
Grundlagenpapier

Sozialhilfeleistungen

Entwicklung der Ausgaben

Bern, Januar 2024

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung.....	3
2.	Ausgabenentwicklung in der wirtschaftlichen Sozialhilfe	4
3.	Einflussfaktoren auf die Ausgabenentwicklung der Sozialhilfeleistungen	6
3.1.	Veränderungen bei den Sozialversicherungen	7
3.2.	Entwicklung in den einzelnen Ausgabenpositionen der materiellen Grundsicherung.	8
3.3.	Anstieg der Einpersonenfälle	10
3.4.	Anstieg der Langzeitfälle.....	10
3.5.	Wandel bei der Arbeitskräftenachfrage	11
3.6.	Vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge	12
4.	Fazit.....	12
5.	Handlungsempfehlungen.....	14
6.	Literatur.....	15

1. Einleitung

Die Sozialhilfe ist ein zentrales Element zur Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung. (vgl. Charta Sozialhilfe Schweiz, 2019). Wenn vorgelagerte Sozialleistungen ausgeschöpft oder ungenügend sind, finanziert die Sozialhilfe den Bedarf an Mitteln, die zur Erreichung des sozialen Existenzminimums und dem verfassungsmässig garantierten Recht auf ein menschenwürdiges Leben notwendig sind. Sie verhindert existenzielle Not wirksam und effizient und trägt so zum sozialen Frieden bei. Seit 2019 sinken die absoluten Aufwendungen für die Sozialhilfe. Der Anteil der Sozialhilfe an den Gesamtausgaben des Systems der sozialen Sicherheit – dazu gehören u.a. AHV, BVG, ALV, IV, UVG, EL) betrug zwischen 2012 und 2017 rund 1,6 Prozent. Gemäss den Daten des BFS wird dieser Anteil im Jahr 2021 nur noch 1,3 Prozent betragen (Bundesamt für Statistik (BFS), 2022a).

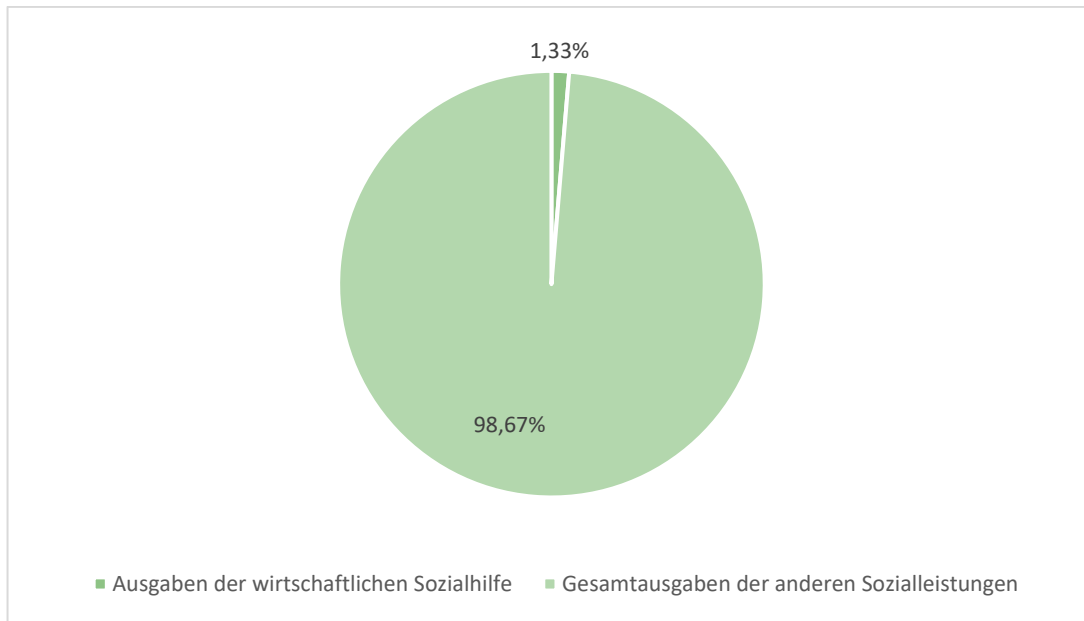
Die Sozialhilfe ist in der Schweiz unterschiedlich geregelt, was die Zuständigkeit und die Organisation betreffen. Insbesondere in den Kantonen, in denen die Kommunen die wirtschaftliche Sozialhilfe (also die materielle Grundsicherung) via Gemeindesteuern selbst tragen müssen, führen diese Ausgabenpositionen in den Gemeindebudgets regelmässig zu öffentlichen Diskussionen¹.

Das vorliegende Papier der SKOS bündelt Fakten, um den sachbezogenen Diskurs zu unterstützen. Zuerst wird aufgezeigt, wie sich die Ausgaben der wirtschaftlichen Sozialhilfe in den letzten Jahren entwickelt haben. Anschliessend werden die Einflussfaktoren auf die Ausgabenentwicklung beschrieben. Nach einem Fazit werden zudem sozialpolitische Handlungsempfehlungen abgegeben.

¹ Für weitere Informationen über das Sozialhilfesystem in der Schweiz: https://skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/pdf/grundlagen_und_positionen/themen/Sozialhilfe/chsh-broschur-2202-F-220325-web.pdf

2. Ausgabenentwicklung in der wirtschaftlichen Sozialhilfe

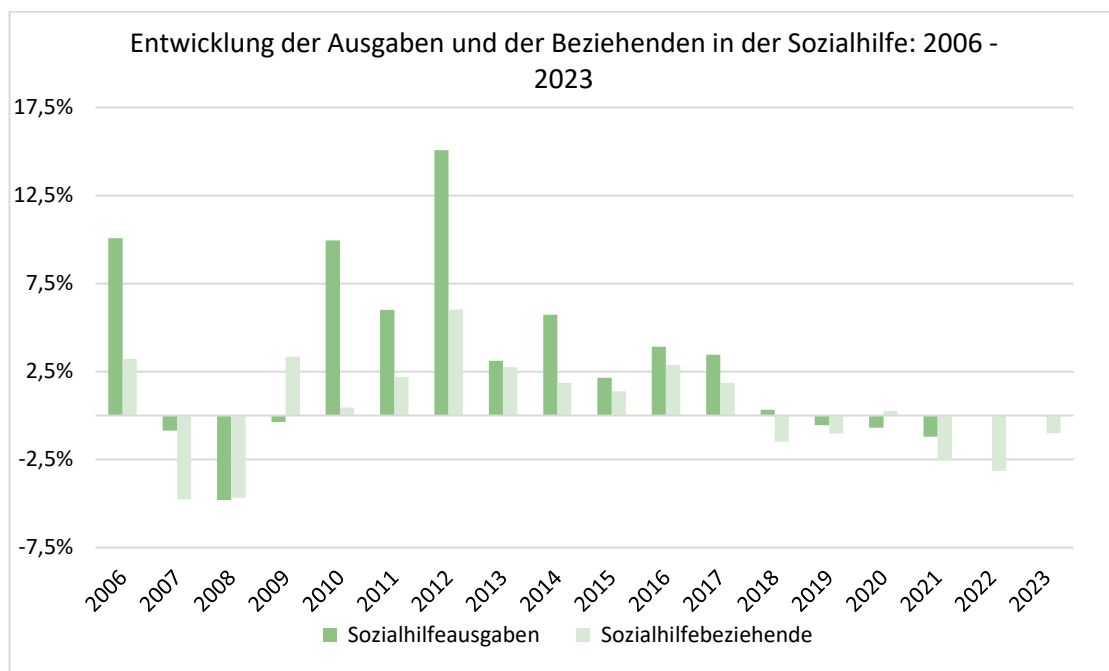
2021 wurden für die wirtschaftliche Sozialhilfe 2,76 Mia. Franken aufgewendet. Der Anteil der Ausgaben für die wirtschaftliche Sozialhilfe an den Gesamtausgaben der sozialen Sicherheit ist gering. Er beträgt im Jahr 2021 1,33 Prozent. Im Rückblick ist er von 2012 bis 2017 leicht angestiegen von 1,54 auf 1,59 Prozent und ist seither kontinuierlich gesunken.



Grafik 1: Gesamtausgaben der sozialen Sicherheit in der Schweiz 2021. Quelle: BFS (2022) / eigene Darstellung.

Betrachtet man die Entwicklung der Nettoausgaben in der Sozialhilfe über die letzten fünfzehn Jahre (2006 bis 2021), ergibt sich ein Ausgabenanstieg von 47,9 Prozent (Grafik 2). Die Ausgaben für die soziale Sicherheit sind im selben Zeitraum um 56,9 Prozent gestiegen. Der Anstieg der Ausgaben für Sozialhilfe liegt somit unter dem allgemeinen Wachstum der Ausgaben für die soziale Sicherheit).

In den Jahren 2007, 2008, 2019 und 2021 sanken die Ausgaben. Umgekehrt wiesen die Jahre 2010 (+10 Prozent), 2011 (+6,0 Prozent), 2012 (+15,1 Prozent) und 2014 (+5,7 Prozent) besonders grosse Zuwachsraten auf.



Grafik 2: Jährliche Zu-/Abnahme der Sozialhilfebeziehenden und -ausgaben für Leistungen, in Prozent (2006-2022). Quelle: BFS / eigene Darstellung. Die Zahl der Sozialhilfebeziehenden für 2023 ist eine Schätzung aufgrund der SKOS-Fallzahlenmonitorings.

Um die allgemeine Dynamik zu erfassen, ist es wichtig, den Anstieg der Sozialhilfeausgaben relativ zu anderen Indikatoren zu beschreiben. Wenn man beispielsweise die Sozialhilfeausgaben in Relation zum BIP setzt, beträgt der Anstieg der Sozialhilfeausgaben zwischen 2006 und 2021 12 Prozent. In Relation zur Wohnbevölkerung sind die Sozialhilfeausgaben zwischen 2006 und 2021 um 26 Prozent gestiegen.

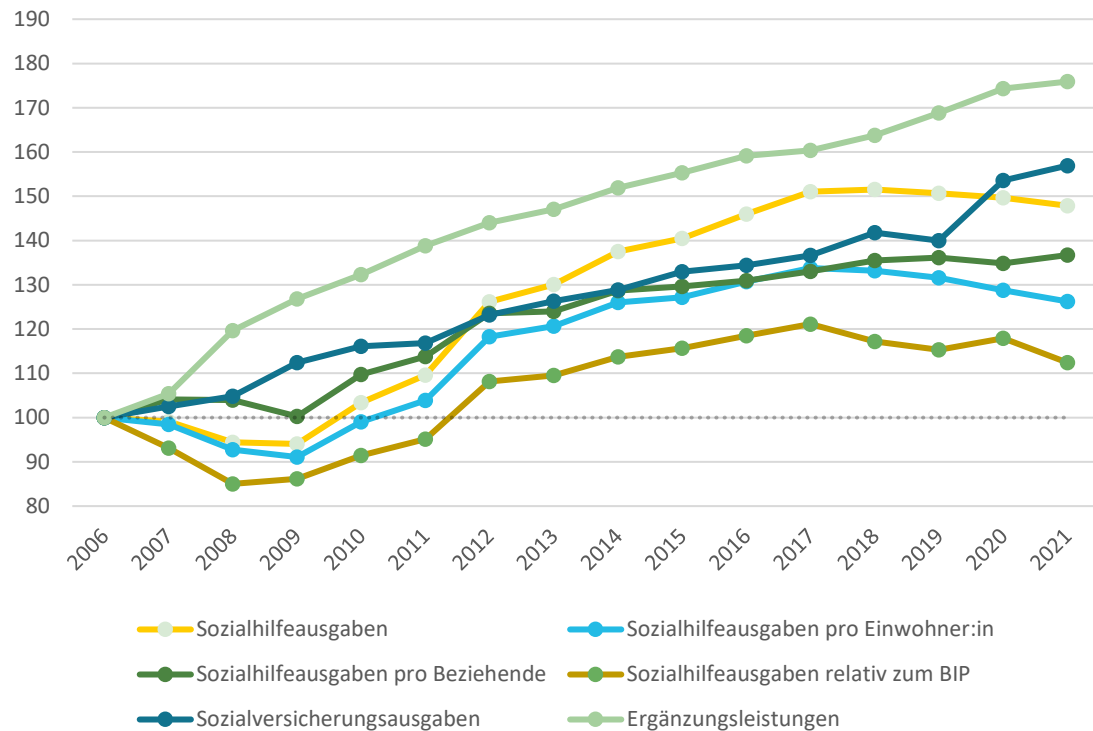
Die Ausgaben pro von der Sozialhilfe unterstützte Person sind zwischen 2006 und 2021 um 36 Prozent gestiegen, bzw. um durchschnittlich 2,5 Prozent jährlich. 2006 erhielt eine von der Sozialhilfe unterstützte Person 7621 Franken, im Jahr 2021 waren es 10 419 Franken pro Jahr (+ 36,7 Prozent). Zwischen 2014 und 2021 flachte der Anstieg ab. Die Ausgaben pro Person stiegen dann noch durchschnittlich um rund 1 Prozent jährlich (vgl. Grafiken 2 und 3).

Seit 2006 ist die Anzahl der Sozialhilfebeziehenden weniger stark gewachsen als die Anzahl der Einwohner:innen der Schweiz (Wachstum von 3,1 Prozent gegenüber 1,4 Prozent). Seit 2018 sinkt die Anzahl der Sozialhilfebeziehenden absolut und relativ zur Bevölkerung. Im Jahr 2022 wurde die tiefste Sozialhilfequote² seit Messbeginn verzeichnet. Für 2023 sagt die SKOS nochmals einen leichten Rückgang von 0,8 Prozent auf der Basis des Fallzahlenmonitorings voraus.

Mögliche Gründe für den Rückgang der Fallzahlen in den Jahren 2018 bis 2023 sind die gute Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt, ein schwächerer Rückgang der IV-Renten und ein überdurchschnittlicher Fallrückgang bei Ausländer:innen mit C-Bewilligung. Dies ist wahrscheinlich auf das neue Ausländer- und Integrationsgesetz von 2018 zurückzuführen. Seither

² Diese Quote entspricht dem Anteil Personen der gesamten ständigen Wohnbevölkerung, die eine finanzielle Sozialhilfeleistung erhalten haben.

müssen Sozialhilfebehörden den Sozialhilfebezug von Ausländer:innen den Migrationsbehörden melden. Zudem wird Sozialhilfebezug bei der Beurteilung der Integration und bei Entscheidungen über die Erteilung, Verlängerung, Rückstufung oder den Widerruf einer Bewilligung von Ausländer:innen berücksichtigt. Es bestehen Hinweise darauf, dass Ausländer:innen deshalb vermehrt auf Sozialhilfe verzichten, weil sie die Nichtverlängerung der Aufenthaltsbewilligung oder eine Rückstufung der Niederlassungsbewilligung befürchten (Guggisberg und Gerber, 2022).



Grafik 3: Entwicklung Anzahl Sozialhilfebeziehender und Ausgaben (Leistungen) im Vergleich mit anderen Indikatoren 2006-2021, indiziert (2006=100). Quelle: BFS (2022) / eigene Darstellung. Methode: Für die Variablen Sozialhilfeausgaben pro Beziehende, Sozialhilfeausgaben pro Einwohner:in und Sozialhilfeausgaben relativ zum BIP wurden die Sozialhilfeausgaben auf die Anzahl der Beziehenden, die Anzahl der Einwohner:in bzw. das BIP bezogen.

3. Einflussfaktoren auf die Ausgabenentwicklung der Sozialhilfeleistungen

Die Gründe für den Anstieg der Ausgaben für Sozialhilfeleistungen zwischen 2010 und 2017 sind vielfältig. Die Revisionen der Arbeitslosenversicherung und der Invalidenversicherung veränderten den rechtlichen Rahmen und hatten einen Einfluss auf die Sozialhilfe. Weiter hatte der Anstieg der Lebenshaltungsausgaben, insbesondere der Mieten und Krankenkassenprämien erhebliche Auswirkungen auf die Ausgaben für die Sozialhilfe. Hinzu kommt, dass die Zahl der Einpersonenfälle und die Bezugsdauer gestiegen ist. Ein möglicher Grund ist auch die Zunahme von Personen aus dem Asylbereich (vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge).

3.1. Veränderungen bei den Sozialversicherungen

In den letzten 20 Jahren haben verschiedene Gesetzesrevisionen zu Verlagerungen zwischen den Sozialversicherungen und der Sozialhilfe geführt. Die Reform der EL im Jahr 2006 hat dazu geführt, dass die Sozialhilfe weniger Ausgaben für Personen in Alters- und Pflegeheimen übernehmen musste. Die SKOS schätzt, dass diese Revision zu einer konstanten Ausgaben senkung von 100 bis 150 Mio. Franken geführt hat. Ein Teil dieser Einsparungen wird voraussichtlich durch die EL-Reform, die 2021 in Kraft trat, wieder rückgängig gemacht. Auch die Totalrevision des ELG im Rahmen des nationalen Finanzausgleichs im Jahr 2008 führte zu Ausgabenverschiebungen von der Sozialhilfe zu den EL (Bundesrat, 2013, S. 41). 2011 bewirkte die vierte ALV-Revision einen einmaligen markanten Anstieg der Zahl der Ausgesteuerten und damit einen Anstieg der Fallzahlen in der Sozialhilfe um schätzungsweise fünf bis 15 Prozent (Bundesrat 2017, S. 49). Salzgeber und Kessler (2019) schätzen die durch die vierte ALV-Revision verursachten Mehrkosten für die Sozialhilfe auf 120 Millionen Franken.

Mit den Revisionen der IV (2003, 2006 und 2011) ist die Anzahl der Personen mit IV-Renten in den letzten 17 Jahren deutlich gesunken. Auf der einen Seite verzeichnet die Eingliederungsstrategie deutliche Erfolge – zwischen 2006 und 2013 ist der Anteil der Personen, die sich bei der IV angemeldet hatten und vier Jahre später ein Erwerbseinkommen von mind. 3000 Franken im Monat erzielen, erheblich gestiegen (von 31 Prozent auf 38 Prozent; Guggisberg und Bischof, 2020, Abb. 27). Auf der anderen Seite hat im selben Zeitraum aber auch der Anteil der Personen zugenommen, die vier Jahre nach der IV-Anmeldung Sozialhilfe beziehen (Anstieg von 11.6 Prozent auf 14,5 Prozent; *ibid.* Abb. 33). Die statistischen Modelle von Guggisberg und Bischof (2020) legen nahe, dass diese Zunahme auf die veränderte Praxis der IV bei der Zusprache von Renten zurückzuführen ist. Dieser Bericht schätzt auch die Verlagerungsquote von der IV in die Sozialhilfe auf 4,2 Prozent aller Sozialhilfedossiers für das Jahr 2017. Das entspricht einer Verlagerung von rund 11 700 Personen von der IV in die Sozialhilfe. Ohne diese Verlagerungseffekte würde die Ausgabensteigerung für Sozialhilfeleistungen zwischen 2006 und 2021 geschätzt lediglich 43,4 und nicht 47,9 Prozent betragen.

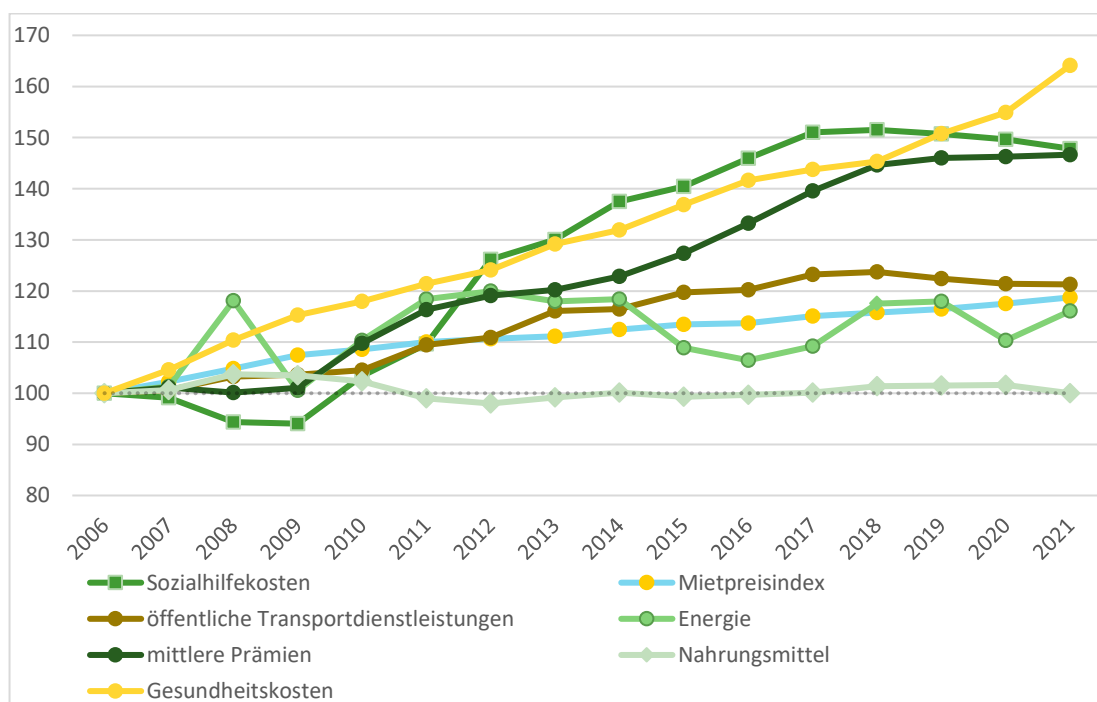
Die Erfahrung von Sozialdiensten bestätigt, dass es immer mehr Menschen gibt, die wegen gesundheitlichen Problemen auf dem ersten Arbeitsmarkt nahezu chancenlos sind, aber keinen Anspruch auf eine IV-Rente haben. Pointiert formuliert: Sie sind zu gesund für die IV und zu krank für den Arbeitsmarkt. Das Richtlinien-Monitoring der SKOS belegte diese Hypothese im Jahr 2016: 13 Kantone schätzten, dass dieser Anteil bei bis zu 25 Prozent liegt. Weitere sechs Kantone gaben an, dass 25 bis 50 Prozent ihrer Sozialhilfebeziehenden so zu bezeichnen sind. In einem Kanton wurde dieser Anteil gar auf über 50 Prozent geschätzt (SKOS, 2016, S. 3).

Ebenfalls ist an dieser Stelle zu erwähnen, dass die der Sozialhilfe vorgelagerten kantonalen Bedarfsleistungen wie z.B. Familienergänzungsleistungen, Wohnbeihilfen oder Arbeitslosenhilfen einen wichtigen Einfluss auf den Kreis der Sozialhilfebeziehenden haben. Allerdings sind diese Bedarfsleistungen nicht in allen Kantonen vorhanden und unterscheiden sich stark in ihrer Höhe. Sind die vorgelagerten Bedarfsleistungen gut ausgebaut, kann das die Anzahl Sozialhilfebeziehender verringern (Beyeler et al., 2023). Umgekehrt sind ohne vorgelagerte Bedarfsleistungen mehr Personen auf Sozialhilfe angewiesen. Auch die Höhe der individuellen Prämienverbilligungen, Alimentenbevorschussung und Stipendien sind relevant (Beyeler, Schuwey & Kraus 2020, S. 14). Zwischen 2006 und 2020 sind die vorgelagerten

kantonalen Bedarfsleistungen um 4,2 Prozent gesunken, wohingegen die Sozialhilfeausgaben gestiegen sind (BFS, 2022b). Der Ausgabensprung im Jahr 2012 ist unter anderem mit einmaligen Anpassungen in zwei Kantonen bei den vorgelagerten Leistungen zu erklären. Im Kanton Bern wurden in jenem Jahr Leistungen von den individuellen Prämienverbilligungen (rund 60 Mio. Franken), im Kanton Genf von den Arbeitslosenhilfen (rund 80 Mio. Franken) in die Sozialhilfe verlagert, was jährlich wiederkehrende Ausgaben in der Sozialhilfe verursacht. Aufgrund der Positionierung der Sozialhilfe im System der sozialen Sicherheit und der Subsidiaritätslogik haben politische Entscheide in den vorgelagerten Systemen häufig finanzielle Auswirkungen auf die Sozialhilfe.

3.2. Entwicklung in den einzelnen Ausgabenpositionen der materiellen Grundsicherung

Die steigenden Lebenshaltungsausgaben wirken sich auf die Ausgaben in der Sozialhilfe aus. Besonders ins Gewicht fallen dabei Leistungen für das Wohnen und die Gesundheit (vgl. das Grundlagenpapier «Wohnen: Aktuelle Herausforderungen und Handlungsansätze», SKOS, 2023a). So sind gemäss Landesindex der Konsumentenpreise die Mieten seit 2006 um rund 18,7 Prozent gestiegen, wie Grafik 4 zeigt (BFS, 2023a). Bei vier von fünf armutsbetroffenen Haushalten machen die Wohnkosten mehr als 30 Prozent des Bruttoeinkommens aus (Bochsler et al., 2015). In der Sozialhilfe werden die Wohnkosten im Rahmen der Mietzinslimiten übernommen. Der Bereich Wohnen zeigt den geringen Handlungsspielraum der Sozialhilfe: Um das Obdach zu sichern, ist die Sozialhilfe bis zu einem gewissen Grad der Entwicklung der Mietpreise ausgeliefert. Allerdings gibt es bei den Wohnkosten und der Höhe der Mietzinslimiten bedeutende regionale Unterschiede. Der Anstieg der Sozialhilfeausgaben korreliert stark mit dem Anstieg der Mieten mit einer Korrelation von 0,91 (Skala von -1 [negative Gesamtkorrelation] bis 1 [positive Gesamtkorrelation]).



Grafik 4: Entwicklung Sozialhilfeausgaben im Vergleich zu den Ausgabenpositionen der materiellen Grundsicherung 2006-2021, indexiert (2006=100). Quelle: BFS (2022) / eigene Darstellung.

Das Gleiche gilt für die Preisentwicklung bei den Krankenkassenprämien. Die mittlere Prämie pro Person ist gesamtschweizerisch seit dem Jahr 2006 von 215 Franken um das Eineinhalbfache auf 314 Franken im Jahr 2022 gestiegen (BAG, 2023). Die Gesundheitskosten steigen weiter: Für 2024 gibt es erneut einen deutlichen Anstieg der Prämien. Neben den Franchisen und den tatsächlich anfallenden Gesundheitskosten muss die Sozialhilfe auch für die Versicherungsprämien aufkommen, sofern diese nicht vollständig durch die Individuelle Prämienverbilligung (IPV) gedeckt werden. Während die IPV-Bezugsquote in 21 Kantonen seit 2007 gesunken ist, sind die vollen Prämien praktisch überall gestiegen (BAG, 2020). Kürzungen bei den Prämienverbilligungen wirken sich also auf die Sozialhilfeausgaben aus. Auch bei den Krankenversicherungsprämien ist die Korrelation mit den Sozialhilfeausgaben sehr hoch (Korrelationsindex von 0,96).

Auch andere Kosten des täglichen Lebens sind gestiegen, mit einem direkten Einfluss auf die Sozialhilfeausgaben. So haben beispielsweise die Preise für öffentliche Verkehrsmittel seit 2006 um 21 Prozent zugenommen (BFS, 2023a). Laut Verbraucherpreisindex sind die Energiekosten seit 2006 ebenfalls um 16 Prozent gestiegen (BFS, 2023a). Die Nahrungsmittelpreise blieben hingegen sehr stabil und beeinflussten die Ausgabenentwicklung in diesem Zeitraum daher nur wenig. Seit Januar 2022 steigen die Lebensmittelpreise jedoch an und erreichen im Oktober 2023 einen Index von 107,3 (Index 100 = Dezember 2020) (BFS, 2023a).

Weiter ist eine Zunahme bei den subjektfinanzierten Massnahmen bzw. der Ausgaben zu verzeichnen, die den individuellen Unterstützungskonti der Sozialhilfebeziehenden belastet werden. Werden beispielsweise die Ausgaben für Arbeitsintegrationsprogramme neu der Sozialhilfe belastet, steigen die Sozialhilfeausgaben dadurch markant an (Beyeler, Schuwey & Kraus, 2020, S. 40). Im Rahmen der Integrationsagenda hat der Bund die Beiträge für Integrationsmassnahmen erhöht. Das entlastet wiederum Kantone und Gemeinden.

Der Grundbedarf in den SKOS-Richtlinien wurde zwischen 2005 und 2022 um 4,8 Prozent erhöht, um mit der Teuerungskurve Schritt zu halten. Die letzte Erhöhung des Grundbedarfes (Erhöhung auf 1031 Franken) hat die SKOS per 1. Januar 2023 empfohlen, was einer Erhöhung um 2,5 Prozent gegenüber 2022 entspricht. Auch mit der Teuerungsanpassung ist der Grundbedarf knapp bemessen: In einer Studie des Büro BASS wurde im Jahr 2018 festgestellt, dass der Durchschnittsbetrag, den ein Einpersonenhaushalt der untersten 10 Prozent der Einkommen für den SKOS-Warenkorb ausgibt, bei 1082 Franken und damit signifikant über dem SKOS-Grundbedarf liegt (Stutz et al., 2018).

Neben dem Grundbedarf sind die Kosten für Wohnen und Gesundheit einen wichtigen Anteil an der materiellen Grundsicherung aus (Dubach, Rudin & Oesch 2016, S. 19/20). Der Kanton Bern schlüsselt seit 2012 die Bruttoausgaben nach verschiedenen Kategorien auf (Kanton Bern, 2023, S. 22). Die Kosten für den Grundbedarf machen etwas mehr als einen Drittel der Gesamtausgaben aus und stellen mit den Wohnkosten (29,5 Prozent) die grössten Kostenblöcke dar. Die verschiedenen Ausgabenposten zeigen, wie eng die Ausgaben für die Sozialhilfe miteinander verknüpft sind. Die Sozialhilfeausgaben folgen daher tendenziell diesen Kosten des Alltags (Stutz et al., 2018).

3.3. Anstieg der Einpersonenfälle

Seit der Jahrtausendwende steigt die Zahl der Einpersonenfälle in der Sozialhilfe überproportional an. Während der Anteil der Einpersonenhaushalte in der Bevölkerung mit rund 36 Prozent der Haushalte konstant blieb (BFS, 2022c), stieg die Zahl der Fälle mit einer Person pro Unterstützungseinheit in der Sozialhilfe in den letzten 17 Jahren um rund die Hälfte (+42,1 Prozent) (BFS, 2023b). Machten sie 2006 gut die Hälfte der laufenden Dossiers aus, waren es 2022 bereits rund 62 Prozent (BFS, 2023b).

Dieser Anstieg hat einen direkten Einfluss auf die Ausgabenentwicklung der Sozialhilfeleistungen (BFS, 2011). Einerseits sind die beiden wichtigen Ausgabenposten Grundbedarf und Miete bei einer Person im Verhältnis höher als bei Familien (pro Kopf). Andererseits ist die Erwerbsquote bei Einzelpersonen deutlich tiefer als bei Mehrpersonenfällen. Sie lag im Jahr 2022 bei Einpersonenfällen bei rund 28,8 Prozent, bei Alleinerziehenden dagegen bei 42,2 Prozent und bei Paaren mit Kindern bei 42,3 Prozent. Dieses Verhältnis hat sich seit 2010 nur marginal verändert (BFS, 2023c). Einpersonenfälle weisen deshalb eine höhere Deckungsquote (Armutslücke) auf, d.h. die Sozialhilfe übernimmt einen höheren Anteil an den individuellen Fallkosten. Es kann zudem davon ausgegangen werden, dass ein beträchtlicher Teil der erwerbstätigen Sozialhilfebeziehenden in Einpersonenhaushalten einer prekären Erwerbsarbeit nachgehen, sei dies Arbeit auf Abruf, unfreiwillige Teilzeitarbeit oder eine Arbeit mit einem nur sehr tiefen Lohn.

3.4. Anstieg der Langzeitfälle

Der Anteil der Langzeitfälle, die von der SKOS mit einer Bezugsdauer von mehr als drei Jahren definiert werden, ist von 26,2 Prozent im Jahr 2006 auf 46,1 Prozent im Jahr 2022 gestiegen (BFS, 2023b SKOS, 2021)³. Die Bezugsdauer von zehn oder mehr Jahren hat von 3,2 Prozent der Fälle im Jahr 2011 auf 10,9 Prozent im Jahr 2022 zugenommen (BFS, 2023b). Hingegen wird weiterhin rund die Hälfte aller Dossiers im ersten Jahr wieder geschlossen. Der Grund in der steigenden Bezugsdauer liegt primär darin, dass ein kleiner Teil der Fälle länger in der Sozialhilfe bleibt als früher (Beyeler, Schuwey & Kraus, 2020, S. 45). Langzeitfälle haben gemäss Bundesamt für Statistik höhere zugesprochene Leistungen. Im Jahr 2014 betrug der Unterschied bei den monatlichen Leistungen zwischen Fällen mit einer Bezugsdauer zwischen einem und zwei Jahren gegenüber solchen mit einer Bezugsdauer von weniger als einem Jahr 11 Prozent. Bei einer Bezugsdauer von zwei bis vier Jahren waren die Leistungsbezüge gar 21 Prozent höher als bei einer Bezugsdauer von weniger als einem Jahr (BFS, 2015). Dies entspricht auch den Erfahrungen in der Praxis: Bei Langzeitbeziehenden fallen über die Bezugsdauer hinweg öfter einmalige hohe Ausgaben an, wie beispielsweise Ausgaben für Zahnsanierungen oder für Mobiliar, das ersetzt werden muss. Zudem stehen regelmässige Ausgaben wie Heiz- und Nebenkostenabrechnungen sowie die Hausrats- und Haftpflichtversicherung bei Kurzzeitbeziehenden unter Umständen nicht während der Unterstützungsdauer an, bei Langzeitbeziehenden jedoch schon.

³ Die Terminologie des Bundesamts für Statistik weicht von der Praxis ab und definiert einen Langzeitbezug ab einer Bezugsdauer von mehr als 12 Monaten. Seit 2015 wurden die monatlichen Leistungen nicht mehr nach Bezugsdauer ausgewiesen.

Mögliche Gründe für die Zunahme der Langzeitfälle sind die stetig wachsenden Anforderungen auf dem Arbeitsmarkt und die restriktivere Zusprache von IV-Renten. Langzeitbeziehende in der Sozialhilfe haben überdurchschnittlich oft mehrere gesundheitliche Beeinträchtigungen. Auch Lebensereignisse wie eine Trennung oder Scheidung sowie die Geburt von Kindern können eine Armutssituation verfestigen, weil Mehrausgaben entstehen, die kurzfristig nicht kompensiert werden können. So haben Alleinerziehende und Paare mit mehr als zwei Kindern eine überdurchschnittlich lange Bezugsdauer, was primär mit den Betreuungspflichten und der dadurch eingeschränkten Erwerbstätigkeit zu erklären ist.

Im Jahr 2022 wurde eine markante Abnahme von Neueintritten in die Sozialhilfe beobachtet (-5,9 Prozent im Vergleich zum Vorjahr). Im kleineren Mass konnte im Vergleich zum Vorjahr auch bei mehr Sozialhilfedossiers die Unterstützung abgeschlossen werden (+0,9 Prozent). Diejenigen Personen, die in der Sozialhilfe verbleiben, haben häufig Mehrfachproblematiken und bleiben daher länger in der Sozialhilfe.

3.5. Wandel bei der Arbeitskräftenachfrage

Der Arbeitsmarkt ist seit den 1990-er Jahren geprägt von einem anhaltenden strukturellen Wandel. Verantwortlich dafür ist die wachsende Internationalisierung der Arbeitsteilung, der bildungsintensive technische Fortschritt und die Tertiarisierung der Berufswelt. 1970 verfügten rund 40 Prozent der Erwerbstätigen in der Schweiz über keinen Berufsabschluss und weniger als fünf Prozent über einen Hochschulabschluss (Can & Sheldon, 2017, S. 5). Zwischen 2010 und 2022 erhöhte sich der Anteil der Bevölkerung zwischen 25 und 64 Jahren mit tertiärem Bildungsabschluss von 33,9 auf 44,7 Prozent, während jener mit obligatorischem Schulabschluss als höchstem Ausbildungsabschluss weiter abnahm, von 15,0 auf 13,9 Prozent (BFS, 2023d). Unter den Sozialhilfebeziehenden ist das Verhältnis umgekehrt. 48,9 Prozent der Empfänger:innen haben keinen Berufs- oder Gymnasialabschluss und nur 7,6 Prozent haben einen Abschluss auf Tertiärstufe (BFS, 2022d). Geringere Bildung führt mit größerer Wahrscheinlichkeit zu einem Sozialhilfebezug.

Diese Entwicklungen betreffend das Bildungsniveau haben zur Folge, dass immer mehr anspruchsvolle Beschäftigungsmöglichkeiten entstehen und Berufe mit geringen Qualifikationsanforderungen und hohem Routineanteil zunehmend verschwinden. So nahm gemäss einer Studie im Auftrag des SECO zwischen 1996 und 2015 die Zahl der Stellen mit einem hohen Anteil an Routine-Tätigkeiten von 1,2 Mio. Vollzeitäquivalenten auf rund 950 000 ab. Umgekehrt stieg die Zahl der Vollzeitäquivalente bei Nicht-Routine-Stellen von 2,1 Mio. auf 3,0 Mio. (Nathani, et al., 2017, S. 65). Auch wenn im Bereich der individuellen Dienstleistungen (z.B. Gastgewerbe, Reinigung, Pflege) zusätzliche Arbeitsplätze für Personen ohne Berufsabschluss entstanden sind, hat die Nachfrage nach Ungelernten insgesamt eher nachgelassen. Die Folgen zeigen sich in der Entwicklung der Erwerbslosenquote von Tiefqualifizierten, die in der Schweiz von 6,3 Prozent im Jahr 1996 (der erste Zeitpunkt mit diesen gültigen Daten) auf 7,9 Prozent im zweiten Quartal 2023 anstieg. Die Arbeitslosenquoten von Personen mit einem Abschluss der Sekundarstufe II oder einer tertiären Ausbildung stiegen hingegen im selben Zeitfenster nur leicht an: Die Arbeitslosigkeit von Personen mit einer Ausbildung auf Sekundarstufe II stieg von 3,2 auf 3,9 Prozent, während die Arbeitslosigkeit von Personen mit einer tertiären Ausbildung von 2,8 auf 3,4 Prozent anstieg (BFS, 2023e). Bereits 2014 zeigte der Kennzahlenbericht der Städteinitiative Sozialpolitik auf, dass Personen ohne Berufsausbildung ein höheres Risiko eines Langzeitbezugs von Sozialhilfe als

Höherqualifizierte haben. Zudem haben durchschnittlich 30 Prozent der Personen in der Sozialhilfe mit Langzeitbezug eine berufliche Qualifikation, die auf dem Arbeitsmarkt nicht mehr gefragt ist oder deren berufliche Qualifikation durch andere Problemlagen überlagert werden (Salzgeber, 2014, S. 47).

3.6. Vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge

Nachdem in den 2000-er Jahren eine historisch tiefe Anzahl von Asylgesuchen in der Schweiz gestellt wurde, stiegen die Gesuche anfangs der 2010-er Jahre an und erreichten 2015 und 2016 sehr hohe Werte. Von 2016 bis 2021 nahmen die Asylgesuche wieder ab. 2022 stiegen die Zahlen wieder auf fast 25 000 Personen, die einen Asylantrag gestellt haben (SEM, 2023). Für die grossen Kohorten aus den Jahren 2014 bis 2016 richtete der Bund bis längstens 2022 Beiträge an die Sozialhilfesaufgaben der Kantone und Gemeinden aus. Nach fünf bzw. sieben Jahren Aufenthalt müssen jedoch Kantone und Gemeinden für die gesamten Ausgaben der Sozialhilfeleistungen für diese Personen aufkommen, sofern sie kein ausreichendes Einkommen erwirtschaften. Dies führte zu einer Verlagerung der Ausgaben für die Sozialhilfe hin zu den Gemeinden und Kantonen. Umgekehrt sanken die Sozialhilfesaufgaben für den Bund für die Kohorte 2014 bis 2016. Gemäss Schätzung der SKOS wird sich die Anzahl der mit kantonalen und kommunalen Mitteln unterstützten vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlinge von rund 22 255 im Jahr 2019 auf 43 927 im Jahr 2024 erhöhen (SKOS, 2023b).

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. Nicht-Anerkennung von Diplomen sind ebenfalls ein Problem. Geflüchtete mit Ausweis B oder F haben zu 60 Prozent keine Berufsausbildung, gegenüber 47 Prozent der anderen Sozialhilfebeziehenden (Beyeler et al., 2023). Damit sich bildungsferne Personen mit landessprachlichen Defiziten integrieren können, 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 Mittel für Integrationsangebote zu erhöhen, um einen hohen Anstieg in der Sozialhilfe und damit der Kantons- und Gemeindefinanzen zu vermeiden (SKOS, 2017). Mit der 2019 lancierten Integrationsagenda haben Bund und Kantone ihre Massnahmen in diesem Bereich stark ausgebaut. Die Integrationspauschalen des Bundes tragen zur Deckung der Kosten bei. Kantone und Gemeinden investieren oft zusätzliche Mittel.

4. Fazit

Die Ausgaben für Sozialhilfeleistungen schwanken seit Beginn der Statistik im Jahr 2005. Nach einem Rückgang Ende der 00-er Jahre gab es eine Phase mit einem zum Teil starken Anstieg von 2010 bis 2017. Seither stagnieren die Ausgaben und sanken 2021 sogar. Der Ausgabenanstieg betrug von 2006 bis 2021 47,9 Prozent. Davon sind schätzungsweise 9,4 Prozent auf Verlagerungen im System der sozialen Sicherheit zurückzuführen. Der Anstieg liegt somit unter der Entwicklung der EL, und über dem BIP-Index sowie den vorgelagerten kantonalen Bedarfsleistungen. Die Entwicklung der Fallzahlen verlief meist parallel zur Gesamtbevölkerung. Seit 2021 ist eine Abnahme der Sozialhilfequote zu beobachten.

2022 lag die Quote auf einem historischen Tiefpunkt von 2,9 Prozent. Die Ausgaben pro Fall stiegen insbesondere wegen der wachsenden Mietkosten und Krankenversicherungsprämien.

Aufgrund der soziodemografischen und wirtschaftlichen Entwicklungen sowie neuer sozialer Risiken, die im System der sozialen Sicherheit sonst nicht abgedeckt werden, muss auch in Zukunft von einem Ausgabenanstieg in der Sozialhilfe ausgegangen werden. Die Folgen des Anstiegs im Asylbereich sind noch nicht abschätzbar. Aufgrund der allgemeinen Teuerung ist mit einer steigenden Zahl von Personen zu rechnen, die in einer finanziell prekären Lebenssituation sind und nur knapp keinen Anspruch auf Sozialhilfe haben. Es ist möglich, dass diese Personen schon bei der nächsten unerwarteten Rechnung auf die Unterstützung der Sozialhilfe angewiesen sind.

Die Sozialhilfe unterstützt seit vielen Jahren zunehmend komplexe Fälle, die oft einen langfristigen Unterstützungsbedarf aufweisen. In diesem Sinne hat die Sozialhilfepraxis eine stabilisierende Wirkung, um das Existenzminimum zu sichern und den sozialen Zusammenhalt zu stärken. Die damit verbundenen Ausgaben sind damit auch eine Investition in den gesellschaftlichen Zusammenhalt.

5. Handlungsempfehlungen

Um Armut wirksam zu bekämpfen und um zu verhindern, dass die Sozialhilfequote wieder steigt, gilt es folgende Punkte zu berücksichtigen:

- **Grundkompetenzen, berufliche Ausbildung sowie Nachholbildung sind zu fördern**, damit die nachhaltige Integration in den sich wandelnden Arbeitsmarkt gelingt. Die SKOS hat hierzu die Weiterbildungsoffensive für Sozialhilfebeziehende lanciert (SKOS, 2018). Für die Förderung der Bildung braucht es aber auch die ALV, die Sozialpartner sowie die Akteure in der beruflichen Grundbildung. Investitionen in Ausbildungen erhöhen zwar kurzzeitig die Ausgaben, verbessern jedoch auch die Aussichten auf langfristige und nachhaltige Einsparungen im Gesamtsystem.
- 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. Ein gutes Angebot an ausserfamiliärer Kinderbetreuung ist dabei eine wichtige Voraussetzung.
- Die **soziale Wohnbaupolitik** ist weiterzuentwickeln, sodass genug erschwinglicher Wohnraum für Menschen mit tiefem Einkommen zur Verfügung steht.
- Die durch die Krankenkassenprämien verursachte Belastung der Haushalte mit geringem Einkommen ist zu reduzieren. Die **individuelle Prämienvverbilligung IPV** soll die vollständige Versicherungsprämie decken und in dieser Form in den Kantonen gesetzlich verankert sein.
- 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, Wohnungsnot oder Arbeitslosigkeit bei älteren Personen, sind **vorgelagerte Bedarfsleistungen** wie Familienergänzungsleistungen, Wohnbeihilfen und Überbrückungsleistungen anzuwenden bzw. zu prüfen.
- Für **Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen** soll, während eines laufenden IV-Verfahrens, der Zugang zu Massnahmen der beruflichen Eingliederung und zur Existenzsicherung verbessert werden.
- Die **berufliche und soziale Integration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen soll weiterhin im Rahmen der Integrationsagenda Schweiz** intensiv gefördert werden und die dafür anfallenden Ausgaben sind gerecht zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden zu verteilen.
- Die **Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Sozialhilfe und privaten Hilfswerken** soll optimal koordiniert werden, z.B. im Bereich der Schuldenprävention oder der Unterstützung von Personen, die noch keinen Anspruch auf wirtschaftliche Sozialhilfe haben.

Bern, 2020

überarbeitet 2021, 2022, Januar 2024.

6. Literatur

- Beyeler, Michelle; Schuwey, Claudia & Kraus, Simonina. (2020). *Sozialhilfe in Schweizer Städten. Die Kennzahlen 2019 im Vergleich*. Bern: Berner Fachhochschule Soziale Arbeit.
- Beyeler, Michelle; Coullery, Pascal; Richard, Tina & Hobbie, Lukas. (2023). *Sozialhilfe in Schweizer Städten. Die Kennzahlen 2022 im Vergleich*. Winterthur: Städteinitiative Sozialpolitik.
- Bochsler, Yann; Ehrler, Franziska; Fritschi, Tobias; Gasser, Nadja; Kehrli, Christin; Knöpfel, Carlo & Salzgeber, Renate. (2015). *Wohnversorgung in der Schweiz. Bestandsaufnahme über Haushalte von Menschen in Armut und prekären Lebenslagen*. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen BSV.
- Bundesamt für Gesundheit BAG. (2023). *Statistik der obligatorischen Krankenversicherung*. Abgerufen von <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/zahlen-und-statistiken/statistiken-zur-krankenversicherung/statistik-der-obligatorischen-krankenversicherung.html>.
- Bundesamt für Gesundheit BAG. (2020). *Krankenversicherung: Monitoring Prämienverbilligung*. Abgerufen von <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/versicherungen/krankenversicherung/krankenversicherung-versicherte-mit-wohnsitz-in-der-schweiz/praemienverbilligung/monitoringpraemienverbilligung.html>.
- Bundesamt für Statistik BFS. (2011). *Ursachen der kantonalen Ausgabenunterschiede in der Sozialhilfe. Kurzfassung des Schlussberichts*. Neuchâtel: BFS.
- Bundesamt für Statistik BFS. (2015). *BFS aktuell: Schweizerische Sozialhilfestatistik 2014*. Neuchâtel: BFS.
- Bundesamt für Statistik BFS. (2022a). *Ausgaben für Sozialleistungen nach Regime und nach Funktion*. Abgerufen von <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/soziale-sicherheit/gesamtrechnung-sozialen-sicherheit/ausgaben.assetdetail.24065437.html>.
- Bundesamt für Statistik BFS. (2022b). *Nettoausgaben für Sozialhilfe im weiteren Sinn nach Leistung*. Abgerufen von <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/soziale-sicherheit/sozialhilfe/ausgaben-bedarfsabhaengige-sozialleistungen.assetdetail.24265446.html>.
- Bundesamt für Statistik BFS. (2022c). *Ständige Wohnbevölkerung in Privathaushalten nach institutionellen Gliederungen und Haushaltsgrösse*. Abgerufen von https://www.pxweb.bfs.admin.ch/pxweb/de/px-x-0102020000_401/px-x-0102020000_401/px-x-0102020000_401.px.

- Bundesamt für Statistik BFS. (2022d). *WSH: höchste abgeschlossene Ausbildung der Sozialhilfebeziehenden und der ständigen Wohnbevölkerung im Alter von 25 bis 64 Jahren*. Abgerufen von <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/soziale-sicherheit/sozialhilfe/sozialhilfebeziehende/wirtschaftliche-sozialhilfe.assetdetail.23605972.html>.
- Bundesamt für Statistik BFS. (2023a). *LIK (Dezember 2020=100), Detailresultate seit 1982, Warenkorbstruktur 2020, inkl. Sondergliederungen*. Abgerufen von <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/preise/landesindex-konsumumentenpreise.assetdetail.28385353.html>.
- Bundesamt für Statistik BFS. (2023b). *WSH: Laufende Dossiers der wirtschaftlichen Sozialhilfe nach Kanton, Struktur der Unterstützungseinheit und Bezugsdauer*. Abgerufen von https://www.bfs.admin.ch/asset/de/px-x-1304030000_303.
- Bundesamt für Statistik BFS. (2023c). *WSH: Sozialhilfebeziehende der wirtschaftlichen Sozialhilfe und ständige Wohnbevölkerung von 15 bis 64 Jahren nach Erwerbssituation und Beschäftigungsgrad*. Abgerufen von <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit.assetdetail.29465758.html>.
- Bundesamt für Statistik BFS. (2023d). *Bildungsstand der Wohnbevölkerung nach Alter und Geschlecht*. Abgerufen von <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/querschnittsthemen/wohlfahrtsmessung/alle-indikatoren/gesellschaft/bildungsstand.assetdetail.24485187.html>.
- Bundesamt für Statistik BFS. (2023e). *Erwerbslosenquote gemäss ILO nach Geschlecht, Nationalität und anderen Merkmalen*. Abgerufen von <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/erwerbslosigkeit-unterbeschaeftigung/erwerbslose-ilo.assetdetail.26505612.html>.
- Bundesrat. (2013). *Ergänzungsleistungen zur AHV/IV: Kostenentwicklung und Reformbedarf. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate Humbel (12.3602) vom 15. Juni 2012, Kuprecht (12.3673) vom 11. September 2012 und der FDP-Liberalen Fraktion (12.3677) vom 11. September 2012*. Abgerufen von https://www.bsv.admin.ch/dam/bsv/de/dokumente/el/studien/bericht_ergaenzungsleistungenzurahvivkostenentwicklungundreformb.pdf.
- Bundesrat. (2017). *Kostenentwicklung in der Sozialhilfe. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 14.3892 Sozialdemokratische Fraktion und 14.3915 Bruderer Wyss vom 25. September 2014*. Abgerufen von <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/sozialpolitische-themen/soziale-absicherung/evolution-des-couts-dans-l-aide-sociale.html>.
- Can, Ensar & Sheldon, George. (2017). *Die Entwicklung der Beschäftigungschancen von Geringqualifizierten in der Schweiz*. Zurich : Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik (FAI).

- Charta Sozialhilfe Schweiz (2019). *Ein System zum Nutzen aller*. Abgerufen von <https://charta-sozialhilfe.ch/charta>.
- Dubach, Philipp, Rudin, Melania & Oesch, Thomas. (2016). *Steuerungsmöglichkeiten im Bereich der Sozialhilfekosten. Schlussbericht*. Im Auftrag des Stadtrats von Winterthur. Bern: Büro für Arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG.
- Guggisberg, Jürg & Bischof, Severin. (2020). *Entwicklung der Übertritte von der Invaliden-versicherung in die Sozialhilfe. Analysen auf Basis der SHIVALV-Daten*. BSV Forschungsbericht Nr. 8/20. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.
- Guggisberg, Jürg & Gerber, Céline. (2022). *Nichtbezug von Sozialhilfe bei Ausländer/innen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz. Ergebnisse einer Onlinebefragung bei Führungs- und Fachpersonen von staatlichen und nicht-staatlichen Institutionen im Migrations- und Sozialbereich sowie statistische Analysen zur Entwicklung des Sozialhilfebezugs 2016 bis 2019*. Im Auftrag der Charta Sozialhilfe Schweiz und Eidgenössischen Migrationskommission EKM. Bern: Büro für Arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG.
- Kanton Bern (2023). *Berichterstattung Wirtschaftliche Hilfe 202*. Abgerufen von <https://www.gsi.be.ch/content/dam/gsi/dokumente-bilder/de/themen/statistiken/publikationen/publikationen-zum-thema-sozialhilfe/berichterstattung-wirtschaftliche-hilfe/gsi-berichterstattung-wirtschaftliche-hilfe-2022.pdf>.
- Nathani, Carsten, Hellmüller, Pino, Rieser, Corina, Hoff, Oliver & Nesarajah, Sujetha. (2017). Ursachen und Auswirkungen des Strukturwandels im Schweizer Arbeitsmarkt. *SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik No 46*. Abgerufen von http://www.ruetter-soceco.ch/wp-content/uploads/2017/07/Schlussbericht_Structurwandel_Arbeitsmarkt_def.pdf.
- Salzgeber, Renate. (2014). *Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten. Berichtsjahr 2014, 13 Städte im Vergleich*. Schaffhausen: Städteinitiative Sozialpolitik und Berner Fachhochschule.
- Salzgeber, Renate & Kessler, Dorian. (2019). Die Revision der Arbeitslosenversicherung von 2011 belastet die Sozialhilfe. Abgerufen von <https://www.knoten-maschen.ch/die-revision-der-arbeitslosenversicherung-von-2011-belastet-die-sozialhilfe/>.
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe. (2016). *Monitoring Sozialhilfe 2016*. Bern.
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe. (2017). *Arbeit statt Sozialhilfe. Vorschläge der SKOS für eine nachhaltige Integration von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig auf-genommenen Personen in den Arbeitsmarkt*. Bern.
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe. (2018). *«Arbeit dank Bildung». Weiterbildungsoffensive für Bezügerinnen und Bezüger von Sozialhilfe*. Bern.

- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe. (2021). *Langzeitbezug in der Sozialhilfe*. Bern.
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe. (2023a). *Wohnen: Aktuelle Herausforderungen und Handlungsansätze*. Bern.
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe. (2023b). *Anzahl Beziehende und Kosten in der Sozialhilfe 2020 – 2024: Schätzung der Zunahme durch anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene*. Bern.
- Staatssekretariat für Migration (SEM). (2023). *Die grösste Flüchtlingswelle seit Jahrzehnten*. Abgerufen von <https://migration.swiss/migrationsbericht-2022/asyl-und-schutzstatus-s/asylstatistik-2022?lang=true>.
- Stutz, Heidi; Stettler, Peter; Dubach, Philipp & Gerfin, Michael. (2018) *Berechnung und Beurteilung des Grundbedarfs in den SKOS-Richtlinien. Schlussbericht*. Bern: Büro für Arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG.