

Kosten-Nutzen-Analyse der Bedarfsleistungen des Sozialdepartements der Stadt Zürich

Zusammenfassung

Im Auftrag des Sozialdepartements der Stadt Zürich

Heidi Stutz, Tobias Fritschi, Patrick Detzel, Susanne Schmutge

Bern, November 2006

Zusammenfassung

Seit den 1990er Jahren ist mit der schwierigeren wirtschaftlichen Lage der Sozialaufwand der Stadt Zürich stark angestiegen. Er lag 2004 nahe der Milliardengrenze. In der politischen Diskussion standen bislang die Kostenfolgen dieser Entwicklung im Zentrum. Das Sozialdepartement beabsichtigt mit der vorliegenden Kosten-Nutzen-Analyse vermehrt auch den gesellschaftlichen Nutzen von Bedarfsleistungen und die Folgen von Einsparungen in diesem Bereich untersuchen zu lassen. Es interessieren folgende Fragestellungen: Wer profitiert neben den direkt Betroffenen auch noch von den Bedarfsleistungen? Wo wird das Geld ausgegeben? Was würde passieren, wenn das Sozialdepartement die Transferleistungen nicht auszahlen würde?

Methodisches Vorgehen

In der wissenschaftlichen Literatur finden sich kaum Beispiele von Kosten-Nutzen-Analysen (KNA) von Sozialausgaben. Ausnahmen bestehen in Teilbereichen wie Kindertagesstätten oder Programmen zur Reintegration in den Arbeitsmarkt. Gesamtanalysen aber gibt es keine. Es war daher notwendig, Pionierarbeit zu leisten und selber ein KNA-Konzept für Bedarfsleistungen zu entwickeln.

Aufgrund einer **Literatur- und Dokumentenanalyse** wurden Nutzendimensionen identifiziert, Daten gesucht, auf die sich Messungen stützen können, und Modellierungen von Zusammenhängen und Untersuchungsdesigns. Es zeigte sich bald, dass nicht alle Nutzendimensionen quantifiziert werden können. Einerseits stösst dies auf grundsätzliche Schwierigkeiten – bspw. bei der Quantifizierung von Existenzängsten – andererseits wäre es im vorhandenen Budgetrahmen nicht möglich gewesen, für alle theoretisch quantifizierbaren Bereiche auch tatsächlich Daten zu sammeln. Gemeinsam mit dem Sozialdepartement wurden daher Untersuchungsschwerpunkte gesetzt.

Volkswirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Analysen (KNA) liegt eine sehr einfache Idee zu Grunde: Man quantifiziert sowohl alle Kosten- wie alle Nutzenelemente und bildet anschliessend die Differenz. Die Umsetzung dieser einfachen Idee stellte im vorliegenden Rahmen verschiedene Probleme:

- Wie erwähnt konnten nicht alle Nutzenelemente quantifiziert werden.
- Die Sozialausgaben stellen eine Umverteilung von Reich zu Arm dar. Obschon eine solche Umverteilung umgangssprachlich einen «Nutzen» hat, ist in der ökonomischen Sicht Armutsbekämpfung per se kein Nutzen. Die vorliegende

KNA fragt vielmehr: Was bringt das der Volkswirtschaft als Ganzes und wie stark belastet sie das? Dabei ist die Frage zentral, welche Kosten und Nutzen für die verschiedenen involvierten Akteurguppen anfallen. Wir messen deshalb immer nur den **Zusatznutzen** der Bedarfsleistungen in der Stadt Zürich, der beziffert, was nicht die Leistungsbeziehenden, sondern die Gesamtgesellschaft davon hat, dass es Bedarfsleistungen gibt.

Aufgrund der schwierigen Ausgangssituation haben wir **zwei Analysen** durchgeführt: Wir haben zunächst die **gesamtwirtschaftliche Grössenordnung** der Leistungen des Zürcher Sozialdepartements in verschiedenen Nutzendimensionen bestimmt. Diese Analyse erfolgt noch nicht in einer Kosten-Nutzen-Perspektive. In einem zweiten Schritt haben wir darauf basierend den Bereich der Bedarfsleistungen innerhalb des Sozialdepartements einer **Kosten-Nutzen-Analyse** unterzogen.

In beiden Analysen messen wir dieselben **fünf Nutzendimensionen**: (1) Die Bezüger/innen von Bedarfsleistungen verwenden das ihnen zur Verfügung gestellte Geld für den Konsum. Davon sind Arbeitsplätze abhängig. (2) Durch den Konsum und die Arbeitseinkommen können Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge generiert werden. Dies trifft natürlich auch auf die im Sozialdepartement angestellten Personen zu. (3) Die Sozialhilfebeziehenden erbringen Gegenleistungen. (4) Bedarfsleistungen im Erwerbsalter können als obligatorische staatliche Versicherung gegen Armut interpretiert werden. Diese Versicherung generiert auch einen Nutzen für Personen, die selber keine Leistungen beziehen. (5) Das Sozialdepartement überbrückt in vielen Fällen die Zeitspanne bis andere Stellen (bspw. Sozialversicherungen) die Leistungen übernehmen.

Die Analyse erfolgt auf der Basis einer Vollkostenrechnung, in der die Prozesskosten (v.a. Beratung und Verwaltung) mitberücksichtigt werden. Basisjahr aller Analysen ist das Jahr 2004.

MESSBARE BRUTTOEFFEKTE UND DEREN GESAMTWIRTSCHAFTLICHE GRÖSSENORDNUNG

Konsumvolumen

Die Stabilisierung des Konsums wird in der Literatur als eine der wichtigen Funktionen von Bedarfsleistungen gesehen. Wir untersuchen die Leistungen des Sozialdepartements deshalb als möglichen Konsummotor von gesamtwirtschaftlicher Bedeutung.

Dabei geht es einerseits darum, das Gesamtkonsumvolumen zu bestimmen, das mit den Leistungen des Sozialdepartements in Zusammenhang steht. Andererseits ist zu differenzieren, für was das Geld ausgegeben wird. Konsumeffekte werden durch die Transferzahlungen der verschiedenen Leistungssysteme ausgelöst. Hier werden die Bedarfsleistungen der Sozialen Dienste (d.h. wirtschaftliche Sozialhilfe, Alimentenbevorschussung ALBV, Kleinkinderbetreuungsbeiträge KKBB und Platzierungskosten der Jugend- und Familienhilfe JFH), sowie die Zusatzleistungen zur AHV/IV (Ergänzungsleistungen, kantonale Beihilfen, Gemeindegzuschüsse) einbezogen. Doch auch die gesamten Prozesskosten des Sozialdepartements (Personal- und Sachkosten) fliessen in den Konsum. Zusammen ermöglichen sie im Jahr 2004 ein Konsumvolumen von 885 Mio. Franken.

Konsumvolumen (in 1'000 Fr.)

Bereich	Konsumvolumen	in %
Bedarfsleistungen der Sozialen Dienste	323'394	36.5%
Zusatzleistungen zur AHV/IV	357'367	40.4%
Prozesskosten des Sozialdepartements	204'404	23.1%
Total	884'801	100%

Die Konsumausgaben betreffen mit 40% vorwiegend den **Grund- und Lebensbedarf** (356 Mio. Fr.). Der Bereich **Miete/Wohnen** (158 Mio. Fr.) macht 18% des Gesamtvolumens aus. 24% sind **Medizinkosten** (214 Mio. Fr.), 4% fliessen in **Schule und Ausbildung** (33 Mio. Fr.) und 14% machen die **Sachkosten** des Sozialdepartements aus (124 Mio. Fr.).

Direkt und indirekt abhängige Arbeitsplätze

Die Konsumvolumen stellen in den entsprechenden Branchen Umsätze und damit Gewinnmöglichkeiten dar, die nicht genauer beziffert werden können. Dagegen berechneten wir aufgrund der Angaben aus der Wertschöpfungsstatistik des Bundesamts für Statistik die Zahl der direkt und indirekt von diesen Umsätzen abhängigen Arbeitsplätze.

Die Zahl der Arbeitsplätze, die vom ausgelösten Brutto-Konsumvolumen abhängen, wird auf insgesamt **7'622 Vollzeitäquivalente** geschätzt. Von diesen sind 6'499 direkt abhängige Arbeitsplätze, die in den Branchen bestehen, in welche die Konsumausgaben in einem ersten Schritt fliessen (z.B. Detailhandel). 1'123 indirekt abhängige Arbeitsplätze bestehen in den Zuliefer- und Produktionsbetrieben, in welche die Konsumausgaben in einem zweiten Schritt weitergehen. Obwohl die Produktionskette hier an sich nicht abgeschlossen ist, verfolgen wir die Multi-

plikatorwirkungen nicht über dieses zweite Glied hinaus, weil die Berechnungsgrundlagen zu unsicher werden.

Die direkt abhängigen Arbeitsplätze sind überwiegend in Stadt und Region Zürich zu verorten. Von den indirekt abhängigen Arbeitsplätzen liegt ein grösserer Teil im Ausland, weil hier Arbeitsplätze in der Herstellung betroffen sind, welche häufig nicht in der Schweiz stattfindet.

Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge

Als weiterer Bruttoeffekt wurden die **Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge** berechnet, die durch die Konsumvolumen selber (Mehrwertsteuer) oder die Erwerbseinkommen im Sozialdepartement und auf den direkt vom Konsumvolumen abhängigen Arbeitsplätze generiert werden.

Die **Steuereinnahmen** belaufen sich insgesamt auf rund **97.5 Mio. Fr.** Davon fallen rund 29 Mio. Franken in den Wohngemeinden der Beschäftigten an, 22.9 Mio. Franken bei den Kantonen und 45.6 Mio. Franken beim Bund. Der Grossteil der ausgelösten Steuerbeträge stammt von den Einkommenssteuern der auf den direkt abhängigen Arbeitsplätzen Beschäftigten und von der Mehrwertsteuer.

Die ausgelösten **Sozialversicherungsbeiträge** belaufen sich auf **124.6 Mio. Fr.** Rund 36% davon werden durch die Lohnzahlungen ans Personal des Sozialdepartements ausgelöst, fast der ganze Rest durch die Erwerbseinkommen der direkt abhängigen Arbeitsplätze.

Steuereinnahmen (in 1'000 Fr.)

Bereiche	Bund	Kanton	Gemeinde	Total
Lohnzahlungen	1'575	5'405	6'594	13'575
Verwaltungstätigkeit			149	149
Transfers			899	899
abhängige Arbeitsplätze	6'432	17'518	21'372	45'321
Mehrwertsteuer	37'595			
Gesamt	45'602	22'923	29'015	97'540

Sozialversicherungsbeiträge

Bereiche	AHV/IV	Pensionskassen	Andere	Total
Lohnzahlungen AG	6'327	11'354	2'157	19'839
Lohnzahlungen AN	6'235	6'914	2'564	15'713
Transfers	3'002			3'002
abh. Arb.plätze AG	21'110	17'700	4'195	43'006
abh. Arb.plätze AN	21'110	17'700	4'195	43'006
Gesamt	57'784	53'669	13'112	124'565

Gegenleistungen

Sozialhilfebeziehende erbrachten 2004 einerseits im Ergänzenden Arbeitsmarkt Gegenleistungen. Bringt man von den für diese Tätigkeiten im ersten Arbeitsmarkt erreichbaren Löhnen eine Effizienzkorrektur in Abzug, so entspricht der Bruttonutzen **20.5 Mio. Franken**.

Versicherungseffekt

Bestimmt wurde auch der Wert des Versicherungseffekts, den die Bedarfsleistungen im Erwerbssalter (Sozialhilfe, Alimentenbevorschussung, Kleinkinderbetreuungsbeiträge) im Sinne einer Absicherung auch für Personen haben, die derzeit keine Leistungen beziehen. Zur Bestimmung des Werts dieser obligatorischen staatlichen Versicherung wird jene Summe herangezogen, die von einem Jahr aufs andere an Personen bezahlt wird, die davor keine Bedarfsleistungen benötigten. Aus einer individuellen Perspektive hängt der Wert der Versicherung vom Einkommensniveau des Haushalts ab, weil dieses die Wahrscheinlichkeit verändert, je auf Bedarfsleistungen angewiesen zu sein. Es wurden deshalb nach Einkommensklassen differenzierte Analysen durchgeführt.

Aus der individuellen Perspektive liegt der Bruttowert der Versicherung im zweituntersten, gerade nicht mehr leistungsbeziehenden Einkommensdezil (Zehntel) für einen Einpersonenhaushalt im Erwerbssalter bei 4'516 Franken, im zweitobersten (9.) Dezil bei 130 Franken (Durchschnitt Dezile 2 bis 10: 994 Fr.). Da für die Versicherung in Form von progressiven Steuern auch ein Preis zu bezahlen ist, kippt der Nettowert für die einkommensstarken Haushalte ins Negative. Für das zweitunterste Dezil dagegen bleibt ein positiver Nettowert von 4'421 Fr. bestehen. Im Durchschnitt der Dezile 2 bis 10 beträgt der Nettowert 319 Franken.

Die **Gesamtbilanz**:

- Für **10%** der Stadtzürcher Haushalte im Erwerbssalter ist die Versicherung gegen Armut eine **Existenzsicherung**.
- Für **weitere 40%** ist die Versicherung gegen Armut **rentabel**.
- Für rund **10%** ist die Versicherung gerade **selbsttragend**.
- Die einkommensstärksten **40%** dagegen **bezahlen mehr** als sie wahrscheinlich je an Versicherungsleistungen beziehen werden.

Für die nicht leistungsbeziehenden Haushalte entsteht durch die potenzielle Absicherung insgesamt ein jährlicher Nettowert von **48 Mio. Franken**.

Überbrückungsfunktion

Der fünfte Bruttoeffekt ist kein Nutzen im volkswirtschaftlichen Sinn, sondern untersucht die Umverteilung von Nutzen zwischen der Stadt Zürich und anderen Behörden und Sozialversicherungen. Der Effekt kommt dadurch zu Stande, dass das Zürcher Sozialdepartement in vielen Bereichen Mittel vorschiesst, die eigentlich in die finanzielle Zuständigkeit anderer Behörden oder Sozialversicherungen gehören. Die Stadt erhält aber keine Zinsen auf diesen Vorschüssen und nicht immer einen Beitrag an ihre Prozesskosten für Beratung und Verwaltung, was dem Verursacherprinzip aufgrund einer Vollkostenrechnung widerspricht. Der Nutzen, der aus dieser Überbrückungsfunktion bei anderen Behörden und Sozialversicherungen anfällt, setzt sich also aus zwei Komponenten zusammen: **Zinskosten** und **ungedekte Prozesskosten**.

Für die Bestimmung dieser Kosten musste zunächst analysiert werden, wie gross der Anteil der **Rückzahlungen** an das Zürcher Sozialdepartement bei den einzelnen Leistungsarten ist. Die Rückzahlungen belaufen sich auf total **391 Mio. Franken** oder 40% der Gesamtausgaben des Sozialdepartements. An den Transfers der Sozialhilfe machen die Rückzahlungen 60% aus, an den Zusatzleistungszahlungen zu AHV/IV 51%. Die grössten Rückzahlungsanteile kommen vom Kanton (33% aller Transfers), dem Bund (8.6%) sowie Kranken- und Sozialversicherungen (9%).

Mit dem stadintern verrechneten Zinssatz (3.875%) bewertet, entstehen der Stadt durch die Zahlungsverzögerungen bei den Rückzahlungen **Zinskosten** von über **10 Mio. Franken** pro Jahr. Die **ungedeckten Prozesskosten** belaufen sich auf fast **33 Mio. Franken**.

NICHT MESSBARE NUTZENDIMENSIONEN

Aus den in der Konzeptphase abgeklärten Nutzendimensionen verbleiben neun in der Analyse, die nicht gemessen werden konnten:

■ **Sozialkapital**: Der Begriff steht für Kapital, das nicht individuell besitzbar ist, sondern auf der Zugehörigkeit zu einer Gruppe beruht und aus Beziehungen besteht sowie aus allgemeinen Regeln des Umgangs, die sich auch in einem generalisierten Vertrauen spiegeln. Bedarfsleistungen stärken das Sozialkapital, weil sie Desintegrationsprozessen entgegenwirken und durch die Milderung sozialer Gegensätze das generalisierte Vertrauen stärken, das für wirtschaftliches Handeln eine wichtige Voraussetzung bildet.

■ **Flexibilität des Arbeitsmarktes**: Weil die Sozialhilfe existiert, können Firmen es sich leisten, weniger rentable und leistungsfähige, aber im Prinzip erwerbsfähige Personen nicht «durchzufüttern».

■ **Vermittlungswirkung**¹: Hier geht es um Integrationseffekte aus individueller Perspektive. Sie werden durch entsprechende Programme, aber auch durch die persönliche Beratung gestärkt. Ein weiterer Faktor sind finanzielle Anreize zur Integration in den Arbeitsmarkt.

■ **Arbeitslosenversicherungsersatz**: Die Arbeitslosenversicherung spart Geld dadurch, dass sie einen Teil ihrer Arbeitslosen an die steuerfinanzierte Sozialhilfe abschieben kann und ihre finanzielle Zuständigkeit erlischt. Dies ist nicht selbstverständlich und auch nicht in allen Ländern so.

■ **A-Stadt-Effekte**: In den Städten konzentrieren sich Personen mit sozialen und materiellen Problemen wie Abhängige, Alte, Auszubildende, Alleinerziehende etc. Damit steigt die Soziallast pro Kopf. Über den Lastenausgleich wird vermutlich nur ein Teil dieses Effekts aufgewogen.

■ **Investitionen in Kinder und Jugendliche**: Der Zusammenhang zwischen Armut und Ausgrenzung im Kindes- und Jugendalter sowie prekären Lebensverhältnissen im Erwachsenenalter ist in der Literatur klar nachgewiesen. Die Politik kann korrigierend eingreifen. Dazu sind Integrationsmassnahmen (auch im Bildungssystem) mindestens so wichtig wie Bedarfsleistungen. Doch auch diese und die mit ihnen verbundene persönliche Hilfe spielen eine wesentliche Rolle.

■ **Gesundheitsökonomische Wirkungen**: Der Gesundheitszustand armer Menschen ist im Allgemeinen schlechter als jener der übrigen Bevölkerung. Dies spiegelt sich im hohen Anteil der Medizinalkosten an den Bedarfsleistungen. Diese stellen sicher, dass der Zugang zum Gesundheitswesen auch in finanziellen Notlagen gewährleistet ist. Damit werden tendenziell höhere Folgekosten in der Zukunft vermieden.

■ **Minderung Kriminalität**: Der Zusammenhang von Armut und Ausgrenzung mit kriminellem und gewalttätigem Verhalten ist statistisch erhärtet. Die präventive Wirkung der Sozialhilfe ist stärker auf integrative Leistungen als auf monetäre Transfers zurückzuführen.

■ **Standortattraktivität**: Ob Unternehmen sich an einem Ort niederlassen, hängt von den Bedingungen bezüglich der Wettbewerbsfähigkeit von Firmen ab, aber auch von der Lebensqualität für potenziell Beschäftigte und die Kundschaft. Für beides spielen die sozialpolitischen Rahmenbedingungen eine wichtige Rolle. Bedarfsleistungen im Erwerbsalter sind Investitionen in Gesundheit und Bildung der verfügbaren Arbeitskräfte. Sie ermöglichen eine höhere

Arbeitsmarktflexibilität und eine tiefere Kriminalität. Weniger soziale Spannungen und mehr Sicherheit im öffentlichen Raum wiederum wirken sich auch positiv auf die Lebensqualität aus.

KOSTEN-NUTZEN-ANALYSE DER BEDARFSLEISTUNGEN

Die auf den bisherigen Ergebnissen basierende eigentliche Kosten-Nutzen-Analyse ist auf den Bereich der Bedarfsleistungen innerhalb des Zürcher Sozialdepartements eingegrenzt. Für alle auf Kosten- wie Nutzenseite betroffenen Akteurguppen wird analysiert, wie sich ihre Position in einer Situation ohne Bedarfsleistungen gegenüber der 2004 existierenden Situation mit Bedarfsleistungen in der Stadt Zürich verändert. Nun existiert eine solche Vergleichssituation aber nicht einfach, sondern sie muss in einem sogenannten **Alternativkostenszenario** festgelegt werden. Der Vergleich der Situation mit und ohne Bedarfsleistungen ist die Basis der KNA. In einer Situation ohne Bedarfsleistungen wegfallende Leistungen entsprechen der Kostenseite der KNA. Die festgestellten Veränderungen bei den Bruttoeffekten in den verschiedenen Nutzendimensionen ergeben die Nutzenseite der KNA.

Wegfallende Leistungen (Kostenseite)

Gemäss dem hier entwickelten Alternativkostenszenario wird die **Sozialhilfe** bis auf die ordentliche KV-Prämienverbilligung eingestellt. **Kleinkinderbetreuungsbeiträge, Alimentenbevorschussung und -inkasso** werden integral eingestellt. Von den **Zusatzleistungen zur AHV/IV** besteht ebenfalls die KV-Prämienverbilligung weiter. **Jugend- und Familienhilfe** entfallen bis auf den von Sozialversicherungen rückvergüteten Anteil, der zu drei Vierteln weiter bezahlt wird. Die Angebote des **Ergänzenden Arbeitsmarkts** werden vollständig abgebaut. Die Sozialversicherungen zahlen noch drei Viertel der heute rückvergüteten Leistungen, weil ein Viertel annahmegemäss von den Betroffenen ohne Hilfe nicht mehr geltend gemacht wird. Entsprechend dem skizzierten Leistungsabbau werden auch die **Prozesskosten** des Sozialdepartements für Beratung und Verwaltung reduziert.

In Franken und Rappen fallen ausbezahlte Leistungen in der Höhe von 614 Mio. Fr. und Prozesskosten von 100 Mio. Fr. weg, insgesamt also auf **714 Mio. Franken**. Das Budget der Stadt wird dadurch um 413 Mio. Fr. entlastet. Bedeutende Ersparnisse realisieren auch der Kanton (153 Mio. Fr.) und der Bund (89 Mio. Fr.). Der Restbetrag verteilt sich auf Sozialversicherungen, Unterstützte und Verwandte, Firmen und Heimatbehörden im Ausland.

¹ In der Kurzfassung «Das Soziale rentiert» (Edition Sozialpolitik) wird diese Wirkung als *Hilfe zur Selbsthilfe* bezeichnet.

Konsumvolumen

In einer Situation ohne Bedarfsleistungen gibt es gegenüber dem Zustand heute rein ökonomisch gesehen Verlierer/innen und Gewinner/innen. Die Einsparungen stellen für die Bedarfsleistungsbeziehenden wie für die im Sozialdepartement Beschäftigten einen Verlust an Konsumvolumen dar. Auch das über die Sachkosten realisierte Konsumvolumen entfällt.

Auf der Gewinner/innen-Seite kommen die Einsparungen anderen zu Gute. Wir gehen davon aus, dass Stadt, Kanton und Bund die finanzielle Entlastung an die Steuerzahlenden weitergeben. Daraus resultiert ein Gewinn an Konsumvolumen für die Steuern zahlenden natürlichen und juristischen Personen (also Unternehmen). Bei den Sozialversicherungen und den Heimatbehörden im Ausland interpretieren wir die Einsparung analog.

Die Gesamtbilanz lässt sich erst durch das Abwägen von Minder- und Mehrkonsum ziehen. Da wir dazu Annahmen treffen müssen, stecken wir die mögliche Bandbreite durch die **zwei Szenarien «best case»** und **«worst case»** (jeweils aus Sicht der Leistungsbeziehenden) ab.

■ **Minderkonsum:** Zur Bestimmung des tatsächlichen Minderkonsums müssen die wegfallenden Bedarfsleistungen kompensierenden Effekten gegenübergestellt werden.

Berechnung des Minderkonsums

Minderkonsum der Leistungsbeziehenden	
-	Wegfallende Bedarfsleistungen
+	Verwandtenunterstützung und Spenden
+	Alternative Erwerbseinkommen
+	Gesparte Rückerstattungen
Minderkonsum der im Sozialdepartement Beschäftigten	
-	Anteil Lohnvolumen, der in Konsum fliesst
+	Anteil anderswo realisiertes Lohnvolumen, der in Konsum fliesst
Minderkonsum durch wegfallende Sachkosten	
-	Eingesparte Sachkosten und Beiträge
=	Tatsächlicher Minderkonsum

Kommen zu den heute bereits bezahlten 15 Mio. Fr. Verwandtenunterstützung im Durchschnitt der Stadtzürcher Haushalte 100 (worst case) bzw. 400 Fr. (best case) pro Jahr zusätzlich an Spenden und Verwandtenunterstützung hinzu, so wird der Konsumausfall um 32 bis 81 Mio. Fr. reduziert. Können die 5'446 grundsätzlich arbeitsfähigen Bedarfsleistungsbeziehenden aus den 29'000 Unterstützungsfällen im informellen Sektor pro Monat durchschnittlich 500 (worst case) bis 1'000 (best case) Fr. pro Monat verdienen, realisieren sie ein konsumierbares Einkommen von 33 bis 65 Mio. Fr. Zudem ent-

fallen die Rückzahlungen der Unterstützten. Der tatsächliche Minderkonsum der Leistungsbeziehenden beläuft sich damit auf 450 bis 533 Mio. Fr.

Auf dem Arbeitsmarkt Zürich existieren in einer Situation ohne Bedarfsleistungen 572 Vollzeitstellen nicht, die heute im Sozialdepartement bestehen. Der Unterschied ist nicht ohne Folgen. Wir rechnen, dass die Hälfte der 810 auf diesen Stellen Beschäftigten ohne Verdrängungseffekte absorbierbar wären. Die andere Hälfte aber würde nur unter Verdrängung anderer eine Stelle finden. Es entstünde also Erwerbslosigkeit im Umfang von 286 Vollzeitstellen und einem Einkommensvolumen von 36.2 Mio. Fr. Die Betroffenen würden den Ausfall annahmegemäss zur Hälfte durch Arbeitslosengelder kompensieren.

Alles in allem summiert sich der **tatsächliche Minderkonsum auf 515 bis 597 Mio. Franken.**

■ **Mehrkonsum:** Was Privatpersonen und Firmen weniger an Steuern zahlen, können sie grundsätzlich mehr konsumieren. Doch auch hier existieren kompensierende Effekte.

Berechnung des Mehrkonsums

Mehrkonsum der Steuerzahlenden	
+	Steuerersparnis durch Wegfall der Bedarfsleistungen
-	Verwandtenunterstützung & Spenden
-	Erhöhung der Sparquote
-	Vermögensbildung der Firmen
-	Substitutionseffekt der alternativen Erwerbseinkommen der Leistungsbeziehenden
=	Tatsächlicher Mehrkonsum

Verwandtenunterstützung und Spenden, die wir auf der Gegenseite angerechnet haben, müssen finanziert werden. Nach Abzug der auch in einer Situation mit Bedarfsleistungen bezahlten 15 Mio. Fr., reduziert dies den Mehrkonsum um 17 bis 66 Mio. Fr.

Weil von der Steuerentlastung bei den Privatpersonen vor allem die gut Verdienenden profitieren und diese mehr Ersparnisse generieren und weniger konsumieren als Leute am Existenzminimum, sinkt der Mehrkonsum um 52 Mio. Fr. Zusätzliche individuelle Vorsorge in einer Situation, in der im Notfall keine Bedarfsleistungen zur Verfügung stehen, reduziert den Mehrkonsum um weitere 74 Mio. Fr. Auch bei den Firmen gehen wir davon aus, dass nicht alles eingesparte Geld in die Produktion oder den Konsum der InhaberInnen fliesst, sondern die Hälfte in irgendeiner Form zur Vermögens- und Reservebildung beiträgt, was den Mehrkonsum um 91 Mio. Fr. schmälert.

Zudem ist davon auszugehen, dass die von den heutigen Leistungsbeziehenden in einer Situation ohne Bedarfsleistungen **im informellen Sektor produzierten Waren und Dienstleistungen** schätzungsweise zur Hälfte bereits bestehenden Konsum ersetzen. In diesem Umfang von **16 bis 32.5 Mio. Fr.** stellen sie also keinen Mehrkonsum dar.

Insgesamt beläuft sich der **tatsächliche Mehrkonsum im Raum Zürich** (Stadt und Kanton) auf **231 bis 297 Mio. Fr.** und **ausserhalb** des Raum Zürich auf **weitere 73 Mio. Fr.**

	Minderkonsum bei Leistungsbeziehenden, Beschäftigten und Sachkosten
+	Mehrkonsum der Steuerzahlenden
=	Veränderung des Konsumvolumens

Bei der Bilanzierung von Minder- und Mehrkonsum ergibt sich bei beiden Szenarien und Analyseebenen eine **Reduktion des Konsumvolumens**, die im Raum Zürich grösser ausfällt als in der Gesamtsicht.

Reduktion der Konsumvolumen (in 1'000 Fr.)

Reduktion Konsumvolumen	Raum Zürich (Stadt+Kanton)	Gesamtsicht
Szenario «worst case»	299'908	227'033
Szenario «best case»	283'706	210'831

Auswirkung auf die Zahl der Arbeitsplätze

Durch die Minderbeschäftigung und das tiefere Konsumvolumen sinkt die Zahl der Arbeitsplätze, durch den Wegfall der Konkurrenzierung durch den Ergänzenden Arbeitsmarkt steigt sie etwas. Insgesamt verliert der **Raum Zürich 2280 bis 2404 Arbeitsplätze**. In der **Gesamtsicht**, welche die Effekte in der ganzen Schweiz und teilweise im Ausland umfasst, ist der Arbeitsplatzverlust mit **1960 bis 2102 Vollzeitstellen** etwas weniger gross, weil sich mit den Konsumvolumen auch die Arbeitsplätze zum Teil in andere Gegenden verschieben.

Mit den Arbeitsplätzen geht auch das **Nettoeinkommen** der auf diesen Stellen Beschäftigten verloren. Es beläuft sich im Raum Zürich auf total 151 bis 160 Mio. Franken, in der Gesamtsicht auf 130 bis 139 Mio. Franken.

Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge

Mit dem Konsumvolumen gehen auch die Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge zurück. Der Steuerausfall liegt in der Stadt Zürich um 8.6 Mio. Fr. und für den Kanton Zürich um 6.3 Mio. Fr. Der Bund verliert bei der Mehrwert- und der direkten Bundessteuer 10 bis 11 Mio. Fr. Die Sozialversicherungsbeiträge gehen im Raum Zürich um 33 bis 35 Mio. Fr. zurück, in der Gesamtsicht um 30 Mio. Franken.

Übrige Effekte

Mit dem Ergänzenden Arbeitsmarkt fallen auch die **Gegenleistungen** im Rahmen des EAM von 20.5 Mio. Franken weg. Der Wert der Bedarfsleistungen als **Versicherung gegen Armut** von 48 Mio. Fr. entfällt in einer Situation ohne Bedarfsleistungen ebenfalls. Auch bei den **nicht messbaren Nutzendimensionen** sind negative Auswirkungen bezüglich Sozialkapital, individueller Integration (Vermittlungswirkung), Standortattraktivität, Investitionen in Kinder und Jugendliche sowie Gesundheitswirkungen zu erwarten. Bei den **gesamtwirtschaftlichen Effekten** wird die an sich positive steuerliche Entlastung durch negative Folgewirkungen einer Situation ohne Bedarfsleistungen stark beeinträchtigt, wenn nicht überkompensiert.

Kosten-Nutzen-Bilanz

In unseren Analysen spielen die Veränderung des Konsumvolumens und die davon abhängigen Arbeitsplätze eine zentrale Rolle. Um Doppelzahlungen zu vermeiden, beziehen wir das Konsumvolumen selbst jedoch nicht in die Gesamttaggregation mit ein, sondern nur die dadurch ermöglichten Einkommen, Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge. Hinzu kommen der Wert der Bedarfsleistungen im Erwerbssalter als Versicherung gegen Armut sowie die Gegenleistungen. Nicht mitgezählt, aber trotzdem aufgeführt werden die nicht messbaren Nutzendimensionen.

Kosten-Nutzen-Bilanz für den Raum Zürich

Den im Raum Zürich aufgebrauchten Kosten von 593 Mio. Fr. steht der Zusatznutzen gegenüber, den die Bedarfsleistungen über die Armutsbekämpfung hinaus für nicht Leistungsbeziehende stiften. Er beläuft sich auf 267 bis 278 Mio. Fr. Mit anderen Worten:

Pro Franken, der im Raum Zürich für Bedarfsleistungen ausgegeben wird, fliessen also zwischen 45 und 50 Rappen an die Gesamtgesellschaft zurück.

Kosten-Nutzen-Bilanz in der Gesamtsicht

In der Gesamtsicht stehen **Kosten** von **714 Mio. Fr.** einem **Zusatznutzen** von **268 bis 281 Mio. Fr.** gegenüber. Damit ist der Zusatznutzen nicht wesentlich grösser als im Raum Zürich. Dies weil in einer Situation ohne Bedarfsleistungen ein Teil der in Zürich anfallenden Konsumverluste durch Mehrkonsum in anderen Gegenden teilweise kompensiert werden. Trotzdem lässt sich auch hier festhalten:

Pro Franken, der insgesamt für die Bedarfsleistungen ausgegeben wird, fliessen auch in der Gesamtsicht fast 40 Rappen an die Gesamtgesellschaft zurück.

Sowohl bei der Bilanz für den Raum Zürich als auch in der Gesamtsicht sind die **nicht messbaren Nutzendimensionen** noch nicht berücksichtigt, die in der Literatur allgemein als sehr beachtlich eingeschätzt werden. Sie bestehen vor allem in einer erhöhten Standortattraktivität, den ermöglichten Investitionen in Kinder und Jugendliche, den Gesundheitswirkungen, der unter den Begriff Vermittlungswirkung gefasste Integrationsförderung oder Verhinderung der Desintegration der einzelnen Leistungsbeziehenden und in dem Mass, als Bedarfsleistungen auch das Reissen sozialer Netze verhindern und das generalisierte Vertrauen fördern, im nicht individuell besitzbaren Sozialkapital.

Kosten-Nutzen-Bilanz aus Sicht der verschiedenen Behörden und Sozialversicherungen

Die Stadt Zürich trägt einen grossen Teil der Kosten für die Bedarfsleistungen selber. Der Nutzen der Bedarfsleistungen fällt aber längst nicht allein in der Stadt an. Bei der Bilanzierung aus der Sicht der anderen beteiligten Behörden ist mit zu berücksichtigen, dass die Bedarfsleistungen eine Überbrückungsfunktion haben, die ihnen zu Gute kommt, obwohl die reine Kostenverschiebung keinen volkswirtschaftlichen oder gesamtgesellschaftlichen Nutzen stiftet.

Da viele Nutzendimensionen nicht zwischen Stadt und **Kanton Zürich** aufteilbar sind, haben wir sie zum Raum Zürich zusammengefasst. Hier bleibt nur nachzutragen, dass die Stadt für den Kanton die genannten Überbrückungsleistungen von rund 26 Mio. Franken übernimmt. Der **Bund** erhält von den 88.8 Mio. Franken, die er an die Bedarfsleistungen zahlt, 14.1 bis 14.9 Mio. Franken via Steuereinnahmen und durch Überbrückungsleistungen der Stadt Zürich wieder zurück.

Überaus günstig ist die Kosten-Nutzen-Bilanz für die **Sozialversicherungen**: Sie erstatten 11.2 Mio. Franken für vorgeschossene Leistungen ans Sozialdepartement zurück. Allein die Überbrückungskosten, die an der Stadt hängen bleiben, machen jedoch bereits 9.6 Mio. Franken aus. Zudem entlasten die Bedarfsleistungen in der Stadt Zürich die ALV um 18.1 Mio. Franken und sie ermöglichen erst noch zusätzliche Beitragszahlungen an die Sozialversicherungen von rund 30 Mio. Franken. Dieses Zusammenspiel von Bedarfsleistungen und Sozialversicherungen darf bei einer Gesamtbeurteilung der volkswirtschaftlichen Kosten und Nutzen von Sozialausgaben im weiteren Sinn nicht vergessen gehen.

