

Einflussfaktoren auf die Sozialhilfequote im Kanton Bern

Bericht

19. Oktober 2012

zuhanden des Sozialamtes des Kantons Bern

Impressum

Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan
Titel: Einflussfaktoren auf die Sozialhilfequote im Kanton Bern
Auftraggeber: Sozialamt des Kantons Bern
Ort: Bern
Jahr: 2012

Begleitung Sozialamt des Kantons Bern

André Gattlen (Projektleiter)
Matthias Uhlmann
Bettina Seebeck

Projektteam Ecoplan

Michael Marti (Projektleiter)
Patrick Scheuchzer
Eliane Kraft

Der Bericht gibt die Auffassung der Autoren wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers oder der Begleitorgane übereinstimmen muss.

Ecoplan

Forschung und Beratung
in Wirtschaft und Politik

www.ecoplan.ch

Thunstrasse 22
CH - 3005 Bern
Tel +41 31 356 61 61
Fax +41 31 356 61 60
bern@ecoplan.ch

Postfach
CH - 6460 Altdorf
Tel +41 41 870 90 60
Fax +41 41 872 10 63
altdorf@ecoplan.ch

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1 Einleitung	6
1.1 Auftrag.....	6
1.2 Fragestellungen	6
1.3 Berücksichtigte Statistiken.....	7
2 Interkantonaler Vergleich	9
2.1 Ausgangslage – Die Sozialhilfe in den Schweizer Kantonen	9
2.1.1 Sozialhilfequote.....	9
2.1.2 Sozialhilfeausgaben pro Einwohner.....	11
2.2 Wirtschaftliche und institutionelle Rahmenbedingungen.....	14
2.2.1 Branchen- und Beschäftigungsstruktur: Anteil der Beschäftigten in Tieflohnbranchen	14
2.2.2 Lohnstrukturerhebung	15
2.2.3 Working Poor	16
2.2.4 Arbeitslosenzahlen.....	17
2.2.5 Einstellung zur Sozialhilfe.....	18
2.2.6 Steuereffekte	19
2.2.7 Finanzierungssystem und Professionalisierungsgrad der Sozialhilfe.....	20
2.3 Bevölkerungsstruktur.....	22
2.3.1 Altersstruktur.....	22
2.3.2 Ausländeranteil	23
2.3.3 Bildungsniveau: Abschlussquote auf der Sekundarstufe II	25
2.3.4 Scheidungsziffern.....	26
2.4 Struktur der Sozialhilfeempfänger.....	27
2.4.1 Erwerbssituation	28
2.4.2 Beschäftigungsgrad	29
2.4.3 Bildungsniveau.....	30
2.4.4 Haushaltstyp	33
2.4.5 Altersstruktur.....	36
2.4.6 Nationalität.....	37
2.5 Sozialhilfeleistungen im weiteren Sinn.....	41
2.5.1 Vorgelagerte bedarfsabhängige Sozialleistungen	41
2.5.2 Vormundschaftliche Kosten in der Sozialhilfe	44
2.6 Fazit.....	45
3 Innerkantonaler Vergleich nach Verwaltungskreisen.....	49
3.1 Sozialhilfequote.....	49
3.2 Wirtschaftliche und institutionelle Rahmenbedingungen.....	52
3.2.1 Branchen- und Beschäftigungsstruktur: Anteil der Beschäftigten in Tieflohnbranchen	52
3.2.2 Arbeitslosenzahlen.....	53

3.2.3	Einstellung zur Sozialhilfe.....	54
3.3	Bevölkerungsstruktur.....	54
3.3.1	Altersstruktur.....	54
3.3.2	Ausländerzahlen	56
3.3.3	Scheidungsziiffern.....	57
3.4	Fazit.....	58
4	Interregionaler Vergleich zwischen Regionen und Städten	59
4.1	Interregionale Vergleiche.....	59
4.1.1	Vergleich der Verwaltungsregion Biel-Seeland mit dem Kanton Neuenburg	59
4.1.2	Vergleich der Verwaltungsregion Oberland mit den Kantonen Thurgau, Graubünden und Wallis	59
4.1.3	Städtevergleich	60
4.2	Fazit.....	60
5	Anhang: Verwendete Datenquellen	62
	Literaturverzeichnis	63

Kurzfassung

Ausgangslage

In Rahmen einer Diskussion im Regierungsrat wurde von verschiedenen Direktionen die Frage aufgeworfen, weshalb die Sozialhilfequote im Kanton Bern derart hoch sei. Es wurde darauf hingewiesen, dass der Kanton Bern in wichtigen Parametern im interkantonalen Vergleich positive Ergebnisse aufweise, welche nicht mit der beobachteten hohen Sozialhilfequote im Einklang stünden.

Fragestellungen

Betrachtet man die gemeinhin vermuteten Einflussfaktoren auf die Höhe der Sozialhilfequote, müsste der Kanton Bern in einer besseren Ausgangslage sein, als der Durchschnitt der Schweiz. Der Kanton Bern weist aber eine höhere Sozialhilfequote aus als der schweizerische Durchschnitt. Das führt zu den beiden Leitfragen:

- Weshalb liegt die Sozialhilfequote im Kanton Bern über dem schweizerischen Durchschnitt?
- Und weshalb sind die durchschnittlichen Sozialhilfekosten pro Einwohner höher als im schweizerischen Durchschnitt?

Um diese beiden Fragen beantworten zu können, werden in der vorliegenden Studie verschiedene mögliche Einflussfaktoren sowie die Sozialhilfekosten analysiert.

Ergebnisse

Interkantonaler Vergleich

Die interkantonale Analyse zeigt, dass die Einflussfaktoren die überdurchschnittliche Sozialhilfequote bzw. die überdurchschnittlichen Pro-Kopf-Kosten nicht ausreichend zu erklären vermögen. Zwar finden sich auf der einen Seite einige Einflussfaktoren, welche im interkantonalen Vergleich überdurchschnittliche Sozialhilfequote bzw. –ausgaben zu erklären vermögen wie das Lohnniveau und das Steuerniveau. Auf der anderen Seite gibt es jedoch auch Einflussfaktoren, welche für eine im interkantonalen Vergleich eher tiefere Sozialhilfequote bzw. –ausgaben sprechen würden wie die vergleichsweise tiefe Arbeitslosigkeit, der geringe Ausländeranteil oder das vergleichsweise hohe Bildungsniveau der Bevölkerung und der Sozialhilfeempfänger und –empfängerinnen.

Erklärungen lassen sich hingegen in der Definition der Sozialhilfekosten finden. Der Kanton Bern verfügt über vergleichsweise tiefe vorgelagerte bedarfsabhängige Sozialhilfeleistungen und die Sozialhilfeausgaben des Kantons Bern enthalten einen im interkantonalen Vergleich überdurchschnittlichen Anteil vormundschaftlicher Kosten.

Innerkantonaler Vergleich

Bezüglich der Sozialhilfequote auf Ebene Verwaltungskreis zeigt sich im Kanton Bern das bereits bekannte Muster: Die Mehrheit der Berner Verwaltungskreise (Berner Jura, Ob- und Nid- u. Oberaargau, Bern-Mittelland, Thun, Emmental, Seeland, Interlaken-Oberhasli und Frutigen-Niedersimmental) liegen mit ihrer Sozialhilfequote im Jahr 2010 zwischen 2.6% und 4.4%. Der „Ausreisser“ nach unten ist Obersimmental-Saanen (Sozialhilfequote von 1.3%), der „Ausreisser“ nach oben ist Biel (8.1%).

Der innerkantonale Vergleich zeigt eine überdurchschnittliche Sozialhilfequote vor allem im Verwaltungskreis Biel. Der Verwaltungskreis Biel fällt jedoch nicht nur bezüglich seiner sehr hohen Sozialhilfequote auf. Sowohl die Arbeitslosigkeit als deutlichste Eigenschaft, als auch die Ausländerzahlen und die Scheidungsziffern sind im innerkantonalen Vergleich in Biel mit Abstand am höchsten.

Interregionaler Vergleich

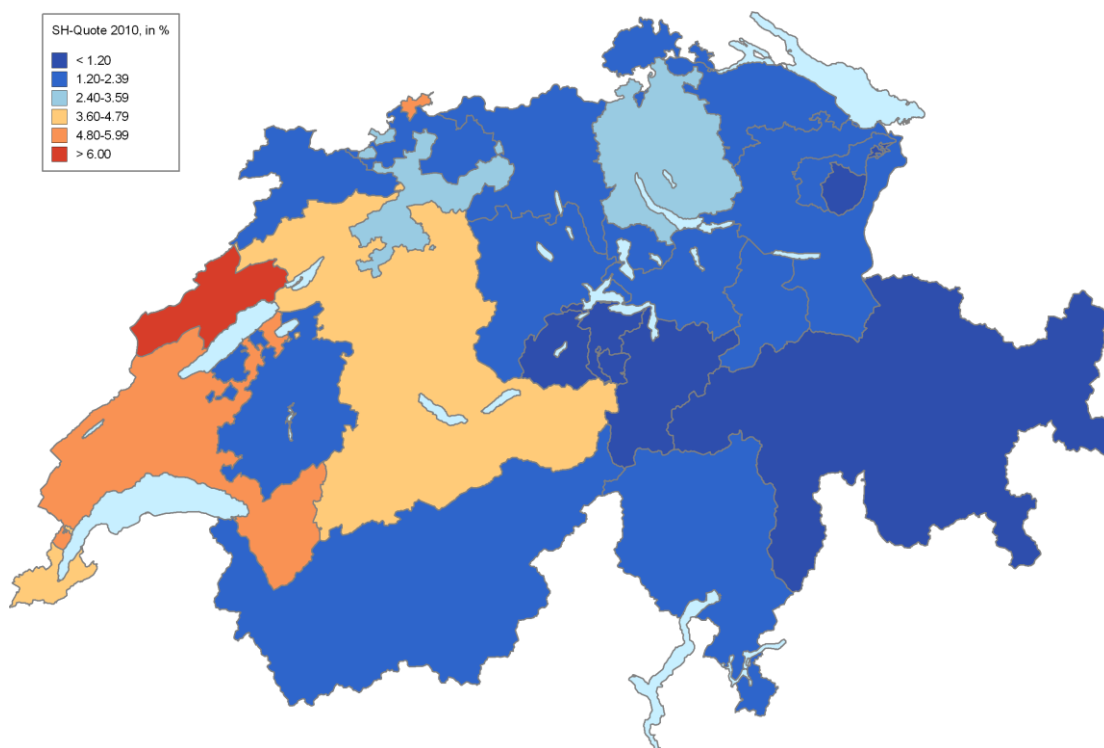
Ein interregionaler Vergleich zwischen Regionen in verschiedenen Kantonen zeigt, dass auch die im innerkantonalen Vergleich mit vergleichsweise tiefen Sozialhilfequoten aufwartenden Regionen – insbesondere das Oberland – im Vergleich mit den Kantonen Graubünden, Thurgau und Wallis vergleichsweise hohe Sozialhilfequoten aufweisen, dies trotz vergleichsweise günstiger Einflussfaktoren.

Ein Vergleich der Region Seeland mit dem Kanton Neuenburg zeigt hingegen eine vergleichbare Sozialhilfequote, auch wenn der Kanton Neuenburg höhere Werte bei der Arbeitslosen- und bei der Ausländerquote aufweist. Sowohl die Verwaltungsregion Biel-Seeland wie der Kanton Neuenburg weisen deutlich höhere Sozialhilfequoten bzw. –ausgaben auf als die benachbarten Kantone Jura und Freiburg.

Ist die Nichtbezugsquote regional unterschiedlich?

Ein Blick auf die Schweizer Karte zeigt ein interessantes Muster. Die Sozialhilfequote ist in der östlichen Landeshälfte deutlich geringer als in der westlichen Landeshälfte. Dieses Bild bleibt bestehen, auch wenn die vorgelagerten Leistungen mit berücksichtigt werden. Dieses Ergebnis wirft die Frage auf, ob die Nichtbezugsquote regional unterschiedlich ist.

Die Nichtbezugsquote in der Sozialhilfe ist in verschiedensten Publikationen thematisiert worden (vgl. u.a. Kehrl, 2010; BFS, 2009). Dabei wird oft darauf verwiesen, dass ländliche Regionen auf Grund der höheren Stigmatisierung eine höhere Nichtbezugsquote als urbane Regionen aufweisen. In diesem Zusammenhang ist der Vergleich zwischen dem Berner Oberland und Kantonen Thurgau, Graubünden und Wallis von Interesse. Es stellt sich die Frage, inwiefern kantonale Regelungen und die generelle Einstellung zur Sozialhilfe die Nichtbezugsquote selbst in ländlichen Regionen beeinflussen.



Fazit

Die überdurchschnittliche Sozialhilfequote bzw. die überdurchschnittlichen Sozialhilfekosten im Kanton Bern lassen sich nicht durch die klassischen Einflussfaktoren erklären. Einige Einflussfaktoren lassen für den Kanton Bern eine überdurchschnittliche, andere eine unterdurchschnittliche Sozialhilfequote erwarten.

Erklärungen finden sich hingegen bei der Definition der Sozialhilfekosten. Der Kanton Bern verfügt über vergleichsweise tiefe vorgelagerte bedarfsabhängige Sozialhilfeleistungen. Zudem enthalten die Sozialhilfeausgaben des Kantons Bern einen im interkantonalen Vergleich überdurchschnittlichen Anteil vormundschaftlicher Kosten.

Trotz dieser partiellen Ansätze können die Sozialhilfequote und die Sozialhilfekosten im Kanton Bern im schweizweiten Vergleich damit nicht abschliessend erklärt werden. Das solidarische Finanzierungssystem sowie die professionalisierte Sozialhilfe vermag weitere Anhaltspunkte liefern. Es stellt sich aber die Frage, ob wir im schweizweiten Vergleich nicht eine unterschiedliche Nichtbezugsquote zwischen der Inner- und der Ostschweiz einerseits und dem westlichen Teil des Landes andererseits beobachten, die sich auch in der Einstellung zur Sozialhilfe widerspiegelt.

1 Einleitung

1.1 Auftrag

In Rahmen einer Diskussion im Regierungsrat wurde von verschiedenen Direktionen die Frage aufgeworfen, weshalb die Sozialhilfequote im Kanton Bern derart hoch sei. Es wurde darauf hingewiesen, dass der Kanton Bern in wichtigen Parametern – wie Arbeitslosenquote, Abschlussquote bei der Berufsbildung, Ausländeranteil – im interkantonalen Vergleich positive Ergebnisse aufweise, welche nicht mit der beobachteten hohen Sozialhilfequote im Einklang stünden.

Die Diskussion im Regierungsrat hat das Sozialamt des Kantons Bern veranlasst, eine Abklärung zur Sozialhilfe im Kanton Bern durchzuführen. Der vorliegende Bericht fasst die wichtigsten Punkte dieser Abklärung zusammen.

1.2 Fragestellungen

Betrachtet man die gemeinhin vermuteten Einflussfaktoren auf die Höhe der Sozialhilfequote, müsste der Kanton Bern in einer besseren Ausgangslage sein, als der Durchschnitt der Schweiz. Das führt das Sozialamt zu folgenden Leitfragen: **Weshalb liegt die Sozialhilfequote im Kanton Bern über dem schweizerischen Durchschnitt? Und weshalb sind die durchschnittlichen Sozialhilfekosten pro Einwohner höher als im schweizerischen Durchschnitt?**

Um diese Leitfrage beantworten zu können, werden im Rahmen eines interkantonalen Vergleichs folgende Aspekte bzw. vermutete Einflussfaktoren auf die Sozialhilfe untersucht:

- Wirtschaftliche und institutionelle Rahmenbedingungen:
 - Branchen- und Beschäftigungsstruktur
 - Lohnstruktur
 - Arbeitslosigkeit
 - Steuereffekte
 - Finanzierung der Sozialhilfe
- Bevölkerungsstruktur
 - Altersstruktur
 - Ausländerzahlen
 - Bildungsniveau
 - Scheidungsziffer
- Struktur der Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger
- Sozialhilfeleistungen im weiteren Sinn:
 - Vorgelagerte Bedarfsleistungen
 - Vormundschaftliche Kosten in der Sozialhilfe

In der innerkantonalen Analyse wird eine vertiefte regionale Betrachtung des Kantons vorgenommen. Der Kanton Bern ist sehr unterschiedlich strukturiert, so dass eine Unterteilung nach Regionen für die vertiefte Beantwortung der Fragen notwendig ist. Gemäss Auftrag wird zudem untersucht, ob es Gründe für die bekannt hohe Sozialhilfequote im Raum Biel gibt.

Schliesslich wird auch ein Vergleich zwischen – von der Ausgangslage her – vergleichbaren Regionen wie z.B. Region Biel-Seeland und dem Kanton Neuenburg oder Regionen wie dem Oberland, dem Emmental und ländlichen Kantonen dargestellt.

Die Analyse der oben genannten Aspekte und vermuteten Erklärungsfaktoren liefern Teilantworten zur Leitfrage. Die Teilantworten werden teilweise allenfalls gegenläufige Ergebnisse liefern.

1.3 Berücksichtigte Statistiken

Zur Bearbeitung der oben gestellten Fragen wurde auf die folgenden **Statistiken** zurückgegriffen (vgl. auch Abbildung 5-1 in Anhang für die verwendeten Datenquellen, Statistiken und Abkürzungen):

- **Sozialhilfe-Statistik des BFS:** Die Sozialhilfe-Statistik des BFS wird die Grundlage für die Analyse liefern. Die BFS-Statistiken ermöglichen eine Analyse der Sozialhilfebeziehenden nach verschiedenen Aspekten. Die Zahlen liegen gemeindescharf vor und ermöglichen die Aggregation auf verschiedene Regionen. Gemäss Bestimmungen des BFS sind jedoch für andere Kantone nur Auswertungen auf Stufe Kanton möglich. Für den Kanton Bern sind hingegen Auswertungen auf Gemeinde- und Regionenebene möglich.
- **Branchen- und Beschäftigungsstruktur:** Angaben zur Branchenstruktur in einem Kanton liegen dem BFS vor (Betriebszählung).
- **Lohnstrukturerhebung:** Die Lohnstrukturerhebung LSE liefert Daten zur Lohnstruktur. Das BFS macht ausschliesslich Auswertungen auf Stufe Grossregionen. Für den Kanton Bern stehen jedoch Daten auf kantonaler Ebene zur Verfügung, da der Kanton Bern das Sample erhöht hat.
- **Bildungsniveau, Sek-II-Abschlussquote:** Daten zum interkantonalen Vergleich stehen beim BFS zur Verfügung (Statistik des jährlichen Bevölkerungsstandes, ESPOP).¹
- **Scheidungsziiffern:** Die Scheidungsziiffern liegen bis auf Ebene Gemeinden vor (Statistik der natürlichen Bevölkerungsbewegung, BEVNAT).
- **Arbeitslosenzahlen:** Die Arbeitslosenzahlen liegen beim SECO gemeindescharf vor (Schweizerischen Arbeitsmarktstatistik).

¹ Zuverlässige Resultate zur Sek II-Abschlussquote liegen beim BFS aufgrund mangelnder Datenqualität jedoch nur auf nationaler Ebene vor, weshalb hier lediglich eine grobe Annäherung vorgenommen werden kann.

- **Ausländerzahlen:** Die Ausländerzahlen sind gemeindescharf beim BFS verfügbar (Statistik des jährlichen Bevölkerungsstandes, ESPOP und Statistik der Bevölkerung und der Haushalte, STATPOP).
- **Finanzstatistik der bedarfsabhängigen Sozialleistungen:** Die Finanzstatistik der bedarfsabhängigen Sozialleistungen zeigt je Kanton auf, welche bedarfsabhängigen Sozialleistungen in verschiedenen Kantonen gibt. Damit kann die Frage untersucht werden, inwiefern es in anderen Kantonen zusätzliche, der Sozialhilfe vorgelagerte Systeme gibt, welche die Sozialhilfequote und die Sozialhilfekosten beeinflussen.

Zusätzlich wurde die kürzlich erschienene Studie von BASS/BFS zu den „Ursachen der kantonalen Ausgabenunterschiede in der Sozialhilfe“ berücksichtigt.

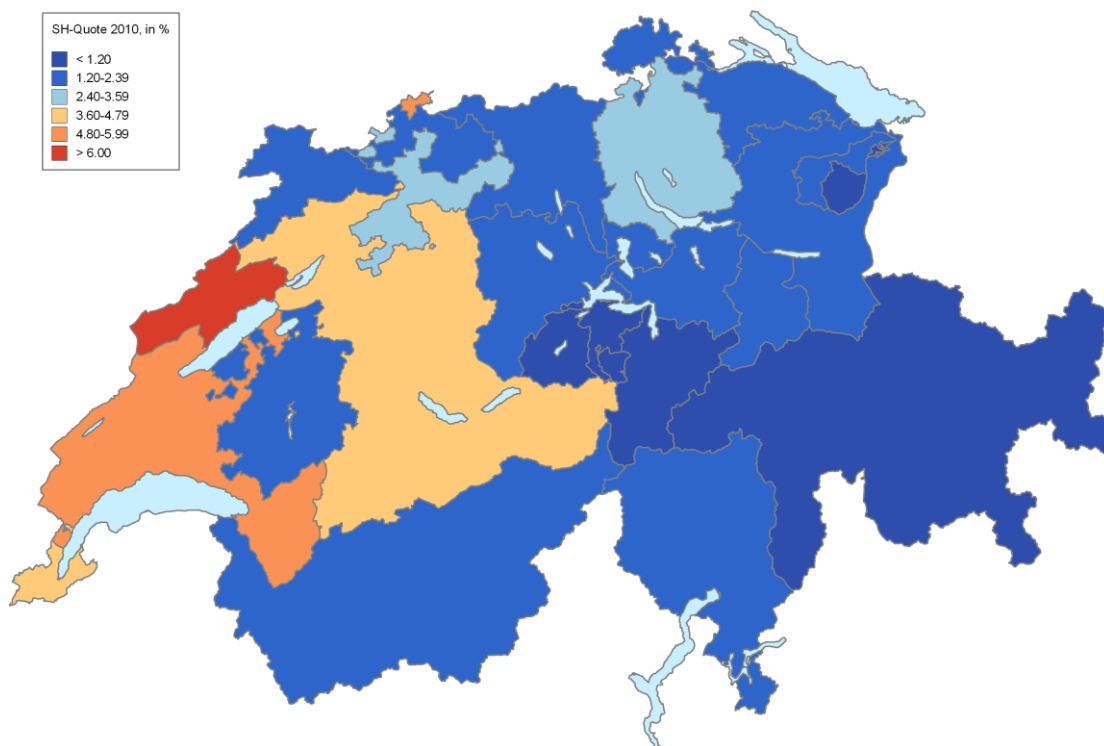
2 Interkantonaler Vergleich

Mit Hilfe eines Vergleichs der Schweizer Kantone möchten wir versuchen, die verhältnismässig hohen Sozialhilfequote und Sozialhilfeausgaben pro Einwohner im Kanton Bern anhand von verschiedenen Einflussfaktoren auf die Sozialhilfe zu erklären. Dazu präsentieren wir als Ausgangslage in einem ersten Schritt einen interkantonalen Vergleich der Sozialhilfequote und Sozialhilfeausgaben (Abschnitt 2.1 und 2.1.2). In einem zweiten Schritt analysieren wir die „bekannteren“ Einflussfaktoren auf die Sozialhilfe in den Schweizer Kantonen, welche wir in die zwei Gruppen wirtschaftliche und institutionelle Rahmenbedingungen (Abschnitt 2.2, inkl. allfälliger institutioneller Unterschiede in den kantonalen Sozialhilfesystemen) und Bevölkerungsstruktur (Abschnitt 2.2.7) unterteilen. In Abschnitt 2.4 vergleichen wir die Struktur der Sozialhilfeempfänger und -empfängerinnen im Kanton Bern mit anderen Kantonen. In Abschnitt 2.5 betrachten wir die Sozialhilfeleistungen im weiteren Sinn: Es wird genauer auf die vorgelagerten bedarfsabhängigen Sozialleistungen (Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, Ausbildungsbeihilfen etc.) und die vormundschaftlichen Kosten in der Sozialhilfe eingegangen, welche beide je nach deren Ausmass unterschiedlich starke Auswirkungen auf Höhe der Sozialhilfeausgaben haben können. Die wichtigsten Erkenntnisse bezüglich der Sozialhilfequote und den Sozialhilfeausgaben im Kanton Bern werden dann abschliessend in einem kurzen Fazit zusammengefasst.

2.1 Ausgangslage – Die Sozialhilfe in den Schweizer Kantonen

2.1.1 Sozialhilfequote

Abbildung 2-1 zeigt die Sozialhilfequoten in den Schweizer Kantonen für das Jahr 2010. Dabei zeigt sich eine deutliche Differenz zwischen den Ost- und Zentralschweizer Kantonen, deren Sozialhilfequote tendenziell unter dem Schweizerischen Mittel liegt und den Westschweizer Kantonen (exkl. JU, FR und VS, aber inkl. BS und BE), welche eine überdurchschnittliche Sozialhilfequote aufweisen. Der Kanton Bern liegt 2010 mit einer Sozialhilfequote von 4.1% an vierter Stelle.

Abbildung 2-1: Sozialhilfequote nach Kantonen 2010

Quelle: BFS (2010), Sozialhilfestatistik, ESPOP.

Abbildung 2-2 gibt zusätzlich einen Überblick über die Entwicklung der Sozialhilfequoten in den Kantonen von 2005 bis 2010 (sortiert nach 2010). Die Rangfolge der Kantone blieb über diese fünf Jahre relativ unverändert.

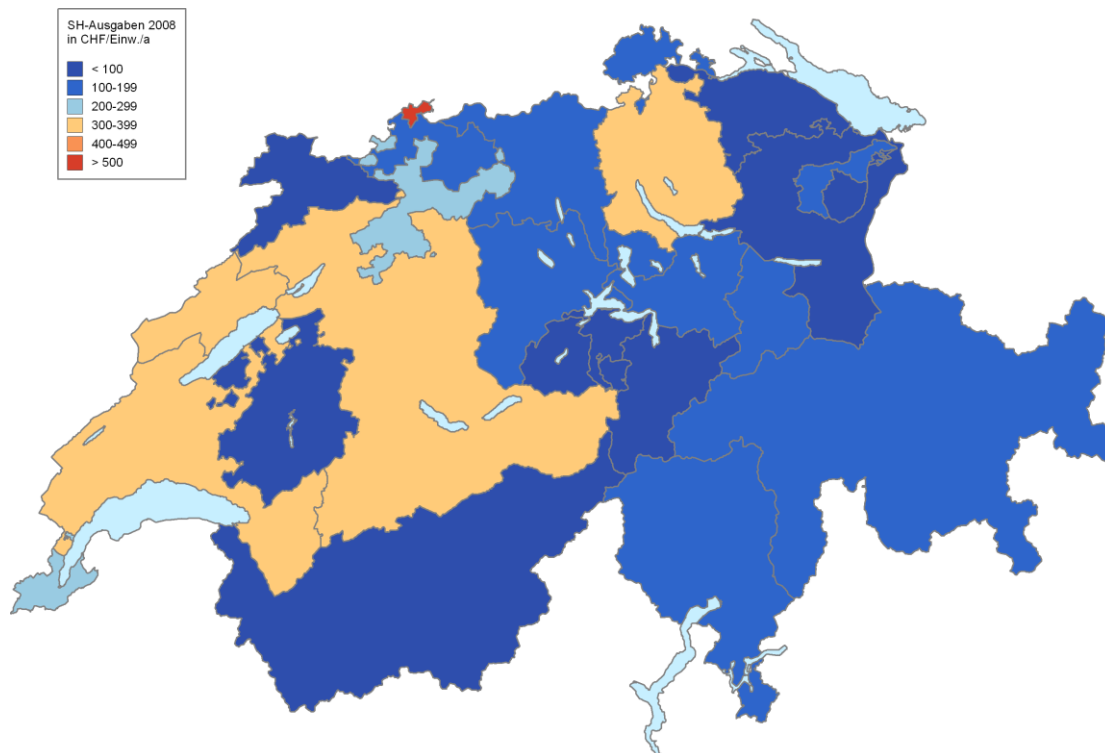
Abbildung 2-2: Sozialhilfequote nach Kantonen 2005-2010, sortiert nach 2010

Kanton	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Neuenburg	5.4	5.7	6.0	6.0	6.6	6.5
Basel-Stadt	6.4	7.1	6.6	6.1	6.0	5.6
Waadt	4.5	4.7	4.7	4.8	4.9	4.9
Bern	4.2	4.3	4.1	3.9	4.0	4.1
Genf	4.0	4.7	3.8	3.5	3.7	3.7
Zürich	3.9	3.8	3.7	3.3	3.3	3.2
Solothurn	3.0	3.2	2.8	2.5	2.8	3.1
Freiburg	2.6	2.6	2.3	2.2	2.4	2.4
Basel-Landschaft	2.7	2.8	2.5	2.2	2.3	2.3
Schaffhausen	2.9	2.8	2.4	2.4	2.1	2.2
Glarus	2.2	1.9	1.8	2.2	2.1	2.1
Luzern	2.6	2.5	2.4	2.2	2.1	2.1
St. Gallen	2.4	2.3	2.1	2.0	2.0	2.1
Jura	1.9	1.9	1.8	1.7	1.9	2.0
Aargau	1.9	2.0	2.0	1.9	1.9	1.9
Tessin	1.9	2.0	2.0	1.9	1.8	1.8
Appenzell A. Rh.	1.6	1.8	1.6	1.5	1.6	1.7
Zug	2.0	1.9	1.8	1.7	1.7	1.7
Thurgau	2.0	1.9	1.8	1.5	1.6	1.6
Schwyz	1.7	1.7	1.6	1.5	1.5	1.4
Wallis	1.4	1.3	1.4	1.3	1.5	1.3
Graubünden	1.5	1.4	1.4	1.4	1.2	1.1
Appenzell I. Rh.	1.2	1.3	1.2	1.2	1.3	1.1
Uri	1.2	1.1	1.2	1.2	1.2	1.1
Obwalden	1.2	1.3	1.1	1.1	1.0	1.0
Nidwalden	1.0	0.9	0.8	0.9	0.9	1.0
Schweiz	3.2	3.3	3.1	2.9	3.0	3.0

Quelle: BFS (2005-2010), Sozialhilfestatistik, ESPOP.

2.1.2 Sozialhilfeausgaben pro Einwohner

Der Vergleich der Sozialhilfeausgaben pro Einwohner nach Kantonen zeigt ein ähnliches Bild wie derjenige der Sozialhilfequote (vgl. Abbildung 2-3 für 2008 sowie Abbildung 2-4 für die zeitliche Entwicklung ab 2005). Die Kantone BS, NE, BE, ZH, und VD (und zu einem geringeren Teil auch SO und GE) weisen überdurchschnittliche pro Einwohner Ausgaben für die Sozialhilfe auf. Der Kanton Bern steht mit Sozialhilfeausgaben von 355 CHF/Einw. 2008 an dritter Stelle.

Abbildung 2-3: Sozialhilfeausgaben pro Einwohner/in nach Kantonen 2008

Quelle: BFS (2008), Finanzstatistik der bedarfsabhängigen Sozialleistungen. Die hier dargestellten Sozialhilfeausgaben pro Einwohner entsprechen den Nettoausgaben für Punkt 4.1 Sozialhilfe der Finanzstatistik der bedarfsabhängigen Sozialleistungen.

Abbildung 2-4: Sozialhilfeausgaben pro Einwohner/in nach Kantonen 2005-2010

Kanton	2005	2006	2007	2008
Basel-Stadt	691	696	638	582
Neuenburg	369	409	397	395
Bern	331	347	351	355
Zürich	356	365	350	341
Waadt	190	321	337	329
Solothurn	289	308	323	247
Genf	256	278	293	245
Schaffhausen	153	165	143	160
Tessin	152	168	159	160
Basel-Landschaft	178	186	168	154
Glarus	206	193	218	138
Luzern	156	161	160	135
Schwyz	125	129	131	127
Zug	122	128	119	111
Aargau	121	140	130	110
Appenzell A. Rh.	129	133	131	104
Graubünden	147	138	119	103
Jura	97	104	111	99
St. Gallen	119	116	111	98
Freiburg	100	103	104	94
Wallis	73	81	76	92
Thurgau	113	128	96	79
Appenzell I. Rh.	75	74	79	64
Nidwalden	65	72	65	62
Obwalden	73	68	54	55
Uri	75	63	82	47
Schweiz	230	251	246	232

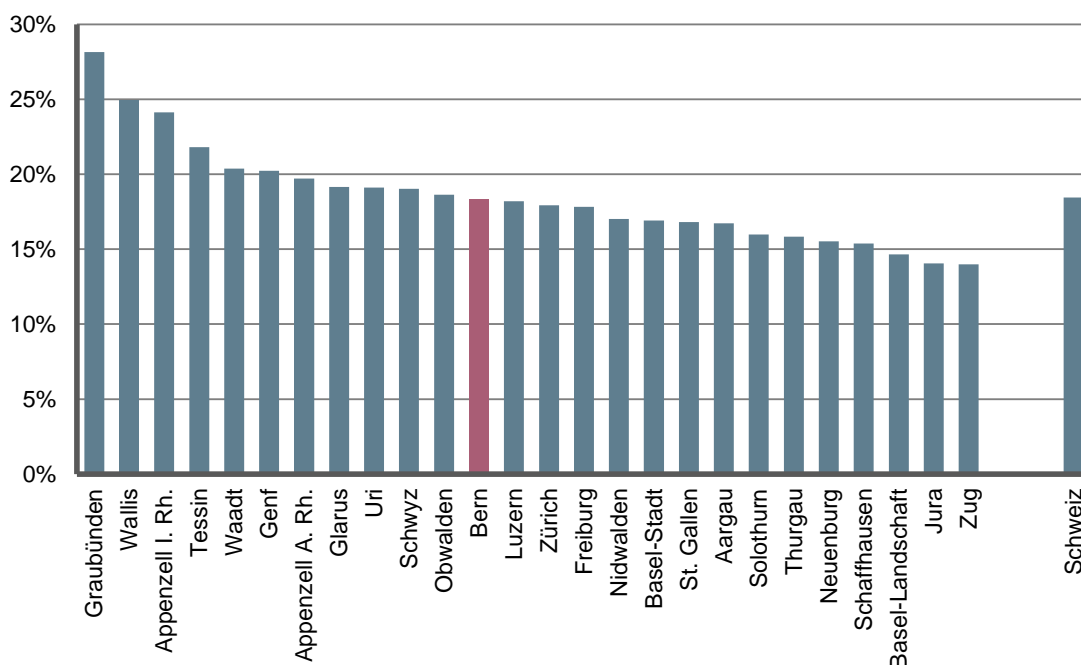
Quelle: BFS (2005-2008), Finanzstatistik der bedarfsabhängigen Sozialleistungen.

2.2 Wirtschaftliche und institutionelle Rahmenbedingungen

2.2.1 Branchen- und Beschäftigungsstruktur: Anteil der Beschäftigten in Tieflohnbranchen

Bezüglich der Branchen- und Beschäftigungsstruktur wird häufig vorgebracht, die Verbreitung von Tieflohnbranchen führe generell zu einer höheren Sozialhilfequote. Für den Kanton Bern zeigt der Anteil der Beschäftigten in Tieflohnbranchen (gemessen in Vollzeitäquivalenten, VZÄ) im interkantonalen Vergleich jedoch keine spezielle Ausprägung. Der Anteil liegt im Kanton Bern mit 18.3% auf praktisch gleicher Höhe wie das Schweizerische Mittel von 18.5% (vgl. Abbildung 2-5).

Abbildung 2-5: Anteil der Beschäftigten (VZÄ) in Tieflohnbranchen in % nach Kantonen 2008



Anmerkung: Die Einteilung in Tief-, Mittel- und Hochlohnbranchen wurde anhand des monatlichen Bruttolohns nach Wirtschaftszweigen (NOGA08) aus der Schweizerischen Lohnstrukturerhebung vorgenommen. Tieflohnbranchen sind per Definition Wirtschaftszweige mit einem Medianlohn von unter 5'000 CHF/Monat.

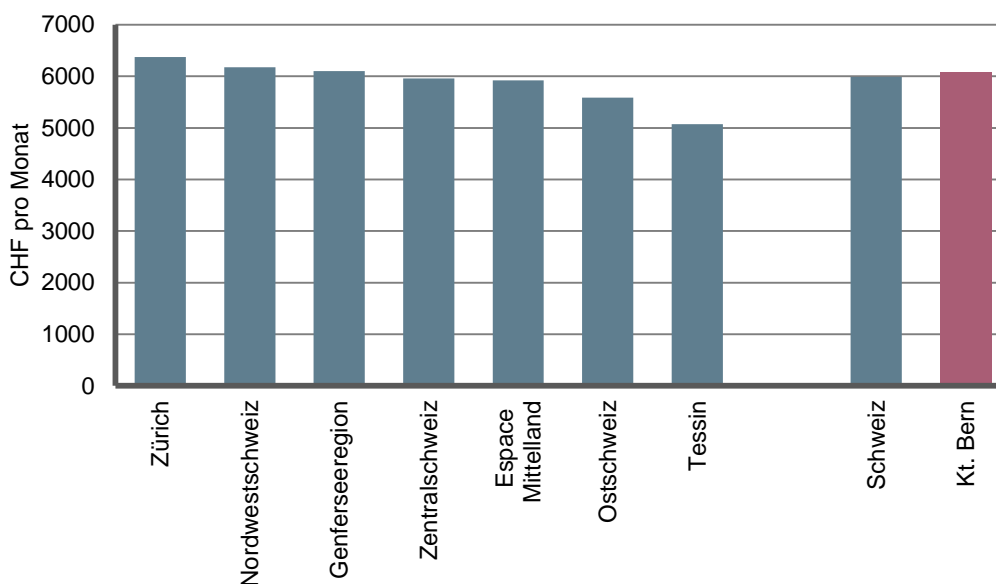
Quelle: BFS (2008), Betriebszählung (Gemeindestand 01.01.2011), BFS (2010), Schweizerische Lohnstrukturerhebung.

2.2.2 Lohnstrukturerhebung

Das Bundesamt für Statistik weist das Lohnniveau nicht auf kantonaler Ebene aus, sondern auf Stufe Grossregionen. Der Kanton Bern hat dank einer Aufstockung des Samples Zusatzauswertungen erstellen lassen. Die Ergebnisse zeigen, dass das Lohnniveau im Kanton Bern tiefer ist als im Kanton Zürich (der eine eigene Grossregion darstellt) sowie den Grossregionen Nordwestschweiz und Genferseeregion. Die Zentralschweiz, die Ostschweiz und der Tessin weisen ein tieferes Lohnniveau aus.

In Kombination mit der relativ hohen Steuerlast im Kanton Bern (vgl. Kapitel 2.2.5) besteht die Gefahr, dass das frei verfügbare Einkommen² für die bedrohten Haushalte zu gering wird und eine Working-Poor-Problematik entsteht.

Abbildung 2-6: Lohnniveau für die 7 Grossregionen und den Kanton Bern, Medianwert



² Zu einem interessanten Ergebnis kommt eine Studie der Credit Suisse zu den verfügbaren Einkommen in der Schweiz (Credit Suisse Economic Research (2011) Wohnen und Pendeln: Wo lebt sich's am günstigsten? Das verfügbare Einkommen in der Schweiz). Sie zeigt ein deutliches Gefälle im verfügbaren Einkommen zwischen der Inner- und der Ostschweiz und den westlichen Landesteilen. Einschränkend muss jedoch gesagt werden, dass die Studie mit dem Mittelstand eine andere Einkommensschicht im Fokus hat. Die Nachfrage bei Credit Suisse Economic Research hat ergeben, dass sie skeptisch sind, ob sich die Ergebnisse 1:1 auf andere Einkommensschichten übertragen lassen.

2.2.3 Working Poor

Die **Working-Poor-Quote** wird vom BFS lediglich auf nationaler Ebene für bestimmte Bevölkerungsgruppen berechnet. In einer Studie von 2001 wurde die Quote auf Ebene der Sprachregionen berechnet (vgl. Abbildung 1). Ein Vergleich der Working-Poor-Quote nach Kantonen existiert bis heute nicht. Der Hauptgrund dafür liegt in der unzureichenden Qualität der Daten auf Kantonebene in der bisher als Grundlage verwendeten Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE).³

Eine Möglichkeit für einen Vergleich kantonaler Working-Poor-Quoten für ausgewählte wäre allenfalls durch einen Rückgriff auf Angaben aus den kantonalen Sozial- und Armutsberichte möglich. Diesbezüglich bestehen jedoch diverse Unsicherheiten bezüglich Datenqualität, angewendete Methodik und Aktualität der Daten.

Abbildung 2-7: Working Poor-Quoten nach soziodemografischen Merkmalen 1999 (in%)

	Working Poor total		Working Poor in Haushalten mit mind. 36 Std. Erwerb		Working Poor in Haushalten unter 36 Std. Erwerb	
	Anzahl	Quote	Anzahl	Quote	Anzahl	Quote
Geschlecht						
Frauen	133 000	9,1%	85 000	6,5%	48 000	29,8%
Männer	117 000	6,4%	101 000	5,7%	16 000	27,3%
Alter						
20-29 Jahre	42 000	6,4%	24 000	3,9%	18 000	45,9%
30-39 Jahre	89 000	8,3%	71 000	7,1%	18 000	30,8%
40-49 Jahre	76 000	8,1%	61 000	6,9%	15 000	26,8%
50-59 Jahre	43 000	6,2%	30 000	4,8%	13 000	19,3%
Nationalität						
Ausländerin/Ausländer	86 000	12,2%	76 000	11,2%	10 000	32,6%
Schweizerin/Schweizer	164 000	6,2%	110 000	4,5%	54 000	28,4%
Haushaltstyp						
Alleinstehend	33 000	6,1%	11 000	2,5%	22 000	23,4%
Alleinerziehend	27 000	29,2%	10 000	18,9%	17 000	42,7%
Paare ohne Kinder	26 000	3,2%	17 000	2,2%	9 000	24,7%
Paare mit 1 Kind	25 000	6,7%	23 000	6,3%	..	..
Paare mit 2 Kindern	52 000	8,6%	47 000	8,1%	..	..
Paare mit 3+ Kindern	44 000	18,0%	42 000	18,1%	..	..
Anderer Haushaltstypen	42 000	5,9%	36 000	5,4%	..	..
Sprachregion						
Deutsche Schweiz	168 000	6,9%	126 000	5,6%	42 000	27,0%
Französische Schweiz	74 000	9,2%	55 000	7,4%	19 000	31,3%
Italienische Schweiz	7 000	7,4%	..	..	..	..
Gesamt	250 000	7,5%	186 000	6,0%	64 000	29,0%

Quelle: Streuli/Bauer (2001), Working poor in der Schweiz, S 10.

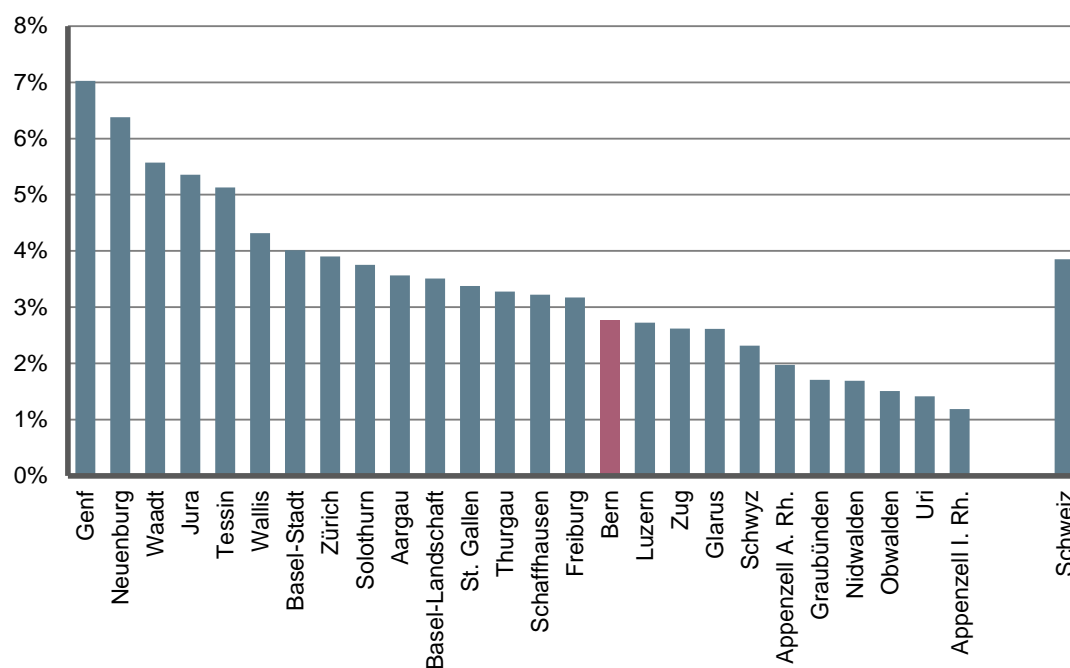
Ein möglicher Indikator für die Working Poor ist die **Verbreitung von Tieflohnbranchen**. Das BFS hat jedoch nur Auswertungen auf Stufe Grossregionen. Die Verteilung innerhalb der Grossregionen variiert dabei stark (vgl. auch Abschnitt 2.2.1), so dass ein Vergleich auf Stufe Grossregionen begrenzte Aussagekraft hat.

³ Gemäss Auskunft von Frau Martina Guggisberg erarbeitet das BFS momentan eine neue Auswertung zur Armuts- und Working-Poor-Quote (Veröffentlichung August 2012; die Statistik zur Armuts- und Working-Poor-Quote wurde soeben neu organisiert). Diese soll je nach Datenqualität auch Auswertungen nach Grossregionen und evtl. nach Kantonen beinhalten.

2.2.4 Arbeitslosenzahlen

Die Arbeitslosigkeit als einer der prominentesten Erklärungsfaktoren für eine hohe Sozialhilfequote lag im Kanton Bern in den letzten Jahren klar unter dem Schweizerischen Mittel. Dies verdeutlicht Abbildung 2-8 anhand der Arbeitslosenquote für das Jahr 2010. Diese betrug im Kanton Bern 2.8% während der Durchschnitt über alle Kantone bei 3.9% lag (aktuell betrug die Arbeitslosenquote im Februar 2012: Kt. BE 2.2%, CH 3.4%).⁴

Abbildung 2-8: Arbeitslosenquote in % nach Kantonen 2010



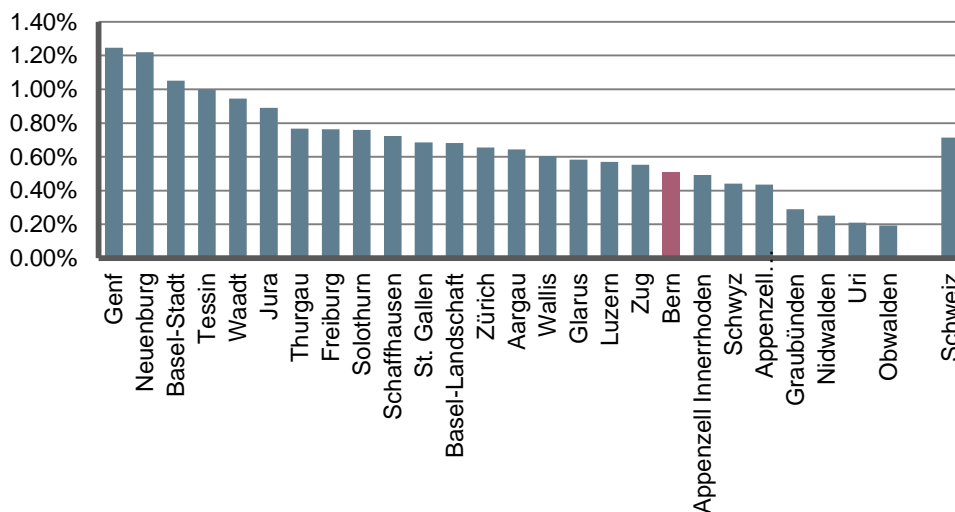
Quelle: Schweizerische Arbeitsmarktstatistik (2010).

Ausgesteuerte im Jahr 2010

Es gibt keine Bestandszahlen zu den Ausgesteuerten. Abbildung 2-9 zeigt die Anzahl Ausgesteuerte nach Kantonen für das Jahr 2010, in Prozentangaben der Beschäftigung. Das Bild verändert sich nicht, wenn statt dem Jahr 2010 der Zeitraum von 2005-2010 betrachtet wird. Der Kanton Bern liegt deutlich unter dem schweizerischen Durchschnitt.

⁴ Für 2012 und frühere Jahre vgl. Schweizerische Arbeitsmarktstatistik, <http://www.amstat.ch> (03.04.2012).

Abbildung 2-9: Quote der Ausgesteuerten im Jahr 2010, in % der Beschäftigung



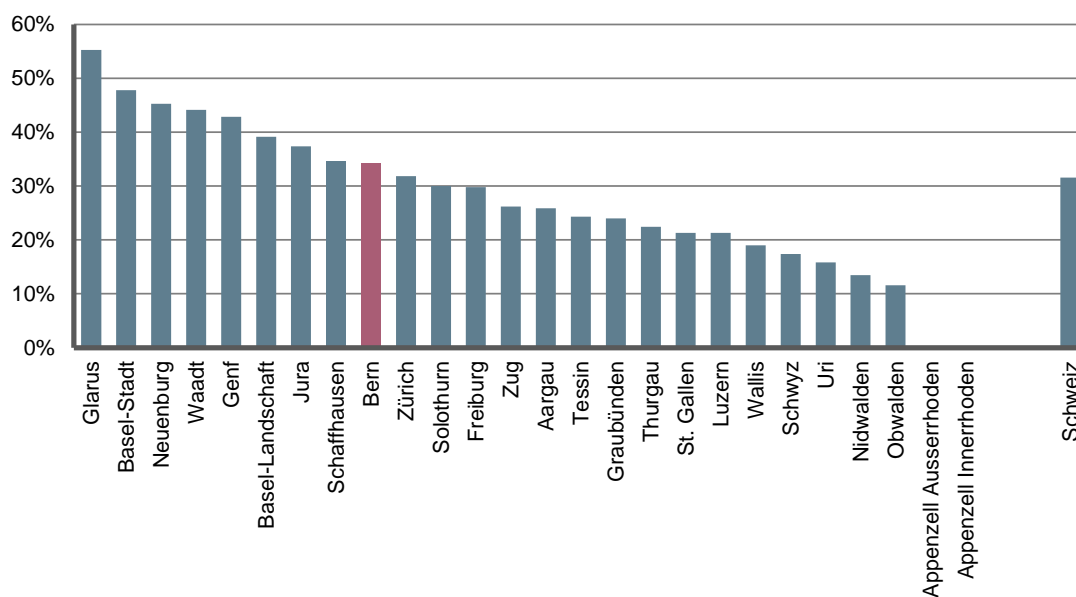
Quelle: AMSTAT, eigene Darstellungen

2.2.5 Einstellung zur Sozialhilfe

Zur Begründung einer höheren Sozialhilfequote wird teilweise auf eine unterschiedliche Einstellung zwischen Schweizer Kantonen bzw. Regionen hingewiesen (vgl. Knupfer et al., 2005). Diese unterschiedliche Haltung gegenüber der Sozialhilfe lässt sich sehr vereinfacht zumindest teilweise durch die politischen Präferenzen der Bevölkerung abbilden. Eine Hypothese ist, dass in bürgerlich geprägten Kantonen die Leistungen der Sozialhilfe eher hochschwellig angesiedelt sind und die Nichtbezugsquoten tendenziell höher sind. Abbildung 2-10 präsentiert deshalb die Wähleranteile der Linksparteien bei den Nationalratswahlen 2007 in den Schweizer Kantonen.

Betrachtet man die Unterschiede in den Wähleranteilen, so erkennt man das Gefälle zwischen Kantonen im Osten bzw. im Westen der Schweiz relativ deutlich. Die Kantone in der Ostschweiz weisen einen deutlich tieferen Anteil an Wählern von Linksparteien aus. Diese Kantone weisen gleichzeitig in der Tendenz eine deutlich tiefere Sozialhilfequote auf, was wohl auch mit einer anderen Einstellung zur Sozialhilfe und einer höheren Nichtbezugsquote zusammenhängen könnte. Im Kanton Bern liegt der Wähleranteil der Linksparteien mit 35.8% über dem Schweizer Durchschnitt von 31.6%. Für den Kanton Bern – wie auch für die meisten anderen Kantone mit einem überdurchschnittlichen Wähleranteil der Linksparteien – ist zu beachten, dass die massgebenden Gesetze (und somit das Leistungsniveau) letztlich von einem bürgerlich dominierten kantonalen Rat mindestens teilweise mitgetragen und verabschiedet wurden. Interessant ist unter diesem Gesichtspunkt auch der innerkantonale Vergleich (vgl. Kapitel 3.2.3).

Abbildung 2-10: Wähleranteil der Linksparteien (SPS, GPS, PdA, Sol., FGA) an den Nationalratswahlen 2007 nach Kantonen



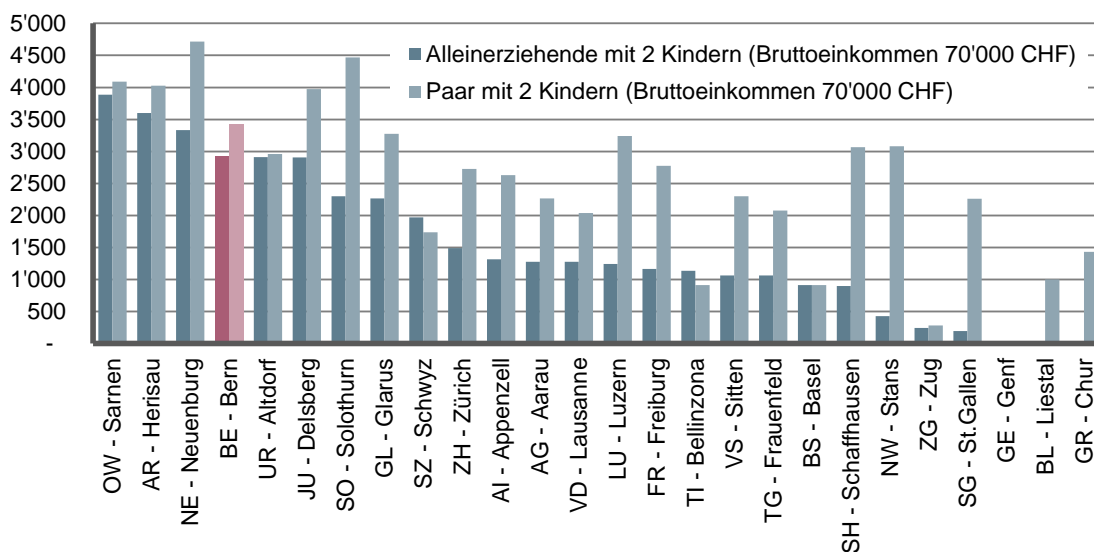
Hinweis: Da der Kanton Glarus nur einen Nationalrat stellt, ist der Anteil für diesen, wie auch für andere kleine Kantone weniger aussagekräftig.

Quelle: BFS (2007), Statistik der Nationalratswahlen.

2.2.6 Steuereffekte

Ein wichtiger Aspekt in der Analyse, welche finanziellen Mittel die Haushalte zur Verfügung haben, sind die Steuern. Die nachfolgende Abbildung zeigt die Steuerbelastung von Alleinerziehenden bzw. Paarhaushalten mit jeweils zwei Kindern in den jeweiligen Kantonshauptorten. Dabei ist ersichtlich, dass die Steuerlast je nach Wohnort deutlich unterschiedlich ist. So bezahlt eine alleinerziehende Person mit einem Bruttoeinkommen von 70'000 CHF in Liestal und Chur keine Steuern, während sie in Sarnen 4'000 CHF Steuern bezahlt. Im Kanton Bern bezahlt sie rund 3'000 CHF an Steuergeldern.

Abbildung 2-11: Steuerbelastung in den Kantonshauptorten



2.2.7 Finanzierungssystem und Professionalisierungsgrad der Sozialhilfe

Finanzierungssystem

Es kann die Vermutung angestellt werden, dass die Sozialhilfeausgaben pro Einwohner auch durch das Finanzierungssystem der Sozialhilfe beeinflusst werden. Je nach Ausgestaltung dieser institutionellen Rahmenbedingung sind die Anreize für budgetminimierendes Verhalten grösser oder kleiner: In einer Gemeinde, die selbst für die Kosten der Sozialhilfe aufkommen muss und in der sich folglich der Leistungsbezug direkt budgetwirksam ist, dürfte eher Druck hinsichtlich einer restriktiveren Leistungsvergabe entstehen als in einer Gemeinde, in welcher die Sozialhilfe-Kosten über einen Lastenausgleich finanziert werden. (Letztlich können genau solche Anreize der Grund für die Wahl einer solidarischen Finanzierung sein.)

In Abbildung 2-10 ist für ausgewählte Kantone (sortiert nach der Höhe ihrer Sozialhilfeausgaben pro Einwohner/in) dargestellt, inwieweit sie über ein solidarisches Finanzierungssystem verfügen. Dabei zeigt sich, dass Kantone mit tieferen Sozialausgaben pro Einwohner als der Kanton Bern tendenziell über ein weniger solidarisches Finanzierungssystem verfügen.

Abbildung 2-12: Finanzierungssystem der Sozialhilfe von ausgewählten Kantonen (sortiert nach Höhe der Sozialhilfeausgaben pro Einwohner 2008)

Kanton	Solidarische Finanzierung		Kostenschlüssel	
	Zwischen Kanton und Gemeinden	Zwischen den Gemeinden	Kanton	Gemeinden
Basel-Stadt	Nein (Kanton BS = Stadt Basel)	Nein	100% in Basel	100% in Bettingen und Riehen
Neuenburg	Ja	Ja ¹	40%	60%
Bern	Ja	Ja ¹	50%	50%
Zürich	Ja	Nein	5-50%	50-95% ²
Waadt	Ja	Ja	50%	50%
Solothurn	Nein	Ja ¹	-	100%
Genf	Nein	Nein	100%	-
Schaffhausen	Ja	Nein	25%	75%
Tessin	Ja	Nein	80%	20%
Basel-Landschaft	Nein ³	Nein	-	100%
St. Gallen	Nein	Nein	-	100%
Freiburg	Ja	Ja, unter den Gemeinden des Sozialhilfe-Bezirks ⁴	50%	50%

- Legende:
- 1) Kostenanteil in Abhängigkeit der Anzahl Einwohner
 - 2) Kostenanteil in Abhängigkeit des Finanzkraftindex
 - 3) Nur für Eingliederungsmassnahmen vergütet der Kanton der Gemeinde des Unterstützungswohnsitzes die Hälfte der angefallenen Kosten
 - 4) Kostenanteil in Abhängigkeit der Anzahl Einwohner und der Finanzkraft

Professionalisierung

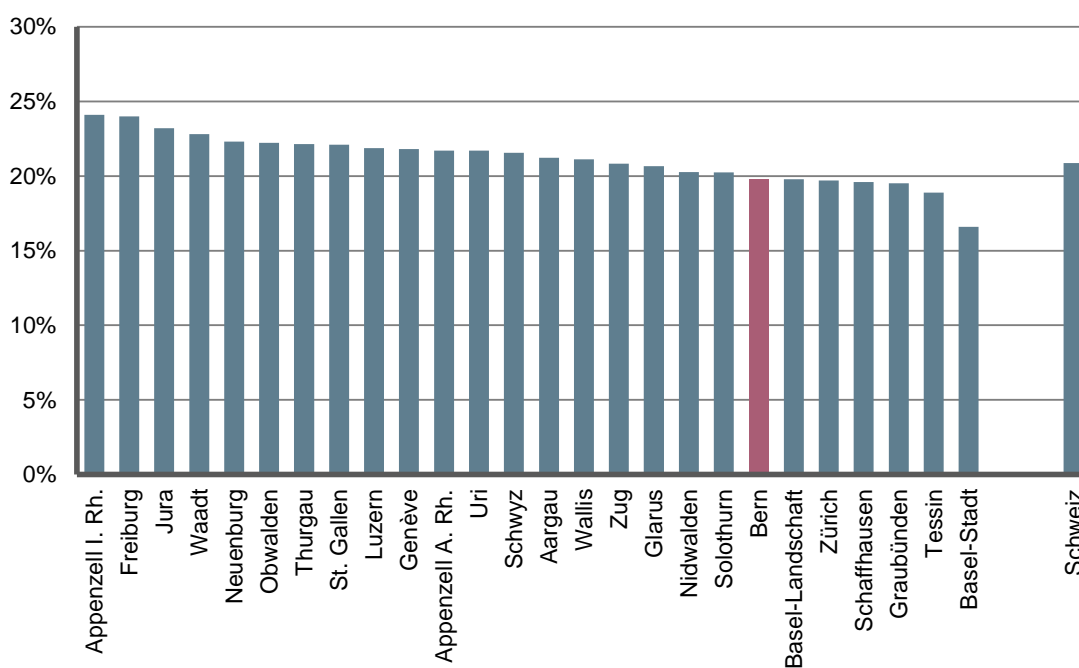
Unterschiedlich ausgeprägt ist in den verschiedenen Kantonen auch der Grad an Professionalisierung des Sozialhilfesystems. Ein höherer Professionalisierungsgrad in der Sozialhilfe führt tendenziell zu einer höheren Bezugsquote. Im Kanton Bern wie in der Westschweiz ist die Sozialhilfe professionalisiert (Sozialdienstpflicht, Mindestgrössenvorgabe für Sozialdienste, Fachpersonal), während die Sozialhilfe in der Ostschweiz stark kommunalisiert und weniger professionalisiert ist (vgl. Knupfer et al., 2005). Demgemäss ist ein gewisser Teil des interkantonalen Unterschieds bei den Sozialhilfequoten auch auf den unterschiedlichen Professionalisierungsgrad der verschiedenen Kantone zurückzuführen.

2.3 Bevölkerungsstruktur

2.3.1 Altersstruktur

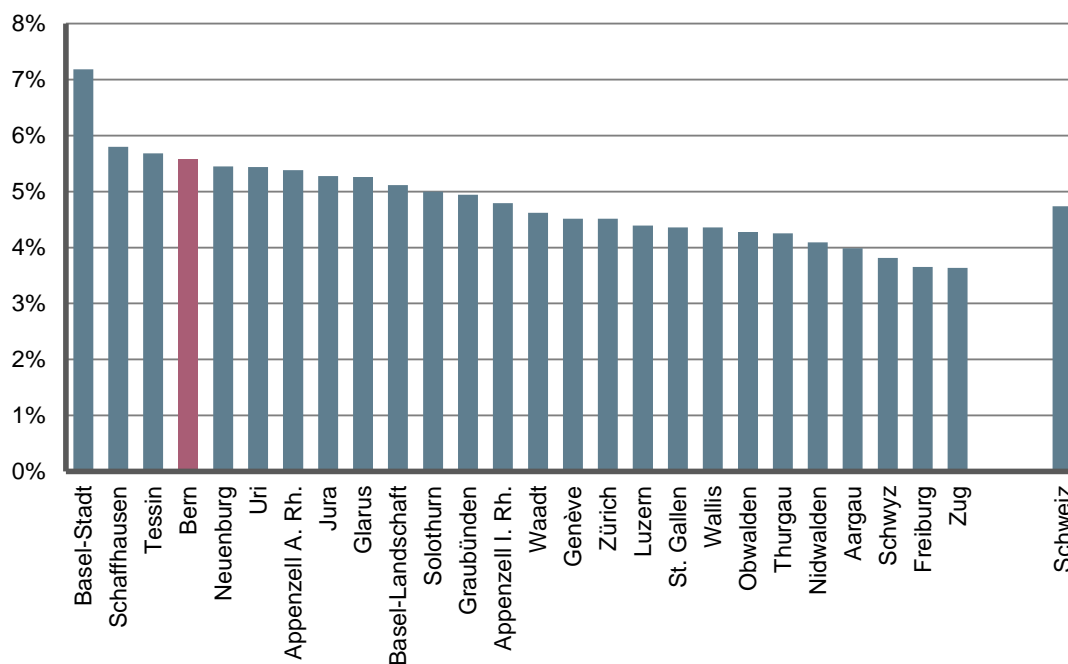
Bezüglich der Altersstruktur der Bevölkerung wird in Zusammenhang mit der Sozialhilfe oft die Bedeutung der alten und jungen Bevölkerungsschichten betont. Ein grösserer Anteil dieser Altersklassen sei dabei ein Indiz für eine tendenziell höhere Sozialhilfequote. Der Anteil der 0- bis 19-jährigen Personen an der ständigen Wohnbevölkerung in den Schweizer Kantonen ist in Abbildung 2-13 dargestellt. Im Kanton Bern beträgt dieser Anteil 19.8% und liegt somit rund ein Prozent unter dem Schweizer Durchschnitt von 20.9%. Abbildung 2-14 zeigt den Anteil der betagten Personen (80 Jahre und älter) an der ständigen Wohnbevölkerung. Mit 5.6% liegt dieser im Kanton Bern rund ein Prozent über dem Schweizer Durchschnitt von 4.7%.

Abbildung 2-13: Anteil der 0- bis 19-jährigen an der ständigen Wohnbevölkerung nach Kantonen 2010



Quelle: BFS (2010), ESPOP.

Abbildung 2-14: Anteil der betagten Personen (80 Jahre und älter) an der ständigen Wohnbevölkerung nach Kantonen 2010



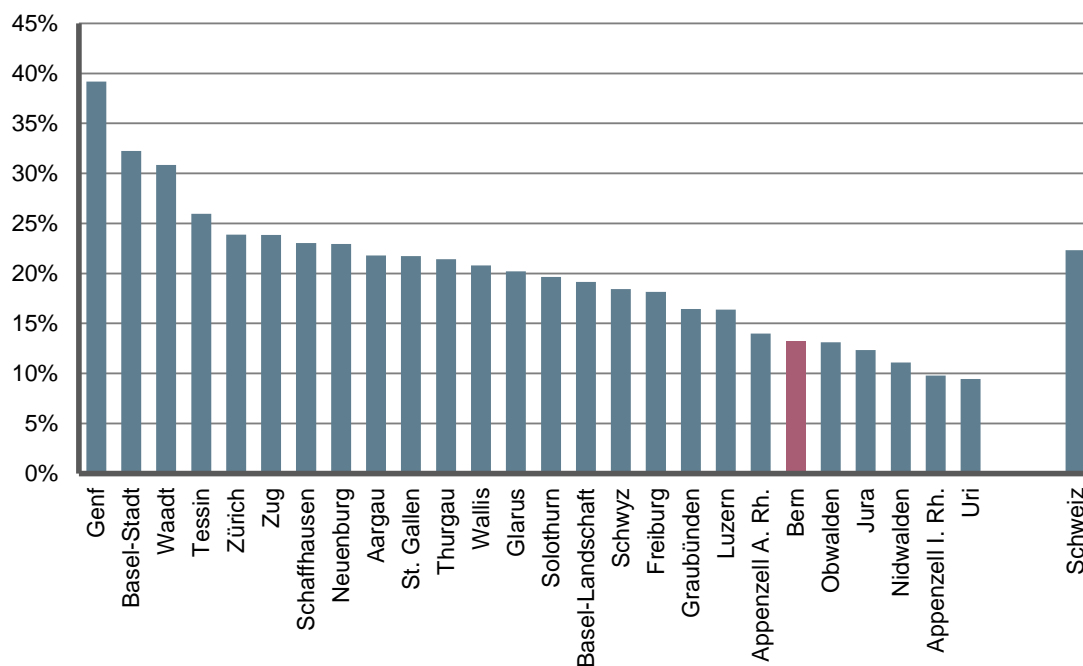
Quelle: BFS (2010), ESPOP.

2.3.2 Ausländeranteil

In vielen Studien wird eine ein hoher Ausländeranteil als einer der signifikanten Gründe für eine hohe Sozialhilfequote identifiziert.⁵ 2010 lag der Ausländeranteil an der ständigen Wohnbevölkerung im Kanton Bern mit 13.3% acht Prozent unter dem Schweizerischen Durchschnitt von 21.3% (vgl. Abbildung 2-15). Es wird jedoch oft betont, dass Ausländer je nach Staatsangehörigkeit ein verschieden hohes Sozialhilferisiko aufweisen. Ein unterschiedliches Merkmal besteht beispielsweise in den Sprachkenntnissen der jeweiligen Ausländergruppen. Ausländer, welche Deutsch, Französisch oder Italienisch als Muttersprache sprechen, besitzen je nach Region in der Schweiz grössere Chancen auf dem Arbeitsmarkt und somit ein tieferes Sozialhilferisiko. Diesen Umstand zeigt Abbildung 2-16, indem einerseits der Anteil Ausländer an der ständigen Wohnbevölkerung aus Deutschland, Österreich, Frankreich, Italien, Luxemburg und dem Fürstentum Liechtenstein und andererseits der Ausländeranteil aus den übrigen Herkunftsländern dargestellt wird (sortiert nach Anteil Übrige). Auch der Anteil Ausländer aus den auf diese Weise separierten übrigen Herkunftsländern an der ständigen Wohnbevölkerung lag im Kanton Bern 2010 mit 8.3% deutlich unter dem Schweizerischen Mittel von 13.7%.

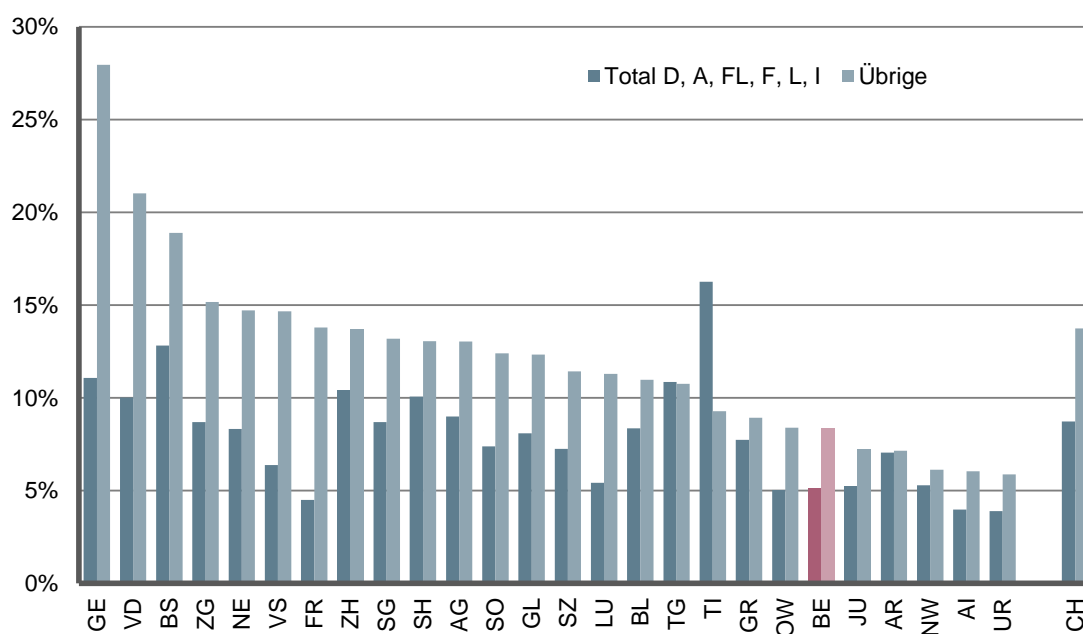
⁵ Vgl. bspw. Dubach Philipp, Gardiol Lucien, Guggisberg Jürg, Stutz Heidi (2011), Ursachen der kantonalen Ausgabenunterschiede in der Sozialhilfe.

Abbildung 2-15: Ausländerquote 2010 nach Kantonen



Quelle: BFS (2010), ESPOP.

Abbildung 2-16: Ausländerquote nach Staatsangehörigkeit und Kantonen, 2010

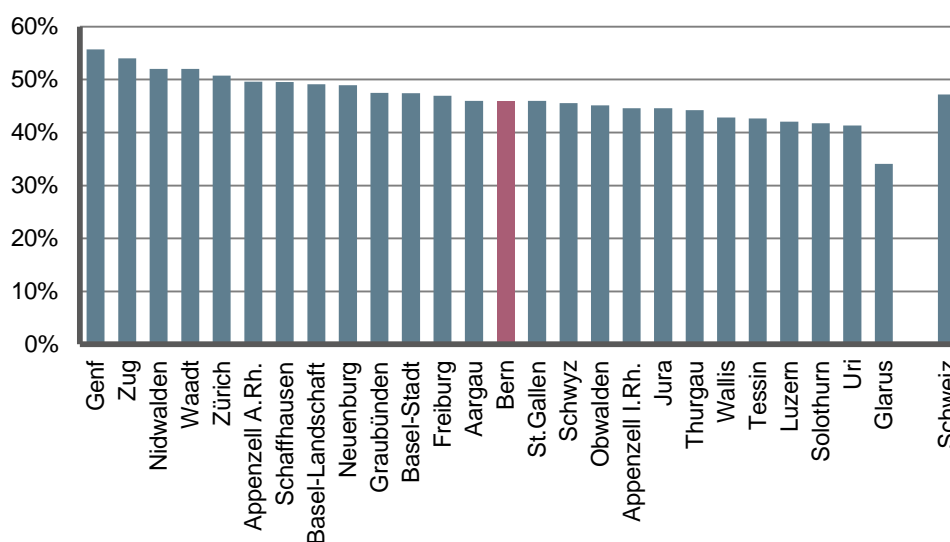


Quelle: BFS (2010), STATPOP.

Bildungsniveau der Ausländer in der Schweiz (Volkszählung 2000)

Beim Bildungsniveau der Ausländer in der Schweiz im Jahr 2000 weist der Kanton Bern einen unterdurchschnittlichen Anteil an Ausländern mit einer Sek-II- oder Tertiärausbildung aus. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass u.a. im Kanton Bern der Anteil der fehlenden Angaben relativ hoch war. Falls die Hypothese korrekt ist, dass die fehlenden Antworten eher auf Ausländer mit unterdurchschnittlicher Bildung zurückzuführen sind, wäre der Anteil der gut qualifizierten Ausländer im Kanton Bern im schweizerischen Vergleich entsprechend geringer.

Abbildung 2-17: Anteil der Ausländer mit einer Sek-II- bzw. Tertiärausbildung (Anteil der Ausländer mit einer Sek-II- bzw. Tertiärausbildung von allen mit einer Antwort)



Quelle: BFS, Volkszählung 2000, eigene Darstellung.

2.3.3 Bildungsniveau: Abschlussquote auf der Sekundarstufe II

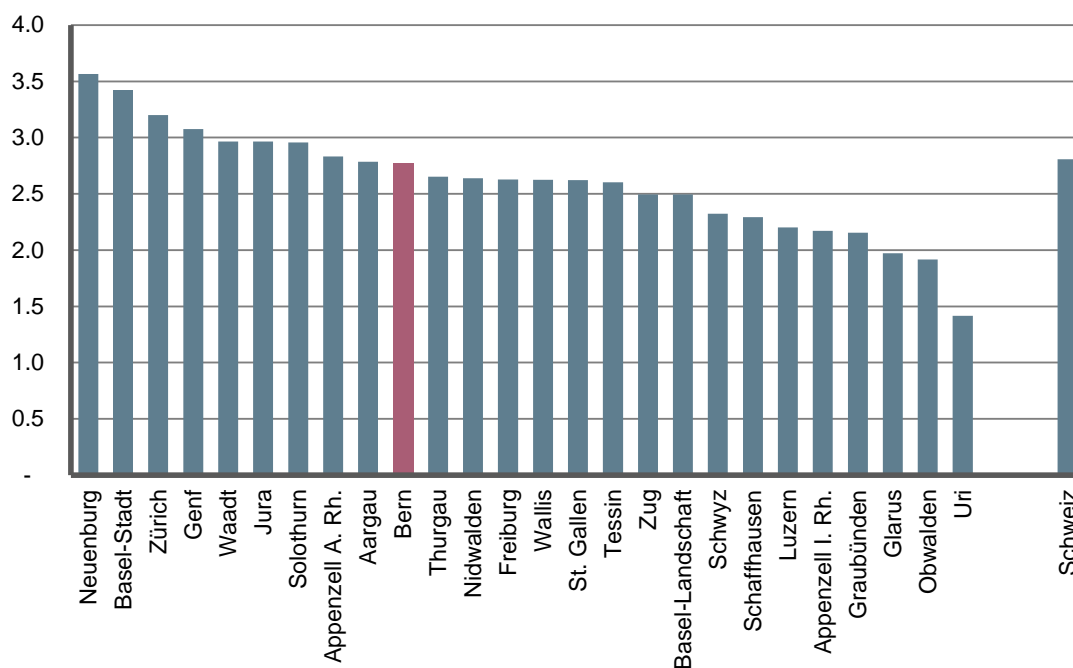
Hinsichtlich einer hohen Anzahl jugendlicher Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger werden häufig fehlende oder geringe berufliche Qualifikationen ins Spiel gebracht. Das Bildungsniveau als Grund für eine höhere Sozialhilfequote liesse sich am besten anhand der Abschlussquote auf der Sekundarstufe II abbilden. Zuverlässige Resultate zur Sek II-Abschlussquote liegen beim BFS aufgrund mangelnder Datenqualität jedoch nur auf nationa-

ler Ebene vor.⁶ Die Werte auf kantonaler Ebene zeigen lediglich grob die Grössenordnungen der Sek II-Abschlussquote nach Kantonen auf und vor einer Veröffentlichung der kantonalen Resultate wird vom BFS abgeraten. Unter Berücksichtigung der mangelnden Datenqualität und der damit verbundenen geringen Zuverlässigkeit der Werte auf kantonaler Ebene kann an dieser Stelle trotzdem festgehalten werden, dass die Abschlussquote auf der Sekundarstufe II im Kanton Bern von 2000 bis 2009 jeweils über dem Schweizerischen Durchschnitt lag.

2.3.4 Scheidungsziffern

Ein weiterer Indikator für eine höhere Sozialhilfequote ist eine hohe Scheidungsziffer. In Abbildung 2-18 werden dazu die Scheidungen je 1'000 Einwohner nach Kantonen im Jahr 2010 dargestellt. Im Kanton Bern wurden 2010 durchschnittlich 2.8 Ehen pro 1'000 Einwohner geschieden, was sehr genau der Situation auf nationaler Ebene entspricht (ebenfalls 2.8 Scheidungen je 1'000 Einwohner).

Abbildung 2-18: Scheidungen je 1'000 Einwohner nach Kantonen 2010



Quelle: BFS (2010), BEVNAT.

⁶ Vgl. BFS (2012, Bildungssystem Schweiz – Indikatoren, Abschlüsse und Kompetenzen - Abschlussquote auf der Sekundarstufe II, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/17/blank/01.html> (03.04.2012).

2.4 Struktur der Sozialhilfeempfänger

Nach der vorangehenden Analyse der wirtschaftlichen und institutionellen Rahmenbedingungen sowie der Bevölkerungsstruktur konzentriert sich dieser Abschnitt auf die Struktur der Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger. Dabei interessieren beispielsweise Fragen nach der Zusammensetzung der Sozialhilfebeziehenden bezüglich Arbeitstätigkeit, Bildungsniveau, Altersstruktur, Ausländeranteil, Haushaltstyp etc. Bei den Auswertungen für die Schweizer Kantone stützten wir uns als Ausgangslage hauptsächlich auf die Auswertungen im Sozialbericht der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern.⁷ Im neusten Sozialbericht 2010 wird im Vergleich zu früheren Versionen nicht mehr auf die Volkszählung 2000 referenziert, weshalb wir hier ebenfalls darauf verzichten und somit keine Unterstützungsquoten für einzelne Bevölkerungsgruppen ausweisen (z.B. nach Haushaltstypen, Bildungsniveau etc.).

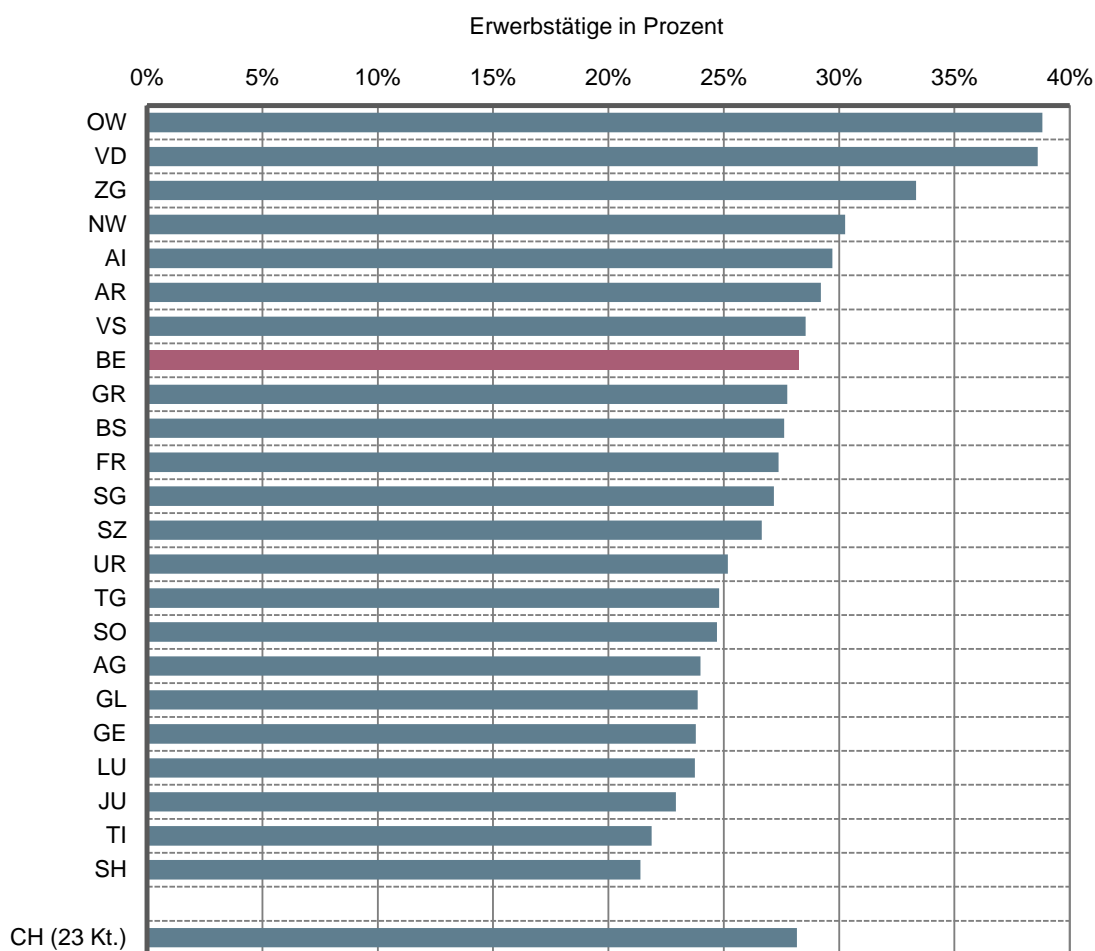
Aufgrund fehlender Daten und teilweise ungenügender Datenqualität weisen manche Kantone für einige Variablen keine Werte auf. Deshalb können in den folgenden Abbildungen jeweils nicht immer alle 26 Schweizer dargestellt werden.

⁷ Vgl. bspw. Seebeck Bettina, Hug Daniel (2010), Sozialbericht 2010.

2.4.1 Erwerbssituation

Je tiefer der Anteil Erwerbstätiger an den Sozialhilfeempfänger in einem Kanton, desto höher fallen die Sozialhilfeausgaben aus. Abbildung 2-19 präsentiert deshalb die Anteile der Erwerbstätigen an der Gesamtheit der Sozialhilfeempfängerinnen ab 15 Jahren in den Schweizer Kantonen im Vergleich. Der Kanton Bern zeigt dabei keine auffällige Ausprägung und liegt in der oberen Hälfte der Kantone.

Abbildung 2-19: Anteil erwerbstätige Sozialhilfeempfänger ab 15 Jahren nach Kantonen 2010

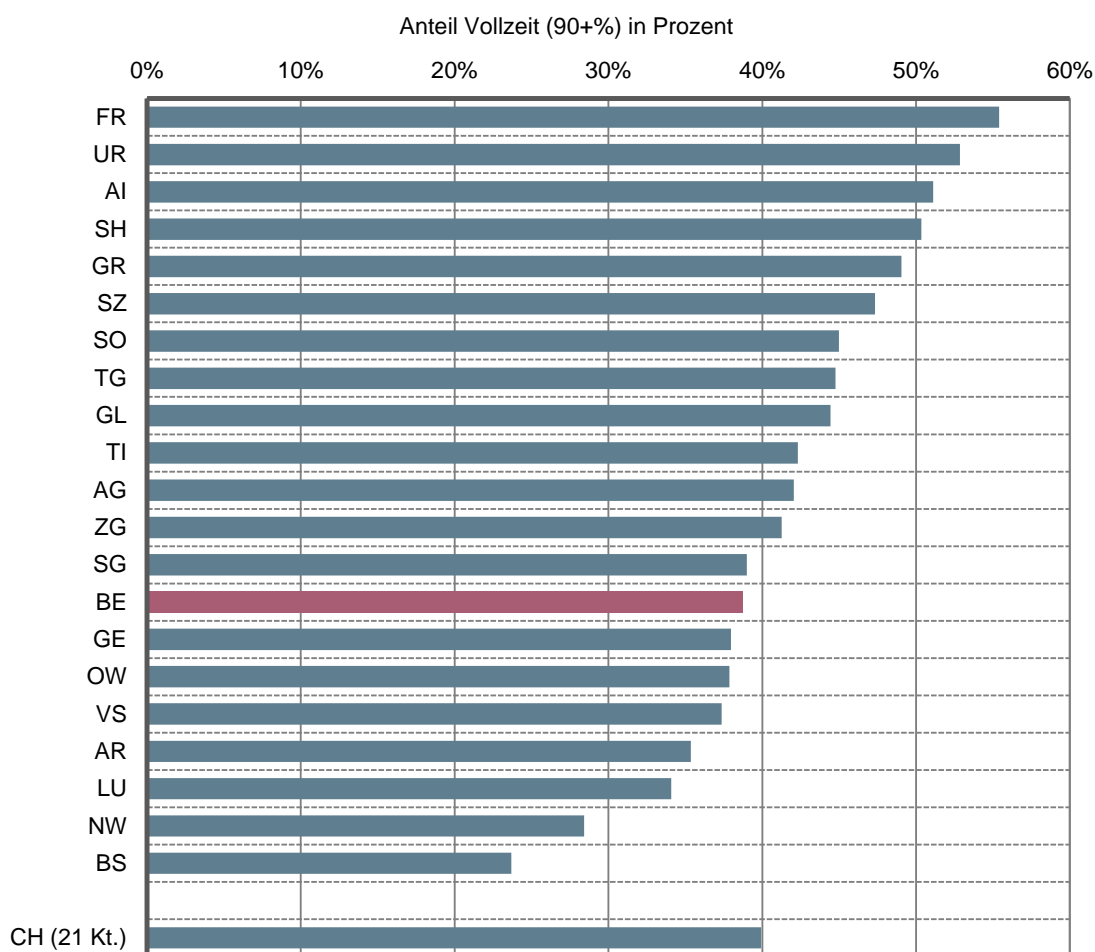


Quelle: BFS (2010), Sozialhilfestatistik.

2.4.2 Beschäftigungsgrad

Neben dem Anteil Erwerbstätiger interessiert bezüglich Arbeitstätigkeit / Erwerbssituation auch der Beschäftigungsgrad der erwerbstätigen Sozialhilfeempfänger. In Abbildung 2-20 werden deshalb die Anteile der Vollzeit beschäftigten Sozialhilfeempfänger ab 15 Jahren in den Kantonen verglichen. Der Kanton Bern weist dabei einen eher tieferen Anteil auf, was tendenziell für etwas höhere Sozialhilfeausgaben pro Empfänger sprechen würde.

Abbildung 2-20: Anteil Vollzeit beschäftigter Sozialhilfeempfänger ab 15 Jahren nach Kantonen 2010 (Vollzeit = 90+%)

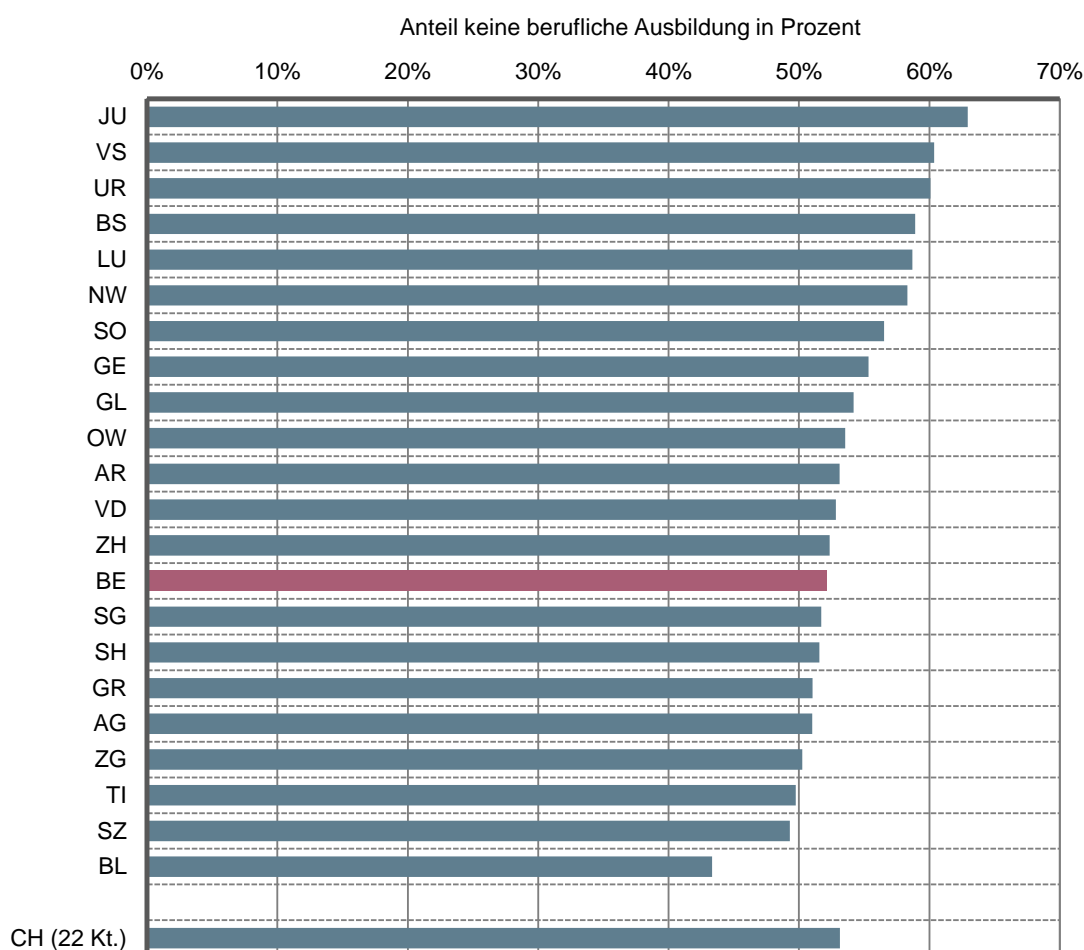


Quelle: BFS (2010), Sozialhilfestatistik.

2.4.3 Bildungsniveau

Die Anteile der Sozialhilfeempfänger ohne berufliche Ausbildung (weniger als 7 Jahre Schule, obligatorische Schule oder Anlehre) in den Schweizer Kantonen sind in Abbildung 2-21 dargestellt. Im Kanton Bern ist dieser Anteil vergleichsweise gering, was die Wiedereingliederung von Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt tendenziell vereinfachen sollte. Eine Unterscheidung der Anteile der Sozialhilfeempfänger ohne berufliche Ausbildung in Schweizer und Ausländer bringt keine nennenswerte Veränderung der Anteile der einzelnen Kantone. Für den Kanton Bern sind sowohl der Anteil der Schweizer Sozialhilfeempfänger als auch der ausländischen Sozialhilfeempfänger ohne berufliche Ausbildung im interkantonalen Vergleich eher gering (vgl. Abbildung 2-22 und Abbildung 2-23).

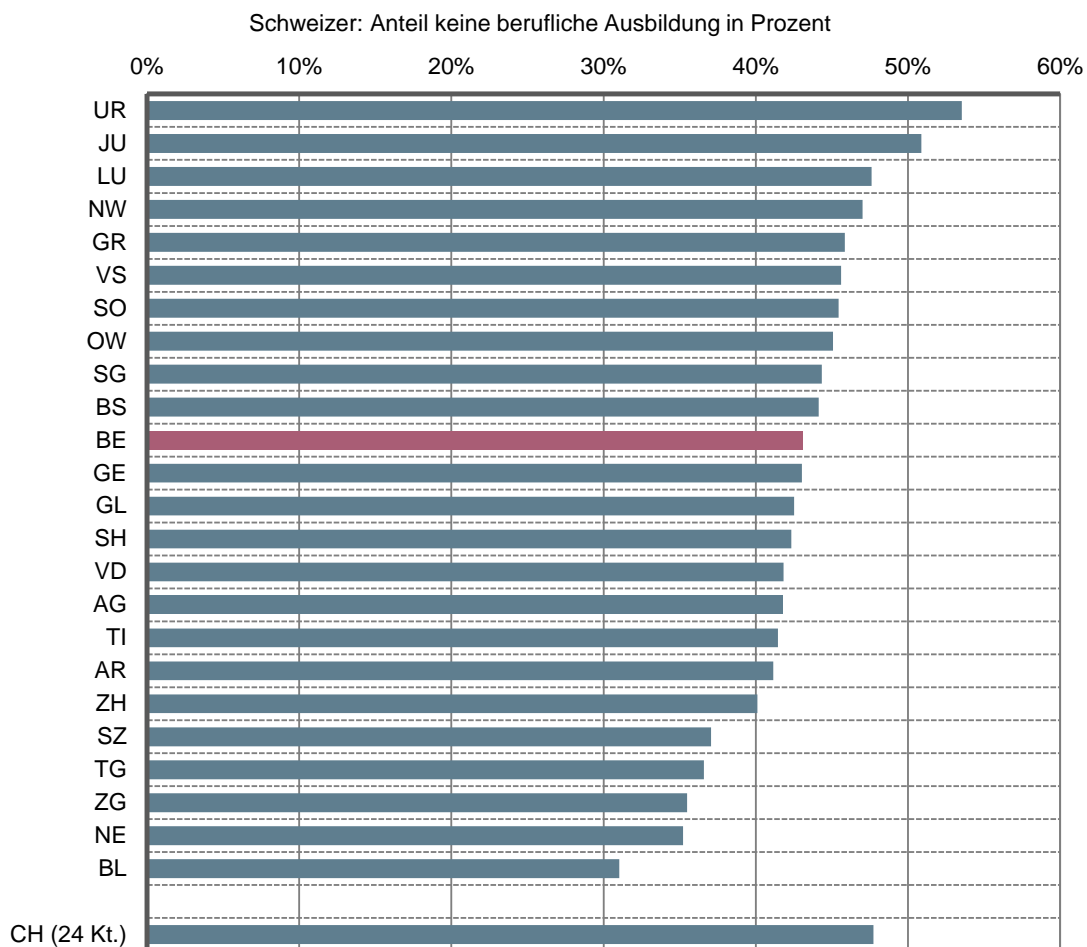
Abbildung 2-21: Anteil Sozialhilfeempfängerinnen ohne berufliche Ausbildung nach Kantonen 2010



Anmerkung: Kantone mit einem Anteil "Höchste berufliche Ausbildung nicht feststellbar" grösser als 20% werden nicht dargestellt. Keine berufliche Ausbildung inkl. Anlehre.

Quelle: BFS (2010), Sozialhilfestatistik.

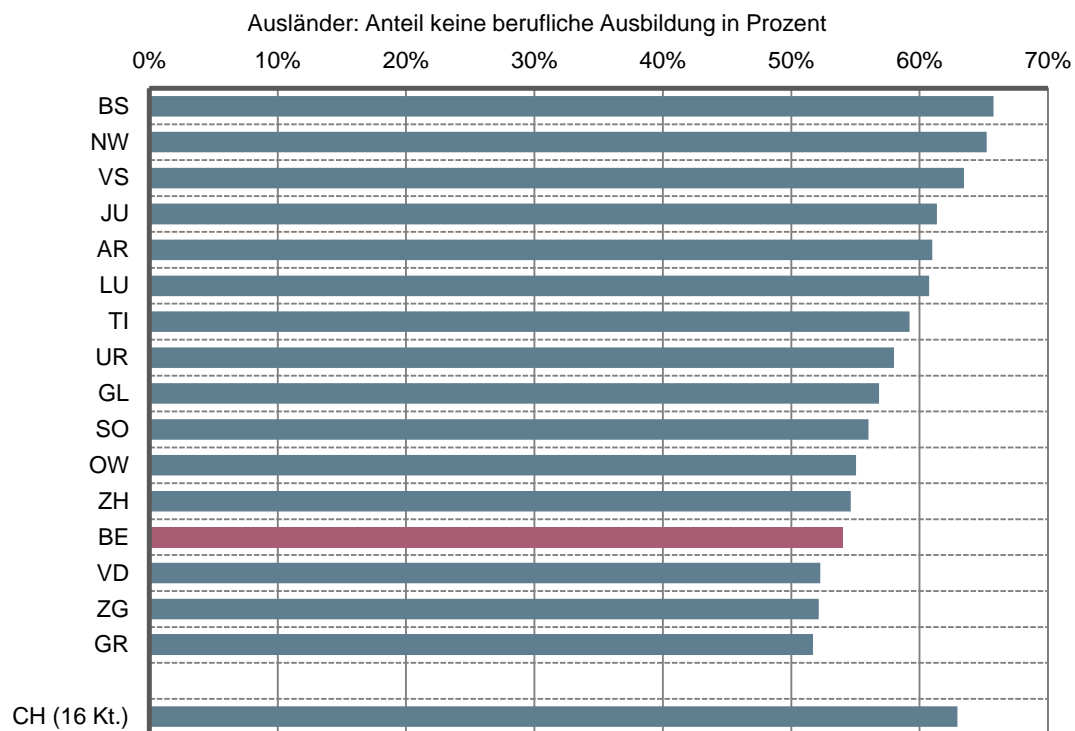
Abbildung 2-22: Schweizer Sozialhilfeempfänger ohne berufliche Ausbildung nach Kantonen 2010



Anmerkung: Kantone mit einem Anteil "Höchste berufliche Ausbildung nicht feststellbar" grösser als 20% werden nicht dargestellt. Keine berufliche Ausbildung inkl. Anlehre.

Quelle: BFS (2010), Sozialhilfestatistik.

Abbildung 2-23: Ausländische Sozialhilfeempfänger ohne berufliche Ausbildung nach Kantonen 2010



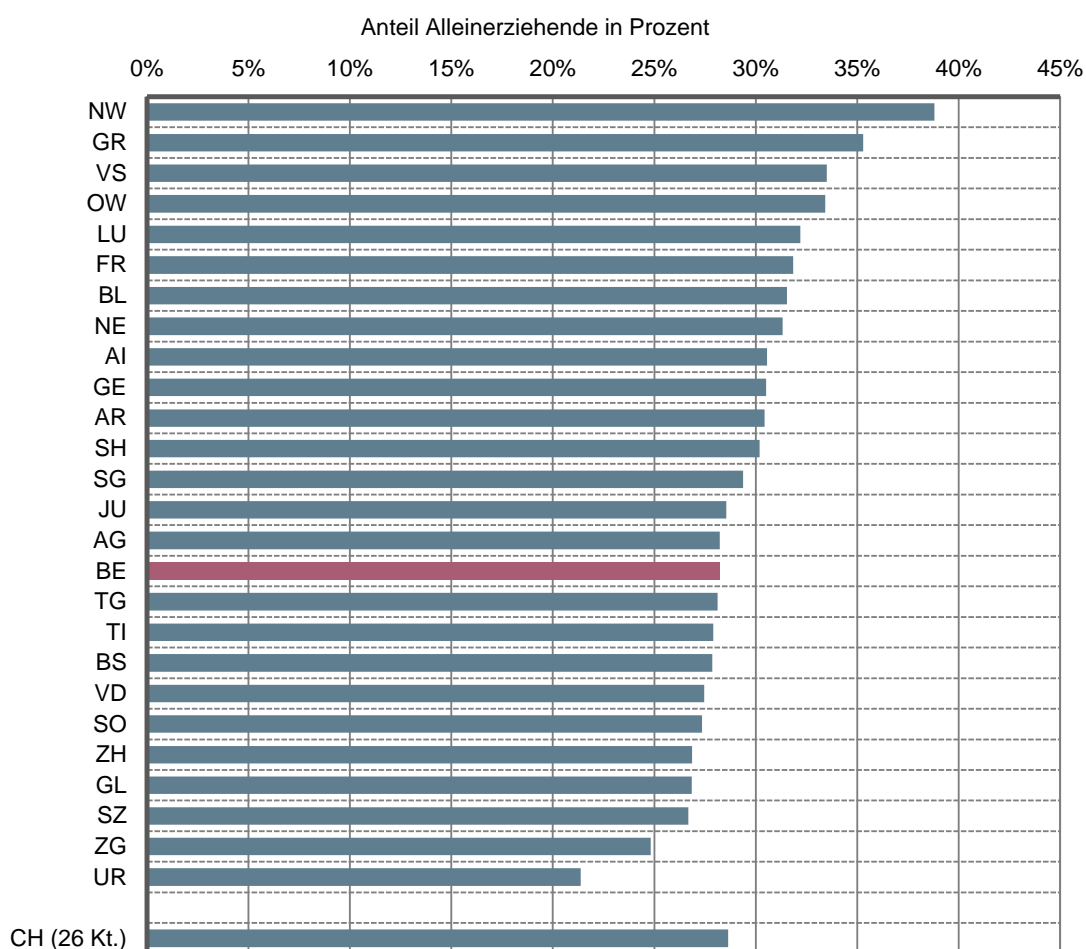
Anmerkung: Kantone mit einem Anteil "Höchste berufliche Ausbildung nicht feststellbar" grösser als 20% werden nicht dargestellt. Keine berufliche Ausbildung inkl. Anlehre.

Quelle: BFS (2010), Sozialhilfestatistik.

2.4.4 Haushaltstyp

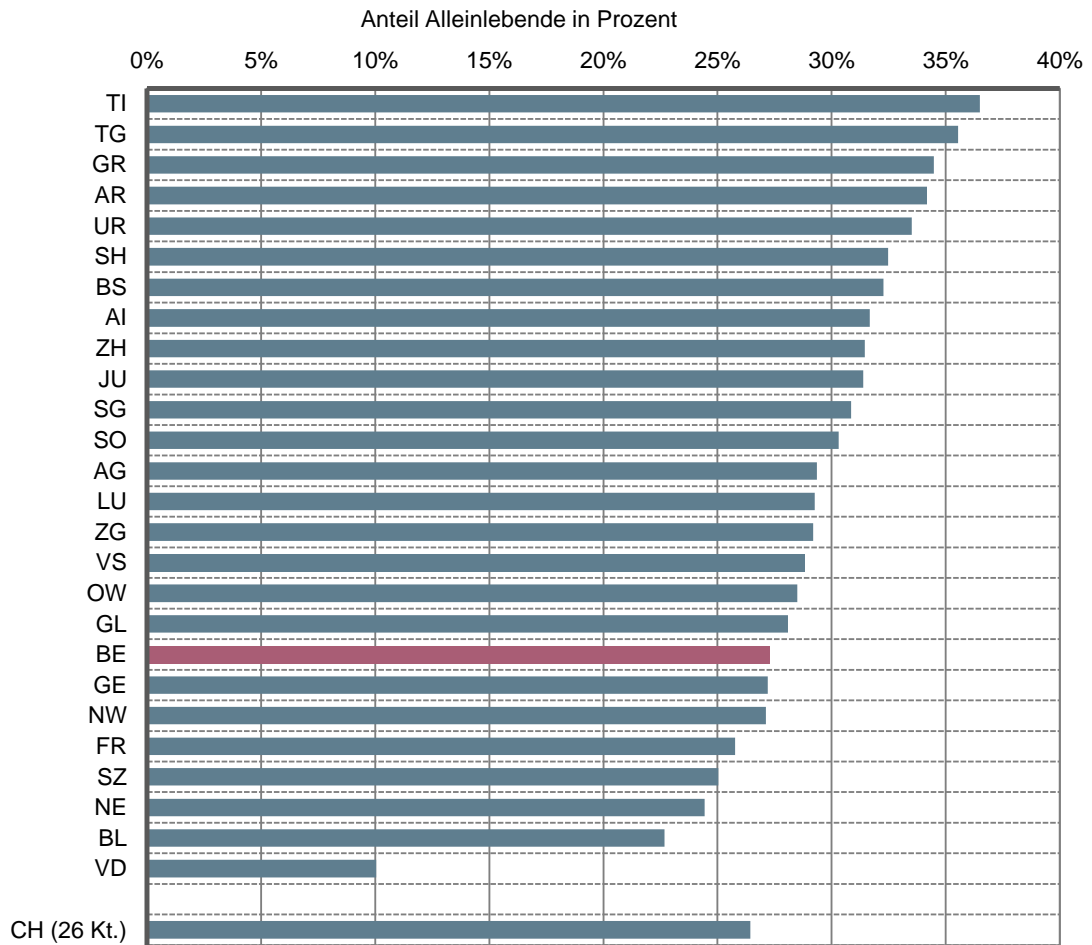
Bezüglich des Haushaltstyps (Fallstruktur) der Sozialhilfebeziehenden beträgt der Anteil der Alleinerziehenden an der Gesamtheit der Sozialhilfeempfänger und -empfängerinnen im Kanton Bern 2010 28.2% (vgl. Abbildung 2-24). Damit liegt der Kanton Bern ziemlich im Schweizerischen Mittel. Ferner weiss der Kanton Bern im interkantonalen Vergleich auch in Bezug auf den Anteil Alleinlebender sowie Paare mit Kindern keine spezifische Besonderheit auf (vgl. Abbildung 2-25 und Abbildung 2-26).

Abbildung 2-24: Anteil Alleinerziehender nach Kantonen 2010



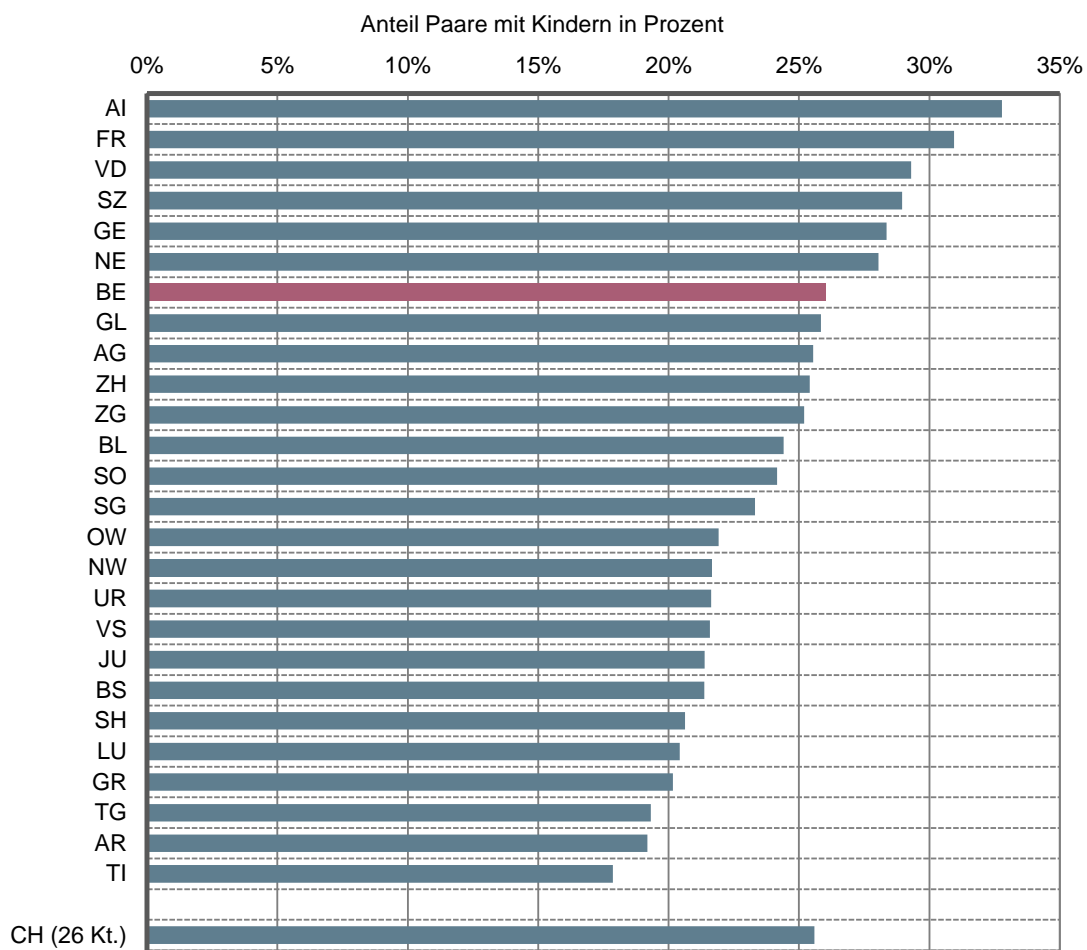
Quelle: BFS (2010), Sozialhilfestatistik.

Abbildung 2-25: Anteil Alleinlebender nach Kantonen 2010



Quelle: BFS (2010), Sozialhilfestatistik.

Abbildung 2-26: Anteil Paare mit Kindern nach Kantonen 2010

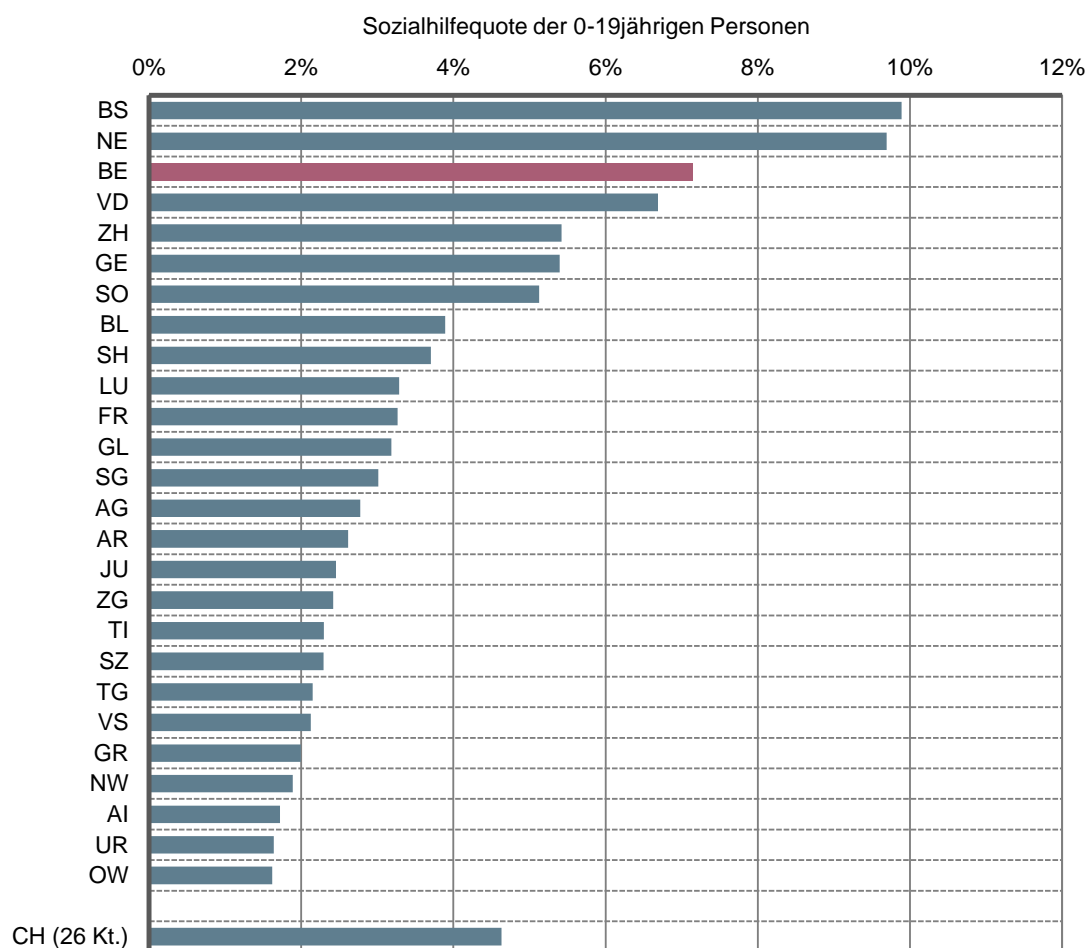


Quelle: BFS (2010), Sozialhilfestatistik.

2.4.5 Altersstruktur

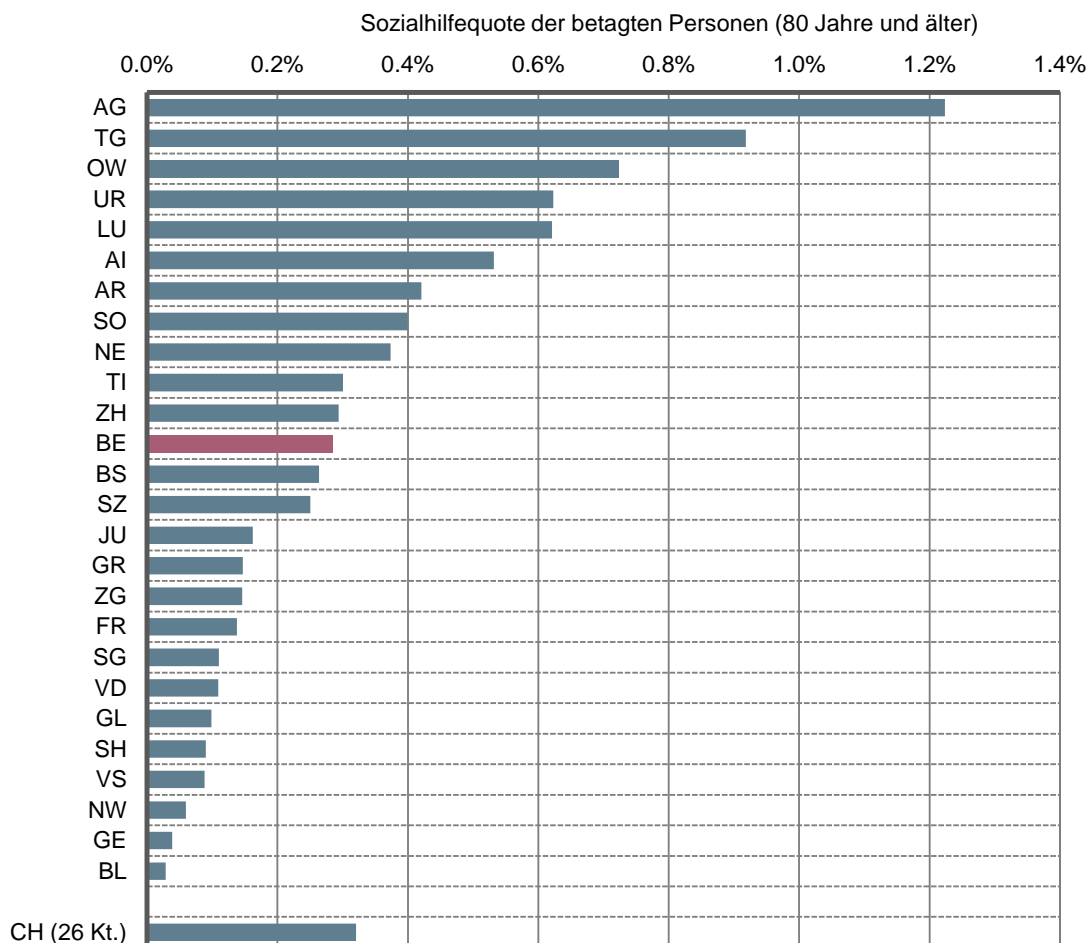
Für die Altersstruktur der Sozialhilfebeziehenden in der Schweiz untersuchten wir in Anlehnung an die Auswertungen für die gesamte ständige Wohnbevölkerung in den Abschnitten 2.2.3 (interkantonaler Vergleich) und 3.3.1 (innerkantonaler Vergleich Kt. Bern) die Sozialhilfequoten der 0- bis 19-jährigen sowie der betagten Personen (80 Jahre und älter). Abbildung 2-27 und Abbildung 2-28 präsentieren die Anteile der Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger zwischen 0 und 19 Jahren bzw. über 80 Jahren an der jeweiligen Bevölkerungsgruppe der ständigen Wohnbevölkerung in den Schweizer Kantonen. Für die jungen Personen bis 19 Jahren weist der Kanton Bern mit 7.1% eine deutlich überdurchschnittliche Sozialhilfequote auf (CH: 4.6%). Bei der Sozialhilfequote der betagten Personen liegt der Kanton Bern mit 0.3% im Schweizer Durchschnitt.

Abbildung 2-27: Sozialhilfequote der 0- bis 19-jährigen Personen nach Kantonen 2010



Quelle: BFS (2010), Sozialhilfestatistik, ESPOP.

Abbildung 2-28: Sozialhilfequote der betagten Personen (80 Jahre und älter) nach Kantonen 2010

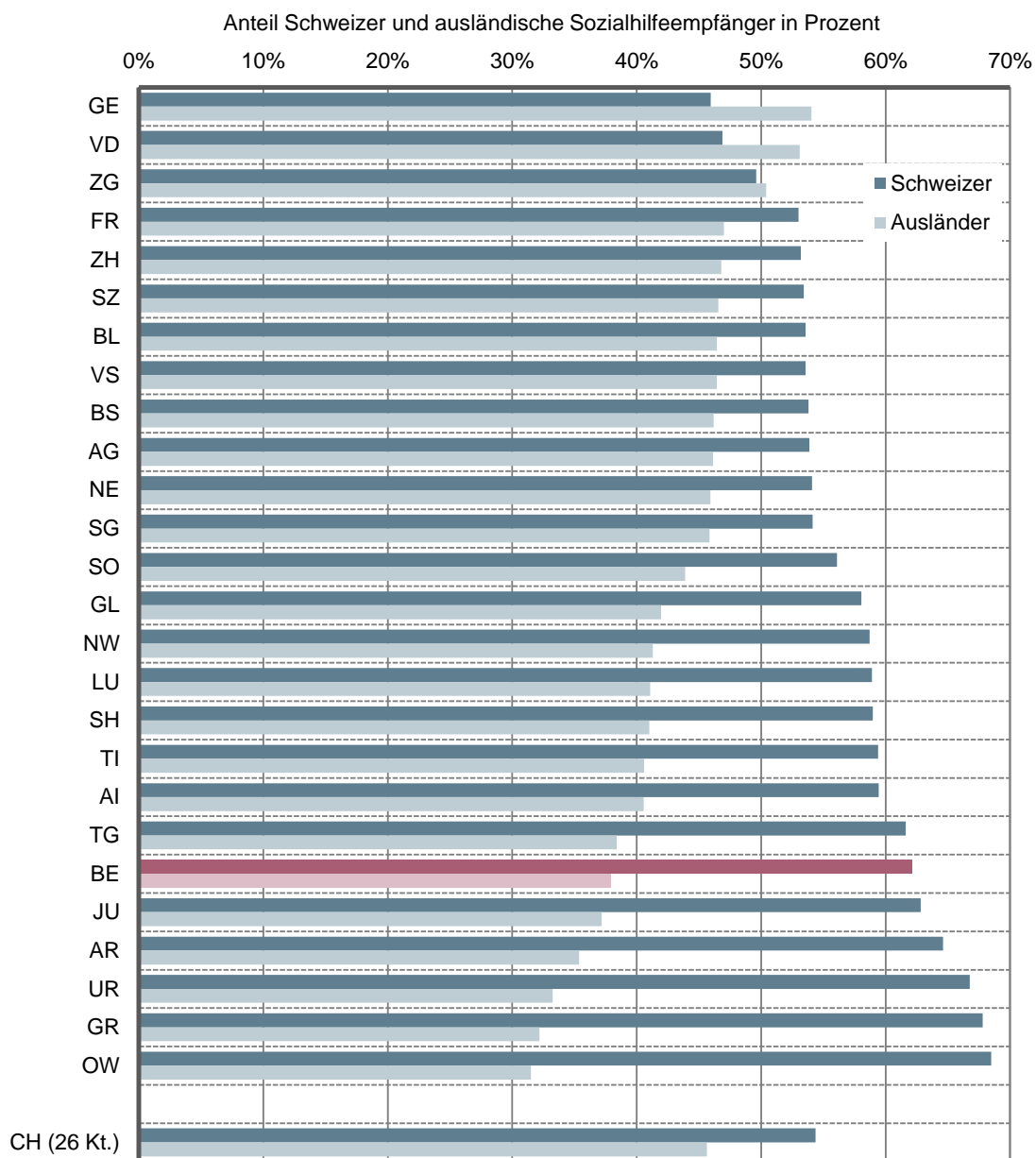


Quelle: BFS (2010), Sozialhilfestatistik, ESPOP.

2.4.6 Nationalität

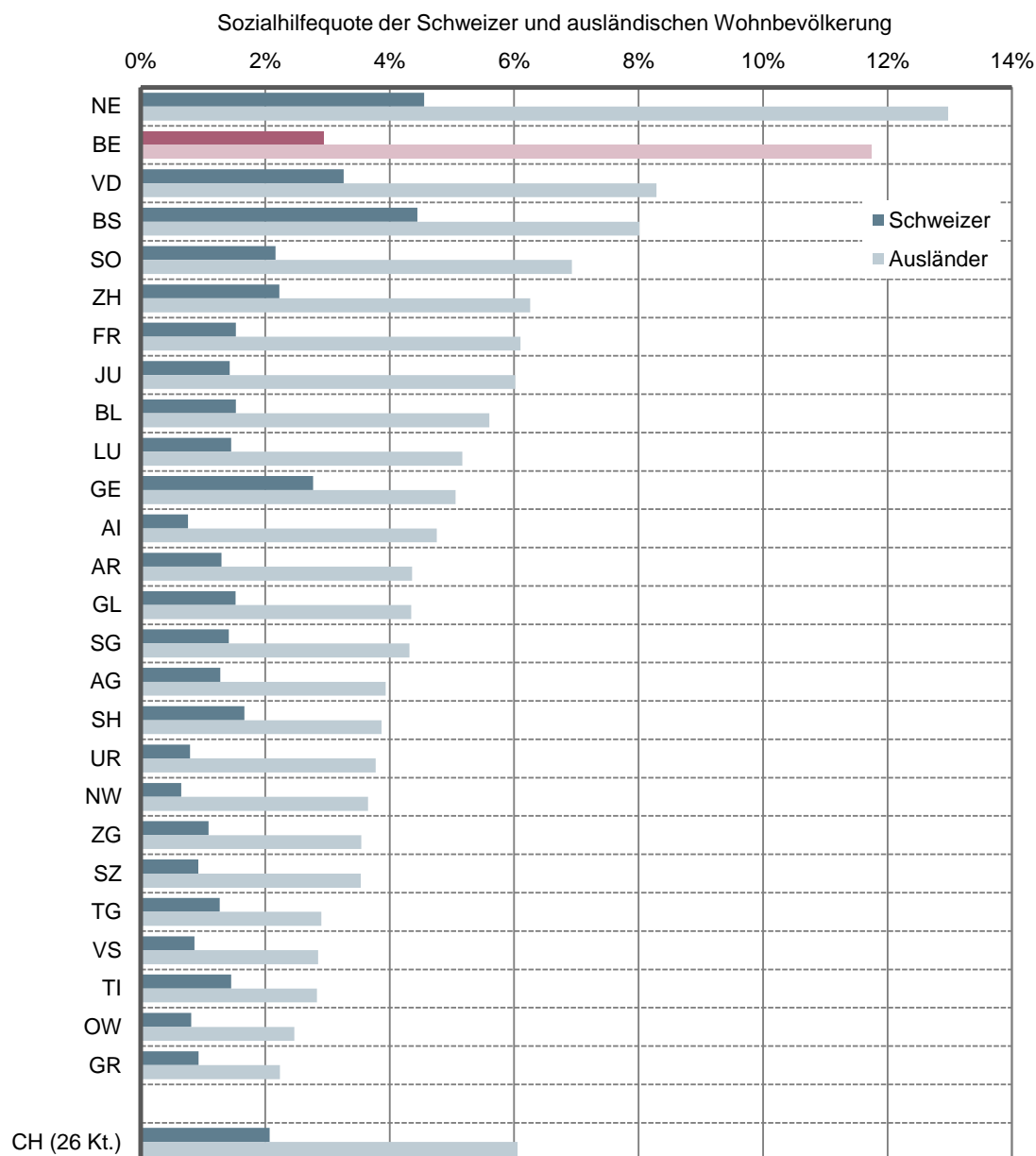
Abbildung 2-29 zeigt die Zusammensetzung der Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger in den Schweizer Kantonen nach deren Nationalität für das Jahr 2010. Der Anteil der ausländischen Sozialhilfebeziehenden liegt im Kanton Bern in Anbetracht des generell tiefen Ausländeranteils von 13.3% (vgl. Abschnitt 2.3.2) mit 37.9% ebenfalls unter dem Durchschnitt der Schweizer Kantone von 46.5%. Demgegenüber hatte der Kanton Bern 2010 die Schweiz weit zweithöchste Sozialhilfequote der ausländischen Wohnbevölkerung (vgl. Abbildung 2-30). Diese betrug im Vergleich zum Schweizerischen Mittel von 6.1% ganze 11.7%. Lediglich im Kanton Neuenburg lag die Sozialhilfequote der ausländischen Wohnbevölkerung mit 13.0% höher als im Kanton Bern.

Abbildung 2-29: Sozialhilfeempfänger nach Nationalität nach Kantonen 2010 (sortiert nach Anteil ausländische Sozialhilfeempfänger)



Quelle: BFS (2010), Sozialhilfestatistik, ESPOP.

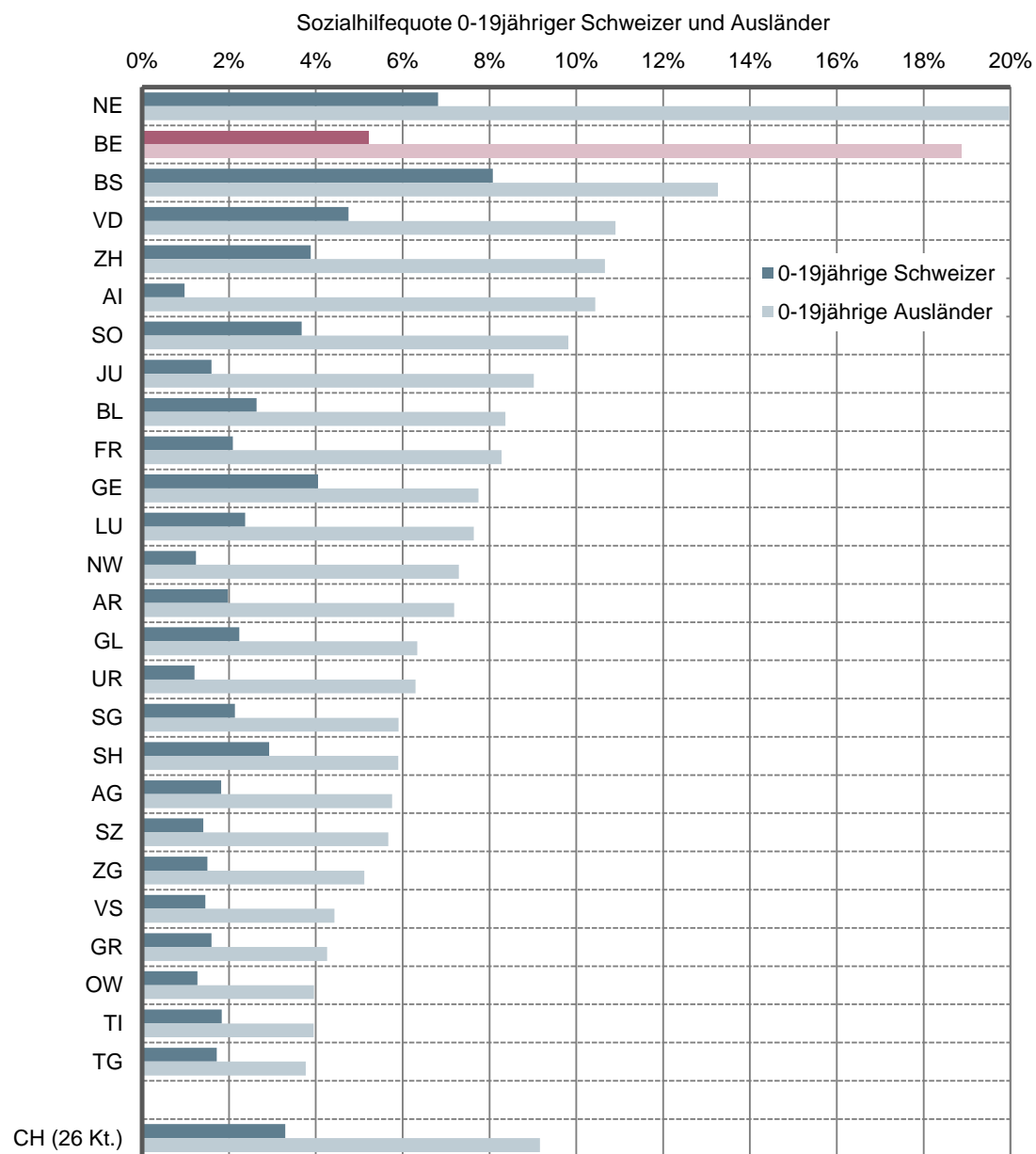
Abbildung 2-30: Sozialhilfequote nach Nationalität nach Kantonen 2010 (sortiert nach Sozialhilfequote der ausländischen Wohnbevölkerung)



Quelle: BFS (2010), Sozialhilfestatistik, ESPOP.

Aufgrund der überdurchschnittlich hohen Sozialhilfequoten der ausländischer Wohnbevölkerung und der jungen Personen (0- bis 19-jährige) im Kanton Bern (vgl. Abschnitt 2.4.5) zeigt Abbildung 2-31 eine weitere Auswertung nach der Nationalität der 0- bis 19-jährigen Personen. Die Sozialhilfequote von 0- bis 19-jährigen Ausländern und Ausländerinnen war 2010 im Kanton Bern mit 18.9% die zweithöchste unter den Schweizer Kantonen.

Abbildung 2-31: Sozialhilfequote 0- bis 19-jähriger Personen nach Nationalität nach Kantonen 2010 (sortiert nach Sozialhilfequote der 0- bis 19-jährigen Ausländer)



Quelle: BFS (2010), Sozialhilfestatistik, ESPOP.

2.5 Sozialhilfeleistungen im weiteren Sinn

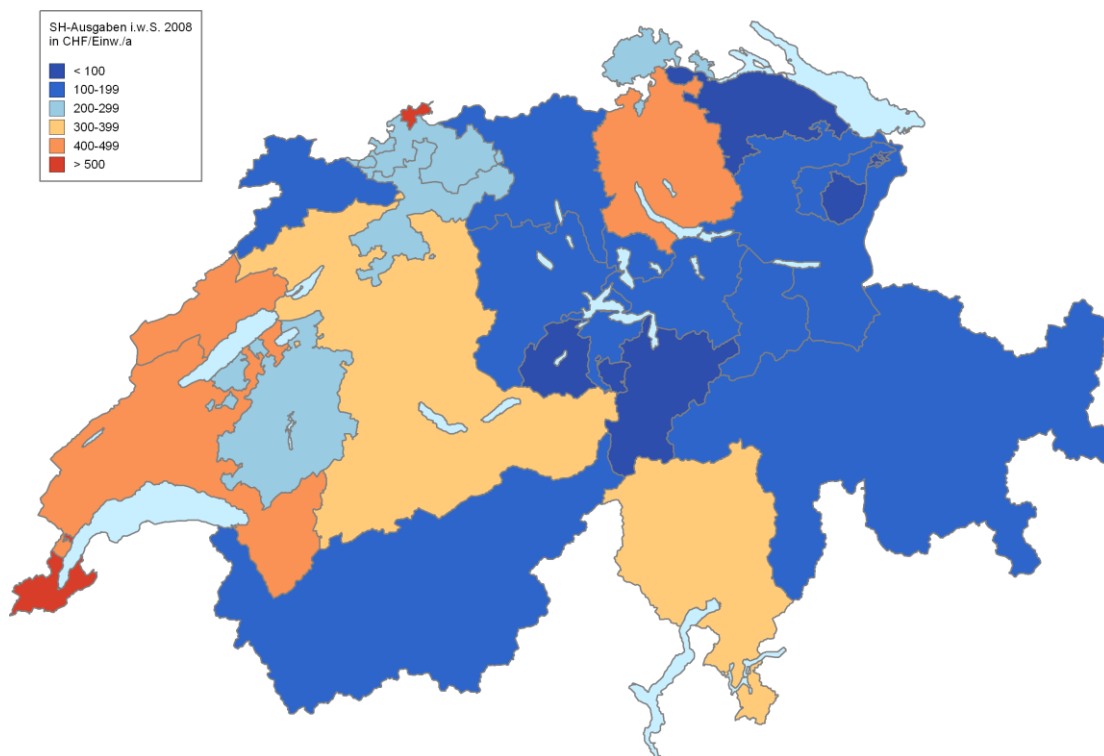
2.5.1 Vorgelagerte bedarfsabhängige Sozialleistungen

Einen nicht unwesentlichen Einfluss auf die kantonalen Sozialhilfeausgaben hat das Ausmass der vorgelagerten Bedarfsleistungen. Dazu zählen beispielweise Wohn- und Familienbeihilfen, Arbeitslosen- und Jugendhilfe, Alimentenbevorschussung usw. Dabei liegt die Hypothese nahe, dass Kantone mit hohen vorgelagerten Bedarfsleistungen eher tiefere Sozialhilfeausgaben pro Einwohner aufweisen und umgekehrt. Abbildung 2-32 zeigt deshalb die Ausgaben für Sozialhilfe i. w. S. gemäss BFS (inkl. den vorgelagerten Bedarfsleistungen, vgl. Anmerkung zur Abbildung) pro Einwohner nach Kantonen für das Jahr 2008. Das Bild aus Abbildung 2-3 und Abbildung 2-4 zu den Sozialhilfeausgaben pro Einwohner nach Kantonen wird durch die Betrachtung der Ausgaben für Sozialhilfe i. w. S. bereits etwas relativiert. Der Kanton Bern liegt 2008 unter Berücksichtigung der vorgelagerten Bedarfsleistungen mit Ausgaben für die Sozialhilfe i. w. S. von 382 CHF/Einw./a nur noch an sechster Stelle. Werden wie in Abbildung 2-3 nur die Sozialhilfeausgaben i. e. S. betrachtet, hat der Kanton Bern jedoch die dritthöchsten Pro-Einwohner-Ausgaben. Die Ausgaben für vorgelagerte Bedarfsleistung betragen im Kanton Bern 2008 27 CHF/Einw./a. Wie aus Abbildung 2-33 und der Tabelle in Abbildung 2-34 ersichtlich, verfügen insbesondere die Kantone

- Genf (396 CHF/Einw./a),
- Freiburg (196 CHF/Einw./a),
- Tessin (175 CHF/Einw./a),
- Waadt (155 CHF/Einw./a),
- Basel-Landschaft (131 CHF/Einw./a) und
- Nidwalden (101 CHF/Einw./a)
- sowie in einem geringeren Ausmass Zürich (62 CHF/Einw./a) und Jura (53 CHF/Einw./a)

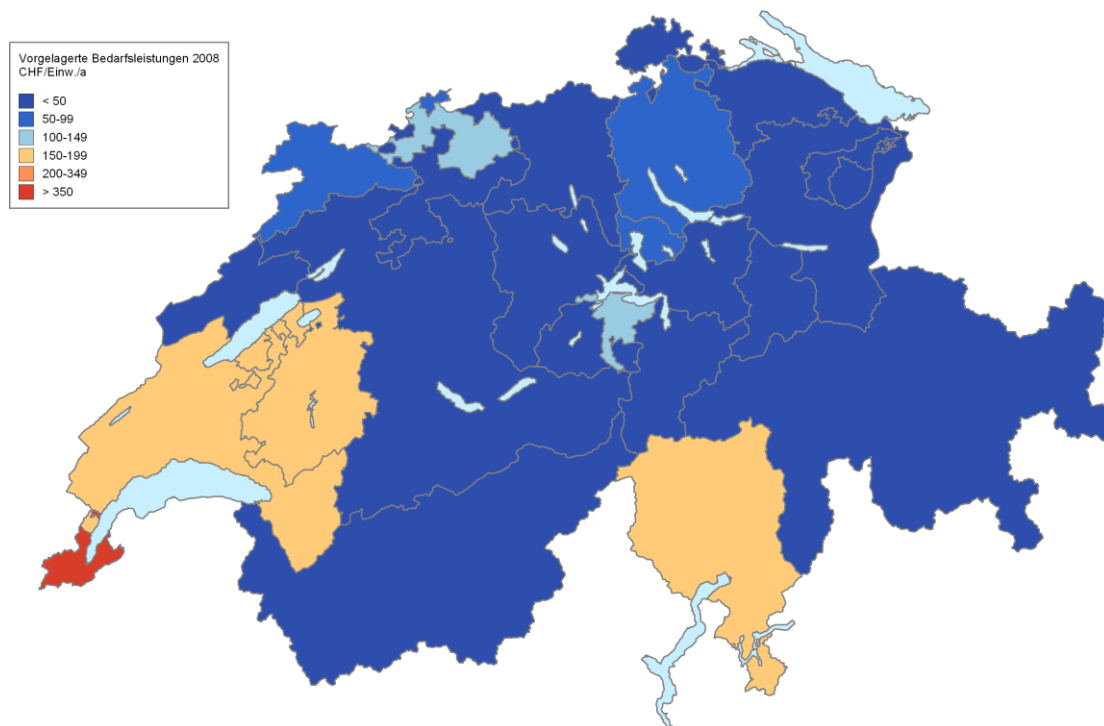
über überdurchschnittlich hohe Ausgaben für vorgelagerter Bedarfsleistungen. Die im Vergleich zu anderen Kantonen sehr geringen vorgelagerten Bedarfsleistungen im Kanton Bern erklären somit teilweise die relativ hohen kantonalen Sozialhilfeausgaben pro Einwohner im engeren Sinn.

Abbildung 2-32: Ausgaben für Sozialhilfe i. w. S. (inkl. vorgelagerte Bedarfsleistungen, gemäss BFS) pro Einwohner nach Kantonen 2008



Anmerkung: Die hier dargestellten Sozialhilfeausgaben pro Einwohner i. w. S. entsprechen den Nettoausgaben für Punkt 4.1 Sozialhilfe zuzüglich den vorgelagerten Bedarfsleistungen ohne 4.2 Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich, 1.1 Ausbildungsbeihilfen, 1.2 Verbilligung/Übernahme der obligatorischen Krankenversicherungsprämie, 1.3 Opferhilfe (finanzielle Entschädigung), 1.4 Rechtshilfe (unentgeltliche Rechtspflege), 1.5 Zuschüsse für Sozialversicherungsbeiträge (AHV/IV/EO) sowie 2.1 Ergänzungsleistungen zur AHV/IV (EL) der Finanzstatistik der bedarfsabhängigen Sozialleistungen des BFS.

Quelle: BFS (2008), Finanzstatistik der bedarfsabhängigen Sozialleistungen.

Abbildung 2-33: Vorgelagerte Bedarfsleistungen pro Einwohner nach Kantonen 2008

Anmerkung: Zu den hier dargestellten vorgelagerten Bedarfsleistungen gehören die Punkte 2.2 Kantonale Beihilfen zu den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV und übrige Beihilfen zur Pflege und Heimunterbringung, 2.4 Arbeitslosenhilfe, 2.5 Familienbeihilfen, 3.1 Alimentenbevorschussung, 3.2 Wohnbeihilfen und 3.3 Jugendhilfe der der Finanzstatistik der bedarfsabhängigen Sozialleistungen.

Quelle: BFS (2008), Finanzstatistik der bedarfsabhängigen Sozialleistungen.

Abbildung 2-34: Sozialhilfeausgaben (SH-Ausgaben), vorgelagerte Bedarfsleistungen (BL) und Sozialhilfeausgaben i. w. S. pro Einwohner nach Kantonen 2008 (CHF/a)

Kanton	SH-Ausgaben/Einw.	Vorgelagerte BL	SH-Ausgaben i.w.S.
Basel-Stadt	582	88	670
Genf	245	396	641
Waadt	329	155	484
Neuenburg	395	48	443
Zürich	341	62	403
Bern	355	27	382
Tessin	160	175	335
Freiburg	94	196	290
Basel-Landschaft	154	131	285
Solothurn	247	18	265
Schaffhausen	160	42	202
Zug	111	65	176
Nidwalden	62	101	163
Glarus	138	24	162
Luzern	135	21	156
Jura	99	53	152
Schwyz	127	14	141
St. Gallen	98	30	128
Aargau	110	17	127
Graubünden	103	22	125
Appenzell A. Rh.	104	15	119
Wallis	92	19	111
Thurgau	79	12	91
Obwalden	55	18	73
Appenzell I. Rh.	64	5	69
Uri	47	10	57
Schweiz	232	83	315

Anmerkungen: Siehe Abbildung 2-32 und Abbildung 2-33.

Quelle: BFS (2008), Finanzstatistik der bedarfsabhängigen Sozialleistungen.

2.5.2 Vormundschaftliche Kosten in der Sozialhilfe

Abklärungen in einigen ausgewählten Kantonen haben gezeigt, dass in den Nettoausgaben für die Sozialhilfe gemäss der Finanzstatistik der bedarfsabhängigen Sozialleistungen je nach Kanton unterschiedliche Ausgabeposten enthalten sind. Von den vergleichsweise hohen Sozialhilfeausgaben des Kantons Bern entfällt rund ein Sechstel der Bruttoaufwendungen auf Kosten für Massnahmen im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes sowie (zu einem kleinen Anteil) für freiwillige Fremdplatzierungen. Im Kanton Basel-Landschaft hingegen – um

ein Beispiel zu nennen, das sich deutlich von der Praxis im Kanton Bern unterscheidet – sind diese Kosten vollständig separat unter der sogenannten Jugendhilfe verbucht (Ziff. 3.3 der Finanzstatistik).

In einer Reihe von weiteren befragten Kantonen (Basel-Stadt, Zürich, Solothurn, St. Gallen, Schaffhausen, Freiburg) sind in der Sozialhilfe ebenfalls wie im Kanton Bern Fremdplatzierungskosten enthalten. Der Anteil dieser Kosten an den Sozialhilfeausgaben wird jedoch als deutlich tiefer eingeschätzt als im Kanton Bern (mit Ausnahme des Kantons Solothurn). Diese Unterschiede sind vermutlich mit unterschiedlichen Finanzierungsregelungen im Bereich der Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen zu erklären, wie ob bspw. der Sozialhilfe nur die nicht geleisteten Elternbeiträge angelastet werden (wie im Kt. Freiburg) oder die gesamte Restfinanzierung dieser Institutionen.

Im Kanton Tessin werden die vormundschaftlichen Platzierungskosten nicht der Sozialhilfe belastet.

Zusammenfassend kann also festgestellt werden, dass

- in den Sozialhilfeausgaben (gemäss Finanzstatistik der bedarfsabhängigen Sozialleistungen) je nach Kanton unterschiedliche weitere Ausgabenposten aus dem Sozialbereich enthalten sind
- die Sozialhilfeausgaben des Kantons Bern einen im interkantonalen Vergleich grossen Anteil vormundschaftlicher Kosten enthalten.

2.6 Fazit

Die im interkantonalen Vergleich untersuchten Einflussfaktoren auf die Sozialhilfequote und –ausgaben ergeben für den Kanton Bern ein unterschiedliches Bild. Einige Faktoren deuten auf eher überdurchschnittliche, andere auf eher unterdurchschnittliche zu erwartende kantonale Sozialhilfequote und –ausgaben hin. Die verschiedenen Einflüsse der untersuchten Erklärungsfaktoren auf die Sozialhilfequote und –ausgaben sind in Abbildung 2-35 zusammengefasst. Dargestellt werden die Faktoren nach den folgenden Ausprägungen:

- Positiv / erhöhend: Der jeweilige Erklärungsfaktor liefert für den Kanton Bern ein Indiz, welches eine im interkantonalen Vergleich eher überdurchschnittliche Sozialhilfequote und –ausgaben erklären würde.
- Negativ / verringernd: Der jeweilige Erklärungsfaktor liefert für den Kanton Bern ein Indiz, welches eine im interkantonalen Vergleich eher unterdurchschnittliche Sozialhilfequote und –ausgaben erklären würde.
- Neutral: Der jeweilige Erklärungsfaktor spricht im Kanton Bern weder für im interkantonalen Vergleich über- noch unterdurchschnittliche Sozialhilfequote und –ausgaben.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass für den Kanton Bern insbesondere die folgenden **Einflussfaktoren eine im interkantonalen Vergleich eher überdurchschnittliche Sozialhilfequote bzw. –ausgaben erklären:**

- Die tiefen vorgelagerten bedarfsabhängigen Sozialhilfeleistungen
- Die über die Sozialhilfe laufenden vormundschaftlichen Kosten
- Das vergleichsweise tiefere Lohnniveau
- Das vergleichsweise hohe Steuerniveau
- Das vergleichsweise solidarische Finanzierungssystem und die Professionalisierung der Sozialhilfe
- Der relativ geringe Anteil der vollzeitbeschäftigten Sozialhilfeempfänger und -empfängerinnen
- Die überdurchschnittlich hohe Sozialhilfequote der jungen und ausländischen Wohnbevölkerung

Auf der anderen Seite gibt es jedoch auch **Einflussfaktoren, welche für eine im interkantonalen Vergleich eher tiefere Sozialhilfequote bzw. –ausgaben sprechen würden:**

- Die vergleichsweise tiefe Arbeitslosigkeit
- Der geringe Ausländeranteil
- Das hohe Bildungsniveau der Bevölkerung und der Sozialhilfeempfänger und -empfängerinnen

Die übrigen Einflussfaktoren weisen für den Kanton Bern im interkantonalen Vergleich keine spezifischen Besonderheiten auf.

Abbildung 2-35: Einfluss der untersuchten Erklärungsfaktoren auf die Sozialhilfequote und -ausgaben im Kanton Bern

Erklärungsfaktoren	Auswirkungen auf Sozialhilfequote und -ausgaben im Kanton Bern	Bemerkungen
<i>Wirtschaftliche und Institutionelle Rahmenbedingungen</i>		
Anteil der Beschäftigten in Tieflohnbranchen	Neutral	Der Anteil der Beschäftigten in Tieflohnbranchen liegt im Kanton Bern im Schweizer Durchschnitt
Lohnniveau	Positiv / erhöhend	Das Lohnniveau im Kanton Bern ist deutlich tiefer als in anderen Grossregionen wie Zürich, Nordwestschweiz und Genferseeregion
Arbeitslosenzahlen	Negativ / verringern	Die Arbeitslosigkeit in Kanton Bern ist deutlich tiefer als das Schweizerische Mittel
Einstellung zur Sozialhilfe gemessen am Wähleranteil der Linksparteien	Positiv / erhöhend	Der Wähleranteil der Linksparteien liegt im Kanton Bern über dem Schweizer Durchschnitt
Steuereffekte	Positiv / erhöhend	Die Steuerlast im Kanton Bern ist insbesondere bei den tiefen bis mittleren Einkommen im interkantonalen Vergleich eher hoch
Finanzierungssystem der Sozialhilfe	Positiv / erhöhend	Der Kanton Bern verfügt in der Sozialhilfe über ein solidarischeres Finanzierungssystem als Kantone mit tieferen Sozialhilfequoten
<i>Bevölkerungsstruktur</i>		
Altersstruktur	Neutral	Die Anteile der jungen und betagten Bevölkerungsgruppen zeigen im internationalen Vergleich keine Besonderheiten
Ausländerzahlen	Negativ / verringern	Der Ausländeranteil liegt im Kanton Bern deutlich unter dem Schweizerischen Durchschnitt (sowohl gesamt als auch nach detaillierter Staatsangehörigkeit, d.h. ohne Ausländer mit Muttersprache Deutsch, Französisch oder Italienisch)
Bildungsniveau	Negativ / verringern	Die Abschlussquote auf der Sekundarstufe II lag im Kanton Bern in den letzten Jahren über dem Schweizer Durchschnitt
Scheidungsziiffern	Neutral	Bezüglich der Scheidungsziiffern entspricht die Situation im Kanton Bern derjenigen auf nationaler Ebene

Erklärungsfaktoren	Auswirkungen auf Sozialhilfequote und -ausgaben im Kanton Bern	Bemerkungen
<i>Struktur der Sozialhilfeempfänger</i>		
Erwerbssituation	Neutral	Der Kanton Bern zeigt im interkantonalen Vergleich keine auffällige Ausprägung
Beschäftigungsgrad	Positiv / erhöhend	Der Kanton Bern weist im interkantonalen Vergleich einen eher tieferen Anteil der Vollzeit beschäftigten Sozialhilfeempfänger ab 15 Jahren auf
Bildungsniveau	Negativ / verringern	Der Anteil der Sozialhilfeempfänger ohne berufliche Ausbildung ist im Kanton Bern vergleichsweise gering, was die Wiedereingliederung von Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt tendenziell vereinfachen sollte
Haushaltstyp	Neutral	Der Kanton Bern weist bezüglich Alleinerziehenden, Alleinlebender und Paaren mit Kindern in der Sozialhilfe keine spezifische Besonderheit auf
Altersstruktur	Positiv / erhöhend	Überdurchschnittlich hohe Sozialhilfequote der jungen Personen bis 19 Jahre im Kanton Bern
Nationalität	Positiv / erhöhend	Der Kanton Bern hatte 2010 die Schweiz weit zweithöchste Sozialhilfequote der ausländischen Wohnbevölkerung (und noch ausgeprägter für junge Ausländer von 0-19 Jahren)
<i>Sozialhilfeleistungen im weiteren Sinn</i>		
Vorgelagerte bedarfsabhängige Sozialleistungen	Positiv / erhöhend	Das Ausmass der vorgelagerten Bedarfsleistungen pro Einwohner sind im Kanton Bern im Vergleich zu anderen Kantonen sehr gering
Vormundschaftliche Kosten in der Sozialhilfe	Positiv / erhöhend	Die Sozialhilfeausgaben des Kantons Bern scheinen einen im interkantonalen Vergleich grossen Anteil vormundschaftlicher Kosten zu enthalten

3 Innerkantonaler Vergleich nach Verwaltungskreisen

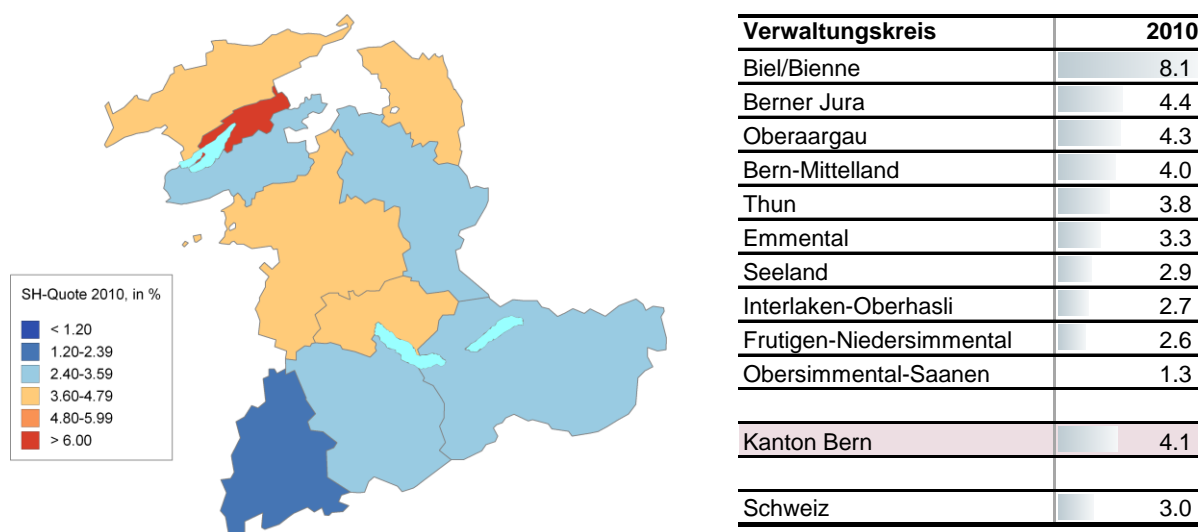
Aufgrund der sehr unterschiedlichen Struktur der verschiedenen Regionen innerhalb des Kantons ist für die vertiefte Beantwortung der Fragen nach der vergleichsweise hohen Sozialhilfequoten und Sozialhilfeausgaben im Kanton Bern nach der interkantonalen Analyse (vgl. Kapitel 2) eine Unterteilung des Kantons nach Regionen notwendig (vertiefte regionale Betrachtung des Kantons). Als regionale Einheit haben wir dafür die Ebene der Verwaltungskreise gewählt.

Der innerkantonale Vergleich nach Verwaltungskreisen folgt in der Art grundsätzlich dem Muster des interkantonalen Vergleichs. Nicht dargestellt werden können aufgrund fehlender Daten oder unzureichender Datenqualität detailliertere Auswertungen bezüglich der Sozialhilfeausgaben, Lohnstrukturerhebung, Steuereffekte und Bildungsniveau.

3.1 Sozialhilfequote

Abbildung 3-1 präsentiert die Sozialhilfequote der Verwaltungskreise des Kantons Bern für das Jahr 2010. Diese ist im Verwaltungskreis Biel mit 8.1% eindeutig am höchsten. Im Berner Jura, Oberaargau, Bern-Mittelland und Thun liegt sie zwischen 3.8% und 4.4%, während sie sich im Emmental, Seeland, Interlaken-Oberhasli und Frutigen-Niedersimmental zwischen 2.6% und 3.3% bewegt. Am tiefsten ist die Sozialhilfequote mit 1.3% im Verwaltungskreis Obersimmental-Saanen). Gemittelt über den gesamten Kanton beträgt die Sozialhilfequote 2010 4.1%. Berechnet man die Sozialhilfeempfänger in den Berner Verwaltungskreisen ohne den „Ausreisser“ Biel, ergibt sich eine Quote von 3.7%.

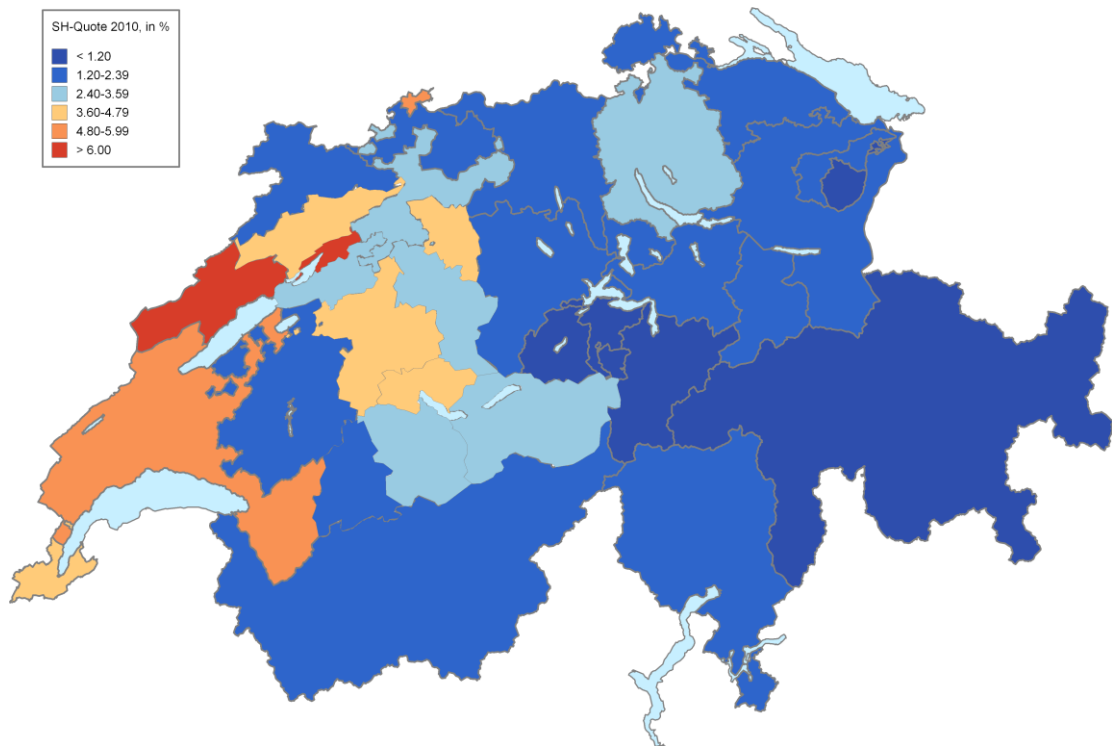
Abbildung 3-1: Sozialhilfequote im Kanton Bern nach Verwaltungskreisen 2010 (in %)



Quelle: BFS (2010), Sozialhilfestatistik, ESPOP.

Aufgrund des relativ grossen Gefälles in der Sozialhilfequote der Berner Verwaltungskreise und der überdurchschnittlich hohen Quote des Verwaltungskreises Biel, zeigen wir in Abbildung 3-2 noch einmal die Sozialhilfequote 2010 nach Kantonen (wie bereits in Abbildung 2-1), diesmal jedoch für den Kanton Bern unterteilt nach Verwaltungskreisen. Es zeigt sich, dass die Sozialhilfequote in den Verwaltungskreisen Obersimmental-Saanen, Frutigen-Niedersimmental, Interlaken-Oberhasli und Seeland unter dem Schweizer Durchschnitt von 3% und das Emmental nur knapp darüber liegt (vgl. auch die Tabelle in Abbildung 3-1). Die Sozialhilfequote im Berner Jura, Oberaargau, Bern-Mittelland und Thun bewegen sich um den kantonalen Durchschnitt von 4.1%. Der Verwaltungskreis Biel ist mit einer Sozialhilfequote von über 8 Prozent hingegen eher Vergleichbar mit den Kantonen Neuenburg, Basel-Stadt oder Waadt.

Abbildung 3-2: Sozialhilfequote nach Verwaltungskreisen im Kanton Bern, nach Kantonen in den übrigen Kantonen 2010



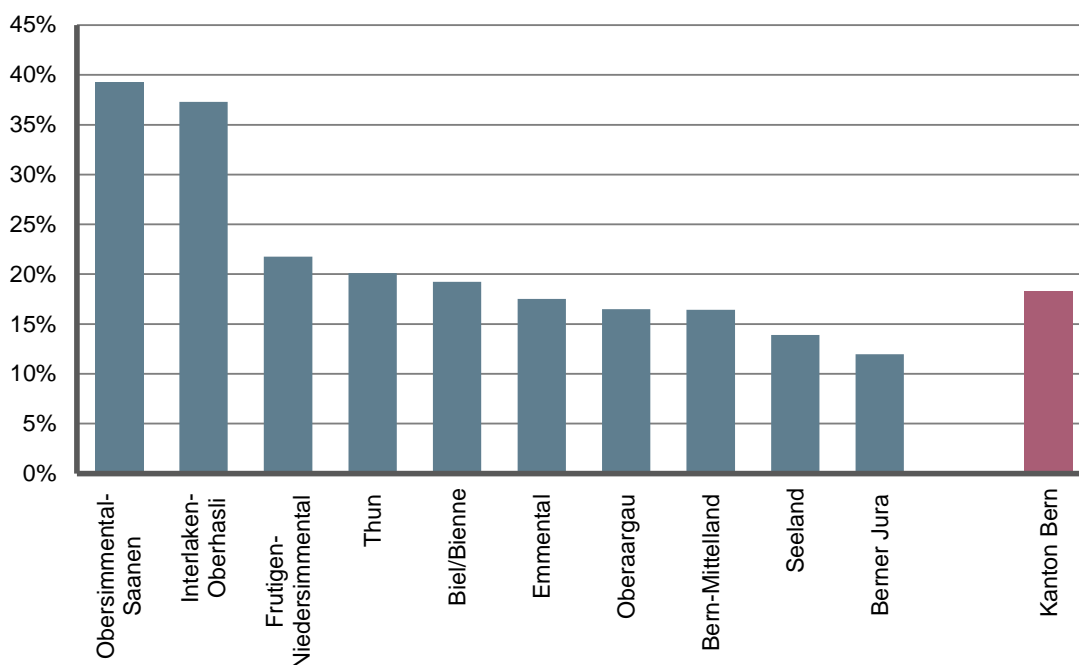
Quelle: BFS (2010), Sozialhilfestatistik, ESPOP.

3.2 Wirtschaftliche und institutionelle Rahmenbedingungen

3.2.1 Branchen- und Beschäftigungsstruktur: Anteil der Beschäftigten in Tieflohnbranchen

Die anteilmässige Verteilung der Beschäftigten in Tieflohnbranchen im Kanton Bern nach Verwaltungskreisen für das Jahr 2008 ist in Abbildung 3-3 dargestellt. Dabei fallen insbesondere die Verwaltungskreise Obersimmental-Saanen und Interlaken-Oberhasli auf, welche einen hohen Anteil an Beschäftigten in Tieflohnbranchen aufweisen (fast 40%). In Biel, wo die Sozialhilfequote am höchsten ist, liegt der Anteil im kantonalen Durchschnitt.

Abbildung 3-3: Anteil der Beschäftigten (VZÄ) in Tieflohnbranchen in % nach Verwaltungskreisen 2008



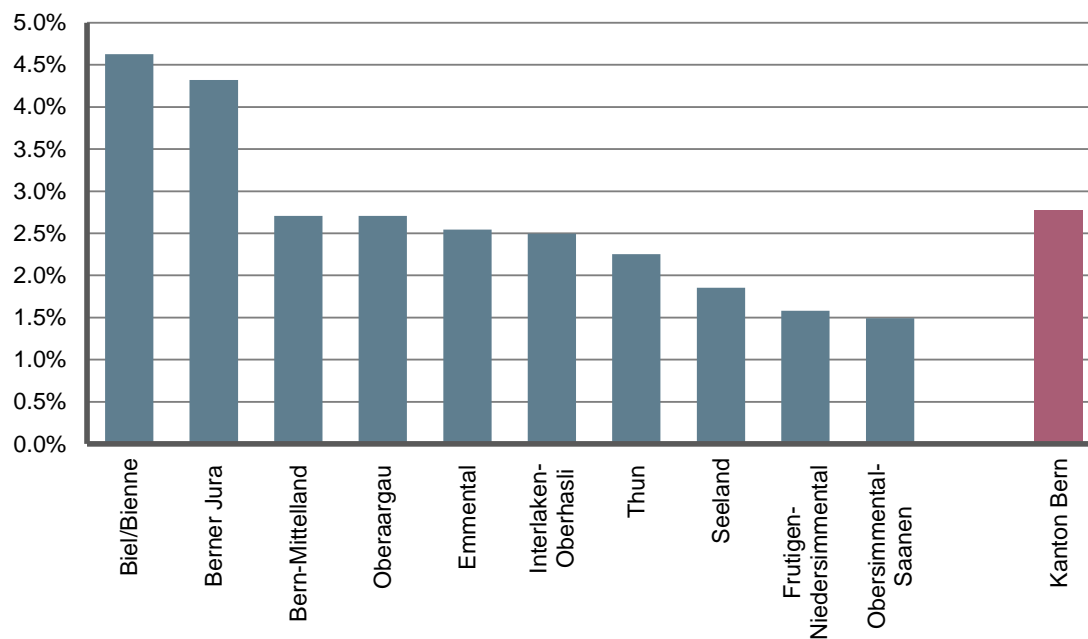
Anmerkung: Die Einteilung in Tief-, Mittel- und Hochlohnbranchen wurde anhand des monatlichen Bruttolohns nach Wirtschaftszweigen (NOGA08) aus der Schweizerischen Lohnstrukturerhebung vorgenommen. Tieflohnbranchen sind per Definition Wirtschaftszweige mit einem Medianlohn von unter 5'000 CHF/Monat.

Quelle: BFS (2008), Betriebszählung (Gemeindestand 01.01.2011), BFS (2010), Schweizerische Lohnstrukturerhebung.

3.2.2 Arbeitslosenzahlen

Die Arbeitslosenquote im Kanton Bern war 2010 am höchsten in den Verwaltungskreisen Biel und Berner Jura (4.6% bzw. 4.3%, vgl. Abbildung 3-4). Diese beiden Verwaltungskreise verfügen auch über die höchsten Sozialhilfequoten im Kanton. Die restlichen Verwaltungskreise liegen knapp über oder dann unter dem kantonalen Mittel.

Abbildung 3-4: Arbeitslosenquote in % nach Verwaltungskreisen 2010

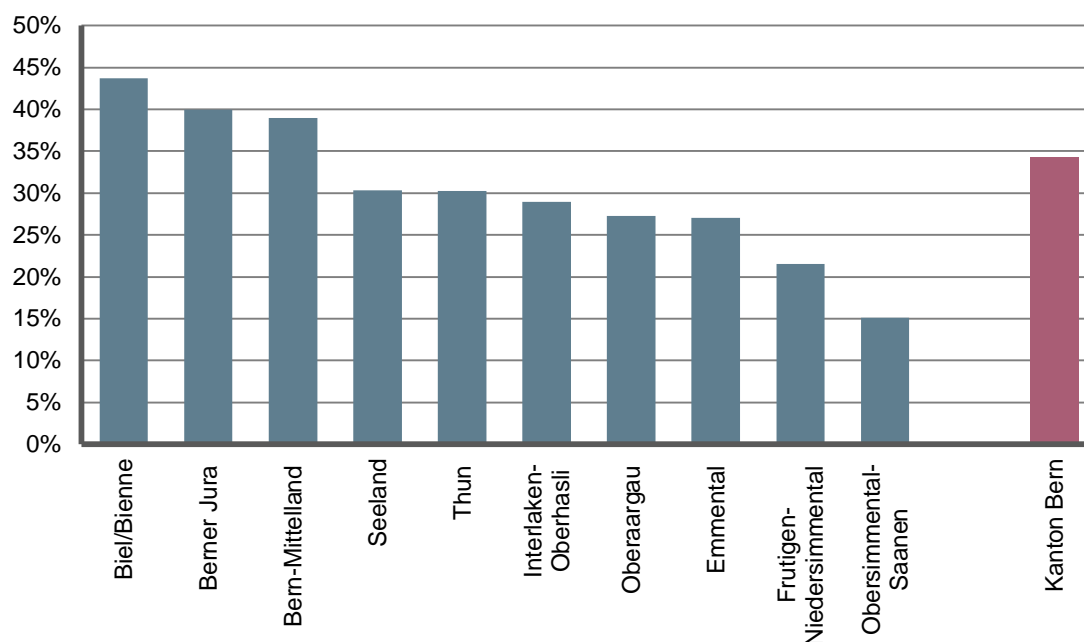


Quelle: Schweizerische Arbeitsmarktstatistik (2010).

3.2.3 Einstellung zur Sozialhilfe

Abbildung 3-5 präsentiert analog zum interkantonalen Vergleich in Kapitel 2 die Wähleranteile der Linksparteien bei den Nationalratswahlen 2007 in den Berner Verwaltungskreisen. Im gesamten Kanton Bern liegt der Anteil mit 35.8% über dem Schweizer Durchschnitt von 31.6%. Aussagekräftiger als der interkantonale Vergleich ist wohl der innerkantonale Vergleich: Über dem kantonalen Durchschnitt liegen die drei Verwaltungskreise Biel, Berner Jura und Bern-Mittelland (40.4% bis 45.0% Wähleranteil der Linksparteien). Eine Hypothese könnte sein, dass in diesen Regionen die Einstellung gegenüber der Sozialhilfe eine andere ist und die Nichtbezugsquote entsprechend tiefer ist.

Abbildung 3-5: Wähleranteil der Linksparteien (SPS, GPS) an den Nationalratswahlen 2007 nach Verwaltungskreisen



Quelle: BFS (2007), Statistik der Nationalratswahlen.

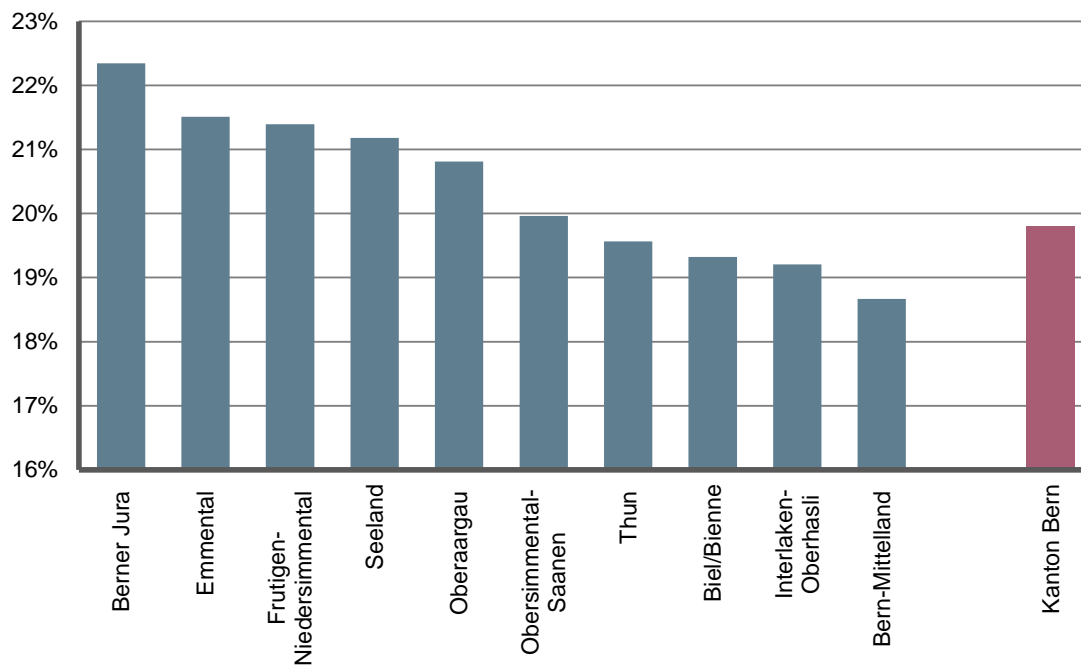
3.3 Bevölkerungsstruktur

3.3.1 Altersstruktur

Die Anteile der alten und jungen Bevölkerungsschichten in den Verwaltungskreisen des Kantons Bern sind in Abbildung 3-6 und Abbildung 3-7 dargestellt. Bezüglich der 0- bis 19-jährigen Personen liegen deren Anteile im Berner Jura, Emmental, Frutigen-Niedersimmental, Seeland, Oberrargau und Obersimmental-Saanen über dem kantonalen Durchschnitt. Am geringsten ist der Anteil im urbansten Verwaltungskreis Bern-Mittelland. Bei

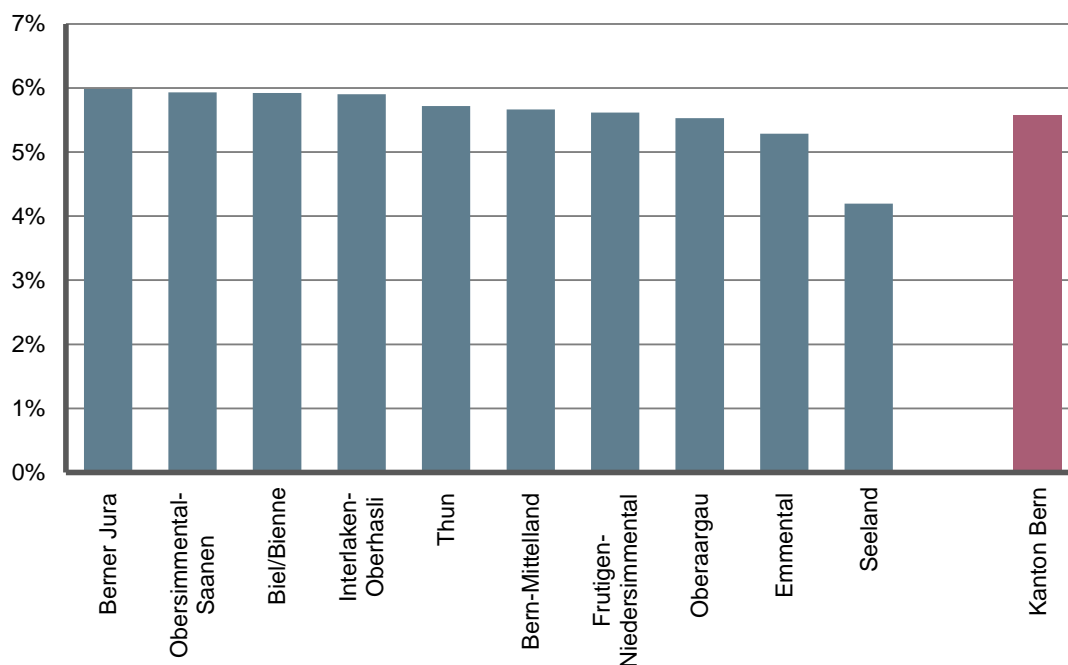
den Anteilen der betagten Personen (80 Jahre und älter) ist die einzige Auffälligkeit deren geringer Anteil im Seeland.

Abbildung 3-6: Anteil der 0-bis 19-jährigen an der ständigen Wohnbevölkerung nach Verwaltungskreisen 2010



Quelle: BFS (2010), ESPOP.

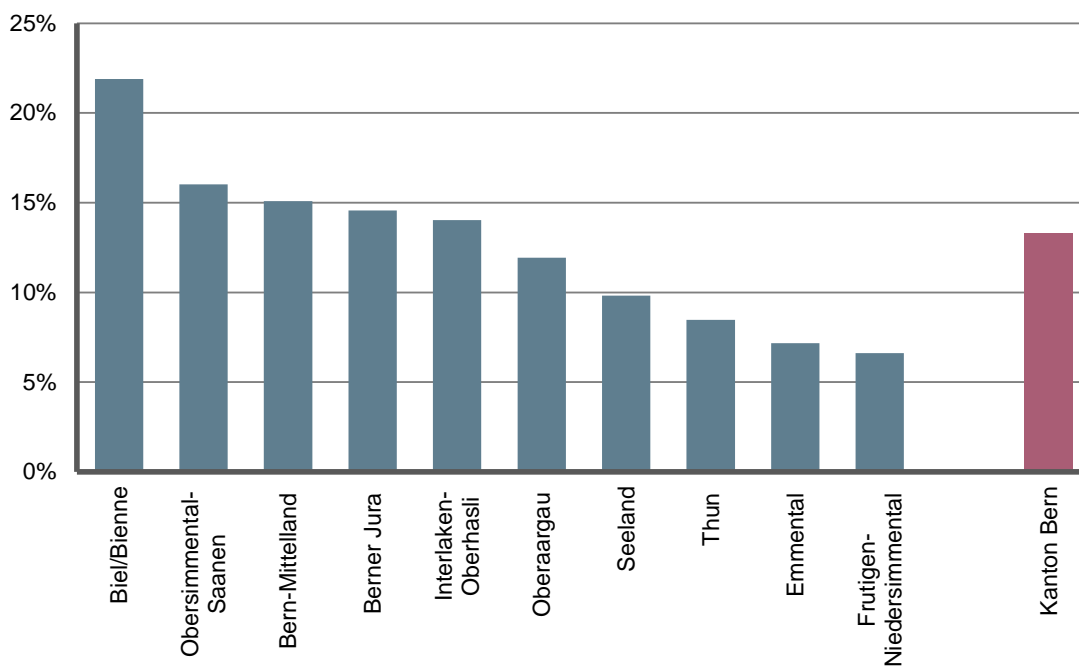
Abbildung 3-7: Anteil der betagten Personen (80 Jahre und älter) an der ständigen Wohnbevölkerung nach Kantonen 2010



Quelle: BFS (2010), ESPOP.

3.3.2 Ausländerzahlen

Die Ausländeranteile an der ständigen Wohnbevölkerung in den Verwaltungskreisen im Kanton Bern liegen wie der kantonale Durchschnitt deutlich unter dem Schweizerischen Mittel von 21.3% (vgl. Abbildung 3-8 sowie Abschnitt 2.3.2). Einzige Ausnahme bildet der Verwaltungskreis Biel mit einem relativ hohen Ausländeranteil von 21.9%. Angaben zu den Herkunftsländern der ausländischen Wohnbevölkerung auf Gemeindeebene liegen leider keine vor.

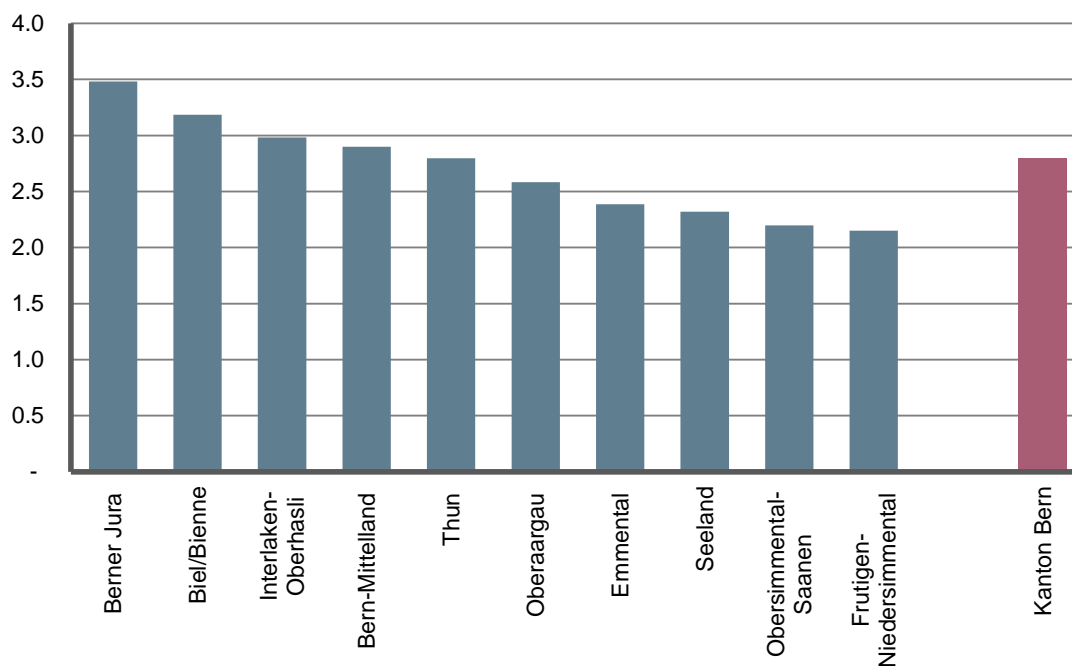
Abbildung 3-8: Ausländerquote 2010 nach Verwaltungskreisen

Quelle: BFS (2010), ESPOP.

3.3.3 Scheidungsziffern

Abbildung 3-9 zeigt die Scheidungen je 1'000 Einwohner nach Verwaltungskreisen des Kantons Bern im Jahr 2010. Eine im kantonalen Vergleich überdurchschnittlich hohe Anzahl an Scheidungen weisen insbesondere die Verwaltungskreise Berner Jura und Biel sowie in geringerem Ausmass Interlaken-Oberhasli und Bern-Mittelland auf. Am tiefsten sind die Scheidungen je 1'000 Einwohner im Obersimmental-Saanen und Frutigen-Niedersimmental.

Abbildung 3-9: Scheidungen je 1'000 Einwohner nach Kantonen 2010



Quelle: BFS (2010), BEVNAT.

3.4 Fazit

Bezüglich der Sozialhilfequote auf Ebene Verwaltungskreis zeigt sich im Kanton Bern das bereits bekannte Muster: Die Mehrheit der Berner Verwaltungskreise (Berner Jura, Oberaargau, Bern-Mittelland, Thun, Emmental, Seeland, Interlaken-Oberhasli und Frutigen-Niedersimmental) liegen mit ihrer Sozialhilfequote im Jahr 2010 zwischen 2.6% und 4.4%. Der „Ausreisser“ nach unten ist Obersimmental-Saanen (Sozialhilfequote von 1.3%), der „Ausreisser“ nach oben ist Biel (8.1%). Verglichen mit dem schweizerischen Durchschnitt von 3.0% liegen vier Verwaltungskreise im Kanton Bern darunter und sechs darüber. Ländlich geprägte Verwaltungskreise im Berner Oberland oder Emmental weisen analog dem Schweizer Muster eine tiefere Sozialhilfequote auf als die Verwaltungskreise. Dies wird auch in Abbildung 3-2 deutlich ersichtlich.

Der Verwaltungskreis Biel fällt jedoch nicht nur bezüglich seiner sehr hohen Sozialhilfequote auf. Sowohl die Arbeitslosigkeit als deutlichste Eigenschaft, als auch die Ausländerzahlen, der Wähleranteil der Linksparteien und die Scheidungsziffern sind im innerkantonalen Vergleich in Biel mit Abstand am höchsten.

Diese Tatsachen legen den Schluss nahe, dass ein reiner Vergleich der Sozialhilfequoten und -ausgaben auf Kantonsebene zu kurz greift.

4 Interregionaler Vergleich zwischen Regionen und Städten

4.1 Interregionale Vergleiche

Mit der Analyse interregionaler Vergleiche wird dem Aspekt Rechnung getragen, dass der Kanton Bern auf Grund seiner Grösse sehr unterschiedliche Regionen beheimatet. Nachfolgend werden die Regionen Biel-Seeland mit dem Kanton Neuenburg und das Berner Oberland sowie das Emmental mit den ländlichen Kantonen verglichen. Zudem wird ein Städtevergleich der SKOS aufgegriffen und erweitert.

4.1.1 Vergleich der Verwaltungsregion Biel-Seeland mit dem Kanton Neuenburg

Die Verwaltungsregion Biel-Seeland wird mit dem Kanton Neuenburg verglichen. Beide Regionen sind etwa gleich gross (171'000 Einwohner im Kanton Neuenburg versus 161'000 in der Verwaltungsregion Biel-Seeland).

Die Betrachtung der Sozialhilfequoten der beiden Regionen zeigt, dass diese Quoten durchaus in einem ähnlichen Bereich liegen: Die Sozialhilfequote der Region Biel-Seeland liegt bei 5.9 %, jene des Kantons Neuenburg bei 6.5%. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass insbesondere die Arbeitslosenquote im Kanton Neuenburg mit rund 6.4% deutlich über derjenigen der Verwaltungsregion Biel-Seeland von 3.6% liegt. Auch der Ausländeranteil ist im Kanton Neuenburg mit 23% deutlich höher als in der Region Biel-Seeland mit 16.8%. In anderen Bereichen sind die Kantone durchaus vergleichbar, so beträgt der Anteil an Arbeitnehmenden in Tieflohnbranchen im Kanton Neuenburg bei 15.5%, während er in Biel-Seeland bei 16.7% liegt.

4.1.2 Vergleich der Verwaltungsregion Oberland mit den Kantonen Thurgau, Graubünden und Wallis

Die Verwaltungsregion Oberland wird mit den Ostschweizer Kantonen Thurgau und Graubünden sowie mit dem Kanton Wallis verglichen. Die drei Kantone sind ländliche Kantone mit einer Einwohnerzahl zwischen 180'000 und 320'000 Einwohner (Oberland: 207'000; Thurgau: 248'000; Graubünden: 193'000; Wallis: 312'000).

Ein Vergleich der Sozialhilfequoten zeigt, dass die Sozialhilfequote im Oberland mit 3.1% deutlich über denjenigen von Thurgau (1.6%), Wallis (1.3%) und Graubünden (1.1%) liegt. Die Arbeitslosenquote ist im Oberland mit 2.1% zwar über derjenigen von Graubünden (1.7%), aber deutlich unter derjenigen von Thurgau (3.3%) sowie derjenigen von Wallis (4.3%). Beim Vergleich der Ausländerquote weist das Oberland mit 10% einen deutlich tieferen Wert als Graubünden (16.5%), Wallis (20.8%) und Thurgau (21.4%). Hinsichtlich der Beschäftigung in Tieflohnbranchen zeigt sich im Oberland ein Wert von 17.3%, der zwar über demjenigen in Thurgau (15.8%), aber deutlich unter den Werten im Wallis (25%) und Graubünden (28.1%) ist.

4.1.3 Städtevergleich

Im Auftrag der Städteinitiative wurde auf der Basis der Sozialhilfezahlen von 2010 ein Städtevergleich mit 13 Städten durchgeführt.⁸ In dieser Analyse wurden auch die beiden Berner Städte Bern und Biel mit berücksichtigt. In dieser Analyse zeigt sich, dass die Stadt Biel von allen untersuchten Städten die höchste Sozialhilfequote aufweist. Die Untersuchung zeigt ebenfalls auf, dass die klassischen Einflussfaktoren in der Stadt Biel überdurchschnittlich hoch sind, jedoch nicht im Ausmass des Unterschieds zu den anderen untersuchten Städten.

Ein zusätzlicher im Rahmen der vorliegenden Arbeit erstellter Vergleich zwischen Biel und Neuchâtel zeigt, dass auch hier die Sozialhilfequote von Biel deutlich höher ist, obwohl die Stadt Neuchâtel ähnlich hohe Arbeitslosigkeit und Ausländerquote wie Biel aufweist.

4.2 Fazit

Ein interregionaler Vergleich zwischen Regionen und Städten in verschiedenen Kantonen belegt, dass auch die im innerkantonalen Vergleich mit vergleichsweise tiefen Sozialhilfequoten aufwartenden Regionen – insbesondere das Oberland – im Vergleich mit anderen Kantonen vergleichsweise hohe Sozialhilfequoten aufweisen. Das Oberland weist eine deutlich höhere Sozialhilfequote auf als die Kantone Graubünden, Thurgau und Wallis. Ein Vergleich der Region Seeland mit dem Kanton Neuenburg zeigt hingegen eine vergleichbare Sozialhilfequote, auch wenn der Kanton Neuenburg höhere Werte bei der Arbeitslosen- und bei der Ausländerquote aufweist. Sowohl die Verwaltungsregion Biel-Seeland wie der Kanton Neuenburg weisen deutlich höhere Sozialhilfequoten bzw. –ausgaben auf als die benachbarten Kantone Jura und Freiburg.

Insgesamt bestätigen die interregionalen Analysen die Ergebnisse aus dem Kapitel 2, mit der wichtigen Ergänzung, dass auch z.B. das Oberland im Wettbewerb mit vergleichbaren Regionen wie Graubünden oder Wallis eine überdurchschnittliche Sozialhilfequote aufweist.

Die im Kanton Bern beobachtete vergleichsweise hohe Sozialhilfequote lässt sich nur begrenzt mit den klassischen Einflussfaktoren erläutern. Unbestritten ist, dass der Kanton Bern bei den vorgelagerten Leistungen und bei den vormundschaftlichen Platzierungen Regelungen gewählt hat, welche eine erhöhte Sozialhilfequote im Vergleich mit anderen Kantonen begünstigen. Auf Grund der fehlenden Daten aus den befragten Kantonen bleibt offen – wie im Kapitel 2 dargelegt – wie gross der Effekt der vormundschaftlichen Regelungen ist.

Der Vergleich zwischen dem Oberland und Kantonen Thurgau, Graubünden und Wallis weist aber deutlich auf einen weiteren, nicht quantifizierbaren Aspekt hin: der regional unterschiedlichen Nichtbezugsquote in der Sozialhilfe. Die Nichtbezugsquote in der Sozialhilfe ist in verschiedensten Publikationen thematisiert worden. Dabei wird oft darauf verwiesen, dass ländliche Regionen eine höhere Nichtbezugsquote als urbane Regionen aufweisen. Der Vergleich

⁸ Salzgeber (2011): Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten: Berichtsjahr 2010 – 13 Städte im Vergleich. Hrsg: Sozialamt St. Gallen. Die Studie wurde im Auftrag der Städteinitiative Sozialhilfe erstellt.

der Ergebnisse der Region Oberland mit den anderen Kantonen führt zur Frage, inwiefern kantonale Regelungen eine Nichtbezugsquote in ländlichen Regionen beeinflussen.

5 Anhang: Verwendete Datenquellen

Abbildung 5-1: Verwendete Datenquellen

Datensatz / Statistik	Variablen	Bemerkungen	Erhebungs- jahr	Link
Finanzstatistik der bedarfsabhängigen Sozialleistungen	- Sozialhilfe pro Einwohner - Vorgelagerte bedarfsleistungen pro Einwohner	Nettoaussgaben in Mio. CHF/Jahr	2008	http://www.sozinventar.bfs.admin.ch/Pages/lbsPublicStartFinstatPage.aspx
Sozialhilfestatistik (Statistik über die Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger in der Schweiz)	- Detaillierte Angaben zu den Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger	- Gemeindegemeinschaft für den Kt. BE - Auf Kantonsebene für die übrigen Kantone	2010	http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infothek/erhebung/gen_quellen/blank/blank/ssh/01.html
Statistik des jährlichen Bevölkerungsstandes (ESPOP)	- Altersstruktur der Schweizer Bevölkerung - Ausländerquote Abschlussquote auf der Sekundarstufe II nach Kanton	Altersstruktur in 5-Jahres-Klassen	2010 2009	http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infothek/erhebung/gen_quellen/blank/blank/esp/op/01.html
Schweizerischen Arbeitsmarktstatistik	Arbeitslosenquote	Erwerbspersonen VZ 2000, harmonisiert auf Gemeindestand 1.7.2011	2010	http://www.amstat.ch/amstat/public/index.jsp
Statistik der Bevölkerung und der Haushalte (STATPOP)	Ausländerzahlen nach Staatsangehörigkeit	Ständige ausländische Wohnbevölkerung nach detaillierter Staatsangehörigkeit und Kanton	2010	http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/news/02/03/01/01.html
Betriebszählung	- Beschäftigte nach Sektoren - Beschäftigte nach Hoch-, Mittel- und Tieflohnbranchen	-Gemeindestand 01.01.2011 - Nach NOGA1- und NOGA2-Stellen	2008	http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/dienstleistungen/geostat/datenbeschreibung/eidgenossische_betriebszaehlung2.html
Schweizerische Lohnstrukturerhebung (LSE)	- Monatlicher Bruttolohn nach Wirtschaftszweigen		2010	http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/03/04.html
Statistik der Nationalratswahlen	Parteienstärke gemäss Nationalratswahlen 2007		2007	http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/17.html
Statistik der natürlichen Bevölkerungsbewegung (BEVNAT)	Scheidungen nach Wohngemeinde der Bezugsperson	Gemeindestand 31.12.2010	2010	http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infothek/erhebung/gen_quellen/blank/blank/bev_nat/01.html
Eidgenössische Volkszählung (VZ)	Erwerbspersonen	harmonisiert auf Gemeindestand 1.7.2011	2000	http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infothek/erhebung/gen_quellen/blank/blank/vz/uebersicht.html

Literaturverzeichnis

- BFS Bundesamt für Statistik BFS (2009)
Sozialhilfe- und Armutsstatistik im Vergleich. Neuchâtel.
- BFS Bundesamt für Statistik (2010)
Sozialhilfestatistik. Standardauswertungen zur Sozialhilfestatistik 2009. Kanton Bern. Neuchâtel.
- BFS Bundesamt für Statistik (Hrsg.) (2011)
Ursachen der kantonalen Ausgabenunterschiede in der Sozialhilfe. Kurzfassung des Schlussberichts. 13 Soziale Sicherheit 1231-1100. Neuchâtel.
- BFS Bundesamt für Statistik (Hrsg.) (2011a)
Schweizerische Sozialhilfeempfängerstatistik. Leitfaden zur Durchführung der Erhebung. Kurzfassung. Neuchâtel.
- Credit Suisse Economic Research (Hrsg.) (2008)
Wo lebt sich's am günstigsten? Das verfügbare Einkommen in der Schweiz. Swiss Issues Regionen. November 2008. Zürich.
- Credit Suisse Economic Research (2011)
Wohnen und Pendeln: Wo lebt sich's am günstigsten? Das verfügbare Einkommen in der Schweiz. Swiss Issues Regionen. Mai 2011. Zürich.
- Dubach Philipp, Gardiol Lucien, Guggisberg Jürg, Stutz Heidi (2011)
Ursachen der kantonalen Ausgabenunterschiede in der Sozialhilfe. Schlussbericht. Im Auftrag der Sektion Sozialanalysen des Bundesamtes für Statistik. Bern.
- Ecoplan (2009)
Anreizmodelle in der wirtschaftlichen Hilfe. Im Auftrag des Sozialamts des Kantons Bern. Bern.
- Ecoplan (2011)
Optimierungsmöglichkeiten der sozialen Sicherung für Familien. Simulation der Auswirkungen verschiedener Systemveränderungen auf die frei verfügbaren Haushaltseinkommen. Bern.
- Ecoplan (2012)
Verbesserung der sozialen Sicherung von Familien. Finanzielle Situation der St. Galler Familienhaushalte - Sozialleistungen – Optimierungsmöglichkeiten. Bern.
- Kehrli, Christine (2010)
Armut in der Schweiz: die Fakten. In: Caritas (Hrsg.), Sozialalmanach 2010. Schwerpunkt: Armut verhindern. Luzern, 101–114.

Knupfer Caroline, Vogel Urs, Affolter Kurt (2005)

Erwartungen der Arbeitgebenden an das sozialarbeiterisch tätige Personal in der Sozialhilfe und die Berufsausbildungen. Bericht zur Befragung bei den SKOS-Mitgliedern.

Salzgeber Renate (2011)

Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten: Berichtsjahr 2010 – 13 Städte im Vergleich. Hrsg: Sozialamt St. Gallen.

Seebeck Bettina, Hug Daniel (2008)

Sozialbericht 2008. Armut im Kanton Bern: Fakten, Zahlen und Analysen. Band 1. GEF Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern. Bern.

Seebeck Bettina, Hug Daniel (2010)

Sozialbericht 2010. Armut im Kanton Bern. Fakten, Zahlen und Analysen. Band 1. GEF Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern. Bern.

Streuli Elisa, Bauer Tobias (2001)

Working poor in der Schweiz. Eine Untersuchung zu Ausmass, Ursachen und Problemlage. info social. Fakten zur Sozialen Sicherheit, April 2001, Nr. 5. BFS Bundesamt für Statistik. Neuchâtel.