

Die sozialen Lasten der Zentren in der Folge des wirtschaftlichen Wandels

ROBERT FLUDER* und RENATE SALZGEBER**

1. DIE NEUEN SOZIALEN RISIKEN UND DER STEIGENDE SOZIALPOLITISCHE PROBLEMDRUCK

Der wirtschaftliche Einbruch der 90er Jahre brachte für die Institutionen der sozialen Sicherheit in der Schweiz grundlegend neue Bedingungen. Erstmals seit dem zweiten Weltkrieg nahm die Arbeitslosigkeit in der Schweiz wieder ein beängstigendes Ausmass an. Die Existenzsicherung der Erwerbslosen wurde innert kurzer Zeit zu einer neuen Herausforderung für die Sozialpolitik. Nicht nur die Arbeitslosenversicherung stand vor neuen Belastungen und musste mehrmals ausgebaut und angepasst werden. Den erhöhten Aufgabendruck bekam auch die Invalidenversicherung zu spüren. Schliesslich waren es vor allem die nachgelagerten, subsidiären Leistungssysteme, wie spezifische Bedarfsleistungen für Arbeitslose und die wirtschaftliche Sozialhilfe, deren Beanspruchung infolge der veränderten Lage stark zugenommen hatte. Zu diesen konjunkturellen Faktoren kam der längerfristige strukturelle und gesellschaftliche Wandel, welcher grundlegend neue Anforderungen an das Sozialwesen und die Sozialpolitik stellten (vgl. etwa FLUDER und STREMLow, 1999, HARABI, 1998, ROSSI und SATORIS, 1996). So führten die veränderten Familienstrukturen und der Zerfall von traditionellen Gemeinschaften dazu, dass informelle soziale Netze lockerer wurden oder gar ganz wegfielen. Gleichzeitig brachte der beschleunigte Wirtschaftswandel eine Erosion der traditionellen Berufe und Qualifikationen. In der Folge konnte ein immer grösserer Teil der Verliererinnen und Verlierer dieser Entwicklungen nicht mehr in den Wirtschaftsprozess integriert werden. Beide Entwicklungen traten in städtischen Grosszentren besonders virulent in Erscheinung. Im Laufe dieses Wandels ist die Existenzsicherung verschiedener Bevölkerungsgruppen unsicher geworden (LEU u. a., 1997). Die Armutsrisiken treten seit den 80er Jahren als neue und immer dringender werdende Problemlagen in Erscheinung.

Die Folgelasten dieser Entwicklung sind sowohl regional wie auch innerhalb der Bevölkerung ungleich verteilt. Es bedarf hier deshalb eines solidarischen Ausgleichs.

Eine Folge des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandels ist, dass neue Segmente von bedürftigen Personen und Haushalten entstanden sind. Es handelt sich dabei in erster Linie um Erwerbslose, Alleinerziehende, Einpersonenhaushalte, AusländerIn-

* Leiter der Sektion Soziale Sicherheit, Bundesamt für Statistik, Espace de l'Europe, 2000 Neuchâtel.

** Leiterin Sozialstatistik, Sozialdepartement der Stadt Zürich, Amtshaus Helvetiaplatz, 8026 Zürich.

nen und Asylsuchende sowie Personen mit Suchtproblemen (insbesondere Drogenabhängige). Dazu kommen Gruppierungen die schon früher stark betroffen waren wie Hochbetagte, deren Zahl jedoch in den letzten Jahrzehnten stark zugenommen hat, und grosse Familien. Kinder sind für Familien in unteren Einkommensklassen heute erneut ein Armutsrisiko (vgl. STREULI und BAUER, 2001). Alle diese Risikofaktoren sind in den städtischen Grosszentren überdurchschnittlich stark vertreten und induzieren hier einen starken Problemdruck.

Tabelle 1: Sozialpolitischer Problemdruck nach Gemeindegrösse und Urbanisierung

	Problemdruck (Index)		Arbeitslosenquote 1994 ^a		Ausgesteuerte pro 1000 Erwerbstätige 1994 ^b	
	Mean	ETA	Mean	ETA	Mean	ETA
Gemeindegrösse (Einwohnerzahl)						
0–500	2.6		3.4		0.7	
501–2000	3.9		3.3		0.7	
2001–10 000	5.3		3.7		0.9	
über 10 000	6.7	.59**	5.2	.14**	1.4	.15**
Urbanisierung						
Landgemeinde	3.4		3.2		0.7	
Stadt-/ Agglomerationsgemeinde	4.9	.32**	4.3	.18**	1.1	.21**
Total	3.8		3.5		0.8	
N (Zahl der erfassten Gemeinden)	1977		3013		3015	

Quelle: (Problemdruck) FLUDER und STREMLow (1999).

a Arbeitslose pro 100 Erwerbspersonen. Quellen: BIGA, *Spezialauswertung ASAL*. BFS, Eidg. Volkszählung 1990.

b Im Jahr 1994 ausgesteuerte Personen. Quellen: BIGA, *Spezialauswertung ASAL*. BFS, Eidg. Volkszählung 1990.

Sig. * $p < 0.01$; ** sig. $p < 0.001$

Anhand einer Befragung der Verantwortlichen im kommunalen Sozialwesen¹ zeigt sich, dass der zunehmende Problemdruck hauptsächlich durch Faktoren wie steigende Arbeitslosigkeit, demografische Alterung und Drogenprobleme verursacht war. Die Zahl der stark betroffenen Bereiche, in denen eine Gemeinde mit Problemen konfrontiert ist, haben wir zum Index „sozialpolitischer Problemdruck“ aufsummiert. Dabei zeigt sich deutlich, dass mit der Grösse der Gemeinde der Problemdruck kontinuierlich steigt. Zudem ist der Problemdruck in den Städten wesentlich grösser als in Landgemeinden. Anhand eines Vergleichs nach Grössenklassen der Gemeinden kann festgestellt werden, dass die Arbeitsmarktprobleme, gemessen an der Arbeitslosenquote und der Quote der

1. Zur Methodik dieser Studie vgl. FLUDER und STREMLow (1999).

Aussteuerungen in den Städten, ebenfalls überdurchschnittlich hoch sind. Damit ergibt sich eine deutliche Kumulierung der sozialpolitischen Probleme in den grossen Gemeinden und Städten. Auch anhand einer multivariaten Analyse erweisen sich in erster Linie die Einwohnerzahl, die Arbeitslosenquote und die Quote der Ausgesteuerten als wesentliche Determinanten für den Problemdruck in einer Gemeinde (FLUDER und STREMLow, 1999: 66).

2. BELASTUNGEN IM BEREICH DER SOZIALHILFE

Die erwähnte Entwicklung führte dazu, dass sich in der ersten Hälfte der 90er Jahre die Zahl der Sozialhilfefälle innert weniger Jahre verdoppelt hat, und trug zur erheblichen Mehrbelastung des kommunalen Sozialwesens bei. Ziel der Sozialhilfe ist es, die Existenz der bedürftigen Personen mittels wirtschaftlicher Unterstützung und Massnahmen zur beruflichen und sozialen Integration zu sichern und damit die Armut zu bekämpfen. Ein wichtiger Leistungsindikator des Sozialhilfesystems ist die Sozialhilfequote, d. h. die Anzahl unterstützter Personen bzw. Haushalte pro 1000 Einwohner.²

Tabelle 2: Unterstützungsquoten nach Gemeindegrösse und Urbanisierungsgrad

	Unterstützungsquote (Fälle pro 1000 Einw.)		Belastungsintensität (Index)	
	Mean ^a	ETA	Mean	ETA
Gemeindegrösse (Einwohnerzahl)				
0–500	4.3		2.2	
501–2000	4.9		4.5	
2001–10 000	9.7		6.9	
über 10 000	22.1	.30**	8.0	.70**
Urbanisierung				
Landgemeinde	6.1		3.7	
Stadt-/ Agglomerationsgemeinde	17.8	.17**	5.9	.35**
Total	14.5		4.3	
N	1523		2009	

Quelle: FLUDER und STREMLow (1999)

^a nach Einwohnerzahl gewichteter Mittelwert

** sig p < 0.001 (anhand der ungewichteten Daten)

2. Aus pragmatischen Gründen haben wir die Zahl der Unterstützungsfälle bzw. Haushalte anstelle der Zahl der unterstützten Personen auf die Einwohnerzahl bezogen, da die Zahl der unterstützten Personen bei den Sozialdiensten schwieriger zu erheben war.

Gesamtschweizerisch wurden 1993 14.5 Haushalte pro 1000 Einwohner wirtschaftlich unterstützt. Auf Personen umgerechnet waren dies rund 2.4 % der Bevölkerung. Wiederum zeigen sich wesentliche Differenzen zwischen Gemeinden unterschiedlicher Grössenklassen. In der Kategorie der Grossgemeinden ist die Unterstützungsquote fünf mal so hoch wie in der Kategorie der Kleinstgemeinden mit weniger als 500 Einwohnern. Ab 3000 Einwohner weist die Unterstützungsquote eine stark steigende Tendenz auf. Besonders stark belastet durch einen hohen Sozialhilfebedarf sind urbane Grosszentren. Die Zahl der Aufgabenbereiche mit hoher Belastung haben wir zu einem Index der Belastungsintensität aufsummiert. Noch deutlicher als bei der Unterstützungsquote können hier die Abhängigkeit von der Gemeindegrösse und grosse Unterschiede zwischen Stadt- und Landgemeinden nachgewiesen werden. Die Ergebnisse der erwähnten Befragung zeigen zudem, dass nicht nur der Aufgabenumfang stark zugenommen hat, sondern dass die Aufgaben gleichzeitig auch wesentlich schwieriger geworden sind. So hat der Aufwand pro Fall und die Komplexität deutlich zugenommen. Auch davon sind die grossstädtischen Zentren besonders stark betroffen.

Anhand eines Regressionsmodells haben wir die mit dem Kontext der Gemeinden verbundenen Einflussdeterminanten der Unterstützungsquoten und der Belastungsintensität analysiert. Dabei zeigt sich deutlich der dominante Einfluss der Gemeindegrösse sowohl auf die Quote der Unterstützten wie auch auf die Belastungsintensität. Der deutliche Einfluss der Einwohnerzahl dürfte auch dadurch bedingt sein, dass grosse Städte eine *Zentrumsfunktion* haben und in diesen Gemeindetypen der Bedarf nach Unterstützungsleistungen besonders gross ist (vgl. unten). Als zweite wesentliche Determinante erweist sich die *Lage des Arbeitsmarktes* im kommunalen Kontext. Schliesslich erhöht eine vergleichsweise schlechte *ökonomische Ausstattung* der Gemeinde (gemessen an der Steuerkraft und dem Anteil Einwohner mit tiefem Einkommen) die Belastung und die Unterstützungsquote der Gemeinde. Die Stadt-Land-Dimension kommt im Modell anhand der Tertiarisierung zum Ausdruck. Nimmt der Anteil des Dienstleistungssektors um 1 % zu, so erhöht sich die Unterstützungsquote um 0.14. Erstaunlicherweise hat die Bevölkerungsstruktur (Ausländeranteil, Rentneranteil etc.) kaum einen Einfluss auf die Höhe der Unterstützungsquote. Für die Belastungsintensität können die gleichen Hauptdeterminanten identifiziert werden.

3. RAUMBEZOGENE FAKTOREN

Um die Intensität der Problemlage einer Gemeinde zu erfassen, haben wir anhand der verfügbaren Daten Problemindikatoren berechnet. Zum einen handelt es sich um Indikatoren, die den Umfang der Sozialhilfe erfassen, nämlich die *Unterstützungsquote* (Anzahl unterstützter Haushalte pro 1000 Einwohner). Ein zweiter Indikator erfasst die *Belastungsintensität* (zeitliche und personelle Beanspruchung der Sozialbehörde und -verwaltung). Schliesslich erfassen zwei Indikatoren mehr oder weniger direkt die Problemsituation: Einerseits den *Problemdruck* (Zahl der wahrgenommenen manifesten

Problembereiche) und andererseits das Erreichen von *Leistungsgrenzen* (Anzahl Bereiche des Sozialwesens [von insgesamt 8], in denen Leistungsgrenzen in Sicht oder überschritten sind).

Diese Indikatoren sind eng miteinander korreliert. Sie erfassen verschiedene Aspekte der Problemsituation in einer Gemeinde. Es kann also davon ausgegangen werden, dass eine Gemeinde im Extremfall entweder in allen Indikatoren hohe Werte aufweist (höchste Stufe des Problemdruckes) oder in allen tiefe Werte hat (tiefste Stufe des Problemdruckes).

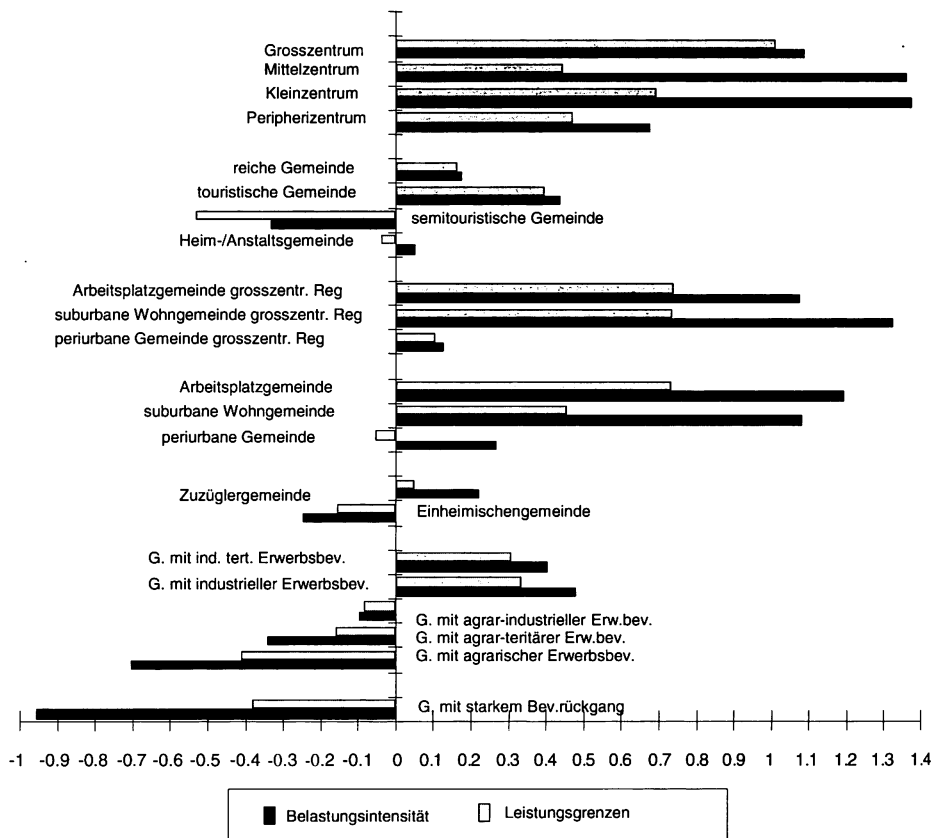
Es stellt sich nun die Frage, welche Rolle die regionale Lage einer Gemeinde im Raum sowie deren Wirtschaftsstruktur für die Problemsituation und die Belastungen hat. Ausgangspunkt für die betreffenden Analysen bildet die Klassifikation der Gemeinden des Bundesamtes für Statistik (BFS, 1988). Diese widerspiegelt zum einen die Mobilitäts- und Verflechtungsmuster einer Gemeinde und zum andern ihre Wirtschaftsstruktur.

Betrachtet man die Ausprägung der Problemindikatoren in den verschiedenen Typen von Gemeinden, so zeigen sich deutliche *Muster von Problemlagen* (vgl. Grafik 1).

Die höchsten Werte sowohl bei den Belastungen wie auch den Grenzen der Leistungsfähigkeit weisen die *Zentrumsgemeinden* aus. Fast ebenso akut ist die Problemlage in den *Arbeitsplatzgemeinden*, die entweder durch eine hohe Zentralität, einen hohen Ausländeranteil und eine starke soziale Segregation geprägt sind (grosszentrale Region) oder einen hohen Industrialisierungsgrad aufweisen (nicht grosszentrale Region). Die dritte Gruppe von Gemeinden mit einer hohen Belastung sind *suburbane Wohngemeinden*, die im grosszentralen Raum durch Grossüberbauungen charakterisiert sind oder sich im Umfeld von Mittelzentren befinden und eine ausgeprägte, demografische Dynamik aufweisen (vgl. BFS, 1988: 74). Deutlich über dem Durchschnitt sind die Belastungen auch in Gemeinden mit einer *industriellen oder industriell-tertiären* Erwerbsstruktur.

Geringe Werte weisen alle Gemeinden mit einer *agrarischen Erwerbsbevölkerung* auf und Gemeinden des Typus „*Bevölkerungsrückgang*“. Es handelt sich dabei um extrem periphere Gemeinden mit einer stark überalterten Wohnbevölkerung und einem ausgeprägt traditionell-ländlichen Charakter.

Die festgestellten Muster von Problemlagen im kommunalen Sozialwesen widerspiegeln insgesamt sehr deutlich die *Zentrum-Peripherie-Dimension*. Daraus lässt sich schliessen, dass die Intensität der Belastungen und die Problemlagen im kommunalen Sozialwesen stark durch die Zentralität einer Gemeinde determiniert sind. Insgesamt sind – gemessen an der Belastungsintensität und dem Erreichen von Leistungsgrenzen – die Problemlagen in den Grosszentren sowie in den Arbeitsplatzgemeinden und den suburbanen Wohngemeinden besonders ausgeprägt.

Grafik 1: Belastungsintensität und Leistungsgrenzen im Sozialwesen nach Gemeindetypen^a

Quelle: FLUDER und STREMLow (1999: 270).

a Gemeindetypologie gemäss BfS (1988): Typologie der Gemeinden in der Schweiz.

Anmerkungen: -1 = geringe Belastung, wenig Leistungsgrenzen; 1 = hohe Belastung, ausgeprägte Leistungsgrenzen. Die Indices sind z-standardisiert, d. h. der Mittelwert beträgt 0.

Anhand von verschiedenen Indikatoren zur Zentralität einer Gemeinde – wie Anteil der Zu- und Wegpendler, Tertiarisierung, Nähe von einem Zentrum – haben wir die 22 Gemeindetypen zu 4 Typen zusammengefasst, welche die Zentrum-Peripherie-Dimension repräsentieren. Dabei sollen einerseits die ausgesprochen peripheren Gemeinden und andererseits die Agglomerationsgemeinden sowie die Zentren identifiziert werden. Die *Zentrumsgemeinden* sind charakterisiert durch einen hohen Anteil an Zupendlern und einen geringen Anteil an Wegpendlern, durch eine ausgeprägte Tertiarisierung sowie durch ihre grosse Einwohnerzahl (im Schnitt rund 40 000 Einwohner/-innen pro Gemeinde; vgl. Tab. 3). In den 48 *Zentrumsgemeinden* wohnen 28 % der Wohnbevölkerung der Schweiz. Bei den *Agglomerationsgemeinden* ist der Anteil der Wegpendler ausgesprochen hoch und der Anteil des Dienstleistungssektors entspricht mit 65 % etwa jenem der Zentren und liegt deutlich über dem schweizerischen Mittel. 753 Gemeinden wurden als Agglomerationsgemeinden identifiziert. Ihr Anteil an der Bevölkerung beträgt 41 %.

Die 'wenig zentralen' Gemeinden entsprechen dem Durchschnitt, während die peripheren Kleingemeinden durch eine landwirtschaftliche Wirtschaftsstruktur und eine geringe Verflechtung geprägt sind.

In den letzten Spalten von *Tabelle 3* sind Indikatoren zur strukturellen Lage aufgeführt, die in Zusammenhang mit der Problemlage im Sozialwesen stehen. Dabei wird deutlich, dass der Anteil der Ausländer, die Arbeitslosenquote und die Quote der Ausgesteuerten vom Typ der peripheren Gemeinde bis zur *Zentrumsgemeinde* kontinuierlich zunehmen.³ Auch bei diesen Indikatoren entsprechen die Werte der wenig zentralen Gemeinden dem schweizerischen Durchschnitt. Insgesamt weisen diese Indikatoren auf die unterschiedliche Problemlagen im kommunalen Sozialwesen hin. Sie spiegeln insbesondere die vielfältigen und schwierigen Problemlagen in den Zentren wider.

In *Tabelle 4* sind die Werte der *Problemindikatoren im Sozialwesen der vier Gemeindetypen* aufgeführt. Bei allen Dimensionen können deutliche Unterschiede zwischen den vier Typen nachgewiesen werden. Mit Ausnahme der Unterstützungsquote steigen die Werte kontinuierlich von der peripheren Gemeinde bis zur *Zentrumsgemeinde* an. Die deutlichsten Unterschiede zeigen sich bei der Belastungsintensität und beim Index zum Problemdruck. Anhand dieser beiden Indikatoren werden die *extremen Belastungen und die drastische Problemlage in den grossstädtischen Zentren* manifest. Auch bei der Unterstützungsquote können ausserordentlich grosse Unterschiede zwischen den *Zentrumsgemeinden* und den übrigen Gemeindetypen nachgewiesen werden. Während die Unterstützungsquote in den Zentren zwischen drei- und viermal so hoch ist wie im schweizerischen Durchschnitt, liegt diese in den Agglomerationsgemeinden nur noch 30 % über dem Durchschnitt.

3: Es handelt sich hier um ähnliche Bevölkerungsgruppen, die beim nationalen, soziodemografischen Lastenausgleich berücksichtigt werden (Alte, Arbeitslose, AusländerInnen und Arme, vgl. Kapitel 6).

Tabelle 3: Struktur der Zentrum-Peripherie-Typen

	Indikatoren zur räumlichen Lage			Indikatoren zur Wirtschaftsstruktur		Grösse der Gemeinde			Indikatoren zur Bevölkerungsstruktur und zum Arbeitsmarkt				N
	Anteil Zu- pendler %	Anteil Weg- pendler %	Durchschnittliche Entfernung von der nächsten Grossstadt ^a	Anteil des Primärsektors %	Anteil des Dienstleistungssektors %	Durchschn. Einwohnerzahl	Anteil der Gemeinden	Anteil der Bevölkerung	Ausländeranteil	Rentneranteil	Arbeitslosenquote 1994	Quote der im Jahr 1994 Ausgesteuerten (in % der Erwerbstätigen)	
einfache Varianzanalyse	Mean	Mean	Mean	Mean	Mean	Mean (Median)			Mean	Mean	Mean	Mean	
Gemeindetyp													
periphere Gemeinde	11.7	51.6	91.3	30.5	43.4	303 (167)	16.7 %	2.2 %	4.2 %	17.6 %	3.0 %	0.6 %	504
wenig zentrale Gemeinde, übrige Gemeinden	25.1	59.6	73.9	11.8	52.1	1160 (636)	56.7 %	28.8 %	8.9 %	14.4 %	3.2 %	0.7 %	1710
Agglomerationsgemeinde	38.7	74.6	47.2	3.6	65.0	3730 (2035)	25.0 %	40.9 %	15.4 %	11.7 %	4.2 %	1.1 %	753
Zentrumsgemeinde	81.7	37.6	42.5	1.0	63.2	40 142 (16 588)	1.6 %	28.0 %	22.5 %	16.3 %	5.8 %	1.5 %	48
Total	27.2	61.6	69.4	12.7	54.0	2279 (703)	100 %	100 %	9.9 %	14.3 %	3.4 %	0.8 %	3015
ETA	.37**	.51**	.27 **	.70**	.56 **	.52 **			.48 **	.36 **	.20**	.22**	
N	3013	3013	1921	3013	3013	3015	3015	6.8 Mio. Einw.	3013	3013	3013	3013	3015

Quelle: FLUDER und STREMLow (1999).

a Reiseminuten mit dem öffentlichem Verkehrsmittel von der nächsten Stadt mit über 100 000 Einwohner/-innen.

** sig. P < 0.001

Tabelle 4: Problemindikatoren nach Zentralität der Gemeinde

	Belastungs- intensität (Index)	Leistungs- grenzen (Index)	Problem- druck (Index)	Unterstützungs- quote	N (max)
einfache Varianzanalyse	Mean	Mean	Mean	Mean	
Gemeindetyp					
periphere Gemeinde	-0.77	-0.40	-0.69	5.6	317
wenig zentrale Gemeinde, übrige Gemeinden	-0.66	-0.04	-0.06	4.9	1156
Agglomerationsgemeinde	0.52	0.27	0.47	7.6	503
Zentrums-gemeinde	1.43	0.71	1.57	20.9	35
Total	0.00	0.00	0.00	5.9	
ETA	.45**	.24**	.42**	.27**	
N	2011	1197	1978	1526	2011

Quelle: FLUDER und STREMLOW (1999).
Anmerkungen: -1 = geringer Wandel, geringe Belastung, wenig Leistungsgrenzen; 1 = starker Wandel, hohe Belastung, ausgeprägte Leistungsgrenzen. Die Indices sind Z-standardisiert, d. h. der Mittelwert beträgt 0, die Varianz 1
** sig. P< 0.001

Insgesamt zeigt sich ein konsistentes Bild: Mit der Zentralität einer Gemeinde nehmen die Probleme im Sozialwesen erheblich zu. Dabei dürfte der geringere gesellschaftliche Integrationsgrad innerhalb der Zentrums- und Agglomerationsgemeinden im Vergleich zu den eher ländlichen und peripheren Gemeinden eine wichtige Rolle spielen. Demnach übernimmt die öffentliche Hand in Zentren Aufgaben oder Funktionen, die in eher ländlich-peripheren Gemeinden (noch) von der Dorfgemeinschaft übernommen werden. Im Verhältnis zwischen Agglomeration und Zentrum spielt auch der „Export“ von Sozialproblemen in die Zentren eine Rolle, weil die Zentren für wenig integrierte Personen mit sozialen Problemen (z. B. Suchtprobleme, Arbeitslosigkeit) aufgrund der grösseren Anonymität, der Existenz von Subkulturen und der breiteren Verdienstmöglichkeiten eine gewisse Attraktivität haben und es deshalb zu einer Mobilität von einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen zu den Zentren kommen kann. Demnach haben die Zentren einen Teil der Sozialprobleme ihrer umliegenden Gemeinden zu tragen (vgl. dazu auch Kap. 4). Bei der Zentrum-Peripherie-Dimension handelt es sich damit um eine eigentliche Schlüsseldimension zur Erklärung der Problemintensität im kommunalen Sozialwesen.

4. BEKÄMPFTE ARMUT IM REGIONALEN VERGLEICH

Es stellt sich die Frage, ob die nachgewiesenen, grossen raumbezogenen Unterschiede bei der Unterstützungsquote und den Belastungen mit der räumlichen Verteilung von

Armut zusammenhängen. Zur Untersuchung dieser Frage haben wir die Armutsquote gemäss den Daten der nationalen Armutsstudie von LEU u. a. (1997) und die Unterstützungsquote basierend auf der eigenen Erhebung (Gemeindebefragung 1994) für die gleichen raumbezogenen Kategorien berechnet (vgl. Tab. 5). Die Armutsquote wurde vor und nach Bezug von bedarfsabhängigen Sozialleistungen ausgewiesen.⁴ Die Differenz der beiden Quoten (Kolonne 3) besagt, um wie viele Prozentpunkte die Armutsquote durch die bedarfsabhängigen Transfers reduziert wird.

In Spalte 4 der Tabelle 5 ist der (geschätzte) durchschnittliche Anteil der mit Sozialhilfe unterstützten Personen je nach Gemeindetyp aufgeführt. Die hinterste Spalte zeigt den Anteil der unterstützten Personen an allen Personen der Armutsbevölkerung (vor Transfer von bedarfsabhängigen Sozialleistungen). Das Komplement (auf 100 %) entspricht der Dunkelziffer, wie sie z. B. von HÖPFLINGER und WYSS (1994) ausgewiesen wird. Aufgrund der vorliegenden Kennwerte beziehen gesamtschweizerisch rund 34 % der als arm identifizierten Personen Sozialhilfeleistungen von den Gemeinden (materielle Einzelfallunterstützung) – dies entspricht einer Dunkelziffer von 66 %.⁵ Es kann also festgehalten werden, dass nur eine Minderheit der als einkommensschwach identifizierten Haushalte durch Sozialhilfe finanziell unterstützt werden. Dabei können sehr grosse regionale Unterschiede nachgewiesen werden.

Für dieses Ergebnis sind zwei Faktoren massgebend. Einerseits gibt es Kantone oder Kantonsgruppen, welche neben der eigentlichen Sozialhilfe auch andere bedarfsabhängige Sozialleistungen für spezifische Risikogruppen kennen. In der Romandie werden diese Leistungen in der Regel vom Kanton gewährt und von den Gemeinden häufig nicht als Unterstützungsfälle ausgewiesen. Die auf die Gemeinden bezogene Unterstützungsquote gibt deshalb nur ein eingeschränktes Bild für den gesamten Leistungsstand des Systems der bedarfsabhängigen Sozialleistungen.

Zum anderen gibt es Kantone und Regionen, in denen die bedarfsabhängigen Unterstützungsleistungen der öffentlichen Hand vergleichsweise wenig ausgebaut sind. Es sind Kantone, die nur wenige zusätzliche bedarfsabhängige Leistungen kennen und gleichzeitig nur einen geringen Anteil der bedürftigen Bevölkerung unterstützen. Eine wichtige Rolle spielt dabei auch, wie restriktiv die Praxis der Bemessung von Sozialhilfeleistungen in einer Gemeinde oder in einem Kanton ist.

Das unterschiedliche Spektrum an bedarfsabhängigen Sozialleistungen kommt in der BFS-Studie zu den Leistungssystemen der Kantone deutlich zum Ausdruck. So kennen die Kantone UR, SZ, OW, NW, AR, AG und TG neben den in allen Kantonen verbrei-

4. Als bedarfsabhängige Sozialleistungen wurden die Sozialhilfeleistungen, die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, die Prämienverbilligung Krankenkasse und die Stipendien berücksichtigt. Die Armutsquote nach Transfer entspricht der Armutsquote wie sie in der Studie von LEU u. a. (1997) ausgewiesen wurde.
5. Die Dunkelziffer unterscheidet sich je nach Festlegung der Armutsgrenze und Erfassung der bedarfsabhängigen Unterstützungsleistungen. Mit 2/3 liegt die hier ausgewiesene Dunkelziffer etwa im Mittelfeld der in anderen Untersuchungen aufgeführten Dunkelziffer (vgl. RECHSTEINER 1998: 51).

teten Leistungen keine weiteren bedarfsabhängigen Sozialleistungen. Demgegenüber haben die Kantone der französischsprachigen Schweiz spezifische Leistungen in den Bereichen Arbeitslosenhilfe, ausserordentliche Ergänzungsleistungen und Mutterschaftsleistungen/Unterstützungsleistungen für Familien (Wyss, 1998).

Tabelle 5: Armutsquoten, Quote der unterstützten Personen und Anteil Sozialhilfeempfänger/innen nach Region

	Armuts- quote vor Transfer ^a	Armuts- quote nach Transfer ^a	Differenz (zwischen Vor- und Nach- transfer- armut)	Quote der unterstützten Personen ^b (Sozialhilfe)	Anteil der Personen, innerhalb der Armutsbevölkerung, die von den Gemeinden im Rah- men der Sozialhilfe unterstützt werden (vor Transfer ^a)
	in % der Bevölke- rung	in % der Bevölke- rung	Prozent- punkte	in % der Be- völkerung (Schätzung)	in % der Armuts- bevölkerung (Schätzung) ^a
Zentralisierung					
periphere Landregion	16.0	13.4	-2.6	0.8	5 %
übrige Landregion	6.7	5.7	-1.0	1.0	15 %
Agglomeration	5.9	5.0	-0.9	2.0	34 %
grösststädtische Zentren	8.7	6.0	-2.7	4.2	48 %
Total	7.0	5.6	-1.4	2.4	34 %
N	6197 Personen			1526 Gemeinden	

Quelle: Gemeindebefragung (1994), BFS (1998): Spezialauswertungen der Daten der Armutsstudie von LEU, PRIESTER und BURRI (1997), BFS, *Eidgenössische Volkszählung 1990*. Berücksichtigt sind nur die von den Gemeinden gewährten Leistungen.

a Bedarfsabhängige Sozialleistungen: Sozialhilfe, Arbeitslosenhilfe, Altersbeihilfen, Stipendien, Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, Verbilligung der Krankenkassenprämien.

b Nach Einwohnerzahl gewichtete Mittelwerte. Zur Schätzung der unterstützten Personen wurde eine konstante Grösse der Unterstützungseinheit von 1.67 Personen angenommen (Durchschnitt gemäss der Erhebung in der deutschsprachigen Schweiz).

Anmerkung: Um die Vergleichbarkeit mit den Daten der Untersuchung von LEU u. a. sicherzustellen, musste die Zuteilung der Gemeinden zu Zentren bzw. zur Agglomeration leicht modifiziert werden.

Betrachtet man die Gemeindetypen der *Zentrum-Peripherie-Dimension*, so kommen die Unterschiede bezüglich Bedürftigkeit und den betreffenden Unterstützungssystemen ausserordentlich stark zum Ausdruck. Die ausgesprochen hohe Armutsquote in den Peripheriegemeinden wird zwar in einem ähnlichen Umfang reduziert wie die wesentlich geringere Armutsquote in den Städten. Allerdings ist die Quote der durch die Sozialhilfe unterstützten Personen in den peripheren Gemeinden äusserst tief: Nur 5 % der als arm ausgewiesenen Personen werden von den Gemeinden mit Sozialhilfe unterstützt. Hier ist zu berücksichtigen, dass in ländlichen Regionen – bedingt durch die Sub-

sistenzwirtschaft und die Existenz von traditionellen sozialen Unterstützungsnetzen – Einkommensschwäche weniger häufig zu Bedürftigkeit führt wie im grossstädtischen Umfeld. Trotz dieser Relativierung kann aus den grossen Unterschieden geschlossen werden, dass Sozialhilfe in ländlichen Gegenden wesentlich weniger ausgebaut ist als in Agglomerationen oder gar in Grossstädten. In den ländlichen Gemeinden spielt nicht nur die Stigmatisierung der SozialhilfeempfängerInnen eine Rolle, auch die Praxis der Sozialbehörden dürfte oft restriktiver sein als in urbanen Regionen.

Das ausgebaute Leistungssystem in den Grossstädten vermag die Armut deutlich zu reduzieren (von 8.7 % auf 6 %). In den Grossstädten werden rund 50 % der Armutsbevölkerung im Rahmen der Sozialhilfe unterstützt. Damit liegt die Dunkelziffer deutlich unter dem schweizerischen Durchschnitt. Dabei zeigt sich auch, dass in Grossstädten das Sozialwesen und die Sozialhilfe mehr entpersonifiziert bzw. stärker professionalisiert ist. So verfügen die allermeisten Grossgemeinden (über 10 000 Einw.) über professionalisierte Beratungsstellen (Sozaldienste), während dies in den kleineren Gemeinden nur selten der Fall ist (FLUDER und STREMLow, 1999: 91). Gleichzeitig orientieren sich die grossen Städte bei der Bemessung der Sozialhilfe häufiger an den Richtlinien der SKOS, wohingegen kleine periphere Gemeinden die Praxis der Gewährung von Unterstützungsleistungen oft restriktiv handhaben.

Zu analogen Schlussfolgerungen kommt eine neuere Studie zur Wirksamkeit von Sozialleistungen. Anhand von Daten der nationalen Armutsstudie wurde untersucht, wie viel die Sozialtransfers zur Einkommenssicherung beitragen und welche Verteilungseffekte die staatlichen Sozialleistungen zur Folge haben. Insgesamt tragen die Sozialtransfers wesentlich zur finanziellen Absicherung von Haushalten mit einem Niedrigeinkommen bei. Insbesondere für die Alleinerziehenden und die AltersrentnerInnen haben Sozialleistungen eine wichtige einkommenssichernde Funktion. Von Armut besonders betroffen (insbesondere der Vortransferarmut)⁶ sind die Région lémanique und der Tessin, während die Betroffenheit im Kanton Zürich sowie in der Zentral- und Nordwestschweiz unter dem Durchschnitt liegt. Die eigentlichen *Sozialkosten* fallen bei der Bekämpfung der Armut an. Hinsichtlich der damit verbundenen Armutsreduktion (Wirksamkeit) können beträchtliche regionale Unterschiede festgestellt werden. In der Stadt Zürich wie auch in anderen Kernstädten der deutschen Schweiz kann die Armutsquote und die Armutsücke stärker verringert werden als in suburbanen Gemeinden und in Pendlergemeinden. So reduziert sich die Armutsquote in den Grosszentren um 3.2 Prozentpunkte, während die Reduktion in den urbanen Gemeinden nur 0.8 Prozentpunkte und in den Peripheriegemeinden 1.2 Prozentpunkte beträgt. Mit einem professionellen Leistungssystem erreichen die Kernstädte somit eine Senkung der überdurchschnittlichen Vortransferarmut auf ein durchschnittliches Niveau (SUTER und MATHEY, 2000). In räumlicher Hinsicht kann somit eine überdurchschnittlich hohe Wirksamkeit der Armutsbekämpfung in den Grosszentren nachgewiesen werden.

6. Armut, wenn die bedarfsabhängigen Sozialtransfers nicht berücksichtigt werden.

5. DIE BESONDEREN LASTEN DER ZENTREN

Die vorgängigen Ausführungen zeigen die Belastung der Zentren und deren Veränderung anhand einer Gemeindebefragung auf. Die Antworten widerspiegeln die subjektiven Einschätzungen der politischen und administrativen Vollzugsorgane zu einem bestimmten Zeitpunkt. Die Befragten gaben u. a. an, dass die Entwicklungen in der wirtschaftlichen Sozialhilfe zu einer starken Zunahme der Lasten in den mittleren und grossen Zentren geführt haben.

In diesem Kapitel soll der Frage nachgegangen werden, ob die beschriebenen Lasten und deren Entwicklung sowie die spezielle Situation der Zentren auch mit vorhandenen, objektiven und allgemein zugänglichen Daten dargestellt werden können. Zum Einen geben nationale oder kantonale Armutsstudien, wie sie von Zeit zu Zeit mit Querschnittsdaten durchgeführt werden, Hinweise auf (strukturelle) Armutsrisiken und die Betroffenheit spezifischer Bevölkerungsgruppen. Zum Andern braucht es regelmässige Angaben aus einer breiten, verlässlichen und konsistenten Datenbasis zur Soziodemografie der Bevölkerung sowie der Klienten und Klientinnen der verschiedenen Leistungssysteme der sozialen Sicherheit für die Schweiz insgesamt, für die Zentren und die verschiedenen Regionen. Diese Datenbasis steht jedoch für die Schweiz noch nicht zur Verfügung. Es sind bisher lediglich heterogen erhobene Einzeldatenbestände für einige Kantone oder Städte vorhanden. Die Schweizerische Sozialhilfestatistik, die zur Zeit durch das Bundesamt für Statistik eingeführt wird, kann diese gesamtschweizerischen Grunddaten in den nächsten Jahren liefern.

Im Folgenden sollen die Lasten und deren Entwicklung in den 90er Jahren anhand von objektiven Daten für den Kanton Zürich untersucht werden. Dazu können wir einmal auf die bisher viermal erschienen Sozialberichte des Kantons Zürich zurückgreifen. Als zweite Datenquelle stehen Sozialhilfekennzahlen einiger Schweizer Städte zur Verfügung, die im Rahmen der Städteinitiative „Ja zur Sozialen Sicherheit“ erhoben wurden.⁷ Ergänzt werden diese Angaben mit Auswertungen der sozialstatistischen Daten der Stadt Zürich.

5.1 Sozialbericht des Kantons Zürich und Sozialstatistik der Stadt Zürich

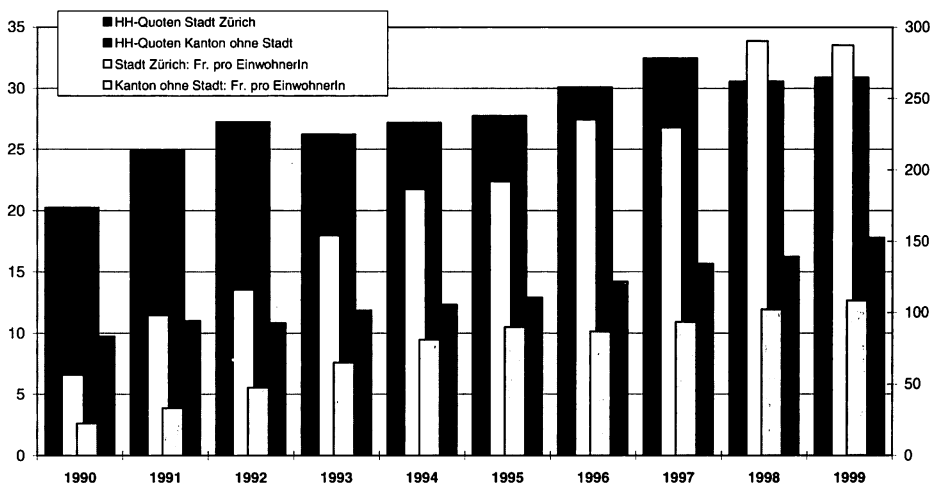
Die kantonalen Sozialberichte beruhen auf einer Stichprobenerhebung für einen Monat für die folgenden im Kanton Zürich erbrachten bedarfsabhängigen Sozialleistungen: wirtschaftliche Sozialhilfe, Zusatzleistungen zur AHV/IV, Alimentenbevorschussung

7. Verschiedene Städte aus der ganzen Schweiz haben sich zusammengeschlossen, um auf die speziellen Soziallasten der Städte hinzuweisen. Ein Projekt dieser Gruppe ist die Erarbeitung und Publikation von Kennzahlen zur Sozialhilfe. Diese Kennzahlen stehen erstmals für 1999 für acht Städte zur Verfügung.

und Beiträge für die Betreuung von Kleinkindern (KKBB).⁸ Der Bericht liefert neben den Kennwerten für den gesamten Kanton auch Kennwerte für die Städte Zürich und Winterthur sowie für vier Bezirksgruppen zu den jährlichen Fallzahlen und ausgerichteten Leistungen, sowie zu strukturellen Merkmalen der Klienten und Klientinnen.

Um die Veränderungen der Lasten des Zentrums (Stadt Zürich) besser analysieren zu können, haben wir die Angaben zur *Sozialhilfe* in der Stadt Zürich und im übrigen Kantonsgebiet einzeln aufbereitet, obwohl im übrigen Kantonsgebiet neben Agglomerationsgemeinden und ländlichen Gebieten auch Zentren wie Winterthur enthalten sind. Dennoch zeigen die Ergebnisse ein klares Bild (Grafik 2). Die breiten Säulen zeichnen die Entwicklung der Haushaltsquoten (Anzahl unterstützte Haushalte [nicht Personen] pro 1000 Einwohner, linke Skala), die schmalen jene der ausbezahlten Nettoleistungen pro EinwohnerIn (rechte Skala).

Grafik 2: Sozialhilfeblastung Kanton und Stadt Zürich
Haushaltsquoten (unterstützte Haushalte pro 1000 Einwohner)
und Nettoleistungen in Franken pro Einwohner



Quelle: Sozialbericht Kanton Zürich; eigene Berechnungen.

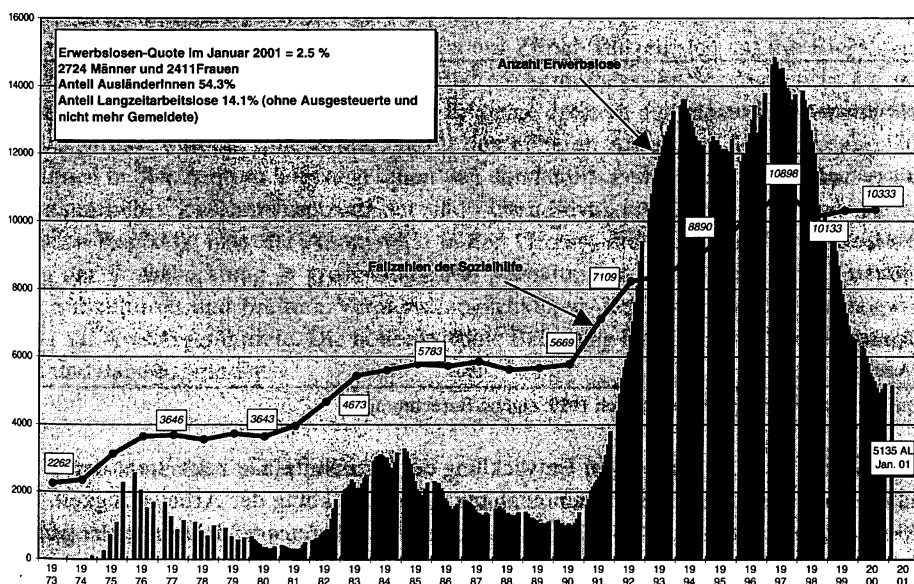
Anfang der 90er Jahre gab es in der Stadt mehr als doppelt so viele SozialhilfebezüglerInnen wie im übrigen Kantonsgebiet zusammen. Die Entwicklung im vergangenen Jahrzehnt hat eine leichte Akzentverschiebung gebracht. Die Haushaltsquoten in der Sozialhilfe haben sich in der Stadt Zürich von 1990–99 um knapp 50 % erhöht, jene im übrigen Kantonsgebiet jedoch um beinahe 80 %; dennoch bleibt die Belastung in der

8. Im Folgenden wird zwischen *Sozialhilfeleistungen*, bzw. *Sozialhilfequote* (nur wirtschaftliche Sozialhilfe) und den umfassenderen (bedarfsabhängigen) *Sozialleistungen* (inkl. Sozialhilfe) bzw. der *Sozialleistungsquote* unterschieden.

Stadt überdurchschnittlich. Noch augenfälliger ist die Belastungsdiskrepanz Stadt/Land, wenn wir die ausgerichteten Nettoleistungen pro EinwohnerIn miteinander vergleichen: Mit 300 Franken pro EinwohnerIn ist die Stadt heute fast 3-mal höher belastet als das übrige kantonale Umfeld und die Belastung hat gegenüber dem Umfeld der Stadt Zürich während der 90er Jahre deutlich stärker zugenommen. Dies liegt jedoch nicht an höheren Sozialhilfeleistungen: Im ganzen Kanton Zürich werden bei der Bemessung der Unterstützungen die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) verbindlich angewandt.

Die Sozialstatistik der Stadt Zürich zeigt die Entwicklung der Sozialhilfefälle über einen längeren Zeitraum (Grafik 3). In der Folge jeder konjunkturellen Schwächephase (hier dargestellt durch Erwerbslosenzahl) seit Anfang der 70er Jahr hat sich die Zahl der Fälle jeweils drastisch erhöht. Gleichzeitig hat sich in den Phasen des konjunkturellen Aufschwungs die Abhängigkeit von der Sozialhilfe jedoch kaum reduziert. Die Stadt ist demnach seit 30 Jahren mit einer Belastungszunahme im Sozialhilfebereich konfrontiert. Deshalb muss befürchtet werden, dass aufgrund des durch die Rezession induzierten Strukturwandels und den neu bzw. wieder erneut vorhandenen strukturellen Armutsrisiken (*working poor*, Alleinerziehende, Familien mit Kindern), die Fallzahlen in der Sozialhilfe auch im derzeitigen konjunkturellen Aufschwung auf einem hohen Niveau verharren werden.

Grafik 3: Fallzahlenvergleich Erwerbslose und SozialhilfebezügerInnen in der Stadt Zürich 1973–2001



Quelle: Sozialstatistik, Sozialdepartement der Stadt Zürich.

Neben der zeitlichen Entwicklung ist die soziodemografische Zusammensetzung der Klienten und Klientinnen von besonderem Interesse. Aufgrund der Armutsforschung ist bekannt, welche Bevölkerungsgruppen ein erhöhtes Armutsrisiko aufweisen. Aus dem kantonalen Sozialbericht kennen wir die Zusammensetzung der unterstützten Personen für einen Stichmonat (Tabelle 6). Von der Sozialhilfe lebten in der Stadt Zürich im September 1999 3.3 % der Wohnbevölkerung, im übrigen Kantonsgebiet waren es 1.4 % (hier werden *alle* unterstützten *Personen* gezählt, nicht nur die Haushalte). Besonders ausgeprägt ist die Diskrepanz bei den unter 18-jährigen Personen: 7 % aller Kinder und Jugendlichen leben in der Stadt Zürich von Sozialhilfe. Der Anteil liegt 2.5-mal höher als im übrigen kantonalen Umfeld. Ein ausgeprägtes Risiko weisen zudem die Männer in der Stadt auf: Im Gegensatz zum übrigen Kanton ist der Anteil der Männer in der Stadt höher als jener der Frauen und 3-mal höher als auf dem Land. Es ist inzwischen aus der Armutsforschung bekannt, dass Alleinleben eines der grössten Armutsrisiken darstellt. Aus der Volkszählung wissen wir, dass die Städte allgemein und Zürich insbesondere einen massiv höheren Anteil an Einpersonenhaushalten (v.a. bei der unter 65-jährigen Wohnbevölkerung) aufweist, die mehrheitlich männlich sind. Nach einer Auswertung der Sozialstatistik der Stadt Zürich (SALZGEBER und SUTER, 1997) lebten knapp 70 % aller NeubezügerInnen der Jahre 1993–96 in Einpersonenhaushalten.

Tabelle 6: Strukturelle Merkmale der Sozialhilfeempfänger 1999 im Kanton Zürich

Sozialhilfequoten	Stadt Zürich	übriges Kantonsgebiet
	in % der Wohnbevölkerung	
alle unterstützten Personen	3.3	1.4
Kinder und Jugendliche	7.0	2.8
Frauen	2.4	1.2
Männer	3.0	1.0
SchweizerInnen	2.2	1.1
AusländerInnen	6.2	3.4

Quelle: Sozialbericht Kanton Zürich 1999, eigene Berechnungen.

Wie Grafik 3 zur längerfristigen Entwicklung der Sozialhilfefälle zeigt, steht deren Zunahme in einem deutlichen Zusammenhang zur Entwicklung der Arbeitslosigkeit. Die Arbeitslosenquote in der *Stadt* Zürich war in den 90er Jahren am höchsten in der ganzen Schweiz, jene des *Kantons* Zürich lag – wegen den deutlichen tieferen Quoten im regionalen Umfeld – insgesamt jeweils im schweizerischen Durchschnitt. Aufgrund des vielfältigeren und höheren Arbeitsplatzpotentials ziehen viele Arbeitslose mit der Hoff-

nung auf Arbeit in die Stadt. Wenn sich diese Hoffnung nicht erfüllt, müssen diese Personen nach der Aussteuerung aus der Arbeitslosenversicherung durch die Sozialhilfe der Stadt Zürich unterstützt werden. Eine Analyse der NeubezügerInnen von Sozialhilfe in der Stadt Zürich (SALZGEBER und SUTER, 1997) ergab, dass Dreiviertel der Neuzugänge „erwerbslos“ als Hauptunterstützungsgrund nannte. Davon waren knapp Dreiviertel (registrierte) Arbeitslose und 13 % wurden als arbeitsunfähig (mit Arztzeugnis) eingestuft. Von den erwerbstätigen Neuzugängen waren 6 % vollzeitlich und 10 % teilzeitlich, unregelmässig oder auf Abruf beschäftigt. Zweidrittel aller Neuzugänge verfügte über eine abgeschlossene Berufsausbildung. Bedingt durch die strukturellen Veränderungen haben sich ihre Qualifikationen entwertet und deshalb gerieten sie nach der Aussteuerung in die Sozialhilfeabhängigkeit.

Grossstädtische Zentren haben eine starke Anziehungskraft auf Bevölkerungsgruppen mit einem hohen Armutsrisiko. Die geringere soziale Kontrolle sowie die Hoffnung auf Arbeit üben eine Sogwirkung aus. Anhand der Wohnsitzdauer der SozialhilfebezügerInnen im Vergleich zur Wohnbevölkerung kann diese These überprüft werden: 30 % der NeubezügerInnen von Sozialhilfe wohnten weniger als ein Jahr in der Stadt. Bei der Bevölkerung insgesamt lag dieser Anteil lediglich bei 10 %. Die Mobilität der Bedürftigen in die Städte ist somit eine wesentliche Ursache für die grosse Belastung der Städte im Sozialbereich.

Betrachten wir alle der oben dargestellten Risikofaktoren, so lässt sich in den Zentren eindeutig eine Kumulierung von spezifischen Problemlagen feststellen. Verschiedene Untersuchungen zeigen, dass die Sozialhilfequoten in den grösseren Städten höher ist als in ländlichen Gebieten (vgl. auch Kapitel 3). Da die Sozialhilfeleistungen weitgehend standardisiert sind – Stadt und Kanton Zürich stützen sich auf die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe – kann dieser Sachverhalt nicht auf höhere Sozialhilfeleistungen in den Städten und eine dadurch ausgelöste Stadtwanderung zurückgeführt werden. Eine Erklärung für den höheren Anteil von SozialhilfeempfängerInnen in den Zentren liegt abgesehen von den bereits erwähnten spezifischen soziodemografischen Zusammensetzung der städtischen Bevölkerung auch in der geringeren sozialen Kontrolle bzw. der Anonymität in den Grossstädten und der Professionalisierung der Sozialberatung in grossstädtischen Verhältnissen. Anonymität, die Existenz von Subkulturen und breitere Verdienstmöglichkeiten der Städte haben eine Sogwirkung auf Armutsgefährdete. Die höhere soziale Belastung ist durch ihre Zentrumsfunktion und -lage begründet.

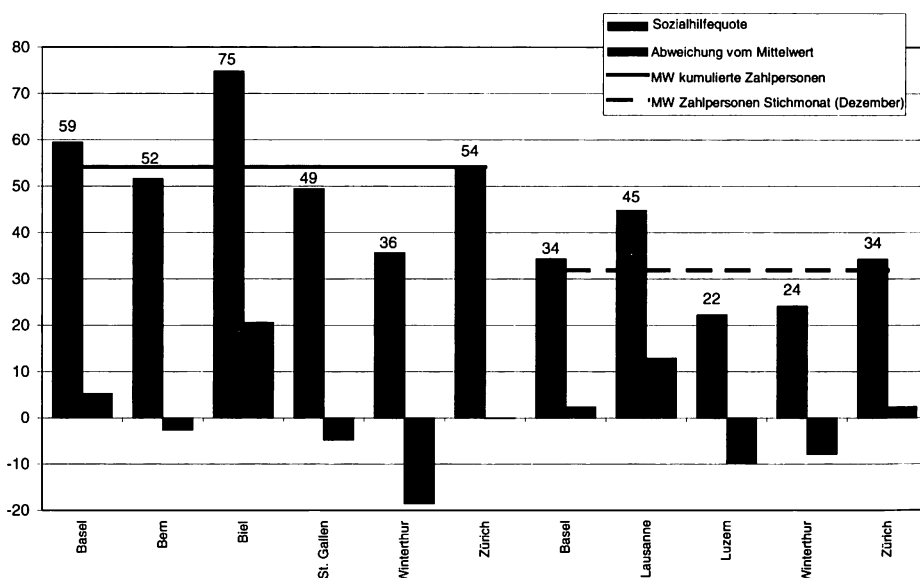
5.2 Städtekenntzahlen zur Sozialhilfe

Anhand der Kennzahlen zur Sozialhilfe der Städteinitiative „Ja zur Sozialen Sicherheit“ kann die Situation von acht Schweizer Städte verglichen werden. Davon ausgehend lässt sich überprüfen, ob die Häufung von Risikofaktoren für Zürich auch in anderen Zentren in der Schweiz beobachtet werden kann.

Zunächst lassen sich die Sozialhilfequoten der Städte vergleichen. Um die Anzahl der Sozialhilfefälle und der unterstützten Personen in einem Jahr zu erfassen, gibt es verschiedene Methoden. Einmal können alle Fälle eines Jahres, unabhängig von der Häufigkeiten einer Unterstützungsleistung zu einem Bestand aufsummiert werden (kumulative Zählmethode).⁹ Bei der zweiten Methode werden die Fälle mit einer Unterstützung für jeden Monat einzeln erfasst, und davon ausgehend ein monatlicher Durchschnitt eines Jahres berechnet.¹⁰ Die Sozialhilfequote aufgrund der zweiten Zählmethode gibt den Anteil der Bevölkerung an, die in einem bestimmten Monat (oder im Jahresdurchschnitt) Sozialhilfe bezieht und somit ein entsprechendes Sozialhilferisiko hat.

Die Stadt Zürich liegt bei diesen Vergleichen jeweils im Mittelfeld. Deutlich überproportional ist dagegen der Anteil in den stärker von der Rezession gezeichneten Städten wie Biel und Lausanne. Unterproportional dagegen sind die Quoten in Winterthur und Luzern. Zwar weist die Stadt – im Vergleich zum übrigen Kantonsgebiet – eine wesentlich stärkere Belastung auf. Anhand von Grafik 4 wird jedoch sichtbar, dass in einzelnen Städten die Belastung gemessen an der Sozialhilfequote noch höher ist.

Grafik 4: Sozialhilfequoten 1999 (Alle Sozialhilfepersonen pro 1000 Einwohner)



Quelle: Kennzahlenvergleich Sozialhilfe in Schweizer Städten, Berichtsjahr 1999.

9. Bei dieser Zählweise werden Fälle mit einer einzigen Auszahlung im Jahr gleich gewichtet wie Fälle mit wiederkehrenden Auszahlungen. Die Sozialhilfequote, berechnet aufgrund dieser Zählmethode, gibt den Anteil der Bevölkerung an, der innerhalb eines Jahres mit der Sozialhilfe in Berührung kam, und damit jenen der akut gefährdet ist, vollständig in die Sozialhilfeabhängigkeit zu fallen.
10. Dieser Indikator gibt ein besseres Bild, wie viele Fälle regelmässig Leistungen beziehen.

Der Wert für Basel liegt bei der kumulativen Zählvariante 10 % über dem Wert von Zürich; bei der Monatsbetrachtung liegen jedoch beide Werte auf dem gleichen Niveau. Offenbar weist Basel einen höheren Anteil von Kurz- bzw. EinmalbezügerInnen von Sozialhilfe im Jahr auf. Neben den speziellen arbeitsmarktlichen Problemlagen (Biel, Lausanne) spielt für die Höhe der Sozialhilfequote offenbar auch die Grösse eine Rolle. Die Sozialhilfequote der meisten kleineren Zentren liegt unter dem Durchschnitt (St. Gallen, Luzern, Winterthur).

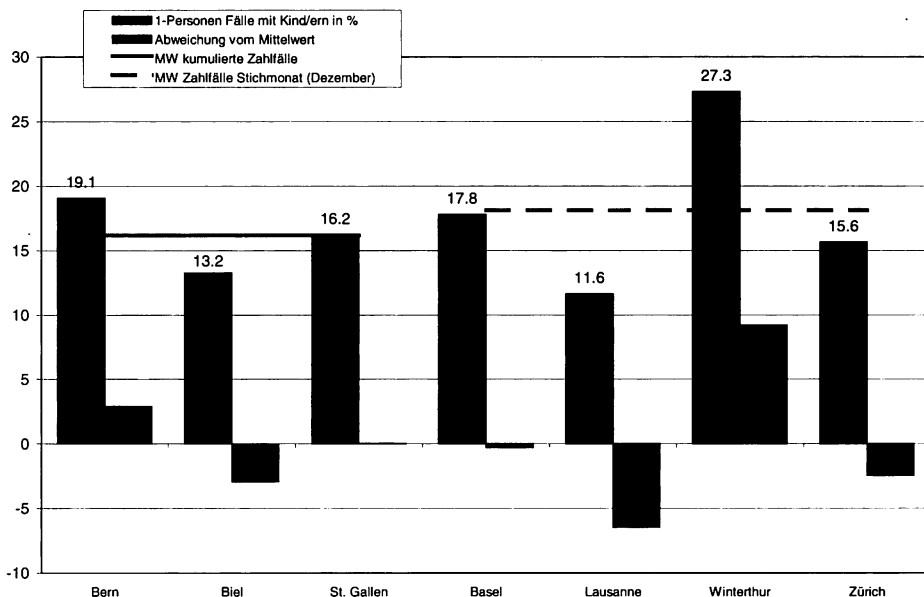
Im Kennzahlenvergleich zwischen den Städten werden Sozialhilfequoten einzelner soziodemografischer Gruppen (strukturelle Merkmale) miteinander verglichen. Die *Sozialhilfequote* ist bei den Kindern und Jugendlichen in allen Städten am höchsten. In allen Städten ist zudem der Anteil der AusländerInnen bei den SozialhilfebezügerInnen mit durchschnittlich rund 50 % deutlich höher als in der Bevölkerung (27 %). Die hohe Sozialhilfequote bei den AusländerInnen ergibt sich in erster Linie aufgrund der Situation auf dem Arbeitsmarkt, ist doch die Arbeitslosenquote bei den AusländerInnen besonders hoch (50 % der Arbeitslosen sind AusländerInnen).

Weitere Kennzahlen erfassen die *Fallstruktur*. In allen Städten ist der Anteil der Einpersonenhaushalte mit Abstand am höchsten. Gemäss der Volkszählung von 1990 betrug der Anteil der Einpersonenhaushalte in der schweizerischen Bevölkerung insgesamt 32.4 %. In den grossen Städten (über 100 000 Einwohner) lag der Anteil etwa bei 50 %. Dem Risikofaktor „Alleinleben“ kommt demnach in den Städten ein überdurchschnittlich hohes Gewicht zu. Wie die Kennzahlen der acht Städte zeigen, liegt der Anteil der Alleinstehenden in der Sozialhilfe denn auch überall mit rund 60 % deutlich über dem Durchschnitt.

Bei den Alleinerziehenden – der über alle Städte gesehen – zweitgrössten Gruppe bei den SozialhilfebezügerInnen zeigen sich grössere Unterschiede (Grafik 5).

Die Stadt Winterthur hat mit Abstand den höchsten Anteil an Alleinerziehenden. Berücksichtigt man zusätzlich auch die Paare mit Kindern, so liegt der Anteil der Familien mit Kindern durchschnittlich bei 30 %, in Winterthur jedoch bei 41 %. Dementsprechend weist Winterthur mit 2.1 die höchste Anzahl Personen pro Fall auf. Im Durchschnitt aller Städte sind es 1.7 Personen. In Winterthur haben die unterstützten Familien (Alleinerziehende bzw. Elternpaare) offenbar im Durchschnitt mehr Kinder als in anderen Städten. Möglicherweise ist der unterschiedliche Anteil von Alleinerziehenden in den Städten auch auf ein verschieden dicht ausgebautes System familienexterner Kinderbetreuung zurückzuführen (Krippen, Horte, Mittagstische, Tageseltern).

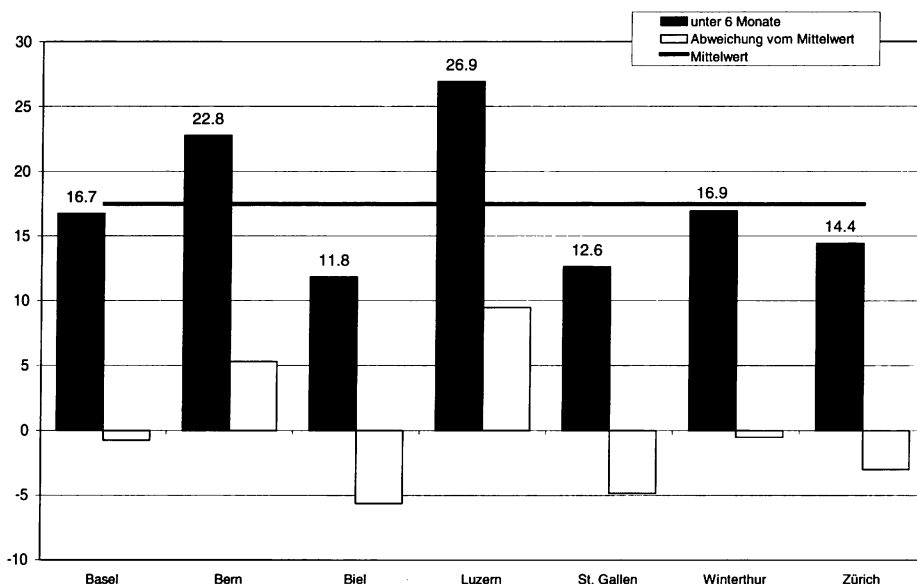
**Grafik 5: Struktur der Sozialhilfefälle: Alleinerziehende
1-Personen-Fälle mit Kind/ern in % von allen Fällen**



Quelle: Kennzahlenvergleich Sozialhilfe in Schweizer Städten, Berichtsjahr 1999.

Um die Zentrumslasten zwischen den Städten vergleichen zu können, wird bei den Kennzahlen auch die Wohnsitzdauer der NeubezügerInnen ausgewiesen. Der Anteil mit kurzer Wohnsitzdauer – weniger als 6 Monate – zeigt in den Städten markante Unterschiede. Daran kommt die unterschiedliche Sogwirkung der Zentren zum Ausdruck. Offenbar sind Luzern und Bern vergleichsweise attraktiv für einen Zuzug von Armutsgefährdeten aus dem ländlichen Umfeld. Der hohe Anteil von neu zugezogenen Personen unter den SozialhilfebezügerInnen deutet auf eine restriktive Praxis bei der Anerkennung einer finanziellen Notlage im regionalen Umfeld dieser Städte. Die unterschiedliche Zugänglichkeit zur Sozialhilfe ist somit eine dritte Gruppe von Einflussfaktoren für die hohe Belastung der städtischen Zentren.

Grafik 6: Wohnsitzdauer der Fallzugänge in der Sozialhilfe
 Fallzugänge nach Wohnsitzdauer
 Summe aller Fallzugänge mit einer Wohnsitzdauer von unter 6 Monaten
 in % von allen Fallzugängen



Quelle: Kennzahlenvergleich Sozialhilfe in Schweizer Städten, Berichtsjahr 1999.

Insgesamt zeigt sich, dass in allen (beteiligten) Städten ähnliche Risikofaktoren bei den SozialhilfebezüglerInnen auszumachen sind. Aufgrund der spezifischen institutionellen und arbeitsmarktlichen Gegebenheiten sind einige Städte allerdings von einzelnen Problemlagen besonders betroffen: In Winterthur z. B. ist es die Gruppe der Alleinerziehenden und Familien mit Kindern, in Basel die vielen Einzelpersonen-KurzzeitbezüglerInnen, in Luzern der starke Zuzug von Armutsgefährdeten aus dem Umfeld, in Biel und Zürich die hohe Arbeitslosigkeit.

Aus den obigen Resultaten des Kennzahlenvergleichs zeigt sich deutlich, dass die hohe Belastung der Städte einerseits bedingt ist durch die demografische Zusammensetzung der Bevölkerung (starke Übervertretung der Risikogruppen in den Städten), die Mobilität von Bedürftigen in die Städte sowie durch den unterschiedlichen Zugang zur Sozialhilfe. Auch anhand des Städtevergleichs bestätigt sich die Grösse des Zentrums als wichtiger Faktor für die Höhe der Soziallasten. Schliesslich spielen auch die sozialpolitischen Massnahmen der einzelnen Städte (z. B. Angebot an Kinderkrippen) wie auch das Leistungssystem des Umfeldes eine Rolle. Daraus kann geschlossen werden, dass die Städte für ihr regionales Umfeld wichtige soziale Aufgaben übernehmen und dass ein Problemexport in die grösseren Zentren stattfindet. Die grossen Belastungsdifferenzen

rufen nach Massnahmen zum finanziellen Ausgleich zwischen den verschiedenen Regionen. Voraussetzung dafür ist die Erarbeitung von vergleichbaren Indikatoren zu den sozialen Lasten anhand einer konsistenten Datenbasis.

6. SCHLUSSBEMERKUNGEN

Die *Aufgabenbelastungen* im Sozialwesen haben – insbesondere aufgrund des hohen Zuwachses bei den SozialhilfeempfängerInnen – in den letzten Jahren markant zugenommen. Bei der *Belastungsintensität* zeigen sich ausgeprägte regionale Muster. So nimmt die Belastungsintensität kontinuierlich mit der *Gemeindegrösse* zu. Dies ist bedingt durch die geographische Lage und die spezifische sozioökonomische Struktur der Gemeinde. Sozialpolitische Belastungen sind somit um so grösser, je eher eine Gemeinde *Zentrumsfunktionen* ausübt und je höher die Anteile der Bevölkerungsgruppen mit einem hohen Armutsrisiko sind. Extrem sind deshalb die Belastungen in den grossstädtischen Zentren. Auf der anderen Seite sind Gemeinden im *ländlichen Raum* mit einer peripheren Lage wesentlich weniger belastet. Damit verbunden ist eine finanzielle „Über“-Belastung der Zentren.

Für die langfristige Sicherstellung der Sozialhilfe ist eine *verlässlich abgestützte Finanzierung* unabdingbar (SASSNICK SPOHN u. a., 1997). Von verschiedenen Seiten wird deshalb eine gerechtere Verteilung der finanziellen Lasten gefordert, weil sonst immer mehr Gemeinwesen ihre Aufgaben im Bereich der bedarfsabhängigen Sozialleistungen und insbesondere der Sozialhilfe nicht im notwendigen Umfang wahrnehmen können. Mit einem substantiellen Lastenausgleich ist die Zentrumsfunktion, welche die Städte für ihre umliegenden Gemeinden im Sozialbereich übernehmen, finanziell abzugelten. Die Ursachen für die Bedürftigkeit sind in der Regel nicht lokal bedingt, sondern haben strukturelle Wurzeln in wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen. In einer zunehmend mobilen Gesellschaft können soziale Problemlagen nicht mehr räumlich isoliert werden. Aufgrund der aufgezeigten überdurchschnittlichen Problemlagen und sozialen Lasten der grossstädtischen Zentren ist klar, dass diese soziale Aufgaben der Agglomeration und der umliegenden peripheren Regionen übernehmen. Dieser Situation muss die Finanzierung der Sozialhilfe Rechnung tragen, indem sich alle Gemeinwesen an den finanziellen Leistungen der Sozialhilfe beteiligen.

Eine derartige Abgeltung wird denn auch von den Zentren selbst immer stärker gefordert. Die aktuelle politische Diskussion zeigt, dass inzwischen allgemein akzeptiert wird, dass derartige Zentrumslasten bestehen und die Städte – insbesondere die Grossstädte – unter einem massiven Problemdruck leiden, der sie an ihre finanziellen Leistungsgrenzen bringt. Die dadurch erhöhte Steuerlast führt zu einem Standortnachteil, einer tendenziellen Arbeitsplatzverschiebung weg von den Zentren und zu einer verschärften finanziellen Belastung durch soziale Problemlagen. Neben einem Ausgleich zwischen den Kantonen muss daher auch den spezifischen grossstädtischen Zentrumslasten in den Kantonen im Rahmen eines nationalen Ausgleichs Rechnung getragen werden.

So hat denn der Bundesrat eine gesamtschweizerische Arbeitsgruppe eingesetzt, die einen Vorschlag für einen neuen nationalen Finanzausgleich ausgearbeitet hat, bei dem die sozialen Lasten explizit berücksichtigt werden. Der Vorschlag für einen neuen nationalen Finanzausgleich wurde 1999 in die Vernehmlassung geschickt und anschliessend im Bereich der sozialen Lasten durch ein Fachteam noch nachgebessert. In der Vernehmlassung wurde insbesondere eine verstärkte Fokussierung des soziodemografischen Lastenausgleichs auf die spezifischen sozialen Lasten der Kernstädte gefordert. Inzwischen haben die kantonalen Finanzdirektoren grundsätzlich ihr Einverständnis zum vorgeschlagenen Lastenausgleich erklärt. Im Vordergrund stehen dabei neben administrativen Vereinfachungen und Zusammenfassungen ein soziodemografischer Belastungsausgleich. Mit diesem sollen die Sonderlasten aufgrund der überdurchschnittlichen Vertretung bestimmter Bevölkerungsgruppen wie einkommensschwache Personen, Arbeitslose, Ausländer und Betagte erfasst und die damit verbundene überdurchschnittliche Kostenbelastung ausgeglichen werden. Als statistische Grundlage für die Identifizierung dieser Sonderlasten kommen nur gesamtschweizerisch harmonisierte Daten einer amtlichen Statistik in Frage.

Auch im Rahmen der Legislaturplanung durch den Bundesrat wird vorgeschlagen, Kennzahlen zu verschiedenen gesamtschweizerischen Problemlagen regelmässig zu erheben, um auf die politischen Brennpunkte möglichst rasch reagieren zu können. Auch dazu sind Indikatoren zur Armutsbevölkerung erforderlich, die rasch und auf vergleichbarer Basis zur Verfügung stehen müssen.

Die bisherigen gesamtschweizerisch vorhandenen Statistiken können keine einheitlichen, vergleichbaren Daten als Grundlage für die gesuchten Messinstrumente liefern. Lediglich Finanzdaten – also Brutto- bzw. Nettoaufwände – sind für die verschiedenen Gebietskörperschaften vorhanden, wobei wegen der kantonal bzw. kommunal unterschiedlich ausgestatteten Sozialen Netze bzw. den kantonal unterschiedlichen Rechnungslegungen auch in diesem Bereich die Vergleichbarkeit zwischen den Kantonen oder Regionen nicht gegeben ist. Die Daten, auf die sich der vorliegende Beitrag abstützt, liegen nicht in einer gesamtschweizerisch harmonisierten Form vor. Gewisse Daten sind einmalig erhoben worden und dementsprechend nicht für eine permanente Beobachtung als Instrumente für einen Lastenausgleich verfügbar. Zudem eignen sich diese Daten nicht für einen Lastenausgleich, weil sie gewissen Anforderungen nicht entsprechen (Validität und Zuverlässigkeit, Indizieren der gesamthaft anfallenden Lasten etc.). So beschränken sich die Daten der Befragung zum kommunalen Sozialwesen auf die Gemeindeebene und sind zudem in wesentlichen Teilen durch die subjektive Bewertung der befragten Experten geprägt. Die Daten der Armutsstudie können nicht als Indikatoren auf der Kantonsebene genutzt werden. Schliesslich sind die wenig vorhandenen Daten auf Kantonsebene nicht zwischen Kantonen vergleichbar. Die Kennzahlen zur Sozialhilfe der Städteinitiative beziehen sich ausschliesslich auf einen bestimmten Typ von Gemeinwesen und zudem haben sich nicht alle Städte an diesem Projekt beteiligt.

Viele Gemeinden können heute zwar Angaben zu Fallzahlen der unterschiedlichen Zweige der bedarfsabhängigen Sozialleistungen machen; die Vergleichbarkeit ist jedoch

z. T. zweifelhaft. So werden z. B. in der Romandie, aber auch im Tessin, gewisse bedarfsabhängige Sozialleistungen auf kantonaler Ebene ausgerichtet; diese sind in den Angaben der Gemeinden – im Gegensatz zur Deutschschweiz – nicht enthalten. Detailliertere Angaben zu soziodemografischen Merkmalen und damit zu den Armutsrisiken gibt es bisher nur selten. Für etliche Regionen, grössere Gemeinden oder Kantone gibt es zwar inzwischen einzelne Armutsstudien, die sich jedoch hinsichtlich Methode und Aktualität stark unterscheiden und somit nicht vergleichbar sind. Zudem sind dies meist einmalige Untersuchungen zur Armutssituation, die sich auf einen bestimmten Zeitpunkt beziehen und die in der Regel nicht permanent nachgeführt werden.

Die Ausführungen in diesem Beitrag haben deutlich gezeigt, dass die Entwicklung in der Sozialhilfe einen grossen Teil der Veränderung der sozialen Lasten widerspiegelt. Um die Hintergründe dieser Zunahme ausleuchten zu können, braucht es eine breite und konsistente Datenbasis. Diese muss sich auf einen objektiven, gesamtschweizerisch harmonisierten Sachverhalt beziehen.

Die schweizerische Sozialhilfestatistik, die das Bundesamt für Statistik zur Zeit gesamtschweizerisch aufbaut, wird Grundlagen und vergleichbare Daten in diesem Bereich in den nächsten Jahren liefern können. Mit dieser Statistik werden künftig Anzahl und Merkmale der SozialhilfebezügerInnen in einer repräsentativen Stichprobe von Gemeinden erfasst. Die Gemeindestichprobe wird kantonsweise gezogen, so dass die Daten und die darauf aufbauenden Indikatoren auf der Ebene der einzelnen Kantone interpretiert werden können. Gemäss dem Vorschlag des erwähnten Nachbesserungsfachteams zum nationalen Finanzausgleich wird sich der soziodemografische Lastenausgleich zu einem wesentlichen Teil auf die Daten der Sozialhilfestatistik abstützen. Wie erwähnt, dürften damit die wichtigsten Soziallasten identifiziert werden können. Die Leitungsgruppe zum neuen Finanzausgleich weist deshalb auf die Notwendigkeit und Dringlichkeit einer derartigen Statistik hin.

LITERATUR

- BFS (1988), *Gemeindetypologie*, Bundesamt für Statistik, Bern.
- EIDG. FINANZDEPARTEMENT (1999), *Der neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen*, Konkretisierung der Grundzüge vom 1. Februar 1996, Schlussbericht, Bern und Solothurn.
- FLUDER, R. und J. STREMLow (1999), *Armut und Bedürftigkeit, Herausforderungen für das kommunale Sozialwesen*, Bern.
- FLUDER, R. (1998), „Öffentliche Sozialhilfe in der Schweiz, Die Rolle der Gemeinden“, In: Harabi, N. (Hrsg.), *Sozialpolitik in der Bewährung*, Bern, 93–126.
- HARABI, N. (Hrsg., 1998), *Sozialpolitik in der Bewährung, Herausforderung an Wirtschaft, Wissenschaft und Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert*, Bern.
- HÖPFLINGER, F. und K. WYSS, (1994), *Am Rande des Sozialstaates: Formen und Funktionen öffentlicher Sozialhilfe im Vergleich*, Bern.

- Kennzahlenvergleich Sozialhilfe in Schweizer Städten (1999)*, Im Auftrag der Schweizer Städteinitiative „Ja zur sozialen Sicherung“.
- LEU, R. E., S. BURRI und T. PRIESTER (1997), *Lebensqualität und Armut in der Schweiz*, Bern.
- RECHSTEINER, R. (1998), *Sozialstaat Schweiz am Ende?*, Zürich.
- RÜST, H. (1999), *Sozialbericht Kanton Zürich*, Statistische Erhebung über die vom Kanton und von den Gemeinden vollständig oder überwiegend finanzierten Sozialleistungen, Sozialamt des Kantons Zürich 2000.
- ROSSI, M. und E. SATORIS (1996), *Solidarität neu denken. Wirtschaftliche Veränderungen, Krise der sozialen Sicherheit und Reformmodelle*, Zürich.
- SALZGEBER, R. und C. SUTER (1997), *Beginn und Ende des Sozialhilfebezugs, NeubezügerInnen und SozialhilfeabgängerInnen des Fürsorgeamtes der Stadt Zürich 1993–1995*, Zürich, Sozialberichterstattung 1/97.
- SASSNICK SPOHN, F., R. BALMER, N. MÜLLER und W. SCHMID (1997), *Umbau der Sozialen Sicherung in der Schweiz – Für die Sozialpolitik der Zukunft, Positionen und Perspektiven des Sozialdepartements der Stadt Zürich*, Zürich, Sozialberichterstattung 2/97.
- Schweizerischer Städteverband (2000), *Statistik der Schweizer Städte*, Statistisches Jahrbuch des Schweiz. Städteverbandes, 62. Ausgabe 2000.
- Sozialdepartement der Stadt Zürich, „SIGNIFIKANT, Die Zahlen dahinter“, Sozialstatistik November 2000.
- STREULI, E. und T. BAUER (2001), *Working Poor in der Schweiz*, BFS, info Social, Fakten zur Sozialen Sicherheit, Mai, Nr. 5.
- SUTER, C. und M.-C. MATHEY (2000), *Wirksamkeit und Umverteilungseffekte staatlicher Sozialleistungen, Ihre Bedeutung für die Armutsbekämpfung: Zusatzauswertung zur nationalen Armutsstudie*, BFS, info Social, Fakten zur Sozialen Sicherheit, Juni, Nr. 3.
- WYSS, K. (1998), *Sozialhilfe – eine tragende Säule der sozialen Sicherheit?: Ein Überblick über die in der Schweiz ausgerichteten bedarfsabhängigen Sozialleistungen*, BFS, info Social, Fakten zur Sozialen Sicherheit, August, Nr. 1.

ZUSAMMENFASSUNG

Mit dem wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandel sind neue sozialpolitische Probleme entstanden, mit denen die Vollzugsorgane der nachgelagerten, subsidiären Systeme der Sozialen Sicherheit (v.a. Sozialhilfe) stark gefordert sind. Auslöser dieser sozialpolitischen Problemlagen sind zum grossen Teil nicht ortsabhängige, generelle Entwicklungen. Die damit verbundenen Probleme manifestieren sich jedoch raumbezogen. Variierende Ausgangslagen, verschiedene Wirtschaftsstrukturen und unterschiedliche Grössen von Zentren, Regionen oder Gemeinden führen zu unterschiedlich starkem Handlungszwang, um die neu entstandenen Problemlagen in den Griff zu bekommen. Die wirtschaftlichen und sozialen Kosten einer generellen Entwicklung sind

somit regional sehr ungleich verteilt. Daher braucht es Mechanismen zum regionalen und finanziellen Ausgleich dieser Kosten. Voraussetzung dazu sind Indikatoren, die die Lasten vergleichbar messen. Der Artikel befasst sich mit dieser ungleichen Verteilung der Lasten und diskutiert mögliche Indikatoren zur Erfassung der Lasten.

SUMMARY

The changes in economy and society have brought up new socio-political problems that represent an important challenge for the authorities in charge of the system of social security (especially social assistance). The causes of this socio-political kind of problems are mostly general and locally independent developments. Nevertheless, the related problems appear to be linked to the territory. Varying initial situations, the difference in the economic structures as well as the different sizes of the centres, regions and communities lead to a different urgent call for action in order to get the hang of the new problems. Thus, the economic and social costs of a general development are very inequally distributed among the regions. Therefore, mechanisms are needed to compensate the regional and financial differences of the costs. The prerequisites are indicators which make charges comparable. This article is concerned with the unequal distribution of costs and discusses possible indicators for the registering of these costs.

RESUME

Les autorités chargées du suivi des systèmes de la sécurité sociale, en particulier des systèmes subsidiaires (surtout l'aide sociale), sont particulièrement mises sous pression par les mutations économiques et sociales ayant entraîné le développement de nouveaux problèmes socio-politiques. Les déclencheurs de ces problèmes socio-politiques sont en grande partie des développements généraux indépendants de la localisation géographique. Toutefois, les problèmes se manifestent comme étant liés au territoire. Des situations de départ qui varient, des structures économiques différentes et des différences dans la taille des centres, régions ou communes entraînent des nécessités d'action d'intensité variable pour maîtriser les nouvelles problématiques. Les coûts économiques et sociaux d'un développement général sont ainsi répartis de manière inégale au niveau régional. Il apparaît de ce fait important de disposer de mécanismes visant à combler ces différences régionales et à compenser les coûts financiers y relatifs. La condition à cela est l'élaboration d'indicateurs permettant de faire des comparaisons au niveau des charges. L'article présente la répartition inégale des charges et présente différents indicateurs possibles pour la saisie de ces charges.