

Kostenentwicklung in der Sozialhilfe

Kommentar zum Bericht des Bundesrates «Kostenentwicklung in der Sozialhilfe»

Einleitung

Der Bundesrat hat als Antwort auf zwei Postulate (14.3892, 14.3915) einen Bericht zur Entwicklung der Kosten in der wirtschaftlichen Sozialhilfe erarbeitet. Der Bericht gibt eine Übersicht über die relevanten Einflussfaktoren der Kostenentwicklung in der Sozialhilfe. Die einzelnen Faktoren werden danach strukturiert, ob sie die Fallzahlen oder die Kosten pro Beziehende beeinflussen. Die Analyse basiert auf bestehenden Erhebungen und Studien auf nationaler, kantonaler und kommunaler Ebene. Der Bericht zeigt auch die Heterogenität der Bedarfsleistungen in der föderalen Struktur des schweizerischen Sozialhilfesystems und der daraus entstehenden Probleme für die Analyse der Daten auf. Er legt dar, dass mehrere Faktoren und ihre Wechselwirkungen für die Kostensteigerung verantwortlich sind.

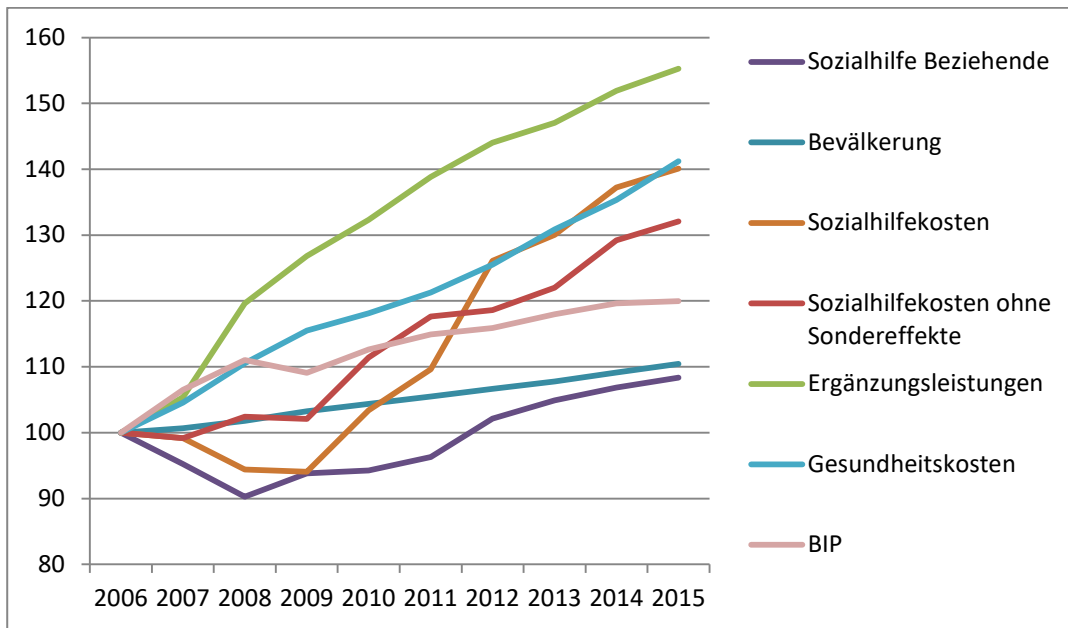
Die SKOS war in den Prozess zur Erarbeitung des Berichtes einbezogen und ist mit den Kernaussagen des Berichts einverstanden. Mit dem vorliegenden Kommentar will die SKOS - im Sinne einer konstruktiven Ergänzung - einzelne, aus ihrer Sicht zentrale Punkte vertiefen und hervorheben.

Entwicklung der Sozialhilfekosten

In der Sozialhilfe wurden 2015 CHF 2,6 Mia. ausgegeben.¹ Betrachtet man die Entwicklung der Kosten der Sozialhilfe der letzten zehn Jahre (2006-2015), ergibt sich ein Kostenanstieg von 40 Prozent. Damit verläuft die Wachstumskurve der Kosten für die Sozialhilfe deutlich über derjenigen des BIP, jedoch parallel zu den Gesundheitskosten und unter derjenigen der Ergänzungsleistungen (Abb. 1).

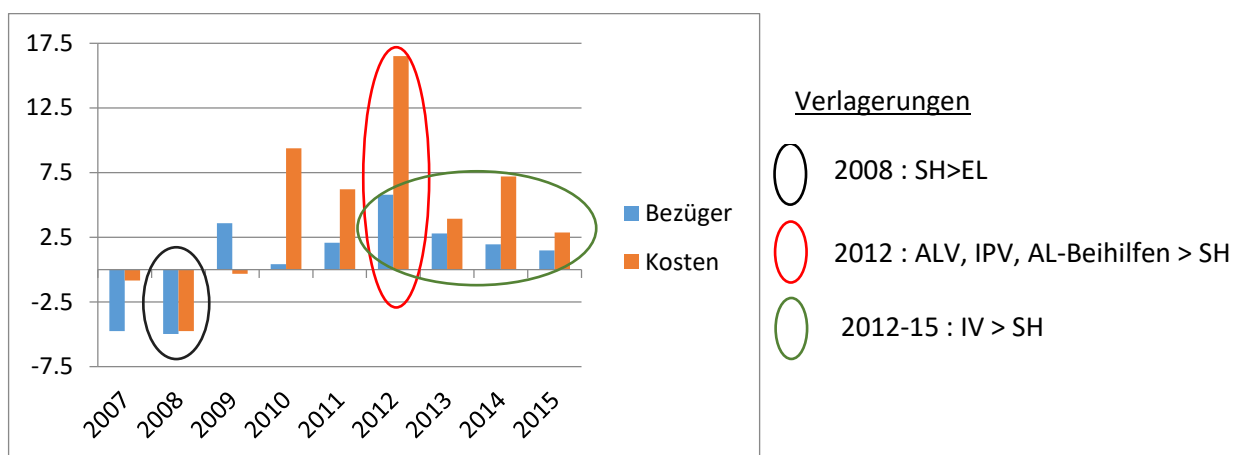
¹ Der Bundesrat stützt sich in seinem Bericht auf die Terminologie des Bundesamts für Statistik, das zwischen den Begriffen „Sozialhilfe im engeren Sinn“, damit ist die wirtschaftliche Sozialhilfe gemeint, und „Sozialhilfe im weiteren Sinn“, dazu zählen alle übrigen Bedarfsleistungen wie die Ergänzungsleistungen, Alimentenbevorschussung oder Familienbeihilfen, unterscheidet.

Abb. 1: Entwicklung Sozialhilfe Beziehende und Kosten im Vergleich mit anderen Indikatoren



Der Anstieg bei der Anzahl Personen, die Sozialhilfe beziehen, liegt dagegen mit 8,4 Prozent unter jenem der allgemeinen Bevölkerung (10,4%). Der Kostenanstieg ist damit nicht in erster Linie auf eine Ausweitung der beziehenden Personen sondern vor allem auf höhere Kosten pro Fall zurückzuführen. Bei der Analyse der Daten fällt auf, dass 2007 und 2008 eine Abnahme bei Beziehenden und Kosten zu verzeichnen sind, während 2010 (+9,4%), 2012 (16,5%) und 2014 (7,2%) grosse Zuwachsraten bei den Kosten ausgewiesen werden (Abb. 2).

Abb. 2: Sozialhilfestatistik: Jährliche Veränderungen bei Beziehenden und Kosten



Der Anstieg im Jahr 2012 fällt besonders auf. In diesem Jahr wurden im Kanton Bern Kosten von den individuellen Prämienverbilligungen (rund 60 Mio.) bzw. im Kanton Genf von den Arbeitslosenhilfen (rund 80 Mio.) in die Sozialhilfe verlagert.

Grosse Auswirkungen auf die Kostenentwicklung in der Sozialhilfe hatten auf nationaler Ebene Gesetzesrevisionen des ELG, der ALV und der IV. Die Totalrevision des ELG im Rahmen der NFA führte 2008 zu Kostenverlagerungen von der Sozialhilfe in die EL.² 2012 bewirkte die 4. ALV-Revision einen einmaligen markanten Anstieg der Zahl der Ausgesteuerten und damit einen Anstieg der Fallzahlen in der Sozialhilfe um schätzungsweise 5-15 Prozent.³ Die SKOS schätzt die Höhe dieser Kostenverlagerungen in die EL und aus der ALV auf je CHF 100-150 Mio., d.h. sie kompensieren sich gegenseitig und führen zu einem gleichmässigeren Anstieg. Die Auswirkungen der 5. IV Revision zeigen sich nicht nur in einem Jahr sondern sind langfristiger Natur. Die SKOS schätzt die IV-bedingten Zusatzkosten zwischen 2012 und 2015 auf insgesamt CHF 45 Mio.⁴

Werden diese Verlagerungseffekte berücksichtigt, beträgt die Kostensteigerung zwischen 2006 und 2015 32 und nicht 40 Prozent. Diese Entwicklung ist die Folge des Bevölkerungswachstums sowie der höheren Kosten pro Fall.

Im Verhältnis zu anderen Leistungen des Systems der sozialen Sicherheit (z.B. AHV, ALV, IV, EL) sind die Kosten der Sozialhilfe gering. Sie machen in den letzten Jahren konstant rund 1,7 Prozent der Gesamtkosten der sozialen Sicherheit in der Schweiz aus.⁵

Kommentare zu spezifischen Einflussfaktoren

Anstieg der Einpersonenfälle

Über die gesamte Bevölkerung betrachtet lebt im Jahr 2015 in rund 16 Prozent der Haushalte nur eine Person. Dieser Wert ist seit der Jahrtausendwende konstant.⁶ In der Sozialhilfe sind dagegen zwei Drittel der Dossiers Einpersonenfälle. Ihre Zahl ist in den letzten fünf Jahren um 30 Prozent gestiegen.⁷ Der Anstieg der Einpersonenfälle hat einen direkten Einfluss auf die Kostenentwicklung.⁸

Einerseits sind die beiden wichtigen Ausgabenposten Grundbedarf und Miete⁹ höher als bei Mehrpersonenhaushalten, weil diese Kosten nicht auf mehrere Personen verteilt werden können.

Andererseits ist die Quote der Erwerbspersonen bei Einpersonenhaushalten mit 21,5 Prozent deutlich tiefer als bei anderen Haushaltskategorien (Alleinerziehende mit 1-2 Kindern: 37,8%; Paare mit 1-2 Kindern: 35,8%). Einpersonenfälle weisen deshalb eine höhere Deckungsquote auf, d.h. die Sozialhilfe übernimmt einen höheren Anteil an den individuellen Fallkosten. Tendenziell ist diese Quote in allen Kategorien am Steigen. Es kann davon ausgegangen werden, dass ein beträchtlicher Teil der erwerbstätigen Einpersonenfälle, die auf Sozialhilfe angewiesen sind, einer prekären Erwerbsarbeit nachgehen, sei dies Arbeit auf Abruf, unfreiwillige Teilzeitarbeit oder eine Arbeit mit einem nur sehr tiefen Lohn.

² Bundesrat (2013): Ergänzungsleistungen zur AHV/IV: Kostenentwicklung und Reformbedarf. S. 41

³ Bundesrat (2017). Kostenentwicklung in der Sozialhilfe: S. 49.

⁴ Grundlage der Schätzung: 15% der Fallzunahme seit 2012 ist auf die 5. IV-Revision zurückzuführen.

⁵ BFS (2016). Gesamtrechnung Soziale Sicherheit 2014.

⁶ BFS (2016). Statistik der Bevölkerung und Haushalte (STATPOP).

⁷ BFS (2016). Schweizerische Sozialhilfestatistik (SOSTAT).

⁸ BFS (2011). Ursachen der kantonalen Ausgabenunterschiede in der Sozialhilfe.

⁹ Mietkosten pro Zimmer: Alleinlebende CHF 504.- / Alleinerziehende mit Kinder CHF 415.- / Paare mit Kinder CHF 417.-

Anstieg der Langzeitfälle

Der Anteil der Langzeitfälle (mehr als 4 Jahre) ist in den letzten 10 Jahren von 17,7 Prozent auf 29,4 Prozent gestiegen. Gemäss BFS¹⁰ weisen Langzeitfälle höhere zugesprochene Leistungen aus. Dieser Anstieg lässt sich auf zunehmende strukturelle Risiken zurückführen, die von keiner Sozialversicherung oder bedarfsabhängigen Leistung abgedeckt werden. So sind Alleinerziehende oder schlecht ausgebildete, ältere Personen mit gesundheitlichen Problemen oft lange Jahre auf Sozialhilfe angewiesen und verlieren in dieser Zeit andere vorgelagerte Leistungen.¹¹

Langzeitfälle führen zudem zu höheren Kosten, weil bei ihnen in der Regel während des ganzen Jahres Sozialhilfe bezogen wird. Kurzzeitfällen weisen wegen der Ablösung aus der Sozialhilfe durchschnittlich weniger Bezugsmonate pro Jahr aus.

Entwicklung in den einzelnen Ausgabepositionen der materiellen Grundsicherung

Der Bericht des Bundesrates zeigt, dass in den letzten Jahren die Kosten für Wohnen und Gesundheit (insbesondere für die Prämien der Krankenversicherung) generell gestiegen sind. Beim Grundbedarf gibt es keine klare Tendenz. In einigen Kantonen sinken diese Kosten, in anderen steigen sie.¹²

Wandel bei der Arbeitskräftenachfrage

Der Arbeitsmarkt ist seit den 1990er Jahren geprägt von einem anhaltenden strukturellen Wandel. Verantwortlich dafür sind die wachsende Internationalisierung der Arbeitsteilung, der bildungsintensive technische Fortschritt und die Tertiarisierung der Berufswelt. Im Jahre 1970 wiesen 40 Prozent der Erwerbstätigen hierzulande keinen Berufsabschluss und weniger als 5 Prozent einen Hochschulabschluss auf. Im Jahre 2010 dagegen hatten fast 25 Prozent aller Beschäftigten einen Hochschulabschluss und nur noch rund 15 Prozent keine abgeschlossene Berufsausbildung.¹³ Diese Entwicklungen haben zur Folge, dass immer mehr anspruchsvolle Beschäftigungsmöglichkeiten entstehen und Berufe für mit geringen Qualifikationsanforderungen und hohem Routineanteil zunehmend verschwinden. Auch wenn im Bereich der individuellen Dienstleistungen (z.B. Gastgewerbe, Reinigung, Pflege) zusätzliche Arbeitsplätze für Personen ohne Berufsabschluss entstanden, hat die Nachfrage nach Ungelernten im Gesamten stark nachgelassen. Die Folgen zeigen sich in der Entwicklung der Erwerbslosenquote von Tiefqualifizierten, die in der Schweiz von 9.6 Prozent in den Jahren 2007 bis 2009 auf 10.5 Prozent in der Periode 2010 bis 2012 anstieg.¹⁴

In der Logik des schweizerischen Sozialversicherungssystems sollten diese neu entstandenen finanziellen und sozialen Risiken für Niedrigqualifizierte durch die ALV abgedeckt werden. Dies geschieht aber nicht in genügendem Umfang, wie der Kennzahlenbericht der Städteinitiative zeigt:¹⁵

- Rund 57 Prozent der Langzeitfälle in der Sozialhilfe verfügen über keine berufliche Ausbildung. Im Vergleich zu allen Sozialhilfebeziehenden ist damit der Anteil der Personen ohne berufliche Ausbildung bei Langzeitbeziehenden höher.

¹⁰ BFS aktuell (2015): Schweiz. Sozialhilfestatistik 2014

¹¹ Bundesamt für Statistik (2016). Sozialbericht des Kantons Zürich 2015.

¹² Bundesrat (2017). Kostenentwicklung in der Sozialhilfe: S. 54.

¹³ Can E, Sheldon G (2016). Die Entwicklung der Beschäftigungschancen von Geringqualifizierten in der Schweiz, S. 5.

¹⁴ BASS (2014). Arbeitslosigkeit und Erwerbslosigkeit bei Tiefqualifizierten im Kanton Bern. Ein Kurzbericht im Auftrag der Stadt Bern.

¹⁵ Städteinitiative (2014). Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten.

- Durchschnittlich 30 Prozent der Langzeitfälle haben eine berufliche Qualifikation, entweder handelt es sich um eine Berufsausbildung, die auf dem Arbeitsmarkt nicht mehr gefragt ist, oder die berufliche Qualifikation wird durch andere Problemlagen überlagert.
- Bei Personen ohne Erwerbsarbeit oder aktuelle Ausbildung liegt die letzte Erwerbstätigkeit fast vier Jahre zurück.

Über längere Zeit erwerbslos zu sein, gefährdet die körperliche und psychische Gesundheit.

Veränderung bei den Sozialversicherungen

In den letzten Jahren haben die Revisionen der ALV und der IV zu einer Entlastung dieser Sozialversicherungen geführt. Ein Teil dieser Einsparungen wurde in die Sozialhilfe verlagert. Die Auswirkungen der 4. ALV-Revision wurden bereits oben angesprochen. Sie hatten einem sprunghaften Anstieg der Fälle und der Kosten in der Sozialhilfe im Jahr 2012 zur Folge. Diese zusätzlichen Fälle werden seither mitgeführt.

Mit den Revisionen der IV ist Anzahl der Personen mit IV-Renten in den letzten 10 Jahren um rund ein Sechstel gesunken. Im Bericht des Bundesrates¹⁶ werden die Wechsel zwischen den Leistungssystemen erwähnt und auf das SHIVALV-Monitoring des BSV verwiesen¹⁷. Dabei zeigen sich keine grossen Verlagerungseffekte von der IV in die Sozialhilfe. Die Erfahrungen aus der Praxis der Sozialdienste und der Psychiater¹⁸ weisen dagegen grössere Verlagerungseffekte aus. Es wird kritisiert, dass das SHIVALV-Monitoring nur das Folgejahr nach abgesprochener IV-Rente einbezieht und so langfristige Effekte ausblendet. In Zukunft sollten die langfristigen Auswirkungen besser untersucht werden. Generell stellen die Sozialdienste fest, dass es eine grösser werdende Gruppe von Personen gibt, die zu gesund sind für die IV und zu krank für den Arbeitsmarkt.

Das Sozialhilfe-Monitoring der SKOS bestätigte diese Hypothese: 13 Kantone schätzen, dass dieser Anteil bei 1-25 Prozent liegt. Weitere sechs Kantone geben an, dass 25-50 Prozent ihrer Sozialhilfe Beziehenden so zu bezeichnen sind. In einem Kanton wird dieser Anteil gar auf über 50 Prozent geschätzt. Gemäss Sozialhilfestatistik ist der Anteil der Nichterwerbspersonen in den letzten zehn Jahren bei etwas mehr als 30 Prozent stabil geblieben.

Vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge

Nachdem in den 2000-er Jahren eine historisch tiefe Anzahl von Asylgesuchen in der Schweiz gestellt wurden, stiegen die Gesuche anfangs der 2010-er Jahre an und erreichten 2015 und 2016 sehr hohe Werte. Seit Sommer 2016 nehmen die Zahlen wieder ab. Die knapp 70'000 Personen, die in den letzten Jahren in der Schweiz ein Bleiberecht erhalten haben, werden im Moment noch weitgehend durch Gelder des Bundes finanziert. Nach fünf bzw. sieben Jahren Aufenthalt werden jedoch Kantone und Gemeinden für die gesamten Kosten der Sozialhilfeleistungen für diese Personen aufkommen müssen, sofern sie nicht in den Arbeitsmarkt integriert werden konnten.

Die Integration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen in den Arbeitsmarkt ist eine sehr anspruchsvolle Aufgabe von erheblicher gesellschaftlicher Bedeutung. Die Bildung und die berufliche Qualifikation dieser Personen entsprechen oft nicht den Anforderungen des Arbeitsmarkts. Gefragt

¹⁶ Bundesrat (2017). Kostenentwicklung in der Sozialhilfe: S. 49f.

¹⁷ Kolly Michel, Patry Eric (2014). Weniger IV-Renten auf Kosten der Sozialhilfe? In Soziale Sicherheit CHSS 1/2014: 44-49.

¹⁸ Brühlmeier-Rosenthal Doris (2017). Soziales Elend nach Stopp oder Verweigerung von IV-Renten. Schweizerische Ärztezeitung 2017; 98(24): 785-787

sind Fachkräfte. Um bildungsferne Personen mit landessprachlichen Defiziten zu integrieren, braucht es Angebote zur Förderung der arbeitsmarktnahen Grund- und Schlüsselkompetenzen sowie Möglichkeiten zur Nachholbildung. Die SKOS hat in ihrem Dokument „Arbeit statt Sozialhilfe“ darauf hingewiesen, wie wichtig es ist, die Integrationsbemühungen zu verstärken, um eine langfristige Überbelastung der Sozialhilfe und damit der Kantons- und Gemeindefinanzen zu vermeiden.

Fazit

Die Kosten der Sozialhilfe sind nach einer Abnahme in der 2. Hälfte der 2000-er Jahre in den letzten 5 Jahren überdurchschnittlich gewachsen. Rechnet man die Effekte von direkten Umlagerungen weg, die vor allem in den Jahren 2008 und 2012 anfielen, beträgt der Anstieg 32 Prozent. Der Anstieg liegt somit unter der Entwicklung in anderen Bereichen wie den Gesundheitskosten, jedoch über dem BIP-Index. Die Entwicklung der Fallzahlen ist stabil und liegt leicht unter der Entwicklung der Gesamtbevölkerung. Die Kosten pro Fall steigen insbesondere aufgrund der wachsenden Mietkosten und Krankenversicherungsprämien.

Aufgrund der soziodemografischen und wirtschaftlichen Entwicklungen sowie neuer sozialer Risiken, die im System der sozialen Sicherheit sonst nirgends abgedeckt werden, muss auch in Zukunft von einem Anstieg der Sozialhilfekosten ausgegangen werden. Es ist auch mit einer steigenden Zahl von Personen zu rechnen, die in einer finanziell prekären Lebenssituation sind und nur knapp keinen Anspruch auf Sozialhilfe haben. Diese Personen können bereits bei der nächsten unvorhergesehenen Rechnung auf die Unterstützung der Sozialhilfe angewiesen sein.

Um zu verhindern, dass ein immer grösserer Anteil der Bevölkerung auf Sozialhilfe angewiesen ist, gilt es folgende Punkte zu berücksichtigen:

- **Grundkompetenzen, berufliche Ausbildung sowie Nachholbildung** sind zu fördern, damit die Integration in den sich wandelnden Arbeitsmarkt gelingt.
- Ein Schwerpunkt ist bei der **frühen Förderung** zu setzen, um Kindern und Jugendlichen, die heute die grösste Gruppe unter den Sozialhilfebeziehenden ausmachen, eine faire Chance in der Gesellschaft zu geben.
- Die **soziale Wohnbaupolitik** ist weiterzuentwickeln, sodass erschwinglicher Wohnraum für Menschen mit tiefem Einkommen zur Verfügung steht.
- Das **System der sozialen Sicherheit** muss ganzheitlich betrachtet werden. Es dürfen keine Massnahmen beschlossen werden, die zu **Kostenverschiebungen** in die Sozialhilfe führen ohne dass Ausgleichsmechanismen eingebaut werden. Ein besonderer Fokus soll dabei bei der IV, der ALV und den EL liegen.
- Dort, wo **strukturelle Armutsrisiken** identifiziert werden wie z.B. Familienarmut oder Arbeitslosigkeit bei älteren Personen, sind **vorgelagerte Bedarfsleistungen** wie Arbeitslosen- oder Familienbeihilfen zu prüfen.
- Die **berufliche und soziale Integration von Flüchtlingen und Schutzbedürftigen** soll stärker gefördert werden und die dafür anfallenden Kosten sind gerecht zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden zu verteilen.