erklärungsfaktoren weisen starke statistische Zusammenhänge auf. Auch wenn man sämtliche signifikanten Merkmale – ungeachtet der Stärke des Korrelationskoeffizienten – berücksichtigt, ändert sich nicht sehr viel. Im Wesentlichen lassen sich vier Einflüsse unterscheiden:

- **Anteil Sozialhilfebeziehende in Städten:** Je grösser der Anteil der Sozialhilfebeziehenden, die in einer Stadt (d.h. Gemeinde mit mehr als 10'000 Einwohner/innen) leben, desto grösser sind die Sozialhilfeausgaben pro Empfänger/in. Es liegt nahe, dass die höheren Mietpreise und allenfalls auch andere Lebenshaltungskosten in der Stadt eine entscheidende Rolle spielen. Inwieweit zusätzlich die spezifischen Problemlagen der städtischen Sozialhilfebeziehenden von Bedeutung sind, muss offen bleiben.
- **Mietzinsniveau:** Je höher das Mietzinsniveau in einem Kanton, desto grösser die Sozialhilfeausgaben pro Empfänger/in. Da der Mietpreis einen beachtlichen Teil des Unterstützungsbudgets ausmacht, ist dieser Zusammenhang unmittelbar einsichtig. Unsere Auswertungen zeigen zudem, dass zwischen dem kantonalen Mietzinsniveau und den Mietzinsauslagen der Sozialhilfe ein enger Zusammenhang besteht.
- **Mehrpersonenhaushalte:** Je grösser der Anteil an Mehrpersonenhaushalten in der Sozialhilfe, desto geringer die Sozialhilfeausgaben pro Person. Hier handelt es sich um einen rein «technischen» Effekt. Wohnen mehrere Personen in einem Haushalt, so wird der Grundbedarf der Sozialhilfe nicht mit der Anzahl Haushaltsmitglieder multipliziert, sondern mit einem Äquivalenzgewicht, das geringer ist und den Einsparungen durch die gemeinsame Haushaltsführung Rechnung trägt. Aus diesem Grund sind die Pro-Kopf-Ausgaben in Mehrpersonenhaushalten tiefer als in Einpersonenhaushalten.
- **Erwerbstätige:** Je grösser der Anteil an erwerbstätigen Sozialhilfebeziehenden, desto geringer die Sozialhilfeausgaben pro Empfänger/in. Hier dürfte ausschlaggebend sein, dass diese Personen wegen des Erwerbseinkommens einen geringeren Unterstützungsbedarf haben. Das Umgekehrte gilt für Erwerbslose. Hingegen besteht kein signifikanter Zusammenhang zwischen dem Anteil an Nichterwerbspersonen

(Personen ohne Erwerbstätigkeit, die nicht auf Arbeitssuche sind) und der Höhe der Sozialhilfeausgaben pro Empfänger/in.

3.3.2 Multivariate Auswertungen zu den Ausgaben pro Empfänger/in

Die multivariaten Analysen wurden in zwei Etappen durchgeführt: Zunächst wurde die Bedeutung der Empfängerstruktur auf die Sozialhilfeausgaben pro Empfänger/in geprüft, anschliessend die weiteren Variablen (wirtschaftliche und institutionelle Rahmenbedingungen).

Bei der Regression zur **Empfängerstruktur** diente eine Person mit folgenden Merkmalen als Referenz: Sie ist ein Ein-Personen-Fall, ist Schweizer/in, hat einen nachobligatorischen Bildungsabschluss und ist erwerbstätig; aus dem letzteren Sachverhalt folgt, dass sie das Rentenalter noch nicht erreicht hat und die Sozialhilfe weniger als 100 Prozent ihres Lebensunterhalts decken muss (sogenannte Deckungsquote). Für einen solchen Fall betragen die jährlichen Sozialhilfeausgaben gemäss unseren Berechnungen im gesamtschweizerischen Durchschnitt rund 15'600 Franken.

Deutlich geringere Pro-Kopf-Ausgaben entstehen, wenn die Person in einem **Mehrpersonenhaushalt** lebt (Paar mit oder ohne Kind, Einelternhaushalt); deutlich höher sind die Ausgaben dagegen, wenn die Person in einem **Heim oder einer besonderen Wohnform** (z.B. begleitetes Wohnen) lebt. Verhältnismässig schwach sind die Effekte des Erwerbsstatus und der Ausbildung, wobei sie nicht in die erwartete Richtung weisen: Personen, die nicht erwerbstätig sind, und Personen ohne nachobligatorische Ausbildung beziehen tendenziell etwas tiefere Leistungen.

Bei den übrigen Variablen lassen sich folgende Zusammenhänge feststellen:

- Je höher das kantonale **Mietzinsniveau**, desto grösser die Sozialhilfeausgaben pro Empfänger/in
- Je grösser der Anteil der **Sozialhilfebeziehenden, die in Städten leben**, desto grösser die Sozialhilfeausgaben pro Empfänger/in
- Je grösser der Anteil der im betreffenden Jahr **abgeschlossenen Fälle**, desto kleiner die Sozialhilfeausgaben pro Empfänger/in

Insgesamt erklären die Regressionen rund 40 Prozent der beobachteten Unterschiede in den kantonalen Sozialhilfeausgaben pro Empfänger/in. Dies ist deutlich weniger als bei der Sozialhilfequote. Offensichtlich gibt es eine Reihe von **Faktoren, die mit dem Modell nicht**

erfasst worden sind. Plausibel erscheinen insbesondere die folgenden Einflüsse, die wir mit den verfügbaren Daten allerdings nicht quantifizieren können:

- Erstens der Umfang von **Rückvergütungen** von Leistungen der Sozialhilfe: In der Finanzstatistik werden die Rückvergütungen im Jahr ihrer Zahlung verbucht, unabhängig vom Jahr der ursprünglichen Bruttoleistung (BFS 2010). Der Umfang der Rückvergütungen variiert im Verlauf der Zeit beträchtlich und kann einen erheblichen Einfluss auf die Nettoaussgaben besitzen (vgl. Stutz 2005). Je grösser das Volumen der Rückvergütungen, desto geringer sind im betreffenden Jahr die Ausgaben der Sozialhilfe.
- Zweitens der Umfang der **Objektfinanzierungen** von sozialen Einrichtungen (z.B. Heime, Kindertagesstätten): Je stärker soziale Institutionen über Subventionen oder Defizitbeiträge und nicht über Pauschalen für ihre Klient/innen finanziert werden, desto geringere Kosten entstehen der Sozialhilfe, wenn Sozialhilfebeziehende zu den Klient/innen dieser Institutionen gehören (BFS 2010; Salzgeber/Neukomm 2010).
- Drittens die **Finanzierung von Massnahmen wie z.B. Arbeitsintegrationsprogramme**: Diese werden je nach Gemeinde oder Kanton zu unterschiedlichen Teilen von der Sozialhilfe, der Arbeitslosenversicherung oder anderen Institutionen finanziert (BFS 2010; Salzgeber/Neukomm 2010).
- Viertens die **Praxis der Sozialdienste**: Schliesslich ist es möglich, dass eine unterschiedliche Praxis der Sozialdienste teilweise für die Ausgabenunterschiede verantwortlich ist. Dabei könnten unter Umständen auch der Professionalisierungsgrad und die Organisationsstruktur der Sozialdienste von Bedeutung sein.

3.4 Gesamtmodell

Fügt man die Ergebnisse der drei Regressionen (Eintrittsquote, Austrittswahrscheinlichkeit, Ausgaben pro Empfänger/in) zusammen, so erhält man ein Gesamtmodell. Dieses schätzt für jeden Kanton die Sozialhilfeausgaben pro Einwohner/in, die man aufgrund der Bevölkerungsstruktur, der wirtschaftlichen und der institutionellen Rahmenbedingungen erwarten würde. **Grafik 4** veranschaulicht dieses Gesamtmodell. In der Grafik wird auch ersichtlich, dass die Regressionen jeweils in zwei Etappen durchgeführt wurden: Zuerst wurde der Einfluss der Bevölkerungsstruktur berechnet, anschliessend derjenige der wirtschaftlichen und der institutionellen Rahmenbedingungen.

Vergleicht man die derart geschätzten Sozialhilfeausgaben pro Einwohner/in mit den tatsächlichen Werten, so zeigt sich, dass das Modell eine hohe Erklärungskraft besitzt: Es vermag insgesamt **rund 80 Prozent der Varianz** zwischen den Kantonen zu erklären. Dies ist insofern bemerkenswert, als die Regression zum Leistungsniveau der Sozialhilfe (Ausgaben pro Empfänger/in) keine sehr hohe Erklärungskraft besitzt. Im Gesamtmodell ist jedoch der Einfluss dieser Regression nicht sehr gross. Grundsätzlich gilt, dass die unterschiedlichen Sozialhilfeausgaben pro Einwohner/in deutlich stärker mit dem Ausmass des Sozialhilfebezugs (Sozialhilfequote) in Zusammenhang stehen als mit dem Leistungsniveau der Sozialhilfe (Ausgaben pro Empfänger/in).

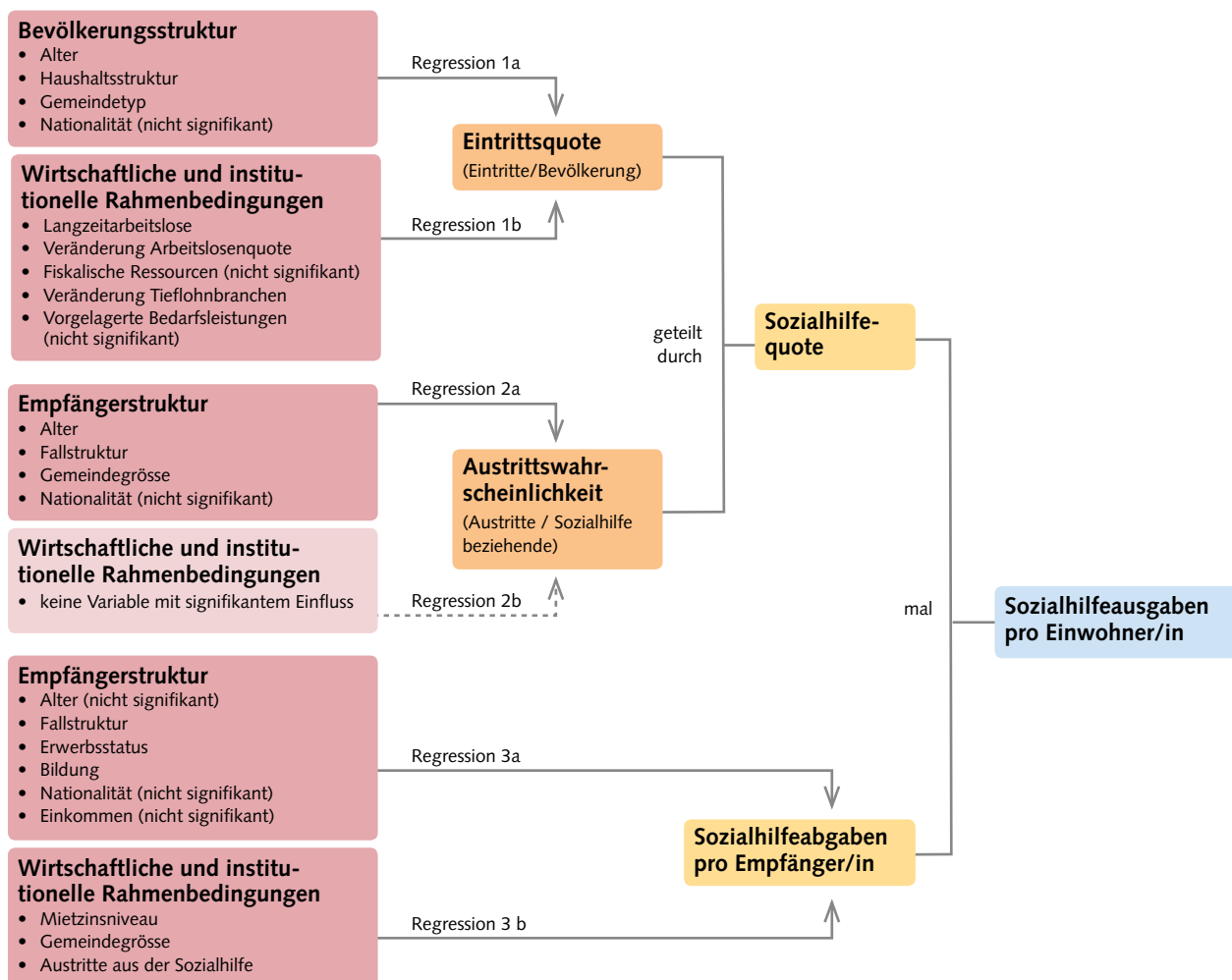
Die geschätzten und die tatsächlich beobachteten Werte lassen sich auch für die einzelnen Kantone miteinander vergleichen. Grafik 5 zeigt, dass die Werte in neun Kantonen **sehr nahe beieinander liegen**. In sechs Kantonen sind die tatsächlichen Sozialhilfeausgaben pro Einwohner/in **um mindestens einen Fünftel grösser**, als man aufgrund des Modells vermuten würde (BE, BS, SO, SZ, TI, UR). Umgekehrt fallen die Ausgaben in sieben Kantonen **um mindestens einen Fünftel geringer** aus als erwartet (FR, OW, SG, SH, TG, VS, ZG).

Welches sind die Gründe für diese Abweichungen? Offensichtlich spielen Faktoren eine Rolle, die im Modell nicht enthalten sind. Als mögliche Ursachen bereits erwähnt wurden das Ausmass an Rückvergütungen, der Umfang an Objektfinanzierung und die Organisationsstruktur der Sozialdienste (z.B. Regionalisierung, Professionalisierung). Auch kulturell und lebensweltlich bedingte Einstellungen über das Verhältnis von Bürger/in und Staat können von Bedeutung sein – sowohl auf Seiten der Bevölkerung wie auch in Politik und Verwaltung.

Die kantonalen Abweichungen sind insofern mit einer gewissen Vorsicht zu interpretieren, als es sich um Ergebnisse einer explorativen Studie handelt, welche mit aggregierten Daten der Empfängerstatistik arbeitet und deren analytisches Potenzial auslotet. Wie weiter oben ausgeführt, fiel es auf diese Weise **teilweise schwer, ein stimmiges Gesamtmodell zu bilden**. Problematisch waren dabei – insbesondere bei den Analysen zur Sozialhilfequote – die wechselseitige Abhängigkeit wichtiger Erklärungsfaktoren und die relativ geringen Fallzahlen. Mehrmals führten die Regressionen zu Ergebnissen, die nicht vollständig zu überzeugen vermögen, wenn man sie als Aussagen über individuelle Sozialhilferisiken interpretiert. Aus diesem Grund würde es sich lohnen, die Analyse unter Nutzung von Einzeldaten auf einem differenzierteren Niveau durchzuführen.

Modell zur Erklärung der kantonalen Unterschiede in den Sozialhilfeausgaben pro Einwohner/in

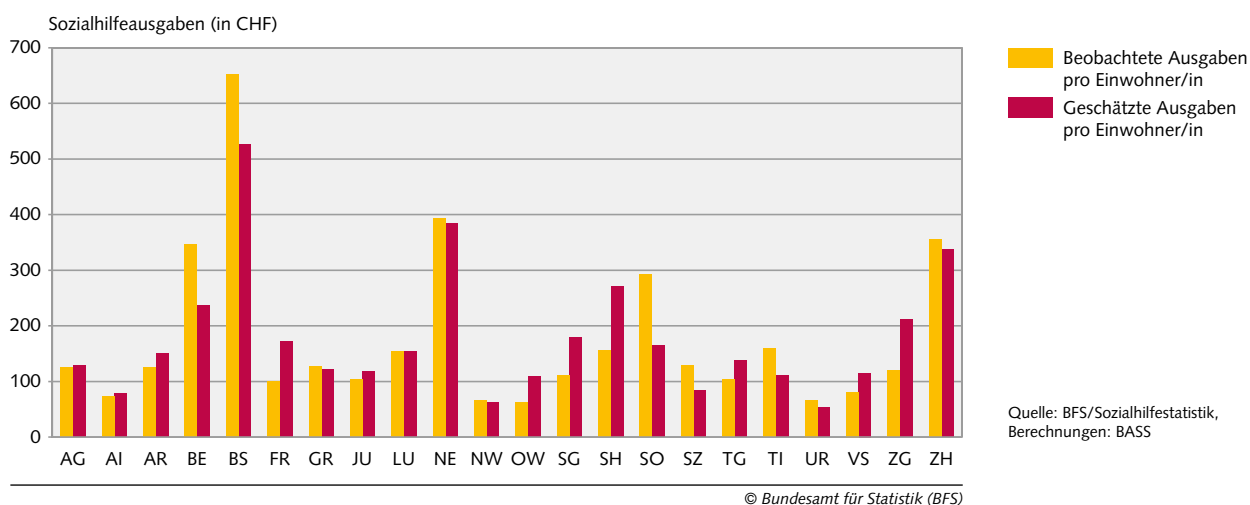
G 4



Quelle: Darstellung BASS

Beobachtete und geschätzte Sozialhilfeausgaben pro Einwohner/in (Variante «Austrittswahrscheinlichkeit»), 2005–2008

G 5



Zitierte Literatur

- Bundesamt für Statistik (Hg.) (2005): Finanzstatistik zur Sozialhilfe. Pilotstudie über die Ausgaben der bedarfsabhängigen Sozialleistungen, bearb. von Christoph Hefti und Wolfram Kägi. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik
- Bundesamt für Statistik (Hg.) (2007): Die bedarfsabhängigen Sozialleistungen in den Schweizer Kantonen 2007. Inventar am 01.01.2007, bearb. von Philipp Dubach, Thomas Oesch, Natalie Pfister. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik
- Bundesamt für Statistik (Hg.) (2010): Finanzstatistik der bedarfsabhängigen Sozialleistungen. Ergebnisse 2003–2006, bearb. von Silvia Hofer Kellenberger. BFS Aktuell. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik
- Fluder Robert, Sandra Contzen, Sarah Neukomm, Marco Genoni (2009): Schlussbericht Konzeptstudie Bauernhaushalte unter dem Existenzminimum. Bern: Berner Fachhochschule/Schweizerische Hochschule für Landwirtschaft SHL
- Knöpfel Carlo (2009): Armut bekämpfen. Kantone verfolgen unterschiedliche Strategien, in: Stefan Kutzner u.a. (Hg.): Sozialhilfe in der Schweiz. Klassifikation, Integration und Ausschluss von Klienten. Zürich/Chur: Verlag Rüegger, S. 121–142
- Salzgeber Renate, Sarah Neukomm (2010): Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten. Berichtsjahr 2009 – 13 Städte im Vergleich. Im Auftrag der Städteinitiative Sozialpolitik. Bern: Berner Fachhochschule
- Stutz Heidi (2005): Prognose der Kostenentwicklung in der individuellen Sozialhilfe. Einflussfaktoren, Prognosen anderer Sozialämter und Vorgehen beim Aufbau eines Prognosemodells. Im Auftrag der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (GEF)
- Wicki Werner, Mirjam Pfister-Sieber (2000): Wissen, Einstellungen und Handlungsstrategien von Schweizer Bauern und Bäuerinnen im Zusammenhang mit Einkommenseinbussen und materieller Knappheit. Bern: Hochschule für Soziale Arbeit

Publikationsprogramm BFS

Das Bundesamt für Statistik (BFS) hat – als zentrale Statistikstelle des Bundes – die Aufgabe, statistische Informationen breiten Benutzerkreisen zur Verfügung zu stellen.

Die Verbreitung der statistischen Information geschieht gegliedert nach Fachbereichen (vgl. Umschlagseite 2) und mit verschiedenen Mitteln:

Diffusionsmittel

Individuelle Auskünfte

Das BFS im Internet

Medienmitteilungen zur raschen Information
der Öffentlichkeit über die neusten Ergebnisse

Publikationen zur vertieften Information

Online Datenrecherche (Datenbanken)

Kontakt

032 713 60 11

info@bfs.admin.ch

www.statistik.admin.ch

www.news-stat.admin.ch

032 713 60 60

order@bfs.admin.ch

www.stattab.bfs.admin.ch

Nähere Angaben zu den verschiedenen Diffusionsmitteln im Internet unter der Adresse www.statistik.admin.ch → Dienstleistungen → Publikationen Statistik Schweiz

Weitere Publikationen im Bereich der Sozialensicherheit

Statistischer Sozialbericht Schweiz 2011 – Bericht des Bundesrates vom 18.05.2011 in Erfüllung des Postulats «Legislatur. Sozialbericht» (2002 P 01.3788), Neuchâtel 2011, Bestellnummer 1200-1100, Fr. 27.– (exkl. MWST)

Die Schweizerische Sozialhilfestatistik 2009 – Ausgewählte Ergebnisse, Neuchâtel 2011, Bestellnummer: 766-1200, Fr. 8.– (exkl. MWST)

2008 wurden in der Schweiz knapp 1,8 Milliarden Franken für Leistungen der Sozialhilfe ausgegeben. Dabei zeigen sich enorme Unterschiede zwischen den Kantonen: Im Kanton mit den geringsten Sozialhilfeausgaben pro Einwohner/in beliefen sich diese auf rund 50 Franken, im Kanton mit den höchsten auf fast 600 Franken. Ziel der vorliegenden Studie ist es, zu überprüfen, ob und wie sich die Unterschiede bei den Sozialhilfeausgaben zwischen den Kantonen statistisch erklären lassen.

Bestellnummer

1231-1100

Bestellungen

Tel.: 032 713 60 60

Fax: 032 713 60 61

E-Mail: order@bfs.admin.ch

Preis

Fr. 6.– (exkl. MWST)

ISBN 978-3-303-13131-2