

11	Armut	204
11.1	Einleitung	206
11.2	Was ist Armut?	206
	Experteninterview	207
11.3	Armutslagen	210
11.3.1	Äquivalenzeinkommen der Bevölkerung	210
11.3.2	Anzahl Armutsbetroffener und Armutsgefährdeter	211
11.3.3	Finanzielle Reserven	212
11.3.4	Bezüger/innen von Sozialhilfe	213
11.3.5	Problembereiche der Sozialhilfe-Klientel	216
11.3.6	Working Poor	217
11.4	Finanzielle Leistungen	218
11.4.1	Organisation und Leistungen der Sozialhilfe	218
11.4.2	Prämienverbilligung	220
11.4.3	Alimentenbevorschussung	223
11.5	Erfolge in der Armutsbekämpfung	223

11 Armut



11 Armut

Auch im Kanton Solothurn leben Menschen in verhältnismässig schlechten finanziellen Verhältnissen. Die Einkommensgrenze, um von Armut sprechen zu können, kann unterschiedlich und nur relativ gesetzt werden. Die Beschreibung von Armut und der davon betroffenen Personen ist somit immer auch an normative Voraussetzungen gebunden. Mit dem Konzept des Äquivalenzeinkommens (siehe Glossar) ist eine Antwort auf die Frage «Was ist Armut?» gewählt, die Bezug auf die allgemeine Wohlstandsentwicklung in der Schweiz nimmt und neben der Einnahmenseite auch die Ausgabenstruktur (durch die Haushaltsgrösse) einbezieht. Die Grenze zur Armut liegt dort, wo eine Person weniger als die Hälfte dessen als (gewichtetes) Haushaltseinkommen aufweist, was genau die Hälfte der Schweizer Bevölkerung als (gewichtetes) Haushaltseinkommen erzielt.

Als arm nach dieser Konzeption gelten im Kanton Solothurn somit für das Jahr 2002 4.6% der ständigen Wohnbevölkerung im Alter ab 15 Jahren. Diese Quote ist im Schweizer Kontext leicht unterdurchschnittlich. Denn gesamtschweizerisch liegt der entsprechende Anteil bei 5.3%.

Es ist davon auszugehen, dass der Anteil Armutsbetroffener vorsichtig kalkuliert ist und Armutslagen einen deutlich breiteren Bevölkerungskreis betreffen. Wenn sich der Blick zusätzlich auf die Armutgefährdung (siehe Glossar) richtet, den Einkommensbereich knapp über der Armutsgrenze, dann resultiert im Kanton Solothurn zusätzlich ein Bevölkerungsanteil an armutsgefährdeten Personen von 7.6% (Schweiz: 7.7%). Die Armutgefährdung reicht damit heute zunehmend bis in die Mittelschichten hinein, wie das Experteninterview mit Prof. Dr. Ueli Mäder verdeutlicht. Vorübergehende Einkommenseinbussen bzw. hohe zusätzliche Ausgaben sind für breite Bevölkerungskreise kaum verkraftbar. Nach eigenen Angaben können 42% der Kantonsbewohner/innen (ab 15 Jahren) bis zu drei Monate ohne Einkommen den jeweiligen Lebensstandard halten, bei 13% reicht das Vermögen für höchstens einen Monat.

Armut kann auch trotz Erwerbseinkommen eine Realität bedeuten. Der Kanton Solothurn gehört einer Region an (Espace Mittelland, siehe Glossar), die im Jahr 2002 eine überdurchschnittlich hohe Working-Poor-Quote (siehe Glossar) aufweist. Der Anteil der Erwerbstätigen von 20 bis 59 Jahren, die von Armut – gemäss einer spezifischen Definition – betroffen sind, beträgt 8.1% (ganze Schweiz: 6.5%).

Das Ausbildungsniveau, die Branchenzugehörigkeit sowie befristete und Teilzeitarbeitsverhältnisse sind arbeitsmarktbezogene Faktoren, die ein besonderes Risiko, zu den Working Poor zu gehören, begründen. Folglich sind Frauen und ausländische Staatsangehörige Gruppen, die gemäss den gesamtschweizerischen Angaben überdurchschnittlich häufig damit konfrontiert sind, für den Lebensunterhalt kein ausreichendes Erwerbseinkommen zu erzielen.

Working Poor tauchen auch unter den Bezüger/innen von Sozialhilfe auf, deren Profil Hinweise liefert, welche Armutsrisiken durch vorgelagerte soziale Sicherungssysteme nicht bzw. unzureichend aufgefangen werden. Die kantonale Sozialhilfestatistik ist jedoch nur eingeschränkt eine ausreichende Informationsbasis, da sie letztmals für das Jahr 2000 fallbezogene Angaben liefert und zudem die Städte Grenchen und Solothurn ausgeschlossen sind.

Unter den Sozialhilfebezüger/innen des Jahres 2000 zählen Frauen und Männer etwa zu gleichen Anteilen zu den von der Sozialhilfe unterstützten Personen. Allerdings bilden Scheidungen oder Trennungen primär für Frauen ein Risiko, auf Sozialhilfe angewiesen zu sein. Schliesst man verheiratete Personen aus, so sind 64% der Männer, die eine Unterstützungseinheit begründen, ledig und 35% leben (gerichtlich oder freiwillig) getrennt bzw. sind geschieden. Bei den Frauen beträgt der Anteil der Ledigen hingegen nur 35%, und 60% der Frauen, die eine Unterstützungseinheit begründen, leben getrennt oder sind geschieden.

Scheidungen oder Trennungen tragen dazu bei, dass Familien besonders stark in der Sozialhilfeklientel vertreten sind. Denn fast zwei Drittel, 63%, der von der Sozialhilfe unterstützten Personen gehören im Jahr 2000 einem Familienhaushalt an. Ehepaare mit Kindern bilden 34%, Alleinerziehende inklusive Kindern 29% der unterstützten Personen. Es sind gerade Kinder und Jugendliche, die ein erhöhtes Risiko aufweisen, von der Sozialhilfe unterstützt zu werden. Während der Anteil der unter 19-Jährigen im Jahr 2000 an der Wohnbevölkerung 22% beträgt, ist diese Altersgruppe

unter den Sozialhilfeklienten/innen mit einem Anteil von 36% vertreten. Auch die Gruppe der jungen Erwachsenen ist übermässig auf Sozialhilfe angewiesen: Während Personen im Alter von 19 bis 34 Jahren 20% der Wohnbevölkerung im Kanton Solothurn bilden, sind sie mit einem Anteil von 29% unter den von der Sozialhilfe unterstützten Personen vertreten. Personen der Altersgruppe ab 65 Jahren bilden im Jahr 2000 hingegen nur einen Anteil von 3% der Sozialhilfebeziehenden. In Relation zur Wohnbevölkerung, an der sie 16% im Jahr 2000 ausmachen, ist dies deutlich unterdurchschnittlich.

Eine erhöhte Quote in Bezug auf die Inanspruchnahme von Sozialhilfe ist auch für Personen mit ausländischer Nationalität festzustellen. Im Jahr 2000 bilden sie 42% der Sozialhilfeklientel. In Relation zur Wohnbevölkerung (per 31. Dezember 2000) weisen (niedergelassene) Ausländer/innen damit einen dreimal so hohen Anteil an Sozialhilfebeziehenden auf wie Schweizer und Schweizerinnen im Kanton Solothurn.

Ein spezifisches Armutsrisiko bildet das Fehlen einer beruflichen Ausbildung: Bezogen auf die Unterstützungseinheiten weisen 47% keine abgeschlossene Berufsausbildung auf (kein Abschluss bzw. obligatorische Schulzeit). Bei Personen mit ausländischer Nationalität ist dieser Anteil mit 61% markant höher (Schweizer/innen: 39%).

Unter den finanziellen Leistungen, die bedarfsabhängig bei Armutsbetroffenheit ausgerichtet werden, ist die Sozialhilfe zentral. Als Auftrag in der Sozialhilfe sind jedoch gleichberechtigt auch die Beratung und die Vermittlung von Dienstleistungen als Auftrag verankert. Allerdings schätzt im Juni 2004 nur die Hälfte der Einwohnergemeinden diese Aufgabe als wichtigen Teil der Leistungen ein, für über einen Drittel von ihnen sind Beratungen nur in Ausnahmefällen Bestandteil der ausgerichteten Leistungen. Dieses Ergebnis wirft die Frage nach den vorhandenen Ressourcen der Sozialhilfe auf. Im Jahr 2004 wird die Sozialhilfe in über der Hälfte der Einwohnergemeinden im reinen Milizsystem umgesetzt. Eine professionelle Sozialhilfe mit Angestellten mit spezifischer fachlicher Ausbildung ist in insgesamt 35% der Solothurner Einwohnergemeinden anzutreffen. Angesichts der zunehmenden Bedeutung der Sozialhilfe stellt sich die Frage, ob die Ressourcenausstattung (Professionalisierung) ausreichend ist.

Dass die Sozialhilfe als subsidiäres Sicherungssystem zunehmend wichtiger wird, zeigt sich bereits im zunehmenden Finanzvolumen (siehe Kapitel Finanzierung der Sozialleistungen). Die Auf-

wendungen der Einwohnergemeinden steigen zwischen 2000 und 2004 um 70% auf 59.5 Millionen Franken. Diese Entwicklung zeigt sich auch bei der Zahl der Fälle in der Sozialhilfe, die sich im Jahr 2004 auf 4'145 Fälle summieren. Zwischen 1970 und 2004 hat sich die Zahl dieser Unterstützungseinheiten (Fälle) in der Sozialhilfe mehr als verdreifacht. Nach starken Zunahmen anfangs der 1990er-Jahre und in den Jahren 2000 bis 2002 ist 2004 ein weiterer Schub zu konstatieren, denn allein gegenüber dem Vorjahr nimmt die Zahl der Unterstützungseinheiten um 18% zu. Die Sozialhilfequote im Jahr 2004 liegt bei rund 3.1%, d.h. dieser (geschätzte) Anteil der Wohnbevölkerung nimmt finanzielle Leistungen der Sozialhilfe in Anspruch. Dabei sind innerhalb des Kantons erhebliche Unterschiede vorhanden, denn im Jahr 2000 sind in der Sozialhilfe je nach Bezirk zwischen einem Fall (Bucheggberg) und 23 Fällen (Solothurn) pro 1'000 Einwohner/innen festzustellen.

Angesichts dieser Entwicklungen ist ein Urteil über die **Erfolge der Armutsbekämpfung** schwierig. Der Kanton Solothurn verfügt nicht über überdurchschnittlich viele armutsbetroffene Personen, gleichwohl nehmen die Zahl der Sozialhilfebeziehenden sowie die damit verbundenen Kosten rasant zu. Die Integrationskraft des Arbeitsmarktes schwindet, und die Tragfähigkeit vorgelagerter Sicherungssysteme ist offensichtlich brüchig und deckt gewisse Risiken ungenügend ab. Letzteres gilt umgekehrt augenfällig für Altersrentner und -rentnerinnen, denn diese Altersgruppe ist (im Jahr 2000) kaum unter den Sozialhilfebezüger/innen zu finden. Die AHV, berufliche Vorsorge und die Ergänzungsleistungen verhindern offensichtlich erfolgreich den Gang zu Sozialhilfe.

Dies gilt offensichtlich nicht für Familien und Alleinerziehende und damit auch für Kinder und Jugendliche. Dies, obwohl Alimentenbevorschussungen und Prämienverbilligungen in der obligatorischen Krankenversicherung, die weitere finanzielle Leistungen in der Armutsbekämpfung repräsentieren, gerade in besonderem Mass diesen Gruppen zu gute kommen. Fast jedes zweite Kind unter 6 Jahren lebt in einem Haushalt, der Anspruch auf eine Prämienverbilligung hat, bei Kindern zwischen 6 und 10 Jahren liegt dieser Anteil gar bei 60%. Trotz dieser gezielten Unterstützung, die durch Kinder- und Familienzulagen ergänzt wird, bleiben Kinder und Jugendliche unter den unterstützten Personen in der Sozialhilfe übervertreten. Dieses Faktum muss umso mehr betont werden, als in diesem Kapitel Armut zwar primär als Einkommensarmut thematisiert ist, Armut jedoch als materielle Unterversorgung mit Benachteiligungen in vielen weiteren Lebensbereichen verbunden ist.

11.1 Einleitung

In der modernen Gesellschaft ist die Verfügbarkeit von materiellen Ressourcen und Gütern eine zentrale Voraussetzung, um an unterschiedlichen Bereichen der Gesellschaft teilhaben zu können. Vielschichtig wirkt sich indes ein entsprechender Mangel aus.

Trotz einer Vielzahl von sozialpolitischen Leistungen und Umverteilungen ist das Phänomen der «Armut» auch im neuen Jahrtausend nicht von der politischen Traktandenliste verschwunden. Im Jahr 2003 fand in Bern eine nationale Armutskonferenz statt, die sich schwerpunktmässig mit der Armut und sozialen Ausgrenzung von Jugendlichen und Kindern befasste. Einleitend wird festgehalten, dass traditionelle Armutsrisiken, wie Alter, Invalidität, Krankheit oder der Tod der Ernährerperson, heute deutlich seltener unmittelbar einen Weg in die Armut bedeuten.

Hingegen sind neue «Risiken» – wie etwa Kinder – zu konstatieren, die Armut auslösen können (vgl. Valterio 2003). In Schweizer Städten sind Kinder und Jugendliche unter den Sozialhilfebeziehenden überproportional vertreten (vgl. con_sens GmbH 2003) und mehr als ein Drittel aller Kinder lebt in Haushalten mit niedrigem Einkommen (vgl. Branger, Gazareth, Modetta, Röthlisberger, Schmid, Schön-Bühlmann & Tillmann 2002, 42).

Wie weit sich veränderte Risiken der Armutsgefährdung auch im Kanton Solothurn widerspiegeln, und in welchem Ausmass die hiesige Bevölkerung von Armut betroffen ist, ist eine Kernfrage der folgenden Ausführungen. Vorgängig bedarf es jedoch einiger Erläuterungen, wie das Phänomen der Armut methodisch erfasst werden kann.

11.2 Was ist Armut?

Mit dem gestiegenen öffentlichen Interesse am Thema Armut sind in den 1990er-Jahren verschiedene nationale und regionale Studien entstanden. Eine erste, schweizweit angelegte Armutsstudie geht auf das Jahr 1988 zurück (vgl. Buhmann 1988). Einen weiteren Meilenstein markiert die nationale Armutsstudie von Leu, Burri und Priester 1997, die auf Datenmaterial von 1992 basiert und eine gesamtschweizerische Armutsquote von 4.8% berechnet. Verschiedene kantonale Studien – z.B. für Zürich: Farago & Füglistaler 1992; für Bern: Ulrich & Binder 1998 – haben dazu beigetragen, das Wissen über jene Personen, die unterhalb der Armutsgrenze leben, zu ergänzen.

Nach Jahren der Rezession und hohen Arbeitslosenzahlen hat Armut weiterhin einen festen Platz in der sozialpolitischen Agenda. Von der Aktualität zeugen verschiedene neuere Studien (zu Working Poor, vgl. Kutzner, Mäder & Knöpfel 2005, Streuli & Bauer 2002, zu Lebensbedingungen bei Einkommensschwäche, vgl. Branger et al. 2002, zur Kumulation von Problemen bei Armut, vgl. Niklowitz & Suter 2002, oder zur Dynamik von Armut, vgl. Tillmann & Budowski 2004).

In allen Studien ist die Frage zentral, was unter Armut zu verstehen ist und wo die Grenze zur Nichtarmut verläuft. Die Armutsforschung kennt hier verschiedene Antworten. Ein möglicher Zugang ist es, von einer absoluten Armutsgrenze auszugehen. Absolute Armutskonzepte definieren einen Korb von Gütern oder Leistungen, die für das physische Existenzminimum oder für ein menschenwürdiges Dasein (sozio-kulturelles Existenzminimum) notwendig sind (vgl. Niklowitz & Suter 2002, 6). Wer diese Ressourcen nicht zur Verfügung hat, kann als arm gelten.

Relative Armutskonzepte hingegen setzen Armut in ein Verhältnis zum durchschnittlichen Lebensstandard der Bevölkerung. Angenommen wird, dass sich Armutsgrenzen mit der Wohlstandsentwicklung verändern und somit immer eine Gruppe von Armutsbetroffenen zu registrieren ist (vgl. Böhnke & Delhey 1999, 7f.). Armut ist in diesem Verständnis dann vorhanden, wenn jemand in einer oder mehreren Dimensionen in Relation zum Lebensstandard der Bevölkerung als erheblich unterversorgt gelten muss.

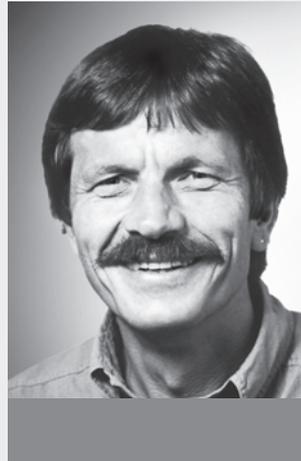
Relative Armutskonzepte fokussieren häufig auf die finanzielle Dimension und rücken damit Einkommensarmut in den Mittelpunkt. Armut erschliesst sich jedoch nicht zwingend über ein unzureichendes Einkommen.

In der jüngeren Forschung wird versucht, verschiedene Dimensionen von Armut einzubeziehen. Denn auch bei ausreichenden finanziellen Ressourcen kann nicht angenommen werden, dass alle relevanten Lebenschancen gewahrt bleiben (vgl. Böhnke & Delhey 1999, 8). Noch stärker fällt ins Gewicht, dass sich Einkommensarmut als Benachteiligung in weiteren Lebensdimensionen auswirkt. Entsprechend ist es ein alternativer methodischer Zugang, Benachteiligungen in unterschiedlichen Lebensbereichen – wie z.B. Gesundheit, Bildung, Wohnverhältnissen – unter dem Konzept der «Armut» sichtbar zu machen.

Diese Mehrdimensionalität wird an mehreren Stellen dieses Sozialberichts als Einschränkung von Entfaltungsmöglichkeiten und Teilhabechancen an verschiedenen gesellschaftlichen Lebensdimensionen sichtbar. Im Folgenden steht jedoch die Fokussierung auf Einkommensarmut im Vordergrund. Dieser Zugang begründet sich wesentlich in der Datenlage. Um von Armut im monetären Sinn zu sprechen, kommt ein relatives Armutskonzept zur Anwendung:

Als arm gelten Personen, die über weniger als die Hälfte jenes Einkommens verfügen, das mindestens der Hälfte der Schweizer Bevölkerung zur Verfügung steht. Um vom Einkommen auf einen Lebensstandard schliessen zu können, wird in der konkreten Definition die jeweilige Haushaltsstruktur berücksichtigt (siehe Abschnitt 11.3.2).

Eine unzureichende Ausstattung mit finanziellen Ressourcen zeigt sich auch durch die Inanspruchnahme von monetären Leistungen. Im Folgenden werden insbesondere der Bezug von Sozialhilfe und von Verbilligungen von Krankenkassenprämien skizziert.



Ueli Mäder

Geboren 1951, studierte Soziologie, Psychologie und Philosophie. Dozent an der Hochschule für Pädagogik und Soziale Arbeit bei der Basel, ordentlicher Professor am Institut für Soziologie der Universität Basel. Beschäftigt sich mit Themen der sozialen Ungleichheit, der Konflikt- und Gewaltforschung und der Entwicklungssoziologie. Ausgewählte Forschungsprojekte: Untersuchungen zu «Working Poor in der Schweiz: Wege aus der Sozialhilfe» (Nationalfondsprogramm 45), «Segmentierung der Sozialhilfe» (NFP 51), «Rechtsextreme Jugendliche: Ausstiegsmotivation und familiäre Sozialisation» (NFP 40+) und über den Reichtum in der Schweiz.

«Prozesse des sozialen Abstiegs betreffen zunehmend auch Teile der Mittelschicht.»

Interview mit Prof. Dr. Ueli Mäder
Durchgeführt am 2. Juni 2004
von Roland Baur.

Aktuelle Entwicklungen

Welche aktuellen Entwicklungen zeigen sich im Bereich der Armut und werden heute diskutiert?

Die Diskussion über soziale Ungleichheiten verlagert sich. Seit den 1980er-Jahren rücken kulturelle Unterschiede in den Vordergrund. Die Debatten thematisieren horizontale Unterschiede bei Lebensstilen und Milieus. Für mich bleibt die vertikale Dimension jedoch ganz zentral. Neben dieser Verlagerung der Diskussion scheint mir die Problematik der Working Poor wichtig. Auch wenn sich die Situation, über das Erwerbseinkommen keine ausreichenden Mittel für den Lebensunterhalt zu erhalten, durch die Ausweitung der Erwerbsbeteiligung von Frauen etwas entschärft hat.

Eine weitere Entwicklung sehe ich bei der Zunahme der sozialen Ungleichheit bei den Vermögensverhältnissen. Diese Zunahme der Diskrepanz beinhaltet für die Zukunft einen gewissen Sprengstoff.

Welche Personengruppen zählen zu den besonders von Armut Betroffenen?

In Bezug auf die Working Poor zeigte sich in unserer Studie eine starke Betroffenheit von Leuten mit Migrationshintergrund, von Familien mit mehreren Kindern und von alleinerziehenden Frauen. Bezüglich Ausbildungsprofil zählen auch Personen mit tieferem Ausbildungsgrad dazu, auch wenn sich das etwas abschwächt. Prozesse des sozialen Abstiegs betreffen zunehmend auch Teile der Mittelschicht. Die berufliche Mobilität erweist sich für viele als Nachteil. Sie führt zu einem Verlust an Sicherheit und zu einer Verschlechterung des Haushaltseinkommens.

Prozesse des sozialen Abstiegs betreffen zunehmend auch Teile der Mittelschicht.

Welche geografischen Linien markieren Unterschiede bei der Armutsbetroffenheit?

Der klassische Stadt-Land-Unterschied verwässert sich. Es gibt innerhalb der Städte neue Differenzierungen und eine Form der räumlichen Segregation, die sich verschärft. Hundert Meter Distanz können hier entscheiden, ob man zu den mehr oder weniger Privilegierten gehört. Auch in städtischen Agglomerationen gibt es tendenziell Häufungen von Schwierigkeiten, wiewohl dies nicht überall zutrifft. Im ländlichen Bereich kann es ganze Regionen treffen, wenn eine grosse Abhängigkeit von einzelnen Unternehmen besteht, die abwandern.

Leistungen

Wie sehen Sie die Leistungen im Bereich der Armut?

Insgesamt haben wir in der Schweiz ein System der sozialen Sicherung, das einen beachtlichen Stand erreicht hat. Unter sozialer Sicherung verstehe ich übrigens alle Systeme der sozialen Unterstützung, nicht nur die Sozialversicherungen. Das System ist sicherlich kompliziert und flickwerkmässig entstanden, aber das Hauptproblem liegt für mich an einem anderen Ort. Denn das relativ gut ausgestaltete System ist nicht mehr in der Lage, mit dem Wandel der Lebensformen Schritt zu halten. Es geht immer noch von der Dominanz traditioneller Haushalte – also von Eltern mit Kindern – aus, was jedoch immer weniger zutrifft. In Städten zählen Kinder gerade noch zu jedem fünften Haushalt. Alleinlebende oder Alleinerziehende nehmen hingegen ständig zu.

Hinzu kommt die Annahme von normierten Berufsbiographien. Dabei ist die Teilnahme am Arbeitsmarkt zunehmend von Brüchen und Diskontinuitäten geprägt, während etwa das Prinzip – einmal erwerbstätig, immer erwerbstätig – an Verbindlichkeit verloren hat.

Worin besteht da die Herausforderung?

Das eigentliche Problem ist nicht, dass sich Lebensformen wandeln, sondern dass das System der sozialen Sicherung mit dem Wandel nicht Schritt hält. Die Fokussierung der Sozialversicherungen auf einzelne Bereiche – wie Invalidität, Alter, Erwerbslosigkeit usw. – führt dazu, dass bestehende Lücken letztlich bei der öffentlichen Sozialhilfe sichtbar werden. Dort kommt das Finalprinzip zum Tragen: Hilfe bekommt, wer Hilfe braucht. Das tönt zwar gut, aber rund jeder zweite Sozialhilfeantrag wird abgewiesen. Die Sozialhilfe ist heute nicht in der Lage, alle restlichen so genannten Risiken abzudecken. Es ist auch kritisch zu diskutieren, ob angesichts des relativ tiefen sozialhilferechtlichen Existenzminimums jemand nicht mehr von Armut betroffen ist, wenn er von der Sozialhilfe unterstützt wird. Hinzu kommt die Stigmatisierung und was es bedeutet, von der Institution Sozialhilfe abhängig zu sein, ohne einen rechtlichen Anspruch darauf zu haben.

Welche Rolle hat denn die Sozialhilfe?

Es ist noch gar nicht lange her, da hatte man das Gefühl, die Sozialhilfe sei ein Auslaufmodell, einfach für Restpostenarmut zuständig. Die Sozialhilfe ist aber wichtiger geworden und wird heute wieder häufiger beansprucht. Jetzt zeigt sich aber, dass man politisch versucht, bei der Sozialhilfe zurückzubuchstabieren. Aufgrund eines einseitig verstandenen Subsidiaritätsprinzips ist da eine gefährliche Abwälzung von Lasten auf die Einzelnen im Gang. Die Sozialhilfe ist aber primär als ganzes System nicht mehr in der Lage, die Leute so zu begleiten und zu beraten, wie es nötig wäre. Es wird zwar Geld ausbezahlt, aber andere Massnahmen könnten ebenso wichtig sein. Man sollte durchaus darüber nachdenken, ob eine bessere Ausstattung und rechtliche Abstützung der Sozialhilfe anzustreben ist oder eine Ausweitung der Ergänzungsleistungen auf alle Haushalte mit zu wenig Einkommen.

Das System der sozialen Sicherung ist nicht mehr in der Lage, mit dem Wandel der Lebensformen mitzuhalten.

Die Rolle des Staates

Welche Aufgabe kommt dem Staat bei der Bekämpfung der Armut zu?

Für mich ist ganz klar, dass die materielle Existenzsicherung in der Verantwortung des Staates und der gesamten Gesellschaft liegt. Auch wenn ich durchaus eine kritische Distanz zu staatlichen Kontrollmechanismen habe, bin ich heute der Meinung, dass angesichts der Auflösung von gesellschaftlichen Bindungen und Verbindlichkeiten der Staat eine ganz wichtige Funktion in der Armutsbekämpfung hat.

Es braucht einen handlungsfähigen Sozialstaat. In der Schweiz haben wir ein ausbalanciertes System, also einen im internationalen Vergleich relativ schlanken Staat mit einem vertretbaren Anteil der Staatsausgaben am Bruttoinlandprodukt. Die Schweiz hat aber auch eine grosse Tradition mit sozialen Institutionen, privaten Initiativen oder bei der Nachbarschaftshilfe. Als Ergänzung zu den staatlichen Massnahmen gilt es, diese Tradition hochzuhalten.

Die Sozialhilfe ist heute wichtiger geworden. Zugleich kann sie nicht ausreichend beraten oder begleiten.

Welche Rolle kommt den Kantonen bei der Bekämpfung der Armut zu?

Die Kantone sind einmal wichtige Verwaltungseinheiten. Sie müssen viele Aufgaben übernehmen, die abgewälzt werden. Das führt gemäss dem föderalistischen Prinzip in der Schweiz zu grossen kantonalen Unterschieden. Grundsätzlich meine ich, dass die materielle Existenzsicherung Aufgabe des Bundes ist.

Ausblick

Wie sehen Sie die weitere Entwicklung der Armut. Welche Probleme werden sich in den kommenden fünf Jahren eher verschärfen und wo sind Entlastungen zu erwarten?

Die Problematik der Working Poor wird sich in Zukunft noch verschärfen. Im Erwerbsebereich gibt es eine «Prekarisierung» der Arbeitsverhältnisse. Gerade für Familien bringt eine Ausweitung des Erwerbseinkommens oft keine Verbesserung, sondern eine Verschlechterung der allgemeinen Situation, da damit wesentlich mehr Stress verbunden ist. Für Teile der Mittelschichten werden sich die erhöhten Anforderungen im Erwerbsleben und die geforder-

te Mobilität nicht auszahlen. Es wird eine Häufung von Angehörigen der Mittelschichten geben, die materiell Einbussen in Kauf nehmen müssen. Mit der Betroffenheit von Mittelschichten werden soziale Ungleichheiten stärker thematisiert werden. Ich habe bereits jetzt den Eindruck, dass sich etwas verändert. Die Brisanz und die Dynamik sozialer Fragen nehmen zu. Das wachsende Widerstandspotenzial wird zum einen populistisch instrumentalisiert, zum andern erhöht sich auch die Chance, dass bei sozial Benachteiligten die Resignation in eine Empörung umschlägt, die das soziale Handeln stärkt.

Die Problematik der Working Poor wird sich in Zukunft noch verschärfen.

Werden die staatlichen Leistungen auf dem heutigen Standard bleiben?

Bei der Sozialhilfe wird man in den kommenden Jahren vermutlich zurückstutzen. Dies wird zu einer erheblichen Mehrbelastung weiterer sozialer Institutionen führen. Sie werden an die Grenzen der Leistungsfähigkeit stossen. Auch private Anstrengungen werden so überfordert. Es braucht vielmehr eine gute soziale Infrastruktur, damit auch kleine Netze tragfähig sind.

Welche Rahmenbedingungen werden die weitere Entwicklung beeinflussen und wo sind mögliche Interventionsmöglichkeiten vorhanden?

Wichtig sind mehr Verteilungsgerechtigkeit und sozialer Ausgleich. Die Rationalisierung der Produktion erlaubt eine Reduktion der individuellen Erwerbszeit. Diese erweist sich dann als Segen, wenn die gesamte gesellschaftlich notwendige Arbeit besser verteilt wird. Dazu ist auch eine bessere Abstimmung der Erwerbs- und Hausarbeit nötig. Die staatliche Verwaltung könnte da mit gutem Beispiel voran gehen. Sie könnte über soziale Normalarbeitsverträge auch Zeichen setzen und bei Submissionen soziale und ökologische Kriterien geltend machen. Die Erwerbsintegration ist gewiss zentral. Aber die Existenzsicherung darf nicht einseitig davon abhängen. Mindestlöhne und ein Grundeinkommen fördern den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Neue Formen einer Sozialzeit können auch dazu beitragen, die Sinnfrage stärker in den Alltag zu integrieren. Es gibt schon heute Hinweise darauf, dass etliche Menschen freiwillig wieder mehr soziale Verbindlichkeiten anstreben, da ihnen die distanzierten Beziehungen allzu kühl geworden sind.

11.3 Armutslagen

Die Situation im Bereich der Armut erschliesst sich zunächst über Angaben zum (gewichteten) Haushaltseinkommen der Wohnbevölkerung des Kantons Solothurn. Dieser Zugang ermöglicht es, die Zahl der armutsbetroffenen und der armutsgefährdeten Personen zu ermitteln. Da die Sozialhilfe bei finanzieller Bedürftigkeit das zentrale Sicherungssystem bildet, ergänzen die Zahl sowie das Profil der Sozialhilfebeziehenden das Bild der Einkommensarmut. Die Beschreibung einer spezifischen Gruppe, nämlich der Working Poor, schliesst den folgenden Abschnitt ab.

11.3.1 Äquivalenzeinkommen der Bevölkerung

Angaben zum Einkommen¹, welche die unterschiedlichen Einkünfte für einen Haushalt summieren, vermögen für sich allein wenig über den Lebensstandard zu sagen. Denn dabei geht verloren, dass unterschiedliche Haushaltskonstellationen und somit auch spezifische Ausgabenverpflichtungen über den Lebensstandard mitentscheiden. So ist ein monatliches Einkommen von 6'000 Franken für eine Einzelperson komfortabel, für eine vierköpfige Familie sichert es hingegen kaum einen sehr hohen Lebensstandard.

Eine Messgrösse, welche die unterschiedlichen Konstellationen abzubilden vermag, ist das so genannte Äquivalenzeinkommen.² Es berücksichtigt, dass grössere Haushalte relative Einsparmöglichkeiten haben, da gewisse Ausgaben (wie z.B. Essen, Miete, Telefonanschluss) nicht für jedes Haushaltsmitglied separat anfallen. Für einen vergleichbaren Lebensstandard reicht somit einem Ehepaar im Vergleich zu einer alleinstehenden Person weniger als das doppelte Einkommen.

Das durchschnittliche gewichtete Haushaltseinkommen im Kanton Solothurn liegt unter dem Schweizer Mittel.

¹ **Einkommen:** Als Einkommen wird das monatliche Nettoeinkommen eines Haushalts, vor Abzug der Steuern bezeichnet. Es enthält Erwerbseinkommen, Renten, Alimente oder Vermögenserträge und wird nach Abzug von obligatorischen Sozialversicherungsbeiträgen und Pensionskassenbeiträgen erfasst.

² **Äquivalenzeinkommen:** Das Äquivalenzeinkommen erlaubt den Vergleich von Einpersonen- und Mehrpersonenhaushalten. Es wird berechnet, indem die Einkommen aller Haushaltsmitglieder summiert und in Relation zur Grösse und Zusammensetzung des Haushalts gestellt werden. Das summierte Haushaltseinkommen wird durch die «Äquivalenzgrösse» des Haushalts dividiert. In der Anlehnung an die modifizierte OECD-Skala berechnet sich die Äquivalenzgrösse folgendermassen: Erste erwachsene Person (ab 15 Jahren) = 1.0, pro weitere erwachsene Person (ab 15 Jahren) = 0.5, je Kind (unter 15 Jahren) = 0.3. Einer «Äquivalenzperson» entspricht im Folgenden der so berechnete Wert von 1.0.

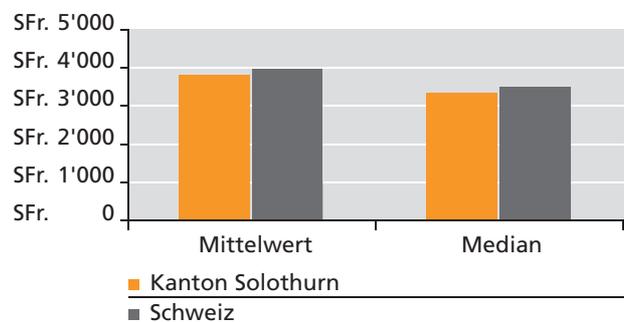
Die Schweizerische Gesundheitsbefragung (SGB) erlaubt eine Berechnung des Äquivalenzeinkommens, wenngleich bei 6.4% der befragten Solothurner/innen (Schweiz: 7.7%) Angaben zum Einkommen fehlen. Ein repräsentatives Bild für die Wohnbevölkerung ab 15 Jahren vermag sie dennoch zu zeichnen.

Mittleres Äquivalenzeinkommen

Das Äquivalenzeinkommen unterscheidet sich bei der Solothurner und der Schweizer Bevölkerung. Das durchschnittliche monatliche Äquivalenzeinkommen pro Person liegt in der Schweiz bei 3'957 Franken und ist damit rund 150 Franken höher als im Kanton Solothurn (3'806 Franken: siehe Abbildung 11.1). Die Medianwerte zeigen, dass genau 50% der Personen im Kanton Solothurn ein Äquivalenzeinkommen von weniger als 3'333 Franken (Schweiz: 3'500 Franken) haben (**101.01**). Dies entspricht dem Einkommen eines Ein-Personen-Haushalts, umgerechnet auf eine Familie mit zwei Kindern ergibt dies ein Haushaltseinkommen von 6'999 Franken.

Abbildung 11.1: Mittleres Äquivalenzeinkommen, Kanton Solothurn und Schweiz, 2002

Quelle: SGB, gewichtete Daten



Äquivalenzeinkommen nach Alter und Geschlecht

Das Äquivalenzeinkommen kann nach Altersgruppen und Geschlecht ausgewiesen werden.

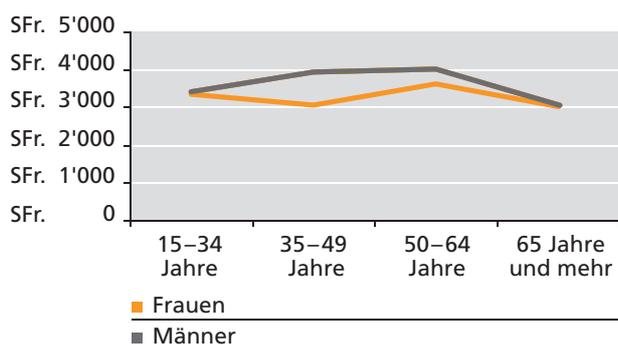
Es zeigt sich bei den unter 35-Jährigen und den über 65-Jährigen, dass im Kanton Solothurn kaum Einkommensunterschiede zwischen Männern und Frauen festzustellen sind (siehe Abbildung 11.2). Die Medianwerte (siehe Glossar), welche jenes Äquivalenzeinkommen bezeichnen, das von mindestens der Hälfte der Personen erzielt wird, lässt kaum Unterschiede erkennen. Hingegen leben Männer im Alter von 35 bis 64 Jahren im Vergleich zu gleichaltrigen Frauen eher in Haushalten mit einem höheren Einkommen. Da als Grundlage das

Haushaltseinkommen dient, werden allerdings mögliche Einkommensunterschiede zwischen den Mitgliedern eines (Ehe-)Paarhaushalts nicht berücksichtigt.

Das Äquivalenzeinkommen variiert kaum nach Altersgruppe, denn für Männer und Frauen in allen Altersstufen bewegt sich der Medianwert zwischen 3'000 Franken und 4'000 Franken pro Monat. Ein Rückgang – deutlicher bei Männern – ist ab dem 65. Lebensjahr festzustellen. Da im Einkommen die Vermögensverhältnisse und ein allfälliger Vermögensverzehr nicht berücksichtigt sind, gilt für diesen Rückgang ein Vorbehalt. Denn gemäss Steuerveranlagung ist das Vermögen gerade bei Personen über 70 Jahren überdurchschnittlich hoch (siehe Kapitel Einkommen und Vermögen).

Abbildung 11.2: Medianwert des Äquivalenzeinkommens nach Alter und Geschlecht, Kanton Solothurn, 2002

Quelle: SGB, gewichtete Daten



Bemerkung:

Der Medianwert verweist auf jenes Einkommen, das mindestens 50% der Personen erzielen.

11.3.2 Anzahl Armutsbetroffener und Armutgefährdeter

Das Äquivalenzeinkommen bildet eine Grundlage zur Berechnung des Ausmasses an Armut. Diese Berechnung stützt sich auf unsere einleitend erläuterte Definition von Armut.³ Ergänzend wird der Begriff der «Armutgefährdung» eingeführt.

Armutsbetroffenheit

Setzt man die Armutsgrenze bei 50% des gesamtschweizerischen medianen Äquivalenzein-

kommens, so resultiert eine Grenze von 1'750 Franken pro Monat. Erzielt eine alleinstehende Person in einem Ein-Personen-Haushalt ein Einkommen unterhalb dieser Grenze, so gilt sie als arm. Für Mehrpersonenhaushalte entspricht diese Grenze beim Äquivalenzeinkommen je nach Zusammensetzung unterschiedlichen realen Haushaltseinkommen. Die Armutsgrenze bei 1'750 Franken Einkommen pro Äquivalenzperson unterschreitet beispielsweise eine Familie mit zwei Kindern dann, wenn sie real weniger als 3'675 Franken Einkommen pro Monat erzielt.

Bei Berücksichtigung der Haushaltszusammensetzung zählen gesamtschweizerisch im Jahr 2002 5.3% der Wohnbevölkerung (ab 15 Jahren) zu den armutsbetroffenen Personen (siehe Tabelle 11.1). Knapp jede 20. Person lebt somit in einem Haushalt, in dem pro Äquivalenzperson weniger als 1'750 Franken Einkommen im Monat erzielt werden. Für den Kanton Solothurn resultieren weniger Armutsbetroffene, denn bei gleicher Einkommensgrenze liegt der Anteil bei 4.6% der Wohnbevölkerung (SGB, gewichtete Daten; **101.02**).

Der Anteil der Armutsbetroffenen beträgt im Kanton Solothurn 4.6% (Schweiz: 5.3%)

Welche Merkmale auf diese Gruppe zutreffen, lässt sich aufgrund der geringen Fallzahlen nicht ermitteln. Es ist jedoch davon auszugehen, dass der Anteil armutsbetroffener Personen eher vorsichtig kalkuliert ist. Dies hängt mit der zugrundeliegenden Erhebungsweise in der Schweizerischen Gesundheitsbefragung (SGB) zusammen. Da nur Personen ab 15 Jahren in der Befragung eingeschlossen sind, ist die Lage von Kindern und Jugendlichen in dem Ergebnis unterrepräsentiert. Dies gilt auch für Personen in Institutionen oder ohne festen Wohnsitz, die nicht in die Erhebung einbezogen sind. Eine methodische Unsicherheit entsteht dadurch, dass eine Referenzperson die Einkommensangaben zu allen Haushaltsmitgliedern liefert, was mögliche Fehlerquellen zur Folge haben kann.

Eine Studie von Tillmann und Budowski (2004, 36) errechnet mit einer identischen Konzeption der massgeblichen Einkommensgrenze für das Jahr 2000 mit 6.4% eine höhere gesamtschweizerische Armutsquote, als sie hier ausgewiesen wird. Auf Basis der Einkommens- und Verbrauchserhebung von 1998 ergibt sich eine Armutsquote von 8.3% für die Schweiz (vgl. Branger et al. 2002, 11). Die Basis bildet eine leicht abgewandelte Armutsdefinition, da das Haushaltseinkommen nach Abzug der Steuern berücksichtigt ist.

³ **Armut:** Armut im monetären Sinn liegt dann vor, wenn eine Person ein verfügbares Äquivalenzeinkommen aufweist, das weniger als die Hälfte (50%) des gesamtschweizerischen medianen Äquivalenzeinkommens beträgt. Diese Grenzziehung ist eine mögliche Definition von Armut (vgl. Tillmann & Budowski 2004, 35), die auch als Einkommensschwäche bezeichnet werden kann (vgl. Branger 2000, 7).

Armutsgefährdung

Eine weniger strenge Einkommensgrenze gibt der Begriff der «Armutsgefährdung»⁴ vor. Die Grenze des Äquivalenzeinkommens liegt hier gesamtschweizerisch bei monatlich 2'100 Franken. Eine alleinstehende Person mit einem Einkommen unterhalb dieser Grenze gilt als armutsgefährdet, bei einer Familie mit zwei Kindern ergibt sich ein Grenzbeitrag beim realen Haushaltseinkommen von 4'410 Franken.

Tabelle 11.1: Anteil Personen in Armut und mit Armutsgefährdung an der Wohnbevölkerung, Kanton Solothurn und Schweiz, 2002

Quelle: SGB, gewichtete Daten

Personengruppe	Anteil in %	
	Kanton Solothurn	Schweiz
Armutsbetroffene	4.6	5.3
Armutsgefährdete	7.6	7.7
Total	12.2	13.0

Tabelle 11.1 verdeutlicht, dass gesamtschweizerisch im Jahr 2002 bereits 13% einem Haushalt angehören, dessen Einkommen umgerechnet auf eine Äquivalenzperson weniger als 2'100 Franken pro Monat beträgt. Im Kanton Solothurn ist der Anteil von armutsgefährdeten Personen mit 7.6% praktisch gleich wie in der Schweiz (101.03).

In einer Einkommenssituation, die als armutsgefährdet gelten kann, leben im Kanton Solothurn 7.8% der Frauen und 7.4% der Männer. Damit ist eine stärkere Betroffenheit von Frauen, die sich gesamtschweizerisch zeigt (Anteil von 9.4% gegenüber 6.1% bei den Männern) im Kanton Solothurn praktisch nicht vorhanden.

In Bezug auf das Alter fällt vor allem auf, dass bei den über 65-Jährigen im Kanton Solothurn ein hoher Anteil von 17.3% (Schweiz: 16.1%) armutsgefährdet ist. Der folgende Abschnitt, welcher die Vermögensverhältnisse thematisiert, relativiert diesen überdurchschnittlichen Anteil jedoch.

11.3.3 Finanzielle Reserven

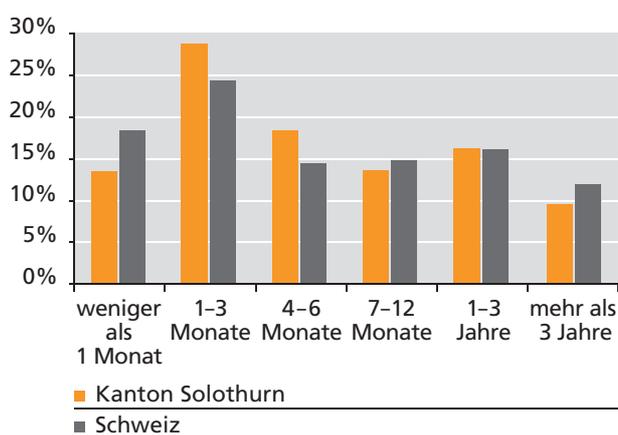
Die Angaben zum Äquivalenzeinkommen berücksichtigen den Verzehr des Vermögens nicht. Wie weit der Lebensstandard an das Haushaltseinkommen gebunden ist, darüber informiert die Frage, wie lange der aktuelle Lebensstandard ohne Einkommen fortgeführt werden könnte.

61% der Bevölkerung im Kanton Solothurn können maximal 6 Monate ohne Einkommen den Lebensstandard fortführen. Bei den über 64-Jährigen sind es 21%.

Abbildung 11.3 zeigt auf, dass gesamtschweizerisch 18% der Personen in Haushalten leben, deren Vermögen für die Fortführung des Lebensstandards weniger als einen Monat ausreichen würde. Im Kanton Solothurn sind dies rund 13% (101.04). Maximal für drei Monate reichen die finanziellen Reserven noch bei 42% der Solothurner/innen, was auch dem gesamtschweizerischen Anteil entspricht. 0 bis 6 Monate von den finanziellen Reserven leben können gesamtschweizerisch 57% der Bevölkerung, im Kanton Solothurn 61% (SGB, gewichtete Daten).

Abbildung 11.3: Verteilung der Dauer, ohne Einkommen leben zu können, in der Wohnbevölkerung, Kanton Solothurn und Schweiz, 2002

Quelle: SGB, gewichtete Daten



Bemerkung:

Die Frage lautet im Original: «Wenn jetzt plötzlich alle Einkommensquellen Ihres Haushalts völlig versiegen würden und Sie ausschliesslich von Ihrem Vermögen leben müssten: Wieviele Monate könnten Sie etwa «durchhalten» beim gleichen Lebensstandard (also in der gleichen Wohnung und ohne Verkauf von Auto, Fernsehapparat oder anderen Gütern des täglichen Bedarfs)?»

⁴ **Armutsgefährdung:** Eine Armutsgefährdung liegt bei jenen Personen vor, deren Äquivalenzeinkommen weniger als 60%, aber mehr als 50% des gesamtschweizerischen medianen Äquivalenzeinkommens beträgt (vgl. Dennis & Guio 2004, 9).

Das Bild der finanziellen Reserven weist deutlich altersspezifische Konturen auf. So geben bei den unter 65-Jährigen 68% an, maximal sechs Monate ohne Einkommen den Lebensstandard aufrecht halten zu können. In der Altersgruppe der 65-Jährigen und Älteren beträgt dieser Anteil noch 21%. Dies bestätigen Ergebnisse der kantonalen Steuerstatistik, die bei den 70-Jährigen und Älteren das höchste steuerbare Vermögen innerhalb einer Altersklasse ausweist (siehe Kapitel Einkommen und Vermögen). Die grösseren finanziellen Reserven bei älteren Personen relativieren somit den hohen Anteil an armutsgefährdeten Personen in dieser Altersgruppe, der sich ausschliesslich aus dem Einkommen berechnet.

Existenzsicherung im Föderalismus

Eine aktuelle Studie untersucht, wie weit der Wohnort Einfluss auf die Höhe des verfügbaren Einkommens nimmt. Die Untersuchung fokussiert auf Einkommensbereiche knapp über der Armutsgrenze (nach SKOS) und berücksichtigt zum einen Ausgaben wie Miete, Krankenkassenprämien (nach einer allfälligen Verbilligung) sowie Steuern und addiert Transferleistungen wie Familien- und Kinderzulagen und weitere Zusatzleistungen zum Einkommen. Für die Kantonshauptorte der Schweiz wird anhand von Falltypen berechnet, wie sich ausgehend von einem identischen Nettolohn nach diesen Ausgaben und Einnahmen interkantonale Unterschiede beim verfügbaren Einkommen zeigen.

Beim Falltyp einer alleinerziehenden Person mit einem Nettolohn von 40'300 Franken variiert das verfügbare Einkommen nach Kantonshauptort zwischen 36'290 und 14'531 Franken. Im Kantonshauptort Solothurn würden 28'084 Franken an verfügbaren Mitteln resultieren, die überdurchschnittlich hoch sind und nur in fünf Kantonshauptorten übertroffen werden. Beim Fallbeispiel einer Familie mit zwei Kindern, die ohne Erwerbstätigkeit der Frau einen Nettolohn von 46'800 Franken erzielt, resultiert je nach Kantonshauptort ein verfügbares Einkommen zwischen 38'241 und 23'658 Franken. In der Stadt Solothurn würde die Familie über 30'241 Franken verfügen, was leicht unter dem Durchschnitt aller Kantonshauptorte ist.

Quelle: Wyss & Knupfer 2003

Knappe finanzielle Reserven machen deutlich, dass vorübergehende Einkommenseinbussen oder -ausfälle oder Sonderausgaben einen Fall unter die Armutsgrenze nach sich ziehen können. Dies mag ein Indiz sein, dass die Armutgefährdung zunehmend bis in die Mittelschichten hineinreicht (siehe Interview mit Ueli Mäder). Einkommensarmut kann gleichzeitig für viele Personen eine vorübergehende Phase bezeichnen. Die Frage nach der Dynamik der Armut, also nach Wegen in die und aus der Armut, kann mit den vorliegenden Daten nicht beantwortet werden. Es ist jedoch davon auszugehen, dass dauerhafte Armut nicht zwingend den Regelfall darstellt. Eine Studie zeigt auf, dass bei Befragungen der Schweizer Bevölkerung 1999 und 2000 3.5% der Befragten in diesen beiden Jahren der Armutsbevölkerung zuzurechnen sind. 11% der Befragten hingegen sind nur in einem der beiden untersuchten Jahre zu den Armutsbetroffenen zu zählen (vgl. Tillmann & Budowski 2004, 11).

11.3.4 Bezüger/innen von Sozialhilfe

Die Sozialhilfe repräsentiert ein subsidiäres Netz, das auf die Vermeidung und Behebung finanzieller Notlagen ausgerichtet ist. Die Inanspruchnahme der Sozialhilfe ist somit ein verlässlicher Indikator, wie weit Personengruppen in finanzielle Notlagen geraten und ob vorgeschaltete Sicherungssysteme den Gang zur Sozialhilfe ausreichend vermeiden helfen.

Die aktuelle Sozialhilfe-Klientel kann aufgrund der Datenlage nicht skizziert werden (zum aktuellen Total der Fallzahlen, siehe Abschnitt 11.5). Denn eine Datenbasis, die sich auf einen Zusammenzug der Informationen aus den Einwohnergemeinden stützt, ist letztmals für das Jahr 2000 vorhanden. Gleichwohl vermag diese Datengrundlage ein Bild der Personen zu vermitteln, deren finanziellen Notlagen zur Inanspruchnahme von Sozialhilfe führten. Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Angaben der Klienten und Klientinnen der Städte Solothurn und Grenchen sowie aller Asylbewerber/innen im Kanton Solothurn mit Sozialhilfebezug in der folgenden Analyse nicht enthalten sind. Die Angaben basieren auf Auswertungen der publizierten Sozialhilfestatistik 2000 (*K-SOZHI* bzw. Wirtschafts Mathematik AG Zürich 2001).

Projekt Nationale Sozialhilfestatistik

Der gesellschaftliche Wandel führt fortwährend zu veränderten Belastungen der sozialen Sicherungssysteme in der Schweiz. Gerade die Sozialhilfe, subsidiär und nachrangig zu anderen Sicherungssystemen ausgestaltet, ist dadurch besonders stark tangiert. Für die Sozialhilfe, deren Umsetzung in den einzelnen Gemeinden geschieht, liegen jedoch bis heute keine gesamtschweizerischen Informationsgrundlagen vor.

Mit dem Projekt einer Schweizerischen Sozialhilfestatistik entsteht eine neue Datenbasis, die Auskunft über Zahl und Profil der Sozialhilfeempfänger/innen gibt und differenziert über Problemlagen und Dauer des Sozialhilfebezugs orientieren kann. Unter der Leitung des Bundesamtes für Statistik (BFS) führen die Kantone sukzessiv eine einheitliche Datenerfassung für jeden Sozialhilfefall ein.

Im Jahr 2001 haben erste Kantone eine einheitliche Datenerfassung eingeführt und ab Mitte 2004 verwalten alle Kantone ihre Sozialhilfedossiers nach vorgegebenen methodischen Richtlinien. Insgesamt beteiligen sich rund 2000 Gemeinden an der Datenerhebung, wobei in 20 Kantonen eine flächendeckende Einführung in allen Gemeinden umgesetzt ist.

Im Kanton Solothurn beteiligen sich 44 Einwohnergemeinden an der Schweizerischen Sozialhilfestatistik. Auch wenn damit nur knapp jede dritte Gemeinde im Kanton Solothurn involviert ist, wird die seit 2004 angelaufene Datenerhebung in Zukunft neue Erkenntnisse über die Sozialhilfe liefern können.

Quelle: Priester 2004; RRB Nr. 2004/965

Anzahl Unterstützungseinheiten und unterstützte Personen

Personen, die von der Sozialhilfe unterstützt werden, repräsentieren zum einen Unterstützungseinheiten. Diese können eine oder auch mehrere Personen umfassen und bilden die eigentlichen «Fälle» in der Sozialhilfe. Zum anderen sind unterstützte Personen all jene, die allein oder innerhalb einer Familie bzw. als Teil eines Ehepaars Sozialhilfe be-

ziehen. Als Unterstützungseinheit gelten jene Personen, die im jeweiligen Jahr neu Sozialhilfeleistungen beziehen oder deren Fall-, Budget- oder Verfügungsdaten erfasst oder verändert wurden. Damit sind mindestens alle Fälle eingeschlossen, die einmalig oder mehrmals eine finanzielle Leistung erhalten haben bzw. mitunterstützt worden sind.

Im Jahr 2000 werden im Kanton Solothurn (bzw. in 124 Gemeinden, ohne Grenchen und Solothurn) insgesamt 1'190 Unterstützungseinheiten geführt. Dies entspricht total 2'244 Personen, die von der Sozialhilfe wirtschaftlich unterstützt werden. Pro Fall erhalten somit durchschnittlich 1.9 Personen finanzielle Hilfe (**102.01**).

Frauen sind unter den Sozialhilfebeziehenden bei getrennten oder geschiedenen Personen deutlich übervertreten.

Profil der Sozialhilfebeziehenden Geschlecht und Zivilstand

Frauen (51%) beziehen praktisch gleich häufig Sozialhilfe wie Männer (49%). Der Zivilstand verändert dieses Verhältnis allerdings erheblich. Bezieht man sich auf Unterstützungseinheiten, deren Hauptantragsteller/in über 18 Jahre alt ist, so zeigt sich bei Ausschluss von verheirateten Personen folgendes Bild (siehe Tabelle 11.2): Bei Männern dominiert mit einem Anteil von 64% das Statut ledig, während bei Frauen viel stärker die freiwillige oder gerichtliche Trennung und eine Scheidung vorzufinden sind. Geschiedene Frauen sind beinahe so häufig auf Sozialhilfe angewiesen wie ledige Frauen (**102.02**).

Nationalität

Eine Analyse der Herkunft der Klientel zeigt auf, dass 42% der Sozialhilfeklientel im Jahr 2000 Ausländer/innen sind. Dabei handelt es sich grossmehrerheitlich um niedergelassene Ausländer/innen (774), jedoch sind auch 171 Jahresaufenthalter/innen, Saisoniers oder Flüchtlinge darin eingeschlossen (*K-SOZHI*; **102.03**). Auch wenn der Anteil für Personen ausländischer Nationalität aufgrund von unterschiedlichen Definitionen nicht exakt berechenbar ist, so ist die Tendenz klar: Die niedergelassenen Ausländer/innen weisen im Jahr 2000 in Relation zur Wohnbevölkerung (am 31. Dezember) einen dreimal so hohen Anteil an Sozialhilfebeziehenden auf wie Schweizer und Schweizerinnen (unter Ausschluss der Bevölkerung und der Bezüger/innen in den Städten Solothurn und Grenchen; *K-SOZHI*; *BEVO*). Dieses Verhältnis lässt sich auch für den Kanton Zürich nachweisen: Im Jahr 2003 ist unter der ausländischen Wohnbevölkerung im Kan-

Tabelle 11.2: Anzahl der Unterstützungseinheiten und Anteil am Total nach Zivilstand und Geschlecht, Kanton Solothurn, 2000

Quelle: K-SOZHI

Zivilstand	Männer		Frauen	
	Anzahl	Anteil in %	Anzahl	Anteil in %
ledig	250	64	155	35
freiwillig getrennt	19	5	48	11
gerichtlich getrennt	15	4	60	14
geschieden	100	26	151	34
verwitwet	5	1	24	5
Total	389	100	438	100

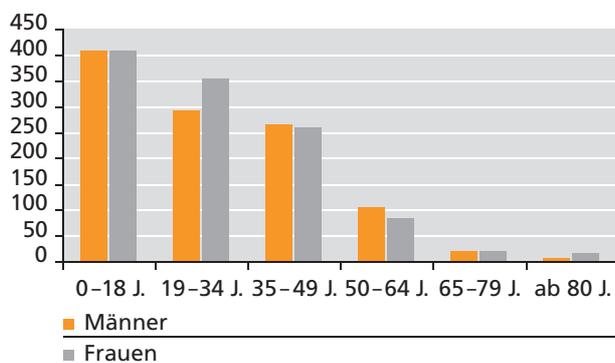
Bemerkung:

Angaben ohne verheiratete Personen.

ton Zürich der Anteil der Sozialhilfebeziehenden fast dreimal höher als bei der Schweizer Wohnbevölkerung (vgl. Bundesamt für Statistik & Sozialamt des Kantons Zürich 2005, 67).

Abbildung 11.4: Anzahl unterstützte Personen in der Sozialhilfe nach Altersklasse und Geschlecht, Kanton Solothurn, 2000

Quelle: K-SOZHI



Alter

Die Analyse der Altersverteilung zeigt auf, dass Kinder und Jugendliche überdurchschnittlich häufig zu den unterstützten Personen zählen. Die Altersgruppe der bis 18-Jährigen macht mehr als einen Drittel (36%) aller von der Sozialhilfe unterstützten Personen aus. Jünger als 35 Jahre sind rund 65% der unterstützten Personen. Ab dem 50. Altersjahr gibt es nur noch wenige Bezüger/innen von Sozialhilfe: ab dieser Altersgrenze beträgt der Anteil am Total der unterstützten Personen noch insgesamt 11% (102.04).

(Niedergelassene) Ausländer/innen beziehen in Relation zur Wohnbevölkerung dreimal häufiger Sozialhilfe als Schweizer/innen.

Im Vergleich mit der Wohnbevölkerung ist somit die Altersgruppe der unter 19-Jährigen deutlich übervertreten. Ihr Anteil in der Wohnbevölkerung beträgt 22%, unter den unterstützten Personen jedoch 36%. Eine Diskrepanz zeigt sich auch bei Personen im Alter von 19 bis 34 Jahren: ihr Anteil in der Wohnbevölkerung im Jahr 2000 entspricht 20%, bei den von der Sozialhilfe unterstützten Personen sind sie jedoch mit einem Anteil von 29% vertreten. Wie Abbildung 11.4 zeigt, werden gerade in dieser Altersgruppe Frauen häufiger als Männer von der Sozialhilfe finanziell unterstützt (K-SOZHI; BEVO).

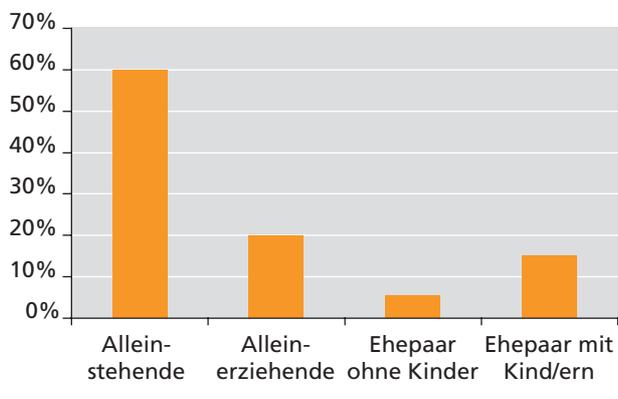
Mehr als ein Drittel der von der Sozialhilfe unterstützten Personen ist jünger als 19 Jahre.

Familiäre Situation

Über die familiäre Situation, ob jemand alleinstehend oder verheiratet ist und ob Kinder unterstützt werden, geben die Angaben zu den Unterstützungseinheiten Aufschluss. Im Jahr 2000 sind von den insgesamt 1'190 Unterstützungseinheiten knapp 60% alleinstehende Personen, insgesamt 711 Personen (102.05; siehe Abbildung 11.5). Alleinerziehende sind mit 20% stark vertreten, während verheiratete Personen ohne Kinder noch einen Anteil von 5% bilden. 15% der Unterstützungseinheiten betreffen Ehepaare mit einem Kind oder mehreren Kindern, was in absoluten Zahlen 179 Unterstützungseinheiten entspricht.

Abbildung 11.5: Verteilung der familiären Situationen unter den Unterstützungseinheiten, Kanton Solothurn, 2000

Quelle: K-SOZHI



Ein anderes Bild entsteht, wenn sich die Analyse auf die jeweils unterstützten Personen bezieht: Fast zwei Drittel, 63%, der von der Sozialhilfe unterstützten Personen gehören im Jahr 2000 einem Familienhaushalt an. Alleinerziehende und ihre Kinder machen 29%, Ehepaare mit Kindern 34% der unterstützten Personen aus.

63% der von der Sozialhilfe unterstützten Personen gehören einem Familienhaushalt an.

Insgesamt 818 Kinder und Jugendliche (bis 18 Jahre) werden im Jahr 2000 im Kanton Solothurn von der Sozialhilfe unterstützt. Rund die Hälfte von ihnen lebt bei alleinerziehenden Personen. Knapp 45% der Alleinerziehenden betreuen ein Kind, 39% zwei Kinder und 16% drei oder mehr Kinder. Knapp ein Drittel (33%) der Ehepaare haben drei oder mehr Kinder, die durch die Sozialhilfe unterstützt werden. Bei 38% der Ehepaare sind es zwei Kinder und bei 29% ein Kind (K-SOZHI).

Bei 47% der Unterstützungseinheiten weist der/die Hauptantragsteller/in keine abgeschlossene Berufsausbildung auf.

Erwerbsstatus und Ausbildungssituation

Wie weit Sozialhilfebeziehende am Arbeitsmarkt partizipieren, kann nur für den/die Hauptantragsteller/in einer Unterstützungseinheit beantwortet werden. Unter den 931 Unterstützungseinheiten (von insgesamt 1'190 im Jahr 2000) im erwerbsfähigen Alter von 16 bis 62 bzw. 65 Jahren

sind 84% ohne Arbeit (K-SOZHI; 102.06). Trotz eigener Erwerbstätigkeit auf Sozialhilfe angewiesen sind folglich noch 16% der Unterstützungseinheiten (mehr zu Working Poor: siehe Abschnitt 11.3.6).

Auch zur Ausbildungssituation jener Personen, die im Jahr 2000 Sozialhilfe beziehen, liegen keine vollständigen Angaben vor. Sie beziehen sich auf Hauptantragsteller/innen (ab 16 Jahren) und deren letzte abgeschlossene Ausbildung: Von den 872 erfassten Personen haben 121 Personen (14%) keine Ausbildung abgeschlossen, knapp ein Drittel verfügt über einen Abschluss der obligatorischen Schule. Rund die Hälfte der Klienten und Klientinnen (49%) weist eine Anlehre, Berufslehre oder Berufsschule als Abschluss auf. Einen Mittelschulabschluss oder den Abschluss einer Hochschule bzw. höheren Fachschule oder des Lehrer/innenseminars besitzen noch 3% der Klientel.

Bezüger/innen mit Schweizer Nationalität weisen deutlich häufiger eine Berufsqualifikation auf. Unter ihnen haben 57% eine Anlehre, Berufslehre oder Berufsschule abgeschlossen, hingegen nur 35% der ausländischen Klientel. Über keine berufliche Ausbildung (keinen Ausbildungsabschluss oder obligatorische Schulzeit) verfügen 61% der Personen ausländischer Nationalität und 39% der Schweizer/innen (K-SOZHI).

Wohnform

Die Bezüger/innen von Sozialhilfe im Jahr 2000 leben überwiegend in einer selbstständigen Wohnform. Bei den insgesamt 1'190 Unterstützungseinheiten liegen zu 929 Dossiers Angaben zur Wohnsituation vor. 70% leben im eigenen Haushalt. Weitere Wohnformen sind in einem fremden Haushalt (13%), Heim bzw. Klinik (12%), betreute Wohnform (3%) oder anderes (3%) (K-SOZHI).

11.3.5 Problembereiche der Sozialhilfeklientel

Neben dem Profil der Bezüger und Bezügerinnen von Sozialhilfe gibt die Sozialhilfestatistik des Kantons Solothurn für das Jahr 2000 auch Aufschluss darüber, welche Problemmerkmale in Verbindung mit einem Bedarf an finanzieller Hilfe stehen.

Zu den 1'190 Unterstützungseinheiten stehen Angaben zu Problemmerkmalen zur Verfügung, die von den jeweiligen kommunalen Sozialhilfeorganen fallbezogen zugeordnet sind (siehe Tabelle 11.3).

An erster Stelle rangieren sozial-strukturelle Probleme, die bei knapp einem Drittel der Unterstützungsfälle zutreffen. In dieser Kategorie dominieren Arbeitsplatz- und Ausbildungsprobleme so-

Bei 28% der Unterstützungseinheiten in der Sozialhilfe liegen gesundheitliche Probleme vor.

wie ungenügende Bildung, die bei 20% bzw. 10% der Klientel zu konstatieren sind (K-SOZHI; 103.01). Diese Angaben bestätigen die schlechte Ausbildungssituation und die häufige Erwerbslosigkeit der Sozialhilfeklientel (siehe Abschnitt 11.3.4).

Beinahe so bedeutsam sind körperliche und psychische Probleme, die bei 28% der Unterstützungsfälle vorhanden sind. Beziehungsprobleme sind noch knapp jeder sechsten Unterstützungseinheit zugeordnet. Darunter fallen Partnerschaftsprobleme als bedeutsamste Form, aber auch Konflikte im sozialen Umfeld oder ein fehlendes soziales Netz bzw. die Isolation. Bei Frauen ist diese Kategorie deutlich häufiger (26%) als bei Männern (12%) anzutreffen. Suchtprobleme sind noch bei rund knapp 11% der Bezüger/innen von Sozialhilfe auszumachen, was der vierthäufigsten Nennung entspricht.

Finanzielle Probleme im Zusammenhang mit sozial-kulturellen Problemen – also etwa mangelnde Sprachkenntnisse bzw. Analphabetismus – oder Verhaltens- und Sozialisationsprobleme wie auch Massnahmen im Rahmen des Strafvollzugs, des Vormundschaftswesens oder des Jugendstrafrechts sind insgesamt selten und für weniger als 10% der Fälle in der Sozialhilfe charakteristisch.

Tabelle 11.3: Anteil einzelner Problemmerkmale am Total der Unterstützungseinheiten, Kanton Solothurn, 2000

Quelle: K-SOZHI

Problemmerkmal	Anteil in %
Sozial-strukturelle Probleme	32
Körperliche und psychische Probleme	28
Beziehungsprobleme	18
Sucht	11
Sozial-kulturelle Probleme	8
Verhaltens-/Sozialisationsprobleme	7
Massnahmenvollzug	6
Andere Kategorie	7

Bemerkung:

Mehrfachnennungen möglich.

11.3.6 Working Poor

Eine besondere Gruppe von Armutsbetroffenen stellen die Working Poor⁵ dar. Es handelt sich hierbei um erwerbstätige Personen, die trotz Erwerbseinkommen unterhalb der Armutsgrenze leben.

Der Anteil jener Erwerbstätigen im Alter von 20 bis 59 Jahren, die trotz Erwerbstätigkeit in einem Haushalt unterhalb der Armutsgrenze leben, kann für die Bevölkerung des Kantons Solothurn nicht berechnet werden. Die Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE) erlaubt jedoch, für die Grossregion Espace Mittelland (siehe Glossar) eine Quote der Working Poor auszuweisen.

Im Espace Mittelland gelten 8.1% der Erwerbstätigen als Working Poor.

Anteil der Working Poor

In der Grossregion Espace Mittelland ergibt sich für das Jahr 2002 eine Working-Poor-Quote von 8.1%. Dies bedeutet, dass fast jede zwölfte erwerbstätige Person im Alter von 20 bis 59 Jahren in einem Haushalt unterhalb der Armutsgrenze lebt (siehe Abbildung 11.6). Dieser Anteil ist höher als die gesamtschweizerische Working-Poor-Quote von 6.5% (104.01).

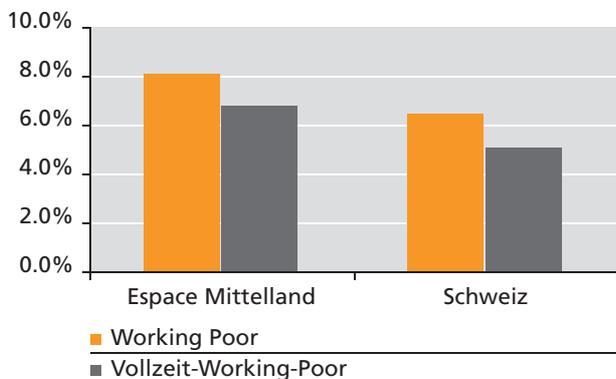
Der überdurchschnittliche Anteil der Working Poor im Kanton Solothurn zeigt sich auch für eine spezifische Gruppe, nämlich für jene der Vollzeit-Working-Poor⁶. In der Grossregion Espace Mittelland lebt ein Anteil von 6.8% der Erwerbstätigen in Haushalten, deren Mitglieder zusammen mindestens 36 Wochenstunden arbeiten, unterhalb der Armutsgrenze. Diese Quote ist ebenfalls höher als der gesamtschweizerische Anteil, der bei 5.1% liegt. Deutlich häufiger sind Teilzeithaushalte von Armut betroffen, was zumindest gesamtschweizerische Angaben belegen: Im Jahr 2002 beträgt der Anteil der Working Poor an jenen Erwerbstätigen in der Schweiz, die in einem Haushalt mit geringem Erwerbsumfang leben, 23.1%.

⁵ **Working Poor:** Working Poor sind Personen, die mindestens eine Stunde pro Woche erwerbstätig sind, ein Erwerbseinkommen beziehen, zwischen 20 und 59 Jahre alt sind und in einem armen Haushalt leben. Ein Haushalt gilt hier in spezifischer Weise als arm: nämlich dann, wenn das Haushaltseinkommen nach Abzug der Sozialversicherungsbeiträge und der Steuern unterhalb der Armutsgrenze liegt. Die Armutsgrenze berechnet sich auf Basis der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) herausgegebenen Richtlinien. Sie liegt (unter Einbezug von Grundbedarf I und II, Miete und Krankenversicherungsprämien) 2002 für einen Einpersonenhaushalt bei 2'200 Franken und für eine Familie mit zwei Kindern bei 4'300 Franken. Die so berechnete Armutsgrenze ist deutlich höher angesetzt als diejenige des hier verwendeten Konzepts Armut (siehe Abschnitt 11.3.2). Dort liegt die Grenze beim Haushaltseinkommen sogar vor Abzug der Steuern tiefer, bei 1'750 Franken (Einpersonenhaushalt) bzw. 3'675 Franken (Familie mit zwei Kindern).

⁶ **Vollzeit- bzw. Teilzeit-Working-Poor:** Vollzeit-Working-Poor sind Erwerbstätige, die in einem armen Haushalt leben, dessen Mitglieder insgesamt mindestens 36 Wochenstunden erwerbstätig sind. Bei Teilzeit-Working-Poor arbeiten die Haushaltmitglieder weniger als 36 Wochenstunden.

Abbildung 11.6: Anteil der Working Poor und Vollzeit-Working-Poor an den Erwerbstätigen, Espace Mittelland und Schweiz, 2002

Quelle: SAKE, gewichtete Daten



Profil der Working Poor

Aufgrund der Stichprobengrösse lassen sich für die Espace-Mittelland-Kantone keine weiteren Merkmale der Working Poor und somit besondere Risikogruppen ermitteln. Die Zahlen für die Schweiz zeigen jedoch, dass die Working-Poor-Quote Anfang der 1990er-Jahre bei 5% liegt, bis 1996 auf 9% angestiegen ist und sich von 1999 bis 2002 eher verringert hat (vgl. Bundesamt für Statistik 2003). Dieser Rückgang wird 2003 unterbrochen und ist gegenüber dem Vorjahr wieder höher (7.4%; vgl. Bundesamt für Statistik 2004, 13).

Aus der Analyse der Betroffenen in der Schweiz im Jahr 2002 wird deutlich, dass Frauen, vor allem aufgrund einer Übervertretung in Haushalten mit Teilzeiterwerb, und ausländische Staatsangehörige, die häufiger über keine nachobligatorische Ausbildung verfügen und stärker in Tieflohnbranchen vertreten sind, besonders gefährdet sind (vgl. Bundesamt für Statistik 2003).

Kinder stellen auch bei Working Poor ein Armutsrisiko dar. Alleinerziehende und kinderreiche Familien sind stark übervertreten. Gesamtschweizerisch beträgt 2002 der Anteil der Working Poor bei Alleinerziehenden 19%, bei Familien mit drei und mehr Kindern 16%.

Auch arbeitsmarktbezogene Faktoren wirken sich auf das Risiko, trotz Erwerbstätigkeit arm zu sein, aus. Ganz entscheidend ist das Ausbildungsniveau, denn bei Personen mit Anlehren beträgt der Anteil 15%. Die Land- und Forstwirtschaft, das Gastgewerbe und Anstellungen in Privathaushalten weisen erhöhte branchenspezifische Working-Poor-Quoten aus und verweisen auf ein erhöhtes Ri-

siko in Tieflohnbranchen. Auch die so genannten «Solo-Selbstständigen» (Selbstständige ohne Angestellte) und Arbeitsverhältnisse, die nicht dauerhaft oder teilzeitlich sind, tragen zu einem erhöhten Risiko bei (vgl. Bundesamt für Statistik 2003).

Setzt sich der Wandel der Arbeitswelt fort und nehmen prekäre Arbeitsverhältnisse zu, so ist in Zukunft mit einem Anstieg der Zahl der Working Poor zu rechnen (siehe Interview mit Ueli Mäder).

11.4 Finanzielle Leistungen

Der Staat richtet eine Reihe von Leistungen aus, welche auf die finanzielle Besserstellung von Personengruppen zielen. Im Folgenden sind ausgewählte Sicherungssysteme, nämlich die öffentliche Sozialhilfe und deren Organisation, die Verbilligung von Krankenkassenprämien und die Bevorschussung von Alimenten im Fokus.

11.4.1 Organisation und Leistungen der Sozialhilfe

Die Ausrichtung von Sozialhilfe obliegt den Einwohnergemeinden. Sie wählen die geeignete Organisationsform, um effizient und wirksam Hilfe in Notlagen bieten zu können.

Organisation der Sozialhilfe

Bei der Organisation der Sozialhilfe ist eine erhebliche Variation festzustellen, die sich vor allem im unterschiedlichen Professionalisierungsgrad manifestiert.

In 60% der Einwohnergemeinden sind nebenamtliche (Miliz-)Personen für die Sozialhilfe zuständig.

Professionalisierungsgrad in der Sozialhilfe

Eine Befragung der Solothurner Einwohnergemeinden im Juni 2004 zeigt, dass in einer deutlichen Mehrheit der Gemeinden, nämlich bei 60% (76 Gemeinden) nebenamtliche (Miliz-)Personen die Aufgaben der Sozialhilfe wahrnehmen. Bei jenen 50 Einwohnergemeinden mit hauptamtlichem Personal in der Sozialhilfe sind durchschnittlich 2.5 Personen angestellt (durchschnittliches Anstellungsvermögen von 146 Stellenprozenten) (*K-GEMEINDE; 105.01*).

Gemäss Angaben der Einwohnergemeinden sind ausschliesslich oder mehrheitlich Personen mit spezifischer fachlicher Ausbildung (z.B. in sozialer Arbeit) beschäftigt. Mehr als zwei Drittel der Gemeinden, die über hauptamtliche Angestellte in der Sozialhilfe verfügen, bestätigen dies, während noch

25% überwiegend bzw. 6% der Gemeinden keine Personen mit spezifischer fachlicher Ausbildung beschäftigen.

Die Sozialhilfebehörden machen bei 50% der Sozialhilfefälle Auflagen insbesondere zur Arbeitssuche.

Organisationsformen in der Sozialhilfe

Die unterschiedliche Personaldotierung spiegelt sich auch in der eigentlichen Organisationsform der Sozialhilfe wider. Fünf typischen Organisationsformen ist die Umsetzung der Sozialhilfe von den Einwohnergemeinden zugeordnet (siehe Abbildung 11.7). Am häufigsten wird die Sozialhilfe im reinen Milizsystem umgesetzt. Diese Organisationsform trifft auf 69 der 126 Einwohnergemeinden zu, was einem Anteil von 55% entspricht. Hauptamtliches Personal, das jedoch über keine spezifische fachliche Ausbildung verfügt, setzt die Sozialhilfe in 12 Gemeinden (10%) ein (**105.02**).

Eine professionelle Sozialhilfe, die von Personen mit spezifischer fachlicher Ausbildung umgesetzt wird, ist in insgesamt 35% der Einwohnergemeinden anzutreffen. In 21 Gemeinden ist dies ein kommunaler Sozialdienst mit ausgebildeten Sozialarbeitenden, in 20 Gemeinden ein regionaler Sozialdienst und in den Städten Olten, Grenchen und Solothurn ein städtisches Sozialamt. In einer Einwohnergemeinde ist die Sozialhilfe in eine Firma ausgelagert. Der Professionalisierungsgrad ist insgesamt eher gering.

Sozialhilfeleistungen

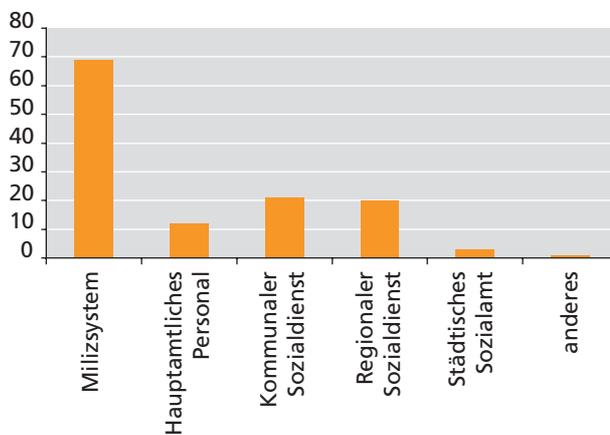
Sozialhilfeleistungen sind in erster Linie finanzielle Beiträge an Personen, deren Ausrichtung an Auflagen gebunden sein kann. Neben der materiellen Hilfe bietet die Sozialhilfe jedoch auch Beratung an.

Finanzaufwand in der Sozialhilfe

Wie im Kapitel Finanzierung der Sozialleistungen ausgeführt, betragen im Jahr 2004 die Kosten der Sozialhilfe 59.5 Millionen Franken. Dieser Nettoaufwand geht zu Lasten der Einwohnergemeinden des Kantons Solothurn. Bei insgesamt 4'145 Unterstützungseinheiten im gleichen Jahr belaufen sich die durchschnittlichen Fallkosten auf 14'350 Franken. Gegenüber dem Jahr 2000 ist der Gesamtaufwand um 70% angewachsen, während die Fallzahlen im gleichen Zeitraum um 22% steigen (GASS; **K-SOZHI; 106.01**; zu den Fallzahlen, siehe Abschnitt 11.5).

Abbildung 11.7: Anzahl Gemeinden nach Art der Organisation in der Sozialhilfe, Kanton Solothurn, 2004

Quelle: K-GEMEINDE



Auflagen der Sozialhilfebehörden

Die Gewährung finanzieller Unterstützung kann an Auflagen für die Bezüger und Bezügerinnen gebunden sein. Die Ausrichtung von Finanzmitteln ist somit an Voraussetzungen geknüpft, die etwa eine Gegenleistung der Klienten und Klientinnen einfordern oder Änderungen des Verhaltens oder der Lebenssituation enthalten.

Die Angaben zu den Unterstützungseinheiten im Jahr 2000 zeigen, dass die Gemeinden in der Hälfte der Fälle Auflagen machen. Bei den 1'190 Unterstützungseinheiten werden bei einem Anteil von 50% Bedingungen formuliert. An erster Stelle rangiert die Auflage, eine Erwerbsarbeit zu suchen. Eine solche Vorgabe steht insgesamt in jedem vierten Dossier (siehe Abbildung 11.8). Die Bedeutung der Arbeit wird dadurch noch verstärkt, dass 14% der Fälle mit Auflagen aufgefordert sind, an einem Beschäftigungsprogramm teilzunehmen. In weniger als 6% der Unterstützungseinheiten tangieren die Weisungen das Führen bzw. den Besitz eines Motorfahrzeugs oder die Wohnsituation. Weisungen zur Vermögensbildung bzw. zu dessen Verzehr sind Bestandteil von 3% der Auflagen (**K-SOZHI; 106.02**).

Evaluation Soziallohnprojekt

Seit 1997 verfügt der Kanton Solothurn über niederschwellige Arbeitsangebote für Sozialhilfebeziehende. Die Angebote richten sich an Personen, die ausgesteuert sind, Sozialhilfe beziehen und grundsätzlich für den primären Arbeitsmarkt vermittlungsfähig sind. Das Soziallohnprojekt verfolgt die Zielsetzungen, einen Wiedereinstieg in den primären Arbeitsmarkt zu ermöglichen und einen neuen Anspruch auf Arbeitslosengelder (Rahmenfrist in der ALV) zu erwerben.

Oltech (Olten), Regiomech (Zuchwil) und das Netzwerk Grenchen sind die drei eigenständigen Betriebe im Kanton Solothurn, die insgesamt 63 Einsatzplätze (Stand 2003) bieten. Die Besetzung der Plätze und die Abklärung der Vermittelbarkeit erfolgen über die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren, denen von den Gemeinden potenzielle Teilnehmende gemeldet werden.

Eine im Frühjahr 2004 erstellte Evaluation zeigt, dass das Soziallohnprojekt eine hohe Auslastung besitzt. Im Jahr 2003 werden in den drei Betrieben 204 Personen beschäftigt. Eine Befragung von Projektteilnehmenden der Jahre 1999 bis 2003, an der sich 319 Personen (Rücklauf von 26%) beteiligt haben, zeigt folgende Erfolgsbilanz: Rund ein Viertel der Teilnehmenden (27%) berichtet von einer dauerhaften Erwerbstätigkeit nach Austritt aus dem Projekt. Zumindest eine vorübergehende Erwerbstätigkeit resultiert bei 37% der Teilnehmenden nach Projektende, während bei 36% die Stellensuche auf dem primären Arbeitsmarkt erfolglos bleibt.

Quelle: secon gmbh 2004

Beratung und Vermittlung von Dienstleistungen

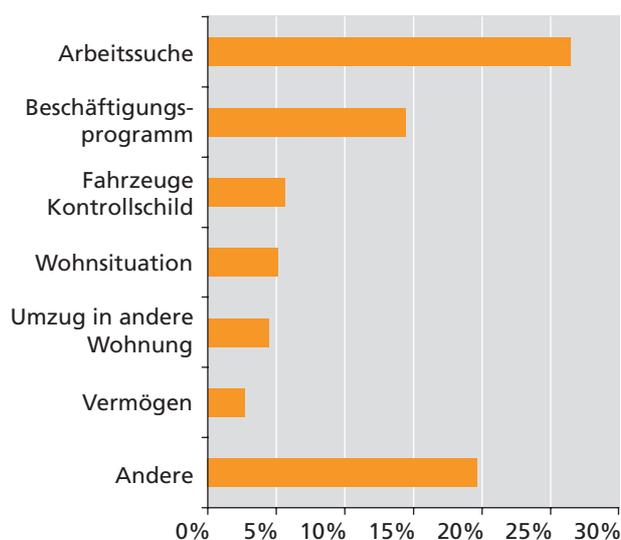
Die Sozialhilfe umfasst neben der finanziellen Hilfe in wirtschaftlichen Notlagen auch Beratung und die Vermittlung von Dienstleistungen. Beratungsleistungen sind somit gleichberechtigt im Auftrag der Sozialhilfe verankert.

Allerdings zeigt die Befragung der Einwohnergemeinden (im Juni 2004), dass gerade mal die Hälfte (51%) der Einwohnergemeinden Beratun-

gen als wichtigen Teil der Leistungen einstuft. Für 36% der Einwohnergemeinden sind Beratungen eher in Ausnahmefällen auch Teil der Leistungen und in 13% der Gemeinden richtet die Sozialhilfe sogar ausschliesslich finanzielle Leistungen aus (*K-GEMEINDE*).

Abbildung 11.8: Anteil einzelner Auflagen der Sozialhilfebehörden am Total der Unterstützungseinheiten, Kanton Solothurn, 2000

Quelle: K-SOZHI



Bemerkung:

Mehrfachnennungen möglich.

11.4.2 Prämienverbilligung

Zur Entlastung von Haushaltsbudgets richtet der Kanton Solothurn Verbilligungen für die Prämien der obligatorischen Krankenversicherung aus. Ab bestimmten Einkommensgrenzen, welche von der Haushaltszusammensetzung abhängig sind, besteht ein Anspruch, der per Antrag geltend zu machen ist (siehe Kapitel Soziale Sicherungssysteme). Die Prämienverbilligungen sind nicht mit einer Prämienbefreiung gleichzusetzen, denn es werden nur Anteile der Prämienkosten vergütet.

Im Jahr 2003 erhalten 29% der Wohnbevölkerung eine Prämienverbilligung. Dies ist weniger als gesamtschweizerisch und als noch 1998.

Anzahl Personen mit Prämienverbilligung

Im Jahr 2003 profitieren im Kanton Solothurn 71'246 Personen von einer finanziellen Entlastung durch die Prämienverbilligung (*K-IPV; 107.01*). Ohne Berücksichtigung der unterschiedlichen Höhe der

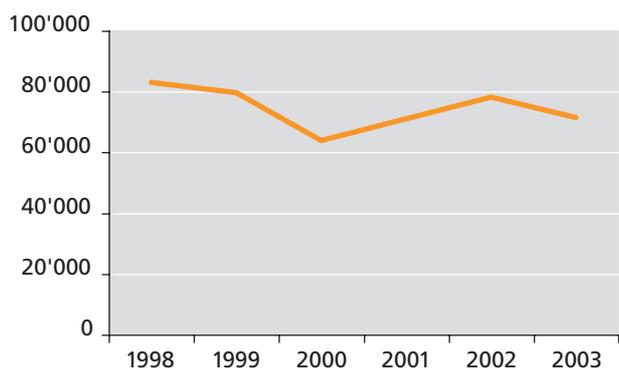
Verbilligung erhalten 28.6% der Solothurner Wohnbevölkerung (Stichtag 31. Dezember 2003) eine finanzielle Unterstützung. Diese Unterstützungsquote ist gesamtschweizerisch unterdurchschnittlich, denn im Jahr 2003 erhalten in der Schweiz 32.8% der Wohnbevölkerung eine Prämienverbilligung. Die kantonalen Unterstützungsquoten reichen im Jahr 2003 von 23.1% (Kanton Appenzell Ausserrhoden) bis zu 52.7% (Kanton Obwalden). Insgesamt drei Kantone weisen eine tiefere Unterstützungsquote als der Kanton Solothurn auf (vgl. Bundesamt für Gesundheit 2005, 162).

Wie Abbildung 11.9 zeigt, ist die Zahl der Bezüger/innen von Prämienverbilligungen im Kanton Solothurn vor allem 1998 und 1999 noch wesentlich höher. Im Jahr 1998 erhält genau ein Drittel der Solothurner Wohnbevölkerung (Stichtag 31. Dezember 1998) eine Prämienverbilligung.

Die Zahl der Bezüger/innen hängt auch von den festgelegten Einkommensgrenzen ab. Der Rückgang der Zahl der unterstützten Personen in den Jahren 1999 und 2000 ist begleitet von einer Senkung der Obergrenzen beim massgeblichen Einkommen, was den Kreis der anspruchsberechtigten Personen tendenziell reduziert. Seit 2001 sind die Einkommensgrenzen wieder höher, was sich in einer grösseren Zahl an unterstützten Personen niederschlägt.

Abbildung 11.9: Anzahl Personen mit Prämienverbilligung, Kanton Solothurn, 1998 – 2003

Quelle: K-IPV



Profil der Bezüger/innen von Prämienverbilligungen

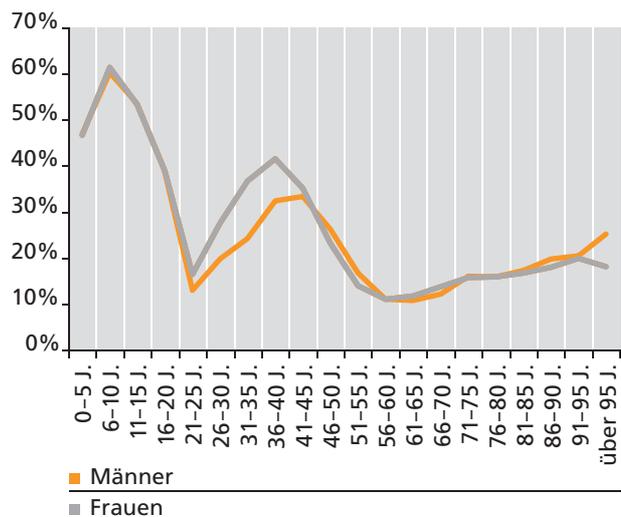
Der Bezug von Prämienverbilligungen variiert erheblich nach Alter und teilweise auch nach Geschlecht (siehe Abbildung 11.10). Am häufigsten gehen im Jahr 2002 die Verbilligungen an Kinder und Jugendliche. Fast jedes zweite Kind unter 6 Jahren im Kanton Solothurn – genau 47% – lebt

Von der Prämienverbilligung profitiert jedes zweite Kind im Alter bis 15 Jahre.

in einem Haushalt, der zur finanziellen Unterstützung berechtigt. Für Solothurner Kinder im Alter von 6 bis 10 Jahren beträgt die Bezugsquote gar 60%. Dieser Anteil sinkt bei den 10- bis 15-Jährigen auf 53% und reduziert sich bis zum Alter von 25 Jahren weiter. Eine erhöhte Inanspruchnahme ist wiederum in der Altersgruppe der 31- bis 45-Jährigen festzustellen. In diesem Alter zeigt sich auch der stärkste geschlechtsspezifische Effekt, da Frauen in dieser Altersgruppe häufiger als Männer Prämienverbilligungen erhalten.

Abbildung 11.10: Anteil Personen mit Prämienverbilligung an der Wohnbevölkerung nach Altersklasse und Geschlecht, Kanton Solothurn, 2003

Quelle: K-IPV



Die Prämienverbilligungen im Jahr 2003 gehen an 26'432 Haushalte. Pro Haushalt werden damit durchschnittlich 2.7 Personen entlastet. Den grössten Anteil unter diesen Haushalten bilden Mehrpersonenhaushalte (z.B. Ehepaare mit Kindern) mit 56%. Alleinstehende Personen in Einpersonenhaushalten repräsentieren genau einen Drittel der unterstützten Haushalte. Alleinerziehende Personen mit einem Kind oder mehreren Kindern machen 11% der unterstützten Haushalte aus (K-IPV; 107.02).

Wirksamkeit der Prämienverbilligung

In der Schweiz wird die Prämienverbilligung in den einzelnen Kantonen unterschiedlich umgesetzt. Sowohl der Weg, wie unterstützungsberechtigte Personen zur Verbilligung gelangen, wie auch die Definition des Anspruchs auf eine Prämienverbilligung über Einkommensgrenzen sind kantonal unterschiedlich geregelt.

Für das Jahr 2000 informiert eine gesamtschweizerische Evaluation im Rahmen eines Monitorings über die Wirksamkeit der einzelnen kantonalen Regime. Anhand von fiktiven Fallbeispielen wird unter anderem geprüft, wie weit die Auszahlung der Prämienverbilligung zu einer spürbaren Entlastung des Haushaltsbudgets führt. Als sozialpolitisch intendierte Entlastung wird angenommen, dass die (verbleibende) Prämienbelastung maximal 8% des steuerbaren Einkommens bzw. in der Modellrechnung der Studie 6% des verfügbaren Einkommens betragen soll.

Die Analyse zeigt, dass im Jahr 2000 im Kanton Solothurn in drei von vier Fallbeispielen eine Entlastung unter die 6-Prozent-Marke nicht erreicht wird. Der Fall einer alleinstehenden «Rentnerin» mit einem Renteneinkommen von 35'000 Franken ohne Vermögen hätte keinen Anspruch auf Prämienverbilligung. Die effektiven Prämienkosten würden unverändert 7.8% des verfügbaren Einkommens ausmachen. Beispiel 2 ist eine «Mittelstandsfamilie» mit zwei Erwachsenen und zwei Kindern

im Alter von 10 und 15 Jahren, berechnet mit einem Lohneinkommen von 70'000 Franken und einem Vermögen von 100'000 Franken. Ein Anspruch auf Verbilligung besteht, allerdings verbleiben noch 8.2% des verfügbaren Einkommens, die für die Prämienzahlungen auszugeben sind. Bei einer identischen Einkommens- und Vermögenslage einer «Grossfamilie» mit vier Kindern (2, 4, 7 und 10 Jahre alt) bewirkt die Verbilligung zumindest eine Reduktion der Prämienlast auf 6.2% des verfügbaren Einkommens.

Einzig das Beispiel einer «alleinerziehenden Person» mit zwei Kindern im Alter von 6 und 8 Jahren und einem Bruttoeinkommen von 40'000 Franken profitiert von einer markanten Senkung der Prämienlast. Mit einem Anteil von 5.6% des verfügbaren Einkommens liegen die Prämienkosten im sozialpolitisch erwünschten Bereich.

Berechnungen der Fallbeispiele in allen Kantonen zeigen, dass vor allem Kantone mit hoher Ausschöpfung der Bundesmittel die genannten Fallbeispiele stark zu entlasten vermögen.

Quelle: Balthasar 2001

Verlustscheine auf Krankenkassenprämien

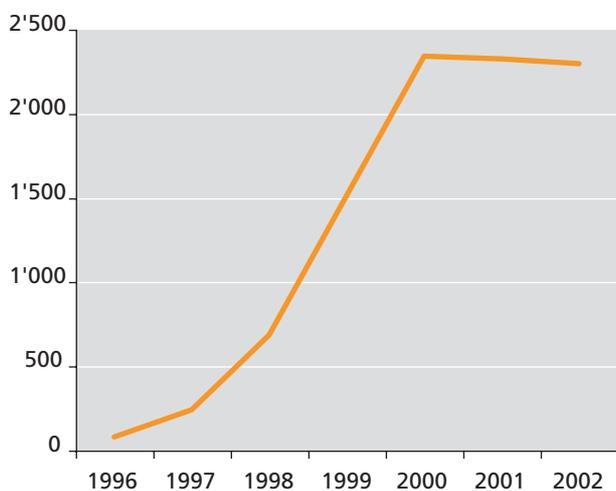
Eine besondere Form der Prämienverbilligung ist auf die Verpflichtung der Einwohnergemeinden zurückzuführen, die obligatorische Grundversicherung ihrer Einwohner/innen zu gewährleisten.

Dies führt dazu, dass die Krankenversicherer bei ausstehenden Krankenkassenprämien den zuständigen Einwohnergemeinden Verlustscheine zustellen können. Die Gemeinden können diese Verlustscheine bei der Kantonalen Ausgleichskasse geltend machen, und die Kosten werden aus den Geldern der Prämienverbilligung finanziert. Dies bedeutet mit anderen Worten, dass bei Weigerung oder Unmöglichkeit von Versicherten, Krankenkassenprämien zu bezahlen, die Kosten über das Instrument der Prämienverbilligung übernommen werden (müssen).

Seit dem Jahr 1996 ist eine enorme Zunahme der Zahl der Versicherten, für deren ausstehende Krankenkassenprämien die Ausgleichskasse Verlustscheine entschädigt, festzustellen. Im Jahr 1996 sind insgesamt 65 Versicherte betroffen. Im Jahr 2002 sind es bereits 2'294 Personen, wobei insbesondere in den Jahren 1998 bis 2000 eine starke Zunahme der entsprechenden Fälle erfolgt (siehe Abbildung 11.11). Im Jahr 2002 belaufen sich die Kosten für die Entschädigung der Verlustscheine auf rund 4.0 Millionen Franken, die zu Lasten der Prämienverbilligung gehen (K-IPV).

Abbildung 11.11: Anzahl Versicherte, für deren Krankenkassenprämien Verlustscheine bei der Ausgleichskasse eingehen, Kanton Solothurn, 1996–2002

Quelle: K-IPV

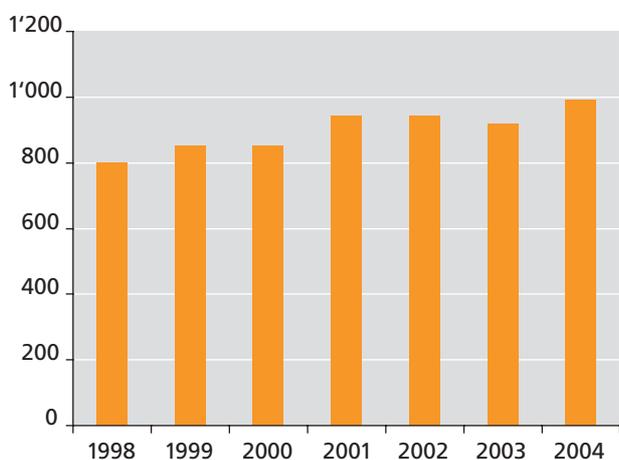


11.4.3 Alimentenbevorschussung

Zu den Bedarfsleistungen, die zur Vermeidung von schwierigen Einkommensverhältnissen beitragen, zählen auch die Alimentenbevorschussungen. Die Bevorschussung von Kinderalimenten operiert mit maximalen Ansätzen. Per 1. Januar 2005 liegt der maximale Beitrag pro Kind und pro Monat bei 645 Franken, was jährlich 7'740 Franken entspricht. Bei mehreren Kindern kann sich der mögliche Unterstützungsbeitrag für eine Familie vervielfachen.

Abbildung 11.12: Anzahl Fälle mit Alimentenbevorschussung, Kanton Solothurn, 1998–2004

Quelle: ALIM



Im Jahr 2004 werden in insgesamt 992 Fällen (Familien) Bevorschussungen ausbezahlt. Diese Zahl ist seit 1998 tendenziell ansteigend (siehe Abbildung 11.12). Im Jahr 2004 werden gegenüber 1998 (799 Fälle) bereits 24% mehr Familien bevorschusst (**108.01**).

2004 werden bei 24% mehr Familien als noch 1998 Kinderalimente bevorschusst.

11.5 Erfolge in der Armutsbekämpfung

Die staatliche Sozialpolitik kennt eine Reihe von Transferzahlungen, die verhindern sollen, dass Menschen in finanzielle Nöte geraten und dauerhaft auf Sozialhilfe angewiesen sind. Die Inanspruchnahme der Sozialhilfe ist somit ein Indiz, wie weit diese Transferleistungen ein finanzielles Auskommen ermöglichen und Sozialhilfe allenfalls nur bei einer vorübergehenden finanziellen Notlage eine Überbrückungsfunktion übernimmt. Entsprechend stehen im Folgenden die Entwicklung der Fallzahlen in der Sozialhilfe und die Sozialhilfequote im Zentrum, wengleich diese Angaben keine Auskunft über die Dauer und die Dynamik (wiederholte Inanspruchnahme) des Bezugs von Sozialhilfe geben.

Entwicklung der Fallzahlen in der Sozialhilfe

Die Entwicklung der Zahl der Unterstützungseinheiten zeigt seit 1970 einen deutlichen Trend: Zwischen 1970 und dem Jahr 2004 hat sich die Fallzahl mehr als verdreifacht (siehe Abbildung 11.13).

Im Jahr 2004 steigt die Fallzahl in der Sozialhilfe stark an (um 18% gegenüber 2003).

Ein starker Anstieg ist zu Beginn der 1990er-Jahre zu verzeichnen, der 1995 vorübergehend einen Höhepunkt mit 3'172 Unterstützungseinheiten erreicht. Eine weitere Zunahme ist wiederum ab 1999 auszumachen, die 2002 erstmals gestoppt wird. Für das Jahr 2004 ist gegenüber 2003 jedoch ein weiterer enormer Anstieg um 18%, von 3'516 auf 4'145 Sozialhilfefälle, zu verzeichnen (*K-SOZHI; 109.01*). Diese Zunahme korrespondiert mit der Entwicklung der Kosten, die allein im Jahr 2004 gegenüber dem Vorjahr um 38% ansteigen und sich auf 59.5 Millionen Franken summieren (siehe Kapitel Finanzierung der Sozialleistungen).

Sozialhilfe 2004 in der Stadt Solothurn

Eine Zunahme der von der Sozialhilfe unterstützten Personen wie auch der Sozialhilfekosten im Jahr 2004 zeigt sich auch für die Stadt Solothurn. Innert Jahresfrist steigt die Zahl der unterstützten Personen um 8%, von 675 (2003) auf 730 (2004) Personen. Der Nettoaufwand, also die Ausgaben minus Einnahmen (wie Beiträge der Klientel), steigt im gleichen Zeitraum von 4.0 auf 5.2 Millionen Franken (Zuwachs von 28%).

Der Aufwand setzt sich nicht nur aus individuellen Unterstützungszahlungen zusammen, sondern rund 37% der Kosten entstehen aus der Kostenbeteiligung bei stationären Unterbringungen oder Massnahmen. So machen etwa Pflegekostenbeiträge für Betagte 7% oder stationäre Aufenthalte für Personen mit Suchtkrankheit 6% des Nettoaufwands aus. Der Anstieg der Kosten ist insbesondere auf die Zunahme bzw. Verteuerung von stationären Unterbringungen zurückzuführen.

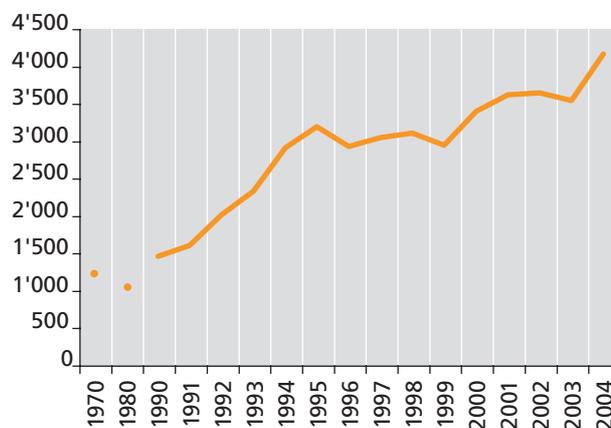
Im Jahr 2004 stehen 151 abgeschlossenen Fällen insgesamt 204 neue Fälle gegenüber. Die Ablösung von der Sozialhilfe wird zunehmend schwierig, denn bereits in rund einem Drittel der am 31. Dezember 2004 geführten Sozialhilfedossiers werden länger als zwei Jahre finanzielle Hilfen ausbezahlt. Bei insgesamt 55% der Fälle ist eine Unterstützungsdauer von mehr als einem Jahr festzustellen.

Dass die Sozialhilfe in vielen Fällen mehr als eine Überbrückungsfunktion inne hat und über einen längeren Zeitraum Hilfen ausrichtet, zeigt der Blick auf die Gründe für den Sozialhilfebezug. An erster Stelle rangiert Arbeitslosigkeit, die bei rund 29% der Fälle die Ursache für die Unterstützung bildet. Bei fast einem Viertel der Fälle sind gesundheitliche Probleme (psychischer oder physischer Art) oder Sucht Anlass für den Gang zur Sozialhilfe. Ungenügendes Einkommen ist bei 22% der Fälle zutreffend. Ausstehende Sozialversicherungsleistungen, die eine befristete Unterstützung notwendig machen, überbrückt die Sozialhilfe bei 12% der Sozialhilfedossiers.

Quelle: Stadt Solothurn 2004

Abbildung 11.13: Anzahl Fälle in der Sozialhilfe (ohne Asylsuchende), Kanton Solothurn, 1970, 1980, 1990–2004

Quelle: K-SOZHI



Bemerkung:

Bis 1995, Summe der Unterstützungseinheiten der Einwohner- und Bürgergemeinden.

Entwicklung der Sozialhilfequote

Der deutliche Zuwachs der Anzahl Unterstützungseinheiten in der Sozialhilfe in den vergangenen 25 Jahren schlägt sich in einem Anstieg der Sozialhilfequote⁷ nieder. Die Sozialhilfequote orientiert über den (geschätzten) Anteil der von der Sozialhilfe unterstützten Personen in Relation zur Wohnbevölkerung im Kanton Solothurn (am Stichtag 31. Dezember).

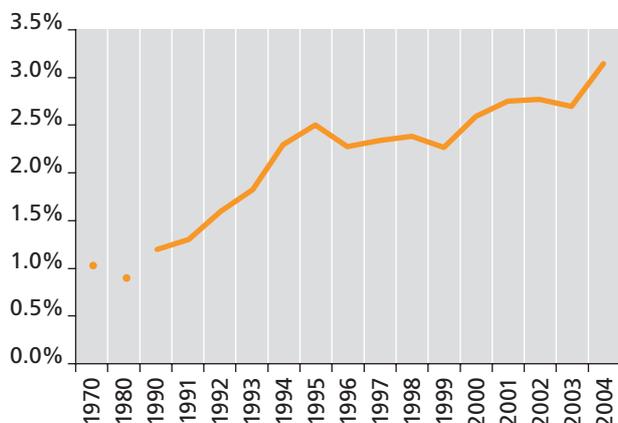
Im Jahr 2004 werden 3.1% der Wohnbevölkerung von der Sozialhilfe unterstützt (Schätzung).

Während 1970 noch rund 1.0% der Wohnbevölkerung im Kanton Solothurn Sozialhilfe erhält, beträgt dieser Anteil 2004 3.1% (siehe Abbildung 11.14). Die Sozialhilfequote liegt seit 1994 stets bei mindestens 2%, seit dem Jahr 2000 immer über 2.5% (**109.02**).

⁷ **Sozialhilfequote:** Die Sozialhilfequote berechnet sich aus der Zahl der unterstützten Personen in Relation zur Wohnbevölkerung im Kanton Solothurn (Stichtag 31. Dezember). Die Zahl der unterstützten Personen kann nur geschätzt werden, indem pro Unterstützungseinheit eine durchschnittliche Zahl von unterstützten Personen angenommen wird. Da diese Relation in ihrer zeitlichen Entwicklung nicht bekannt ist, wird folgende Annahme getroffen: Es wird für die untersuchten Jahre (1970, 1980, 1990–2004) angenommen, dass die für das Jahr 2000 errechenbare Zahl von unterstützten Personen pro Unterstützungseinheit von 1.89 konstant gilt. Die Anzahl der Unterstützungseinheiten stützt sich auf Angaben aller Einwohnergemeinden des Kantons Solothurn.

Abbildung 11.14: Sozialhilfequote (Schätzung), Kanton Solothurn, 1970, 1980, 1990–2004

Quelle: K-SOZHI; BEVO



Die Sozialhilfequote im Kanton Solothurn kann als eher gering gelten, dies zumindest im Vergleich mit zwei anderen Kantonen. Für das Jahr 2003 beträgt die Sozialhilfequote im Kanton Solothurn 2.7%. Die Quote ist somit leicht tiefer als im Kanton Thurgau, in dem 2003 2.8% der Einwohner/innen Sozialhilfe beziehen (vgl. Bundesamt für Statistik 2005). Im gleichen Jahr liegt die Sozialhilfequote im Kanton Zürich bei 3.2%, wobei die Städte Zürich und Winterthur mit 5.1% bzw. 4.7% als städtische Gebiete überdurchschnittliche Werte aufweisen.

Die Bewertung der Solothurner Sozialhilfequote als eher niedrig ist aber auch in Relation zu den hier berechneten Anteilen von Armutsbetroffenheit, Armutsgefährdung und Working Poor zu setzen. Es ist davon auszugehen, dass der mögliche Anspruch auf finanzielle Unterstützung durch die Sozialhilfe innerhalb des Kantons kaum ausgeschöpft wird (Dunkelziffer). Die mangelnde Inanspruchnahme kann hier nicht empirisch analysiert werden. Als mögliche Gründe können die Tragfähigkeit von familiären oder informellen Netzen, Schamgefühle oder der Wunsch nach Unabhängigkeit der Betroffenen, aber auch mögliche Hürden vor dem Gang zur Sozialhilfe angefügt werden. Die Verwandtenunterstützungspflicht und die Rückerstattungspflicht, die im interkantonalen Vergleich im Kanton Solothurn relativ strikt durchgesetzt wird, oder Auflagen, welche mit der Unterstützung verbunden sind, können als Hemmschwellen vom Gang zur Sozialhilfe abhalten.

Die Art, wie Einwohnergemeinden die Sozialhilfe organisieren, kann die effektive Inanspruchnahme der Sozialhilfe und die Sozialhilfequote

beeinflussen (vgl. Fluder & StremLOW 1999). Wie bereits ausgeführt, ist der Professionalisierungsgrad der Sozialhilfeorgane im Kanton Solothurn relativ gering (siehe Abschnitt 11.4.1). Wie weit die unterschiedlich organisierten Vollzugsorgane Sozialhilfeanträge restriktiv handhaben, kann aufgrund der Datenlage nicht beantwortet werden. Dies gilt auch für die Schätzung, dass mindestens jeder zweite Antrag abgewiesen wird (siehe Interview mit Ueli Mäder).

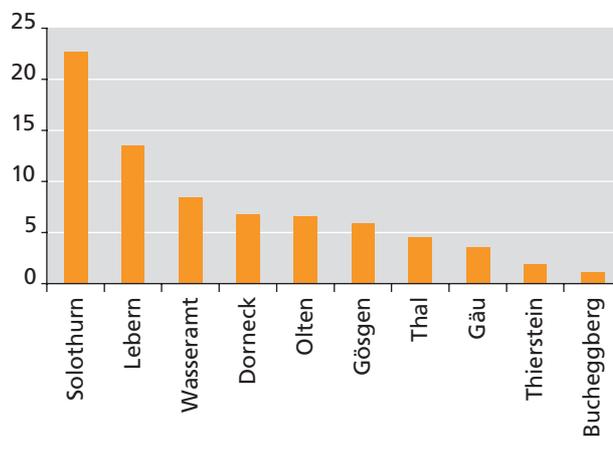
Die Zahl der Sozialhilfefälle in den Bezirken variiert stark. Die Inanspruchnahme nimmt mit der Grösse der Gemeinden zu.

Anteil Unterstützungseinheiten nach Bezirk

Die Inanspruchnahme von Sozialhilfe ist innerhalb des Kantons Solothurn sehr unterschiedlich. Diesen Schluss erlauben Berechnungen für die Bezirke für das Jahr 2000. Auf der Grundlage der Sozialhilfestatistik (K-SOZHI) und in Ergänzung von Angaben der Städte Solothurn und Grenchen kann pro Bezirk die Zahl der Unterstützungseinheiten berechnet werden. Diese Fallzahlen können pro 1'000 Einwohner/innen (per 31. Dezember 2000) ausgewiesen werden. Diese «Fallquoten» verdeutlichen Unterschiede nach Bezirken, wenngleich damit kein direkter Rückschluss auf die Zahl der unterstützten Personen pro Bezirk und damit auf die Sozialhilfequote möglich ist. Die Zahl der Unterstützungseinheiten in der Sozialhilfe variiert nach Bezirk zwischen 1 und 23 pro 1'000 Einwohner/innen (siehe Abbildung 11.15).

Abbildung 11.15: Anzahl Unterstützungseinheiten in der Sozialhilfe pro 1'000 Einwohner/innen, Kanton Solothurn (Bezirke), 2000

Quelle: K-SOZHI; Angaben der Einwohnergemeinden Grenchen und Solothurn



Wie Abbildung 11.15 zeigt, weist der Bezirk Bucheggberg mit einer Unterstützungseinheit pro 1'000 Einwohner/innen im Jahr 2000 den niedrigsten Wert aus. Auch die Bezirke Thierstein, Thal und Gäu weisen geringe Fallquoten zwischen 2 und 5 auf. Als leicht unterdurchschnittlich können auch die Fallzahlen in den Bezirken Olten und Dorneck gelten.

Die deutlich höchste Fallzahl mit 23 pro 1'000 Einwohner und Einwohnerinnen weist der Bezirk Solothurn auf. Dieser Befund macht jedoch primär deutlich, dass der Anteil der Sozialhilfebezüger/innen in Zusammenhang mit der Grösse von Einwohnergemeinden steht. Während in 35 vorwiegend kleineren Einwohnergemeinden des Kantons Solothurn niemand Sozialhilfe bezieht, sind vor allem in den Städten hohe Fallzahlen auszumachen. Eine statistische Analyse bestätigt einen engen Zusammenhang zwischen der Grösse einer Gemeinde (Einwohnerzahl) und der Zahl der Unterstützungseinheiten. Auch die folgende Analyse nach Raumplanungskategorie weist in diese Richtung.

Anteil Unterstützungseinheiten nach Raumplanungskategorien

In der Typologie der Raumplanung spiegeln sich unterschiedliche Grössen, Infrastrukturen und geografisch-räumliche Gegebenheiten von Einwohnergemeinden (siehe Kapitel Finanzierung der Sozialleistungen). Die unterschiedlichen Voraussetzungen schlagen sich auch in einer Variation der Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen nieder.

Zentrumsgemeinden zählen im Jahr 2000 achtmal mehr Fälle in der Sozialhilfe als ländliche Gemeinden (relativ zur Bevölkerung).

Tabelle 11.4: Durchschnittliche Anzahl Unterstützungseinheiten pro 1'000 Einwohner/innen, nach Raumplanungskategorie, Kanton Solothurn (Gemeinden), 2000

Quelle: K-SOZHI, Angaben der Einwohnergemeinden Grenchen und Solothurn

Raumplanungskategorie	Anzahl
Zentrumsgemeinde	17
Entwicklungsgemeinde	8
Wohngemeinde	4
Weitere Entwicklungsgemeinde	3
Stützpunktgemeinde	3
Ländliche Gemeinde	2

Denn bemessen an der durchschnittlichen Anzahl Unterstützungseinheiten (pro 1'000 Einwohner/innen) reichen die Fallzahlen je nach Raumplanungstyp von 2 bis 17 Fällen im Jahr 2000 (siehe Tabelle 11.4). Die maximalen Unterschiede erreichen damit fast die gleiche Grössenordnung wie bei den Bezirken.

Am wenigsten wird Sozialhilfe in ländlichen Gemeinden des Kantons Solothurn beansprucht. Weniger als fünf Unterstützungseinheiten sind relativ zur Bevölkerungszahl auch in Wohngemeinden, weiteren Entwicklungsgemeinden sowie Stützpunktgemeinden anzutreffen. Bis achtmal mehr Unterstützungseinheiten als ländliche Gemeinden zählen – relativ zur Bevölkerungszahl – im Jahr 2000 die Zentrumsgemeinden, noch viermal mehr die Entwicklungsgemeinden. Dieser Befund ist wenig überraschend, da überdurchschnittliche Sozialhilfequoten gesamtschweizerisch für Zentren und Städte dokumentiert sind (vgl. Salzgeber 2005).

