Zeitschrift: Zeitschrift für öffentliche Fürsorge : Monatsschrift für Sozialhilfe : Beiträge und Entscheide aus den Bereichen Fürsorge, Sozialversicherung, Jugendhilfe und Vormundschaft

Herausgeber: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe

Band: 93 (1996)

Heft: 5

Artikel: Die statistische Erfassung der Sozialen Sicherheit

Autor: Zürcher, Ernst

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-838255

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 13.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Die statistische Erfassung der Sozialen Sicherheit

Die Schweiz braucht einheitliche, gültige Definitionen

Ernst Zürcher, Zentralsekretär der Konferenz der kantonalen Fürsorgedirektoren (FDK), gibt im folgenden Beitrag einen Überblick über den Stand der Sozialstatistik in der Schweiz. Bund und Kantone müssen sich gemeinsam auf allseits anerkannte, gültige Definitionen einigen. Dabei dürfen gewachsene Strukturen nicht mehr länger ein Hindernis darstellen.

1. Weshalb eine Statistik im Sozialwesen?

Statistik darf nie Selbstzweck sein. Sie muss vielmehr die Grundlage für Antworten auf politikrelevante Fragen abgeben. Solche Fragen lauten im Sozialbereich etwa wie folgt:

a) Wie ist eine wirksame Sozialpolitik auszugestalten? Welchen Bedürfnissen kommt welche Dringlichkeit zu?

b) Wie gross ist der Anteil des Sozialbereichs am Sozialprodukt im Vergleich zu den andern Bereichen? Wie stark gewichten die einzelnen Komponenten? Wie hoch sind die Aufwendungen für die soziale Sicherheit, für die Sozialhilfe?

c) Wie gross sind die Substitutionswirkungen zwischen der sozialen Sicherheit und den andern Sektoren und zwischen den Teilen innerhalb des Sozialbereichs? Beispiel: Wie stark kann der Sozialbereich durch eine bestimmte Beschäftigungsmassnahme entlastet werden? Wie stark können die Sozialhilfe im engern Sinne und andere Sozialhilfekonten (insbesondere die EL) durch die Verbilligung der Krankenkassen-Prämien entlastet werden? Solche Fragestellungen sind für die Wahl einer Massnahme und deren Auswertung von zentraler Bedeutung.

d) Interkantonale und internationale Vergleiche

e) Fragestellungen zu speziellen Gruppen für bestimmte Politiken. Indikatoren, die einen Handlungsbedarf anzeigen, sind z. B.: Sehr grosser Anteil an Sozialhilfeaufwendungen für Personen mit geringer Ausbildung (Indikator für die Bildungspolitik) oder sehr hoher Ausländeranteil an den Sozialhilfeaufwendungen (Indikator für die Ausländerpolitik) oder sehr grosser Anteil der Wohnkosten am Budget (Indikator für Wohnungspolitik) usw.

f) Längsschnittanalysen: Die Zahlen müssen im Zeitablauf dargestellt und verglichen werden können.

2. Die soziale Sicherheit

2.1 Grundlagen

Schlüssige statistische Aussagen sind nur dann möglich, wenn es uns gelingt, für die ganze Schweiz gültige Definitionen durchzusetzen. Nur so sind interkantonale und letztlich auch internationale Vergleiche überhaupt möglich. Bund und Kantone müssen diese Aufgabe gemeinsam an die Hand nehmen. Eine koordinierende *Schlüsselfunktion kommt dabei dem Bundesamt für Statistik BFS zu.* Es muss deshalb mit allen relevanten

statistischen Informationen sowohl von Kantons- wie von Bundesseite beliefert werden.

Art. 1a des *Bundesstatistikgesetzes (BStatG)* nennt als Zweck, «dem Bund die statistischen Grundlagen bereitzustellen, die er für die Erfüllung seiner Aufgaben benötigt». Art. 1b lautet: «. . . den Kantonen, Gemeinden, . . . statistische Ergebnisse zur Verfügung zu stellen». Art. 7 Absatz 1 legt eine Mitwirkungspflicht der Kantone und Gemeinden fest. Art. 7 Absatz 3: «Kantone und Gemeinden tragen je die aus ihrer Mitwirkung entstehenden Kosten».

Das Gesetz kann den Kantonen aber keine Grundlage geben, um ihre eigenen Bereiche zu erfassen. Hierzu braucht es kantonale Bestimmungen. Die Tragweite des Art. 1a ist schwierig abzuschätzen, da jeder Aufgabenbereich der öffentlichen Hand zwischen Bund und Kantonen (inklusive Gemeinden) mehr oder weniger stark vernetzt ist. Dies ist bei der sozialen Sicherheit in ausgeprägtem Mass der Fall. Will der Bund schlüssige Aussagen machen, so muss er zwangsläufig oft auch den kantonalen Bereich mit Zustimmung der Kantone und mit ihrer Mithilfe erfassen. Im Rahmen der sozialen Sicherheit bestehen zwischen Bund, Kantonen und den Sozialversicherungen als Institutionen (AHV, IV etc.) einerseits und zwischen den Sozialversicherungen und der Sozialhilfe als Aufgabengebiete mannigfache *Wechselwirkungen*. Wenn der Bund z. B. wissen will, wie gross der Rückgang der Sozialhilfe infolge der Schaffung eines neuen Versicherungszweiges ist oder welchen Rückgang eine neue einkommensabhängige Leistung wie die Verbilligung der Krankenkassen-Prämien bei den Ergänzungs- und Fürsorgeleistungen zur Folge hat, muss er über Daten des gesamten Bereichs verfügen. Er braucht somit diese Daten gem. Art. 1a. Falls also der Bund generell eine neue Leistung im Sozialbereich schaffen oder eine bisherige revidieren will, braucht er Zahlen der Sozialhilfe aus dem kantonalen Kompetenzbereich.

2.2 Die definitorische Struktur der sozialen Sicherheit

Die *soziale Sicherheit* stellt den Oberbegriff bezüglich der staatlichen Aufwendungen für die Sozialhilfe und die Sozialversicherung dar.

- Das *Sozialbudget,* wie es von Gilliand/Rossini umschrieben wird (Sozialbudget Schweiz, 25.1.1995, Seite 269) beinhaltet das Total der Einnahmen und Ausgaben sowohl der Sozial- wie der privaten Versicherungen zusätzlich der öffentlichen wie der privaten Sozialhilfe, der Familien- und der Haushaltzulagen.
- Ein noch umfassenderer, dem internationalen Vergleich dienender Ansatz stellt die *«protection sociale», der Sozialschutz* dar. Hier hinein gehören neben dem Sozialbudget weitere Komponenten wie der soziale Wohnungsbau die Gesundheit, die Arbeitslosigkeit und die Mutterschaft.

Es ist *zu Beginn* festzulegen, welche Kategorien zu schaffen sind, damit man allen statistischen Ansprüchen gerecht werden kann. So werden im Rahmen des *Eurostat* folgende *Aufwandkategorien* erfasst: Gesundheit, Alter, Hinterbliebene, Mutterschaft/Familie, Beschäftigung, Wohnbau und Verschiedenes.

Auf der *Einnahmenseite* finden wir: Unternehmen (Arbeitgeber), Öffentliche Hand, Sozialversicherung, private Haushalte, private Organisationen, Andere.

Auf schweizerischer Ebene hat *Dr. Hanspeter Rüst für den Kernbereich der Sozialhilfe (siehe Graphik 1)*, d. h. für die *Individualunterstützung*, ein Kategorienschema ausgearbeitet, das u. a. die Bestimmungsgrössen der Unterstützungsbedürftigkeit «Besondere Merkmale» (wirtschaftliche, berufliche, Sucht, Familie, Wohnen usw.) nebst zahlreicher weiterer qualitativer und quantitativer Erfassungsgrössen enthält.

Hier müsste nochmals streng geprüft werden, welche Merkmale mit verantwortbarem Aufwand, rasch, regelmässig und zuverlässig zu erheben sind. Das Ergebnis der Prüfung wäre dann allerdings nicht nur auf den Kernbereich, sondern auch auf die Bereiche 2 und 3 der Sozialhilfe und auf die Sozialversicherungen anzuwenden. So könnten die Aufwendungen der öffentlichen Hand für die Gesundheit (Finanzierungsseite) sowohl aus Prämienzuschüssen (2. Kreis) wie aus dem Kernbereich (1. Kreis) bestehen.

Das Projekt Rüst stellt fachlich zwar eine gute Leistung dar, doch steht es unter einem etwas unglücklichen Stern. Die lateinische Schweiz leidet seit Jahren unter einer relativ hohen Arbeitslosenquote sowie unter einer grossen Zahl Langzeitsarbeitsloser sowie ausgesteuerter Menschen. Sie ist deshalb an zuverlässigen Statistiken im sozialen Bereich besonders interessiert. Leider hat man zu Beginn des Projektes Rüst im Rahmen des Nationalfonds diesen Sensibilitäten nicht genügend entsprochen. Der Einbezug der lateinischen Schweiz in dieser ersten Phase liess zu wünschen übrig.

Die Conférence romande des affaires sanitaires et sociales CRASS hat am 4. März 1996 korrigierend eingewirkt. Auf Antrag des Groupement romand des chefs de service des affaires sociales GRAS hat sie einen Kredit von 230 000 Franken für die Jahre 1996/97 zur Schaffung eines système d'information intercantonal en matière sociale für die Jahre 1996/97 bewilligt. Dies zeigt die hohe Priorität, welche die CRASS einer zuverlässigen Statistik einräumt.

Die FDK hofft, dass die Verbindung zum Projekt Rüst intensiviert werden kann, so dass eine gesamtschweizerische Lösung zustande kommt. Wir bemühen uns gegenwärtig beim Bundesamt für Statistik darum, dass der Bericht Rüst im Massstab eins zu eins ins Französische übersetzt wird, ein Anliegen, das eigentlich selbstverständlich sein sollte, es leider aber nicht ist.

2.3 Abgrenzungskriterien

Die Definition der Sozialhilfe erfordert folgende Abgrenzungskriterien:

Die Untergliederung in drei Kreise (siehe Graphik 1, Seite 69):

Zur Bildung von Kategorien brauchen wir sinnvolle Abgrenzungskriterien. Diese sind nach der Klientennähe der Leistungen vorzunehmen. Unsere Abgrenzung lässt sich wie folgt begründen:

- Im ersten Kreis gehen die Unterstützungsleistungen an einen bestimmten Klienten/resp. eine bestimmte Klientin in einem konkreten Fall.
- Im zweiten Kreis stellen die Empfänger/-innen eine Gruppe dar, die bestimmte Beträge auf Grund bestimmter genereller Kriterien erhalten.
- Im dritten Kreis gehen die Leistungen nicht mehr an das bedürftige Subjekt, sondern sie ermöglichen die Erstellung eines bestimmten Objektes mit bestimmten erzieherischen, therapeutischen, sozialen und/oder schulischen Angeboten. Diese Angebote können und sollen gesteuert werden (Planungen).

Im Gegensatz zur Sozialversicherung (zum Versicherungsprinzip überhaupt), handelt es sich bei allen drei Kreisen der Sozialhilfe um *den gezielten Mitteleinsatz*, wenn auch in unterschiedlichem Masse.

Die Abgrenzung Sozialversicherung – Sozialhilfe F3:

Sozialversicherung bedeutet: Prämien für bestimmte Versicherungsleistungen – Prinzip der Gegenseitigkeit. «Sozial», deshalb, weil Solidarumlagerungen (z. B. keine oder sehr hohe Obergrenze des für die Prämienzahlung massgeblichen Lohnes bei der AHV/IV oder der AlV) und Mitfinanzierung durch die öffentliche Hand, welche aber meist nur einem Bruchteil des Leistungsvolumens entspricht.

Sozialhilfe: Keine Prämien; Leistung aus allgemeinen Steuermitteln. Deshalb *prozentual sehr hohe Belastung der öffentlichen Hand* im Vergleich zum Leistungsvolumen (meist zu 100% abgesehen von Spezialfinanzierungen wie dem Alkoholzehntel).

2.4 Untaugliche Abgrenzungskriterien zur Definition der Sozialhilfe

Abgrenzungskriterium Bundes-, Kantonskompetenz:

Die Abgrenzung auf Grund der Zuständigkeiten «Bund = Sozialversicherungen», «Kantone = Sozialhilfe» stellt eine Vergröberung dar. Sie stimmt im Grundsatz, enthält aber Ausnahmen:

- Der Bund wendet im Bereich Asylbewerber/Flüchtlinge erhebliche Mittel auf.
- Der Bund ist für die Fürsorge an Auslandschweizer zuständig
- Im zweiten Kreis (EAB) vergrössern sich die Bundesleistungen aus Gründen des *gezielteren Mitteleinsatzes* in letzter Zeit stetig (aktuelles Beispiel Prämienverbilligung in der Krankenversicherung). Der betragsmässig grösste Teil der Sozialhilfe im weitern Sinn besteht zur Zeit aus solchen EAB. Diese sind teils auf bestimmte Bedürfnisse ausgerichtet (z. B. Mietzinszuschüsse), teils handelt es sich um Ersatzeinkommen (Arbeitslosenhilfe, EL)
- Im dritten Kreis (Subventionsbereich) herrscht insgesamt eine Dreiteilung der Aufwendungen zwischen Bund, Sozialversicherungen und Kantonen (resp. Gemeinden).

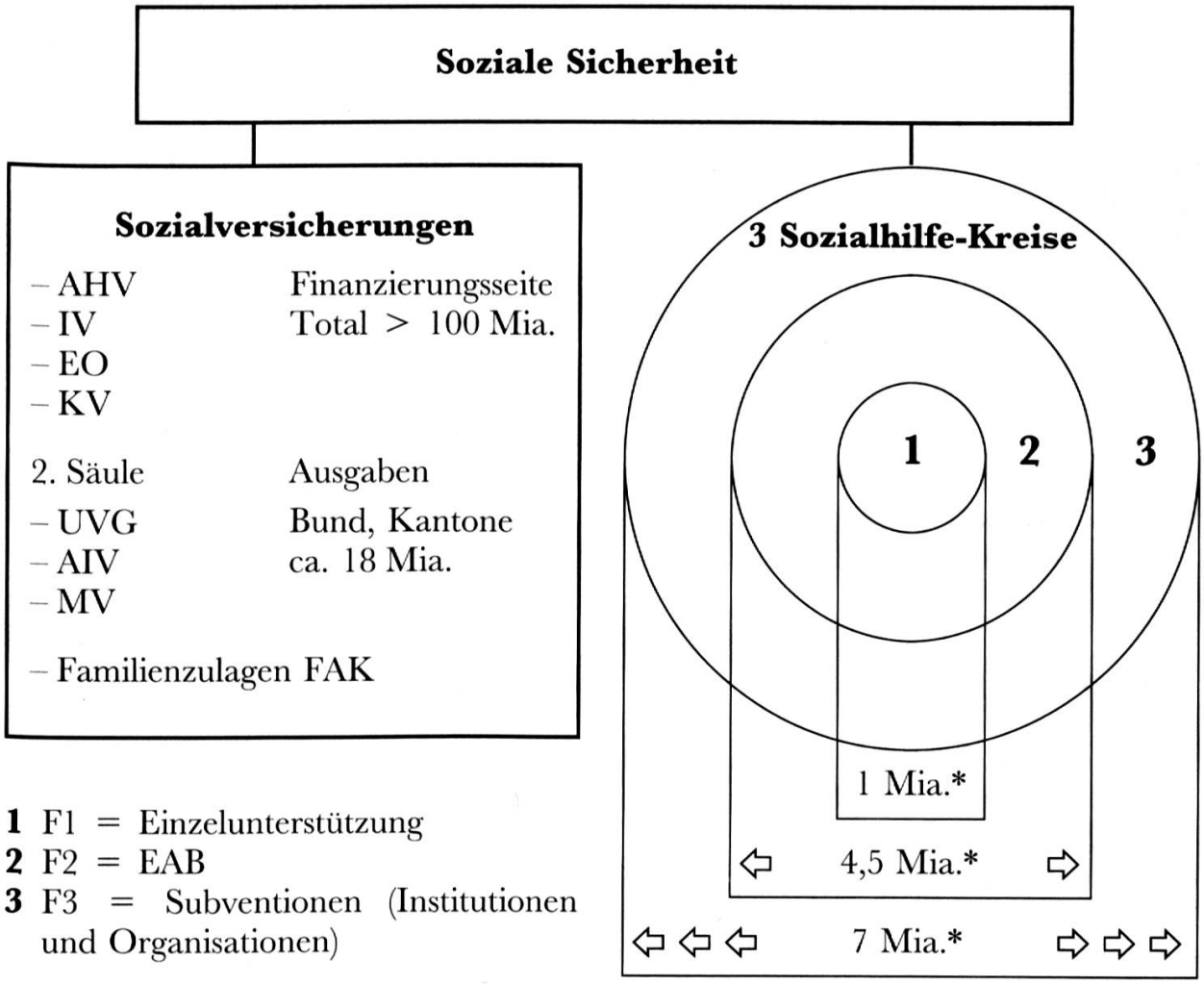
Fazit: Die 3 Kreise der Sozialhilfe enthalten Anteile aller 3 staatlichen Ebenen Bund, Kantone und Gemeinden.

Abgrenzungskriterium Departemente (horizontal):

Die Abgrenzung nach Departementen ist unter den 26 Kantonen höchst uneinheitlich. Sozialhilfeleistungen F3 können sowohl dem Sozial-, dem Volkswirtschafts-, dem Gesundheits- oder dem Erziehungsdepartement zugeordnet sein. Für die *Erfassung* der Leistungen ist die Kenntnis des jeweils zuständigen Departementes von Bedeutung. Eine Abgrenzung «Sozialhilfe = Sozialdepartement» ist nicht zulässig.

Abgrenzung nach Rechtsgrundlagen: Grundlage für die Abgrenzung einer statistischen Kategorie sollte eigentlich das einschlägige Gesetz darstellen (Sozialversicherungsgesetze für die Sozialversicherung, Fürsorgegesetze für die Sozialhilfe usw.). Auch von dieser Abgrenzung muss jedoch abgesehen werden, da der Regelungsbereich der Gesetze sehr unterschiedlich ist. Damit gilt im Prinzip das gleiche wie bei der Abgrenzung nach Departementen.

Graphik 1: Definition «Soziale Sicherheit»



1 F1 = Einzelunterstützung
2 F2 = EAB
3 F3 = Subventionen (Institutionen und Organisationen)

* Approximative Schätzung auf Grund der Hochrechnung einzelner Kantone

Erläuterung zu den Sozialhilfe-Kreisen in Graphik 1:

Kreis 1: Kernbereich der Sozialhilfe = Einzelunterstützung: In aller Regel besteht heute in den kantonalen Rechtsgrundlagen ein Anspruch auf Leistung, jedoch nicht auf eine bestimmte Höhe. Es ist zu überlegen, ob die Sozialarbeiterlöhne (nicht die administrativen) einzubeziehen sind. Diese Löhne stellen ein Mass für den Umfang der Betreuung und den Schwierigkeitsgrad der Klienten dar. Vorschlag: Separat erfassen, aber zu den Einzelunterstützungen hinzurechnen. Betrag heute rund 1 Mia. SFr. pro Jahr.

Kreis 2: Normierte einkommensabhängige Bedarfsleistungen EAB: Rechtsanspruch auf eine bestimmte Leistungs-Höhe. Beispiele: EL, Zuschüsse, Minimaleinkommen (Genf, Waadt, Tessin), Arbeitslosenhilfe – resp. Fürsorge, Stipendien, Mietzinszuschüsse, Krankenkassen-Prämien u. a. m. 1 + 2 = F2

Kreis 3: Subventionen an Einrichtungen und Organisationen des Sozialwesens: Baubeiträge, Defizitzahlungen, Subventionen an Kinder-, Jugend-, Erwachsenen-, Alters- und Pflegeheime, SPITEX, div. private Organisationen. F2 + 3 = F3

Fazit: Die Definition der Sozialhilfe ergibt sich sinnvoll und systematisch nur aus den drei Kreisen «Einzelfürsorge», «einkommensabhängige Bedarfsleistungen» und «Subventionen».

Wenn man somit von «Fürsorge» oder synonym von «Sozialhilfe» spricht, muss für die statistische Sprache immer «F1», «F2» oder «F3» beigefügt werden. Das ist zwar nicht sehr elegant, doch gibt es kaum einen andern Weg um wissenschaftlich klar auszudrücken, wovon man genau spricht. Die Begriffsunschärfe und -Verwirrung stellt im Sozialwesen das Haupthindernis für brauchbare Vergleiche dar.

3. Fazit

Wir haben in Kapitel 2.3 die Kriterien für die Definition, die Abgrenzung und die innere Unterteilung so entwickelt, dass auf Grund einer entsprechenden Statistik politisch relevante Aussagen möglich sind.

Die Aufgabe der Beteiligten ist es nun, sich auf weitere Kategorien ausserhalb wie innerhalb der sozialen Sicherheit zu einigen.

Kategorien ausserhalb der sozialen Sicherheit sind *Erziehung/Bildung und Gesundheit.* Hier ist zu entscheiden, ob diese in ein Sozialbudget einbezogen werden sollen. Zu entscheiden ist auch, ob Stipendien dem Sozial- oder dem Erziehungskonto zuzurechnen sind.

Kategorien innerhalb der sozialen Sicherheit sind anderseits z. B. Behinderte, Kranke, und Sucht, also eine mehr *krankheits- und behindertenbezogene Ebene* oder nach *Altersgruppen* (Kinder, Jugend, Familie, Betagte) *oder sozialen Gruppen* wie Alleinerziehende, Familien Arbeitslose usw. Dabei wäre zu unterscheiden nach Kriterienrastern mit ausschliessendem Charakter wie Geschlecht, Alter (Summe aller Gruppen = 100%) und solchen mit überschneidendem Charakter wie Krankheit, Alter, Sucht (mehrere Merkmale möglich; Summe aller Gruppen ungleich 100%, meist höher).

Graphik 2:

Aufteilung der sozialen Sicherheit nach bestimmten Kategorien

	Sozialversicherungen	Sozialhilfe		
Behinderung				
Krankheit				
Arbeitslosigkeit		1	2	3
etc.				

Aufgliederung nach bestimmten Kategorien

➡ Die verschiedenen Kategorien-Ebenen sind einheitlich zu definieren, wenn möglich auf Grund der Arbeit von Dr. H. P. Rüst.

Die Statistik wäre weiter i. S. einer *nationalen Buchhaltung* nach *Finanzierung und Verwendung* aufzugliedern, denn Ausgaben auf der einen Seite stellen immer auch Einnahmen auf der andern Seite dar. Siehe hierzu Graphik 2.

4. Schlussbemerkung

Die Sozialpolitik versucht seit jeher, den Kern der Sozialhilfe, die Einzelunterstützung, möglichst klein zu halten. Der Mensch soll möglichst mündig werden.

Vor der Existenz unserer Sozialwerke stellte dieser Kreis die grosse soziale Frage dar. Die Armut lastete schwer auf den Betroffenen, aber auch auf Staat und Gemeinden.

Ernst Zürcher
Zentralsekretär Konferenz der kantonalen Fürsorgedirektoren

Publikationen zum Thema Statistik und Sozialhilfe

Sozialbericht des Kantons Zürich

In den letzten Wochen ist der «Sozialbericht Kanton Zürich 1995» erschienen. Es ist der zweite Sozialbericht, den Dr. Hanspeter Rüst im Auftrag der Fürsorgedirektion des Kantons Zürich erarbeitet hat. Er gibt einen Überblick über die Entwicklung der Zusatzleistungen zur AHV/IV, der Sozialhilfe, Arbeitslosenhilfe, Alimentenbevorschussung und Kleinkinder-Betreuungsbeiträge.

Der Sozialbericht liefert auf 75 Seiten eine Fülle von Daten, vor allem in tabellarischer Form, zu den überwiegend von Kanton und Gemeinden finanzierten Sozialleistungen. Die Daten beruhen auf einer Erhebung im Monat Mai und einer anschliessenden Hochrechnung. Gegenüber dem Vorjahr haben die Bruttoleistungen im Kanton Zürich um 1,4 Prozent zugenommen und betrugen 1995 780 Millionen Franken. Davon entfallen 420 Millionen auf die Stadt Zürich, 65 Millionen auf die Stadt Winterthur und 300 Millionen auf die Landbezirke. Die Nettoleistungen stiegen stärker als die Bruttoleistungen und betrugen 1995 670 Millionen Franken.

Interessant ist die Entwicklung in der Sozialhilfe. Diese hat brutto um 1,3 Prozent abgenommen, netto jedoch um 22 Prozent zugenommen. In der Stadt Zürich betrug der Zuwachs brutto 4 Prozent (netto 8 Prozent). In Winterthur wuchsen die Sozialhilfeausgaben am stärksten: brutto nahmen sie zwar um 10 Prozent ab, netto aber um 36 Prozent zu. In den Landbezirken resultierte brutto ebenfalls eine Abnahme, während sie netto um 11 Prozent anstiegen. Gesamthaft wendeten nach dem Bericht Rüst Kanton und Gemeinden 260 (brutto) beziehungsweise 176 Millionen Franken (netto) für die Sozialhilfe auf.

Der Bericht liefert sowohl Zahlen zu den einzelnen Leistungsarten wie auch zur Leistungsdauer, Betroffenheitsgruppen, Problemursachen, demographischen Merkmalen und anderem mehr. Die