

Der lange Weg zu verlässlichen Daten zur Sozialhilfe : die schweizerische Sozialhilfestatistik in der Einführungsphase

Autor(en): **Alfirev, Charlotte**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Zeitschrift für Sozialhilfe : ZESO**

Band (Jahr): **98 (2001)**

Heft 8

PDF erstellt am: **09.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-840722>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Der lange Weg zu verlässlichen Daten zur Sozialhilfe

Die schweizerische Sozialhilfestatistik in der Einführungsphase

Die schweizerische Sozialhilfestatistik steht in den Startlöchern. Die ersten Sozialdienste und Gemeinden erfassen ihre Unterstützungsfälle nach den Vorgaben des Bundesamtes für Statistik. Nach einer rund fünf Jahre dauernden Pilot- und Einführungsphase soll es 2004 so weit sein: Sozialverantwortliche und PolitikerInnen werden die ersten Ergebnisse der Sozialhilfestatistik über alle 26 Kantone vergleichen können.

«Statistik darf nie Selbstzweck sein. Sie muss vielmehr die Grundlage für Antworten auf politikrelevante Fragen abgeben», schrieb Ernst Zürcher in der «ZöF/ZeSo» im Mai 1996. Von einer Sozialhilfestatistik im engeren Sinne und der Statistik zur Sozialen Sicherheit hofften sich die PolitikerInnen und die Sozialverantwortlichen aller Stufen Antworten darauf, wie eine wirksame Sozialpolitik ausgestaltet werden müsse. Ohne eine verlässliche und vor allem in der ganzen Schweiz einheitlich definierte Statistik sei es nicht möglich, zuverlässig zu erfassen, welche Personengruppen besonders von Armut betroffen und welche Massnahmen im Kampf gegen die Armut am wirksamsten seien.

Eine einheitliche schweizerische Sozialhilfestatistik dient mehreren Zielen:

- **Armutsberichterstattung:** Die Sozialhilfestatistik soll erfassen, welche Personengruppen besonders von Armut betroffen sind. Sie zeigt Veränderungen auf und lässt damit auch Rückschlüsse zu getroffenen Massnahmen in verschiedenen Politikbereichen zu und gibt Hinweise auf neue Risiken und Risikogruppen.
- **Fallzahlenentwicklung:** Die Gemeinden und Kantone erhalten verlässliche Werte zur Entwicklung der Fallzahlen und zur Struktur der KlientInnen in der Sozialhilfe. Aufgrund der einheitlichen Definitionen wird es für die Sozialbehörden und -dienste möglich, Quervergleiche zu andern Gemeinden oder zum Gesamtkanton anzustellen. Wie viele Haushalte müssen unterstützt werden, welche Personengruppen sind unter- oder übervertreten, was sind die Ursachen und wie lassen sich diese beeinflussen? Mit fundierten statistischen Zahlen werden eine zielgerichtete Planung und die Durchsetzung von Massnahmen erleichtert. Sollen Elemente einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung im Sozialbereich angewendet werden, so sind gute statistische Instrumente für das Controlling unerlässlich.
- **Soziale Sicherheit:** Die Sozialhilfe ist ein wichtiger Teil der sozialen Sicherung. Sozialverantwortliche und PolitikerInnen müssen wissen, wie viel in der Schweiz für die Soziale Sicherheit aufgewendet wird und wie sie in diesem Bereich im Vergleich zu andern Ländern abschneidet. Wie teilen sich die Ausgaben auf die Sozialversicherungen, die bedarfsabhängigen Leistungen und die Sozialhilfe auf? Da die Sozialhilfe als Auffangnetz für Lücken im Sozialversicherungssystem funktioniert und über Steuergelder finanziert wird, spiegelt sich in ihr rasch die wirtschaftliche Entwicklung und die Öffentlichkeit reagiert zunehmend sensibel.

«Die Schweiz hat einen bedenklichen Rückstand auf dem Gebiet der Statistik», war eine stereotype Klage von Wissenschaft und Politik in den 70-er und 80-er Jahren. Im Bundesstatistikgesetz (BstatG) vom 9. Oktober 1992 wurde die Gesetzesgrundlage für den überfälligen Ausbau geschaffen. Gemeinden und Kantone sind verpflichtet, den Bund bei der Datenerhebung zu unterstützen. Die Sozialhilfestatistik soll eine gemeinsame Aufgabe des Bundes und der für den Bereich Sozialhilfe zuständigen Kantone sein. Die Mitwirkung und -finanzierung der Kantone wird nach der Einführungsphase über Leistungsvereinbarungen zwischen dem BFS und den Kantonen geregelt werden.

Ein langer Weg

Es ist ein langer Weg von den ersten Entwürfen des Fragenkatalogs der Sozialhilfestatistik, über die Pilotphase bis zum ersten Erfassungsjahr der Daten in der Gesamtschweiz und schliesslich zur Publikation der Ergebnisse. Der Fahrplan für die Einführung der gesamtschweizerischen Sozialhilfestatistik sieht so aus:

- **Vorphase bis 1998:** Aufbau der Abteilung Sozialhilfestatistik im BFS in Neuenburg, Entwicklung des Konzeptes der Sozialhilfestatistik und des Fragenkatalogs und Bildung einer Begleitgruppe sowie Entwicklung des Statistikprogrammes «Sostat» als EDV- und als Papierversion.
- **Piloterhebung 1999:** Es beteiligten sich 15 Gemeinden bzw. Regionale Sozialdienste aus der Deutschschweiz und 10 Sozialdienste aus der Romandie. Die beteiligten Sozialdienste erfassten während drei Monaten die neuen Fälle. Die inhaltlichen Rückmeldungen zum Fragenkatalog, die technischen Rückmeldungen

zum Programm «Sostat» und der Arbeitsaufwand pro Fall wurden ausgewertet.

- **Einführungsphase 2000 bis 2002:** Die Sozialhilfestatistik wird etappenweise eingeführt. In der Gruppe 1 sind jene Kantone zu finden, die bereits in der Piloterhebung einbezogen waren (ZH, BE, GR, UR, NW, JU, BS). Im Jahr 2002 kommen hinzu: BL, SZ, LU, OW, TG, VS, AG, VD, GE, GL, NE, in der 3. Gruppe befinden sich die Kantone SG, SH, SO, TI, AI, AR, SO, FR. Im Endausbau werden rund 1100 Gemeinden, in denen zwei Drittel der Bevölkerung leben, Daten für die Sozialhilfestatistik liefern und die sogenannte «Stichprobe» bilden. Alle Städte mit über 10'000 Einwohnern werden eingebunden. In einzelnen kleineren Kantonen werden Vollerhebungen gemacht werden.

- **Endausbau:** Im Jahr 2003 werden erstmals gesamtschweizerisch Daten für die Sozialhilfestatistik erhoben. Die ersten Ergebnisse werden im Jahr 2004 publiziert werden.

«Ist dieser Zusatzaufwand wirklich nötig, muss das sein? Würden wir unsere Zeit nicht besser in die direkte Arbeit mit den KlientInnen investieren?», fragten sich seufzend oder ärgerlich manche SozialarbeiterInnen in der Einführungsphase der gesamtschweizerischen Sozialhilfestatistik. Eine besondere Knacknuss bildet die Integration von «Sostat» in die gängigen EDV-gestützten Fallführungssysteme wie VIS, Tutoris, KISS, Progres, mit denen grössere Sozialdienste arbeiten. «Doppelspurigkeiten sollen vermieden werden», versichert Robert Fluder, Leiter Sektion Soziale Sicherheit des BFS. Die unter Zeitdruck stehenden SozialarbeiterInnen sollen die für die Sozialhilfestatistik relevanten Daten nicht doppelt erfassen müssen, sondern in

den normalen Arbeitsablauf integrieren und mit dem installierten Fallführungssystem erfassen können.

Bis Ende Jahr, für drei Programme bis im ersten Quartal 2002, sollte dies bei allen Fallführungssystemen so weit sein, so Projektleiter Tom Priester. Bei der Integration der Sostat-Programmmodule ist das BFS auf die Mithilfe der EDV-Firmen angewiesen und grössere Probleme können sich unter anderem dann stellen, wenn die Entwickler der Fallführungssoftware unterdessen nicht mehr bei den Vertreibern der EDV-Programme tätig sind.

Eine zweite Version des BFS-Programms «Sostat» wird demnächst erscheinen. Kleineren Sozialdienste, die bisher noch nicht mit einem Fallführungsprogramm arbeiteten, soll «Sostat» eine Alternative bieten. Es ist vorgesehen, dass mit der zweiten Version auch reine Beratungsfälle aufgenommen und einfache Funktionen für die Fallführung integriert werden. Das BFS fragt in seiner Sozialhilfestatistik nur nach Unterstützungsfällen, bei denen Geld geflossen ist.

Blockaden und Datenqualität

«Niemand muss müssen»: An dieses geflügelte Wort mögen sich manche SozialarbeiterInnen erinnert haben, als sie die Daten eines Falles auf die Diskette ans BFS «exportieren» wollten und der Computer ihnen meldete, es seien noch nicht alle «Muss-Felder» ausgefüllt. Da kam es offenbar schon mal vor, dass die gestresste Person einfach irgend etwas eingab, um die Blockade zu umgehen – ganz besonders dann, wenn die Blockade sich auch auf das eigene Fallführungssystem auswirkte. Das BFS ist im Moment daran, die ersten «echten» Sta-

tistikdaten auf ihre Qualität, ihre Stimmigkeit zu prüfen. Damit die Statistik möglichst nicht durch fehlerhafte oder Fantasieeingaben verfälscht wird, wurde auch bei den «Muss»-Feldern die ehrliche Antwort «weiss nicht» zugelassen. Je öfter jedoch echte Antworten fehlen, desto unzuverlässiger werden die Resultate der Statistik.

In aller Regel sollte es für den oder die SozialarbeiterIn ohne weiteres möglich sein, sechs Wochen nach der ersten Auszahlung den Anfangszustand von neu eröffneten Fällen festzuhalten. Im Dezember sind dann an einem Stichtag die Daten für alle laufenden Fälle zu erfassen. Die Voraussetzung für einen problemlosen Ablauf ist neben den technischen Voraussetzungen, dass die SozialarbeiterInnen die Datenerfassung für die Sozialhilfestatistik bewusst in ihren normalen Arbeitsablauf einbeziehen. Dabei geht es mehr um die Arbeitsweise, denn um das Erfassen der Daten an sich. Auf die meisten Angaben ist eine SozialarbeiterIn ohnehin angewiesen, um die Unterstützungsleistung festzulegen und die KlientInnen zu beraten. Neues könne Widerstand oder Ärger auslösen, meint Robert Fluder. Dies gilt auch für die Städte, die zum Teil eigene Statistiken entwickelt und eingeführt haben, sich nun aber an den Raster und die Definitionen des «Sostat» anpassen müssen.

Welche Daten werden zentral im BFS erfasst und wie steht es um den Datenschutz? Solche Fragen stellten sich zum Beispiel AbsolventInnen eines Nachdiplomstudiums in Sozialarbeit im Anschluss an die Demonstration eines EDV-Fallführungssystems. Projiziert wurden aktuelle, unverschlüsselte Daten eines Dossiers. Einige der Fallführungsprogramme enthalten auch klar diskrimi-

nierende vorgegebene Fragen wie z.B. nach Vorstrafen. Derart Heikles will «Sostat» nicht wissen. Immerhin wurde in der Evaluation des Fragenkatalogs von einigen Sozialdiensten angemerkt, die Fragen «eine Ausbildung abgebrochen» oder «letzte abgebrochene Ausbildung» seien diskriminierend.

Die Fallführungssysteme seien ein hilfreiches Instrument im Arbeitsalltag, meint etwa René Sutter, im Sozialdienst von Wohlen bei Bern tätig, wo mit dem System «KISS» gearbeitet wird, das viele offene, frei formulierte Eingaben zulässt. Das Gefährliche sei, so lautet seine allgemeine Einschätzung, dass zu viele Daten aufgenommen würden, die gar nicht nötig seien. Immer wieder überlege er sich, «was schreibe ich, wie schreibe ich» beim Übertragen aus seinen Handakten. Während letztere durch den Schredder sicher vernichtet werden könnten, bestehe bei EDV-Daten immer die Gefahr, dass diese noch nach dem Löschen in einer Kopie gespeichert und nicht hundertprozentig vor Missbrauch geschützt seien, gibt Sutter seinen Bedenken Ausdruck.

«Sostat» ist sicher

Projektleiter Tom Priester kennt die Bedenken der SozialarbeiterInnen in Bezug auf den Datenschutz. Die Sicherheit der Daten sei immer wieder ein Thema an den Informationsveranstaltungen des BFS. Die Bedenken könnten durch die Information zu den getroffenen Sicherheitsmassnahmen ausgeräumt werden. In das «Sostat-Programm» wurden Programmfilter eingebaut, so dass keine Daten übernommen werden können, die für die Sozialhilfestatistik nicht relevant sind und die das BFS «gar nicht

will». «Sostat» ist durch die Datenschutzbeauftragten des Bundes und des Kantons Zürich begutachtet und als sicher eingestuft worden.

Mit der Einführung von «Sostat» ist sichergestellt, dass alle erhobenen Daten, im Besonderen AHV-Nummer und Adresse der unterstützten Person beziehungsweise des Haushaltes, automatisch anonymisiert werden. Das entsprechende Programm-Modul wurde unter Mitwirkung des kryptologischen Dienstes des VBS entwickelt und in Sostat bzw. die Fallführungssysteme eingebaut. Der Datentransfer an das BSF erfolgt per Diskette.

Undankbare Pionierrolle

Der Sozialdienst der Stadt Thun hat ab Juli 2000 die neuen und ab 1.1.2001 alle Sozialhilfedossiers nach den «Sostat»-Vorgaben erfasst. Thun beschränkte sich allerdings vorwiegend auf die «Muss»-Felder. Pro Dossier wurde etwa eine halbe Stunde aufgewendet, was im Rahmen der Ergebnisse der an der Pilotphase beteiligten Sozialdienste liegt. Da das Programm «Sostat» einige Kenntnisse verlangt und zu Beginn noch an «Kinderkrankheiten» litt, entschied sich Thun dafür, die Erfassung zentral vorzunehmen. Wegen des Umfangs der zu erfassenden Dossiers wurde eine Aushilfe eingestellt. Sozialdienstleiter Markus Pfeuti würde gerne seine bisher geführte «handgestrickte» Statistik aufgeben und die Auswertungen über das «Sostat» laufen lassen, doch die Rückmeldungen des BFS liessen bisher auf sich warten. Projektleiter Tom Priester versichert, dass Thun demnächst erste Auswertungen erhalten werde, die auch für das Controllingprojekt des Kantons Bern benötigt würden.

In dieser Pilotphase der Einführung hat für das BFS jedoch die Qualitätssicherung erste Priorität, weshalb die Datenlieferanten bisher noch keine Rückmeldungen in Form von Auswertungen erhielten. Im Endausbau will das BFS aber dafür sorgen, dass die einzelnen Dienste auch einen direkten Nutzen von ihrer Mitwirkung haben und eine Anzahl Standardauswertun-

gen für ihre Gemeinden erhalten. Sozialdienste und Gemeinden, die bei der Einführung der Sozialhilfestatistik erst in der zweiten oder dritten Etappe an die Reihe kommen, können sich damit trösten, dass sie mit praxiserprobten Instrumenten einsteigen können und erst noch weniger lang auf Rückmeldungen werden warten müssen.

Charlotte Alfiev

Diese Fragen sind ein «Muss»

| Bereich | «Muss»-Fragen |
|---|---|
| Identifikation der Antrag stellenden Person? | <ul style="list-style-type: none"> • Unterstützungsgemeinde (Dossier-Nummer) • Aufnahmedatum • AHV-Nummer, Name der Antrag stellenden Person • zivilrechtlicher Wohnsitz • Geburtsdatum, Geschlecht, Zivilstand, Nationalität • Leistungsart (z. B. regulärer Fall, mit Vertrag, einmalige Zahlung) |
| In welchem Haushalt lebt die Antrag stellende Person? | <ul style="list-style-type: none"> • Grösse der Unterstützungseinheit/ des Haushaltes • Beziehungstyp (Mitglieder der Unterstützungseinheit und Mitglieder des Haushaltes) |
| Wohnsituation der Antrag stellenden Person? | <ul style="list-style-type: none"> • Wohnstatus • Wohnungsgrösse |
| Tätigkeit der Antrag stellenden Person? | <ul style="list-style-type: none"> • Erwerbssituation, Beschäftigungsgrad • Beruf, Ausbildung |
| Erhaltene Leistungen? | <ul style="list-style-type: none"> • zugesprochene Leistung pro Monat • Datum der ersten Auszahlung • Total der Zahlungen • Datum der letzten Auszahlung • Überbrückungszahlungen |

Der gesamte Fragenkatalog ist viel umfangreicher und umfasst z. B. differenzierte Fragen nach dem Nettoerwerbseinkommen, Sozialversicherungsleistungen, der Krankenversicherung, Pflegebedürftigkeit, dem Vermögen, Verwandt enunterstützung, anderen involvierten Fachstellen und dem Grund für die Ablösung von der Sozialhilfe (hingegen wird nicht nach einem Hauptgrund für den Beginn der Sozialhilfeleistungen gefragt wie z. B. ungenügendes Einkommen/Working Poor, allein erziehend, Arbeitslosigkeit, Krankheit usw.).