Städteinitiative Sozialpolitik
Initiative des villes pour la politique sociale

Berner Fachhochschule
Soziale Arbeit

Sozialhilfe in Schweizer Städten

Die Kennzahlen 2020 im Vergleich

Michelle Beyeler, Claudia Schuwey, Tina Richard
Berner Fachhochschule, Soziale Arbeit

Inhalt

1 Vorwort 3

2 Einleitung 4

3 Entwicklung der Fallzahlen 6

4 Sozialhilfequoten 14

4.1 Unterschiede in den Sozialhilfequoten und Erklärungsfaktoren 16

4.2 Entwicklungen der Sozialhilfequoten 20

5 Haushaltsquoten der Sozialhilfe 23

6 Merkmale der unterstützten Personen 27

7 Finanzkennzahlen der Sozialhilfe 40

7.1 Finanzielle Situation der Sozialhilfebeziehenden in den Vergleichsstädten 40

7.2 Kosten der Sozialhilfe in den Vergleichsstädten 46

8 Fokus: Bezugsverläufe in der Sozialhilfe 49

8.1 Wiederholter Sozialhilfebezug 51

8.2 Anteil Erstbeziehende im Städtevergleich 54

8.3 Verlaufstypen und Bezugsdauer nach Strukturmerkmalen der Antragstellenden 55

8.4 Fazit 59

9 Anhang 60

10 Literaturhinweise zur Sozialhilfe in der Schweiz 65

11 Glossar und methodische Erläuterungen 66

Impressum

Die Kennzahlenstädte 2020: Basel, Bern, Biel/Bienne, Chur, Lausanne, Luzern, Schaffhausen, Schlieren, St.Gallen, Uster, Wädenswil, Winterthur, Zug, Zürich

Autorinnen: Michelle Beyeler, Claudia Schuwey, Tina Richard, Berner Fachhochschule, Soziale Arbeit

Datenaufbereitung und Auswertungen: Bundesamt für Statistik, Sektion Sozialhilfe; Marc Dubach, Luzius von Gunten, Philippe Meyer

Herausgeberin und Bezugsquelle:
Städteinitiative Sozialpolitik
c/o Stadt Winterthur, Departement Soziales
Pionierstrasse 7
8403 Winterthur
info@staedteinitiative.ch
www.staedteinitiative.ch

Die Städteinitiative Sozialpolitik vertritt die sozialpolitischen Interessen von rund 60 Schweizer Städten aus allen Regionen. Sie setzt sich für ein kohärentes System der sozialen Sicherung und eine gute Zusammenarbeit von Städten, Bund und Kantonen ein. Die Städteinitiative Sozialpolitik ist eine Sektion des Schweizerischen Städteverbandes.

Titelbild: Keystone-SDA

1 Vorwort

Liebe Leserin, lieber Leser

Die Corona-Pandemie hat eindrücklich aufgezeigt, wie wichtig in Krisen ein gut funktionierendes soziales Sicherungssystem für unsere Gesellschaft ist. Unser Sozialsystem hat im Jahr 2020 weite Teile der Schweizer Bevölkerung vor grossen finanziellen Einbussen bewahrt. Zwar beantragten kurz nach der Verkündigung des Lockdowns Mitte März überdurchschnittlich viele Menschen Sozialhilfe. Doch dank der von Bund, Kantonen und Gemeinden rasch ergriffenen Massnahmen wie der Kurzarbeitsregelung, der vorübergehenden Verlängerung des Anspruchs auf Arbeitslosengelder bzw. dem Aussetzen von Aussteuerungen sowie weiteren Unterstützungsleistungen stiegen die Sozialhilfezahlen in der Mehrheit der Städte nicht. Der Bedarf an Sozialhilfe ist im Durchschnitt der 14 Städte gegenüber dem Vorjahr praktisch stabil geblieben. Die Corona-Pandemie hat zwar die in den letzten Jahren beobachtete Tendenz zur Fallabnahme unterbrochen. Doch der befürchtete massive Anstieg der Fallzahlen blieb aus. Die vorgelagerten Sozialversicherungen und Nothilfemassnahmen konnten bisher die Existenz eines grossen Teils der von der Krise Betroffenen sichern. Umso wichtiger ist nun, dass die Unterstützungsleistungen bis zum Ende der Pandemie weitergeführt werden, um eine Überlastung der Sozialhilfe zu verhindern.

Obwohl das soziale Sicherungssystem in der Schweiz grundsätzlich gut funktioniert, hat die Corona-Pandemie auch besorgniserregende Lücken aufgedeckt und die Armut in der Schweiz sichtbarer gemacht. Im Frühling 2020 erreichten uns Bilder, die wir so nicht kannten. In Städten wie Zürich, Lausanne oder Genf standen täglich Hunderte von Menschen für kostenlose Mahlzeiten oder Lebensmittelpakete an. Diese Bilder rütteln auf und zeigen: Bestimmte Bevölkerungsgruppen fallen in der reichen Schweiz durch das soziale Netz.

Besonders betroffen sind Personen ohne gültige Aufenthaltsbewilligung (sogenannte Sans-Papiers), die kein Anrecht auf Sozialhilfe haben, aber auch Menschen ohne Schweizer Pass, die befürchten, dass sie aufgrund des Sozialhilfebezugs ihre Aufenthaltsbewilligung verlieren. Hier ist die Politik gefordert, Anpassungen am System vorzunehmen, damit die Überbrückung von Notsituationen in Zukunft allen Betroffenen offensteht.

Die wirtschaftlichen Langzeitfolgen der Corona-Pandemie und deren mittel- und langfristigen Auswirkungen auf die Sozialhilfe sind zurzeit noch schwer abzuschätzen. Klar ist: Damit die Verliererinnen und Verlierer eines potenziellen Strukturwandels nicht zu neuen Sozialhilfebeziehenden werden, sind präventive Massnahmen nötig. Denn Menschen, die einmal Sozialhilfe bezogen haben, bleiben oft auch nach der Ablösung armutsgefährdet. Wie der vorliegende Bericht erstmals zeigt, ist wiederholter Bezug von Sozialhilfe ein weit verbreitetes Phänomen: Mehr als die Hälfte der Sozialhilfebeziehenden sind wiederholt im Bezug. Die häufigen Wiedereintritte weisen auf lange und durch Rückschläge gekennzeichnete Wege in die wirtschaftliche Unabhängigkeit hin, zeigen aber gleichzeitig auch das wiederholte Bemühen der Betroffenen, sich von der Sozialhilfe zu lösen.

Auch wenn vieles in Bezug auf die Corona-Krise und ihre Auswirkungen auf die Sozialhilfe noch ungewiss ist, eins steht fest: Wir müssen unserem sozialen Sicherungssystem Sorge tragen – in guten wie in schlechten Zeiten – damit wir auch in Zukunft Armut und Ausgrenzung bekämpfen können.

Nicolas Galladé
Präsident Städteinitiative Sozialpolitik
Stadtrat von Winterthur

Kasten 1: Die Kennzahlen zur Sozialhilfe 2020 in Kürze

14 Städte: Im aktuellen Kennzahlenbericht Sozialhilfe, der auf Auswertungen der schweizerischen Sozialhilfestatistik des Bundesamtes für Statistik (BFS) basiert, sind 14 Städte vertreten: Basel, Bern, Biel, Chur, Lausanne, Luzern, St.Gallen, Schaffhausen, Schlieren, Uster, Wädenswil, Winterthur, Zug und Zürich. In den 14 Städten des Kennzahlenberichts lebt rund ein Viertel aller Sozialhilfebeziehenden der Schweiz.

Befürchteter Anstieg der Sozialhilfefälle bleibt aus: Die Zahl der Sozialhilfefälle ist 2020 gegenüber dem Vorjahr trotz der Corona-Krise praktisch stabil geblieben. Die nur leichte Zunahme von 0.5 Prozent zeigt, dass die vorgelagerten Sozialversicherungen und die weiteren Unterstützungsleistungen von Bund, Kantonen und Gemeinden die Existenz eines grossen Teils der von der Krise Betroffenen gesichert haben.

Wiederholter Sozialhilfebezug weit verbreitet: Wer sich von der Sozialhilfe lösen kann, bleibt oft armutsgefährdet. Mehr als die Hälfte der Sozialhilfebeziehenden sind wiederholt im Bezug.

Merkmale von wiederholten Sozialhilfebeziehenden: Alleinerziehende, Paare mit Kindern, Personen ohne Ausbildung, Personen mit ausländischer Herkunft aus Nicht-EU/EFTA-Staaten (insbesondere Geflüchtete).

Anstieg der Erstbezüge: Der Anteil der Personen, die erstmals Sozialhilfe beziehen mussten, hat sich im ersten Jahr der Corona-Pandemie erhöht. Es waren vermehrt Haushalte auf Sozialhilfe angewiesen, die ihre Existenz zuvor konstant selbst sichern konnten. Zudem übernimmt die Sozialhilfe zunehmend die Verantwortung für Personen, die 2015 als Flüchtlinge in die Schweiz kamen.

2 Einleitung

Der Bericht enthält Kennzahlen zu den Entwicklungen in der Sozialhilfe in 14 Schweizer Städten für das Jahr 2020. Er richtet sich an Politik, Verwaltung und eine interessierte Öffentlichkeit. Verglichen werden die Städte Zürich, Basel, Lausanne, Bern, Winterthur, Luzern, St.Gallen, Biel/Bienne, Schaffhausen, Chur, Uster, Zug, Wädenswil und Schlieren. Der Kennzahlenvergleich der Städteinitiative Sozialpolitik wird seit gut 20 Jahren durchgeführt. Ziel dieser regelmässigen Berichterstattung ist es, unter Berücksichtigung des jeweiligen sozialen und wirtschaftlichen Kontexts die Entwicklungen in der Sozialhilfe auf städtischer Ebene vergleichend und in einer längerfristigen Optik darzustellen.

Verfasst hat diese Studie die Berner Fachhochschule (BFH) im Auftrag der beteiligten Städte; Herausgeberin ist die Städteinitiative Sozialpolitik. Die präsentierten Sozialhilfekennzahlen stammen in erster Linie aus der Schweizerischen Sozialhilfeempfängerstatistik (SHS)[1] und werden durch das Bundesamt für Statistik (BFS) aufbereitet und zur Verfügung gestellt. Die BFH und das BFS arbeiten eng mit den beteiligten Städten zusammen. Nur dank der Mitwirkung, den Abklärungen und der Bereitschaft zu Diskussionen durch die Städte konnte dieser Bericht erstellt werden. Dem BFS, den Verantwortlichen der Städte und den Mitarbeitenden der Sozialdienste, die durch eine zuverlässige Datenerfassung und Datenpflege die Grundlage für sinnvolle Datenauswertungen liefern, gebührt ein grosses Dankeschön.

Die Sozialhilfestatistik (SHS) liefert standardisierte Informationen zur Situation und zu Strukturmerkmalen von Sozialhilfebeziehenden und den Eckdaten des Sozialhilfebezugs. Die Daten werden in Hinblick auf eine schweizweite Vergleichbarkeit

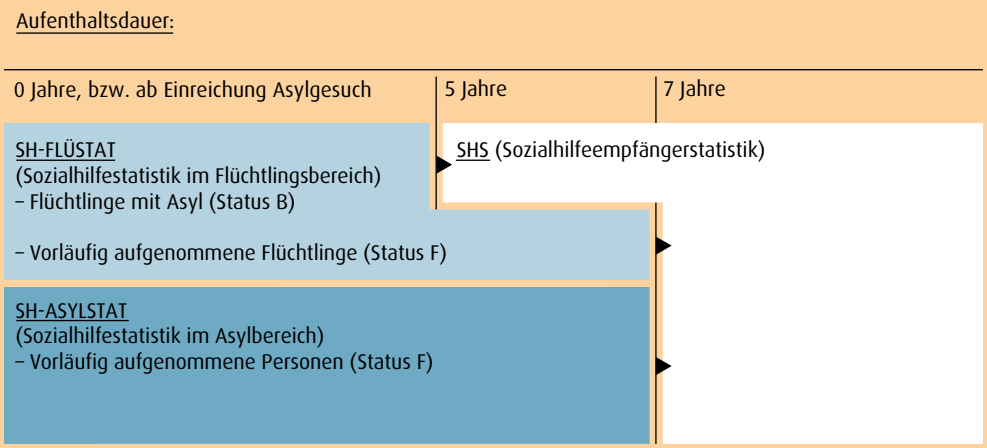
Kasten 2: Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich in der Sozialhilfestatistik

Ob Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich in die Sozialhilfestatistik aufgenommen werden, hängt vom Aufenthaltsstatus und von der Aufenthaltsdauer in der Schweiz ab. Die Sozialhilfestatistik (SHS) enthält:

a) Daten von Personen mit Flüchtlingsstatus, das heisst von anerkannten Flüchtlingen (AF) (Ausweis B oder C), die mindestens fünf Jahre in der Schweiz sind
b) Daten von vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen (VA-FL mit Ausweis F) mit mindestens sieben Jahren Aufenthalt in der Schweiz
c) Daten von vorläufig Aufgenommenen (VA mit Ausweis F), die ebenfalls mindestens sieben Jahren in der Schweiz sind

Nicht in der Sozialhilfestatistik SHS erfasst werden Personen, die noch nicht mindestens fünf bzw. sieben Jahre in der Schweiz sind und für die der Bund mehrheitlich die Kosten übernimmt. Sie werden in zwei anderen Statistiken des BFS geführt: Die Sozialhilfestatistik im Asylbereich (SH-Asyl-Stat) erfasst Daten für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene (VA mit Ausweis F) bis sieben Jahre, die Sozialhilfestatistik im Flüchtlingsbereich (SH-FlüStat) enthält Daten von Personen mit Flüchtlingsstatus mit Aufenthaltsdauer von weniger als fünf bzw. sieben Jahren (siehe unten).

Zur Erleichterung der Lesbarkeit werden in diesem Bericht die verschiedenen Personengruppen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich (Personen mit Status B oder F) in der Regel zusammengefasst als «Geflüchtete» bezeichnet.



[1] Die SHS wird seit 2004 gesamtschweizerisch durch das BFS erstellt. Seit 2009 stützt sich der Kennzahlenbericht auf die SHS. In früheren Jahren wurden die Kennzahlen durch die einzelnen Städte selbst erhoben und der Kreis der beteiligten Städte war kleiner.

erhoben und berechnet. Als wichtigste Kennzahl berechnet das BFS neben den Fall- und Personenzahlen die Sozialhilfequote, also den Anteil der sozialhilfebeziehenden Personen an der Bevölkerung (siehe Glossar).

Das Jahr 2020 ist aufgrund des Ausbruchs der Corona-Pandemie in vieler Hinsicht ein Spezielles. Die Massnahmen zur Eindämmung der Pandemie haben die Sozialdienste der Schweizer Städte vor eine neue Situation und grosse Herausforderungen gestellt. Gerade im März und April gab es bei verschiedenen Sozialdiensten einen Ansturm von Rat- und Hilfesuchenden, zudem mussten Schutzkonzepte umgesetzt und die Arbeits- und Beratungsabläufe angepasst werden. Verschiedene der hier präsentierten Kennzahlen ermöglichen eine grobe Einordnung der unmittelbaren Effekte der Pandemie auf den Sozialhilfebezug. Zu beachten ist allerdings, dass die Kennzahlen durch eine Vielzahl von Faktoren beeinflusst werden.

Für systematisch vergleichende Betrachtungen, wie sie in diesem Bericht vorgenommen werden, sind die Standardisierungen durch das BFS eine wichtige Grundvoraussetzung. Die Städte und die Kantone haben die Sozialhilfe unterschiedlich organisiert und publizieren zum Teil auch eigene Kennzahlen. Da diese teilweise auf abweichenden Grundgesamtheiten und Definitionen basieren, können sie von den hier publizierten Zahlen abweichen.

Zu Abweichungen kann es insbesondere dann kommen, wenn die städtischen Sozialdienste nicht alle Fälle betreuen, die gemäss der standardisierten Definition des BFS als Sozialhilfefälle gezählt werden. Je nach Stadt werden bestimmte Personengruppen (zum Beispiel Geflüchtete) durch spezialisierte Organisationen betreut. In einigen Städten ist der Anteil der in der SHS einbezogenen Fälle, die nicht durch den städtischen Sozialdienst betreut werden, relativ gross – wie beispielsweise in Chur, Luzern und Zug (siehe Tabelle A1 im Anhang). Entsprechend kann es sein, dass die im Bericht dargestellten Entwicklungen der Fallzahlen nicht notwendigerweise die Fallentwicklung im jeweiligen städtischen Sozialdienst widerspiegeln.

Die Buchhaltungszahlen zur Berechnung der Gesamtkosten, also der finanziellen Aufwendungen und Rückerstattungen, werden durch die teilnehmenden Städte direkt zusammengestellt. Die relevanten Nettokosten werden bei den einzelnen Städten gemäss einer gemeinsam erarbeiteten Definition erhoben, möglichst vergleichbar dargestellt und kommentiert (vgl. Kapitel 7.2). Aufgrund der unterschiedlichen Rechnungsführung und Finanzierungsmodi in den Kantonen und Städten sind die Kosten pro Fall zwischen den beteiligten Städten dennoch nicht vollständig vergleichbar.

Aufbau des Berichts

Der Bericht ist wie folgt aufgebaut: Kapitel 3 gibt einen Überblick über die Anzahl der Fälle und der unterstützten Personen in den 14 Vergleichsstädten im Jahr 2020 sowie über die diesbezüglichen Veränderungen gegenüber 2019. Ausserdem wird die Zusammensetzung der Fälle, die längerfristige Fallentwicklung und die Dynamik im Fallbestand beschrieben. In Kapitel 4 werden die Sozialhilfequoten im Jahr 2020 sowie deren Entwicklungen verglichen und Faktoren zur Erklärung und Interpretation der Unterschiede zwischen den Vergleichsstädten aufgezeigt. Das Risiko von Haushalten, Sozialhilfe zu beziehen, wird in Kapitel 5 anhand der Haushaltsquoten der Sozialhilfe beleuchtet. Ein besonderes Augenmerk wird auf Einelternhaushalte sowie Haushalte von Alleinlebenden gelegt. Kapitel 6 beschreibt verschiedene Merkmale von Personen, die Sozialhilfe beziehen (Alter, Nationalität, Zivilstand, Bildung und Erwerbssituation) und zeigt, welche damit verbundenen Unterschiede in den einzelnen Städten zu erkennen sind und wie sich diese in den letzten Jahren entwickelt haben.

Die relevanten Finanzkennzahlen der Sozialhilfe in den 14 Vergleichsstädten werden in Kapitel 7 dargelegt. Dazu zählen zum einen Kennzahlen zur individuellen finanziellen Situation der Sozialhilfebeziehenden (Bruttobedarf einschliesslich Mietanteil und Zulagen sowie Einkommen), wobei diese Kennzahlen durch das BFS erhoben wurden. Zum anderen werden Kennzahlen zu den Kosten der Sozialhilfe beschrieben, welche anhand von Angaben aus den städtischen Buchhaltungen direkt bei den einzelnen Städten erhoben wurden.

Der diesjährige Fokus untersucht Bezugsverläufe in der Sozialhilfe, indem die Daten zu den Sozialhilfebeziehenden in den Städten über die Zeit verknüpft werden (Kapitel 8). Die Analyse gibt Hinweise auf die Anteile Erstbezüge bzw. Wiedereintritte an den Neuaufnahmen in der jeweiligen Stadt. Ebenfalls wird aufgezeigt, welche Merkmale der antragstellenden Personen bzw. Familien verstärkt mit wiederholtem Sozialhilfebezug sowie mit besonders langen und besonders kurzen Bezugsperioden verbunden sind.

3 Entwicklung der Fallzahlen

Die Sozialhilfe sichert die Existenz bedürftiger Personen, fördert die wirtschaftliche und persönliche Selbständigkeit und hat zum Ziel, die soziale und berufliche Integration zu gewährleisten.[2] Tabelle 1 zeigt zentrale Eckwerte zur Sozialhilfe der 14 Vergleichsstädte im Jahr 2020. Die Städte sind in der Tabelle, wie in den meisten Tabellen und Grafiken des Berichts, nach der bevölkerungsmässigen Grösse der Stadt geordnet. Im Grundsatz ist zu erwarten: Je mehr Einwohnerinnen und Einwohner eine Stadt hat, desto höher ist die Fallzahl. Wie aus den Angaben zu den Fallzahlen in Tabelle 1 erkennbar ist, trifft dies aber nicht immer zu. So sind die Fallzahlen in einigen Städten höher als die Fallzahlen von Vergleichsstädten mit einer grösseren Bevölkerungszahl. Die Anteile der Sozialhilfebeziehenden an der Bevölkerung, das heisst die Sozialhilfequoten, unterscheiden sich stark zwischen den Städten (vgl. Kapitel 4).

Im Durchschnitt aller einbezogenen Städte ist die Zahl der Sozialhilfefälle 2020 gegenüber dem Vorjahr praktisch stabil geblieben. Die Fallzunahme betrug über alle Städte gemittelt rund 0.5 %. Die in den Jahren 2018 und 2019 beobachtete Tendenz zur Fallabnahme hat sich damit im ersten Jahr der COVID-19-Pandemie 2020 nicht fortgesetzt.

Die Fallzahlen haben sich in den einzelnen Städten unterschiedlich entwickelt. Besonders stark zugenommen hat die Zahl der Sozialhilfefälle in Schaffhausen. Aber auch Bern, Luzern und Chur verzeichnen eine relevante Zunahme. Eher gering ist die Fallzunahme in Zürich und Uster. Demgegenüber stehen Basel sowie die drei kleineren Städte im Vergleich, Zug, Wädenswil und Schlieren, deren Fallzahlen über das ganze Jahr hinweg gesehen deutlich gesunken sind, sowie Lausanne und Biel mit einem sich fortsetzenden sinkenden Trend in der Fallentwicklung. Praktisch stabil bleibt die Zahl der Sozialhilfefälle in Winterthur und St.Gallen.

Tabelle 1: Anzahl der Fälle und unterstützte Personen 2020 sowie Veränderungen gegenüber 2019

	Anzahl Fälle mit Auszahlung 2020	Veränderung gegenüber 2019	Anzahl unterstützte Personen im Jahr 2020	Veränderung gegenüber 2019	Durchschnittliche Anzahl unterstützte Personen pro Fall	Sozialhilfequote
Zürich	12 730	1.8 %	19 093	2.8 %	1.50	4.5 %
Basel	6 986	−3.2 %	10 507	−4.7 %	1.50	6.1 %
Lausanne	6 903	−1.8 %	10 533	−0.8 %	1.53	7.6 %
Bern	4 588	2.8 %	6 863	2.3 %	1.50	5.1 %
Winterthur	3 827	0.3 %	6 221	1.6 %	1.63	5.5 %
Luzern	2 213	4.8 %	3 457	5.6 %	1.56	4.2 %
St.Gallen	2 229	0.7 %	3 316	0.4 %	1.49	4.4 %
Biel	3 494	−1.2 %	5 830	−1.3 %	1.67	10.5 %
Schaffhausen	911	8.1 %	1 415	6.9 %	1.55	3.9 %
Chur	700	4.8 %	1 123	7.8 %	1.60	3.1 %
Uster	402	1.0 %	627	−0.9 %	1.56	1.8 %
Zug	311	−4.0 %	424	−9.2 %	1.36	1.4 %
Wädenswil	364	−3.2 %	588	0.2 %	1.62	2.4 %
Schlieren	505	−3.6 %	796	−6.9 %	1.58	4.2 %
Ungewichteter Durchschnitt	**3 297**	**0.5 %**	**5 057**	**0.3 %**	**1.55**	**4.6 %**

Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik.

Anmerkung: Ein Fall kann eine Einzelperson, ein Paar mit Kindern oder ohne Kinder sowie Einelternfamilien umfassen. Das BFS publiziert bei Vergleichen innerhalb eines Kantons respektive zwischen Kantonen leicht andere Fall- bzw. Personenzahlen, da Sozialhilfebeziehende auf Kantonsebene nur in jener Gemeinde gezählt werden, wo sie zuletzt Sozialhilfe bezogen haben.

[2] Vgl. SKOS, o.J.

In Zürich, Luzern und Chur ist die Zahl der unterstützten Personen stärker angestiegen als die Zahl der Fälle. Dies deutet darauf hin, dass es eine Verschiebung von Fällen mit weniger Personen, insbesondere Einpersonenfällen, hin zu Fällen mit mehreren Personen, zum Beispiel Familien, gab. Eine solche Tendenz ist auch in Winterthur, Lausanne und Wädenswil festzustellen. Eine Tendenz hin zu weniger Personen pro Fall ist hingegen in Basel, Zug und Schlieren zu beobachten. In Bern, St.Gallen und Biel haben sich die Fallzahlen in etwa gleich entwickelt wie die Zahl der unterstützten Personen.

Die Interpretation der Entwicklungen im Berichtsjahr 2020 ist etwas schwierig, da einerseits aufgrund der Massnahmen rund um die COVID-19 Pandemie eine veränderte Ausgangslage geschaffen wurde und andererseits auch die Nachwirkungen der stark gestiegenen Flüchtlingszahlen im Jahr 2015 die Fallzahlen beeinflussen könnten: Sofern die damals neu aufgenommen Flüchtlinge noch in der Schweiz leben und wirtschaftliche Unterstützung benötigen, werden diese neu ab dem Jahr 2020 in der Sozialhilfestatistik und nicht mehr in der Sozialhilfestatistik im Flüchtlingsbereich erfasst (vgl. Kasten 2).

In den meisten Städten zeigte sich denn auch eine Zunahme der Sozialhilfebeziehenden, die als Geflüchtete in die Schweiz gekommen sind. Dabei dürften wahrscheinlich die geänderten Zuständigkeiten eine Rolle spielen. Es kann sich aber auch um Personen und Familien handeln, die im Zuge der Corona-Pandemie ihre Erwerbsgrundlage verloren haben.

Als Massnahme zur Abfederung der Folgen der Pandemie wurden vorübergehend die Aussteuerungen ausgesetzt. Zwischen März 2020 und August 2020 erhielten alle anspruchsberechtigten Personen für Arbeitslosengelder (ALV) zusätzliche 120 Taggelder. 2020 wurden deshalb in allen Städten bedeutend weniger Personen ausgesteuert als sonst (vgl. Grafik 9). Dies dürfte dazu geführt haben, dass ein Teil der Personen, die im normalen ALV-Regime Sozialhilfe bezogen hätten, entweder gar nicht oder erst mit Verzögerung Sozialhilfe beantragt haben.

Besonders in Städten mit ansonsten hohen Aussteuerungsquoten, wie Lausanne, Basel und Biel, dürfte dies zur beobachteten Abnahme der Fallzahlen beigetragen haben. In Schaffhausen kam es aber trotz weniger Aussteuerungen zu einer Fallzunahme, die nicht nur auf die Geflüchteten zurückgeführt werden kann. Auch bei Schweizerinnen und Schweizern ist der Sozialhilfebezug gestiegen.

Was die Auswirkungen der Massnahmen zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie auf die Entwicklung der Sozialhilfezahlen angeht, lassen sich also keine eindeutigen Schlüsse ziehen. Tendenziell haben sich 2020 die Fallzahlen an den bereits zuvor festgestellten Trends weiterentwickelt (vgl. Grafik 2).

Auf eine Stabilität der durchschnittlichen Fallzahlen deutet auch das Fallmonitoring, das die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) zur Beobachtung der Lage in der Schweiz aufgebaut hat: Dieses identifiziert für die gesamte Schweiz 2020 ebenfalls eine leichte Zunahme der Fallzahlen um rund 0.6 %.[3] Gemäss der Erhebung der SKOS haben sich die Fallzahlen in der Ost- und Nordwestschweiz leicht verringert, sind aber in der französischsprachigen Schweiz und in der Zentralschweiz um jeweils rund 2 % gestiegen und im Tessin stabil geblieben.

Verschiedene Leitungspersonen der Sozialdienste von Städten stellten zwar zu Beginn der Pandemie eine spürbare Zunahme von Anfragen und Anträgen auf Sozialhilfe fest, es kam aber nicht oder nur vorübergehend zu einer Zunahme der Fallzahlen. Dies dürfte auch darauf zurückzuführen sein, dass viele Betroffene der Massnahmen durch Kurzarbeitsentschädigung, Erwerbsausfallentschädigungen für Selbständigerwerbende sowie weitere finanzielle Hilfen für Selbständige abgesichert worden sind.

[3] Vgl. SKOS, 2021.

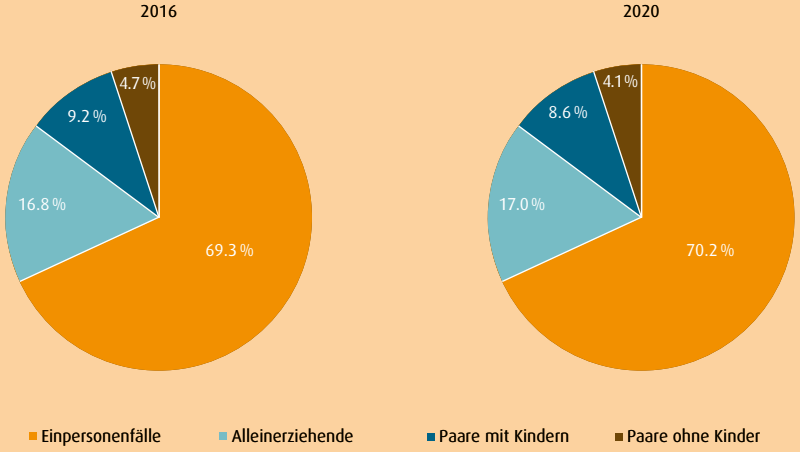
Kasten 3: Fallstruktur

Ist in der Sozialhilfe von Fällen oder Dossiers die Rede, kann es sich um eine oder mehrere Personen handeln. In den Vergleichsstädten umfasst ein Fall eines Privathaushalts im Jahr 2020 durchschnittlich 1.55 Personen. Der Wert variiert zwischen 1.36 (Zug) und 1.67 Personen (Biel) (vgl. Tabelle 1). Rund 70 % der Fälle sind Einpersonenfälle. Weitere knapp 17 % der Fälle sind Alleinerziehende; rund 9 % sind Paare mit Kindern und 4.1 % sind Paare ohne Kinder (vgl. Grafik 1). Rund zwei Drittel der Einpersonenfälle sind alleinlebend, rund ein Drittel der Einpersonenfälle lebt mit anderen Personen zusammen (zum Beispiel mit Verwandten oder Bekannten).

Gegenüber 2016 hat der Anteil Einpersonenfälle 2020 leicht zugenommen, während die Anteile der Fälle von Paaren mit Kindern und Paaren ohne Kinder etwas kleiner ausfallen.

Ein Sozialhilfedossier muss nicht unbedingt einem Haushalt entsprechen, da in diesem auch weitere Personen leben können, die entweder keine Sozialhilfe beziehen oder für die ein eigenes Dossier in der Sozialhilfe geführt wird. Auf die Haushaltssituation wird in Kapitel 5 eingegangen.

Grafik 1: Zusammensetzung der Fälle (Privathaushalte), 2016 und 2020



Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik.

Anmerkung: Ungewichtete Durchschnitte über alle 14 Städte. Da unterstützte Personen in Kollektivhaushalten (stationären Einrichtungen, begleiteten Wohngruppen, etc.) in einem Teil der Städte nicht in der Sozialhilfe geführt werden, werden bei dieser Auswertung nur Privathaushalte berücksichtigt.

Bei Alleinerziehenden oder Familien, deren bisheriges Einkommen als Folge von Kündigungen, Betriebsaufgaben oder Pensenreduktionen eingebrochen ist, dürfte sich hingegen der Bedarf nach Sozialhilfe eher erhöht haben. Diese Befürchtung wird in einer Studie, die im Auftrag der Stadt Zürich die zentralen Problemkonstellationen rund um die Nutzung von Nahrungsmittelhilfen untersucht hat, geäussert.[4] Da es gerade in dieser Gruppe viele Personen gäbe, die sich aus Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen oder Stigmatisierung nicht an die Sozialhilfe wenden, sei hier mittelfristig mit einer Verschärfung der Prekarisierung zu rechnen.

In verschiedenen Kantonen sind der Sozialhilfe vorgelagerte Stellen für Hilfs- und Härtefallzahlungen eingerichtet worden, an die sich beispielsweise Betroffene aus Kleinstunternehmen wenden konnten, so beispielsweise im Kanton Zürich. Dies hat die Sozialdienste, die teilweise aufgrund der Pandemie auch mehr Anfragen zu bewältigen hatten und zudem ihre Beratungstätigkeit anpassen mussten, etwas entlastet.

Längerfristige Fallentwicklung

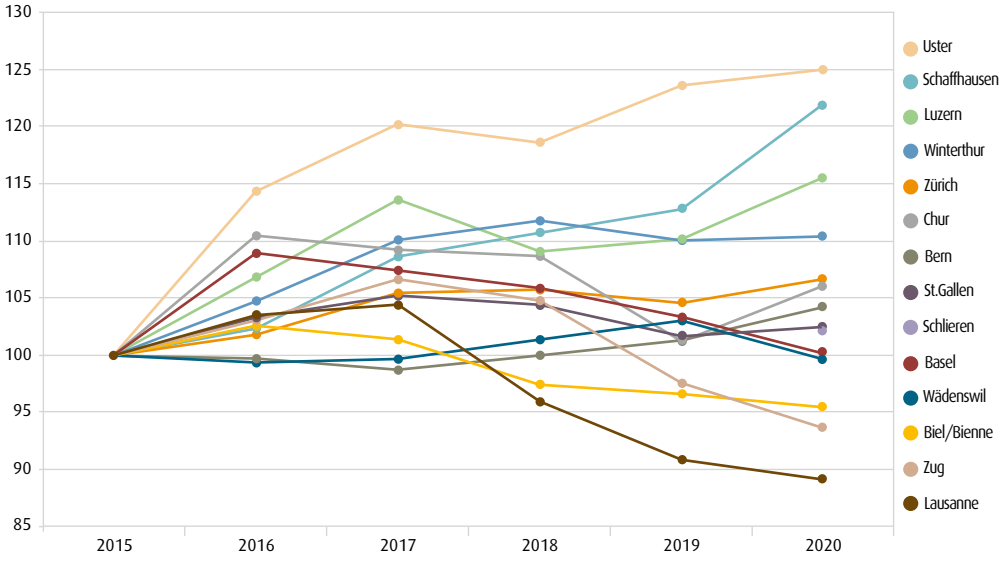
Grafik 2 stellt die Fallentwicklung seit 2015 mit Hilfe eines Indexes dar. Trotz der massiv unterschiedlichen Grössenordnungen der Fallzahlen in den Städten kann die längerfristige Entwicklung damit vergleichend dargestellt werden: Einerseits kann der Fallbestand eines Jahres einer Stadt im Vergleich zum Basisjahr 2015 verortet werden; andererseits lässt sich die unterschiedliche Entwicklung zwischen den Städten aufzeigen.

In der Mehrheit der einbezogenen Städte hat sich die Zahl der Sozialhilfefälle 2020 gegenüber 2015 nicht stark verändert und liegt innerhalb einer Bandbreite von plus-minus 7 %. In Lausanne kam es zu einer Abnahme der Fälle von mehr als 10 %, in Winterthur zu einer Zunahme von 10 % und in Luzern, Schaffhausen und Uster zu einer Zunahme von mehr als 10 %.

Bereits in den letzten Jahren hat sich gezeigt, dass verschiedene kleinere und mittelgrosse Städte mit traditionell eher tiefen Sozialhilfequoten ein höheres Fallwachstum verzeichnen, während in Städten mit vergleichsweise hohen Sozialhilfequoten (dazu gehören vor allem Basel, Biel und Lausanne) eher eine Abnahme festgestellt werden kann.

[4] Götzö et al. 2021.

Grafik 2: Fallentwicklung seit 2015 (Index 2015 = 100)



Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik, Darstellung BFH.

Am stärksten fällt das Fallwachstum bei dieser Indexbetrachtung in der Stadt Uster aus. Relativierend muss hier allerdings erwähnt werden, dass Uster nach wie vor eine vergleichsweise sehr tiefe Sozialhilfequote aufweist. Uster wies lange die tiefste Sozialhilfequote im Vergleich der 14 Städte auf – von 2017 bis 2018 war diese gleich hoch wie diejenige von Zug, anschliessend übernahm Zug den Platz mit der tiefsten Sozialhilfequote im Städtevergleich (vgl. Grafik 6). Zug gehörte bis 2017 auch zu den Städten mit steigender Fallzahl, seither sinken die Fallzahlen wieder. Nach der besonders starken Abnahme 2019 ist die Fallzahl nur noch unwesentlich höher als 2015.

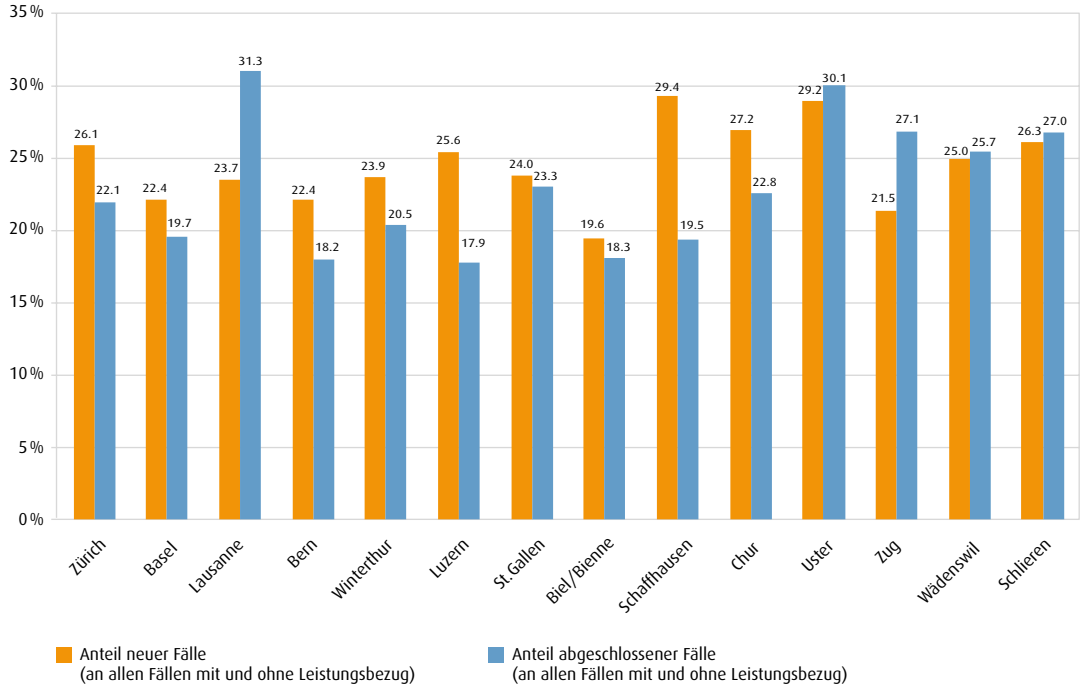
Mit einer ausgeprägten Fallzunahme war lange auch Winterthur konfrontiert. Der Trend scheint sich aber seit 2017 abgeschwächt beziehungsweise umgekehrt zu haben. Die Stadt hat ab 2018 die Sozialberatung reorganisiert und bedeutend mehr Sozialarbeitende eingestellt, um die Fallbearbeitung und die Beratung der laufenden Fälle zu intensivieren. Gemäss einer Evaluation dieser Reorganisation[5] konnte die durchschnittliche Unterstützungsdauer deutlich verringert werden.

Neue und abgeschlossene Fälle

Der Fallbestand in einer Stadt ist eine dynamische Grösse. Rund 20 % bis 30 % des Fallbestands eines Jahres sind neue Fälle. Das heisst, dass diese Personen erstmals oder nach einem Bezugsunterbruch von mindestens sechs Monaten erneut Sozialhilfe beziehen. Auf der anderen Seite können auch rund 20 % bis 30 % der Fälle wieder abgelöst werden (vgl. Grafik 3). Ein Fall gilt erst dann als von der Sozialhilfe abgelöst, wenn sechs Monate keine Unterstützungsleistungen mehr gezahlt wurden. Bei einer Person, die zum Beispiel im August 2019 eine letzte Zahlung erhalten hat, kann somit erst Ende Februar 2020 festgestellt werden, ob dieser Fall abgeschlossen werden konnte. Daher handelt es sich bei den hier ausgewiesenen abgeschlossenen Fällen um Dossiers, für die zwischen Juli 2019 und Juni 2020 eine letzte Unterstützungsleistung entrichtet wurde.

[5] Höglinger et al. 2021.

Grafik 3: Anteil der neuen und der abgeschlossenen Fälle am Fallbestand 2020



Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik.

Anmerkung: Der Anteil abgeschlossener Fälle am Fallbestand berechnet sich aufgrund der Fälle, die zwischen Juli 2019 und Juni 2020 abgelöst wurden.

Tabelle 2 zeigt, wie viele Fälle 2020 in den Städten neu dazugekommen sind und wie viele beendet werden konnten. Zudem kann der Tabelle entnommen werden, wie sich die Zahl der neuen und abgeschlossenen Fälle gegenüber dem Durchschnitt der Vorjahre verändert hat. In 6 Städten hat sich die Zahl der Neuaufnahmen 2020 gegenüber den Vorjahren um rund 5 % und mehr erhöht (Zürich, Luzern, St.Gallen, Schaffhausen, Chur und Schlieren). Eine relevante Verringerung der Neuaufnahmen gegenüber den Vorjahren ist in fünf Städten zu verzeichnen (Basel, Lausanne, Biel, Zug und Wädenswil). In drei Städten hat sich die Zahl der Neuaufnahmen gegenüber den Vorjahren nicht stark verändert (Bern, Winterthur und Uster).

In der Mehrheit der Städte ist die Zahl der abgeschlossenen Fälle gegenüber den Vorjahren gesunken. Gemäss Auskunft der Fachpersonen aus den Sozialdiensten wird im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie festgestellt, dass es schwieriger geworden sei, Sozialhilfebeziehende in den Arbeitsmarkt zu vermitteln. Die Kennzahlen diesbezüglich sollten allerdings noch mit Vorsicht interpretiert werden. Bereits im Berichtsjahr 2019 konnte in der Mehrheit der Städte ein Trend zu weniger abgeschlossenen Fällen beobachtet werden. Dieser ist zumindest teilweise auch darauf zurückzuführen, dass bei guter Konjunkturlage die Zahl der Neuaufnahmen mit guten Arbeitsmarktchancen und daher einer meist eher kurzen Verweildauer in der Sozialhilfe sinkt. Es kommt also zu einer scheinbar paradoxen Entwicklung, die sich aber durch eine konjunkturbedingte Veränderung der Fallzusammensetzung erklären lässt.

Tabelle 2: Neue und abgeschlossene Fälle 2020 und Entwicklung gegenüber dem Vorjahr

	(1) Neue Fälle 2020	(2) Neue Fälle Vorjahre (Ø 2017 – 2019)	Prozentuale Differenz (1) zu (2)	(4) Abgeschlossene Fälle 2020	(5) Abgeschlossene Fälle Vorjahre (Ø 2017 – 2019)	Prozentuale Veränderung (4) zu (5)
Zürich	3 725	3 473	7.3 %	3 157	3 109	1.6 %
Basel	1 763	1 876	−6.0 %	1 555	1 833	−15.2 %
Lausanne	2 032	2 335	−13.0 %	2 680	2 205	21.5 %
Bern	1 129	1 097	2.9 %	917	943	−2.8 %
Winterthur	1 039	1 028	1.1 %	887	922	−3.8 %
Luzern	632	596	6.0 %	442	518	−14.7 %
St.Gallen	615	586	4.9 %	595	570	4.4 %
Biel	750	803	−6.6 %	700	836	−16.2 %
Schaffhausen	297	227	30.6 %	197	198	−0.7 %
Chur	216	190	13.7 %	181	184	−1.5 %
Uster	138	138	0.0 %	142	125	13.6 %
Zug	78	106	−26.2 %	98	103	−4.9 %
Wädenswil	106	120	−11.9 %	109	115	−5.5 %
Schlieren	159	132	20.8 %	163	156	4.5 %
Durchschnitt 14 Städte	**906**	**908**	**−0.2 %**	**845**	**844**	**0.1 %**

Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik.

Anmerkung: Zu beachten ist, dass aufgrund der Sechs-Monate-Regel (siehe Glossar) die Zahl der abgeschlossenen Fälle nicht denselben Beobachtungszeitraum umfassen wie diejenige der neuen Fälle. Neue Fälle sind solche, die zwischen Januar und Dezember 2020 eine erste Sozialhilfeleistung erhalten haben. Die abgeschlossenen Fälle hatten eine letzte Auszahlung zwischen Juli 2019 und Juni 2020. Daher kann die in Tabelle 1 dargestellte Nettoveränderung der Fallzahlen (die sich auf Fälle des Jahres 2020, die eine Auszahlung erhalten haben, bezieht) nicht aus der Differenz zwischen neuen und abgeschlossenen Fällen berechnet werden.

Zudem dürfte die Pandemie teilweise auch dazu geführt haben, dass vermehrt Personen nur zur Überbrückung einer kurzfristigen Notlage auf Sozialhilfe angewiesen waren. Die Personen, bei denen dies im Frühjahr 2020 der Fall war und welche ab Juli bis Dezember 2020 eine letzte Zahlung erhielten, gelten aufgrund der Sechs-Monate Regel (siehe Glossar und Anmerkungen zur Tabelle 2) jedoch erst ab 2021 wieder als abgelöst und sind in der hier präsentierten Kennzahl nicht berücksichtigt.

Bezugsdauer und Ablösegründe

Im Durchschnitt der 14 Städte beziehen die laufenden Fälle seit 48 Monaten Sozialhilfe. Gegenüber 2016 hat sich die durchschnittliche Bezugsdauer um knapp 6 Monate erhöht, gegenüber 2010 um 12 Monate. Der Median[6] der Bezugsdauer beträgt 2020 28.5 Monate. Damit ist der Median der Bezugsdauer gegenüber 2019 um einen Monat gesunken.

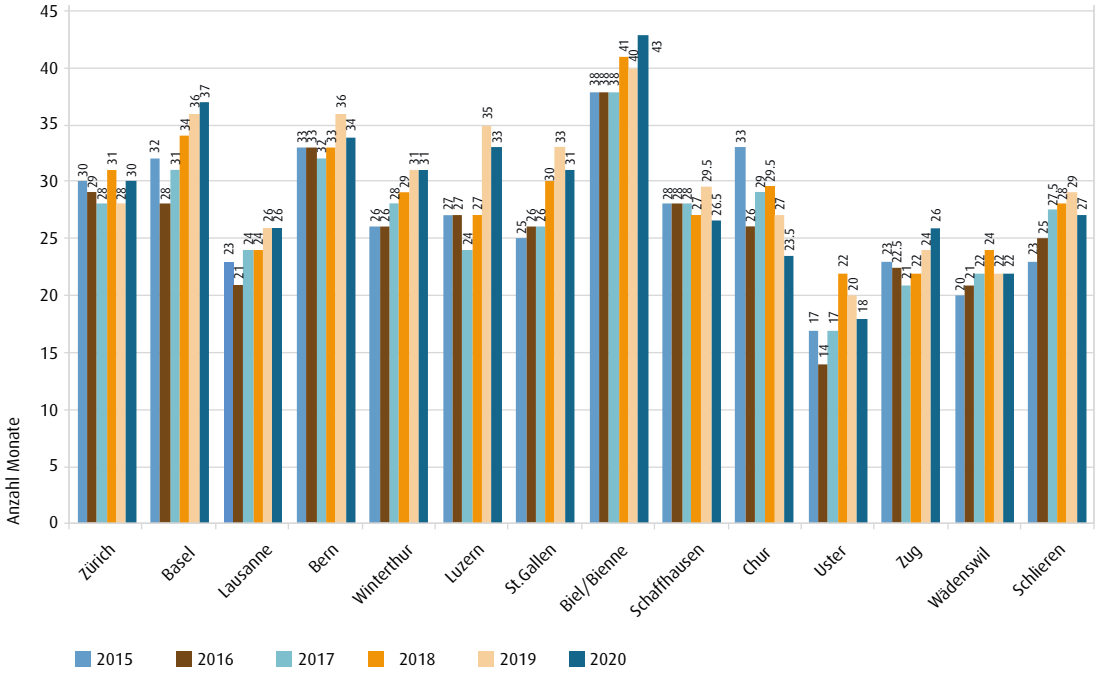
Der Median der Bezugsdauer hat sich in den Städten unterschiedlich entwickelt (vgl. Grafik 4). In verschiedenen Städten (Zürich, Basel, Biel und Zug) hat die Bezugsdauer im Schnitt zugenommen, in anderen ist sie gegenüber dem Vorjahr gesunken (Bern, Luzern, St.Gallen, Schaffhausen, Chur, Uster und Schlieren). Dabei ist zu beachten, dass die Median-Bezugsdauer bei einer starken Fallabnahme in der Regel zunimmt, weil weniger neue Fälle, die naturgemäss noch eine kurze Bezugsdauer aufweisen, dazugekommen sind und weil vor allem Fälle mit

[6] Der Median ist jener Wert, der die Datenmenge genau in zwei Hälften teilt. 50 % der Fälle haben eine kürzere und 50 % der Fälle haben eine längere Bezugsdauer.

kürzerer Bezugsdauer abgelöst werden können. Die starke Zunahme der Medianbezugsdauer in der Stadt Biel ist denn auch eine Folge davon, dass weniger neue Fälle bzw. weniger Kurzzeitfälle (zum Beispiel Ausgesteuerte) Sozialhilfe bezogen haben. Am höchsten ist die Median-Bezugsdauer in Biel (43 Monate), Basel (37 Monate) und Bern (34 Monate). Am tiefsten ist die Median-Bezugsdauer weiterhin in Uster (18 Monate), Wädenswil (22 Monate) und Chur (23,5 Monate).

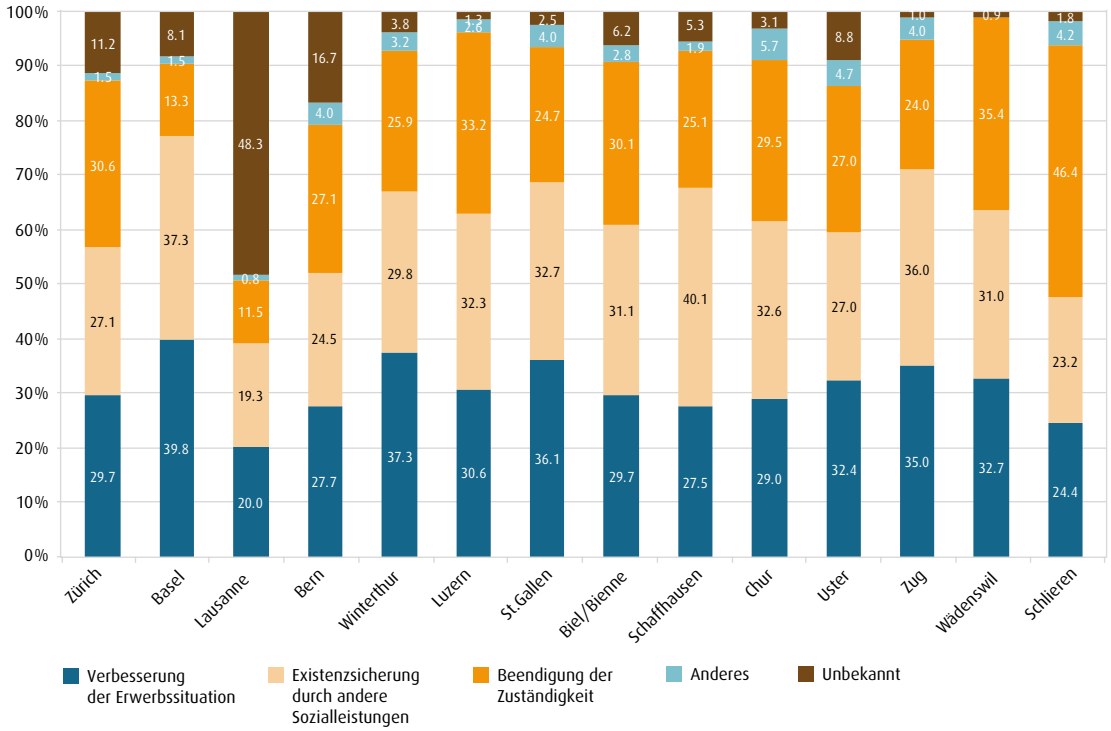
Die häufigsten Ablösegründe bei Beendigung der Sozialhilfe können Grafik 5 entnommen werden. Wie in den vergangenen Berichtsjahren sind auch 2020 einerseits die Verbesserung der Erwerbssituation und andererseits die Existenzsicherung durch eine andere Sozialleistung die Hauptgründe für eine Ablösung von der Sozialhilfe. Bei den meisten Städten kommen rund 60 % der Ablösungen aufgrund dieser beiden Ursachen zustande. Relativ häufig werden Sozialhilfedossiers auch aufgrund der Beendigung der Zuständigkeit des betreffenden Sozialdienstes geschlossen. Diese Kategorie umfasst unter anderem Wohnortwechsel, Kontaktabbruch und Todesfälle.

Grafik 4: Bezugsdauer der laufenden Fälle 2015 bis 2020 (Median) in Monaten



Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik.

Grafik 5: Hauptgründe für Fallablösungen 2020



Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik.

Anmerkungen: In Lausanne und Bern ist der Anteil «Unbekannt» relativ hoch.
Die Verteilung der Ablösegründe ist daher nicht mit den anderen Städten vergleichbar.

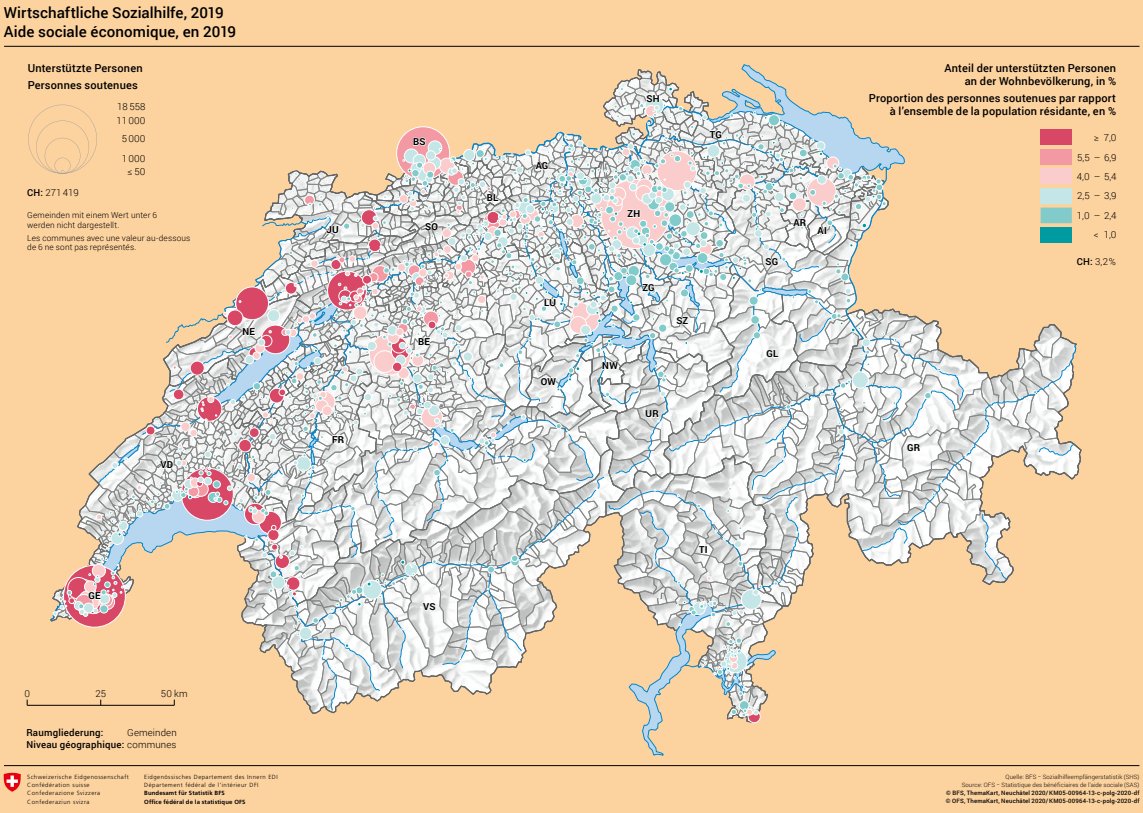
4 Sozialhilfequoten

Die Anteile der Sozialhilfebeziehenden an der Wohnbevölkerung und deren Entwicklungen unterscheiden sich zwischen den 14 einbezogenen Städten (vgl. Grafik 6). Die teilweise ausgeprägten Unterschiede in den Sozialhilfequoten der Städte sind zu einem grossen Teil auf die unterschiedliche Zusammensetzung ihrer Einwohnerschaft zurückzuführen: Personen und Haushalte, die aufgrund ihrer sozioökonomischen Ausgangslage ein höheres Risiko haben, auf Sozialhilfe angewiesen zu sein, verteilen sich nicht gleichmässig auf die Städte. Je mehr Personen mit erhöhtem Sozialhilferisiko in einer Stadt leben,

Kasten 4: Sozialhilfequoten in der Schweiz

Die Sozialhilfequote gibt an, wie viele Personen pro 100 Einwohnerinnen und Einwohner in einem Kalenderjahr mindestens einmal Sozialhilfeleistungen erhalten haben (vgl. auch Glossar). Die Sozialhilfequote der Schweiz insgesamt betrug 2019 3.2 %. Wie die folgende Karte zeigt, sind die Sozialhilfequoten in der Regel in ländlichen Gebieten tiefer als in städtischen.

Karte 1: Sozialhilfequote in der Schweiz 2019

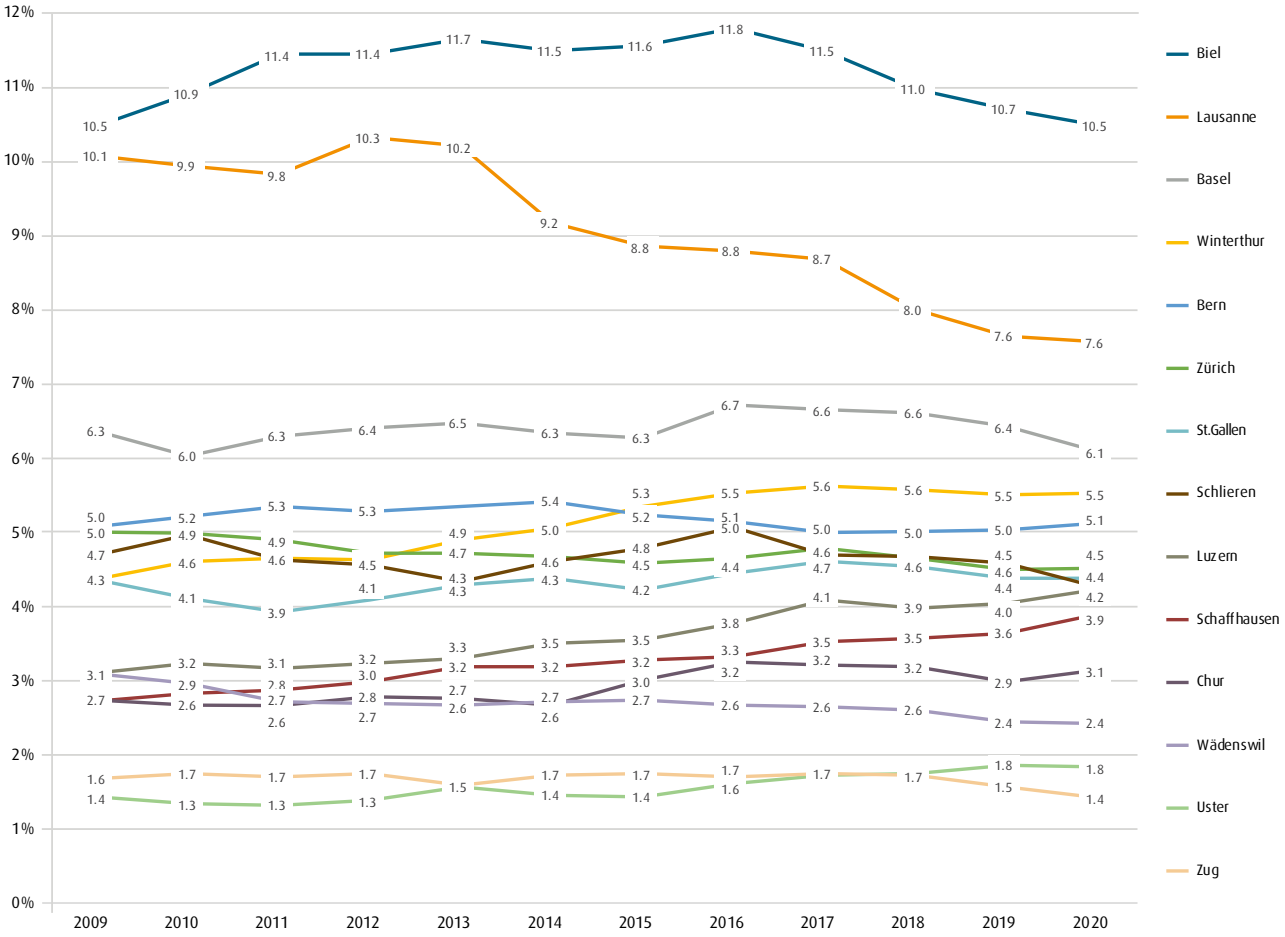


Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik und STATPOP.

desto grösser ist in der Regel die Sozialhilfequote. Die Unterschiede in der Bevölkerungszusammensetzung einer Stadt gründen auf der jeweils stadtspezifischen Wirtschafts- und Arbeitsmarktstruktur, der Attraktivität der geografischen Lage, der steuerlichen Attraktivität, dem Zentrumscharakter einer Stadt, dem mit diesen Faktoren eng verbundenen Wohnangebot sowie politisch-institutionellen Faktoren (siehe Kasten 5 «Städtischer Kontext und Höhe der Sozialhilfequote»). All diese Faktoren ändern sich in der Regel nicht innerhalb kürzerer Zeitspannen. Daher bleiben die Unterschiede in der Sozialhilfequote, wie Grafik 6 verdeutlicht, zwischen den Städten über die Zeit relativ konstant. In Kapitel 4.1 werden mögliche Kontextfaktoren und Indikatoren zur Erklärung der unterschiedlichen Sozialhilfequoten der Städte vergleichend dargestellt.

Wie Grafik 6 aufzeigt, gibt es aber leichte – selten starke – Veränderungen der Sozialhilfequoten über die Zeit. Neben Entwicklungen im wirtschaftlichen Umfeld und einer veränderten Arbeitsmarktsituation der Stadt spielen hier Reformen bei den (vorgelagerten) Unterstützungsleistungen in den Kantonen sowie Entwicklungen, die mit einer Veränderung in der Zusammensetzung der Bevölkerung einer Stadt verbunden sind, eine Rolle. In Kapitel 4.2 werden die Entwicklungen der Sozialhilfequoten vergleichend besprochen.

Grafik 6: Sozialhilfequoten in 14 Städten 2009 bis 2020



Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik und STATPOP; Darstellung BFH.

4.1 Unterschiede in den Sozialhilfequoten und Erklärungsfaktoren

Wie erwähnt unterscheiden sich die Sozialhilfequoten stark zwischen den Städten. Zentrale Kontextfaktoren zur Erklärung der Unterschiede sind im Kasten 5 «Städtischer Kontext und Höhe der Sozialhilfequote» zusammengefasst. Für diese Faktoren werden jeweils Indikatoren oder Kennwerte präsentiert, die in Tabelle 3 für alle Städte dargestellt sind.

Kasten 5: Städtischer Kontext und Höhe der Sozialhilfequote

Erklärungsfaktoren	Indikatoren für erhöhte Sozialhilfequote
Räumlicher Charakter Je grösser die Bevölkerungszahl einer Gemeinde ist, desto höher ist im Durchschnitt die Sozialhilfequote (BFS 2016). Von Bedeutung ist dabei nicht in erster Linie die Einwohnerzahl, sondern auch der Zentrumscharakter einer Stadt. Städte mit starker Zentrumsfunktion verfügen über einen grossen lokalen Arbeitsmarkt und ein vielfältiges Wohnungsangebot. Zudem bieten sie viele Unterstützungsangebote in den Bereichen Integration, Bildung und Kinderbetreuung, die für Personen mit höherem Sozialhilferisiko, beispielsweise Alleinerziehende oder Geflüchtete, wichtig sind. Allerdings nimmt seit längerer Zeit die Beliebtheit des städtischen Wohnens zu und damit verbunden sind die Mietpreise in vielen Städten stark gestiegen. Personen mit knappen finanziellen Mitteln können sich das Wohnen in der Stadt nicht mehr leisten und lassen sich daher eher in den Agglomerationsgürteln der Städte oder in mittelgrossen Städten nieder. Der Zusammenhang zwischen Bevölkerungszahl und Sozialhilfequote ist daher nicht linear, sondern im Kontext weiterer Faktoren wie der Zentrumsfunktion und den Wohnkosten der Stadt zu betrachten. Hier spielen auch politisch definierte Gemeindegrenzen eine Rolle. So kann es sein, dass der (meist günstigere) Wohnraum an den Rändern der Kernstadt noch zur Stadt gehört oder bereits zu einer Agglomerationsgemeinde.	– Höhere Bevölkerungszahl gekoppelt mit starker Zentrumsfunktion bei vergleichsweise tiefen Wohnkosten (gemessen mit einer hohen Leerwohnungsziffer) – Anteile Alleinerziehende und Geflüchtete in der Bevölkerung
Wirtschaftliche Ausgangslage Ein zentrales Element der Ausgangslage einer Stadt ist ihre Wirtschaftsstruktur und insbesondere die jeweilige industrielle Vergangenheit. Der wirtschaftliche Strukturwandel hat zu einer starken Verschiebung der Beschäftigung weg von traditionellen, eher lowtech-basierten Industriezweigen hin zu Hightech-Industrie und wissensintensiven Dienstleistungen geführt. Im Zuge des Strukturwandels im Arbeitsmarkt haben sich besonders für Tiefqualifizierte und teilweise auch für ältere Arbeitnehmende mit Berufsausbildung die Möglichkeiten verschlechtert, ein stabiles und existenzsicherndes Einkommen zu erzielen. Diese Gruppen haben daher ein höheres Sozialhilferisiko als früher. Orte, wo die Lowtech-Industrie noch relativ lange dominierte, sind heute stärker von strukturwandelbedingten Veränderungen betroffen als solche, in denen die Hightech-Branchen bereits früh Fuss gefasst haben. Die Arbeitslosenquoten sind in ersteren erhöht und es werden auch mehr Personen ausgesteuert. Basierend auf der ursprünglichen Ausrichtung auf die Industriearbeiterschaft ist in diesen Städten immer noch viel günstiger Wohnraum vorhanden.	– Hoher Anteil Personen ohne Ausbildung in der Bevölkerung – Höhere Arbeitslosenquoten und Aussteuerungsquoten (aufgrund der Pandemie-Situation werden die Aussteuerungsquoten 2020 im Vergleich nicht berücksichtigt) – Vergleichsweise erhöhte Anteile an Arbeitslosen ohne Ausbildung
Verfügbarkeit vorgelagerter Bedarfsleistungen Die Städte haben auch deshalb unterschiedliche Ausgangslagen in Bezug auf die Sozialhilfequote, weil sich die kantonalen Unterstützungsleistungen für Haushalte mit geringen finanziellen Mitteln teilweise stark unterscheiden. Gewisse Bedarfsleistungen wie Familien-, Arbeitslosen- oder Wohnbeihilfen sind nur in einem Teil der Kantone verfügbar. Zudem sind diese unterschiedlich ausgestaltet. Auch die Bedarfsleistungen, die in allen Kantonen verfügbar sind, wie die Sozialhilfe selbst sowie die individuellen Prämienverbilligungen, die Alimentenbevorschussung oder die Stipendien, werden teilweise nach unterschiedlichen Kriterien und in unterschiedlicher Höhe entrichtet.	– Tiefe Pro-Kopf-Ausgaben für vorgelagerte Bedarfsleistungen im Bereich Familien, Arbeitslosigkeit und Wohnen

Tabelle 3: Sozialhilfequoten im Städtevergleich und verschiedene Indikatoren für den städtischen Kontext 2020

Stadt	Sozialhilfequote	Räumlicher Charakter					Wirtschaftliche Ausgangslage				Pro-Kopf-Ausgaben für Familien-, Wohn- und Arbeitslosen-beihilfen
		Bevölkerungs-zahl	Gemeindetyp	Leerwohnungs-ziffer	Eineltern-haushalte	Geflüchtete	Arbeitslosen-quote	Aussteuerungs-quote	Personen ohne Ausbildung	Arbeitslose ohne Ausbildung	
Zürich	4.5	420 217	A	0.15	2.6 %	1.66 %	3.3 %	0.2 %	14.5 %	15.7 %	CHF 0
Basel	6.1	173 232	A	0.95	3.0 %	1.30 %	4.0 %	0.3 %	20.3 %	16.5 %	CHF 59
Lausanne	7.6	139 408	A	0.48	4.2 %	2.19 %	6.2 %	0.5 %	25.7 %	29.0 %	CHF 159
Bern	5.1	134 591	A	0.56	2.5 %	2.05 %	3.1 %	0.3 %	14.2 %	21.8 %	CHF 0
Winterthur	5.5	113 173	B	0.56	2.9 %	2.05 %	2.9 %	0.2 %	18.4 %	32.5 %	CHF 0
Luzern	4.2	82 257	B	1.15	2.5 %	2.53 %	2.9 %	0.3 %	17.5 %	25.1 %	CHF 0
St.Gallen	4.4	76 090	B	3.02	2.6 %	2.17 %	3.2 %	0.5 %	20.6 %	32.9 %	CHF 1
Biel	10.5	55 602	B	2.76	4.0 %	4.08 %	5.3 %	0.2 %	26.7 %	34.7 %	CHF 0
Schaffhausen	3.9	36 604	B	1.13	2.5 %	2.17 %	4.0 %	0.2 %	19.5 %	24.9 %	CHF 37
Chur	3.1	35 992	B	1.22	2.3 %	2.68 %	1.8 %	0.6 %	19.8 %	25.6 %	CHF 3
Uster	1.8	35 007	C	2.17	2.7 %	0.69 %	2.7 %	0.5 %	14.5 %	22.4 %	CHF 0
Zug	1.4	30 618	B	0.71	2.0 %	0.85 %	2.8 %	0.4 %	11.1 %	13.5 %	CHF 26
Wädenswil	2.4	24 624	C	0.69	2.4 %	1.10 %	2.9 %	0.5 %	13.6 %	15.0 %	CHF 0
Schlieren	4.2	18 791	D	0.73	2.0 %	1.40 %	4.0 %	0.1 %	29.8 %	33.3 %	CHF 0

Anmerkungen: Die Hintergründe der gewählten Indikatoren sind in Kasten 5 näher beschrieben. Die unterschiedlichen Färbungen verdeutlichen die vergleichende Einordnung, wobei sich die Wertung tief | eher tief | eher hoch | hoch bei den Kontextfaktoren auf die jeweils erwartete Höhe der Sozialhilfequote bezieht. Bei hohen Pro-Kopf-Ausgaben für kantonale Bedarfsleistungen wird beispielsweise eine tiefe Sozialhilfequote erwartet. Relevant für die Höhe der Sozialhilfequote ist aber nicht ein einzelner Aspekt, sondern die jeweilige Konfiguration der unterschiedlichen Kontextfaktoren. Die Interpretation kann dem Lauftext entnommen werden. Die Aussteuerungsquoten sind im Berichtsjahr für alle Städte sehr tief, daher werden diese nicht berücksichtigt und es wird auf eine Färbung verzichtet.

Gemeindetyp:
A: Kernstadt einer grossen Agglomeration
B: Kernstadt einer mittelgrossen Agglomeration
C: Städtische Wohngemeinde einer grossen Agglomeration
D: Städtische Arbeitsplatzgemeinde einer grossen Agglomeration
(Quelle: Gemeindetypologie 2012 des BFS).

Weitere Indikatoren:
Sozialhilfequote: vgl. Grafik 6, Bevölkerungszahl: vgl. Tabelle A2 im Anhang, Leerwohnungsziffer: Anteil leerstehender Wohnungen (Quelle: Leerwohnungsstatistik BFS), Einelternhaushalte: vgl. Tabelle A5, Geflüchtete: vgl. Kasten 2 und Tabelle A4, Arbeitslosenquote: vgl. Grafik 8, Aussteuerungsquote: vgl. Grafik 9, Personen ohne Ausbildung: vgl. Grafik A1, Arbeitslose ohne Ausbildung: SECO, Pro-Kopf-Ausgaben für Familien-, Wohn- und Arbeitslosenbeihilfen: vgl. Grafik A2 im Anhang.

Von den grossen Städten weist Zürich mit 4.5 % die niedrigste Sozialhilfequote auf. Zürich ist die mit Abstand grösste Stadt im Vergleich und hat eine ausgeprägte Zentrumsfunktion, das Wohnangebot ist aber äusserst knapp, wie die sehr tiefe Leerwohnungsziffer verdeutlicht (Tabelle 3). Aufgrund hoher Wohnkosten weichen Personen mit geringen finanziellen Mitteln eher in Agglomerationsgemeinden aus, während in der Kernstadt gut gebildete, zahlungskräftige und weniger armutsgefährdete Personen verbleiben. Der Anteil Personen ohne Ausbildung in Zürichs Wohnbevölkerung ist vergleichsweise tief; ausserdem entspricht deren Anteil ungefähr dem Anteil Arbeitsloser ohne Ausbildung. Dies deutet darauf hin, dass auch für Personen ohne Ausbildung Arbeitsplätze vorhanden sind.

Mit 6.1 % weist Basel die dritthöchste Sozialhilfequote im Städtevergleich auf. Basel ist die einzige Stadt unter den grossen Städten mit einer Leerwohnungsziffer von fast einem Prozent, das heisst der Wohnraum ist etwas weniger knapp als in den anderen grossen Städten (vgl. Tabelle 3). Im Vergleich zu den anderen grossen Deutschschweizer Städten wohnen in Basel auch mehr Personen mit tiefer Bildung sowie Alleinerziehende, die häufiger auf günstigeren Wohnraum angewiesen sind. Auch die Arbeitslosenquote ist höher als in Zürich oder in Bern. Der eher tiefe Anteil von Personen ohne Ausbildung an den Arbeitslosen deutet auf der anderen Seite darauf hin, dass der Arbeitsmarkt für Personen mit tiefer Bildung in Basel noch vergleichsweise gut funktioniert. Gleichzeitig ist in Basel der Anteil an Geflüchteten eher tief und es stehen weitere Bedarfsleistungen zur Verfügung, was beides dämpfend auf die Sozialhilfequote wirkt.

Die Sozialhilfequote der Stadt Lausanne liegt bei 7.6 % und ist damit die zweithöchste der 14 Vergleichsstädte. Obwohl der Wohnungsmarkt ebenfalls angespannt ist, umfasst die Bevölkerung in Lausanne immer noch vergleichsweise viele gering qualifizierte Menschen (vgl. Tabelle 3). Fast 26 % der Wohnbevölkerung verfügen über keine Ausbildung. Die Westschweizer Stadt weist die höchste Arbeitslosenquote im Städtevergleich auf – wobei zu beachten ist, dass in Lausanne auch diejenigen Personen zu den Arbeitslosen gezählt werden müssen, welche nach Beendigung ihres Anspruchs auf Arbeitslosengeld Sozialhilfe beziehen. In Lausanne leben vergleichsweise viele Geflüchtete. Der Anteil der Einelternfamilien ist der höchste im Städtevergleich. Die Sozialhilfequote würde noch höher ausfallen, gäbe es nicht verschiedene kantonale Bedarfsleistungen, die den Sozialhilfebezug verhindern können. Besonders stark ins Gewicht fallen dabei die Familienergänzungsleistungen (Préstations Complémentaires Familiales). Von diesen profitieren Paare und Alleinerziehende, die über ein Erwerbseinkommen verfügen, das jedoch nicht für den Unterhalt eines Haushalts mit minderjährigen Kindern ausreicht. Zudem besteht in Lausanne bereits seit 2011 eine Überbrückungsrente (Rente-Pont) für Ausgesteuerte, die das gesetzliche Minimalalter für eine Frühpensionierung erreicht haben. Diese Überbrückungsrente wird bis zum ordentlichen Pensionsalter ausgerichtet.

In der Stadt Bern liegt die Sozialhilfequote 2020 bei 5.1 %. Auch in dieser Stadt ist viel neuer, hochwertiger Wohnraum geschaffen worden, dies teilweise auch durch Sanierungen und Umbauten von günstigen Wohnungen. Der Anteil Personen mit tiefer Bildung in der Bevölkerung ist niedrig. Einelternhaushalte sind seltener und die Arbeitslosenquote tiefer als in Basel oder Lausanne (vgl. Tabelle 3). Die Sozialhilfequote der Stadt Bern liegt denn auch näher bei derjenigen der Stadt Zürich als bei denjenigen von Basel oder Lausanne. In Bern ist der Anteil von Geflüchteten leicht über dem Durchschnitt, während dieser in Zürich unter dem Durchschnitt der 14 Städte liegt. Zudem ist der Anteil arbeitsloser Personen ohne Berufsausbildung vergleichsweise hoch. Dies deutet darauf hin, dass der Arbeitsmarkt für Personen ohne Ausbildung tendenziell weniger Beschäftigungsmöglichkeiten bietet als in anderen grossen Städten.

Die Sozialhilfequote von Winterthur beträgt 2020 5.5 %. Winterthur ist Kernstadt einer mittelgrossen Agglomeration und übernimmt daher starke Zentrumsfunktionen. Gleichzeitig ist Winterthur aufgrund der Nähe zu Zürich auch attraktiv für Familien und Einzelpersonen, die gerne städtisch wohnen, in Zürich aber keinen bezahlbaren Wohnraum mehr finden. In Winterthur sind die Anteile der Personen ohne Ausbildung, die Anteile von Alleinerziehenden und die Anteile von Geflüchteten an der Bevölkerung grösser als in Zürich (vgl. Tabelle 3). Insgesamt dürfte ein grösserer Anteil Personen als in Zürich in einer finanziell eher angespannten Situation leben und dadurch ein erhöhtes Sozialhilferisiko aufweisen. Von den arbeitslosen Personen sind überproportional viele ohne Ausbildung, was darauf hindeutet, dass in Winterthur trotz insgesamt guter Konjunkturlage die negativen Effekte des Strukturwandels (vgl. Kasten 5) zu einer höheren Sozialhilfequote beitragen.

Luzern ist ebenfalls Kernstadt einer mittelgrossen Agglomeration. Die Sozialhilfequote liegt mit 4.2 % allerdings viel tiefer als diejenige von Winterthur. Dämpfend wirkt sich unter anderem der unterdurchschnittliche Anteil an Alleinerziehenden aus. Die wirtschaftliche Ausgangslage Luzerns ist gemessen an den Arbeitslosen- und Aussteuerungsquoten sehr gut. Auch ist der Anteil Personen ohne Ausbildung vergleichsweise tief. Allerdings ist der Anteil Personen ohne Ausbildung unter den Arbeitslosen deutlich höher als in der Bevölkerung. Dies deutet darauf hin, dass auch in Luzern der Arbeitsmarkt für Personen ohne Ausbildung eher angespannt ist. Der Anteil Geflüchteter an der Gesamtbevölkerung ist in den letzten 5 Jahren überdurchschnittlich gestiegen (vgl. Tabelle A4). Inzwischen übernimmt Luzern unter den Vergleichsstädten nach Biel und Chur am meisten Verantwortung in Hinblick auf die Integration Geflüchteter.

St.Gallen nimmt in der ländlich geprägten Ostschweiz eine wichtige Zentrumsfunktion wahr. Die Sozialhilfequote liegt im Berichtsjahr bei 4.4 %. In St.Gallen ist der Wohnungsmarkt weniger angespannt als in den anderen Städten. Familienhaushalte

auch Alleinerziehende) oder Personen mit tieferer Qualifikation finden hier noch Wohnraum. Besonders ausgeprägt ist in St.Gallen die stark erhöhte Arbeitslosigkeit bei Personen ohne Ausbildung, vergleichbar mit Luzern und Winterthur. Auch der St. Galler Arbeitsmarkt bietet für tiefgebildete Personen eher wenige Arbeitsplätze. Die Arbeitslosenquote ist im Jahr 2020 etwas höher als in Winterthur oder Luzern.

Mit 10.5 % weist Biel die höchste Sozialhilfequote der 14 Vergleichsstädte auf. Die hohe Sozialhilfequote in Biel ist auf eine Reihe unterschiedlicher Faktoren zurückzuführen, die in der Kombination dazu führen, dass die Bevölkerung im Vergleich zu allen anderen Städten ein viel höheres Sozialhilferisiko trägt. Die Sozialhilfequoten sind im westlichen Landesteil, insbesondere entlang des Jurabogens, tendenziell höher als in den übrigen Regionen (siehe Kasten 4). Die drei Städte im Vergleich mit den höchsten Sozialhilfequoten – Lausanne, Biel und Basel – liegen alle in dieser Region. Die Beschäftigungsmöglichkeiten in den Industriezweigen, die früher vielen niedrig Qualifizierten ein gutes Auskommen ermöglicht hatten, sind stark zurück gegangen, während der Dienstleistungssektor weniger stark gewachsen ist als in den anderen Vergleichsstädten.[7] Dies zeigt sich für die drei Städte auch in vergleichsweise hohen Arbeitslosenquoten (vgl. Tabelle 3).

Aufgrund der Vergangenheit als Industriestadt ist in Biel immer noch relativ viel günstiger Wohnraum vorhanden. Biel weist auch einen hohen Anteil an Personen mit tiefer Bildung sowie im Städtevergleich den höchsten Anteil an Einelternhaushalten auf. Familien, deren Einkommen nicht zur Existenzsicherung ausreicht, werden in Biel – anders als in Lausanne und Basel – nicht mit Ergänzungsleistungen oder Wohnbeihilfen unterstützt und sind daher eher auf Sozialhilfe angewiesen. Auch der Anteil der Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen an der Wohnbevölkerung ist bedeutend höher als in allen anderen Vergleichsstädten, wozu der günstige Wohnungsmarkt beitragen dürfte. Die Stadt übernimmt deshalb eine deutlich stärkere Rolle bei der Integration von Flüchtlingen als die anderen Vergleichsstädte.

Schaffhausen weist eine Sozialhilfequote von 3.9 % aus. Von den mittelgrossen Städten hat die Stadt nach Biel die angespannteste Arbeitsmarktsituation. Aufgrund der Grenznähe sind hier die Effekte des starken Frankens wahrscheinlich spürbarer. Die Anteile der Arbeitslosen ohne Ausbildung sind zwar etwas höher als die entsprechenden Anteile in der Bevölkerung, die Differenz ist aber geringer als in Luzern oder St.Gallen. Bei der Integration von Geflüchteten ist Schaffhausen stärker gefordert als Zug, Uster oder Wädenswil. Gegenüber den beiden letzteren Städten übernimmt Schaffhausen auch eine stärkere Zentrumsfunktion, was ebenfalls zur Erklärung der höheren Sozialhilfequote beitragen dürfte.

In Chur liegt die Sozialhilfequote mit 3.1 % leicht unter der gesamtschweizerischen Quote. Chur ist bei der Integration von Flüchtlingen überdurchschnittlich stark gefordert. Dies zeigt sich auch darin, dass das Sozialhilferisiko der ausländischen Bevölkerung gegenüber demjenigen der Schweizer Bevölkerung stark erhöht ist (vgl. Grafik 20 und Grafik 21). Die vergleichsweise eher tiefe Sozialhilfequote dürfte daher in erster Linie auf den guten konjunkturellen Bedingungen (tiefe Arbeitslosenquote) gründen.

Uster und Wädenswil weisen Sozialhilfequoten aus, die deutlich unter dem Schweizer Mittelwert liegen. Als städtische Wohngemeinden der Grossagglomeration Zürich übernehmen sie weniger Zentrumsfunktionen als die anderen Vergleichsstädte. Die Anteile der Personen ohne Ausbildung wie auch die Arbeitslosenquoten sind denn auch tiefer. Zwar leben relativ viele Minderjährige in diesen Städten (vgl. Tabelle A6 im Anhang). Diese wachsen aber mehrheitlich in wirtschaftlich besser situierten Haushalten auf, was sich dadurch äussert, dass auch Einelternhaushalte in diesen Städten ein bedeutend tieferes Sozialhilferisiko tragen als in den anderen Städten (Grafik 11).

Gemessen an der Leerwohnungsziffer ist der Wohnraum in Uster etwas weniger knapp als in Wädenswil. Zudem ist in Uster der Anteil der arbeitslosen Personen ohne Ausbildung höher und weicht viel stärker vom Bevölkerungsdurchschnitt ab als in Wädenswil. Uster weist trotzdem eine tiefere Sozialhilfequote auf als Wädenswil, was unter anderem damit zu tun haben könnte, dass hier bisher eher wenige Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene wohnen (vgl. Tabelle 3).

Die Sozialhilfequote der Stadt Zug ist mit 1.4 % die niedrigste im Städtevergleich. Zwar ist auch Zug eine Stadt mit Zentrumsfunktion, doch aufgrund der sehr hohen Wohnkosten können sich Personen mit knappen finanziellen Ressourcen eher nicht in Zug niederlassen. In Zug lebt der kleinste Anteil an Personen ohne Ausbildung, wobei auch deren Arbeitslosigkeitsrisiko nicht stark erhöht ist. Aufgrund der guten wirtschaftlichen Lage und der vorwiegend gut situierten Einwohnerschaft finden hier auch Personen ohne Ausbildung Stellen im Dienstleistungsbereich. Zug hat zwar einen hohen Anteil an ausländischen Einwohnerinnen und Einwohnern, deren Sozialhilferisiko ist aber nur wenig höher als dasjenige der Personen mit Schweizer Pass (vgl. Grafik 19).

Schlieren, die kleinste Stadt im Vergleich, weist eine Sozialhilfequote von 4.2 % auf (vgl. Tabelle 3). Schlieren gehört ebenfalls zur Agglomeration Zürich. Anders als Uster oder Wädenswil ist Schlieren aber auch eine wichtige Arbeitsplatzgemeinde der Agglomeration. Die Stadt weist gegenüber den anderen kleinen Städten bezüglich der Bevölkerungs- und Arbeitsmarktstruktur denn auch eine Reihe von Unterschieden auf. Auch gibt es in Schlieren deutlich überdurchschnittlich viele Familienhaushalte

[7] Beyeler/Schuwey, 2019.

(Tabelle A5 im Anhang). Die Arbeitslosenquote in Schlieren ist vergleichsweise hoch. Schlieren ist die Stadt mit den höchsten Anteilen an Personen ohne abgeschlossene Ausbildung, die Arbeitslosigkeit unter diesen Personen ist aber kaum erhöht.

4.2 Entwicklung der Sozialhilfequoten

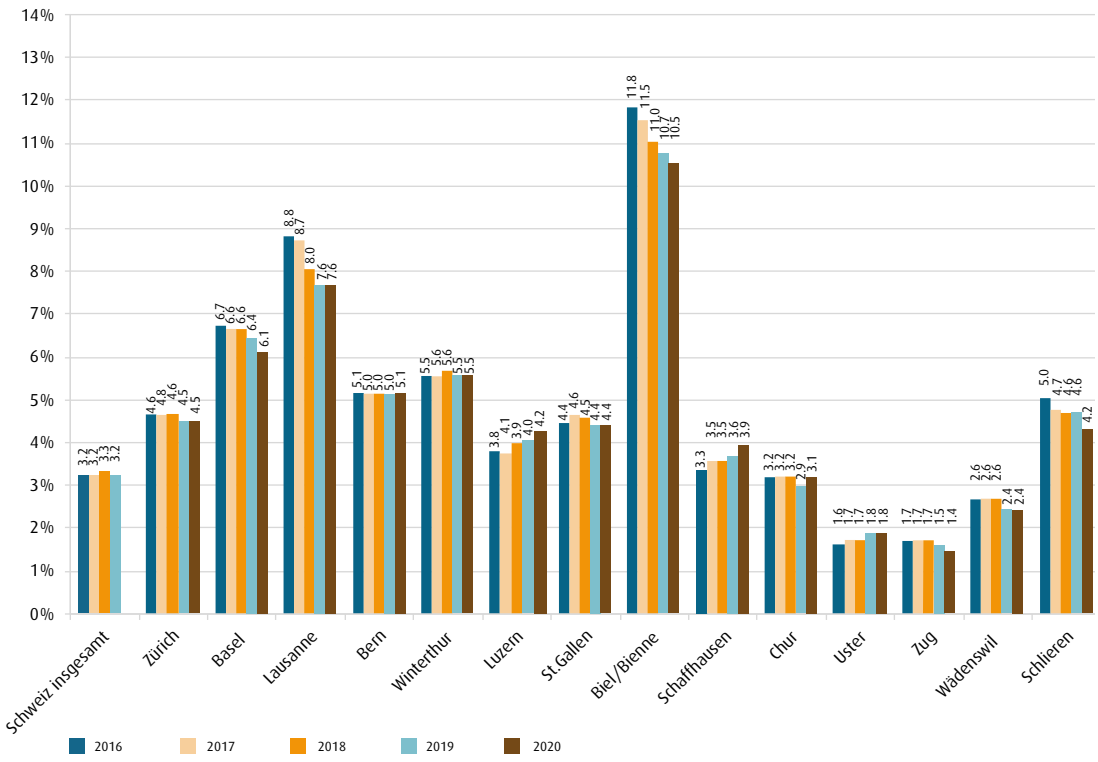
Gegenüber 2019 sind die Sozialhilfequoten 2020 in vier Städten gestiegen (Bern, Luzern, Schaffhausen und Chur) und ebenfalls in vier Städten gesunken (Basel, Biel, Zug und Schlieren). In den anderen Vergleichsstädten bleiben die auf eine Kommastelle gerundeten Quoten stabil (vgl. Grafik 7).

Hauptsächlich verantwortlich für die Entwicklungen sind die veränderten Zahlen bei den unterstützten Personen. Aber auch die Bevölkerungsentwicklung hat einen Einfluss auf die Sozialhilfequote einer Stadt: Wenn die Bevölkerung wächst, hat dies einen dämpfenden Effekt.

In Chur ist die Zahl der unterstützten Personen um fast 7.8 % gewachsen, in Schaffhausen um 6.9 % und in Luzern um 5.6 % (vgl. Tabelle 1). Die Sozialhilfequote in Schaffhausen ist mit +0.3 %-Punkten stärker angestiegen als diejenige in Chur, wo die Bevölkerungszahl mit +1.7 % im Jahr 2020 im Städtevergleich am stärksten zugenommen hat (siehe Tabelle A2 im Anhang). In Schaffhausen hat sich hingegen die Bevölkerungszahl im Vergleich zum Vorjahr nicht verändert. Auch Luzern verzeichnete lediglich ein durchschnittliches Bevölkerungswachstum.

Bern, wo die Zahl der unterstützten Personen leicht weniger stark gewachsen ist als in Zürich, verzeichnet auch deshalb einen Anstieg der Sozialhilfequote, weil das Bevölkerungswachstum mit 0.5 % klar tiefer war als in Zürich mit 1,2 %.

Grafik 7: Entwicklung der Sozialhilfequote 2016 bis 2020



Quelle: Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik.

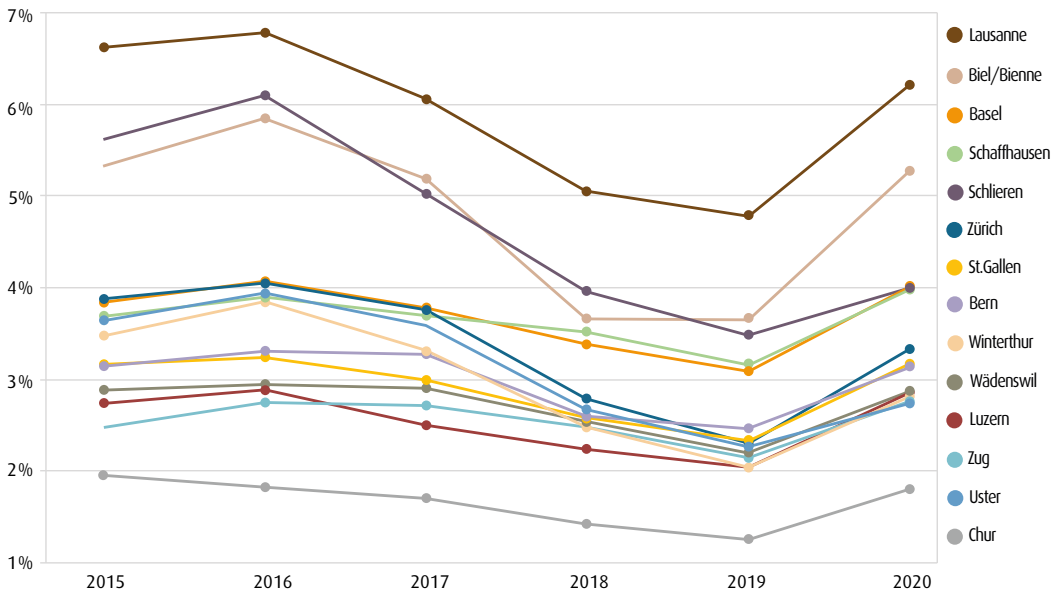
Anmerkung: Die Sozialhilfequote wird in der Grafik auf eine Kommastelle gerundet ausgewiesen. Daher sind Säulen mit gleichen Werten nicht immer gleich hoch (zum Beispiel in einem Jahr abgerundet, im anderen Jahr aufgerundet). Die Sozialhilfequote der Schweiz ist bei Drucklegung dieses Berichtes für 2020 noch nicht publiziert.

Aufgrund der Pandemiesituation im Berichtsjahr ist die Abschätzung der Arbeitsmarktlage und deren Effekt auf die Sozialhilfequoten schwierig. Die in dieser jährlichen Berichterstattung jeweils verwendeten Indikatoren, die Arbeitslosenquoten und die Aussteuerungsquoten (vgl. Grafik 8 und Grafik 9) sind durch die Massnahmen gegen die COVID-19-Pandemie stark beeinflusst und können nicht in der üblichen Weise interpretiert werden.

Die Arbeitslosenquoten der Städte sind 2020 stark gestiegen (vgl. Grafik 8). Ein Teil des Anstiegs dürfte unter anderem auch damit zu tun haben, dass die Aussteuerungen aufgrund der Verlängerung des Anspruchs auf Arbeitslosigkeitsgelder stark abgenommen haben.

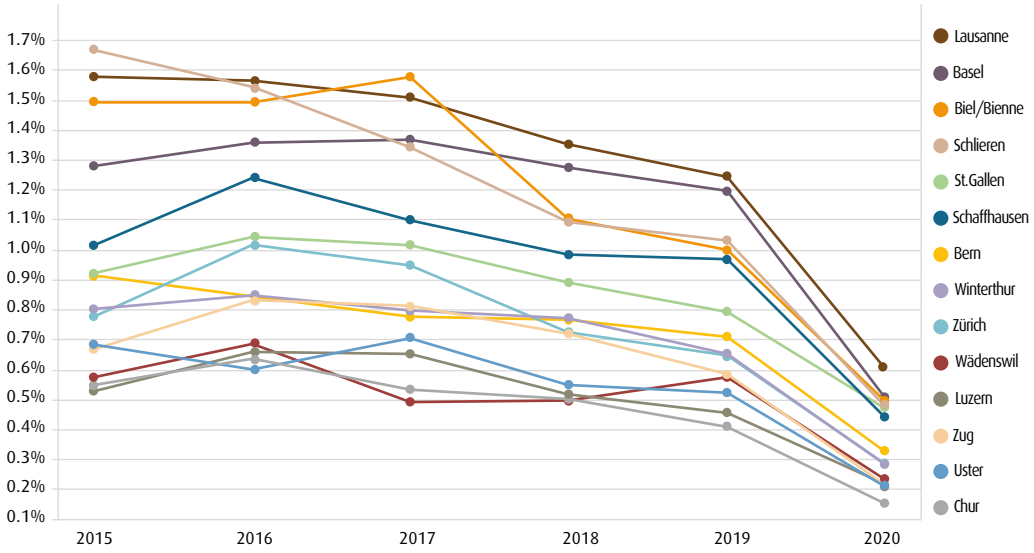
Personen, deren Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung erschöpft sind, tragen ein deutlich erhöhtes Sozialhilferisiko. Wer über keine anderen Einkommensquellen verfügt (Sozialversicherungsleistungen wie eine IV-Rente, Unterstützung durch Familienmitglieder, Vermögen etc.) und keine Stelle findet, ist nach einer Aussteuerung aus der Arbeitslosenversicherung sehr rasch auf Sozialhilfe angewiesen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die Personen gering qualifiziert sind und/oder vor der Arbeitslosigkeit bereits in einer Tieflohnstelle (vgl. Glossar) gearbeitet haben. Da 2020 in allen Städten bedeutend weniger Personen ausgesteuert worden sind als in anderen Jahren, dürfte dies, wie in Kapitel 3 ausgeführt, eher einen dämpfenden Effekt auf die Zahl der Sozialhilfebeziehenden gehabt haben.

Grafik 8: Arbeitslosenquoten 2015 bis 2020



Quelle: SECO; Darstellung BFH.

Grafik 9: Aussteuerungsquoten 2015 bis 2020



Quelle: SECO; Darstellung BFH.
Anmerkung: Dargestellt ist die Summe der Aussteuerungen bezogen auf die Zahl der Erwerbspersonen.

Betrachtet man die Entwicklung der Sozialhilfequoten in einer längerfristigen Perspektive ab 2009 (vgl. Grafik 6), zeigt sich vor allem in einigen mittelgrossen Städten ein Trend zu höheren Sozialhilferisiken: In Winterthur, Schaffhausen und Luzern sind die Sozialhilfequoten zumindest bis 2017 vergleichsweise stark gestiegen. Auch in St.Gallen kam es vorübergehend zu einem Anstieg, wenn auch etwas weniger stark.

In den meisten Städten mit einer steigenden Tendenz bei der Sozialhilfequote haben Personen ohne Ausbildung ein markant höheres Arbeitslosigkeitsrisiko (vgl. Kapitel 4.1). Die Arbeitsmarktsituation ist in diesen Städten demnach für Tiefqualifizierte schwierig. Auch in Bern, wo die Sozialhilfequote längerfristig stagniert, und in Uster, wo eine tendenziell steigende Sozialhilfequote zu verzeichnen ist, scheinen die Bedingungen des Arbeitsmarkts für Personen mit tiefer Qualifikation derzeit schlechter zu sein als in den anderen Städten. Eine Tendenz zu sinkenden Sozialhilfequoten ist vor allem in denjenigen Städten feststellbar, in denen Personen ohne Ausbildung kein stark erhöhtes Arbeitslosigkeitsrisiko aufweisen. Dies sind Zürich, Basel, Lausanne, Biel, Chur, Zug und Wädenswil.

Sehr markant ist die Abnahme der Sozialhilfequote in Lausanne. Einerseits hat sich hier die Lage auf dem Arbeitsmarkt deutlich verbessert und andererseits hat die Politik des Kantons Waadt in den letzten Jahren zu einer nachhaltigen Entlastung der Sozialhilfe beigetragen: Durch die Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien und einer Übergangsrente für Personen kurz vor dem Rentenalter sowie durch die Übertragung der Zuständigkeit für 18- bis 25-Jährige in Ausbildung oder in Brückenangeboten an die kantonale Stipendienstelle konnte die Zahl der Personen, die auf wirtschaftliche Sozialhilfe angewiesen ist, stark reduziert werden.

Ebenfalls augenfällig ist die Reduktion der Sozialhilfequote in Biel. Zwar weist die Stadt immer noch vergleichsweise hohe Arbeitslosen- und Aussteuerungsquoten auf, die konjunkturelle Lage hat sich aber gegenüber 2016 deutlich verbessert und es sind vermehrt finanzkräftige Personen zugezogen. Auch hat die Stadt Biel von 2016 bis 2018 eine grosse Reorganisation des Sozialdienstes vollzogen, mit dem Ziel, die Ressourcen bei der Betreuung der Leistungsbeziehenden zielgerichteter einzusetzen (neues System der Fallsteuerung); ausserdem wurden neue Projekte zur Reintegration von Sozialhilfebeziehenden in den Arbeitsmarkt lanciert.

5 Haushaltsquoten der Sozialhilfe

Während die Sozialhilfequote den Anteil der sozialhilfebeziehenden Personen an der Wohnbevölkerung zeigt, beschreibt die Haushaltsquote der Sozialhilfe den Anteil von Privathaushalten, in denen mindestens eine Sozialhilfe beziehende Person lebt, an allen Privathaushalten in der Wohnbevölkerung.[8]

Die Haushaltsquote der Sozialhilfe wird für Privathaushalte generell sowie für spezifische Haushaltskategorien ausgewiesen. Nachfolgend wird zunächst beschrieben, wie gross die Anteile der Haushalte mit mindestens einer sozialhilfebeziehenden Person in den verschiedenen Städten insgesamt sind und inwieweit es Unterschiede gibt zwischen Haushalten mit Minderjährigen und Haushalten ohne Minderjährige. Anschliessend wird spezifisch auf die Haushaltsquoten von Eineltern- und Einpersonenhaushalten eingegangen. Einelternhaushalte weisen unter allen städtischen Haushalten mit Kindern das höchste Sozialhilferisiko auf, während Einpersonenhaushalte in der Mehrheit der Städte unter den Haushalten ohne Kinder das höchste Sozialhilferisiko tragen.

Privathaushalte generell

Die Haushaltsquoten der Sozialhilfe für alle Privathaushalte ist in Grafik 10 dargestellt. Die tiefsten Haushaltsquoten sind wie im Vorjahr in den kleineren Städten Chur, Uster, Zug und Wädenswil zu finden: Hier beziehen rund 2 % bis 3 % aller Haushalte Sozialhilfe. Die meisten Haushalte mit mindestens einer sozialhilfebeziehenden Person finden sich in den grösseren Städten Basel und Lausanne sowie in Biel, wo rund 7 % bis 12 % der Haushalte betroffen sind.

Genau wie die in Kapitel 4 besprochenen Sozialhilfequoten variieren auch die Haushaltsquoten der Sozialhilfe stark zwischen den Städten. Die Unterschiede zwischen den Städten lassen sich durch die in Kapitel 4 aufgeführten Faktoren erklären.

Vergleicht man die beiden Quoten, ist die Haushaltsquote der Sozialhilfe in allen Städten leicht höher als die Sozialhilfequote. Dies kann darauf zurückgeführt werden, dass Einpersonenhaushalte ein höheres Sozialhilferisiko aufweisen als der durchschnittliche Mehrpersonenhaushalt der Vergleichsstädte und in der Bevölkerung mit einem vergleichsweise hohen Anteil (42.1 %) vertreten sind. Insbesondere Paarhaushalte sind nur sehr selten auf Sozialhilfe angewiesen.

Die Haushaltsquoten sind gegenüber dem Vorjahr in zwei Städten angestiegen: In Schaffhausen um 0.4 %-Punkte und in Luzern um 0.3 %-Punkte, wobei in Schaffhausen und Luzern auch die Sozialhilfequoten angestiegen sind. In acht Städten sind sie gesunken; am stärksten in Basel, Wädenswil und Schlieren (um je −0.3 %-Punkte). In Basel und Schlieren sind auch die Sozialhilfequoten gesunken, in Wädenswil blieb sie konstant. In vier Städten (Zürich, Bern, Chur und St.Gallen) sind die Haushaltsquoten stabil geblieben.

Haushalte mit Minderjährigen

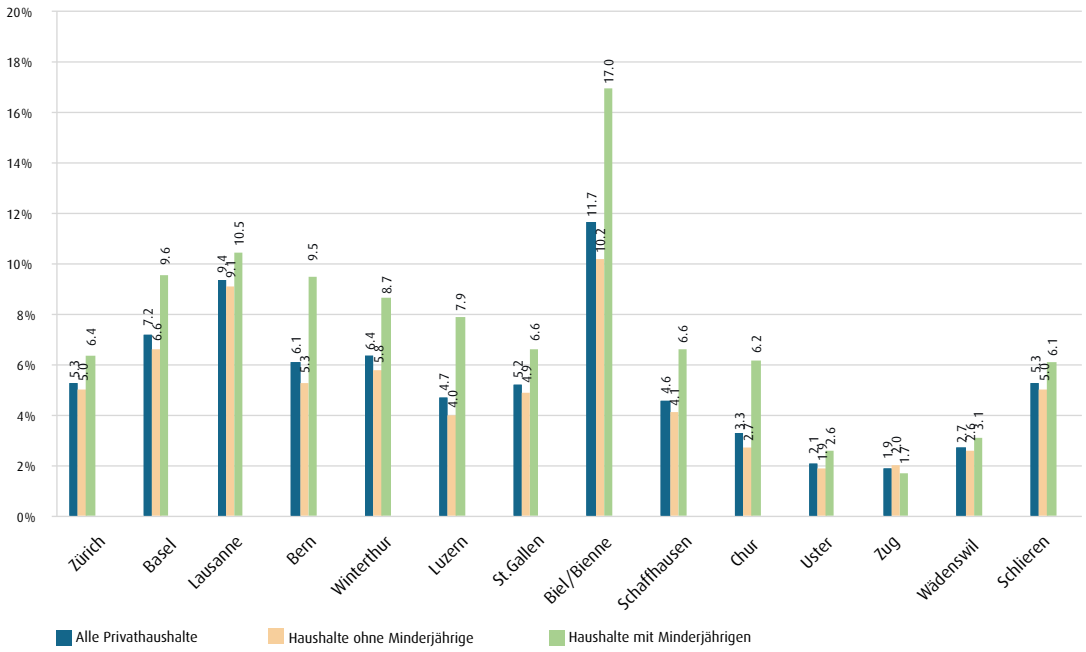
20.6 % der Haushalte der 14 Städte sind Haushalte mit Minderjährigen (vgl. Tabelle A5 im Anhang). Grafik 10 zeigt, dass Haushalte mit Minderjährigen in allen Städten ausser in Zug eine höhere Haushaltsquote der Sozialhilfe aufweisen als Haushalte ohne Minderjährige. Das Sozialhilferisiko dieser beiden Haushaltstypen unterscheidet sich allerdings nicht in allen Städten gleich stark. In Wädenswil und Uster ist das Sozialhilferisiko von Haushalten mit Kindern nur geringfügig höher als dasjenige der Haushalten ohne Kinder. Haushalte mit minderjährigen Kindern in Schaffhausen, Biel und Bern haben hingegen ein rund 60 – 80 % höheres Sozialhilferisiko. In Luzern und Chur ist das Risiko sogar rund doppelt so hoch.

Ist das Sozialhilferisiko von Haushalten mit Minderjährigen im Vergleich zu Haushalten ohne Minderjährige nicht oder nur geringfügig erhöht, kann dies zumindest teilweise durch das Vorhandensein von spezifischen, der Sozialhilfe vorgelagerten Bedarfsleistungen erklärt werden (vgl. Kasten 5); im Kanton Waadt zum Beispiel durch die Familienergänzungsleistungen[9]. Auch Zug und St.Gallen verfügen über kantonale Beihilfen für Eltern respektive Mütter. Bern, Biel und Luzern hingegen, wo Haushalte mit Minderjährigen ein deutlich höheres Sozialhilferisiko aufweisen als Haushalte ohne Minderjährige, verfügen über keine entsprechenden Leistungen.

[8] Im Kennzahlenvergleich zum Berichtsjahr 2016 wird die neu eingeführte Kennzahl «Haushaltsquote der Sozialhilfe» in einem Schwerpunktkapitel ausführlich behandelt (vgl. Beyeler et al., 2017).

[9] Allerdings können Familienhaushalte, die ein bestimmtes Mindesteinkommen nicht erzielen, keine Familienergänzungsleistungen beantragen und bleiben somit auf Sozialhilfe angewiesen.

Grafik 10: Haushaltsquoten der Sozialhilfe nach Haushaltstyp 2020



Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik und STATPOP.

Allerdings sind solche Bedarfsleistungen teilweise auch in Städten mit stark erhöhtem Sozialhilferisiko für Familienhaushalte vorhanden (Schaffhausen und Chur). Sie können somit die Unterschiede nicht systematisch erklären. Primäre Erklärungsfaktoren sind vielmehr der sozioökonomische Status und die Zusammensetzung der in der Stadt wohnhaften Familienhaushalte. In Zug, Uster, Wädenswil und Schlieren, wo Familienhaushalte im Vergleich zu Haushalten ohne Minderjährige kein oder nur ein geringfügig erhöhtes Sozialhilferisiko aufweisen, leben beispielsweise überdurchschnittlich viele sogenannte traditionelle Familienhaushalte – das heisst Haushalte mit zwei verheirateten Erwachsenen mit Minderjährigen (siehe Tabelle A5 im Anhang).

Was die Entwicklung der Haushaltsquoten der Sozialhilfe von Haushalten mit Minderjährigen betrifft, so ist in drei Städten (Schaffhausen, Luzern und Chur) eine Zunahme von 0.3 – 0.7 %-Punkten feststellbar. Einen Rückgang verzeichnen Zürich, Basel, Biel, Uster, Zug und Schlieren, wobei sie in Schlieren am stärksten (um −1.7 %-Punkte) gesunken ist. Auf demselben Niveau (+/− maximal 0.1 %-Punkte) blieben sie in Bern, Lausanne, Winterthur, St.Gallen und Wädenswil.

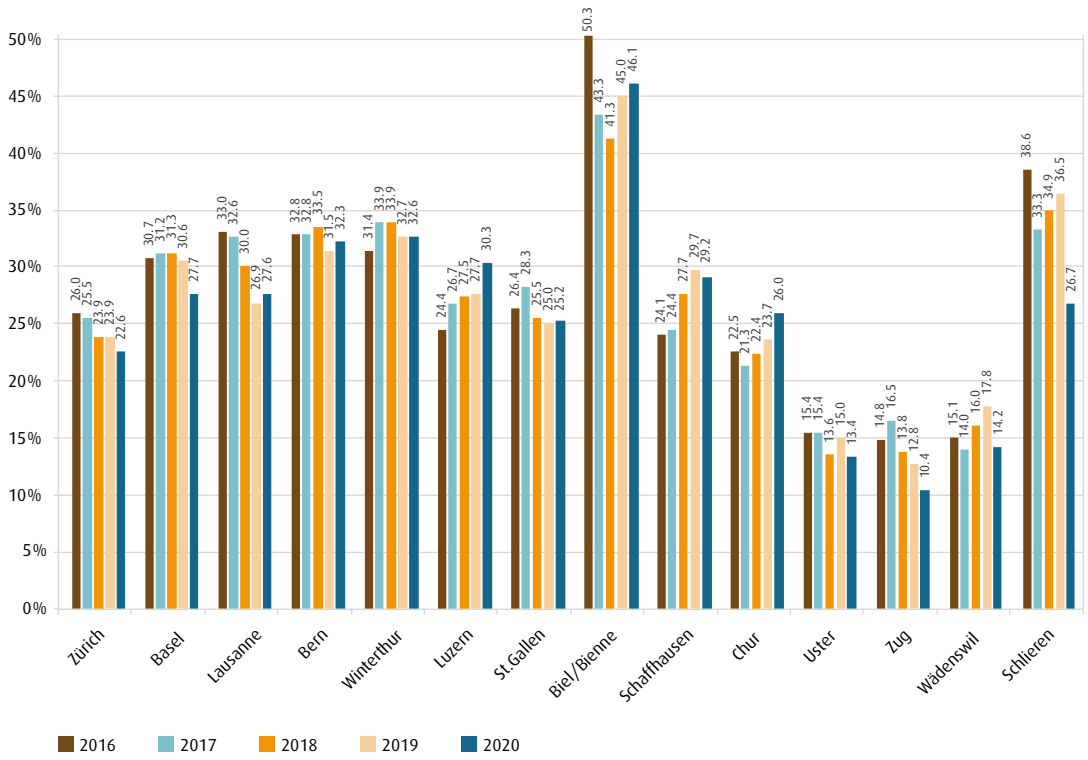
Einelternhaushalte

Einelternhaushalte, die aus einer erwachsenen Person mit Minderjährigen bestehen, haben in allen Städten ein deutlich erhöhtes Sozialhilferisiko. Frauen führen nicht nur viel häufiger allein einen Haushalt mit Minderjährigen (gemäss aktuellsten Daten des BFS führten 2019 gesamtschweizerisch 82 % Frauen und 18 % der Männer Einelternhaushalte[10]), sondern das Sozialhilferisiko von alleinerziehenden Müttern ist auch deutlich höher als dasjenige von alleinerziehenden Vätern (im Jahr 2019 waren 93 % der sozialhilfebeziehenden Elternteile in Einelternhaushalten Mütter).[11]

Frauen übernehmen nach einer Trennung oder Scheidung nach wie vor meist die Hauptverantwortung für die Kinder, wodurch sich ihre finanzielle Situation häufig deutlich verschlechtert. Meist fehlt bei Einelternhaushalten aufgrund der Betreuungspflichten zum einen die Zeit, um in ausreichendem Umfang erwerbstätig zu sein, zum anderen fehlt das Zweiteinkommen eines Partners. (Fix-)Kosten wie etwa die Miete müssen allein getragen werden. In der Regel haben die betroffenen Personen zwar Anspruch auf Alimente. Je nach wirtschaftlicher Situation

[10] BFS, 2019b.
[11] BFS, 2021.

Grafik 11: Haushaltsquoten der Sozialhilfe von Einelternhaushalten 2016 bis 2020



Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik und STATPOP.

des unterhaltspflichtigen Elternteils sind diese jedoch nicht existenzsichernd. Liegt das Einkommen des unterhaltspflichtigen Elternteils unter dem betreibungsrechtlichen Existenzminimum, werden gerichtlich keine Alimentenzahlungen verfügt. Reicht dann das Einkommen des alleinerziehenden Elternteils nicht aus, muss häufig das Sozialamt einspringen.

Wenn zwar gerichtlich Alimente verfügt wurden, aber vom unterhaltspflichtigen Elternteil nicht regelmässig oder rechtzeitig bezahlt werden, kann eine Alimentenbevorschussung beantragt werden. Dabei schiessen staatliche oder private Inkassostellen die Alimente vor und treiben diese anschliessend beim unterhaltspflichtigen Elternteil ein. Die Höhe der Alimentenbevorschussung und die Anspruchskriterien sind kantonal unterschiedlich[12], was sich auch auf das Sozialhilferisiko der betreffenden Haushalte auswirken kann.

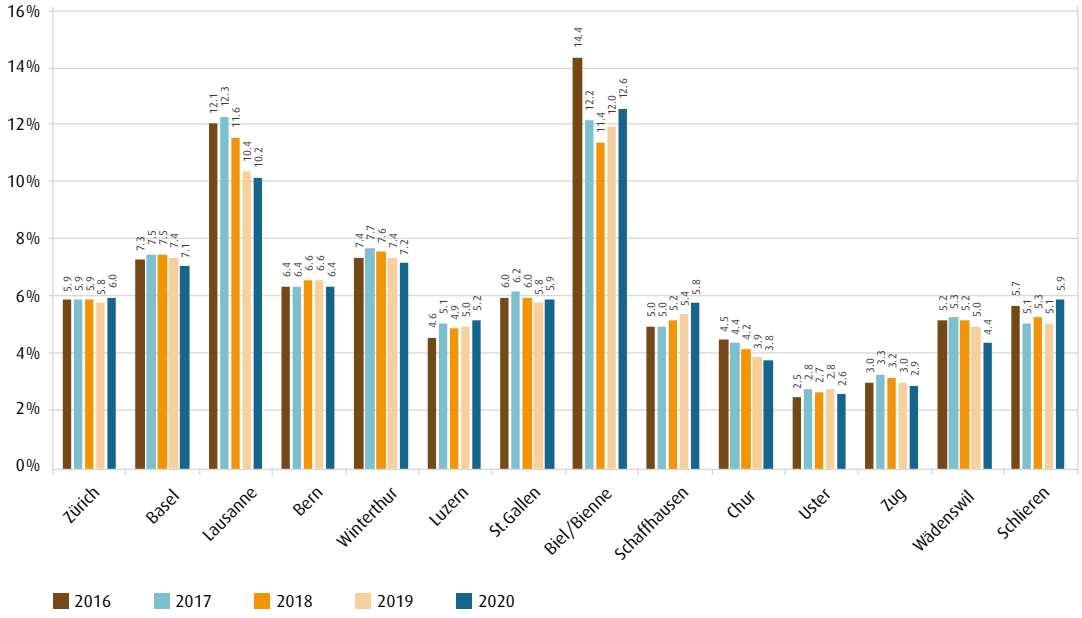
Solche institutionellen Unterschiede führen neben soziodemografischen und sozioökonomischen Faktoren dazu, dass das Sozialhilferisiko von Alleinerziehenden in den Städten unterschiedlich hoch ist. In der Mehrheit der Städte werden zwischen rund einem Viertel bis zu knapp der Hälfte aller in diesen Städten lebenden Einelternhaushalte durch die Sozialhilfe unterstützt (vgl. Grafik 11). In Zug, Uster und Wädenswil bewegt sich die Quote zwischen rund 10 % und 14 %, in Biel werden rund 46 % der Einelternhaushalte mit Sozialhilfeleistungen unterstützt.

Was die Entwicklung der Haushaltsquote von Einelternhaushalten betrifft, so zeigt sich, dass diese im Vergleich zum Vorjahr in der Hälfte der Städte gesunken ist– am stärksten in Schlieren (um knapp 10 %-Punkte). Auch in Zürich, Basel, Schaffhausen, Zug, Uster und Wädenswil hat sich das Risiko der Einelternhaushalte verringert (der Rückgang betrug zwischen 0.5 und 3.6 %-Punkte). In Winterthur ist die Haushaltsquote von Einelternhaushalten praktisch konstant geblieben.

Am stärksten angestiegen ist die Haushaltsquote der Einelternhaushalte in Luzern und Chur (um 2.6 respektive 2.3 %-Punkte). Eine etwas weniger starke Erhöhung ist auch in St.Gallen, Lausanne und Bern zu verzeichnen.

[12] BFS, o.J.

Grafik 12: Haushaltsquoten der Sozialhilfe von Alleinlebenden 2016 bis 2020



Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik und STATPOP.

Alleinlebende

Alleinlebende Personen haben in fast allen Städten ein überdurchschnittlich hohes Sozialhilferisiko (vgl. oben) – mit Ausnahme von Basel, wo es um 0.1 %-Punkte unter dem Durchschnitt liegt. Bei sozialhilfebeziehenden Alleinlebenden kann es sich beispielsweise um junge Erwachsene handeln, die bereits einen eigenen Haushalt gegründet haben, bei welchen der Schritt in Ausbildung und Berufsleben aber nicht reibungsfrei verlief oder noch nicht abgeschlossen ist; oder um Personen, die nach einer Trennung, Scheidung oder dem Verlust des Partners durch Todesfall in einer neuen Haushaltskonstellation zurechtkommen müssen. Bei einem Teil dieser Haushalte handelt es sich auch um Personen, die aufgrund von Langzeitarbeitslosigkeit oder gesundheitlichen Problemen oder einer Kombination dieser Faktoren auf Sozialhilfe angewiesen sind.

Während in Mehrpersonenhaushalten Risiken, Kosten und die unbezahlte Arbeit auf mehrere Personen aufgeteilt werden können, ist dies bei Einpersonenhaushalten nicht möglich. So kann beispielsweise der Verlust der Stelle und damit des Einkommens nicht durch ein Partnereinkommen aufgefangen werden. Wer allein lebt, muss zudem einen höheren Aufwand betreiben, um soziale Beziehungen zu pflegen. Fehlen solche Beziehungen, fehlen auch wichtige Faktoren, die im Falle von psychischen Beeinträchtigungen oder Suchterkrankungen stabilisierend wirken können.

Im Jahr 2020 zeigt sich, dass die Haushaltsquote der Sozialhilfe von alleinlebenden Personen in rund der Hälfte der Städte gesunken ist, wobei Wädenswil den stärksten Rückgang verzeichnete (−0.6 %-Punkte). Praktisch konstant geblieben (+/−0.1 %-Punkte) ist sie in St.Gallen, Chur und Zug. In fünf Städten ist die Haushaltquote der Sozialhilfe von Alleinlebenden angestiegen, wobei der Anstieg zwischen 0.2 %-Punkten Zürich) und 0.8 %-Punkten (Schlieren) betrug.

In Biel ist die Haushaltsquote von alleinlebenden Personen nach einer deutlichen Verringerung von 2016 bis 2018 in den letzten beiden Jahren wieder um je 0.6 %-Punkte angestiegen (vgl. Grafik 12).

6 Merkmale der unterstützten Personen

Im Folgenden wird zunächst gezeigt, wie verschiedene Altersgruppen in der Sozialhilfe der 14 Vergleichsstädte vertreten sind. Des Weiteren wird beschrieben, wie stark Personen mit Schweizer oder ausländischer Nationalität von Sozialhilfeabhängigkeit betroffen sind und welche Unterschiede im Hinblick auf Zivilstand, Bildung und Erwerbsituation der Sozialhilfebeziehenden zu erkennen sind. Dort wo entsprechende Daten vorhanden sind, werden anschliessend die jeweiligen Sozialhilfequoten beschrieben.

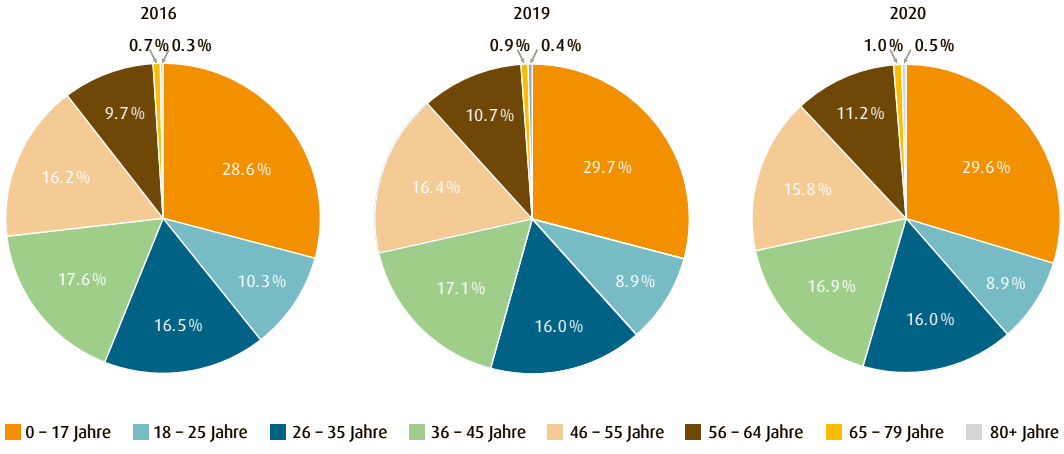
Alter

Die Altersgruppe der Kinder und Jugendlichen ist in der Sozialhilfe der 14 Städte mit knapp 30 % am stärksten vertreten (vgl. Grafik 13), wobei zu beachten ist, dass diese Altersgruppe mehr Jahrgänge umfasst als die anderen Altersklassen. Kinder und Jugendliche werden meist zusammen mit ihren Eltern oder einem Elternteil unterstützt. Die Sozialhilfeabhängigkeit von Minderjährigen ist daher mit der prekären finanziellen Situation der Familie verbunden. Die Altersgruppe der 36- bis 45-Jährigen, die häufig Familienpflichten trägt, ist mit einem Anteil von 16.9 % in der Sozialhilfe jedoch nur leicht stärker vertreten als jene der 26- bis 35-Jährigen (16.0 %) oder jene der 46- bis 55-Jährigen (15.8 %).

Die Anteile der verschiedenen Altersgruppen sind in den letzten fünf Jahren relativ stabil geblieben. Am auffälligsten sind die steigenden Anteile der Altersgruppe ab 56 Jahren. Dabei muss berücksichtigt werden, dass in der Wohnbevölkerung heute mehr Personen dieser Altersgruppe angehören als früher: Die sogenannte Baby-Boomer-Generation ist derzeit zwischen 56 und 74 Jahre alt.

Zwischen 2016 und 2019 um 1.4 %-Punkte verringert hat sich der Anteil der sozialhilfebeziehenden jungen Erwachsenen (18- bis 25-Jährige). Im Jahr 2020 beträgt er rund 9 %, wobei er gegenüber dem Vorjahr konstant geblieben ist.

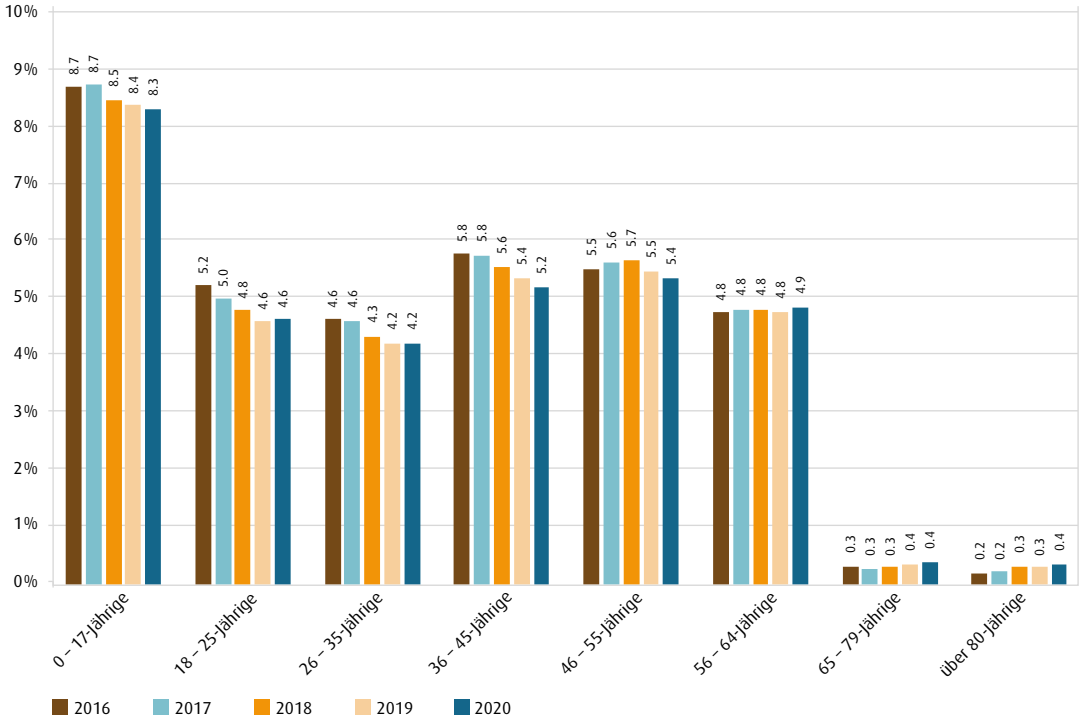
Grafik 13: Anteile Sozialhilfebeziehende nach Altersgruppen im Durchschnitt der 14 Städte, 2016, 2019 und 2020



Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik.

Anmerkung: Ungewichtete Durchschnitte über alle 14 Städte.

Grafik 14: Sozialhilfequoten nach Altersgruppen im Durchschnitt der 14 Städte, 2016 bis 2020



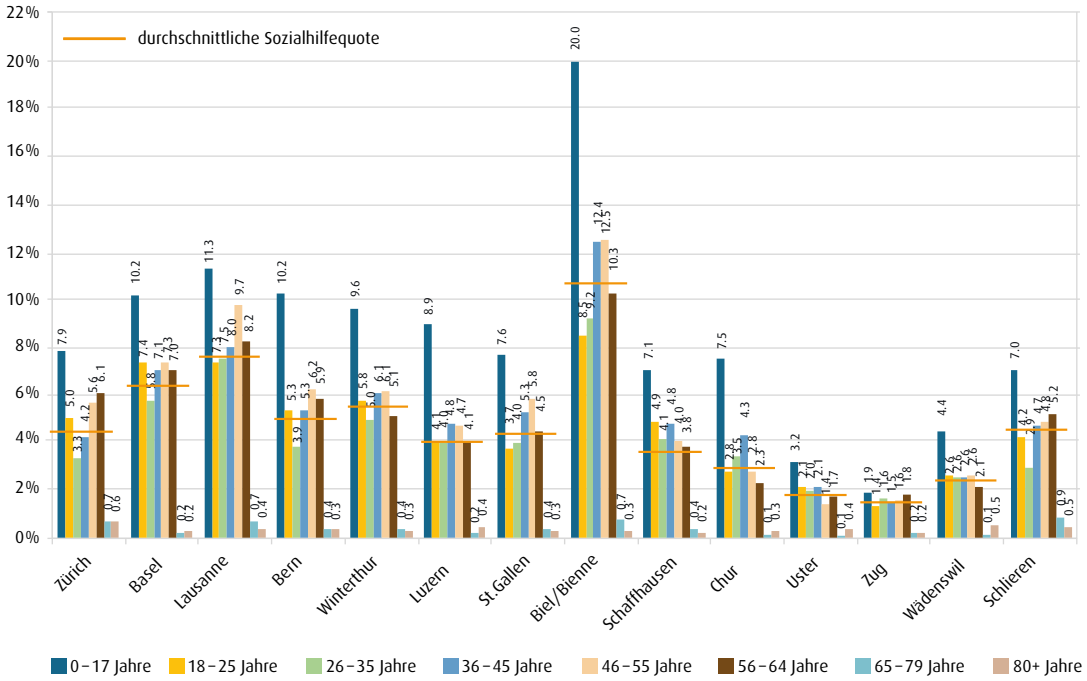
Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik.

Anmerkung: Ungewichtete Durchschnitte über alle 14 Städte.

Die Höhe und Entwicklung der durchschnittlichen altersspezifischen Sozialhilfequoten[13] ist in Grafik 14 dargestellt. Die Durchschnittswerte eignen sich besonders gut, um die spezifisch mit dem Alter verbundenen Sozialhilferisiken und deren Entwicklung darzustellen und zu diskutieren. Die Unterschiede der altersspezifischen Sozialhilfequoten zwischen den Städten (vgl. Grafik 15) sind vor allem durch die in Kapitel 4.1 diskutierten stadtspezifischen Faktoren zu erklären.

[13] Diese setzen die Anzahl Personen einer Altersgruppe in der Sozialhilfe ins Verhältnis zur Gesamtpersonenzahl der jeweiligen Altersgruppe in der Wohnbevölkerung.

Grafik 15: Sozialhilfequoten nach Altersgruppen 2020



Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik.

Kinder und Jugendliche (0- bis 17-Jährige) haben im Vergleich zu allen anderen Altersgruppen das höchste Sozialhilferisiko. Am stärksten betroffen sind Kinder und Jugendliche aus Einelternhaushalten (vgl. Kapitel 5). Seit 2017 hat sich die durchschnittliche Sozialhilfequote der Minderjährigen jedoch verringert. Die Städte haben unter anderem gezielt Angebote für alleinerziehende Personen, insbesondere junge Mütter, entwickelt – zum Beispiel Massnahmen, um die Erwerbstätigkeit von betreuenden Personen zu erhalten oder zu ermöglichen.

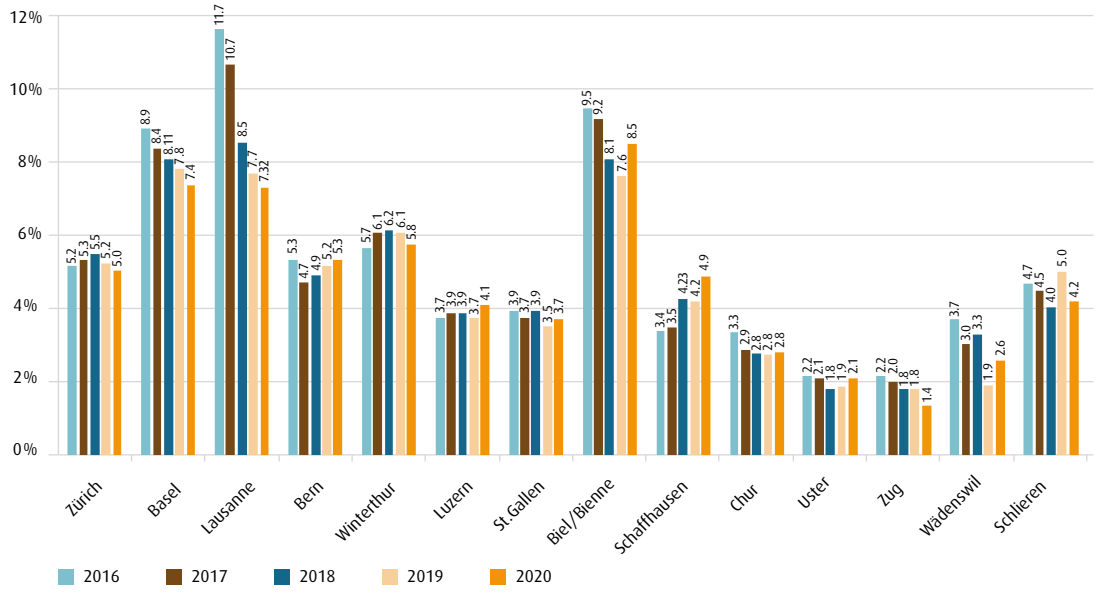
In Lausanne ist die Sozialhilfequote der Kinder und Jugendlichen seit der Einführung der Familienergänzungsleistungen markant gesunken. Im Jahr 2010, das heisst vor der Einführung der Familienergänzungsleistung, betrug sie noch 16.1 %. Bis 2019 hat sie sich kontinuierlich verringert. Im Jahr 2020 beträgt sie noch 11.3 %, wobei sie gegenüber dem Vorjahr praktisch konstant geblieben ist.

Die Sozialhilfequote der jungen Erwachsenen (18- bis 25-Jährige) ist im Durchschnitt der Städte nur rund halb so hoch wie diejenige der Minderjährigen, wobei sie sich bis 2019 kontinuierlich verringert hat. Im Vergleich zum Vorjahr blieb sie 2020 im Durchschnitt stabil. Anfang der 2000er Jahre stieg die Sozialhilfequote der jungen Erwachsenen – insbesondere derjenigen ohne Ausbildung – in vielen Städten markant an, weshalb die Kantone wie auch die städtische Sozialhilfe für diese Altersgruppe verschiedene Angebote entwickelten (Case Management Berufsbildung, Anpassungen bei anderen Bedarfsleistungen wie Stipendien, Einführung von zielorientierter Beratung durch spezialisierte Teams, Ausbau und Anpassung von weiteren Massnahmen, um betroffene Personen beim (Wieder-)Einstieg in den Arbeitsmarkt zu unterstützen). Auch in den letzten rund fünf Jahren ist das Sozialhilferisiko der jungen Erwachsenen in einigen Städten weiter gesunken – vor allem in den grösseren Städten Zürich (seit 2018) sowie Basel und Lausanne (seit 2016).

Gegenüber dem Vorjahr gesunken ist es in Winterthur, Zug und Schlieren. In Biel war zwischen 2016 und 2019 ein Rückgang zu verzeichnen – im letzten Jahr stieg die Sozialhilfequote der jungen Erwachsenen jedoch wieder an. In Bern ist bereits seit 2017 ein Anstieg des Sozialhilferisikos der 18- bis 25-Jährigen zu verzeichnen. Gegenüber dem Vorjahr angestiegen ist es auch in Luzern, St.Gallen, Schaffhausen, Uster und Wädenswil. In den anderen Städten blieb es relativ stabil (vgl. Grafik 16).

Inwieweit sich der in mehreren Städten beobachtete Trend einer Verringerung der Sozialhilfequote der jungen Erwachsenen fortsetzt, wird sich zeigen. Aktuell ist nach Auskunft von Sozialdienstleitenden in verschiedenen Städten (St.Gallen, Biel und Uster) ein (teilweise deutlicher) Anstieg zu verzeichnen, der sich wahrscheinlich in den Daten des Jahres 2021 zeigen wird. Dieser Anstieg wird unter anderem auf problematisierte Situationen während der Corona-Pandemie zurückgeführt. In Biel sei beispielsweise der Übertritt von der obligatorischen Schule in die Berufsausbildung bei vielen jungen Erwachsenen schwieriger geworden.

Grafik 16: Sozialhilfequoten der jungen Erwachsenen (18 – 25 Jahre), 2016 bis 2020



Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik.

Die Altersgruppe der 26- bis 35-Jährigen weist von den unter 65-Jährigen im Durchschnitt der 14 Städte die tiefste Sozialhilfequote auf. Ähnlich wie die Sozialhilfequote der jungen Erwachsenen ist auch diese Quote zwischen 2017 bis 2019 gesunken, allerdings etwas weniger ausgeprägt. Im Vergleich zum Vorjahr blieb sie 2020 ebenfalls konstant.

Bei den 36- bis 45-Jährigen liegt das Sozialhilferisiko höher als bei der vorangehenden Altersgruppe. Personen dieser Altersgruppe haben vergleichsweise häufig Betreuungspflichten für Kinder und können angesichts des höheren Existenzbedarfs – insbesondere bei mehreren Kindern – auf Unterstützung angewiesen sein. Auch in dieser Altersgruppe ist die durchschnittliche Sozialhilfequote seit 2017 deutlich gesunken und hat sich auch 2020 gegenüber dem Vorjahr erneut um 0.2 %-Punkte verringert. Im Städtevergleich fällt auf, dass die 36- bis 45-Jährigen im Vorjahr in rund der Hälfte der Städte nach den Kindern und Jugendlichen das höchste Sozialhilferisiko trugen (Winterthur, St.Gallen, Biel, Schaffhausen, Chur und Wädenswil). Im Jahr 2020 gilt dies nur noch für Luzern und Chur (vgl. Grafik 15).

Das Sozialhilferisiko der 46- bis 55-Jährigen liegt in der Mehrheit der Städte über der jeweiligen städtischen Durchschnittsquote – knapp im oder leicht unter dem Durchschnitt liegt sie in Schaffhausen, Chur, Uster und Wädenswil. Die Sozialhilfequote der 46- bis 55-Jährigen ist im Durchschnitt der Städte gegenüber dem Vorjahr konstant geblieben, nachdem zwischen 2018 und 2019 nach einem rund 10-jährigen Anstieg ein geringfügiger Rückgang festgestellt werden konnte.

Die Altersgruppe der 56- bis 64-Jährigen wies lange Zeit ein unterdurchschnittliches Sozialhilferisiko auf. Inzwischen liegt es in verschiedenen Städten ungefähr im Durchschnitt (Luzern, St.Gallen, Schaffhausen, Uster, Zug und Wädenswil) oder ist sogar überdurchschnittlich hoch (in den grössten Städten Zürich, Basel, Lausanne, Bern sowie in Zug und Schlieren). In Zürich und in Schlieren weist diese Altersgruppe nach den Minderjährigen bereits das zweithöchste Sozialhilferisiko auf. Das Sozialhilferisiko der 56- bis 64-Jährigen ist im Durchschnitt der 14 Städte nach einem deutlichen Anstieg bis ins Jahr 2016 seit vier Jahren praktisch konstant geblieben (vgl. Grafik 14).

Das bis 2019 gestiegene und im Jahr 2020 (teilweise auf überdurchschnittlich hohem Niveau) konstant gebliebene Sozialhilferisiko der Altersgruppen der 46- bis 55-Jährigen und der 56- bis 64-Jährigen kann auf verschiedene strukturelle Probleme zurückgeführt werden. Vor allem Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen und fehlender oder nicht mehr gefragter Berufsausbildung haben im Arbeitsmarkt immer weniger Chancen, eine Stelle zu finden – insbesondere nach einem Jobverlust und nach einer Aussteuerung. Nachdem sie das Vermögen aufgebraucht haben und falls sie keine oder nur eine teilweise IV-Rente erhalten, ist die Sozialhilfe oft das letzte Netz zur Existenzsicherung. Die Politik hat in der Zwischenzeit auf diese Problemlagen reagiert. So einigte sich das Parlament auf Überbrückungsleistungen für Ausgesteuerte ab 60 Jahren.[14] Da die Anspruchsvoraussetzungen restriktiv formuliert sind, wird sich in den folgenden Jahren zeigen, ob und wie stark die Sozialhilfe durch diese Massnahme entlastet wird.

Die Altersgruppen ab 65 Jahren und dabei vor allem jene über 80 Jahren weisen weiterhin ein sehr geringes Sozialhilferisiko auf. Personen, die über ein tiefes AHV-Renteneinkommen und kaum Vermögen verfügen, haben in der Regel Anrecht auf Ergänzungsleistungen (EL) sowie teilweise auf kantonale und kommunale Beihilfen zur AHV-Rente. Sie sind daher selten auf Unterstützung durch die wirtschaftliche Sozialhilfe angewiesen. In Alters- und Pflegeheimen wohnhafte Personen werden ausserdem durch die Pflegefinanzierung unterstützt.

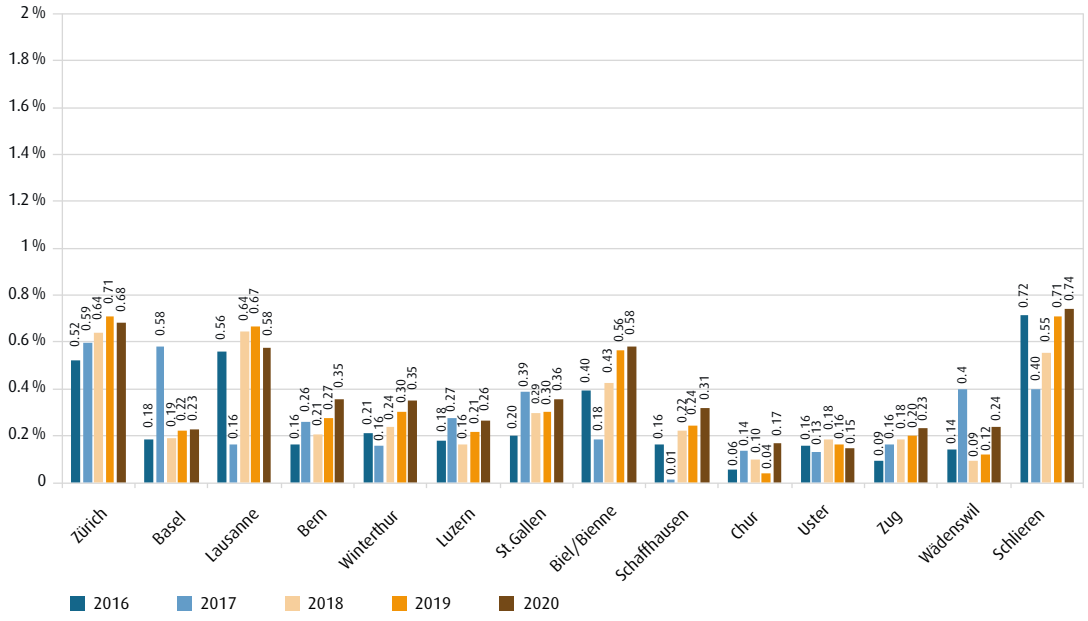
Trotz dieser Unterstützungen liess sich jedoch im Rahmen dieser Berichterstattung seit längerer Zeit ein im Durchschnitt der Städte tendenziell steigender Sozialhilfebezug durch Personen ab 65 Jahren feststellen (vgl. Grafik 14). Im Berichtsjahr hat sich die Sozialhilfequote der über 65-Jährigen im Durchschnitt der Städte jedoch nicht bzw. kaum verändert. Bei den über 80-Jährigen ist eine Zunahme von +0.1 %-Punkte zu verzeichnen.

[14] Das entsprechende Bundesgesetz über Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose (ÜLG) ist seit 1. Juli 2021 in Kraft.

Grafik 17 zeigt die Entwicklung der Sozialhilfequoten der über 65-Jährigen in den einzelnen Städten seit 2016. In den meisten Städten ist in der Tendenz ein Anstieg zu verzeichnen. In den grösseren Städten Basel, Lausanne und Bern handelt es sich dabei um jeweils rund 60 bis 120 Fälle – in Zürich sind es durchschnittlich rund 400 Fälle. In den mittelgrossen Städten Winterthur, Luzern, St.Gallen und Biel waren in den letzten fünf Jahren ca. 40 – 60 über 65-jährige Personen auf Sozialhilfe angewiesen. In den restlichen Städten betraf dies in den Jahren 2016 bis 2020 jeweils eine eher kleine Anzahl von Fällen: In Schaffhausen rund 10 bis 25 Personen und in den restlichen, kleineren Städten 1 bis 10 Personen. Das heisst, dass in diesen Städten die Entwicklung der Sozialhilfequoten der über 65-Jährigen bereits bei kleinen Veränderungen der Zahl der unterstützten Personen relativ grossen Schwankungen unterliegt.

Ein vorübergehender Sozialhilfebezug von Personen ab 65 Jahren kann zum Beispiel aufgrund von Karenzfristen bei der Wohnsitznahme in einem neuen Kanton oder einer unklaren Vermögenssituation notwendig sein. Die Sozialhilfe kann auch als Überbrückungsleistung dienen für Menschen in Heimen, die eine benötigte Anschaffung oder Leistung nicht bezahlen können. Personen, die nicht die erforderlichen Mindestbeiträge an die AHV geleistet haben (weil sie beispielsweise nie gearbeitet haben), haben keinen Anspruch auf EL und sind bei ungenügendem Vermögen oder fehlender Unterstützung durch Drittpersonen im Alter auf Sozialhilfe angewiesen. Auch Personen, die ihr Vermögen zum Beispiel an ihre Kinder verschenken (Vermögensverzicht), haben keinen oder einen gekürzten Anspruch auf EL und benötigen im Bedarfsfall Sozialhilfe.

Grafik 17: Sozialhilfequoten der über 65-Jährigen, 2016 – 2020



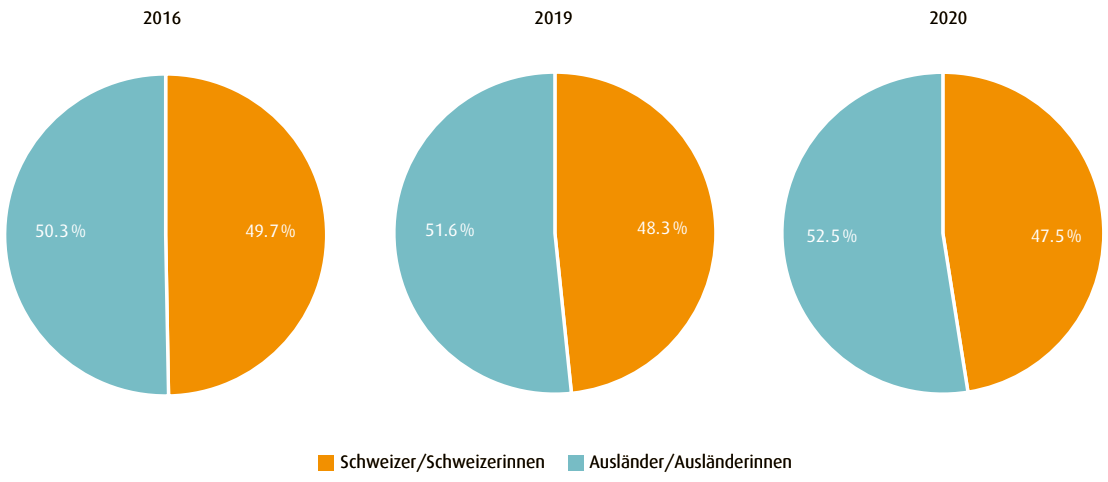
Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik.

Nationalität und Geschlecht

Personen ausländischer Herkunft haben ein höheres Risiko, arbeitslos und in der Folge sozialhilfeabhängig zu werden. Entscheidend für das erhöhte Risiko ist dabei nicht die Nationalität, sondern vielmehr, dass ein Teil der ausländischen Wohnbevölkerung einen tiefen Bildungsstand hat bzw. Bildungsabschlüsse nicht anerkannt werden, Sprachkenntnisse fehlen und/oder die betreffenden Personen in stark konjunkturabhängigen Branchen bzw. im Niedriglohnbereich beschäftigt sind. Auch das Alter und die familiäre Konstellation sind relevant.[15] Besonders hoch ist das Sozialhilferisiko von geflüchteten Personen. Neben den erwähnten Faktoren, die das erhöhte Sozialhilferisiko von Personen ausländischer Herkunft generell erklären können, bestehen für Menschen mit Fluchthintergrund oftmals spezifische Hindernisse. Dazu zählt, dass bisher vielerorts ein (frühzeitiger) Zugang zu passenden und koordinierten Integrationsmassnahmen fehlte (zum Beispiel intensive Sprachförderung, Potenzialabklärungen, Qualifizierungsprogramme, Jobcoaching, Unterstützung von Arbeitseinsätzen im ersten oder zweiten Arbeitsmarkt oder Massnahmen zur Förderung der sozialen Integration), wobei die jeweiligen kantonalen Ansätze – und damit einhergehend die kantonalen Arbeitslosen- und Sozialhilfequoten – deutlich variieren.[16] Mit der Neustrukturierung des Asylwesens sowie mit der 2018 von Bund und Kantonen lancierten Integrationsagenda wird unter anderem eine raschere und nachhaltigere Arbeitsmarktintegration von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen angestrebt. Inwiefern und wie rasch sich dies auf die Sozialhilfequoten auswirkt, wird sich in den kommenden Jahren zeigen.

Wie Grafik 18 zeigt, hat im Jahr 2020 insgesamt rund die Hälfte (52.5 %) der sozialhilfebeziehenden Personen, die in den 14 Städten leben, eine ausländische Nationalität. Dieser Anteil ist von 2016 bis 2020 um 2.2 %-Punkte angestiegen.

Grafik 18: Anteile Sozialhilfebeziehende nach Nationalität im Durchschnitt der 14 Städte, 2016, 2019 und 2020



Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik.

Anmerkung: Ungewichtete Durchschnitte über alle 14 Städte.

[15] Vgl. Salzgeber et al., 2016.
[16] Vgl. Spadarotto et al, 2014.

Personen mit ausländischer Nationalität weisen im Vergleich zu Schweizerinnen und Schweizern insgesamt auch eine höhere Sozialhilfequote auf (vgl. Grafik 19). Zu beachten ist, dass sich die Sozialhilfequoten je nach Geschlecht relativ stark unterscheiden. Unter Personen mit ausländischer Nationalität haben Frauen in allen Städten ein höheres Sozialhilferisiko als Männer. Bei Schweizerinnen und Schweizern ist es umgekehrt: Die Sozialhilfequoten von Frauen mit Schweizer Nationalität sind in allen Städten tiefer als diejenigen der Männer.

In fast allen Städten ist das Sozialhilferisiko von Personen mit ausländischer Nationalität rund doppelt oder sogar drei- bis viermal so hoch wie jenes von Personen mit Schweizer Nationalität. Besonders stark erhöht ist die Sozialhilfequote von Personen mit ausländischer Nationalität in Luzern und Chur. Am geringsten sind die Unterschiede in Lausanne, Basel, Zürich und Schlieren. Hier sind die Sozialhilfequoten von Personen mit ausländischer Nationalität rund 1.4- bis 2-mal höher als diejenigen von Personen mit Schweizer Nationalität.

Die Unterschiede können primär durch die Zusammensetzung der ausländischen Bevölkerung erklärt werden. In der Schweiz leben und arbeiten viele ausländische Personen, die gut situiert sind und/oder deren Arbeitskraft stark nachgefragt ist und die deshalb ein unterdurchschnittliches Sozialhilferisiko aufweisen. Je grösser deren Anteil an der ausländischen Bevölkerung ist, desto weniger stark unterscheidet sich die Sozialhilfequote der ausländischen von derjenigen der Schweizer Bevölkerung.

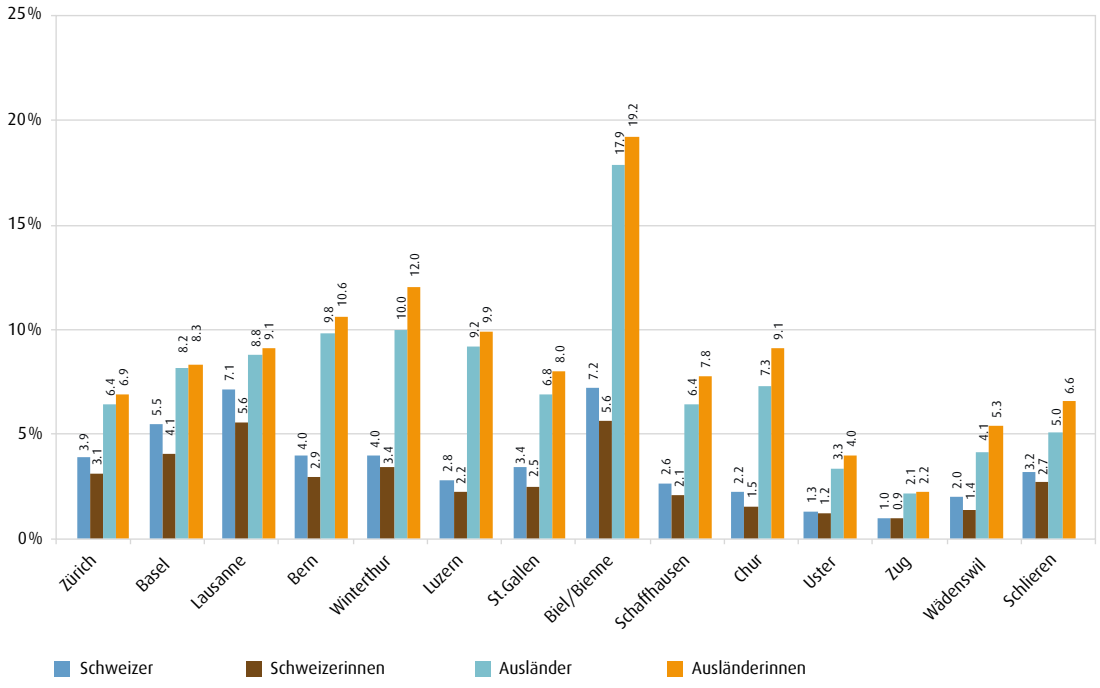
Besonders stark erhöht ist das Sozialhilferisiko der ausländischen Bevölkerung gegenüber der Schweizer Bevölkerung in Städten mit tiefen Anteilen von Personen mit ausländischer Nationalität. Personen mit stark erhöhtem Sozialhilferisiko, wie Geflüchtete, haben in der ausländischen Bevölkerung dieser Städte mehr Gewicht. Deshalb sind es vor allem die Städte mit den höchsten Anteilen ausländischer Personen an der Wohnbevölkerung (Basel, Lausanne und Schlieren), die besonders geringe Differenzen zwischen der Schweizer und der ausländischen Bevölkerung aufweisen.

Die Sozialhilfequote von Ausländerinnen und Ausländern ist in den letzten fünf Jahren über alle Städte hinweg gesunken (von 8.2 % auf 8.0 %). Gegenüber dem Vorjahr ist sie mit einer Veränderung von +0.1 %-Punkten praktisch konstant geblieben.

Das Sozialhilferisiko von Personen mit Schweizer Nationalität ist im Städtedurchschnitt von 2016 bis 2020 um rund 0.2 %-Punkte auf rund 3.2 % gesunken, wobei es 2020 gegenüber dem Vorjahr konstant geblieben ist.

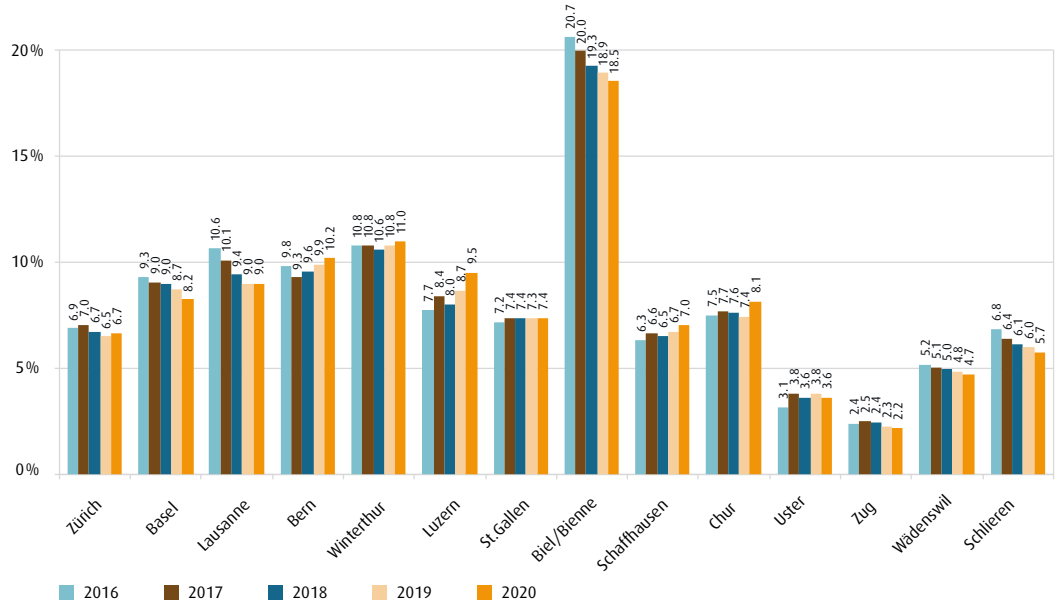
Die Ausgangslagen und Entwicklungen der Sozialhilfequoten der ausländischen Wohnbevölkerung sind jedoch in den einzelnen Städten sehr unterschiedlich. Beim Vergleich der stadtspezifischen Sozialhilfequoten von Personen mit Schweizer Nationalität zeigt sich deutlich weniger Varianz (vgl. Grafik 20 und Grafik 21).

Grafik 19: Sozialhilfequoten nach Nationalität und Geschlecht, 2020



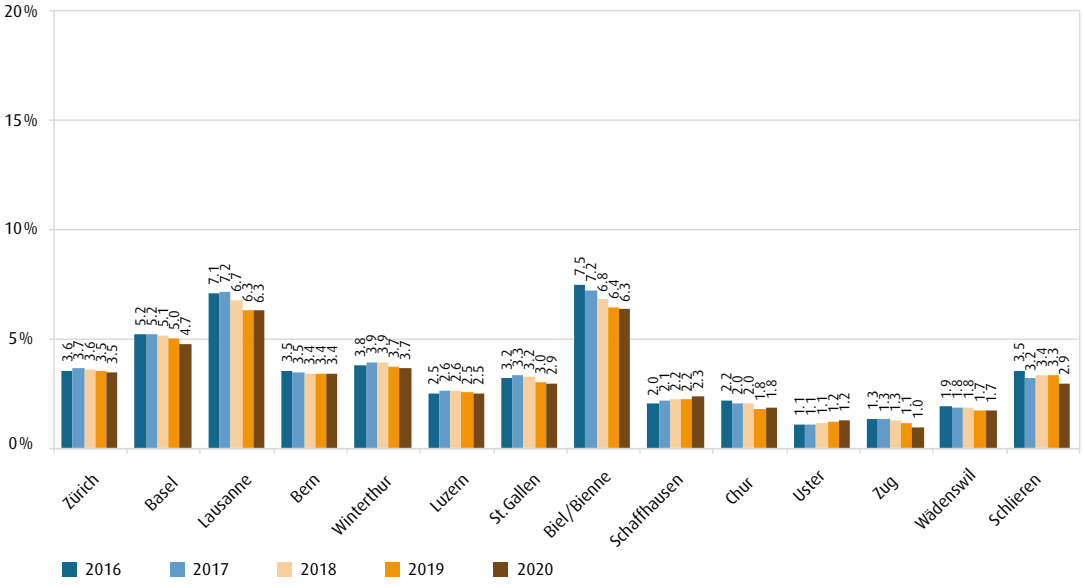
Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik.

Grafik 20: Sozialhilfequoten der ausländischen Wohnbevölkerung, 2016 bis 2020



Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik.

Grafik 21: Sozialhilfequoten der Schweizer und Schweizerinnen, 2016 bis 2020



Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik.

In vielen Städten ist das Sozialhilferisiko von Personen mit ausländischer Nationalität in den letzten fünf Jahren gesunken – besonders stark in Biel und Lausanne (in Biel von einem hohen Niveau von 20.7 % auf 18.5 % und in Lausanne von 10.6 % auf 9.0 %), wobei in diesen Städten auch die Sozialhilfequote der Schweizerinnen und Schweizer mindestens bis 2019 (in einem etwas geringeren Mass) rückläufig war. In Biel ist die Sozialhilfequote der ausländischen Bevölkerung auch gegenüber dem Vorjahr gesunken. Ebenfalls gesunken ist sie gegenüber dem Vorjahr in Basel, Uster und Schlieren, wobei die Sozialhilfequote der Schweizer Bevölkerung in diesen Städten in derselben Zeit nur in Basel und Schlieren ebenfalls gesunken ist. In Biel und Uster blieb sie praktisch konstant.

In Lausanne sowie in St.Gallen, Zug und Wädenswil ist das Sozialhilferisiko von Personen mit ausländischer Nationalität gegenüber dem Vorjahr nahezu konstant geblieben. Das Sozialhilferisiko der Schweizer Bevölkerung ist in diesen Städten ebenfalls praktisch konstant geblieben.

Für die mindestens bis 2019 in vielen Städten verzeichneten sinkenden Sozialhilfequoten der ausländischen Bevölkerung sind unterschiedliche Erklärungen möglich. Dank der bis 2019 vergleichsweise starken Konjunktur haben vermutlich etwas mehr Personen ohne berufliche Ausbildung – mit Schweizer oder ausländischem Hintergrund – einen Job gefunden. Ein weiterer Grund kann die veränderte Struktur der ausländischen Wohnbevölkerung sein.

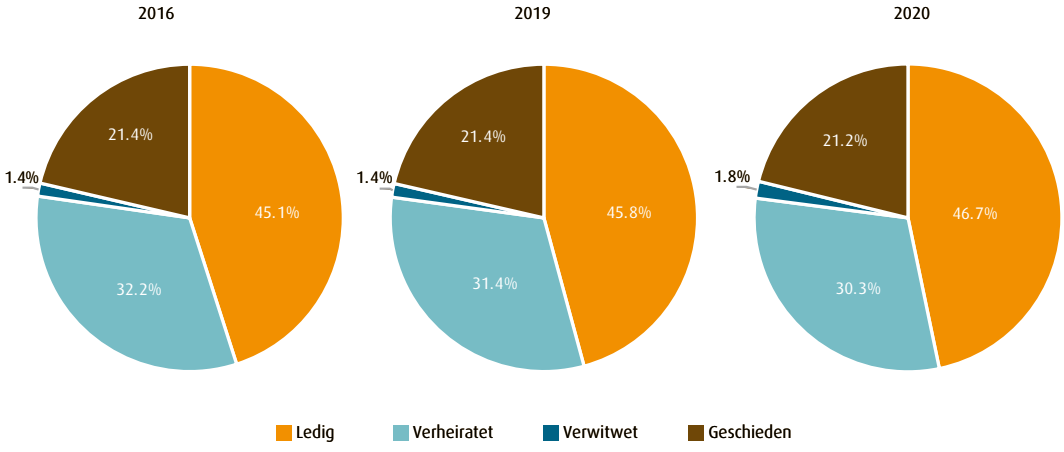
Ein wichtiger Grund für die rückläufige Sozialhilfequote von Ausländerinnen und Ausländern dürfte auch die Verschärfung de Regeln zur Erneuerung der Aufenthaltsbewilligung sein (neue Ausländergesetzgebung auf Bundesebene). Diese führt dazu, dass ein Teil der ausländischen Wohnbevölkerung zwar Anrecht auf Sozialhilfe hätte, aber auf Sozialhilfebezug verzichtet, um das Aufenthalts- respektive Niederlassungsrecht nicht zu verlieren. Teilweise ist auch im Intake der Sozialdienste spürbar, dass Personen mit ausländischer Nationalität Angst vor entsprechenden negativen Auswirkungen des Sozialhilfebezugs haben. Somit dürfte die Nichtbezugsquote von Sozialhilfe gestiegen sein.

In einigen Städten ist die Sozialhilfequote von Personen mit ausländischer Nationalität in den letzten Jahren jedoch auch angestiegen. Luzern verzeichnet bereits seit fünf Jahren einen deutlichen Anstieg von rund 7.7 % auf 9.5 %. Auch gegenüber dem Vorjahr ist das Sozialhilferisiko der ausländischen Bevölkerung in Luzern angestiegen (um 0.8 %-Punkte). Ebenfalls angestiegen ist das Sozialhilferisiko von Personen mit ausländischer Nationalität in Zürich, Bern, Winterthur, Schaffhausen und Chur, wobei der Anstieg zwischen 0.2 %-Punkten (Zürich und Winterthur) und 0.7 %-Punkten (Chur) betrug. Das Sozialhilferisiko der Schweizer Bevölkerung hat sich in diesen Städten gegenüber dem Vorjahr praktisch nicht verändert.

Ein zentraler Grund für den Anstieg der Sozialhilfequoten der ausländischen Bevölkerung in gewissen Städten dürfte im Flüchtlingsbereich liegen. 2015 und 2016 ist die Anzahl Geflüchteter, die in der Schweiz Asyl erhalten haben, deutlich gestiegen. Flüchtlinge mit B-Ausweis wechseln nach fünf Jahren von der Zuständigkeit des Bundes in die Zuständigkeit der Kantone oder Städte. Sofern sie noch auf finanzielle Unterstützung angewiesen sind, werden diese Personen 2020 und 2021 neu in der Sozialhilfestatistik erfasst (für Personen mit F-Ausweis gilt dies nach sieben Jahren, vgl. Kasten 2). Es ist demnach auch davon auszugehen, dass sich dieser Effekt in den Folgejahren noch weiter zeigen wird. Insbesondere in Städten mit ansonsten eher tiefen Fallzahlen dürften sich Zunahmen bei der Zahl der unterstützten Fälle aus dem Flüchtlingsbereich auch auf die Sozialhilfequoten auswirken.

Anzunehmen ist weiter, dass Personen mit ausländischer Nationalität, die wie oben erwähnt generell häufiger im Niedriglohnsektor beschäftigt sind, trotz vielfältiger Unterstützungsmassnahmen von Bund, Kantonen und Städten vergleichsweise

Grafik 22: Anteile Sozialhilfebeziehende nach Zivilstand im Durchschnitt der 14 Städte , 2016, 2019 und 2020



Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik.

Anmerkung: Ungewichtete Durchschnitte über alle 14 Städte.

stärker von der Corona-Krise betroffen waren, indem sie zum Beispiel durch Kurzarbeit oder als Selbständige zu wenig verdienten, um ohne Unterstützung durch die Sozialhilfe ihre Existenz sichern zu können, oder gar kein Einkommen mehr hatten. In Luzern betraf dies insbesondere den Tourismus- und Gastronomiesektor.

Zivilstand

Von den erwachsenen Sozialhilfebeziehenden in den 14 Vergleichsstädten sind im Jahr 2020 rund 47 % ledig; 30.3 % verheiratet, 21.2 % geschieden und 1.8 % verwitwet. Der Anteil der ledigen Sozialhilfebeziehenden hat in den letzten fünf Jahren um 1.6 %-Punkte zugenommen, derjenige der Verwitweten blieb bis 2019 praktisch konstant und ist nun gegenüber dem Vorjahr um 0.4 %-Punkte angestiegen. Gesunken ist in den letzten fünf Jahren hingegen der Anteil verheirateter Personen (um 1.9 %-Punkte) sowie derjenige der Geschiedenen (um 0.2 %-Punkte).

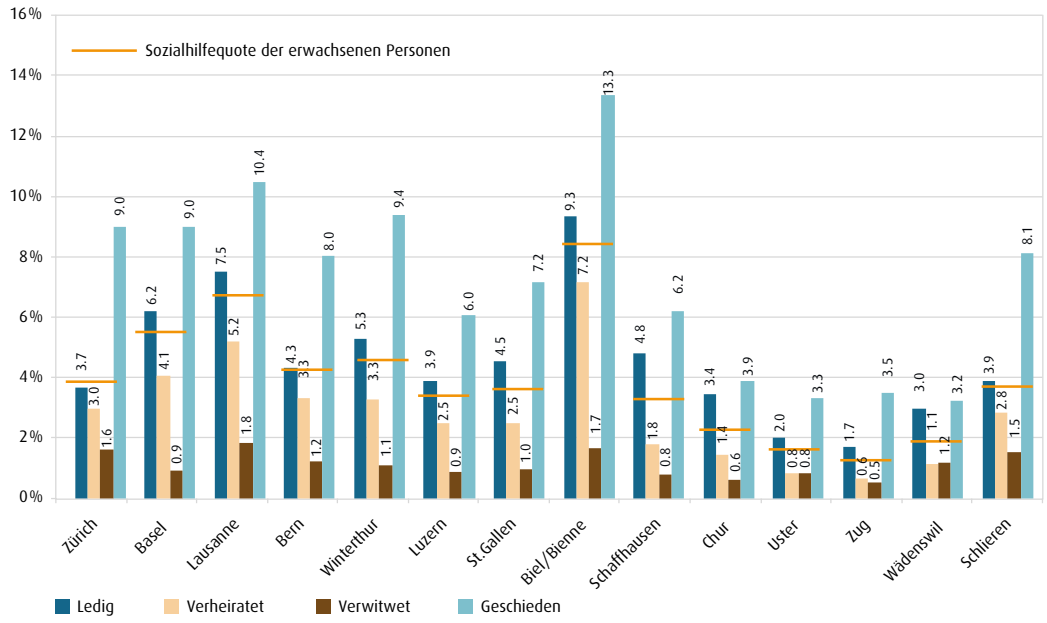
Während auch in der Wohnbevölkerung der Vergleichsstädte ein relativ grosser Anteil Personen ledig oder verheiratet ist (rund 38 % bzw. 45 %), sind Geschiedene in der Wohnbevölkerung nur mit rund 11 % vertreten (vgl. Tabelle A7 im Anhang). Dass der Anteil Geschiedener in der Sozialhilfe deutlich grösser ist (vgl. oben), verweist auf deren überdurchschnittlich hohes Sozialhilferisiko. In allen 14 Städten weisen geschiedene Personen die höchste Sozialhilfequote auf. Auf der anderen Seite sind die Sozialhilfequoten von verheirateten Personen überall unterdurchschnittlich hoch (vgl. Grafik 23).

In den grossen Städten sowie in Schlieren ist ungefähr jede zehnte geschiedene Person auf Sozialhilfe angewiesen. Ein Vergleich der Sozialhilfequoten der Geschiedenen mit denjenigen der Verheirateten zeigt, dass das Sozialhilferisiko nach einer Scheidung unterschiedlich stark ansteigen kann, je nachdem, wo die betroffenen Personen wohnen. In der Hälfte der Städte ist die Sozialhilfequote von Geschiedenen rund dreimal so hoch wie diejenige von Verheirateten (Zürich, Winterthur, St.Gallen, Schaffhausen, Chur, Wädenswil und Schlieren). Ein ungefähr doppelt so hohes Sozialhilferisiko im Vergleich zu Verheirateten haben geschiedene Personen in Basel, Lausanne, Bern, Luzern und Biel. In Uster haben Geschiedene ein viermal höheres Risiko als Verheiratete. In Zug ist es mehr als fünfmal so hoch (die Sozialhilfequote von verheirateten Personen ist in Zug mit 0.7 % jedoch sehr tief).

Die Sozialhilfequote von ledigen Personen liegt in allen Städten ausser in Zürich ebenfalls über der durchschnittlichen Sozialhilfequote der erwachsenen Personen und damit auch über derjenigen der Verheirateten.

In allen Städten unter dem Durchschnitt der jeweiligen städtischen Sozialhilfequote liegt hingegen das Sozialhilferisiko von verwitweten Personen. Dieses ist vor allem deshalb so tief, weil die Verwitwung meistens Personen betrifft, die in Rente sind und bei ungenügenden Einkünften andere Bedarfsleistungen beanspruchen können. Eine Verwitwung in jüngeren Jahren ist jedoch durchaus mit einem erhöhten Sozialhilferisiko verbunden.[17]

Grafik 23: Sozialhilfequoten nach Zivilstand 2020 (Sozialhilfebeziehende ab 18 Jahren)



Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik.

Anmerkung: Zum Vergleich ist die Sozialhilfequote der erwachsenen Personen eingetragen. Sie ist tiefer als die Sozialhilfequote insgesamt, weil hier die überdurchschnittlich hohe Sozialhilfequote der Kinder und Jugendlichen nicht berücksichtigt wird.

[17] Vgl. Beyeler et al., 2017.

Bildung

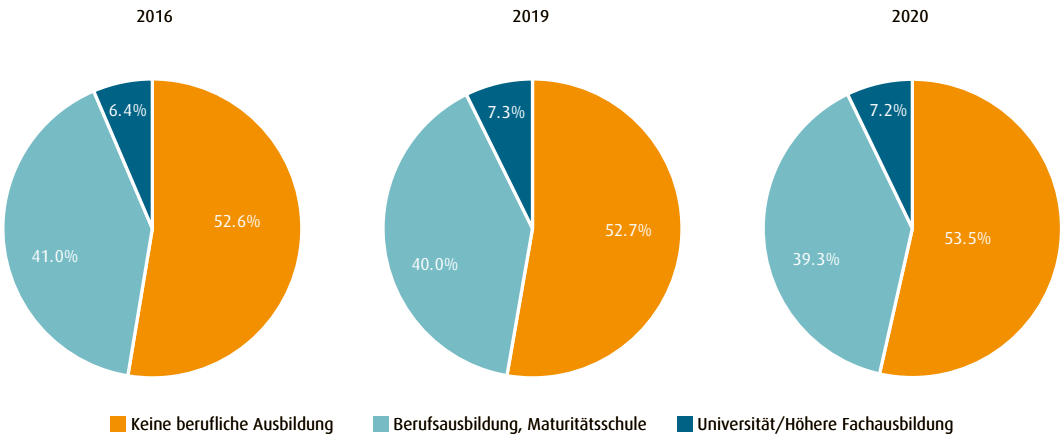
53.5 % und damit mehr als die Hälfte der sozialhilfebeziehenden erwachsenen Personen der 14 Vergleichsstädte verfügen im Jahr 2020 über keine anerkannte berufliche Ausbildung (vgl. Grafik 24). Dieser Anteil hat sich seit 2016 um 0.9 %-Punkte erhöht und ist gegenüber dem Vorjahr erneut – um 0.8 %-Punkte – angestiegen. Es ist davon auszugehen, dass im Zuge der Corona-Krise bzw. dem damit verbundenen Anstieg der Arbeitslosigkeit Personen ohne Ausbildung stärker vom Arbeitsmarkt verdrängt wurden als Personen mit Berufs- oder Tertiärausbildung.

Wie bereits in den letzten Jahren festgestellt wurde, wird es für Personen ohne Ausbildung generell immer schwieriger, ein existenzsicherndes Einkommen zu erzielen. Dies ist primär auf den Strukturwandel im Arbeitsmarkt zurückzuführen: Mit der Technologisierung und der erhöhten Wissensintensität in vielen Branchen veränderten sich die Tätigkeitsprofile bzw. erhöhten sich die Anforderungen an die Beschäftigten. Routinetätigkeiten werden seltener und die Nachfrage nach Arbeitnehmenden ohne berufliche Qualifikation ist deutlich gesunken. Personen ohne oder mit tiefer Qualifikation finden heute vor allem Anstellungsmöglichkeiten im Dienstleistungssektor. Hier sind die Aussichten auf einen guten Verdienst und einen sicheren Arbeitsplatz für Arbeitstätige ohne Ausbildung jedoch viel eingeschränkter als in anderen Branchen. Dies gilt zum Beispiel für Tätigkeiten in der Reinigung, in der Küche, im Service oder in Kurierdiensten, die oftmals von einer hohen Instabilität gekennzeichnet sind – was auch in der Corona-Krise deutlich wurde – und generell keine langfristigen Perspektiven bieten.[18]

Personen mit einer beruflichen Ausbildung oder mit Abschluss einer Maturitätsschule haben grundsätzlich bessere Chancen auf eine existenzsichernde Arbeitsstelle. Im Durchschnitt der Städte verfügen jedoch auch 39.3 % der Sozialhilfebeziehenden ab 18 Jahren über eine berufliche Ausbildung oder einen Abschluss einer Maturitätsschule, wobei dieser Anteil gegenüber dem Vorjahr um 0.7%-Punkte gesunken ist.

Ein vergleichsweise kleiner Anteil von 7.2 % der Sozialhilfebeziehenden verfügt über einen höheren Bildungsabschluss (Universität/höhere Fachausbildung). Dieser Anteil hat sich in den letzten fünf Jahren um 0.8 %-Punkte erhöht. In der Bevölkerung hat sich der Anteil dieser Gruppe in den letzten Jahren deutlich erhöht, weshalb davon auszugehen ist, dass ihr Sozialhilferisiko insgesamt sehr klein bleibt.

Grafik 24: Anteile Sozialhilfebeziehende nach höchster abgeschlossener Ausbildung im Durchschnitt der 14 Städte, 2016, 2019 und 2020 (Sozialhilfebeziehende ab 18 Jahren)



Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik.

Anmerkung: Ungewichtete Durchschnitte über alle 14 Städte.

[18] Vgl. Beyeler et al., 2019.

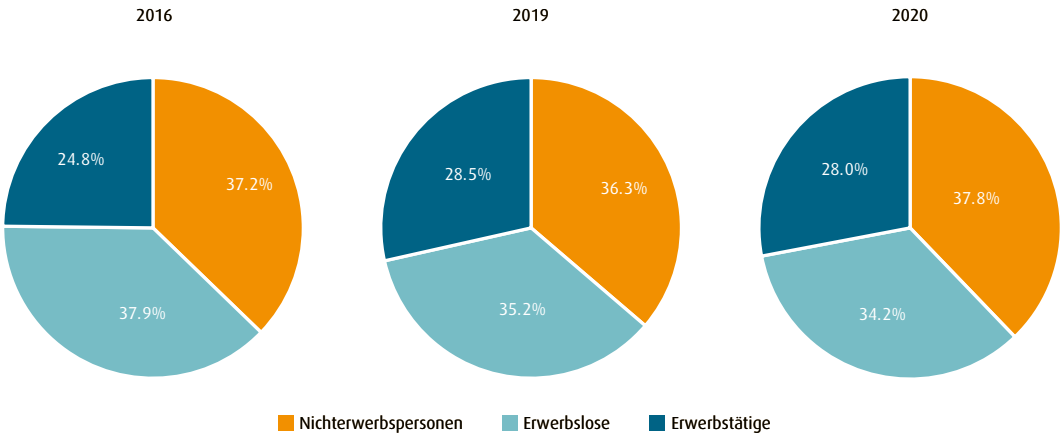
Erwerbssituation

Im Jahr 2020 ist ein relativ grosser Anteil von durchschnittlich 28.0 % der Sozialhilfebeziehenden der 14 Städte erwerbstätig, wobei dieser Anteil von 2016 bis 2019 um 3.2 %-Punkte zugenommen hat (vgl. Grafik 25). Gegenüber dem Vorjahr hat sich der Anteil der sozialhilfebeziehenden Erwerbstätigen jedoch um 0.5 %-Punkte verringert. Bei den unterstützten Erwerbstätigen handelt es sich um Personen, die sich in einer «Working Poor»-Situation befinden (Sozialhilfebezug trotz einer Erwerbstätigkeit mit einem Beschäftigungsumfang von mindestens 90 % im Haushalt) bzw. in prekären Arbeitsverhältnissen beschäftigt sind (Arbeit auf Abruf, Gelegenheitsarbeit), um Selbständigerwerbende sowie um Personen mit einer oder mehreren Teilzeit-Anstellung(en), die ergänzend Sozialhilfe beziehen müssen.

Weitere 34.2 % der Sozialhilfebeziehenden der 14 Vergleichsstädte sind im Jahr 2020 erwerbslos – in den letzten fünf Jahren hat sich dieser Anteil um 3.7 %-Punkte verringert. Zu den erwerbslosen Personen zählen beim RAV gemeldete und nicht gemeldete Stellensuchende sowie Personen in einem Arbeits- und Beschäftigungsprogramm.

37.8 % der Sozialhilfebeziehenden der Vergleichsstädte schliesslich sind Nichterwerbspersonen. Dieser Anteil hat sich gegenüber dem Jahr 2016 um 0.6 %-Punkte erhöht. Zu den Nichterwerbspersonen zählen Menschen, die aufgrund besonderer Umstände wie einer Krankheit, einem Unfall, der Pflege von Angehörigen oder dem Absolvieren einer Ausbildung[19] vorübergehend oder dauerhaft arbeitsunfähig sind bzw. keine Arbeitsstelle finden können. Dabei ist festzuhalten, dass die Abgrenzung zwischen erwerbsloser Person und Nichterwerbsperson nicht immer trennscharf gemacht werden kann.

Grafik 25: Anteile Sozialhilfebeziehende nach Erwerbssituation im Durchschnitt der 14 Städte, 2016, 2019 und 2020 (Sozialhilfebeziehende ab 15 Jahren)



Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik.

Anmerkung: Ungewichtete Durchschnitte über alle 14 Städte.

[19] Lehrlinge werden zu den Erwerbstätigen gezählt.

7 Finanzkennzahlen der Sozialhilfe

Die Sozialhilfestatistik (SHS) des Bundes ist eine Einzelfallstatistik. Neben den in den vorangehenden Kapiteln beschriebenen Daten enthält sie unter anderem Angaben zum individuellen finanziellen Bedarf der einzelnen Fälle und zu den Einkommen, über welche die Sozialhilfebeziehenden verfügen und die dazu beitragen, die Sozialhilfekosten zu senken. Die entsprechenden Finanzkennzahlen werden in Kapitel 7.1 dargestellt und interpretiert.

Zu den finanziellen Aufwendungen und Rückerstattungen, welche eine Stadt in der wirtschaftlichen Sozialhilfe während eines Kalenderjahres insgesamt tätigt und verbucht, kann die Sozialhilfestatistik keine Angaben machen. Diese Angaben sind nur aus der städtischen Buchhaltung zu eruieren und werden deshalb bei den einzelnen Städten direkt erhoben. Die entsprechenden Auswertungen und Interpretationen sind in Kapitel 7.2 dargestellt.

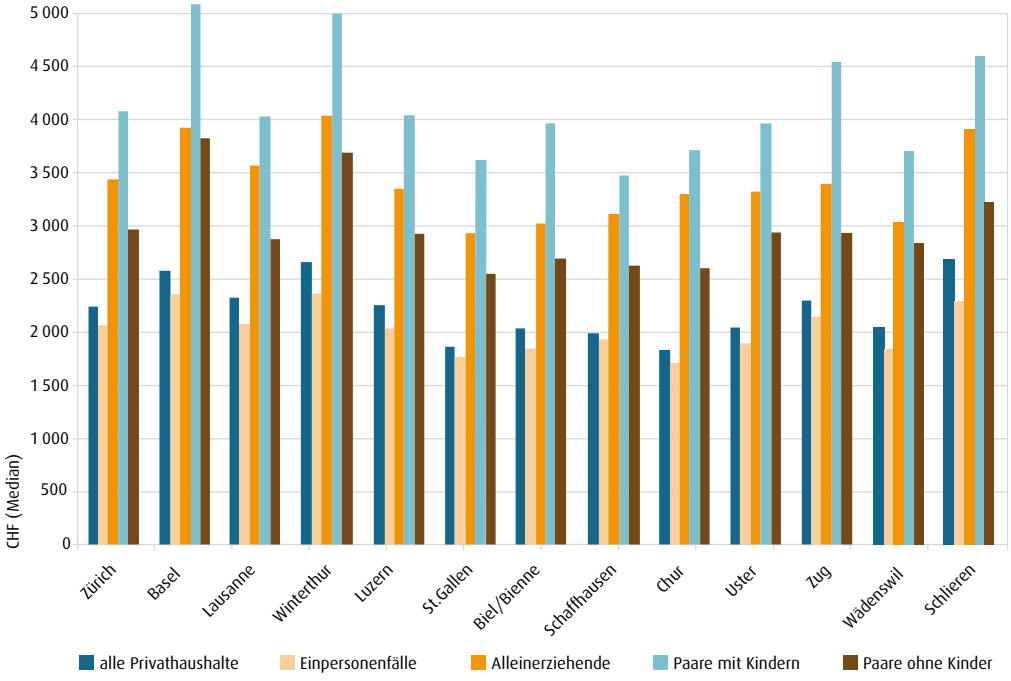
7.1 Finanzielle Situation der Sozialhilfebeziehenden in den Vergleichsstädten

Bruttobedarf

Grafik 26 gibt einen Überblick über den mittleren Bruttobedarf einzelner Falltypen (Unterstützungseinheiten). Der Bruttobedarf entspricht dem Haushaltsbudget mit allen anerkannten Ausgabenposten. Dazu gehören der Grundbedarf, angerechnete Miet- bzw. Wohnkosten, Kosten für die medizinische Grundversorgung (ohne Krankenkassenprämien), situationsbedingte Leistungen und Integrationszulagen (IZU). Allfällige Einnahmen werden nicht abgezogen. Die Angaben beziehen sich auf einen Stichmonat[20].

Erwartungsgemäss unterscheidet sich der Bruttobedarf je nach Falltyp markant. Zwischen den Städten gibt es dagegen nur geringfügige Unterschiede, die sich grösstenteils mit dem unterschiedlich hohen Mietzinsniveau erklären lassen (vgl. Grafik 27). Generell teurer ist der Wohnraum in Zug – insbesondere für Paare mit Kindern und Alleinerziehende. In einigen Städten ist der durchschnittlich angerechnete Mietanteil hingegen deutlich tiefer als in anderen. St.Gallen, Biel und Schaffhausen verfügen offenbar auch für Paare mit Kindern und Alleinerziehende über

Grafik 26: Bruttobedarf im Stichmonat (Median CHF) nach Fallstruktur 2020



Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik.

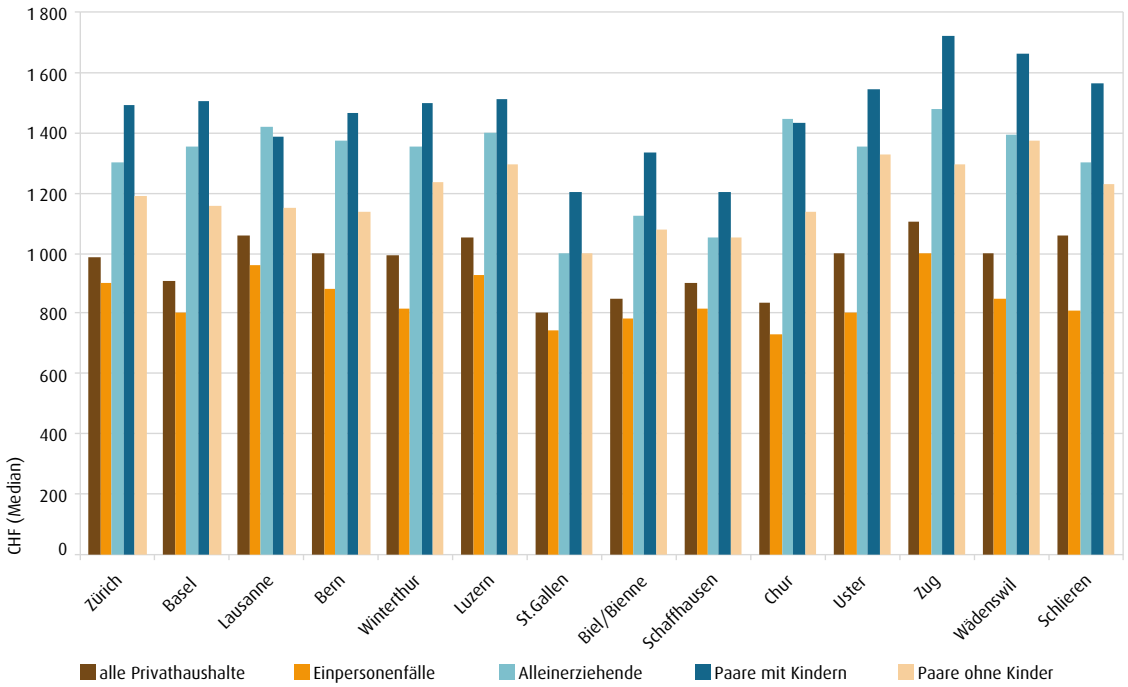
Die Werte für Bern sind nicht plausibel und werden daher nicht dargestellt. Die Angaben beziehen sich nur auf unterstützte Personen in Privathaushalten; Personen in Kollektivhaushalten werden nicht berücksichtigt.

[20] Der Stichmonat ist gemäss BFS «derjenige Monat im Erhebungsjahr, in welchem die letzte ordentliche Auszahlung von Leistungen, die für die Statistik relevant sind, stattgefunden hat» (vgl. BFS, 2019a).

günstige Wohnungen. Neben den Ausgaben der Städte für weitere Posten (wie zum Beispiel situationsbedingte Leistungen) unterscheiden sich auch die Ausgaben für sogenannte Leistungen mit Anreizcharakter. Diese umfassen Integrationszulagen (IZU) und Einkommensfreibeträge (EFB). IZU können Nichterwerbstätigen zugesprochen werden, wenn sie besondere Anstrengungen unternehmen, um ihre berufliche und soziale Integration zu verbessern, während ein EFB gewährt wird, wenn ein Erwerbseinkommen auf dem ersten Arbeitsmarkt erzielt wird.

Je nach Stadt unterscheidet sich der Anteil an Sozialhilfebeziehenden, denen solche Leistungen zugesprochen wird, auch unter gleichen Haushaltsformen sehr deutlich (vgl. Grafik 28). Auch die Höhe der Zulagen kann sich relativ stark unterscheiden.

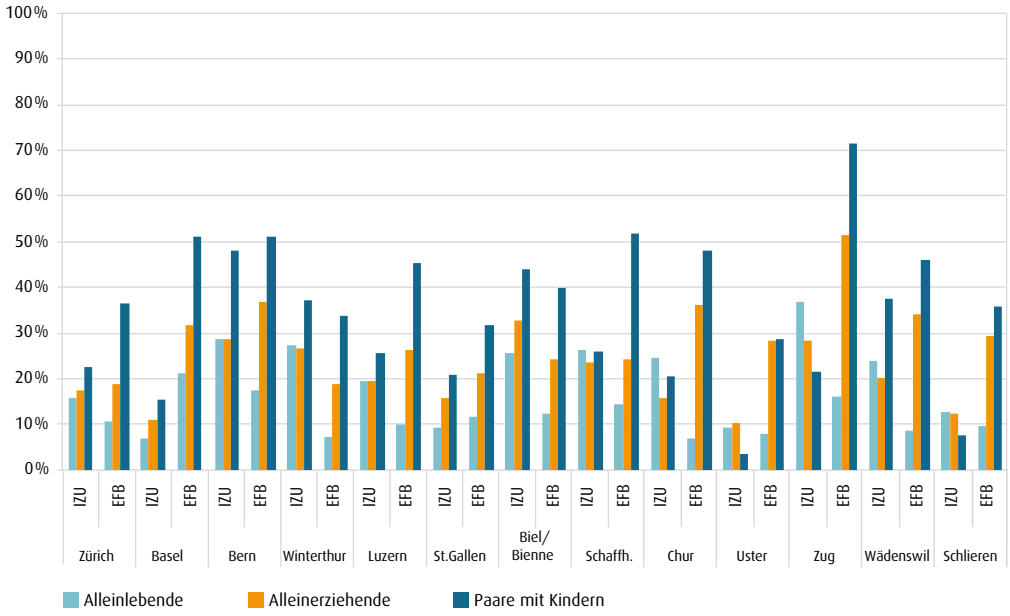
Grafik 27: Angerechneter Mietanteil (Median CHF) nach Fallstruktur 2020



Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik.

Anmerkung: Die Angaben beziehen sich nur auf unterstützte Personen in Privathaushalten; Personen in Kollektivhaushalten werden nicht berücksichtigt. In den kleineren Städten beruhen diese Auswertungen teilweise auf einer geringen Fallzahl (zum Beispiel Wädenswil: 22 Paare mit Kindern und 8 Paare ohne Kinder) und können sich daher von Jahr zu Jahr deutlich unterscheiden.

Grafik 28: Anteile Unterstützungseinheiten mit Integrationszulagen (IZU) und Einkommensfreibeträgen (EFB) im Stichmonat nach ausgewählten Haushaltsformen 2020



Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik.

Anmerkungen: Im Kanton Waadt werden sowohl der Einkommensfreibetrag wie auch die Integrationszuschläge im Rahmen des «Revenue d'Insertion» berücksichtigt und nicht als finanzielle Anreize ausbezahlt bzw. gewährt. In anderen Kantonen unterscheidet sich die Praxis der Zusprechung von Zulagen deutlich. Die Kantone sind zuständig für die Gesetzgebung im Sozialhilfebereich und regeln die Anwendung von Zulagen.

Die Gründe für die städtischen Unterschiede in der Praxis der Zusprechung von IZU und EFB liegen in den unterschiedlichen Konzeptionen der Zulagensysteme auf Kantonsebene sowie in den unterschiedlichen Vollzugspraxen der einzelnen Sozialdienste. Letztere werden beeinflusst durch die Zusammensetzung der Sozialhilfebeziehenden, die Arbeitsmarktlage und das Angebot an Integrationsmassnahmen. Da die normativen Grundlagen der Kantone teilweise nur empfehlenden Charakter haben, ist ausserdem nicht immer garantiert, dass die Zulagen in den Gemeinden implementiert werden.

Im Jahr 2018 wurde festgestellt, dass insgesamt ein geringerer Anteil von Personen eine Zulage erhielt als in den Jahren zuvor.[21] Im Jahr 2019 wurden teilweise wieder mehr Zulagen gesprochen – so erhielt zum Beispiel in der Mehrheit der Städte wieder ein grösserer Anteil von Einpersonenfällen IZU und EFB. Die Anteile von Paaren (mit Kindern und ohne Kinder), welche Zulagen erhielten, sanken jedoch in der Mehrheit der Städte weiterhin. Gründe dafür konnten nicht ermittelt werden.

Im Jahr 2020 ist im Vergleich zum Vorjahr in allen Städten ein Rückgang des Anteils Einpersonenfälle mit IZU und EFB zu verzeichnen – am stärksten sank der Anteil in Schaffhausen (um −8.7 %-Punkte). Der Anteil von Paaren, welche IZU oder EFB erhielten, entwickelte sich in den Städten unterschiedlich. In einzelnen Städten sind sie konstant geblieben oder angestiegen (nur bei Paaren mit Kindern oder nur bei Paaren ohne Kinder, teilweise auch bei beiden Haushaltsformen). Am stärksten angestiegen sind die Anteile von Paaren mit Kindern, welche IZU oder EFB erhielten, in Schlieren (um +14.5 %-Punkte), diejenigen von Paaren ohne Kindern in Wädenswil (+6 %-Punkte). Am stärksten gesunken sind die Anteile von Paaren mit Kindern, die eine IZU oder ein EFB erhielten, in Chur (−16.7 %-Punkte), bei Paaren ohne Kinder gingen sie ebenfalls in Chur sowie in Luzern am stärksten zurück (um −20.7 %- bzw. -16.9 %-Punkte).

[21] Zum Beispiel wird in Luzern eine IZU nur noch bei Bemühungen zur Integration in den ersten Arbeitsmarkt gewährt. Personen, die zum Beispiel Angehörige pflegen, erhalten meistens keine IZU mehr. In den Städten, die früher eher grosszügig waren bei der Gewährung von Zulagen, war der Rückgang bei der Zusprechung von IZU ausgeprägter. Insbesondere in Biel war ein deutlicher Rückgang von rund einem Drittel bei Alleinerziehenden und Paaren mit Kindern zu beobachten.

Eine mögliche Erklärung für den in diversen Städten festgestellten Rückgang des Anteils Personen, welche Integrationszulagen erhielten, ist die Tatsache, dass während der Corona-Krise im Jahr 2020 vielerorts Integrationsprogramme zumindest teilweise geschlossen werden mussten oder aufgrund der Abstandsregeln nicht bis zu ihrer vollen Kapazität ausgelastet werden konnten – wie dies zum Beispiel in Winterthur und Uster der Fall war. In Zürich ist die Teilnahme an Integrationsprogrammen seit 2018 freiwillig, was jedoch nur zu einer sehr geringen Anzahl Absagen von Seiten der Klientinnen und Klienten geführt habe. In Biel wurden zusätzlich auch arbeitsfähige Personen, welche in der Regel die Kriterien für eine Vermittlung nicht voll erfüllt hätten, in Arbeitsintegrationsprogramme vermittelt, damit diese weiterbestehen konnten.

Eigene Einkommen

Viele Sozialhilfebeziehende werden nur ergänzend mit Sozialhilfeleistungen unterstützt und verfügen neben der Sozialhilfe über weitere Einkommen. Dazu zählen Erwerbseinkommen, Sozialversicherungsleistungen (ALV, IV, Unfalltaggelder etc.), weitere bedarfsabhängige Sozialleistungen (zum Beispiel Wohnbeihilfen, Arbeitslosenhilfen und Alimentenbevorschussungen) und andere Einkommen wie Unterhaltsbeiträge, Konkubinatsbeiträge oder Verwandtenunterstützung.

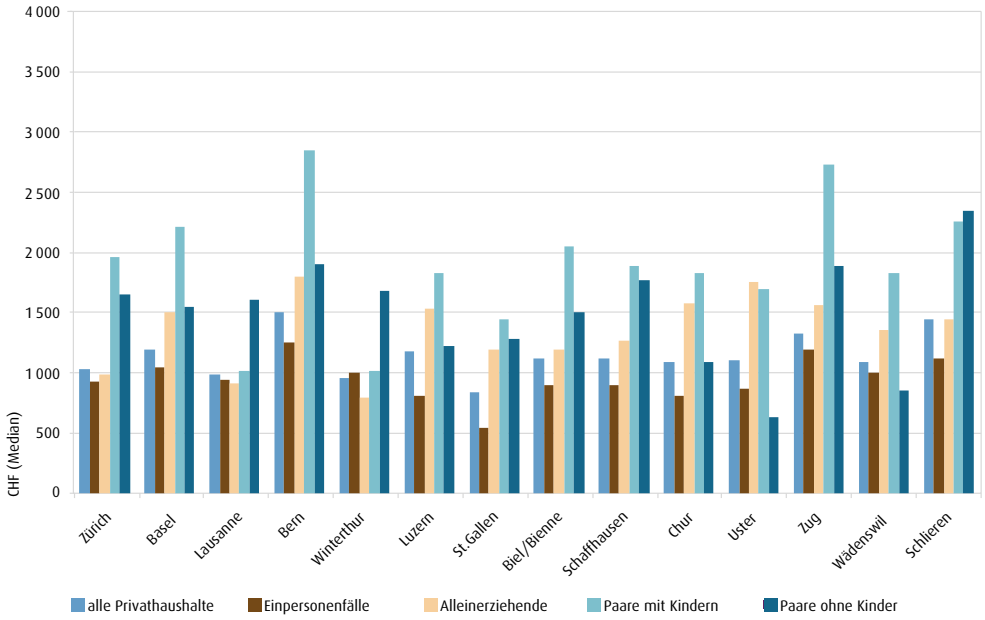
Über solche Einkommen verfügen im Jahr 2020 insgesamt 43.4 % der Sozialhilfebeziehenden der 14 Vergleichsstädte. Gegenüber dem Vorjahr bedeutet dies ein Rückgang um 1 %-Punkt. Der Anteil der Fälle mit eigenem Einkommen variiert zwischen den Städten. Am höchsten ist er im Jahr 2020 in Zug, Chur und Schaffhausen, wo zwischen rund 47 % und 54 % der Sozialhilfebeziehenden über ein eigenes Einkommen verfügen. Am tiefsten liegt der Anteil der Fälle mit eigenem Einkommen in Zürich, Basel und Biel (rund 34 % bis 37 %).

Die Höhe des eigenen Einkommens unterscheidet sich stark je nach Haushaltsform. Während Einpersonenfälle im Durchschnitt der 14 Städte im Jahr 2020 über ein mittleres Einkommen von CHF 951 verfügen, liegt dieses bei Paaren mit Kindern bei CHF 1 827 und bei Alleinerziehenden bei CHF 1 348. Gegenüber dem Vorjahr haben sich diese Werte kaum verändert.

Die Höhe des eigenen Einkommens nach Haushaltsform unterscheidet sich auch zwischen den Städten (vgl. Grafik 29). So liegt zum Beispiel das Medianeinkommen von Einpersonenfällen in einer Spannweite von rund CHF 550 (St.Gallen) und CHF 1 200 (Zug und Bern). Bei Paaren mit Kindern liegt das Medianeinkommen zwischen rund 1 000 (Lausanne und Winterthur) und 2 700 bzw. 2 800 (Zug und Bern). Der Medianwert basiert in Zug allerdings nur auf 13 Fällen.

Die Ergebnisse der Städte in Bezug auf die mittlere Einkommenshöhe sind mit Vorsicht zu interpretieren, da sich die Praxis der Städte im Hinblick auf die Erfassung von Löhnen teilweise unterscheidet.

Grafik 29: Höhe des eigenen Einkommens (Median) im Stichmonat nach Fallstruktur 2020 (nur Fälle mit Einkommen)



Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik.

Anmerkungen: In den kleineren Städten ist die Fallzahl für die Berechnung des Einkommens im Stichmonat pro Falltyp sehr klein, so dass es von Jahr zu Jahr zu grossen Schwankungen kommen kann und auch der Vergleich zwischen den Städten etwas eingeschränkt ist. So errechnet sich zum Beispiel das Medianeinkommen von Paaren mit Kindern in Zug nur gerade aus 13 Fällen; für Paare ohne Kinder aus nur 8 Fällen. Die Angaben beziehen sich nur auf unterstützte Personen in Privathaushalten. Personen in Kollektivhaushalten werden nicht berücksichtigt.

Erwerbseinkommen

Durchschnittlich rund ein Viertel (24.8 %) der in den 14 Städten unterstützten Privathaushalte erzielen im Jahr 2020 ein Erwerbseinkommen. Gegenüber dem Vorjahr bedeutet dies ein Rückgang um 1.2 %-Punkte.[22]

Im Hinblick auf die verschiedenen Haushaltsformen zeigen sich folgende Entwicklungen und Unterschiede:

- Wie im Vorjahr verfügen rund 53 % der Paare mit Kindern über ein Erwerbseinkommen, welches im Mittel zwischen rund CHF 1 500 (St.Gallen) und CHF 3 500 (Zug) liegt.
- Auch 31 % der Paare ohne Kinder erwirtschaften ein Erwerbseinkommen, wobei dieser Anteil gegenüber 2019 um rund 7 %-Punkte gesunken ist. Der Mittelwert des Erwerbseinkommens bewegt sich hier zwischen CHF 630 in Uster und CHF 2 400 in Zug.
- Weiter erzielen durchschnittlich 35 % der Alleinerziehenden in den 14 Städten ein Erwerbseinkommen, wobei dieser Anteil gegenüber dem Vorjahr um 2 %-Punkte geringer ist. Das Erwerbseinkommen von Alleinerziehenden beträgt im Mittel zwischen CHF 842 (St.Gallen) und rund CHF 1 900 (Uster).
- Schliesslich verfügen 18.6 % der Einpersonenfälle über ein Erwerbseinkommen, wobei dieser Anteil im Vorjahr um 1.4 %-Punkte höher lag. Der Mittelwert des Erwerbseinkommens von Einpersonenfällen liegt zwischen rund CHF 550 (St.Gallen) und CHF 1 000 (Basel).

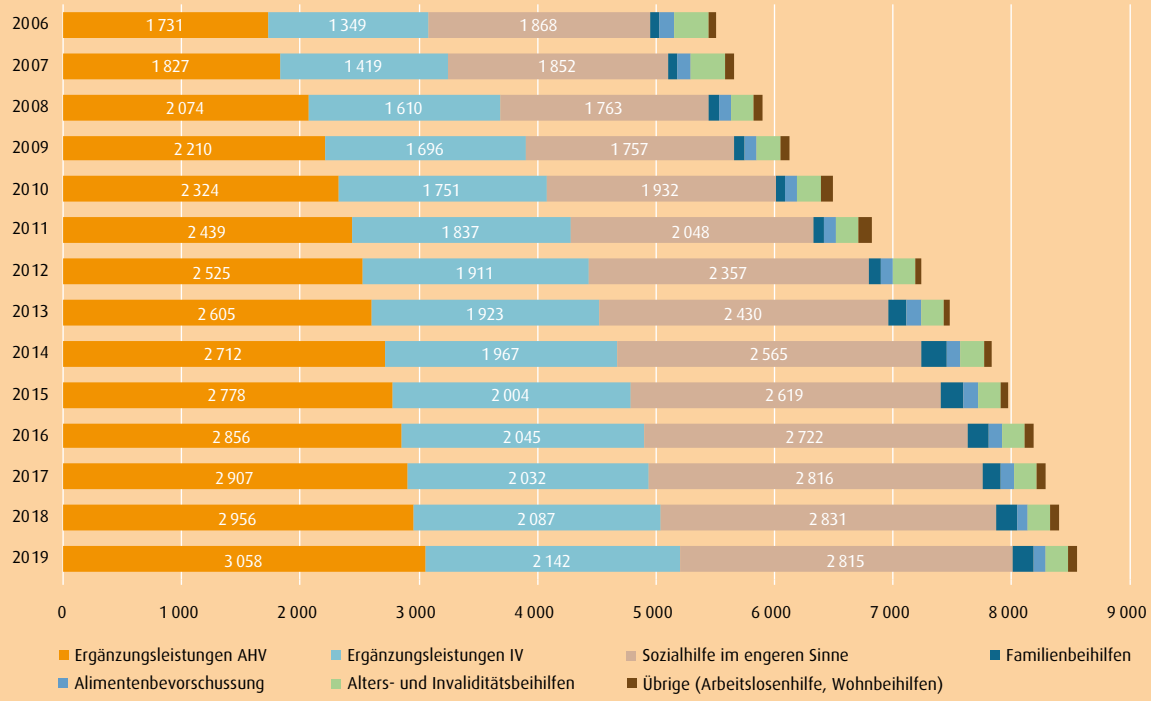
[22] Zu beachten ist, dass zu den Erwerbseinkommen in einem Teil der Städte auch Löhne für Arbeitseinsätze in Arbeitsintegrationsprogrammen und Beschäftigungsprogrammen (Einsätze im zweiten Arbeitsmarkt) gezählt werden.

Kasten 6: Bedarfsabhängige Sozialleistungen in der Schweiz

Die in diesem Bericht thematisierte Sozialhilfe wird auch als Sozialhilfe im engeren Sinn bezeichnet. Das BFS zählt sie zur Sozialhilfe im weiteren Sinn, welche verschiedene bedarfsabhängige Sozialleistungen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden umfasst. Im Jahr 2019 (neueste verfügbare Daten des BFS) betrugen die Gesamtausgaben für bedarfsabhängige Sozialleistungen CHF 8.5 Mrd. Auf die Sozialhilfe im engeren Sinn entfallen davon 33 % (CHF 2.8 Mrd.). Die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV machen rund 61 % der Ausgaben (CHF 5.2 Mrd.) aus.

Die Ausgaben für die Sozialhilfe im engeren Sinn sind von 2006 bis 2019 um 51 % gestiegen, diejenigen für die Ergänzungsleistungen (EL) um gut 70 %. Die restlichen bedarfsabhängigen Sozialleistungen umfassen rund 6 % der Ausgaben. Sie werden durch die Kantone und Gemeinden ausgerichtet, wobei nicht alle Kantone dieselbe Palette an Leistungen kennen und sich ausserdem bei gleichen Leistungskategorien die Höhe der Leistungen unterscheiden kann (vgl. Grafik A2 im Anhang).

Grafik 30: Nettoausgaben für bedarfsabhängige Sozialleistungen in der Schweiz, in Millionen CHF zu laufenden Preisen, nach Leistung, 2006 bis 2019



Quelle: BFS, Finanzstatistik der Sozialhilfe im weiteren Sinn, Ergänzungsleistungen gemäss BSV, Darstellung BFH.

7.2 Kosten der Sozialhilfe in den Vergleichsstädten

Kostenrelevante Faktoren

Die Höhe der Kosten der Sozialhilfe wird durch verschiedene kantons- und stadtspezifische Faktoren beeinflusst, die bei einem Vergleich der Kosten zwischen den Städten mitberücksichtigt werden müssen. Kostenrelevant sind neben dem Ausmass des Sozialhilfebezugs (Sozialhilfequote) der Stadt, welches unter anderem vom soziodemografischen und ökonomischen Umfeld der Stadt bestimmt wird, insbesondere folgende Faktoren:

- Lebenshaltungskosten (zum Beispiel Wohnungsmieten)
- Palette und Ausgestaltung der vorgelagerten kantonalen Bedarfsleistungen
- Zusammensetzung der Fälle, das heisst Fallstruktur, Anteil Personen mit eigenem Einkommen und ergänzender Unterstützung, Anteil fremdplatzierter Personen, Bezugsdauer
- Organisationsformen (zum Beispiel von regionalen Angeboten) und Abrechnungspraxen
- Unterschiedliche Finanzierungsarten von angeordneten Massnahmen zur beruflichen und sozialen Integration sowie von Heimaufenthalten oder Kinderbetreuung (unterschiedliche kantonale Regelungen)

Massnahmenfinanzierung und Nettokosten

Tabelle 4 gibt einen Überblick über die unterschiedlichen Arten der Finanzierung von angeordneten Massnahmen, wobei sich zeigt, dass es zwischen den Städten relativ deutliche Unterschiede gibt. Teilweise werden die Kosten (vollumfänglich) den individuellen Unterstützungskonti der Sozialhilfebeziehenden zugeschrieben (Subjektfinanzierung), teilweise werden sie durch andere Quellen (Bund, Kantone oder Gemeinden) mittels Subventionen, Defizitbeiträgen, Mietzinserlassen etc. zumindest mitfinanziert (Objektfinanzierung)[23]. Unterschiede im Hinblick auf Kosten für Fremdplatzierungen, Arbeitsintegrationsmassnahmen und Kinderbetreuung sind somit nicht nur auf die unterschiedlichen Anteile an Personen zurückzuführen, für welche solche Massnahmen finanziert werden, sondern hauptsächlich auf die unterschiedlichen Finanzierungsarten der Massnahmen.

Die durch die Städte ausgewiesenen Nettokosten pro Fall[24] bewegen sich in den befragten Städten im Jahr 2020 zwischen rund CHF 11 600 (Zug) und gut CHF 23 700 (Wädenswil). Zu berücksichtigen ist dabei, dass in Zug die kostenintensiven stationären Unterbringungen in Heimen nicht in den Kosten der wirtschaftlichen Sozialhilfe enthalten sind, da sie vom Kanton übernommen werden (vgl. oben). Auch in anderen Städten sind die Platzierungskosten nur teilweise enthalten.

Gegenüber dem Vorjahr sind die Fallkosten der Sozialhilfe im Durchschnitt der Städte praktisch konstant geblieben.

Als weitere Kennzahl können auch die Nettokosten pro Einwohner/in einer Stadt ausgewiesen werden (vgl. Tabelle 4). Die Höhe dieser Kennzahl ist massgeblich geprägt vom Anteil der Personen in der Sozialhilfe – je höher die Sozialhilfequote einer Stadt, desto höher die Kosten pro Einwohner/in. In Biel, wo die Sozialhilfequote klar überdurchschnittlich hoch ist, sind auch die Kosten pro Einwohner/in entsprechend hoch.

[23] Objektfinanzierte Einrichtungen werden zu einem erheblichen Teil durch Subventionen (für Investitionen) bzw. Defizitbeiträge (Betriebsbeiträge) der öffentlichen Hand getragen. Bei vorwiegend subjektfinanzierten Einrichtungen werden dagegen (fast) alle Kosten über eine Tages- oder Monatspauschale (Taxen) getragen und keine respektive nur geringe Subventionen ausgerichtet. Ebenfalls einen Einfluss auf die Kosten kann die Anwendung von unterschiedlichen Elternbeitragsreglementen haben. Je nach Ausgestaltung schwanken die Elternbeiträge zum Beispiel für Kinderkrippen und -horte, die durch die Sozialhilfe übernommen werden müssen, stark.

[24] Die Nettokosten pro Fall berechnen sich aus den Bruttokosten (Aufwendungen) minus den Einnahmen, dividiert durch die Anzahl Fälle des jeweiligen Jahres (Rückerstattungen)

Tabelle 4: Nettokosten der wirtschaftlichen Sozialhilfe pro Jahr (2020) und Art der Finanzierung von spezifischen Massnahmen

Stadt	Nettokosten der wirtschaftlichen Sozialhilfe			Art der Finanzierung von Massnahmen		
	pro Fall in CHF	pro unterstützte Person in CHF	pro Einwohner/in in der Stadt in CHF	Kinderbetreuung	Heime (stationäre Einrichtungen)	Massnahmen zur beruflichen und sozialen Integration
Zürich	14 836	9 985	454	~ obj.	~ subj.	subj.
Basel	13 582	9 031	548	~ obj.	gemischt	~ subj.
Bern	15 798	10 580	542	~ obj.	gemischt	obj.
Winterthur	19 948	12 284	677	subj.	subj.	subj.
St.Gallen	15 261	10 253	448	~ obj.	~ subj.	subj.
Luzern	14 958	9 580	403	~ subj.	~ obj.	~ subj.
Biel/Bienne	17 688	10 612	1 116	gemischt	gemischt	~ obj.
Schaffhausen	19 069	12 286	476	gemischt	subj.	subj.
Chur	20 148	12 572	393	~ subj.	~ subj.	~ subj.
Uster	13 215	10 059	180	subj.	~ subj.	subj.
Zug	11 587	8 499	118	~ obj.	~ obj.	obj.
Wädenswil	23 693	14 682	351	~ obj.	~ subj.	subj.
Schlieren	18 369	11 654	494	subj.	~ subj.	subj.

Quelle: Eigene Erhebung Kennzahlenstädte, Auswertungen BFH Soziale Arbeit; keine Angaben für die Stadt Lausanne.

Anmerkung: Die Kosten pro Stadt werden vor einem allfälligen kantonalen Lastenausgleich aufgeführt. Nicht alle Kantone kennen einen sozialen Lastenausgleich.

Legende

obj.: Die individuellen Sozialhilfekonti werden nicht belastet. Die öffentliche Hand (Bund, Kantone, Gemeinden) unterstützt die Massnahmenanbieter direkt durch die Übernahme der Kosten in Form von Subventionen, Defizitbeiträgen, Mietzinserlassen etc.

~ obj.: Den individuellen Sozialhilfekonti werden bis höchstens 40 % der Kosten belastet. Der Staat unterstützt die Massnahmenanbieter durch die Übernahme von mindestens 60 % (aber nicht sämtlicher) der anfallenden Kosten in Form von Subventionen etc.

gemischt: Den individuellen Sozialhilfekonti werden zwischen 40 % bis 60 % der Kosten belastet; die restlichen Kosten übernimmt der Staat in Form von Subventionen etc.

~ subj.: Den individuellen Sozialhilfekonti werden mehr als 60 % (aber weniger als 100 %) der Kosten belastet.

subj.: Den individuellen Sozialhilfekonti werden sämtliche Kosten (100 %) belastet.

8 Fokus: Bezugsverläufe in der Sozialhilfe

Seit mindestens 10 Jahren ist eine Zunahme der durchschnittlichen Bezugsdauer der Sozialhilfefälle feststellbar. Im Fokuskapitel des letztjährigen Kennzahlenberichts wurden die Ursachen dieser Entwicklung mit Hilfe einer Längsschnittbetrachtung genauer untersucht.[25] Das eindeutige und auch etwas überraschende Ergebnis: Wird die Falldauer ab Neueintritt berechnet, hat sich die durchschnittliche Falldauer in den letzten rund 10 Jahren nicht verändert. Der Anteil der Fälle einer Eintrittskohorte, der in einem bestimmten Zeitraum nach Eintritt beendet werden kann, ist in etwa gleich hoch geblieben. Die Zunahme der durchschnittlichen Bezugsdauer der Sozialhilfefälle, die sich aus den Querschnittsdaten ablesen lässt, kann vollumfänglich damit erklären werden, dass ein kleiner Teil der Fälle sehr lange Sozialhilfe bezieht und diese Fälle jedes Jahr etwas mehr Gewicht erhalten, da sie im Fallbestand verbleiben.

Bei der Analyse im letzten Jahr wurde die Bezugsdauer basierend auf einer Falllogik berechnet. Es wurde also nicht berücksichtigt, dass es zu Wiedereintritten kommen kann und somit eine Unterstützungseinheit sowohl kürzere wie auch längere Bezugsperioden durchlaufen kann. Soll analysiert werden, welche Merkmale der Sozialhilfebeziehenden mit einem eher langen oder einem eher kurzen Sozialhilfebezug verbunden sind, ist es wichtig, wiederholte Bezüge identifizieren zu können.

Im diesjährigen Fokuskapitel werden die Erkenntnisse, die sich aus der Längsschnittbetrachtung ergeben, deshalb durch eine Analyse von Verlaufstypen in der Sozialhilfe erweitert. Im Gegensatz zum letztjährigen Vorgehen, bei welchem die Untersuchungseinheit der Sozialhilfefall war, das heisst, ein Dossier, welches eröffnet und wieder geschlossen wird, rückt diesmal die antragstellende Person ins Zentrum: Es wird nicht nur untersucht, wie lange es dauert, bis ein Sozialhilfedossier wieder geschlossen werden kann, sondern auch, ob nach Abschluss eines Dossiers allenfalls zu einem späteren Zeitpunkt für dieselbe antragstellende Person in derselben Stadt ein oder mehrere weitere Dossiers eröffnet worden sind.

Derartige Längsschnittbetrachtungen geben Hinweise auf die Häufigkeit von wiederholten Bezügen. Zudem kann systematischer eruiert werden, welche Sozialhilfebeziehenden ein grösseres Risiko für eine längere Bezugsdauer aufweisen.

Die Betrachtung von Verläufen über mehrere Jahre mit Hilfe von Daten, die in erster Linie für eine Querschnittsbetrachtung ausgelegt sind, ist nicht ganz einfach. Es muss hier also notwendigerweise mit gewissen Annahmen und Vereinfachungen gearbeitet werden. Diese betreffen unterschiedliche Aspekte, wie die Wahl der Grundgesamtheit der betrachteten Personen oder die Art und Weise, wie wiederholte Bezüge identifiziert und berücksichtigt werden. Diese Annahmen werden, sofern sie alle Analysen und die Struktur der Daten betreffen, im Kasten 7 «Hinweise zum methodischen Vorgehen» ausgeführt. Betreffen sie bestimmte Analysen, werden sie jeweils bei den präsentierten Auswertungen weiter dargelegt und begründet.

Kapitel 8.1 zeigt auf, wie sich die Bezugsverläufe der neu aufgenommen Fälle pro Jahr zusammensetzen. Wie viele der Antragstellenden beziehen zum ersten Mal Sozialhilfe, wie viele sind Wiedereintritte? Zudem geht das Kapitel darauf ein, wie viele Bezugsperioden in einer Stadt insgesamt beobachtet werden können. In Kapitel 8.2 wird dargelegt, wie sich die Anteile der Erstbeziehenden in den Städten unterscheiden und wie sich diese Anteile in den Jahren 2018 bis 2020 verändert haben. Kapitel 8.3 untersucht die Verlaufstypen nach Strukturmerkmalen der Antragstellenden für die im Jahr 2013 neu aufgenommenen Fälle.

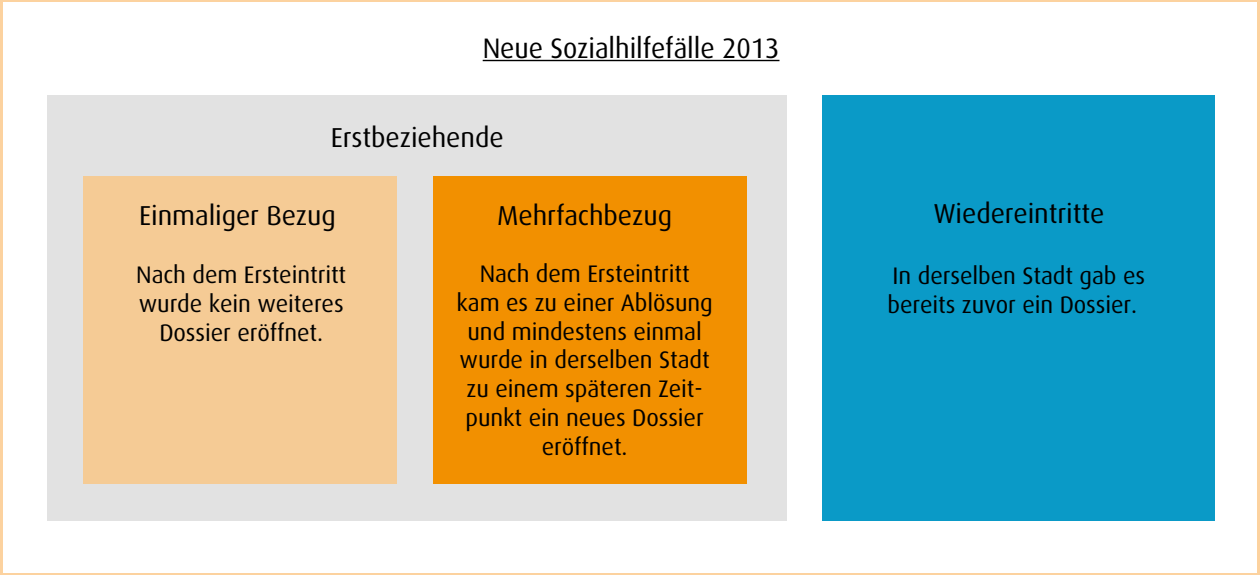
[25] Beyeler et al. 2020.

Kasten 7: Hinweise zum methodischen Vorgehen

Berechnung der Bezugsdauer in den Querschnittsdaten: Um vergleichbare Indikatoren zu generieren, hat das BFS Standards festgelegt, wie ein Sozialhilfefall definiert und in die jährliche Statistik aufgenommen wird. Ein Fall gilt als abgeschlossen, wenn sechs Monate keine Auszahlung erfolgt ist. Um die Bezugsdauer zu berechnen, wird gezählt, wie viele Monate zwischen der ersten und der letzten im Datenbestand beobachtbaren Auszahlung vergangen sind. Dabei spielt es keine Rolle, ob es zwischendurch kürzere Unterbrüche in den Auszahlungen gegeben hat oder nicht: Sofern der Unterbruch weniger als sechs Monate dauert, werden diese Monate ohne Zahlung auch zur Bezugsdauer hinzugezählt. Dauert der Unterbruch mindestens sechs Monate, gilt der Fall als abgeschlossen. Bei einem erneuten Sozialhilfebezug wird er als neues Dossier aufgenommen und die Bezugsdauer fängt wieder bei null an.

Identifikation von Wiedereintritten: Durch die Verknüpfung der Querschnittsdaten der Jahre 2010 bis 2020 für die 14 Städte über eine anonymisierte Personenidentifikation können die Falldaten aus den unterschiedlichen Erhebungen einer Person (Antragstellende) zugeordnet werden. Als Wiedereintritt werden die Fälle identifiziert, bei denen das Datum der ersten Auszahlung gegenüber dem Datum der Auszahlung des vorhergehenden Eintrags abweicht.

Kohorten-Betrachtung: Um Verlaufstypen in der Sozialhilfe aufzeigen zu können, werden jeweils die Neuaufnahmen eines Kalenderjahres betrachtet. Für die Analyse der Verlaufstypen wird das Jahr 2013 verwendet. Die Wahl fiel auf 2013, weil die Neubeziehenden damit über eine vergleichsweise lange Periode von mindestens sieben Jahren weiterverfolgt werden können. Gleichzeitig können Erstbeziehende vergleichsweise zuverlässig identifiziert werden, indem zumindest während der drei Jahre zuvor (2010 bis 2012) eine vorgängige Bezugsperiode ausgeschlossen werden kann.



Identifikation der Falltypen: Als Erstbeziehende gelten Personen (und die mit ihnen allenfalls gemeinsam unterstützten Angehörigen), die zuvor in der jeweiligen Stadt keine Sozialhilfe bezogen haben. Als Wiedereintritte gelten Personen, für die ein neues Sozialhilfedossier erstellt worden ist und die zuvor in der jeweiligen Stadt bereits mindestens einmal Sozialhilfe bezogen haben. Die Gruppe der Erstbeziehenden wird in zwei weitere Gruppen unterteilt: Als Einmalbeziehende gelten Erstbeziehende eines Referenzjahres, für die in der Folge kein weiteres Sozialhilfedossier erstellt worden ist. Als Mehrfachbeziehende gelten Erstbeziehende eines Referenzjahres, für die nach der Ablösung mindestens ein weiteres Sozialhilfedossier in derselben Stadteröffnet worden ist.

Grundsätzlich ist es möglich, dass eine Person im selben Jahr zwei Bezugsperioden aufweist. In diesen Fällen wurde die Person – sofern es zuvor keine Bezugsperiode gab – immer als «erstbeziehend» gezählt. Bei einem zweimaligen Wiedereintritt innerhalb eines Jahres wurde für die Berechnung der Anteile nur eines der beiden Dossiers gezählt.

Längste Bezugsperiode: Um die Bezugsdauer zu analysieren, wird jeweils der maximale Wert aller jährlichen Einträge derselben antragstellenden Person verwendet. Für Personen, die keine Wiedereintritte verzeichnen, entspricht dies der Bezugsdauer beim Austritt aus der Sozialhilfe oder bis zum 31.12.2020. Bei Personen, die mehrere Dossiers aufweisen, entspricht dies der Bezugsdauer der längsten beobachteten Bezugsperiode. Die Berechnung der Gesamtbezugsdauer bei wiederholtem Sozialhilfebezug ist mit der vorhandenen Datenstruktur sehr anspruchsvoll und fehleranfällig, daher wird darauf verzichtet.

8.1 Wiederholter Sozialhilfebezug

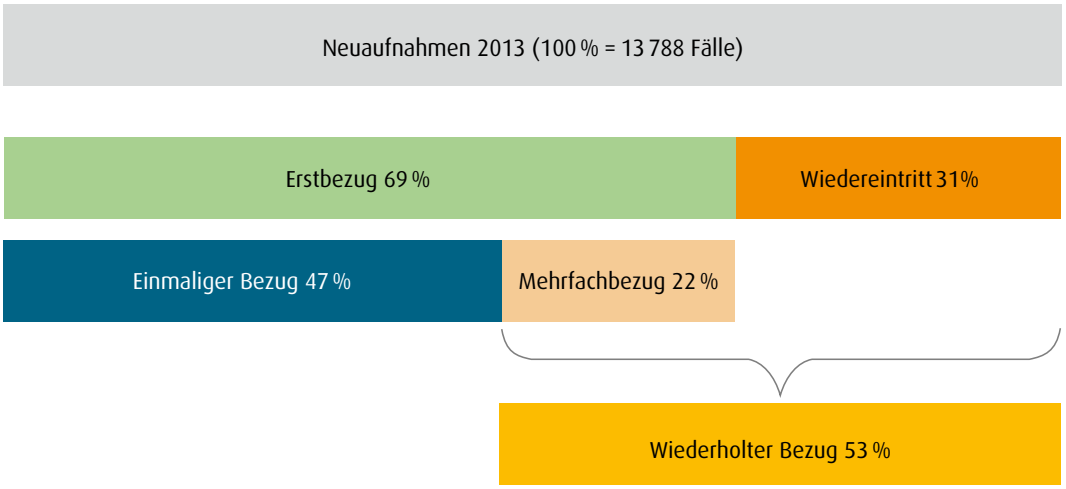
Die Sozialhilfe ist als Hilfe zur kurzfristigen Überbrückung von finanziellen Notlagen konzipiert. Durch eine finanzielle Absicherung, Beratung und Vermittlung soll den Empfängerinnen und Empfängern ermöglicht werden, in eine Situation zu finden, in der sie selbständig für ihren Lebensunterhalt aufkommen können. Allerdings ist der Weg in die finanzielle Selbständigkeit oft nicht einfach und direkt. Die Lebensumstände, die dazu führen, dass Menschen in Armutslagen geraten und dadurch auf Sozialhilfe angewiesen sind, sind vielfältig und nicht immer lassen sich diese in kurzer Zeit überwinden.

Führt der materielle Aufstieg nach einer Armutsperiode lediglich in eine benachbarte Einkommensklasse, das heisst knapp über das durch die Sozialhilfe abgesicherte Existenzminimum, verbleiben die Betroffenen im armutsnahen Bereich. Bestimmte Lebensereignisse, wie beispielsweise eine Trennung, die Geburt eines Kindes oder der Verlust der Erwerbsarbeit können dann rasch wieder zu einer Armutsperiode führen.

Unter Umständen braucht es für eine nachhaltige Verbesserung der Lebenssituation längere Zeit und mehrere Versuche. Über Wege aus der Armut im Rahmen der Sozialhilfe gibt es nur wenig statistische Erkenntnisse. Gemäss einer Längsschnitt-Studie zu Bezugsverläufen in der Sozialhilfe in der Schweiz werden 26.9 % der Neueintritte 2006 als Wiedereintritte identifiziert.[26] Bei dieser Studie wird ein Fall dann als «Wiedereintritt» behandelt, wenn es nach dem Neueintritt zu einem Unterbruch im Bezug und einem späteren Wiedereintritt gekommen ist. Was die Studie allerdings aufgrund der damals verfügbaren Daten nicht untersucht hat, ist, inwieweit es sich bei den Neueintritten auch bereits um einen wiederholten Sozialhilfebezug handelte.

Inzwischen sind Verlaufsanalysen über längere Zeiträume möglich und die Datenqualität, die für eine Verknüpfung der Sozialhilfedaten erforderlich ist, ist vor allem für die Periode ab 2010 deutlich besser geworden. Bei den hier präsentierten Analysen gilt daher als Wiedereintritt, wenn es sich bei der Neuaufnahme um Antragstellende handelt, die bereits zuvor in der jeweiligen Stadt mindestens einmal Sozialhilfe bezogen haben. Grafik 31 stellt die Anteile verschiedener Falltypen für die Neuaufnahmen 2013 schematisch dar. Der Anteil der Wiedereintritte an den Neuaufnahmen liegt bei 31 %. Dieser Anteil dürfte die Wiedereintritte eher noch etwas unterschätzen, da sich die Analyse nur auf die jeweilige Stadt bezieht und nicht berücksichtigt, ob allenfalls zuvor in einer anderen Gemeinde bereits Sozialhilfe bezogen wurde.

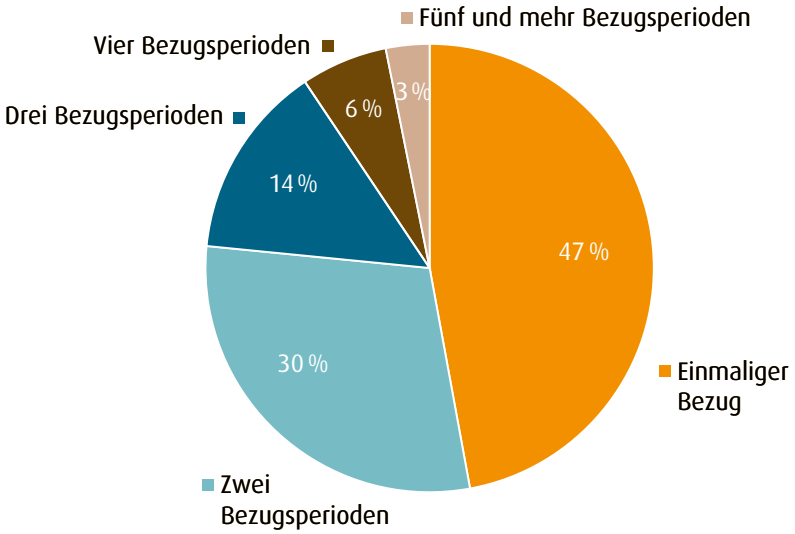
Grafik 31: Bezugstypen der neu aufgenommenen Fälle 2013



Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik 2010 – 2020, Berechnungen BFH.

[26] Salzgeber et al., 2016.

Grafik 32: Anteile Sozialhilfebeziehende nach Anzahl der Bezugsperioden



Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik 2010 – 2020, Berechnungen BFH.

Anmerkung: Basis zu Berechnung der Anteile bilden die 13 788 Fälle, die im Jahr 2013 neu in einer der 14 Städte Sozialhilfe bezogen haben. Für diese wurde berechnet, wie oft insgesamt in der jeweiligen Stadt ein neues Sozialhilfedossier eröffnet worden ist.

Von den Erstbeziehenden 2013 ist ein relevanter Anteil von fast einem Drittel später mindestens einmal zu einem Wiedereintritt geworden. Dies bedeutet, dass lediglich 47 % der Fälle innerhalb des Beobachtungszeitraums (2010 – 2020) nur eine einzige Bezugsperiode aufweisen. Wiederholter Sozialhilfebezug scheint demnach stark verbreitet zu sein und über die Hälfte der Sozialhilfebeziehenden zu betreffen.

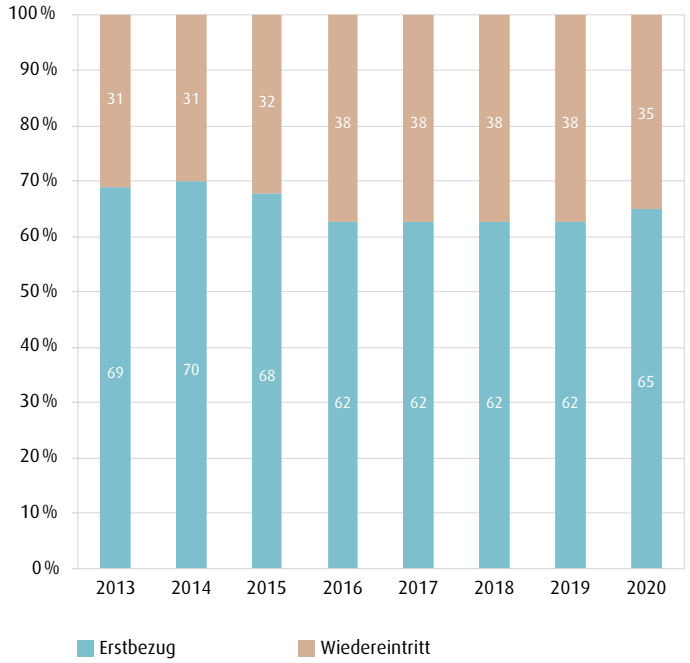
Dass so häufig für dieselbe Person mehrere Dossiers angelegt werden, hat unterschiedliche Gründe. Einerseits gibt es Personen, die zwar in der Regel selbstständig für ihren Lebensunterhalt aufkommen können, aber nur knapp über dem Existenzminimum leben und bei unvorhergesehenen Ausgaben (zum Beispiel einer grösseren Zahnarztrechnung) auf Überbrückung angewiesen sind. Weiter kann eine instabile Einkommenssituation verbunden mit fehlenden finanziellen Reserven dazu führen, dass wiederholt Sozialhilfe beantragt werden muss. Dies betrifft zum Beispiel Beschäftigte in Saisonarbeitsstellen, Temporärarbeit oder Selbständige, die ein Kleinunternehmen führen. Auch eine instabile gesundheitliche Situation kann zu wiederholtem Bezug führen.

In der Mehrheit der Fälle mit wiederholtem Sozialhilfebezug kommt es nur zu einer weiteren Bezugsperiode (vgl. Grafik 32). 30 % der Fälle einer Kohorte weisen zwei Bezugsperioden, 14 % drei Bezugsperioden auf. Mehr Bezugsperioden sind selten, aber für immerhin 6 % der Fälle einer Kohorte sind innerhalb der 11 Beobachtungsjahre 4 Dossiers eröffnet worden. Seltener kommt es sogar zu 5 und mehr Bezugsperioden. So gibt es vereinzelt auch Antragstellende, die praktisch in jedem Beobachtungsjahr einige wenige Monate Sozialhilfe bezogen haben und für die jedes Mal ein neues Dossier eröffnet worden ist.

Wiederholter Sozialhilfezug ist, wie aufgezeigt, ein verbreitetes Phänomen. Wie gross der Anteil der Erstbeziehenden und der Wiedereintritte an allen Neuaufnahmen pro Jahr ist, kann mit den vorhandenen Daten in der zeitlichen Entwicklung untersucht werden. Die in Grafik 33 dargestellte zeitliche Entwicklung der Anteile an Wiedereintretenden an den Neuaufnahmen impliziert, dass der wiederholte Sozialhilfebezug in späteren Jahren sogar noch zugenommen haben dürfte. In den Jahren 2016 bis 2019 waren jeweils 38 % der Neuaufnahmen Wiedereintritte und nicht nur 31 % wie in den Kohorten von 2013 bis 2015, für die auch die weiteren Bezugsverläufe betrachtet werden können.

Dabei ist zu beachten, dass Wiedereintritte in späteren Beobachtungsjahren mit etwas grösserer Wahrscheinlichkeit beobachtet werden können: Bei den Neuaufnahmen im Jahr 2020 können mögliche frühere Bezüge der vergangenen zehn Jahre (2010 – 2019) berücksichtigt werden. Für Neuaufnahmen 2013 können diese nur während dreier Jahre (2010 – 2012) berücksichtigt werden. Obschon dies die Vergleichbarkeit über die Zeit leicht schmälert, wurde darauf verzichtet, die Periode

Grafik 33: Anteile Erstbeziehende und Wiedereintritte an den neuen Fällen



Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik 2010-2020, Berechnungen BFH.

Anmerkungen: Als Erstbeziehende gelten neu aufgenommene Antragstellende, für die im Beobachtungsjahr ein neues Dossier erstellt wurde und die seit mindestens 2010 nicht in der jeweiligen Stadt Sozialhilfe bezogen haben. Pro Jahr wurden in den 14 Städten zwischen 12 070 (2019) und 14 109 (2015) Antragstellende neu aufgenommen.

für die Identifikation der Wiedereintritte auch für spätere Jahre auf die drei davor liegenden Jahre zu begrenzen. Durch den Verzicht auf eine solche Standardisierung kann die verfügbare Information besser genutzt werden. Gleichzeitig deuten die eher stabilen Prozentanteile darauf hin, dass die Verzerrung nicht allzu stark ins Gewicht fällt.

Grundsätzlich kann ein höherer Anteil an Wiedereintretenden auf zwei unterschiedlichen Entwicklungen gründen. Einerseits kann es ein Ausdruck davon sein, dass weniger Personen neu in eine Armutslage geraten, das heisst die Armutsrisiken in der Gesamtbevölkerung gesunken sind. Andererseits kann es sein, dass sich das Risiko gewisser Bevölkerungsteile erhöht hat, in einem nicht stabilen Grenzbereich zwischen Armut und prekärer eigener Existenzsicherung festgefahren zu sein. Ebenfalls möglich ist, dass beide Entwicklungen parallel stattfinden.

Die Interpretation der Entwicklung der Anteile der Wiedereintretenden ist daher nicht einfach. Aufgrund der wirtschaftlichen Ausgangslage wissen wir, dass die Zeitperiode 2016 bis 2019 durch eine stabile Wirtschaftslage gekennzeichnet war und die Sozialhilfequoten in den einbezogenen Städten meist stabil oder sogar sinkend waren (vgl. Kapitel 4). In diesem Umfeld sind generelle und ausgeprägte Verschiebungen in den Armutslagen der Bevölkerung weniger wahrscheinlich als in Zeiten wirtschaftlicher Turbulenzen, wie sie zuvor durch die Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 ausgelöst worden sein dürften.

Eine plausible Erklärung der Entwicklungen bis 2019 wäre daher, dass die Wirtschaftskrise und der dadurch beschleunigte Strukturwandel neue Armutsrisiken geschaffen haben, die bei einem Teil der Betroffenen zu einer dauerhaft prekären Ausgangslage geführt haben (zum Beispiel bei älteren Arbeitnehmenden oder bei Personen ohne Ausbildung).[27]

2020 hat sich der Anteil der Ersteintritte von zuvor 62 % auf 65 % erhöht. Wie bereits in den früheren Kapiteln besprochen, hat die Corona-Pandemie eine veränderte Ausgangslage geschaffen, und es ist durchaus plausibel, dass mehr Haushalte auf Sozialhilfe angewiesen waren, die ihre Existenz zuvor konstant selbst sichern konnten. Gleichzeitig ist 2020 aber auch das erste Jahr, indem die grosse Zahl neu aufgenommener Flüchtlinge aus dem Jahr 2015 in die Zuständigkeit der Sozialhilfe wechselt. Diese Antragstellenden sind per Definition Erstbeziehende, da sie zuvor noch keinen Anspruch hatten.

Ob es sich hierbei um ein kurzfristiges Phänomen handelt oder ob die Pandemie einen weiteren und stärkeren Strukturwandel auslöst, der unter Umständen nochmals zu einer nachhaltigen Verschiebung der Armutsrisiken führt, können erst spätere Analysen zeigen.

[27] Siehe dazu Beyeler et al., 2020.

8.2 Anteil Erstbeziehende im Städtevergleich

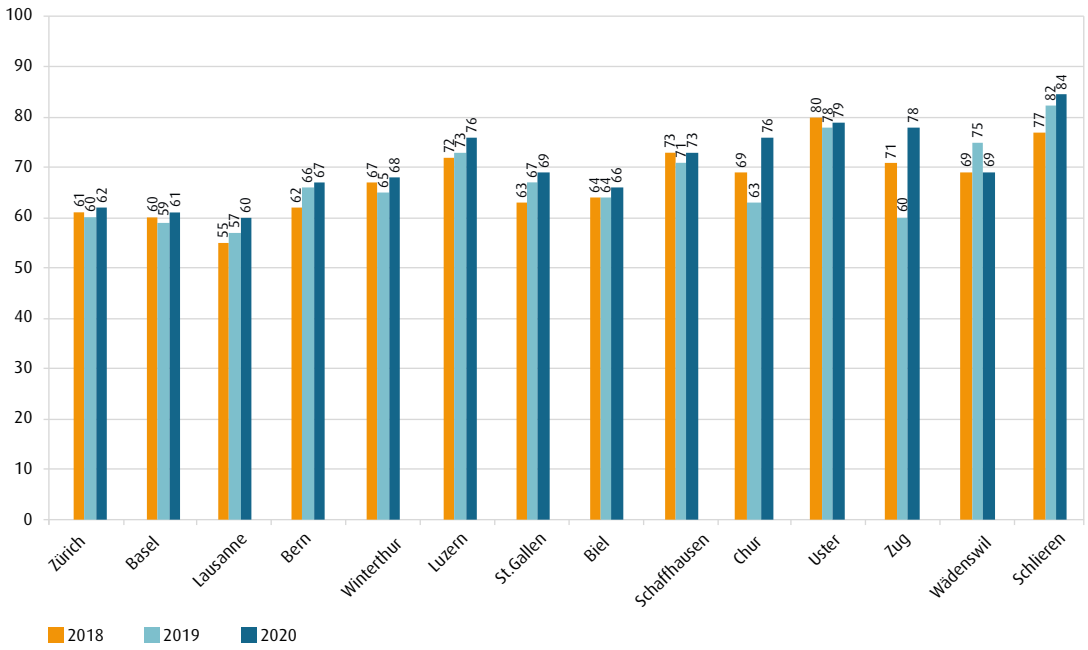
Die Anteile der Erstbeziehenden an allen Neubeziehenden variieren nicht nur über die Zeit, sondern auch zwischen den Städten, wobei sich die Anteile grossmehrheitlich zwischen 60 % und 75 % bewegen (vgl. Grafik 34).

Auffallend ist, dass die Anteile der Erstbeziehenden in den kleineren Städten höher sind als in den grösseren. Wie im letztjährigen Fokuskapitel aufgezeigt, gibt es in den grösseren Städten häufiger Fälle mit sehr kurzen Bezugsperioden (1 – 2 Monate) als in den kleineren Städten. Ein Grund dafür könnte sein, dass in einem Teil der Städte für die Überbrückung (auch wiederholter) kurzfristiger Notlagen weniger stark auf die Sozialhilfe zurückgegriffen werden muss, beispielsweise weil mehr Betroffene auch auf private Hilfe zurückgreifen können. Es kann aber auch sein, dass – zumindest teilweise – technische Gründe bei der Fallaufnahme oder bei der Anlegung eines Dossiers für die Unterschiede verantwortlich sind. Zudem könnte es sein, dass in den kleineren Städten mehr Wiedereintritte aufgrund von Umzügen über die Gemeindegrenzen hinweg nicht erkannt werden.

Die Unterschiede zwischen den Städten sollten daher mit Vorsicht interpretiert werden. Zu beachten ist aber, dass der Anteil der Erstbeziehenden 2020 in praktisch allen Städten höher ausgefallen ist als 2019. Wädenswil bildet die Ausnahme, wobei der höhere Anteil Erstbeziehender 2019 auf eine Gemeindefusion zurückgeführt werden kann. Die Zunahme der Anteile an den Erstbeziehenden, die über alle Städte festgestellt wurde, ist demnach 2020 ein generell beobachtbares Phänomen. Dieses gründet wie erwähnt einerseits auf Neuzugänge Geflüchteter, ist aber zumindest teilweise auch Ausdruck einer Verschiebung der Armutsrisiken im Zuge der Massnahmen zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie. Möglicherweise wurde ein Teil der Personen, die eigentlich wiederholt auf Sozialhilfe angewiesen gewesen wären, im Jahr 2020 durch COVID-Unterstützungsmassnahmen abgesichert. Auf der anderen Seite könnte die Pandemiesituation auch dazu beigetragen haben, dass mehr Personen erstmals auf Sozialhilfe angewiesen waren.

Besonders ausgeprägt sind die Verschiebungen gegenüber 2019 in Chur und Zug. In Chur, wo die Zunahme der Anteile der Erstbeziehenden mit einer generell starken Fallzunahme sowie einem ebenfalls starken Bevölkerungswachstum einhergeht, scheint diese Entwicklung plausibel (vgl. Kapitel 3). In Zug hingegen, wo sich die Fallzahl auch im Pandemiejahr insgesamt weiter verringert hat, deutet die Entwicklung auch auf eine gewisse Verschiebung zu einer neuen Klientschaft hin.

Grafik 34: Anteil Erstbeziehende an den neuen Fällen 2018, 2019 und 2020 nach Stadt



Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik 2010 – 2020, Berechnungen BFH.

Anmerkungen: Als Erstbeziehende gelten neu aufgenommene Antragstellende, für die im Beobachtungsjahr ein neues Dossier erstellt wurde und die seit mindestens 2010 nicht in der jeweiligen Stadt Sozialhilfe bezogen haben. In den 14 Städten wurden 2019 zwischen 159 (Schlieren) und 2 315 (Zürich) neue Fälle aufgenommen.

8.3 Verlaufstypen und Bezugsdauer nach Strukturmerkmalen der Antragstellenden

Weil wiederholter Sozialhilfebezug so häufig vorkommt, ist es wichtig, diesen bei der Analyse der Bezugsdauer zu berücksichtigen. Sozialhilfebeziehende, die neben kurzen auch lange Bezugsperioden aufweisen, werden ansonsten fälschlicherweise als Kurzzeitbeziehende betrachtet. Daher werden für die nachfolgenden Analysen der Bezugsdauer jeweils die längsten Bezugsperioden der antragstellenden Personen berücksichtigt (siehe auch Kasten 7 zum methodischen Vorgehen).

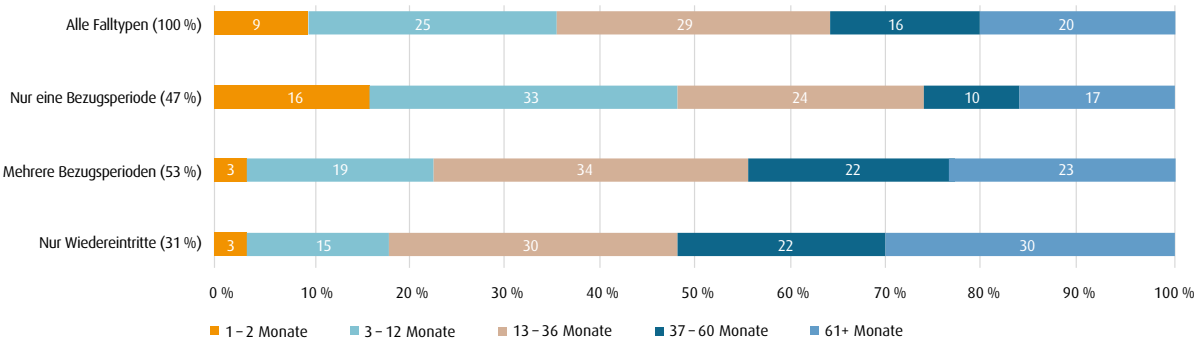
Grafik 35 zeigt die längste Bezugsperiode der Neuaufnahmen 2013 nach Falltyp. Bei Antragstellenden mit mehreren Bezugsperioden wird also nicht unbedingt die Bezugsperiode berücksichtigt, die 2013 begann, sondern die längste beobachtete Bezugsperiode in den 11 Beobachtungsjahren.

Antragstellende, die wiederholt Sozialhilfe beziehen, weisen im Durchschnitt etwas längere Bezugsperioden auf als diejenigen mit nur einer Bezugsperiode. Besonders bei den Wiedereintritten der Untersuchungskohorte ist der Anteil der Antragstellenden, die eine sehr lange Bezugsperiode von fünf Jahren und mehr hinter sich oder noch vor sich haben, mit 30 % relativ hoch. Zu beachten ist dabei aber, dass hier auch Bezugsperioden, die lange vor 2013 begonnen haben können, in die Analyse miteinfliessen. Die Wahrscheinlichkeit, bei diesen Fällen abgeschlossene sehr lange Bezugsperioden zu beobachten, ist höher als bei den Ersteintritten 2013 und damit nicht strikt mit den anderen Falltypen vergleichbar.

Es gibt aber auch inhaltliche Gründe für die höheren Anteile an sehr langen Bezugsperioden bei Antragstellenden mit mehreren Bezugsperioden. Ein sehr lange Bezugsperiode ist Ausdruck einer verfestigten Armutslage. Wer in einer solchen Situation war, dürfte sich danach oft noch eine Weile nahe der Armutsgrenze befinden, also in einer Lage, in welcher wieder Situationen eintreten können, in denen die Existenz nicht mit eigenen Mitteln gesichert werden kann. Dass es dadurch vermehrt zu weiteren – allenfalls auch kürzeren – zusätzlichen Bezugsperioden kommt, ist daher durchaus plausibel. Auch dürften bei Personen, die bereits Kontakt mit der Sozialhilfe hatten, die Hürden kleiner sein, sich in einer erneuten Notlage wieder an diese zu wenden, als solche die noch nie Kontakt mit der Sozialhilfe und den Sozialdiensten hatten.

Auch bei denjenigen Fällen, die nur gerade eine einzige Bezugsperiode aufweisen, gibt es einen relativ grossen Anteil von 17 %, der sehr lange, das heisst mehr als 5 Jahre, Sozialhilfe bezieht. Es handelt sich hierbei um Personen, die ab dem ersten Kontakt mit der Sozialhilfe dauerhaft auf diese angewiesen sind.

Grafik 35: Längste Bezugsperiode nach Falltyp



Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik 2010 – 2020, Berechnungen BFH.

Anmerkung: Basis zu Berechnung bilden die 13 788 Fälle, die im Jahr 2013 neu in einer der 14 Städte Sozialhilfe bezogen haben. Siehe Kasten 7.

Auf der anderen Seite stehen sehr kurze Fallverläufe. Bei rund 9 % aller Neuaufnahmen 2013 ist der Sozialhilfebezug nur punktuell und dauert höchstens 1 – 2 Monate. Dabei handelt es sich, wie zu erwarten ist, zum grössten Teil um Personen, die nur eine einzige Bezugsperiode aufweisen. Es kommt aber auch vor, dass diejenigen, die wiederholt Sozialhilfe beziehen, zu den punktuell Beziehenden gehören. Rund 3 % der Antragstellenden mit mehreren Bezugsperioden gehören dazu.

Drei Viertel (77 %) der Antragstellenden, die nie eine Bezugsperiode aufweisen, welche länger als ein Jahr dauert, weisen nur eine Bezugsperiode auf. Bei den restlichen 23 % handelt es sich um Antragstellende, die wiederholt Sozialhilfe beziehen (also Mehrfachbeziehende oder Wiedereintritte). Dies deutet darauf hin, dass es sich bei denjenigen, die wiederholt Sozialhilfe beziehen, um eine heterogene Gruppe handelt. Sie umfasst sowohl Antragstellende, die mehrheitlich finanziell unabhängig sind, aber zwischendurch – und teilweise auch nur punktuell – Unterstützung benötigen, wie auch solche, die sich vor oder nach einer sehr langen Unterstützungsphase befinden. Häufig liegt die maximale Bezugsdauer der Sozialhilfebeziehenden mit wiederholtem Bezug im mittleren Bereich (13 – 36 Monate).

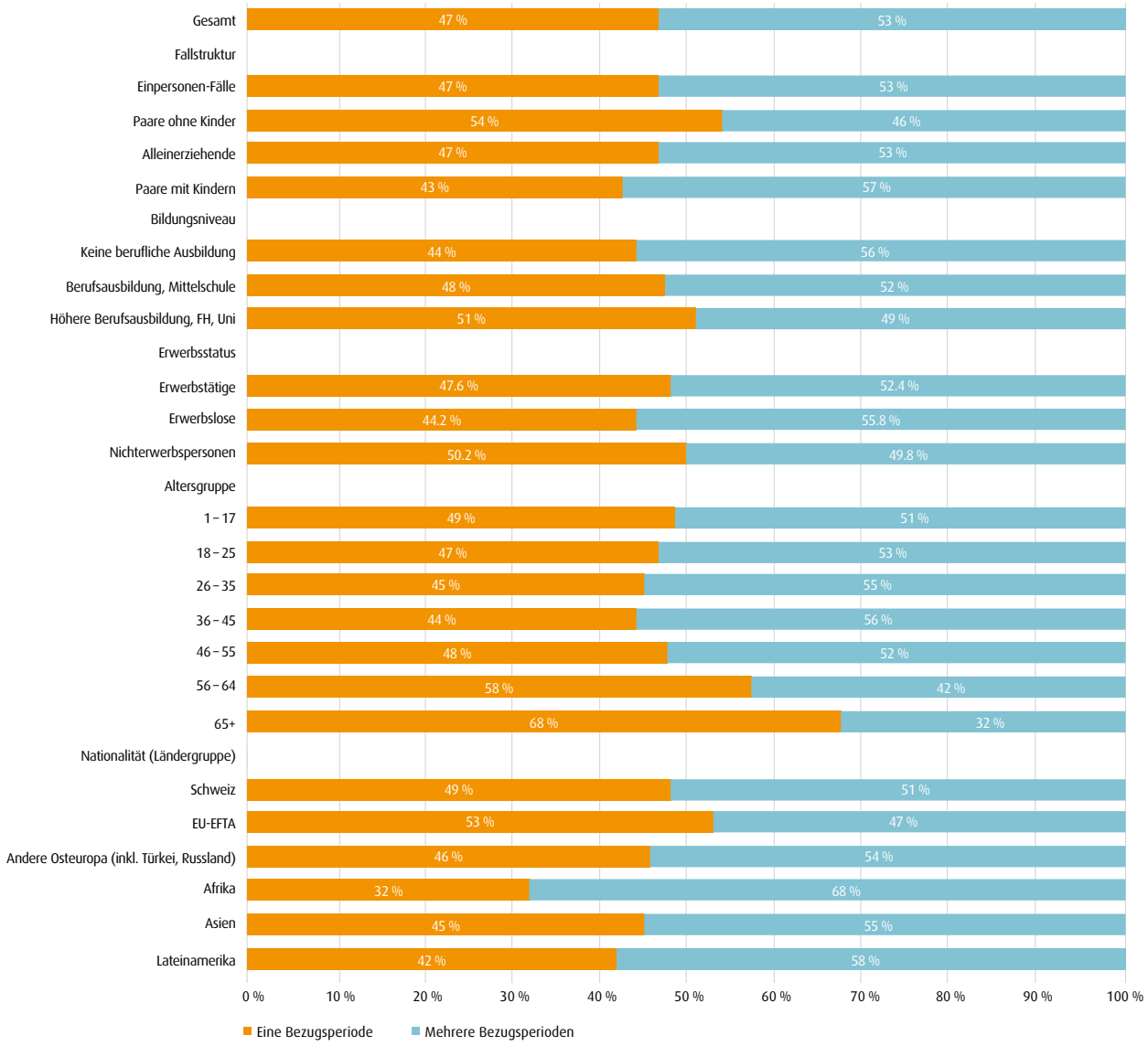
Aufgrund welcher Strukturmerkmale sich Antragstellende mit mehreren Bezugsperioden von solchen mit nur einer Bezugsperiode unterscheiden, kann Grafik 36 entnommen werden. Grafik 37 gibt zudem Hinweise darauf, ob je nach Strukturmerkmal kurze (bis maximal 12 Monate) oder sehr lange Bezugsperioden (mehr als fünf Jahre) häufiger vorkommen.

Alleinerziehende wie auch die Einpersonen-Fälle sind durchschnittlich oft in wiederholtem Bezug. Alleinerziehende sind dabei allerdings häufiger als die anderen Unterstützungseinheiten auf sehr lange Unterstützung angewiesen und gehören gleichzeitig seltener zu jenen, die nie länger als ein Jahr am Stück Sozialhilfe beziehen. Paare ohne Kinder gehören öfter zu den Antragstellenden, die nur eine Bezugsperiode aufweisen und zudem sind sie öfter als andere Unterstützungseinheiten nur für kurze Zeit auf Sozialhilfe angewiesen. Paare mit Kindern hingegen sind öfter wiederholt auf Sozialhilfe angewiesen.

Auch in Bezug auf den Bildungshintergrund der Antragstellenden zeigen sich Unterschiede: Mit zunehmender Bildung sind wiederholte Sozialhilfebezüge seltener, während der Anteil der Antragstellenden mit sehr langer Bezugsdauer sinkt. Sehr deutlich ist der Unterschied bei der Bezugsdauer zwischen Personen ohne Bildungsabschluss und solchen mit mittlerem Bildungsniveau: Während 37 % der Antragstellenden mit einer Berufsausbildung oder einer Mittelschule keine Bezugsperiode von mehr als einem Jahr aufweisen, sind es bei den Personen ohne Ausbildung 29 %.

Erwerbslose Antragstellende weisen überdurchschnittlich oft mehrere Bezugsperioden auf, während Nicht-Erwerbspersonen etwas öfter als der Durchschnitt nur eine einmalige Bezugsperiode aufweisen. Bei den Antragsstellenden, die mindestens einmal eine Bezugsperiode von über fünf Jahren aufweisen, sind die Erwerbstätigen untervertreten, die Nicht-Erwerbspersonen auf der anderen Seite etwas übervertreten. Sowohl Erwerbstätige wie auch Erwerbslose gehören zudem etwas öfter zu Antragstellenden mit ausschliesslich kurzen Bezugsperioden.

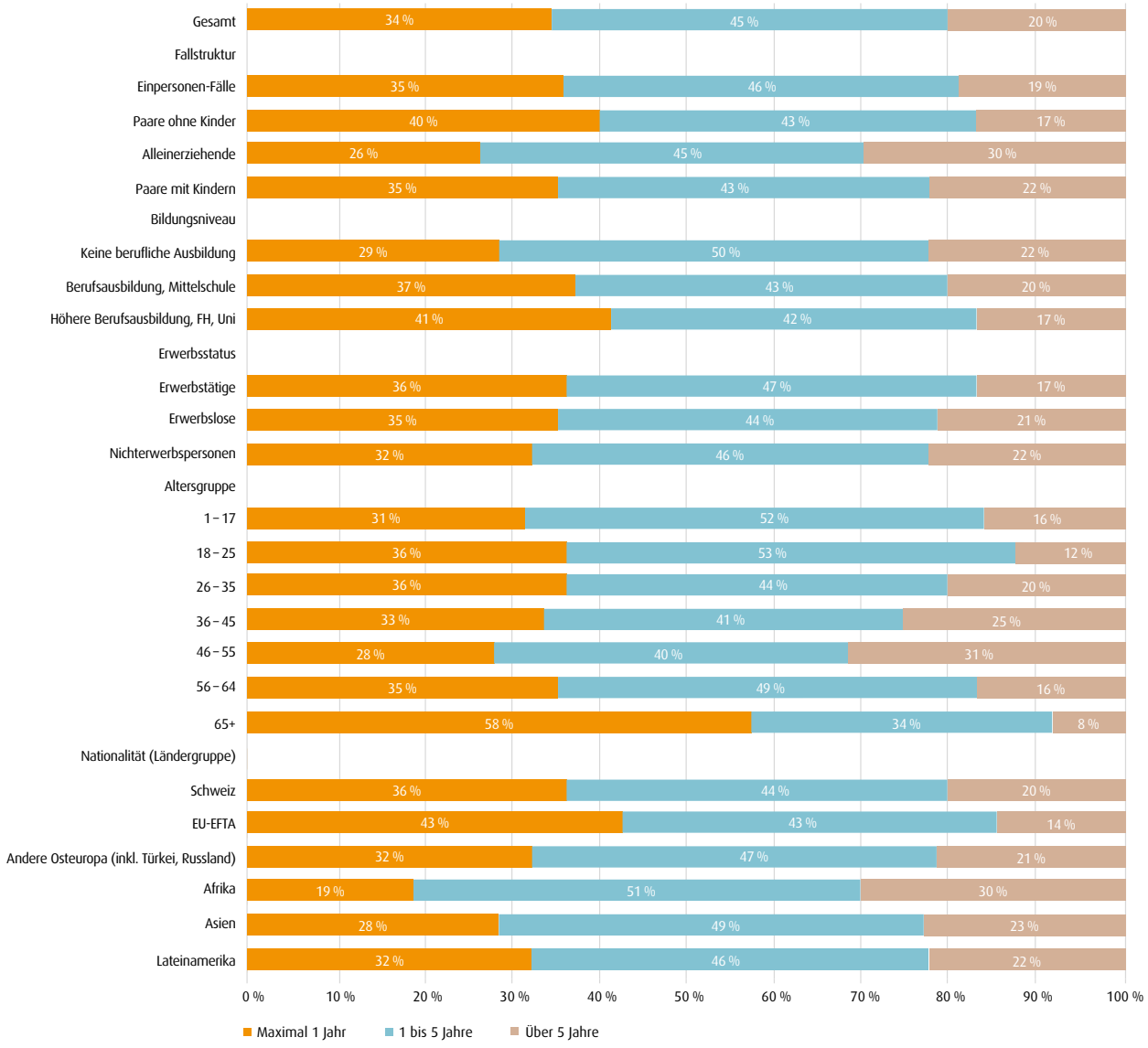
Grafik 36: Einmalbezug und wiederholter Bezug nach Merkmalen der Antragstellenden



Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik 2010 – 2020, Berechnungen BFH.

Anmerkung: Basis zu Berechnung der Anteile bilden die 13 788 Fälle, die im Jahr 2013 neu in einer der 14 Städte Sozialhilfe bezogen haben.

Grafik 37: Dauer der längsten Bezugsperiode nach Merkmalen der Antragstellenden



Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik 2010 – 2020, Berechnungen BFH.

Anmerkung: Basis zu Berechnung der Anteile bilden die 13 788 Fälle, die im Jahr 2013 neu in einer der 14 Städte Sozialhilfe bezogen haben.

Deutliche Unterschiede bezüglich der Fallverläufe finden sich bei den Altersgruppen. Minderjährige sowie über 55-jährige Antragstellende weisen seltener mehrere Bezugsperioden auf als die anderen Altersgruppen. Besonders selten sind diese bei den Rentnerinnen und Rentnern. Letztere sind zudem mehrheitlich nur kurzzeitig auf Sozialhilfe angewiesen.

Junge Erwachsene weisen durchschnittlich oft mehrere Bezugsperioden auf, kennen aber viel seltener als andere Antragstellende sehr lange Bezugsperioden. Dies könnte auch der Grund sein, warum andere Studien zum Schluss kommen, junge Erwachsene gehörten überdurchschnittlich oft zu den Wiedereintritten.[28] Die hier präsentierten Analysen deuten darauf hin,

[28] Salzgeber et al., 2016, Guggisberg et al., 2020.

dass junge Erwachsene nicht unbedingt häufiger wieder eintreten als andere Altersgruppen, sondern primär nach einer kürzeren Zeitspanne austreten, was die Wahrscheinlichkeit erhöht, sie als Wiedereintritte beobachten zu können.

Gemäss dieser Untersuchung sind es eher die 26- bis 35-Jährigen sowie die 36- bis 45-Jährigen, die überdurchschnittlich häufig wiederholte Bezüge aufweisen. Die 36- bis 45-Jährigen und sogar noch deutlicher die 46- bis 55-Jährigen sind zudem stärker mit langen Bezugsperioden konfrontiert als die jüngeren oder älteren Alterskohorten.

Die Falldauer unterscheidet sich auch je nach Nationalität der Antragstellenden. Bei den Schweizer Antragstellenden liegt der der Anteil der wiederholt Beziehenden mit 51 % leicht unter dem Durchschnitt von 53 %. Der Anteil der Schweizer Antragstellenden mit sehr langen Bezugsperioden entspricht dem Durchschnitt (20 %) und der Anteil der kurzen Bezüge ist mit 36 % leicht über dem Durchschnitt von 34 %.

Bei den Sozialhilfebeziehenden aus einem EU-/EFTA-Land liegt der Anteil mit mehreren Bezugsperioden mit 47 % deutlich unter dem Durchschnitt. Diese Gruppe gehört zudem überdurchschnittlich oft zu denjenigen, deren Dossiers sehr rasch wieder geschlossenen werden können (43 %) und vergleichsweise selten (14 %) zu den Beziehenden mit sehr langer Falldauer.

Mit 68 % deutlich über dem Durchschnitt liegt der Anteil mit mehreren Bezugsperioden bei den Sozialhilfebeziehenden aus einem afrikanischen Land. Diese Gruppe von Antragstellenden ist zudem häufig (30 %) mit sehr langen Falldauern konfrontiert und weist von allen Gruppen die geringsten Anteile an Kurzzeitbeziehenden aus.

Auch für Antragstellende aus einem osteuropäischen Land, welches nicht Mitglied des EU-/EFTA-Raums ist (inklusive Russland und der Türkei) sowie aus Asien und insbesondere Lateinamerika werden häufiger mehrere Dossiers eröffnet als bei den Schweizer Antragstellenden. Antragstellende aus Asien weisen unterdurchschnittlich oft sehr kurze Bezugsperioden und überdurchschnittlich oft sehr lange Bezugsperioden auf.

Wie im letztjährigen Bericht ausgeführt sind bei den Antragstellenden aus Asien und insbesondere Afrika öfter Geflüchtete, das heisst Personen, die nicht in erster Linie in der Schweiz leben, weil sie als Arbeitskraft rekrutiert wurden. Für Geflüchtete oder Personen im Familiennachzug ist es schwieriger, eine Arbeitsstelle zu finden und dadurch auch Sozialversicherungsansprüche zu erwerben. Die Sozialhilfe übernimmt für diese Personen denn auch häufiger die Funktion einer Sozialversicherung, was die höheren Anteile an sehr langen Bezugsperioden auch miterklärt. Unter diesem Gesichtspunkt betrachtet sind wiederholte Bezüge bei diesen Gruppen auch ein Hinweis darauf, dass betroffene Personen es trotz schwieriger Umstände schaffen, sich zwischenzeitlich von der Sozialhilfe zu lösen und sich so allenfalls Stück für Stück die wirtschaftliche Unabhängigkeit zu erkämpfen.

8.4 Fazit

Wiederholter Bezug von Sozialhilfe ist ein verbreitetes Phänomen. Gemäss den hier präsentierten Analysen handelt es sich bei einer relevanten Minderheit der Fälle, die innerhalb eines Jahres neu in die Sozialhilfe eintreten, um Wiedereintritte. Und auch von den Erstbeziehenden wird wiederum ein relevanter Teil nach dem Fallabschluss zu einem Wiedereintritt. Rückblickend kann damit bei mehr als der Hälfte der Sozialhilfebeziehenden ein wiederholter Bezug festgestellt werden.

Dies verdeutlicht, dass Personen, die sich von der Sozialhilfe lösen können, oft armutsgefährdet bleiben. Die häufigen Wiedereintritte weisen auf länger andauernde und durch Rückschläge gekennzeichneten Wege in die wirtschaftliche Unabhängigkeit hin. Gleichzeitig deuten sie aber auch auf das wiederholte Bemühen der Betroffenen, sich von der Sozialhilfe zu lösen.

Noch nicht geklärt werden konnte, inwiefern sich die Anteile der Wiedereintritte über die Zeit verändert haben. Die Anteile an Wiedereintritten unter den Neuaufnahmen sind nach 2015 höher als in den Jahren zuvor. Eine längerfristige Erhöhung dieser Anteile bei gleichbleibender Zahl der Neuaufnahmen würde darauf hindeuten, dass sich bei gewissen Bevölkerungsteilen Armutslagen verfestigt haben. Demnach gibt es vermehrt Bevölkerungsgruppen, die in einem nicht stabilen Grenzbereich zwischen Armut und prekärer eigener Existenzsicherung verharren.

2020 ist der Anteil der Erstbeziehenden wieder gestiegen, sowohl über alle Städte hinweg betrachtet wie auch in den einzelnen Städten. Dies könnte nur ein kurzfristiges Phänomen sein, welches mit dem Ende der besonderen Bedingungen rund um die Pandemie und die Entwicklungen im Flüchtlingsbereich wieder verschwindet. Erst in den kommenden Jahren wird sich zeigen, ob die Pandemie auch einen weiteren und stärkeren Strukturwandel auslöst, dessen Verliererinnen und Verlierer zu neuen Sozialhilfebeziehenden werden. Um dies zu verhindern ist von grosser Wichtigkeit, alle am Wiederaufschwung, der sich nun bereits abzuzeichnen beginnt, teilhaben zu lassen.

9 Anhang

Tabelle A1: Anteil Fälle des städtischen Sozialdienstes an allen Fällen gemäss SHS

	Anteil Fälle des städtischen Sozialdienstes an allen Fällen gemäss SHS 2019	Anteil Fälle des städtischen Sozialdienstes an allen Fällen gemäss SHS 2020
Zürich	93.9 %	92.0 %
Basel	100.0 %	100.0 %
Lausanne	93.6 %	93.3 %
Bern	99.6 %	99.9 %
Winterthur	100.0 %	100.0 %
Luzern	88.5 %	85.9 %
St.Gallen	100.0 %	100.0 %
Biel	99.0 %	99.3 %
Schaffhausen	99.5 %	96.5 %
Chur	85.8 %	87.0 %
Uster	100.0 %	100.0 %
Zug	80.9 %	78.5 %
Wädenswil	100.0 %	100.0 %
Schlieren	97.9 %	96.2 %

Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik.

Anmerkung: Dargestellt sind die Anteile der Fälle, die auf Zahlen basieren, welche durch den städtischen Sozialdienst an das BFS geliefert werden. Die übrigen Fälle werden durch andere Organisationen betreut, zum Beispiel Flüchtlingssozialdienste, wobei die entsprechenden Zahlen separat ans BFS geliefert werden.

Tabelle A2: Wohnbevölkerung 2020

	Wohnbevölkerung 2020 (31.12.2019)	Veränderung geg. 2019 (31.12.2018)	Veränderung geg. 2016 (31.12.2015)
Zürich	420 217	1.2 %	5.9 %
Basel	173 232	0.6 %	2.0 %
Lausanne	139 408	0.2 %	2.8 %
Bern	134 591	0.5 %	2.3 %
Winterthur	113 173	1.2 %	4.5 %
Luzern	82 257	0.7 %	1.2 %
St.Gallen	76 090	0.3 %	0.7 %
Biel	55 602	0.8 %	2.7 %
Schaffhausen	36 604	0.0 %	1.8 %
Chur	35 992	1.7 %	3.9 %
Uster	35 007	0.8 %	3.3 %
Zug	30 618	0.2 %	4.7 %
Wädenswil	24 624	1.2 %	13.9 %
Schlieren	18 791	0.3 %	1.8 %
Summe Bevölkerung	1 376 206		
Durchschnitt 14 Städte		0.7 %	3.7 %

Quelle: BFS, Statistik der Bevölkerung und der Haushalte (STATPOP); Darstellung BFH.

Tabelle A3: Anteil ausländische Wohnbevölkerung 2020 [29]

	Anteil 2020 (31.12.2019)	Veränderung geg. 2019 (31.12.2018)	Veränderung geg. 2016 (31.12.2015)
Zürich	32.5 %	0.0 %-Punkte	0.6 %-Punkte
Basel	38.0 %	0.2 %-Punkte	1.7 %-Punkte
Lausanne	42.4 %	−0.4 %-Punkte	0.1 %-Punkte
Bern	24.9 %	0.0 %-Punkte	0.0 %-Punkte
Winterthur	24.5 %	0.2 %-Punkte	1.1 %-Punkte
Luzern	24.4 %	0.2 %-Punkte	0.2 %-Punkte
St.Gallen	31.5 %	0.4 %-Punkte	1.5 %-Punkte
Biel	34.0 %	−0.2 %-Punkte	2.8 %-Punkte
Schaffhausen	28.1 %	−0.3 %-Punkte	0.3 %-Punkte
Chur	20.6 %	0.3 %-Punkte	1.4 %-Punkte
Uster	23.0 %	0.0 %-Punkte	0.8 %-Punkte
Zug	34.4 %	−0.4 %-Punkte	2.7 %-Punkte
Wädenswil	22.2 %	0.4 %-Punkte	−0.6 %-Punkte
Schlieren	46.1 %	0.1 %-Punkte	0.2%-Punkte
Durchschnitt 14 Städte	30.5 %	0.0 %-Punkte	0.9%-Punkte

Quelle: BFS, Statistik der Bevölkerung und der Haushalte (STATPOP); Berechnungen BFH.

Tabelle A4: Anteil Geflüchtete (Flüchtlinge mit Asyl und vorläufig aufgenommene Personen) 2020

	Flüchtlinge 2020 (31.12.2019)	Anteil an Wohnbevölkerung 2020 (31.12.2019)	Veränderung geg. 2019 (31.12.2018)	Veränderung geg. 2016 (31.12.2015)
Zürich	6 964	1.66 %	0.14 %-Punkte	0.53 %-Punkte
Basel	2 245	1.30 %	0.05 %-Punkte	0.30 %-Punkte
Lausanne	3 057	2.19 %	0.05 %-Punkte	0.42 %-Punkte
Bern	2 764	2.05 %	0.01 %-Punkte	0.56 %-Punkte
Winterthur	2 324	2.05 %	0.20 %-Punkte	0.92 %-Punkte
Luzern	2 084	2.53 %	0.37 %-Punkte	0.86 %-Punkte
St.Gallen	1 650	2.17 %	0.05 %-Punkte	0.62 %-Punkte
Biel	2 266	4.08 %	0.08 %-Punkte	0.61 %-Punkte
Schaffhausen	793	2.17 %	0.13 %-Punkte	0.67 %-Punkte
Chur	965	2.68 %	0.29 %-Punkte	0.82 %-Punkte
Uster	242	0.69 %	0.04 %-Punkte	0.18 %-Punkte
Zug	261	0.85 %	−0.12 %-Punkte	0.11 %-Punkte
Wädenswil	271	1.10 %	0.00 %-Punkte	0.30 %-Punkte
Schlieren	264	1.40 %	0.03 %-Punkte	0.38 %-Punkte
Summe	26 150			
Durchschnitt 14 Städte		1.92 %	0.09 %-Punkte	0.52 %-Punkte

Quelle: SEM/BFS; Berechnungen BFH.

Anmerkung: In der Tabelle zusammengefasst sind alle Flüchtlinge mit Asyl (Ausweise B oder C) sowie vorläufig aufgenommene Personen (Ausweis F). Zu beachten ist, dass die Anteile Geflüchteter in den Städten teilweise höher sein können, da diejenigen Personen, die bereits vor 2010 in der Schweiz lebten, nicht in den Daten des ZEMIS (vgl. Glossar) enthalten sind.

[29] Veränderung in %-Punkten bedeutet, dass die Differenz zwischen zwei %-Anteilen angegeben wird: Zum Beispiel betrug der Ausländeranteil in Luzern 2019 24.2 %, 2020 24.4 % – dies entspricht einer Zunahme um 0.2 %-Punkte.

Tabelle A5: Haushaltsformen in den Städten 2020 (31.12.2019)

	Eine erwachsene Person	Zwei Erwachsene, verheiratet	Zwei Erwachsene, nicht verheiratet	Drei und mehr Erwachsene	Eine erwachsene Person mit Minderjährigen	Zwei Erwachsene, verheiratet; mit Minderjährigen	Zwei Erwachsene, nicht verheiratet, mit Minderjährigen	Drei und mehr Erwachsene mit Minderjährigen	Haushalte ohne Minderjährige	Haushalte mit Minderjährigen
Zürich	45.1 %	12.0 %	16.3 %	7.0 %	2.6 %	10.9 %	3.3 %	2.8 %	80.4 %	19.6 %
Basel	48.7 %	13.5 %	12.8 %	6.7 %	3.0 %	9.6 %	2.7 %	3.0 %	81.6 %	18.4 %
Lausanne	47.7 %	10.9 %	13.1 %	7.2 %	4.2 %	9.9 %	3.8 %	3.1 %	79.0 %	21.0 %
Bern	46.2 %	12.2 %	15.6 %	7.6 %	2.5 %	9.1 %	3.3 %	3.5 %	81.6 %	18.4 %
Winterthur	38.5 %	16.4 %	14.1 %	8.1 %	2.9 %	13.4 %	2.9 %	3.7 %	77.2 %	22.8 %
Luzern	45.7 %	15.1 %	15.4 %	6.6 %	2.5 %	9.6 %	2.6 %	2.4 %	82.9 %	17.1 %
St.Gallen	45.5 %	15.1 %	13.0 %	7.5 %	2.6 %	10.8 %	2.3 %	3.0 %	81.2 %	18.8 %
Biel/Bienne	44.0 %	13.5 %	12.5 %	8.5 %	4.0 %	9.3 %	3.4 %	4.9 %	78.5 %	21.5 %
Schaffhausen	41.2 %	18.9 %	12.0 %	8.3 %	2.5 %	11.2 %	2.2 %	3.7 %	80.4 %	19.6 %
Chur	43.7 %	17.9 %	12.9 %	8.2 %	2.3 %	9.9 %	2.5 %	2.6 %	82.7 %	17.3 %
Uster	34.8 %	18.7 %	13.5 %	8.9 %	2.7 %	14.9 %	2.7 %	3.8 %	75.8 %	24.2 %
Zug	38.2 %	18.4 %	12.9 %	8.5 %	2.0 %	14.4 %	2.5 %	3.0 %	78.0 %	22.0 %
Wädenswil	33.5 %	20.3 %	12.9 %	9.9 %	2.4 %	13.5 %	2.5 %	5.1 %	76.6 %	23.4 %
Schlieren	36.0 %	15.8 %	14.1 %	10.0 %	2.0 %	13.3 %	2.5 %	6.3 %	75.9 %	24.1 %
Durchschnitt	**42.1 %**	**15.6 %**	**13.7 %**	**8.1 %**	**2.7 %**	**11.4 %**	**2.8 %**	**3.6 %**	**79.4 %**	**20.6 %**

Quelle: BFS, STATPOP: orange deutlich über dem Durchschnitt; blau deutlich unter dem Durchschnitt.

Tabelle A6: Anteile Altersgruppen in der Wohnbevölkerung 2020 (31.12.2019)

	0 – 17 Jahre	18 – 25 Jahre	26 – 35 Jahre	36 – 45 Jahre	46 – 55 Jahre	56 – 64 Jahre	65 – 79 Jahre	80+ Jahre	0 – 14 Jahre	15 – 64 Jahre	65+ Jahre
Zürich	16.1 %	7.5 %	21.6 %	17.8 %	13.4 %	8.8 %	9.8 %	4.9 %	14.1 %	71.2 %	14.8 %
Basel	15.4 %	7.5 %	17.8 %	15.6 %	13.7 %	11.0 %	12.6 %	6.4 %	13.2 %	67.8 %	19.1 %
Lausanne	17.1 %	10.4 %	19.8 %	15.8 %	13.1 %	9.1 %	9.8 %	4.9 %	14.5 %	70.8 %	14.7 %
Bern	15.4 %	7.8 %	20.6 %	15.9 %	13.3 %	10.1 %	11.8 %	5.5 %	13.1 %	69.8 %	17.3 %
Winterthur	18.3 %	9.0 %	18.0 %	14.8 %	13.7 %	10.2 %	11.4 %	4.9 %	15.6 %	68.5 %	16.3 %
Luzern	14.4 %	9.3 %	18.9 %	14.5 %	13.1 %	10.7 %	13.1 %	6.4 %	12.3 %	68.5 %	19.5 %
St.Gallen	16.0 %	10.8 %	18.3 %	13.7 %	12.9 %	10.5 %	12.1 %	5.7 %	13.5 %	68.7 %	17.7 %
Biel/Bienne	17.6 %	8.9 %	16.4 %	13.9 %	13.9 %	11.0 %	12.0 %	6.2 %	14.8 %	66.8 %	18.2 %
Schaffhausen	15.8 %	9.1 %	14.4 %	12.6 %	13.7 %	12.1 %	14.8 %	6.8 %	13.2 %	64.6 %	21.5 %
Chur	14.4 %	9.0 %	15.3 %	13.1 %	14.8 %	12.5 %	15.2 %	7.0 %	12.0 %	67.1 %	21.7 %
Uster	18.5 %	8.4 %	14.1 %	14.8 %	15.6 %	11.1 %	13.1 %	4.6 %	15.6 %	66.9 %	17.7 %
Zug	17.0 %	6.7 %	14.0 %	16.3 %	16.3 %	11.0 %	12.6 %	5.2 %	14.3 %	66.8 %	18.0 %
Wädenswil	16.3 %	7.5 %	11.0 %	12.8 %	14.3 %	11.1 %	13.6 %	5.0 %	13.8 %	59.2 %	18.6 %
Schlieren	17.2 %	9.3 %	19.8 %	16.7 %	13.8 %	10.0 %	9.2 %	4.5 %	14.6 %	72.1 %	13.7 %
Durchschnitt	**16.4 %**	**8.7 %**	**17.1 %**	**14.9 %**	**14.0 %**	**10.7 %**	**12.2 %**	**5.6 %**	**13.9 %**	**67.8 %**	**17.8 %**

Quelle: BFS, STATPOP: orange deutlich über dem Durchschnitt; blau deutlich unter dem Durchschnitt.

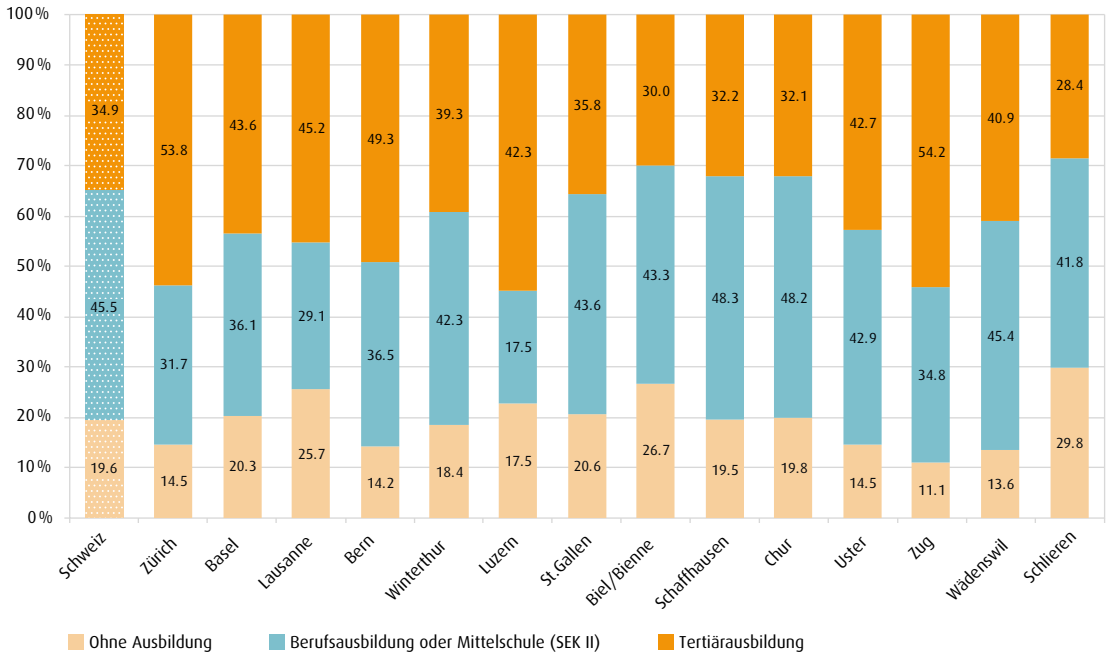
Hinweis: Stichtag bei Wädenswil ist der 1.1.2019.

Tabelle A7: Anteile Zivilstandsgruppen total ab 18 Jahren 2020 (31.12.2019)

	Total Personen ab 18 Jahren				Männer ab 18 Jahren (total 100 %)				Frauen ab 18 Jahren (total 100 %)			
	ledig	verheiratet	verwitwet	geschieden	ledig	verheiratet	verwitwet	geschieden	ledig	verheiratet	verwitwet	geschieden
Zürich	46.6 %	38.7 %	4.3 %	10.3 %	50.2 %	40.0 %	1.7 %	8.2 %	43.1 %	37.4 %	7.0 %	12.5 %
Basel	40.2 %	42.1 %	5.9 %	11.8 %	43.2 %	44.6 %	2.4 %	9.8 %	37.4 %	39.8 %	9.2 %	13.6 %
Lausanne	44.5 %	39.2 %	4.7 %	11.5 %	47.9 %	41.6 %	1.7 %	8.8 %	41.5 %	37.1 %	7.5 %	14.0 %
Bern	46.2 %	38.2 %	5.1 %	10.5 %	48.7 %	40.5 %	2.1 %	8.6 %	43.9 %	36.0 %	7.9 %	12.2 %
Winterthur	37.0 %	47.4 %	5.2 %	10.4 %	40.8 %	48.8 %	2.1 %	8.3 %	33.5 %	46.0 %	8.1 %	12.5 %
Luzern	43.2 %	41.0 %	5.7 %	10.1 %	46.1 %	43.4 %	2.3 %	8.3 %	40.7 %	38.8 %	8.8 %	11.7 %
St.Gallen	39.7 %	44.0 %	5.4 %	10.9 %	43.9 %	45.4 %	2.2 %	8.4 %	35.7 %	42.7 %	8.5 %	13.2 %
Biel/Bienne	36.8 %	42.9 %	6.6 %	13.8 %	41.4 %	44.7 %	2.5 %	11.4 %	32.4 %	41.1 %	10.4 %	16.1 %
Schaffhausen	32.4 %	49.6 %	6.7 %	11.3 %	36.7 %	51.8 %	2.6 %	8.9 %	28.4 %	47.6 %	10.4 %	13.6 %
Chur	36.1 %	45.9 %	6.4 %	11.6 %	40.1 %	48.1 %	2.5 %	9.3 %	32.4 %	43.8 %	10.1 %	13.8 %
Uster	32.6 %	51.7 %	5.1 %	10.7 %	35.9 %	53.3 %	2.2 %	8.6 %	29.4 %	50.1 %	7.8 %	12.7 %
Zug	33.3 %	51.6 %	5.1 %	10.0 %	36.3 %	52.7 %	2.1 %	8.8 %	30.1 %	50.5 %	8.1 %	11.3 %
Wädenswil	30.7 %	52.5 %	5.8 %	11.0 %	34.1 %	54.7 %	2.5 %	8.7 %	27.5 %	50.5 %	8.8 %	13.1 %
Schlieren	34.4 %	51.2 %	4.6 %	9.7 %	38.6 %	51.5 %	1.6 %	8.4 %	29.9 %	50.9 %	7.9 %	11.3 %
Durchschnitt	38.1 %	45.4 %	5.5 %	11.0 %	41.7 %	47.2 %	2.2 %	8.9 %	34.7 %	43.7 %	8.6 %	12.9 %

Quelle: BFS, STATPOP: orange deutlich über dem Durchschnitt; blau deutlich unter dem Durchschnitt.

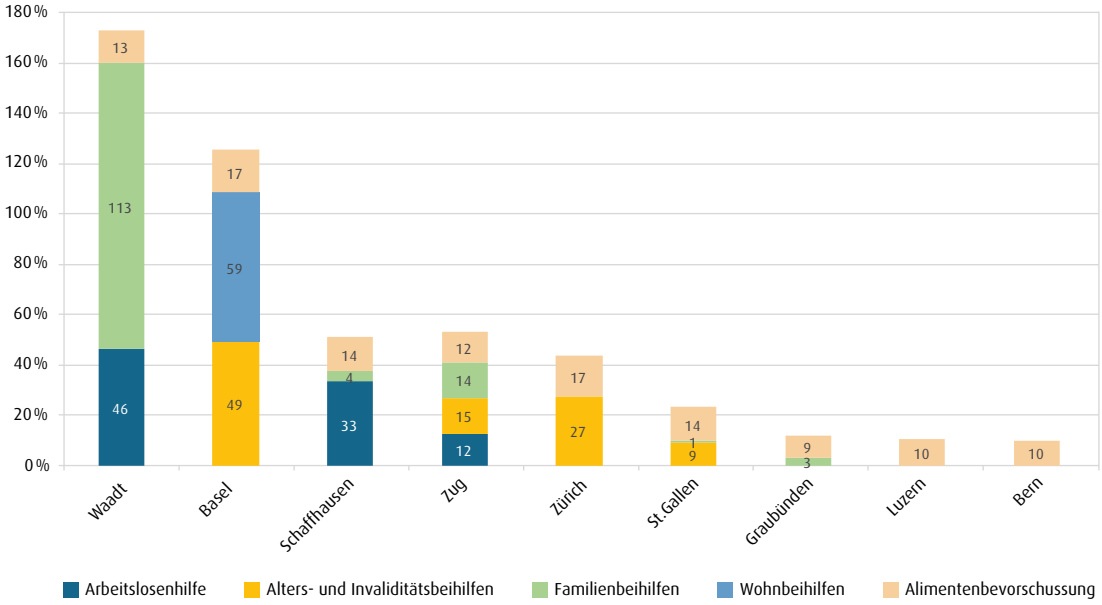
Grafik A1: Höchste abgeschlossene Ausbildung der ständigen Wohnbevölkerung ab 25 Jahren 2020



Quelle: BFS – Strukturerhebung (SE).

Anmerkung: Die Ergebnisse basieren auf fünf aufeinanderfolgenden jährlichen Strukturerhebungen (2015 – 2019 kumuliert).

Grafik A2: Pro-Kopf-Ausgaben für kantonale Bedarfsleistungen 2019



Quelle: BFS: Inventar und Finanzstatistik der Sozialhilfe im weiteren Sinn; Einwohnerzahlen: BFS: Kantonsporträts. Ausgewählte Indikatoren im regionalen Vergleich, 2021.

Anmerkung: Bedarfsleistungen nach kantonalem Recht (ohne wirtschaftliche Sozialhilfe), Ausgaben von Kantonen und Gemeinden pro Einwohner/in 2019.

10 Literaturhinweise zur Sozialhilfe in der Schweiz

Beyeler M, Schuwey C., Kraus S. (2020). Sozialhilfe in Schweizer Städten. Die Kennzahlen 2019 im Vergleich. Winterthur: Städteinitiative Sozialpolitik.

Beyeler M., Salzgeber R., Schuwey C. (2019). Sozialhilfe im Kontext des Strukturwandels – 20 Jahre Kennzahlenvergleich in Schweizer Städten. Winterthur: Städteinitiative Sozialpolitik.

Beyeler M., Salzgeber R., Schuwey C. (2017). Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten, Berichtsjahr 2016.

Beyeler, M., Schuwey, C. (2019). «Strukturwandel im Arbeitsmarkt und Entwicklungen in der Sozialhilfe». In: Sozialhilfe im Kontext des Strukturwandels – 20 Jahre Kennzahlenvergleich in Schweizer Städten, herausgegeben durch Städteinitiative Sozialpolitik.

Bundesamt für Statistik (BFS) (o.J.). Inventar und Finanzstatistik der Sozialhilfe im weiteren Sinn. https://www.sozialhilfeiws.bfs.admin.ch/ibs/daten/RechercheFinanzstatistikView.xhtml (Stand: 26.4.2020).

Bundesamt für Statistik (BFS) (2016). 10 Jahre Schweizerische Sozialhilfestatistik. Neuchâtel, BFS.

Bundesamt für Statistik (2019a). Sozialhilfeempfängerstatistik. Leitfaden zur Durchführung der Erhebung. Neuchâtel, BFS.

Bundesamt für Statistik (BFS) (2019b). Einfamilienhaushalte mit Kindern in der Schweiz. https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/familien/formen-familienleben.assetdetail.16005649.html (Stand: 7.8.2021.)

Bundesamt für Statistik (BFS) (2021). Familien in der Schweiz – Statistischer Bericht 2021. https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/aktuell/neue-veroeffentlichungen.gnpdetail.2021-0228.html (Stand: 24.8.2021).

Bundesrat (2017). Kostenentwicklung in der Sozialhilfe. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 14.3892 Sozialdemokratische Fraktion und 15.3915 Bruderer Wyss vom 25. September 2014. Bundesblatt (BBl) 2017/36.

Can, E., Sheldon, G. (2017). Die Entwicklung der Beschäftigungschancen von Geringqualifizierten in der Schweiz. Studie erstellt im Auftrag des Sozialdepartements Zürich (SD), Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik (FAI) Universität Basel.

Dubach, P., Rudin, M., Bannwart, L., Dutoit, L., Bischof, S. (2015). Evaluation der Leistungen mit Anreizcharakter gemäss SKOS-Richtlinien. Bern: Schweizer Konferenz für Sozialhilfe (SKOS).

Guggisberg J., Bischof S., Liesch R., Rudin M. (2020). Sozialhilfebezug in der Mehrjahresperspektive und im Lebensverlauf. Forschungsbericht Nr. 5/20. Bundesamt für Sozialversicherungen, Bern.

Götzö M., Herzig M., Mey E., Adili K., Brüesch N., Hausherr, M. (2021): Datenerhebung pandemiebedingte, kostenlose Mahlzeiten-, Lebensmittel- und Gutscheinabgaben in der Stadt Zürich. ZAHW.

Höglinger D., Rudin M., Guggisberg J. (2021). Analyse zu den Auswirkungen der Reduktion der Fallbelastung in der Sozialberatung der Stadt Winterthur. Schlussbericht im Auftrag der Sozialen Dienste, Stadt Winterthur. Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien BASS AG, Bern.

Salzgeber R. (2014). Trends in der Sozialhilfe; 15 Jahre Kennzahlenvergleich in Schweizer Städten. Herausgeberin Städteinitiative Sozialpolitik.

Salzgeber, R., Fritschi T., von Gunten, L., Hümbelin, O., Koch, K. (2016). Analyse der zeitlichen Verläufe in der Sozialhilfe. Bern: Berner Fachhochschule (BFH), Fachbereich Soziale Arbeit. Im Auftrag des Bundesamtes für Statistik (BFS).

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) (o.J.). SKOS-Richtlinien. https://skos.ch/skos-richtlinien/aktuelle-richtlinien (Stand: 21.9.2021).

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) (2021). Monitoring Fallzahlen. https://skos.ch/themen/sozialhilfe-und-corona/monitoring-fallzahlen (Stand: 21.9.2021).

Spadarotto Claudio, Bieberschulte Maria, Walker Katharina, Morlok Michael und Oswald Andrea (2014). Erwerbsbeteiligung von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt. Studie im Auftrag des Bundesamts für Migration.

11 Glossar und methodische Erläuterungen

Arbeitslosenquote: Die Zahl der registrierten Arbeitslosen am Stichtag geteilt durch die Zahl der Erwerbspersonen multipliziert mit 100. Die Zahl der Erwerbspersonen wird durch das Bundesamt für Statistik im Rahmen der jährlichen Strukturerhebung (Volkszählung) erhoben. Registrierte Arbeitslose sind alle stellensuchenden Personen, die am Stichtag der Erhebung – das heisst am letzten Tag des Monats – ohne Arbeit, sofort vermittelbar und bei einem Regionalen Arbeitsvermittlungszentrum (RAV) registriert sind (dabei ist es unerheblich, ob die Personen Anrecht auf Arbeitslosentaggeld haben oder nicht). Erwerbspersonen sind Erwerbstätige ab einer Arbeitsstunde pro Woche plus Erwerbslose unter der Wohnbevölkerung im erwerbsfähigen Alter.

Bevölkerungszahl: Die vom Bundesamt für Statistik (BFS) für die Berechnung der Sozialhilfequote verwendete Bevölkerungszahl stammt aus der gesamtschweizerischen Volkszählung (STATPOP, siehe unten) die seit 2010 jährlich durchgeführt wird. Diese Bevölkerungszahl kann von der von den statistischen Ämtern der einzelnen Städte publizierten Bevölkerungszahl abweichen. Zum einen verwendet das BFS den Bevölkerungsstand am Ende des Vorjahres, zum andern ist die Datengrundlage die zivilrechtliche, ständige Wohnbevölkerung und nicht die wirtschaftliche. Wochenaufenthalter werden in jener Gemeinde gezählt, wo sie ihre Schriften hinterlegt haben und nicht in der Gemeinde des Wochenaufenthaltes.

Bruttobedarf: Der Bruttobedarf entspricht dem vom Sozialdienst im Einzelfall angerechneten monatlichen Bedarf für den Lebensunterhalt der Unterstützungseinheit insgesamt (materielle Grundsicherung, das heisst Grundbedarf für den Lebensunterhalt, Wohnkosten und Kosten für die medizinische Grundversorgung, plus situationsbedingte Leistungen), ohne Berücksichtigung der eigenen Einnahmen. Auch wenn die Unterstützungsleistung nicht direkt an die Unterstützungseinheit ausbezahlt wird (zum Beispiel wenn Mietkosten, Wohnnebenkosten, Selbstbehalte etc. direkt durch den Sozialdienst beglichen werden), sind diese Ausgabenposten im Bruttobedarf inbegriffen.

Fallzahl/Personenzahl gemäss BFS mit Leistungsbezug im Kalenderjahr: Summe aller Fälle (Unterstützungseinheiten) bzw. Personen, die während eines Kalenderjahres mindestens einmal eine Sozialhilfeleistung erhalten haben (kumulative Fallzählung für ein Kalenderjahr).

Fallzahl/Personenzahl gemäss BFS im Stichmonat: Summe aller Fälle (Unterstützungseinheiten) bzw. Personen, die im Dezember eines Kalenderjahres noch im laufenden Bezug waren, das heisst noch nicht abgelöst wurden. Da Personen erst als abgelöst gelten, wenn sie sechs Monate keine Sozialhilfeleistung mehr erhalten haben (vgl. Sechs-Monate-Regel), sind im Stichmonat all jene Fälle enthalten, die im Dezember des Kalenderjahres oder in den fünf Monaten davor eine Sozialhilfeleistung erhalten haben.

Gemeinde-Typ: Einteilung gemäss der «Gemeindetypologie 2012», bei der in drei Stufen alle Gemeinden der Schweiz in 25 verschiedene Kategorien gegliedert werden. Die erste Stufe fokussiert dabei anhand morphologischer und funktionaler Kriterien (zum Beispiel Dichte/Pendlerströme) auf den städtischen Charakter der Gemeinde. Bei der zweiten Stufe wird vor allem nach Grösse, Dichte und Erreichbarkeit unterschieden und auf der dritten und letzten Stufe erfolgt die Einteilung vor allem nach sozioökonomischen Kriterien wie zum Beispiel nach dem Verhältnis der ständigen Wohnbevölkerung zu den Vollzeitäquivalenten.

Haushaltsquote der Sozialhilfe: Die Haushaltsquote weist den Anteil der in einem Jahr durch die Sozialhilfe unterstützten Haushalte an allen Haushalten in der Wohnbevölkerung aus. Einen Haushalt bilden Personen, die gemeinsam in einer Wohnung wohnen. Er kann aus einer oder mehreren Unterstützungseinheit(en) bestehen (siehe oben) und weitere, nicht durch die Sozialhilfe unterstützte Personen umfassen. Die Haushaltsquote basiert auf der STATPOP-Statistik (siehe unten), wobei das BFS die Haushaltsbildung aufgrund von demografischen Angaben zu Alter und Zivilstand vornimmt.

Missings/Missingquote: Anzahl fehlender Angaben zu bestimmten Merkmalen in einer Statistik (zum Beispiel keine Angaben zum Geschlecht einer Person). Die Missingquote gibt an, wie hoch der Anteil der fehlenden Angaben an der Grundgesamtheit ist.

Leerwohnungsziffer: Prozentualer Anteil der am Stichtag (1. Juni) leerstehenden und auf dem Markt angebotenen Wohnungen am Gesamtwohnungsbestand des Vorjahres.

Sechs-Monate-Regel: Beim Aufbau der Schweizerischen Sozialhilfestatistik SHS mussten die Abschluss- und Wiederaufnahmemodalitäten der Dossiers schweizweit vereinheitlicht werden. Hierzu wurde in Absprache mit der Praxis festgelegt, dass Sozialhilfefälle erst nach sechs Monaten ohne Leistungsbezug als abgelöst gelten. Bei einer Wiederaufnahme innerhalb der erwähnten sechs Monate wird das «alte» Dossier weitergeführt. Bei einer Wiederaufnahme nach sechs Monaten oder später wird ein neues Dossier eröffnet.

SHS, Schweizerische Sozialhilfestatistik: Das Bundesamt für Statistik (BFS) erstellt die SHS seit 2004 jährlich. Die Statistik liefert Informationen zur Situation und Struktur von Sozialhilfebeziehenden, Hinweise zur sozialen und wirtschaftlichen Lage der Sozialhilfebeziehenden, Angaben zur Struktur der bezogenen Leistungen, Informationen zur Zusammensetzung der betroffenen Bevölkerungsgruppen sowie zur Entwicklung und Dauer des Sozialhilfebezugs.

SKOS: Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) ist ein Fachverband (gegründet im Jahr 1905), dessen Mitglieder sich für die Ausgestaltung und Entwicklung der Sozialhilfe in der Schweiz engagieren. Die Organisation setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern von Gemeinden, Kantonen, des Bundes sowie von privaten Organisationen des Sozialbereichs zusammen. Die SKOS ist Herausgeberin der Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe. Diese Richtlinien sind Empfehlungen zuhanden der Sozialhilfeorgane des Bundes, der Kantone, der Gemeinden sowie der Organisationen der privaten Sozialhilfe. In den meisten Kantonen sind die SKOS-Richtlinien durch Sozialhilfegesetze oder Verordnungen als verbindlich erklärt worden. Seit 2016 werden die SKOS-Richtlinien und die vorgesehenen Richtlinienänderungen durch die Konferenz der Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren der Kantone (SODK) diskutiert und verabschiedet.

Sozialhilfefall (Unterstützungseinheit, Sozialhilfedossier): Ein Sozialhilfefall kann eine oder mehrere Personen umfassen. Der Sozialhilfeanspruch wird für Personen, die in einem Haushalt zusammenleben und eine unterhaltsrechtliche Gemeinschaft bilden, gemeinsam berechnet (Unterstützungseinheit). Eine Unterstützungseinheit umfasst a) Einzelpersonen, welche alleine oder in einer Wohngemeinschaft leben, b) Paare mit oder ohne Kinder (Ehepaare bzw. Personen in stabilen Konkubinaten) oder c) Alleinerziehende mit ihren Kindern. Eine erwachsene Person in der Unterstützungseinheit wird als Antragstellende/r bzw. als Fallträgerin oder Fallträger bestimmt. Eine Auswertung aus der Sozialhilfestatistik zeigt, dass bei Paaren in rund 85 % aller Fälle der Mann als Fallträger bzw. Antragsteller bestimmt wird.

Sozialhilfequote: Anteil der sozialhilfebeziehenden Personen an der ständigen Wohnbevölkerung. Die Bevölkerungszahlen basieren auf der STATPOP-Statistik. Berechnung: Anzahl Sozialhilfebeziehende mit mindestens einem Leistungsbezug während des Kalenderjahres dividiert durch die Bevölkerungszahl am 31.12. des Vorjahres.

Ständige Wohnbevölkerung: Zur ständigen Bevölkerung zählen alle schweizerischen Staatsangehörigen mit einem Hauptwohnsitz in der Schweiz; ausländische Staatsangehörige mit einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung für mindestens zwölf Monate (Ausweis B oder C oder EDA-Ausweis [internationale Funktionäre, Diplomaten und deren Familienangehörige]); ausländische Staatsangehörige mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung (Ausweis L) für eine kumulierte Aufenthaltsdauer von mindestens zwölf Monaten; Personen im Asylprozess (Ausweis F oder N) mit einer Gesamtaufenthaltsdauer von mindestens zwölf Monaten.

STATPOP: Die Statistik der Bevölkerung und der Haushalte (STATPOP) ist Teil der Volkszählung und enthält Informationen zu Personen und Haushalten der ständigen und nicht ständigen Wohnbevölkerung, inkl. Bewegungen der Bevölkerung. STATPOP beruht auf einer gesamtschweizerischen Registererhebung und existiert seit 2010. Das BFS nutzt hierzu Verwaltungsdaten, welche im Bevölkerungsbereich aus den harmonisierten Personenregistern der Gemeinden und Kantone (Einwohnerregister) sowie des Bundes stammen (Standesregister [Infostar] des Bundesamtes für Justiz, Zentrales Migrationsinformationssystem [ZEMIS] des Bundesamtes für Migration, Informationssystem ORDIPRO für Diplomaten und internationale Funktionäre des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten). Ergänzt wird die Registererhebung durch eine Strukturerhebung bei einer Stichprobe von Haushalten.

Tieflohnstelle: Von Tieflöhnen wird gesprochen, wenn der Bruttolohn unter der Tieflohnschwelle von zwei Dritteln des standardisierten Brutto-Medianeinkommens liegt. 2018 lag diese Tieflohnschwelle bei CHF 4 359 (auf der Basis eines Vollzeitpensums von 40 Wochenstunden). Rund 10 % der Erwerbstätigen in der Schweiz arbeiteten zu einem Lohn unter dieser Schwelle. Besonders betroffen sind Beschäftigte im Detailhandel und in der Gastronomie.

Unterstützungseinheit: Verwaltungstechnischer Ausdruck für Sozialhilfefall oder Sozialhilfedossier.

Die Mitglieder

Aarau
Adliswil
Affoltern am Albis
Arbon
Baar
Baden
Basel
Bellinzona
Bern
Biel-Bienne
Bülach
Burgdorf
Chur
Dietikon
Frauenfeld
Fribourg
Genève
Gossau SG
Grenchen
Horgen
Illnau-Effretikon
Kloten
Kreuzlingen
La-Chaux-de-Fonds
Lancy
Lausanne
Lugano
Luzern
Martigny
Meyrin
Morges
Münchenstein
Neuchâtel
Nyon
Onex
Rapperswil-Jona
Renens
Schaffhausen
Schlieren
Sion
Solothurn
Spiez
St. Gallen
Thalwil
Thun
Uster
Vernier
Wädenswil
Wettingen
Wetzikon ZH
Wil
Winterthur
Wohlen
Yverdon-les-Bains
Zug
Zürich