



Bericht – 15.11.2016

Einflussfaktoren und Finanzierung der Sozialkosten im Kanton Zürich

Analyse in ausgewählten Städten

Im Auftrag der Städte Dietikon, Winterthur und Zürich

Impressum

Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan
Titel: Einflussfaktoren und Finanzierung der Sozialkosten im Kanton Zürich
Untertitel: Analyse in ausgewählten Städten
Auftraggeber: Städte Dietikon, Winterthur und Zürich
Ort: Bern
Jahr: 2016

Auftraggeber / Begleitgruppe

Nicolas Galladé, Vorsteher des Departement Soziales der Stadt Winterthur
Raphael Golta, Vorsteher des Sozialdepartements der Stadt Zürich
Rolf Schaeren, Finanzvorstand Dietikon
Ursi Krajnik-Schweizer, Stv. Departementssekretärin des Sozialdepartements der Stadt Zürich

Projektteam Ecoplan

Michael Marti
Annick de Buman
Nora Meuli

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

ECOPLAN AG

Forschung und Beratung
in Wirtschaft und Politik

www.ecoplan.ch

Monbijoustrasse 14
CH - 3011 Bern
Tel +41 31 356 61 61
bern@ecoplan.ch

Schützengasse 1
Postfach
CH - 6460 Altdorf
Tel +41 41 870 90 60
altdorf@ecoplan.ch

Inhaltsverzeichnis

	Inhaltsverzeichnis	2
	Kurzfassung.....	4
1	Einleitung	11
1.1	Ausgangslage und Ziel.....	11
1.2	Aufbau des Berichts	11
2	Um was es in der vorliegenden Studie geht.....	13
3	Einflussfaktoren auf die Sozialkosten im Kanton Zürich	14
3.1	Bisherige Analysen zur Thematik.....	14
3.2	Analyse der Einflussfaktoren auf die steigenden Sozialkosten im Kanton Zürich	18
3.2.1	Sozialhilfequote, Zusatzlasten-Bezügerquote der Personen ab 65 Jahren und Sozialkosten	18
3.2.2	Soziodemografische Zusammensetzung der Bevölkerung	22
3.2.3	Bildung und Arbeitsmarkt	28
3.3	Fazit.....	31
4	Sozialkosten aus Gemeindeperspektive	33
4.1	Gemeindefinanzen	33
4.1.1	Bildung	33
4.1.2	Soziale Wohlfahrt	34
4.1.3	Gesundheit	36
4.1.4	Fazit.....	37
4.2	Zusätzliche Leistungen einzelner Gemeinden	37
5	Einschätzung zur Beeinflussbarkeit der Faktoren	39
5.1	Kostentreibende Faktoren	39
5.2	Beeinflussbarkeit der soziodemografischen Struktur.....	40
5.3	Beeinflussbarkeit der Arbeitsmarktsituation	41
5.4	Fazit.....	41
6	Blick in andere Kantone	42
6.1	Wirtschaftliche Sozialhilfe	43
6.1.1	Regelung	43
6.1.2	Belastung für die Gemeinden.....	44
6.2	Alimentenbevorschussung	45
6.2.1	Regelung	45

6.2.2	Belastung für die Gemeinden.....	46
6.3	Ergänzungsleistungen zur AHV / IV.....	47
6.3.1	Regelung.....	47
6.3.2	Belastung für die Gemeinden.....	48
6.4	Stationäre Pflegefinanzierung.....	49
6.4.1	Regelung.....	49
6.4.2	Belastung für die Gemeinden.....	50
6.5	Fazit.....	51
6.5.1	Zusammenfassung der Regelung in den verschiedenen Kantonen.....	51
6.5.2	Belastung einer einzelnen Gemeinde mit hohen Sozialkosten.....	52
	Literaturverzeichnis	56

Kurzfassung

Um was geht es?

Etliche Zürcher Gemeinden spüren einen starken politischen Druck, weil ihre Sozialkosten im Vergleich zu den anderen Gemeinden im Kanton sehr hoch sind. Darüber hinaus wird es für die betroffenen Gemeinden zunehmend schwierig, diese Kosten zu decken, was den politischen Druck auf die Finanzierung verstärkt. Sie empfinden das Finanzierungssystem im Kanton Zürich als ungeeignet, weil die Gemeinden einen Grossteil der Kosten selbst tragen und kein interkommunaler Ausgleich existiert.

Vor diesem Hintergrund stellen sich einige Fragen, die im vorliegenden Bericht beantwortet werden:

- Welche Faktoren beeinflussen die Sozialkosten?
- Inwieweit können die Städte resp. Gemeinden diese Faktoren beeinflussen?
- Wie werden die Sozialkosten in anderen Kantonen finanziert?

Was sind die wichtigsten Einflussfaktoren auf die Sozialkosten im Kanton Zürich?

In einem ersten Schritt wurde analysiert, welche Faktoren einen Einfluss auf die Sozialkosten haben. Dazu wurde die Ausprägung verschiedener Variablen in neun Zürcher Gemeinden mit unterschiedlich hohen Sozialkosten miteinander verglichen. Die Analyse zeigte, dass es mehrere Variablen gibt, die in Gemeinden mit hohen Sozialkosten eine andere Ausprägung aufweisen als in Gemeinden mit tiefen Sozialkosten. Eine solche Verteilung deutet darauf hin, dass diese Variablen für die erhöhten Sozialkosten mitverantwortlich sein können. Folgende Variablen gehören dazu:

- **Sozialhilfequote und ZL-Bezügerquote der Personen ab 65 Jahren:** Der Kanton Zürich hat eine Sozialhilfequote von 3.2%. Deutlich über diesem Schnitt liegen Dietikon (7%), Winterthur (5%), Schlieren und Zürich (je 4.6%). Diese vier Gemeinden weisen auch sehr hohe Bezügerquoten bei den Zusatzleistungen für Personen ab 65 Jahren (Zürich: 19.6%, Schlieren: 18.5%, Dietikon: 16.4%, Winterthur: 13.8%) sowie die höchsten Pro-Kopf-Sozialkosten auf.
- **Haushaltsgrösse:** Personen, die alleine leben, tragen ein grösseres Armutsrisiko. Die Haushaltsgrösse kann Hinweise liefern, wie viele Alleinstehende in einer Gemeinde leben. Die meisten Einpersonenhaushalte gibt es in den Gemeinden Zürich (45%), Winterthur (38%), Schlieren (37%) und Dietikon (35%).
- **Ausländeranteil:** In den Gemeinden Schlieren (41%), Dietikon (39%), Zürich (29%) und Winterthur (24%) liegt der Ausländeranteil deutlich über dem kantonalen Schnitt von 14%. Diese vier Gemeinden verzeichneten zwischen 1980 und 2010 eine vergleichsweise grosse Zunahme des Ausländeranteils (zwischen 4% und 16%), obwohl dieser im Kanton Zürich im selben Zeitraum um 1% abnahm.

- **Herkunft der ausländischen Wohnbevölkerung:** Betrachtet man die Herkunft der Ausländer, fällt auf, dass in den Gemeinden mit hohen Sozialkosten mehr Ausländer leben, die nicht aus einem Nachbarland stammen, als in Gemeinden mit tiefen Sozialkosten. Insbesondere in den Gemeinden Schlieren und Dietikon liegt der Ausländeranteil aus Nachbarländern mit 28% resp. 37% – gemessen an der ausländischen Bevölkerung – auffallend tief.
- **Bildungsstand:** Von den neun untersuchten Gemeinden weisen insbesondere Dietikon und Schlieren mit 35% bzw. 37.2% deutlich überdurchschnittliche Anteile an Personen mit Ausbildungsniveau Sek I auf. Diese beiden Gemeinden haben zudem die tiefsten Anteile an Personen mit Ausbildungsniveau Tertiärstufe mit je 18.7%. Winterthur und Zürich haben ebenfalls überdurchschnittliche Anteile von Personen mit Ausbildungsniveau Sek I, aber eine höhere Quote an Personen mit Ausbildungsniveau Tertiärstufe (Winterthur 31%, Zürich 42.3%).
- **Arbeitslosenquote:** Wie die Sozialhilfequote wirkt sich auch die Arbeitslosenquote auf die Sozialkosten aus. Wiederum sind es die Gemeinden Dietikon (5.7%), Schlieren (5.7%), Zürich (3.8%) und Winterthur (3.5%), welche eine hohe Ausprägung dieser Variable aufweisen.

Diese ermittelten Variablen werden auch in anderen Untersuchungen als wichtige Einflussfaktoren für die Sozialkosten identifiziert.

Welche weiteren Leistungen finanzieren die Gemeinden?

Die Gemeindefinanzstatistik (GEFIS) des Kantons Zürich gibt für jede Gemeinde Auskunft, wie sie ihre Finanzen auf zehn verschiedene Bereiche aufteilt. Drei Bereiche wurden näher betrachtet (Stand 2014):

- **Bildung** verursacht in allen neun Gemeinden die höchsten Kosten. Der kantonale Wert liegt bei 1'789 CHF pro Einwohner und Jahr. Über diesem Wert liegen nur die Gemeinden Meilen (1'830 CHF), Winterthur (1'950 CHF) und Zürich (2'240 CHF).
- Die Ausgaben der Gemeinden für **soziale Wohlfahrt** liegen leicht unter den Ausgaben für Bildung. Der kantonale Mittelwert liegt bei 1'074 CHF pro Einwohner und Jahr. Die vier Gemeinden mit den höchsten Sozialkosten tragen – wenig erstaunlich – die höchsten Ausgaben pro Kopf für soziale Wohlfahrt:
 - Schlieren: 1'331 CHF (257 CHF über dem kantonalen Schnitt)
 - Winterthur: 1'414 CHF (340 CHF über dem kantonalen Schnitt)
 - Dietikon: 1'471 CHF (397 CHF über dem kantonalen Schnitt)
 - Zürich: 1'847 CHF (773 CHF über dem kantonalen Schnitt)
- Für **Gesundheit** gaben die Zürcher Gemeinden im Schnitt 333 CHF pro Einwohner und Jahr aus. Damit liegt dieser Wert deutlich unter den Ausgaben für Bildung und soziale Wohlfahrt. Über dem kantonalen Schnitt liegen nur die Gemeinden Meilen und Zürich mit 395 resp. 561 CHF pro Einwohner.

Neben den Sozialkosten gibt es also weitere Bereiche, die ein Gemeindebudget stark belasten können, zum Beispiel die Ausgaben für Bildung oder für Gesundheit. Nicht immer können die Kosten aber genau quantifiziert werden. Am Beispiel von Dietikon wird darum aufgezeigt, welche weiteren Kosten betroffene Gemeinden zu tragen haben. Diese reichen von Angeboten der Frühförderung, über spezielle Veranstaltungen für die Eltern bis hin zu diversen Integrationsprojekten, Bewerbungscoachings und Sozialkompetenztrainings. Die Gemeinden mit hohen Sozialkosten weisen darauf hin, dass sie auch in diesen Bereichen höhere Kosten zu tragen haben, die ihnen nicht vergütet werden und das Gemeindebudget belasten. Schliesslich sei es aber der ganze Kanton, der profitiere, wenn sozial schwächere Menschen eine fundierte Bildung erhalten und sowohl sozial als auch beruflich gut integriert sind.

Können diese Faktoren durch die Gemeinden beeinflusst werden?

Die Möglichkeiten der Gemeinden zur Beeinflussung der soziodemografischen Faktoren wie Haushaltgrösse, Ausländeranteil oder Anteil der Personen in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen sind weitgehend begrenzt. Die Bevölkerung hat das Recht, sich irgendwo in der Schweiz niederzulassen. Personen in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen wählen daher urbane Gemeinden mit bezahlbaren Wohnungen bevorzugt aus.

Am ehesten ist eine Beeinflussung auf dem Wohnungsmarkt denkbar, um Wohnungen im höheren Preissegment anzubieten und damit mittelfristig eine andere soziodemografische Bevölkerungsstruktur anzuziehen. Allerdings ist die Umsetzung einer solchen Wohnbaupolitik nicht ohne Weiteres machbar. Zum einen müssen interessierte Investoren gefunden werden, andererseits hängt die Nachfrage von zahlungskräftigeren Mietern und Wohneigentümern vom Umfeld einer Gemeinde ab. Schliesslich ist festzuhalten, dass eine solche Wohnbaupolitik keine Probleme löst, sondern sie nur in Nachbargemeinden oder in andere Kantone verschiebt. Eine Entlastung im Sinn des Gesamtsystems der Sozialkosten ist damit nicht erreichbar.

Ebenso kann die Mehrzahl der Gemeinden den Arbeitsmarkt nur marginal beeinflussen und ist auf die üblichen Standortmarketingmassnahmen begrenzt.

Wie finanziert Zürich die Sozialkosten im interkantonalen Vergleich?

Schliesslich wurde untersucht, wie die Sozialkosten – unterteilt in wirtschaftliche Sozialhilfe, Alimentenbevorschussung, Ergänzungsleistungen zur AHV / IV¹ und stationäre Pflegefinanzierung – in 15 Kantonen finanziert werden und wie Zürich diesbezüglich im Vergleich zu den anderen Kantonen dasteht. Dabei zeigte sich, dass die Gemeinden im Kanton Zürich einen

¹ Die hier betrachteten Ergänzungsleistungen beziehen sich auf diejenigen Teile, welche Kanton und Gemeinden tragen. Der Bundesanteil ist dabei in allen Kantonen nicht berücksichtigt. Der Einfachheit halber wird nachfolgend im Kantonsvergleich auch für den Kanton Zürich von Ergänzungsleistungen zur AHV/IV gesprochen. Im Kanton Zürich ist der Begriff der Zusatzleistungen zur AHV / IV geläufiger, welcher die folgenden vier Leistungsarten umfasst: Ergänzungsleistungen (EL) nach Bundesrecht, Beihilfen (BH) nach kantonalem Recht, kantonale Zuschüsse für Heimbewohner/-innen (ZU) und in einigen Gemeinden Gemeindegzuschüsse (GZ) nach Gemeinderecht (Quelle: <https://www.svazurich.ch/internet/de/home/produkte/zusatzleistungen.html>). In anderen Kantonen werden ähnliche Leistungen unter dem Begriff «Ergänzungsleistungen zur AHV / IV» zusammengefasst.

vergleichsweise hohen Anteil der Kosten übernehmen: Einerseits weil sich der Kanton nur marginal an der Finanzierung beteiligt, andererseits, weil kein interkommunaler Ausgleich existiert.

Abbildung KF 1: Finanzierung der Sozialkosten im Kanton Zürich

	Gemeinsame Finanzierung von Kanton und Gemeinden	Gemeinsame Finanzierung der Gemeinden	Kostenschlüssel	
			Kanton	Gemeinden
Wirtschaftliche Sozialhilfe	Ja	Nein	20% ² (4%)	80% (96%)
Alimentenbevorschussung	Nein, Gemeinden	Nein	-	100%
Ergänzungsleistungen zur AHV / IV ³	Ja	Nein	23%	77%
Stationäre Pflegefinanzierung	Nein, Gemeinden	Nein	-	100%

Abbildung KF 1 zeigt, wie die Sozialkosten im Kanton Zürich finanziert werden:

- An der Finanzierung der **wirtschaftlichen Sozialhilfe** beteiligen sich zwar sowohl der Kanton als auch die Gemeinden. Der kantonale Anteil ist mit 20% (resp. 4%, vgl. Fussnote 2) aber gering. In fünf der untersuchten Kantone tragen die Gemeinden die gesamten Kosten der wirtschaftlichen Sozialhilfe (Luzern, Basel-Land, Solothurn, St. Gallen und Thurgau), wobei im Kanton Solothurn ein vollständiger Ausgleich zwischen den Gemeinden stattfindet und in den Kantonen Basel-Land, St. Gallen und Thurgau ein Härtefallmechanismus bei überdurchschnittlichen Kosten besteht. In den restlichen Kantonen liegt der kommunale Anteil unter demjenigen von Zürich.
- Die Kosten der **Alimentenbevorschussung** werden im Kanton Zürich zu 100% durch die Gemeinden getragen. Dies ist auch in den Kantonen Luzern, Solothurn, St. Gallen und Thurgau der Fall. In den Kantonen Basel-Land, Tessin, Neuenburg und Genf trägt hingegen der Kanton die gesamten Kosten für die Alimentenbevorschussung. In den restlichen Kantonen übernehmen der Kanton und die Gemeinden die Finanzierung der Alimentenbevorschussung gemeinsam.
- Bei den **Ergänzungsleistungen zur AHV / IV** tragen die Gemeinden im Kanton Zürich 77% der Kosten. Einen höheren kommunalen Anteil gibt es in keinem anderen der untersuchten Kantone. Zudem ist der Kanton Zürich der einzige Kanton mit einem hohen kommunalen Anteil und ohne Ausgleich zwischen den Gemeinden. In sieben der untersuchten Kantone werden die gesamten Kosten der Ergänzungsleistungen zur AHV / IV durch den Kanton getragen.

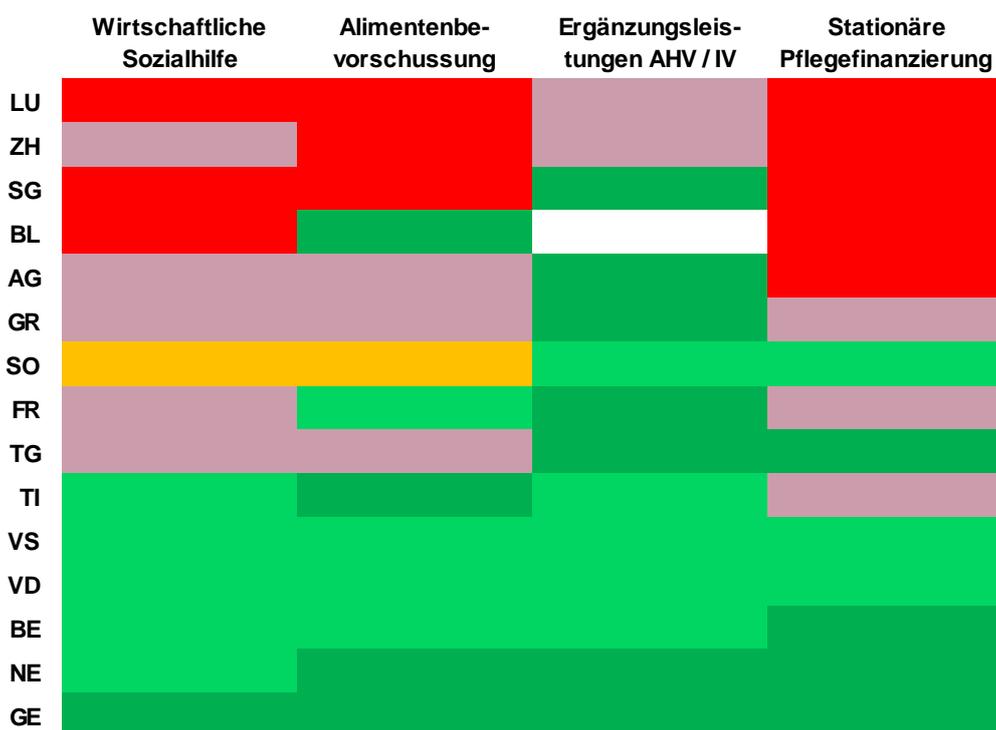
² Wird der Kostenersatz für Ausländer/-innen gemäss SHG §44 («Der Kanton ersetzt der Wohngemeinde die Kosten der wirtschaftlichen Hilfe an Ausländer, die noch nicht zehn Jahre ununterbrochenen Wohnsitz im Kanton haben, soweit nicht der Heimatstaat ersatzpflichtig ist.») dazugezählt, beläuft sich der Kantonsanteil auf rund 20%. Vgl. Tschudi (2015): Ausgleich oder Wettbewerb? Die Sozialhilfe im interkommunalen Soziallastenausgleich, S. 24.

³ Vgl. Fussnote 1.

- Die Finanzierung der **stationären Pflege** liegt in fünf Kantonen vollständig in der Verantwortung der Gemeinden, darunter auch in Zürich.

Die nachfolgende Abbildung fasst die Ergebnisse in Hinblick auf die Höhe der Belastung einer einzelnen betroffenen Gemeinde über die verschiedenen Kantone hinweg zusammen.

Abbildung KF2: Schematische Darstellung zur Belastung betroffener Gemeinden bei der Finanzierung der Sozialkosten



Legende

- Kosten werden vollständig durch die Gemeinden getragen, kein interkommunaler Ausgleich
- Kosten werden vollständig durch die Gemeinden getragen, interkommunaler Ausgleich vorhanden
- Kantonale Beteiligung von unter 50% oder kantonale Beteiligung nur in bestimmten Situationen (letzteres betrifft AG, GR und TG bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe und der Alimentenbevorschussung)
- Kantonale Beteiligung von 50% oder mehr
- Kosten werden vollständig durch den Kanton getragen

Anmerkung zu BL: Gemäss Auskunft von Basel-Land liegen erste Auswertungen zur Finanzierung der Ergänzungsleistungen zur AHV / IV erst im Frühling 2017 vor (neue Regelung seit 1. Januar 2016). Aus diesem Grund können wir heute noch nicht abschätzen, wie hoch die kommunalen und der kantonale Anteil sein werden.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass Zürich über einen vergleichsweise tiefen kantonalen und entsprechend hohen kommunalen Anteil bei der Finanzierung der Sozialkosten verfügt. Erschwerend kommt für Gemeinden mit hohen Sozialkosten hinzu, dass es keinen Ausgleich der Kosten zwischen den Gemeinden gibt. Diese beiden Umstände (hoher kommunaler

Anteil bei der Finanzierung der Sozialkosten sowie kein interkommunaler Ausgleich) führen dazu, dass Gemeinden mit hohen Sozialkosten im Kanton Zürich finanziell stark belastet werden.

Ähnlich sieht die Situation im Kanton Luzern aus und auch in den Kantonen St. Gallen und Basel-Land ist der kommunale Anteil bei der Finanzierung der Sozialkosten hoch. Im Gegenzug beteiligen sich insbesondere in der Romandie die Kantone mit einem hohen Anteil an der Finanzierung der Sozialkosten. So übernimmt der Kanton Genf zum Beispiel in allen vier Bereichen die Kosten alleine und in Neuenburg finanziert der Kanton drei der vier Bereiche.

Bei der Analyse der Sozialkosten muss berücksichtigt werden, dass es sich um vereinfachte Darstellungen handelt. Einerseits sind die kantonalen und kommunalen Regelungen in diesem Feld sehr komplex und andererseits gibt es neben den vier untersuchten Aufgabenbereichen weitere Bereiche, die auch noch eine Rolle spielen (z.B. Steuereinnahmen, Kostenaufteilung zwischen Kanton und Gemeinden in anderen Bereichen, Ausgestaltung eines kantonalen Finanzausgleichs).

Hinsichtlich des tiefen Finanzierungsanteils durch den Kanton Zürich muss in Frage gestellt werden, ob die fiskalische Äquivalenz – die Zusammenführung von Nutzniessern und Entscheidungs- und Finanzierungsverantwortung – adäquat umgesetzt wird. So macht der Kanton in den untersuchten Bereichen zwar zentrale Vorgaben, beteiligt sich aber nur in geringem Mass an den Kosten. Da zudem die Niederlassungsfreiheit der Nutzniesser gegeben ist, stellt sich auch die Frage nach der Notwendigkeit eines interkommunalen Ausgleichs, um die Lasten gerechter zu verteilen.

Fazit

Das heutige Zürcher System zur Finanzierung der Sozialkosten setzt ausgeprägt auf die Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden. Gemeinden, welche überdurchschnittlich stark mit Sozialkosten belastet sind, tragen diese – bis auf den Finanzierungsanteil des Kantons – selber. Dabei gibt es im kantonalen Finanzausgleichssystem auch kein wirksames Gefäss, welches die effektiven Lasten ausgleicht.⁴

Dies führt dazu, dass die betroffenen Gemeinden eine «doppelte» Belastung tragen. Einerseits übernehmen sie die Finanzierung dieser Sozialkosten, andererseits tragen sie die gesellschaftliche Verantwortung für unterstützungsbedürftige Personen, was wiederum zu Folgekosten in den Bereichen Bildung und Integration führt. Gerade bei Gemeinden, welche nicht über ein attraktives Steuersubstrat verfügen, wirkt sich dies umso belastender auf das Gemeindebudget aus.

Aus heutiger Sicht erscheint fraglich, ob sich die betroffenen Gemeinden ohne Unterstützung – sei es durch einen höheren kantonalen Anteil bei der Finanzierung der Sozialkosten oder durch einen interkommunalen Ausgleich der Lasten – aus dieser Umklammerung befreien können. Berücksichtigt man die drohenden Kostensteigerungen bei den Zusatzleistungen, der Pflege und bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe, wird die Belastung einzelner Gemeinden im Kanton zementiert werden.

⁴ Im Kanton Zürich gibt es im Finanzausgleich verschiedene Instrumente, die jedoch nicht zu einer grossen Entlastung bei hohen Sozialkosten führen. So werden beim Instrument «demografischer Sonderlastenausgleich» nur besondere Aufwendungen für Kinder und Jugendliche berücksichtigt (Leistungen in den Bereichen Bildung, Sport und Kultur). Vgl. Tschudi (2015): Ausgleich oder Wettbewerb? Die Sozialhilfe im interkommunalen Soziallastenausgleich.

Mit dem Zentrumslastenausgleich werden den Städten Zürich und Winterthur Zusatzlasten teilweise abgegolten. Sie fallen ihnen einerseits als Folge der Erbringung zentralörtlicher Leistungen für Dritte an (beispielsweise in den Bereichen Kultur und Verkehr). Andererseits führt die grossstädtische Bevölkerungsstruktur zu einer erhöhten finanziellen Belastung (beispielsweise in den Bereichen Soziales und Sicherheit). Schliesslich gibt es einen individuellen Sonderlastenausgleich (ISOLA), der besondere Lasten, die von der Gemeinde nicht beeinflusst werden können, ausgleicht. Damit sind Mehrausgaben gemeint, die nur bei einzelnen Gemeinden und nur in einzelnen Bereichen (Sonderlasten) anfallen, welche durch die übrigen Sonderlastenausgleichsinstrumente nicht bereits abgedeckt werden. Mit diesem Ausgleich können zwar theoretisch überdurchschnittliche Sozialkosten gemildert werden, der individuelle Sonderlastenausgleich wird jedoch nur auf Antrag geprüft und gewährt und ist an einen (hohen) Mindeststeuerfuss geknüpft. Zudem muss er zurückerstattet werden im Umfang, in dem eine Gemeinde besser als budgetiert abschliesst. Bessere Steuereinnahmen können daher zur Rückerstattungspflicht führen, auch wenn die Sozialkosten in geplanter Höhe eingetreten sind. Damit eignet sich der ISOLA nicht als effektives Ausgleichsinstrument.

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage und Ziel

Die urbanen Gemeinden im Kanton Zürich leiden zunehmend unter den steigenden Sozialkosten. Mitverantwortlich ist dabei – neben der gesamtschweizerisch zu beobachtenden Zunahme der Sozialkosten – der Faktor, dass ein wirksamer Ausgleich der Sozialkosten zwischen den Zürcher Gemeinden nicht existiert.

Besonders von den zunehmenden Sozialkosten betroffen sind die beiden grossen Städte Zürich und Winterthur sowie kleinere Städte und Gemeinden. Sechs dieser Gemeinden – Affoltern a/A, Dietikon, Embrach, Opfikon, Schlieren und Wädenswil – haben im Juni 2015 der Öffentlichkeit Untersuchungen dargelegt, worin sie die Schlussfolgerung formulieren, dass der Zürcher Finanzausgleich seinen Zweck nicht erfüllen kann, weil die Sozialkosten urbane Gemeinden strukturell zu stark belasten.⁵ Die betroffenen Gemeinden und Städte haben zudem darauf hingewiesen, dass sie eine wichtige integrative Arbeit leisten und entsprechend auch andere Gemeinden entlasten, jedoch alleine für die in ihrem Gemeindegebiet anfallenden Kosten aufkommen müssen.

In der vorliegenden Analyse wurde untersucht, welche Faktoren für die zunehmenden Sozialkosten in den urbanen Gebieten im Kanton Zürich verantwortlich sind. Weiter wurde die Frage erörtert, ob die betroffenen Gemeinden die Sozialkosten beeinflussen können und wenn ja, wie. Schliesslich wurde ein Blick in andere Kantone geworfen, um zu prüfen, wie sie die Sozialkosten finanzieren und ob andere Finanzierungssysteme für den Kanton Zürich interessant sein könnten.

1.2 Aufbau des Berichts

Der Bericht ist in sechs Kapitel gegliedert:

- **Kapitel 1: Einleitung**

Das vorliegende Kapitel 1 zeigt die Ausgangslage und die Ziele der Studie. Zudem wird das methodische Vorgehen beschrieben.

- **Kapitel 2: Um was geht es in der vorliegenden Studie**

Kapitel 2 zeigt auf, um was es in der vorliegenden Studie geht und was die wichtigsten Fragestellungen sind.

- **Kapitel 3: Einflussfaktoren auf die Sozialkosten im Kanton Zürich**

Im dritten Kapitel werden drei Studien vorgestellt, in denen mögliche Einflussfaktoren auf die Sozialkosten analysiert wurden. Darauf folgen eigene Analysen zu den Einflussfaktoren auf die Sozialkosten im Kanton Zürich.

⁵ Vgl. Kurzpapier „Der zürcherische Finanzausgleich kann seinen Zweck nicht erfüllen“.

- **Kapitel 4: Sozialkosten aus der Gemeindeperspektive**

Im Kapitel vier werden die Ausgaben mehrerer Gemeinden für soziale Wohlfahrt mit denjenigen der Bildung und Gesundheit verglichen. Zudem wird anhand des Beispiels Dietikon aufgezeigt, welche zusätzlichen Leistungen einzelne Gemeinden zur sozialen und beruflichen Integration erbringen.

- **Kapitel 5: Einschätzung zur Beeinflussbarkeit der Faktoren**

Im fünften Kapitel wird diskutiert, inwieweit die einzelnen Städte und Gemeinden die Höhe der Sozialkosten in ihrem Gebiet überhaupt beeinflussen können.

- **Kapitel 6: Blick in andere Kantone**

Die Finanzierung der Sozialkosten in anderen Kantonen wird im Kapitel 6 betrachtet. Dazu wurden die vier Bereiche wirtschaftliche Sozialhilfe, Alimentenbevorschussung, Ergänzungsleistungen zur AHV / IV und stationäre Pflegefinanzierung näher betrachtet. Im Zentrum stand die Frage, wie die Kosten zwischen Kanton und Gemeinden sowie zwischen den Gemeinden innerhalb eines Kantons aufgeteilt werden.

2 Um was es in der vorliegenden Studie geht

Einige Städte und Gemeinden des Kantons Zürich kommen bei der Finanzierung der Sozialkosten immer stärker an ihre Grenzen. Zusätzlich spüren sie einen hohen politischen Druck, weil ihre Sozialkosten im Vergleich zu denjenigen in anderen Zürcher Gemeinden hoch sind. Aus ihrer Sicht ist das aktuelle Finanzierungssystem ungeeignet, weil der Kanton nur einen geringen Anteil der Kosten übernimmt und darüber hinaus die Kosten nicht – zumindest teilweise – auf alle Gemeinden des Kantons verteilt werden. Für die betroffenen Städte und Gemeinden stellen sich darum die folgenden Fragen:

- Welche Faktoren beeinflussen die Höhe der Sozialkosten am stärksten?
- Welche weiteren Angebote finanzieren die betroffenen Städte resp. Gemeinden, die nicht als Sozialkosten gelten (z.B. in den Bereichen Integration oder Schule)?
- Inwieweit sind die Faktoren, welche die Höhe der Sozialkosten beeinflussen, durch die Städte resp. Gemeinden beeinflussbar?
- Wie steht das Finanzierungssystem des Kantons Zürich im interkantonalen Vergleich da?

Diese vier Fragestellungen werden nachfolgend thematisiert. Zuerst wird untersucht, welche Faktoren den grössten Einfluss auf die Sozialkosten haben. Zudem wird anhand von Dietikon aufgezeigt, inwiefern die betroffenen Gemeinden weitere Angebote finanzieren, die letztlich allen Zürcher Gemeinden zugutekommen. Anschliessend wird diskutiert, ob und allenfalls wie die Faktoren, welche die Höhe der Sozialkosten mitbestimmen, durch die Städte und Gemeinden beeinflusst werden können. Schliesslich wird ein Blick über die Kantonsgrenzen geworfen und die Finanzierungssysteme anderer Kantone werden näher betrachtet. Im Fokus stehen die Kostenaufteilung zwischen Kanton und Gemeinden⁶ sowie allfällige Ausgleichsmechanismen zwischen den Gemeinden.

⁶ Ein kürzlich erschienener Bericht des Instituts für Föderalismus thematisiert die Finanzierung der Sozialhilfe. Darin wird betont, dass in Kantonen ohne Lastenausgleich der Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz gefährdet sei und der negative Wettbewerb zwischen den Gemeinden geschürt werde; Institut für Föderalismus (2016): Die Finanzierung der Sozialhilfe zwischen Solidarität und Wettbewerb. S. 10.

3 Einflussfaktoren auf die Sozialkosten im Kanton Zürich

Im vorliegenden Kapitel wird untersucht, welche Faktoren einen Einfluss auf die Höhe der Sozialkosten haben. Dazu werden die Ergebnisse aus drei Studien kurz präsentiert. Anschließend werden eigene Analysen für den Kanton Zürich vorgenommen.

3.1 Bisherige Analysen zur Thematik

Nachfolgend werden drei Studien kurz vorgestellt:

- Die erste Studie stammt vom statistischen Amt des Kantons Zürich. In der Studie wurden Faktoren identifiziert, welche die unterschiedlichen Sozialkosten pro Einwohner und Gemeinde erklären.
- Die zweite Studie wurde von EcoPlan durchgeführt und untersuchte Zusammenhänge zwischen den klassischen Einflussfaktoren auf die Sozialhilfe und den Sozialhilfekosten im Kanton Bern.
- Die dritte Studie stammt vom Büro BASS im Auftrag des Bundesamts für Statistik und analysiert die Gründe für die kantonalen Ausgabenunterschiede in der Sozialhilfe.

In den drei Studien kamen teilweise unterschiedliche Ansätze zur Anwendung (deskriptive Statistik vs. Regressionsanalysen). Entsprechend sind die Resultate auf unterschiedlicher Flughöhe (Beschreibung von Zusammenhängen vs. Angabe von Signifikanzen).

a) Analyse für den Kanton Zürich

Das statistische Amt des Kantons Zürich⁷ berechnete für 13 Indikatoren⁸, welchen Einfluss diese auf die **Sozialkosten pro Einwohner und Gemeinde** haben. Dafür wurden drei unterschiedliche Modelle berechnet:

⁷ Statistisches Amt Kanton Zürich (2013): Evaluation möglicher Modelle für einen Soziallastenausgleich unter den Zürcher Gemeinden.

⁸ 13 Indikatoren: Bevölkerungszahl, Distanz von Zürich, Anteil ausländischer Staatsangehörige aus nicht EU- und EFTA-Staaten an der Bevölkerung, Anteil der Fremdsprachigen an allen Primarschülern, Anteil Alleinerziehende an allen Steuereinheiten, unter 65-Jährige in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen, 65- bis 79-Jährige in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen, über 79-Jährige in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen, grosse Familien in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen, Arbeitslosenquote, Anteil aktive Wohnbevölkerung in unattraktiven Wohnlagen, durchschnittliche Wohnfläche pro Person in m², Anteil der Landwirtschaftsfläche am Gemeindegebiet.

Abbildung 3-1: Signifikanz der Variablen in drei unterschiedlichen Modellen

Modell	Signifikante Variablen
Vollmodell	<p>Schwach signifikant</p> <ul style="list-style-type: none"> – Anteil aktive Wohnbevölkerung in unattraktiven Wohnlagen – Anteil der Landwirtschaftsfläche am Gemeindegebiet <p>Signifikant</p> <ul style="list-style-type: none"> – Bevölkerungszahl <p>Hochsignifikant</p> <ul style="list-style-type: none"> – Distanz von Zürich – Unter 65-Jährige in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen – 65-79-Jährige in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen – Über 79-Jährige in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen
Statistisch optimiertes Modell	<p>Hochsignifikant</p> <ul style="list-style-type: none"> – Bevölkerungszahl – Distanz von Zürich – Unter 65-Jährige in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen – 65-79-Jährige in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen – Über 79-Jährige in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen – Anteil der Landwirtschaftsfläche am Gemeindegebiet
Politisches Modell	<p>Kaum signifikant</p> <ul style="list-style-type: none"> – Anteil aktive Wohnbevölkerung in unattraktiven Wohnlagen <p>Signifikant</p> <ul style="list-style-type: none"> – Bevölkerungszahl – 65- bis 79-Jährige in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen <p>Hochsignifikant</p> <ul style="list-style-type: none"> – Anteil der Personen aus Nicht-EU und EFTA-Staaten – Unter 65-Jährige in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen – Über 79-Jährige in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen

Die in Abbildung 3-1 dargestellten Variablen verteilen sich ungleich auf die Gemeinden und erklären damit teilweise die unterschiedlichen Sozialkosten. Während das Vollmodell alle 13 Indikatoren enthält, bestehen die beiden anderen Modelle nur aus einem Teil dieser Indikatoren: Das statistisch optimierte Modell umfasst noch jene Variablen, die im Vollmodell einen signifikanten Einfluss ausüben. Das politische Modell konzentriert sich auf Variablen, welche vom Gemeindeamt für einen Lastenausgleich als geeignet beurteilt wurden.

b) Analyse für den Kanton Bern

In einer Analyse für den Kanton Bern⁹ wurden verschiedene Faktoren identifiziert, die einen Zusammenhang zur **Sozialhilfequote** aufweisen können. Die Sozialhilfequote ist – insbesondere aufgrund der wirtschaftlichen Sozialhilfe – relevant für die Höhe der Sozialkosten. Die Autoren unterteilten die Faktoren in wirtschaftliche und institutionelle Rahmenbedingungen, die Bevölkerungsstruktur und die Struktur der Sozialhilfeempfänger:

⁹ Ecoplan (2012): Einflussfaktoren auf die Sozialhilfequote im Kanton Bern.

- **Wirtschaftliche und institutionelle Rahmenbedingungen**
 - Anteil der Beschäftigten in Tieflohnbranchen
 - Lohnniveau
 - Arbeitslosenquote
 - Einstellung zur Sozialhilfe (Nichtbezugsquote)
 - Steuerbelastung
 - Finanzierung der Sozialhilfe (Anteil der Gemeinden)
 - Professionalisierungsgrad des Sozialhilfesystems
- **Bevölkerungsstruktur**
 - Altersstruktur
 - Ausländeranteil
 - Bildungsniveau
 - Scheidungsziffern
- **Struktur der Sozialhilfeempfänger**
 - Erwerbssituation
 - Beschäftigungsgrad
 - Bildungsniveau
 - Haushaltstyp
 - Altersstruktur
 - Nationalität

Die Analyse ergab kein klares Bild: Einige der Einflussfaktoren liessen für Bern eine überdurchschnittliche, andere eine unterdurchschnittliche Sozialhilfequote erwarten. Welche der oben aufgelisteten Faktoren im Einzelfall eine Rolle spielen, kann also von Ort zu Ort variieren.

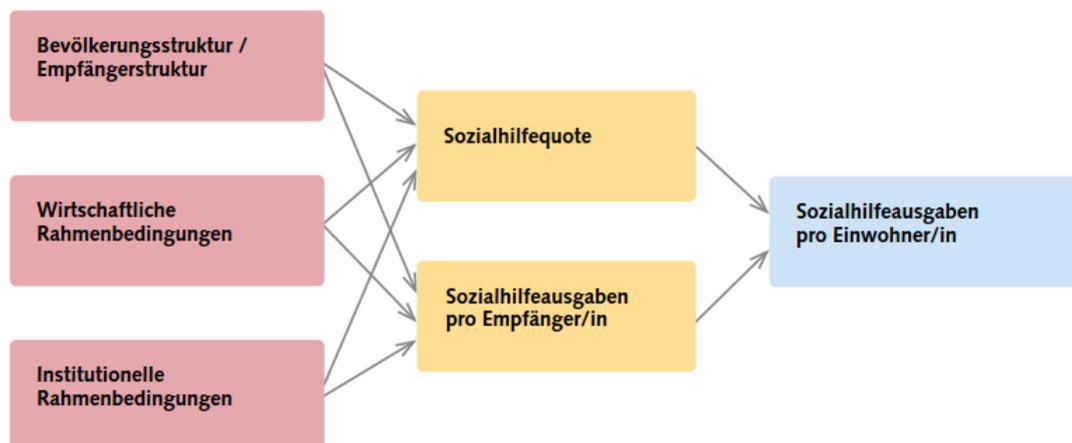
c) Analyse der kantonalen Ausgabenunterschiede in der Sozialhilfe

Das Bundesamt für Statistik und das Büro Bass untersuchten 2011 die **kantonalen Ausgabenunterschiede in der Sozialhilfe**.¹⁰ Dabei analysierten sie ob und allenfalls wie sich die Unterschiede bei den Sozialhilfeausgaben zwischen den Kantonen erklären lassen. Die möglichen Einflussfaktoren unterteilten sie in drei Gruppen: Bevölkerungsstruktur / Empfängerstruktur eines Kantons, wirtschaftliche Rahmenbedingungen und institutionelle Rahmenbedingungen.¹¹ Die Zusammenhänge zeigt Abbildung 3-2:

¹⁰ BASS / BFS (2011): Ursachen der kantonalen Ausgabenunterschiede in der Sozialhilfe. Kurzfassung des Schlussberichts.

¹¹ Unter institutionellen Rahmenbedingungen verstehen die Autoren die kantonale Ausgestaltung des Systems der sozialen Sicherheit.

Abbildung 3-2: Basismodell zur Erklärung der kantonal unterschiedlichen Sozialhilfeausgaben pro Einwohner



Quelle: BASS / BFS (2011): Ursachen der kantonalen Ausgabenunterschiede in der Sozialhilfe, S. 9.

Die Variable «Sozialhilfequote» unterteilen die Autoren weiter in die Eintrittsquote (Anteil der neuen Sozialhilfebeziehenden an der ständigen Wohnbevölkerung) und die Austrittswahrscheinlichkeit (Anteil der Sozialhilfebeziehenden, der sich von der Sozialhilfe abzulösen vermag). Sie konnten folgende Zusammenhänge zeigen:

Abbildung 3-3: Variablen zur Erklärung der kantonalen Unterschiede in den Sozialhilfeausgaben

Sozialhilfequote	Eintrittsquote	Bevölkerungsstruktur – Alter – Haushaltsstruktur ¹² – Gemeindetyp ¹³ Wirtschaftliche und institutionelle Rahmenbedingungen – Langzeitarbeitslosigkeit – Arbeitslosenquote – Tieflohnbranchen
	Austrittswahrscheinlichkeit	Empfängerstruktur – Alter – Fallstruktur ¹⁴ – Gemeindegrösse Wirtschaftliche und institutionelle Rahmenbedingungen – Keine Variable mit signifikantem Einfluss

¹² Einpersonenhaushalt, Paar ohne Kind, Paar mit Kind(ern), Einelternhaushalt, Person bei Eltern, andere Haushalte

¹³ Zentren, suburbane Gemeinden, einkommensstarke Gemeinden, periurbane Gemeinden, touristische Gemeinden, industrielle und tertiäre Gemeinden, ländliche Pendlergemeinden, agrar-gemischte Gemeinden, agrarische Gemeinden

¹⁴ Alleinlebend, Alleinerziehend, Paar mit Kind(ern), Paar ohne Kind, Heime, besondere Wohnformen

Sozialhilfeausgaben pro Empfänger	Empfängerstruktur
	<ul style="list-style-type: none"> – Fallstruktur – Erwerbsstatus – Bildung
	Wirtschaftliche und institutionelle Rahmenbedingungen
	<ul style="list-style-type: none"> – Mietzinsniveau – Gemeindegrösse – Austritte aus der Sozialhilfe

Zudem ergab die Analyse, dass die Sozialhilfeausgaben pro Einwohner deutlich stärker mit der Sozialhilfequote zusammenhängen als mit den Sozialhilfeausgaben pro Empfänger.

3.2 Analyse der Einflussfaktoren auf die steigenden Sozialkosten im Kanton Zürich

In einem nächsten Schritt werden nun ergänzende Analysen für den Kanton Zürich vorgenommen. Dazu werden jeweils die folgenden neun Zürcher Gemeinden miteinander verglichen: Buch am Irchel, Aesch, Hochfelden, Meilen, Bülach, Schlieren, Winterthur, Dietikon und Zürich. Es handelt sich dabei einerseits um Gemeinden mit unterschiedlich hohen Soziallasten, andererseits um Gemeinden mit unterschiedlicher Grösse (gemessen an der ständigen Wohnbevölkerung: Buch am Irchel als kleinste Vergleichsgemeinde mit rund 1000 Einwohnern, Zürich als grösste Gemeinde mit rund 400'000 Einwohnern).

3.2.1 Sozialhilfequote, Zusatzlasten-Bezügerquote der Personen ab 65 Jahren und Sozialkosten

a) Sozialhilfequote und ZL-Bezügerquote der Personen ab 65 Jahren

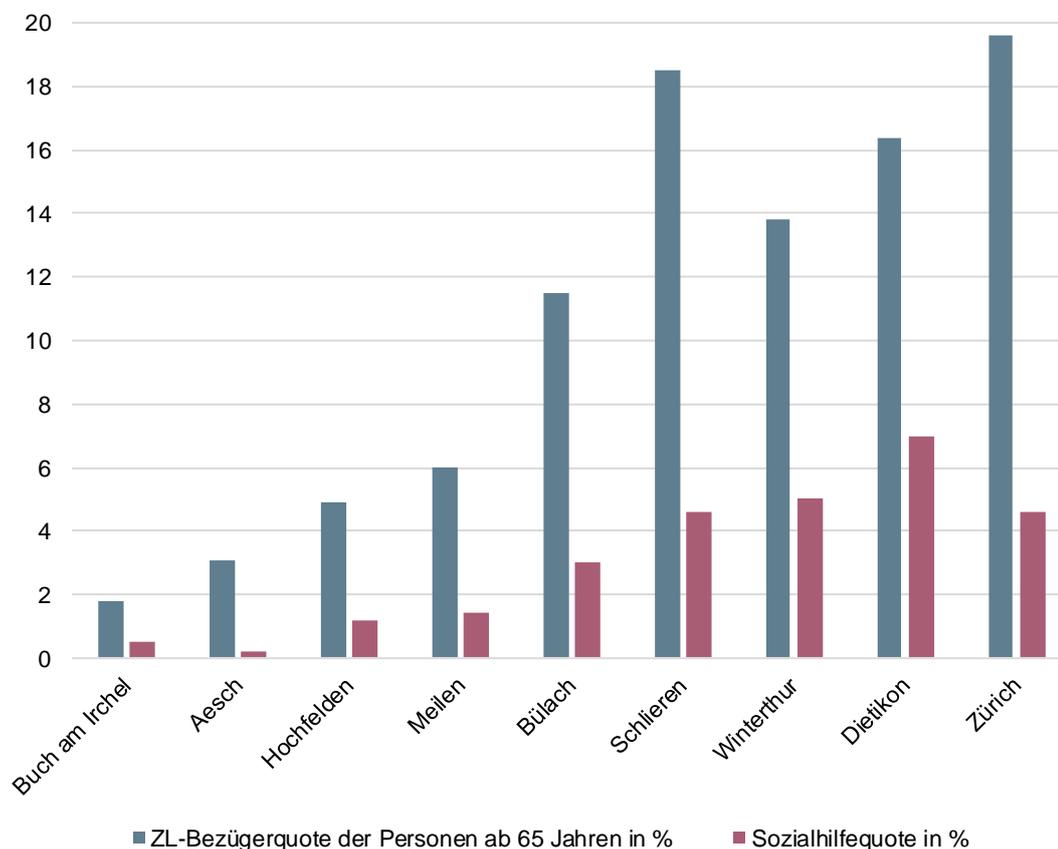
Es liegt nahe, dass die Sozialhilfequote bzw. die Zusatzleistungen-Bezügerquote der Personen ab 65 Jahren eng mit den Sozialkosten verbunden sind. Die **Sozialhilfequote** wiedergibt den Anteil der Sozialhilfeempfänger/-innen an der gesamten Bevölkerung. Die **ZL-Bezügerquote** umfasst den Anteil der Personen im Rentenalter, der mit Zusatzleistungen zur AHV unterstützt wird. Interessant ist der Vergleich der Werte zwischen den Gemeinden. Gesamtkantonal lag die Sozialhilfequote im Jahr 2014 im Kanton Zürich bei 3.2%¹⁵ und entsprach damit dem schweizerischen Mittelwert.

Wie aus Abbildung 3-4 hervorgeht, variieren die Sozialhilfequote und die ZL-Bezügerquote stark zwischen den einzelnen Gemeinden. Die höchste **Sozialhilfequote** besteht in Dietikon (7%) und in Winterthur (5%). Auch in Schlieren und in Zürich liegt die Sozialhilfequote mit je 4.6% über dem kantonalen Schnitt. Die restlichen untersuchten Gemeinden haben eine Sozialhilfequote unter dem kantonalen Schnitt. Ähnlich sehen die Werte für die **ZL-Bezügerquote**

¹⁵ Vgl. Sozialhilfestatistik (2014)

aus. Die höchsten Werte bestehen in Zürich (19.6%), Schlieren (18.5%) und in Dietikon (16.4%). Ebenfalls hohe ZL-Bezügerquoten haben Winterthur (13.8%) und Bülach (11.5%).

Abbildung 3-4: ZL-Bezügerquote der Personen ab 65 Jahren und Sozialhilfequote (2014)



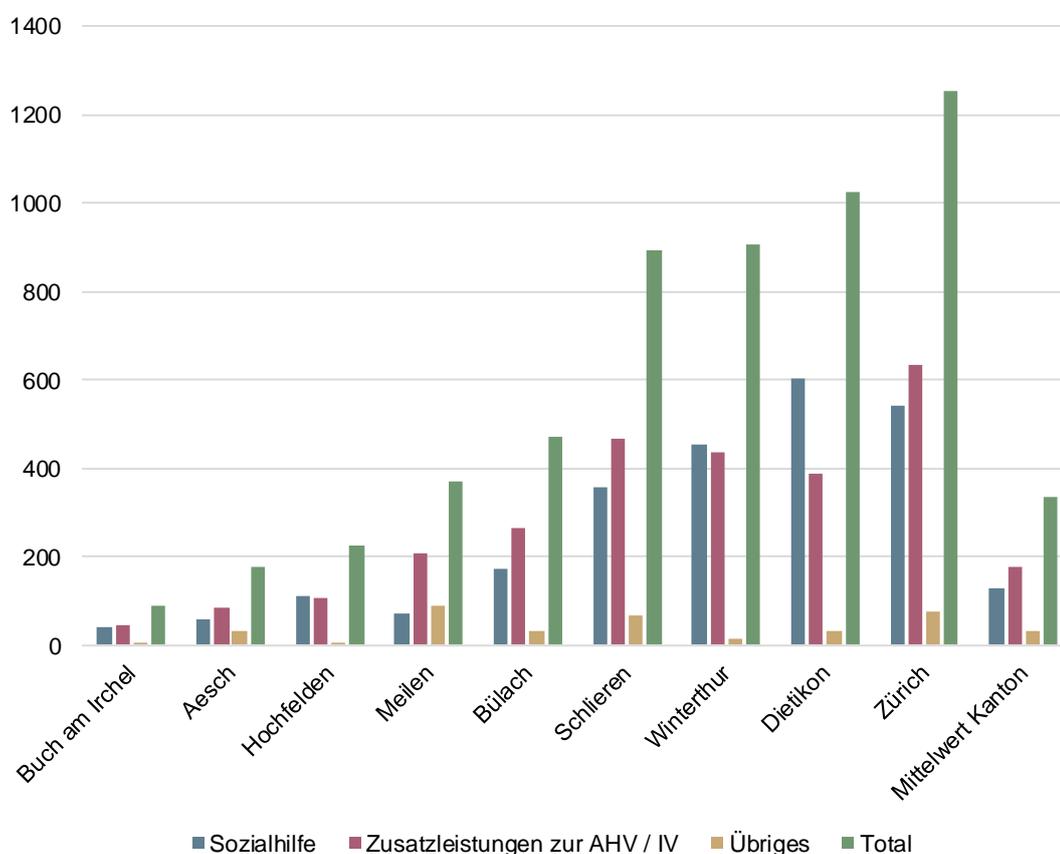
Quelle: Gemeindeporträt Kanton Zürich.

b) Sozialkosten

Vergleicht man die Sozialhilfequoten mit den **Ausgaben für die Sozialhilfe**, stimmt die Gröszenordnung ziemlich genau überein. Dietikon mit der höchsten Sozialhilfequote trägt die höchsten Sozialhilfekosten pro Einwohner (604 CHF). Aesch und Buch am Irchel mit den tiefsten Sozialhilfequoten tragen die tiefsten Sozialhilfekosten pro Einwohner (86 CHF bzw. 44 CHF).

Neben der Sozialhilfe umfassen die **Sozialkosten** weitere Kostenkategorien. Das statistische Amt des Kantons Zürich stellt in seinem Bericht «Evaluation möglicher Modelle für einen Soziallastenausgleich unter den Zürcher Gemeinden»¹⁶ die Sozialkosten für die Zürcher Gemeinden anhand eines gemittelten Wertes über die Jahre 2009 bis 2011 dar. Zu den Sozialkosten werden die wirtschaftliche Sozialhilfe, Zusatzleistungen zur AHV / IV und Übriges (Beiträge an private Institutionen, Alimentenbevorschussung, Alimentenrückerstattung, AHV-Beiträge für Nichterwerbstätige sowie Beiträge für die Betreuung von Kleinkindern) gezählt. Wie aus Abbildung 3-5 hervorgeht, variieren die Sozialkosten pro Einwohner zwischen den Gemeinden erheblich.

Abbildung 3-5: Kosten pro Einwohner (Mittelwert 2009-2011)



Quelle: Statistisches Amt Kanton Zürich (2013), Evaluation möglicher Modelle für einen Soziallastenausgleich unter den Zürcher Gemeinden, S. 7f.

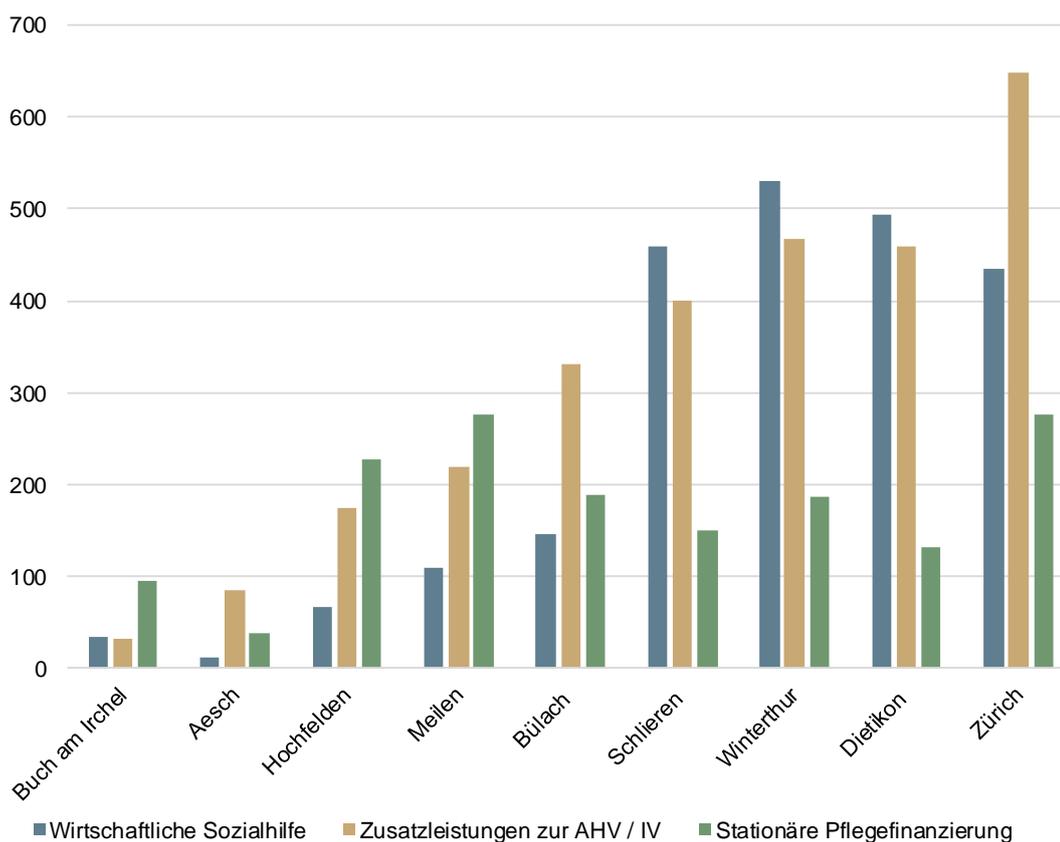
Die Stadt Zürich trägt mit 1253 CHF pro Einwohner die höchsten Sozialkosten im ganzen Kanton. Darauf folgen die Gemeinden Dietikon (1024 CHF pro Einwohner), Winterthur (907 CHF pro Einwohner) und Schlieren (892 CHF pro Einwohner). Die tiefsten Sozialkosten der in der

¹⁶ Statistisches Amt Kanton Zürich (2013): Evaluation möglicher Modelle für einen Soziallastenausgleich unter den Zürcher Gemeinden, S. 7f.

vorliegenden Studie analysierten Gemeinden trägt die Gemeinde Buch am Irchel mit 90 CHF pro Einwohner. Zum Vergleich: Die tiefsten Kosten im ganzen Kanton trägt Schleinikon mit 32 CHF pro Einwohner. In den übrigen untersuchten Gemeinden liegen die Sozialkosten zwar höher als in Buch am Irchel, aber dennoch deutlich tiefer als in den Gemeinden mit hohen Sozialkosten. Der Mittelwert über alle Gemeinden beträgt 337 CHF pro Einwohner.

Eine andere Zusammenstellung der Sozialkosten zeigt Abbildung 3-6 für das Jahr 2014. Hier wird zwischen der wirtschaftlichen Sozialhilfe, Zusatzleistungen zur AHV / IV und der stationären Pflegefinanzierung unterschieden. Interessant ist, wie unterschiedlich sich die Sozialkosten in den einzelnen Gemeinden zusammensetzen. Während in den Gemeinden Winterthur, Dietikon und Schlieren die wirtschaftliche Sozialhilfe den grössten Anteil an den Sozialkosten ausmacht, sind es in den Gemeinden Zürich, Bülach und Aesch die Zusatzleistungen zur AHV / IV und in den Gemeinden Buch am Irchel, Hochfelden und Meilen die stationäre Pflegefinanzierung.

Abbildung 3-6: Kosten in CHF pro Einwohner für ausgewählte Leistungen (Stand 2014)



Quelle: Daten aus 113 Gemeinden, für das Jahr 2014 (ergänzt um die Daten von Zürich und Winterthur).

3.2.2 Soziodemografische Zusammensetzung der Bevölkerung

Welche Erklärungen gibt es für die oben geschilderten Unterschiede zwischen den Gemeinden? Dazu werden nachfolgend verschiedene Faktoren untersucht, die erwartungsgemäss einen Einfluss auf die Höhe der Sozialkosten haben. In einem ersten Schritt wird die soziodemografische Zusammensetzung der Bevölkerung näher betrachtet (Altersstruktur, Haushaltsgrösse, Haushaltsstruktur, ausländische Bevölkerung und Wohnungssituation).

Bei der Altersstruktur gibt es zwar gewisse Unterschiede zwischen den betrachteten Gemeinden, insgesamt ist aber kein Zusammenhang zwischen Altersstruktur und Sozialkosten ersichtlich.

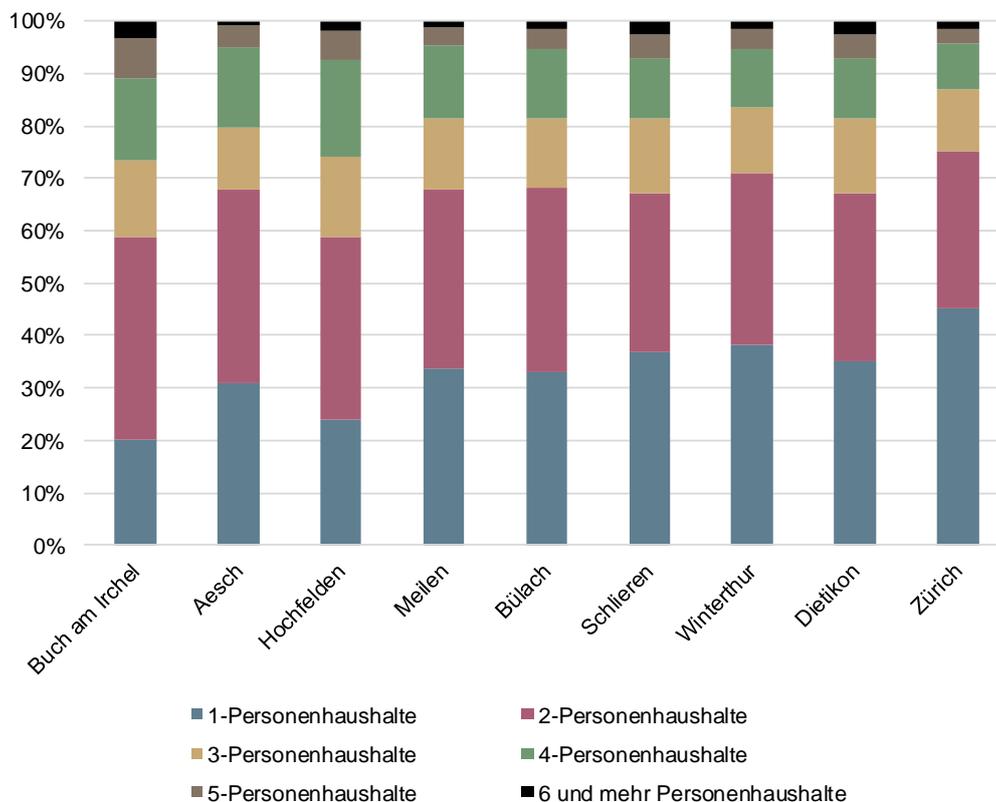
a) Haushaltgrösse

Die Haushaltgrösse stellt ein wichtiges Merkmal der soziodemografischen Zusammensetzung der Bevölkerung einer Gemeinde dar. Gemäss Abbildung 3-7 sind Einpersonenhaushalte in den Gemeinden Zürich (45%), Winterthur (38%), Schlieren (37%) und Dietikon (35%) stärker vertreten als in den anderen untersuchten Gemeinden. Dafür kann es mehrere Ursachen geben. Einerseits handelt es sich hierbei um ein Urbanitätsphänomen. Andererseits kann der hohe Anteil an Einpersonenhaushalten zumindest teilweise auf die Altersverteilung zurückgeführt werden: In den Gemeinden mit dem höchsten Anteil an Einpersonenhaushalten leben auch die meisten 20- bis 39-Jährigen.

Gemäss Caritas hat sich die Armut in den vergangenen Jahren insbesondere auf Alleinstehende und Alleinerziehende konzentriert. Je nach Kanton würden 80 bis 90% der Sozialhilfefälle einer dieser beiden sozialen Gruppen angehören.¹⁷ Vor diesem Hintergrund ist ein Zusammenhang zwischen der Haushaltgrösse und den Sozialkosten wahrscheinlich.

¹⁷ Caritas (o.A.): Infomappe: Armut in der reichen Schweiz, S. 3. Dieser Befund wird auch in der BASS-Studie für die Stadt Winterthur unterstützt, wonach es ein Wachstum der Ein-Personen-Fälle – in der Mehrzahl Menschen, die alleine in einem Privathaushalt leben – gibt.

Abbildung 3-7: Haushaltsgrösse (2014)

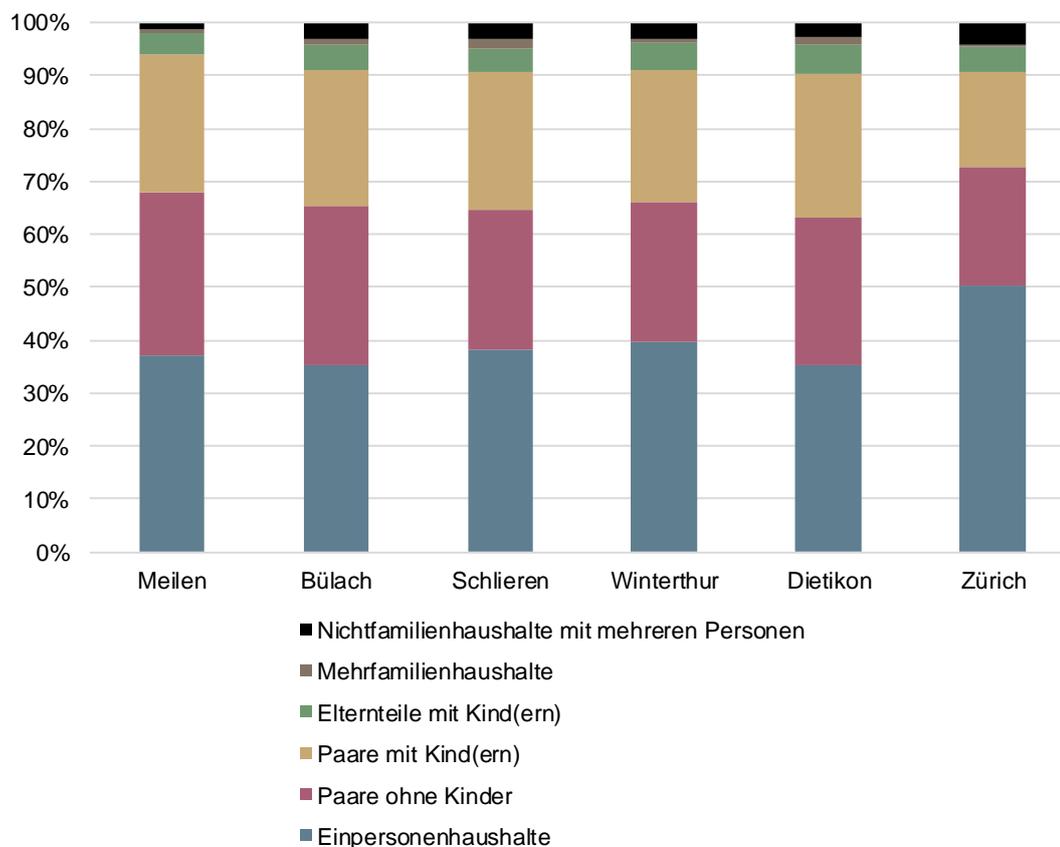


Quelle: Gemeindeporträts Kanton Zürich.

b) Haushaltsstruktur

Ein weiteres Merkmal der Haushalte stellt die Haushaltsstruktur dar. Wie bereits im vorangehenden Abschnitt aufgezeigt, verfügt Zürich mit 50% über einen deutlich grössten Anteil an Einpersonenhaushalten als die anderen Gemeinden.¹⁸ Die übrigen Gemeinden weisen ähnliche Prozentwerte auf. Den grössten Anteil an Paaren ohne Kinder findet sich in Meilen und Bülach (31% bzw. 30%), der geringste Anteil in Zürich (22%). Betreffend Paare mit Kind(ern) und Elternteile mit Kind(ern) weisen die Gemeinden mit Ausnahme von Zürich sehr ähnliche Anteile auf. Die Daten weisen insgesamt auf keinen Zusammenhang zwischen der Haushaltsstruktur und der Höhe der Sozialkosten für die neun untersuchten Gemeinden hin.

¹⁸ Die Haushaltsstruktur konnte für die Gemeinden Buch am Irchel, Aesch und Hochfelden nicht dargestellt werden, da zu wenige Beobachtungen in einzelnen Kategorien verfügbar sind.

Abbildung 3-8: Privathaushalte nach Haushaltstyp und Gemeinde (Jahre 2010-2014 kumuliert)

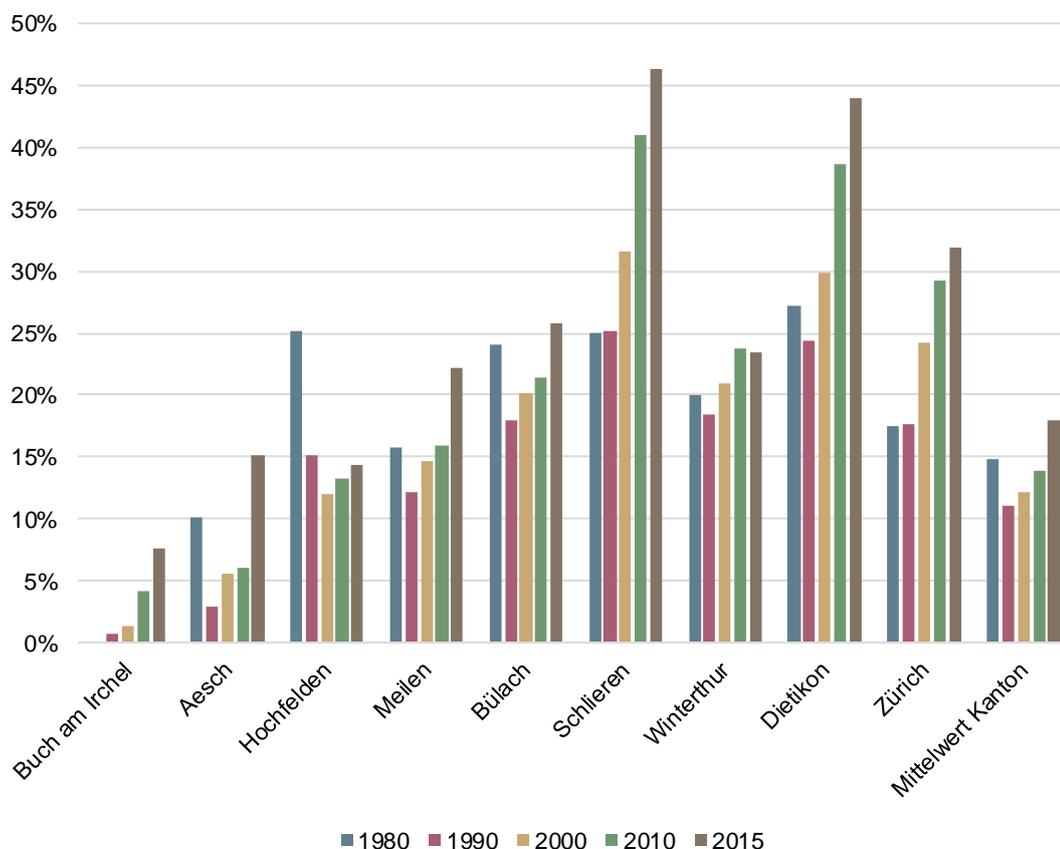
Quelle: Bundesamt für Statistik, Strukturerhebung 2010-2014.

c) Ausländische Bevölkerung

Abbildung 3-9 zeigt den Ausländeranteil an der ständigen Wohnbevölkerung in den Jahren 1980, 1990, 2000, 2010 sowie 2015. Dabei ergibt sich ein interessantes Bild: Im Zeitverlauf nahm der Ausländeranteil in den meisten untersuchten Gemeinden um mehrere Prozentpunkte zu, insbesondere in Schlieren (+21%), Dietikon (+17%) und Zürich (+14%). Hingegen sank in Hochfelden der Ausländeranteil im selben Zeitraum um 11 Prozentpunkte, wobei dieser Rückgang auf die 80er Jahre zurückzuführen ist. In Buch am Irchel, Aesch, Meilen und Bülach blieb der Ausländeranteil von 1990 bis 2010 weitgehend stabil und hat erst in den vergangenen fünf Jahren deutlich zugenommen. Über alle Zürcher Gemeinden hinweg nahm der Ausländeranteil zwischen 1980 und 2015 im Mittel um 3 Prozentpunkte zu.

Den höchsten Ausländeranteil wiesen 2015 die Gemeinden Schlieren (46%), Dietikon (44%) und Zürich (32%) auf. Diese drei Gemeinden liegen deutlich über dem Kantonsmittel von 18%. In Winterthur betrug der Ausländeranteil im Jahr 2015 23%. Damit liegt der Anteil zwar tiefer als in den Gemeinden Schlieren, Dietikon und Zürich, aber dennoch deutlich über dem Kantonsmittelwert.

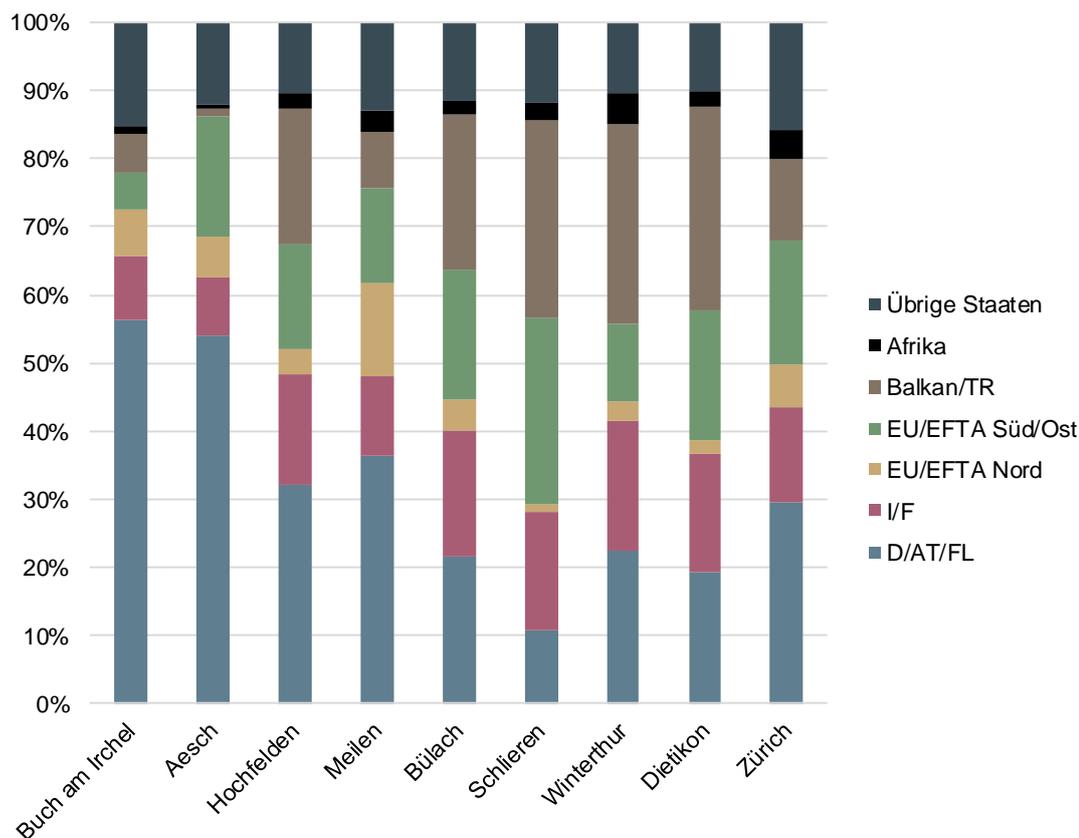
Abbildung 3-9: Ausländeranteil an der ständigen Wohnbevölkerung 1980-2015



Quelle: ESPOP (1971-2010), Gemeindeporträt Kanton Zürich (2015), eigene Berechnungen.

Von Interesse ist auch, aus welchen Ländern die ausländische Bevölkerung stammt. Abbildung 3-10 zeigt, dass Personen aus Deutschland, Österreich und dem Fürstentum Lichtenstein in den Gemeinden Buch am Irchel (56%), Aesch (54%), Hochfelden (32%), Meilen (36%) und Zürich (29%) den grössten Anteil an Ausländern ausmachen. In den Gemeinden Bülach (23%), Schlieren (29%), Winterthur (29%) und Dietikon (30%) sind hingegen Personen aus dem Balkan und der Türkei am stärksten vertreten. In Schlieren leben die meisten Personen aus den südlichen / östlichen EU- und EFTA-Staaten (27%), in Meilen die meisten Personen aus den nördlichen EU- und EFTA-Staaten (14%). Der Anteil der Staatsangehörigen aus afrikanischen Staaten macht in allen dargestellten Gemeinden einen Anteil von 1 bis 4% aus. Aus der Darstellung geht hervor, dass diejenigen Gemeinden mit tieferen Sozialkosten einen höheren Anteil an Ausländern aus Nachbarländern insbesondere aus dem deutschsprachigen Raum haben.

Abbildung 3-10: Ausländische Wohnbevölkerung nach Herkunft, ohne Schweiz (Stand 2014)



Quelle: STATPOP, eigene Berechnungen.

Eine Analyse der Daten der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung 2003-2011 durch das statistische Amt im Jahr 2012¹⁹ zeigt, dass die Erwerbstätigen im Kanton Zürich immer besser qualifiziert sind. Zu dieser Entwicklung haben die ausländischen Arbeitskräfte gemäss der durchgeführten Analyse des statistischen Amtes stark beigetragen. Insbesondere die Arbeitskräfte aus Nordeuropa und aus der Gruppe EU-8 (Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn) weisen einen hohen Anteil an gut ausgebildeten Personen aus. Die in der Schweiz wohnhafte Bevölkerung aus Südeuropa und aus dem Raum Balkan/Türkei weist hingegen den tiefsten Anteil an gut ausgebildeten Personen auf.²⁰

d) Wohnungssituation

Nachfolgend werden die Leerwohnungsziffer in den Gemeinden und die Zusammensetzung der Wohnungen nach Anzahl Zimmer dargestellt.

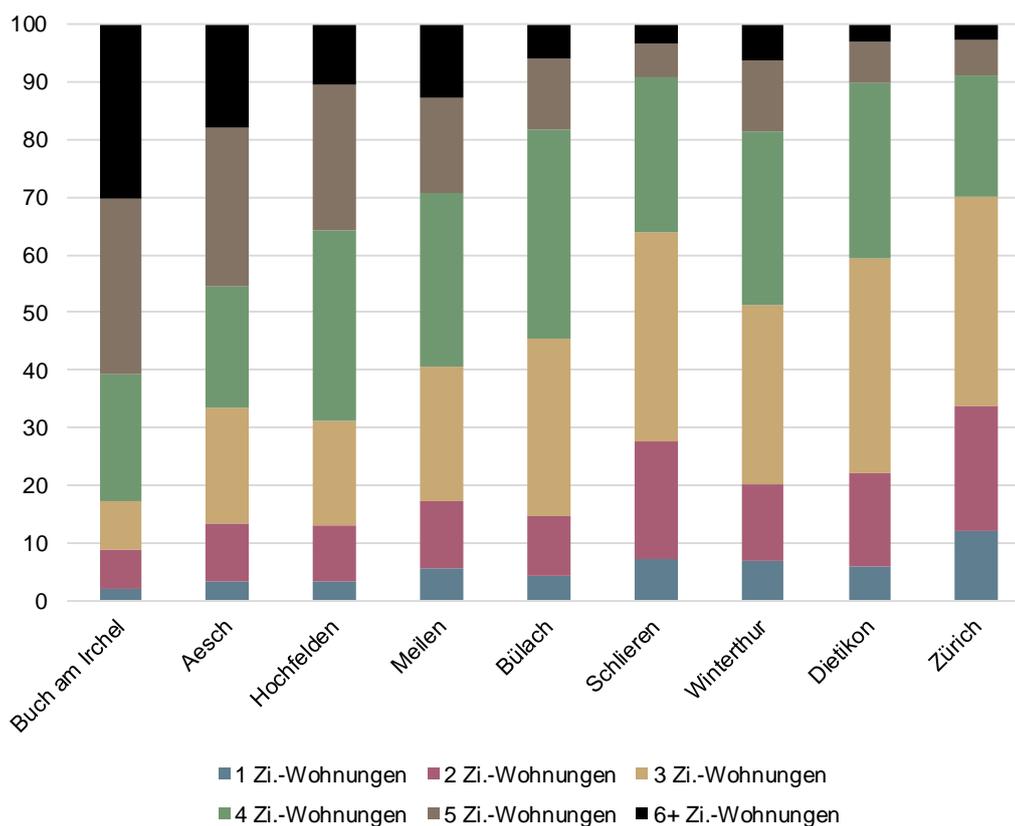
¹⁹ Statistisches Amt des Kantons Zürich / Page (2012), Arbeitskräfte im Kanton Zürich immer besser qualifiziert.

²⁰ Interessant wäre eine Analyse des Qualifikationsniveaus der ausländischen Wohnbevölkerung auf Gemeindeebene. Eine Abklärung bei Prof. Dr. George Sheldon der Universität Basel (Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomie FAI) ergab jedoch, dass dazu keine Daten auf kommunaler Ebene vorliegen.

Im Kanton Zürich liegt die Leerwohnungsziffer im Mittel bei 0.83%. Die Gemeinden Meilen und Bülach haben mit 1.7% resp. 1.4% eine deutlich höhere Leerwohnungsziffer. Die hohe Anzahl an Leerwohnungen in diesen beiden Gemeinden liegt an vergleichsweise hohen Mieten. Die restlichen Gemeinden, die in Abbildung 3-11 dargestellt sind, liegen hingegen unter dem Zürcher Durchschnitt. Im Vergleich zu Schlieren (0.07%), Winterthur (0.16%) und Zürich (0.10%) fällt auf, dass in Dietikon (0.56%) die Leerwohnungsziffer vergleichsweise hoch ist – wenn auch unter dem Kantonsmittelwert. Entsprechend ist kein eindeutiger Zusammenhang zwischen der Leerwohnungsziffer und der Höhe der Sozialkosten ersichtlich.

Wie gross die Wohnungen sind resp. wie viele Zimmer sie haben, hängt primär von der Grösse des Ortes ab und ist damit ein Urbanitätsphänomen. Während in Buch am Irchel und in Aesch 5-Zimmer-Wohnungen am stärksten verbreitet sind, gibt es in Hochfelden, Meilen und Bülach viele 4-Zimmer-Wohnungen. In den Gemeinden Zürich, Winterthur, Dietikon und Schlieren besteht der grösste Anteil der Wohnungen aus 3-Zimmer-Wohnungen.

Abbildung 3-11: Zusammensetzung der Wohnungen nach Anzahl Zimmer (Stand 2014)



Quelle: Gemeindeporträt Kanton Zürich.

3.2.3 Bildung und Arbeitsmarkt

Nachdem zuvor verschiedene soziodemografische Variablen untersucht wurden, liegt der Fokus nachfolgend auf dem Arbeitsmarkt (Bildungsstand, Erwerbstätigkeit und Arbeitslosenquote). Wiederum werden die neun Zürcher Gemeinden miteinander verglichen und es wird diskutiert, ob ein Zusammenhang zu den Sozialkosten besteht.

a) Bildungsstand

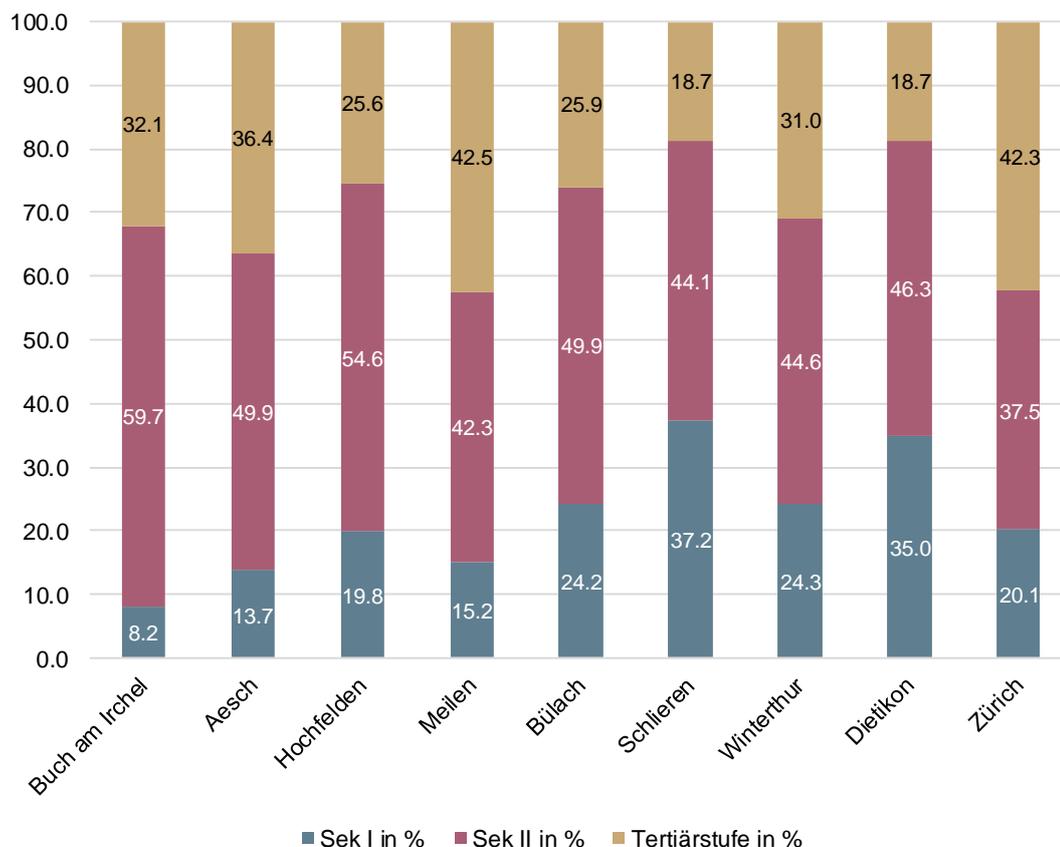
Abbildung 3-12 stellt das Ausbildungsniveau der ständigen Wohnbevölkerung ab 15 Jahren dar. Ein Ausbildungsniveau Sek I bedeutet das Durchlaufen der obligatorischen Schulzeit oder das Absolvieren einer Anlehre. Das Ausbildungsniveau Sek II steht für einen Lehrabschluss, Maturitätsabschluss oder Fachmittelschulabschluss, während das Ausbildungsniveau Tertiärstufe eine Hochschulausbildung oder eine Ausbildung im Rahmen der höheren Berufsbildung bezeichnet.

Die Ergebnisse zeigen, dass insbesondere die beiden Gemeinden Dietikon und Schlieren mit 35% bzw. 37.2% deutlich überdurchschnittliche Anteile an Personen mit Ausbildungsniveau Sek I haben. Diese beiden Gemeinden haben zudem die tiefsten Anteile an Personen mit Ausbildungsniveau Tertiärstufe mit je 18.7%. Winterthur und Zürich weisen zwar überdurchschnittliche Anteile von Personen mit Ausbildungsniveau Sek I aus, haben aber eine deutlich höhere Quote an Personen mit Ausbildungsniveau Tertiärstufe (Winterthur 31%, Zürich 42.3%).

Tiefere Quoten von Personen mit Ausbildungsniveau Sek I weisen die Gemeinden Buch am Irchel, Aesch, Hochfelden und Meilen auf.²¹ Die drei erstgenannten Gemeinden beherbergen einen überdurchschnittlichen Anteil von Personen mit Ausbildungsniveau Sek II (zwischen 49.9 und 59.7%).

²¹ Die Ergebnisse für die beiden Gemeinden Buch am Irchel und Aesch basieren teilweise auf Extrapolationen, die von 49 oder weniger Beobachtungen stammen. Die Resultate sind entsprechend mit Vorsicht zu interpretieren.

Abbildung 3-12: Ausbildungsniveau der ständigen Wohnbevölkerung ab 15 Jahren je Gemeinde (Jahre 2010-2014 kumuliert)



Quelle: Bundesamt für Statistik, Strukturerhebung 2010-2014.

b) Arbeitslosenquote

Ein weiterer möglicher Indikator für die Höhe der Sozialkosten ist die Arbeitslosenquote. 2014 lag die Arbeitslosenquote im Kanton Zürich bei 2.5%. Von den in Abbildung 3-13 dargestellten Gemeinden lag die Arbeitslosenquote im selben Jahr nur in den Gemeinden Buch am Irchel (2.3%) sowie Hochfelden (2%) tiefer. Aesch (2.9%) und Meilen (2.9%) lagen leicht über dem Kantonswert. In den anderen untersuchten Gemeinden lag die Arbeitslosenquote deutlich höher, insbesondere in den Gemeinden Schlieren und Dietikon mit einer Arbeitslosenquote von 5.7%.

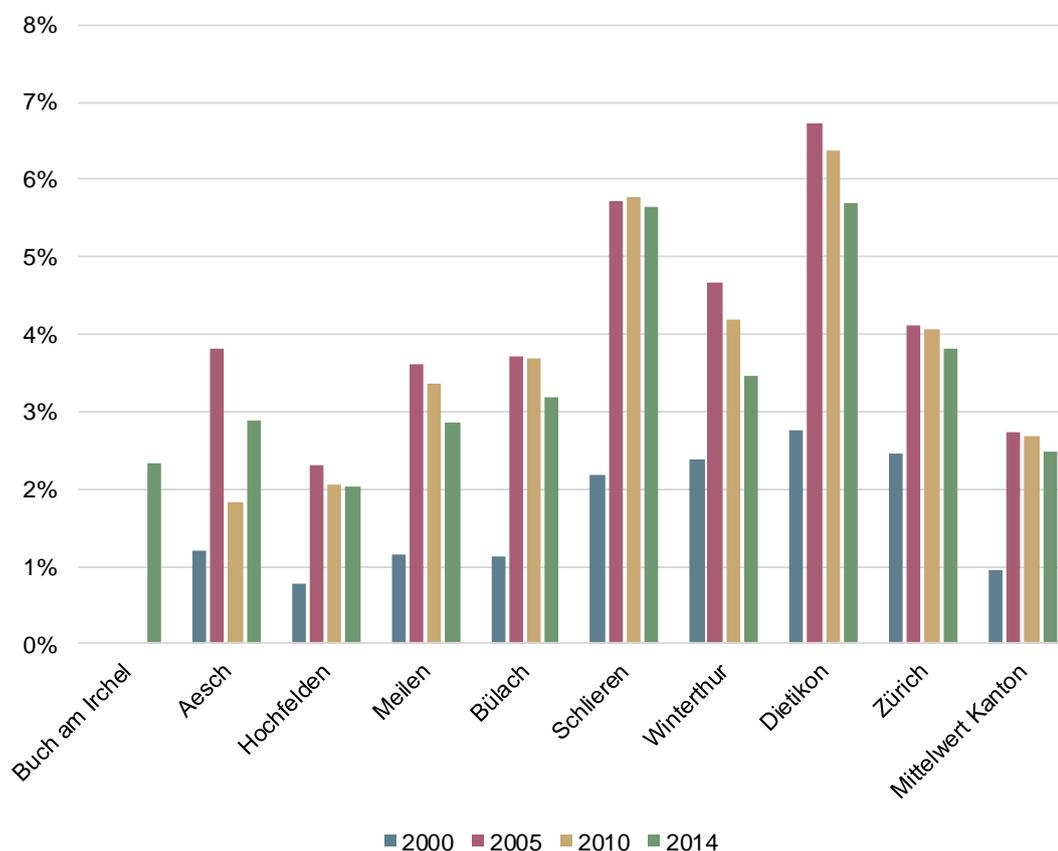
Interessant ist auch der Verlauf der Arbeitslosenquote zwischen 2000, 2005, 2010 und 2014. Die Gemeinden Buch am Irchel und Hochfelden lagen über alle vier Zeitpunkte unter dem zürcherischen Durchschnitt des jeweiligen Jahres. In den Gemeinden Meilen, Bülach, Schlieren, Winterthur, Dietikon und Zürich war die Arbeitslosenquote hingegen zu allen vier Zeitpunkten höher als der zürcherische Durchschnitt. Die Gemeinde Aesch lag mit Ausnahme von 2008 ebenfalls zu allen Zeitpunkten über dem Kantonsdurchschnitt. Abgesehen von den Gemeinden

Buch am Irchel und Aesch hat die Arbeitslosenquote in allen Gemeinden zwischen 2010 und 2014 abgenommen. Die stärkste Abnahme gab es in den Gemeinden Winterthur und Dietikon.

Bei Arbeitslosen besteht die Gefahr, dass sie ausgesteuert werden und darum auf Sozialhilfe angewiesen sind. Die Arbeitslosenquote kann darum ein Erklärungsfaktor für die Höhe der Sozialkosten in einer Gemeinde sein. Tatsächlich weisen die untersuchten Gemeinden mit den höchsten Sozialkosten auch die höchste Arbeitslosenquote auf:

- Dietikon: 5.7%
- Schlieren: 5.7%
- Zürich: 3.8%
- Winterthur: 3.5%

Abbildung 3-13: Arbeitslosenquote 2000 bis 2014



Anmerkung zur Berechnung der Arbeitslosenquote: In der Arbeitslosenstatistik vom SECO (amstat) erscheinen alle Personen, die bei einem Regionalen Arbeitsvermittlungszentrum angemeldet sind, keine Stelle haben und sofort (d.h. innert einer gesetzten Frist) für eine Arbeit vermittelbar sind. Dabei ist unerheblich, ob diese Personen eine Arbeitslosenentschädigung beziehen oder nicht. Deshalb unterscheidet sich diese Quote von derjenigen bei den Gemeindeporträts.

Quelle: amstat, eigene Berechnungen.

3.3 Fazit

Im vorliegenden Kapitel 3 wurde für verschiedene Faktoren untersucht, ob sie einen Zusammenhang zur Höhe der Sozialkosten aufweisen. Dazu wurden jeweils neun Zürcher Gemeinden untersucht, darunter Gemeinden mit tiefen und mit hohen Sozialkosten. Es konnten mehrere Faktoren identifiziert werden, die in Gemeinden mit hohen Sozialkosten besonders ausgeprägt sind:

- **Sozialhilfequote:** Die Gemeinden Schlieren, Winterthur, Dietikon und Zürich weisen im Vergleich zu den anderen untersuchten Gemeinden eine hohe Sozialhilfequote auf: Dietikon: 7%, Winterthur: 5%, Schlieren und Zürich: 4.6%. In diesen vier Gemeinden liegt die Sozialhilfequote deutlich über dem kantonalen Schnitt von 3.2%.
- **Haushaltsgrösse:** Die meisten Einpersonenhaushalte gibt es in den Gemeinden Schlieren, Winterthur, Dietikon und Zürich. Der Zusammenhang zur Höhe der Sozialkosten besteht darin, dass alleinstehende Personen ein höheres Armutsrisiko tragen.
- **Ausländeranteil:** Die Gemeinden Schlieren (+21%), Dietikon (+17%), Zürich (+14%) und Winterthur (+3%) verzeichneten zwischen 1980 und 2015 eine teilweise hohe Zunahme des Ausländeranteils an der ständigen Wohnbevölkerung. Zudem liegt der Ausländeranteil in verschiedenen betrachteten Gemeinden deutlich über dem kantonalen Wert von 18% (Stand 2015):
 - Schlieren: 46%
 - Dietikon: 44%
 - Zürich: 32%
 - Bülach: 26%
 - Winterthur: 23%
- **Herkunft der ausländischen Wohnbevölkerung:** Auffallend ist, dass in vier der fünf Gemeinden mit tieferen Sozialkosten der Ausländeranteil aus den Nachbarländern (Deutschland, Österreich, Fürstentum Lichtenstein, Italien und Frankreich) höher ist als in den anderen Gemeinden: Buch am Irchel (66%), Aesch (62%), Hochfelden und Meilen (je 48%). Besonders in den Gemeinden Schlieren und Dietikon liegt dieser Anteil mit 28% resp. 37% deutlich tiefer. In den Gemeinden Schlieren, Dietikon und Winterthur ist zudem der Anteil der Personen mit Herkunft aus dem Balkan und der Türkei mit gegen 30% deutlich höher als in den anderen Gemeinden. Wie die Analyse des statistischen Amtes des Kantons Zürich gezeigt hat, ist der Bildungsstand von hier wohnhaften Personen aus dem Raum Balkan/Türkei durchschnittlich am niedrigsten und entsprechend das Risiko eines Unterstützungsbezugs grösser.
- **Bildungsstand:** Von den neun untersuchten Gemeinden weisen insbesondere Dietikon und Schlieren mit 35% bzw. 37.2 % deutlich überdurchschnittliche Anteile an Personen mit Ausbildungsniveau Sek I auf. Diese beiden Gemeinden haben zudem die tiefsten Anteile an Personen mit Ausbildungsniveau Tertiärstufe mit je 18.7%. Winterthur und Zürich haben ebenfalls überdurchschnittliche Anteile von Personen mit Ausbildungsniveau Sek I aus, aber eine höhere Quote an Personen mit Ausbildungsniveau Tertiärstufe (Winterthur 31%, Zürich 42.3%).

- **Arbeitslosenquote:** Von den neun untersuchten Gemeinden liegt die Arbeitslosenquote bei sieben Gemeinden über dem Kantonsschnitt von 2.5%. Insbesondere die Gemeinden Dietikon (5.7%), Schlieren (5.7%), Zürich (3.8%) und Winterthur (3.5%) verfügen über eine hohe Arbeitslosenquote. Allerdings ist die Arbeitslosenquote seit 2005 in allen vier Gemeinden rückgängig.

4 Sozialkosten aus Gemeindeperspektive

Die neun Zürcher Gemeinden, die bereits im Kapitel 3.2 betrachtet wurden, werden nachfolgend in Bezug auf ihre Gemeindefinanzen näher betrachtet. Im Fokus der Analyse stehen Ausgaben für die soziale Wohlfahrt, Bildung und Gesundheit. Danach wird anhand des Beispiels Dietikon aufgezeigt, welche weiteren Angebote Zürcher Gemeinden zur sozialen und beruflichen Integration finanzieren.

4.1 Gemeindefinanzen

Die Gemeindefinanzstatistik (GEFIS) des Kantons Zürichs zeigt, wie sich die Finanzen der Zürcher Gemeinden auf zehn Aufgabenbereiche verteilen:

- Behörden und Verwaltung
- Rechtsschutz und Sicherheit
- **Bildung**
- Kultur und Freizeit
- **Gesundheit**
- **Soziale Wohlfahrt**
- Verkehr
- Umwelt und Raumordnung
- Volkswirtschaft
- Finanzen und Steuern

Drei dieser zehn Aufgabenbereiche werden nachfolgend etwas näher betrachtet: Bildung, Gesundheit und soziale Wohlfahrt.

4.1.1 Bildung

Aufgabenbereich «Bildung» in der GEFIS des Kantons Zürich:²²

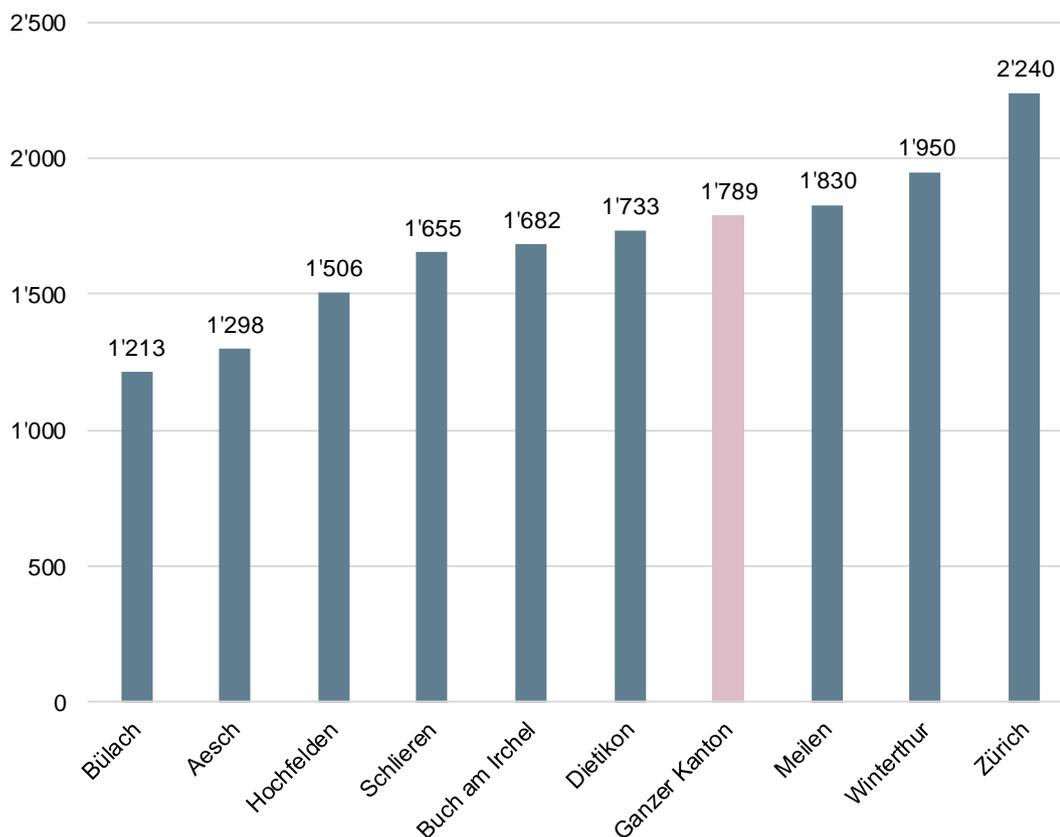
Zum Aufgabenbereich Bildung zählen: Kindergarten, Grundstufe (Schulversuch), Primarschule, Oberstufenschule, Tagesstrukturen, Musikschule, Handarbeit und Hauswirtschaft, Schulliegenschaften und -anlagen, Volksschule allgemeines, Schulverwaltung, Sonderschulung, Berufsbildung und Bildungswesen übriges.

In allen neun Gemeinden stellt Bildung den grössten Kostenpunkt dar. Im Mittel werden pro Einwohner und Jahr 1'789 CHF in Bildung investiert. Über dem kantonalen Mittelwert liegen

²² Gemeindeamt Kanton Zürich (1984): Handbuch über das Rechnungswesen der zürcherischen Gemeinden, Kapitel 8: Laufende Rechnung, S. 24

die Gemeinden Meilen, Winterthur und Zürich. Bei den restlichen sechs Gemeinden liegt die Pro-Kopf-Investition unter dem zürcherischen Durchschnitt.

Abbildung 4-1: Nettoaufwand pro Einwohner (in CHF) für Bildung (Stand 2014)



Quelle: GEFIS (2014).

4.1.2 Soziale Wohlfahrt

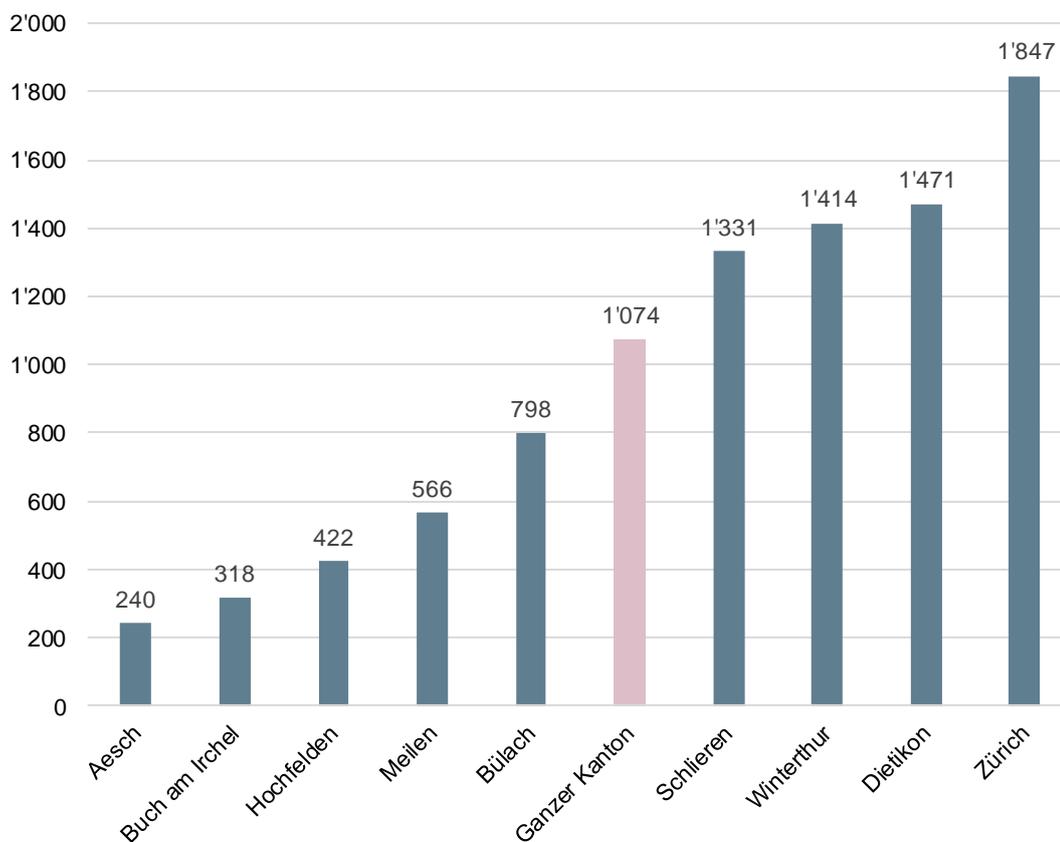
Aufgabenbereich «soziale Wohlfahrt» in der GEFIS des Kantons Zürich:²³

Die soziale Wohlfahrt umfasst in der Gemeindefinanzstatistik des Kantons Zürichs die folgenden Bereiche: Sozialversicherung allgemeines, Krankenversicherung, Zusatzleistungen zur AHV / IV, Jugendschutz, Kinderheime, Invalidität, sozialer Wohnungsbau, Altersheime, gesetzliche wirtschaftliche Hilfe, freiwillige wirtschaftliche Hilfe, Arbeitslosenhilfe, soziale Wohlfahrt übriges, Hilfsaktionen, Betreuung Suchtabhängiger und Asylbewerberbetreuung.

²³ Gemeindeamt Kanton Zürich (1984): Handbuch über das Rechnungswesen der zürcherischen Gemeinden, Kapitel 8: Laufende Rechnung, S. 57.

Im Mittel gaben die Zürcher Gemeinden im Jahr 2014 1'074 CHF pro Einwohner und Jahr für die soziale Wohlfahrt aus. Abbildung 4-2 zeigt, dass die fünf Gemeinden Aesch, Buch am Irchel, Hochfelden, Meilen und Bülach unter dem zürcherischen Mittelwert liegen. Hingegen tragen die Gemeinden Schlieren, Winterthur, Dietikon und Zürich überdurchschnittlich hohe Kosten für die soziale Wohlfahrt. Dies ist allerdings nicht besonders erstaunlich, da es sich bei diesen vier Gemeinden um jene Gemeinden mit den höchsten Sozialkosten im Kanton Zürich handelt (vgl. Abschnitt 3.2.1b)

Abbildung 4-2: Nettoaufwand pro Einwohner (in CHF) für die soziale Wohlfahrt (Stand 2014)



Quelle: GEFIS (2014).

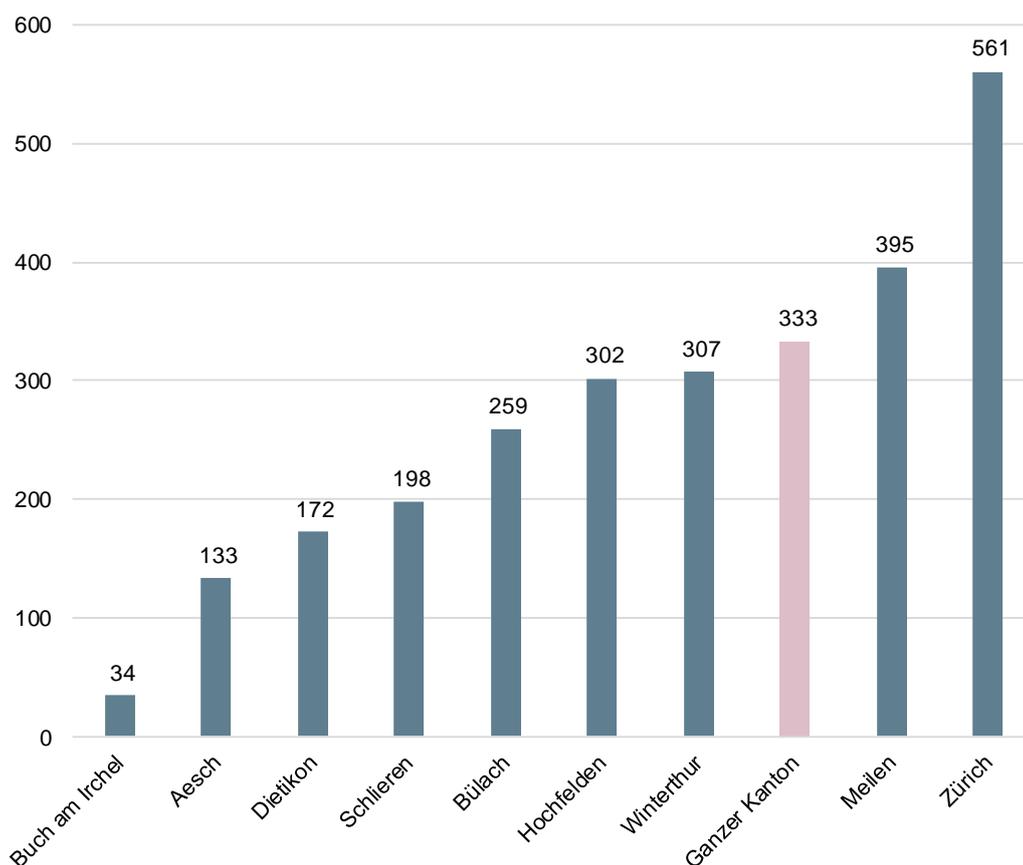
4.1.3 Gesundheit

Aufgabenbereich «Gesundheit» in der GEFIS des Kantons Zürich:²⁴

Der Aufgabenbereich Gesundheit umfasst Spitäler, Kranken- und Pflegeheime, ambulante Krankenpflege, Krankheitsbekämpfung, Schulgesundheitsdienst, Lebensmittelkontrolle und Gesundheitswesen übriges.

Im Bereich Gesundheit liegt der kantonale Mittelwert bei Ausgaben von 333 CHF pro Einwohner und Jahr. Nur die Gemeinden Meilen und Zürich liegen mit 395 resp. 561 CHF über diesem Betrag. Hingegen gab die Gemeinde Buch am Irchel 2014 nur 34 CHF pro Einwohner für Gesundheit aus.

Abbildung 4-3: Nettoaufwand pro Einwohner (in CHF) für Gesundheit (Stand 2014)



Quelle: GEFIS (2014).

²⁴ Gemeindeamt Kanton Zürich (1984): Handbuch über das Rechnungswesen der zürcherischen Gemeinden, Kapitel 8: Laufende Rechnung, S. 47.

4.1.4 Fazit

Zusammenfassend zeigt ein Blick in die Finanzkennzahlen der neun Gemeinden folgendes:

- Der Bereich **Bildung** fällt mit einem kantonalen Schnitt von 1'789 CHF pro Kopf und Jahr in allen Gemeinden am stärksten ins Gewicht.
- Die Gemeinden mit den höchsten Sozialkosten tragen entsprechend die höchsten Pro-Kopf-Ausgaben für **soziale Wohlfahrt**. In allen vier Gemeinden liegen die Ausgaben deutlich über dem Kantonsdurchschnitt von 1'074 CHF pro Einwohner:
 - Schlieren: +257 CHF
 - Winterthur: +340 CHF
 - Dietikon: +397 CHF
 - Zürich: +773 CHF
- Für **Gesundheit** geben die Zürcher Gemeinden deutlich weniger aus als für Bildung und soziale Wohlfahrt: Der kantonale Mittelwert lag 2014 bei 333 CHF pro Kopf und Jahr.
- In der **Stadt Zürich** liegen die Ausgaben in allen drei Bereichen über dem kantonalen Mittelwert. Hingegen weist beispielsweise Dietikon unterdurchschnittliche Nettoausgaben im Bereich Gesundheit auf.

4.2 Zusätzliche Leistungen einzelner Gemeinden

Eine Gruppe betroffener Gemeinden (Affoltern a/A, Dietikon, Embrach, Opfikon, Schlieren und Wädenswil) wies in einem Kurzbericht darauf hin, dass sie nicht «nur» höhere Sozialkosten zu tragen haben, sondern auch damit konfrontiert sind, eine überdurchschnittlich hohe Zahl an sozial schwächeren Personen zu integrieren. Es dürfe nicht sein, dass einzelne Gemeinden die gesamten Kosten der Integration tragen, während letztlich der gesamte Kanton von diesen Leistungen profitiere.²⁵ Anhand der Gemeinde Dietikon wird nachfolgend beispielhaft aufgezeigt, um was für Leistungen es sich dabei handeln kann (ohne Anspruch auf Vollständigkeit).

Gemäss den Gesprächspartnern aus der Gemeinde Dietikon beginnen die zusätzlichen Leistungen bereits im Rahmen der Frühförderung, z.B. indem Kinder in eine Kindertagesstätte geschickt werden, damit ihre Entwicklung gefördert werden kann. Zudem finden vor Eintritt in den Kindergarten verschiedene Veranstaltungen zur Information für die Eltern statt. Die drei Veranstaltungen richten sich an alle Eltern, die in Dietikon wohnhaft sind und der Besuch der Veranstaltungen ist verbindlich. Ausschlaggebend für die Durchführung dieser Veranstaltungen war, dass einige Kinder beim Schuleintritt über mangelnde Deutschkenntnisse und mangelnde kognitive Fähigkeiten verfügten.

Wie andere Gemeinden verfügt auch Dietikon über kantonale Integrationsprogramme (KIP). Wie viele solche Angebote eine Gemeinde hat, hängt von der Grösse und vom Bedarf ab. In Dietikon existieren folgende Angebote:

²⁵ Vgl. Kurzpapier „Der zürcherische Finanzausgleich kann seinen Zweck nicht erfüllen“.

- Erstinformationsgespräch: Gespräch für Leute, die aus dem Ausland neu nach Dietikon ziehen. Inhalt des Gesprächs richtet sich nach dem Bedarf.
- Deutschkurse mit einem Kinderhütendienst
- Konversationskurse auf Deutsch
- Schreibdienst (z.B. Unterstützung beim Schreiben oder Verstehen eines Briefes)
- Spielgruppe plus: Spielgruppe für Kinder mit mangelnden Deutschkenntnissen
- BiLiKiD: zweisprachige Spielgruppe (Türkisch-Schweizerdeutsch, Portugiesisch-Schweizerdeutsch)
- «Mitten unter uns» vom Schweizerischen Roten Kreuz: fremdsprachige Kinder und Jugendliche verbringen zwei bis drei Stunden pro Woche mit deutschsprachigen Gastfamilien oder Einzelpersonen
- Integrationsforum: Ansprechpartner für die in- und ausländische Bevölkerung und die Behörden bei Integrationsfragen sowie Organisation von Veranstaltungen und Begegnungsmöglichkeiten

Zudem wiesen die Gesprächspartner darauf hin, dass anhand von speziellen Angeboten einer kommunalen Fachstelle versucht werde, die Sozialhilfe gänzlich zu vermeiden oder zumindest so kurz wie möglich zu halten. Zu den Angeboten zählen z.B. Bewerbungscoachings oder Sozialkompetenztrainings. Momentan komme man auch eher davon weg, die Betroffenen in den zweiten Arbeitsmarkt zu integrieren. Vielmehr versuche man direkt mit dem ersten Arbeitsmarkt zu arbeiten. Allerdings könne man nicht immer auf Kooperationsbereitschaft von Seiten der Wirtschaft zählen.

Ein weiteres Problem stelle der verfügbare Wohnraum dar. Zwar gebe es Richtlinien, bis zu welcher Höhe die Mieten mitfinanziert werden. Könne jedoch keine günstigere Wohnmöglichkeit gefunden werden, müssten die höheren Kosten über die Sozialhilfe finanziert werden. In Dietikon würden viele Sozialhilfeempfänger in Wohnungen leben, die über dieser Richtlinie liegen.

Zusammenfassend zeigt diese exemplarische Aufstellung der Integrationsbemühungen, dass Gemeinden wie Dietikon entsprechende Anstrengungen unternehmen, junge und ältere Personen sozial und beruflich zu integrieren. Diese Anstrengungen tätigen im Grundsatz zwar auch Gemeinden mit weniger hohen Sozialkosten, die Aufwendungen sind in Gemeinden mit hohen Sozialkosten aber deutlich höher. Somit leisten diese Gemeinden aufgrund ihrer Bevölkerungsstruktur ergänzend zu den Sozialkosten einen zusätzlichen Beitrag zur Integration, indem sie entsprechende Angebote zur Verfügung stellen.

5 Einschätzung zur Beeinflussbarkeit der Faktoren

Eine im politischen Kontext immer wieder aufgeworfene Frage ist diejenige nach der Beeinflussbarkeit der Sozialkosten. Grundsätzlich lassen sich die Sozialkosten auf drei unterschiedliche Weisen beeinflussen:

- Beeinflussung der Kosten durch Leistungsveränderungen
- Beeinflussung der (langfristigen) Kosten durch präventive Massnahmen
- Beeinflussung der Kosten durch die Beeinflussung der kostentreibenden Faktoren

Die Beeinflussung der Kosten durch Leistungsveränderungen ist selbstredend durch bestehende gesetzliche Regelungen begrenzt. Trotzdem hat die Stadt Winterthur in einer kürzlich erschienenen Studie untersuchen lassen, wo es Handlungsmöglichkeiten bei der Sozialhilfe gibt. Die Studie vom Büro BASS ist zum Schluss gekommen, dass es in einem begrenzten Mass Möglichkeiten zur Kostenreduzierung gibt.²⁶ Dabei werden insbesondere die Reduktionen der situationsbedingten Leistungen und der Teilnahmen an Integrationsprogrammen als mögliche Massnahmen zum Abbau von Leistungen genannt. Die Studie weist jedoch auch darauf hin, dass ein Abbau dieser Leistungen Risiken mit sich bringen wie z.B. eine verschlechterte Chance zur Integration («sinkende Ablösequoten») oder eine geringere soziale Integration mit entsprechenden Risiko von mittel- und langfristigen Folgekosten.

Die Beeinflussung der Kosten durch präventive Massnahmen zur Förderung der Ressourcen bei Menschen in schwierigen Situationen – wie beispielsweise der Frühförderung bei Kindern oder von Massnahmen zur Nachholbildung und zur verbesserten Integration – führt langfristig ebenfalls zu einer Kostenreduktion.

5.1 Kostentreibende Faktoren

Im Fokus dieser Studie steht die Frage nach der Beeinflussbarkeit der kostentreibenden Faktoren. Übereinstimmend kommen die verschiedenen Studien wie in Kapitel 3 ausgeführt zu einem Set von treibenden Faktoren, welche zu erhöhten Sozialkosten führen.

- **Soziodemografische Struktur:** Der zentrale Faktor bei den kostentreibenden Faktoren ist die soziodemografische Struktur. Im Hinblick auf überdurchschnittliche Sozialkosten sind folgende Merkmale der soziodemografischen Struktur prägend:
 - Überdurchschnittlicher Anteil der Bevölkerung in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen
 - Bevölkerung mit einem unterdurchschnittlichen Bildungsstand
 - Haushaltsstruktur, insbesondere alleinstehende Personen
 - Ausländische Wohnbevölkerung, insbesondere Personen ausserhalb der EU/EFTA-Staaten

²⁶ BASS (2016), Steuerungsmöglichkeiten im Bereich der Sozialhilfekosten.

Eine soziodemografische Struktur, welche mehrere dieser Merkmale aufweist, führt zu höheren Sozialkosten. Diese Merkmale sind vor allem in Kernstädten und in Agglomerationsgemeinden vorzufinden.

- **Arbeitsmarktsituation:** Die Situation auf dem Arbeitsmarkt beeinflusst die Sozialkosten. Die Arbeitslosenquote und niedrig bezahlte Tätigkeiten sind ebenfalls begünstigende Faktoren für Sozialkosten.

5.2 Beeinflussbarkeit der soziodemografischen Struktur

Die **soziodemografische Struktur** ist von den Gemeinden nicht direkt beeinflussbar. Die Bevölkerung hat das Recht, sich irgendwo in der Schweiz niederzulassen. Entsprechend gibt es verschiedene Gründe, weshalb sich Personen mit einem höheren Risiko zur Verursachung von Sozialkosten in gewissen Gemeinden konzentrieren.

- **Kosten auf dem Wohnungsmarkt:** Je mehr kostengünstiger Wohnraum zur Verfügung steht, desto wahrscheinlicher ist, dass Personen in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen sich in Gemeinden mit kostengünstigem Wohnraum niederlassen. Jedoch werden sich diese Personen tendenziell nicht im ländlichen Raum niederlassen, da hier die soziale Kontrolle und die Nicht-Bezugsquote höher sind.²⁷
- **Cluster-Effekt ausländischer Bevölkerung:** Bei der ausländischen Wohnbevölkerung kann es zudem einen weiteren Effekt bezüglich Niederlassungsort geben, indem sich bestimmte Ethnien in Gemeinden, wo bereits Angehörige aus ihrem Heimatort wohnen, bevorzugt niederlassen.²⁸

Da die soziodemografische Struktur der Gemeinden nicht direkt beeinflussbar ist, stellt sich die Frage nach der Beeinflussbarkeit des Wohnungsmarktes. Können mit einer aktiven **Wohnbaupolitik** seitens der Gemeinde die Sozialkosten reduziert werden, indem der Wohnraum für Personen in wirtschaftlich schwierigen Verhältnissen verknappt wird? Dabei muss berücksichtigt werden, dass Gemeinden nur in beschränktem Mass für einen bestimmten Wohnraum sorgen können. Der grösste Teil des Wohnraumangebots ist privat und wird auf dem freien Markt organisiert, wo viele unterschiedliche Akteure ihre Interessen vertreten. Zudem ist die Wohnbaupolitik der Gemeinden durch eidgenössische und kantonale Vorgaben reglementiert.

²⁷ Kohli et al. (2012), Nichtinanspruchnahme öffentlicher Sozialhilfe – Eine qualitative Studie zur Funktionalität der Sozialhilfe angesichts der Bewältigung verdeckter Armut.

²⁸ EcoPlan (2013), Analyse und Massnahmen bezüglich Sozialhilfe in der Stadt Biel-Bienne.

5.3 Beeinflussbarkeit der Arbeitsmarktsituation

Es stellt sich die Frage, welche Möglichkeiten die Gemeinde hat, die Bedingungen auf dem **Arbeitsmarkt** zu verändern, neue Arbeitsplätze zu erschaffen und die Arbeitslosigkeit zu reduzieren.

Dass eine Gemeinde im grossen Stil in den Arbeitsmarkt eingreifen und die Wirtschaftsstruktur nachhaltig verändern kann, ist für die überwiegende Mehrzahl der Gemeinden illusorisch. Sie kann sich im Standortmarketing engagieren und versuchen, die generelle Attraktivität des Wirtschaftsstandortes zu erhöhen, z.B. durch eine attraktive Steuerpolitik. Allerdings ist gerade diese Möglichkeit für Gemeinden mit überdurchschnittlichen Soziallasten kaum durchführbar, da sie einen bestimmten Steuerertrag benötigen, um diese sozialen Lasten tragen zu können.

5.4 Fazit

Die Möglichkeiten der Gemeinden hinsichtlich der Beeinflussung der wichtigsten kostentreibenden Faktoren bei den Sozialkosten sind weitgehend begrenzt. Am ehesten denkbar ist die Beeinflussung auf dem Wohnungsmarkt, um mittelfristig eine andere soziodemografische Bevölkerungsstruktur anzuziehen. Allerdings müssen sich die politischen Verantwortlichen bewusst sein, dass eine solche Politik keine Probleme löst, sondern sie nur in Nachbargemeinden oder in andere Kantone verschiebt. Eine Entlastung im Sinn des Gesamtsystems der Sozialkosten ist damit nicht erreichbar.

6 Blick in andere Kantone

Jeder Kanton entwickelte sein eigenes System für die Finanzierung der Sozialkosten. In einigen Kantonen werden die Kosten zwischen Kanton und Gemeinden aufgeteilt. Welche Anteile dabei den Gemeinden und dem Kanton zukommen, variiert allerdings stark. Zudem gibt es in einigen Kantonen einen interkommunalen Ausgleich, so dass die Kosten auf alle Gemeinden im Kanton – z.B. in Abhängigkeit der Bevölkerungsgrösse oder des Finanzkraftindex – verteilt werden. Nachfolgend wird die Finanzierung der Sozialkosten für die 15 grössten Kantone der Schweiz dargestellt (ohne Basel-Stadt, da es dort nur drei politische Gemeinden gibt). Dabei wird zwischen vier Arten von Sozialkosten unterschieden:

- wirtschaftliche Sozialhilfe
- Alimentenbevorschussung
- Ergänzungsleistungen zur AHV / IV
- stationäre Pflegefinanzierung

Selbstverständlich gibt die alleinige Betrachtung der Finanzierung von Sozialkosten kein vollständiges Bild. Dazu müssten weitere Aspekte wie die Aufteilung der weiteren Aufgabenbereiche zwischen Kanton und Gemeinden, Steuereinnahmen etc. berücksichtigt werden. Diese breite Betrachtung der Thematik konnte im Rahmen des vorliegenden Mandats jedoch nicht realisiert werden.

Bei der Frage der Kostentragung zwischen Kanton und Gemeinden stellt sich auch generell die Frage nach der richtigen Ebene.

- Hinsichtlich der Aufgabenerledigung besagt das Prinzip der Subsidiarität, dass eine Aufgabe auf möglichst tiefer Ebene erfüllt wird (maximale Nähe zur Bevölkerung resp. zu den für die effiziente Aufgabenerfüllung nötigen Informationen; Problemnähe) und dass diese Ebene über die nötige Problemlösungskapazität verfügt.
- Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz verlangt Übereinstimmung zwischen Nutzniesser und Kosten- sowie Entscheidungsträger. Nun ist die Umsetzung der fiskalischen Äquivalenz nicht immer einfach, da Entscheidungsträger nicht klar zugeordnet werden können. Bei den Sozialkosten werden beispielsweise zentrale Entscheidungsgrössen in verschiedenen Kantonen auf kantonaler Ebene bestimmt; den Gemeinden bleibt ein gewisser (kleinerer oder grösserer) Spielraum. Insofern stellt sich die Frage, wie die Finanzierung ausgestaltet sein muss, um Entscheidungskompetenzen und Kostentragung in Einklang zu bringen. Berücksichtigt man weiter die Niederlassungsfreiheit der Nutzniesser, stellt sich auch die Frage nach der Notwendigkeit eines interkommunalen Ausgleichs.

Im hier untersuchten Kontext der Sozialkosten wird dieser Aspekt im Fazit für den Kanton Zürich aufgegriffen.

6.1 Wirtschaftliche Sozialhilfe

6.1.1 Regelung

Die Finanzierung der wirtschaftlichen Sozialhilfe wird in den 15 untersuchten Kantonen wie folgt zwischen Kanton und Gemeinden aufgeteilt (vgl. Abbildung 6-1):

- **Finanzierung durch den Kanton:** In Genf trägt hingegen der Kanton die gesamten Kosten für die wirtschaftliche Sozialhilfe.
- **Grösserer Kantonsanteil:** Im Tessin trägt der Kanton 75%, im Wallis 70% und in Neuenburg 60% der Kosten.
- **Finanzierung je zur Hälfte:** Im Kanton Bern werden die Kosten je zur Hälfte vom Kanton und den Gemeinden getragen.
- **Grösserer Gemeindeanteil:** In den Kantonen Zürich²⁹ und Freiburg übernehmen die Gemeinden mit 80% resp. 60% den grösseren Kostenanteil.
- **Variabler Anteil:** Im Kanton **Graubünden** hängt der Kantonsanteil vom Ressourcenpotenzial der Gemeinde und ihren Sozialhilfekosten ab. Je höher die Sozialhilfekosten einer Gemeinde in Relation zu ihrem Ressourcenpotenzial sind, desto ausgeprägter ist die Unterstützung durch den Kanton. Interessant ist, dass auf das Jahr 2016 die Finanzierung der Sozialhilfekosten geändert wurde. Bis 2015 wurde ein Teil der Kosten zwischen den Gemeinden solidarisch getragen, mit der Neugestaltung der Finanzierung wurde dies wieder abgeschafft. Der Kanton **Aargau** seinerseits unterstützt die Gemeinden bei ihren Sozialhilfekosten mit einem Prozentanteil, je nach Anzahl der Fälle pro Einwohner und je nach Nettoaufwendungen der Gemeinde im Vergleich zum Kantonsmittel. Bis 2015 wurden die Kosten im Kanton **Waadt** zu 50% durch den Kanton und zu 50% durch die Gemeinden getragen. Seit 2015 übernimmt der Kanton zwei Drittel der Kostensteigerung gegenüber dem Stand von 2015.
- **Finanzierung durch die Gemeinden:** In den Kantonen Luzern, Basel-Land, Solothurn, St. Gallen und Thurgau finanzieren die Gemeinden die wirtschaftliche Sozialhilfe zu 100%.

Ein interkommunaler Ausgleich der Kosten existiert in den Kantonen Bern, Freiburg, Solothurn, Waadt, Wallis und Neuenburg. Die kommunale Kostenverteilung hängt in den Kantonen Bern, Freiburg, Solothurn und Neuenburg von der Bevölkerungsgrösse ab, im Kanton Waadt vom Finanzkraftindex. Im Kanton Wallis tragen die Gemeinden 30% und der Kanton 70% der Kosten. Von diesen 30% tragen die Gemeinden in Form eines Sockelbetrages 11% der Kosten selbst (Selbstbehalt). Die restlichen 19% der Kosten werden in Abhängigkeit der Bevölkerungsgrösse auf alle Gemeinden im Kanton verteilt.

Eine spezielle Regelung kennt der Kanton Thurgau: Eine solidarische Finanzierung zwischen den Gemeinden wird ausgelöst, wenn die Kosten pro Einwohner über 20% des kantonalen Schnitts liegen.

²⁹ Sozialhilfegesetz (SHG) vom 14. Juni 1981 (851.1).

Kein interkommunaler Ausgleich existiert in den Kantonen Luzern, Basel-Land, St. Gallen und Zürich.³⁰ Allerdings haben die Gemeinden in den Kantonen Basel-Land und St. Gallen bei einer überdurchschnittlichen Belastung Anspruch auf eine Entschädigung durch den Kanton.

Abbildung 6-1: Finanzierung der wirtschaftlichen Sozialhilfe

	Gemeinsame Finanzierung von Kanton und Gemeinden	Interkommunaler Ausgleich	Kostenschlüssel	
			Kanton	Gemeinden
ZH	Ja	Nein	20% ³¹ (4%)	80% (96%)
BE	Ja	Ja ²	50%	50%
LU	Nein, Gemeinden	Nein	-	100%
FR	Ja	Ja ²	40%	60%
BL	Nein, Gemeinden ¹	Nein	-	100%
SO	Nein, Gemeinden	Ja ²	-	100%
SG	Nein, Gemeinden ¹	Nein	-	100%
GR	Ja	Nein	variabel	variabel
AG	Ja	Nein	variabel	variabel
TG	Nein, Gemeinden ¹	variabel	-	100%
TI	Ja	Nein	75%	25%
VD	Ja	Ja ³	variabel	variabel
VS	Ja	Ja ⁴	70%	30%
NE	Ja	Ja ²	60%	40%
GE	Nein, Kanton	-	100%	-

¹ Bei überdurchschnittlicher Belastung haben die Gemeinden Anspruch auf eine Entschädigung vom Kanton.

² auf Basis der Bevölkerungsgrösse

³ auf Basis der Finanzstärke

⁴ 11% wird durch die Einwohnergemeinde getragen, die restlichen 19% werden auf Basis der Bevölkerungsgrösse auf die Gemeinden aufgeteilt

Quelle: Internetrecherchen und telefonische Abklärungen.

6.1.2 Belastung für die Gemeinden

Finanziell stark belastet werden die betroffenen Gemeinden in den Kantonen Luzern, Basel-Land, St. Gallen, Thurgau und Zürich. Der Grund liegt darin, dass die Gemeinden in diesen Kantonen für die Kosten der wirtschaftlichen Sozialhilfe ohne kantonale Unterstützung (ausser Kt. Zürich mit 20%) aufkommen müssen. Zugleich existiert in diesen Kantonen kein eigentlicher interkommunaler Ausgleich, in den Kantonen Basel-Land, St. Gallen und Thurgau sind jedoch die oben erwähnten Abfederungsmechanismen eingebaut.

³⁰ Vgl. Fussnote 4

³¹ Wird der Kostenersatz für Ausländer/-innen gemäss SHG §44 («Der Kanton ersetzt der Wohngemeinde die Kosten der wirtschaftlichen Hilfe an Ausländer, die noch nicht zehn Jahre ununterbrochenen Wohnsitz im Kanton haben, soweit nicht der Heimatstaat ersatzpflichtig ist.») dazugezählt, beläuft sich der Kantonsanteil auf rund 20%. Vgl. Tschudi (2015): Ausgleich oder Wettbewerb? Die Sozialhilfe im interkommunalen Soziallastenausgleich, S. 24.

Ebenfalls stark belastet werden die Gemeinden in den Kantonen Aargau und Graubünden, wo es zwar die erwähnten Regelungen gibt, der Kanton jedoch zurückhaltend mitfinanziert.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die kantonalen Modelle zur Finanzierung der wirtschaftlichen Sozialhilfe sehr unterschiedlich sind und die Gemeinden je nach Finanzierungsmodell stärker oder weniger stark belastet werden.

6.2 Alimentenbevorschussung

6.2.1 Regelung

Die Finanzierung der Alimentenbevorschussung wird in den 15 untersuchten Kantonen wie folgt durch die Gemeinden und den Kanton getragen:

- **Finanzierung durch den Kanton:** In den Kantonen Basel-Land, Tessin, Neuenburg und Genf übernimmt der Kanton die Kosten alleine. Im Kanton Basel-Land ist damit die Regelung bei der Alimentenbevorschussung (100% Kanton) deutlich anders gewählt als bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe (100% Gemeinden).
- **Grösserer Kantonsanteil:** Im Kanton Wallis übernimmt der Kanton 70% der Kosten.
- **Finanzierung je zur Hälfte:** In den Kantonen Bern und Freiburg tragen der Kanton und die Gemeinden je 50% der Kosten.
- **Variabler Anteil:** In den Kantonen Graubünden, Aargau und Waadt besteht ein variabler Mechanismus. Es gelten dieselben Regelungen wie bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe (vgl. Abschnitt 6.1).
- **Finanzierung durch die Gemeinden:** In den Kantonen Zürich,³² Luzern, Solothurn, St. Gallen und Thurgau tragen die Gemeinden die gesamten Kosten für die Alimentenbevorschussung.

Wie bereits bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe existiert in den Kantonen Bern, Freiburg, Solothurn, Waadt und Wallis ein interkommunaler Ausgleich der Kosten. Zudem wird im Kanton Thurgau eine solidarische Finanzierung zwischen den Gemeinden analog zu den Sozialhilfekosten wiederum ausgelöst, wenn die Kosten 20% über dem kantonalen Schnitt liegen.

³² Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) vom 14. März 2011 (852.1).

Abbildung 6-2: Finanzierung der Alimentenbevorschussung

	Gemeinsame Finanzierung von Kanton und Gemeinden	Interkommunaler Ausgleich	Kostenschlüssel	
			Kanton	Gemeinden
ZH	Nein, Gemeinden	Nein	-	100%
BE	Ja	Ja ¹	50%	50%
LU	Nein, Gemeinden	Nein	-	100%
FR	Ja	Ja ¹	50%	50%
BL	Nein, Kanton	-	100%	-
SO	Nein, Gemeinden	Ja ¹	-	100%
SG	Nein, Gemeinden	Nein	-	100%
GR	Ja	Nein	variabel	variabel
AG	Ja	Nein	variabel	variabel
TG	Nein, Gemeinden	variabel	-	100%
TI	Nein, Kanton	-	100%	-
VD	Ja	Ja ²	variabel	variabel
VS	Ja	Ja ³	70%	30%
NE	Nein, Kanton	-	100%	-
GE	Nein, Kanton	-	100%	-

¹ auf Basis der Bevölkerungsgrösse

² auf Basis der Finanzstärke

³ 11% wird durch die Einwohnergemeinde getragen, die restlichen 19% werden auf Basis der Bevölkerungsgrösse auf die Gemeinden aufgeteilt

Quelle: Internetrecherchen und telefonische Abklärungen.

6.2.2 Belastung für die Gemeinden

Vergleichsweise stark belastet werden die Gemeinden in den Kantonen Zürich, Luzern, St. Gallen und Thurgau, denn die Kosten für die Alimentenbevorschussung werden weder vom Kanton finanziert noch gibt es einen eigentlichen interkommunalen Ausgleich. Im Kanton Thurgau ist jedoch der oben erwähnte Abfederungsmechanismus eingebaut.

Ebenfalls stark belastet werden die Gemeinden in den Kantonen Aargau und Graubünden, wo es zwar die erwähnten Regelungen gibt, der Kanton jedoch zurückhaltend mitfinanziert.

6.3 Ergänzungsleistungen zur AHV / IV

6.3.1 Regelung

Bei der Finanzierung der Ergänzungsleistungen zur AHV / IV³³ werden nur die **durch den Kanton und/oder die Gemeinden zu tragenden Kosten berücksichtigt**, der Bundesanteil wird nicht berücksichtigt. In der Analyse der Kantone fällt auf, dass diese relevanten Kosten vielerorts zu 100% durch den Kanton getragen werden. In keinem der untersuchten Kantone müssen die Gemeinden alleine für die Kosten aufkommen. Die Finanzierung der Ergänzungsleistungen wird in den 15 untersuchten Kantonen wie folgt durch die Gemeinden und den Kanton getragen:

- **Finanzierung durch den Kanton:** In den Kantonen Freiburg, St. Gallen, Aargau, Graubünden, Thurgau, Neuenburg und Genf werden die Kosten vollständig vom Kanton getragen.
- **Grösserer Kantonsanteil:** Im Kanton Wallis ist der Kantonsanteil mit 70% grösser als der Gemeindeanteil.
- **Finanzierung je zur Hälfte:** In den Kantonen Bern und Solothurn werden die Kosten zu je 50% durch den Kanton und die Gemeinden getragen.
- **Grösserer Gemeindeanteil:** In den Kantonen Zürich³⁴ und Luzern tragen die Gemeinden mit 77% resp. 70% den grösseren Teil der Kosten.
- **Variabler Anteil:** In den Kantonen Waadt und Tessin sind die jeweiligen Anteile von Kanton und Gemeinden variabel. Im Kanton **Waadt** kommt derselbe Mechanismus wie bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe und der Alimentenbevorschussung zum Zug. Im Kanton **Tessin** hängt die Aufteilung der Kosten zwischen Kanton und Gemeinden von drei Variablen ab: Ausgaben pro Kopf, Bevölkerungsgrösse und Finanzkraftindex. Jedoch sind die kommunalen Beiträge nach oben hin plafoniert: 9% des Steueraufkommens für finanziell starke Gemeinden, 8.5% für finanziell mittlere Gemeinden und 7.5% für finanziell schwache Gemeinden. Im Kanton **Basel-Land** gilt seit dem 1. Januar 2016 eine neue Regelung: Die Einwohnergemeinden tragen die jährlichen Ergänzungsleistungen für AHV-Beziehende, die in Heimen leben und die vor Erreichen des AHV-Alters keine Ergänzungsleistungen bezogen haben, im Umfang desjenigen Anteils, der die jährlichen Ergänzungsleistungen für zu Hause lebende Personen übersteigt. Der Kanton trägt die übrigen Ergänzungsleistungen.

³³ Im Kanton Zürich ist der Begriff der Zusatzleistungen zur AHV / IV geläufiger, welcher die folgenden vier Leistungsarten umfasst: Ergänzungsleistungen (EL) nach Bundesrecht, Beihilfen (BH) nach kantonalem Recht, kantonale Zuschüsse für Heimbewohner/-innen (ZU) und in einigen Gemeinden Gemeindegzuschüsse (GZ) nach Gemeinde-recht (Quelle: <https://www.svazurich.ch/internet/de/home/produkte/zusatzleistungen.html>). In anderen Kantonen werden ähnliche Leistungen unter dem Begriff «Ergänzungsleistungen zur AHV / IV» zusammengefasst. Der Einfachheit halber wird im vorliegenden Bericht darum auch für den Kanton Zürich von Ergänzungsleistungen zur AHV / IV gesprochen.

³⁴ Zusatzleistungsgesetz (ZLG) vom 7. Februar 1971 (831.3).

Da die Kosten vielerorts ausschliesslich durch den Kanton getragen werden, gibt es nur wenige Kantone mit einem interkommunalen Ausgleich: Es sind dies Bern, Luzern, Basel-Land, Solothurn, Tessin, Waadt und Wallis. Einzig im Kanton Zürich unterliegen die Kosten nicht einem interkommunalen Ausgleich.

Abbildung 6-3: Finanzierung der Ergänzungsleistungen zur AHV / IV

	Gemeinsame Finanzierung von Kanton und Gemeinden	Interkommunaler Ausgleich	Kostenschlüssel	
			Kanton	Gemeinden
ZH	Ja	Nein	23%	77%
BE	Ja	Ja ¹	50%	50%
LU	Ja	Ja ¹	30%	70%
FR	Nein, Kanton	-	100%	-
BL	Ja	Ja ¹	variabel	variabel
SO	Ja	Ja ¹	50%	50%
SG	Nein, Kanton	-	100%	-
GR	Nein, Kanton	-	100%	-
AG	Nein, Kanton	-	100%	-
TG	Nein, Kanton	-	100%	-
TI	Ja	Ja ^{1&2}	variabel	variabel
VD	Ja	Ja ²	variabel	variabel
VS	Ja	Ja ³	70%	30%
NE	Nein, Kanton	-	100%	-
GE	Nein, Kanton	-	100%	-

¹ auf Basis der Bevölkerungsgrösse

² auf Basis der Finanzstärke

³ 11% wird durch die Einwohnergemeinde getragen, die restlichen 19% werden auf Basis der Bevölkerungsgrösse auf die Gemeinden aufgeteilt

Quelle: Internetrecherchen und telefonische Abklärungen.

6.3.2 Belastung für die Gemeinden

Finanziell stark belastet werden die betroffenen Gemeinden vor allem im Kanton Zürich, da sie hier einen hohen Anteil an den Zusatzkosten zahlen (77%). Zugleich gibt es keinen interkommunalen Ausgleich.

Im Kanton Luzern, in welchem die Gemeinden einen ähnlich hohen Anteil an den Ergänzungsleistungen wie in Zürich tragen (70%), werden die Kosten nach Bevölkerungsgrösse auf die Gemeinden verteilt.

6.4 Stationäre Pflegefinanzierung

6.4.1 Regelung

In den 15 untersuchten Kantone werden die Kosten zur Finanzierung der stationären Pflege wie folgt zwischen Kanton und Gemeinden aufgeteilt:

- **Finanzierung durch den Kanton:** In den Kantonen Bern, Thurgau, Neuenburg und Genf werden die Kosten der stationären Pflegefinanzierung zu 100% durch den Kanton übernommen.
- **Grösserer Kantonsanteil:** Im Kanton Wallis liegt der Kantonsanteil mit 70% über dem Gemeindeanteil.
- **Finanzierung je zur Hälfte:** Im Kanton Solothurn beteiligen sich der Kanton und die Gemeinden je zur Hälfte an den Kosten.
- **Grösserer Gemeindeanteil:** In den Kantonen Freiburg, Graubünden und Tessin liegt der Gemeindeanteil über dem Kantonsanteil (55%, 75%, 80%).
- **Variabler Anteil:** Im Kanton **Waadt** kommt dieselbe variable Finanzierungsregelung zur Anwendung wie bereits bei den zuvor dargestellten Sozialhilfekosten.
- **Finanzierung durch die Gemeinden:** In den Kantonen Zürich³⁵, Luzern, Basel-Land, St. Gallen und Aargau werden die Kosten zu 100% durch die Gemeinden getragen.

Da in der Mehrheit der untersuchten Kantone die Kosten entweder vollständig vom Kanton oder von den Gemeinden getragen werden, findet ein Ausgleich der Kosten zwischen den Gemeinden nur in den Kantonen Freiburg, Solothurn, Tessin, Waadt und Wallis statt.

³⁵ Pflegegesetz vom 27. September 2010 (855.1).

Abbildung 6-4: Finanzierung der stationären Pflege

	Gemeinsame Finanzierung von Kanton und Gemeinden	Interkommunaler Ausgleich	Kostenschlüssel	
			Kanton	Gemeinden
ZH	Nein, Gemeinden	Nein	-	100%
BE	Nein, Kanton	-	100%	-
LU	Nein, Gemeinden	Nein	-	100%
FR	Ja	Ja ¹	45%	55%
BL	Nein, Gemeinden	Nein	-	100%
SO	Ja	Ja ¹	50%	50%
SG	Nein, Gemeinden	Nein	-	100%
GR	Ja	Nein	25%	75%
AG	Nein, Gemeinden	Nein	-	100%
TG	Nein, Kanton	-	100%	-
TI	Ja	Ja ²	20%	80%
VD	Ja	Ja ³	variabel	variabel
VS	Ja	Ja ⁴	70%	30%
NE	Nein, Kanton	-	100%	-
GE	Nein, Kanton	-	100%	-

¹ auf Basis der Bevölkerungsgrösse

² Die Hälfte der Kosten trägt die Einwohnergemeinde, wobei der Anteil 6% der kantonalen Steuereinnahmen nicht überschreiten darf. Die restlichen Kosten werden zwischen den Gemeinden nach ihrer Steuerkraft aufgeteilt.

³ auf Basis der Finanzstärke

⁴ 11% wird durch die Einwohnergemeinde getragen, die restlichen 19% werden auf Basis der Bevölkerungsgrösse auf die Gemeinden aufgeteilt

Quelle: Internetrecherchen und telefonische Abklärungen.

6.4.2 Belastung für die Gemeinden

Stark betroffen sind hier die Kantone Zürich, Luzern, Basel-Land, St. Gallen und Aargau. In diesen fünf Kantonen tragen die Gemeinden die Kosten vollständig. Überdies findet in allen diesen Kantonen kein interkommunaler Ausgleich statt.

Ebenfalls belastet sind die Gemeinden im Kanton Graubünden. Der Kanton übernimmt zwar einen Viertel der Kosten, die übrigen Kosten tragen die Gemeinden ohne interkommunalen Ausgleich.

6.5 Fazit

6.5.1 Zusammenfassung der Regelung in den verschiedenen Kantonen

Die Analyse der Finanzierung der Sozialkosten in den 15 Kantonen zeigt, dass die heutigen Finanzierungssysteme sehr heterogen sind. Die verschiedenen Finanzierungssysteme führen letztlich zu einer unterschiedlich hohen Belastung der Gemeinden. Im interkantonalen Vergleich steht der Kanton Zürich wie folgt da:

- **Finanzierung der wirtschaftlichen Sozialhilfe:** Zürich gehört zur Mehrheit der Kantone, in denen die Kosten für die wirtschaftliche Sozialhilfe durch den Kanton mitgetragen werden. Allerdings ist der Kantonsanteil in Zürich mit 20% (resp. 4%; vgl. Fussnote 31) vergleichsweise tief. Andererseits tragen die Gemeinden in fünf der untersuchten Kantone die Kosten für die wirtschaftliche Sozialhilfe alleine, das heisst in diesen Kantonen gibt es keine kantonale Beteiligung.
- **Finanzierung der Alimentenbevorschussung:** Bei der Finanzierung der Alimentenbevorschussung gehört Zürich zu den fünf untersuchten Kantonen, in denen die Gemeinden 100% der Kosten tragen. In vier Kantonen wird die Alimentenbevorschussung vollständig durch den Kanton finanziert. In den restlichen Kantonen übernehmen die Gemeinden zwischen 30% und 50% der Kosten (ohne Berücksichtigung der Kantone mit einem variablen Anteil). Hinzu kommt, dass es im Kanton Zürich – wie auch in den Kantonen Luzern und St. Gallen – keinen interkommunalen Ausgleich der Kosten gibt. Gemeinden mit einer grossen Anzahl an Alimentenbevorschussungen werden in diesen drei Kantonen also besonders stark belastet.
- **Finanzierung der Ergänzungsleistungen zur AHV / IV:** Viele Gemeinden werden bei der Finanzierung der Ergänzungsleistungen zur AHV / IV entlastet, indem der Kanton entweder die gesamten Kosten oder zumindest einen Grossteil der Kosten übernimmt. Nicht so im Kanton Zürich: Die Gemeinden tragen 77% der Kosten. Damit hat der Kanton Zürich den höchsten kommunalen Anteil unter den 15 untersuchten Kantonen. Zudem ist der Kanton Zürich der einzige Kanton, in denen sich die Gemeinden an der Finanzierung der Ergänzungsleistungen zur AHV / IV beteiligen müssen und gleichzeitig kein interkommunaler Ausgleich besteht.
- **Finanzierung der stationären Pflege:** Die Finanzierung der stationären Pflege erfolgt in Zürich zu 100% durch die Gemeinden. Dies ist auch in den Kantonen Luzern, Basel-Land, St. Gallen und Aargau der Fall. In keinem dieser fünf Kantone gibt es einen interkommunalen Ausgleich der Kosten. In den Kantonen Bern, Thurgau, Neuenburg und Genf zahlt hingegen der Kanton die gesamten Kosten für die stationäre Pflege. In den restlichen Kantonen variiert der kantonale Anteil zwischen 20% und 70%.

Abbildung 6-5: Finanzierung der Sozialkosten im Kanton Zürich

	Gemeinsame Finanzierung von Kanton und Gemeinden	Gemeinsame Finanzierung der Gemeinden	Kostenschlüssel	
			Kanton	Gemeinden
Wirtschaftliche Sozialhilfe	Ja	Nein	20% ³⁶ (4%)	80% (96%)
Alimentenbevorschussung	Nein, Gemeinden	Nein	-	100%
Ergänzungsleistungen AHV / IV ³⁷	Ja	Nein	23%	77%
Stationäre Pflegefinanzierung	Nein, Gemeinden	Nein	-	100%

Insgesamt fällt auf, dass die Gemeinden im Kanton Zürich – im Vergleich zu den anderen 14 untersuchten Kantonen – einen hohen Anteil der Sozialkosten übernehmen. Wie Abbildung 6-5 zeigt, beteiligt sich der Kanton zwar in zwei der vier Bereichen an der Finanzierung, dies aber mit vergleichsweise tiefen Beiträgen: Bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe übernimmt der Kanton 20% der Kosten, bei den Ergänzungsleistungen zur AHV / IV 23% der Kosten. Die Gemeinden tragen also immer noch einen Kostenanteil von 80% resp. 77%. Bei der Alimentenbevorschussung und der stationären Pflegefinanzierung fallen die gesamten Kosten bei den Gemeinden an, ohne kantonale Beteiligung.

Kritisch zu betrachten ist die Finanzierungsregelung im Kanton Zürich vor dem Hintergrund der fiskalischen Äquivalenz (vgl. 6, Seite 42). Der Kanton bestimmt zwar zentrale Entscheidungsgrößen selber, die Kosten fallen dann aber grösstenteils bei den Gemeinden an, da sich der Kanton in geringem Ausmass an den Kosten beteiligt. Eine Kongruenz von Entscheidungskompetenzen und Kostentragung ist somit nicht gegeben. Hinzu kommt, dass in keinem der vier Bereiche ein Ausgleich der Kosten zwischen den Gemeinden stattfindet.

6.5.2 Belastung einer einzelnen Gemeinde mit hohen Sozialkosten

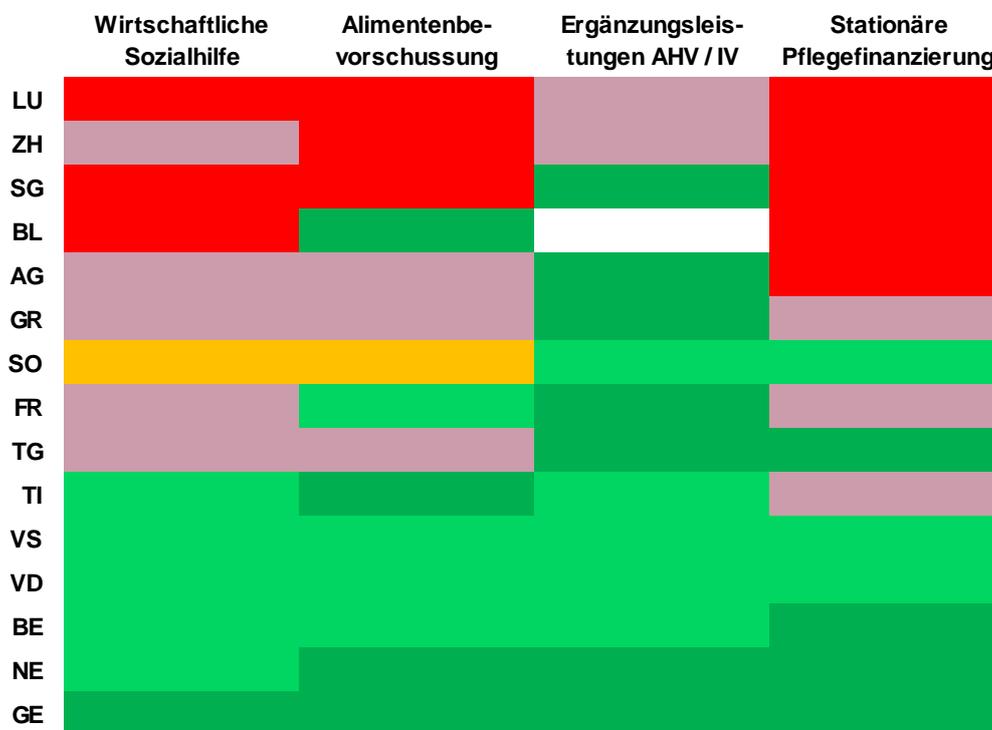
Abbildung 6-6 zeigt auf, wie ausgeprägt eine einzelne Gemeinde mit hohen Sozialkosten belastet wird. Die verschiedenen Farbtöne pro Kanton stellen eine Kombination aus dem Verhältnis der kantonalen und kommunalen Kostentragung und aus dem Ausmass eines interkommunalen Ausgleichs dar. Je ausgeprägter der rote Farbton in einem Kanton ist, desto stärker lastet der finanzielle Druck auf einer einzelnen Gemeinde. Je ausgeprägter der grüne Farbton in einem Kanton in einem Bereich ist, desto stärker wird eine einzelne Gemeinde mit hohen Sozialkosten entlastet. Die wichtigsten Erkenntnisse sind dabei:

³⁶ Wird der Kostenersatz für Ausländer/-innen gemäss SHG §44 («Der Kanton ersetzt der Wohngemeinde die Kosten der wirtschaftlichen Hilfe an Ausländer, die noch nicht zehn Jahre ununterbrochenen Wohnsitz im Kanton haben, soweit nicht der Heimatstaat ersatzpflichtig ist.») dazugezählt, beläuft sich der Kantonsanteil auf rund 20%. Vgl. Tschudi (2015): Ausgleich oder Wettbewerb? Die Sozialhilfe im interkommunalen Soziallastenausgleich, S. 24.

³⁷ Vgl. Fussnote 33.

- Die Kantone Neuenburg und Genf haben generell eine sehr hohe kantonale Beteiligung bei der Finanzierung der Sozialkosten: In Genf werden alle vier Bereiche vollständig über den Kanton finanziert, in Neuenburg drei der vier Bereiche (ohne wirtschaftliche Sozialhilfe).
- Eine ebenfalls hohe kantonale Beteiligung an der Finanzierung der Sozialkosten besteht in den Kantonen Bern, Waadt, Wallis und Tessin (Ausnahme stationäre Pflegefinanzierung). In diesen Kantonen beteiligt sich der Kanton entweder mit mehr als 50% an den Kosten in den vier Bereichen oder übernimmt diese in Einzelfällen sogar vollständig. Zudem besteht in den Kantonen Bern, Waadt und Wallis in allen vier Bereichen ein – je nach Kanton unterschiedlich ausgestalteter – interkommunaler Mechanismus zum Ausgleich der Kosten zwischen den Gemeinden.
- Die höchste kommunale Belastung tragen die Gemeinden in den Kantonen Luzern und Zürich. Sowohl bei der Alimentenbevorschussung als auch bei der stationären Pflegefinanzierung übernehmen die Gemeinden in beiden Kantonen die gesamten Kosten. Bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe existiert in Zürich – im Gegensatz zu Luzern – eine kantonale Kostenbeteiligung, allerdings liegt diese bei nur 20%. Bei den Ergänzungsleistungen zur AHV / IV beteiligt sich im Kanton Zürich der Kanton mit 23% und in Luzern mit 30% an den Kosten. In Luzern existiert bei den Ergänzungsleistungen zusätzlich ein interkommunaler Ausgleichsmechanismus über die Bevölkerungsgrösse.
- Ebenfalls hohe Kosten tragen die Gemeinden in den Kantonen St. Gallen und Basel-Land.
 - In St. Gallen trägt der Kanton die Kosten für die Ergänzungsleistungen zur AHV / IV zwar alleine, dafür übernehmen die Gemeinden die Kosten in den anderen drei Bereichen vollständig.
 - In Basel-Land übernimmt der Kanton die Kosten für die Alimentenbevorschussung, die Gemeinden dafür die Kosten für die wirtschaftliche Sozialhilfe und die stationäre Pflegefinanzierung. Bei der Finanzierung der Ergänzungsleistungen zur AHV / IV existiert seit dem 1. Januar 2016 eine neue Regelung, nämlich, dass die Kosten auf Basis verschiedener Faktoren auf den Kanton und die Gemeinden aufgeteilt werden. Aus heutiger Sicht kann noch nicht abgeschätzt werden, welche Kostenfolgen dies für Kanton und Gemeinden haben wird.

Abbildung 6-6: Schematische Darstellung zur Belastung betroffener Gemeinden bei der Finanzierung der Sozialkosten



Legende

Red	Kosten werden vollständig durch die Gemeinden getragen, kein interkommunaler Ausgleich
Yellow	Kosten werden vollständig durch die Gemeinden getragen, interkommunaler Ausgleich vorhanden
Purple	Kantonale Beteiligung von unter 50% oder kantonale Beteiligung nur in bestimmten Situationen (letzteres betrifft AG, GR und TG bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe und der Alimentenbevorschussung)
Green	Kantonale Beteiligung von 50% oder mehr
Dark Green	Kosten werden vollständig durch den Kanton getragen

Anmerkung zu BL: Gemäss Auskunft von Basel-Land liegen erste Auswertungen zur Finanzierung der Ergänzungsleistungen zur AHV / IV erst im Frühling 2017 vor (neue Regelung seit 1. Januar 2016). Aus diesem Grund können wir heute noch nicht abschätzen, wie hoch die kommunalen und der kantonale Anteil sein werden.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass im Kanton Zürich für die Finanzierung der Sozialkosten zu einem grossen Teil diejenigen Gemeinden aufkommen müssen, in denen die Kosten entstehen, obwohl sie diese kaum beeinflussen können. In Luzern werden die Gemeinden ähnlich stark belastet und auch in St. Gallen und Basel-Land tragen sie hohe Kosten. Daneben gibt es aber mehrere Kantone – insbesondere in der Romandie – in denen die Gemeinden bei der Finanzierung der Sozialkosten durch den Kanton unterstützt oder sogar stark entlastet werden.

Einschränkend muss festgehalten werden, dass nicht das Gesamtbild der finanziellen Lage in den Kantonen und Gemeinden abgebildet werden konnte. Einerseits handelt es sich um komplexe Regelungen, die in jedem Kanton unterschiedlich ausgestaltet sind und von Zeit zu Zeit

angepasst werden. Andererseits gibt es neben den vier dargestellten Aufgabenbereichen weitere Bereiche, die in der vorliegenden Analyse nicht berücksichtigt wurden (z.B. Spitalfinanzierung, Steuereinnahmen).

Literaturverzeichnis

BASS (2016)

Steuerungsmöglichkeiten im Bereich der Sozialhilfekosten. Bericht im Auftrag des Stadtrats von Winterthur.

BASS / BFS (2011)

Ursachen der kantonalen Ausgabenunterschiede in der Sozialhilfe. Kurzfassung des Schlussberichts.

Caritas (o.A.)

Infomappe: Armut in der reichen Schweiz. Armut ist mehr als ein Mangel an Geld.

Ecoplan (2012)

Einflussfaktoren auf die Sozialhilfequote im Kanton Bern.

Ecoplan (2013)

Analyse und Massnahmen bezüglich Sozialhilfe in der Stadt Biel-Bienne.

Gemeindeamt Kanton Zürich (1984)

Handbuch über das Rechnungswesen der zürcherischen Gemeinden, Kapitel 8: Laufende Rechnung.

Gemeinden Embrach, Wädenswil, Opfikon, Affoltern a/A, Dietikon, Schlieren (2015)

Der zürcherische Finanzausgleich kann seinen Zweck nicht erfüllen.

Institut für Föderalismus (2016)

Die Finanzierung der Sozialhilfe zwischen Solidarität und Wettbewerb.

Kohli Timon, Koukal Anna Maria, Laimbacher Ueli (2012)

Nichtinanspruchnahme öffentlicher Sozialhilfe – Eine qualitative Studie zur Funktionalität der Sozialhilfe angesichts der Bewältigung verdeckter Armut.

Bundesamt für Statistik (2014)

Sozialhilfestatistik (2014).

Statistisches Amt Kanton Zürich (2013)

Evaluation möglicher Modelle für einen Sozillastenausgleich unter den Zürcher Gemeinden.

Statistisches Amt des Kantons Zürich / Page Roman (2012)

Arbeitskräfte im Kanton Zürich immer besser qualifiziert - Eine Analyse der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung 2003-2011.

Tschudi Daniela (2015)

Ausgleich oder Wettbewerb? Die Sozialhilfe im interkommunalen Sozillastenausgleich. Ein systematischer Überblick über die interkommunalen Sozillastenausgleichssysteme in der Schweiz und Überlegungen zum Kanton Zürich.