



Trend- und Umfeldanalyse für die Wirtschaftliche Hilfe der Sozialen Dienste Zürich

Schlussbericht

Institut Sozialplanung, Organisationaler Wandel und Stadtentwicklung ISOS
der Hochschule für Soziale Arbeit FHNW

Prof. Dr. Carlo Knöpfel
Johanna Leitner, M.A.

Im Auftrag
der Sozialen Dienste und des Sozialdepartements der Stadt Zürich

Zürich, September 2017

Management Summary

Die vorliegende Trend- und Umfeldanalyse wurde für das Fachressort Wirtschaftliche Hilfe der Stadt Zürich verfasst. Sie widmet sich den für die Wirtschaftliche Hilfe relevanten Veränderungen in der Gesellschaft und der Sozialpolitik und ordnet diese hinsichtlich ihrer möglichen Auswirkungen ein. Ziel dabei ist es, eine Basis für zukünftige strategische Entscheidungen innerhalb des Fachressorts und der kantonalen und kommunalen sozialen Sicherungssysteme zu schaffen.

Die Faktoren, die die zukünftige Entwicklung der Wirtschaftlichen Hilfe beeinflussen, sind komplex, vielfältig und stehen eng miteinander in Verbindung. Um die Übersicht in dieser Komplexität zu bewahren, nähert sich der Bericht diesen Faktoren wie im Bild konzentrischer Kreise von aussen nach innen. Im ersten Abschnitt widmet sich die Analyse dem äussersten Kreis, dem gesellschaftlichen Wandel. Hier werden die wesentlichen Entwicklungen des wirtschaftlichen, des sozialen und des demographischen Wandels dargestellt und hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die drei Quellen der sozialen Sicherheit – der Erwerbsarbeit, der Haushalt und Familien sowie den Sozialstaat – diskutiert.

In Bezug auf den wirtschaftlichen Wandel werden die konjunkturellen Entwicklungen, der sektorale Wandel sowie die Globalisierung und Digitalisierung als wesentliche Treiber ausgemacht. Sie werden zukünftig die Art und Weise, wie und in welchen Bereich wir arbeiten, und die daraus folgenden Konsequenzen für die Familien und den Sozialstaat bestimmen. Dabei zeigt sich, dass konjunkturelle Entwicklungen unvermittelt und auf kurze Sicht relevant sind, während der sektorale Wandel, die Globalisierung und Digitalisierung sich stetig weiterentwickeln und auf langfristige Sicht zu bedeutsamen Veränderungen in der Erwerbsarbeit führen können und werden.

Der soziale Wandel ist von einer zunehmenden Vielfalt der Familien und Haushalte, wachsender Nachfrage nach ausserfamiliärer Betreuung sowie steigenden Bildungsniveaus geprägt. Mit grösseren Verwerfungen und unabsehbaren Veränderungen ist hingegen nicht zu rechnen.

Hinsichtlich des demographischen Wandels werden sich bereits bekannte Entwicklungen fortsetzen. Die Stadt Zürich wird weiterhin wachsen. Dieses Wachstum ist mehreren Faktoren geschuldet: dem positiven Wanderungssaldo, der steigenden Kinderzahl und der steigenden Lebenserwartung. Letztere ist zudem mit einer zunehmenden Alterung gekoppelt. Diese Phänomene sind auf längere Sicht vorhersehbar. Einzig in Bezug auf Migration könnten unvorhersehbare Ereignisse zu nicht abschätzbaren Migrationsströmen führen.

Der zweite Abschnitt des Berichts ist dem nächstnäheren Kreis, den sozialpolitischen Entwicklungen und dessen Reaktionen auf den gesellschaftlichen Wandel gewidmet. Auf nationaler, kantonaler und kommunaler Ebene werden die wichtigsten Reformen, Revisionen und Diskussionen zusammengefasst und deren Auswirkungen auf die Wirtschaftliche Hilfe aufgezeigt. Zentralen Einfluss haben die Entwicklungen in der Arbeitslosenversicherung und der Invalidenversicherung, bei der Prämienverbilligung sowie bei den Subventionen in der Kinderbetreuung und im Wohnbereich.

Im dritten Abschnitt wird der innerste Kreis, die Wirtschaftliche Hilfe selbst, ins Zentrum der Analyse gestellt. Besonders relevant ist hier, wie sich die Ausgaben, die Kennzahlen und die Strukturen der Beziehenden entwickelt und gegebenenfalls verändert haben. Hier verzeichnet die Wirtschaftliche Hilfe steigende Fallzahlen, längere Bezugsdauer sowie wachsende Kosten pro Person. Darüber hinaus lassen sich im Klientel der Wirtschaftlichen Hilfe bestimmte Risikogruppen feststellen, die sich durch die gesellschaftlichen und sozialpolitischen Entwicklungen weiterhin fortschreiben oder aber auch verändern können. Auch fachliche Diskussionen innerhalb und im Umfeld der Sozialhilfe haben ihren Einfluss auf die Wirtschaftliche Hilfe. Neben Änderungen im Sozialhilfegesetz und der SKOS-Richtlinien sind hier auch Förder- und Bildungsmaßnahmen, Familienunterstützung, Änderungen im Asylbereich sowie die Diskussion über das bedingungslose Grundeinkommen von Relevanz.

Jedem dieser Abschnitte folgt eine Abschätzung der Chancen und Risiken für die Wirtschaftliche Hilfe, die sich aus der Analyse ergeben haben. Als Chancen werden unter diesem Gesichtspunkt mögliche Entlastung, als Risiken mögliche zusätzliche Belastung für die Wirtschaftliche Hilfe verstanden.

Abschliessend werden aus der Analyse drei Szenarien entwickelt, die aus momentaner Sicht potentiell eintreffen könnten. Ausgehend von wirtschaftlich und globalpolitisch positiven, negativen und dem Trend folgenden Entwicklungen werden die Reaktionen der Sozialpolitik und die Auswirkungen auf die Risikogruppen in der Wirtschaftlichen Hilfe dargestellt. In allen drei Szenarien sind punktuelle Entlastungen denkbar, mit weiteren Mehrausgaben ist jedoch zu rechnen. Die Szenarien ermöglichen es, Problemlagen für die Wirtschaftliche Hilfe in der Stadt Zürich aufzuzeigen und eine Grundlage für politische Diskussionen zu bieten.

Inhaltsverzeichnis

Management Summary	2
1 Einleitung	6
2 Gesellschaftlicher Wandel	9
2.1 Wirtschaftlicher Wandel	9
2.1.1 Bedeutung des wirtschaftlichen Wandels für die Erwerbsarbeit	20
2.1.2 Bedeutung des wirtschaftlichen Wandels für die Haushalte und Familien	27
2.1.3 Bedeutung des wirtschaftlichen Wandels für den Sozialstaat	28
2.2 Sozialer Wandel	29
2.2.1 Bedeutung des sozialen Wandels für die Erwerbsarbeit	37
2.2.2 Bedeutung des sozialen Wandels für die Haushalte und Familien	37
2.2.3 Bedeutung des sozialen Wandels für den Sozialstaat	38
2.3 Demographischer Wandel	38
2.3.1 Bedeutung des demographischen Wandels für die Erwerbsarbeit	43
2.3.2 Bedeutung des demographischen Wandels für die Haushalte und Familien	43
2.3.3 Bedeutung des demographischen Wandels für den Sozialstaat	44
2.4 Chancen und Risiken des gesellschaftlichen Wandels für das Fachressort Wirtschaftliche Hilfe der Sozialen Dienste der Stadt Zürich	45
3 Sozialpolitische Entwicklungen	50
3.1 Nationale Sozialpolitik	50
3.2 Kantonale Sozialpolitik	55
3.3 Kommunale Sozialpolitik	56
3.4 Chancen und Risiken der sozialpolitischen Reaktionen für das Fachressort Wirtschaftliche Hilfe der Sozialen Dienste der Stadt Zürich	57
4 Entwicklungen in der und rund um die Sozialhilfe	60
4.1 Ausgaben für Sozialleistungen und die Wirtschaftliche Sozialhilfe	61
4.2 Fallentwicklungen	64
4.3 Struktur der Sozialhilfebeziehenden	70
4.4 Fachliche Diskussionen in und rund um die Sozialhilfe	74
4.4.1 Revision der SKOS Richtlinien	74
4.4.2 Änderungen des Sozialhilfegesetzes in Bern	75
4.4.3 Familienergänzungsleistungen	76
4.4.4 Investitionen in biographische Verläufe und Frühe Förderung	78
4.4.5 Bildung als präventive Massnahme	78

4.4.6	Sozialhilfebeziehende ab 50 Jahre	80
4.4.7	Abstimmung über vorläufig Aufgenommene in der Sozialhilfe	80
4.4.8	Bedingungsloses Grundeinkommen	80
4.5	Chancen und Risiken der Entwicklungen in der und rund um die Sozialhilfe für das Fachressort Wirtschaftliche Hilfe der Sozialen Dienste der Stadt Zürich	81
5	Szenarien	86
5.1	Szenario I – maybe the good case	87
5.2	Szenario II – maybe the bad case	88
5.3	Szenario III – maybe the trend case	89
6	Fazit	91
7	Quellenverzeichnis	93
8	Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	103
9	Danksagung	106

Wir überschätzen oft den Wechsel, der sich in den nächsten zwei Jahren ereignen kann, und wir unterschätzen den Wechsel, der in den nächsten zehn Jahren geschehen wird.

Bill Gates

1 Einleitung

Unter dem Eindruck steigender Fallzahlen, längerer durchschnittlicher Bezugsdauern und struktureller Veränderungen der Klientel sieht sich das Fachressort Wirtschaftliche Hilfe der Sozialen Dienste (SOD) in der Stadt Zürich vor neue Herausforderungen gestellt. Diese Herausforderungen verlangen nach einer Strategie, welche die materielle Unterstützung der armutsbetroffenen Menschen in Zürich auch in Zukunft sicherzustellen vermag.

Mit einer Trend- und Umfeldanalyse wird die gesellschaftliche Rahmung der Wirtschaftlichen Hilfe untersucht. Daraus ergeben sich Chancen und Risiken für die zukünftige Entwicklung der materiellen Unterstützung durch die Sozialhilfe in Zürich.

Erklärungen für die strukturellen Veränderungen bei der Wirtschaftlichen Hilfe, die sich bereits heute abzeichnen und sich zukünftig mit grosser Wahrscheinlichkeit weiter fortsetzen werden, sind in den unterschiedlichsten Facetten des gesellschaftlichen Wandels zu finden. Dieser gesellschaftliche Wandel verändert die Arbeitsbedingungen und die Lebensverhältnisse vieler. Trotzdem besteht der Anspruch, Wohlstand und Wohlfahrt in Zürich hochzuhalten. Dabei geht es um mehr als nur um ein hohes Einkommen und Arbeitsplatzsicherheit. Dreh- und Angelpunkt ist vielmehr die soziale Sicherheit aller, die in der Stadt Zürich leben und arbeiten.

Soziale Sicherheit ist dann gegeben, wenn Haushalte dank der Erwerbsarbeit ein existenzsicherndes Einkommen erzielen können, alle Mitglieder des Haushalts gegen die «Wechselfälle im Leben» abgesichert sind und Vorsorge für das Alter geleistet werden kann. Soziale Sicherheit speist sich aus drei Quellen: der Erwerbsarbeit, der Familie und dem Sozialstaat (vgl. Knöpfel 2011). Das Primat gilt der Erwerbsarbeit, versteht sich die Schweiz doch als eine Arbeitsgesellschaft, in der die Pflicht zur Selbstverantwortung in besonderer Weise zum Ausdruck kommt. Familie und Sozialstaat sind der Erwerbsarbeit gleichermassen vor- und nachgelagert. Vorgelagert, weil die Familie und der Sozialstaat in vielfältiger Weise erst zur Erwerbsarbeit hinführen, nachgelagert, weil die Erwerbsarbeit erst familiäres Zusammenleben und einen funktionierenden Sozialstaat ermöglicht. Das Ausmass, in welchem jede

dieser drei Quellen zur sozialen Sicherheit beitragen, ist nicht für alle Menschen gleich und auch nicht immer gleichbleibend.

Der gesellschaftliche Wandel wirkt auf diese drei Quellen ein und verändert die Art und Weise sowie die Stabilität der sozialen Sicherheit. Die einen werden durch den gesellschaftlichen Wandel an sozialer Sicherheit gewinnen, die anderen verlieren. So kann es beispielsweise durch die Digitalisierung als ein Aspekt des wirtschaftlichen Wandels dazu kommen, dass Einkommen aus einer Erwerbsarbeit in mehr und mehr Fällen nicht mehr ausreichen, um einen Haushalt finanziell abzusichern. Der Sozialstaat wird dann immer wichtiger. Wie dieser auf den gesellschaftlichen Wandel reagiert, bestimmt, wie gross die Herausforderungen für die Sozialhilfe sind. Je stärker die Sozialversicherungen und die der Sozialhilfe vorgelagerten Bedarfsleistungen auf die Veränderungen bei der Erwerbsarbeit und in der Familie reagieren, desto weniger ändert sich für die Sozialhilfe. Kann sich die nationale und kantonale Sozialpolitik aber nicht zu adäquaten Anpassungen durchringen und die Auswirkungen des gesellschaftlichen Wandels auf die soziale Sicherheit auffangen und abfedern, schlagen diese direkt auf die Wirtschaftliche Hilfe durch.

Der gesellschaftliche Wandel wird für die Trend- und Umfeldanalyse in drei Dimensionen aufgefächert: dem wirtschaftlichen, sozialen und demographischen Wandel. Wir werden diese drei Facetten des gesellschaftlichen Wandels hier getrennt voneinander beschreiben und analysieren, wohl wissend, dass sie untereinander zusammenhängen und einander gewissermassen bedingen (vgl. Knöpfel 2011).

Folgende Darstellung soll das Zusammenspiel zwischen den Quellen der sozialen Sicherheit und dem Einwirken des gesellschaftlichen Wandels veranschaulichen.

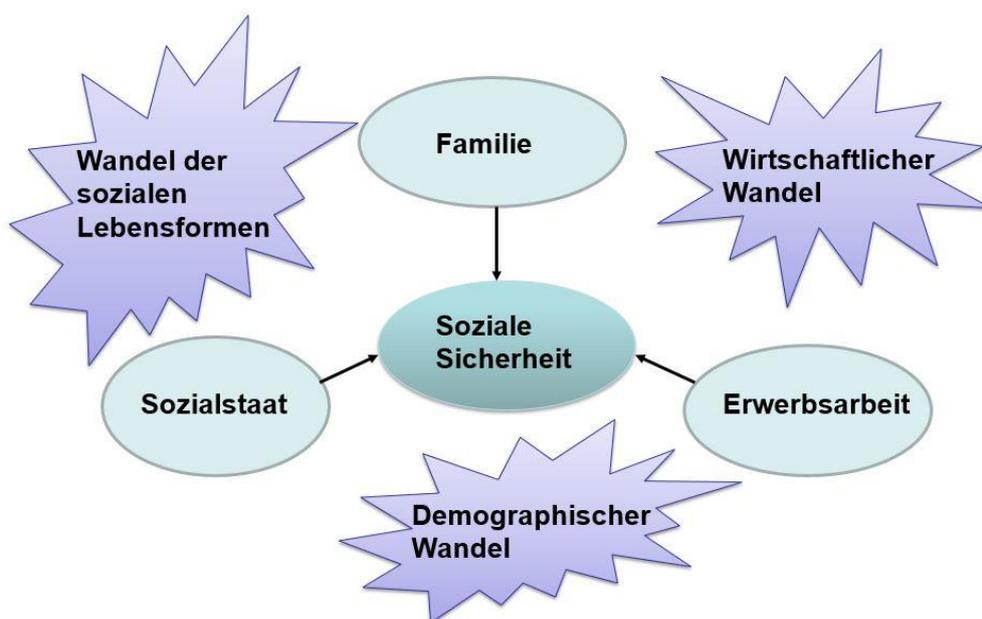


Abbildung 1: Darstellung des gesellschaftlichen Wandels und der Quellen sozialer Sicherheit (eigene Darstellung)

In der hier vorliegenden Trend- und Umfeldanalyse über die Entwicklungen in und um die Wirtschaftliche Hilfe in Zürich werden daher im ersten Schritt die stärksten Treiber des wirtschaftlichen, sozialen und demographischen Wandels skizziert und ihre Bedeutung für die Quellen sozialer Sicherheit dargestellt.

In einem weiteren Schritt wird besonderes Augenmerk auf den Sozialstaat und die darin betriebene Sozialpolitik gelegt. In diesem Abschnitt werden die der Wirtschaftlichen Hilfe vorgelagerten Sozialversicherungen, Bedarfsleistungen und Beihilfen auf ihre Relevanz für die Wirtschaftliche Hilfe diskutiert. Auswirkungen bevorstehender und angedachter sozialpolitischer Revisionen und Reformen auf die Wirtschaftliche Hilfe werden angesprochen.

Im dritten Abschnitt wird die Wirtschaftliche Hilfe als ein zentrales Element im Sozialstaat unter die Lupe genommen. Die Entwicklungen der letzten Jahre werden mit Fokus auf die Stadt Zürich nachgezeichnet, die Struktur der Beziehenden und die Art des Bezugs beschrieben. Dabei wird die der Trend- und Umfeldanalyse vorangegangene Ist-Analyse herangezogen. Zusätzlich werden Vorstösse und fachlichen Auseinandersetzungen mit der Wirtschaftlichen Hilfe skizziert, die proaktive Lösungen diskutieren, um langfristigen und tiefgreifenden Weiterentwicklungen und Veränderungen des Schweizer Sozialsystems zu begegnen.

Nach jedem Kapitel werden zudem die Chancen und Risiken, die sich anhand der Diskussion offenbart haben, schematisch dargestellt.

Das letzte Kapitel stellt Szenarien dar, die in der nahen Zukunft eintreffen können und grosse Relevanz für die Wirtschaftliche Hilfe haben werden. Sie dienen zur Veranschaulichung der Bedeutungslinien des gesellschaftlichen Wandels und der sozialpolitischen Reaktionen für die Wirtschaftliche Hilfe der SOD in der Stadt Zürich.

Mit diesem Hintergrund wird der Bericht Antworten auf folgende Leitfragen geben:

- Welche wirtschaftlichen, sozialen und demographischen Entwicklungen sind in den nächsten 5 bis 10 Jahren in der Schweiz und in Zürich zu erwarten?
- Wie wird die Politik, insbesondere die Sozialpolitik, auf nationaler, kantonaler und kommunaler Ebene auf diesen gesellschaftlichen Wandel reagieren?
- Welche Chancen und Risiken ergeben sich für die Wirtschaftliche Hilfe der SOD in der Stadt Zürich?
- Wie können diese Beobachtungen in drei Entwicklungsszenarien für die öffentliche Sozialhilfe in Zürich und insbesondere deren Wirtschaftliche Hilfe zusammengefasst werden?

2 Gesellschaftlicher Wandel

Um die zukünftige Entwicklung der Wirtschaftlichen Sozialhilfe abschätzen zu können, bedarf es einer Auseinandersetzung mit den gesellschaftlichen Veränderungen der letzten Jahre und den erwartbaren Trends in den kommenden Jahren. Die Entwicklungen, die in nächster Zeit auf die Schweiz zukommen, sind von verschiedenen Faktoren abhängig und wirken sich unterschiedlich auf die Quellen sozialer Sicherheit aus. Wie komplex es ist, die zukünftige gesellschaftliche Entwicklung abschätzen zu wollen, illustriert ein Papier des Perspektivstabs der Schweizerischen Bundeskanzlei (2015). Darin werden die Chancen, Risiken und politischen Handlungsfelder entlang den Achsen der wirtschaftlichen Vernetzung und der globalen Technisierung beschrieben und hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf Politik, Wirtschaft, Sozio-Kultur, Technologie, Ökologie und Recht analysiert. Die darin enthaltenen Szenarien ergeben grobe Orientierungshilfen für politische Strategieentscheide.

Im hier vorliegenden Bericht werden «nur» drei Facetten des gesellschaftlichen Wandels dargestellt: der wirtschaftliche, der soziale und der demografische Wandel. Dabei konzentriert sich der Blick auf jene relevanten Treiber, welche letztlich Veränderungen bei der Wirtschaftlichen Sozialhilfe bewirken können. Im Anschluss daran werden deren Auswirkungen auf die Erwerbsarbeit, auf die Haushalte und Familien sowie auf den Sozialstaat diskutiert. Damit wird deutlich, welche Folgen der gesellschaftliche Wandel für die drei Quellen der sozialen Sicherheit haben wird, und welche Bedeutung der Wirtschaftlichen Hilfe in Zukunft zu deren Gewährleistung zukommen wird.

2.1 Wirtschaftlicher Wandel

Wirtschaftliche Entwicklungen sind ein wesentlicher Treiber gesellschaftlichen Wandels. Mit ihnen einher geht auch die Anziehungskraft der Stadt Zürich für Arbeitskräfte und Unternehmen aus dem In- und Ausland. Eine stabile Wirtschaft und niedrige Arbeitslosigkeit sichern die finanzielle Unabhängigkeit der Bevölkerung und tragen zur sozialen Sicherheit bei. Dabei muss der Wirtschaftsstandort Zürich in einem zunehmend globaler werdenden Wettbewerb um wertschöpfungs- und technikintensive unternehmerische Aktivitäten bestehen. Je mobiler die Unternehmen werden, desto stärker muss die Qualität des Standorts gepflegt und weiterentwickelt werden, um Firmen von einer Abwanderung abzuhalten und neue anzuziehen. Insbesondere im Finanzsektor steht die Stadt und die Region Zürich im internationalen Wettbewerb mit anderen Städten wie beispielsweise London oder Frankfurt. Das zeigt aber auch, wie schnell sich die Spielanlage verändern kann. Seit dem Entscheid zum «Brexit» hat Lon-

don als Finanzplatz an Attraktivität verloren. Zürich könnte davon profitieren. So oder so: Die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Zürich ist für die langfristige wirtschaftliche, aber auch soziale und demographische Entwicklung von entscheidender Bedeutung.

Konjunkturelle Entwicklung

Wirtschaftliche Entwicklungen sind von konjunkturellen Schwankungen und strukturellen Veränderungen geprägt. Mit Blick auf die Wirtschaftliche Hilfe ist zu betonen, dass in den nächsten Jahren das Wirtschaftswachstum sehr viel stärker auf das Ausmass an Sozialhilfe einwirken wird, als die sektoriellen und branchenbezogenen Veränderungen dies vermögen. Auf lange Sicht wird aber die Struktur der Wirtschaft in Zürich die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt prägen und die Bedeutung der Wirtschaftlichen Hilfe der Sozialen Dienste akzentuieren.

Die konjunkturellen Prognosen für die Schweizer Wirtschaft für das laufende und das nächste Jahr sind milde zuversichtlich. Erwartet wird ein Wachstum des BIP von 1.4% für 2017 und 1.9% für 2018 (vgl. Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) 2017a, S. 31). Damit setzt sich eine schon länger andauernde Wachstumsphase fort, es könnte die längste der Nachkriegszeit werden (vgl. Abbildung 2).

Allerdings zeigt sich ein etwas anderes Bild, wenn man die Entwicklung des realen BIP pro Kopf betrachtet. Gesamtschweizerisch spiegelt sich in den Zahlen der konjunkturelle Verlauf sehr deutlich. Über einen längeren Zeitraum betrachtet zeigt allerdings auch dieser Indikator eine kontinuierliche Verbesserung an. Im Kanton Zürich ist das reale BIP pro Kopf hingegen seit der Finanzkrise 2008 leicht gesunken (vgl. Bundesamt für Statistik (BFS) 2015b).

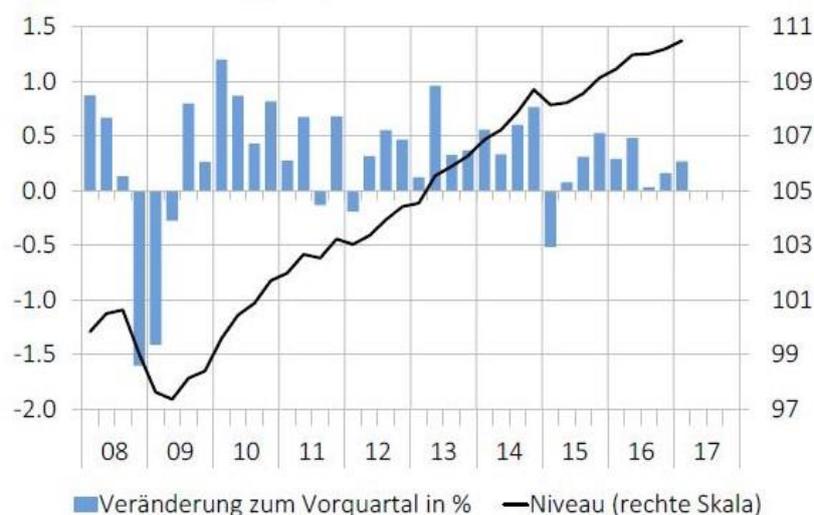


Abbildung 2: Bruttoinlandsprodukt (BIP) der Schweiz 2008 bis 2017 (real, saisonbereinigt; Niveau: 2008=100) (Quelle: Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) 2017a, S. 12)

Ein Blick auf die Lohnentwicklung bestätigt den Eindruck einer gewissen Verstetigung. Seit geraumer Zeit verzeichnen die Reallöhne einen geringen, aber immerhin positiven Verlauf. Die Steigerungen der Nominallöhne sind im Durchschnitt zwar von bescheidener Natur, die sinkenden Konsumentenpreise führen aber dazu, dass die Kaufkraft der Lohneinkommen nicht nur erhalten bleibt, sondern sogar leicht ansteigt. Damit wird die Konsumnachfrage stabilisiert, ein wesentlicher Faktor für das Wirtschaftswachstum in der Schweiz.

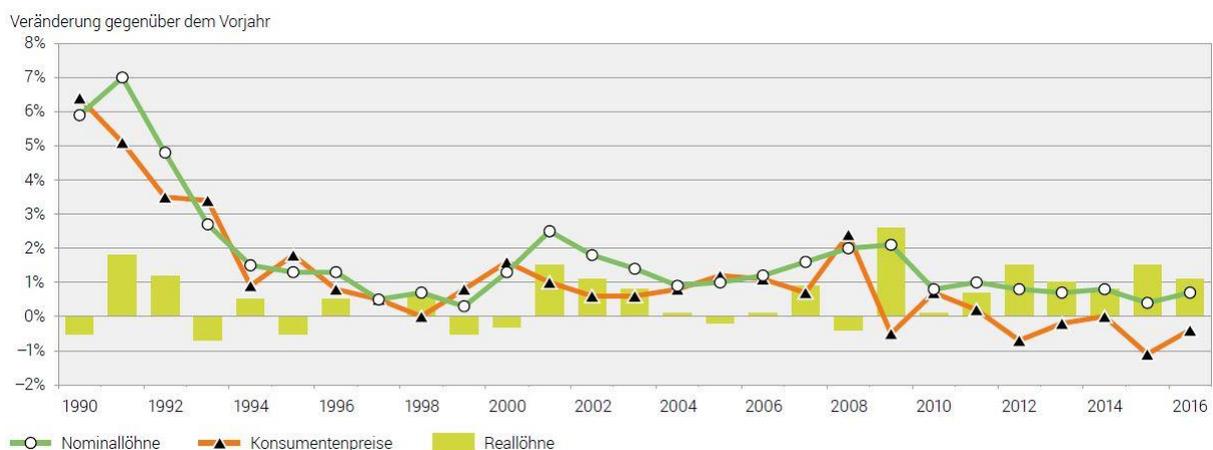


Abbildung 3: Entwicklung der Nominallöhne, Konsumentenpreise und Reallöhne in der Schweiz von 1990 bis 2016 in Prozent im Vergleich zum Vorjahr (Quelle: Bundesamt für Statistik 2017e, S. 6; Daten: Schweizer Lohnindex, LIK)

Die Diversität der Branchen in der Stadt Zürich zeigt sich auch in der Verteilung der Löhne nach ihrer Höhe. Die Analysen zeigen, dass die Lohnhöhe von verschiedenen Faktoren abhängt. Erstens spielen die persönlichen Merkmale der Beschäftigten (Qualifikation, Geschlecht, Nationalität) eine Rolle, zweitens arbeitsplatzbezogene Merkmale (Beruf, berufliche Stellung, Erwerbsspensum) und drittens unternehmensbasierte Faktoren (Sektor, Branche, Unternehmensgrösse) (vgl. Statistik Stadt Zürich 2015b, S. 9). Die Beschäftigten in der Stadt Zürich verdienten 2012 im Mittel 7696 Franken im Monat (das sind 1'200 Franken mehr als das schweizerische Mittel desselben Jahres). Die Spannweite der Löhne ist jedoch sehr gross. Ein Viertel der Beschäftigten verdiente mehr als 10'000, ein weiteres Viertel weniger als 5756 Franken im Monat. Auch die Anteile der Beschäftigten an der ausbezahlten Lohnsumme sind unterschiedlich verteilt. So erhält das Quintil mit den tiefsten Löhnen 8.8% der im Jahr 2012 ausbezahlten Lohnsumme, das Quintil mit den höchsten Löhnen jedoch über 39%. Aus der Quintil-Analyse ist auch abzulesen, dass die untersten 60% der Beschäftigten zusammen so viel verdienen wie die obersten 20%. Der Gini-Koeffizient als Mass für die Ungleichverteilung der Löhne ist in der Stadt Zürich

mit einem Wert von 0.30 leicht höher als jener für die ganze Schweiz (0.28). Die untenstehende Abbildung 4 gibt Aufschluss über die ungleiche Lohnverteilung in der Stadt Zürich.

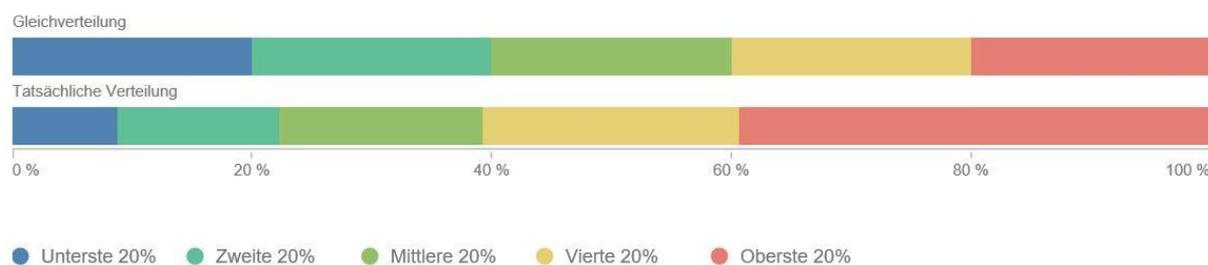


Abbildung 4: Anteil Beschäftigte an der Lohnsumme in der Stadt Zürich 2012 (Quelle: Präsidialdepartement Stadt Zürich 2015; Daten: Lohnstrukturerhebung (LSE) 2012)

Mit grossen wirtschaftlichen Einbrüchen wird auch in Zukunft nicht gerechnet, selbst wenn die Liste der Unsicherheiten, die den wirtschaftlichen Trend in der Schweiz beeinflussen können, lang ist. Dazu gehören die US-amerikanische Wirtschaftspolitik, die «Brexit»-Verhandlungen zwischen Grossbritannien und der Europäischen Union sowie eine mögliche Abschwächung des Immobiliensektors und der Baukonjunktur (vgl. Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) 2017a, S. 32). Im Auge zu behalten sind aber auch die Währungspolitik der Europäischen Zentralbank und der Wechselkurs des Schweizer Franks.

Die konjunkturelle Entwicklung reagiert rasch und heftig auf wirtschaftliche Umbrüche und politische Ereignisse. Ein «schwarzer Schwan» kann jederzeit gesichtet werden. Entsprechend schwierig sind Aussagen über die wirtschaftliche Entwicklung in nächsten drei, fünf oder sogar zehn Jahren. Für den Moment sind die Auguren verhalten optimistisch gestimmt. Strukturelle Veränderung der Wirtschaft verlaufen weniger rasant, lassen sich dafür aber auf lange Sicht genauer beschreiben.

Sektoraler Strukturwandel

Ein Aspekt des strukturellen Wandels ist der sektorale Wandel. Dabei wird die Wirtschaft in drei Sektoren aufgeteilt. In den vergangenen Jahrzehnten hat in der Stadt Zürich eine markante Verschiebung weg vom Primärsektor (Landwirtschaft) und dem sekundären Sektor (Industrie) hin zum tertiären Sektor (Dienstleistung) stattgefunden. Die Dominanz des dritten Sektors ist nicht zu übersehen. Dies illustrieren Zahlen zu den Beschäftigten in diesen drei Sektoren (siehe Tabelle 1).

Die Zunahme der Beschäftigten in den letzten Jahren in der Stadt Zürich ist praktisch ausschliesslich auf die Expansion im tertiären Sektor zurückzuführen. Von 2005 auf 2014 stieg im Dienstleistungssektor die Zahl der Beschäftigten von 353'956 auf 428'777 an. Vergleicht man zudem die Statistiken zu den Beschäftigten und deren Erfassung in Vollzeitäquivalenten wird deutlich, dass der dritte Sektor in besonderer Weise durch Teilzeitarbeit geprägt ist.

	Anzahl						Veränderung in %				
	2005	2008	2011	2012	2013	2014	05-08	08-11	11-12	12-13	13-14
Beschäftigte											
Total	386'392	421'408	444'002	448'161	454'679	459'137	9.1%	5.4%	0.9%	1.5%	1.0%
Primärer Sektor	302	240	285	259	197	214	-20.5%	18.8%	-9.1%	-23.9%	8.6%
Sekundärer Sektor	32'134	31'702	30'850	30'583	30'145	30'146	-1.3%	-2.7%	-0.9%	-1.4%	0.0%
Tertiärer Sektor	353'956	389'466	412'867	417'319	424'337	428'777	10.0%	6.0%	1.1%	1.7%	1.0%
Vollzeitäquivalente											
Total	288'728	315'021	346'872	348'504	354'133	358'459	9.1%	10.1%	0.5%	1.6%	1.2%
Primärer Sektor	185	144	219	187	143	157	-22.1%	52.0%	-14.5%	-23.7%	9.7%
Sekundärer Sektor	29'193	28'741	28'214	28'062	27'698	27'689	-1.5%	-1.8%	-0.5%	-1.3%	0.0%
Tertiärer Sektor	259'350	286'136	318'440	320'254	326'292	330'613	10.3%	11.3%	0.6%	1.9%	1.3%

Tabelle 1: Anzahl Beschäftigte und Vollzeitäquivalente nach Wirtschaftssektor in der Stadt Zürich 2005, 2008, 2011-2014 (Quelle: Bundesamt für Statistik (BFS) 2016e; Daten: STATENT; eigene Darstellung)¹

Die beschäftigungsstärksten Branchen des tertiären Sektors in der Stadt Zürich sind in nachstehender Tabelle 2 angeführt.

	Beschäftigte 2013	Anteil am tertiären Sektor
Total tertiärer Sektor	425'168	100%
Nach Branche		
Erziehung und Unterricht	41'670	9.8%
Informationsdienstleistungen	41'471	9.8%

¹ Veränderte Zählweise ab 2011, daher sind die Daten aus dem Jahr 2005 und 2008 nur bedingt mit den Daten aus 2011-2014 vergleichbar.

Gesundheitswesen	33'580	7.9%
Detailhandel (ohne Handel mit Motorfahrzeugen)	23'272	5.5%
Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherungen	21'217	5.0%
Gastronomie	20'448	4.8%
Verwaltung und Führung von Unternehmen und Betrieben; Unternehmensberatung	16'708	3.9%
Architektur- und Ingenieurbüros; technische, physikalische und chemische Untersuchung	15'555	3.7%
Vermittlung und Überlassung von Arbeitskräften	14'806	3.5%
Grosshandel (ohne Handel mit Motorfahrzeugen)	14'232	3.3%
Erbringung von Dienstleistungen der Informationstechnologie	13'764	3.2%
Mit Finanz- und Versicherungsdienstleistungen verbundene Tätigkeiten	12'554	3.0%

Tabelle 2: Beschäftigte nach Branche im tertiären Sektor in der Stadt Zürich 2013 (Quelle: Statistik Stadt Zürich 2016c, S. 108 f; Daten: STATENT; eigene Darstellung und Weiterbearbeitung)

Diese Aufstellung macht deutlich, dass die staatlichen und staatsnahen Dienstleistungsbranchen eine zentrale Rolle auf dem Zürcher Arbeitsmarkt spielen. Fasst man unter dieser Kategorie das Gesundheits- und Sozialwesen, den Bildungsbereich und die öffentliche Verwaltung zusammen, so umfasst dieses Segment fast ein Viertel aller Beschäftigten. Im Vergleich zum Jahr 2011 verzeichnen aber neben diesem Segment vor allem die Bereiche «Dienstleistungen der Informationstechnologie», «Informationsdienstleistungen», «Versicherungen», «Verwaltung von Unternehmen», «Unternehmensberatung», «technische, physikalische und chemische Untersuchungen», «Architektur und Ingenieurwesen», «Vermittlung von Arbeitskräften», «öffentliche Verwaltung» hohe Wachstumszahlen bei den Beschäftigten (vgl. Statistik Stadt Zürich 2016c, S.108 f). Schaut man sich diese Liste an, fällt auf, dass Branchen wie die Gastronomie und Hotellerie, das Reinigungswesen oder der Detailhandel fehlen. Offensichtlich entwickeln sich die einzelnen Geschäftszweige innerhalb des dritten Sektors unterschiedlich dynamisch, und Branchen, die oft wenig qualifizierte Erwerbspersonen anstellen, verlieren an Bedeutung. Was für die Beschäftigung gilt, muss für die Wertschöpfung und den Geschäftsverlauf nicht stimmen.

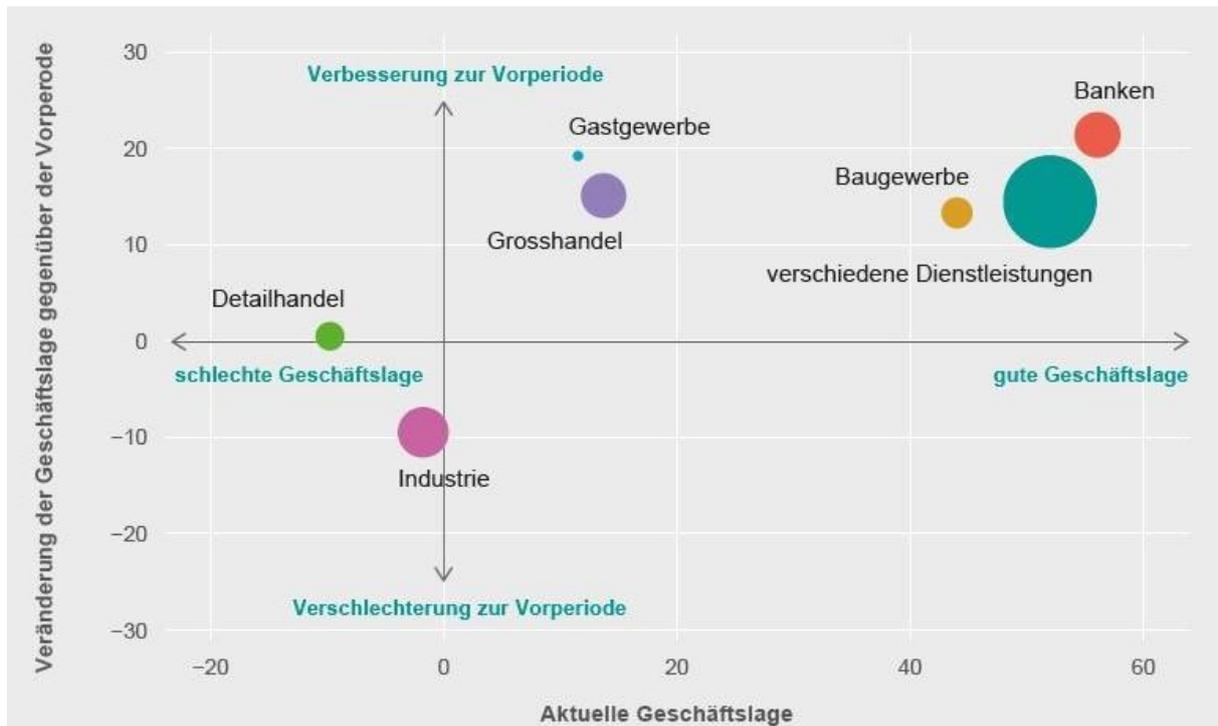


Abbildung 5: Geschäftslage und Entwicklung der Branchen im Kanton Zürich (Periode Frühling 2017) (Quelle: Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) 2017, S. 2; Daten: BAK Basel (Wertschöpfungsanteile), KOF Konjunkturforschungsstelle (Geschäftslage))²

Die Abbildung 5 steht exemplarisch für die derzeitige und die in naher Zukunft zu erwartende Situation in den jeweiligen Branchen im Kanton Zürich. Die Geschäftslage im Detailhandel sowie in der Industrie wird nach wie vor als schlecht eingestuft und somit als bremsender Faktor im Aufschwung der Volkswirtschaft des Kantons Zürich gesehen, der Bankensektor und das Baugewerbe tendenziell als treibende Branchen. Trotzdem können auch hier Verschiebungen beobachtet werden. So verliert die am Wirtschaftsstandort Zürich stark vertretene Finanzbranche schleichend an Bedeutung, zumindest in Bezug auf das Arbeitsangebot. Daten aus der Region Zürich (Kantone Zürich, Schwyz und Zug) zeigen auf, dass vor allem Banken deutlich weniger Personal beschäftigen (siehe Abbildung 6).

² Proportionen der Kreise spiegeln den Anteil der Branche an der Gesamtwertschöpfung wieder. Zu «verschiedene Dienstleistungen» zählen gemäss KOF-Umfrage: Verkehr, Information, Kommunikation, persönliche und wirtschaftliche Dienstleistungen (inkl. freiberufliche, technische und wissenschaftliche Dienstleistungen, Grundstücks- und Wohnungswesen sowie sonstige Dienstleistungen).

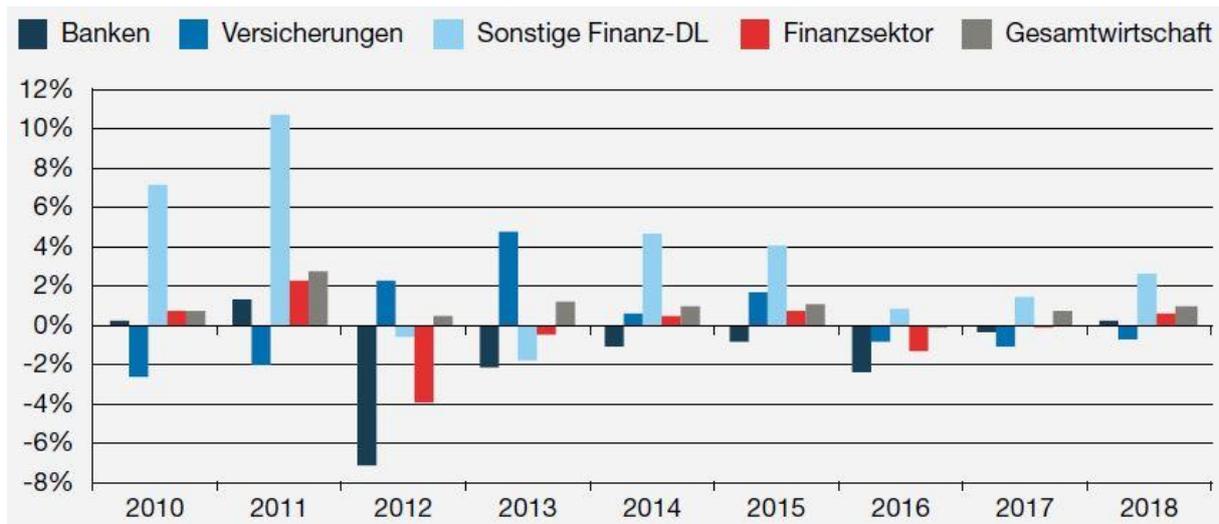


Abbildung 6: Entwicklung der Beschäftigung in der Finanzbranche in der Region Zürich 2010 bis 2018; Veränderung der Beschäftigten in Vollzeitäquivalenten in % (Quelle: Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) 2016, S. 32)

Globalisierung und Digitalisierung

Neben dem sektoralen Wandel tragen auch technische Entwicklungen und Digitalisierung, die immer mehr Lebensbereiche durchdringen und formen, zum Strukturwandel in der Wirtschaft bei. Diese können Fluch und Segen zugleich darstellen. Zum einen wird die wirtschaftliche Produktivität mithilfe technischer Erneuerungen gesteigert, zum anderen werden immer mehr Arbeitsplätze durch Rechner und Maschinen ersetzt. Dieser Prozess hat nicht erst seit gestern begonnen, sondern dauert schon sehr lange an.

Je nach Branche hat die Digitalisierung die Struktur der Branche denn auch bereits weitreichend verändert. So zum Beispiel in der Foto- und Musikbranche. Aber auch andere ziehen nach: in der Logistik werden die Lager hochautomatisch und mit selbstfahrenden Fahrzeugen betrieben; in der verarbeitenden Industrie werden Roboter und 3-D-Drucker eingesetzt; Finanzdienstleistungen werden vermehrt digital abgewickelt, und im Gesundheitsbereich kommen digitale Diagnostikmethoden, roboterunterstützte Operationstechniken und logistikunterstützte Pflege zum Einsatz (vgl. Jud Huwiler 2015, S. 11). Branchen und Arbeitsfelder, deren Automatisierung hingegen zu kostspielig ist oder die sich nicht durch Technologie ersetzen lassen, werden langfristig womöglich weiterhin ein Wachstum an Beschäftigten erfahren. Zu diesen zählen zum Beispiel die Bereiche Soziales, Gesundheit, Pflege, Kunst- und Kreativwirtschaft.

Vor wenigen Jahren war es das Stichwort «Globalisierung», das in der Masse polarisierte wie heute das Stichwort «Digitalisierung». Das eine ist eng mit dem anderen verbunden. Die Globalisierung der

Wirtschaft intensiviert sich dank den Möglichkeiten der «Digitalisierung». Die Bedeutung von Globalisierung und Digitalisierung für den Wirtschaftsstandort Zürich wird heftig diskutiert. Wird diese Entwicklung zu gravierenden Einbrüchen beim Wohlstand und der sozialen Sicherheit führen, oder wird dieser Strukturwandel neue Chancen für die Unternehmen und die Erwerbstätigen eröffnen?

Globalisierung und Digitalisierung zeigen bereits jetzt Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und den Arbeitsalltag. Sie verändern die Struktur des Arbeitsmarktes. Immer weniger von jenen Fähigkeiten wird nachgefragt, die auch ein Rechner oder eine Maschine leisten kann. Somit verzeichnen Berufszweige, in denen die Tätigkeiten von einem Computer ausgeführt oder automatisiert werden können, immer weniger Beschäftigte. Andere Berufszweige wachsen, vor allem dort wo Informatik, Kreativität sowie soziale, dienstleistende und führende Fähigkeiten gefragt sind.

Dies führt dazu, dass einerseits die Befürchtung besteht, dass durch die zunehmende Digitalisierung, die Automatisierung und den technischen Fortschritt viele Arbeitsplätze mit einfachen und mittleren Anspruchsniveaus gänzlich wegfallen werden. Eine Studie aus den USA besagt diesbezüglich, dass dort fast die Hälfte der heutigen Berufsfelder ein hohes Risiko haben, durch die Digitalisierung wegrationalisiert oder ausgelagert zu werden (siehe Frey/Osborne 2013). Ein Beispiel für die Auslagerung durch Technik ist das sogenannte «Prosumer-Phänomen». Es bezeichnet das Ineinandergreifen der Rollen als Konsumierende und Produzierende, das Dank technischer Mittel und digitaler Vernetzung möglich ist. Konsumierende übernehmen dabei Aufgaben der «Produktion» der von ihnen gewünschten Dienstleistung beziehungsweise finden sich gleichzeitig in der Rolle der Kaufenden und Verkaufenden wieder. An der Kasse im Supermarkt bedienen wir uns als Kundinnen und Kunden selbst, indem wir die Waren selbst scannen und den Betrag mithilfe von Automaten selbst einkassieren. An Tankstellen bedienen wir die Zapfsäule selber und bezahlen an den Automaten mit unserer Kreditkarte. Bankengeschäfte erledigen wir von zu Hause und komplexe Reisen organisieren und buchen wir selbstständig. Durch Vereinfachung der Arbeitsschritte und der Zugänglichkeit werden auch komplexere Tätigkeiten an die Konsumentinnen und Konsumenten ausgelagert. Vor allem im wirtschaftlichen Dienstleistungsbereich können damit Arbeitsplätze weitgehend abgebaut werden. Wie die Beispiele zeigen, trifft dieses Phänomen nicht nur auf einfache Tätigkeiten zu, sondern hat inzwischen auch anspruchsvollere Aufgaben erfasst.

Andererseits können aber, wie schon in den vorangegangenen industriellen Revolutionen neue Berufsbilder und Arbeitsbereiche entstehen, die erst mit der Digitalisierung und dem technischen Fortschritt möglich werden. In der Transformationsphase können dabei Arbeitsplätze zugleich wegfallen und neue geschaffen werden. Ein Beispiel ist der Online-Handel: Dieser führt zwar zu einem Abbau an Arbeitsplätzen in lokalen Geschäften, durch die Zustellung der Waren werden jedoch neue Arbeitsplätze

im Bereich der Zulieferung und Logistik geschaffen. Das Beispiel macht allerdings auch deutlich, dass es nicht nur um die Frage geht, ob in genügendem Ausmass neue Arbeitsplätze entstehen, sondern welcher Art diese Arbeitsverhältnisse sind. Die Digitalisierung könnte zu einer steigenden Zahl von atypischen und prekären Arbeitsverhältnissen führen, die nicht nur durch tiefe Löhne, sondern auch durch ungenügende soziale Sicherheit gekennzeichnet sein könnten (siehe von Stokar et al. 2017).

Die Digitalisierung und Technisierung haben auch Einfluss auf die Arbeitsbedingungen. Lohnsteigerungen können dort stattfinden, wo die Produktivität durch Einsatz von technologischen Entwicklungen erheblich steigt. Lohnsenkungen können jene Bereiche erfahren, wo es durch Automatisierung zu einem Überangebot an Arbeitskräften kommt (vgl. Jud Huwiler 2015, S. 12). Des Weiteren entstehen neue Arbeitsbedingungen, die zwischen Selbständigkeit und Unselbständigkeit zu verorten sind. Zu denken ist beispielsweise an die Uber-Fahrerinnen und -Fahrer, deren sozialrechtlicher Status umstritten ist. Auch die Grenzen zwischen Arbeit und Freizeit verschwimmen zunehmend und die Arbeitszeiten werden flexibler. Arbeit kann zudem unabhängig von einem bestimmten Ort stattfinden. Für die einzelnen Arbeitnehmenden, insbesondere auch in Zürich, kann das zum Vorteil gereichen, in dem Co-Working, Homeoffice und ähnliches mehr immer alltäglicher werden. Andererseits globalisiert sich damit der Arbeitsmarkt in einer neuen Weise, in dem nicht mehr die Arbeitskräfte zur Arbeit kommen, sondern die Arbeit über das Internet zu den Arbeitskräften. Damit nimmt auch die Bedeutung des Wohnorts für die Beschäftigten ab.

Ob durch die Digitalisierung also überwiegend Arbeitsplätze wegfallen oder langfristig ebenso viele oder mehr Arbeitsplätze entstehen, darüber lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt nur mutmassen. Wahrscheinlich ist, dass durch den digitalen Wandel zuerst viele Arbeitsplätze hinfällig werden. In einer Übergangsphase werden jedoch neue Berufe und Arbeitsplätze entstehen, die aus heutiger Sicht noch nicht erkennbar sind. Das ist zumindest die Lehre aus den vergangenen technischen Revolutionen. Einen Unterschied gibt es allerdings. Während diese zu jenen Zeiten in jungen, aufstrebenden Gesellschaften stattfanden, muss die «Digitalisierung» heute in alternden und saturierten Gesellschaften bewältigt werden, zumindest, wenn man den Blick auf die westliche Welt beschränkt.

Zwei Aspekte sollen hier aber nochmals betont werden: Globalisierung und Digitalisierung sind seit langem Phänomene, welche die wirtschaftliche Entwicklung, gerade auch in Zürich, prägen. Vieles spricht dafür, dass der Wirtschaftsstandort Zürich dabei zu den Gewinnern dieser Veränderungen gehören wird. Doch die mit diesem Strukturwandel einhergehenden Umbrüche auf dem Arbeitsmarkt werden zu hohen sozialen Kosten führen, die letztlich von den Betroffenen selbst und dem letzten Netz im System der sozialen Sicherheit, der Sozialhilfe, getragen werden müssen.

Verteilung der Vermögen

Die Vermögen in der Stadt Zürich sind ungleich verteilt. Ein Viertel der Stadtzürcherinnen und Stadtzürcher hatte zwischen 2003 und 2013 kein steuerbares Vermögen zu versteuern (25%-Quantil, rote Linie in Abbildung 7). Der Median steigt in dieser Zeit von 27'000 auf 32'000 Franken steuerbares Vermögen. Das bedeutet, dass die eine Hälfte der Personen ein steuerbares Vermögen unter diesem Wert, die andere Hälfte über diesem Wert aufweist. Der Median und der Durchschnittswert klaffen weit auseinander. Dies weist auf eine schiefe Verteilung und womöglich grosse Ausreisser nach oben hin. Vereinfacht gesprochen, haben viele Personen kein oder wenig Vermögen, wenige Personen hingegen sehr grosse Vermögen. Diese Ungleichverteilung nahm seit 2008 weiter zu. Das Privatvermögen konzentriert sich im stärker in den Händen weniger Personen. Die Schere könnte in den nächsten Jahren weiter auseinanderdriften.

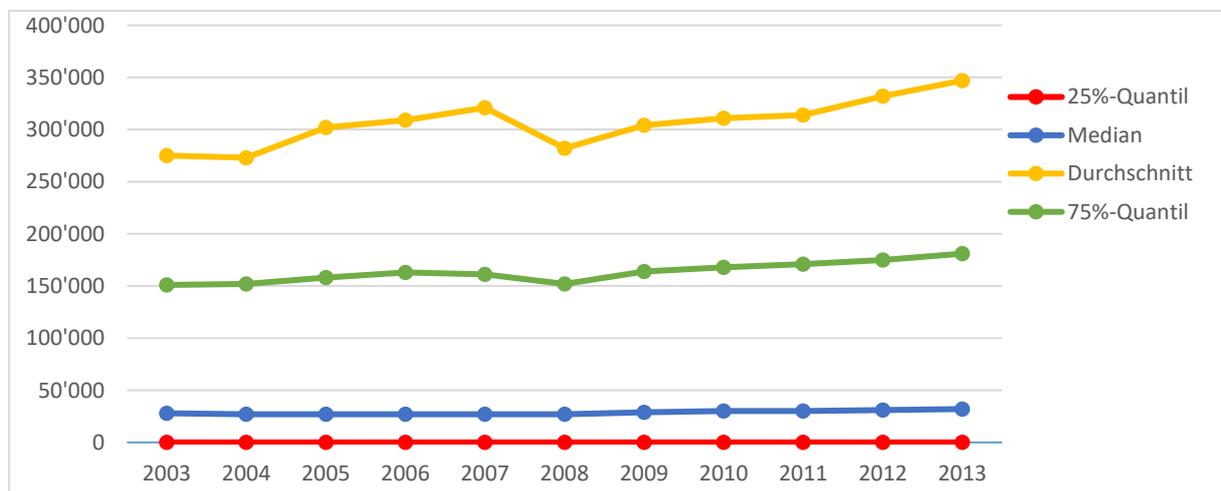


Abbildung 7: Steuerbares Vermögen³ natürlicher Personen in der Stadt Zürich 2003 bis 2013 in Franken (Quelle: Statistisches Amt des Kantons Zürich o.J.,b; Daten: Kantonales Steueramt; eigene Darstellung)

³ Im Kanton Zürich existiert das so genannte «steuerfreie Minimum», bis zu dessen Höhe keine Steuern auf das Vermögen eingehoben werden (Alleinstehende Personen: 77'000 Fr., Verheiratete: 154'000 Fr.).

2.1.1 Bedeutung des wirtschaftlichen Wandels für die Erwerbsarbeit

Für die kommenden fünf bis zehn Jahre werden konjunkturelle wirtschaftliche Schwankungen eine direkte und kurzfristig wahrnehmbare Auswirkung auf den Schweizer Arbeitsmarkt haben. Auf struktureller Ebene werden sich die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt eher schrittweise und langfristig zeigen. Aus Sicht der Wirtschaftlichen Hilfe wird entscheidend sein, wie sich die Aussichten auf dem Arbeitsmarkt für Menschen mit geringen beruflichen Qualifikationen verändern. Um abschätzen zu können, wohin sich der Arbeitsmarkt in Zürich entwickeln wird, ist es hilfreich, die aktuelle Situation zu beschreiben und zu analysieren.

Erwerbsquote und Beschäftigung

Zunächst kann festgehalten werden, dass der städtische Arbeitsmarkt ein hohes Mass an beruflicher Partizipation ermöglicht. Die durchschnittliche Erwerbsquote⁴ der Frauen und Männer in der Stadt Zürich liegt über dem gesamtschweizerischen Wert. 2015 betrug sie bei Frauen in der Stadt Zürich 68.1% (Schweiz: 63.8%), bei Männern 80.4% (Schweiz: 75%) (vgl. Präsidialdepartement Stadt Zürich 2017).

In den vergangenen Jahren hat in der Stadt Zürich die Anzahl an Beschäftigten deutlich zugenommen. Dabei ist der Anteil der erwerbstätigen Frauen ebenso deutlich gewachsen. So zeigt sich in Abbildung 8, dass zwischen 2005 und 2015 die Zahl der Beschäftigten (in Vollzeitäquivalenten) von unter 300'000 auf rund 350'000 gestiegen ist. Der Anteil an Frauen nahm dabei um drei Prozentpunkte zu.

⁴ Die Erwerbsquote beschreibt den Anteil an erwerbsfähigen Personen – erwerbstätig als auch erwerbslose Personen – an der Referenzbevölkerung. Sie lässt keine Rückschlüsse auf das Ausmass der Erwerbstätigkeit zu.

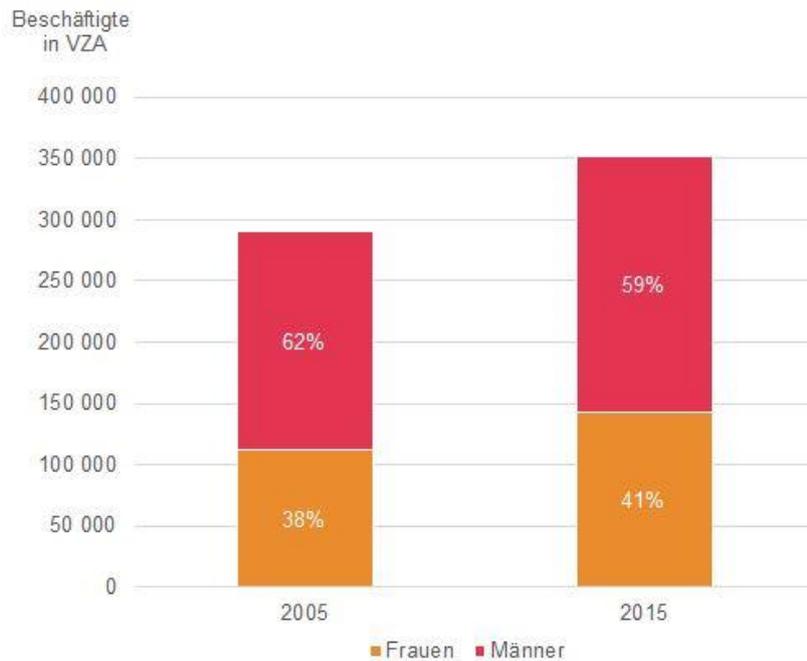


Abbildung 8: Entwicklung der Beschäftigten in Vollzeitäquivalenten nach Geschlecht 2005 und 2015 in der Stadt Zürich (Quelle: Präsidialdepartement Stadt Zürich 2017; Daten: Beschäftigtenstatistik (BESTA), Statistik Stadt Zürich)

Die Erwerbsquote und die Zahl der Beschäftigten lassen noch keine Rückschlüsse auf den Beschäftigungsgrad zu. Die Abbildung 9 zeigt das bekannte geschlechtsspezifische Muster auch für die Stadt Zürich.

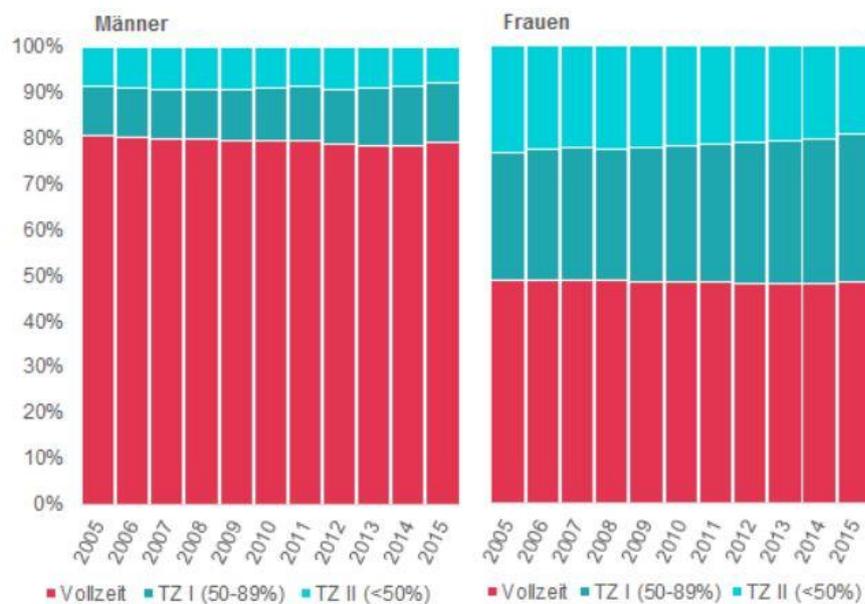


Abbildung 9: Beschäftigungsgrad der beschäftigten Frauen und Männer 2005 bis 2015 in der Stadt Zürich (Quelle: Präsidialdepartement Stadt Zürich 2017; Daten: Beschäftigtenstatistik (BESTA), Statistik Stadt Zürich)

Frauen sind im Vergleich zu Männern häufiger teilzeitbeschäftigt. In den letzten zehn Jahren hat sich der Anteil der vollzeitbeschäftigten Frauen kaum verändert (knapp 50%). Der Anteil der Frauen, die zwischen 50 und 89 Stellenprozent erwerbstätig sind, hat sich aber zwischen 2005 und 2015 von 28% auf 32.5% erhöht, während der Anteil derer, die unter 50 Stellenprozent erwerbstätig sind, von 23.3% auf 19.3% gesunken ist (vgl. Präsidialdepartement Stadt Zürich 2017). Bei den Männern sind nur geringfügige Änderungen zu beobachten: Der Anteil an teilzeiterwerbstätigen Männern ist innerhalb von zehn Jahren von 19.3 auf 20.9% gestiegen.

Ist auf dem Arbeitsmarkt ein Trend zur Prekarisierung zu beobachten? Prekäre Arbeitsverhältnisse sind durch tiefe Löhne, unregelmässige Arbeitszeiten und eine erhöhte Arbeitsplatzunsicherheit gekennzeichnet (siehe Bundesamt für Statistik 2012; Walker/Marti 2010). Der Grossteil der Beschäftigten in der Schweiz befindet sich in dauerhaften Anstellungsverhältnissen (2014: 92%). Noch ist anhand der verfügbaren Daten keine deutliche allgemeine Zunahme an prekären Arbeitsverhältnissen zu erkennen. Dennoch zeigt sich, dass vor allem jüngere Beschäftigte zwischen 15 und 24 Jahren, Frauen und Beschäftigte im Primärsektor immer häufiger in flexiblen Beschäftigungsverhältnissen (befristete Arbeitsverträge, Teilzeitbeschäftigung und Arbeit auf Abruf) angestellt werden (vgl. Bundesamt für Statistik (BFS) 2015c, S.121 f). Auch Dienstleistungsbranchen wie das Gastgewerbe und die Hotellerie, das Reinigungsgewerbe oder die Sicherheitsbranche, aber auch Teile des Gesundheits- und Sozialwesens sind durch prekäre Arbeitsverhältnisse geprägt. Dazu gehören auch Anstellungen in privaten Haushalten, die praktisch jeglicher Kontrolle und Aufsicht entzogen sind (siehe Knöpfel/Madörin/Zängli 2016).

Am Zürcher Arbeitsmarkt spielen Arbeitskräfte aus dem Ausland eine wesentliche Rolle. So waren im Jahr 2014 über 34% der Arbeitskräfte ausländischer Herkunft (vgl. Statistik Stadt Zürich 2016c, S. 116). Diese sind zu grossen Teilen sehr gut beruflich qualifiziert (Abbildung 10).

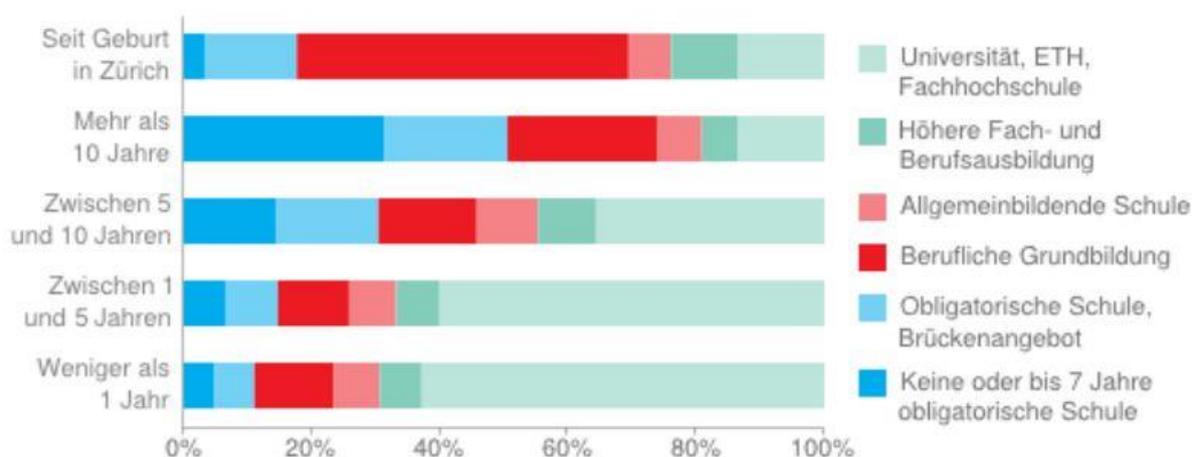


Abbildung 10: Bildungsstand der ausländischen Bevölkerung in der Stadt Zürich nach Aufenthaltsdauer (Quelle: Statistik Stadt Zürich 2012; Daten: Strukturerhebung 2010)

Daten aus dem Jahr 2010 zeigen, dass besonders die ausländische Bevölkerung, die maximal seit fünf Jahren in der Stadt Zürich wohnhaft ist, über eine hohe Ausbildung verfügt. Ca. 60% haben einen Universitäts-, ETH- oder Fachhochschulabschluss. Hierbei ist vorrangig von Arbeitsmigration zu sprechen. Ein anderes Bild zeigt sich bei Personen ausländischer Herkunft, die seit Geburt oder mehr als zehn Jahre in der Stadt Zürich leben. Bei der erstgenannten Gruppe überwiegt der Ausbildungsgrad bis höchstens allgemeinbildende Schule beziehungsweise berufliche Grundbildung. Rund die Hälfte der zweitgenannten Gruppe hat eine Ausbildung bis zur obligatorischen Schule erreicht. Bei Personen, die als Asylsuchende und Flüchtlinge in die Stadt Zürich kommen, sieht das Bild nochmals anders aus. Häufig haben vor allem die jungen Menschen geringe bis keine abgeschlossene Ausbildung oder ihre Ausbildung wird nicht anerkannt.

In welchem Ausmass die zukünftige Einwanderung in die Schweiz und in die Stadt Zürich stattfinden wird, ist schwer abzuschätzen. Die Arbeitsmigration wird von Wirtschaftswachstum und der wirtschaftlichen Vernetzung der Schweiz, der Globalisierung und den politischen Entwicklungen abhängig sein. Wird der Wirtschafts- und Innovationsstandort Schweiz aufrechterhalten, so wird das vor allem gut und sehr gut qualifizierte Menschen im erwerbsfähigen Alter in die Schweiz und nach Zürich ziehen lassen. Aber auch andere Gründe sind ausschlaggebend für Wanderungsbewegungen. Je nach politischer, ökonomischer und klimatisch-ökologischer Situation in anderen Ländern und Regionen der Welt, könnten vermehrt Menschen mit geringer oder nicht anerkannter Bildung in die Schweiz flüchten. Verschiedene Szenarien und deren Auswirkungen wurden vom Perspektivstab der Bundesverwaltung durchdacht (siehe Schweizerische Bundeskanzlei 2015). Hier genügt der Hinweis, dass die Zahl der Asylsuchenden und Flüchtlinge das Ausmass an Wirtschaftlicher Hilfe beeinflusst, diese Zahl aber kaum zu prognostizieren ist. Zudem ist für die Sozialhilfe entscheidend, wie gut die Menschen im Asylverfahren in den Arbeitsmarkt integriert werden können.

Auch die Umsetzung der angenommenen Masseneinwanderungsinitiative wird Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und den Wirtschaftsstandort Schweiz haben. Der Wunsch nach Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung steht dem Bedarf an qualifizierten Fachkräften aus dem Ausland, insbesondere auch aus Drittstaaten, entgegen. Die Verfügbarkeit von Talenten und Fachkräften ist ein wesentlicher Standortfaktor für die Schweiz und die Stadt Zürich.

Arbeitslosigkeit und Erwerbslosigkeit

Die hohe Erwerbstätigkeit der in- und ausländischen Wohnbevölkerung ist auch an einer niedrigen Arbeitslosenquote zu erkennen. Konjunkturell bedingt gibt es immer wieder Schwankungen in der Anzahl und der Quote der arbeitslosen Personen. Aber auch auf struktureller Ebene zeichnen sich Veränderungen ab. Folgende Abbildung zeigt den Verlauf der Arbeitslosenquote in den Jahren von 2001 bis 2015 für die Stadt Zürich, den Kanton Zürich und die Schweiz.

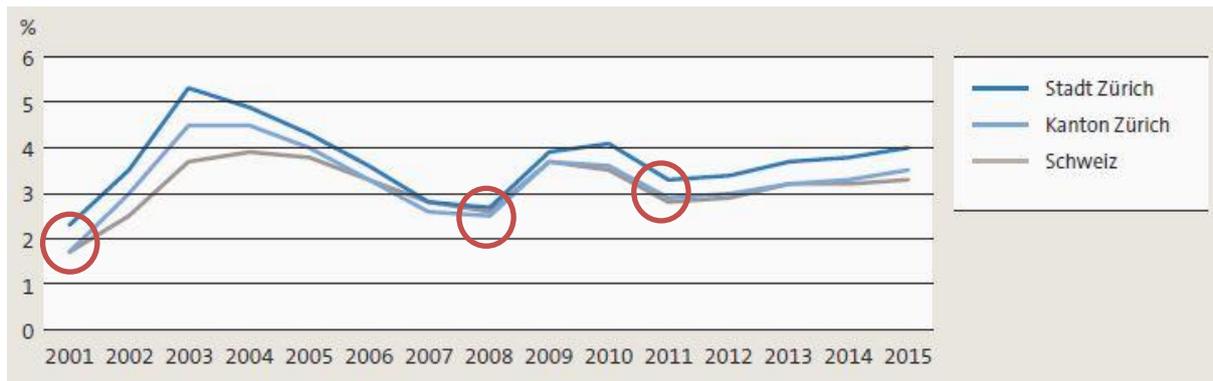


Abbildung 11: Entwicklung der Arbeitslosenquote von 2001 bis 2015 im Vergleich Stadt Zürich, Kanton Zürich und Schweiz (Quelle: Statistik Stadt Zürich 2016c, S. 128; eigene Weiterbearbeitung)

Drei Aspekte werden sichtbar. Die Schwankungen der Arbeitslosenquoten folgen erstens mit einer zeitlichen Verzögerung der konjunkturellen Entwicklung der Wirtschaft. Die Arbeitslosenquote des abgebildeten Zeitrahmens war im Krisenjahr 2003 deutlich am höchsten und ist danach dem konjunkturellen Aufschwung folgend bis ins Jahr 2008 stetig gesunken. Nach der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008 wurde auf allen drei Ebenen wieder ein Anstieg der Arbeitslosenquote verzeichnet. Dieser Anstieg hätte sich weiter fortgesetzt, hätte die Revision der Arbeitslosenversicherung 2011 nicht zu einer (einmaligen) deutlichen Reduktion der ausgewiesenen Arbeitslosigkeit geführt. Seither steigt die Arbeitslosenquote wieder an.

Zweitens liegt in der Stadt Zürich die Arbeitslosenquote jeweils höher als im Kanton Zürich und in der gesamten Schweiz. Offensichtlich reagiert der Arbeitsmarkt in der Stadt heftiger auf konjunkturelle Veränderungen als grössere Aggregate. Im April 2017 lag in der Stadt Zürich die Arbeitslosenquote bei 4.1% und erreichte damit wieder das gleiche Niveau wie zu Zeiten der letzten Finanzkrise.

Trotz konjunkturellem Aufschwung und vergleichsweise tiefer Arbeitslosenquoten zeichnet sich drittens ab, dass sich die Schweiz, wie auch der Kanton und die Stadt Zürich sich schleichend vom Ziel der Vollbeschäftigung wegbewegen. Die roten Kreise in der Abbildung 11 zeigen, dass bei konjunkturellem Aufschwung und niedrigen Arbeitslosenquoten die «low-peaks» auf immer höheren Niveaus verbleiben. Dies deutet auf eine wachsende sogenannte Sockelarbeitslosigkeit hin.

Das Risiko eines Menschen, arbeitslos zu werden, steht ohne Zweifel in Zusammenhang mit seinem Ausbildungsniveau. Die Studie von Can und Sheldon (2017) zu den Beschäftigungschancen von Geringqualifizierten⁵ in der Schweiz, zeigt auf, dass sich deren Arbeitslosenquote in den letzten Jahren deutlich erhöht hat. Bemerkenswerterweise ist aber auch die Arbeitslosenquote der Mittel- und Hochqualifizierten zwischen 1970 und 2000 gestiegen. Die Arbeitsmarktchancen für Niedrigqualifizierte sinken einerseits aufgrund der internationalisierten Arbeitsteilung, durch die einfache, repetitive Arbeitsschritte und Tätigkeiten ausgelagert und komplexere Tätigkeitsfelder hierzulande forciert werden. Andererseits werden die Anforderung an den Ausbildungsgrad durch den technischen Fortschritt in den Informations- und Kommunikationstechnologien zusätzlich erhöht (vgl. Can/Sheldon 2017, S. 3). Tätigkeiten, die vormals von Niedrigqualifizierten ausgeführt wurden, erfordern heute eine höhere Qualifikation. Eine Analyse der Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich weist zudem darauf hin, dass die Arbeitslosenquote der mittelgut bezahlten Berufsgruppen gewachsen ist (vgl. Bolli et al. 2015, S. 62). Dazu gehören vor allem Berufe wie Büroangestellte und Maschinisten.

Diese Studien machen deutlich, dass der beschriebene strukturelle Wandel in der Schweiz längst im Gange ist. In diesem Transformationsprozess wachsen die Anforderungen an die Arbeitnehmenden. Nachhol- und Weiterbildung sowie Umschulungen werden immer relevanter. Die Sozialpartner und der Staat sind gefordert. Trotz allerlei Bemühungen wird das Ausmass an «mismatching» in den nächsten Jahren wachsen. Die Umsetzung von Massnahmen wird Zeit benötigen. Bis diese greifen, wird es kurz- und mittelfristig zu Umbrüchen am Arbeitsmarkt kommen. Nicht nur Niedrigqualifizierte, auch Erwerbstätige mit mittlerem Qualifikationsniveau werden von wachsender Arbeitslosigkeit betroffen sein. Zunehmende Erwartungen an das Qualifikations- und Anforderungsprofil, hochqualifizierte Konkurrenz aus dem Ausland und Auslagerungen von Dienstleistungstätigkeiten in Niedriglohnländer bringt diese vermehrt unter Druck. Insbesondere der kaufmännische Bereich, in dem mehrheitlich Frauen beschäftigt sind, könnte in naher Zukunft deutlich weniger Nachfrage an Beschäftigten verzeichnen. Aber auch Jugendliche und junge Erwachsene werden stärker davon betroffen sein. Die Hürden zum Eintritt in den hiesigen Arbeitsmarkt werden höher. Mit der Gesamtheit der Entwicklungen geht einher, dass vielen Menschen der Zugang zum Arbeitsmarkt erschwert wird oder verwehrt bleibt. Besonders Menschen mit niedrigem Bildungsstatus oder unzureichenden Sprachkenntnissen, weniger mobile Menschen, Älteren oder Menschen mit Behinderung haben hierbei Schwierigkeiten. Während jüngere Menschen und Menschen mit niedrigem Bildungsniveau bereits einen schwierigen Einstieg in den Arbeitsmarkt erfahren, gibt es auch Risikofaktoren, den Arbeitsplatz zu verlieren. Laut einer Studie

⁵ Personen, die höchstens eine Anlehre oder keine abgeschlossene Berufsausbildung absolviert haben.

der Universität Bern (Hübelin/Fritschi 2016) haben besonders ältere Personen ab 56 Jahren, Frauen, Personen ausländischer Herkunft und Verheiratete ein erhöhtes Risiko, aus dem Arbeitsmarkt auszuscheiden. Am stärksten von Arbeitsmarkt ausgeschlossen werden Personen, die Wirtschaftliche Hilfe der Sozialdienste oder eine Rente der Invalidenversicherung erhalten.

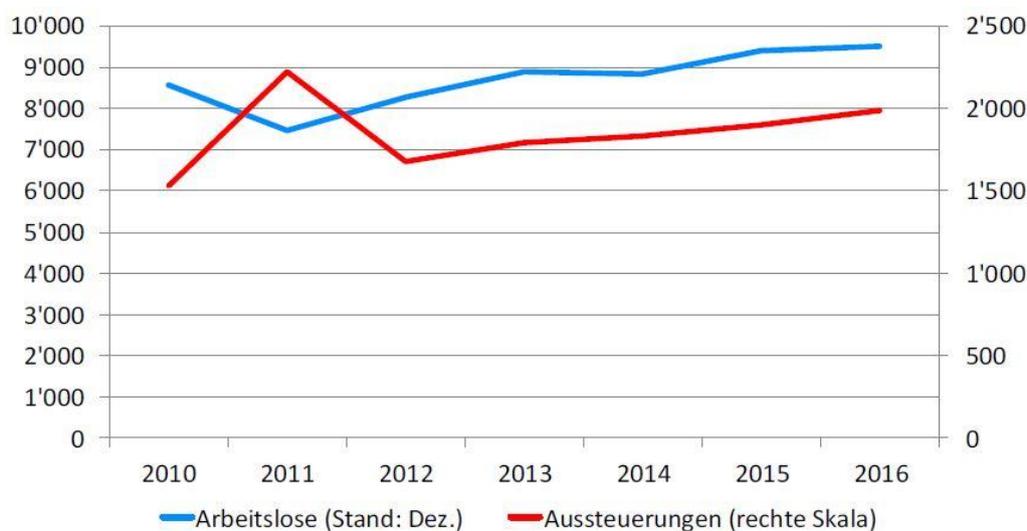


Abbildung 12: Anzahl Arbeitslose und Aussteuerungen in der Stadt Zürich 2010 bis 2016 (Quelle: Soziale Dienste Stadt Zürich 2017a, S. 9)

Ein Blick auf den Verlauf der Aussteuerung zeigt, dass unterbrochen durch einen kurzfristigen markanten Anstieg an Aussteuerungen im Jahr 2011, verursacht durch die Revision der Arbeitslosenversicherung, die jährliche Zahl der Aussteuerungen stetig zunimmt. 2016 verloren rund 2'000 Personen ihren Anspruch auf Taggelder der Arbeitslosenversicherung. Nicht alle kommen sofort zur Sozialhilfe. Ein Teil der ausgesteuerten Langzeitarbeitslosen findet in den folgenden Monaten doch noch eine Stelle, oft verbunden mit einem markanten Lohnverzicht, andere leben in Doppelverdienerhaushalten und haben trotz den fehlenden Erwerbseinkommen keinen Anspruch auf wirtschaftliche Sozialhilfe.

Das «wahre» Ausmass an Erwerbslosigkeit findet sich darum nicht in den Arbeitslosenstatistiken des SECO, sondern in den Zahlen des Bundesamtes für Statistik. Erwerbslos sind Personen, die ohne Arbeitsplatz sind, aktiv eine Stelle suchen und kurzfristig bereit sind, einer neuen Erwerbsarbeit nachzugehen. Zu dieser Gruppe gehören nicht nur die bei den RAV registrierten Arbeitslosen, sondern auch die ausgesteuerten Langzeitarbeitslosen, die Arbeitslosen in der Sozialhilfe und jene in der Invalidenversicherung. Aufschluss über die Entwicklung der Erwerbslosenquote in der Stadt Zürich und in der Schweiz gibt die nachstehende Abbildung.



Abbildung 13: Entwicklung der Erwerbslosenquote (gemäss ILO) der Frauen und Männer in der Stadt Zürich (durchgezogene Linie) und in der Schweiz (gestrichelte Linie) von 2010 bis 2015 (Quelle: Präsidialdepartement Stadt Zürich o.J.,a.; Daten: Schweizerische Arbeitskräfteerhebung SAKE)

Der Verlauf der Erwerbslosenquote liegt manchmal mehr, manchmal weniger stark über dem Verlauf der Arbeitslosenquote. In der Regel ist die Erwerbslosenquote mindestens um ein Viertel höher als die Arbeitslosenquote. Auch hier sind konjunkturelle Einflüsse erkennbar. Bemerkenswert sind die geschlechtsspezifischen Unterschiede. Seit 2013 liegt die Erwerbslosenquote der Männer deutlich über jener der Frauen.

2.1.2 Bedeutung des wirtschaftlichen Wandels für die Haushalte und Familien

Die wirtschaftliche Entwicklung in einem Land beeinflusst auch die sozialen Lebensformen. Wirtschaftliche Stabilität ist ein wichtiger Faktor für Haushalte und Familien. Finanzielle Unabhängigkeit, Lohnsicherheit und Schutz vor unwillkürlicher Kündigung sind entscheidend für die Wahl der Haushaltsform und die Frage der Familiengründung. So gesehen bietet der Wirtschaftsstandort Zürich ein ideales Umfeld für Familienhaushalte.

Die Wirtschaft in Zürich braucht gut qualifizierte Arbeitskräfte. Dem Fachkräftemangel möchte man mit einem vermehrten Einbezug von gut ausgebildeten Frauen begegnen. Wie stark die Arbeitsmarktpartizipation dieser Frauen sein wird, hängt nicht nur von den Arbeitsverhältnissen, sondern auch von einer bezahlbaren familienergänzenden Kinderbetreuung ab. Ein verstärktes berufliches Engagement

der Frauen wird Folgen für die sozialen Lebensformen haben. Statistiken zeigen, dass ein hohes Bildungsniveau und eine entsprechende qualifizierte Erwerbstätigkeit mit dem Verzicht oder eine nach hinten verschobene Familiengründung einhergeht (vgl. Bundesamt für Statistik (BFS) 2017c, S. 33). Es ist damit zu rechnen, dass die Zahl der Frauen (und Paare), die kinderlos bleiben, in der Stadt Zürich eher steigen als abnehmen wird.

Anders sieht es dort aus, wo durch a-typische und prekäre Arbeitsverhältnisse working poor-Haushalte in Folge der Digitalisierung entstehen. Diese soziale Lebensform ist nicht nur durch knappe Einkommensverhältnisse und die damit einhergehenden Einschränkungen geprägt. Sie ist auch oft durch eine Mehrfachbelastung der Familienfrauen gekennzeichnet.

2.1.3 Bedeutung des wirtschaftlichen Wandels für den Sozialstaat

Soziale Sicherheit ist nicht nur aus sozialstaatlicher Sicht relevant, sondern auch als Wirtschafts- und Standortfaktor. So wird sichtbare und gelebte soziale Sicherheit oft als Anziehungspunkt für Arbeitnehmende und Unternehmen gesehen. Ein gut ausgebauter Sozialstaat ermöglicht erst einen flexiblen Arbeitsmarkt, eine Grundvoraussetzung, um den wirtschaftlichen Wandel bewältigen zu können. Die beiden Aspekte werden oft unter dem Stichwort der «flexicurity» zusammengefasst (siehe Knöpfel 2011).

Durch Digitalisierung, technischen Fortschritt und Globalisierung sieht sich der Sozialstaat herausgefordert, seine Regelungen und Rahmenbedingungen dem wirtschaftlichen Wandel anzupassen. Besonders gefordert wird die Arbeitslosenversicherung sein. Einrichtungen wie die Regionalen Arbeitsvermittlungstellen (RAV) müssen davon ausgehen, dass im Zuge der Veränderungen auch neues Klientel auf sie zukommen wird. Branchen als auch einzelne Tätigkeiten, die in Zürich stark vertreten sind und weiter wachsen, befinden sich in einem tiefgreifenden Strukturwandel. So wird es vermehrt erwerbslose Personen geben, die nicht nur ihren Beruf oder die Branche, sondern gleich beides wechseln müssen. Vom Wandel der Anforderungen auf dem Arbeitsmarkt und dem erhöhten Risiko, arbeitslos zu werden, werden Niedrigqualifizierte wie auch Höherqualifizierte betroffen sein. Damit wird die Zusammenarbeit zwischen dem Berufsbildungssystem und dem Sozialwesen immer wichtiger.

Auch auf die drohende Prekarisierung der Arbeitsverhältnisse, durch die viele Arbeitnehmende keine gesicherten Stellen, sondern nur noch temporäre Arbeit oder Arbeit auf Abruf erhalten, muss von Seiten des aktivierenden Sozialstaates erst noch eine Antwort gefunden werden.

2.2 Sozialer Wandel

Familien und gemeinsame Haushalte bilden ein wichtiges Element für den Erhalt der Sozialen Sicherheit. Damit werden Aufgaben übernommen, die für eine stabile, ausgeglichene Gesellschaft unersetzlich sind. Gegenseitige Unterstützung und gemeinsames «Stemmen» aller Herausforderungen, die sich im Leben stellen, sind wichtige Faktoren, um Krisen im Verlauf einer Biografie bewältigen zu können. Unterstützung in finanziellen, beruflichen wie auch emotionalen, psychischen und physischen Schwierigkeiten federn den Verlust eines Arbeitsplatzes und der damit einhergehenden finanziellen Unabhängigkeit ab. Familien leisten zudem den grössten Teil der (unbezahlten) care-Arbeit. Die Übernahme dieser Aufgaben liegt meist bei den Frauen. Noch immer bauen die Gesundheitspolitik und das Bildungswesen darauf, dass dies auch weiterhin so bleibt. Das wiederum geht mit einer Schlechterstellung der Frauen mit Blick auf ihre soziale Sicherheit einher.

Haushalte, Familien und Haushaltsgrösse

Für die statistische Analyse wird im Bericht zum «Zusammenleben in Zürich» (Schwierz, Statistik Stadt Zürich 2015) zwischen Haushalten und Familien unterschieden. Als Haushalte werden Einzelpersonen oder Personengruppen in einer gemeinsamen Wohnung definiert. Dies umfasst auch mehrere Einzelpersonen oder Familien, die gemeinsam in einem Haushalt wohnen können. Familien hingegen sind Lebensgemeinschaften, die sich durch eine registrierte Familienbeziehung zueinander von Haushalten abgrenzen. Das sind beispielsweise Eltern-Kind-Beziehungen und Partnerschaftsbeziehungen. Familien umfassen daher Ehepaare und eingetragene Paare mit und ohne Kindern, Paare mit Kindern sowie alleinerziehende Eltern. Zudem gibt es noch Mehrfamilienhaushalte und grössere Lebensgemeinschaften.

Die Abbildung 14 zeigt die Verteilung dieser verschiedenen Haushalte nach Personenzahl in der Stadt Zürich.

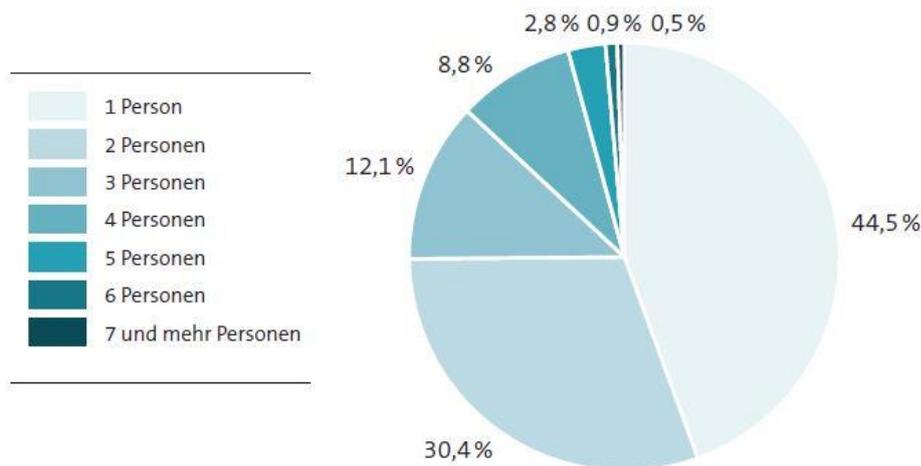


Abbildung 14: Haushalte nach Personenzahl in der Stadt Zürich 2014 (Quelle: Schwier, Statistik Stadt Zürich, 2015, S. 14).

Mit 44.5% sind Einpersonenhaushalte in der Stadt Zürich am häufigsten vertreten, gefolgt von Zweipersonenhaushalten (d.h. unverheiratete Paare und Wohngemeinschaften mit zwei Personen) mit 30.4%. Gemeinsam belegen die Ein- und Zweipersonenhaushalte im Jahr 2014 ungefähr drei Viertel aller Wohnungen (vgl. Schwier, Statistik Stadt Zürich 2015, S. 14). Das restliche Viertel machen Haushalte mit drei oder mehr Personen aus: in 12.1% der Haushalte leben drei Personen, in 8.8% der Haushalte vier Personen, in 2.8% der Haushalte sind fünf Personen registriert, in 0.9% der Haushalte leben 6 Personen und in nur 0.5% der Haushalte sind es 7 oder mehr Personen.

Diese Verteilung hat sich über die Jahre hinweg deutlich verändert. Bis zum Jahr 2000 ist der Anteil an Einpersonenhaushalten in der Stadt Zürich stark gestiegen, während andere Haushaltsformen eher abgenommen haben. Seit 2010 zeigt sich ein umgekehrtes Bild. Die Zahl der Einpersonenhaushalte ist wieder gesunken, während die Zahl der Mehrpersonenhaushalte wiederum leicht gestiegen ist (Abbildung 15). Dies steht im Zusammenhang mit der demographischen Alterung, die in der Stadt Zürich ihren Zenit bereits überschritten hat.

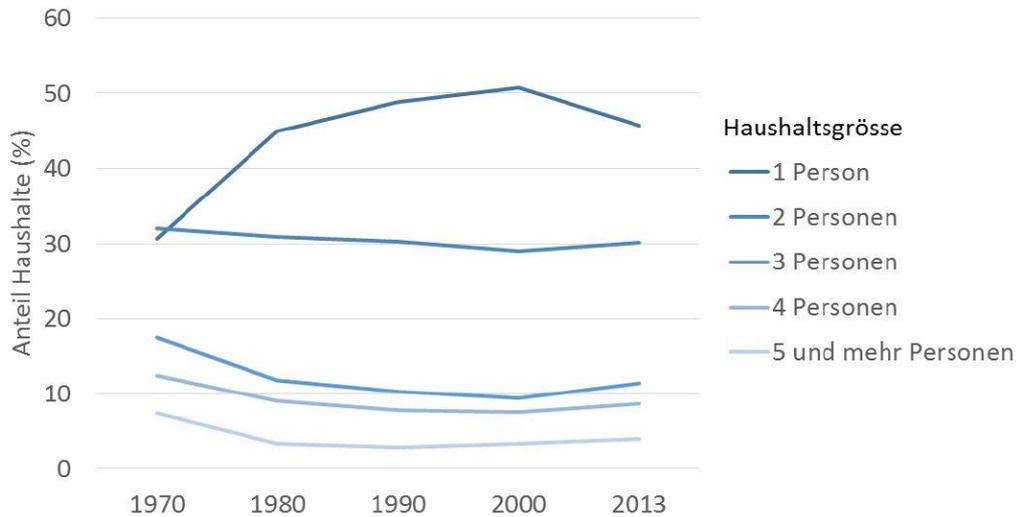


Abbildung 15: Anteil der Haushalte nach Haushaltsgrösse in der Stadt Zürich 1970 bis 2013 (Quelle: Statistik Stadt Zürich 2015a, S. 5)

Haushaltsformen

Einen weiteren Einblick in die Wohn- und Lebensformen der Menschen in Zürich erhält man, wenn man die Aufteilung der Haushalte und der Personen nach ihrer Haushaltsform vergleicht. Denn obschon die Einpersonenhaushalte den grössten Anteil der Haushalte ausmachen (siehe Abbildung 14), bilden Haushalte mit mehreren Personen einen grösseren Anteil der Bevölkerung ab.

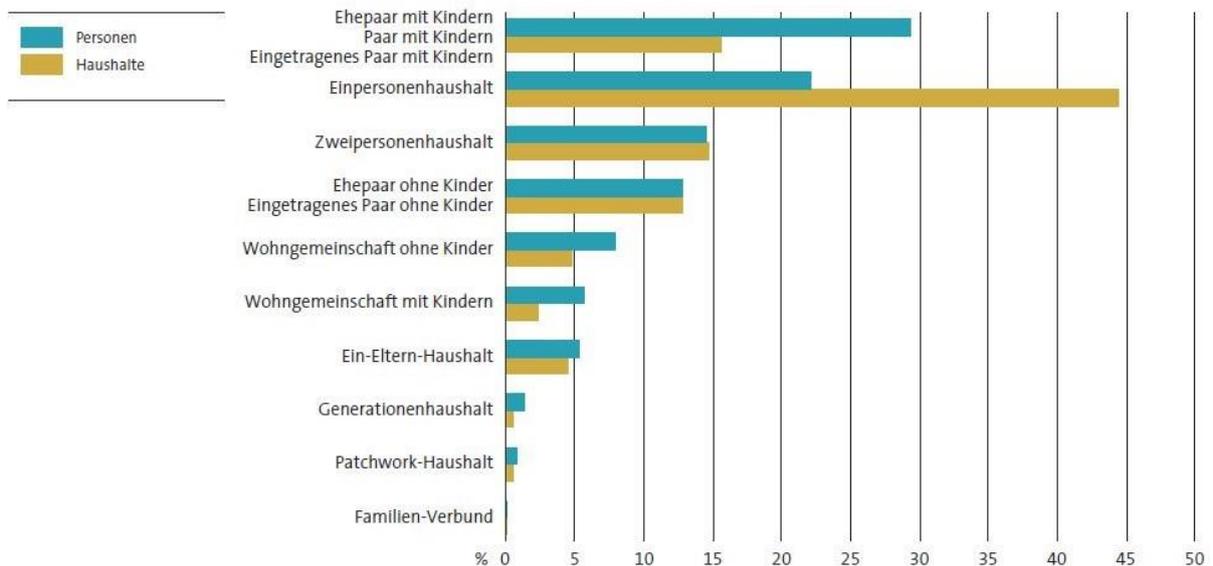


Abbildung 16: Haushalte und Personen nach Haushaltsform in der Stadt Zürich 2014 (Quelle: Schwierz, Statistik Stadt Zürich, 2015, S. 13)

So ist in der Abbildung 16 ersichtlich, dass mit fast 30% der Grossteil der Menschen in der Stadt Zürich in einem Paarhaushalt (Paare, Ehepaare, eingetragene Paare) mit Kindern lebt. Am zweithäufigsten

wohnen Zürcherinnen und Zürcher in Einpersonenhaushalten (22%). An dritt- und vierthäufigster Stelle wohnen sie in Zweipersonenhaushalten (15%) und als Paare (Ehepaare und eingetragene Paare) ohne Kinder (13%).

In der Abbildung 17 wird die Grösse der Haushalte nach der Haushaltsform ersichtlich.

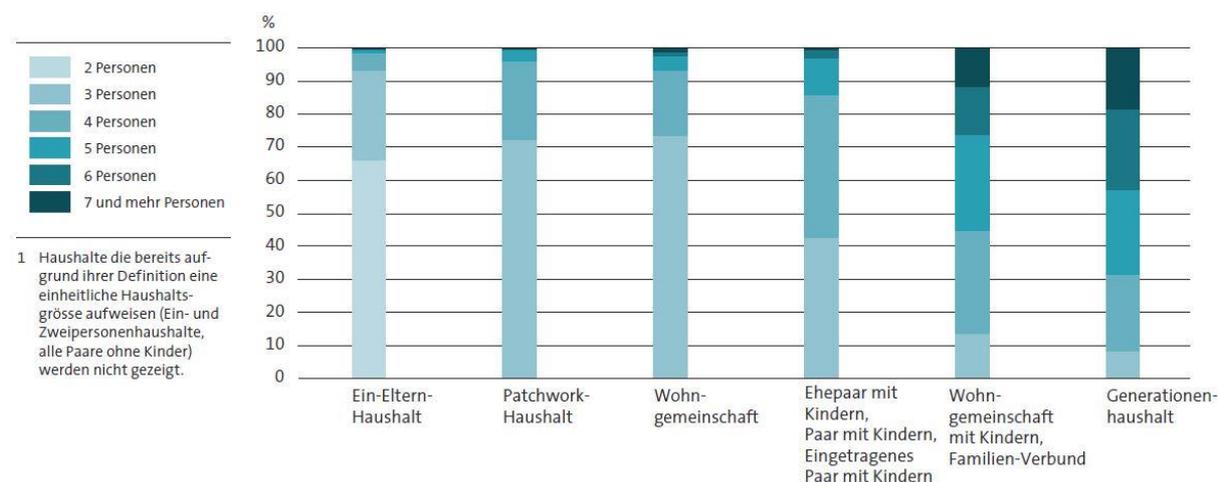


Abbildung 17: Haushaltsgrösse nach Haushaltsform in der Stadt Zürich 2014 (Quelle: Schwierz, Statistik Stadt Zürich 2015, S. 14)

So zeigt sich, dass über 60% der Ein-Eltern-Haushalte aus zwei Personen, also einer erwachsenen Person und einem Kind besteht, ein weiteres Viertel der Alleinerziehenden mit zwei Kindern, also zu dritt lebt. Von den Alleinerziehenden sind rund 90% Frauen (Statistik Stadt Zürich 2015a, S. 24). Ebenso ist erkennbar, dass etwa drei Viertel aller Patchwork-Haushalte und Wohngemeinschaften aus drei Personen besteht. Bei Paaren, Ehepaaren und eingetragenen Partnerschaften mit Kindern sind die Haushalte mit einem Kind fast gleich häufig vertreten wie die Haushalte mit zwei Kindern (je ca. 40%). Haushalte mit vielen darin lebenden Personen finden sich hauptsächlich in Wohngemeinschaften mit Kindern und Mehrgenerationenhaushalten. In der Stadt Zürich sind diese zum Beispiel im genossenschaftlichen Wohnbau zu finden (vgl. Schwierz, Statistik Stadt Zürich 2015, S. 14).

Herkunft der Haushaltsmitglieder

Die Haushalte und Haushaltsformen können auch hinsichtlich der Herkunft und dem Alter der Bewohnenden dargestellt werden. So ist in Abbildung 18 ersichtlich, dass im Jahr 2014 in fast zwei Drittel der Haushalte die darin lebenden Personen eine Schweizer Nationalität hatten. In knapp einem Viertel der Haushalte lebten ausschliesslich Personen mit ausländischer Nationalität. In einem Siebtel der Haushalte wohnen Personen mit gemischter Nationalität zusammen.

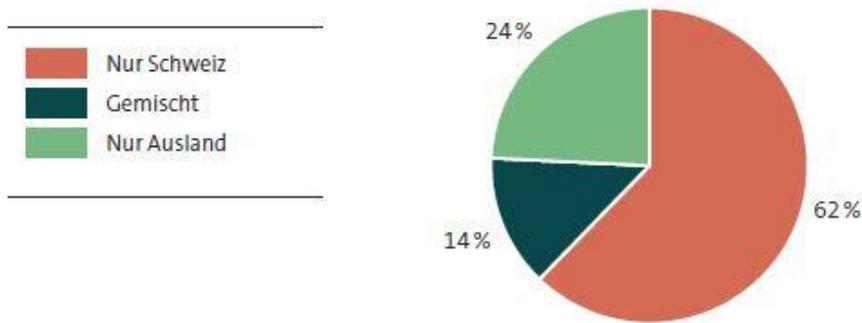


Abbildung 18: Haushalte nach Herkunft der Bewohnenden in der Stadt Zürich 2014 (Quelle: Schwierz, Statistik Stadt Zürich 2015, S. 24)

Haushaltsform und Alter

Die Wahl der Haushaltsform unterscheidet sich je nach Alter (siehe Schwierz, Statistik Stadt Zürich 2015, S. 20 f). Einpersonenhaushalte finden sich in verschiedenen Altersgruppen wieder. Bis 55 Jahre ist der Anteil der Männer in Einpersonenhaushalten deutlich grösser als jener der Frauen. In den älteren Altersgruppen kehrt sich das Bild um, denn die Einpersonenhaushalte in denen Personen über 60 Jahre wohnhaft sind, sind doppelt so häufig Frauen- wie Männerhaushalte. In Wohngemeinschaften ohne Kinder und Zweipersonenhaushalten wohnen hauptsächlich junge Erwachsene bis etwa 40 Jahre. Ein-Eltern-Haushalte werden in der Altersgruppe zwischen 30 und 60 hauptsächlich von Frauen geführt. Im Jahr 2014 war rund ein Fünftel aller Familienhaushalte in Zürich Ein-Eltern-Haushalte, die zu etwa 90% von Frauen geführt wurden (Statistik Stadt Zürich 2015c: 1).

Scheidungen

Familiäre Lebensformen werden in vielen Fällen auch beendet. Die Anzahl und Häufigkeit von Scheidungen hat sich in den letzten Jahrzehnten verändert. In Abbildung 19 ist diese Veränderung von 1990 bis 2016 dargestellt.

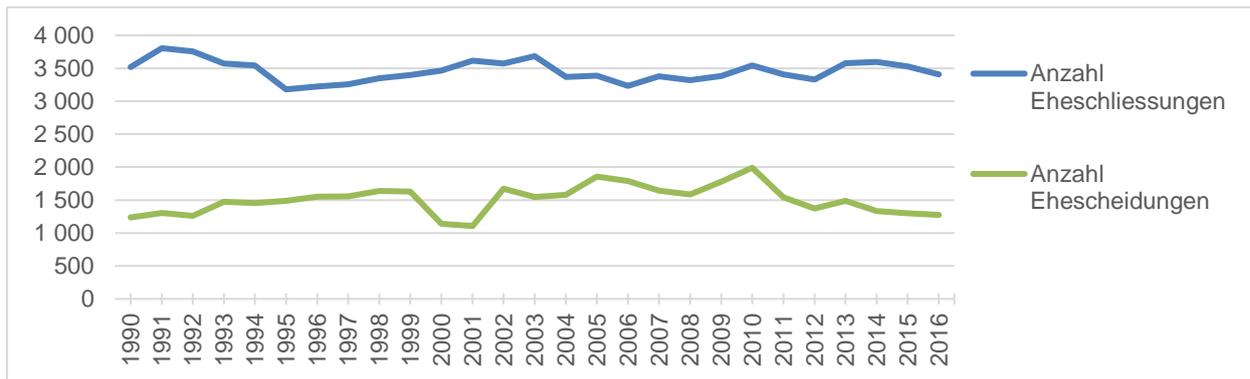


Abbildung 19: Anzahl der Eheschliessungen und Ehescheidung in der Stadt Zürich von 1990 bis 2016 (Quelle: Statistik Stadt Zürich 2016a, eigene Darstellung)

Ersichtlich und für die Zwecke der Trend- und Umfeldanalyse relevant ist, dass die Zahl der Ehescheidungen seit 2010 tendenziell wieder rückläufig ist. Insgesamt zeigen sich aber im dargestellten Zeitraum immer wieder Schwankungen in der Anzahl der Eheschliessungen und -scheidungen. Mit grösseren Veränderungen als in den vergangenen Jahren ist somit nicht zu rechnen.

Kinderbetreuung

Haushalte und Familien mit Kindern stehen vor der Frage, wie die Betreuung der Kinder gewährleistet werden kann. In vielen Fällen sind es die Mütter, die diese Aufgabe übernehmen. In Zusammenhang mit der steigenden Erwerbsquote, dem zunehmenden Beschäftigungsgrad und dem höheren Ausbildungsgrad der Frauen ist jedoch ein Wandel wahrzunehmen. Folgende Abbildung verdeutlicht das Ausmass der verschiedenen Formen von Kinderbetreuung, die im Jahr 2013 in Zürich in Anspruch genommen wurden.

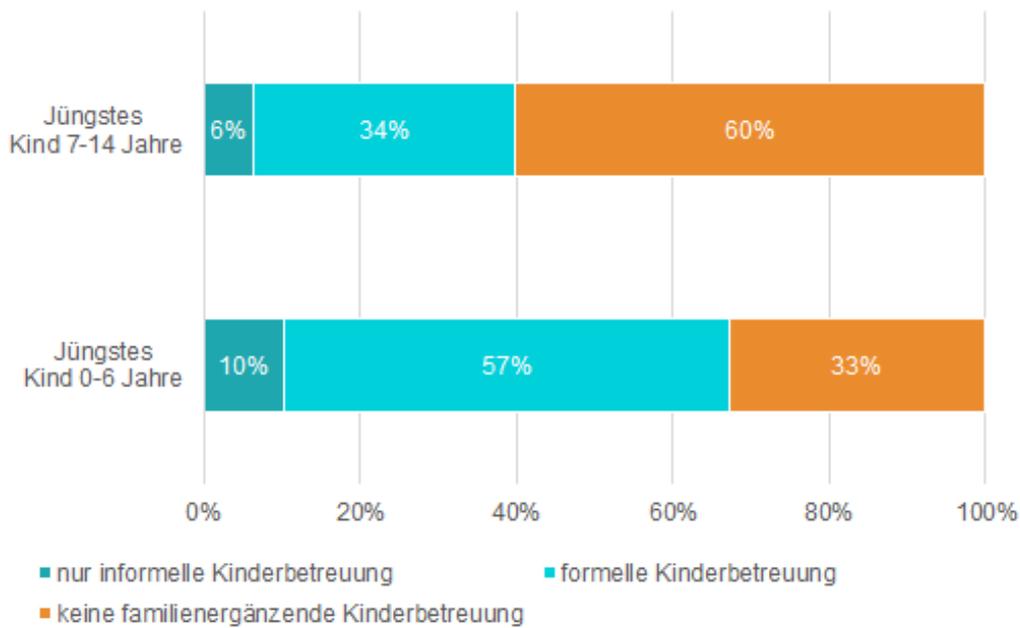


Abbildung 20: Anteil der Inanspruchnahme informeller, formeller oder keiner Kinderbetreuung nach Alter des jüngsten Kindes in der Stadt Zürich 2013 (Quelle: Präsidialdepartement Stadt Zürich o.J.,b; Daten: Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE))

In der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung wird deutlich, dass Eltern älterer Kinder (7-14 Jahre) grösstenteils keine familienergänzende Kinderbetreuung in Anspruch nehmen (60%). 34% der älteren Kinder werden formell, 6% informell betreut. Bei den jüngeren Kindern wird die Mehrheit formell (57%), 10% hingegen formell und 33% nicht familienergänzend betreut. In der Stadt Zürich standen Ende des Jahres 2015 286 Kindertagesstätten zur Verfügung, 83 mehr als im Vorjahr (vgl. Sozialdepartement Stadt Zürich, 2016a: 4). Das entspricht einer Versorgungsquote von 68.4%, die in den letzten Jahren konstant gestiegen ist (vgl. Sozialdepartement Stadt Zürich, 2016a: 7). Um die Vereinbarkeit von beruflicher Tätigkeit und Familie zu ermöglichen, sollen bis zum Jahr 2018 weitere 620 subventionierte Betreuungsplätze geschaffen werden (vgl. Sozialdepartement Stadt Zürich, 2016a: 17). Mit dieser zusätzlichen Anstrengung können besonders Eltern mit niedrigem Einkommen entlastet werden (siehe auch Kapitel 3.3).

Bildung

Auch die Entwicklung der Bildungsniveaus hat einen Einfluss auf den sozialen Wandel der Bevölkerung. Die folgende Abbildung zeigt, dass der Anteil der Bevölkerung mit höherer abgeschlossener Berufsbildung wie Hochschulen und Fachhochschulen kontinuierlich gestiegen ist und im Jahr 2015 über die Hälfte der Bevölkerung zwischen 18 und 64 Jahren einen höheren Bildungsabschluss auf Tertiärstufe

besitzt. Der Anteil an Personen, deren höchste abgeschlossene Ausbildung eine weiterführende Ausbildung (z.B. Gymnasium oder Berufslehre) oder nur die obligatorische Schulbildung ist, ist hingegen deutlich gesunken.

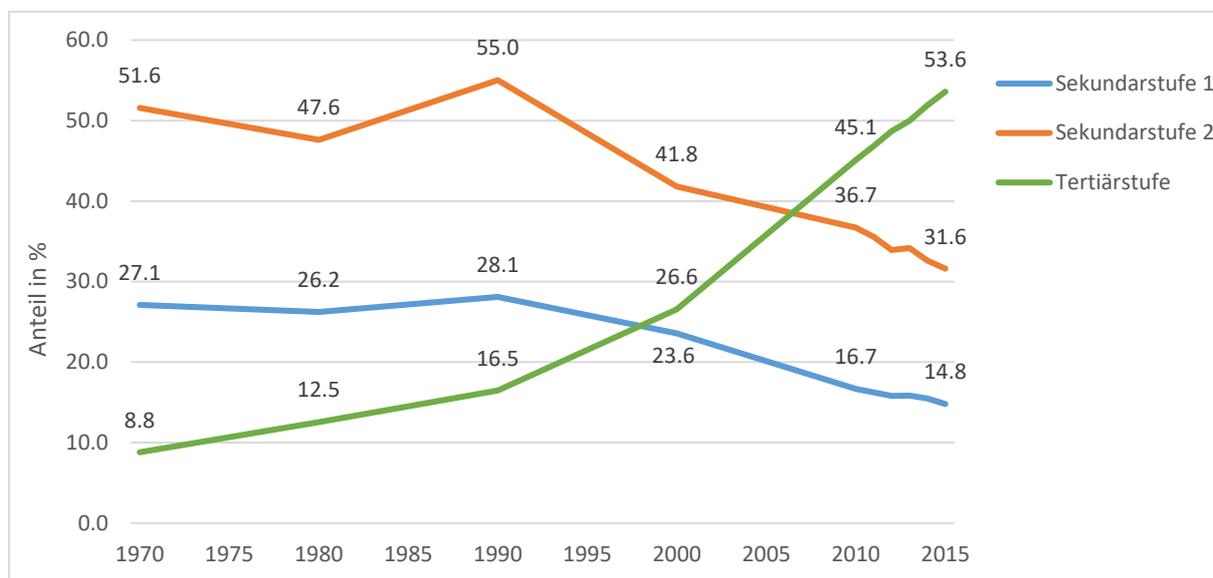


Abbildung 21: Entwicklung der höchsten abgeschlossenen Ausbildung der 18 bis 64-Jährigen in der Stadt Zürich von 1970 bis 2015 (Quelle: Bundesamt für Statistik, Daten: 1970-2010 Volkszählung (Vollerhebung, harmonisiert), ab 2010 Strukturerhebung (Stichprobe); eigene Darstellung)

Die Prognosen gehen davon aus, dass die Studierendenzahlen und Abschlüsse höherer Berufsbildung weiter steigen werden. Vor allem wird nach der Berufsmaturität immer häufiger ein Studium an einer Fachhochschule angehängt. Im Jahr 2000 lag die schweizweite Übertrittsquote von der Berufsmaturität in eine Fachhochschule bei 50%, im Jahr 2014 bereits bei 62% – im Jahr 2024 wird sie vermutlich zwischen 65% und 68% liegen (vgl. Bundesamt für Statistik (BFS) 2015a, S. 31). Ausserdem werden gut ausgebildete Menschen durch die wirtschaftliche Situation in Zürich angezogen. Häufig ziehen sie auch aus dem Ausland zu. Besser Ausgebildete, die meist auch mehr verdienen, können sich zudem die hohen Lebens- und Wohnkosten in der Stadt Zürich leisten.

2.2.1 Bedeutung des sozialen Wandels für die Erwerbsarbeit

Das höhere Bildungsniveau sowie späte und wenige Geburten haben Einfluss auf die Positionen der Zürcher Bevölkerung im Arbeitsmarkt. Es zeigt sich, dass vor allem mehr Frauen immer besser ausgebildet und häufiger berufstätig sind, da die Ausbildung und Erwerbstätigkeit in den Vordergrund und die Familiengründung in den Hintergrund rückt.

Die hohe Mobilität der Haushalte und Familien sowie deren Bereitschaft, längere Distanzen zu ihrem Arbeitsort auf sich zu nehmen, wirkt sich in einem hohen Pendelaufkommen aus. Andererseits gibt es auch die Bereitschaft, den Lebensmittelpunkt auf mehrere Haushalte zu verteilen, um so einen Teil der Zeit näher am Arbeitsplatz sein zu können. Dadurch ist es auch immer mehr Menschen möglich, mehrere Arbeitsplätze an verschiedenen Orten anzunehmen.

Kommt es zur Gründung einer Familie oder zur Übernahme von Betreuung und Pflege von Familienangehörigen, bedarf es einer Flexibilisierung des Arbeitsalltags (z.B. Home Office, flexible Stundenmodelle etc.). Einige, aber längst nicht die Mehrheit der Arbeitgebenden am Arbeitsmarkt reagiert auf diese Bedürfnisse. Die Digitalisierung könnte hier neue Möglichkeiten schaffen.

2.2.2 Bedeutung des sozialen Wandels für die Haushalte und Familien

Höheres Bildungsniveau geht meist mit Veränderungen der Lebensformen einher. So hat sich beispielsweise gezeigt, dass mit höherem Ausbildungsgrad der Frauen deren durchschnittliches Alter bei der ersten Geburt steigt. Durch die längere und höhere Ausbildung wird die Familiengründung nach hinten verschoben. Aber auch ohne spezifischen Blick auf den Ausbildungsgrad liegt das durchschnittliche Alter der Frauen im Kanton Zürich bei der ersten Geburt bei 31 Jahren – zwei Jahre höher als im Jahr 2001 (vgl. Statistisches Amt Kanton Zürich 2017, S. 1). Zudem bleiben schweizweit besonders Frauen mit tertiärem Bildungsabschluss kinderlos (30%), bei Männern hingegen hat das Bildungsniveau keinen Einfluss auf die Kinderlosigkeit (vgl. Bundesamt für Statistik (BFS) 2017c, S. 33).

Die zunehmende Individualisierung geht auch mit einer Fragmentierung der Familien einher. Die hohe Anzahl von Einpersonenhaushalten und Ein-Eltern-Haushalten ist ein Anzeichen dafür. Ausserdem finden sich in den Statistiken die unterschiedlichsten Lebens- und Haushaltsformen, die die Vielfältigkeit der Menschen und ihren Beziehungen spiegeln. Nicht nur die Individualisierung wird weiterhin betont, zu beobachten ist auch eine immer grösser werdende Diversität der Lebens- und Haushaltsformen.

Die gesteigerte Mobilität und Fragmentierung der Familien führen auch dazu, dass immer mehr Familien und deren Angehörige Betreuung und Pflege von Kindern, Älteren und Hilfsbedürftigen nicht selbst

übernehmen können oder wollen. Besonders in der Kinderbetreuung sind viele Familien auf bezahlte oder unbezahlte «familienergänzende Betreuungsleistungen» angewiesen. Je nachdem, wie die wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen weitergehen, könnte dieser Anteil noch grösser werden, ein verändertes Rollenverständnis der Männer hingegen würde diesen Trend etwas bremsen. Dafür gibt es allerdings kaum Anzeichen. Die professionelle Betreuung der älteren Menschen hingegen wird mit grosser Wahrscheinlichkeit weiter zunehmen. Die kleiner werdenden Familien können diese Betreuung häufiger nicht mehr gewährleisten. Der demographische Wandel wird diese Situation weiter akzentuieren.

2.2.3 Bedeutung des sozialen Wandels für den Sozialstaat

Die Lebens- und Haushaltsformen, die nicht mehr auf Mehrgenerationen ausgelegt sind, fordern staatliche und private Einrichtungen heraus, die Infrastruktur an Betreuung und Pflege von Kindern und anderen Familienmitgliedern weiter auszubauen. Zudem wird der Sozialstaat durch weniger stabile Formen familiären Zusammenlebens und grösserer räumlicher Distanz der Familienmitglieder Aufgaben sozialer Sicherungen übernehmen müssen, wenn diese nicht durch familiäre Strukturen oder marktwirtschaftliche Angebote abgedeckt oder geleistet werden können.

Zugleich schafft der soziale Wandel aber auch Raum für neue Arbeitsplätze in privaten Haushalten. Dort wo man es sich leisten kann, werden Aufgaben der Kinderbetreuung und der Haushaltsführung an Angestellte vergeben, um die Mehrfachbelastung der Familienfrauen zu reduzieren.

Sozialversicherungen werden sich mit den vielfältigeren Lebens- und Haushaltsformen auseinandersetzen müssen. Immer hörbarer werden Forderungen nach Gleichbehandlung der unterschiedlichsten sozialen Lebensformen. Beispiele dafür sind der Ruf nach einer «Ehe für alle» oder Vorstösse zur Abschaffung der «Heiratsstrafe».

2.3 Demographischer Wandel

Demographische Veränderungen äussern sich nicht nur in der Anzahl an Menschen, die in einem Land, einer Region oder einer Stadt leben, sondern auch in der Struktur der Bevölkerung. Im Blick auf die Schweiz ist zu erkennen, dass die Bevölkerung national, kantonal und auch in der Stadt Zürich seit

vielen Jahren wächst. Prognosen für die nächsten Jahrzehnte deuten zudem auf einen weiteren Bevölkerungszuwachs hin.

Im folgenden Abschnitt wird anhand aktueller Daten aufgezeigt, welche Bevölkerungsgruppen im Kanton und in der Stadt Zürich grösser und welche kleiner werden und wie sich die Relationen zwischen den Generationen verändern.

Die Auseinandersetzung mit den demographischen Entwicklungen ist relevant, weil schon eine schleichende und erst recht eine drastische Veränderung der Struktur einer Bevölkerung das wirtschaftliche und soziale System aus dem Gleichgewicht bringen kann.

Bevölkerungsentwicklung allgemein

Es ist davon auszugehen, dass die Bevölkerungszahlen in allen Kantonen der Schweiz in den nächsten zwei, drei Dekaden steigen werden oder zumindest stabil bleiben. Ohne auf die genauen Hintergründe des Bevölkerungswachstums und die Zusammensetzung der derzeitigen Bevölkerung zu schauen, ergibt sich für die Stadt Zürich folgende Prognose: Setzt sich das Bevölkerungswachstum der letzten zehn Jahre weiter fort, werden im Jahr 2025 über 438'200 Menschen in Zürich leben, und im Jahr 2040 dann mehr als 488'800 Menschen (Abbildung 22). Das würde einem Plus von 23,4% (oder knapp 93'000 Personen) im Vergleich zum Jahr 2015 entsprechen (Statistisches Amt des Kantons Zürich 2016a). Vor diesem Hintergrund soll nun genauer erläutert werden, wodurch ein Bevölkerungswachstum in diesem Ausmass zustande kommen kann. Entscheidend sind die Veränderungen in der Lebenserwartung, der Geburtenrate sowie der Wanderungsbilanz. Die Analyse dieser drei Faktoren zusammen weisen momentan auf einen Zuwachs der Bevölkerung hin.

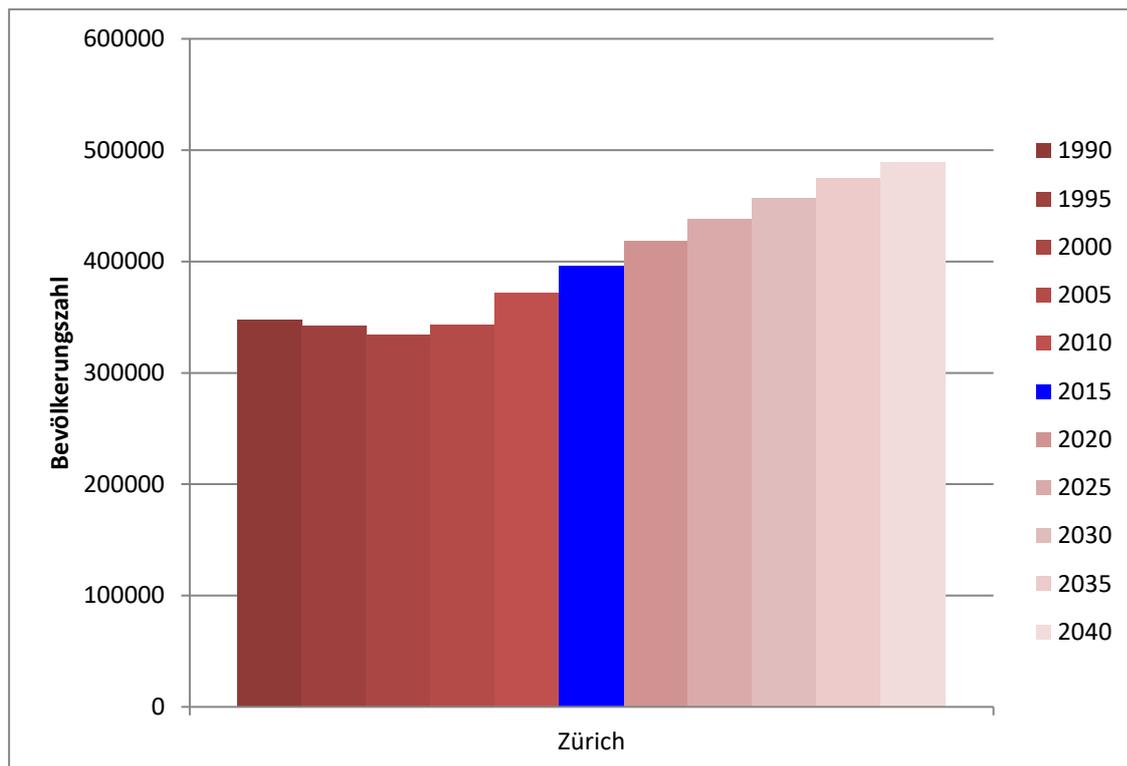


Abbildung 22: Prognose des Bevölkerungswachstums der Stadt Zürich bis 2040 (Quelle: Statistisches Amt des Kantons Zürich 2016a; eigene Darstellung)

Lebenserwartung

Ein Faktor, der den Wachstum der Bevölkerung in der Stadt Zürich erklärt, ist die schweizweit steigende Lebenserwartung. In der Schweiz ist die Lebenserwartung der Frauen bei Geburt von 82.6 Jahren auf im Jahr 2000 auf 84.9 Jahre im Jahr 2015 angestiegen, bei Männern von 76.9 auf 80.7 Jahre (vgl. Bundesamt für Statistik (BFS) 2017a). Etwas anders sieht es bei der Lebenserwartung im Alter von 65 Jahren aus. Nach einer langen Phase der steten Zunahme stagniert diese seit rund 5 Jahren. Frauen können noch mit rund 23 Jahren, Männer mit etwa 19 Jahren rechnen, wenn sie heute in Rente gehen.

Geburtenzahl

Ein weiterer Faktor für eine wachsende Bevölkerung ist die Geburtenzahl. Hierfür spielt die Fertilität der ansässigen Frauen als Masszahl eine wichtige Rolle. Laut dem statistischen Jahrbuch der Stadt Zürich steigt die Fertilität der in Zürich lebenden Schweizerinnen und Ausländerinnen seit den 1980er Jahren wieder an. Die Fertilität der Frauen in der Schweiz befindet sich 2015 auf einem fast ähnlich hohen Niveau wie in den 1950er Jahren (siehe Abbildung 23).

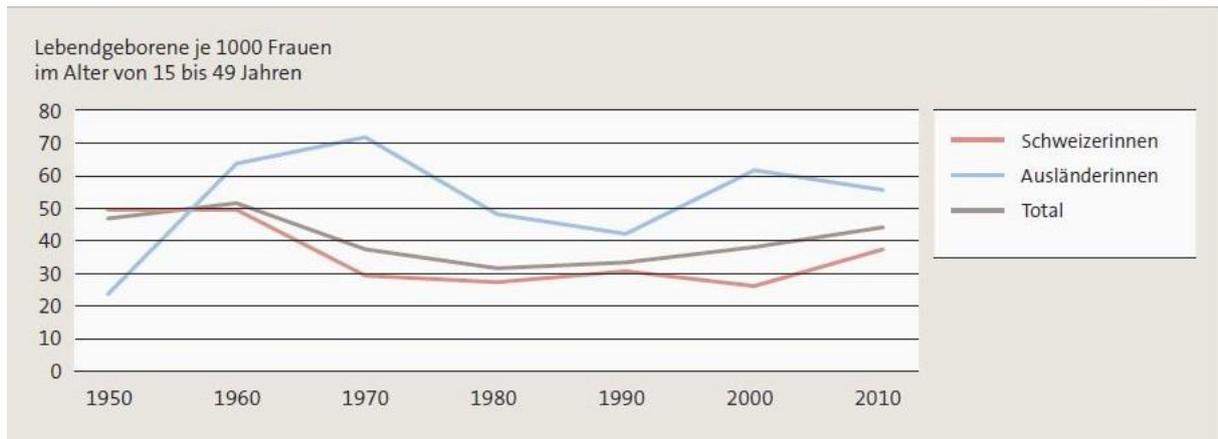


Abbildung 23: Fertilität der Stadtzürcher Frauen nach Herkunft im Zeitraum 1950-2010 (Quelle: Statistik Stadt Zürich 2016c, S. 61)

Migration

Die Einwanderung nimmt in Bezug auf die demographischen Entwicklungen eine besondere Stellung ein. Gegen alle Bedenken ist die ausländische Bevölkerung in der Schweiz zentral wichtig, um die wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen, die sich durch die Alterung der Bevölkerung stellen, zu bewältigen. Der Grossteil der Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz ist im Alter zwischen 20 und 65 Jahren und somit im erwerbsfähigen und «beitragszahlenden» Alter.

Der Anteil an Ausländerinnen und Ausländern der Wohnbevölkerung in Zürich beträgt im Jahr 2015 32%, das entspricht über 131'000 Personen (vgl. Statistik Stadt Zürich, 2016: 30). Mehr als drei Viertel stammen aus Europa. Ein Drittel aller Zuzüge aus dem Ausland im Kanton Zürich erfolgt durch den Familiennachzug (vgl. Hofmeister 201, S. 1). Diese Grössenordnung kann auch für die Stadt Zürich angenommen werden.

Die ausländische Bevölkerung ist in Zürich jünger als die schweizerische. Das hat zum einen mit der Zuwanderung jüngerer Menschen mit Migrationshintergrund zu tun. Zum anderen kehrt ein Teil der ausländischen Bevölkerung im Pensionsalter in ihre Herkunftsländer zurück (vgl. Statistik Stadt Zürich, 2016, S. 62).

Wanderungssaldo

Der Wanderungssaldo gibt Auskunft über das Wachstum einer Bevölkerung. Es beschreibt die Differenz zwischen den Zuzügen in die und den Wegzügen aus der Stadt Zürich. Im Jahr 2015 sind 3'830

Personen mehr nach Zürich gezogen als weggezogen, daher spricht man von einem positiven Wanderungssaldo (vgl. Statistik Stadt Zürich 2016c, S. 66). Auch die Jahre zuvor war das Wanderungssaldo durchwegs positiv. Dies zeigt die nachstehende Grafik (Abbildung 24).

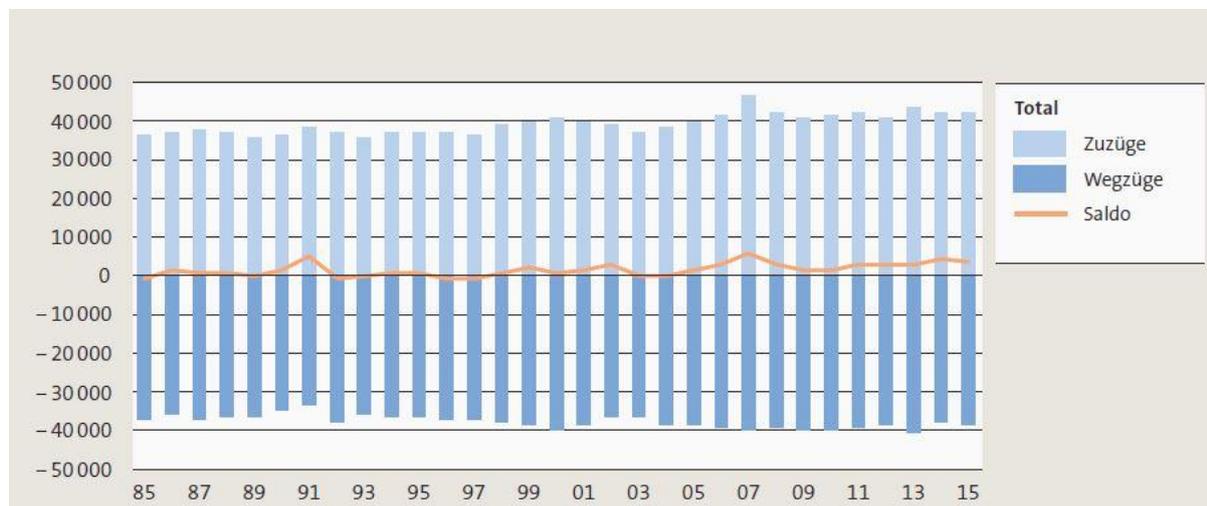


Abbildung 24: Wanderungssaldo der Stadt Zürich 1985-2015 (Quelle: Statistik Stadt Zürich 2016c, S. 72)

Ein Blick in die Altersstruktur der Ein- und Auswandernden macht ausserdem deutlich, dass der positive Wanderungssaldo der jungen und ausländischen Bevölkerung zu verdanken ist. 60.4% der Zuzüge in die Stadt Zürich sind Ausländerinnen und Ausländer, 39.6% sind Schweizerinnen und Schweizer (vgl. Statistik Stadt Zürich 2016c, S. 66). Fast die Hälfte, der in die Stadt Zürich Ziehenden sind zwischen 20 und 29 Jahre alt (vgl. Statistik Stadt Zürich, 2016c: 66). In dieser Altersklasse ziehen deutlich mehr Personen in die Stadt Zürich als wegziehen. Das ergibt ebenfalls einen positiven Saldo. Ein weiteres Viertel der Zuziehenden ist zwischen 30 und 39 Jahre alt, in dieser Altersklasse ziehen jedoch mehr Personen aus der Stadt Zürich aus (vgl. Statistik Stadt Zürich 2016c, S. 67). Somit ergibt sich hier ein negativer Saldo.

Verhältnis der Altersgruppen

Unter dem Stichwort der demographischen Entwicklung wird heute häufig auch die demographische Alterung verstanden. Die Altersstruktur einer Gesellschaft spielt in der Analyse der Demographie eine wichtige Rolle. Wir haben gesehen, dass die Wohnbevölkerung in der Stadt Zürich wächst. Aber sie wächst nicht in allen Altersklassen gleich stark. Dies kann durch die Veränderungen des sogenannten Jugend- und Altersquotienten verdeutlicht werden. 1993 lag der Jugendquotient, also das Verhältnis der Jüngeren (0 bis 19 Jahre) zur Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (20 bis 64/65 Jahre) bei 0.19,

was einem Verhältnis von knapp 1 zu 5 entsprach. Der Altersquotient, somit das Verhältnis der älteren Menschen (über 65) zur Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter lag bei 0.24, welches einem Verhältnis von fast 1 zu 4 gleichkam. Für das Jahr 2016 zeigt sich ein anderes Bild: Der Jugendquotient liegt heute bei 0.20, der Altersquotient bei 0.17 (Daten: Statistik Stadt Zürich 2017; eigene Berechnung). Diese Entwicklung deutet darauf hin, dass vermehrt Kinder und Jugendliche und verhältnismässig weniger ältere Menschen in der Stadt Zürich wohnen. Offenbar hat der Alterungsprozess seinen Zenit in der Stadt Zürich bereits überschritten.

2.3.1 Bedeutung des demographischen Wandels für die Erwerbsarbeit

Der demographische Wandel verändert den Arbeitsmarkt. Hier ist vor allem die Altersklasse im erwerbsfähigen Alter (20 bis 64/65 Jahre) relevant. Die Stadt Zürich hat aktuell eine grosse Anziehungskraft auf Personen in dieser Altersklasse. Vorwiegend kommen gut qualifizierte Erwerbspersonen. Sie können in Zürich ein hohes Einkommen erzielen, sie haben aber auch ihren Beitrag an die Finanzierung der staatlichen Infrastruktur zu leisten, sie dies beispielsweise im Bildungs-, Gesundheits- oder Verkehrsbereich.

Der demographische Wandel führt auch zu einer Alterung der Belegschaften in den Unternehmen. Dies wird zu neuen Formen der Zusammenarbeit zwischen Jung und Alt führen. Unternehmen werden vermehrt Anreize setzen, dass Erwerbstätige über das Referenzalter zur Pensionierung hinaus erwerbstätig bleiben. Nur so kann dem vielzitierten Fachkräftemangel entgegengewirkt werden.

Der demographische Wandel führt auch zu einer wachsenden Zahl von hilfs- und pflegebedürftigen älteren Menschen. Die Nachfrage nach Arbeitskräften im Bereich der Pflege, Betreuung und Gesundheit wird entsprechend steigen.

2.3.2 Bedeutung des demographischen Wandels für die Haushalte und Familien

Das positive Wanderungssaldo und die steigende Geburtenrate stehen in einem Zusammenhang. Mit dem wachsenden Zuzug in die Stadt Zürich, vor allem in der jüngeren Altersklasse der 20 bis 29-Jährigen, steigt auch die Anzahl der Frauen im gebärfähigen Alter. Die gestiegene Fertilität im Kanton Zürich ist daher unter anderem auf den Bevölkerungszuwachs dieser Altersgruppe zurückzuführen (vgl. Statistisches Amt des Kantons Zürich 2017, S. 5). Zudem zeigt sich, dass sowohl die Zahl der 0 bis 4-Jährigen deutlich zugenommen hat als auch der Wanderungssaldo der 0 bis 6-Jährigen leicht positiv ist (Statistik Stadt Zürich, 2016b, S. 1f). Familie zu gründen und Kinder zu bekommen, scheint daher kein

Grund mehr zu sein, aus der Stadt Zürich auszuziehen. Familien bleiben zunehmend im städtischen Gebiet. Dies ist auch der familienorientierten Wohnbaupolitik zuzuschreiben.

2.3.3 Bedeutung des demographischen Wandels für den Sozialstaat

Der demographische Wandel führt zu einer steigenden Zahl an Pensionierten, deren Renten zu finanzieren sind. Aufgrund der steigenden Lebenserwartung sind diese Renten zudem immer länger auszu zahlen. Die Altersvorsorge muss dieser Entwicklung Rechnung tragen.

Ausserdem steigt auch die Zahl betagter Menschen, die hilfs- und pflegebedürftig sind. Auch hier fallen weitere Kosten im Gesundheitswesen an. Insbesondere sind davon auch die Ergänzungsleistungen tangiert, die in der Schweiz zur Finanzierung der stationären Pflege von grösster Bedeutung sind. In der Sozialplanung gilt es, die entsprechende ambulante, mobile und stationäre Infrastruktur zu gewährleisten.

Die Solidarität zwischen den Generationen wird auf die Probe gestellt. Die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter ist gefordert, die steigenden Ausgaben im Altersbereich zu finanzieren. In der Logik des Generationenvertrags wird sie das tun, solange sie damit rechnen kann, dass die folgenden Generationen, also ihre Kinder und Enkelkinder bereit sein werden, später die Renten ihrer Eltern und Grosseltern zu finanzieren.

Es geht aber nicht nur um die «Alten». Höhere Geburtenzahlen und der Verbleib von Familien in der Stadt Zürich rufen nach weiteren Mitteln, um Familien zu unterstützen und bezahlbare Betreuungseinrichtungen für Kinder zu gewährleisten.

Zudem werden Integrationsmassnahmen und deren Finanzierung mit anhaltenden Zuzug von Personen aus dem Ausland immer wichtiger.

2.4 Chancen und Risiken des gesellschaftlichen Wandels für das Fachressort Wirtschaftliche Hilfe der Sozialen Dienste der Stadt Zürich

Zusammenfassend werden die wichtigsten Entwicklungen des gesellschaftlichen Wandels schematisch in ihrer Bedeutung für die Wirtschaftliche Hilfe der Sozialen Dienste der Stadt Zürich dargestellt. Die Einschätzungen schwanken zwischen sehr positiven Entwicklungen oder Chancen (++) und sehr negativen Entwicklungen oder Risiken (--) für die Wirtschaftliche Hilfe.

Wenn hier von Chancen für die Wirtschaftliche Hilfe die Rede ist, dann sind damit Trends gemeint, welche die Wirtschaftliche Hilfe entlasten. Umgekehrt führen Risiken tendenziell zu Mehrausgaben in der Wirtschaftlichen Hilfe. Dabei gehen wir davon aus, dass sich am bestehenden «welfare mix» in den nächsten drei bis fünf Jahren nichts Wesentliches ändern wird. Die Bedeutung der Erwerbsarbeit und der Familie für die soziale Sicherheit wird morgen und übermorgen unbestritten hoch bleiben, die Sozialhilfe als «letztes Auffangnetz» weiterhin subsidiär zu den beiden anderen Quellen der sozialen Sicherheit, aber auch im Verhältnis zu den vorgelagerten bundesweiten Sozialversicherungen und den kantonalen und kommunalen Bedarfsleistungen bleiben.

Über diese generelle Einschätzung hinaus deuten die Bemerkungen auch an, welche Gruppen der städtischen Bevölkerung von diesen Trends so betroffen sein werden, dass deren Armutsrisiko ansteigt. In den drei Szenarien werden wir uns mit diesem Aspekt dann noch vertiefter befassen.

Entwicklungen/Trends	Bedeutung	Bemerkungen
Wirtschaftliche Trends		
Konjunkturelle Entwicklungen	+/-	<p>Chancen: Ein anhaltender Aufschwung trägt zu einer tiefen Arbeitslosenrate bei.</p> <p>Risiken: Konjunkturelle Schwankungen führen zeitversetzt zu einer wachsenden Zahl von arbeitslosen Personen, Aussteuerungen und Sozialhilfebeziehenden.</p>
Steigende Sockelarbeitslosigkeit	--	<p>Risiken: Eine steigende Sockelarbeitslosigkeit lässt die Zahl der Aussteuerungen und die Zahl der Sozialhilfebeziehenden anwachsen, weil immer mehr Menschen strukturell bedingt keinen Zugang zum Arbeitsmarkt finden oder bei einem Arbeitsplatzverlust nicht mehr in den Arbeitsmarkt zurückfinden.</p>
Sektoriieller Wandel	+/-	<p>Chancen: Die Stadt Zürich ist im tertiären Sektor gut positioniert und wird diesen weiter ausbauen. Dabei werden auch Arbeitsplätze für wenig qualifizierte Erwerbspersonen entstehen und neue Erwerbsmöglichkeiten geschaffen.</p> <p>Risiken: Im zurückgehenden primären und sekundären Sektor finden sich noch Arbeitsplätze für Niedrigqualifizierte. Wenn diese wegfallen, droht strukturelle Arbeitslosigkeit. Ein gewichtiger Teil des tertiären Sektors sind staatsnahe oder staatliche Branchen (Gesundheits- und Sozialwesen, Bildungswesen, etc.). Diese stehen unter Spardruck und sind gehalten, effizienter zu werden. Das kann Arbeitsplätze kosten, wo eine Automatisierung möglich ist. Die steigenden Anforderungen an das Bildungs- und Qualifikationsniveau auf dem Arbeitsmarkt setzen die Erwerbsbevölkerung unter Druck.</p>

Digitalisierung	+/-	<p>Chancen: Mit der Digitalisierung der Wirtschaft werden langfristig gesehen neue Tätigkeiten, Berufe und Arbeitsverhältnisse entstehen. Wie gut diese zur sozialen Sicherheit beitragen, muss offen bleiben.</p> <p>Risiken: Die Digitalisierung wird zu Umbrüchen auf dem Arbeitsmarkt führen. Arbeitsplätze fallen weg, Arbeitsverhältnisse werden prekär, eine Exklusion von gering bis mittel qualifizierten Erwerbsfähigen vom Arbeitsmarkt ist zu befürchten.</p>
Globalisierung	+/-	<p>Chancen: Die Globalisierung fördert die Einwanderung (hoch-)qualifizierter Arbeitnehmender und wirtschaftlich starker Unternehmen. Innovation wird durch globale Vernetzung und Wissensaustausch ermöglicht. Neue Erwerbsmöglichkeiten entstehen, auch für weniger gut qualifizierte Erwerbspersonen.</p> <p>Risiken: Die Globalisierung verschärft die Konkurrenz zwischen Unternehmen, Erwerbstätigen und Wirtschaftsstandorten. Der Focus auf wertschöpfungsintensive wirtschaftliche Tätigkeiten führt zu einer Verlagerung von Arbeitsplätzen mit niedriger Produktivität ins Ausland. Dies trifft vor allem Menschen mit niedriger und mittlerer beruflicher Qualifizierung.</p> <p>Die Digitalisierung führt zudem zu einer Globalisierung der Arbeit im Dienstleistungsbereich. Dies setzt auch gut qualifizierte Arbeitskräfte unter Druck.</p>
Soziale Trends		
Diversität der Lebens- und Haushaltsformen	+/-	<p>Chancen: Die Diversität der Lebens- und Haushaltsformen trägt dazu bei, dass soziale Sicherheit durch Unterstützung und Zusammenhalt auch in nicht-familiärer Form stattfindet. Durch Wohngemeinschaften fallen niedrigere Wohnkosten der zu unterstützenden Personen an.</p>

		Risiken: Familien werden heutzutage nicht vorwiegend aufgrund wirtschaftlicher Absicherung gegründet, dementsprechend ist es akzeptierter und einfacher, instabilere Familienformen einzugehen und diese auch wieder aufzulösen. Das Armutrisiko nach Trennungen oder Haushaltsauflösungen ist jedoch hoch.
Individualisierung und Fragmentierung der Familien	-	Chancen: Die Individualisierung schwächt sich ab. Anzeichen einer neokonservativen Wende, in der Familie wieder wichtig ist, sind erkennbar. Risiken: Die Individualisierung führt zu einer steigenden Anzahl von Einpersonenhaushalten und Alleinerziehenden und zu schnelleren Auflösung von gemeinsamen Haushalten.
Späte Familiengründung	+/-	Chancen: Der Fokus auf Ausbildung und Erwerbsarbeit erhöht die Chancen am und den Verbleib im Arbeitsmarkt. Risiken: Die späte Familiengründung führt zu unerwarteten finanziellen Einschnitten. Das Verschuldungsrisiko ist hoch.
Steigender Bildungsgrad	++	Chancen: Bildung ist der Schlüsselfaktor, einem Sozialhilfebezug vorzubeugen. Die Möglichkeiten zur Nachhol- und Weiterbildung nehmen zu.
Mobilität der Familien	-	Risiken: Die berufliche und geographische Mobilität führt zu grösseren Distanzen zwischen den Familienangehörigen. Dies schmälert den intergenerationellen Zusammenhalt.
Demographische Trends		
Steigende Lebenserwartung, Alterung	+/--	Chancen: Die steigende Lebenserwartung führt zur Herausbildung einer Seniorenwirtschaft. Neue Arbeitsplätze im Bereich der Hilfe, Betreuung und Pflege entstehen.

		Risiken: Die steigende Lebenserwartung führt zu Mehrausgaben in der Altersvorsorge und im Gesundheitswesen. Der Spardruck im Sozialstaat wächst. Die Mittel können an anderen Orten knapp werden.
Steigende Fertilität	+/-	Chancen: Eine steigende Kinderzahl entlastet langfristig den Sozialstaat. Familie kann so wieder stärker Quelle sozialer Sicherheit werden. Risiken: Vor allem Frauen ziehen sich aus dem Arbeitsmarkt zurück. Kinderreiche Familien weisen eine erhöhte Sozialhilfequote auf. Die Zahl der working poor-Haushalte kann zunehmen.
Positiver Wanderungssaldo	+/-	Chancen: Milderung des Drucks auf das Sozialsystem durch mehr zuwandernde Personen im erwerbsfähigen und beitragszahlenden Alter. Auch weniger gut ausgebildete Personen aus dem Ausland können mit gezielter Weiterbildung zur Abschwächung der Herausforderung des gesellschaftlichen Wandels beitragen (z.B. Arbeitsplätze im Pflegebereich und den persönlichen Dienstleistungen). Risiken: Durch globale, politische Unruhen, schwerwiegende ökologische Veränderungen, Kriege etc. kann eine Vielzahl von Menschen in die Schweiz kommen, die den Anforderungen des Arbeitsmarktes nicht gewachsen ist und integrative und finanzielle Unterstützung benötigt.

Tabelle 3: Bedeutung (Chancen und Risiken) des gesellschaftlichen Wandels für die Wirtschaftliche Hilfe in der Stadt Zürich

Legende: **++/+** (sehr) positiver Effekt bzw. Chance, **--/-** (sehr) negativer Effekt bzw. Risiko, **+/-** sowohl positiver als auch negativer Effekt bzw. Chance und Risiko zugleich, **0** keine wesentliche Bedeutung

3 Sozialpolitische Entwicklungen

Die nationale und kantonale Sozialpolitik beeinflusst die kommunale Wirtschaftliche Hilfe der Sozialdienste. Der gesellschaftliche Wandel wird aber absehbar nur sehr verzögert auf die Sozialversicherungen einwirken und diese zu einer Neuausrichtung zwingen. Die Bereitschaft zu vorausschauenden Reformen von Sozialversicherungen ist eher gering. Grössere Bedeutung kommt den laufenden Revisionen der Invalidenversicherung und der Ergänzungsleistungen zu, die vor allem auch unter dem aktuellen Spardruck erfolgen. Ähnliches gilt auch für Veränderungen, die sich bei den der Sozialhilfe vorgelegerten kantonalen Bedarfsleistungen abzeichnen.

3.1 Nationale Sozialpolitik

Aus Sicht der Sozialhilfe sind vor allem die Arbeitslosenversicherung, die Invalidenversicherung, die Altersvorsorge und die Ergänzungsleistungen von Bedeutung. Veränderungen in diesen Sozialversicherungen können gravierende Auswirkungen auf das Ausmass an Wirtschaftlicher Hilfe der kommunalen Sozialdienste haben, wie dies etwa bei der 4. Revision der Arbeitslosenversicherung sichtbar wurde (vgl. Städteinitiative Sozialpolitik 2012, S. 36 ff). Aktuell wird allerdings keine weitere Revision der Arbeitslosenversicherung angestrebt. Trotzdem zeichnen sich Konturen möglicher Ansatzpunkte für eine solche Revision bereits heute ab. In Arbeit sind hingegen Revisionen bei der Invalidenversicherung und bei den Ergänzungsleistungen. Hier sind Änderungen im Gespräch, die Folgen für die materiellen Leistungen der Sozialhilfe haben würden.

Arbeitslosenversicherung

Das Gesetz zur Arbeitslosenversicherung soll im Moment nicht revidiert werden, obwohl ein gewisser Bedarf an Anpassungen im technischen Bereich besteht. Solange sich die konjunkturelle Entwicklung weiterhin im positiven Bereich bewegt, die Arbeitslosenzahlen im aktuellen Rahmen verharren und die finanzielle Lage der Arbeitslosenversicherung stabil bleibt, wird auch die Politik kaum auf eine Revision drängen. Das kann sich allerdings bei einem wirtschaftlichen Einbruch, einhergehend mit markanten strukturellen Veränderungen in der Wirtschaft rasch ändern. Deutlich ansteigende Arbeitslosenzahlen und längere Bezugsdauern könnten die Rechnung dieser Sozialversicherung rasch verschlechtern und den Ruf nach entsprechenden Anpassungen laut werden lassen. Dabei sind die Themen für eine weitere Revision der Arbeitslosenversicherung bereits gesetzt. Sie können in zwei Kategorien gebündelt

werden. Zum einen stellen sich angesichts der Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt Fragen nach der noch adäquaten Ausrichtung der Arbeitslosenversicherung. Diese ist nach wie vor auf die Bekämpfung der konjunkturellen Arbeitslosigkeit konzentriert und bestrebt, arbeitslose Personen möglichst rasch in den angestammten Beruf zurückzubringen. Doch was ist, wenn es diesen Beruf nicht mehr gibt? Was, wenn der Wandel auf dem Arbeitsmarkt zunehmend die Grenze zwischen unselbständig und selbständig erwerbenden Arbeitskräften verwischt? Was, wenn die Sockelarbeitslosigkeit immer grösser wird und sich der Arbeitsmarkt immer weiter vom Ziel der Vollbeschäftigung entfernt? Damit sind Fragen der strukturellen Arbeitslosigkeit aufgeworfen. Müsste die Arbeitslosenversicherung sich nicht von einer aktivierenden zu einer investierenden Sozialversicherung verändern? Müsste die Arbeitslosenversicherung nicht mehr machen im Bereich der Prävention und der Förderung und dem Erhalt der «employability»? Müsste die Arbeitslosenversicherung nicht stärker mit der Berufsberatung und den Einrichtungen der Nachholbildung zusammenarbeiten? Und sollten den RAV nicht mehr Zeit und Geld für die Beratung von komplexeren Fällen zur Verfügung gestellt werden? Diese Aspekte werden seit geraumer Zeit in Fachkreisen diskutiert. Da und dort wird vom Seco auch ein proaktives Handeln eingefordert und das verharrende Verhalten der Arbeitslosenversicherung beklagt. Allerdings hat diese Passivität ihre Gründe. Zum anderen wäre nämlich bei einer Revision der Arbeitslosenversicherung auch zu erwarten, dass über deren materiellen Leistungen diskutiert würde. Erneut könnten Karenzfristen verlängert, die Bezugsdauer gekürzt und vor allem die Taggeldhöhe in Frage gestellt werden. Alle drei Elemente müssten unweigerlich zu steigenden Belastungen der Wirtschaftlichen Hilfe in den Sozialdiensten führen. Karenzfristen können betroffene Haushalte nicht immer selber überbrücken. Kürze Bezugsdauern führen in rezessiven Phasen des wirtschaftlichen Fortgangs zu längeren Bezugsdauern bei der Sozialhilfe und die Kürzung oder degressive Ausgestaltung der Taggelder würde die Zahl der Arbeitslosen in den RAV, die zusätzliche Wirtschaftliche Hilfe der Sozialdienste benötigen, ansteigen lassen.

Jenseits dieser Sachverhalte ist zu beobachten, dass die Zusammenarbeit zwischen der Arbeitslosenversicherung und der Sozialhilfe sich verbessert. Die Sozialen Dienste der Stadt Zürich nehmen hier sogar eine Pionierrolle ein (siehe Sozialdepartement Stadt Zürich 2015). Es geht zum einen darum, dass auch Personen, die keine materiellen Leistungen von der Arbeitslosenversicherung erhalten, Beratung bei den RAV in Anspruch nehmen können. Die Rede ist von Nichtleistungsbezügern. Dabei wird allerdings angemahnt, dass die Sozialhilfe nicht alle arbeitslosen Personen, die materiell unterstützt werden, nun zu den RAV schicken soll. Vorgeschlagen wird, dass nur arbeitsmarktfähige Personen in den Genuss weiterer Beratung bei den RAV kommen sollen (Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) 2017b, S. 5 ff). Zum anderen sollen aber insbesondere auch Arbeitslose, die kurz vor der Aussteuerung stehen,

besser auf die Phase nach dem Taggeldbezug vorbereitet werden. Dafür bieten Mitarbeitende der Sozialdienste in den Räumlichkeiten der RAV entsprechende Beratung an (siehe Sozialdepartement Stadt Zürich 2015). Wie sich diese intensivere Zusammenarbeit auf die Wirtschaftliche Hilfe der Sozialdienste auswirkt, kann noch nicht abgeschätzt werden. Von einer begrenzten Entlastung darf ausgegangen werden.

Invalidenversicherung

Die Invalidenversicherung ist seit vielen Jahren unter Druck. Der starke Anstieg der Neurenten als eine Folge der Verwerfungen auf dem Arbeitsmarkt in den 90er Jahren hat die Rechnung der Invalidenversicherung massiv in die roten Zahlen getrieben. Nur mit Mühe konnten neue Mittel der Invalidenversicherung zur Verfügung gestellt werden. Ein Prozentpunkt der Mehrwertsteuer fliesst im Moment der Invalidenversicherung zu. Ende 2017 wird diese Zusatzfinanzierung aber auslaufen. In verschiedenen Revisionen wurde und wird die Invalidenversicherung von einer «Rentenanstalt» in eine «Integrationsagentur» umgebaut. Seither sinkt die Zahl der Neurenten. Ob dies allerdings der Wirkung der neu eingeführten Massnahmen zur Früherkennung und Integration zugeschrieben werden kann oder nur Folge einer verschärften Prüfpraxis ist, bleibt weiterhin umstritten. Immer wieder werden Fälle beschrieben, bei denen die Invalidenrente gekürzt oder gleich ganz abgesprochen wurde, denen es aber nicht gelang, trotz der ihnen zugesprochenen Arbeitsfähigkeit eine Anstellung zu finden. Jedenfalls klagt die Sozialhilfe seit geraumer Zeit über eine wachsende Zahl von Betroffenen mit gesundheitlichen Einschränkungen, die für den Arbeitsmarkt zu krank, für die Invalidenversicherung aber zu gesund sind. Trotzdem pocht die Invalidenversicherung auf ihre Erfolge bei der Reintegration von behinderten Personen in den Arbeitsmarkt. Diese Erfolge stellen sich vor allem bei körperlich und geistig behinderten Personen ein, während psychisch erkrankte Menschen sehr viel grössere Mühen haben, einen passenden Arbeitsplatz zu finden. In diesem Bereich steigt denn auch immer noch die Zahl der Neurenten, insbesondere bei den jungen Erwachsenen.

Hier setzt die laufende Revision der Invalidenversicherung an. Mit einer erneuten Revision sollen insbesondere die Bemühungen zur Integration von jungen Erwachsenen und Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen verstärkt werden. Zudem sollen die stufenweisen Rentensätze durch eine halbblinnere Berechnungsweise der Renten beziehungsweise der Erwerbsunfähigkeit abgelöst werden. Der Bericht des Bundesrates und die Ergebnisse der Vernehmlassung liegen vor (siehe Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) 2017; Bundesrat 2015b; Bundesversammlung 2015). Das Dossier ist nun in der parlamentarischen Beratung. Überblickt man die Revisionsanliegen und fasst die Reaktionen der

Parteien, Verbände und Interessengruppen zusammen, so zeichnen sich drei Konfliktlinien mit Bedeutung für die Wirtschaftliche Hilfe der Sozialdienste ab. Bürgerliche Kreise kritisieren die Vorlage, weil sie kostenneutral ausgestaltet wurde. Dem Argument der Invalidenversicherung, dass die schon eingeführten Sparmassnahmen ausreichen würden, um bis 2030 die Schulden bei der AHV abgezahlt und dann wieder schwarze Zahlen schreiben zu können, wird kein Glaube geschenkt. Gefordert werden darum weitere Sparbemühungen, ohne diese näher zu spezifizieren. Umstritten ist auch, wie wirksam die Massnahmen für die jungen Erwachsenen mit Behinderung sein werden. Ob sich der Grundsatz: «Keine Rente unter 30» durchsetzen wird, ist noch offen. Offen ist auch, ob sich die Invalidenversicherung dann wirklich über die ganze Zeit mit Taggeldern engagieren wird, oder ob es Fälle ohne finanzielle Unterstützung geben wird, die dann auf Sozialhilfe angewiesen sein würden. Schliesslich müssen auch die Folgen einer linearen Ausgestaltung der Rentensätze kritisch beurteilt werden. Zum einen ist umstritten, ab welcher Einschränkung der Arbeitsfähigkeit erstmals Rentenansprüche geltend gemacht werden können (die Unfallversicherung kennt deutlich tiefere Einstiegsgrenzen) und ab wann ein Anspruch auf eine volle Rente besteht. Der Bundesrat schlägt vor, dass erst ab 40% Arbeitsunfähigkeit ein Anspruch auf Rente entsteht, und eine Vollrente ab 70% Arbeitsunfähigkeit gesprochen werden soll. Die einen fordern nun eine untere Grenze bereits bei 10% Arbeitsunfähigkeit zu ziehen, die anderen wollen erst bei einer Einschränkung der Arbeitsfähigkeit von 80% eine Vollrente zahlen. Zum anderen ist unklar, ob sich der Übergang vom stufenweisen zum teillinearen System nur auf Neurenten beziehen soll, oder ob auch alle schon gesprochenen Renten auf das neue System umgestellt werden sollen. Aus Sicht der Sozialhilfe ist dabei zu befürchten, dass die Zahl der behinderten Personen mit einer «Resterwerbsfähigkeit» deutlich steigen wird, dass diese aber kaum eine Anstellung im Arbeitsmarkt finden werden, und wenn doch, dann häufig in prekären Arbeitsverhältnissen, und darum vermehrt auch Wirtschaftliche Hilfe bei den Sozialdiensten in Anspruch nehmen werden. Zusammenfassend muss festgestellt werden, dass selbst dann, wenn die bundesrätliche Vorlage ohne grössere Veränderungen vom Parlament verabschiedet wird, diese zu zusätzlichen Belastungen für die Sozialhilfe führen könnte.

Altersvorsorge (AHV und BV)

Die Altersvorsorge muss angesichts der demographischen Entwicklung und der andauernden Tiefzins-situation auf den Finanzmärkten revidiert werden. Ein zentrales Moment ist dabei die Festlegung des sogenannten Referenzalters, auf das sich die Berechnung der Rentenansprüche bezieht. Dieses soll zunächst für die Frauen um ein Jahr erhöht werden, und später für alle, wenn es nach den Vorstellungen bürgerlicher Kreise und der Wirtschaft geht, kontinuierlich auf 67 Jahre ansteigen. Das aktuelle

Projekt der «Altersvorsorge» 2020 sieht hingegen «nur» die Angleichung des Referenzalters für beide Geschlechter auf 65 vor, will aber Anreize zur freiwilligen Weiterarbeit darüber hinaus setzen. Ein steigendes Referenzalter, aber auch Einschränkungen beim Vorbezug von Rentenansprüchen haben Auswirkungen auf die Sozialhilfe. Selbst, wenn durch diese Massnahmen das Risiko der Arbeitslosigkeit nicht steigt, wird sich die Zahl der Sozialhilfebeziehenden und deren Bezugsdauer erhöhen.

Ergänzungsleistungen

Im Bereich der Ergänzungsleistungen sind zwei Geschäfte in der parlamentarischen Behandlung, die inzwischen zusammen beraten werden. Es geht um die Erhöhung der Mietzinsmaxima und um eine Revision des Gesetzes zu den Ergänzungsleistungen, dass im bundesrätlichen Bericht (siehe Bundesrat 2016) als «Optimierung des bestehenden EL-Systems» bezeichnet wird. Mit dieser Revision verfolgt der Bundesrat drei Ziele. Das heutige EL-Niveau soll erhalten bleiben, die Verwendung von Eigenmittel zur Altersvorsorge verbessert und bestehende Schwelleneffekte reduziert werden. Auch diese Revision steht unter dem Druck jener Kreise, die grössere Sparbemühungen erwarten. Insbesondere hat der Schweizerische Arbeitgeberverband mit einem eigenen Gutachten (Schaltegger/Leisibach 2015) auf verschiedene Kostentreiber hingewiesen und markante Einschnitte, vor allem bei den Ergänzungsleistungen zur Invalidenversicherung gefordert. Darüber hinaus werden Personen mit einem Vermögen über dem Vermögensfreibetrag ab dem Jahr 2018 im Kanton Zürich keine kantonalen Leistungen mehr erhalten (siehe Kantonales Sozialamt 2016). Laut Expertenmeinung wird dies nicht zu einer Zunahme von Personen führen, die gleichzeitig Ergänzungsleistungen und Sozialhilfe beanspruchen.

Neben diesen Sozialversicherungen, die in direkter Beziehung zur Sozialhilfe stehen, gibt es weitere Politikfelder, in denen sich Änderungen in der Wirtschaftlichen Hilfe der Sozialdienste bemerkbar machen können. So wird zum Beispiel im Zusammenhang mit einer Neuauflage der Unternehmenssteuerreform (Steuervorlage 17) darüber diskutiert, dass als kleine Kompensation für die breite Bevölkerung die minimale Höhe der Kinderzulagen um 30 Franken auf 230 und für Jugendliche in Ausbildung auf 280 Franken angehoben werden soll (siehe Eidgenössisches Finanzdepartement 2017). Eine solche Erhöhung kann zu einer begrenzten Entlastung der Wirtschaftlichen Hilfe führen. Anders sieht es aus, wenn man sich Vorschläge aus der Gesundheitspolitik anschaut. Eine Neugestaltung des Franchisesystems, zum Beispiel die eingeschränkte Wahl der Franchise, würde tendenziell zu Mehrbelastungen für die wirtschaftliche Hilfe führen (siehe Bundesamt für Gesundheit (BAG) 2017).

3.2 Kantonale Sozialpolitik

Im Vordergrund der kantonalen Bedarfsleistungen stehen die Individuelle Prämienverbilligung im Bereich der Krankenversicherungen (IPV), die Alimentenbevorschussung und das Stipendienwesen.

Die kantonale Sozialpolitik beschäftigt sich aktuell mit der Neugestaltung der IPV. Auch hier ist die Revision des entsprechenden Gesetzes (Kantonsrat Kanton Zürich 2016) auf die Kostenentwicklung in diesem Bereich und dem anhaltenden Spardruck, dem sich auch das Sozialwesen nicht entziehen kann, zurückzuführen. Aus Sicht der Wirtschaftlichen Hilfe der Sozialdienste ist vor allem ein Punkt von besonderer Bedeutung. Die Prämienersatzung in der Sozialhilfe soll sich in Zukunft an der Referenzprämie der jeweiligen Prämienregion orientieren. Versicherte in der Sozialhilfe werden damit angehalten, jeweils gegen Ende Jahr zu einer günstigen Krankenkasse zu wechseln, sollte die angestammte Kasse mit ihren Prämien über dem Richtwert der Referenzprämie liegen. Dabei ist mit erhöhtem administrativem Aufwand bei den Sozialdiensten zu rechnen, müssen sie doch die neuen Versicherungspolizen erfassen und die anstehenden Wechsel kontrollieren. Ob diese Massnahme trotz zusätzlicher Bürokratie unter dem Strich zu markanten Einsparungen bei der Wirtschaftlichen Hilfe führt, hängt davon ab, wie viele Sozialhilfebeziehende von dieser Änderung betroffen sind und wie stark die Prämien bei den verschiedenen Krankenkassen von Jahr zu Jahr schwanken. Diese Reform ist noch nicht in trockenen Tüchern. Die Alternative Liste spielt mit dem Gedanken, das Referendum zu ergreifen.

Beim Stipendienwesen und bei der Alimentenbevorschussung sind in absehbarer Zeit keine wesentlichen Änderungen zu erwarten. Bei beiden Instrumenten wurden in den letzten Jahren Versuche unternommen, nationale Regelungen einzuführen. Im Bereich der Stipendien wurde eine Volksinitiative mit dieser Stossrichtung abgelehnt. Dafür liegt inzwischen ein Konkordat der Kantone vor, dass eine minimale Vereinheitlichung vorsieht. Diesem hat sich der Kanton Zürich angeschlossen, was jedoch zu wenig Änderungen führen wird. Die beschlossene Stipendienreform des Kantons Zürich 2015 soll die Bezügerquote von 5% auf 5.5% anheben. Damit würde der Kanton noch immer unter dem schweizerischen Durchschnitt von 7.2% verbleiben (vgl. Limmattaler Zeitung 2015). Stipendien sollen bis zum 25. Lebensjahr (in Ausnahmefällen bis zum 28.) ausbezahlt werden, bis 35 Jahre werden gekürzte Stipendien zugesprochen und für Personen ab 35 Jahre wird es zurückzahlbare Darlehen geben. Bei der Alimentenbevorschussung sind entsprechende Vorstösse in den parlamentarischen Beratungen auf Bundesebene versendet.

3.3 Kommunale Sozialpolitik

Die Stadt Zürich kennt neben der Sozialhilfe weitere kommunale Bedarfsleistungen. Das wichtigste Instrument sind die Zusatzleistungen zur AHV und IV. Dazu kommen Subventionen von Kinderbetreuungsplätzen und der soziale Wohnbau. Die beiden letztgenannten Massnahmen unterstützen einkommensschwache Personen und Familien und verringern das Risiko, Wirtschaftliche Hilfe bei den Sozialdiensten in Anspruch zu nehmen.

Kinderbetreuung

Um den Verbleib der Eltern, insbesondere der Frauen, im Berufsleben zu fördern, spielen vor allem für einkommensschwache Familien und Alleinerziehende subventionierte Kinderbetreuungsplätze eine grosse Rolle. Der Stadtrat von Zürich will bis zum Jahr 2018 die momentan noch fehlenden 620 subventionierten Betreuungsplätze schaffen und bis 2020 allen anspruchsberechtigten Haushalten einen subventionierten Kita-Platz zur Verfügung stellen (vgl. Sozialdepartement Stadt Zürich, 2016a, S. 17). Dies kann mit den aufgrund der abgeschafften Kleinkinderbetreuungsbeiträge frei gewordenen Mitteln finanziert werden. Mit dieser Massnahme soll die Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familie gestärkt und dem längeren Rückzug aus der Erwerbsarbeit vorgebeugt werden. Diese Unterstützungsleistung wird zu einer Entlastung der Sozialhilfe führen, wenn sich darum weniger Frauen nach der Geburt ihrer Kinder aus dem Erwerbsleben zurückziehen und die finanziellen Bürden der Kinderbetreuung für Familien mit tiefen und mittleren Einkommen gemildert werden.

Gemeinnütziger Wohnbau und subventionierter Wohnraum

Anders als Wohnbeihilfen, die eine subjektorientierte Unterstützung darstellen, wird gemeinnütziger und subventionierter Wohnraum als objektorientierte Unterstützung verstanden. Bereits heute ist über ein Viertel der Wohnungen in der Stadt Zürich im Besitz von Baugenossenschaften, städtischen Wohnsiedlungen oder städtischen, privaten und kirchlichen Stiftungen. Ende 2016 waren fast 6'700 Wohnungen subventioniert (vgl. Finanzdepartement Stadt Zürich 2017). Der Stadtrat hält im «Programm Wohnen» (Stadtentwicklung Zürich 2012) fest, dass bis zum Jahr 2050 der Anteil der Wohnungen unter gemeinnütziger Bauträgerschaft auf ein Drittel erhöht werden soll. Dabei wurde auch festgelegt, dass die Vergabe der Wohnungen zielgruppengerichtet stattfinden soll. Damit sind Personen und Haushalte gemeint, die einen erschwerten Zugang zu angemessenem und finanziell tragbarem Wohnraum haben: Personen mit niedrigem oder mittlerem Einkommen, ältere Menschen, (kinderreiche) Familien und Studierende. Schon in der Anfang 2016 erarbeiteten «Strategie Wohnintegration»

wurden die genannten Ziele festgehalten. Zudem soll die Wohnsicherheit und Wohnkompetenz durch Beratung und Unterstützung der Klientinnen und Klienten des Sozialdepartements gestärkt werden und das Angebot an Notwohnungen und Wohnungen für bedingt selbstständig wohnfähige Personen, die keine Betreuung wünschen, ausgeweitet werden (vgl. Sozialdepartement Stadt Zürich 2017b, S. 360).

Diese Massnahme kann einerseits die Wirtschaftliche Hilfe entlasten, wenn niedrigere Mietzinsbeiträge ausgezahlt werden müssen. Andererseits kann das ausgeweitete Angebot an günstigem Wohnraum dazu führen, dass vermehrt einkommensschwache Personen und Haushalte in die Stadt Zürich ziehen, was wiederum eine erhöhte Wahrscheinlichkeit für einen Sozialhilfebezug mit sich bringen würde. Dem letztgenannten Argument widerspricht jedoch die Städteinitiative Sozialpolitik, die belegen konnte, dass die räumliche Mobilität von Sozialhilfebeziehenden relativ gering ist. Mehr Sozialhilfebeziehende sind demnach sogar aus den grossen Städten weggezogen als zugezogen (vgl. Städteinitiative Sozialpolitik 2016, S. 61).

3.4 Chancen und Risiken der sozialpolitischen Reaktionen für das Fachressort Wirtschaftliche Hilfe der Sozialen Dienste der Stadt Zürich

Zusammenfassend werden die wichtigsten Entwicklungen auf sozialpolitischer Ebene schematisch in ihrer Bedeutung (Chancen und Risiken) für die Wirtschaftliche Hilfe dargestellt. Wenn hier von sozialpolitischen Reaktionen die Rede ist, dann ist damit die Frage aufgeworfen, ob und wie die Sozialpolitik auf den gesellschaftlichen Wandel reagiert. Die Analyse zeigt, dass vor allem zwei Treiber von Bedeutung sind: der allgemeine Spardruck, der auf dem Staat lastet und dem sich auch die Sozialpolitik nicht entziehen kann und der Wandel auf dem Arbeitsmarkt, der die Reintegration von langzeitarbeitslosen Menschen immer schwieriger macht. Deutlich wird, dass viele sozialpolitische Reaktionen zu einer weiteren Belastung der Wirtschaftlichen Hilfe beitragen. Nur da und dort lassen sich auch gegenläufige Tendenzen festmachen.

Entwicklungen	Bedeutung	Bemerkungen
Nationale Sozialpolitik		
Arbeitslosenversicherung (ALV)	+/-	<p>Chancen: Die verbesserte Zusammenarbeit zwischen der Sozialhilfe und den RAV eröffnet neue Möglichkeiten für die Reintegration der Sozialhilfebeziehenden in den Arbeitsmarkt und eine gezielte Beratung und Unterstützung vor einem Sozialhilfebezug.</p> <p>Risiken: Auf kurze Sicht kann die ALV ohne eine grundlegende Revision weiterhin nur eine konjunkturelle Arbeitslosigkeit abfedern. Auf lange Sicht ist sie ohne Revision nicht auf strukturelle Herausforderungen vorbereitet. Ihre Massnahmen und Angebote werden dementsprechend bei struktureller Arbeitslosigkeit nicht greifen und zu mehr Personen in der Sozialhilfe führen.</p>
Invalidenversicherung (IV)	--	<p>Chancen: Gelingt es, mit der anstehenden Revision mehr junge Erwachsene und Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen in den Arbeitsmarkt zu integrieren, so entlastet dies die Sozialhilfe.</p> <p>Risiken: Führt die anstehende Revision zu einer Verschärfung der Anspruchsregelungen, werden mehr Personen mit einer Teilrente und einer Restberufsfähigkeit in die Sozialhilfe kommen.</p>
Altersvorsorge	+/-	<p>Chancen: Die Wirtschaft und der Sozialstaat sind darauf angewiesen, dass ältere Personen länger am Arbeitsmarkt bleiben.</p> <p>Risiken: Ältere Personen, die bereits Sozialhilfe beziehen, werden mit Erhöhung des Renteneintrittsalters entsprechend länger in der Sozialhilfe bleiben.</p>
Ergänzungsleistungen (EL)	(+)	<p>Chancen: Bei den EL zur IV soll der Anreiz zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit verstärkt werden. Dies kann die Sozialhilfe entlasten, wenn tatsächlich entsprechende Arbeitsstellen zu finden sind.</p>

Kantonale Sozialpolitik		
Prämienverbilligung	--	Risiken: Sollte zukünftige nur noch die Referenzprämie erstattet werden, werden die Sozialdienste ihre Klientinnen und Klienten dazu anhalten müssen, am Ende des Jahres zu einer günstigeren Krankenkasse zu wechseln. Dies hätte enorme administrativen und somit auch personellen und finanziellen Mehraufwand zur Folge.
Kommunale Sozialpolitik		
Subventionierte Kinderbetreuung	+	Chancen: Subventionierte Kinderbetreuungsplätze fördern die Vereinbarkeit von Beruf und Familie, den Verbleib in der Erwerbstätigkeit (vor allem von Frauen) und kommen vor allem auch einkommensschwachen Familien zu Gute.
Gemeinnütziger Wohnbau / subventionierter Wohnraum	+/-	Chancen: Die Erstattung der Mietausgaben machen einen beträchtlichen Teil der Kosten für die Sozialhilfe aus. Die Schaffung und Vergabe von günstigem Wohnraum für Personen in der Sozialhilfe oder mit Risiko auf Sozialhilfebezug entlastet die Wirtschaftliche Hilfe. Risiken: Das Angebot an günstigem Wohnraum könnte ein Anziehungsfaktor für bereits Sozialhilfebeziehende oder einkommensschwache Personen darstellen.

Tabelle 4: Bedeutung (Chancen und Risiken) der Sozialpolitischen Entwicklungen für die Wirtschaftliche Hilfe in der Stadt Zürich

Legende: **++/+** (sehr) positiver Effekt bzw. Chance, **--/-** (sehr) negativer Effekt bzw. Risiko, **+/-** sowohl positiver als auch negativer Effekt bzw. Chance und Risiko zugleich, **0** keine wesentliche Bedeutung

4 Entwicklungen in der und rund um die Sozialhilfe

Der Sozialstaat Schweiz ist föderalistisch organisiert und gehorcht dem Subsidiaritätsprinzip. Demzufolge ist die kommunale Sozialhilfe das letzte Auffangnetz, wenn die nationalen Sozialversicherungen und die kantonalen und kommunalen Bedarfsleistungen nicht greifen. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass es soziale Risiken gibt, die durch keine Sozialversicherung abgedeckt sind. Working poor-Haushalte und viele Alleinerziehende sind darum auf die Wirtschaftliche Hilfe der Sozialdienste angewiesen.

Die Sozialhilfe verfolgt zwei Ziele: die soziale Existenzsicherung und die Integration in den Arbeitsmarkt. Sie wird noch immer als vorübergehende Hilfe in Notlagen beschrieben, obwohl längst klar ist, dass sie für bestimmte Klientengruppen eine dauerhafte Unterstützungsleistung darstellt. Manchmal ist darum im Zusammenhang mit den über 50-Jährigen bei den Sozialdiensten bereits von Sozialhilferentnern die Rede.

Die aktuellsten verfügbaren Daten stammen aus dem Jahr 2015 (beziehungsweise aus dem Jahr 2016, für das die Sozialen Dienste noch nicht veröffentlichte Daten für den Bericht zur Verfügung gestellt haben). Damit stehen inzwischen Zahlenreihen zur Sozialhilfe in der Schweiz aus über 10 Jahren Erhebung zur Verfügung. Aus diesem Grund haben sowohl das Bundesamt für Statistik (2016a) als auch die Städteinitiative Sozialpolitik (2014) Berichte herausgegeben, die die Entwicklung der Sozialhilfe über einen grösseren Zeitraum nachzeichnen. Beide Publikationen und auch die jährlichen Berichte greifen auf Daten der Schweizerischen Sozialhilfestatistik zurück, die schweizweit alle Fälle erfasst, die mindestens einmal im Kalenderjahr Leistungen der Sozialhilfe in Anspruch genommen haben⁶. Mit diesen Daten können verschiedene Analysen durchgeführt werden: zum einen kann die Höhe der Ausgaben für die Sozialhilfe und dessen Anteil im Sozialsystem ausgewiesen werden, zum anderen kann die Entwicklung und Gestaltung des Sozialhilfebezugs dargestellt werden (Anzahl Beziehende, Dauer des Bezugs, Verlauf etc.). Ausserdem geben die Daten Aufschluss über die Hintergründe des Bezugs (z.B. die Merkmale der Beziehenden) und über den Bezug vorgelagerter Leistungen.

Wir beschreiben in diesem Kapitel die wichtigsten Entwicklungen in der Sozialhilfe. Damit wird das Profil der Sozialhilfebeziehenden deutlich, spezifische Risikogruppen werden erkennbar, Verschiebungen bei der Klientel beschreibbar. In den abschliessenden Szenarien wird es dann darum gehen, die

⁶ In diesen Daten sind vorläufig in der Schweiz aufgenommene Personen und anerkannte Flüchtlinge, die Sozialhilfe beziehen, nicht miteingeschlossen.

beschriebenen Trends aus der Umfeldanalyse mit dem aktuellen Profil der Sozialhilfebeziehenden in Verbindung zu bringen und fortzuschreiben. So wird es möglich sein, aufzuzeigen, wo Chancen zur Entlastung der Wirtschaftlichen Hilfe sichtbar werden und wo die Risiken einer höheren Belastung der Wirtschaftlichen Hilfe zu lokalisieren sind.

Die Diskussion über Reformen im Sozialstaat macht vor der Sozialhilfe nicht halt. In einem weiteren Abschnitt wird auf die sozialpolitischen Diskussionen eingegangen, welche das Fachressort Wirtschaftliche Sozialhilfe in der Stadt Zürich direkt oder indirekt betreffen oder in naher Zukunft betreffen könnten. Es wird sich zeigen, dass es durchaus Debatten gibt, die zu einer markanten Veränderung der Sozialhilfe führen könnten. In diesem Sinne gehören diese sozialpolitischen Auseinandersetzungen ebenfalls zum Umfeld der Wirtschaftlichen Hilfe der SOD in der Stadt Zürich.

4.1 Ausgaben für Sozialleistungen und die Wirtschaftliche Sozialhilfe

Die Höhe der Ausgaben für die Sozialhilfe und den Anteil, den diese im Gesamtsystem der Sozialleistungen ausmachen, kann aus der Gesamtrechnung der Sozialen Sicherheit (GRSS) abgeleitet werden. Die Höhe der Sozialleistungen in der Schweiz sind wie auch die staatlichen Gesamtausgaben seit den 1990er Jahren kontinuierlich angestiegen (vgl. Bundesamt für Statistik (BFS) 2016c, S. 1). Die Wachstumsrate der Sozialleistungen betrug in den letzten Jahren durchschnittlich 3.3% pro Jahr (2015: 4.2%) und belief sich laut aktuellsten Zahlen aus dem Jahr 2015 auf 25% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) (vgl. Bundesamt für Statistik (BFS) 2017d).

Unter Sozialleistungen fallen verschiedene Ausgaben. Die Anteile, die diese in den Gesamtausgaben für Sozialleistungen im Jahr 2014 eingenommen haben und deren Veränderung im Vergleich zum Jahr 1990, sind der Abbildung 25 zu entnehmen.

1990: 72,4 Mrd. Franken
(zu Preisen von 2014)

2014^P: 157,3 Mrd. Franken

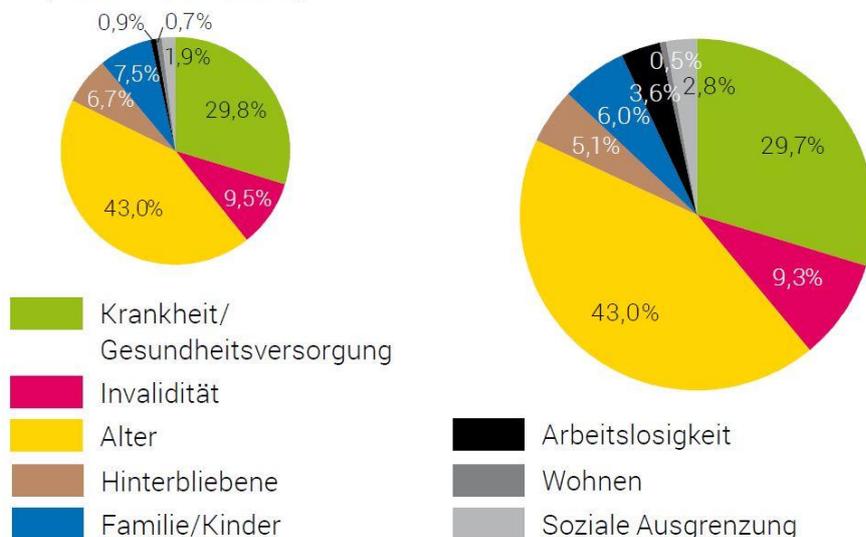


Abbildung 25: Anteil der Sozialleistungen nach Funktion, 1990 bis 2014 in der Schweiz (Quelle: Bundesamt für Statistik (BFS) 2016c, S. 2)

Den grössten Kostenanteil mit 43% nehmen 2014 die Ausgaben für das «Alter» ein, gefolgt vom Bereich «Krankheit/Gesundheitsversorgung». Die Ausgaben für die Sozialhilfe fallen in den Bereich «Soziale Ausgrenzung», welcher im Jahr 2014 2.8% der Gesamtausgaben für Sozialleistungen ausmachte. Während die Kostenanteile für «Alter», «Krankheit/Gesundheitsversorgung», «Invalidität» und «Wohnen» im Jahr 1990 und 2014 nahezu gleich hoch geblieben sind, haben sich die Anteile für «Hinterbliebene» und «Familie/Kinder» etwas verkleinert. Grösser wurden die Kostenanteil für «Arbeitslosigkeit» (von 0.9% auf 3.6%) und «Soziale Ausgrenzung» (von 1.9% auf 2.8%).

Im Kanton Zürich werden die Kosten für die Sozialhilfe zu 20% vom Kanton und zu 80% von den Gemeinden getragen (siehe Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) 2014). Ein innerkantonaler Sozillastenausgleich findet nicht statt und wird trotz Forderungen aktuell auch nicht in Erwägung gezogen. Stattdessen wird ein Gesamtkostenmodell bevorzugt (siehe Regierungsrat Kanton Zürich 2016). Dadurch würden alle Gemeinden des Kantons auf Basis eines Kostenschlüssels gleich hohe Beiträge pro Einwohnerin und Einwohner bezahlen und damit die Gesamtsozialkosten des Kantons begleichen.

Ausgaben der Wirtschaftlichen Hilfe in der Stadt Zürich

In der Stadt Zürich stellen die Sozialen Dienste des Sozialdepartements die materielle Grundsicherung der in finanzielle Not geratenen Menschen sicher. Die Hilfestellung umfasst die Wirtschaftliche Sozialhilfe, Nothilfe, Alimentenbevorschussung, Geltendmachung subsidiärer Leistungen und Sozialversicherungen und Rückerstattungen.

Im Detail können die Ausgaben, die das Sozialdepartement der Stadt Zürich jährlich für die Wirtschaftliche Hilfe (Existenzsicherung und erzieherische finanzielle Hilfen) ausgibt, nach verschiedenen Kostenpunkten aufgeschlüsselt werden (siehe Tabelle).

Zahlungen Existenzsicherung und erzieherische Hilfen

(in Fr.)	2012	2013	2014	2015	2016
Materielle Grundsicherung					
Grundbedarf Lebensunterhalt	95 710 346	95 797 894	97 926 538	98 909 493	101 683 522
Wohnkosten	85 965 020	87 789 071	88 799 498	89 218 165	91 228 845
medizinische Grundversorgung	24 414 990	25 102 535	23 476 670	22 152 044	22 844 050
abzüglich Aufwandminderungen (Löhne und Einkommen der Klientinnen und Klienten)	-42 211 444	-42 443 498	-43 307 748	-43 944 845	-44 520 303
Situationsbedingte Leistungen					
allgemein und stat. Aufenthalt Erwachsene	28 138 872	27 992 269	32 213 496	33 477 740	34 572 782
berufliche und soziale Integration	39 964 583	40 820 005	41 262 947	40 629 368	36 440 524
erzieherische Hilfen	52 101 670	52 273 695	40 473 568	39 604 322	38 022 803
Zwischentotal	284 084 037	287 331 971	280 844 969	280 046 287	280 272 223
Beiträge Krankenkassenprämien	31 003 206	30 624 075	32 402 091	33 959 706	36 361 083
Total	315 087 243	317 956 046	313 247 060	314 005 993	316 633 306

Tabelle 5: Ausgaben des Sozialdepartements der Stadt Zürich für die Wirtschaftliche Sozialhilfe nach Kostenpunkten 2012 bis 2016 (Quelle: Sozialdepartement Stadt Zürich 2017b, S. 377)

In den vergangenen fünf Jahren sind vor allem die Kosten für Lebensunterhalt, Wohnkosten, allgemeiner und stationärer Aufenthalt von Erwachsenen und die Beiträge für die Krankenkasse gestiegen. Im Vergleich zu den Vorjahren sind die Kosten für medizinische Grundversorgung, berufliche und soziale Integration sowie für erzieherische Hilfe im Jahr 2016 hingegen geringer ausgefallen.

Die steigenden absoluten Kosten können unter anderem damit erklärt werden, dass auch die absolute Zahl an Sozialhilfebeziehenden zugenommen hat.

4.2 Fallentwicklungen

Für die Beschreibung der Fallentwicklungen sind vier Masszahlen wichtig: die Fallzahlen, die Sozialhilfequote, die Kosten pro Fall sowie die Bezugsdauer. Auf diese wird in den nächsten Abschnitten kurz eingegangen.

Fallzahlen

Mit Rückblick auf die vergangenen Jahre ist ein Anstieg der Fallzahlen in der Wirtschaftlichen Hilfe zu verzeichnen (siehe Tabelle 6). Insbesondere die Fallzahlen der Personen, die durch die Asylorganisation Zürich (AOZ) geführt werden, hat eine deutliche Zunahme erfahren.

	2012	2013	2014	2015	2016
Fälle (Jahresdurchschnitt)⁷ Wirtschaftliche Hilfe (Stadt Zürich: SOD und AOZ)	9'006	9'257	9'516	9'800	10'096
Davon in Fallführung SOD	8'085	8'144	8'279	8'330	8'491
Davon in Fallführung AOZ	921	1'113	1'237	1'470	1'605
Fälle kumuliert⁸ Wirtschaftliche Hilfe (Stadt Zürich: SOD und AOZ)	13'436	13'572	13'896	13'967	14'338
Davon in Fallführung SOD	12'121	12'138	12'176	12'055	12'232
Davon in Fallführung AOZ	1'315	1'434	1'720	1'912	2'106

Tabelle 6: Fallzahlen im Jahresdurchschnitt und kumulierte Fallzahlen der Wirtschaftlichen Sozialhilfe der Stadt Zürich 2012 bis 2016 (Quelle: Sozialdepartement Stadt Zürich 2017b; eigene Darstellung)

Steigende Fallzahlen sind auch in anderen grösseren Schweizer Städten zu verzeichnen, insbesondere in Winterthur, Biel und St. Gallen (vgl. Städteinitiative Sozialpolitik 2016, S. 19 f). Oft wird darauf hingewiesen, dass der urbane Kontext für Sozialhilfebeziehende von Vorteil sei, weil der Arbeitsmarkt in Städten mit Zentrumfunktion grösser und dynamischer ist als in ländlichen Gebieten. Zudem ist die

⁷ Masszahl der durchschnittlichen Anzahl Fälle pro Jahr auf Basis der durchschnittlichen Anzahl Fälle pro Monat.

⁸ Gesamtanzahl Fälle, die während eines Kalenderjahres mindestens einmal Wirtschaftliche Hilfe bezogen haben (unabhängig von der Dauer des Bezugs).

Infrastruktur im Bereich Mobilität, Wohnen, Bildung, Betreuungsangebote und Kultur besser ausgebaut. Trotzdem kann für Zürich keine übermässige Zuwanderung armutsbetroffener Haushalte festgestellt werden. Dies illustriert auch die Entwicklung der Sozialhilfequote.

Sozialhilfequote

Um das Ausmass der finanziellen Belastung der Stadt Zürich mit anderen Städten vergleichen zu können, bedarf es der Berechnung der Sozialhilfequote. Sie zeigt das Verhältnis zwischen der Anzahl Sozialhilfebeziehenden und der Gesamtbevölkerung der Stadt auf. Auch wenn die absoluten Fallzahlen steigen, kann die Quote der Sozialhilfebeziehenden, bedingt durch ein Bevölkerungswachstum, auf gleichem Niveau bleiben oder sogar sinken. Tatsächlich ist die Sozialhilfequote in der Schweiz in den letzten Jahren konstant geblieben, obwohl die Bevölkerung, vor allem durch die Migration deutlich zugenommen hat. Von einer Zuwanderung in den Sozialstaat kann darum keine Rede sein.

Schweizweit belief sich die Sozialhilfequote in den letzten Jahren auf ca. 3% (vgl. Bundesamt für Statistik 2016d, S. 1). In der Stadt Zürich hingegen ist die Quote der Sozialhilfebeziehenden in den letzten zehn Jahren leicht gesunken⁹. Die vom Sozialdepartement der Stadt Zürich (2017b) veröffentlichten kumulierten Sozialhilfequoten¹⁰ weisen hingegen auf eine stabil gebliebene Entwicklung hin (2012 bis 2015 je 5.1%, 2016 5.2%). Den Verlauf der Sozialhilfequote der Stadt Zürich und anderer grösserer Schweizer Städte (nach dem Konzept des BFS) zeigt die nachstehende Abbildung.

⁹ Die Quoten beziehen sich auf Daten des Bundesamts für Statistik. Anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene, die kürzer als 5 bzw. 7 Jahre in der Schweiz wohnhaft sind und Sozialhilfe beziehen, sind darin nicht enthalten (vgl. Städteinitiative Sozialpolitik 2016, S. 4).

¹⁰ Gesamtanteil der unterstützten Personen (geführt vom SOD und AOZ), die während eines Kalenderjahres mindestens einmal Wirtschaftliche Hilfe bezogen haben (unabhängig von der Dauer des Bezugs).

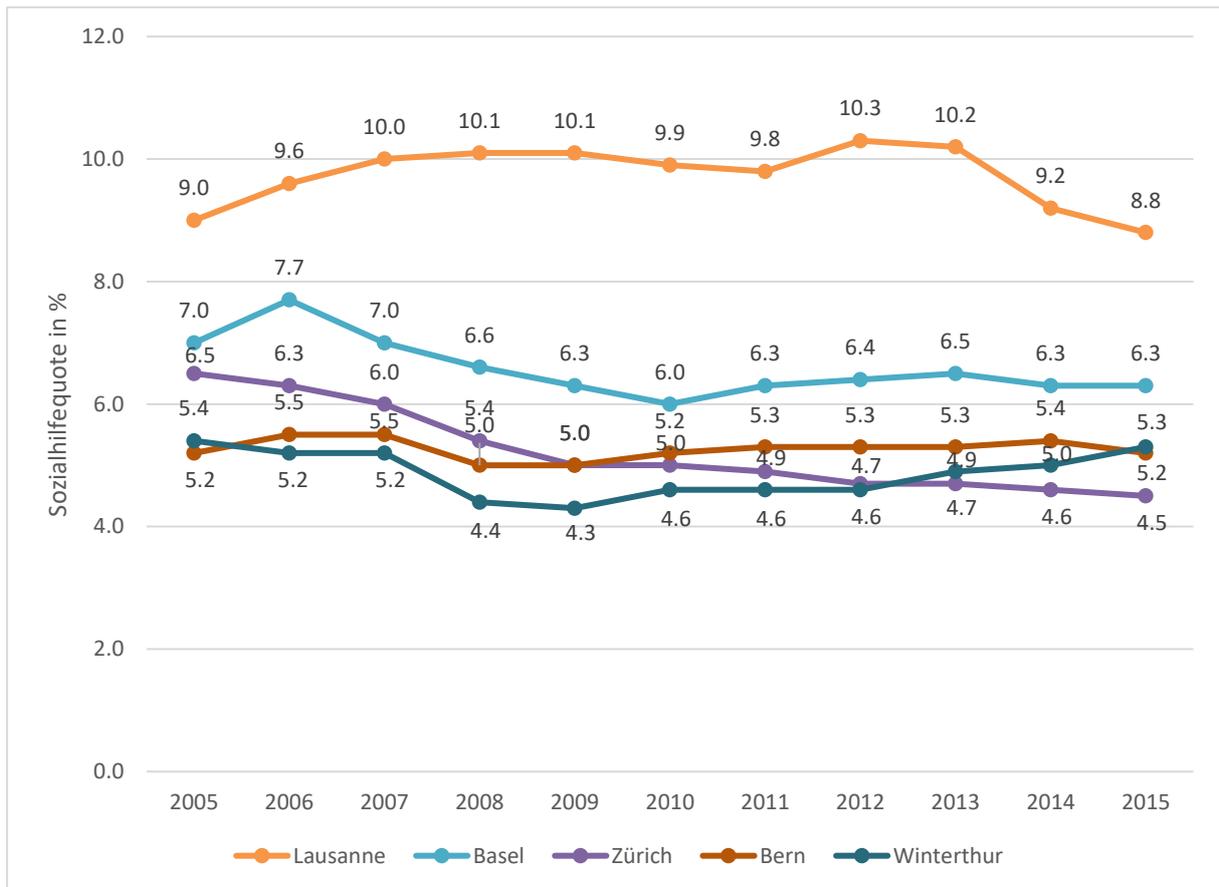


Abbildung 26: Entwicklung der Sozialhilfequote ausgewählter Schweizer Städte 2005-2015 (Quelle: Städteinitiative Sozialpolitik 2014b, S. 21; Ergänzungen der Jahre 2014 und 2015 aus Städteinitiative Sozialpolitik 2016; Daten: BFS; eigene Darstellung)

Die im Vergleich mit anderen grösseren Städten der Schweiz niedrige Sozialhilfequote in der Stadt Zürich wird unter anderem darauf zurückgeführt, dass einerseits das Arbeitsangebot für höher qualifizierte Personen stetig gestiegen ist und andererseits durch forcierte Bautätigkeit und Aufwertungsprozesse hauptsächlich Wohnraum für Besserverdienende geschaffen wurde (vgl. Städteinitiative Sozialpolitik 2016, S. 16). Das führt tendenziell zu einer Verdrängung finanziell schlechter gestellten und niedrigqualifizierten Personen. Die Städteinitiative Sozialpolitik (2016, S. 54) konnte in einer Analyse zur räumlichen Mobilität der Sozialhilfebeziehenden aufzeigen, dass Fälle mit andauerndem Sozialhilfebezug eher aus grossen Städten wegziehen als zuziehen, wenn auch in geringem Ausmass.

Kosten pro Fall und Person

Die Städteinitiative Sozialhilfe publiziert in ihren Kennzahlenberichten die Nettokosten pro Fall und pro unterstützte Person für die Stadt Zürich¹¹. Die Tabelle 7 zeigt diese für die Jahre 2012 bis 2015.

	2012	2013	2014	2015
Nettokosten pro Fall und Jahr in Franken	14'123	14'823	14'594	14'712
Nettokosten pro unterstützte Person und Jahr in Franken	9'295	9'752	9'756	9'891

Tabelle 7: Nettokosten pro Fall bzw. pro Person und Jahr für die Stadt Zürich 2012 bis 2015 (Quellen: Städteinitiative Sozialpolitik 2016/2015/2014a/2013; Daten: Erhebung Städtekenzahlen; eigene Darstellung)

Während die Nettokosten pro Fall in den letzten Jahren schwankten, ist bei den Nettokosten pro unterstützte Person ein deutlicher Anstieg zu erkennen.

Bezugsdauer

Die Sozialhilfe ist im System der sozialen Sicherheit eigentlich auf kurzfristige Bezüge in Notsituationen ausgelegt. Das zeigt sich auch an den dynamischen Bewegungen der Fälle, die jährlich durch die Sozialhilfe unterstützt werden. Rund ein Drittel der jährlichen Fälle sind Neueintritte, knapp ein Drittel des jährlichen Fallbestandes löst sich wiederum innerhalb eines Kalenderjahres von der Sozialhilfe ab (vgl. Städteinitiative Sozialpolitik 2014b, S. 25). Dennoch tritt die kurzfristige Unterstützung von Haushalten in Notlagen immer mehr in den Hintergrund. Die Städteinitiative Sozialpolitik (2014) stellt im Rückblick auf 15 Jahre Kennzahlenvergleich fest, dass die Anzahl der Fälle mit Unterstützungsdauer über drei Jahren deutlich zugenommen hat.

In der Stadt Zürich setzen sich die im Jahr 2015 registrierten Fälle hinsichtlich ihrer Bezugsdauer wie folgt zusammen (Abbildung 27): 29% der Fälle im Jahr 2015 beziehen bereits seit fünf Jahren oder länger Sozialhilfe. Sie stellen somit die grösste Gruppe dar. Die zweitgrösste Gruppe mit 27% umfasst jene Fälle, die weniger als ein Jahr Sozialhilfe beziehen. Damit wird eine Tendenz zur Konzentration an den Polen sichtbar: wer sich nicht rasch von der Sozialhilfe ablösen kann, der wird auf Dauer wirtschaftliche Hilfe beanspruchen.

¹¹ Die Nettokosten beinhalten Grundbedarf, Wohnkosten, Gesundheitskosten (Selbstbehalt), situationsbedingte Leistung, Anreize etc.) abzüglich Rückerstattungen (Einnahmen) von Sozialversicherungen, von anderen Bedarfsleistungssystemen (z.B. Alimentenbevorschussungen), von den Sozialhilfebeziehenden selber und von Verwandten, eigenes Erwerbs- bzw. Sozialversicherungseinkommen. Enthalten sind auch situationsbedingte Leistungen. Nicht enthalten sind Krankenkassenprämien.

Die durchschnittliche Bezugsdauer der laufenden Fälle 2015 der 14 analysierten Städte des Kennzahlenberichts der Städteinitiative Sozialpolitik beträgt 3.5 Jahre. Im Jahr 2010 lag die Bezugsdauer der 14 Städte erst bei durchschnittlich 3 Jahren.

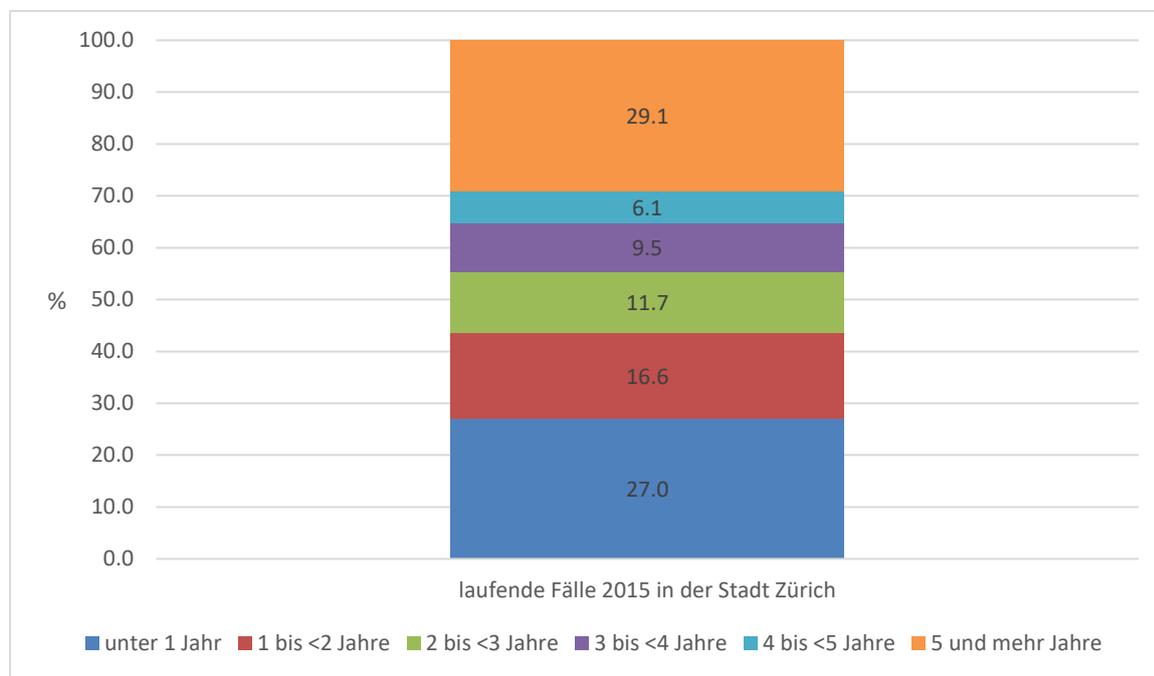


Abbildung 27: Bezugsdauer des Sozialhilfebezugs der laufenden Fälle 2015 nach Jahren in der Stadt Zürich (Quelle: Städteinitiative Sozialpolitik 2016, S. 23; Daten: BFS; eigene Darstellung).

Die Bezugsdauer der laufenden sowie der abgeschlossenen Fälle hat sich in der Stadt Zürich zwischen 2009 und 2016 merklich erhöht. Einen Überblick darüber gibt folgende Tabelle. Sie zeigt einen Anstieg des Mittelwerts in der beobachteten Zeitperiode bei den laufenden Fällen von 42.5 auf 49 Monate, bei den abgeschlossenen Fällen von 22.5 auf 27.2 Monate.

	2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016	
	Mittelwert	Median														
Laufende Fälle																
Bezugsdauer in Monaten	42.5	27.0	43.8	28.0	44.1	27.0	43.5	25.0	45.8	27.0	47.3	30.0	48.6	30.0	49.0	29.0
Abgeschlossene Fälle																
Bezugsdauer in Monaten	22.5	7.0	21.9	7.0	24.1	8.0	22.1	6.0	24.9	9.0	26.6	11.0	26.3	11.0	27.2	12.0

Tabelle 8: Dauer des Sozialhilfebezugs der laufenden und abgeschlossenen Fälle in der Stadt Zürich von 2009 bis 2016 (Quelle: zur Verfügung gestellt von der Abteilung Sozialstatistik und Evaluation der Sozialen Dienste der Stadt Zürich; eigene Darstellung)

Gleichzeitig nimmt der Anteil der abgelösten Fälle insgesamt ab. Die beiden Hauptgründe für eine Ablösung von der Sozialhilfe sind eine verbesserte Erwerbssituation, gefolgt vom Übergang in eine Sozialversicherung wie IV oder AHV (vgl. Städteinitiative Sozialpolitik 2014b). Schlussendlich werden auch Fälle abgelöst, indem die Zuständigkeit der Sozialen Dienste endet (Umzug, Kontaktabbruch oder Tod der Sozialhilfebeziehenden). Mit steigender Bezugsdauer verringert sich die Wahrscheinlichkeit, abgelöst zu werden. So haben in der Stadt Zürich knapp 52% der Fälle, die 2015 abgelöst wurden, weniger als ein Jahr Sozialhilfeleistungen bezogen. Die Anteile der abgelösten Fälle, die mehr als ein, zwei, drei, vier oder 5 Jahre Leistungen beziehen, ist deutlich geringer (15.8%, 8.7%, 9.8% und 13.7%) (vgl. Städteinitiative Sozialpolitik 2016: 24).

In einer Studie der Fachhochschule Bern (Salzgeber et al. 2016) konnten Risikofaktoren für einen Langzeitbezug (länger als 36 Monate) identifiziert werden. Zu den wichtigsten Risikofaktoren zählen vor allem bestimmte haushalts- und erwerbsarbeitsbezogene Aspekte:

- Haushaltsform (Einpersonenhaushalte, Alleinerziehende, Familien mit mehreren Kindern)
- Scheidung
- Alter zwischen 46 und 55 Jahre
- fehlende berufliche Ausbildung
- Fehlende Erwerbstätigkeit (Stellensuchende und Nichterwerbspersonen)
- Verhinderung an Erwerbstätigkeit aus gesundheitlichen oder familiären Gründen.

Werden die Langzeitbeziehenden hinsichtlich der Branche, in der sie zuletzt gearbeitet haben, untersucht, so zeigt sich, dass über 30% in den Branchen «Erbringung von wirtschaftlichen und sonstigen Dienstleistungen»¹² beschäftigt waren. Gefolgt von «Gastgewerbe oder Hotellerie» (15%), «Baugewerbe» (10%), «verarbeitendes Gewerbe» (10%), «Handel» (8%), «Reparatur von Motorfahrzeugen» (8%) und «Gesundheits- und Sozialwesen» (8%) (vgl. Städteinitiative Sozialpolitik 2015, S. 49).

Auch der Blick auf die Gesundheitssituation gibt Erklärungsansätze für den Langzeitbezug der Sozialhilfe. So sind bei fast zwei Drittel der Langzeitbeziehenden gesundheitliche Beeinträchtigungen vorhanden (vgl. Städteinitiative Sozialpolitik 2015, S. 50). Davon gehen 38% der Beeinträchtigungen auf

¹² Dazu werden Tätigkeiten in Wäschereien, Coiffeur- und Kosmetiksalons oder Fitnesscentern, im Wach- und Sicherheitsdienst, in der Gebäudebetreuung, Gartenpflege, Reinigung, Reisebüros oder bei Reiseveranstaltern gezählt.

physische Ursachen und Unfälle zurück, 62% der Beeinträchtigungen sind Suchtprobleme, Depressionen und andere psychische Beeinträchtigungen (vgl. ebd., S. 50). In Zürich ist der Anteil der Personen mit psychischen Erkrankungen (Depression und andere psychische Beeinträchtigungen zusammen) mit 50% höher als im Durchschnitt der analysierten Städte (43%) (ebd., S. 50). Das legt den Verdacht nahe, dass vorgelagerte Sozialversicherungen in diesen Fällen zu wenig greifen. So gewinnt das Thema Gesundheit auch in der Sozialhilfe an Gewicht. Die medizinische Versorgung der Sozialhilfebeziehenden muss sichergestellt werden. Das geht weit über die Finanzierung der Krankenversicherung hinaus. Ohne gesundheitliche Verbesserungen ist eine nachhaltige Ablösung von der Sozialhilfe kaum mehr möglich.

4.3 Struktur der Sozialhilfebeziehenden

Wie soeben hinsichtlich des Langzeitbezugs von Sozialhilfeleistungen aufgezeigt, ist die Wahrscheinlichkeit, Sozialhilfe zu beziehen, nicht für alle Personen und Haushalte gleich hoch. Vielmehr ist die Verteilung strukturell bedingt. Gewisse Merkmale und Lebensumstände führen dazu, dass das Risiko eines Sozialhilfebezugs bei manchen Personen und Haushalten höher ist als für andere. Untersuchungen der soziodemografischen Daten der Sozialhilfebeziehenden geben Aufschluss über die unterschiedlichen Risikogruppen. Die Wahrscheinlichkeit eines Sozialhilfebezugs ist jedoch selten auf ein einzelnes Merkmal zurückzuführen. Die zunehmende Komplexität der Fälle und deren mehrfachproblematischen Lebenslagen belasten die Betroffenen wie auch die Mitarbeitenden der Sozialdienste. Auf die wichtigsten Risikomerkmale soll hier dennoch kurz eingegangen werden.¹³

Geringe oder fehlende Ausbildung

Finanzielle Sicherheit ist in der Schweiz stark vom Erwerbseinkommen abhängig. Der Wandel des Arbeitsmarktes und der Erwerbsarbeit fordert erhöhte Qualifikationsniveaus, Flexibilität und Anpas-

¹³ Detaillierte Informationen zu den Merkmalen und Risikogruppen allgemein finden sich im Bericht zu «10 Jahre Schweizerische Sozialhilfestatistik» (Bundesamt für Statistik 2016) und im Forschungsbericht zu «Problemlagen, die in die Sozialhilfe führen und den Ausstieg aus der Sozialhilfe erschweren» (Zellweger et al. 2011). Die angegebenen Werte für die Stadt Zürich beziehen sich (wenn nicht anders angegeben) auf Daten der Abteilung für Sozialstatistik und Evaluation der Sozialen Dienste der Stadt Zürich und wurden exklusive der Sozialhilfefälle der Asylorganisation für das Bundesamt für Statistik aufbereitet.

sungsvermögen von den Erwerbstätigen. Ein tiefes Ausbildungsniveau oder fehlende Ausbildung erschweren den Zugang und Verbleib im Arbeitsmarkt und erhöhen somit das Risiko, die finanzielle Unabhängigkeit zu verlieren. In der Stadt Zürich haben im Jahr 2016 44.8% der Sozialhilfebeziehenden nur die obligatorische Schulbildung abgeschlossen, 27.2% weisen wenigstens eine abgeschlossene Berufslehre oder den Abschluss einer Vollzeit-Berufsschule auf.

Erwerbstätigkeit

Der Grossteil der Sozialhilfebeziehenden ist erwerbslos oder zählt zu den Nichterwerbspersonen. Ein nicht zu vernachlässigender Anteil der Beziehenden ist zwar erwerbstätig, kann aber dennoch keinen existenzsichernden Lohn erzielen. Vor allem sozialhilfebeziehende Frauen sind stärker von Phänomenen der «working poor» betroffen, da sie sich häufiger in der Rolle als Alleinerziehende wiederfinden und Erwerbstätigkeit und Betreuungspflichten miteinander vereinbaren müssen. Besonders gefährdet sind zudem Beschäftigte in Tieflohnbranchen wie dem Gastgewerbe, Detailhandel, Dienstleistungen etc. Den Daten der Städteinitiative Sozialpolitik folgend hat sich der Anteil der Erwerbstätigen in der Sozialhilfe in den letzten Jahren nicht wesentlich verändert (siehe Tabelle 9). Laut aktuellen Daten der Stadt Zürich (siehe Soziale Dienste der Stadt Zürich 2017a) waren im März 2017 inzwischen jedoch rund 20% der Sozialhilfebeziehenden zwischen 16 und 64 Jahren (geführt durch die SOD) erwerbstätig.

	2012	2013	2014	2015
Anteil erwerbstätige Sozialhilfebeziehende	18%	17.9%	16.2%	18.6%

Tabelle 9: Anteil der erwerbstätigen Sozialhilfebeziehenden in der Stadt Zürich 2012 bis 2015 (Quellen: Städteinitiative Sozialpolitik 2016/2105/2014a/2013; Daten: BFS; eigene Darstellung)

Laut Bundesamt für Statistik (o.J.,a) waren in der Schweiz im Jahr 2015 7% der ständigen Wohnbevölkerung in Privathaushalten und 3.9% der Erwerbstätigen von (Einkommens-)Armut betroffen¹⁴. Ein erhöhtes Risiko, trotz Erwerbstätigkeit arm zu sein, haben Erwerbstätige ausländischer Herkunft, Erwerbstätige ohne nachobligatorische Bildung, Einpersonenhaushalte sowie Haushalte mit nur einer erwerbstätigen Person. Auch die Arbeitsform und Branche ist ausschlaggebend für das Risiko, von Einkommensarmut betroffen zu sein: das trifft vor allem für selbständig Erwerbstätige ohne Angestellte,

¹⁴ Die Armutsgrenze betrug im Jahr 2015 durchschnittlich 2239 Franken pro Monat für eine Einzelperson und 3984 Franken pro Monat für einen Haushalt mit zwei Erwachsenen und zwei Kindern unter 14 Jahren (vgl. Bundesamt für Statistik (BFS) o.J.,a).

Erwerbstätige in kleinen Betrieben und in der Gastronomie sowie auf Personen mit Unterbrüchen im Erwerbsleben zu (vgl. Bundesamt für Statistik (BFS) o.J.,a).

Die Entwicklung der Armutsquote, der Armutsgefährdungsquote und der Quote der materiellen Entbehrungen der Erwerbstätigen zeigt die folgende Abbildung. Erkennbar ist, dass alle drei Kennzahlen zwischen 2007 und 2013 eher gesunken sind. Von 2014 auf 2015 stieg die Armutsquote sowie die Armutsgefährdungsquote. Aufgrund methodischer Anpassungen sind diese Werte jedoch nicht direkt mit jenen der Vorjahre vergleichbar (gekennzeichnet durch die Lücke zwischen 2013 und 2014 in Abbildung 28). Die Entwicklung der Werte wird als relativ stabil bezeichnet, da sich die Werte im statistischen Schwankungsbereich befinden (vgl. Bundesamt für Statistik (BFS) o.J.,a).

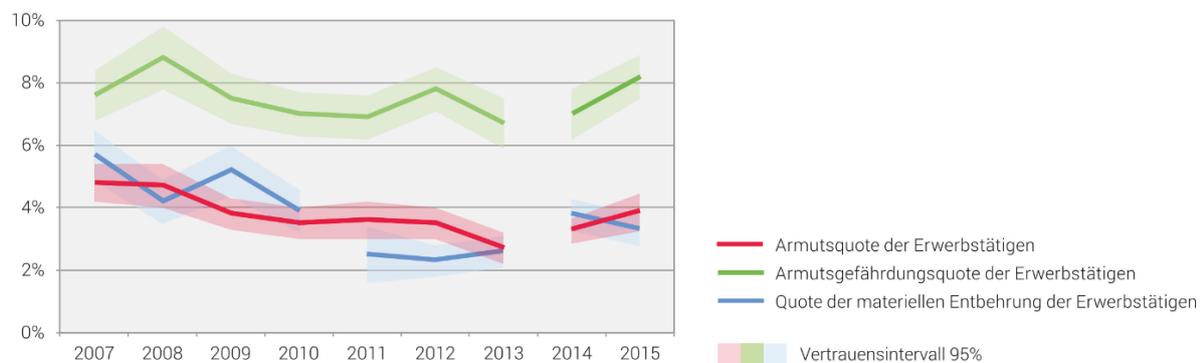


Abbildung 28: Armutsindikatoren der Erwerbstätigen in der Schweiz von 2007 bis 2015 (Quelle: Bundesamt für Statistik 2017b, Daten: Erhebung über Einkommen und Lebensbedingungen SILC).

Alter

Betrachtet man die Altersstruktur der Sozialhilfebeziehenden, so ist die Sozialhilfequote gesamtschweizerisch in den Altersgruppen von 0 bis 17 Jahre und von 18 bis 25 Jahre am höchsten. Auch in der Stadt Zürich ist die Quote der Kinder bis 17 Jahre mit 8.6% (2016) am höchsten. Die zweithöchste Sozialhilfequote verzeichnet die Altersgruppe der 46 bis 55-Jährigen (2016: 6.1%). Weiter hat die Altersgruppe der 56 bis 65-Jährigen eine erhöhte und seit 2009 stetig angestiegene Sozialhilfequote (2009: 4.6%, 2016: 5.6%). Bei den jungen Erwachsenen zwischen 18 und 25 Jahren liegt im Jahr 2016 die Quote bei 5.2%.

Diese Zahlen machen dreierlei deutlich. Kinder, die in armutsbetroffenen Familien aufwachsen, benötigen eine besondere Aufmerksamkeit. Das Risiko der sozialen Vererbung dieser Lebenslage ist gross. Bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen spielt einerseits der prekäre und erschwerte Einstieg in den Arbeitsmarkt eine zentrale Rolle. Andererseits kommen in dieser Altersgruppe Probleme mit Schulden

oder Sucht sowie schwierige Familiensituationen hinzu. Schliesslich verweist die steigende Sozialhilfequote bei der älteren Klientel auf die wachsenden Schwierigkeiten im Arbeitsmarkt wieder eine Stelle zu finden, hin.

Alleinerziehende und kinderreiche Familien

Dass die Sozialhilfequote der Kinder und Jugendlichen besonders hoch ist, hängt mit dem erhöhten Armutsrisiko von Alleinerziehenden und kinderreichen Familien zusammen. Neben (ledigen) Einzelpersonen beziehen diese Familientypen am häufigsten Leistungen der Sozialhilfe. Eine existenzsichernde Vollzeitberufstätigkeit wird hierbei durch Kinderbetreuungspflichten beeinträchtigt. Zudem steigen die Haushaltsausgaben durch Kinder.

Im Jahr 2016 ergibt sich für die Stadt Zürich folgendes Bild: In allen Altersgruppen ab 26 Jahren sind die alleinlebenden Personen am häufigsten vertreten. Kinder und Jugendliche bis 17 Jahre, die in Sozialhilfefällen erfasst sind, leben vor allem mit Alleinerziehenden mit 2 Kindern (19.2%), in Paarhaushalten mit 3 oder mehr Kindern (18.9%) und allein mit einer/einem Alleinerziehenden (18.4%).

Nationalität

Je nach Nationalität ist die Sozialhilfequote deutlich über dem Durchschnitt. Während unter allen in der Schweiz wohnhaften ausländischen Personen europäische und nordamerikanische Staatsangehörige die niedrigste Sozialhilfequote aufweisen, ist sie bei Personen aus afrikanischen Ländern am höchsten (vgl. Bundesamt für Statistik (BFS) 2016a, S. 23 f). Dass dies so ist, hat vor allem mit dem tiefen Bildungsniveau der betroffenen Personen zu tun.

In der Stadt Zürich liegt der Anteil der Ausländerinnen und Ausländer an Sozialhilfebeziehenden im Jahr 2016 bei 47.7%¹⁵. Gemessen in Relation zur gesamten Stadtzürcher Bevölkerung ergibt sich jedoch eine höhere Sozialhilfequote bei Personen mit ausländischer Nationalität (2016: 6.9%) im Vergleich zu den sozialhilfebeziehenden Personen mit Schweizer Nationalität (2016: 3.6%). Die Quoten sind seit 2009 relativ stabil geblieben.

¹⁵ Die Sozialhilfefälle, die durch die Asylorganisation geführt werden sind in diesem Anteil nicht enthalten. Wie bereits in Kapitel **Fehler! V erweisquelle konnte nicht gefunden werden**. erwähnt weisen diese deutlich gesteigerte Fallzahlen auf.

Geschlecht

Auch das Geschlecht spielt erst in Kombination mit anderen Merkmalen für die Wahrscheinlichkeit eines Sozialhilfebezugs eine Rolle. In der Stadt Zürich haben über die vergangenen Jahre etwas mehr Männer (53%) als Frauen (47%) Sozialhilfe (Existenzsicherung ohne erzieherische finanzielle Hilfen) in Anspruch genommen (vgl. Statistik Stadt Zürich 2016c). Sowohl Frauen als auch Männer sind nach einer Scheidung häufig vor finanzielle Herausforderungen gestellt, die nicht selten einen Sozialhilfebezug notwendig machen. Bei Frauen sind es vor allem Alleinerziehende, deren Erwerbseinkommen nicht zur Existenzsicherung der Familie ausreicht.

Fassen wir die verschiedenen Aspekte zusammen, so ergibt sich ein Profil der Sozialhilfebeziehenden in Zürich, das im Wesentlichen durch drei Charakteristika beschrieben werden kann: die Erwerbssituation, die Haushaltssituation und die Gesundheit. Die Erwerbssituation ist wiederum durch die berufliche Qualifikation und das Alter beeinflusst, die Haushaltssituation durch den Zivilstand und die Zahl der Kinder und Jugendlichen. Schliesslich spielen immer häufiger gesundheitliche Beeinträchtigungen in der Sozialhilfe eine Rolle. Das hat auch mit der restriktiveren Haltung der Invalidenversicherung zu tun.

4.4 Fachliche Diskussionen in und rund um die Sozialhilfe

In politischen und wissenschaftlichen Fachkreisen werden Beschlüsse gefasst, Studien erstellt und Initiativen ergriffen, die direkte oder indirekte Auswirkungen auf die Sozialhilfe haben (könnten). Angesprochen werden damit sowohl die Revisionen der SKOS-Richtlinien wie die geplanten Änderungen des Sozialhilfegesetzes in Bern. Dazu gehören aber auch Vorschläge zur Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien und berufsbildungsbezogene Initiativen. Schliesslich steht auch das bedingungslose Grundeinkommen im Raum, das je nach Ausgestaltung zu einem umfassenden Umbau des sozialen Sicherungssystems führen und wesentliche Teile der Sozialhilfe ersetzen würde.

4.4.1 Revision der SKOS Richtlinien

In der ersten Revisionsetappe, die am 1. Januar 2016 in Kraft getreten ist, haben die kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) in Zusammenarbeit mit Vertreterinnen und Vertretern der Gemeinden und Städte sowie der SKOS folgende Änderungen der SKOS-Richtlinien erwirkt (Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) 2015).

- Der Grundbedarf wird bei Haushalten ab 6 Personen um 76 Franken pro Person/Monat reduziert.
- Die Ansätze für junge Erwachsene bis 25 Jahren mit eigenem Haushalt werden von heute 986 Fr. um 20% auf 789 Fr. reduziert.
- Die Sanktionsmöglichkeiten werden in schwerwiegenden Fällen auf 30% erhöht. Dabei besteht eine Bandbreite von 5 – 30%.
- Mit der Integrationszulage (IZU) werden Leistungen anerkannt, welche die Chancen auf eine erfolgreiche Integration erhöhen oder erhalten. Die Minimale Integrationszulage (MIZ) wird abgeschafft.

Am 1. Januar 2017 traten weitere Änderungen der SKOS-Richtlinien in Kraft, die in einer zweiten Etappe der Revision gutgeheissen wurden. Damit verpflichten sich die SKOS und die SODK, «die situationsbedingten Leistungen SIL zu überarbeiten und zu präzisieren, die Schwelleneffekte, die falsche Anreize setzen und die Arbeitsintegration behindern können, zu vermindern, zu definieren, wie sich die Sozialhilfe von der Nothilfe unterscheidet, Kriterien festzuhalten, nach denen Behörden Wohnverhältnisse beurteilen und Obergrenzen bei den Wohnkosten ermitteln können, Empfehlungen zur Arbeitsintegration von Müttern zu erlassen (und) das System des Teuerungsausgleichs bei der Grundversicherung zu überprüfen.» (Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) 2016).

Die Richtlinien der SKOS werden von Kanton Zürich als verbindlich erachtet. Revisionen dieser Richtlinien führen quasi automatisch auch zu Anpassungen im kantonalen Sozialhilfegesetz und den dazugehörigen Verordnungen und Anweisungen. So werden die Änderungen in Folge der beiden Revisionen der SKOS-Richtlinien von den Zürcher Gemeinden seit dem 1. Mai 2017 angewandt (vgl. Regierungsrat 2017, S. 11). Diese enge Bindung an die SKOS-Richtlinien wurde in Zürich wiederholt in Frage gestellt. Der Konflikt kumulierte in der Forderung, aus der SKOS auszutreten. Bis anhin war diese Meinung nicht mehrheitsfähig. Revisionen der SKOS-Richtlinien werden darum weiterhin das Ausmass an Wirtschaftlicher Hilfe beeinflussen.

4.4.2 Änderungen des Sozialhilfegesetzes in Bern

Im Kanton Bern werden Änderungen des Sozialhilfegesetzes ins Auge gefasst, die insbesondere eine generelle Kürzung des Grundbedarfs von 10% und weitere Kürzungen (15% für vorläufig Aufgenommene, 15-30% für junge Erwachsene, 30% für Personen mit nicht ausreichenden Sprachkenntnissen)

vorsehen. Der Kanton Bern würde damit aus der eben vereinbarten Revision der SKOS-Richtlinien ausschliessen.

Die SKOS steht diesen Vorschlägen kritisch gegenüber (siehe Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe 2017). Ihre Einwände richten sich unter anderem gegen die Kürzung des Grundbedarfs, der unter das soziale Existenzminimum fallen würde und somit zu einem weiteren Ausschluss Sozialhilfebeziehender aus dem sozialen Leben führen würde. Unter den Einsparungen würden vor allem Kinder und Jugendliche leiden, die selbst keine Möglichkeiten haben, zu einer Ablösung von der Sozialhilfe beizutragen. Dies könnte zu einer verstärkten sozialen Vererbung von Armut führen. Nicht bedacht werden zudem die mittel- und langfristigen Folgekosten der angedachten generellen Kürzungen. Diese könnten auf langfristiger Sicht sogar zu Mehrkosten führen. Die SKOS plädiert hingegen für eine Stärkung der Unterstützung zur Arbeitsintegration, der Beratung und des Coachings sowie für Massnahmen, um Schwelleneffekte zu verkleinern.

Die vorgeschlagenen Änderungen könnten bei einer Annahme Wirkung entfalten, die weit über den Kanton Bern reichen würde. Es ist zu befürchten, dass andere Kantone nachziehen würden. Der schwer erkämpfte Konsens zu den SKOS-Richtlinien im Kreis der SODK wäre in Frage gestellt. Ob sich der Kanton Zürich dieser Dynamik entziehen könnte, sei dahingestellt. Die Entwicklung weist jedenfalls in eine gefährliche Richtung. Verlieren die SKOS-Richtlinien weiter an Rückhalt, wird eine erneute Diskussion über ein nationales Rahmengesetz zur Sozialhilfe wieder aufkommen (siehe Bundesrat 2015a). Die Kantone würden dann eine wesentliche sozialpolitische Kompetenz verlieren.

4.4.3 Familienergänzungsleistungen

Die Analyse der Struktur der Sozialhilfebeziehenden zeigt, dass Alleinerziehende und Paare mit mehreren Kindern trotz Erwerbsarbeit häufig auf Leistungen der Sozialhilfe angewiesen sind. Kinder werden so zu einem Armutsrisiko. Zum einen hat das damit zu tun, dass die Betreuung der Kinder zu einer Reduktion des Beschäftigungsgrades zwingt, zum anderen reicht selbst ein durchschnittliches Erwerbseinkommen oft nicht aus, um eine Familie mit mehr als zwei Kindern über der Armutsgrenze zu halten. Die Meinungen der Fachpersonen, wie auch der SKOS gehen dahin, dass Kinder kein Grund darstellen sollen, Sozialhilfeleistungen zu beziehen. Das dargestellte Risiko sollte vielmehr durch vorgelagerte Bedarfsleistungen abgedeckt und die Sozialhilfe entlastet werden.

In vier Kantonen (Genève, Solothurn, Tessin und Waadt) gibt es Familienergänzungsleistungen, die ähnlich wie die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV als vorgelagerte Bedarfsleistung für einkommensschwache Familien entrichtet werden. Diese sind je nach Kanton jedoch unterschiedlich ausgestaltet.

Die SKOS setzt sich für ein Modell der Familienergänzungsleistungen ein, das einen klaren Rahmen für die Zielsetzung und Ausgestaltung vorgibt, an dem sich die Kantone orientieren könn(t)en.

Die SKOS nimmt insbesondere zwei Ziele in den Fokus, die mit der Einführung der Familienergänzungsleistungen verfolgt werden sollen: «1. Besserstellung von Familien mit tiefen Einkommen, um die Familienarmut effektiv zu bekämpfen. 2. Entlastung der Sozialhilfe, da diese im Bereich der Working-Poor-Familien ein strukturelles Armutsrisiko auffängt, wofür sie weder gedacht noch gerüstet ist.» (SKOS 2011a, S. 3). Die SKOS analysiert die Auswirkungen, die eine neue Leistung im bestehenden Bedarfsleistungssystem hätte und wie diese bestmöglich mit Erwerbsanreizen und reduzierten Schwelleneffekten aussehen könnte. Eckpunkte sind unter anderen, dass die Leistungen an ein Erwerbseinkommen gekoppelt sein sollten. Wird kein Erwerbseinkommen erzielt, verbleiben die Familien in der Sozialhilfe. Ausserdem sollten einkommensschwache Familien mit mindestens einem Kind unter 16 Jahren unterstützt werden, da Jugendliche ab diesem Alter mittels anderer Leistungen wie Stipendien und Zulagen zur Ausbildung unterstützt werden können (vgl. SKOS 2011a, S. 12).

Der Kanton Solothurn hat drei Jahre nach Einführung der Ergänzungsleistungen für Familien im Jahr 2010 einen Evaluationsbericht publiziert (siehe Baumgartner et al. 2014). Darin ist ersichtlich, dass die Ziele zur Verringerung von Familienarmut und zur Entlastung der Sozialhilfe mehrheitlich erreicht werden. Hinsichtlich der Entlastung der Sozialhilfe kam es aber auch zu Parallelbezügen der Familienergänzungsleistung und der Sozialhilfe. So folgte bei 28% der Fälle, deren Unterstützung durch die Familienergänzungsleistungen 2010 oder 2011 endete, ein Bezug der Sozialhilfe (vgl. Baumgartner et al. 2014, S. 126). Die Evaluation zeigt, dass Verbesserungen in der Ausgestaltung der Familienergänzungsleistungen möglich sind. Beispielsweise kann die Ablehnungsquote durch verbesserte Information und Aufklärung reduziert werden. Auch die Erhöhung der Einkommensfreibeträge sollte überdacht werden. Es zeigte sich zudem, dass Schwelleneffekte im Zusammenhang mit anderen Sozialleistungen bestehen.¹⁶ Die Altersgrenzen für Kinder wurden mittlerweile von sechs auf 8 Jahre, ebenso der maximal anrechenbare Betrag für familienergänzende Kinderbetreuungskosten von 6'000 auf 10'000 Franken erhöht (vgl. Kantonsrat Kanton Solothurn 2016).

Die Einführung von Familienergänzungsleistungen auf Bundesebene wurde 2011 verworfen, ebenso wurde die Forderung nach einem Rahmengesetz für die Familienergänzungsleistungen 2013 abgelehnt. Somit liegt die weitere Ausarbeitung von Gesetzen und deren Umsetzung vorerst an den Kanto-

¹⁶ Für detaillierte Ausführungen siehe Departement des Inneren Kanton Solothurn 2013.

nen. Im Kanton Zürich wurde die Volksinitiative «Chancen für Kinder» im Jahr 2007 allerdings abgelehnt. Die Stadt Zürich erwägt aktuell die Umsetzung eines kommunalen Pilotprojekts zu Ergänzungsleistungen für Familien (siehe Sozialdepartement Stadt Zürich 2017a, S. 27 f).

4.4.4 Investitionen in biographische Verläufe und Frühe Förderung

Daten zu den Sozialhilfebeziehenden in der Stadt Zürich zeigen, dass die Quote der sozialhilfebeziehenden Kinder besonders hoch ist (8.6% in der Altersgruppe 0 bis 17 Jahre). Gleichzeitig ist belegt, dass die soziale Vererbbarkeit von Armut eine Tatsache ist. Um dieser Gefahr entgegenzuwirken und einem Sozialhilfebezug im späteren biographischen Verlauf vorzubeugen, sind Investitionen notwendig, die bei sozial benachteiligten Familien und in frühen Phasen der Kindheit ansetzen. Die Stadt Zürich setzt hier einerseits auf subventionierte Kinderbetreuungsplätze (siehe Kapitel 3.3 unter «Kinderbetreuung») sowie auf die «Frühe Förderung» in der Kindheit. Der Legislatorschwerpunkt des Stadtrats zur Frühen Förderung soll nun in den Jahren 2016 bis 2019 fortgeführt werden. Die Massnahmen zielen darauf ab, Angebote in den bestehenden Strukturen zur Verfügung zu stellen, die Qualität der bestehenden Angebote weiterzuentwickeln, die Angebote der verschiedenen Stellen aufeinander abzustimmen und die Prämissen der Frühen Förderung auch in einer familiengerechten Stadtentwicklung anzuwenden (siehe Stadtrat Stadt Zürich 2016). Mit den definierten Massnahmenpaketen sollen sozial benachteiligte Familien erreicht und unterstützt werden.

4.4.5 Bildung als präventive Massnahme

In politischen wie auch in wissenschaftlichen Fachkreisen lautet der Tenor: Bildungspolitik ist Sozialpolitik. Die Frühe Förderung von Kindern setzt vor und in den ersten Phasen des Bildungsverlaufs ein. In späteren Phasen des Lebens müssen andere Massnahmen greifen, um Personen mit niedrigem Bildungsstatus oder Personen, deren Fähigkeiten und Qualifikationen keine Nachfrage am Arbeitsmarkt finden, zu unterstützen. Personen mit fehlender nachobligatorischer Bildung verzeichnen den höchsten Anteil an Sozialhilfebeziehenden (44.8% im Jahr 2016)¹⁷. Am zweithöchsten ist der Anteil der Personen mit abgeschlossener Berufslehre (27.2%)¹⁷. Von allen erwachsenen Sozialhilfebeziehenden über

¹⁷ Die Daten stammen aus der Abteilung Sozialstatistik und Evaluation der Sozialen Dienste der Stadt Zürich.

18 Jahre haben fast die Hälfte der Personen keine anerkannte berufliche Ausbildung (vgl. Städteinitiative Sozialpolitik 2016, S. 33).

Empirisch betrachtet erweisen sich Investitionen in eine Ausbildung darum als sinnvoll, um einem Sozialhilfebezug vorzubeugen und um zu einer rascheren Ablösung aus der Sozialhilfe beizutragen. Besonders bei jungen Erwachsenen sind Unterstützungsleistungen zur beruflichen Qualifizierung gefordert. Laut SKOS (2011b) müsste eine verbesserte Abstimmung von Stipendien und Sozialhilfe stattfinden, da die Ausbildungsfinanzierung nicht im Leistungsauftrag der Sozialhilfe definiert ist und auch nicht deren Hauptaufgabe darstellt. Dennoch kann die Sozialhilfe über die Finanzierung von Ausbildungen die nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt fördern. Als Musterbeispiel für die Zusammenarbeit von Bildungswesen und Sozialarbeit gilt der Kanton Waadt, der 2010 die Unterhaltsnormen der Sozialhilfe mit den Stipendienormen harmonisiert hat. Die Ausbildungskosten, die durch die Vergabe von Stipendien anfallen, werden durch die Sozialhilfe finanziert. (vgl. SKOS 2011b, S. 8). Junge Erwachsene in Ausbildung werden somit vom Bildungswesen und nicht von der Sozialhilfe unterstützt. Sozialpolitisch ist dieses Vorgehen auch ein Zeichen dafür, junge Menschen nicht mit der Forderung nach Gegenleistung wirtschaftlich zu unterstützen, sondern direkt und längerfristig für ihre Aus- und Weiterbildung zu sorgen. Zusätzlich empfiehlt die SKOS, die Altersgrenzen für Stipendien aufzuweichen, da auch Sozialhilfebeziehende über 25 Jahre ohne Ausbildung gefördert werden müssen.

In der Stadt Zürich erfolgte diesbezüglich Anfang 2016 ein Beschluss der Sozialbehörde, der die Finanzierung von Ausbildungen und des Lebensunterhalts während der Ausbildung durch die Sozialhilfe mittels Richtlinien regeln soll (siehe Sozialbehörde Stadt Zürich 2016).

Besonderer Handlungsbedarf besteht laut einer Studie des Büros für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS, 2016) ausserdem bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen im Alter zwischen 16 und 25 Jahren, die nach dem schulobligatorischen Alter in die Schweiz eingereist sind. Je nach Aufenthaltsstatus erhalten diese nämlich keine Stipendien (Status F und N) oder erst nach fünf Jahren (Status B).

Migrantinnen und Migranten, die über eine Berufsqualifikation aus dem Ausland (vornehmlich aus Dritt-Staaten) verfügen, erhalten jedoch kaum Begleitung im Prozess der Anerkennung. Vorstösse hinsichtlich einer vereinfachten Anerkennung von Bildungsabschlüssen oder Angebote, die auf den vorhandenen Abschlüssen aufbauen, gibt es laut Expertenmeinung aktuell keine.

4.4.6 Sozialhilfebeziehende ab 50 Jahre

Neben Kindern und Jugendlichen sind ältere Personen in steigendem Ausmass auf Sozialhilfe angewiesen (siehe Städteinitiative Sozialpolitik 2013). Die Gründe dafür reichen von gesundheitlichen Einschränkungen ohne IV-Bezugsanspruch und Langzeitarbeitslosigkeit bis hin zu einer fehlenden oder nicht mehr «passenden» Ausbildung. Die Reintegration in den Arbeitsmarkt erweist sich für diese Altersgruppe als schwierig. Werden die Betroffenen nicht durch den Bezug einer Invalidenrente von der Sozialhilfe abgelöst, stellt die Sozialhilfe in vielen Fällen die Existenzsicherung bis zum AHV-Rentenbezug sicher. Um die Chancen für eine Ablösung von der Sozialhilfe zu erhöhen oder um die soziale Integration der Betroffenen zu fördern, müssten Massnahmen und Angebote gezielt für ältere Sozialhilfebeziehende getroffen und erarbeitet werden. Im Kanton Basel-Stadt findet sich das Angebot «Stöckli», das Personen, die nicht mehr als drei Jahre vor der AHV-Rente stehen und deren Leistungen ausgeschöpft sind, befristete Arbeitsverträge in der kantonalen Verwaltung oder in gemeinnützigen Institutionen vermittelt (siehe Amt für Wirtschaft und Arbeit Kanton Basel-Stadt o.J.).

4.4.7 Abstimmung über vorläufig Aufgenommene in der Sozialhilfe

In der Stadt Zürich erhalten vorläufig aufgenommene Flüchtlinge aktuell Sozialhilfe nach den Richtlinien der SKOS. Anfang April 2017 wurde eine parlamentarische Initiative angenommen, die den vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen stattdessen Asylfürsorge zu tieferen Ansätzen gewähren will. Weil die Stadt Zürich zu dieser Entscheidung das Gemeindereferendum ergriffen hat, wird es zu einer Volksabstimmung im Kanton Zürich kommen. 2011 hatte die Stimmbevölkerung des Kantons erst dafür gestimmt, dass vorläufig aufgenommene Flüchtlinge gemäss den SKOS-Richtlinien unterstützt werden. Es wird sich zeigen, ob es inzwischen zu einem Meinungsumschwung gekommen ist.

4.4.8 Bedingungsloses Grundeinkommen

Erwerbsarbeit ist in der Arbeitsgesellschaft von heute essentiell, um ein existenzsicherndes Einkommen zu erzielen. Verliert jemand seine Stelle, greifen soziale Sicherungssysteme, um das fehlende Erwerbseinkommen zu kompensieren. In der Komplexität der Sicherungssysteme liegen Schwächen, die in den vorangegangenen Kapiteln bereits thematisiert wurden. Der Spardruck der Sozialversicherungen führt letztlich dazu, dass die wirtschaftliche Sozialhilfe für die fehlenden vorgelagerten Leistungen aufkommen muss. Gleichzeitig zeigen die Entwicklungen in der Wirtschaft, dass die Produktivität auch mit steigendem Technisierungsgrad und höheren Qualifikationsniveaus nicht endlos steigen wird. Das

wirft die Frage auf, ob es auch abseits der Konzentration auf Erwerbstätigkeit soziale Sicherung für alle geben kann.

Vor diesem Hintergrund wird von unterschiedlichen Seiten das bedingungslose beziehungsweise garantierte Grundeinkommen diskutiert. Die befürwortenden Fachpersonen gehen davon aus, dass durch ein garantiertes Grundeinkommen «gesellschaftliche Polarisierung und Segmentierung» (Becker 2017, S.2) vermindert werden kann und die Beschäftigten aufgrund ihrer inneren Motivation und Kreativität innovativer und produktiver arbeiten würden.

Auf der Gegenseite wird argumentiert, dass 1) die Digitalisierung in naher Zukunft nicht zum Ende der Erwerbsarbeit führen werde, 2) die Trennung der Erwerbsarbeit von der Existenzsicherung unabsehbare Risiken birgt, da die Erwerbsarbeit zum gesellschaftlichen Wohlstand beiträgt, und 3) sich die bestehenden Sozialversicherungssysteme auf die veränderten Anforderungen auf dem Arbeitsmarkt gezielt ausrichten müssen, anstatt ein neues System aufzubauen (vgl. Sozialdepartement Stadt Zürich 2017a, S. 20).

Trotz dieser Bedenken wurde eine Volksinitiative lanciert, die ein bedingungsloses Grundeinkommen in der Schweiz forderte, ohne die konkrete Ausgestaltung im Abstimmungstext weiter auszuführen (siehe dazu Bundesrat 2013). Die Initiative kam zustande. An der Urne wurde sie nach intensiven Diskussionen deutlich abgelehnt. Auch die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) war gegen die Vorlage, um die bisherigen Errungenschaften der sozialen Sicherungssysteme nicht zu gefährden und um weiterhin integrative und beratende Arbeit leisten zu können.

Damit ist die Debatte aber nicht zu Ende. Bereits mehren sich die Stimmen wieder, die die Einführung eines garantierten Grundeinkommens für unabdingbar halten. Sie verbinden dabei Befürchtungen über die Folgen der Digitalisierung auf dem Arbeitsmarkt mit den steigenden Kosten im Sozialstaat (siehe Straubhaar 2107). Das garantierte Grundeinkommen soll dann beides leisten: Die Erwerbslosigkeit auffangen und den Abbau des Sozialstaates auf ein Minimum ermöglichen.

4.5 Chancen und Risiken der Entwicklungen in der und rund um die Sozialhilfe für das Fachressort Wirtschaftliche Hilfe der Sozialen Dienste der Stadt Zürich

Zusammenfassend werden die wichtigsten Entwicklungen in der Sozialhilfe aufgeführt und mit Blick auf die Folgen für die Wirtschaftliche Hilfe der SOD beurteilt. Diese Liste wird mit jenen Vorstössen und Vorschlägen aus der Politik und der Fachliteratur ergänzt, die die Sozialhilfe in absehbarer Zeit ebenfalls verändern könnten. Einmal mehr geht es darum, Chancen und Risiken dieser Entwicklungen einzuschätzen und qualitativ zu bewerten.

Entwicklungen	Bedeutung	Bemerkungen
Steigende Sozialausgaben		
Steigende Ausgaben in der Sozialhilfe	-	<p>Chancen: Die Finanzierung der Sozialhilfe wird bis anhin in der Stadt Zürich trotz steigender Ausgaben nicht in Frage gestellt. Diesen breiten politischen Konsens gilt es zu erhalten.</p> <p>Risiken: Die Gesamtausgaben für Soziale Sicherung steigen. Der Spardruck im Sozialstaat wächst. Das kann sich auch auf die Finanzierung der Sozialhilfe auswirken und die Leistungshöhe in Frage stellen</p>
Steigende Fallzahlen / stagnierende Quote	-	<p>Chancen: Die Sozialhilfequote stagniert trotz steigender Fallzahlen. Das Bevölkerungswachstum in der Stadt Zürich führt nicht zu einer überproportionalen Zunahme der Fallzahlen. Die relative Belastung bleibt sich zumindest was die Fallzahlen anbelangt gleich.</p> <p>Risiken: Höhere absolute Fallzahlen führen dennoch zu einem deutlichen Anstieg der personellen und finanziellen Kosten für die Sozialhilfe. Zudem steigen die Ausgaben pro unterstützte Person an.</p>
Steigende Bezugsdauer	-	<p>Risiken: Die Dauer des Sozialhilfebezugs nimmt zu. Der Zusammenhang von Langzeit- und Dauerbezug mit gesundheitlichen Einschränkungen und Mismatching-Phänomenen am Arbeitsmarkt zeigt tieferliegende Probleme auf, die sich zukünftig noch verstärken werden. Somit ist mit höheren Kosten für die Sozialhilfe zu rechnen.</p>

Struktur der Sozialhilfebeziehenden		
Mehrfachproblematik	--	Risiken: Die Komplexität der Fälle steigt. Die Fälle benötigen Unterstützung und Angebote auf mehreren Ebenen und absorbieren dadurch mehr und länger die personellen und finanziellen Ressourcen der Sozialhilfe.
Geringe oder fehlende Ausbildung	(+)/--	Chancen: Die Digitalisierung schafft auch neue Tätigkeiten und Berufszweige für Niedrigqualifizierte. Risiken: Die wirtschaftlichen Entwicklungen deuten weiterhin auf eine zunehmende Nachfrage an höher und hoch qualifizierten Personen. Neue Berufszweige erfordern zudem tiefgreifende Umschulungen. Nicht nur Geringqualifizierte, sondern auch Mittelqualifizierte könnten zukünftig ein erhöhtes Risiko für einen Sozialhilfebezug aufweisen.
Alter / kinderreiche Familien / Alleinerziehende	-	Risiken: Demographisch betrachtet wächst Zürich in allen Altersgruppen, jedoch momentan besonders in der Altersgruppe der Kinder und Jugendlichen. Wird nicht signifikant in diese Altersgruppen investiert und leistbare Betreuungsplätze geschaffen, steigen für diese das Risiko für einen Sozialhilfebezug.
Ältere Beziehende	-	Risiken: Durch den allgemeinen Bevölkerungswachstum steigt auch der Anteil der älteren Erwerbstätigen. Da diese bei Verlust ihrer Stelle bereits heute grosse und zukünftig noch grössere Schwierigkeiten beim Wiedereinstieg haben und häufig auch noch gesundheitliche Beeinträchtigungen aufweisen, wird diese Gruppe auch in der Sozialhilfe zunehmen.
Nationalität	+/-	Chancen: (Sehr) Gut ausgebildete Erwerbstätige, die vermehrt nach Zürich kommen, haben ein geringes Risiko eines Sozialhilfebezugs. Risiken: Je nach weltpolitischer und ökologischer Entwicklung werden mehr Personen in die Schweiz kommen, die aufgrund fehlender Qualifikationen kaum Chancen am Arbeitsmarkt haben.

Geschlecht	-	Risiken: Ungenügende Kinderbetreuungsangebote und steigenden Anforderungen am Arbeitsmarkt, erschweren die Vereinbarkeit von Beruf und Familie, insbesondere für Alleinerziehende. So steigt das Armutsrisiko vor allem von Frauen.
Fachliche Diskussion		
Änderung des Sozialhilfegesetzes in Bern	+/--	Chancen: Kommt es zur einer Annahme der Gesetzesänderung in Bern und würde Zürich nachziehen, würde dies kurzfristig zu einer Kosteneinsparung bei der Wirtschaftlichen Hilfe führen. Risiken: Langfristig gesehen führt diese Kosteneinsparung zu hohen Folgekosten, insbesondere im Gesundheitsbereich, die sich wiederum negativ auf die Sozialhilfe auswirken können.
Familienergänzungsleistungen	+	Chancen: Die Einführung von Familienergänzungsleistungen würde Alleinerziehende und Familien mit Kindern finanziell entlasten und einem Sozialhilfebezug vorbeugen, soweit diese Haushalte einer Erwerbstätigkeit nachgehen können.
Investitionen in Frühe Förderung und Bildung	++/-	Chancen: Die soziale Vererbung von Armut kann durch die Frühe Förderung gemildert werden. Durch Investitionen in die Ausbildung von Sozialhilfebeziehenden und Risikogruppen kann die Wiedereingliederung und der Verbleib im Arbeitsmarkt gefördert werden. Risiken: Wirtschaftliche und technologische Entwicklungen können Berufe und Qualifikationen, in die heute investiert wird, obsolet machen.
Asylfürsorge für vorläufig Aufgenommene	--	Risiken: Der Kanton würde über einen kürzeren Zeitraum niedrigere Ansätze an die Gemeinden zahlen. Offen ist die Frage, mit welchen Mitteln dann noch Integrationsarbeit geleistet werden kann. Langfristig rechnen sich Einsparungen bei den Integrationsleistungen nicht.

Bedingungsloses Grundeinkommen	+/-	<p>Chancen: Durch ein bedingungsloses Grundeinkommen wird die grundlegende Existenzsicherung geleistet. Die Sozialhilfe könnte ihre wirtschaftliche Hilfe zurückfahren und sich auf persönliche Hilfe und Beratung konzentrieren.</p> <p>Risiken: Die Ausgestaltung eines bedingungslosen Grundeinkommens ist offen. Das System der sozialen Sicherheit ist damit gefährdet. Die integrativen, sozialberatenden Leistungen könnten wegfallen.</p>
---------------------------------------	-----	---

Tabelle 10: Bedeutung (Chancen und Risiken) der Entwicklung in der und rund um die Sozialhilfe für die Wirtschaftliche Hilfe in der Stadt Zürich

Legende: **++/+** (sehr) positiver Effekt bzw. Chance, **--/-** (sehr) negativer Effekt bzw. Risiko, **+/-** sowohl positiver als auch negativer Effekt bzw. Chance und Risiko zugleich, **0** keine wesentliche Bedeutung

5 Szenarien

Auf Basis der Analyse und der Zusammenhänge zwischen dem gesellschaftlichen Wandel, den sozialpolitischen Entwicklungen und deren Auswirkungen auf die Risikogruppen in der Sozialhilfe werden nun drei Szenarien skizziert. Dafür sind zwei Herangehensweisen möglich. Die eine geht von der Entwicklung der Sozialhilfe aus. Ein chancenreiches und ein risikovolles Szenario aus Sicht der Sozialhilfe werden ausgemalt und im Anschluss daran gefragt, wie die Welt aussehen müsste, um zu diesen Entwicklungen zu gelangen. Die andere Herangehensweise geht von den gesellschaftlichen Entwicklungen aus. Welche plausiblen Entwicklungslinien sind in den nächsten Jahren sichtbar? Daran anschliessend werden die möglichen Auswirkungen auf die Sozialhilfe aufgezeigt.

Die zweitgenannte Herangehensweise geht den realistischeren und brauchbareren Weg, da sie potentielle und nicht utopische Varianten der Zukunft aufzeigt und damit politische Handlungsfelder eröffnet. Zugleich stellen die Szenarien aber nur mögliche Linien in der Vielzahl an Kombinationsmöglichkeiten dar. Das wiederum verweist auf ihre Grenzen, komplexe Zusammenhänge allumfassend abbilden zu können. Das nachstehende Schema stellt die Herangehensweise dar, wie wir zu den Szenarien und deren Auswirkungen auf die Wirtschaftliche Hilfe der Sozialen Dienste gekommen sind.

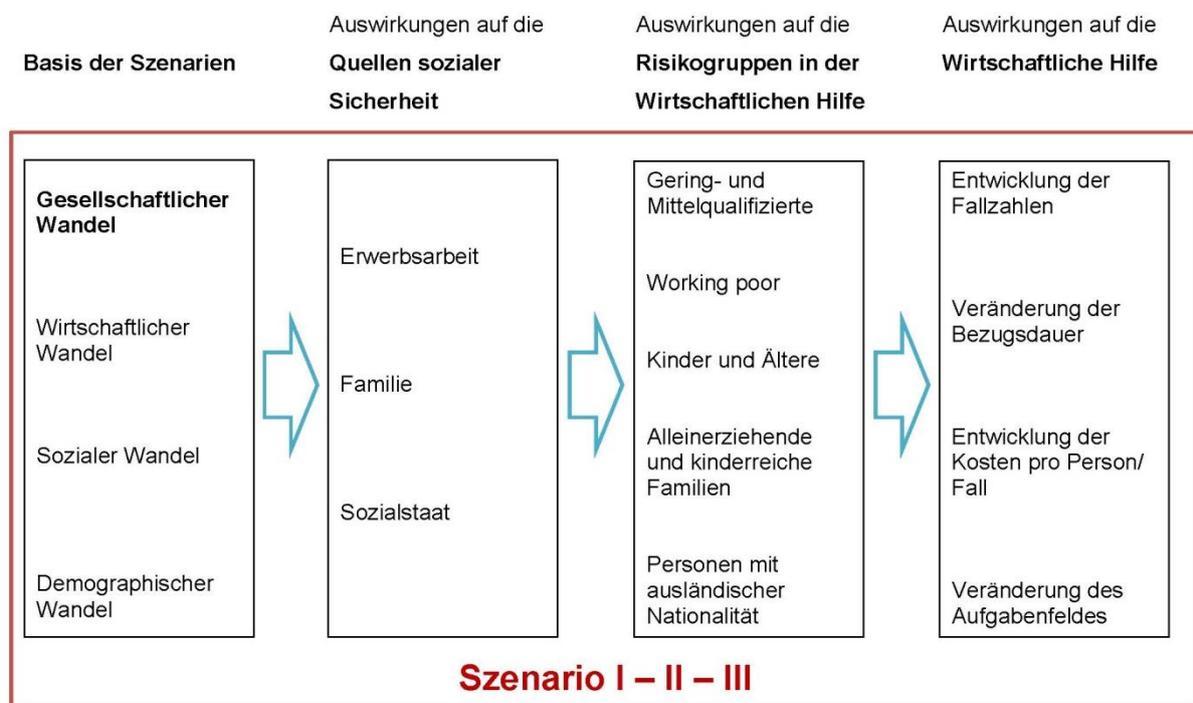


Abbildung 29: Aufbau und Herangehensweise der Szenarienbeschreibung (Quelle: eigene Darstellung)

5.1 Szenario I – maybe the good case

Im Szenario I haben die Globalisierung und der technische Fortschritt in Form der Digitalisierung sehr positive Auswirkungen auf die Wirtschaft in der Stadt Zürich, von denen vor allem die ohnehin starken Finanz- und Versicherungsbranche profitieren. Auch die wirtschaftliche Lage in der europäischen Union ist stabil und die politische Lage wieder friedlicher als auch schon. Im Zuge dieses Aufschwungs entstehen viele neue Arbeitsplätze und -tätigkeiten. Neue Arbeitsformen und Start-up-Firmen prosperieren. Dies führt dazu, dass der Bedarf an Arbeitskräften nicht durch die ansässige Erwerbsbevölkerung gedeckt werden kann, was wiederum den Zuzug von Fachkräften aus dem Ausland fördert. Das hat zur Folge, dass der Anteil an ausländischen Erwerbstätigen weiter zunimmt, die Bevölkerung in der Stadt Zürich damit jünger wird und die Zahl der Kinder wächst. Vielfältige und unterschiedliche Lebensformen verbreiten sich und werden Alltag, ebenso die multikulturelle Zusammensetzung der Haushalte und Familien.

Für die Arbeitswelt bedeutet das, dass viele neue Arbeitsplätze und -formen entstehen. Das geht jedoch mit massiven Umbrüchen einher, die schmerzlich sein können. Viele werden ihren Arbeitsplatz verlieren und sich mittels Umschulungen neu im Arbeitsmarkt orientieren müssen. Hochqualifizierte Arbeitskräfte und Facharbeitende werden stark nachgefragt sein und einen grossen Teil der hiesigen Erwerbsbevölkerung ausmachen. Das hat zur Folge, dass mit der Zahl der Arbeitsplätze im hochqualifizierten Bereich auch die Zahl der niedrigqualifizierten Dienstleistungsberufe wächst. Personen mit mittlerem Qualifikationsniveau werden jedoch in dieser Entwicklung eher verlieren. Der Fokus auf Bildung und Qualifikation steht darum einmal mehr im Zentrum. Die daraus folgenden längeren Ausbildungszeiten und weiterhin notwendigen hohen Qualifikationsanforderungen fördern späte Gründungen von eher kleinen Familien oder die Frauen verzichten auf Kinder. Das wiederum ist ein bremsender Faktor für die demographische Verjüngung. Allgemein wird das soziale und wirtschaftliche Gefälle in der Gesellschaft grösser.

Im Sozialstaat gibt es wenig Bewegung. Die Arbeitslosenversicherung ist nur in geringem Ausmass gefordert. Einzig auf die zunehmende Anzahl an Personen mit mittlerem Qualifikationsniveau ist sie nicht vorbereitet. Die Invalidenversicherung ist weiterhin dem Spardruck ausgesetzt, da ihr Klientel mit den immensen Entwicklungen am Arbeitsmarkt noch schwieriger integrierbar werden und psychische Erkrankungen zunehmen. Die Altersvorsorge besteht weiterhin in ihrem veralteten Konzept und erfährt nur zögerliche Anpassungen hinsichtlich der Flexibilisierung des Rentenalters. Auch bei den anderen Sozialversicherungen und Bedarfsleistungen löst der wirtschaftliche Aufschwung wenig Diskussion um Reformen aus. Investiert wird hingegen in Betreuungsangeboten für Kinder und ältere Menschen, vor allem um die Beteiligung gut ausgebildeter Frauen am Arbeitsmarkt zu fördern. Zudem reagieren die

Sozialversicherungen auf die sich etablierende Vielfalt der Lebensformen und passen ihre Regelungen dementsprechend an.

Für die Sozialhilfe bedeutet das: Menschen, die diesen rasanten Wandel nicht mitmachen können, werden vermehrt zu Sozialhilfebeziehenden. Dies wird nicht sofort, aber mit zeitlicher Verzögerung eintreffen, vor allem, wenn in den vorgelagerten Systemen keine Anpassungen vollzogen werden. Treffen wird es dabei vor allem Personen mit mittlerem Qualifikationsniveau und Menschen mit wenig Ressourcen, um mit den Entwicklungen mitzugehen. Zu erwarten ist in diesem Szenario auch, dass sich die Bezugsdauer für die besagte Risikogruppe erhöhen wird, wenn eine Anpassung an die Anforderungen des Arbeitsmarktes nicht möglich ist oder zu spät einsetzt. Investitionen in die employability der Beziehenden scheinen daher mehr als notwendig. Neue, unregelte Arbeitsformen können zur Folge haben, dass das Einkommen trotz Erwerbstätigkeit nicht genügt und die Haushalte nicht ausreichend abgesichert sind (Zunahme an working poor). Leicht sinkende Fallzahlen könnten sich hingegen bei Familien und Alleinerziehenden abzeichnen. Auch Personen mit niedrigem Qualifikationsniveau könnten nach einer bestimmten Übergangszeit in leicht sinkenden Zahlen Sozialhilfe beziehen, da sich mehr Erwerbsmöglichkeiten für sie auftun.

5.2 Szenario II – maybe the bad case

Im Szenario II gerät die Welt aus den Fugen. Die Zürcher Wirtschaft erlebt einen plötzlichen Einbruch, ähnlich wie dies bereits im Jahr 2008 als Folge der globalen Finanzkrise schon einmal in unerwarteter Weise passierte. Die europäische Union steckt wirtschaftlich und politisch in einer Krise, die sich in weiteren Austritten von Mitgliedstaaten und der Orientierung Osteuropas Richtung Russland zuspitzt. Weltweit sind konfliktive Auseinandersetzungen und Kriege im Gange, die eine lähmende Wirkung auf die Schweizer Wirtschaft und Innovationskraft zeigen. Die sich trotzdem fortsetzende Digitalisierung und der technologische Fortschritt nehmen disruptive Formen an, die einzelne Wirtschaftszweige und Berufsgruppen «in die Knie zwingen», unsichere Arbeitsbedingungen fördern und Arbeitsplätze ins Ausland verlagern lassen. Nationalistische und konservative politische Strömungen gewinnen noch mehr an Boden und beeinflussen massgeblich das gesellschaftliche und politische Leben. Das wiederum hat zur Folge, dass die Migration allgemein, besonders aber auch die Arbeitsmigration erschwert stattfindet und es an Innovation und Arbeitskräften mangelt. Der Wirtschaftsstandort Zürich droht unattraktiv zu werden. Das wiederum führt zu massiv steigenden Arbeitslosenzahlen.

Durch die wachsende Unsicherheit und den konservativen Ruck nimmt zunächst die Zahl der Eheschliessungen und der Kinderzahl zu. Ein Rückzug der Frauen in die Familie ist zu beobachten, der einerseits auf die konservative Wende, andererseits auf die erschwerten Bedingungen am Arbeitsmarkt zurückzuführen ist. Aufgrund der angespannten wirtschaftlichen Situation und dem Stress für die Familien steigt jedoch auch die Zahl der Scheidungen. Dies wiederum hat einen Anstieg der Alleinerziehenden zur Folge.

Für den Sozialstaat heisst das: er muss reagieren und investieren. Die Arbeitslosenversicherung baut ihr Ausbildungs- und Umschulungsangebot aus und schafft es, viele Arbeitslose wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Sie reagiert auf die neuen Arbeitsformen und -bedingungen, die sich durch mangelnde Absicherung kennzeichnen, indem sie neue Versicherungsformen schafft, insbesondere auch für sogenannte «Solo-Selbständige». An notwendigen Massnahmen, Personen aus dem Asylbereich in den Arbeitsmarkt zu integrieren, mangelt es hingegen weiterhin. In den vorgelagerten Sozialversicherungen und Bedarfsleistungen muss mit weniger Lohnabgaben und Steuergeldern immer mehr Menschen Unterstützung gewährt werden. Dementsprechend werden Sparmassnahmen gefordert und restriktivere Regelungen in Kraft gesetzt, die zu erhöhten Hürden in der Anspruchsberechtigung führen.

Für die Sozialhilfe bedeutet das: Diejenigen Personen, die aufgrund fehlender Ressourcen und Fähigkeiten (Ausbildung, Mobilität, Gesundheit etc.), nicht mit dem disruptiven Wandel mithalten können sowie die ausländische Bevölkerung haben Schwierigkeiten, einer existenzsichernden Beschäftigung nachzugehen und diese zu behalten. Auch kinderreiche Familien und Alleinerziehende werden noch stärker als heute von Armut betroffen sein. Menschen, die aufgrund des restriktiven Sparkurses des vorgelagerten Sicherungssystems ihre Versicherungsleistungen verlieren, sind nun auf die Sozialhilfe angewiesen. Durch das ausgebauten Angebot der Arbeitslosenversicherung hingegen werden mehr erwerbslose Personen wieder in den Arbeitsmarkt integriert werden können, ohne in die Sozialhilfe zu gelangen. Das bedeutet eine finanzielle Entlastung der Sozialhilfe, die ohne diese Massnahme mit erheblichen Mehrkosten rechnen müsste. Dennoch ist davon auszugehen, dass diese Massnahmen nicht für alle erwerbslosen Personen Wirkung zeigen und die Zahl der «working poor» aufgrund unsicherer Arbeitsbedingungen steigt.

5.3 Szenario III – maybe the trend case

Das Trendszenario geht davon aus, dass es so weitergeht wie in den letzten zehn Jahren. Die wirtschaftliche Entwicklung wird relativ stabil bleiben, wobei mögliche konjunkturelle Aufschwünge die

Arbeitslosenzahlen kaum reduzieren werden. Die europa- und weltpolitische Lage bleibt angespannt, jedoch ohne weiter zu eskalieren, was dennoch zu einem hohen Migrationsaufkommen führen wird. Dies sorgt auch für zunehmende Skepsis, Unsicherheit und Diskrepanz in der Gesellschaft. Die Tendenz in Richtung konservativer Politik und Lebensführung verstärkt sich, zugleich aber auch jene in Richtung Vielfalt und Offenheit. Zürich bleibt vorerst ein innovativer Wirtschaftsstandort, der Digitalisierung und technischen Fortschritt für sich zu nutzen weiss, gleichzeitig aber in starker Konkurrenz zu anderen urbanen Standorten in der Schweiz und im Ausland steht. Die Produktivitätskraft nimmt zu, ohne jedoch das Ausmass an Arbeitsplätzen immens zu steigern. Dies wiederum lässt die Zahl der Arbeitslosen wachsen.

Auf sozialer Ebene etablieren sich verschiedene Lebensformen, zugleich ist aber aus den sich ausbreitenden Gefühlen der Unsicherheit auch eine Rückkehr zu traditionellen Lebensformen zu beobachten. Es wird mehr Familien geben, die aufgrund des Arbeitsangebotes in der Stadt bleiben. Jedoch steigt auch der Anteil an Einelternfamilien.

Globalisierung, Digitalisierung und Automatisierung setzen sich weiter fort, deren schleichender, aber deutlicher Einfluss auf die Arbeitsbedingungen und -anforderungen ruft jedoch vorerst keine Reaktionen der Sozialversicherungen, insbesondere auch der Arbeitslosenversicherungen hervor. Das führt für die Beschäftigten und Arbeitsuchenden zu erschwerten Bedingungen. Es muss mit höheren Arbeitslosenzahlen, längeren Phasen der Arbeitssuche und steigender Einkommensarmut gerechnet werden. Die Reaktionen der Sozialversicherungen und Bedarfsleistungen sind zurückhaltend, da Mehrausgaben gescheut werden. Die notwendigen Diskussionen und institutionsübergreifenden Massnahmen passieren zu spät. Zudem sieht sich der Sozialstaat nicht in Bedrängnis, das Angebot an finanzieller Unterstützung von Familien und an Betreuungsangeboten zu verbessern.

Für die Sozialhilfe bedeutet das: Fehlende sowie nicht anerkannte Qualifikationen ausländischer Personen, gepaart mit einer zunehmenden Skepsis gegenüber Einwanderung führt dazu, dass ausländische Personen vermehrt Sozialhilfe beziehen werden und ihre Eingliederung in den Arbeitsmarkt noch schwieriger wird. Unzureichende Ausbildung ist auch das ausschlaggebende Kriterium für die Zunahme an Personen mit niedriger und mittlerer Qualifikation, die wirtschaftliche Hilfe von den Sozialdiensten benötigen. Investitionen in Bildung und Integration werden mehr denn je zur Aufgabe der Sozialhilfe. Auch die Zahl der Alleinerziehenden und kinderreichen Familien in der Sozialhilfe steigt an, ohne Aussicht diese rasch ablösen zu können. Die vorgelagerten Sozialversicherungen tragen dem Wandel zu wenig Rechnung. Neue Lösungen von bekannten Problemen wird nicht nachgegangen. Die Sozialhilfe muss weiterhin abfedern, was der Sozialstaat versäumt.

6 Fazit

Die öffentliche Sozialhilfe in der Schweiz ist ohne Frage vor Herausforderungen gestellt. Damit ergeben sich auch Herausforderungen für das Fachressort Wirtschaftliche Hilfe der Sozialen Dienste in der Stadt Zürich, denen sie sich stellen muss. Die vorliegende Trend- und Umfeldanalyse greift Entwicklungen auf unterschiedlichen Ebenen und in verschiedenen Zusammenhängen – Gesellschaftlicher Wandel, Sozialpolitische Reaktionen, Auswirkungen auf die Sozialhilfe – auf, um ein Bild der Trends und deren direkten und indirekten Folgen für die Wirtschaftliche Hilfe der SOD in der Stadt Zürich zu skizzieren.

Nach Analyse der betreffenden Studien, politischen Diskurse und Daten der Sozialhilfe sowie den Einschätzungen der interviewten Fachpersonen folgend, ergibt sich aus momentaner Sicht und in Hinblick auf die wahrscheinlichsten Szenarien ein eher düsteres Bild. Der gesellschaftliche Wandel wird zu strukturellen Veränderungen in der Arbeitswelt und zu einer verstärkten wirtschaftlichen Segmentierung der Erwerbstätigkeit führen, und damit sowohl die vorgelagerten Sozialversicherungen wie auch die Sozialhilfe herausfordern. Auch die fortschreitende Vielfalt und gleichzeitige Fragmentierung der sozialen Lebensformen, die aufgebrochenen traditionellen Rollenbilder von Frauen und Männern sowie vorhersehbare (Alterung) und unvorhersehbare (Migration) demographische Entwicklungen verlangen nach sozialpolitischen und systematischen Umstrukturierungen und Neukonzipierungen von Regelungen im System der sozialen Sicherheit. Vorausschauende, proaktive Massnahmen und Vorstösse werden hier gefragt sein, um den sich ändernden gesellschaftlichen Gegebenheiten gerecht zu werden. Diese Haltung findet sich in den derzeitigen politischen Massnahmen kaum wieder.

Setzen sich die dargestellten Trends und Entwicklungen also fort und folgen die sozialpolitischen Reaktionen auf diese weiterhin schleppend, reaktiv und restriktiv, wird die Sozialhilfe als «letztes Auffangnetz» die Konsequenzen tragen müssen. Dazu zählen mehr Fälle in der Sozialhilfe, die keinen Anspruch (mehr) auf vorgelagerte Leistungen geltend machen können, längerer oder dauerhafter Leistungsbezug, mehr Personen mit komplexen Problemlagen, mehr Personen, die von der Asylorganisation geführt werden und höhere Ausgaben für Integration, Miete, Krankenkasse, Gesundheitskosten und vor allem Ausbildungskosten. Einmal mehr wird deutlich, dass die Sozialhilfe längst nicht mehr nur als vorübergehende und kurzfristige Unterstützung von in finanzielle Not geratener Menschen gedacht werden darf. Die Sozialhilfe ist heute ein zentrales Instrument der Kantone und Kommunen zur Existenzsicherung und Integration, zur Unterstützung und Beratung von Menschen mit einer Vielfalt von Lebenslagen und Schwierigkeiten. Dieses Bild wird sich weiter schärfen und zugleich ausdifferenzieren. Die Soziale Arbeit in der Sozialhilfe wird noch anspruchsvoller werden.

Damit stellt sich abschliessend die Frage, wie mit dieser Prognose umgegangen werden soll. Aus momentaner Sicht sind vier Varianten denkbar.

In der ersten Variante fängt die Sozialhilfe wie heute schon alle Fälle ab, denen durch politische und wirtschaftliche Massnahmen und durch die vorgelagerten Sicherungssysteme nicht (mehr) geholfen werden kann und unterstützt diese nach Möglichkeiten mit den zur Verfügung stehenden Massnahmen und Angeboten. Dies wird passieren, wenn von einer gewissen Trägheit der vorgelagerten Sicherungssysteme ausgegangen werden muss und kein allzu abrupter Wandel stattfindet, der radikale Reaktionen des Sozialstaates notwendig macht.

In einer zweiten Variante wird das Konzept für die Sozialhilfe vollständig neu mit dem umfassenden Fokus auf die Förderung und den Erhalt der gesellschaftlichen Teilhabe formuliert, um den Problemstellungen besser gerecht zu werden. Auch diese Variante fusst auf dem Gedanken, dass hinsichtlich der vorgelagerten Versicherungen keine proaktiven und innovativen Lösungen und Veränderungen zu erwarten sind. Die Innovationskraft liegt damit bei der Sozialhilfe selbst, die sich im Kontext gesellschaftlicher Veränderung neu definieren muss.

In einer dritten Variante werden die vorgelagerten Sicherungssysteme so reformiert, dass sie die beschriebenen gesellschaftlichen Risiken besser absichern können und die dadurch entlastete Sozialhilfe ihrem ursprünglichen Konzept wieder vermehrt gerecht werden kann. Hier wird der Spiess umgedreht. Die vorgelagerten Versicherungen erkennen die Notwendigkeit, auf den gesellschaftlichen Wandel zu reagieren und passen ihr Massnahmen dementsprechend an. Das würde aber auch bedeuten, eine investive Sozialpolitik das Wort zu reden, statt weiterhin an der Sparschraube zu drehen.

Die vierte Variante zielt auf eine vollständige Umstrukturierung des schweizerischen Sozialsystems ab, die beispielsweise mit der Umsetzung eines bedingungslosen Grundeinkommens denkbar wäre. Noch steht dieser Gedanke für eine Utopie, er könnte sich aber im Laufe der Zeit als realistisch werdende Alternative zu dem aktuellen ressourcenaufwendigen Sozialsystem entwickeln, besonders in Hinblick auf den technischen Fortschritt, der die menschliche Arbeitskraft zunehmend mittels Maschinen und künstlicher Intelligenz ersetzt und eine Eingliederung in den Arbeitsmarkt für viele unerreichbar scheint.

Welche Variante gewählt wird, ist nicht nur eine Frage des sozialpolitischen Spielraums und der Möglichkeiten der Sozialhilfe, den Gang der Dinge zu beeinflussen. Es ist auch eine Frage, welche sozialen Verwerfungen mit dem gesellschaftlichen Wandel einhergehen und schliesslich ist es eine Frage des politischen Mutes, sich für vorausschauende Veränderungen im System der sozialen Sicherheit einzusetzen.

7 Quellenverzeichnis

Titelbild: <https://www.kvjs.de/fortbildung/sozialhilfe/#c15997> (Zugegriffen am: 09.05.2017)

Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) (2017). Zürcher Wirtschaftsmonitoring 02/17. http://www.awa.zh.ch/internet/volkswirtschaftsdirektion/awa/de/aktuell/zuercher_wirtschaftsmonitoring/2017/zuercher-wirtschaftsmonitoring-02-17/_jcr_content/contentPar/downloadlist/downloaditems/z_rcher_wirtschaftsm.spooler.download.1497865720373.pdf/Wirtschaftsmonitoring-AWA-Zuerich-Juni-2017.pdf (Zugegriffen am: 28.06.2017).

Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) (2016). Finanzplatz Zürich 2016/2017. Monitoring, Prognosen, Digitalisierung und Industrialisierung am Finanzplatz Zürich. http://www.awa.zh.ch/internet/volkswirtschaftsdirektion/awa/de/ueber_uns/veroeffentlichungen/_jcr_content/contentPar/publication_8/publicationitems/studie_finanzplatz_z/download.spooler.download.1484294070027.pdf/finanzplatz_zuerich_2016_2017.pdf (Zugegriffen am: 28.03.2017).

Amt für Wirtschaft und Arbeit Kanton Basel Stadt (o.J.). Stöckli. <http://www.awa.bs.ch/dam/jcr:724fd4fc-f7a7-42ae-a375-2f41b5c1ab1a/lam-stoeckli-flyer.pdf> (Zugegriffen am: 06.07.2017).

BAKBASEL (2017). Schweizer Wirtschaft kann noch einen Gang hochschalten. Medienmitteilung BIP-Prognose für die Schweiz. http://www.bakbasel.com/fileadmin/documents/medienmitteilung/BAKBASEL_Medienmitteilung_BIP_Prognose_Schweiz_13_Juni_2017.pdf (Zugegriffen am: 28.06.2017).

Baumgartner, Edgar / Ehrler, Franziska / Gautschi, Joel / Bochsler, Yann (2014). Evaluation der Ergänzungsleistungen für Familien im Kanton Solothurn. Schlussbericht. http://www.gegenarmut.ch/fileadmin/kundendaten/Dokumente/Evaluation_FamEL-SO-Schlussbericht.pdf (Zugegriffen am: 06.07.2017).

Becker, Thomas A. (2017). Modern Times. Garantiertes Grundeinkommen. Unveröffentlichter Text.

Bolli, Thomas / Breier, Christoph / Renold, Ursula / Siegenthaler, Michael (2015). Für wen erhöhte sich das Risiko in der Schweiz, arbeitslos zu werden? Herausgegeben von der Konjunkturforschungsstelle ETH Zürich. <https://www.research-collection.ethz.ch/bitstream/handle/20.500.11850/119378/eth-49558-01.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Zugegriffen am: 07.07.2017).

Bundesamt für Gesundheit (BAG) (2017). Franchisen-System in der Krankenversicherung hat sich grundsätzlich bewährt. Medienmitteilung. <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/aktuell/medienmitteilungen.msg-id-67315.html> (Zugegriffen am: 10.07.2017).

Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) (2017). Weiterentwicklung der Invalidenversicherung. Zusammenfassung der Vernehmlassungsergebnisse (Ergebnisbericht). <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/47228.pdf> (Zugegriffen am: 06.07.2017).

Bundesamt für Statistik (BFS) (o.J.,a). Armut. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/soziale-situation-wohlbefinden-und-armut/armut-und-materielle-entbehrungen/armut.html> (Zugegriffen am: 28.08.2017).

Bundesamt für Statistik (BFS) (o.J.,b). Verfügbares Äquivalenzeinkommen. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/querschnittsthemen/wohlfahrtsmessung/indikatoren/verfuegbares-einkommen.html> (Zugegriffen am: 03.08.2017).

Bundesamt für Statistik (BFS) (2017a). Entwicklung der Lebenserwartung bei Geburt. <https://www.bfs.admin.ch/bfsstatic/dam/assets/1685160/master> (Zugegriffen am: 10.05.2017).

Bundesamt für Statistik (BFS) (2017b). Entwicklung verschiedener Armutsindikatoren der Erwerbstätigen. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/soziale-situation-wohlbefinden-und-armut/armut-und-materielle-entbehrungen/armutsgefahrung.assetdetail.2462168.html> (Zugegriffen am: 03.08.2017).

Bundesamt für Statistik (BFS) (2017c). Familien in der Schweiz. Statistischer Bericht 2017. <https://www.bfs.admin.ch/bfsstatic/dam/assets/2347880/master> (Zugegriffen am: 18.05.2017).

Bundesamt für Statistik (BFS) (2017d). Gesamtrechnung der Sozialen Sicherheit 2015. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/soziale-sicherheit/gesamtrechnung-sozialen-sicherheit.gnpdetail.2017-0395.html> (Zugegriffen am: 07.07.2017).

Bundesamt für Statistik (BFS) (2017e). Schweizer Lohnindex 2016. Medienmitteilung. <https://www.bfs.admin.ch/bfsstatic/dam/assets/2347509/master> (Zugegriffen am: 02.07.2017).

Bundesamt für Statistik (BFS) (2016a). 10 Jahre Schweizerische Sozialhilfestatistik. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/soziale-sicherheit/sozialhilfe/empfaenger-innen-sozialhilfe-weiterer-sinn/wirtschaftliche-sozialhilfe.assetdetail.350510.html> (Zugegriffen am: 22.03.2017).

Bundesamt für Statistik (BFS) (2016b). Arbeitsmarktindikatoren 2016. <https://www.bfs.admin.ch/bfs-static/dam/assets/520083/master> (Zugegriffen am: 15.06.2017).

Bundesamt für Statistik (BFS) (2016c). Gesamtrechnung der Sozialen Sicherheit 2014. <https://www.bfs.admin.ch/bfsstatic/dam/assets/411241/master> (Zugegriffen am: 30.05.2017).

Bundesamt für Statistik (BFS) (2016d). Schweizerische Sozialhilfestatistik 2015. <https://www.bfs.admin.ch/bfsstatic/dam/assets/1666160/master> (Zugegriffen am: 10.03.2017).

Bundesamt für Statistik (BFS) (2016e). STATENT Provisorische Ergebnisse, Beschäftigte und Vollzeit-äquivalente nach Wirtschaftszweigen auf Ebene Arbeitsstätten und nach ausgewählten Gemeinden. <https://www.bfs.admin.ch/bfsstatic/dam/assets/303985/master> (Zugegriffen am: 28.06.2017).

Bundesamt für Statistik (BFS) (2015a). Bildungsperspektiven. Szenarien 2015–2024 für das Bildungssystem. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bildung-wissenschaft/szenarien-bildungssystem.assetdetail.350842.html> (Zugegriffen am: 21.03.2017).

Bundesamt für Statistik (BFS) (2015b). Revision des BIP pro Einwohner. Analyse der Entwicklung von 1991 bis 2003. <https://www.bfs.admin.ch/bfsstatic/dam/assets/350180/master> (Zugegriffen am: 21.08.2017).

Bundesamt für Statistik (BFS) (2015c). Statistischer Sozialbericht Schweiz 2015. <https://www.bfs.admin.ch/bfsstatic/dam/assets/349955/master> (Zugegriffen am: 31.07.2017).

Bundesamt für Statistik (BFS) (2012). Schweizerische Lohnstrukturerhebung 2010: Tieflohne in der Schweiz. <https://www.bfs.admin.ch/bfsstatic/dam/assets/348382/master> (Zugegriffen am: 10.07.2017).

Bundesrat (2016). Änderung des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (EL-Reform). Zusammenfassung der Vernehmlassungsergebnisse (Ergebnisbericht). <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/45369.pdf> (Zugegriffen am: 06.07.2017).

Bundesrat (2015a). Ausgestaltung der Sozialhilfe und der kantonalen Bedarfsleistungen. Handlungsbedarf und -möglichkeiten. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 13.4010 der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats «Rahmengesetz für die Sozialhilfe» vom 6. November 2013. <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/38418.pdf> (Zugegriffen am: 11.07.2017).

Bundesrat (2015b). Erläuternder Bericht zur Änderung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (Weiterentwicklung der IV). Stand 04.12.2015. <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/42127.pdf> (Zugegriffen am: 06.07.2017).

Bundesrat (2013). Botschaft zur Volksinitiative «Für ein bedingungsloses Grundeinkommen». <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/36226.pdf> (Zugegriffen am: 11.07.2017).

Bundesversammlung (2015). Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG) (Weiterentwicklung der IV). https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2667/Invalidenversicherung_Entwurf_de.pdf (Zugegriffen am: 06.07.2017).

Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS) (2016). Bestandsaufnahme zur Bildungsbeteiligung von spät eingereisten Jugendlichen und jungen Erwachsenen. <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/integration/berichte/bestandesaufn-jugend-d.pdf> (Zugegriffen am: 05.07.2017).

Can, E. / Sheldon, G. (2017). Die Entwicklung der Beschäftigungschancen von Geringqualifizierten in der Schweiz. https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/sd/Deutsch/Ueber%20das%20Departement/Medienmitteilungen/2017/170505_mm_studie_beschaeftigung_geringqualifizierte_sheldon.pdf (Zugegriffen am: 17.05.2017).

Departement des Inneren Kanton Solothurn (Hrsg.) (2013). Familien und ihre ökonomische Situation. In: Sozialbericht 2013. Kanton Solothurn. S. 448- 535. https://www.skos.ch/fileadmin/_migrated/content_uploads/2011_FamEL_ModellSKOS_Grundlagenpapierlang.pdf (Zugegriffen am: 03.07.2013).

Eidgenössisches Finanzdepartement (2017). Steuerungsorgan verabschiedet Empfehlungen zur Steuervorlage 17. https://www.efd.admin.ch/efd/de/home/dokumentation/nsb-news_list.msg-id-66912.html (Zugegriffen am: 10.07.2017).

Finanzdepartement Stadt Zürich (2017). Subventionierter Wohnungsbau. https://www.stadt-zuerich.ch/fd/de/index/wohnbaupolitik/wohnbauforderung/subventionierter_wohnungsbau.html (Zugegriffen am: 03.07.2017).

Frey, C. B./ Osborne, M. A. (2013). The Future of Employment: How Susceptible Are Jobs to Computerisation? http://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/academic/The_Future_of_Employment.pdf (Zugegriffen am: 21.03.2017)

Hofmeister, A. (Integrationsförderung Stadt Zürich) (2015). Daten zur Zuwanderung im Familiennachzug in die Stadt Zürich. Eine Analyse der Integrationsförderung der für das Jahr 2013 verfügbaren Daten. https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/prd/Deutsch/Stadtentwicklung/Publikationen_und_Broschueren/Integrationsfoerderung/themen_a-z/Statistik/Familiennachzug_Januar_2015.pdf. (Zugegriffen am: 02.05.2017).

Jud Huwiler, U. (2015). Das Ende der Arbeit? In: Die Volkswirtschaft 11/2015. S. 10-13. <http://dievolkswirtschaft.ch/de/2015/10/2015-11-jud/> (Zugegriffen am: 23.05.2017).

Kantonales Sozialamt (Kanton Zürich) (2016). Zusatzleistungen zur AHV/IV. Informationen 2017. https://sozialamt.zh.ch/internet/sicherheitsdirektion/sozialamt/de/sozialversicherungen/zusatzleistungen/_jcr_content/contentPar/downloadlist/downloaditems/16_1481631583232.spooler.download.1481631475397.pdf/zl-informationsschreiben_2017.pdf (Zugegriffen am: 05.09.2017).

Kantonsrat Kanton Zürich (2016). Änderung des Einführungsgesetzes zum Krankenversicherungsgesetz vom 13. Juni 1999. https://www.zh.ch/bin/ktzh/rrb/beschluss.pdf?rrbNr=914&name=5313_EG_KVG&year=2016&_charset_=UTF-8 (Zugegriffen am: 06.07.2017).

Kantonsrat Kanton Solothurn (2016). Ergänzungsleistungen für Familien definitiv einführen. Medienmitteilung. <https://www.so.ch/fileadmin/internet/staatskanzlei/stk-sekretariat/pdf/medienmitteilungen/2016/Mai/mmSOGEKO160527.pdf> (Zugegriffen am: 03.07.2017).

Knöpfel, Carlo (2011). Soziale Sicherheit im Zeitalter der Globalisierung. Beitrag zum Jubiläumsband. Ombudsstelle Zürich.

Knöpfel, Carlo / Madörin, Sarah / Zängli, Peter (2016). Abschätzung der Folgen der Umsetzung der Fachkräfteinitiative auf den bezahlten Niedrig-lohnbereich in privaten Haushalten, insbesondere für niedrigqualifizierte Migrantinnen und Migranten und Sans-Papiers. Gutachten. http://www.sans-papiers.ch/fileadmin/user_upload/Gutachten_Fachkr%C3%A4fteinitiative_Sans-Papiers.pdf (Zugegriffen am: 04.09.2017).

Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) (2016). Sozialdirektorinnen und -direktoren setzen Revision der SKOS-Richtlinien fort und verabschieden Empfehlungen zu unbegleiteten Minderjährigen im Asylbereich. Medienmitteilung. https://www.skos.ch/fileadmin/user_upload/public/pdf/richtlinien/Revision/2016_SODK_Medienmitteilung-d.pdf (Zugegriffen am: 04.07.2017).

Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) (2015). Kantonale Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren beschliessen Änderungen der SKOS-Richtlinien. Medienmitteilung. https://www.skos.ch/fileadmin/_migrated/content_uploads/2015_SODK-Medienmitteilung2_d_01.pdf (Zugegriffen am: 04.07.2017).

Limmattaler Zeitung (2015). Kantonsrat will mehr Studierenden Stipendien gewähren. <https://www.limmattalerzeitung.ch/limmattal/zuerich/kantonsrat-will-mehr-studierenden-stipendien-gewahren-128941366> (Zugegriffen am: 28.08.2017).

Präsidialdepartement Stadt Zürich (o.J.,a). Nichtberufstätige. https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/gleichstellung/indikatoren/erwerbsarbeit/nicht_berufstaetige.html (Zugegriffen am: 11.07.2017).

Präsidialdepartement Stadt Zürich (o.J.,b). Kinderbetreuung. https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/gleichstellung/indikatoren/familie---beruf/Familienergaenzende_kinderbetreuung.html (Zugegriffen am: 06.06.2017).

Präsidialdepartement Stadt Zürich (2017). Erwerbstätigkeit. <https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/gleichstellung/indikatoren/erwerbsarbeit/erwerbstaetigkeit.html> (Zugegriffen am: 11.07.2017).

Regierungsrat (2017). Verordnung zum Sozialhilfegesetz (SHV). [http://www2.zhlex.zh.ch/appl/zhlex_r.nsf/0/D3E509EB7328D969C125807C00301722/\\$file/851.11_21.10.81_95.pdf](http://www2.zhlex.zh.ch/appl/zhlex_r.nsf/0/D3E509EB7328D969C125807C00301722/$file/851.11_21.10.81_95.pdf) (Zugegriffen am: 05.07.2017).

Regierungsrat Kanton Zürich (2016). Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht 2017. http://www.finanzausgleich.zh.ch/internet/microsites/finanzausgleich/de/Wirksamkeit/gemeinde_wirksamkeitsberichte/_jcr_content/contentPar/downloadlist_1/downloaditems/166_1491388823891.spooler.download.1491388663904.pdf/GWB2017_def_low_res_20170223.pdf (Zugegriffen am: 06.07.2017).

Regierungsratsbeschluss (2016). Änderung des Einführungsgesetzes zum Krankenversicherungsgesetz vom 13. Juni 1999. http://www.zh.ch/bin/ktzh/rrb/beschluss.pdf?rrbNr=914&name=RRB-2016-914&year=2016&_charset_=UTF-8 (Zugegriffen am: 28.03.2017).

Salzgeber, R. / Fritschi, T. / von Gunten, L. / Hümbelin, O. / Koch, K. (2016). Analyse der zeitlichen Verläufe in der Sozialhilfe. <https://pdb.bfh.ch/pdbwebinterface/download.aspx?imgId=a8d47bf8-c1e3-42a0-a916-c80ef930d0d8> (Zugegriffen am: 23.06.2017).

Schaltegger, Christoph A. / Leisibach, Patrick (2015). Analyse der Kostentreiber in den Ergänzungsleistungen. Fakten, Probleme, Lösungsmöglichkeiten. Gutachten im Auftrag des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes. http://www.arbeitgeber.ch/wp-content/uploads/2015/05/20150508_Erg%C3%A4nzungsleistungen-Analyse-L%C3%B6sungen.pdf (Zugegriffen am: 05.07.2017).

Schweizerische Bundeskanzlei (2015). Perspektiven 2030. Chancen und Gefahren für die Bundespolitik. <https://www.bk.admin.ch/themen/planung/04632/index.html?lang=de> (Zugegriffen am: 21.03.2017).

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) (2017). Teilrevision des Bernischen Sozialhilfegesetzes (SHG): Beurteilung der Eckpunkte. https://www.skos.ch/fileadmin/user_upload/public/pdf/grundlagen_und_positionen/positionen/Beurteilung_Eckpunkte_SHG_Bern_def.pdf (Zugegriffen am: 02.07.2017).

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) (2014). Innerkantonaler Lastenausgleich in der Sozialhilfe. https://www.skos.ch/fileadmin/user_upload/public/pdf/grundlagen_und_positionen/grundlagen_und_studien/2014_LastenausgleichSH_Factsheet_d.pdf (Zugegriffen am: 02.07.2017).

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) (2011a). Ergänzungsleistungen für Familien – Modell SKOS. Ausführliche Diskussion der Eckwerte. https://www.skos.ch/fileadmin/_migrated/content_uploads/2011_FamEL_ModellSKOS_Grundlagenpapierlang.pdf (Zugegriffen am: 03.07.2017).

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) (2011b). Stipendien statt Sozialhilfe. Für eine wirk-
same Unterstützung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen. https://www.skos.ch/fileadmin/_migrated/content_uploads/2016_Stipendienstatt_Sozialhilfe-d_01.pdf (Zugegriffen am: 05.07.2017).

Schwierz, C. (Statistik Stadt Zürich) (2015). Analyse. Zusammenleben in Zürich. Zürich: Statistik Stadt Zürich. https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/prd/Deutsch/Statistik/Publikationsdatenbank/analysen/A_002_2015_FinalWeb.pdf (Zugegriffen am: 28.03.2017).

Sozialbehörde Stadt Zürich (2016). Richtlinien zur Finanzierung von Ausbildungen sowie des Lebensunterhalts während der Ausbildung durch die Sozialhilfe (SKOS Kap. D). https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/portal/Deutsch/Sozialbehoerde/Formulare%20und%20Merkblaetter/RL_Finanzierung_Ausbildungen.pdf (Zugegriffen am: 06.07.2017).

Sozialdepartement Stadt Zürich (2017a). Existenzsicherung durch Erwerbsarbeit? Ein Beitrag zu Diskussion über ein bedingungsloses Grundeinkommen. https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/sd/Deutsch/neu/%c3%9cber%20das%20Departement/publikationen/Existenzsicherung%20durch%20Erwerbsarbeit_SD_Stadt%20Z%c3%bcrich_Mai%202017.pdf (Zugegriffen am: 02.07.2017).

Sozialdepartement Stadt Zürich (2017b). Geschäftsbericht 2016. Sozialdepartement. https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/sd/Deutsch/neu/%c3%9cber%20das%20Departement/publikationen/GB_SD_2016.pdf (Zugegriffen am: 19.06.2017).

Sozialdepartement Stadt Zürich (2016). Geschäftsbericht 2015. Sozialdepartement. https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/portal/Deutsch/Politik%20der%20Stadt%20Zuerich/Publikationen%20und%20Broschueren/Geschaeftsbericht/2015/GB15_SD.pdf (Zugegriffen am: 03.07.2017).

Sozialdepartement Stadt Zürich (2016a). Report Kinderbetreuung. Leistungen 2015. <https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/prd/Deutsch/Gleichstellung/Zahlen%26Fakten/Familie%26Beruf/PDF/Report%20Kinderbetreuung%202015def.pdf> (Zugegriffen am: 06.06.2017).

Sozialdepartement Stadt Zürich (2015). Gemeinsam Aussteuerung von Stellensuchenden vermeiden. Medienmitteilung. https://www.stadt-zuerich.ch/sd/de/index/ueber_das_department/medien/medienmitteilungen_aktuell/2015/juni/150611a.html (Zugegriffen am: 06.07.2017).

Soziale Dienste Stadt Zürich (2017a). Entwicklungen in der Sozialhilfe Version 0.3. Unveröffentlichter Bericht.

Soziale Dienste Stadt Zürich (2017b). Strategieentwicklung Wirtschaftliche Hilfe. Analysebericht. Unveröffentlichter Bericht.

Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) (2017a). Konjunkturtendenzen. Sommer 2017. https://www.seco.admin.ch/dam/seco/de/dokumente/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_Formulare/Wirtschaftslage/Konjunkturtendenzen/Konjunkturtendenzen/KT_2017_03_de.pdf.download.pdf/KT_2017_03_de.pdf (Zugegriffen am: 26.06.2017).

Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) (2017b). Zusammenarbeit Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe. Bericht der Arbeitsgruppe Arbeitsmarktfähigkeit. S. 5-13. http://www.iiz.ch/dynasite.cfm?cmd=download_download_download_download&id=154&File-name=dlde200217140951.pdf&dsmid=120741 (Zugegriffen am: 06.07.2017).

Stadtentwicklung Zürich (2012). Programm Wohnen. Stadtrat von Zürich. https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/portal/Deutsch/Politik%20der%20Stadt%20Zuerich/Wohnpolitik/programm_wohnen_.pdf (Zugegriffen am: 03.07.2017).

Stadtrat Stadt Zürich (2016). Massnahmenplan zur Frühen Förderung 2016-2019, Bericht. Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich. https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/sd/Deutsch/neu/Familien%20Kinder%20und%20Jugendliche/publikationen/Qualitaet%20in%20Kitas/StZH_STRB_2016_0086_Massnahmenplan%20Fruehe%20Foerderung%202016-19.pdf (Zugegriffen am: 05.07.2017).

Städteinitiative Sozialpolitik (2016). Kennzahlenbericht 2015. https://staedteinitiative.ch/cmsfiles/staedteinitiative_sozialpolitik_bericht_2015.pdf (Zugegriffen am: 21.06.2017).

Städteinitiative Sozialpolitik (2015). Kennzahlenbericht 2014. https://staedteinitiative.ch/cmsfiles/staedteinitiative_kennzahlenbericht_2014_def.pdf (Zugegriffen am: 23.06.2017).

Städteinitiative Sozialpolitik (2014a). Kennzahlenbericht 2013. https://staedteinitiative.ch/cmsfiles/staedteinitiative_kennzahlenbericht_2013.pdf (Zugegriffen am: 11.07.2017).

Städteinitiative Sozialpolitik (2014b). Trends in der Sozialhilfe. 15 Jahre Kennzahlenvergleich in Schweizer Städten. http://staedteinitiative.ch/cmsfiles/Trends_15JahreSozialhilfe_4.pdf (Zugegriffen am: 28.03.2017).

Städteinitiative Sozialpolitik (2013). Kennzahlenbericht 2012. https://staedteinitiative.ch/cmsfiles/kennzahlenbericht_2012.pdf (Zugegriffen am: 06.07.2017).

Städteinitiative Sozialpolitik (2012). Kennzahlenbericht 2011. https://staedteinitiative.ch/cmsfiles/kennzahlenbericht_2011_2.pdf (Zugegriffen am: 23.06.2017).

Statistisches Amt des Kantons Zürich (o.J.). Gemeindeporträt Kanton Zürich. http://www.statistik.zh.ch/internet/justiz_inneres/statistik/de/daten/gemeindeportraet_kanton_zuerich.html#a-content (Zugegriffen am: 31.07.2017).

Statistisches Amt des Kantons Zürich (2017). Steigende Geburtenzahlen. Demografische Analyse der Geburtenentwicklung im Kanton Zürich 1990-2015. http://www.statistik.zh.ch/content/dam/justiz_innern/statistik/Publikationen/statistik_info/si_2017_01_geburtenzahlen.pdf (Zugegriffen am: 18.05.2017).

Statistisches Amt des Kantons Zürich (2016a). Regionalisierte Bevölkerungsprognosen für den Kanton Zürich 2015-2040. http://www.statistik.zh.ch/internet/justiz_inneres/statistik/de/daten/daten_bevoelkerung_soziales/bevprognosen/_jcr_content/contentPar/downloadlist/downloaditems/875_1467789223580.spooler.download.1467370074065.xlsx/BPZH2016.xlsx (Zugegriffen am: 28.03.2017).

Statistik Stadt Zürich (2017). Bevölkerung nach 5-Jahres-Altersklassen, Stadtkreis und Stadtquartier, seit 1993. https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/prd/Deutsch/Statistik/Themen/Bevoelkerung/BEV390T3902_Bevoelkerung_nach-5-Jahres-Altersklasse-Stadtkreis-Stadtquartier.xlsx (Zugegriffen am: 01.07.2017).

Statistik Stadt Zürich (2016a). Eheschliessungen und Ehescheidungen, seit 1934. Tabelle. https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/prd/Deutsch/Statistik/Themen/Bevoelkerung/BEV330T3300_Eheschliessungen_Ehescheidungen.xlsx (Zugegriffen am: 18.05.2017).

Statistik Stadt Zürich (2016b). Neue Bevölkerungszahlen: Baby-Boom in der Stadt Zürich. Medienmitteilung. https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/prd/Deutsch/Ueber%20das%20Departement/Medienmitteilungen/2016/maerz/160302_mm_bevoelkerungszahlen_2015.pdf (Zugegriffen am: 11.05.2016).

Statistik Stadt Zürich (2016c). Statistisches Jahrbuch der Stadt Zürich 2016. https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/prd/Deutsch/Statistik/Publikationsdatenbank/jahrbuch/2016/pdf/JB_2016_gesamt.pdf (Zugegriffen am: 09.05.2017).

Statistik Stadt Zürich (2015a). Familienstadt Zürich – Präsentationfolien Statistik um 12. https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/prd/Deutsch/Statistik/Publikationsdatenbank/presentationen/2015-07-09_Statistik-um-12_Familienstadt-Zuerich.pdf (Zugegriffen am: 17.05.2017).

Statistik Stadt Zürich (2015b). Löhne in Zürich. Ergebnisse der Lohnstrukturerhebung 2012. https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/prd/Deutsch/Statistik/Publikationsdatenbank/analysen/A_004_2015.pdf (Zugegriffen am: 28.07.2017).

Statistik Stadt Zürich (2015c). Zürich entwickelt sich zur Familienstadt. Publikationen zu Familien und Haushalten in der Stadt Zürich. https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/prd/Deutsch/Ueber%20das%20Departement/Medienmitteilungen/2015/juli/150709_mm_familienstadt.pdf (Zugegriffen am: 06.06.2017).

Statistik Stadt Zürich (2012). Bildungsstand der Stadtzürcher Bevölkerung. https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/statistik/publikationen-angebote/publikationen/webartikel/2012-11-21_Bildungsstand-der-Stadtzuercher-Bevoelkerung.html (Zugegriffen am: 24.05.2017).

Straubaar, Thomas (2017). Radikal gerecht. Wie das bedingungslose Grundeinkommen den Sozialstaat revolutioniert. Hamburg: edition Köber-Stiftung.

Von Stokar, Thomas / Peter, Martin / Zandonella, Remo / Angst, Vanessa / Pärli, Kurt / Hildesheimer, Gabi / Scherrer, Johannes / Schmid, Wilhelm (2017). Sharing Economy – teilen statt besitzen. Entwurf Schlussbericht.

Walker, Philipp / Marti, Michael (2010). Die Entwicklung atypisch-prekärer Arbeitsverhältnisse in der Schweiz. In: Die Volkswirtschaft 10/2010. S. 55-58. <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/20653.pdf> (Zugegriffen am: 10.07.2017).

Zellweger, E./ Mabillard, J./ Schusselé Fillietaz, S. (2011). Problemlagen, die in die Sozialhilfe führen und den Ausstieg aus der Sozialhilfe erschweren. Stand der wissenschaftlichen Forschung. Genf: artias.

8 Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1: Darstellung des gesellschaftlichen Wandels und der Quellen sozialer Sicherheit (eigene Darstellung)	7
Abbildung 2: Bruttoinlandsprodukt (BIP) der Schweiz 2008 bis 2017 (real, saisonbereinigt; Niveau: 2008=100) (Quelle: Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) 2017a, S. 12)	10
Abbildung 3: Entwicklung der Nominallöhne, Konsumentenpreise und Reallöhne in der Schweiz von 1990 bis 2016 in Prozent im Vergleich zum Vorjahr (Quelle: Bundesamt für Statistik 2017e, S. 6; Daten: Schweizer Lohnindex, LIK)	11
Abbildung 4: Anteil Beschäftigte an der Lohnsumme in der Stadt Zürich 2012 (Quelle: Präsidialdepartement Stadt Zürich 2015; Daten: Lohnstrukturerhebung (LSE) 2012)	12
Tabelle 1: Anzahl Beschäftigte und Vollzeitäquivalente nach Wirtschaftssektor in der Stadt Zürich 2005, 2008, 2011-2014 (Quelle: Bundesamt für Statistik (BFS) 2016e; Daten: STATENT; eigene Darstellung)	13
Tabelle 2: Beschäftigte nach Branche im tertiären Sektor in der Stadt Zürich 2013 (Quelle: Statistik Stadt Zürich 2016c, S. 108 f; Daten: STATENT; eigene Darstellung und Weiterbearbeitung)	14
Abbildung 5: Geschäftslage und Entwicklung der Branchen im Kanton Zürich (Periode Frühling 2017) (Quelle: Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) 2017, S. 2; Daten: BAK Basel (Wertschöpfungsanteile), KOF Konjunkturforschungsstelle (Geschäftslage))	15
Abbildung 6: Entwicklung der Beschäftigung in der Finanzbranche in der Region Zürich 2010 bis 2018; Veränderung der Beschäftigten in Vollzeitäquivalenten in % (Quelle: Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) 2016, S. 32)	16
Abbildung 7: Steuerbares Vermögen natürlicher Personen in der Stadt Zürich 2003 bis 2013 in Franken (Quelle: Statistisches Amt des Kantons Zürich o.J.,b; Daten: Kantonales Steueramt; eigene Darstellung)	19
Abbildung 8: Entwicklung der Beschäftigten in Vollzeitäquivalenten nach Geschlecht 2005 und 2015 in der Stadt Zürich (Quelle: Präsidialdepartement Stadt Zürich 2017; Daten: Beschäftigtenstatistik (BESTA), Statistik Stadt Zürich)	21
Abbildung 9: Beschäftigungsgrad der beschäftigten Frauen und Männer 2005 bis 2015 in der Stadt Zürich (Quelle: Präsidialdepartement Stadt Zürich 2017; Daten: Beschäftigtenstatistik (BESTA), Statistik Stadt Zürich)	21
Abbildung 10: Bildungsstand der ausländischen Bevölkerung in der Stadt Zürich nach Aufenthaltsdauer (Quelle: Statistik Stadt Zürich 2012; Daten: Strukturerhebung 2010)	22

Abbildung 11: Entwicklung der Arbeitslosenquote von 2001 bis 2015 im Vergleich Stadt Zürich, Kanton Zürich und Schweiz (Quelle: Statistik Stadt Zürich 2016c, S. 128; eigene Weiterbearbeitung)	24
Abbildung 12: Anzahl Arbeitslose und Aussteuerungen in der Stadt Zürich 2010 bis 2016 (Quelle: Soziale Dienste Stadt Zürich 2017a, S. 9)	26
Abbildung 13: Entwicklung der Erwerbslosenquote (gemäss ILO) der Frauen und Männer in der Stadt Zürich (durchgezogene Linie) und in der Schweiz (gestrichelte Linie) von 2010 bis 2015 (Quelle: Präsidi­aldepartement Stadt Zürich o.J.,a.; Daten: Schweizerische Arbeitskräfteerhebung SAKE)	27
Abbildung 14: Haushalte nach Personenzahl in der Stadt Zürich 2014 (Quelle: Schwierz, Statistik Stadt Zürich, 2015, S. 14).	30
Abbildung 15: Anteil der Haushalte nach Haushaltsgrösse in der Stadt Zürich 1970 bis 2013 (Quelle: Statistik Stadt Zürich 2015a, S. 5)	31
Abbildung 16: Haushalte und Personen nach Haushaltsform in der Stadt Zürich 2014 (Quelle: Schwierz, Statistik Stadt Zürich, 2015, S. 13)	31
Abbildung 17: Haushaltsgrösse nach Haushaltsform in der Stadt Zürich 2014 (Quelle: Schwierz, Statistik Stadt Zürich 2015, S. 14)	32
Abbildung 18: Haushalte nach Herkunft der Bewohnenden in der Stadt Zürich 2014 (Quelle: Schwierz, Statistik Stadt Zürich 2015, S. 24)	33
Abbildung 19: Anzahl der Eheschliessungen und Ehescheidung in der Stadt Zürich von 1990 bis 2016 (Quelle: Statistik Stadt Zürich 2016a, eigene Darstellung)	34
Abbildung 20: Anteil der Inanspruchnahme informeller, formeller oder keiner Kinderbetreuung nach Alter des jüngsten Kindes in der Stadt Zürich 2013 (Quelle: Präsidi­aldepartement Stadt Zürich o.J.,b; Daten: Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE))	35
Abbildung 21: Entwicklung der höchsten abgeschlossenen Ausbildung der 18 bis 64-Jährigen in der Stadt Zürich von 1970 bis 2015 (Quelle: Bundesamt für Statistik, Daten: 1970-2010 Volkszählung (Vollerhebung, harmonisiert), ab 2010 Struktur­erhebung (Stichprobe); eigene Darstellung)	36
Abbildung 22: Prognose des Bevölkerungswachstums der Stadt Zürich bis 2040 (Quelle: Statistisches Amt des Kantons Zürich 2016a; eigene Darstellung)	40
Abbildung 23: Fertilität der Stadtzürcher Frauen nach Herkunft im Zeitraum 1950-2010 (Quelle: Statistik Stadt Zürich 2016c, S. 61)	41
Abbildung 24: Wanderungssaldo der Stadt Zürich 1985-2015 (Quelle: Statistik Stadt Zürich 2016c, S. 72)	42

Tabelle 3: Bedeutung (Chancen und Risiken) des gesellschaftlichen Wandels für die Wirtschaftliche Hilfe in der Stadt Zürich	49
Tabelle 4: Bedeutung (Chancen und Risiken) der Sozialpolitischen Entwicklungen für die Wirtschaftliche Hilfe in der Stadt Zürich	59
Abbildung 25: Anteil der Sozialleistungen nach Funktion, 1990 bis 2014 in der Schweiz (Quelle: Bundesamt für Statistik (BFS) 2016c, S. 2)	62
Tabelle 5: Ausgaben des Sozialdepartements der Stadt Zürich für die Wirtschaftliche Sozialhilfe nach Kostenpunkten 2012 bis 2016 (Quelle: Sozialdepartement Stadt Zürich 2017b, S. 377)	63
Tabelle 6: Fallzahlen im Jahresdurchschnitt und kumulierte Fallzahlen der Wirtschaftlichen Sozialhilfe der Stadt Zürich 2012 bis 2016 (Quelle: Sozialdepartement Stadt Zürich 2017b; eigene Darstellung)	64
Abbildung 26: Entwicklung der Sozialhilfequote ausgewählter Schweizer Städte 2005-2015 (Quelle: Städteinitiative Sozialpolitik 2014b, S. 21; Ergänzungen der Jahre 2014 und 2015 aus Städteinitiative Sozialpolitik 2016; Daten: BFS; eigene Darstellung)	66
Tabelle 7: Nettokosten pro Fall bzw. pro Person und Jahr für die Stadt Zürich 2012 bis 2015 (Quellen: Städteinitiative Sozialpolitik 2016/2015/2014a/2013; Daten: Erhebung Städtekenzzahlen; eigene Darstellung)	67
Abbildung 27: Bezugsdauer des Sozialhilfebezugs der laufenden Fälle 2015 nach Jahren in der Stadt Zürich (Quelle: Städteinitiative Sozialpolitik 2016, S. 23; Daten: BFS; eigene Darstellung).	68
Tabelle 8: Dauer des Sozialhilfebezugs der laufenden und abgeschlossenen Fälle in der Stadt Zürich von 2009 bis 2016 (Quelle: zur Verfügung gestellt von der Abteilung Sozialstatistik und Evaluation der Sozialen Dienste der Stadt Zürich; eigene Darstellung)	68
Tabelle 9: Anteil der erwerbstätigen Sozialhilfebeziehenden in der Stadt Zürich 2012 bis 2015 (Quellen: Städteinitiative Sozialpolitik 2016/2105/2014a/2013; Daten: BFS; eigene Darstellung)	71
Abbildung 28: Armutsindikatoren der Erwerbstätigen in der Schweiz von 2007 bis 2015 (Quelle: Bundesamt für Statistik 2017b, Daten: Erhebung über Einkommen und Lebensbedingungen SILC).	72
Tabelle 10: Bedeutung (Chancen und Risiken) der Entwicklung in der und rund um die Sozialhilfe für die Wirtschaftliche Hilfe in der Stadt Zürich	85
Abbildung 29: Aufbau und Herangehensweise der Szenarienbeschreibung (Quelle: eigene Darstellung)	86

9 Danksagung

Wir danken den Expertinnen und Experten, die sich im Rahmen der Trend- und Umfeldanalyse für ein Interview zur Verfügung gestellt haben.

Nationale Ebene

Thomas A. Becker (Berater, Gründer des Institute for Responsivity Management (Irma), ehemaliger Forschungsleiter am Gottlieb-Duttweiler-Institut)

Doris Bianchi (Schweizer Gewerkschaftsbund, Stv. Leiterin, Schwerpunkte: Sozialversicherungen, Alterspolitik)

Ludwig Gärtner (BSV, Stv. Direktor, Leiter des Geschäftsfeldes «Familie, Generationen und Gesellschaft»)

Dora Makausz (SECO, Ressortleiterin Querschnittleistungen)

Marco Salvi (avenir suisse, Schwerpunkte: Arbeitsmarkt, Gesellschaftspolitik)

Kantonale Ebene

Astrid Furrer (Kantons- und Stadträtin, Co-Präsidentin der Sozialkonferenz des Kantons ZH)

Nicolas Galladé (Stadtrat Winterthur, Präsident der Städteinitiative Sozialpolitik)

Edgar Spieler (Amt für Wirtschaft und Arbeit, Leiter Arbeitsmarkt)

Nadine Zimmermann (Sozialamt Zürich, öffentliche Sozialhilfe)

Kommunale Ebene

Raphael Golta (Stadtrat Sozialpolitik)

Theresa Hensch (Vizepräsidentin Sozialbehörde Stadt Zürich)

Thomas Kunz (Direktor Asylorganisation Zürich (AOZ))

Rolf Schenker (Statistik Stadt Zürich)

Benno Seiler (Direktor Stadtentwicklung, Leiter Wirtschaftsförderung)