

Michael Jordi

**Sozialhilfestatistik. Problem-
analyse beim Aufbau einer
Finanzstatistik der Sozialhilfe**

Working paper de l'IDHEAP 16/2000
UER: Finances publiques

Sozialhilfestatistik
Problemeanalyse beim Aufbau einer Finanzstatistik
der Sozialhilfe am Beispiel einer Untersuchung
der Kantone Aargau, Basel-Stadt und Zürich

Michael Jordi

UER: Finances publiques

Working paper de l'IDHEAP no 16/2000
septembre 2000

Travail de mémoire
Rapporteur: Professeur Nils Soguel

Zusammenfassung

Anhand von je drei Kantons- und Gemeindebeispielen werden in der Arbeit die Schwierigkeiten dargestellt, welche sich bei der periodischen Erhebung von Finanzdaten der Sozialhilfe im engeren Sinne für eine schweizerische Finanzstatistik der Sozialhilfe ergeben, welche das Bundesamt für Statistik am aufbauen im Begriff ist. Die Problemanalyse erfolgt mit einer Untersuchung der vorhandenen Finanzdaten der Kantone und Gemeinden und an Hand von Interviews mit ExpertInnen aus der Verwaltung. Insbesondere werden die Abgrenzungsprobleme zu den vorhandenen Daten der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) untersucht und gewichtet. Aus den sechs vorgeschlagenen Lösungsansätzen stechen auf kurzfristige Sicht zwei hervor :

1. Ein interkantonaler Vergleich der Finanzdaten der Sozialhilfe ist mit geringerem Abgrenzungsaufwand mit den Zahlen der funktionalen Gliederung der EFD je nach Kanton nur dann aussagekräftig, wenn ein höherer Aggregationsgrad (ganze Gruppe 58 Fürsorge) gewählt wird.
2. Mit einem Ausbau der Vergleichsstudie der « Schweizerischen Städteinitiative » in den Gemeinden können detailliertere Finanzdaten zur Sozialhilfe im engeren Sinn erhoben werden.

Résumé

A l'aide de trois exemples de cantons et de communes, nous exposons les problèmes rencontrés lors de la saisie de données financières concernant l'aide sociale au sens strict, saisie effectuée en vue d'une statistique financière au niveau national de l'aide sociale, que l'Office fédéral de la statistique est sur le point de créer. L'analyse des problèmes se fait au moyen d'un examen des données financières cantonales et communales disponibles, de même qu'au travers d'interviews menées avec des expert-es de l'Administration. Ce sont en particulier les problèmes de délimitation avec les données de l'Administration fédérale des finances (AFF) qui sont étudiés et pondérés. Des six solutions proposées, les deux suivantes nous paraissent les plus prometteuses à court terme :

1. Une comparaison intercantonale des données financières de l'aide sociale comportant peu de délimitation avec les chiffres de la classification fonctionnelle de l'AFF n'est probante, selon le canton, que si l'on choisit un niveau d'agrégation plus élevé (tout le groupe 58 assistance).
2. En étendant l'étude comparative de « l'initiative suisse des villes » à d'autres communes, on parvient à saisir des données financières plus détaillées sur l'aide sociale au sens strict.

Inhaltsverzeichnis

Résumé du travail	1
1. Ausgangslage	3
1.1 Themenstellung	3
1.1.1 Einleitung	3
1.1.2 Ziele	4
1.1.3 Sachliche Eingrenzung	5
1.1.4 Forschungsprozess und Methode	6
1.1.5 Definitionen / begriffliche Abgrenzungen	7
2. Gesetzliche Grundlagen und Datenlage	14
2.1 „Kantonsportraits“: Erhebung der gesetzlichen Grundlagen, der Lastenverteilung und der Leistungen	14
2.1.1 Allgemeines	14
2.1.2 Die Bundesgesetzgebung	14
2.1.3 Die kantonalen Gesetzesgrundlagen	16
2.1.4 Lastenverteilungsregelungen	17
2.1.5 Leistungen	19
2.2. Datenquellen in den Kantonen	21
2.2.1 Allgemeines	21
2.2.2 Kanton Aargau	21
2.2.3 Kanton Basel-Stadt	23
2.2.4 Kanton Zürich	23
2.3 Datenquellen in den Gemeinden	25
2.3.1 Allgemeines	25
2.3.2 Gemeinde Baden	26
2.3.3 Bürgergemeinde Basel	26
2.3.4 Gemeinde Zürich	27
2.3.5 Die Schweizer Städteinitiative	28
2.4 Die funktionale Gliederung der Eidgenössischen Finanzverwaltung	30

3. Analyse und Problemlösungen	33
3.1 Analyse der Datenprobleme	33
3.1.1 Föderalismus als „Wurzel des statistischen Übels“	33
3.1.2 Abgrenzungsprobleme	35
3.1.3 Genauigkeit	39
3.1.4 Erhebung der Kosten	42
3.1.5 Zusammenfassung	45
3.2 Problemlösungsansätze	46
3.2.1 Unterschiedliche Informationsbedürfnisse	46
3.2.2 Problemlösungsansätze	49
3.2.3 Lösung 1: Vereinheitlichung der Sozialhilfesysteme	50
3.2.4 Lösung 2: Verbesserung und Vereinheitlichung der statistischen Erfassung	51
3.2.5 Lösung 3: Vereinheitlichung durch NPM und Kostenrechnungen	54
3.2.6 Lösung 4: Abgrenzungen einzelner Leistungen im Einzelverfahren	55
3.2.7 Lösung 5: Umrechnungen mit Schätzungsparametern und Indikatoren ...	57
3.2.8 Lösung 6: Erhebungen	58
4. Zusammenfassung	60
Literaturverzeichnis, InterviewpartnerInnen, Quellen und Rechtstexte	62
InterviewpartnerInnen	62
Literaturverzeichnis und Quellen	63
Rechtstexte	67
Anhänge	68
Anhang 1: Begleitbrief und Frageraster	68
Anhang 2: Abgrenzungsprobleme Kanton Aargau	72
Anhang 3: Abgrenzungsprobleme Kanton Basel-Stadt	74
Anhang 4: Abgrenzungsprobleme Kanton Zürich	76
Anhang 5: Statistikbedürfnis und -nutzen	78

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Die bedarfsabhängigen Sozialleistungen im Gesamtsystem.....	8
Tabelle 2: Abgrenzung der Sozialhilfe	12
Tabelle 3: Die kantonalen Gesetzesgrundlagen	16
Tabelle 4: Die Lastenverteilungsregelung	18
Tabelle 5: Die bedarfsabhängigen Sozialleistungen	20
Tabelle 6: Auflistung und Beurteilung der Abgrenzungsprobleme bei der Ermittlung der Geldleistungen der Sozialhilfe.....	36
Tabelle 7: Genauigkeit der Daten der untersuchten Kantone	40
Tabelle 8: Abgrenzung der Kosten.....	44
Tabelle 9: Empfohlene Neugliederung der Funktionen	52

Abkürzungsverzeichnis

ABV	Alimentenbevorschussung
BFS	Bundesamt für Statistik
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EL	Ergänzungsleistungen
NPM	New Public Management
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
SD	Sozialdienst
SH	Sozialhilfe
SHE	SozialhilfeempfängerInnen
UBH	Unterstützungsbuchhaltung

RESUME DU TRAVAIL

L'Office fédéral de la statistique veut créer une statistique au niveau national en matière de l'aide sociale. Cela représente un grand défi considérant le manque de transparence dans le domaine de l'aide sociale et vu la multitude de flux financiers et d'acteurs prestataires.

Nous présentons trois exemples cantonaux et communaux pour démontrer les problèmes et les possibilités pour prélever périodiquement les dépenses, les recettes et les coûts de l'aide sociale au sens strict (selon les lois cantonales), c'est-à-dire de l'aide financière directe (prestations en espèces, prêts, prise en charge de factures, etc.) et l'aide non matérielle ou personnelle (informations, conseils, soutien). Cette étude comparative contient:

- a. une présentation des bases juridiques dans les trois cantons;
- b. un compte rendu analytique des sources de données des trois cantons et des communes;
- c. une évaluation de l'utilité des données pour une comparaison intercantonale (problèmes de délimitations, degré d'agrégation, précision des données);
- d. des approches de solutions méthodologiques pour uniformiser la saisie des données et simplifier l'attribution des catégories de dépenses à l'aide sociale (par le moyen de taux additionnels).

Les résultats: La situation des données pour une statistique financière de l'aide sociale est très différente selon le canton. Parmi les trois cantons, les chiffres du canton de Zurich, peuvent être considérés comme les plus fiables. Le fédéralisme en matière de législation et d'exécution limite fortement les possibilités de la Confédération pour persuader les cantons à mettre en oeuvre des méthodes uniformes pour la saisie de données.

D'une part, notre enquête démontre que le niveau de prestation, l'organisation de l'exécution et le financement de l'aide sociale diffèrent beaucoup dans les trois cantons. En plus, les intérêts pour des données comparables divergent nettement entre la Confédération, les cantons et les communes. Les personnes interrogées dans diverses communes mettent l'accent sur la comparaison entre communes rurales et communes urbaines.

Que faire dans une situation tellement insatisfaisante du point de vue statistique? Quelles approches sont les plus prometteuses? Une correction à travers le chemin de la législation fédérale ou des accords intercantonaux est peu probable.

1. L'harmonisation des données de l'Administration fédérale des finances (AFF) à un niveau d'agrégation expressif requiert une procédure qui exige beaucoup de travail, de temps et de ressources financières. Les possibilités de corriger ces chiffres par des taux ne seraient données que pour des problèmes de délimitation extrêmement restreints. Malgré le grand travail de l'AFF, les nombreux défauts de la comptabilisation des dépenses dans la classification par nature et leur ventilation au sein des tâches de la classification fonctionnelle ne peuvent pas être corrigés d'une manière satisfaisante. Pour une comparaison approximative de toute l'assistance (groupe 58 de la classification fonctionnelle) cette méthode serait suffisante. Des affirmations comparatives sur «l'aide aux indigents» (sous-groupe 581) par contre ne seraient tolérables qu'avec beaucoup de précautions et de réserves.

2. Il nous paraît raisonnable, de compléter les données cantonales avec un sondage périodique et un échantillon des flux financiers auprès des communes ou, selon les cas, des services sociaux. Cette méthode requiert aussi beaucoup de ressources. Cependant elle a les avantages suivants:
 - ?? D'offrir la possibilité de procéder selon une grille uniforme dans tous les cantons ;
 - ?? D'offrir la possibilité de croiser les données avec la statistique des bénéficiaires de l'aide sociale ;
 - ?? De correspondre le mieux aux besoins et intérêts des cantons et des communes en ce qui concerne le degré d'agrégation et de précision.

Nous avons également abordé la thématique de la nouvelle gestion publique. L'introduction de la nouvelle gestion publique a une influence remarquable sur les sources futures des données. Notre travail démontre toutefois que les calculs des frais liés à ces changements suivent le système des compétences fédéralistes (des communes) et diffèrent beaucoup. Ainsi, ce matériel de données devra être retravaillé et standardisé pour arriver à une statistique fiable.

1. AUSGANGSLAGE

1.1 Themenstellung

1.1.1 Einleitung

Das Bundesamt für Statistik strebt den Aufbau einer gesamtschweizerischen Statistik im Bereich der Sozialhilfe an. Dies stellt wegen der fehlenden Transparenz im Sozialhilfebereich und der grossen Vielfalt an Finanzierungsströmen und Leistungserbringern eine besondere Herausforderung dar. 26 verschiedene Sozialhilfegesetze mit entsprechenden kantonalen bzw. kommunalen Unterschieden in der Ausgestaltung, Organisation und Finanzierung der Sozialhilfe erschweren die Entwicklung einer umfassenden und vergleichbaren Statistik.

Im Teilbereich der Finanzstatistik existieren auf gesamtschweizerischer Ebene nur die Daten der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) - „Statistik der öffentlichen Finanzen der Schweiz“ - gemäss der funktionalen Gliederung und der Sachgruppen-gliederung, einige punktuelle oder regelmässige Kantonsstudien sowie ein Bericht von Rossini für die Kantone der Westschweiz und den Kanton Tessin¹. Alle Untersuchungen kommen zum Schluss, dass die kantonalen Daten in unbearbeitetem Zustand nicht ohne weiteres in eine nationale Statistik aufgenommen werden können. Die Verbuchung der Sozialhilfeausgaben und -einnahmen nach einer einheitlichen Haushaltssystematik wird in den einzelnen Kantonen (und Gemeinden!) sehr unterschiedlich gehandhabt. Das ist zum Teil auf die jeweilige Verwaltungsorganisation zurückzuführen und zum Teil auf eine uneinheitliche Verbuchungspraxis. Im Vorfeld der Erstellung einer Finanzstatistik der Sozialhilfe soll deshalb im Rahmen dieser Arbeit abgeklärt werden, wo die methodischen und systembedingten Schwierigkeiten liegen, um vergleichbare Daten erheben zu können.

Anhand von je drei Kantons- und Gemeindebeispielen sollen die Schwierigkeiten bei der Erstellung einer Ausgaben- und Einnahmenstatistik dargestellt und nach praktikablen Lösungen gesucht werden. Das Untersuchungsfeld bleibt aus Gründen des Arbeitsaufwandes auf die direkte Sozialhilfe im engeren Sinne beschränkt und zwar

¹ Rossini 1997.

auf die kantonalen und kommunalen Ausgaben und Einnahmen im Bereich der bedarfsabhängigen Sozialhilfe. Wenn von Ausgaben und Einnahmen die Rede ist, werden damit die direkten Geldleistungen an die SozialhilfeempfängerInnen verstanden. Ist hingegen von Sozialhilfekosten die Rede, ist damit die Gesamtheit der Ausgaben für die Sozialhilfe gemeint, einschliesslich der immateriellen Hilfe (Lohnausgaben für Beratung, Planung, Sekretariat, Sachausgaben, Investitionsausgaben).

Ebenfalls angeschnitten wird der Themenbereich des New Public Managements (NPM). Die Einführung von NPM hat auf die zukünftige Datenbasis einen erheblichen Einfluss.

1.1.2 Ziele

Anhand der Untersuchung von drei exemplarischen Kantonen soll dargestellt werden, wo die Probleme und die Möglichkeiten bei der periodischen Erhebung der Ausgaben, Einnahmen und Kosten der Sozialhilfe im engeren Sinne (nach kantonaler Gesetzgebung) liegen könnten. Dies beinhaltet:

1. Eine Darstellung der rechtlichen Grundlagen in den drei Kantonen;
2. Eine Aufarbeitung der Datenquellen für die drei Kantone und die Gemeinden;
3. Eine Beurteilung der Brauchbarkeit der Daten für einen interkantonalen Vergleich (Abgrenzungsprobleme, Aggregationsgrad, Genauigkeit);
4. Methodische Lösungsansätze für die Vereinheitlichung der statistischen Erfassung und die Vereinfachung der Zuweisung (ev. mittels Zuschlagsätzen).

Es geht also nicht darum, einen quantitativen Zahlenvergleich der Ausgaben und Einnahmen in einem Stichjahr anzustellen. Die Datenanalyse soll nur die Probleme der statistischen Erfassung erkenntlich machen und Lösungsansätze ermöglichen.

1.1.3 Sachliche Eingrenzung

Das Bundesamt für Statistik hat bisher auf drei Ebenen Arbeiten für eine Sozialstatistik in Angriff genommen:

1. 1997 wurde im Auftrag des BFS durch die Prognos AG ein Inventar der bedarfsabhängigen Sozialleistungen erstellt². Es ist eine Zusammenstellung aller direkten bedarfsabhängigen Sozialleistungen und ihrer konkreten Ausgestaltung in den Kantonen.
2. Darauf fussend wird eine Statistik der Sozialhilfeempfänger aufgebaut. Das Grobkonzept dafür wurde im Dezember 1997 erstellt³. Es ist eine Einzelfallstatistik, die Informationen über die Problemlage der Sozialhilfeempfänger in der Schweiz liefert, eine differenzierte Aufteilung der Hilfeleistungen macht und die Dauer des Sozialhilfebezugs erfasst. Dafür wurde 1998/1999 eine Piloterhebung durchgeführt, welche nun ausgewertet und plausibilisiert wird.
3. Die Finanzstatistik als drittes Element befindet sich noch in der Anfangsphase. Im Herbst 1999 wurde die Basler Firma BSS⁴ mit einem Forschungsmandat betraut. Der Auftrag ist unter dem Titel „Zur Erstellung von validen und vergleichbaren Indikatoren der Sozialhilfeausgaben der Kantone und Gemeinden und zu deren Finanzierung“ zusammengefasst.⁵

Die vorliegende Arbeit bewegt sich ebenfalls in diesem dritten Forschungsbereich. Dabei werden nicht die Finanzströme der Gesamtheit der Sozialhilfeleistungen untersucht, sondern nur jene der direkten finanziellen Sozialhilfe im engeren Sinne (gemäss den kantonalen Sozialhilfegesetzen). Eine Ausweitung auf alle übrigen direkten kantonalen bedarfsabhängigen Geldleistungen, die sich auf bestimmte Bevölkerungsgruppen oder Risiken beziehen (z.B. Arbeitslosenhilfe, Ausbildungsbeihilfen, diverse Zuschüsse/Beihilfen, Alimentenbevorschussung, Kleinkinderbetreuungsbeiträge u.a.), würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen.

² BFS 1998 II.

³ BFS 1997.

⁴ BSS, Blöchlinger Spielmann Stäheli, parisi@bss-basel.ch

⁵ Bundesamt für Statistik 1999.

1.1.4 Forschungsprozess und Methode

Die vorliegende Arbeit basiert auf einem Studium der verschiedenen kantonalen und kommunalen Datenquellen sowie auf den Zahlen der funktionalen Gliederung der Kantonsrechnungen der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV). Ergänzt werden diese Quellen durch qualitative Interviews mit PartnerInnen der drei Ebenen des Gemeinwesens. Es wurden aufgrund eines vorgängig verschickten Fragerasters⁶ mit acht Personen je rund eineinhalbstündige Gespräche geführt. Die Gespräche wurden protokolliert und ausgewertet. Es folgte eine Nachbefragung der EFV zur Erhärtung der gemachten Aussagen.

Die Auswahl der Kantone Aargau, Basel-Stadt und Zürich erfolgte in Absprache mit dem BFS. Sie begründet sich wie folgt:

1. Der Kanton Zürich ist ein Kanton mit dezentraler Leistungserbringung und einem grossen städtischen Zentrum. Der Kanton Basel als Stadtkanton steht für eine zentrale Leistungserbringung. Der Kanton Aargau dient als Beispiel für eine dezentrale Leistungserbringung, was typisch für die Kantone der deutschen Schweiz ist.
2. Im Kanton Aargau ist die Sozialhilfe im engeren Sinne alleinige Aufgabe der Gemeinden. Von der Finanzierungsseite besteht ausser für ausländische SozialhilfeempfängerInnen kein Lastenausgleich zwischen den Gemeinden und kein Kostenteiler zwischen Kanton und Gemeinden.
3. Der Kanton Aargau erbringt im Gegensatz zu ZH und BS zu den bundesgesetzlich verankerten Sozialleistungen keine zusätzlichen bedarfsorientierten Sozialleistungen, die über die Alimentenbevorschussung und die öffentliche Sozialhilfe hinausgehen.
4. Es sind allesamt Kantone, welche die Sozialhilfe in einem Mischsystem (unterschiedlicher Ausprägung) zwischen Kantonen und Gemeinden finanzieren. Damit treten die Probleme bei der Erfassung Ausgaben und Einnahmen am deutlichsten hervor.

Es werden die drei kantonalen Systeme der öffentlichen Sozialhilfe anhand der Fürsorgegesetzgebung dargestellt. Dazu ist die Vorarbeit bereits durch das Inventar der

bedarfsabhängigen Sozialleistungen des BFS erbracht worden. Es werden keine quantitativen Aussagen bezüglich geleisteter Sozialhilfe in einem Jahr oder Abweichungen in den Rechnungen gemacht. Es wird eine *explorative* Arbeitsmethode angewendet, d.h. im Zentrum steht die breite Analyse der zu erwartenden Probleme.

1.1.5 Definitionen / begriffliche Abgrenzungen

Auch wenn das entsprechende Angebot von Kanton zu Kanton variiert und es schwer fällt, die schweizerische Sozialhilfe als einheitliches System aufzufassen, ist die Sozialhilfe innerhalb des gesamten Systems der sozialen Sicherung ohne Zweifel zu einem bedeutenden Faktor geworden. Umso dringender ist es, sich genauer mit der Frage zu befassen, welche Leistungen zur Sozialhilfe zu zählen sind, was die einzelnen Leistungen beinhalten, wer grundsätzlich Anspruch auf eine Leistung hat. Kurz: Was kann unter Sozialhilfe überhaupt alles verstanden werden?⁷

Eine statistische Erhebung bedarf einer klaren begrifflichen Eingrenzung und Definition des Untersuchungsbereichs, damit nicht „Äpfel“ mit „Birnen“ verglichen werden. Viele kantonale Sozialhilfegesetzgebungen umschreiben die Leistungen und Anspruchsvoraussetzungen nur vage und auch unterschiedlich. Wir müssen deshalb für den Bereich „Öffentlichen Sozialhilfe“ eine Begriffsumschreibung mit einem Leistungskatalog vorzunehmen. Es gilt jedoch auch aufzupassen:

Je feiner die Gliederung und Differenzierung der Leistungen (oder auch der Bezügerlennengruppen) desto schwieriger wird es in einem föderalen Leistungssystem Vergleiche anzustellen.

Die Sozialhilfe ist das letzte Glied der Sozialleistungen, wenn alle übergeordneten Netze bedarfsabhängiger Sozialleistungen nicht ausreichen, wie dies folgende Tabelle illustriert:⁸

⁶ Fragebogen vgl. Anhang 1.

⁷ Vgl. BFS 1998 I.

⁸ Ebenda, S. 14.

Tabelle 1: Die bedarfsabhängigen Sozialleistungen im Gesamtsystem**Staatliche Grundversorgung und allgemeine soziale Sicherung****Spezifische bedarfsabhängige Sozialleistungen**

Öffentliche oder allgemeine Grundversorgung durch:		
Bildungssystem →	bei Bedürftigkeit	1.1 Ausbildungsbeihilfen (Stipendien)
System der öffentlichen Sicherheit →	bei Bedürftigkeit	1.2 Opferhilfe (Entschädigung)
Rechtssystem →	bei Bedürftigkeit	1.3 Rechtshilfe (unentgeltliche Rechtspflege)
Gewährleistung des Sozialversicherungs-schutzes: AHV/IV/EO KV	bei Bedürftigkeit	1.4 Zuschüsse an Sozialversicherungs- Zuschüsse an AHV/IV/EO-Prämien Zuschüsse an KV-Prämien
Absicherung sozialer Risiken im Rahmen der Sozialversicherungsleistungen		2. Bedarfsabhängige Sozialleistungen in Ergänzung ungenügender oder erschöpfter Sozialversicherungsleist.
Alters- und Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (AHV, IV) (inkl. ord. Ergänzungsleistungen)	bei Bedürftigkeit	2.1 inkl. Beihilfen, individuelle Zuschüsse für Heimunterbringung (a.o. EL)
Arbeitslosenversicherung und Insolvenzenschädigung →	bei Bedürftigkeit	2.2 Arbeitslosenhilfe
Kinderzulagen →	bei Bedürftigkeit	2.3 Geburts- und Mutterschaftsbeihilfen Kindern
Krankenversicherung →	bei Bedürftigkeit	2.3 Beihilfen/Zuschüsse für Suchttherapien, bei Krankheit, häuslicher Pflege
Private Sicherung (Eigenverantwortung/Familien-solidarität)		3. Bedarfsabhängige Sozialleistungen in Ergänzung mangelnder privater
Kinder- und Familienunterhalt →	bei Bedürftigkeit	3.1 Alimentenbevorschussung
Wohnen →	bei Bedürftigkeit	3.2 Individ. Wohnkostenzuschüsse/-beihilfen
	bei Bedürftigkeit	
4. Bedarfsabhängige Sozialleistungen im Rahmen der öffentlichen Sozialhilfe Allgemeine Sicherung der materiellen und sozialen Existenz		

Es ist die Aufgabe der Sozialhilfe, die Existenz bedürftiger Personen zu sichern. Sie strebt darüber hinaus eine möglichst weitgehende Integration der HilfeempfängerInnen in die Gesellschaft an und fördert ihre Teilhabe am Arbeits- und Sozialleben, ihr Selbstbewusstsein und ihre Eigenverantwortung (vgl. SKOS-Richtlinien). Sozialhilfe geht also weiter als die blosse Existenzsicherung.

Die kantonalen Sozialhilfegesetze unterscheiden sich hinsichtlich der Systematik und der Terminologie der Hilfearten wesentlich. In materieller Hinsicht lässt sich jedoch ein relativ einheitliches Instrumentarium von Leistungen erkennen⁹.

Zürich etwa unterscheidet zunächst zwischen der „allgemeinen Sozialhilfe“ und der „individuellen Sozialhilfe“, welche wiederum gegliedert ist in „persönliche Hilfe“ und „wirtschaftliche Hilfe“.¹⁰

Die *Allgemeine Sozialhilfe* setzt nicht bei der Einzelfallbetreuung an, sondern befasst sich generell mit der Armutsbekämpfung sowie mit der Finanzierung der Hilfsangebote auf institutioneller Ebene. Dazu gehören die Sozialforschung, die Sozialinformation und die Subventionierung sozialer Einrichtungen z.B. für Alkohol- und Drogensüchtige, Notschlafstellen und andere Institutionen der Obdachlosenfürsorge sowie Sozialberatungsstellen.

Die *Individuelle Sozialhilfe* macht den Kern des Sozialhilferechts aus. Die Gesetzgebung unterscheidet *persönliche (immaterielle)* Hilfe und *wirtschaftliche (materielle)* Hilfe.

Persönliche Hilfe umfasst primär das Gespräch, die Beratung und die Betreuung und wird unabhängig von der wirtschaftlichen Situation der hilfebedürftigen Person geleistet. Sie umfasst insbesondere folgende Leistungen:¹¹

- ?? Stärkung des Selbstbewusstseins
- ?? Förderung der Selbständigkeit
- ?? Budgetberatung, Schuldensanierungen
- ?? Durchführung von Lohnverwaltung

⁹ Wolfers 1993, S. 117.

¹⁰ SHG ZH, §§ 5 und 11 ff.

¹¹ Wolfers 1993, S. 123.

- ?? Vermittlung von Dienstleistungen
- ?? Erteilung oder Vermittlung von Rechtsauskünften
- ?? Vermittlung von ärztlicher oder psychologischer Beratung
- ?? Vermittlung von Arbeit, Wohnraum oder Heimplätzen
- ?? Vermittlung von wirtschaftlicher Hilfe
- ?? Geltendmachen von Ansprüchen

Wirtschaftliche Hilfe besteht in Geld- oder Sachleistungen und soll, zusammen mit den Eigenmitteln der unterstützten Person, den Existenzbedarf decken. Sie stellt für die KlientInnen der Sozialdienste die mit Abstand wichtigste Hilfeart dar. Wolfers führt dafür folgende Gründe an:¹²

- ?? die Lücken im Sozialversicherungssystem
- ?? die Arbeitslosigkeit
- ?? der Zerfall der familiären Hilfsnetze
- ?? die wachsende Zahl von Alleinerziehenden
- ?? steigende Mieten und Gesundheitskosten

Als Formen wirtschaftlicher Hilfen sind zu nennen:¹³

- ?? Geldleistungen
- ?? Naturalleistungen
- ?? Kostengutsprachen
- ?? Gutscheine
- ?? Darlehen

Als Kriterium gilt die *Bedarfsabhängigkeit*. Diese wird definiert als „Abhängigkeit von der individuellen Einkommens- und Vermögenssituation. Das Kriterium ist die wirtschaftliche Bedürftigkeit und nicht das Eintreten eines Ereignisses wie z.B. Invalidität.“¹⁴. Im Gegensatz dazu decken bedarfsunabhängige Leistungen Risiken ab, unbeschrieben von der finanziellen Situation des Leistungsbezügers/der Leistungsbezügerin. Klassische Beispiele hierfür sind die Renten und Sozialversicherungsleistungen der AHV, IV, ALV etc.

¹² Wolfers 1993, S. 125.

¹³ FUG BS, § 4 und Wolfers 1993, 127 ff.

Das BFS schliesst für die Bildung einer Finanzstatistik der Sozialhilfe folgenden Leistungen ein¹⁵:

- ?? Sozialhilfe im engeren Sinn nach kantonalen Sozialhilfegesetzgebung. Sie stellt den Kern einer zukünftigen Finanzstatistik der Sozialhilfe dar. Sie bildet den Untersuchungsgegenstand in dieser Arbeit.
- ?? Zusatzleistungen zur AHV/IV (Ergänzungsleistungen EL, Beihilfen BH und Gemeindezuschüsse GZ)
- ?? Arbeitslosenhilfe im Anschluss an die oder unabhängig von den Leistungen der Arbeitslosenversicherung (diese existiert nach dem Inventar des BFS nur in wenigen Kantonen).
- ?? Geburts- und Mutterschaftsbeihilfen sowie Unterhaltszuschüsse für Familien mit Kindern
- ?? Alimentenbevorschussung
- ?? Individuelle Wohnkostenzuschüsse und -beihilfen

Um die Daten kantonal besser vergleichbar zu machen, will das BFS folgende bedarfsabhängige Leistungen vorerst nicht in eine Finanzstatistik der Sozialhilfe aufnehmen:

- ?? Rechtsschutz und Rechtshilfe
- ?? Opferhilfe (nach OHG)
- ?? Ausbildungsstipendien und –darlehen
- ?? Zuschüsse an Sozialversicherungsbeiträge
- ?? Beihilfen und Zuschüsse für Suchttherapien bei Krankheit und häuslicher Pflege

¹⁴ BFS 1998 II, S. III.

¹⁵ BFS 1998 I, S. 4 und 15 ff.

Tabelle 2: Abgrenzung der Sozialhilfe¹⁶

Bedarfabhängige, direkte Sozialhilfe i.e.S. (gemäss kantonalen Sozialhilfegesetzen)	materielle Hilfe	Direkte finanzielle Sozialhilfe (Geldleistungen, Darlehen, Kostengutsprachen)
		Direkte Sachhilfe (Abgabe von Möbeln und Haushaltgeräten)
	immaterielle Hilfe	Beratung, Betreuung, Information
Kantons- und gemeinde-spezifische, bedarfsabhängige, direkte Sozialhilfeleistungen i.w.S.	materielle Hilfe	Direkte finanzielle Hilfe (Arbeitslosenhilfe, Zuschüsse/ Beihilfen, Stipendien)
	immaterielle Hilfe	Beratung, Betreuung, Information
Indirekte Sozialhilfe	Ursachenbekämpfung, Koordination, Rahmenbedingungen, präventive Einrichtungen, Betriebsbeiträge, Defizitdeckung	

= bedarfsabhängige Sozialhilfe

Abzugrenzen von der bedarfsabhängigen, direkten Sozialhilfe ist die indirekte Hilfe. Sie enthält die von Kantonen und Gemeinden ausgerichteten Subventionen, Defizitgarantien und Globalbudgets für Institutionen und Beratungsstellen, welche Sozialhilfeleistungen erbringen. Dies kann einerseits den Zweck haben, den Preis erbrachter Leistungen zu verbilligen oder die private Sozialhilfe generell zu unterstützen.

Die Kombination der direkten und indirekten Sozialhilfe kann sich von Kanton zu Kanton und von Gemeinde zu Gemeinde stark unterscheiden. Die Sozialhilfestatistik muss deshalb beiden finanziellen Unterstützungsformen Rechnung tragen um das öffentliche Engagement vergleichbar erfassen zu können. Es dürfte jedoch schwierig werden, eine klare Zuordnung von individuellen und bedarfsabhängigen Leistungen vornehmen zu können.

Wir haben hier diese ausführlichen Begriffsklärungen geleistet, um unser Themengebiet klarer einzugrenzen. Es wird sich in der Folge zeigen, ob die Sozialhilfe im

¹⁶ BFS 1997, S. 14.

engen Sinne, die wir hier untersuchen, in den einzelnen Kantonen als eigener Leistungsbereich statistisch isolierbar ist.

In dieser Arbeit beschränken wir uns mit der Sozialhilfe im engeren Sinne, d.h. auf die materiellen Leistungen an die SozialhilfeempfängerInnen, und in einem zweiten Schritt beschäftigen wir uns mit den damit verbundenen Kosten für die immateriellen Leistungen (Beratungen, Information) und für die Verwaltung.

2. GESETZLICHE GRUNDLAGEN UND DATENLAGE

2.1 „Kantonsportraits“: Erhebung der gesetzlichen Grundlagen, der Lastenverteilung und der Leistungen

2.1.1 Allgemeines

Das schweizerische Sozialhilferecht ist in einer Vielzahl von Gesetzen, Verordnungen und Weisungen von Bund und Kantonen verstreut und wenig transparent. Wichtigste Erlasse sind die kantonalen Fürsorge- oder Sozialhilfegesetze, welche zwar im Aufbau und in der Form wesentlich voneinander abweichen, aber hinsichtlich der grundlegenden Prinzipien des Fürsorgerechts weitgehend übereinstimmen.¹⁷ Im folgenden stellen wir die kantonalen gesetzlichen Grundlagen der direkten finanziellen Sozialhilfe für die drei Untersuchungskantone dar.

Wir ergänzen die Ausführungen durch die Kostenverteilungsregelung zwischen Kantonen und Gemeinden für die finanzielle und die nicht materielle bzw. persönliche Hilfe. Die Kostenverteilungsregelung ist entscheidend für die Probleme, welche sich bei der Aussagekraft der Gemeinde- und Kantonsrechnungen und der Erfassung in einer Finanzstatistik ergeben. Zur besseren Abrundung dieser „Kantonsportraits“ sind die bedarfsabhängigen Leistungen der drei Kantone tabellarisch zusammengefasst, damit die Unterschiede hinsichtlich Leistungspaket klar werden.

2.1.2 Die Bundesgesetzgebung

Grundlage für die Ausrichtung von Fürsorgeleistungen war die Bundesverfassung vom 24.5.1874. Die Anerkennung des Rechts auf Existenzberechtigung wurde durch mehrere Entscheide des Bundesgerichtes bestätigt.¹⁸ Die neue Bundesverfassung legt in Art. 12 das Recht auf Hilfe in Notlagen fest.¹⁹ Das Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger vom 24.6.1977²⁰ legt die grundsätzliche

¹⁷ Vgl. zu den rechtlichen Grundlagen das Standardwerk von Wolffers 1993.

¹⁸ Zuletzt und am klarsten in BGE 121 I vom 21.10.1995.

¹⁹ „Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind.“ (Art. 12 BV)

²⁰ ZUG, SR 851.1.

Zuständigkeit der Kantone für die Leistungen fest. Es enthält auch Regeln zur Rückerstattung von Unterstützungskosten unter den Kantonen. Im interkantonalen Verhältnis gilt damit seit 1975 sowohl für Schweizer BürgerInnen wie auch für AusländerInnen, das Prinzip der wohnörtlichen Unterstützung. Der Bedürftige hat den Unterstützungswohnsitz „in dem Kanton, in dem er sich mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhält“ (Art. 4 Abs.1 ZUG). Während in der Frage des unterstützungspflichtigen Gemeinwesens der Schritt zum Wohnsitzprinzip vollzogen wurde, lebt das frühere Heimatprinzip bei der definitiven Kostentragung für die Sozialhilfe auch nach der Revision des ZUG 1990 weiter. Den Heimatkanton trifft – je nach Ausgangslage – gegenüber dem Wohnkanton oder dem Aufenthaltskanton eine Kostenersatzpflicht. Wenn der Unterstützende noch nicht zwei Jahre lang ununterbrochen Wohnsitz in einem anderen Kanton hat, so erstattet der Heimatkanton dem Wohnkanton die Unterstützungskosten (Art. 16 ZUG). Die Rückvergütung von Unterstützungsleistungen wickelt sich ohne Beteiligung des/der Hilfeempfangenden im direkten Verkehr mit den Kantonen ab.²¹ Wir erwähnen dies an dieser Stelle deshalb, weil diese sogenannten „ZUG-Fälle“ in den Rechnungen der Kantone erscheinen.

²¹ Solche Rückvergütungen sind in einigen Kantonen (z.B. Aargau, Graubünden, Luzern) auch zwischen den Gemeinden vorgesehen (!).

2.1.3 Die kantonalen Gesetzesgrundlagen²²

Aus Gründen der Übersichtlichkeit stellen wir die kantonalen Gesetzesgrundlagen in tabellarischer Form dar.

Tabelle 3: Die kantonalen Gesetzesgrundlagen

	Aargau	Basel-Stadt	Zürich
Definition der Sozialhilfe	Die Gemeinden des Kantons Aargau (Sozialbehörden der Gemeinden) richten an Hilfesuchende, die für ihren Lebensunterhalt und den ihrer Familienangehörigen mit gleichem Wohnsitz nicht hinreichend oder rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen können, materielle Hilfe aus. Die Hilfe erstreckt sich auf die Gewährung des notwendigen Lebensunterhaltes.	Der Kanton Basel-Stadt unterstützt bei Bedürftigkeit KantonseinwohnerInnen und BürgerInnen, welche unter Berücksichtigung ihrer Verhältnisse ihren notwendigen Lebensbedarf nicht decken können. Die öffentliche Unterstützung wird in der Regel erst ausgerichtet, wenn die gemäss gesetzlichen Vorschriften unterhalts- und unterstützungspflichtigen Personen nicht in der Lage sind, für die Bedürftigen aufzukommen, und wenn die Leistungen der Sozialversicherung erschöpft sind, nicht rechtzeitig oder in ausreichendem Masse vorhanden sind.	Die politischen Gemeinden des Kantons Zürich bzw. ihre Fürsorgebehörden richten an Hilfesuchende wirtschaftliche Hilfe aus, wenn die eigenen Mittel des Hilfesuchenden für seinen Lebensunterhalt und den seiner Familienangehörigen (mit gleichem Wohnsitz) nicht ausreichen. Die wirtschaftliche Hilfe soll das soziale Existenzminimum gewährleisten, das neben den üblichen Aufwendungen für den Lebensunterhalt auch individuelle Bedürfnisse angemessen berücksichtigt.
Kantonale Gesetzgebung	Die gesetzliche Grundlage bildet das Sozialhilfegesetz (SHG) vom 2.3.1982 (zur Zeit in der Grossratskommission <i>in Überarbeitung</i>) und die Verordnung zum Sozialhilfegesetz vom 22.1.1996.	Die gesetzliche Grundlage bildet das Gesetz betreffend die öffentliche Fürsorge vom 21.4.1960.	Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz) vom 14.7.1981. Sozialhilfegesetz (Änderung) vom 4.12.1994, in Kraft seit 1.2.1995. Verordnung zum Sozialhilfegesetz vom 21.10.1981.
Organisation und Form der Aktenführung	Die Durchführung der Massnahmen wird auf Gemeindeebene abgewickelt. Die Aktenführung geschieht dezentral auf Gemeindeebene. Eine Delegation an private Institutionen ist möglich (§ 9 SHG). Inwieweit dies realisiert wurde, müsste auf Gemeindeebene recherchiert werden. Eine EDV-	Die Durchführung der öffentlichen Fürsorge im Kanton Basel-Stadt obliegt dem Fürsorgeamt der Stadt Basel und den Fürsorgeämtern der Landgemeinden Riehen und Bettingen. Das Fürsorgeamt der Stadt Basel betreut die EinwohnerInnen der Stadt Basel. Die EinwohnerInnen von Riehen und Bettingen werden von den Fürsorge-	Der Entscheid über die wirtschaftliche Hilfe obliegt allein den kommunalen Fürsorgebehörden. Eine Ausnahme bildet der Fürsorgeverband Andelfingen. Die Fürsorgebehörden (kommunal) unterstehen der Aufsicht des jeweiligen Bezirksrates (total 12) und werden von diesen alle 2 Jahre besucht. Darüber

²² Die Ausführungen dieses Kapitels wurden aus dem Inventar der bedarfsabhängigen Leistungen des BFS gezogen sowie wo nötig mit Informationen aus den Interviewprotokollen ergänzt und aktualisiert.

	gestützte Erfassung der Fälle und Finanzströme wäre ebenfalls gemeindeweise festzustellen.	ämtern ihrer Wohngemeinden betreut. Das Fürsorgeamt der Stadt Basel ist eine Institution der Bürgergemeinde der Stadt Basel. Die Landgemeinden (Riehen und Bettingen) organisieren ihr Fürsorgewesen selbst.	erstattet der Bezirksrat der kantonalen Fürsorgedirektion Bericht.
Leistungen	Eine Unterstützung wird nach spezifischen Richtlinien des Kantons Aargau für die Bemessung der Sozialhilfe gewährt. Bezüglich des Berechnungsprinzips gleichen sich die kantonalen Richtlinien und die SKOS-Richtlinien weitgehend. Abweichungen (gegen unten) zu den SKOS-Richtlinien bestehen in der Abzugsfähigkeit bestimmter anrechenbarer Kosten.	Die Barleistungen werden nach den SKOS-Richtlinien ausbezahlt.	Die Barleistungen werden nach den SKOS-Richtlinien ausbezahlt.

2.1.4 Lastenverteilungsregelungen

Die Finanzierung der Sozialhilfe fällt je nach Kanton äusserst unterschiedlich aus. So gibt es Kantone, welche die Gesamtlast der allgemeinen Sozialhilfe tragen, wie auch Kantone, in welchen die Gemeinden im Normalfall die Kosten integral übernehmen. Dazwischen gibt es Kantone mit einem zum Teil nicht sehr durchsichtigen Netz von Lastenverteilungsmechanismen zwischen Kanton und Gemeinden, welche sich auf Ausgabenvolumina, auf Leistungskategorien oder auf bestimmte Aufwandkonti (z.B. SozialarbeiterInnenlöhne) beziehen können. Die vorgenommene Auswahl von Kantonen enthält beide Extremvarianten, wie die Tabelle auf der folgenden Seite zeigt.

Tabelle 4: Die Lastenverteilungsregelung²³

	Aargau	Basel-Stadt	Zürich
Form der Lastenverteilung	<p>Der Kanton finanziert nur die ZUG-Fälle (AargauerInnen in einem anderen Schweizer Kanton), die AusländerInnen, Asylsuchende, AargauerInnen im Ausland und Kantonsbürger während den ersten zwei Jahren nach Rückkehr in den Kanton. Der Rest wird von den Gemeinden getragen.²⁴ Als Besonderheit wird noch zwischen den Gemeinden verrechnet für SHE, die innerhalb von 2 Jahren in die Gemeinde zugezogen sind. Die Kostenaufteilung beträgt heute etwa 35% Kanton und 65% Gemeinde. <i>(in Überarbeitung)</i></p>	<p>Der Fehlbetrag (Differenz zwischen Ausgaben und Einnahmen) des Fürsorgeamtes der Stadt Basel geht zu Lasten der Staatsrechnung des Kantons Basel-Stadt. Die Landgemeinden (Riehen und Bettingen) sorgen selbst für die Finanzierung ihrer Fürsorge.</p>	<p>Der Kanton beteiligt sich an den Ausgaben der Gemeinden (Staatsbeiträge und Übernahme von Kosten in gewissen Fallkategorien, z.B. bei Ausländern, die noch nicht 10 Jahre im Kanton sind und Personen ohne fürsorgerechtlichen Wohnsitz). Der Staat leistet aufgrund des Finanzkraftindex der Gemeinde Beiträge an die Fallkosten von in der Regel 5%. Neue Lastenabteilungssysteme sind zur Zeit <i>in Diskussion</i>, werden aber noch nicht umgesetzt (Bündner Modell). Seit dem 1.1.99 leistet der Kanton an die Sonderlasten der Stadt Zürich im Bereich der gesetzlichen wirtschaftlichen Hilfe einen Beitrag.²⁵</p>

²³ Quelle: Interviews, Sozialhilfegesetze der Kantone.

²⁴ Das in Überarbeitung stehende Gesetz ändert das Kostenverteilungssystem hin zu einer Unterstützung *pro Fall* (35% Kanton, 65% Gemeinden).

²⁵ FaG ZH vom 11.9.1966, § 35a-e. 1999 beträgt der Ausgleich für die Sozialhilfe vom Kanton an die Gemeinde Zürich rund 30 Mio. Franken.

2.1.5 Leistungen

Das Bundesamt für Statistik hat in einer Auftragsarbeit ein Inventar der bedarfsabhängigen Sozialleistungen erstellen lassen, um sich einen Überblick über die Leistungen in den verschiedenen Kantonen zu verschaffen²⁶. Erfasst wurden:

1. die direkte finanzielle Sozialhilfe im engeren Sinn (gemäss kantonalen Sozialhilfegesetzen), welche Gegenstand dieser Arbeit bildet, und
2. alle übrigen direkten kantonalen bedarfsabhängigen Geldleistungen, die sich auf bestimmte Bevölkerungsgruppen und Risiken beziehen.

Massgebendes Kriterium für die Aufnahme im Inventar Leistungen, die auf der kantonalen Gesetzgebung beruhen sowie die Begrenzung auf direkte, am Einzelfall und der individuellen Bedürftigkeit ansetzenden Hilfen. Diese Hilfen müssen in monetärer Form und durch den Staat ausgerichtet werden.

Die Leistungsarten (nicht das Ausmass) in den drei Referenzkantonen werden in der Tabelle auf der folgenden Seite zusammengefasst:

²⁶ BFS 1998 II sowie BFS 1998 I, S. 32.

Tabelle 5: Die bedarfsabhängigen Sozialleistungen

Die bedarfsabhängigen Sozialleistungen in		AG	BS	ZH
1.1	Ausbildungsbeihilfen (Stipendien)	ja	ja	ja
1.2	Opferhilfe (Entschädigung)	ja	ja	ja
1.3	Rechtshilfe (unentgeltliche Rechtspflege)	ja	ja	ja
1.4	Zuschüsse an AHV/IV/EO-Prämien	ja	ja	ja
1.5	Zuschüssen an KV-Prämien (Prämienübernahme, Prämienverbilligung)	ja	ja	ja
2.1.1	Beihilfen/Zuschüsse zur AHV/IV nur für zu Hause wohnende AHV/IV-BezügerInnen	-	-	-
2.1.2	Beihilfen/Zuschüsse zur AHV/IV für grundsätzlich alle AHV/IV-BezügerInnen	-	ja	ja
2.1.3	Beihilfen/Zuschüsse zur AHV/IV nur für in Heimen lebende AHV/IV-BezügerInnen	-	-	-
2.2	Arbeitslosenhilfe	-	ja	ja
2.3.1	Geburtsbeihilfen, Mutterschaftsbeihilfen	-	-	ja
2.3.2	Unterhaltszuschüsse für Familien mit Kindern	-	-	-
2.3.3	Beihilfen für wirtschaftlich bedrängte Familien	-	-	-
2.4.1	Beihilfen/Zuschüsse bei Suchttherapien	-	-	-
2.4.2	Beihilfen/Zuschüsse für besondere Krankheitskosten	-	-	-
2.4.3	Beihilfen/Zuschüsse für häusliche Pflege	-	-	-
3.1	Alimentenbevorschussung	ja	ja	ja
3.2	Individuelle Wohnkostenzuschüsse/-beihilfen	-	ja	-
4.1	Sozialhilfeleistungen	ja	ja	ja

2.2. Datenquellen in den Kantonen

2.2.1 Allgemeines

Das bestehende Datenmaterial der Kantone unterscheidet sich beträchtlich bezüglich

- ?? Umfang
- ?? Qualität
- ?? Struktur
- ?? Detaillierungsgrad
- ?? Abgrenzungen
- ?? Einbezug von Gemeindedaten

Um das Ausmass der statistisch erfassbaren Leistungen aufzuzeigen, musste jeder Kanton einzeln untersucht, die Brauchbarkeit der Rechnungen überprüft und anhand der Interviews weitere Datenquellen ergründet und überprüft werden. Vergleichende Studien, wie sie für die Westschweizer Kantone und den Tessin bestehen²⁷, gibt es für die untersuchten Kantone keine.

2.2.2 Kanton Aargau

Im Kanton Aargau ist die Datenlage ziemlich undurchsichtig. Ersichtlich sind einzig die Kantons- und nicht die Gemeindeausgaben und –einnahmen. Es ergeben sich eine ganze Reihe von Abgrenzungsproblemen.

Staatsrechnung Die Rechnung ist für den Grossen Rat und die Öffentlichkeit bestimmt. Die Konti sind auch in einer funktionalen Gliederung zusammengefasst, jedoch nur zweistufig, d.h. ersichtlich ist nur das Total der Rubrik 58 (Fürsorge). Erfasst werden aber einzig die Kantonsausgaben und –einnahmen. Seit 1995 wurde auf den Kontenrahmen der Handbuches des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte umgestellt.

Detailrechnung Intern, nicht publiziert. Abteilungen können autonom über die Verbuchung und Kontierung entscheiden. Die Konti sind auch in

²⁷ Rossini 1997.

einer funktionalen Gliederung zusammengefasst, dreistufig, d.h. ersichtlich ist auch das Total der Rubrik 581 (Armenunterstützung). Erfasst werden aber auch hier einzig die Kantonsausgaben und –einnahmen. Es stellen sich einige Abgrenzungsprobleme.

Fallerhebung durch
den kantonalen
Sozialdienst²⁸:

Es werden nur neu eröffnete Fälle erfasst im Rahmen der kantonalen Kostenträgerschaft (Anzahl Fälle, Geschlecht, Herkunft, Lebensumstände, Gründe der Sozialbedürftigkeit, Kosten). Die zurückliegenden Fälle sind nicht auf EDV erfasst. Die Kosten werden nur im Monat, in dem sie gutgesprochen werden, erfasst. Die Dienststelle weiss also nicht, ob ein Klient 12 x 600 Franken oder nur 3 x 600 Franken erhält. Es sind interne Daten.

Fallerhebung durch
das Gemeinde-
inspektorat

Diese interne Excel-Tabelle des Gemeindeinspektorates²⁹, welches die Gemeinderechnungen prüft, existiert seit 1997. Sie erfasst pro Bezirk die Anzahl Fälle, die Bruttokosten, die Rückerstattungen, die Nettokosten, nicht jedoch die Gründe der Sozialbedürftigkeit. Enthalten ist ebenfalls noch die Alimentenbevorschussung. Fehlerquote: Manchmal sind auch die Asylsuchenden enthalten, deren Kosten ja vom Bund rückvergütet werden.

Verwaltungs-
bericht

Keine zusätzlichen Angaben.

²⁸ Kanton Aargau 1999.

²⁹ Kanton Aargau 1998.

2.2.3 Kanton Basel-Stadt

Im Kanton Basel-Stadt ist die Datenlage auf Kantonebene ungenügend. Dies gilt jedoch nicht auf Gemeindeebene. Da wir es nur mit drei Gemeinden zu tun haben, wäre eine Direkterhebung auch relativ leicht zu handhaben.

Kantonsrechnung: Der Kanton Basel-Stadt hat einen eigenen FIDES-Kontenplan, gedenkt aber bald auf jenen der Finanzdirektorenkonferenz umzusteigen. In der Kantonsrechnung erscheinen nur die Ausgaben und Einnahmen der Bürgergemeinde Basel bzw. der Aufwandüberschuss, in aggregierter Form, als Total der aller Leistungen (inkl. einen Teil der Alimentenbevorschussung, Beihilfeszuschüsse für Suchttherapie, Krankenversicherungsprämien).

Verwaltungsbericht Keine zusätzlichen Angaben.

2.2.4 Kanton Zürich

Die Datenlage im Kanton Zürich können wir als durchschnittlich bis gut bezeichnen. Die Zahlen sind jedoch nicht aus der Kantonsrechnung, sondern aus zusätzlichen Berichten ersichtlich.

Staatsrechnung Die funktionale Gliederung ist im Bericht des Regierungsrates zur Staatsrechnung enthalten und wird statistisch erstellt. Publiziert liegt sie nur in einer äusserst aggregierten Form vor und ist für unsere Zwecke nicht brauchbar. Es gibt für die kantonalen Ausgaben und Einnahmen eine interne, gut strukturierte, detailliertere Gliederung mit den Konti Nr. 580 für die gesetzliche wirtschaftliche Hilfe und Nr. 581 für die freiwillige wirtschaftliche Hilfe.

Sozialbericht Die Fürsorgedirektion des Kantons Zürich lässt seit 1994 im Zweijahresrhythmus in einem „Sozialbericht“ die vom Kanton und

von den Gemeinden vollständig oder überwiegend finanzierten Sozialleistungen statistisch erheben. Mit Hilfe einer repräsentativen Stichprobe im Monat September (und anschliessender Hochrechnung) werden Fallzahlen und Finanzvolumina für die Sozialhilfe (wirtschaftliche Hilfe) erfasst. Diese Angaben sind aktuell und weiterhin aufgefächert nach sozio-ökonomischen, demografischen und ursachenspezifischen Kriterien. Der letzte Sozialbericht³⁰ erschien 1998 und enthielt Zahlen für das Jahr 1997. Der nächste Bericht ist erst wieder für das Jahr 2000 vorgesehen (Stichmonat Oktober 1999). Die Gesamtzahlen stimmen nicht ganz genau mit den Rechnungswerten überein, werden jedoch laut übereinstimmender Meinung der Interviewpartner als gute Schätzwerte betrachtet.

Gemeindefinanz- statistik

Der Kanton erstellt einen Zusammenzug der Gemeinderechnungen³¹. Diese werden aber stark verdichtet. Was bleibt, sind ein paar Kennzahlen über die „soziale Wohlfahrt“ (Hauptgruppe 5 des Rechnungsmodells). Evident sind beispielsweise die Kosten pro Zahl der EinwohnerInnen. Eine Auswertung aufgrund der Konti Nr. 580/581 wäre laut Aussage des statistischen Amtes machbar, aber nicht aussagekräftig, da viele Gemeinden die funktionale Gliederung nicht dreistufig (d.h. nur die Kontengruppe 58) führen.

Statistische Auswertungen

Das Sozialamt des Kantons führt ebenfalls eine interne Auswertung der wirtschaftlichen Hilfe der Gemeinden³² durch, welche aufgrund eines jährlich erhobenen Staatsbeitragsgesuchs der Gemeinden erstellt wird.³³ Evident sind die Brutto- und Nettoausgaben, im Total und pro Hilfsfall gemäss Beitragsgesuchen,

³⁰ Kanton Zürich 1998 I.

³¹ Kanton Zürich 1999 I, S. 217 und 218.

³² Kanton Zürich 1999 II.

³³ Kanton Zürich 1999 III.

gegliedert auch nach Gemeinden und Bezirken und KantonsbürgerInnen, Schweizer BürgerInnen und AusländerInnen.

Geschäftsbericht des

Regierungsrates Die Direktion der Fürsorge erstellt innerhalb des Geschäftsberichtes des Regierungsrates eine Zusammenfassung der Kantons- und Gemeindeaufwendungen für die wirtschaftliche Hilfe in der öffentlichen Fürsorge.³⁴

2.3 Datenquellen in den Gemeinden

2.3.1 Allgemeines

In den meisten Deutschschweizer Kantonen liegt die Dossierführung, aber auch die Hauptlast der Finanzierung der Sozialhilfe nach kantonaler Sozialhilfegesetzgebung bei den Gemeinden. Dies trifft (mit Ausnahme der Bürgergemeinde Basel als Spezialfall) auch für unsere drei Untersuchungskantone zu. Den Datenquellen in den Gemeinden kommt deshalb höchste Bedeutung zu. Von ihrer Qualität und ihrem Detaillierungsgrad hängt es ab, ob die Zusammenzüge der Daten auf Kantons- und Bundesebene verlässlich sind oder nicht. Wenn bereits auf Gemeindeebene Fehlerquellen oder unterschiedliche Verbuchungsweisen bestehen, so werden diese in weiteren aggregierten Datenquellen bestehen bleiben. Wir haben deshalb mit BehördenvertreterInnen der drei Gemeinden Baden, Basel und Zürich Gespräche geführt, um die verfügbaren Informationen und die Probleme bei ihrer Erfassung zu ergründen. Im Anschluss an die Darstellung der Gemeindedaten werden wir noch den Stand der Arbeiten der Schweizer Städteinitiative „Ja zur Sozialen Sicherung“, an welcher die Städte Basel und Zürich ebenfalls beteiligt sind, zusammenfassen.

³⁴ Kanton Zürich 1998 II.

2.3.2 Gemeinde Baden

Gemeinde-Rechnung Die Stadt Baden führt eine Gemeinderechnung, welche sachlich und nach Dienststelle (institutionell) gegliedert ist. In der institutionellen Gliederung sind die Brutto- und Nettoaufwendungen der Sozialhilfe (Konto Nr. 581) aufgeführt. Die Verrechnung der Sozialhilfe zwischen den Gemeinden erschwert es uns, einen Gesamtüberblick über die Finanzflüsse innerhalb des Kantons zu erhalten, da diese direkt untereinander abrechnen.

Interne Auswertungen Es gibt gemeindeinterne Auswertungen der Sozialhilfeleistungen, welche seit kurzem EDV-gestützt (Programm „Tutoris“³⁵) sind. Diese Angaben werden dann in einem jährlichen Geschäftsbericht zusammengefasst.³⁶ Erfasst werden dort die Bruttounterstützungskosten, aufgeteilt nach Unterstützungsgründen. Die Nettokosten müssen und können über interne Datenträger (Tutoris) bei den Sozialen Diensten eruiert werden. Die Gemeinde Baden ist eine der ersten Gemeinden des Kantons, welche konsequent für jeden Fall die Brutto- und Nettoaufwendungen der Gemeinde zu eruiieren vermag. Andere Gemeinden verbuchen von Fall zu Fall einmal nach dem Brutto-, ein anderes Mal nach dem Nettoprinzip. Ein Gemeindezusammenzug wäre einheitlich also nur nach dem Nettoprinzip möglich.

2.3.3 Bürgergemeinde Basel

Die Bürgergemeinde Basel stellt bezüglich Datenmaterial einen Spezialfall dar, übernimmt doch hier der Kanton Basel-Stadt die Gesamtheit der Nettoausgaben für Sozialhilfe. Zusammen mit den Nettoausgaben der Gemeinden Riehen und Bettingen erhalten wir die Gesamtausgaben des Kantons für die materielle Sozialhilfe.

³⁵ Die Stadt Baden ist zur Zeit Musterklient des Systems „Tutoris“.

Gemeinde-Rechnung	Der <i>Verwaltungsbericht</i> und die <i>Rechnung des Fürsorgeamtes</i> der Stadt Basel geben detailliert Auskunft über die Sozialhilfeaufwendungen. ³⁷ Es handelt sich um einen Zusammenzug der Finanzbuchhaltung. Auch hier stellen sich noch gewisse Abgrenzungsprobleme (siehe Kapitel 6.2).
Unterstützungs-Buchhaltung	Diese Abgrenzungsprobleme könnten allenfalls mit der <i>Unterstützungsbuchhaltung</i> (UBH) ³⁸ des Fürsorgeamtes der Stadt Basel mit einem gewissen Aufwand aus dem Weg geräumt werden. Die Verbuchungscodes der UBH richten sich nach den standardisierten Ausgaben- und Einnahmenberechnungen der SKOS.

Des weiteren gibt es ein internes *Controllingformular-Set*.

2.3.4 Gemeinde Zürich

Sozialbericht	Im Sozialbericht Kanton Zürich erscheint auch die Stadt Zürich als eigenständiges Auswertungsgebiet. Dabei wurde in der Gemeinde Zürich (wie auch in Winterthur) weitgehend auf Computerdaten der Sozialdienste abgestellt und auch der Stichprobenumfang für die Stadt Zürich wurde verbessert.
Interne Rechnung	Bereits die publizierte Rechnung gibt detaillierte Angaben über die Ausgaben und Einnahmen bei der Sozialhilfe. ³⁹ Bei der internen Rechnung ist das Sozialamt zusätzlich nach Abteilungen aufgeschlüsselt. Damit lassen sich Angaben machen über die Personalkosten für die Sozialhilfe, welche sich zusammensetzen aus Lohnkosten für SozialarbeiterInnen, KanzlistInnen, gewisse rückwärtige Dienste wie Abteilungsleitung und zentrale Administration sowie eine kleine EDV-Support-Gruppe, die ganz spezifisch für die Applikation der Sozialhilfe zuständig ist.

³⁶ Stadt Baden 1998, S. 97f.

³⁷ Stadt Basel 1998.

³⁸ Stadt Basel 1999 I.

Statistisches

Jahrbuch Im Statistischen Jahrbuch der Stadt Zürich⁴⁰ werden ebenfalls ausgewählte Daten des Fürsorgebereichs publiziert. Sie entstammen den statistischen Grundlagen des Fürsorgeamtes und der Gemeinderechnung.

Geschäftsbericht

Stadt Zürich Im Geschäftsbericht der Stadt Zürich⁴¹ werden jährlich sämtliche Leistungen des Sozialdepartementes nach den vier strategischen Geschäftsfeldern und ihren Zielgruppen geordnet. Deren Kosten sind entsprechend ausgewiesen. Damit sind die entscheidenden Finanzdaten der Sozialhilfe zusammengefasst. Die Bruttobeträge der Unterstützungen sind aufgeführt wie auch Rückerstattungen von Behörden⁴² und anderen.

2.3.5 Die Schweizer Städteinitiative

Die Schweizer Städteinitiative „Ja zur Sozialen Sicherung“ ist ein Zusammenschluss der Deutschschweizer Städte Basel, Bern, Biel, Luzern, St. Gallen, Schaffhausen, Winterthur und Zürich. Ziel ist ein Erfahrungsaustausch, eine Politikabgleichung, aber auch konkrete Kennzahlenvergleiche in der Sozialhilfe anzustellen.⁴³ Erste Resultate über die Struktur der Fälle und die SozialhilfeempfängerInnen wurden im Frühsommer 1999 publiziert und der Presse vorgestellt. Aussagen zu den Kennzahlen betreffend Einnahmen und Ausgaben in der Sozialhilfe konnten aufgrund der Erhebungen für das erste Halbjahr 1998 noch nicht gemacht werden, weil sich herausstellte, dass die Qualität der Definition dieser Kennzahlen und somit die Erhebungsgenauigkeit sowie die statistische Relevanz und die Aussagekraft noch nicht genügen.⁴⁴ Es han-

³⁹ Stadt Zürich 1997 I.

⁴⁰ Stadt Zürich 1998 I.

⁴¹ Stadt Zürich 1998 II, S. 52f.

⁴² Der Staatsbeitrag gemäss § 45 des Sozialhilfegesetzes bezieht sich jedoch auf die Unterstützungsfälle des Vorjahres (Abgrenzungsproblem). Die Krankenkassenbeiträge sind nicht in den Beträgen enthalten. Ebenso sind die Alimenterbevorschussungen separat ausgewiesen.

⁴³ Schweizer Städteinitiative 1999.

⁴⁴ Vgl. Schweizer Städteinitiative 1999, S. 104.

delt sich nur um eine Halbjahreserhebung. Die erkannten Mängel in der Erhebung sollen nun behoben werden.

Es sollen folgende Finanzkennzahlen erfasst werden:

- a. *Unterstützungsausgaben in Sfr. pro Person/Fall*: Die Unterstützungsausgaben brutto beinhalten die Summe aller bedarfsabhängigen, direkten finanziellen Leistungen ohne Fremdplatzierungen.

Die Unterstützungsausgaben netto (vor Verrechnung ZUG) berechnen sich aus den Unterstützungsausgaben brutto abzüglich den Rückerstattungen.

Die Unterstützungsausgaben netto werden durch die Sozialhilfepersonen ohne Fremdplatzierte dividiert.⁴⁵

- b. *Rückerstattungsquote*: Diese Kennzahl liefert vor allem Informationen zu Einnahmen in der Sozialhilfe. Die Kennzahlen zur Rückerstattungsquote berechnen den Anteil der jeweiligen Rückerstattungsart an den Unterstützungsleistungen brutto (ohne Fremdplatzierungskosten).

Die Rückerstattungen beinhalten die Einnahmen aus:

- Sozialversicherungsleistungen
- Verwandtenunterstützung
- Persönlichen Rückerstattungen
- Familienrechtlichen Unterhaltsbeiträgen
- Alimentenbevorschussung + Kleinkinderbetreuungsbeiträgen
- Sonstigen Rückerstattungen

Von den Einnahmen ausgesondert sind:

- ZUG-Beiträge
- Staatsbeiträge
- Beiträge der Heimatstaaten
- Elternbeiträge nach Art. 276, 277 und 289 ZGB (für Platzierungskosten)

⁴⁵ Für die Stadt Zürich konnten die Daten nicht im Sinne der vereinbarten Definition erhoben werden. Grund: rechtliche Grundlage (Platzierung von Jugendlichen), vgl. ebenda, Übersicht Datenqualität, Anhang S. 2.

2.4 Die funktionale Gliederung der Eidgenössischen Finanzverwaltung

Im Interesse der Haushaltstransparenz und für die Datenerfassung in der schweizerischen Finanzstatistik wurde im Handbuch des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte⁴⁶ ergänzend zur institutionellen Gliederung eine Gliederung nach Aufgaben erstellt, die bei Gemeinden von weniger als 25'000 EinwohnerInnen auch als Ersatz für eine Gliederung nach Institutionen verwendet werden kann. Die Eidgenössische Finanzverwaltung erstellt einen Zusammenzug dieser Aufgabengliederung, nach Bund, Kantonen und Gemeinden geordnet.⁴⁷ Die Angaben für eine Funktionsgruppe werden in einer Kreuztabelle zusammengezogen aus den laufenden Ausgaben und Einnahmen sowie der Investitionsrechnung nach der sachlichen Gliederung des Kontenrahmens der öffentlichen Haushalte. Zu Grunde gelegt wird das Bruttoprinzip. Für unsere Zwecke interessiert der Zusammenzug der Aufgabengruppe 58 „Fürsorge“ von Kantonen und Gemeinden zusammen. In der Untergruppe 581 Armenunterstützung sind die Sozialhilfeausgaben enthalten. Sie sind jedoch aufgrund der Verschiedenartigkeit der kantonalen Leistungen und Sozialhilfesysteme und der unterschiedlichen Verbuchungsart in den Kantonen und Gemeinden mit verschiedenen (strukturellen) Mängeln behaftet, die einen Vergleich der Sozialhilfeausgaben der Kantone erschweren.

So kann das Konto 581, wo die Sozialhilfe im engeren Sinne verbucht werden sollte, in unterschiedlichem Ausmass auch Leistungen aus folgenden weiteren Kontengruppen oder Konten enthalten:

40	Spitäler
41	Kranken- und Pflegeheime
44	Ambulante Krankenpflege
52	Krankenversicherung
53	Sonstige Sozialversicherungen
54	Jugendschutz
55	Invalidität
56	Sozialer Wohnungsbau
57	Altersheime

⁴⁶ Finanzdirektorenkonferenz 1981, S. 265 ff.

⁴⁷ EFV 1996. Für die Zusammenstellung der statistischen Publikation „Die öffentlichen Finanzen der Schweiz“ stehen 630 Stellenprozent zur Verfügung.

58	Fürsorge
580	Altersfürsorge
582	Arbeitsämter
583	Auslandschweizerhilfe
589	Übrige Fürsorge

Zudem fallen in verschiedenen Konten Ausgaben für die „Allgemeine Verwaltung“ an. Die sachliche Gliederung enthält folgende Gliederungsbereiche:

Laufende Ausgaben

- ?? Personalaufwand
- ?? Sachaufwand
- ?? Beiträge

Laufende Einnahmen

- ?? Bund
- ?? Kantone und Gemeinden
- ?? Andere

Saldo der Laufenden Rechnung

Investitionsausgaben

Investitionseinnahmen

- ?? Gemeinwesen
- ?? Andere

Saldo der Investitionsrechnung

Nettobelastung insgesamt

Die EFV nimmt gegenüber den eingegangenen Gemeinde- und Kantonsrechnungen Abgrenzungskorrekturen vor, wie das Gespräch mit den Verantwortlichen zeigte. Insbesondere die Doppelzählungen der Ausgaben bei Kanton und Gemeinden werden korrigiert. Wenn jedoch bereits in den Rechnungen der Kantone und Gemeinden nicht handbuchgemässe Buchungen vorgenommen oder Einnahmen- und Ausgabenbeträge nicht genügend desaggregiert wurden, sind nachträgliche Korrekturen nicht mehr möglich. Bei den grösseren Kantonen wie z.B. Aargau werden nicht alle Gemeindedaten erfasst, sondern nur jene mit mehr als 4000 EinwohnerInnen. Sie

werden anschliessend auf den ganzen Kanton hochgerechnet.⁴⁸ Vom Kanton Zürich erhält die EFV die Daten über das Gemeindeinformationssystem (GEFIS). Darauf sind die Daten von ca. 150 der 170 Gemeinden enthalten. Die restlichen Gemeinden müssen geschätzt werden. Da der Kanton Basel-Stadt bis und mit dem Jahr 2000 das Neue Rechnungsmodell nicht anwendet, ist eine Übertragung in die funktionale Gliederung schwierig.⁴⁹ Basel liefert die funktionale Gliederung jedes Jahr per Band. Überall wo Unklarheiten bestehen, fragt die EFV nach. Die Daten der EFV können jedoch in der Genauigkeit nur soweit gehen wie jene, welche Gemeinden und Kantone der EFV abliefern.

⁴⁸ Etter/Gholam, 141 ff.

⁴⁹ Andere Nummerierung, anderer Aufbau, Einnahmen und Ausgaben getrennt, Investitionen in Ausgaben enthalten; vgl. Etter/Gholam, 179 ff.

3. ANALYSE UND PROBLEMLÖSUNGEN

3.1 Analyse der Datenprobleme

In den vorangestellten Kapitel haben wir die verschiedenen Datenquellen der drei Ebenen des föderalistischen Staatsaufbaus dargestellt. Im Folgenden fassen wir die auf den verschiedenen Ebenen auftretenden Probleme der Datenerhebung und -qualität zusammen. Diese sind nicht für alle Kantone gleich ausgeprägt. Es geht nicht darum, über die Datenqualität der drei Kantone und der EFV zu urteilen und die Daten zu validieren, sondern um einen allgemeinen Überblick der zu erwartenden Probleme beim Versuch, eine schweizerische Finanzstatistik der Sozialhilfe zu entwickeln.

3.1.1 Föderalismus als „Wurzel des statistischen Übels“

Nach Art. 3 der Bundesverfassung sind die Kantone „souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind.“ Da die verfassungsrechtliche Ermächtigung des Bundes im Bereich der Sozialhilfe fehlt, fällt diese grundsätzlich in die Kompetenz der Kantone. In diesem Leistungs- und Finanzierungsföderalismus liegt der Ursprung für die Schwierigkeiten, vergleichbare Zahlen im Bereich der Sozialhilfe zu erhalten. Der Bund kann zwar Regeln über die interkantonale Unterstützungszuständigkeit und Kostenrückerstattung aufstellen (ZUG), die innerkantonale Zuständigkeitsordnung ist hingegen Sache des kantonalen Rechts. Dieses delegiert – vorab in den Deutschschweizer Kantonen die Zuständigkeit für die Sozialhilfe hinab zu den Gemeinden, die sich dann wiederum oft zu Gemeindeverbänden zusammenschliessen, um den Nachteilen einer allzu dezentralisierten Leistungserbringung zu entgehen. Eine Finanzierungszersplitterung, die noch stark an die „Armengesetzgebung“ zu Beginn des 19. Jahrhunderts erinnert, betreibt der Kanton Aargau. Als Besonderheit wird hier noch zwischen den Gemeinden verrechnet, wenn SozialhilfeempfängerInnen innerhalb von 2 Jahren in eine andere Gemeinde gezogen sind! Es erinnert auch an die Verfassung von 1874, die noch die Möglichkeit der Heimschaffung fürsorge-

bedürftiger SchweizerInnen in ihren Heimatkanton (bzw. in ihre Heimatgemeinde) vorsah.⁵⁰

Der Föderalismus in der Sozialhilfe äussert sich also auf der Ebene

- ?? der Rechtsetzung
- ?? der Vollzugsorgane
- ?? des Leistungsumfangs
- ?? der Finanzierung
- ?? der buchhalterischen Erfassung der Leistungen.

Im Bereich des Leistungsumfanges griffen die Kantone Mitte der 60er Jahre zu einem verbreiteten Mittel, um die grössten Unzulänglichkeiten des Leistungsföderalismus zu überwinden: Sie schlossen sich zur Schweizerischen Konferenz für öffentliche Sozialhilfe (SKOS) zusammen. Obschon es sich bei der SKOS um eine privatrechtliche Vereinigung handelt⁵¹, haben ihre 1998 umfassend überarbeiteten und vereinfachten Richtlinien ihren Niederschlag im Sozialhilferecht der Kantone und breite Anerkennung in der Sozialhilfepraxis gefunden. Im Zuge der Sparpolitik in vielen Kantonen und Gemeinden kommen die Richtlinien in den letzten Jahren in einigen Gemeinwesen unter Druck. Vorab bürgerliche PolitikerInnen erhoffen sich von einem Unterschreiten der Richtlinien Spareffekte auf die öffentlichen Haushalte und eine Attraktivitätsminderung des Kantons oder der Gemeinde bei SozialhilfeempfängerInnen. Diese Politik geht von einem Konkurrenzsystem der Sozialhilfe unter den Gemeinden oder unter den Kantonen aus. Fachleute der Sozialhilfe stellen jedoch fest, dass die Höhe der Sozialhilfeleistungen für die Wohnortwahl der SozialhilfeempfängerInnen einen unwesentlichen Faktor bildet und *Gemeindeautonomie* sowie *Kantonsföderalismus* bei der Bemessung der Leistungshöhe keinen entscheidenden Einfluss auf Wanderbewegungen der SozialhilfeempfängerInnen haben⁵². Vielmehr sind die sozio-demografische Zusammensetzung der Bevölkerung, die Zentrumseffekte der städtischen Agglomerationen und die Angebote an sonstigen Sozialhilfeleistungen entscheidend.

⁵⁰ Vgl. Wolffers 1993, S. 50.

⁵¹ Der SKOS sind nebst den Kantonen auch grössere Gemeinden und private soziale Institutionen angeschlossen.

⁵² Gemeinderat der Stadt Bern, Antwort auf die Interpellation der Fraktion SVP (Thomas Fuchs, JSVP): Steigende Fürsorgeausgaben und zunehmender Fürsorgetourismus – gemeinsames Vorgehen angezeigt, Antwort des Gemeinderates vom 19.1.2000.

3.1.2 Abgrenzungsprobleme

Zu Abgrenzungsproblemen führt die Tatsache, dass Daten oder Rechnungskonten der Sozialhilfe im engeren Sinn auch Daten (Ausgaben, Einnahmen) enthalten, welche eigentlich gesondert ausgewiesen werden sollten. Umgekehrt sind Ausgaben oder Einnahmen verschiedener Bereiche in Konten zu finden, welche eigentlich unter der Sozialhilfe subsummiert werden sollten.

Es betrifft meist Leistungen, welche von den Sozialdiensten erbracht oder vermittelt werden, aber nicht separat erfasst, verbucht, verrechnet oder nicht an die übergeordnete Behörde und die Finanz- und Statistikdienste weitergeleitet werden. Die Sozialhilfeausgaben und -einnahmen sind damit nicht vergleichbar, da sie unterschiedliche Leistungen enthalten. Ziel einer Sozialhilfestatistik wäre, durch nachträgliche Korrekturen oder einer von Grund auf anderen Erfassung der Daten die Definitionsbasis der Sozialhilfe vereinheitlichen zu können.

Eine Ursache der Abgrenzungsproblem ist auch auf die funktionelle Gliederung selbst zurückzuführen, welche aus dem Jahr 1981 stammt und nicht mehr zeitgemäss ist. Der Sozialbereich ist seither einem starken Wandel unterworfen (neue Leistungen, Professionalisierung, Regionalisierung, Zunahme der Fallzahlen und der Fallkomplexität, Wechsel von der Objekt zur Subjektfinanzierung etc.).

In den Anhängen 2-4 sind die Abgrenzungsprobleme, welche bei den Interviews und bei der Sichtung der Kantons-, Gemeinde- und EFV-Daten zu Tage getreten sind, in Kurzform tabellarisch dargestellt. Im Folgenden fassen wir die Resultate zusammen. Wir betrachten in diesem Kapitel nur die direkten finanziellen Leistungen an die SHE. In Kapitel 3.1.4 gilt dann unsere Aufmerksamkeit auch den immateriellen Leistungen und den übrigen Kosten für die Erbringung von Sozialhilfeleistungen.

Es treten selbstverständlich nicht in allen Kantonen die gleichen Probleme auf. Auch das Ausmass der Abweichungen von der Sozialhilfe i.e.S., wie sie in Kapitel 1.5 definiert wurde, ist in den drei Kantonen sehr unterschiedlich. Die Aussage über das Ausmass der Abweichung ist deshalb eine *persönliche* Gewichtung der Problemtiefe bei den drei Kantonen aufgrund unserer Untersuchung. In Betracht gezogen werden

dabei die Häufigkeit der Fälle und das finanzielle Gewicht in Bezug auf die Gesamtsumme der Sozialhilfe.

Tabelle 6: Auflistung und Beurteilung der Abgrenzungsprobleme bei der Ermittlung der Geldleistungen der Sozialhilfe

1. Abgrenzungsprobleme ausgabenseitig	Beschreibung	Problembewertung: Abweichung von Sozialhilfe i.e.S	Wo die Probleme sich stellen
Anwendung des Bruttoprinzips	Einnahmen und Ausgaben werden getrennt verbucht und nicht miteinander verrechnet	Gross Problem ist nicht systematisch	Rechnungen kleinerer Gemeinden AG, EFV AG und BS
Doppelzählungen	Gemeinde- und Kantonsrechnungen enthalten je dieselben Ausgabenposten	Gross In den Gemeindefrechnungen werden die kantonalen Ausgaben (Rückvergütungen) bei den Bruttoausgaben mitgezählt. Das gleiche gilt für ZUG-Fälle anderer Kantone.	Gemeinde- und Kantonsrechnungen. Die EFV nimmt Korrekturen vor. Diese sind nicht möglich für die ZUG-Fälle.
Alimentenbevorschussung (Risikobereich Familie und Kinder)	Ist die ABV von der Sozialhilfe abgegrenzt? Sind Fälle, die sowohl ABV, wie auch SH beziehen, abgegrenzt?	Klein Die ABV ist in fast allen Fällen unter 589 verbucht. Mittel, in vielen Fällen sind ABV bei den SH-Ausgaben (und – Einnahmen) verbucht	Gemeindefrechnungen AG, BS, ZH EFV Nicht so in gemeindeinternen Statistiken grösserer Gemeinden
Beihilfen, Tagestaxen für Institutionen der Suchttherapien (Risikobereich Krankheit, Kto. 450 Krankheitsbekämpfung)	Drogenentzugsprogramme, Rehabilitationstherapien	Mittel Wird als SH-Ausgaben verbucht (anstatt Kto. 450) mit teilweisen Rückvergütungen von Sozialversicherern	Gemeindefrechnungen AG, BS, ZH EFV
Verbilligte Krankenkassenprämien (Risikobereich Krankheit, Kto. 520 Krankenversicherung)	Werden die verbilligten KK-Prämien für SHE gesondert verbucht?	Mittel Doppelzählungen bei Kanton und Gemeinden möglich. Dies beeinflusst die Vergleichbar-	Gemeindefrechnungen AG, BS, ZH EFV Nicht so in gemeindeinternen Statistiken

		keit der Brutto-, nicht aber die Nettobeträge.	grösserer Gemeinden
Medizinische Versorgung (Risikobereich Krankheit, Kto. 440 ambulante Krankenpflege)	Zahlungen für ambulante oder stationäre med. Versorgung, soweit nicht durch Sozialversicherer abgedeckt.	Klein Es betrifft dies vor allem zahnärztliche Behandlungen, die nicht abgrenzbar sind	Gemeinderechnungen AG, BS, ZH EFV Nicht so in gemeinde-internen Statistiken
Heimaufenthalte und Hauspflege (Risikobereiche Alter, Krankheit, Kto. 440 und 410 Kranken- und Pflegeheime)	Dies betrifft SHE, für welche die EL nicht ausreichen und (noch) keine Beihilfen ausbezahlt werden	Mittel Unterschiedliche Handhabung je nach Gemeinde. In der Stadt Zürich z.B. wird SH nur bis zum 65. Alterjahr ausgerichtet.	Gemeinderechnungen AG, BS, ZH EFV Nicht so in gemeinde-internen Statistiken grösserer Gemeinden
Jugendfürsorge Heimkosten Jugendliche (Risikobereich Familie und Kinder, Kto. 54 Jugendschutz)	Jugendliche, welche finanzielle Unterstützung und Betreuung brauchen ausserhalb der Vormundschaft	Gross In den Städten ist die Jugendfürsorge und -vormundschaft einer speziellen Behörde zugeteilt und die Ausgaben unter Kto. 54 subsummiert. Nicht so in Land-SD, wo es eine einzige Fürsorgebehörde gibt.	Gemeinderechnungen AG, BS, ZH EFV Nicht so in gemeinde-internen Statistiken grösserer Gemeinden
Asylsuchende (bisher kein eigener Risikobereich, Stadt Zürich eigenes Kto. 588)	Der Vollzug ist Kantonen und Gemeinden übertragen, die Finanzierung aber Bundessache	Klein Die Abrechnung mit dem Bund zwingt zu einer differenzierten Abgrenzung von der übrigen SH.	Einzelne Fälle in Gemeinderechnungen im Kanton Zürich Nicht so in gemeinde-internen Statistiken grösserer Gemeinden
Beiträge zur Kleinkinderbetreuung (Risikobereich Familie und Jugend Kto. 54 Jugendschutz)	Diese Beiträge werden nur im Kanton Zürich ausserhalb der SKOS-Richtlinien geleistet.	Keine Die Ausgaben werden separat erfasst	EFV

2. Abgrenzungsprobleme einnahmeseitig			
Rückerstattungen SH von Verwandten, Sozialversicherungen und Stipendien für SHE	Soweit das Bruttoprinzip angewendet wird, sollten alle Rückerstattungen im Kto. 581 verbucht werden.	Mittel In einzelnen Gemeinden der untersuchten Kantone werden die Rückerstattungen mit den Ansprüchen verrechnet und nur die Nettoaufwendungen verbucht.	Gemeinderechnungen im Kanton AG EFV AG
Fälle unter dem Zuständigkeitsgesetz (ZUG)	Unter den Kantonen werden Fälle von SHE verrechnet, welche seit weniger als zwei Jahren zugezogen sind.	Mittel Transitorisches Abgrenzungsproblem: Die Rückvergütungen beziehen sich auf das Vorjahr. Auch erscheinen die Ausgaben in beiden Kantonen.	Alle Gemeinden und Kantone EFV
Verrechnung SHE anderer Gemeinden	Im Kanton Aargau gilt die ZUG-Regelung auch innerhalb des Kantons unter den Gemeinden.	Klein Auch hier entsteht ein transitorisches Abgrenzungsproblem, da die Rückvergütungen oft verzögert eintreffen.	Aargauer Gemeinden EFV AG
Kostenersatz Kanton (Staatbeiträge, Kostenanteile)	Im Kanton AG wird für AusländerInnen durch den Kanton voller Kostenersatz geleistet. Im Kanton ZH für AusländerInnen bis zum 10. Aufenthaltsjahr + Beitrag nach Finanzkraft der Gemeinden.	Gross Kostenersatz bezieht sich auf Vorjahresabrechnungen. Problem der Doppelzählung.	Gemeinde- und Kantonsrechnungen AG und ZH EFV AG und ZH
Kostenersatz/Gutsprachen für Spitalaufenthalt (med. Versorgung)	Wenn SHE medizinisch behandelt werden, fallen Kostengutsprachen der Krankenversicherer an.	Klein Im Kanton Zürich ergibt sich ein Abgrenzungsproblem, weil SHE, die im Unispital und im KS Winterthur behandelt werden, dort belastet werden.	Gemeinde- und Kantonsrechnungen ZH EFV ZH

Wir stellen fest, dass sich ein Vergleich der Kantons- und Gemeindeaufwendungen nicht nur bezüglich der unterschiedlichen Verbuchung schwierig gestaltet. Die Abgrenzungsprobleme sind auch für die statistische Genauigkeit nicht unerheblich. Eine jährliche, quantifizierbare, finanzielle Abgrenzung aller erwähnter Probleme wäre nur mit grossem Aufwand zu leisten⁵³. Zwar erweist sich die Datenlage in den Städten als ziemlich präzise. Einzelne Abgrenzungsprobleme sind für sie in den Anhängern 2-4 nachzulesen. Schwieriger gestaltet sich die Situation in den Agglomerations- und Landgemeinden. Die kantonalen Rechnungen geben in keinem der drei Untersuchungskantone für sich allein aussagekräftige Hinweise auf die Gesamtaufwendungen für die Sozialhilfe im Kanton. Im Falle vom Kanton Basel-Stadt übernimmt der Kanton zwar die Gesamtheit der Nettoaufwendungen der Burgergemeinde Basel. Diese Aufwandüberschussdeckung ist jedoch von hohem Aggregationsgrad und nur als Nettobetrag ausgewiesen. Einzelne nicht zur Sozialhilfe gehörende Leistungen können aufgrund der Kantonsrechnung nicht ausgeschieden werden.

3.1.3 Genauigkeit

Da wir bezüglich Genauigkeit der Daten nur eine qualitative Untersuchung gemacht haben, lassen sich auch keine quantitativen Schlussfolgerungen ziehen. Wir können also nicht sagen, wie präzise die Gemeinde-, Kantons- und EFV-Daten die realen Sozialhilfenaufwendungen wiedergeben. Allgemein können wir festhalten, dass Gemeinden mit grösseren oder regionalen Sozialdiensten differenziertere und feiner desaggregierte Aussagen zulassen als kleine Gemeinden mit einer entsprechend groben und einfacheren Rechnung⁵⁴. Wir können in dieser Hinsicht nur folgende Aussagen machen:

⁵³ Für die 8 Westschweizer Kantone wurde eine 250-seitige Studie erarbeitet. Vgl. Rossini 1997.

⁵⁴ Das ergibt die Auswertung der Interviews. Vgl. zur Frage der Organisationsform und Grösse der Sozialdienste als Beurteilungskriterium: Jordi/Vogt 1997.

Tabelle 7: Genauigkeit der Daten der untersuchten Kantone**a. Aargau**

Baden Gemeinde Rechnung inkl. interne Angaben	Aargau Kanton Rechnung und andere Gemeinde- rechnungen inkl. interne Angaben und Statistik des Gemeindeinspektorates	Aargau EFV Rechnung Konto 581
<ul style="list-style-type: none"> - Mit Ausnahme einiger kleinerer Abgrenzungsfragen entsprechen die Gemeindezahlen der Definition der SH im engeren Sinne des BFS - Doppelzählung der ausländischen SHE 	<ul style="list-style-type: none"> - Transitorische Abgrenzung der Rückvergütungen - Doppelzählung der ausländischen SHE - Vermischung Brutto- und Nettoprinzip bei den Gemeinden - Viele einzelne Abgrenzungsprobleme - Kostenersatz für med. Versorgung und Fremdplatzierungen bei den Gemeinden nicht immer abgegrenzt. 	<ul style="list-style-type: none"> - Transitorische Abgrenzung der Rückvergütungen - Doppelzählung der ausländischen SHE wird soweit möglich korrigiert, nicht jedoch jene zwischen den aargauischen Gemeinden. - Vermischung Brutto- und Nettoprinzip bei den Gemeinden - Einzelne Abgrenzungsprobleme

b. Basel-Stadt

Basel-Stadt Gemeinde Betriebsrechnung im Jahresbericht und Unterstützungsbuchhaltung	Basel-Stadt Kanton Rechnung	BS EFV Konto 581
<ul style="list-style-type: none"> - Auf Gemeindeebene sind die Sozialhilfeausgaben mit relativ geringem Aufwand präzise festzustellen. - Einzelne Abgrenzungen nötig: z.B. Drogenhilfe, Jugendfürsorge - Transitorische Abgrenzung der Rückvergütungen 	<p>Die kantonale Deckung des Ausgabenüberschusses der Sozialhilfe erbringt keinen zusätzlichen Erkenntniswert</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Bruttoaufwand der Gemeinde wird bei der EFV beim Kanton verbucht. - Die Einnahmen der Stadt Basel werden stark unterberechnet. - Die Nettoausgaben für den ganzen Kanton sind für die Sozialhilfe stark überberechnet.

c. Zürich

Zürich Gemeinde Rechnung inkl. interne Rechnung und Geschäftsbericht des Sozialdepartementes	Zürich Kanton Rechnung und v.a. Statistische Auswertungen zur wirtschaftlichen Hilfe der Gemeinden im Kanton Zürich	Zürich Sozialbericht 1997	Zürich EFV Rechnung Konto 581
Die Rückerstattungen des Kantons erfolgen um ein Jahr verzögert (aufgrund Vorjahresrechnung)	Der Zusammenzug des Kantons über die Ausgaben der Gemeinden (und seine Rückerstattungen an sie) enthält eine Reihe von Leistungen, die nicht der SH zuzuordnen wären. Der Betrag der SH wird überschätzt.	Gesamtzahlen stimmen nicht ganz mit den Rechnungswerten überein. Abweichung der Leistungen im Stichmonat von den Monatsmittelwerten: -7.2% (47 grosse Gemeinden, Bruttoleistung)	Die Nettoausgaben von Kanton- und Gemeinden zusammen geben mit einer nur kleinen Abweichung jene des Geschäftsberichtes der Fürsorgedirektion des Kt. Zürich wieder. Hingegen sind bei den Bruttozahlen beträchtliche Abweichungen festzustellen. Die EFV-Daten für das Konto 581 sind verhältnismässig gut abgegrenzt.

3.1.4 Erhebung der Kosten

Um die Gesamtheit der Kosten für die Sozialhilfe zu messen, müssen wir nicht nur über gesicherte Angaben über die finanziellen Leistungen an die SHE verfügen, sondern z.B. auch über die Personal- und Sachkosten. Gerade die Personalkosten sind in der Sozialhilfe beträchtlich, lässt sich doch die in den Sozialhilfegesetzgebungen angestrebte soziale Integration in vielen Fällen längerfristig nur durch persönliche Hilfe, durch Beratung und Betreuung der SHE erreichen. Die Unterschrift unter die Berechnungen der finanziellen Hilfe reicht nicht aus. Unsere Untersuchung hat jedoch gezeigt, dass wir bezüglich Kostenerhebung vielerorts noch in den Kinderschuhen stecken. Zwar sind die Sozialämter der Städte Baden, Basel und Zürich daran, Kostenrechnungen anzustellen, doch ausserhalb der Städte verfügen die meisten Gemeinden und auch die Kantone noch über keine gesicherten Daten. Eine umfassende Kostenrechnung besteht aus folgenden Elementen:



Wir haben (ergänzend zu den Geldleistungen für die Sozialhilfe im engeren Sinne) folgende *Kostenarten* untersucht:

Personalkosten	Löhne SozialarbeiterInnen, SachbearbeiterInnen, SD-Sekretariat
Verwaltungskosten	„Overheadkosten“ oder „Querschnittleistungen“: Leitung, Personaldienst, Rechnungswesen, Controlling, Dienste/Logistik, Kosten der politischen Behörden
Sachkosten	Büromaterial, Büroeinrichtung, EDV, Abschreibungskosten
Gebäudekosten	Miete, Energie, Unterhalt, Abschreibungskosten
Investitionskosten	Anschaffungen über Fr. 100'000.-, Abschreibungskosten

Eigentliche *Kostenstellen* wurden bisher in den untersuchten Gemeinden noch keine definiert. Die internen Rechnungen aber, beispielsweise jene der Stadt Zürich, definieren in der institutionellen Gliederung folgende „Kostenstellen“:

- ?? Amt für Jugend- und Sozialhilfe, Zentrale Dienste
- ?? Sozialhilfe
- ?? Jugend- und Familienhilfe
- ?? Asylorganisation für den Kanton Zürich

Für uns von Interesse wären die beiden ersterwähnten Kostenstellen. Bei den Kostenträgern (oder Produkten) gibt es zwischen den bisherigen Pilotprojekten in Basel⁵⁵ und Zürich bereits erhebliche Unterschiede. Die Gemeindeautonomie lässt verschiedene Definitionen von Kostenarten und -trägern zu.

Der Zürcher Sozialbericht macht keine Angaben zu den Sozialhilfekosten. Die EFV kann zwar Personal-, Sach- und Investitionskosten ausweisen, jedoch nur für die ganze Funktionsgruppe 58 und nicht für alle Gemeinderechnungen differenzierbar, da die Personalkosten meist im Kto. 589 „Übrige Fürsorge“ zusammengefasst sind.

Für die untersuchten Kantone und Gemeinden fassen wir die Datenlage zur Kostenerhebung tabellarisch zusammen:

⁵⁵ Als Produktgruppen erwähnt der Leistungsvertrag der Stadt Basel:

- Sozialhilfe
- Unterbringung und Betreuung (inkl. Asyl)
- Rückerstattung

Sozialhilfeprodukte wären alsdann:

- Abklärung und Hilfsplan
- Beratung
- Entscheide über wirtschaftliche Hilfe
- Auszahlungen
- Integrationshilfen (berufliche und soziale Integration)
- Arbeitsvermittlung

Vgl. Kanton Basel Stadt, Leistungsvereinbarung für das Fürsorgeamt der Stadt Basel, Rahmenkontrakt 2000 – 2004 zwischen dem Kanton Basel Stadt und der Bürgergemeinde der Stadt Basel, unveröffentlichter Entwurf, Basel, Oktober 1999.

Aufgrund der persönlichen Erfahrungen in Bern ist diese Produktliste für finanzstatistische Zwecke zu differenzieren und müsste u.E. zu einem einzigen Produkt „Sozialhilfe“ zusammengefasst werden, welches mit verschiedenen Indikatoren einem Controllingprozess unterworfen werden kann.

Tabelle 8: Abgrenzung der Kosten

Kosten der Sozialhilfe	Baden Gemeinde Rechnung inkl. interne Angaben	Aargau Kanton Rechnung inkl. interne Angaben und Statistik des Gemeindeinspektorates	Basel-Stadt Gemeinde Betriebsrechnung im Jahresbericht und in der Unterstützungsbuchhaltung	Basel-Stadt Kanton Rechnung	Z R ir u d te
NPM-Pilot	Einführung 2001	Nein	Leistungsvereinbarung vor dem Abschluss. Mit 2 Produktegruppen, 8 Produkten und 6 Leistungsfelder bei den Querschnittleistungen. Ab 2000	Leistungsvereinbarung vor dem Abschluss. Mit Produktegruppen. Ab 2000	A ti ru te al Ir bi
Kostenrechnung	In Bearbeitung	Nein, nicht vorgesehen	Zur Zeit wird eine sogenannte Betriebsrechnung erstellt Für Budget 2001 ist eine Kostenrechnung vorgesehen. Die Personalkosten betragen rund 10% der finanziellen Sozialhilfe.	Nein	N di A in G R w S i.t
Umlage Personalkosten	Heute sind „nur“ die gesamten Personalkosten des SD erurierbar, diejenigen für die SH i.e.S. wären intern mit gewissem Aufwand abgrenzbar	Heute sind „nur“ die gesamten Personalkosten des kant. SD erurierbar, diejenigen für die SH i.e.S. sind nicht abgrenzbar	Bisher nur manuell möglich	Beschränkt möglich	F ur m
Umlage Verwaltungskosten	Ab 2001	Nicht möglich	Nicht für alle Kostenarten möglich	Nicht möglich	G
Umlage Sachkosten	Ab 2001	Nicht möglich	Möglich	Nicht möglich	G
Umlage Gebäudekosten	Nicht möglich	Nicht möglich	Möglich	Nicht möglich	G
Umlage Investitionskosten	Nicht möglich	Nicht möglich	Beschränkt möglich	Nicht möglich	K

3.1.5 Zusammenfassung

Die Untersuchung der Datenlage bei Gemeinden, Kantonen und EFV ergab ein Bild verschiedenster Probleme, welche die Vergleichbarkeit der finanziellen Grössen in der Sozialhilfe erschweren:

1. Die Kantone und Gemeinden benutzen *verschiedene Definitionen der Sozialhilfeleistungen, unterschiedliche Anwendungen der SKOS-Ansätze und unterschiedliche BezügerInnenkreise*. So wird beispielsweise in der Stadt Zürich den über 65-Jährigen keine Sozialhilfe mehr über das Sozialamt, sondern Zuschüsse über das Amt für Zusatzhilfe ausgerichtet.
2. In der Statistik der EFV treten *Doppelzählungen* auf und zwar für die Rückvergütungen der ZUG-Fälle zwischen den Kantonen. Im Kanton Aargau trifft dasselbe für Verrechnungen unter den Gemeinden zu.
3. Es bestehen je nach Ausgaben- und Einnahmebereich *kleine, mittlere oder grosse Abgrenzungsprobleme*. In Jahresrechnungen und -berichten ist die Sozialhilfe von weiteren bedarfsabhängigen Ausgaben oft nicht abzugrenzen. Der *Aggregationsgrad in den Rechnungen* in kleineren Gemeinden lässt oft keine Aussagen über die Sozialhilfe im engeren Sinne zu.
4. Es bestehen zeitliche *transitorische Abgrenzungsprobleme*, so dass Jahresausgaben und -einnahmen nicht korrekt ausgewiesen werden können.
5. Manche Gemeinderechnungen im Untersuchungskanton Aargau wenden *ganz oder teilweise noch das Nettoprinzip* an und verrechnen vor der Verbuchung die Einnahmen mit den Ausgaben.
6. Die *Kosten für Beratung und Betreuung* der SHE lassen sich in den untersuchten Gemeinden mit einigem Aufwand zumindest grob erheben. Nach Aussagen der InterviewpartnerInnen ist eine Ausscheidung der Beratungskosten für alle Gemeinden eines Kantons für Aargau und Zürich ohne Erhebung nicht möglich.
7. *Weitere Kosten der Sozialhilfe* (Verwaltungs-, Sach-, Gebäude-, Investitionskosten) sind nur in den untersuchten Städten annähernd zu beziffern.

Die Eidgenössische Finanzverwaltung übernimmt in ihrer Zusammenfassung der Sozialhilfeaufwendungen pro Kanton die mit erwähnten Mängeln behafteten Rechnungen der Kantone und Gemeinden und vermag sie nur in Einzelfällen zu korrigieren.

Die finanziellen Abweichungen zu den tatsächlichen Sozialhilfeaufwendungen sind zum Teil beträchtlich.

Die Gemeinden haben in vielen Fällen mehr Daten, als die EFV und die Kantone von ihnen verlangen.⁵⁶ Die Kantone und die EFV erhalten von den Gemeinden nur die aggregierten Rechnungen. Die drei untersuchten Gemeinden bemängeln die bisher dürftige EDV-Unterstützung und bauen diese zur Zeit massiv aus. Dies aber mit unterschiedlicher Software und unter Beibehaltung unterschiedlicher Leistungsdefinitionen.

3.2 Problemlösungsansätze

3.2.1 Unterschiedliche Informationsbedürfnisse

Lassen sich die in Kapitel 6 gewonnenen Erkenntnisse der schwierigen Vergleichbarkeit von SH-Daten auf die anderen Kantone übertragen? Das kann eindeutig bejaht werden. Zwar stellen sich die Probleme nicht in allen Kantonen im gleichen Ausmass. Die Studie von Rossini⁵⁷ belegt aber, dass selbst in den lateinischen Kantonen, wo eine relativ grosse Kantonalisierung der Sozialhilfe besteht, massive Abgrenzungs- und Homogenisierungsprobleme bestehen. So führen beispielsweise auch die Kantone Bern und Genf keine verlässliche funktionale Gliederung. Der Kanton Luzern führt gar keine. Die Probleme komplizieren sich zusätzlich, wenn unter den Gemeinden (AG) oder zwischen Kantonen und Gemeinden einfachere (ZH) oder kompliziertere (BE)⁵⁸ Finanz- und Lastenausgleichssysteme bestehen.

In diesem Kapitel wenden wir uns möglichen Lösungsansätzen zu. Lösungen für eine sinnvolle finanzstatistische Erfassung der Sozialhilfe messen sich an den Zielen einer solchen Statistik. Wir haben deshalb die InterviewpartnerInnen nach ihren Erkenntnisinteressen bei einer solchen Statistik gefragt. Wir fassen die gegebenen Antworten zusammen⁵⁹:

⁵⁶ Vgl. z.B. die Daten der Unterstützungsbuchhaltung der Bürgergemeinde Basel, Stadt Basel 1999 I.

⁵⁷ Rossini 1997.

⁵⁸ Der Kanton Bern ist ein Paradebeispiel an statistisch undurchsichtigen Finanzierungsströmen. So zahlen auch Gemeinden Mittel in den Topf des Lastenausgleichs, die selbst keine Leistungen erbringen. Es ist zudem aus den Kantons- und Gemeinderechnungen nicht ersichtlich, für welche soziale Leistungen die Transferzahlungen gelten.

⁵⁹ Vgl. Anhang 5.

Je nach Ebene des Gemeinwesens und dem Einbezug in die Finanzierung unterscheiden sich die Bedürfnisse an einer Finanzstatistik der Sozialhilfe.

Auf der Ebene der *Gemeinde*, der Sozialdienste und der direkten Leistungserbringer liegt das Hauptinteresse beim Vergleich der finanziellen Aufwendungen mit anderen Gemeinden von vergleichbarer Grösse. Diese Fachleute sind sich einig, dass ein Vergleich solcher Zahlen mittels Indikatoren (Ausgaben oder Kosten pro Fall oder EinwohnerIn, Personaleinsatz, „Overhead“) nur im Zusammenhang mit einer Fallstatistik und mit den soziodemografischen Daten der Vergleichsgemeinden sinnvoll ist. Ein nacktes „Ranking“ (Rangvergleich) oder Benchmarking nach Ausgaben pro Fall kann zu voreiligen und ungerechtfertigten politischen Schlussfolgerungen in Richtung Sozialabbau führen. Finanzstatistiken und Kostenvergleiche werden von den Gemeinden als Planungs- und Steuerungsinstrument für die Sozialämter verstanden. Es wird hervorgestrichen, dass weniger als Kostenvergleiche Vorgehens und Arbeitsmethodikvergleiche und Strategiediskussionen zwischen den Gemeinden von Nutzen wären. An kantonalen oder internationalen Vergleichen besteht wenig Interesse.

Die *Kantone* wiederum sehen in einer Finanzstatistik eine Führungsinformation und eine politische Legitimationshilfe für die Ausrichtung von Fürsorgeleistungen. Die einzelnen Gemeindedaten sind dafür nicht von grossem Interesse, sondern eher schon regionale Kostenaggregate. Innerkantonale wären Finanzdaten der SH hilfreich für die Berechnung von Pauschalen und Normabgeltungen für den Finanz und Lastenausgleich im Kanton. Vergleiche werden auch in Hinblick auf Sparanreize gefördert. Auch erhofft man sich von einer gesamtschweizerischen Finanzstatistik eine bessere Grundlage zur Durchsetzung eines eidgenössischen Finanzausgleichs in diesem Bereich.

Auf *eidgenössischer Ebene* bestehen die Hauptinteressen in zwei Bereichen: Erstens soll mit einer Finanzstatistik die Möglichkeit geschaffen werden, internationale Sozialhilfevergleiche anzustellen. Das Hauptproblem hierbei ist, dass die Klassifikation nach Neuem Rechnungsmodell REMO nicht jener des Statistischen Amtes der EU (EUROSTAT), ESSOS genannt, entspricht.⁶⁰ Zur Zielerreichung müssten also zuerst das REMO angeglichen werden. Zweitens wird eine Verzahnung der Einzel-

⁶⁰ EUROSTAT 1995: The Future of European Social Statistics, Guidelines and Strategies, Luxembourg. Mittlerweile orientieren sich auch andere internationale Organisationen wie z.B. die OECD oder das Internationale Arbeitsamt ILO an diesen Vorgaben.

fall-Statistik (Sozialhilfeempfänger-Statistik) mit einer Aufwandstatistik angestrebt. Den Ausgaben für bestimmte Arten der Hilfgewährung (Vorschüsse, Zusatzleistungen, Beihilfen, Sozialhilfe i.e.S. etc.) sollen der Umfang und die Struktur der jeweiligen BezügerInnenkreise gegenübergestellt werden.⁶¹

Diese unterschiedlichen Erkenntnisinteressen sind auf verschiedenen Lösungswegen zu befriedigen.

⁶¹ BFS 1997, S. 49: „Dies bedingt jedoch, dass jede Sozialhilfestelle auf Gemeindeebene sowohl ihre Gesamtausgaben wie auch ihre Gesamteinnahmen differenziert und nach einer einheitlichen Haushaltssystematik (Neues Rechnungsmodell REMO) erfasst.“

3.2.2 Problemlösungsansätze

Nach der Diagnose sind zur Problemlösung zwei Wege denkbar: Prävention und/oder Therapie.

Prävention	Therapie
1. Vereinheitlichung der Sozialhilfesysteme Harmonisierung der Gesetzgebung	4. Abgrenzungen einzelner Leistungen im Einzelverfahren
2. Verbesserung und Vereinheitlichung der statistischen Erfassung durch: <ul style="list-style-type: none"> - eine feinere Aufteilung der funktionalen Gliederung - die Übernahme der ESSOS-kompatiblen Gliederung <ul style="list-style-type: none"> ?? Finanzierung des Erhebungsaufwandes durch den Bund und die Kantone ?? Einheitliches Softwareprogramm ?? Gründung von Usergroups 	5. Umrechnungen mit <ul style="list-style-type: none"> - Schätzungsparameter - Indikatoren
3. Einheitliche Kostenrechnungen	6. Erhebungen <ul style="list-style-type: none"> - kantonale Sozialberichte - Städteinitiative - gesamtschweizerisch <ul style="list-style-type: none"> ?? Erhebungsrythmus beschränken ?? Nur Gemeinde-, Städtevergleiche

Die Lösungsvorschläge lassen sich ebenso gliedern in:

- ?? Politisch-rechtliche Ansätze (Lösung 1)
- ?? Statistische Ansätze (Lösungen 4, 5, 6)
- ?? Strukturelle Ansätze (Lösungen 2, 3)

Bezüglich Realisierbarkeit, Fristigkeit und Kosten unterscheiden sich die Lösungsansätze erheblich. Gratis ist nichts zu haben, nicht einmal die Änderung von Gesetzgrundlagen.

3.2.3 Lösung 1: Vereinheitlichung der Sozialhilfesysteme

Das statistische Übel an der Wurzel zu packen, hiesse natürlich die Sozialhilfesysteme zu vereinheitlichen. Es fehlt jedoch eine verfassungsmässige Grundlage des Bundes zur detaillierten Regelung der Sozialhilfe. Diese ist in der Kompetenz der Kantone. Sie regeln mit kantonalen Gesetzen die Organisation, Zuständigkeit und Finanzierung der Sozialhilfetätigkeit der Gemeinden. Die schweizerische Sozialhilfe ist deshalb „äusserst vielseitig und intransparent“.⁶² Zwar anerkennen viele Kantone die SKOS-Richtlinien als verbindlich an. Trotzdem gibt es - wie unsere Studie zeigt - massive Unterschiede in vorgelagerten Leistungen, Organisation, Finanzierung und Verbuchung. Eine einheitliche Rahmengesetzgebung unter gleichzeitiger Aufhebung des ZUG könnte hier Abhilfe schaffen. Unseres Erachtens würde in der neuen Bundesverfassung der Spielraum für eine nationale Sozialhilfegesetzgebung im Sinne eines Rahmengesetzes bestehen.⁶³ So könnte das Zusammenspiel von Sozialversicherungen und Sozialhilfe durch eine Finanzbeteiligung des Bundes verbessert und vor allem auch eine Vereinheitlichung der verschiedenen kantonalen Systeme herbeigeführt werden. Solche Bestrebungen bestehen⁶⁴, jedoch mit unsicherem Aussicht auf Erfolg. Zu stark sind die Widerstände der Kantone und Gemeinden, sich in dieser Frage vom Bund dreinreden zu lassen. Zumindest kurzfristig scheint dieser Lösungsansatz kein umsetzbarer Weg zu sein.

⁶² BFS 1997, S. 44.

⁶³ Bundesverfassung Art. 41: „Bund und Kantone setzen sich in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung dafür ein, dass: a. jede Person an der sozialen Sicherheit teilhat.“
BV Art- 115 besagt: „Bedürftige werden von ihrem Wohnkanton unterstützt. Der Bund regelt die Ausnahmen und Zuständigkeiten.“ (Hervorhebung durch M.J.)

Ein ähnliches Lösungsmodell nationaler Rahmenbestimmungen für föderale Ausführungskompetenzen liegt bereits im Bildungsbereich mit dem Hochschulförderungsgesetz vor.

⁶⁴ Es liegt bereits ein ausformulierter Text der nationalrätlichen und ständeächtlichen Kommission für soziale Sicherheit für ein Rahmengesetz für die Sozialhilfe vor. Vgl. auch Christine Goll 1997.

3.2.4 Lösung 2: Verbesserung und Vereinheitlichung der statistischen Erfassung

Über die Kantone müssten die Gemeinden und Gemeindeverbände, welche regionale Sozialdienste tragen, angehalten werden, eine einheitliche Verbuchung in der funktionalen Gliederung vorzunehmen. Dazu gehört auch die konsequente Anwendung des Neuen Rechnungsmodells und des Bruttoprinzips. Es besteht jedoch in den untersuchten Kantonen keine Rechtsgrundlage, dies zu erzwingen. Entsprechende Gesetzesrevisionen würden selbstredend nicht nur die Sozialhilfe betreffen, sondern alle Funktionsgruppen, also die gesamten Gemeinderechnungen. Manche Kantone (z.B. Zürich) bemühen sich intensiv um eine Verbesserung in diesem Bereich. Eine Durchsetzung wäre jedoch nur über einheitliche Bestimmungen in den kantonalen Gemeindegesetzen oder Finanz und Lastenausgleichsgesetzen mit standardisierter Berichterstattungspflicht zu erreichen.

Sinnvoll wäre es zudem, wenn die Gemeindezahlen nicht direkt an die EFV weitergeleitet würden, sondern nach einem einheitlichen Raster durch die Kantone zuerst homogenisiert würden.

Auch müsste die funktionale Gliederung zur Erreichung der genannten Ziele der Kantone und Gemeinden verfeinert werden, wie dies die Stadt Zürich teils bereits vollzogen hat⁶⁵. Wir empfehlen aufgrund unserer Studie keine völlig neue funktionale Gliederung anzuwenden, die Bisherige mit folgenden Anforderungen zu verfeinern und differenzieren:

⁶⁵ Stadt Zürich 1997 I, S. 8.

Tabelle 9: Empfohlene Neugliederung der Funktionen

1.	Kto. 54	Untergliederung des Jugendschutzes in Kinder, Jugend und Familie:
	Kto. 540 neu	?? Jugend: Jugendämter, Jugendfürsorge, Jugendhilfe, Pflege- und Kinderfürsorge, Jugendsekretariate, Mütter und Väterberatung
	Kto. 541 neu	?? Kinder- und Jugendheime: Bau, Betrieb und Unterhalt von Heimen sowie Beitragsleistungen an solche, Jugenderziehungsanstalten, Kinder und Jugendheime, Waisenhäuser
	Kto. 542 neu	?? Tagesbetreuungsstätten Kinderhorte, Kinderkrippen, Tagesheime, Mittagstische.
	Kto. 543 neu	?? Alimenterbevorsorgung und -inkasso, Familienhilfe, Eheberatung, Familienhilfe (bisher in 589)
	Kto. 58	Fürsorge
2.	Kto. 580 neu	<p>?? Gesetzliche wirtschaftliche Sozialhilfe nach kantonaler Gesetzgebung an KantoneinwohnerInnen inkl. Sozialhilfe an ausgesteuerte Arbeitslose und RentnerInnen (in Ergänzung zu AHV, IV, EL und Zusatzleistungen) und heimgekehrte Auslandschweizer (bisher 583)</p> <p>?? Sozialhilfe für Haftentlassene, Suchtabhängige.</p> <p>?? Allfällige ergänzende bedürfnisabhängige gemeindespezifische Sozialhilfe.</p> <p>?? Persönliche Hilfe, Beratung, Administration (bisher 589).</p> <p>?? Keine Verbuchung von Spitalleistungen und Tagestaxen in Pflegeheimen und Suchttherapiestationen. Keine Verbilligungen für Krankenkassenprämien.</p> <p>?? Inkl. Auslandschweizerhilfe (bisher 583)</p>
3.	Kto. 581 neu	Gesetzliche wirtschaftliche Sozialhilfe nach dem Zuständigkeitsgesetz (ZUG)
4.	Kto. 582	<p>Arbeitslosenhilfe, Leistungen der Arbeitsämter, Arbeitsschutz</p> <p>Leistungen im Zusammenhang mit dem Vollzug des AVIG, freiwillige kantonale und kommunale Leistungen, Kurse.</p> <p>Keine Sozialhilfe für ausgesteuerte Arbeitslose (Kto. 580)</p>
5.	Kto. 585 neu	Asylbewerberbetreuung
6.	Kto. 586 neu	Opferhilfe (bisher in 589)
7.	Kto. 589	Übrige Fürsorge

Einen umfassenderen Regruppierungsversuch mit einer neuen Nomenklatur hat Rossini⁶⁶ vorgenommen. Das Modell Rossini wie auch das Unsrige sind mit kleinen Abweichungen (Altersfürsorge) ins europäische ESSOSSystem übertragbar. Uns scheint es ebenfalls nicht angebracht, die Sozialhilfe für ausgesteuerte Arbeitslose, für Straftatene und ältere Menschen in anderen Konten als der Sozialhilfe zu verbuchen, da diese nur spezifische Armutsrisiken im Sinne des Fürsorgebegriffes darstellen. Sonst müsste man auch die Sozialhilfe für eine 7-köpfige „Working-poor-Familie“ unter dem Konto 54 verbuchen, da sie unter das Armutsrisiko „Familie und Kinder“ fällt.

Ein weiteres Argument für diese Zuordnung in die funktionale Gliederung ist in der Praxis der Sozialdienste zu suchen. Eine alzu differenzierte Abgrenzung der Sozialhilfe ist in vielen Gemeindesozialdiensten nicht möglich. Die Ausscheidung von Jugendhilfe, Alimentenbevorschussung, Asylhilfe, Opferhilfe und Übrige Fürsorge ist bereits an der Grenze der Differenzierbarkeit. Mit Fug und Recht lässt sich auch die Frage stellen, ob die Sozialhilfe an Asylsuchende in einem speziellen Konto verbucht werden soll, da diese auch nur ein bestimmtes Armutsrisiko abdeckt. Eine Trennung rechtfertigt sich nur aus föderalistisch-statistischen aber nicht aus sachlichen Gründen, da die Ausgaben für AsylbewerberInnen vom Bund übernommen werden.

Ist nun eine solche Neugliederung realistisch umzusetzen? Sie würde eine grosse Überzeugungs- und Einführungsarbeit bei den Kantonen durch den Bund und bei den Gemeinden durch Bund und Kantone erfordern. Alle InterviewpartnerInnen waren der Ansicht, dass die Gemeinden den nötigen Aufwand auf sich nehmen, wenn der Zweck einsichtig ist, der Aufwand begrenzt bleibt⁶⁷ und zumindest ein Teil der Kosten vergütet würde. Der Sozialbereich ist aber nicht der einzige Bereich mit statistischen Differenzierungsansprüchen. Auch im Gesundheits und Bildungsbereich ist Vieles im Umbruch, auch hier entstehen Differenzierungswünsche.

Eines hat die Studie deutlich gezeigt: Der Gebrauch eines einheitlichen Softwareprogrammes für die Fallführung würde bereits vieles vereinfachen. Es sind zur Zeit etwa sieben grössere Programme auf dem Markt. Bei der Auswahl der geeigneten

⁶⁶ Rossini 1997, S. 226.

⁶⁷ „Statistiken sind so lang sinnvoll, als das Erfassen beim Endbenutzer noch in einem vernünftigen Rahmen bleibt.“ (Hochstrasser, 348)

Programme könnten die Bundesbehörden als Zwischenschritt zur Vereinheitlichung sinnvolle Hilfeleistungen anbieten, und zwar mit folgenden Mitteln:

- ?? Im Evaluationsverfahren
- ?? Mit Empfehlungen
- ?? Mit finanziellen Hilfen für die Anschaffung des geeigneten Programmes

Dabei müsste insbesondere die Übertragung auf die Gemeindefinanzsoftware sichergestellt sein. Erste Schritte in dieser Richtung sind – allerdings von den Gemeinden her – bereits eingeleitet:

Die Anwender des „Tutoris“-Programmes (u.a. Basel, Baden) haben eine „Usergroup“ gebildet, um gemeinsame Lösungen weiterentwickeln zu können.

3.2.5 Lösung 3: Vereinheitlichung durch NPM und Kostenrechnungen

In Kapitel 6.4 haben wir festgestellt, dass alle drei Sozialämter der untersuchten Gemeinden in unmittelbarer Zukunft einen grösseren Verwaltungsspielraum erhalten werden (mittels Leistungsvertrag oder flächendeckender Einführung von NPM). Damit verbunden ist die Einführung oder Differenzierung der Verbuchungs und Controllinginstrumente. Eine Verfeinerung der Finanzdaten, die der Verwaltung zur Verfügung stehen, ist die Folge davon.

Wir haben jedoch auch festgestellt, dass jede Gemeinde eigene Produktdefinitionen vorgenommen hat⁶⁸, unterschiedliche Kostenstellen bildet und auch Struktur und Finanzierung der Sozialhilfe nach wie vor sehr unterschiedlich ist. Trotzdem würden die Möglichkeiten der Finanzvergleiche zwischen den NPM-Gemeinden zweifelsohne zunehmen. Ein Blick „hinter die Kulissen“ bzw. eine Abgleichung der verbuchten Daten wird aber nach wie vor nötig sein. Empfehlungen des Bundes bzw. der Finanzdirektorenkonferenz könnten auch hier zu einer grösseren Vereinheitlichung führen. Unserer Ansicht nach sollten möglichst grobe Kostenarten und Kostenträger gewählt werden, wenn sie zu Vergleichszwecken gebraucht werden, da sonst kleinere Gemeinden nicht mitziehen können. Die Kostenträger sollten identisch sein mit der (von uns vorgeschlagenen) funktionalen Gliederung. Die Kostenarten sollten sich auf Personal-, Verwaltungs- sowie Sach-, Gebäude- und Investitionskosten (die drei Letzteren zusammengefasst) beschränken.

Eine Vereinheitlichung der Definitionen wird heute bereits über Projekte wie die Städteinitiative „Ja zur Sozialen Sicherung“ versucht. Die Bemühungen werden aber auf einen kleinen Kreis von grossen oder grösseren urbanen Gemeinden beschränkt bleiben. Die erhoffte Transparenz und die „Benchmarks“ werden also über die Kostenrechnungen nicht erreicht, wenn die Systeme nicht vereinheitlicht werden.

3.2.6 Lösung 4: Abgrenzungen einzelner Leistungen im Einzelverfahren

Der Versuch, die Leistungen der Sozialhilfe auf Grund der Daten der funktionalen Gliederung der Statistik für öffentliche Finanzen der EFV zu eruieren und in der Folge im Einzelverfahren Fehler und Diskrepanzen aus dieser Anwendung aufzuzeigen, ist bereits von Rossini⁶⁹ vorgenommen worden. Das Verfahren ist zeit- und personalaufwendig und wäre als jährlich nachzuführende Statistik nur mit hohen Kosten zu leisten. Es müsste - wie bei Rossini - für jeden Kanton eine Stichprobe von Gemeinden erhoben werden, deren Sozialhilfeausgaben auf die Gesamtheit des Kantons extrapoliert würden.

Im Juni 1999 wurde sodann vom BFS ein Forschungsmandat mit folgendem Inhalt ausgeschrieben: „Ziel des Mandats ist es, ausgehend von der Statistik der öffentlichen Finanzen unter Berücksichtigung weiterer Daten und Informationsquellen vergleichbare und valide Indikatoren zu den Sozialhilfeausgaben der Kantone und Gemeinden zu entwickeln und zu berechnen. Es ist abzuklären, auf welche Art und allenfalls mit welchen zusätzlichen Daten und Informationen die verfügbaren EFV-Daten zur Berechnung von vergleichbaren Indikatoren genutzt werden können. Zur Sicherstellung der Validität und Vergleichbarkeit der Indikatoren ist eine geeignete Methode zu entwickeln.“⁷⁰

Die Betrachtung der drei Untersuchungskantone und -gemeinden führt uns zum Schluss, dass ohne eine grössere Stichprobenuntersuchung bei den Gemeinden die Daten der EFV nicht validiert und der Gültigkeitsbereich von Indikatoren nicht geschätzt werden können. Zu unterschiedlich ist die Verbuchungspraxis der Geldis-

⁶⁸ Vgl. kritisch zum Problem der Produktd Definitionen in der Sozialhilfe und zur Verschiedenartigkeit der Definitionen in Köniz, Zürich und Bern: Ruder 1997, S. 2933.

⁶⁹ Rossini 1997. Die Untersuchung ist einmalig für das Jahr 1995 durchgeführt worden und umfasst nur die Kantone Bern, Freiburg, Tessin, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura. Eine ähnliche Arbeit leistete Pelet Lachavanne 1993, S. 255 ff., für den Kanton Waadt.

tungen der Sozialhilfe im engeren Sinn sowie der zusätzlichen Aufwendung (Sach-, Personal-, Investitionsausgaben) in den Gemeinden und zu unterschiedlich die interdependenten Finanzierungssysteme der Kantone. Die Korrektur der Daten muss Kanton für Kanton mit unterschiedlichsten Instrumenten vorgenommen werden.

Als Vergleichsindikatoren erscheinen uns aufgrund der Zielformulierungen der InterviewpartnerInnen folgende Grössen sinnvoll.⁷¹

- ?? Bruttoausgaben, Einnahmen und Nettoausgaben der Sozialhilfe der Gemeinden und Kantone (pro Kopf und Total und nach Gemeindegrösse).
- ?? Bruttoausgaben, Einnahmen und Nettoausgaben pro Fall.
- ?? Rückerstattungsquote (Anteil der Rückerstattungsart an den Unterstützungsausgaben brutto)
- ?? Sozialhilfequote an den Gesamtausgaben von Kantons und Gemeindeausgaben
- ?? Gemeinde- und Kantonsquote an den gesamten Sozialhilfeausgaben

Die Probleme bei der Berechnung dieser Kennzahlen sind die gleichen wie oben erwähnt. Die Kennzahlen lassen sich also nur aufgrund der vergleichbaren und differenzierten Sozialhilfeausgaben und -einnahmen berechnen.

Ein besonderes Problem bildet die Definition eines „Falles“. Wenn nicht alle Sozialdienste die Anzahl Fälle auf die gleiche Art zählen, gibt ein Fallzahlenindikator (Einnahmen, Rückvergütungen etc.) verzerrte Ergebnisse.⁷² „Für die materielle Hilfe sollte als Fall zählen, wer eine einmalige oder eine monatliche Unterstützung erhält und zwar wie auch immer er rechtlich anfällt. Es sollte auch im ‚Kopfteilungsfall‘, d.h. dort wo verschiedene Kostenträger mitspielen, nur ein Dossier geben.“ (Hochstrasser, 220) Ähnlich das BFS und die Städteinitiative, welche den Fall als Unterstützungseinheit (d.h. nicht notwendigerweise nur eine Person, sondern z.B. eine Familie) definieren, die mindestens einmal im Erhebungszeitraum eine bedarfsabhängige, direkte finanzielle Leistung erhalten hat. Diese Definitionen schliessen einmalige Bagatell-

⁷⁰ BFS 1999.

⁷¹ Vgl. auch Schweizer Städteinitiative 1999, S. 90 ff., und auch Schweizer Städteinitiative 1998.

⁷² Es wurde in den Interviews auch moniert, dass die Anzahl Dossiers noch nicht viel aussagen. „Wir müssen uns auf die Laufzeit der Dossiers konzentrieren. Wir müssten wissen, wie viele Dossier während wie vielen Monaten gelaufen sind.“ (Hochstrasser, 201)

zahlungen mit ein. Fallbezogene Indikatoren bergen also besondere Vergleichsgefahren in sich. Es lässt sich nicht feststellen, ob in einem Jahr 10 Personen 1000 Franken oder eine Person 10'000 Franken erhalten hat. Eine Mindestgrenze von einigen Hundert Franken würde hier schon ein klareres Bild geben.

Damit soll gezeigt werden, dass selbst bei möglichen Vergleichskennzahlen besondere Vorsicht geboten ist. Eine Vereinheitlichung der Falldefinitionen ist gemäss den Gesprächen mit den InterviewpartnerInnen über viele Gemeinden hinweg zur Zeit nicht absehbar.

3.2.7 Lösung 5: Umrechnungen mit Schätzungsparametern und Indikatoren

Im laufenden Forschungsmandat des BFS ist u.a. ebenfalls der Auftrag enthalten, Methoden zur Verbesserung der Qualität ausgewählter Indikatoren zu entwickeln. Dazu seien mit Hilfe ergänzender Daten und Informationen ausgewählter Kantone und Städte Korrektur- und Schätzverfahren vorzuschlagen. Hier sind denkbar:

?? Prozentuale Zuschläge und Abzüge bei festgestellten Verbuchungsabweichungen in Kantonen und Gemeinden vom Raster der EFV. Wir denken dabei insbesondere an die Korrektur der Doppelzählung der ZUGFälle bei den Kantonen.⁷³ Denkbar ist allenfalls auch ein Pauschalabzug jener Alimentenbevorschussungen⁷⁴, welche zusammen mit den Sozialhilfeleistungen im Konto 581 verbucht wurden. Weitere Abgrenzungspauschalen (z.B. für Jugendfürsorge) sind bereits sehr heikel, da diese Leistungen je nach Kanton und Gemeinden unterschiedlich verbucht werden.

?? Kostenzuschläge für Personal, Sach- und weiteren Aufwand⁷⁵

Mit Schätzverfahren können diese Korrekturen in der Folge getestet werden.

Für diesen Lösungsansatz sind wir im Rahmen unserer Arbeit auf zwei Probleme gestossen:

1. Um Zu- und Abschläge zur Korrektur der Abweichungen von den Daten der EFV berechnen zu können, sind wir auf genaue Gemeindedaten angewiesen.

⁷³ Das Sozialdepartement der Stadt Zürich weist für 1998 eine Quote von 6% aus (ZUGKostenersatz in % Unterstützungen total), Stadt Zürich 1998 II, S. 51.

⁷⁴ Das Fürsorgeamt Basel weist für 1998 eine Quote von 2% aus (Alimentenbevorschussung brutto in % Fürsorgeaufwand brutto), Stadt Basel 1998, S. 152.

Diese liegen heute in zusammengefasster Form nicht vor. Das bedeutet, dass zuerst Gemeindeerhebungen durchgeführt werden müssen. Das braucht keine Vollerhebung zu sein, eine repräsentative Stichprobenerhebung ist u.E. dazu aber notwendig.

2. Die Gemeinden sind in der Regel heute nicht in der Lage, aufgrund der Rechnungen die Personal- und Verwaltungskosten der Sozialhilfe aussondern zu können. Auch hier ist deshalb eine Erhebung erforderlich.⁷⁶ Diese muss insbesondere der Tatsache Rechnung tragen, dass in einigen Kantonen (so im Kanton Bern) die Dossierführung bei mehr oder minder professionalisierten Strukturen liegt (Gemeindesozialdienste, regionale Sozialdienste, allgemeine Gemeindeverwaltung mit Milizkommission), wobei sehr unterschiedliche Kosten anfallen. Die Anwendung eines einheitlichen Zuschlagssatzes wäre also schwierig. Zudem müssten für zukünftige Zeitreihen die Kosten wieder nach demselben Prinzip erhoben werden, obwohl sich die Strukturen und Aufgaben der Sozialdienste verändern (Professionalisierung, Zunahme der Dossiers pro SozialarbeiterIn etc.).⁷⁷ Hinzu kommt das Problem der regional unterschiedlichen Komplexität der Fälle, welche also je nach sozio-demografischer Zusammensetzung der SHE unterschiedliche Betreuungskosten auslösen.

3.2.8 Lösung 6: Erhebungen

Die Interviews mit den Mitarbeiterinnen der EFV und die Arbeiten von Rossini zeigen, dass nur auf der Aggregationsstufe der Gruppe 58 (Fürsorge) die Zahlen der EFV für die Kantone einigermaßen vergleichbar bleiben. Steigt man hingegen zur Untergruppe 581 (Armenunterstützung), sind die Daten der EFV nur noch für einzelne Kantone vergleichbar.

Wir kommen deshalb zum Schluss, dass den Statistikbedürfnissen der *Kantone und Gemeinden* am ehesten Rechnung getragen wird, wenn Abgrenzungsarbeiten bei den *Kantonsrechnungen* ergänzt werden durch gesamtschweizerisch nach demselben Raster durchgeführte Gemeindeerhebungen (als Stichprobenerhebungen bei

⁷⁵ Das Fürsorgeamt Basel weist für 1998 eine Quote von 8.4% aus (Interner Aufwand in % Fürsorgeaufwand brutto), Stadt Basel 1999 II.

⁷⁶ In einzelnen Kantonen ist eine solche nicht nötig oder einfach durchzuführen, nämlich dort, wo die Leistungen in wenigen Sozialdiensten erbracht werden (z.B. BaselStadt, Jura).

⁷⁷ Stadler, 327.

den Sozialdiensten der Gemeinden oder Gemeindeverbänden). Diese wären wo möglich an bestehende Projekte anzubinden, also an die

?? regelmässigen kantonalen Sozialberichte (Zürich, Waadt)

?? Städteinitiative „Ja zur Sozialen Sicherung“

Um die Aufwand und Kosten in einem finanziell verantwortbaren Rahmen zu halten zu können, müsste der Erhebungsrhythmus auf alle 2 (oder sogar 4) Jahre beschränkt werden.

Nur ein solches Vorgehen erlaubt unseres Erachtens eine einwandfreie Koppelung einer Finanzstatistik der Sozialhilfe mit der Sozialhilfeempfänger-Statistik. Uns ist bewusst, dass wir damit primär eine Lösung für eine Statistik der Sozialhilfe nach kantonalen gesetzlicher Vorgabe ins Auge fassen. Es ist jedoch festzuhalten, dass insbesondere Bereich „Sozialhilfe“ grössere kantonale Unterschiede im gesetzlichen Leistungsniveau der Gemeinden bestehen. Die anderen bedarfsabhängigen Sozialleistungen auf Gemeindeebene sind mit finanziell weniger gewichtigen Ausnahmen (z.B. freiwillige Arbeitslosenhilfe, Wohnkostenbeihilfen) homogener ausgestaltet.

Es liegt auf der Hand, dass dabei in der Stichprobenanalyse dieselben Gemeinden zum Zug kommen sollten, welche bereits für die Sozialhilfeempfänger-Statistik (Jahreserhebung) des BFS ausgewählt wurden. Ein solches Vorgehen müsste mit einer Verordnung über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Bundes rechtlich abgesichert werden.

4. ZUSAMMENFASSUNG

Die Datenlage für eine Finanzstatistik der Sozialhilfe ist je nach Kanton sehr unterschiedlich. Von den drei untersuchten Kantonen können die Zahlen des Kantons Zürich als am verlässlichsten angesehen werden. Der Vollzugsföderalismus steckt den Möglichkeiten, die Kantone für einheitliche Erhebungsgrundlagen zu gewinnen oder sie gar dazu zu zwingen, enge Grenzen. Einerseits haben unsere Untersuchungen gezeigt, dass das Leistungsniveau, die Vollzugsorganisation und die Finanzierung der Sozialhilfe in den drei Kantonen sehr unterschiedlich sind. Andererseits zeigen sich auch bei der Verbuchungsart der aufgewendeten und eingenommenen finanziellen Mittel grosse Differenzen. Zudem ist das Interesse an vergleichbaren Kantonzahlen bei Bund, Kantonen und Gemeinden unterschiedlich. Bei den Interviewpartnerinnen der Gemeinden steht vor allem das Interesse an Gemeinde- und Städtevergleichen im Vordergrund.

Was ist in einer unter statistischen Gesichtspunkten unbefriedigenden Situation zu tun? Welche Lösungsansätze versprechen am meisten Erfolg?

1. Eine Korrektur über den eidgenössischen Gesetzesweg (Rahmengesetz für die Sozialhilfe) oder über eine interkantonale Vereinbarungen wäre effizient, ist jedoch wenig wahrscheinlich.
2. Die Abgleichung der Zahlen der Finanzverwaltung auf ein aussagekräftiges Aggregationsniveau ist gemäss der Untersuchungsergebnisse je nach Kanton ein sehr aufwändiges Verfahren. Die Möglichkeiten, die vorhandenen Zahlen der Eidgenössischen Finanzverwaltung mittels Zuschlags oder Abzugssätzen zu korrigieren, wären nur für beschränkte Abgrenzungsprobleme vorhanden. Trotz grosser Arbeit der EFV lassen sich Unzulänglichkeiten bei der Verbuchung der Sozialhilfen im Rahmen der sachlichen Gliederung nicht auf befriedigende Weise korrigieren. Zwar ist ein Vergleich der gesamten Fürsorge (Gruppe 58 der funktionalen Gliederung) mit dieser Methode realistisch. Hingegen wären Aussagen über Kantonsvergleiche bei der Sozialhilfe (Untergruppe 581) nur mit äusserster Vorsicht und vielen Einschränkungen machbar.
3. Am sinnvollsten erscheint uns deshalb, die kantonalen Daten mit einer periodischen Erhebung der Sozialhilfekosten mittels einer Stichprobe in den Ge-

meinden (bzw. ihren Sozialdiensten) zu ergänzen. Auch diese Methode ist sehr aufwändig. Sie verspricht jedoch folgende Vorteile:

- ?? In allen Kantonen wird nach einem einheitlichen Raster vorgegangen.
- ?? Die Daten sind kreuzbar mit der Statistik der Sozialhilfeempfängerinnen.
- ?? Sie entspricht bezüglich Detaillierungsgrad und Genauigkeit am ehesten dem Bedarf der Kantone und Gemeinden.

Literaturverzeichnis, InterviewpartnerInnen, Quellen und Rechtstexte

InterviewpartnerInnen

Die Interviews wurden auf Tonträger aufgenommen und schriftlich festgehalten. Die Angaben in Klammern beziehen sich auf die Zeilennummer der Abschriften, die im Besitz des Autors der Diplomarbeit sind. Beispiel: Busslinger, 213.

<i>Busslinger, Gilbert</i>	Adjunkt des Kantonalen Sozialdienstes des Kantons Aargau, zuständig für EDV, Finanzen und Statistik.
<i>Etter, Elsbeth</i>	Dienstchefin der Sektion Finanzausgleich und Statistik der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV).
<i>Gholam, Franziska</i>	Dienstchefin der Sektion Finanzausgleich und Statistik der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV).
<i>Hochstrasser, Hildegard</i>	Leiterin des Sozialdienstes der Stadt Baden.
<i>Holenweger, Heini</i>	Controller Finanz-/Betriebswirtschaft, Amt für Jugend- und Sozialhilfe, Sozialdepartement der Stadt Zürich.
<i>Jetzer, Andreas</i>	Leiter Controlling, Fürsorgeamt der Bürgergemeinde der Stadt Basel.
<i>Rey, Arthur</i>	Chef Abteilung Gemeindefinanzen, Direktion des Inneren des Kantons Zürich.
<i>Rösli, Walter</i>	Adjunkt im Departementssekretariat des Wirtschafts- und Sozialdepartementes des Kantons Basel-Stadt.
<i>Saxer, Roland</i>	Stellvertretender Sektionschef Rechnungswesen und Informatik beim Kantonalen Gesundheitsdepartement des Kantons Aargau.
<i>Stadler, Peter</i>	Chef Abteilung Öffentliche Fürsorge, Direktion Sicherheit und Soziales des Kantons Zürich.

Literaturverzeichnis und Quellen

BFS 1997: Priester Tom, Die schweizerische Statistik der Sozialhilfeempfänger, Grobkonzept, Definitive Fassung, Bern, Dezember 1997.

BFS 1998 I: Wyss Kurt, Sozialhilfe - ein tragende Säule der Sozialen Sicherheit? Ein Überblick über die in der Schweiz ausgerichteten bedarfsabhängigen Sozialleistungen; In: Bundesamt für Statistik, „info:social“, Fakten zur Sozialen Sicherheit, Nr. 1 Neuchâtel, August 1999.

BFS 1998 II: Bundesamt für Statistik, Inventar der bedarfsabhängigen Sozialleistungen, Stand 1997, Bern, 1998.

BFS 1998 III: Bundesamt für Statistik, Statistique financière de l'aide sociale: proposition de délimitation opératoire du champ d'application; internes Dokument, doc. RE 98/1/1, Bern, 1998.

BFS 1998 IV: Bundesamt für Statistik, Inventar der bedarfsabhängigen Sozialleistungen, Stand 1997, Bern, 1998.

BFS 1999: Bundesamt für Statistik, Sektion Soziale Sicherheit, Ausschreibung eines Forschungsmandats „Zur Erstellung von validen und vergleichbaren Indikatoren der Sozialhilfeausgaben der Kantone und Gemeinden und zu deren Finanzierung“, Neuchâtel, Juni 1999.

EFV 1996: Eidgenössische Finanzverwaltung, Die öffentlichen Finanzen der Schweiz 1996, Ausdruck Excel-File, zur Verfügung gestellt durch das Bundesamt für Statistik.

EUROSTAT 1995: The Future of European Social Statistics, Guidelines and Strategies, Luxembourg, 1995.

Finanzdirektorenkonferenz 1981: Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren, Handbuch des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte, 2 Bände, Paul Haupt Verlag, Bern, 1981.

Fluder 1999: Fluder Robert, StremLOW Jürgen, Armut und Bedürftigkeit – Herausforderungen an das kommunale Sozialwesen, Paul Haupt Verlag, Bern, 1999.

- Goll 1997: Goll Christine und Sax Anna, Sozialhilfe zwischen Sozialabbau und Grundrecht, Eine Analyse zu den Voraussetzungen für die materielle Durchsetzung des Grundrechts auf soziale Existenzsicherung, Kurzfassung einer Studie verfasst durch das Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS) im Auftrag der Sozialdemokratischen Fraktion der Eidgenössischen Räte, Zürich und Bern, 1997.
- Jordi/Vogt 1997: Jordi Michael und Vogt Elisabeth, Vollzug des Dekrets über Zuschüsse für minderbemittelte Personen im Kanton Bern: vergleichende Analyse, Semesterarbeit am IDHEAP, Lausanne, 1997.
- Kanton Aargau 1997: Staatsrechnung des Kantons Aargau 1996.
- Kanton Aargau 1998: Gemeindeinspektorat des Kantons Aargau, Leistungen der AG-Gemeinden, Sozialhilfe 1997, Internes Papier, Aarau, 1998.
- Kanton Aargau 1999: Gesundheitsdepartement des Kantons Aargau, Kantonaler Sozialdienst, Statistik Öffentliche Sozialhilfe, Internes Papier, Statistik_OSH_1999.XLS.
- Kanton Basel-Stadt 1997: Rechnung des Kantons Basel-Stadt für das Jahr 1996.
- Kanton Basel-Stadt 1999: Leistungsvereinbarung für das Fürsorgeamt der Stadt Basel, Rahmenkontrakt 2000 – 2004 zwischen dem Kanton Basel Stadt und der Bürgergemeinde der Stadt Basel, unveröffentlichter Entwurf, Basel, Oktober 1999.
- Kanton Zürich 1997: Rechnung des Kantons Zürich 1996.
- Kanton Zürich 1998 I: Fürsorgedirektion des Kantons Zürich, Sozialbericht Kanton Zürich 1997, im Auftrag der kantonalen Fürsorgedirektion erarbeitet von Dr. Hanspeter Rüst (Wirtschafts-Mathematik AG), Zürich, 1998.
- Kanton Zürich 1998 II: Direktion der Fürsorge, Geschäftsbericht 1998, Separatabzug aus dem Geschäftsbericht des Regierungsrates des Kantons Zürich, Zürich, 1998.
- Kanton Zürich 1999 I: Statistisches Amt des Kantons Zürich, Statistisches Jahrbuch des Kantons Zürich, Zürich, 1999.

- Kanton Zürich 1999 II: Direktion für Soziales und Sicherheit des Kantons Zürich, Abteilung Öffentliche Fürsorge, Statistische Auswertungen zur wirtschaftlichen Hilfe der Gemeinden des Kantons Zürich im Jahr 1997 (mit Vorjahresvergleichen), Zürich, Februar 1999.
- Kanton Zürich 1999 III: Direktion für Soziales und Sicherheit des Kantons Zürich, Abteilung Öffentliche Fürsorge, Formular Staatsbeitragsgesuch an die Kosten der wirtschaftlichen Hilfe im Jahr 1998, Zürich, 9.3.1999.
- Pelet Lachavanne 1993: Pelet Lachavanne Isabelle, Coûts et financement de l'aide sociale dans le canton de Vaud, Etude réalisée au SCRIS (Service cantonal de recherche et d'information statistiques), Lausanne 1993.
- Rossini 1997: Rossini Stéphane et Martignioni YvesLaurent, Système d'information intercantonal en matière d'aide sociale, cantons de la CRASS 1995, Consoc recherche, Haute-Nendaz, novembre 1997.
- Ruder 1997: Ruder Rosmarie, New Public Management und Sozialhilfe– ein Widerspruch? Diplomarbeit vom 29.1.1997, Edition Soziothek, Bern, 2000.
- Schweizer Städteinitiative 1998: Schweizer Städteinitiative „Ja zur Sozialen Sicherung“, Kennzahlkatalog, Workshop in Rheinfelden vom 2.– 4.6.1998 (4 Seiten).
- Schweizer Städteinitiative 1999: Schweizer Städteinitiative „Ja zur Sozialen Sicherung“, Kennzahlenvergleich in der Sozialhilfe vom 11. März 1999, erstellt durch Kienbaum Management Consultants GmbH, Düsseldorf, 1999.
- Stadt Baden 1998: Gemeinderat der Stadt Baden, Geschäftsbericht der Stadt Baden, Baden, 1998.
- Stadt Basel 1998: Fürsorgeamt der Stadt Basel, Bericht und Rechnung 1998, Separatabzug aus dem 123. Verwaltungsbericht des Bürgerrates der Stadt Basel.
- Stadt Basel 1999 I: Fürsorgeamt der Stadt Basel, VerbuchungsCodes in der Unterstützungsbuchhaltung (UBH), interner Computerauszug, Basel, 9/1999.
- Stadt Basel 1999 II: Fürsorgeamt der Stadt Basel, Aufwandübersicht 1993 bis 1998, internes Papier, erstellt durch Andreas Jetzer, Controllerdienst, Basel, 1.6.1999.

Stadt Bern 2000: Gemeinderat der Stadt Bern, Antwort des Gemeinderates vom 19.1.2000 auf die Interpellation der Fraktion SVP (Thomas Fuchs, JSVP).

Stadt Zürich 1997 I: Finanzverwaltung, Funktionale Gliederung der Stadt Zürich, Stand 1997.

Stadt Zürich 1997 II: Rechnung der Stadt Zürich 1996.

Stadt Zürich 1998 I: Statistisches Jahrbuch der Stadt Zürich 1998, Zürich, 1998.

Stadt Zürich 1998 II: Sozialdepartement, Geschäftsbericht 1998 der Stadt Zürich.

Wolffers 1993: Wolffers Felix, Grundriss des Sozialhilferechts, Eine Einführung in die Fürsorgegesetzgebung von Bund und Kantonen, Paul Haupt Verlag, Bern, 1993.

Rechtstexte

BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft.
FaG ZH	Finanzausgleichsgesetz des Kantons Zürich vom 11.9.1966.
FüG BS	Gesetz betreffend die öffentliche Fürsorge des Kantons Basel Stadt vom 21.4. 1960.
OHG	Opferhilfegesetz, SR 312.5.
SHG AG	Sozialhilfegesetz des Kantons Aargau vom 2.3.1982.
SHG ZH	Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe des Kantons Zürich (Sozialhilfegesetz) vom 14.6.1981.
SKOS-Richtlinien	Richtlinien für die Bemessung der Sozialhilfe, herausgegeben von der SKOS, Bern, 1997.
ZUG	Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger vom 24.6.1977, SR 851.1

ANHÄNGE

Anhang 1: Begleitbrief und Frageraster

Michael Jordi
lic.nat.oec.
Militärstrasse 28
3014 Bern
Tel. P 031 333 23 42
Tel. G 031 371 67 45
Fax G 031 372 42 37
e-mail G vpod.be.kanton@usa.net

Direktion des Inneren
Abteilung Gemeindefinanzen
Herrn Arthur Rey
Vorsteher
Kaspar Escher-Haus
8090 Zürich

Bern, 28. August 1999

Anfrage für ein Gespräch über die kantonale und kommunale Datenlage für die Erstellung einer schweizerischen Finanzstatistik der Sozialhilfe

Sehr geehrter Herr Rey

Als Student am IDHEAP (Institut d'hautes études en administration publique in Lausanne = Nachdiplomstudium in öffentlicher Verwaltung) beschäftige ich mich im Rahmen einer Diplomarbeit mit den Problemen bei der Erstellung einer schweizerischen Finanzstatistik der Sozialhilfe. Die Arbeit erfolgt in Kenntnis und unter Mitbetreuung des Bundesamtes für Statistik.

In der Finanzstatistik existieren auf gesamtschweizerischer Ebene nur die Daten der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) (Statistik der öffentlichen Finanzen der Schweiz gemäss der funktionalen Gliederung und der Sachgruppengliederung, einige punktuelle oder regelmässige Kantonsstudien sowie ein Bericht von Stephane Rossini für die Kantone der Westschweiz und den Tessin. Ein Problem ist, dass die kantonalen Daten in unbearbeitetem Zustand nicht ohne weiteres in eine nationale Statistik aufgenommen werden können. Die Verbuchung der Sozialhilfeausgaben und -einnahmen nach einer einheitlichen Haushaltsystematik (Neues Rechnungsmodell REMO) wird in den einzelnen Kantonen (und Gemeinden) unterschiedlich gehandhabt. Im Vorfeld für die Erstellung einer Finanzstatistik der Sozialhilfe ist deshalb abzuklären, inwieweit die vorhandenen Zahlen bearbeitet (desaggregiert oder aus verschiedenen Konti der Rechnung zusammengefasst) werden müssen, damit differenzierte Leistungen zuverlässig verglichen werden können.

Anhand von drei Kantonsbeispielen Aargau, Zürich und BaselStadt sollen die Schwierigkeiten bei der Erstellung einer Ausgaben und Einnahmenstatistik dargestellt und soll nach praktikablen Lösungen gesucht werden. Das Untersuchungsfeld bleibt aus Gründen des Arbeitsaufwandes auf die direkte Sozialhilfe im engeren Sinne beschränkt, und zwar auf die kantonalen und kommunalen Ausgaben und Einnahmen.

Ich gelange deshalb mit dem Anliegen an Sie, mit Ihnen oder einer anderen Person Ihres Dienstes ein rund eineinhalbstündiges ExpertInnengespräch führen zu können. Vielleicht kann nicht eine einzige Person zu allen Fragen Stellung nehmen oder sind nicht alle Fragen für Ihren Kanton beantwortbar oder sinnvoll. Es sind teils Fragen aus dem Bereich der Sozialhilfe (Fürsorgedirektion) und teils Fragen, welche die Verbuchung innerhalb der Gemeinderechnung betreffen. Ich wäre deshalb froh, wenn Sie mir die zuständige Person aus Ihrer Finanzabteilung ebenfalls angeben könnten.

In der Beilage habe ich einen Fragekatalog aufgeführt, der als Leitfaden und Vorbereitung für ein solches Gespräch dienen kann.

Bereits habe ich mit Herrn Stadler (Abteilung Öffentliche Fürsorge) Kontakt aufgenommen. Er hat sich für ein Gespräch bereit erklärt. Wenn es möglich ist, möchte ich die Gespräche auf den selben Tag legen. Ein Datum (im September) ist noch nicht vereinbart.

Ich möchte Sie bitten, mir die zuständige Person zu vermitteln, damit ich mich mit diesen in Verbindung setzen kann, oder dass sie direkt mit mir Kontakt aufnimmt.

Ebenfalls kontaktiert werden die Kantone BaselStadt und Aargau, die Gemeinden Zürich, Baden und Basel sowie die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV).

Für Ihre Bemühungen und Ihre Mithilfe danke ich Ihnen ganz herzlich.

Mit freundlichen Grüssen

Michael Jordi

Beilage Frageraster

Michael Jordi
Militärstrasse 28
3014 Bern

Tel. P 031 333 23 42
Tel. G 031 371 67 45
Fax G 031 372 42 37
e-mail G vpod.be.kanton@usa.net

Beilage

Fragen an die kantonalen und kommunalen Behörden:

A. Rechtsgrundlagen

1. Welche Sozialhilfeleistungen werden auf Kantons- und welche auf Gemeindeebene erbracht?
2. Welches sind die Rechtsgrundlagen für die Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden für die Sozialhilfe?
3. Wie sieht für die Sozialhilfe der Finanz- und Lastenausgleich zwischen Kanton und Gemeinden aus? Auf welcher Datenbasis wird er berechnet?

B. Daten/Quellen

1. Wird für den Kanton/die Gemeinden eine funktionale Gliederung der Staats bzw. Gemeinderechnung geführt?
2. Werden die Gliederung und die Prinzipien des Handbuches des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte beachtet (1981, Band 1, S. 109/121)?
3. Welche weiteren Quellen stehen Ihres Wissens im Kanton/in der Gemeinde für eine Finanzstatistik der Sozialhilfe zur Verfügung (interne, unveröffentlichte, öffentliche, private Studien, jährlich nachgeführte oder einmalige Erhebungen, für den Kanton oder/und die Gemeinden)? Sind in den Verwaltungsberichten zusätzliche Informationen enthalten?
4. Bemüht sich der Kanton um eine einheitliche Verbuchungspraxis der Gemeinden im Bereich der Sozialhilfe? Wertet er die Gemeinderechnungen statistisch aus?
5. Gibt es in Ihrem Kanton Bestrebungen zur Verbesserung der statistischen Erfassung von Sozialhilfeleistungen?

C. Spezielle Abgrenzungs- und Verbuchungsfragen

1. 581 (funktionelle Gliederung): Abgrenzungsfragen für Hilfe an Bedürftige: Sind aus kantonalen Unterlagen der Aufwand der Gemeinden für die Sozialhilfe im engeren Sinne und jene des Kantons differenzierbar?
2. Fragen zur Verbuchungspraxis einzelner Aufwandsposten (z.B. Drogenentzugs- und Rehabilitationsprogramme, Aufwand für Kranken- und Pflegeheime, Alimenten-

bevorschussung, Leistungen für Flüchtlinge und Asylsuchende, Subventionierung der Krankenkassenprämien).

3. Werden Subjekthilfe und Objekthilfe in derselben Gliederungsgruppe zusammengefasst?

D. Fragen zu Sozialhilfekosten

1. Wie könnte man die Kosten für die Sozialhilfe am zweckmässigsten eruieren? (mit vorhandenen Zahlen, Kostenrechnung, annäherungsweise Indikatoren, Gesamterhebung?)

2. Ist der allgemeine Verwaltungsaufwand der kantonalen Direktionen (Generalsekretariat, Planung, Finanz- und Betriebswirtschaft, wissenschaftliche Auswertung) aufgeschlüsselt ersichtlich oder sogar für die Sozialhilfe im engeren Sinne abzugrenzen? Welcher Teil des Gesamtaufwandes wäre für die Sozialhilfe sinnvollerweise auszuscheiden?

3. Sind folgende Aufwandsposten in der Kantons oder Gemeinderechnung ersichtlich?

- Personalaufwand der SozialarbeiterInnenstellen und Administrativstellen der Sozialhilfe im engeren Sinne
- Sachaufwand der Sozialhilfe
- Investitionsaufwand der Sozialhilfe
- Abschreibung des Verwaltungsvermögens
- allfällige Spezialfinanzierungen

E. Sozialhilfe und New Public Management

1. Beeinflussen Pilotprojekte in Ihrem Kanton/Ihrer Gemeinde den Bereich der Sozialhilfe?

2. Wird die Sozialhilfe als Produkt und/oder mit einer Kostenrechnung erfasst?

F. Bedürfnisabklärung:

1. Sind Sie an einer gesamtschweizerischen Finanzstatistik der Sozialhilfe interessiert?

2. Welche Vorteile stehen für Sie im Vordergrund?

3. Welche grundsätzlichen Hemmnisse sehen Sie?

4. Welche praktischen Schwierigkeiten sind zu erwarten?

Anhang 2: Abgrenzungsprobleme Kanton Aargau

	Baden Gemeinde Rechnung inkl. interne Angaben	Aargau Kanton Rechnung inkl. interne Angaben und Statistik des Gemeindeinspektorates	Aargau EFV Rechnung Konto 580 ff.
Grundsätzliches			
Anwendung SKOS-Richtlinien	mit Einschränkung	mit Einschränkung	
EDV-gestützte Fall- und Finanzerfassung	ja, seit 1998 Tutoris (wie auch Basel, Luzern und Biel)	ja, seit 1997	
weitergegebene Zahlen an Kanton/EFV	nur Kto 581 im Aggregat Sachliche Gliederung	Konto 581 im Aggregat und Zahlen Gemeindeinspektorat Sachliche Gliederung	
Abgrenzungsprobleme			
Sozialhilfeausgaben			
Anwendung des Bruttoprinzips	ja	Ja, bei Kantonsrechnung (ausländischen SHE) Beim Zusammenzug des Gemeindeinspektorates sind Brutto- und Nettoprinzip gemischt (je nach Fall u. Gemeinde)	beschränkt, denn: Brutto- und Nettoprinzip gemischt bei Gemeinde- rechnungen (je nach Fall u. Gemeinde) Die rein materielle Hilfe ist nur in der Detailrechnung der Gemeinde abgegrenzt. Die dreiziffrige Funktion 581 enthält auch einen Anteil Personal- und Sachaufwand
Doppelzahlungen	nein	ja, Zusammenzug Gemeinde- inspektorat enthält z.T. SHE- Ausgaben von AusländerInnen und Asylsuchenden	Nein, wurde weitgehend durch EFV eliminiert für ausländische SHE und Asylsuchende
Alimentenbevorschussung	abgegrenzt auch Doppelfälle abgegrenzt	Doppelfälle SHE + ABV nicht abgegrenzt	Doppelfälle SHE + ABV nicht abgegrenzt
Beihilfen/Tagestaxen für Institutionen der Suchttherapie (Fremdplatzierungen)	gilt als SH nicht abgegrenzt (nur interne Statistik)	gilt als SH nicht abgegrenzt	gilt als SH nicht abgegrenzt
verbilligte Krankenkassenprämien	abgegrenzt	nur zum Teil abgegrenzt	nur zum Teil abgegrenzt

Medizinische Versorgung	intern abgegrenzt	nur zum Teil abgegrenzt	nur zum Teil abgegrenzt
Heimaufenthalte und Hauspflege wo EL nicht ausreichen und (noch) keine Beihilfen bezahlt werden	intern abgegrenzt	nur zum Teil abgegrenzt	nur zum Teil abgegrenzt
Jugendfürsorge, Heimkosten Jugendliche	intern abgegrenzt	nicht abgegrenzt	nicht abgegrenzt in Gemeinderechnungen
Flüchtlinge SHE	abgegrenzt	abgegrenzt	abgegrenzt
asylsuchende SHE	separat behandelt abgegrenzt	in vielen Gemeinden noch nicht abgegrenzt	in vielen Gemeinden noch nicht abgegrenzt
Abgrenzung zur Arbeitslosenhilfe	keine Leistungen	keine Leistungen	keine Leistungen
Beiträge zur Kleinkinderbetreuung	keine Leistungen	keine Leistungen	keine Leistungen
Sozialhilfeeinnahmen			
Rückerstattungen SHE Verwandte, Sozialleistungen	abgegrenzt	nur abgegrenzt, wo die Gemeinde das Bruttoprinzip anwendet	nicht abgegrenzt in Gemeinderechnungen
ZUG-Fälle CH	abgegrenzt <i>jährliche Abgrenzung nicht möglich</i>	abgegrenzt <i>jährliche Abgrenzung nicht möglich</i>	nicht abgegrenzt <i>jährliche Abgrenzung nicht möglich</i>
Verrechnung SHE anderer Gemeinden	abgegrenzt jährliche Abgrenzung nicht möglich	jährliche Abgrenzung nicht möglich	jährliche Abgrenzung nicht möglich
Kostenersatz Kanton (Staatsbeiträge, Kostenanteile)	für AusländerInnen	für AusländerInnen	nicht abgegrenzt in Kreuz- tabelle funktionale/sachl. Gliederung
AusländerInnen	SH durch Kanton getragen abgegrenzt	SH durch Kanton getragen abgegrenzt	bei laufenden Einnahmen nicht abgegrenzt
Stipendien als Rückerstattung SH	abgegrenzt	nicht abgegrenzt	nicht abgegrenzt
Kostenersatz/Gutsprachen für Spitalaufenthalte (med. Versorgung)	nicht in jedem Fall von den Gesundheitsausgaben abzugrenzen	nicht in jedem Fall von den Gesundheitsausgaben abzugrenzen	nicht in jedem Fall von den Gesundheitsausgaben abzugrenzen

Anhang 3: Abgrenzungsprobleme Kanton Basel-Stadt

	Basel-Stadt Gemeinde Betriebsrechnung im Jahresbericht und Unterstützungsbuchhaltung	Basel-Stadt Kanton Rechnung	BS EFV Konto 580 ff.
Grundsätzliches			
Anwendung SKOS-Richtlinien	ja	ja	
EDV-gestützte Fall- und Finanzerfassung	ja Ab Mitte 2000 mit Tutoris	ja, für die Stadt Basel ohne Riehen und Bettingen	
weitergegebene Zahlen an Kanton/EFV	Nur die Aggregate der Daten werden an den Kanton weitergeleitet	Funktionale Gliederung geht per Band an EFV. Nur grobe Gruppenaufteilung	
Abgrenzungsprobleme			
Sozialhilfeausgaben			
Anwendung des Bruttoprinzips	ja Als Aufwand wird der <i>berechnete</i> Unterstützungsbeitrag verbucht. Das vom Klienten erwirtschaftete Einkommen (und alle weiteren Rückvergütungen) werden als Ertrag verbucht.	nein, nur Verbuchung des Ausgabenüberschusses des Fürsorgeamtes der Stadt Basel Investitionen in Ausgaben enthalten. Andere Kontenaufteilung	vermischt. Die Bruttoausgaben enthalten Rückerstattungen von eidg. Renten, Verwandten und anrechenbarem Einkommen, welche bei den Einnahmen nicht enthalten sind.
Doppelzahlungen	nein nur als einzelne Fälle	nein	nein
Alimentenbevorschussung	abgegrenzt	keine eigenen Daten vorhanden	Nicht abgegrenzt für Doppelfälle SHE + ABV
Beihilfen/Tagestaxen für Institutionen der Suchttherapie (Fremdplatzierungen)	gilt als SH nicht abgegrenzt (nur interne Statistik)	keine eigenen Daten vorhanden	nicht abgegrenzt
verbilligte Krankenkassenprämien	intern abgegrenzt	keine eigenen Daten vorhanden	nicht abgegrenzt
Medizinische Versorgung	intern abgegrenzt		nicht abgegrenzt
Heimaufenthalte und Hauspflege, wo EL nicht ausreichen und (noch) keine Beihilfen bezahlt werden	nur intern abgegrenzt		nicht abgegrenzt
Jugendfürsorge Heimkosten Jugendliche	abgegrenzt	im Defizitbetrag enthalten	im Gesamtaufwand enthalten
Flüchtlinge SHE	abgegrenzt	keine eigenen Daten vorhanden	abgegrenzt

asylsuchende SHE	spezielle Betriebsrechnung für die Asylbewerberfürsorge abgegrenzt	beim Deckungsbetrag für den Aufwandüberschuss der Fürsorge nicht abgegrenzt	abgegrenzt für Stadt Basel
Abgrenzung zur Arbeitslosenhilfe	abgegrenzt	abgegrenzt	abgegrenzt
Beiträge zur Kleinkinderbetreuung	keine Leistungen	keine Leistungen	
Sozialhilfeeinnahmen			
Rückerstattungen SHE Verwandte, Sozialleistungen	abgegrenzt	keine eigenen Daten	Zu tiefe Angaben bei den Einnahmen
ZUG-Fälle CH	abgegrenzt	keine eigenen Daten vorhanden	Bei „Rückzahlung von Eigenen Beiträgen“ (Kto. 64) ist unklar, ob es ein anderer Kanton oder eine andere Gemeinde ist.
Verrechnung SHE anderer Gemeinden	abgegrenzt	keine eigenen Daten vorhanden	Nicht abgegrenzt bei den Einnahmen
Kostensatz Kanton (Staatsbeiträge, Kostenanteile)		Nur Summe des Aufwandüberschusses	Gilt für Burgergemeinde Basel
AusländerInnen	SH nur für Stadt Basel durch Kanton getragen intern abgegrenzt	Nur innerhalb der Summe des Aufwandüberschusses	
Stipendien als Rückerstattung Sozialhilfe	-	-	-
Kostensatz/gutsprachen für Spitalaufenthalte (med. Versorgung)	nur intern abgegrenzt	keine eigenen Daten vorhanden	nicht abgegrenzt

Anhang 4: Abgrenzungsprobleme Kanton Zürich

	Zürich Gemeinde Rechnung inkl. interne Rechnung und Geschäftsbericht Sozialdepartementes	Zürich Kanton Rechnung und v.a. Statistische Auswertun- gen zur wirtschaftlichen Hilfe der Gemeinden im Kanton Zürich	Sozialbericht 1997	Zürich EFV Rechnung Konto 580 ff.
Grundsätzliches				
Anwendung SKOS- Richtlinien	Ja, interne Anwendungsrichtlinien	Ja, begründete Abweichungen im Einzelfall	Stichprobenerhebung in Stichmonat September mit anschliessender Hochrechnung Nur alle 2 Jahre erhoben	
EDV-gestützte Fall- und Finanz- erfassung	ja mit wirkungsorientiertem Controlling (WiCoSo)	ja		
Weitergegebene Zahlen an Kanton und EFV	gesamte detaillierte funktionale und sachliche Gliederung Über das Gemeindeformationssystem GEFIS werden von 150 Gemeinden die Da- ten an die EFV übertragen.	Gesamte zusamme- gezogene funktionale und sachliche Gliederung	keine	
Abgrenzungsprobleme Sozialhilfeausgaben				
Anwendung des Bruttoprinzips	ja Kto. 580 enthält die ge- setzliche wirtschaftliche Hilfe an Zürcher Kantons- bürgerInnen, an übrige SchweizerInnen und an an AusländerInnen Kto 581 enthält die freiwillige wirtschaftliche Hilfe	ja	ja Aber: Der Begriff der Nettoleistung entspricht Nicht demjenigen der Verwaltungsrechnung der Gemeinden Dort werden auch Kosten- erstattungen der anderen Gemeinwesen mitberück- sichtigt. Hier sind nur Rückerstat- tungen der SHE oder Eingänge von Ansprüchen verrechnet, die wegen Ausrichtung von wirtschaftlicher Hilfe auf die Gemeinde übergegangen sind.	ja
Doppelzahlungen	nein	In der Regel nein	nein	Die Doppelzahlung der Kantonsrückerstattung wird von der EFV korrigiert.
Alimentenbevor- schussung	abgegrenzt, Kto. 589	abgegrenzt von SH, nicht aber von übrigen Leistungen im Kto. 589	in SH nicht erfasst separat ausgewiesen	abgegrenzt

Beihilfen/Tagestaxen für Institutionen der Suchttherapie (Fremdplatzierungen)	abgegrenzt, Kto. 587 nicht aber jene der SHE	Es war im einzelnen nicht nachvollziehbar, ob die Gemeinden dieselbe Verbuchungspraxis anwenden. Der Zusammenschluss des Kantons ist sehr grob. Es können viele einzelne, nicht überprüfbare Abgrenzungsprobleme auftreten.	enthalten	Abgrenzungen im einzelnen nicht nachprüfbar, da uns keine Gemeindedaten (ausser der Stadt Zürich) vorliegen
verbilligte Krankenkassenprämien Medizinische Versorgung	abgegrenzt, Kto. 520 zu geringem Teil enthalten		enthalten, aber abgegrenzt und in separatem Bericht ausgewertet	Siehe oben
Heimaufenthalte und Hauspflege, wo EL nicht ausreichen und (noch) keine Beihilfen bezahlt werden.	abgegrenzt, Kto. 530 aber: es gibt eine Mischung aus Subjekt- und Objektfinanzierung	nicht abgegrenzt	nicht abgegrenzt	Siehe oben
Jugendfürsorge, Heimkosten Jugendliche	abgegrenzt, Kto. 540 abgegrenzt	nicht abgegrenzt	enthalten	Siehe oben
Flüchtlinge SHE	intern abgegrenzt	nicht abgegrenzt	enthalten	Siehe oben
asylsuchende SHE	abgegrenzt, Kto. 588 (bezahlt durch den Bund)	abgegrenzt, Kto. 588 (bezahlt durch den Bund)	nicht enthalten	Siehe oben
Abgrenzung zur Arbeitslosenhilfe	abgegrenzt	abgegrenzt	in SH nicht erfasst separat ausgewiesen	Siehe oben
Beiträge zur Kleinkinderbetreuung	abgegrenzt	abgegrenzt	in SH nicht erfasst separat ausgewiesen	Siehe oben
Sozialhilfeeinnahmen				
Rückerstattungen SHE Verwandte, Soziavers.	abgegrenzt	Als Total abgegrenzt, aber nicht in Einzelpositionen	berücksichtigt	In Einnahmen enthalten
ZUG-Fälle CH	abgegrenzt	abgegrenzt	nicht berücksichtigt	nicht abgegrenzt. Jährliche Abgrenzung nicht möglich.
Verrechnung SHE anderer Gemeinden	abgegrenzt mit zeitlicher Verzögerung	abgegrenzt mit zeitlicher Verzögerung	nicht berücksichtigt	In Einnahmen enthalten
Kostenersatz Kanton (Staatsbeiträge, Kostenanteile)	als Einnahme abgegrenzt (Zahlungen beziehen sich auf Vorjahresabrechnungen)	als Ausgabe abgegrenzt	nicht berücksichtigt	Doppelzählung bei Kanton und Gemeinden wird durch EFV eliminiert.
AusländerInnen	bis zum 10. Aufenthaltsjahr durch Kanton getragen; abgegrenzt (Zahlungen beziehen sich auf Vorjahresabrechnungen)	Ausgabe Kanton bei den Bruttoausgaben der Gemeinden und ihren Einnahmen enthalten	nicht berücksichtigt	Doppelzählung der Rückvergütung wird von EFV eliminiert.
Stipendien als Rückerstattung der SH	abgegrenzt		Stipendien und Ausbildungsbeiträge nicht enthalten	Nicht überprüfbar
Kostenersatz/gutsprachen für Spitalaufenthalte (med. Versorgung)	abgegrenzt	Kanton zahlt direkt für SHE, die im Unispital behandelt werden (Beiträge an eigene Anstalten), abgegrenzt.		Nicht abgegrenzt für Unispital

Anhang 5: Statistikbedürfnis und -nutzen

Baden Gemeinde	Aargau Kanton	Basel-Stadt Gemeinde	Basel-Stadt Kanton	Zürich Gemeinde
Interview Hochstrasser	Interviews	Interview Jetzer	Interview Rösli	Interview Hohlenweg
	Bussslinger/Saxer			
Was kostet eine erbrachte Arbeitsstunde?	Führungsinformation für Prävention	Vorausschauende Planung	Vergleichbarkeit	Vergleiche mit Bern, Bas und Winterthur
Produkte- und Produktgruppenvergleiche	Wenig Interesse an einzelnen Gemeindedaten, sondern an regionalen Strukturen und ihren Kosten	bessere politische Legitimation Kosten pro Fall vergleichen	Ranking Grundlagen für politische Entscheide haben	Andere Gemeindevergle bringen nichts
Vergleich mit anderen SD vergleichbarer Gemeinden bezüglich Personal, Overhead, "benchmarking"	Interesse primär an aargauischen Daten und an Dauer der Unterstützung	Benchmarking mit anderen Städten	Steuerungsinstrument Nur sinnvoll mit inhaltlichen Informationen zusammen Eine Finanzstatistik ohne Fallstatistik macht keinen Sinn.	Ausgaben/Fall Kosten/Fall Ausgaben/EinwohnerIn Weniger sind nackte Zahlen von Interesse, als Strategieansätze, Vorgehensmethodikvergleich und Statistik. EDV als Weg zur Kooperation

IDHEAP Working Paper 1999-2000

Ces documents se trouvent également sur notre site Internet:

http://www.unil.ch/idheap/services_publications_6.htm

Ces documents ne paraissent en principe que sur Internet et ne peuvent être obtenus sous forme papier que sur demande

	2000	
16	JORDI Michael <i>Sozialhilfestatistik. Problemanalyse beim Aufbau einer Finanzstatistik der Sozialhilfe am Beispiel einer Untersuchung der Kantone Aargau, Basel-Stadt und Zürich</i> , septembre 2000	
15	MERCIER Jean, BÜRGIN BRAND Sylvia, FINGER Matthias <i>A critical analysis of power in organizational learning</i> , septembre 2000	
14	FINGER Matthias, RUCHAT Béangère <i>The transformation of International Public Organizations: The Case of UNCTAD</i> , septembre 2000	
13	KISSLING-NÄF Ingrid, BISANG Kurt <i>Conditions of Emergence and Change of Resource-Specific Institutions. Experiences with Forest Regimes in Europe</i> , à paraître	
12	KISSLING-NÄF Ingrid, VARONE Frédéric <i>Historical Analysis of Institutional Regimes in Switzerland. A Comparison of the Cases of Forest, Soil, Air and Landscape</i> , à paraître	
11	NAHRATH Stéphane <i>"Governing Wildlife Commons?" A Comparative Analysis of Switzerland's Three Hunting Systems</i> , septembre 2000	
10	MAUCH, Corine, REYNARD, Emmanuel, THORENS, Adèle <i>Water resource regimes – Country profile for Switzerland (Eawareness)</i> , à paraître	
9	LEIMBACHER, Jörg., PERLER, Thomas <i>Vergleichende Analyse der Genese und Auswirkungen institutioneller Ressourcenregime. Juristisches Screening</i> , à paraître	
8	BISANG, Kurt, NAHRATH Stéphane, THORENS, Adèle <i>Historisches Screening institutioneller Regime der Ressource Landschaft (1870 – 2000)</i> , à paraître	
7	AMMANN Lillemore <i>Historisches Screening institutioneller Regime der Ressource Luft (1870 – 2000)</i> , à paraître	
6	REYNARD Emmanuel <i>Screening historique des régimes institutionnels de la ressource eau (1870-2000)</i> , septembre 2000	120 p.
5	NAHRATH Stéphane <i>Screening historique des régimes institutionnels de la ressource sol (1870-2000)</i> , septembre 2000	118 p.

4	BISANG Kurt <i>Historisches Screening institutioneller Regime der Ressource Wald (1870-2000)</i> , septembre 2000	107 p.
3	KNOEPFEL, Peter, VARONE, Frédéric <i>Boden- und Luftreinhaltepolitiken: Rationalitätenwechsel in historischer Perspektive</i> , septembre 2000	34 p.
2	ISLER Henry W., RAETZ Philippe, VIREDAZ FERRARI Anne <i>Gestion de trésorerie dans les collectivités publiques</i> , janvier 2000	27 p.
1	CHAPPELET Jean-Loup, André Le Grand <i>Modélisation, simulation et génération d'applications de workflow pour l'internet</i> , janvier 2000	20 p.
	1999	
6	FINGER Matthias, TAMIOTTI Ludivine <i>Globalization and Governance</i> , décembre 1999	28 p.
5	MARTIN Catherine <i>Libre-échange et perte d'autonomie des Etats dans l'élaboration de leurs politiques publiques. Analyse des instruments de la politique agricole suisse</i> , décembre 1999	74 p.
4	FREIBURGHHAUS Dieter <i>Aktuelle Entwicklungen im schweizerischen Föderalismus</i> , septembre 1999	16 p.
3	FINGER Matthias <i>Apprendre face au pouvoir: l'administration peut-elle devenir apprenante?</i> , mai 1999	19 p.
2	Bättig Christoph, Knoepfel Peter, Peter Katrin, Teuscher Franziska <i>Konzept für ein Policy-Monitoring zur Erhaltung der Biodiversität</i> , avril 1999	43 p.
1a	GERMANN, Raimund E. <i>Observation continue du changement administratif: la BADAC, banque de données des cantons et des villes</i> , janvier 1999	26 p.
1b	GERMANN, Raimund E. <i>Dauerbeobachtung des Verwaltungswandels: Die Datenbank (BADAC) der Kantone und der Städte</i> , janvier 1999	26 p.
1c	GERMANN, Raimund E. <i>Monitoring Administrative Change: The BADAC Database of Swiss Cantons and Towns</i> , janvier 1999	26 p.

Bulletin de commande

Je souhaite recevoir le(s) IDHEAP Working Paper no _____

la liste complète des IDHEAP Working Paper
 des informations sur le programme des cours

Envoyer à:

Nom, prénom: _____

IDHEAP

Service: _____

Rte de la Maladière 21

1022 Chavannes-près-Renens

Rue: _____

No postal: _____

tél. 021 / 694 60 00 - fax: 694 06 09

e-mail: IDHEAP@IDHEAP.unil.ch

Date: _____ Signature: _____

