

## **Berechnung und Beurteilung des Grundbedarfs in den SKOS-Richtlinien**

Schlussbericht

Im Auftrag  
Der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS)  
Bettina Seebeck, Leiterin Fachbereich Grundlagen

Heidi Stutz, Peter Stettler, Dr. Philipp Dubach (BASS)  
Prof. Michael Gerfin (Universität Bern)

Bern, Dezember 2018

# Inhaltsverzeichnis

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>I</b>
<b>Zusammenfassung</b>	<b>III</b>
<b>Résumé</b>	<b>VIII</b>
<b>1 Einleitung</b>	<b>1</b>
1.1 Ausgangslage und Fragestellungen	1
1.2 Methodisches Vorgehen und Informationsquellen	2
<b>2 Berechnungsmodelle für den Mindestbedarf in der internationalen Literatur</b>	<b>3</b>
2.1 Referenzbudgets und finanzielle Mindestsicherung	3
2.2 Konzeption von Referenzbudgets und methodisches Vorgehen	5
2.3 Unterschiedliche Typen von Referenzbudgets	7
2.3.1 Ausgabenorientierte Referenzbudgets	7
2.3.2 Voll spezifizierte Referenzbudgets	9
2.4 Methodische Herausforderungen bei ausgabenorientierten Referenzbudgets	11
2.5 Fazit	14
<b>3 Dokumentation und wissenschaftliche Würdigung der bestehenden Berechnungen zum SKOS-Grundbedarf</b>	<b>16</b>
3.1 Methodische Schwierigkeiten aufgrund der Datenquelle	16
3.2 Zusammensetzung des Warenkorbs	17
3.3 Vergleichsgruppe	18
3.4 Verwendete Äquivalenzskalen	19
3.5 Aufdatierung zur Berücksichtigung von Veränderungen über die Zeit	20
3.6 Fazit	20
<b>4 Veranschaulichung des Sozialhilfe-Grundbedarfs</b>	<b>21</b>
4.1 Was gehört zum Grundbedarf?	21
4.2 Was wird neben dem Grundbedarf von der Sozialhilfe potenziell gedeckt?	22
4.3 Welche Ausgaben sind weder durch den Grundbedarf noch sonst im Sozialhilfebudget gedeckt?	23
4.4 Wie unterscheidet sich das Ausgabeverhalten der einkommensschwächsten 10% der Haushalte von jenem anderer Bevölkerungsgruppen?	25
<b>5 Bedarfsorientierte Überprüfung des SKOS-Grundbedarfs</b>	<b>28</b>
5.1 Höhe des Sozialhilfe-Grundbedarfs im Vergleich zu Betreibungsrecht und Ergänzungsleistungen	29
5.2 Vergleich der einzelnen Budgetposten mit den Erfahrungswerten von Budget- und Schuldenberatungen	32

5.2.1	Vergleich des Grundbedarfs der SKOS und des Minimalbudgets von Budgetberatung Schweiz für Einpersonenhaushalte	33
5.2.2	Vergleich des Grundbedarfs für Paarhaushalte mit zwei Kindern	39
5.2.3	Fazit	41
<b>6</b>	<b>Auswirkungen von Kürzungen am Grundbedarf</b>	<b>42</b>
6.1	Fixkosten, die über den Grundbedarf der Sozialhilfe gedeckt werden müssen	42
6.1.1	Budgetposten mit Fixkostencharakter im Sozialhilfe-Grundbedarf	42
6.1.2	Fixkosten ausserhalb des Sozialhilfebudgets	43
6.2	Folgen von Kürzungen beim Grundbedarf	45
<b>7</b>	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>48</b>
<b>8</b>	<b>Anhang</b>	<b>51</b>

## Zusammenfassung

Die Berechnung des Grundbedarfs in der Sozialhilfe führt immer wieder zu Diskussionen. Gegenwärtig sind in mehreren Kantonen Vorstösse zur Kürzung des Grundbedarfs hängig. Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) hat deshalb eine Studie in Auftrag gegeben, welche die Berechnung des Grundbedarfs wissenschaftlich überprüft und beurteilt. Sie soll erstens das in der Schweiz verwendete Berechnungsmodell in die internationale wissenschaftliche Literatur einbetten und vor diesem Hintergrund würdigen. Zweitens soll der geltende Grundbedarf veranschaulicht werden und es soll auch diskutiert werden, wo die betroffenen Haushalte überhaupt Möglichkeiten haben, Abstriche zu machen, und wie sich diese potenziell auf ihr Leben und ihre Gesundheit auswirken. Drittens wird der SKOS-Grundbedarf überprüft durch den Vergleich mit von anderer Seite definierten Minimalbudgets sowie Expertengesprächen mit Fachpersonen, die in der Budget- und Schuldenberatung tätig sind. Und viertens schliesslich werden die im Detail getroffenen Vorannahmen und Setzungen (Warenkorb, Äquivalenzskalen, Vergleichsgruppe) beurteilt, welche in die konkrete Berechnung des SKOS-Grundbedarfs einfließen. Darauf basierend erfolgt auch eine Empfehlung, wie der SKOS-Grundbedarf im Laufe der Zeit an Preisveränderungen angepasst werden kann.

### Berechnungsmodelle für den Mindestbedarf in der internationalen Literatur

Mit der Herausforderung, den Grundbedarf in der Sozialhilfe festzulegen, steht die Schweiz nicht alleine da. Insbesondere hat in den letzten Jahren die EU im Rahmen eines Projekts zur Entwicklung eines gemeinsamen Vorgehens eine Bestandsaufnahme zu den bestehenden Praktiken erstellt. Im Zentrum stehen hier jedoch nicht direkt soziale Mindestleistungen, sondern sogenannte Referenzbudgets. Referenzbudgets umfassen jeweils die Ausgaben für einen Warenkorb, der einen bestimmten Lebensstandard ausdrückt – in der Regel einen solchen von wenig privilegierten Bevölkerungsgruppen. Weitere Überblicksstudien liegen für angelsächsische Länder vor.

Die Einschätzungen, was ein minimales Referenzbudget gewährleisten soll, sind sehr unterschiedlich. Jüngere Referenzbudgets streben meistens die volle gesellschaftliche Teilhabe an, ältere Budgets haben teilweise einen engeren Horizont: Sie schränken diese Teilhabe ein, mitunter geht es auch allein um die Sicherung des Überlebens.

Nur wenige EU-Länder nutzen Referenzbudgets direkt, um die Höhe von Sozialleistungen zu bestimmen. Dies ist in Deutschland, den Niederlanden, Schweden, Spanien, Irland, Polen und Malta der Fall. Teilweise werden die Referenzbudgets auch in der Budget- und Schuldenberatung oder in Schulungen eingesetzt. Oft dienen sie dazu, den Lebensstandard der Bevölkerung, die Angemessenheit von Sozialleistungen oder die Wirkung von Mindestlöhnen zu beurteilen. Referenzbudgets werden zudem für statistische Analysen zur Häufigkeit und zum Ausmass von Armut verwendet. Auch dort, wo umfassende und breit abgestützte Referenzbudgets entwickelt wurden, nutzt man diese nur selten direkt als Massstab für den Mindestbedarf.

Grundsätzlich werden zwei Ansätze zur Festlegung der Budgets unterschieden:

■ **Ausgabenorientierter Ansatz:** Diese statistisch auf der Basis von Haushaltsbudgeterhebungen ermittelten Budgets stützen sich auf das reale Ausgabeverhalten einer bestimmten Vergleichsgruppe ab. Sie beschreiben also deskriptiv, wie hoch die Kosten für einen bestimmten Warenkorb bei einer betrachteten Gruppe sind und wie sich ihre Gesamtausgaben auf einzelne Budgetposten verteilen. Als grosser Vorteil von ausgabenorientierten Budgets gilt, dass sie verhältnismässig wenig normative Entscheidungen voraussetzen. Allerdings kommt auch ein Statistikmodell nicht ohne Vorgaben aus: So muss festgelegt werden, wer die richtige Gruppe für eine bestimmte Untersuchung ist und was in den analysierten Warenkorb gehört.

Diesem Verfahren entspricht das Vorgehen bei der Berechnung des SKOS-Grundbedarfs. Es wird etwa auch zur Bestimmung der Regelsätze zur sozialen Mindestsicherung in Deutschland verwendet.

■ **Normative Verfahren:** Hier wird aufgrund von Bedarfsüberlegungen definiert, über welche Güter und Dienstleistungen eine Person verfügen soll, zum Beispiel um ein menschenwürdiges Leben zu führen. Informationsquellen sind wissenschaftliche Erkenntnisse, die Erfahrungen von Expert/innen, aber auch die Einschätzungen der Bevölkerung und der Betroffenen. Letztere werden typischerweise in Fokusgruppengesprächen erhoben. Das Vorgehen entspricht häufig einem konsensualen Ansatz.

Die real existierenden Vorgehen unterscheiden sich auch stark in ihrem Detaillierungsgrad. Sie können voll spezifiziert sein, also alle einzelnen Ausgaben auflisten, oder kategorial aufgebaut, also nur für eine überschaubare Zahl zusammengefasster Ausgabenkategorien Beträge nennen.

Alle Vorgehensweisen haben **Vor- und Nachteile**. So gelten die Resultate von statistischen Ausgabenanalysen als replizierbar und robust. Die Erkenntnisse unterschiedlicher Studien liegen nicht so weit auseinander, wie dies in normativen Verfahren der Fall ist. Die Aufdatierung der Werte im Laufe der Zeit ist einfacher möglich und führt nicht zu Sprüngen, wie dies bei etwas anders zusammengesetzten Fokusgruppen der Fall sein kann. Veränderungen im Konsumverhalten (z.B. Wandel von Festnetz- zu Mobiltelefonie) werden «automatisch» erfasst, wenn die Ausgabenkategorien breit genug gefasst sind.

Eine weit verbreitete Kritik am statistischen Vorgehen des ausgabenorientierten Ansatzes ist dagegen, dass sich vom Konsumverhalten nicht zuverlässig auf den Mindestbedarf schliessen lässt. Man dürfe nicht einfach voraussetzen, dass einkommensschwache Bevölkerungsgruppen über ausreichende finanzielle Mittel verfügen, um sich das soziale Existenzminimum zu sichern. Diskutiert wird in der Literatur auch das Problem der Zirkularität: So müssen bei der Bestimmung der einkommensschwachen Haushalte (Wahl der Vergleichsgruppe) bereits Vorstellungen vorhanden sein, welche finanziellen Mittel erforderlich sind, um sich das soziale Existenzminimum sichern zu können. Werden zu gut gestellte Haushalte eingeschlossen, so fällt das Referenzbudget zu hoch aus, andernfalls zu tief. Wo die Trennlinie gezogen wird (10%, 15% oder 20% der Haushalte mit den geringsten Einkommen), ist kein wissenschaftlicher, sondern ein politischer Entscheid.

Darüber hinaus werden **methodische Schwierigkeiten** bei der Berechnung angeführt. Sie betreffen die Berücksichtigung von Ausgaben für dauerhafte Konsumgüter, die nur sporadisch anfallen, die Definition der Vergleichsgruppe und die Wahl der Äquivalenzskalen, die unterschiedlich grosse Haushalte vergleichbar machen.

Bei «voll spezifizierten» Budgets, die in normativen Verfahren erarbeitet werden, werden neben der schwierigen Reproduzierbarkeit der enorme Aufwand und die Vielzahl normativer Entscheidungen als Nachteile angeführt.

### **Dokumentation und wissenschaftliche Würdigung der Berechnungen zum SKOS-Grundbedarf**

Vor dem Hintergrund der Literaturanalyse wurde das Vorgehen der vorliegenden Studien (Gerfin 2004, BFS 2014) bei der Berechnung des SKOS-Grundbedarfs dokumentiert und kritisch gewürdigt. Beide Studien gehen weitgehend analog vor. Basierend auf dieser Analyse wurde eine eigene Aufdatierung des Grundbedarfs vorge-

nommen, die auf den Basisjahren 2009-2014 der Haushaltsbudgeterhebung (HABE) basiert.

Grundsätzlich besteht aus wissenschaftlicher Sicht kein dringender Grund, den Analyseansatz zu wechseln. Dass die Analyse ausgabenorientiert erfolgt, wirkt sich nicht in einer klaren Richtung auf das Resultat aus. Beim Übergang zur ausgabenorientierten Betrachtungsweise spielte in der Schweiz vielmehr eine wichtige Rolle, dass man hoffte, die Diskussion mit dem auf die Realität einkommensschwacher Haushalte abgestützten Wert entpolitizieren zu können und den Bedenken Rechnung zu tragen, Sozialhilfebeziehende könnten über mehr Mittel verfügen als andere Haushalte rings ums Existenzminimum. Dies kann mit der verwendeten Berechnungsweise ausgeschlossen werden. Diese Versachlichung hat sich in der politischen Diskussion allerdings nicht vollumfänglich niedergeschlagen.

Trotz statistischen Verfahren bleiben die Ergebnisse der Berechnungsmodelle von Vorannahmen, Setzungen und dem Umgang mit methodischen Schwierigkeiten aufgrund der verwendeten Datenquelle abhängig:

■ **Methodische Schwierigkeiten:** In der HABE fehlen Vermögensangaben, Vermögen aber wirken sich auf das Ausgabeverhalten aus. Dauerhafte Konsumgüter (ein Autokauf, Möbel) sind in einer Haushaltsbudgeterhebung schwer zu erfassen. Knappe Fallzahlen führen zu einer gewissen Ungenauigkeit der Schätzungen. Es muss der Zirkelschluss von einem bereits bestehenden Sozialleistungsbezug auf die Höhe der Sozialhilfe vermieden werden.

■ **Warenkorb:** Er bildet den in den SKOS-Richtlinien definierten Grundbedarf gut ab. Ein Problem bildet, dass durch Ausschluss des Autofahrens, das von der Sozialhilfe nicht als Grundbedarf anerkannt wird, die Mobilitätskosten bei einer reinen ÖV- und Velonutzung stark unterschätzt werden.

■ **Vergleichsgruppe:** Die von der SKOS gesetzte Bezugnahme auf die untersten 10% der Einkommen ist restriktiv und entspricht dem tiefsten Wert, der in der internationalen Literatur verwendet wird. Innerhalb dieser Gruppe hat die Studie Gerfin 2004 die Haushalte mit Sozialleistungen (Zirkelschluss), mit Vermögensverzehr sowie von Selbständigen (unsichere Einkommensangaben) aus der Analyse ausgeschlossen, um den erwähnten Bedenken aus methodischer Sicht Rechnung zu tragen. In der BFS-Studie 2014 dagegen wurden praktisch alle Haushalte im Erwerbssalter eingeschlossen, um die Fallzahlen gross genug zu halten. Für die nun durchgeführte aufdatierte Schätzung wurde in Absprache mit der SKOS und dem Bundesamt für Sta-

tistik (BFS) entschieden, auf einen 6-Jahrespool der HABE (2009-2014) zurückzugreifen, um genügend Fälle für eine differenzierte Schätzung zur Verfügung zu haben. So konnte die Haushaltsauswahl der Studie Gerfin wieder übernommen werden. Das Niveau des Grundbedarfs hat sich durch diese Detailbereinigung kaum verändert.

■ **Äquivalenzskalen:** Diese Umrechnungswerte, die einen gleichen Lebensstandard verschiedenen grosser Haushalte gewährleisten sollen, wurden zwischen Sozialhilfe, Ergänzungsleistungen, betriebsrechtlichem Existenzminimum und der in der Armutforschung am häufigsten verwendeten modifizierten OECD-Skala verglichen. Die von der SKOS verwendeten Werte entsprechen weitgehend den sonst üblichen Umrechnungsskalen und erscheinen daher als unproblematisch.

### Veranschaulichung des Sozialhilfe-Grundbedarfs

Der Durchschnittsbetrag, den ein Einpersonenhaushalt der untersten 10% der Einkommen für den **Warenkorb des SKOS-Grundbedarfs** ausgibt, liegt gemäss der aufdatierten Schätzung der vorliegenden Studie (HABE 2009-2014) bei **1082 CHF**. Er ist gegenüber BFS-Studie 2014 praktisch unverändert und liegt **statistisch signifikant über dem geltenden SKOS-Wert von 986 CHF**. Mit 36% (bei Elternpaaren mit zwei Kindern gar 46%) machen Nahrungsmittel, Getränke und Tabakwaren der grössten Posten aus. Der Betrag muss jedoch auch ausreichen für Bekleidung und Schuhe, Energieverbrauch (ohne Wohnnebenkosten), allgemeine Haushaltsführung und persönliche Pflege, selbstgekaufte Medikamente und Sanitätsartikel, Verkehrsauslagen, Nachrichtenübermittlung, Internet, Radio/TV, Freizeit, Sport, Kultur und Unterhaltung sowie Übriges wie kleine Geschenke.

Neben dem Grundbedarf **potenziell von der Sozialhilfe übernommene Ausgaben** sind Wohn- und Gesundheitskosten. Diese Kosten belaufen sich auf einen höheren Betrag als der Grundbedarf. Steigende Mieten und Krankenkassenprämien sind denn auch ein wichtiger Grund dafür, dass die Sozialhilfeausgaben pro Fall tendenziell steigen.

Auch die untersten 10% der Haushalte verfügen daneben real über nicht unerhebliche **Ausgaben ausserhalb des Sozialhilfebudgets**. Ein nicht näher bezifferbares Problem bilden zu hohe Mietkosten, die über den von der Sozialhilfe gedeckten Mietzinslimiten liegen. Sie lassen sich oft zumindest kurzfristig, bis eine günstigere Wohnung gefunden ist, nicht vermeiden. Zudem

ist es für Sozialhilfebeziehende nicht unbedingt einfach, eine günstige Wohnung zu finden.

Auch wenn diese ungedeckten Mietkosten nicht berücksichtigt werden, liegen die durchschnittlichen Ausgaben für nicht im Sozialhilfebudget enthaltene Ausgaben in der Vergleichsgruppe fast so hoch wie der Grundbedarfsbetrag. Der grösste Posten sind Steuern - auch weil das Existenzminimum in den wenigsten Kantonen konsequent von Steuern befreit ist. Hinzu kommen bezahlte Alimente sowie unberücksichtigte Verkehrsauslagen insbesondere fürs von der Sozialhilfe nicht gedeckte Autofahren.

Das **Ausgabeverhalten** unterscheidet sich zwischen den Haushalten, die zu den untersten 10% der Einkommen gehören, und anderen Einkommensgruppen beim Grundbedarf relativ wenig. Im Gesamtdurchschnitt geben die Einpersonenhaushalte für diesen Warenkorb 350 CHF mehr aus. Der geringe Unterschied ist ein Indiz dafür, dass effektiv nur der Basisbedarf in der Definition enthalten ist und kaum Ausgaben, die in irgendeiner Form Luxusbedürfnissen entsprechen. Grösser sind die Unterschiede bei den anderen Budgetposten, insbesondere beim Wohnen sowie bei den Ausgaben ausserhalb des Sozialhilfebudgets.

### Bedarfsorientierte Überprüfung

Deckt der SKOS-Grundbedarf auch aus einer normativen Perspektive das für ein menschenwürdiges Leben nötige Minimum? Im Rahmen dieser Studie konnte kein aufwändiges normatives Verfahren durchgeführt werden, wie dies in der internationalen Literatur gemacht wird. Vielmehr wurden in der Schweiz vorhandene Vergleichswerte herangezogen. In einer ersten Gegenüberstellung wurde dabei der Gesamtbetrag des SKOS-Grundbedarfs dem Niveau der Ergänzungsleistungen zu AHV/IV sowie dem betriebsrechtlichen Existenzminimum (BEX) gegenübergestellt. Er liegt in jedem Fall tiefer als die entsprechenden Werte in den beiden anderen Systemen.

Als zweites wurde im Sinne eines normativen, auf den realen Bedarf abgestützten Ansatzes der aktuell gültige SKOS-Grundbedarf mit den Erfahrungen und Empfehlungen von Budget- und Schuldenberatungsstellen verglichen. Aufgrund ihrer Beratungspraxis verfügen diese Stellen über sehr viel Wissen darüber, was Haushalte am Existenzminimum brauchen, um ihren effektiven Mindestbedarf zu decken. Und sie stützen sich ihrerseits wiederum teilweise auf bedarfsorientierte Studien ab, zum Beispiel dazu, was eine gesunde Ernährung mindestens kostet.

Die für alle Budgetposten erfolgte differenzierte Gegenüberstellung von SKOS-Grundbedarf so-

wie Erfahrungswerten und Empfehlungen der Budget- und Schuldenberatungsstellen zeigt, dass die Werte generell gut übereinstimmen. Ein wichtiger Unterschied ist, dass das herangezogene Minimalbudget von Budgetberatung Schweiz nur eine Beratungsgrundlage bildet, die auf kurzfristige finanzielle Krisen zugeschnitten ist und im Einzelfall ergänzt werden kann. Daher berücksichtigt es Anschaffungen kaum, die mittelfristig unausweichlich werden (etwa für einen Staubsauger, einen Haartrockner etc.). So kann man etwa auch Radio, TV und Internet nicht nutzen, wenn man nicht auch über die entsprechenden Geräte verfügt.

Die daraus resultierenden Notbudgets liegen beim Einpersonenhaushalt leicht tiefer als der SKOS-Grundbedarf, bei Familien mit zwei Kindern dagegen sind sie etwas höher. Unterschätzt werden im Minimalbudget von Budgetberatung Schweiz die realen Ausgaben für Strom und Gas. Dagegen sind gemäss diesem Budget im SKOS-Grundbedarf die zur Verfügung stehenden Mittel für Verkehrsauslagen viel zu tief und auch die für Essen und Getränke zur Verfügung stehenden Mittel sind knapp bemessen.

### **Auswirkungen von Kürzungen am Grundbedarf**

Der SKOS-Grundbedarf ist mit der Orientierung an den untersten 10% der Einkommen im internationalen Vergleich bereits restriktiv definiert. Und er liegt aktuell wie erwähnt signifikant unter dieser Orientierungsgrösse.

Um die Auswirkungen weiterer Kürzungen abzuschätzen, muss zunächst eruiert werden, wo die Haushalte überhaupt Abstriche machen können. Dies ist bei nicht beliebig zusammenstreichbaren Posten wie beispielsweise Radio- und TV-Gebühren nicht der Fall. Ausgaben mit Fixkostencharakter können schon heute innerhalb des SKOS-Grundbedarfs ein Problem darstellen, weil aus der Durchschnittsbetrachtung der statistischen Analyse tiefe Werte resultieren können, wenn nicht alle Haushalte eine gewisse Ausgabe haben. So resultiert zum Beispiel beim Halbtaxabonnement ein Wert, der weit unter dem Preis liegt, den man effektiv zahlen muss, wenn man es wirklich braucht. Auch andere Gründe wie grosse Schuh- oder Kleidergrössen, die in Second-Hand-Läden nicht verfügbar sind, können dazu führen, dass finanzielle Engpässe entstehen, weil die Ausgabenstruktur nicht dem Durchschnitt entspricht.

Hinzu kommt, dass insbesondere kurzfristig fixe Ausgaben ausserhalb des Sozialhilfebudgets anfallen können für Steuern, zu bezahlende Alimente, Militärpflichtersatz, Prämien für nicht per sofort kündbare Versicherungen oder auch für

über der von der Sozialhilfe gedeckten Mietzinslimite liegende Mietkosten.

Je mehr solche nicht oder zumindest nicht kurzfristig kürzbaren Ausgaben bestehen, desto grösser müssen die Abstriche in den anderen Bereichen ausfallen, in denen in der Folge der Minimalbedarf noch weniger gedeckt werden kann. Auch besteht die Gefahr, dass die betroffenen Haushalte sich zunehmend verschulden und dadurch zusätzliche Schwierigkeiten haben, je wieder ein finanziell eigenständiges Leben zu erreichen.

Aus den Interviews mit Praxisexpert/innen der Budget- und Schuldenberatungsstellen geht hervor, dass Abstriche ohne gravierendere persönliche Folgen fast nur dann möglich sind, wenn jenseits der in der Nähe liegenden Landesgrenze deutlich günstiger eingekauft werden kann oder eine gute Infrastruktur an Angeboten für Bedürftige (z.B. Caritas-Länden) zur Verfügung steht. Dies ist längst nicht überall der Fall.

Gehen die Abstriche darüber hinaus, so leidet gemäss den Aussagen der interviewten Praxisexpert/innen die Gesundheit durch schlechte Ernährung, ein erstes Anzeichen dafür sei gehäuftes Übergewicht. Wer zu alte und nicht mehr passende Kleider Schuhe trägt, habe schlechtere Arbeitsmarktchancen und generell Probleme mit alltäglichen Kontakten. Auch die Einschränkung durch gänzlich fehlende Freizeitmöglichkeiten führten zu ähnlichen Effekten. Es komme zu Selbstabwertung und Stigmatisierung. Der Zugang zu Informationen (zu günstigen Konsumangeboten und zum Stellenmarkt im Internet oder einer Zeitung) und die Pflege wichtiger sozialer Kontakte seien in Frage gestellt. All dies erhöhe die Chancen, aus Krisen wieder herauszufinden nicht, sondern sei mit zusätzlichen Belastungen verbunden. Und gerade für Kinder sind fehlende Möglichkeiten, Hobbys nachzugehen und sich wie andere an Freizeitangeboten zu beteiligen, in ihrer Entwicklung ein Handicap.

**Zusammenfassend** liegen aus den Analysen der vorliegenden Studie keine Ergebnisse vor, die auf Einsparungspotenzial beim SKOS-Grundbedarf hinweisen würden. Vielmehr entspricht der Wert weitgehend den Erfahrungen der Budgetberatungsstellen zum minimalen Lebensbedarf. Im Falle der realen ÖV-Kosten liegt sogar eine klare Unterschätzung vor. Weitere Abstriche am Grundbedarf führen demnach zu einschneidenden Einschränkungen, die längerfristige Beeinträchtigungen nach sich ziehen können. Dies können Gesundheitsprobleme aufgrund einseitiger Ernährung (auch der mitbetroffenen Kinder) sein. Den Ausstieg aus der Armut erschwert auch eine Überschuldung. Inadäquate Kleidung verstärkt Ausschluss und

Stigmatisierung, Mangelnde Basismobilität und fehlender Internetzugang wirken sich kontraproduktiv aus für die Suche nach günstigen Angeboten und Arbeit.

## Résumé

Le calcul du forfait pour l'entretien de l'aide sociale fait régulièrement l'objet de discussions. Des interventions visant à réduire le forfait pour l'entretien sont actuellement traitées dans plusieurs cantons. La Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) a mandaté à cet effet une étude portant sur la vérification et l'évaluation scientifiques du calcul du forfait pour l'entretien. Le modèle de calcul utilisé en Suisse doit tout d'abord être situé dans le contexte de la littérature scientifique internationale. Deuxièmement le forfait pour l'entretien en vigueur est illustré; il s'agit aussi de démontrer où les ménages concernés peuvent éventuellement faire des coupes ainsi que les répercussions de celles-ci sur leur vie et leur santé. Troisièmement, le forfait pour l'entretien CSIAS est ré-examiné au moyen d'une comparaison avec des budgets minimaux définis par d'autres instances et par des entretiens avec des professionnel-le-s spécialisé-e-s dans le conseil en matière de budgets et de dettes. Et finalement les présuppositions et définitions détaillées (panier de biens, échelle d'équivalence, groupe de référence) prises en compte dans le calcul concret du forfait pour l'entretien CSIAS sont évaluées. De plus, l'étude fait sur cette base une recommandation comment au fil du temps le forfait pour l'entretien CSIAS devrait être adapté à l'évolution des prix.

### Modèles de calcul des besoins minimaux dans la littérature internationale

La Suisse n'est pas seule à être confrontée au défi de définir les besoins de base dans l'aide sociale. C'est notamment l'UE qui, dans le cadre d'un projet destiné à développer une démarche commune, a au cours de ces dernières années, établi un état des lieux des pratiques existantes. Ledit projet ne se focalise toutefois pas directement sur des prestations sociales minimales, mais sur des budgets dits de référence. Les budgets de référence comprennent les dépenses respectives d'un panier de biens concordant à un certain niveau de vie – en règle générale, celui de groupes de population peu privilégiés. D'autres études sommaires sont disponibles pour les pays anglo-saxons.

Les estimations de ce qu'un budget de référence minimal doit couvrir sont très divergentes. Les budgets de référence récents visent la plupart du temps une pleine participation sociale, les budgets plus anciens ont parfois un horizon plus étroit : ils limitent cette participation, parfois il s'agit uniquement d'assurer la survie.

Seuls quelques rares pays de l'UE utilisent des budgets de référence pour déterminer directe-

ment le montant des prestations sociales. Ceci est le cas de l'Allemagne, des Pays-Bas, de la Suède, de l'Espagne, de l'Irlande, de la Pologne et de Malte. Les budgets de référence sont employés en partie également dans le conseil en budget et en endettement ou dans la formation. Souvent, ils servent à évaluer le niveau de vie de la population, l'adéquation des prestations sociales ou l'effet des salaires minimaux. Les budgets de référence sont par ailleurs utilisés pour des analyses statistiques portant sur la fréquence et l'étendue de la pauvreté. Même là où des budgets de référence exhaustifs et largement appuyés ont été développés, ceux-ci ne sont que rarement utilisés directement comme norme des besoins minimaux.

Fondamentalement, on distingue deux approches en matière de définition des budgets :

■ **L'approche axée sur les dépenses:** Ces budgets-statistiques sur la base d'enquêtes sur les budgets des ménages s'appuient sur le comportement réel en matière de dépenses d'un groupe de référence donné. Ils résument donc de manière descriptive les coûts d'un panier de biens précis d'un groupe observé et la répartition de leurs dépenses globales sur les différents postes du budget. Le grand avantage des budgets axés sur les dépenses réside dans le fait que ceux-ci impliquent relativement peu de décisions normatives. Mais même un modèle statistique ne peut pas se passer de normes : le groupe adéquat à une enquête donnée doit être défini ainsi que le contenu du panier de biens à analyser.

Ce procédé correspond à la démarche appliquée lors du calcul du forfait pour l'entretien CSIAS. Il est utilisé également par exemple pour définir les taux standards de la protection sociale minimale en Allemagne.

■ **Les procédures normatives:** Afin de mener une vie dans la dignité par exemple, les besoins, les biens et les services dont une personne doit pouvoir disposer, sont reflétés et définis. Ces procédés normatifs ont pour sources d'information des conclusions scientifiques, des connaissances approfondies d'expert/es et également les avis de la population et des personnes concernées. Ces dernières sont en règle générale identifiées lors d'entretiens de groupes cible. La démarche correspond souvent à une approche consensuelle.

Mais les manières de procéder réelles existantes se distinguent fortement de par leur niveau de précision. Elles peuvent être entièrement spécifiées, donc dresser la liste de toutes les dépenses individuelles, ou avoir une structure catégorielle, donc ne mentionner que des montants pour un

nombre limité de catégories de dépenses regroupées.

Toutes les procédures ont leurs **avantages et leurs inconvénients**. Ainsi, les résultats des analyses statistiques axées sur les dépenses sont considérés comme reproductibles et solides. Les résultats de différentes études ne divergent pas autant que ceux des procédures normatives. La mise à jour continue des montants est plus facile et n'entraîne pas de bonds, comme cela peut être le cas avec des groupes cible de compositions formées différemment. Des changements dans le comportement de consommation (p. ex. le passage de la téléphonie fixe à la téléphonie mobile) sont saisis « automatiquement » lorsque les catégories de dépenses sont définies plus largement.

En revanche, une critique largement répandue à l'encontre du procédé statistique (approche axée sur les dépenses) porte sur le fait que le comportement de consommation ne permet pas de conclure de manière fiable aux besoins minimaux. Tenir pour acquis que les groupes de population aux faibles revenus disposent de moyens financiers suffisants pour couvrir leur minimum vital social n'ose être présumé. En littérature est également débattu le problème de la circularité : ainsi, en déterminant les ménages à faible revenu (choix du groupe de référence), certaines présomptions quant aux moyens financiers nécessaires pour assurer le minimum vital social doivent déjà exister. Lorsque des ménages trop bien lotis sont inclus, le budget de référence est trop élevé, dans le cas contraire, il est trop bas. La définition de la ligne de démarcation (10%, 15% ou 20% des ménages aux revenus les plus faibles) ne relève pas d'une décision scientifique, mais d'une décision politique.

Par ailleurs, des **difficultés méthodologiques** du calcul sont mentionnées. Elles concernent la prise en compte de dépenses pour des biens de consommation durables qui ne sont effectuées que sporadiquement, la définition du groupe de référence ainsi que le choix des échelles d'équivalence qui permettent de comparer des ménages de tailles différentes.

Pour les budgets « entièrement spécifiés » élaborés dans des procédures normatives, est mentionné comme inconvénient, en dehors de la reproductibilité difficile, le travail énorme et la multitude de décisions normatives.

#### **Documentation et appréciation scientifique des calculs pour le forfait d'entretien CSIAS**

Le procédé des études présentes (Gerfin 2004, OFS 2014) relatives au calcul du forfait pour l'entretien CSIAS a été - sur fond de l'analyse de la littérature - documenté et soumis à une appréciation critique. Les deux études adoptent

une démarche largement analogue. Sur la base de cette analyse, une mise à jour du forfait d'entretien a été effectuée à l'aide de l'Enquête sur le budget des ménages (EBM) des années de 2009-2014.

D'un point de vue scientifique, il n'y a fondamentalement pas de raison urgente de modifier l'approche de l'analyse. Le fait que l'analyse soit axée sur les dépenses ne se répercute pas sur le résultat, ni dans un sens ni dans un autre. En Suisse, le passage à l'approche axée sur les dépenses était fortement motivé par l'espoir de dépolitiser la discussion en utilisant une valeur appuyée sur la réalité des ménages à faibles revenus et de tenir compte de la crainte que les bénéficiaires de l'aide sociale disposent de moyens plus importants que les autres ménages autour du minimum vital. Avec le mode de calcul utilisé, ce risque peut être exclu. Cette objectivation n'est pourtant pas entièrement traduite dans la discussion politique.

En dépit de la procédure statistique, les résultats des modèles de calcul restent dépendants de présuppositions, de définitions et de la manière de gérer les difficultés méthodologiques résultant de la source de donnée utilisée :

■ **Difficultés méthodologiques:** L'EBM ne fournit pas de données sur la fortune à disposition; or, la fortune se répercute sur le comportement en matière de dépenses. En plus, des biens de consommation durables (voiture, meubles) sont difficiles à saisir dans une enquête sur le budget des ménages. Et un nombre limité de cas entraîne une certaine inexactitude des estimations. Il s'agit par ailleurs d'éviter un raisonnement circulaire en s'appuyant sur les personnes ayant recours à des prestations sociales pour définir le niveau de l'aide sociale.

■ **Panier d'achat:** Il reflète bien le forfait pour l'entretien défini dans les normes CSIAS. Un problème réside dans le fait qu'en raison de l'exclusion de la voiture - qui n'est pas reconnue comme besoin de base par l'aide sociale -, les frais de mobilité en cas d'utilisation exclusive des transports publics et du vélo sont fortement sous-estimés.

■ **Groupe de référence:** La référence aux 10% des revenus les plus faibles définie par la CSIAS est restrictive et elle correspond à la valeur la plus basse mentionnée dans la littérature internationale. L'étude Gerfin, 2004 a dans ce groupe de référence exclu les ménages bénéficiaires de prestations sociales (raisonnement circulaire), ceux qui réalisent une partie de leur fortune ainsi que les indépendants (données de revenus incertaines) de l'analyse afin de tenir compte des craintes mentionnées d'un point de vue méthodologique. L'étude OFS 2014 en re-

vanche inclue pratiquement tous les ménages en âge de travailler afin d'assurer un nombre suffisant de cas. En vue de l'estimation mise à jour effectuée ici, il a été décidé, de concert avec la CSIAS et l'Office fédéral de la statistique (OFS), de recourir à un bassin de 6 années de l'EBM (2006-2014) afin de disposer d'un nombre suffisant de cas pour une estimation différenciée. De cette manière, le choix des ménages de l'étude Gerfin 2004 a pu être repris. Cet apurement de détail n'a que très peu modifié le niveau du forfait pour l'entretien.

■ **Echelles d'équivalence:** Ces valeurs de conversion censées assurer un niveau de vie identique de ménages de tailles différentes ont été comparées entre l'aide sociale, les prestations complémentaires, le minimum vital au sens du droit des poursuites et l'échelle OCDE modifiée utilisée le plus souvent dans la recherche en matière de pauvreté. Les valeurs utilisées par la CSIAS correspondent dans une large mesure aux échelles de conversion courantes et ne semblent donc pas poser problème.

#### **Illustration du forfait pour l'entretien de l'aide sociale**

Le montant moyen dépensé par un ménage d'une seule personne des 10% de revenus les plus faibles pour le **panier du forfait pour l'entretien CSIAS** s'élève à **1082 CHF** selon l'estimation mise à jour de la présente étude (EBM 2009 – 2014). Il est pratiquement inchangé par rapport à l'étude OFS et il **dépasse de manière statistiquement significative le montant CSIAS en vigueur de 986 CHF**. Avec 36% (voire 48% pour les couples avec des enfants), la nourriture, les boissons et le tabac représentent le poste le plus important. Or, le forfait pour l'entretien doit également suffire pour les vêtements et les chaussures, l'énergie (sans charges de logement), l'entretien courant du ménage et les soins personnels, les médicaments achetés sans ordonnance et les articles d'hygiène, les frais de transport, la communication à distance, l'internet, la concession radio/TV, les loisirs, le sport, la culture et le divertissement ainsi que pour d'autres achats tels que de petits cadeaux.

**Les dépenses potentiellement prises en charge par l'aide sociale** sont en dehors du forfait pour l'entretien, les frais de logement et les frais de santé. Ces frais s'élèvent à un montant plus élevé que le forfait pour l'entretien. En effet, les loyers et les primes de caisse-maladie en hausse sont l'une des causes majeures de l'augmentation des dépenses par cas de l'aide sociale.

En dehors de ces frais, même les 10% de ménages aux revenus les plus faibles réalisent **des**

**dépenses non négligeables hors du budget de l'aide sociale.** Un problème non chiffrable en détail est celui des frais de logement supérieurs aux loyers maximaux couverts par l'aide sociale. Souvent, ces dépenses ne peuvent être évitées à court terme, avant qu'un logement plus avantageux ne soit trouvé. Par ailleurs, il n'est pas forcément facile pour les bénéficiaires de l'aide sociale de trouver un logement avantageux.

Même si l'on ne tient pas compte de ces frais de logement non couverts, les dépenses moyennes non contenues dans le budget d'aide sociale sont presque aussi élevées que le montant du forfait pour l'entretien dans le groupe de référence. Le poste le plus important est représenté par les impôts – ceci également du fait que ce n'est que dans une petite minorité de cantons que le minimum vital est systématiquement exonéré d'impôts. S'y ajoutent les dettes alimentaires ainsi que les frais de transport non pris en compte, notamment pour les déplacements en voiture qui ne sont pas couverts par l'aide sociale.

Au niveau du forfait pour l'entretien, le **comportement en matière de dépenses** des ménages faisant partie des 10% aux revenus les plus faibles se distingue relativement peu de celui des autres groupes de revenu. En moyenne générale, les ménages d'une personne dépensent 350 CHF de plus pour ce panier d'achat. La faible différence indique que la définition ne contient effectivement que les besoins de base et pratiquement pas de dépenses qui correspondent à des besoins de luxe de quelque genre que ce soit. Les différences sont plus grandes pour d'autres postes du budget, notamment pour le logement ainsi que les dépenses en dehors du budget d'aide sociale.

#### **Réexamen axé sur les besoins**

Le forfait pour l'entretien CSIAS couvre-t-il également d'un point de vue normatif le minimum indispensable à une vie en dignité? Dans le cadre de cette étude, il n'a pas été possible d'effectuer un procédé normatif de grande envergure, comme d'usage dans la littérature internationale. À la place, l'étude utilise les valeurs de référence disponibles en Suisse. Dans un premier temps, le montant total du forfait pour l'entretien CSIAS a été comparé au niveau des prestations complémentaires à l'AVS/AI ainsi qu'au minimum vital au sens du droit des poursuites. Il est dans tous les cas inférieur aux valeurs correspondantes des deux autres systèmes. Puis, le forfait pour l'entretien CSIAS actuellement en vigueur a été, dans le sens d'une procédure normative basée sur les besoins réels, comparé aux expériences et aux recommandations des centres de conseil en budgets et

dettes. En raison de leur pratique de conseil, ces centres disposent d'un savoir très étendu sur ce dont les ménages au seuil du minimum vital nécessitent pour couvrir leurs besoins de base effectifs. Et ils s'appuient à leur tour partiellement sur des études axées sur les besoins, par exemple en ce qui concerne le coût minimal d'une alimentation saine.

La comparaison différenciée effectuée pour tous les postes du budget du forfait pour l'entretien CSIAS avec les valeurs empiriques et les recommandations des centres de conseil en budgets et dettes démontre que d'une manière générale, les valeurs concordent bien. Une importante différence réside dans le fait que le budget minimal utilisé par Budget-conseil Suisse ne sert que de base pour le conseil, qui lui n'est adapté qu'à des crises financières de courte durée qui peuvent être complétées dans chaque cas individuel. Ainsi, il ne tient pratiquement pas compte d'achats de produits de consommation durables indispensables à moyen terme (par exemple un aspirateur, un sèche-cheveux etc.). Ce qui rend impossible l'utilisation de services de radio, TV et internet, les appareils correspondants n'étant pas à disposition.

Les budgets d'urgence qui en résultent sont légèrement inférieurs au forfait pour l'entretien CSIAS pour un ménage d'une seule personne, en revanche pour une famille avec deux enfants, ils sont un peu plus élevés. Le budget minimal de Budget-conseil Suisse sous-estime les dépenses réelles pour l'électricité et le gaz. En comparaison de ce budget minimal, les moyens disponibles dans le forfait pour l'entretien CSIAS pour les frais de transport sont nettement trop faibles et les moyens disponibles pour la nourriture et les boissons sont calculés au plus juste.

### **Conséquences de réductions du forfait pour l'entretien**

Le forfait pour l'entretien CSIAS se basant sur les 10% des revenus les plus faibles est déjà très restrictif en comparaison internationale. Et, comme il a été mentionné, il est actuellement de manière significative inférieur à la base de référence des revenus les plus faibles.

Afin de pouvoir évaluer les conséquences de réductions supplémentaires, il faut d'abord identifier les postes dans lesquels les ménages peuvent éventuellement faire des coupes. Car, ceci n'est pas possible pour tous les postes, tels que par exemple les redevances radio-TV. Les dépenses ayant un caractère de coûts fixes peuvent déjà représenter un problème au sein du forfait pour l'entretien CSIAS, du fait que l'analyse statistique partant d'une moyenne des frais peut aboutir à des montants trop faibles lorsqu'une dépense ne concerne pas l'ensemble des mé-

nages. Ainsi par exemple, pour un abonnement demi-tarif, la valeur effective peut être nettement inférieure au prix que celui-ci coûte effectivement. D'autres facteurs, tels que de grandes pointures de chaussures et des tailles de vêtements, non disponible dans les magasins de seconde main, peuvent générer des difficultés financières du fait que la structure des dépenses ne correspondent pas à la moyenne.

S'y ajoutent en particulier des dépenses fixes à court terme à assumer, lesquelles ne sont pas comprises dans le budget d'aide sociale tels que des impôts, des pensions alimentaires, des taxes d'exemption de l'obligation de servir, des primes d'assurances qui ne peuvent être résiliées immédiatement ou encore des frais de logement supérieurs aux loyers maximaux couverts par l'aide sociale.

Plus le nombre de telles dépenses non réducibles, ou du moins pas à court terme, est élevé, plus les coupes dans d'autres domaines doivent être importantes, ce qui a pour conséquences que dans ces domaines, les besoins vitaux sont encore moins couverts. Sans parler du risque que les ménages concernés s'endettent de plus en plus, ayant ainsi des difficultés supplémentaires à atteindre une vie financièrement autonome.

Les entretiens avec les expert/es du terrain des centres de conseil en budgets et dettes font ressortir que les coupes sans conséquences personnelles graves sont pratiquement impossibles à moins qu'il y ait, grâce à la proximité de la frontière, la possibilité d'acheter nettement moins cher à l'étranger ou qu'une bonne infrastructure d'offres pour les nécessiteux (p. ex. épiceries Caritas) soit à disposition. Ce qui est loin d'être le cas partout.

Selon les expert/es du terrain interviewés, des coupes plus importantes portent atteinte à la santé en raison d'une mauvaise alimentation dont l'obésité en est un premier signe. Le port de vêtements et chaussures usées et ne convenant plus, amoindrit les chances sur le marché du travail et, d'une manière générale, nuit dans les contacts quotidiens. Les mêmes effets sont comparables lorsqu'il y a une restriction consistante aux possibilités de loisirs. Il en résulte une perte de l'estime de soi et une stigmatisation. L'accès à l'information (portant sur des offres de consommation avantageuses et sur le marché de l'emploi, fournie par internet ou les journaux) et l'entretien des contacts sociaux seraient remis en cause. Tout ceci, loin d'améliorer les chances de sortir de crises, serait au contraire lié à un fardeau supplémentaire. Et, tout spécialement pour les enfants, le manque de possibilités de pratiquer un hobby ou de participer comme les

autres à des activités de loisirs constitue un handicap pour leur développement.

**En résumé:** Les analyses de la présente étude ne fournissent pas de résultats qui indiqueraient un potentiel d'économie du forfait pour l'entretien CSIAS. Au contraire, le montant de celui-ci correspond dans une large mesure aux besoins vitaux minimaux selon l'expérience des centres de conseil en budgets. Dans le cas des frais réels des transports publics, on constate même une sous-estimation évidente. Plus de réductions du forfait pour l'entretien entraîneraient dès lors des privations considérables pouvant avoir de graves conséquences à long terme, par exemple des problèmes de santé en raison d'une alimentation non équilibrée (également des enfants concernés). Un surendettement constitue lui aussi un obstacle à la sortie de la pauvreté. Des habits inadéquats renforcent l'exclusion et la stigmatisation. Un manque de mobilité de base et le nonaccès à l'internet se répercutent de manière contre-productive sur la recherche d'offres avantageuses et d'un emploi.

## 1 Einleitung

### 1.1 Ausgangslage und Fragestellungen

Im Rahmen der letzten Revision ihrer Richtlinien hat sich die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) eingehend mit dem Grundbedarf auseinandergesetzt. Eine beim Bundesamt für Statistik (BFS) in Auftrag gegebene Studie zeigte, dass das Total der geschätzten Ausgaben für den Grundbedarf der Vergleichsgruppe bei 1076 Franken für einen Einpersonenhaushalt liegt (BFS 2014). Nach der Vernehmlassung unter ihren Mitgliedern hielt die SKOS in den revidierten Richtlinien gleichwohl am «alten» Grundbedarf von 986 Franken fest. Für junge Erwachsene, die in einem eigenen Haushalt leben und keiner Erwerbstätigkeit nachgehen, keine Kinder betreuen und sich nicht um eine arbeitsmarktliche Integration bemühen, wurde er um 20% auf 789 Franken gesenkt.

Um ihre demokratische Legitimität zu erhöhen, wurden die revidierten SKOS-Richtlinien im Mai 2016 von der Konferenz der kantonalen Sozialdirektor/innen (SODK) geprüft und gutgeheissen. Gleichwohl kam der Grundbedarf in einzelnen Kantonen unter Druck. In mehreren Kantonen sind politische Vorstösse hängig, die darauf zielen, den Grundbedarf allgemein oder für bestimmte Zielgruppen zu reduzieren. Gleichzeitig geriet die SKOS aber auch in die Kritik, den Grundbedarf zu «politisieren». Sie habe der Bestimmung des Grundbedarfs die wissenschaftliche Basis entzogen, indem sie entgegen den Ergebnissen der BFS-Studie auf eine Erhöhung verzichtet und den Grundbedarf für junge Erwachsene mit eigenem Haushalt sogar um einen Fünftel reduziert habe (Heusser 2017).

Es ist der SKOS in dieser Situation ein Anliegen, transparent zu veranschaulichen, welche Beträge für verschiedene Ausgaben im Grundbedarf eingesetzt werden, wie die Berechnung in der Schweiz erfolgt und wieweit das Vorgehen übereinstimmt mit dem anderer europäischer Länder. Zudem soll bedarfsorientiert überprüft werden, ob die Beträge die Führung eines menschenwürdigen Lebens ermöglichen. Geklärt werden soll zudem, wie der SKOS-Grundbedarf jeweils aufdatiert werden kann, wenn sich Preise und Konsumverhalten im Laufe der Zeit verändern.

Die vorliegende Studie ist deshalb an die folgenden vier übergeordneten Fragestellungen ausgerichtet:

- **1. Erläuterung der möglichen Berechnungsmodelle:** Welche systematischen und in der wissenschaftlichen Literatur abgestützten Methoden bestehen, um den Geldbetrag zu berechnen, der das soziale Existenzminimum ausmacht?
- **2. Veranschaulichung des Grundbedarfs:** Welchen Warenkorb umfasst der heutige SKOS-Grundbedarf? Wie verteilt er sich gemäss dem bestehenden Berechnungsmodell auf einzelne Budgetposten? Welche dieser Budgetposten haben einen fixkostenähnlichen Charakter? Welche Folgen hätten Kürzungen des Grundbedarfs auf die übrigen Budgetposten?
- **3. Bedarfsorientierte Überprüfung:** Entsprechen die Beträge für die einzelnen Budgetposten dem Bedarf, der zur Führung eines menschenwürdigen Lebens erforderlich ist?
- **4. Dokumentation und wissenschaftliche Würdigung der Berechnungen des SKOS-Grundbedarfs:** Welche Vorannahmen und Setzungen fliessen ins Modell ein (Warenkorb, Äquivalenzskalen, Wahl der Referenzhaushalte, Abgrenzung der Grundgesamtheit, Datenbereinigung)? Inwieweit bestehen Probleme mit der verwendeten Datengrundlage? Welche Veränderungen gab es im Laufe der Zeit?

## 1.2 Methodisches Vorgehen und Informationsquellen

**Ausgangspunkt** der Analysen ist das **methodische Vorgehen bei der Bestimmung des SKOS-Grundbedarfs**, wie es in den zwei Studien von Michael Gerfin (2004) sowie von Seiten des Bundesamts für Statistik (BFS 2014) gewählt wurde (für Details vgl. Kapitel 3). Beide Studien basieren auf einem ausgabenorientierten Ansatz: Auf der Basis von Haushaltsbudgeterhebungen wird ermittelt, welche Ausgaben die einkommensschwächsten 10% der Haushalte für den in den SKOS-Richtlinien als Grundbedarf festgelegten Warenkorb haben. Im Zentrum steht bei beiden Studien der Einpersonenhaushalt. Anschließend wird auf der Basis der Ausgaben eines Einpersonenhaushalts mit denselben Umrechnungsfaktoren (Äquivalenzskalen) berechnet, wie viel höher der Grundbedarf für Haushalte mit mehreren Personen sein sollte, um den gleichen Lebensstandard zu erreichen. Unterschiede bestehen zwischen den beiden Analysen nicht nur bei den Basisjahren der zur Verfügung stehenden Daten (Gerfin: 1998; BFS: 2009-2011), sondern auch bezüglich der Datenquelle: So stützt sich das BFS auf die Haushaltsbudgeterhebung (HABE), während die Studie Gerfin noch mit der Vorgängererhebung, der Einkommens- und Verbrauchserhebung (EVE) durchgeführt wurde. Auch ist die Vergleichsgruppe, die für die Bestimmung des SKOS-Grundbedarfs herangezogen werden, im Detail etwas anders definiert.

Entspricht das in den beiden Studien gewählte Vorgehen den aktuellen wissenschaftlichen Standards und auch dem in anderen Ländern praktizierten Vorgehen? Und welche alternativen Berechnungsmöglichkeiten bestehen prinzipiell? Um diese Fragen zu beantworten, wurde die neuere **internationale Forschungsliteratur** beigezogen. Die Literaturanalyse soll einen Überblick über die Ansätze zur Berechnung des sozialen Existenzminimums vermitteln. Zum anderen wird punktuell Forschungsliteratur herangezogen, um Modellannahmen der SKOS-Grundbedarfsstudien von 2004 und 2014 zu würdigen und spezifische methodische Schwierigkeiten zu vertiefen. Die Dokumentation und wissenschaftliche Würdigung der Berechnungen des SKOS-Grundbedarfs erfolgte in engem Austausch mit Professor Michael Gerfin.

Die **Veranschaulichung des Grundbedarfs** stützt sich auf Grundlagen der SKOS sowie **eigene statistische Auswertungen** mit dem Datensatz der Haushaltsbudgeterhebung (HABE) des BFS. Das BASS hat in enger Absprache mit dem BFS und der SKOS dabei auch die Aufdatierung des Grundbedarfs auf der Basis der HABE (Basisjahre 2009-2014; teilweise 2006-2014) vorgenommen.

Für eine **bedarfsorientierte Überprüfung** des SKOS-Grundbedarfs, der wie erwähnt das bestehende Ausgabeverhalten der untersten 10% der Einkommen spiegelt, wurden einerseits mittels **Desktop-Research** empirische Studien, Richtlinien und Empfehlungen aus der Schweiz zusammengestellt, die dazu dienen, die Angemessenheit der einzelnen Budgetposten des Grundbedarfs zu beurteilen. Ausgangspunkt bilden dabei die Leitlinien und Praktiken von Fachstellen, die in der Budgetberatung tätig sind. Zusätzlich wurden die **Berechnungsgrundlagen und resultierenden Werte anderer Institutionen in der Schweiz** analysiert, die ebenfalls das Existenzminimum bestimmen. Nach einer Sichtung der einschlägigen Websites wurden **15 Telefoninterviews mit Praxisexpert/innen von Budget- und Schuldenberatungsstellen** in der ganzen Schweiz und ihren jeweiligen Dachverbänden geführt. Für diese Gespräche wurde ein Leitfaden erstellt. Grundsätzlich wurde in den Gesprächen abgeklärt, auf welche Grundlagen sich die Fachstellen bei der Budgetberatung stützen. Dabei wurden Hinweise auf empirische Studien, interne Leitlinien oder andere Fachstellen und Expert/innen gesammelt und weiterverfolgt. Methodisch ist hervorzuheben, dass in den Kurzgesprächen nicht individuelle Expertenmeinungen eingeholt wurden. Vielmehr dienten die Gespräche zur Ermittlung allgemeiner Richtlinien und breit abgestützter Praktiken, welche die Validierung einzelner Budgetposten des Grundbedarfs erlauben.

Das folgende Kapitel 2 stellt die Resultate zur Analyse der grundsätzlich möglichen Berechnungsmodellen für den Mindestbedarf in der internationalen Literatur vor. Kapitel 3 würdigt das methodische Vorgehen

der vorliegenden Berechnungen des SKOS-Grundbedarfs vor dem Hintergrund dieser Erkenntnisse. Kapitel 4 schliesslich veranschaulicht, was zum Grundbedarf gehört, was nicht und wie sich das Ausgabeverhalten der einkommensschwächsten 10% der Haushalte von dem anderer Einkommensgruppen unterscheidet. Kapitel 5 schliesslich unterzieht die Beträge des SKOS-Grundbedarfs einer bedarfsorientierten Überprüfung. Und Kapitel 6 fragt nach den Auswirkungen von Kürzungen am Grundbedarf.

## 2 Berechnungsmodelle für den Mindestbedarf in der internationalen Literatur

Wenn Staaten über Sozialleistungen verfügen, die das soziale Existenzminimum gewährleisten sollen, so stehen sie vor der Aufgabe, dieses Existenzminimum auf irgendeine Weise zu bestimmen. Mit der Herausforderung, den Grundbedarf in der Sozialhilfe festzulegen, steht also die Schweiz keineswegs allein da. Eine andere Frage ist, wie transparent die betreffenden Staaten dabei vorgehen und wie einfach die einschlägigen Informationen zu beschaffen sind. Diesbezüglich hat sich die Situation in der jüngeren Vergangenheit stark verbessert, insbesondere in der EU. Im Rahmen eines Projekts zur Entwicklung einer gemeinsamen Methodologie ist eine Bestandsaufnahme zu den bestehenden Praktiken bei der Bildung von **Referenzbudgets** erstellt worden (Storms u.a. 2014). Der Ausdruck «Referenzbudget» bezeichnet dabei ganz allgemein mit Preisen bewertete Warenkörbe, die einen bestimmten Lebensstandard ausdrücken. Überblicksstudien liegen auch für angelsächsische Länder vor (Fisher 2001; Fisher 2007).

Wenn Referenzbudgets entwickelt werden, so geht es meistens um den Lebensstandard von wenig privilegierten Bevölkerungsgruppen. Längst nicht immer dienen die Budgets aber genau oder allein dem Zweck, die Höhe von Sozialleistungen zu bestimmen. Wir beschäftigen uns zunächst mit den möglichen Verwendungszwecken von Referenzbudgets (Abschnitt 2.1) sowie den konzeptionellen und methodischen Unterschieden in deren Entwicklung (Abschnitt 2.2). Danach werden diese Differenzierungen in zwei Typen von Referenzbudgets verdichtet – ausgabenorientierten Referenzbudgets einerseits und vollständig spezifizierte Referenzbudgets andererseits (Abschnitt 2.3). Abschliessend legen wir dar, weshalb der Grundbedarf der SKOS zu den ausgabenorientierten Budgets zu zählen ist, und erörtern spezifische methodische Herausforderungen bei der Berechnung von ausgabenorientierten Referenzbudgets (Abschnitt 2.4).

### 2.1 Referenzbudgets und finanzielle Mindestsicherung

Die EU hatte bereits in den frühen 1990er-Jahren die Einführung gemeinsamer Kriterien empfohlen, um in den sozialen Sicherungssystemen ihrer Mitgliedstaaten ein Mindestniveau zu gewährleisten. Diese Empfehlung blieb lange Zeit weitgehend folgenlos. Seit Beginn der 2010er-Jahre mehren sich jedoch auf europäischer Ebene die Initiativen unterschiedlicher Gremien, minimale Einkommensregelungen zu etablieren (vgl. den Überblick bei Van Lancker 2015, S. 10). Im Rahmen des «Social Investment Package» von 2013 hat die Europäische Kommission **koordiniere Referenzbudgets** ausdrücklich als Instrument empfohlen, um die Mitgliedstaaten bei der Entwicklung wirksamer und angemessener Sicherungssysteme sowie beim Armutsmonitoring zu unterstützen.

Wie aus der Überblicksstudie von Storms u.a. (2014) hervorgeht, haben fast alle Mitgliedstaaten der EU in den letzten vierzig Jahren in der einen oder anderen Form Referenzbudgets erarbeitet. Sie werden am häufigsten von Forschungsinstitutionen oder statistischen Ämtern entwickelt oder in Auftrag gegeben; gefolgt von nationalen Regierungen und zivilgesellschaftlichen Organisationen wie Gewerkschaften oder NGOs. In aller Regel beschäftigen sich diese Referenzbudgets mit wenig privilegierten Bevölkerungsgruppen.

pen und bezeichnen einen **minimalen oder bescheidenen Lebensstandard**. Im grundsätzlichen Verständnis, was dieser Standard gewährleisten soll, gibt es allerdings beträchtliche Unterschiede. Jüngere Referenzbudgets streben meistens eine vollständige gesellschaftliche Teilhabe an, ältere Budgets haben teilweise einen engeren Horizont: Sie zielen bloss auf eine begrenzte soziale Partizipation, mitunter geht es auch allein um die Befriedigung physischer Bedürfnisse (Storms u.a. 2014, S. 25).

Die Recherche von Storms u.a. (2014, S. 23f.) zeigt, dass ein konkretes Referenzbudget in der Regel mehreren Zwecken dient. Nur eine Minderheit der Budgets wird direkt genutzt, um die **Höhe von Sozialleistungen** zu bestimmen. Dies ist in Deutschland, den Niederlanden, Schweden, Spanien, Irland, Polen und Malta der Fall. Teilweise werden die Referenzbudgets auch in der **Schulden- und Budgetberatung**, zur **Beurteilung der Kreditwürdigkeit** oder in **Bildungsprogrammen** zur Stärkung von Finanzkompetenzen eingesetzt. Alle diese Verwendungszwecke werden von Storms u.a. tendenziell der «Mikro-Ebene» zugerechnet, weil die Referenzbudgets hier operativ genutzt werden: Sie dienen der Ausgestaltung von Leistungssystemen, werden von spezifischen Organisationen eingesetzt oder kommen in der Einzelfallberatung zur Anwendung.

Stärker verbreitet ist jedoch die Verwendung von Referenzbudgets zu Studien- und Analysezwecken auf der **«Makro-Ebene»**. Hier kommt ihnen beispielsweise die Aufgabe zu, den Lebensstandard der Bevölkerung, die Angemessenheit von Sozialleistungen oder die Wirkung von Mindestlöhnen zu beurteilen. Auch werden Referenzbudgets für statistische Analysen zur Häufigkeit und zum Ausmass von Armut verwendet.

In diesem Zusammenhang ist der Hinweis wichtig, dass Referenzbudgets ein möglicher, aber nicht der einzige Weg sind, um die für statistische Analysen relevante **Armutsgrenze** zu definieren. Oftmals werden diese auch allein aus dem Einkommen abgeleitet. Dies gilt beispielsweise für die sogenannte «Armutgefährdungsgrenze» der EU, die bei 60% des mittleren Einkommens aller Haushalte angesetzt ist. Dieses Vorgehen erlaubt mit geringem Aufwand internationale Armutsvergleiche, lässt aber offen, welchen konkreten Lebensstandard die derart definierten Armutsgrenzen gewährleisten. Teilweise werden Referenzbudgets herangezogen, um die Angemessenheit ausschliesslich einkommensbasierter Armutsgrenzen zu beurteilen.<sup>1</sup>

Parallel zu den Bestrebungen im Bereich der Referenzbudgets hat die EU in den Jahren 2013 und 2014 ein **«European Minimum Income Network» (EMIN)** ins Leben gerufen. Dieses erstellt Länderstudien zur Ausgestaltung und Funktionsweise von Bedarfssicherungssystemen («Minimum Income Schemes»). Der Synthesebericht äussert sich unter anderem dazu, wie die Höhe der Mindestsicherung in den einzelnen Ländern festgelegt wird. Die Ergebnisse decken sich insofern mit der Studie von Storms u.a. (2014), als Referenzbudgets dabei nur eine untergeordnete Rolle spielen. Wie der EMIN-Synthesebericht festhält, definieren nur wenige Länder ausdrücklich, was ein angemessenes Einkommen («decent income») ausmacht. Einige setzen den Mindestbedarf sogar mit dem (physischen) Existenzminimum gleich oder setzen ihn als Instrument zur Bekämpfung absoluter Armut ein. In mehreren Ländern wird der Mindestbedarf zwar mit Hilfe von Referenzbudgets bestimmt, doch decken diese oftmals nicht alle notwendigen Ausga-

---

<sup>1</sup> Sehr stark betont Veit-Wilson (1998) die Unterscheidung zwischen Referenzbudgets bzw. minimalen Einkommensstandards einerseits und Armutsgrenzen andererseits. Dabei ist für ihn ausschlaggebend, dass minimale Einkommensstandards letzten Endes politisch bestimmt seien, während Armutsgrenzen nach wissenschaftlichen Verfahren festgelegt würden. Diese Gegenüberstellung greift aber insofern zu kurz, als es durchaus elaborierte Methoden zur Entwicklung von Referenzbudgets gibt – nicht selten sind diese sogar mit erheblich grösserem Aufwand verbunden als die Bestimmung von (einkommensbasierten) Armutsgrenzen. Um diesem Sachverhalt Rechnung zu tragen, unterscheiden Storms u.a. (2014, S. 11f.) drei Bereiche: Referenzbudgets, Armutsgrenzen und «politische Budgetstandards». Letztere können sich auf wissenschaftlich bestimmte Referenzbudgets, aber auch auf andere Instrumente und Kriterien stützen. Typisch ist für sie, dass sie aufgrund politischer Argumente justiert oder angepasst werden können, die potenziell in einem Spannungsverhältnis zur wissenschaftlichen Methodik stehen.

ben. Wo umfassende und breit abgestützte Budgets entwickelt wurden, nutzt man diese nur selten direkt als Massstab für den Mindestbedarf (Van Lancker 2015, S. 6).

## 2.2 Konzeption von Referenzbudgets und methodisches Vorgehen

Während langer Zeit sind Referenzbudgets weitgehend unabhängig voneinander entwickelt worden. Zwar gibt es zwischen einzelnen Budgets verbindende Forschungstraditionen und wichtige personale Einflüsse und Kontinuitäten. Doch erst in den 2010er-Jahren wurde in Europa der Versuch unternommen, eine koordinierte und explizit länderübergreifende Methodik zur Bildung von Referenzbudgets zu entwickeln. Entsprechend gross ist die Vielfalt an konzeptionellen Ansätzen und Methoden, auf denen die heute bestehenden Referenzbudgets beruhen. Wir gehen im Folgenden näher auf drei wichtige Bereiche ein: a) die Unterscheidung zwischen deskriptiven und normativen Budgets; b) den Detailgrad eines Referenzbudgets und c) die zur Bildung des Budgets verwendeten Informationsquellen.

### a) Deskriptives oder normatives Budget

Ein Referenzbudget hat einen **deskriptiven Charakter**, wenn es hauptsächlich aufgrund des tatsächlichen Ausgabenverhaltens der (einkommensschwachen) Bevölkerung gebildet wird. Es gibt wieder, welche Güter und Dienstleistungen sich weniger privilegierte Menschen typischerweise kaufen. Ein Referenzbudget hat dagegen einen **normativen Charakter**, wenn es weitgehend ohne Bezugnahme auf das tatsächliche Ausgabenverhalten definiert, über welche Güter und Dienstleistungen eine Person verfügen muss, um ein menschenwürdiges Leben zu führen. Es gibt mehrere Quellen und Verfahren, in denen der normative Charakter eines Referenzbudgets gründen kann (vgl. Deeming 2015):

■ **Wissenschaftliche Erkenntnisse:** Aus wissenschaftlichen Arbeiten, insbesondere zu Gesundheit und menschlichem Wohlbefinden, lassen sich Schlüsse über die Zusammensetzung eines Referenzbudgets ableiten. Eine wichtige Grundlage bilden dabei Arbeiten in der Forschungstradition zu (Basic) Human Needs (vgl. Doyal/Gough 1991).

■ **Erfahrungen von Expert/innen:** Expert/innen aus Berufsfeldern, die eng mit Fragen der Existenzsicherung verbunden sind (z.B. Sozialarbeiter/innen, Budgetberater/innen, Ärzt/innen, Wissenschaftler/innen aus entsprechenden Forschungsgebieten), treffen wichtige Entscheidungen über die Zusammensetzung des Referenzbudgets. Anders als bei der Verwendung von wissenschaftlichen Erkenntnissen kommt dabei der persönlichen Erfahrung der Expert/innen eine wichtige Rolle zu. Die individuellen Einschätzungen der einzelnen Expert/innen sind nicht im streng wissenschaftlichen Sinn validiert und reproduzierbar.

■ **Einschätzungen der Bevölkerung und von Betroffenen:** In der jüngeren Vergangenheit sind zunehmend breite Bevölkerungsgruppen in die Bildung von Referenzbudgets einbezogen worden. Häufig geschieht dies über Fokusgruppengespräche. Die einzelnen Fokusgruppen werden teilweise für bestimmte Haushaltstypen, teilweise für geographische Regionen gebildet. Im Austausch innerhalb der Fokusgruppe soll ein Konsens über das Referenzbudget erzielt werden. In der Literatur hat sich dafür auch der Ausdruck «consensual budget» herausgebildet (vgl. Fisher 2007, S. 15-17; Saunders/Bedford 2017, S. 22f.).

Die Unterscheidung zwischen deskriptiven und normativen Budgets bringt die unterschiedliche Konzeption von Referenzbudgets treffend auf den Punkt. In der Praxis treten die Budgets allerdings selten in Reinform auf (vgl. Citro/Michael 1995, S. 49). Auch in Verfahren, bei denen das Ausgabenverhalten im Vordergrund steht, werden bestimmte Güter als nicht relevant für die Mindestsicherung eingestuft und somit aus normativen Gründen aus dem Warenkorb gestrichen. Umgekehrt können beispielsweise Analysen des Ausgabenverhaltens eine wichtige Informationsbasis bilden, um vorwiegend normativ geprägte Budgets zu bilden oder zu validieren. Schliesslich können auch Fokusgespräche mit Betroffenengruppen je nach inhaltlicher Ausgestaltung in unterschiedlichem Ausmass einen deskriptiven oder normativen Charakter

haben. Ausschlaggebend ist dabei, ob sie sich hauptsächlich auf die tatsächliche Lebensführung der Mitwirkenden beziehen oder versuchen, einen Konsens darüber herzustellen, was einen minimalen Lebensstandard ausmacht.

### b) Detailgrad

Damit ein Referenzbudget seinem Namen gerecht wird, muss es unter anderem angeben, welche Arten von Gütern und Dienstleistungen es umfasst. In Geldbeträgen ausgedrückte Grenzwerte, die keine solche Differenzierung zulassen, können nicht als Referenzbudgets bezeichnet werden.<sup>2</sup> Der Detailgrad, in dem die Güter und Dienstleistungen spezifiziert werden, kann jedoch stark variieren. Es lassen sich drei Typen unterscheiden:

■ **Vollständig ausformulierte Budgets:** In diesen Budgets wird jedes einzelne Gut aufgeführt, es lässt keinen Interpretationsspielraum offen. Der Grundbedarf wird anschliessend bestimmt, indem man die Preise der einzelnen Güter ermittelt und zusammenzählt.

■ **Kategoriale Budgets:** Diese Budgets setzen sich aus einer überschaubaren Anzahl von Ausgabenkategorien zusammen. Jeder Ausgabenkategorie ist ein Geldbetrag zugewiesen, der jedoch nicht auf einzelne Güter und Dienstleistungen heruntergebrochen wird. Der Grundbedarf ergibt sich aus der Summe der Geldbeträge aller Ausgabenkategorien.<sup>3</sup>

■ **Budgets mit Multiplikator:** In diesen Budgets wird lediglich für einen Teil des Mindestbedarfs ein genauer Geldbetrag ermittelt. Typischerweise handelt es sich dabei um Güter, die dem (physischen) Existenzminimum zuzurechnen sind – Ernährung, allenfalls auch Kleider und Unterkunft. Dieser Betrag wird anschliessend mit einem Multiplikator zum Mindestbedarf erhöht, der die physische Existenz und eine gesellschaftliche Teilhabe gewährleisten soll. Die Bereiche oder Güter, welche der Multiplikator abdeckt, werden nicht näher spezifiziert. Die vermutlich berühmteste Variante eines «Multiplikator-Budgets» ist die von Mollie Orshansky in den 1960er-Jahren für die USA definierte Armutsgrenze: Ausgehend vom empirischen Sachverhalt, dass eine durchschnittliche Familie rund einen Drittel ihres Haushaltsbudgets für Lebensmittel ausgibt, wurde die Armutsgrenze beim dreifachen Wert des Warenkorbansatzes angesetzt, der sich aus offiziellen Ernährungsplänen der US-Regierung ergab (Orshansky 1965; Orshansky 1969).

### c) Informationsquellen

Referenzbudgets kombinieren in der Regel Informationen aus unterschiedlichen Quellen. Sofern **statistische Daten** verwendet werden, handelt es sich meistens um Auswertungen von Haushaltsbudgeterhebungen. Seltener werden auch Bevölkerungsbefragungen zu Einkommen und Lebensbedingungen, andere Surveys zu Konsumverhalten und -einstellungen oder Ergebnisse der Marktforschung genutzt. Bei den **qualitativen Informationen** spielen persönliche Erfahrungen von Fachpersonen und wissenschaftliche Erkenntnisse über die Befriedigung grundlegender Bedürfnisse (z.B. Ernährung) eine sehr wichtige Rolle. Dazu kommen Ergebnisse von Fokusgruppengesprächen und bestehende internationale, nationale und regionale Richtlinien. Andere Informationsquellen sind selten (Storms u.a. 2014, S. 28).

Weil die meisten Referenzbudgets auf mehreren Informationsquellen beruhen, wird in der Literatur teilweise angemahnt, die methodisch-konzeptionellen Unterschiede nicht zu überhöhen: Sie seien in der theoretischen Zuspitzung stärker ausgeprägt als in der Praxis. Dort spiele vor allem auch eine Rolle, in welcher Reihenfolge die einzelnen Quellen und Verfahren genutzt würden und welches Gewicht ihnen im Gesamtprozess zukomme (Deeming 2015, S. 10).

<sup>2</sup> Dies gilt beispielsweise für subjektive Armutsgrenzen wie die «Leyden-Grenze», die in Bevölkerungsbefragungen aus individuellen Einschätzungen zum erforderlichen Mindesteinkommen der teilnehmenden Haushalte bzw. Personen gebildet wird.

<sup>3</sup> Zur Unterscheidung von «categorical approach» und «detailed budget approach» vgl. auch Fisher 2007, S. 3.

Dass Referenzbudgets ausschliesslich auf einem Informationstyp oder gar einer einzigen Datenquelle beruhen, ist eine Ausnahme. Dies gilt insbesondere auch für die Verwendung von Haushaltsbudgeterhebungen. Die Überblicksstudie von Storms u.a. (2014, S. 28) identifiziert im EU-Raum einzig vier Staaten, in denen Referenzbudgets **ausschliesslich mit Daten von Haushaltsbudgeterhebungen** gebildet wurden (Deutschland, Bulgarien, Tschechien und Litauen). Lediglich in Deutschland wird das derart berechnete Referenzbudget dazu verwendet, die Höhe von Sozialleistungen zu bestimmen.

## 2.3 Unterschiedliche Typen von Referenzbudgets

Auch wenn es in den Informationsquellen und Methoden beträchtliche Überschneidungen gibt, stellt sich angesichts der Vielzahl von Referenzbudgets doch die Frage, wie eine übersichtliche Klassifizierung möglich ist. Storms u.a. (2014) wählen in ihrer Überblicksdarstellung eine ebenso einfache wie anschauliche Lösung, indem sie im Kern zwei Typen gegenüberstellen:<sup>4</sup> ausgabenorientierte Referenzbudgets einerseits und voll spezifizierte Referenzbudgets andererseits. Diese Gegenüberstellung ist nicht zuletzt deshalb überzeugend, weil sie unterschiedliche methodische Dimensionen von Referenzbudgets in einen plausiblen – wenn auch nicht in jedem Fall zwingenden – Zusammenhang stellt.

### 2.3.1 Ausgabenorientierte Referenzbudgets

Ausgabenorientierte Referenzbudgets sind vorwiegend **deskriptiv geprägte** Budgets, die in erster Linie das Konsumverhalten von einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen wiedergeben. **Haushaltsbudgeterhebungen** spielen dabei als Informationsquelle eine herausragende Rolle. Oftmals handelt es sich um **kategoriale Budgets**: Sie listen die einzelnen Güter und Dienstleistungen nicht detailliert auf, sondern geben Geldbeträge für eine überschaubare Anzahl von Ausgabenkategorien an.

Ein prominentes Beispiel für ein ausgabenorientiertes Referenzbudget bildet der 1995 lancierte Vorschlag zur Neuberechnung der offiziellen Armutsgrenze der USA (Citro/Michael 1995). Der Vorschlag ging dahin, die Armutsgrenze auf der Basis der mittleren Ausgaben einer vierköpfigen Familie zu bestimmen. Dabei sollten die Ausgaben für Ernährung, Kleidung und Obdach berücksichtigt werden. Für notwendige Ausgaben in anderen Bereichen sollte der derart berechnete Bedarf mit einem Multiplikator geringfügig erhöht werden. Für andere Haushaltstypen als eine vierköpfige Familie sollten die Armutsgrenzen mittels einer Äquivalenzskala bestimmt werden.<sup>5</sup> Ebenfalls ausgabenorientiert ist die Bestimmung der Regelsätze zur sozialen Mindestsicherung (Hartz IV) in Deutschland. Dort wird die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Statistischen Bundesamtes verwendet, um die mittleren Ausgaben von einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen zu bestimmen (vgl. dazu ausführlich Abschnitt 2.4).

Als grosser Vorteil von ausgabenorientierten Budgets gilt, dass sie verhältnismässig **wenig normative Entscheidungen** voraussetzen: Es ist nicht erforderlich, einen detaillierten Warenkorb zusammenzustellen, der genau angibt, wie sich der Grundbedarf Stück für Stück zusammensetzt. Dies wird von Citro und Michael (1995, S. 49, 53) stark betont. Ähnliche Überlegungen waren ausschlaggebend, als man 1990 in Deutschland von einem «normativen Warenkorbmodell» auf das heute gültige Verfahren wechselte.

Ausgabenorientierte Referenzbudgets gelten als **robust**: Insbesondere in Deutschland hat sich gezeigt, dass Ergebnisse von Studien, welche den Grundbedarf ausgabenorientiert bestimmen, deutlich näher beieinanderliegen als die Ergebnisse von Studien, die den Warenkorb Stück für Stück «bottom up» auf-

<sup>4</sup> Als dritter Typ werden «Physical survival budgets» genannt, die vor allem gegen Ende des 19. Jahrhunderts verbreitet waren. Heute sind sie jedoch weitgehend bedeutungslos und bleiben in unserer Darstellung deshalb ausgeklammert.

<sup>5</sup> Äquivalenzskalen dienen dazu, das Wohlstandsniveau unterschiedlicher grosser Haushalte vergleichbar zu machen. Die Skalen berücksichtigt dabei, dass die Haushaltsausgaben mit steigender Haushaltsgrösse unterproportional zunehmen.

bauen.<sup>6</sup> Zwar gibt es auch bei ausgabenorientierten Referenzbudgets eine Reihe von Entscheidungen zu treffen, die sich massgeblich auf die Ergebnisse auswirken können (vgl. dazu ausführlich Abschnitt 2.4). Aber diese Folgen sind letztlich doch deutlich geringer als die normativen Urteile darüber, welche Güter in einen voll spezifizierten Warenkorb gehören, der das soziale Existenzminimum abbilden soll. Vor allem bei Fokusgesprächen stellt sich zudem die Frage der Wiederholbarkeit: Bei statistischen Auswertungen von Haushaltsbudgeterhebungen kann davon ausgegangen werden, dass sich die Ergebnisse reproduzieren lassen. Bei Fokusgruppengesprächen sind dagegen erhebliche Zweifel angebracht, ob eine Wiederholung unter vergleichbaren Voraussetzungen auch tatsächlich zu denselben Ergebnissen führen würde.

Dies hat wiederum Auswirkungen auf die **Aktualisierung** von Referenzbudgets. Dabei sind grundsätzlich zwei Ebenen zu unterscheiden (Goedemé/Storms/Van den Bosch 2015, S. 21): das blossе «Upgrading» durch eine Aktualisierung der Preise im Warenkorb und das «Rebasing», in dem auch die Zusammenstellung des Warenkorbs zur Diskussion steht – etwa wegen sich wandelnden Konsumgewohnheiten oder Veränderungen der vom Staat bereitgestellten öffentlichen Gütern. Während das «Upgrading» grundsätzlich relativ einfach vonstatten gehen sollte, kann das «Rebasing» je nach Referenzbudget mit sehr grossem Aufwand verbunden sein und trägt teilweise beträchtliche Risiken von Sprüngen gegenüber der früheren Version. Ausgabenorientierte Budgets, die mit einer überschaubaren Anzahl von Budgetkategorien arbeiten, haben hier beträchtliche Vorteile: Zum einen erübrigt sich bei ihnen die Aufgabe, den Warenkorb Gut für Gut neu zusammenzustellen. Zum anderen werden veränderte Konsumgewohnheiten gewissermassen «automatisch» miterfasst, wenn die Ausgaben in übergreifenden Budgetkategorien ermittelt werden (z.B. Wandel von Festnetz- zu Mobiltelefonie in der Ausgabenkategorie «Telekommunikation»).

Der ausgabenzentrierte Ansatz hat jedoch auch Schwächen. Weit verbreitet ist die Kritik, dass sich **vom Konsumverhalten nicht zuverlässig auf den Mindestbedarf schliessen lässt**. Die ausgabenorientierten Referenzbudgets würden von der höchst fragwürdigen Annahme ausgehen, dass einkommensschwache Bevölkerungsgruppen über ausreichende finanzielle Mittel verfügen, um sich das soziale Existenzminimum zu sichern. Auch vernachlässigt der Ansatz nichtmonetäre Transfers unter Privaten (Sachgeschenke), die gerade für Menschen in prekären finanziellen Verhältnissen von grosser Bedeutung sein können.

Weil die ausgabenorientierten Referenzbudgets die Güter nicht einzeln aufführten, **mangle es ihnen zudem an Transparenz**. Für Aussenstehende, die nicht selber an der Bildung des Referenzbudgets beteiligt waren, sei nicht klar, was der Mindestbedarf konkret umfasse bzw. ausschliesse. Vereinzelt wird die Ansicht vertreten, dass ausgabenorientierte Budgets deshalb auch anfällig für Manipulation seien. Wenn ohnehin nicht bekannt sei, wie sich das Budget zusammensetze, liessen sich auch gewünschte Veränderungen relativ einfach mit sachfremden Argumenten – z.B. Verweisen auf politische Akzeptanz oder finanzielle Belastung des Staatshaushalts – begründen.

Wird das ausgabenorientierte Referenzbudget aufgrund des Konsumverhaltens von einkommensschwachen Haushalten bestimmt, so stellt sich zudem das **Problem der Zirkularität**: Im Grunde genommen müssen bei der Bestimmung der einkommensschwachen Haushalte bereits Vorstellungen vorhanden sein, wieviel finanzielle Mittel erforderlich sind, um sich das soziale Existenzminimum sichern zu können. Werden nämlich zu reiche Haushalte eingeschlossen, so fällt das Referenzbudget zu hoch aus, andernfalls zu tief. Weil die einschlägigen Analysen nun aber das angestrebte Ergebnis – das Niveau der Mindestsicherung – nicht bereits voraussetzen können, wird in der Regel eine Gruppe von Haushalten am unteren Ende der Einkommensverteilung betrachtet. Wie gross diese Gruppe ist bzw. wo die Trennlinie gezogen

<sup>6</sup> Bei letzteren reicht das Spektrum des derart berechneten Existenzminimums von monatlich 132 Euro (Thiessen/Fischer 2008) bis 685 Euro (Hausstein 2010).

wird (10%, 15% oder 20% der Haushalte mit den geringsten Einkommen), lässt sich theoretisch allerdings nicht zwingend ableiten, sondern ist von Konventionen abhängig. Auch dies öffnet Raum für sachfremde Manipulationen von ausgabenorientierten Referenzbudgets.

### 2.3.2 Voll spezifizierte Referenzbudgets

In der aktuellen Forschungsdiskussion werden die Nachteile von ausgabenorientierten Referenzbudgets stärker gewichtet als die Vorteile. Es ist kein breiter Trend zu beobachten, vermehrt auf ausgabenorientierte Budgets zu setzen. Referenzbudgets, die in der jüngeren Vergangenheit berechnet wurden und auf eine breitere Resonanz stiessen, sind in der Regel voll spezifiziert. Eine auffällige Entwicklung geht jedoch dahin, die normativen Urteile in Referenzbudgets breiter abzustützen, indem neben Expert/innen auch andere Bevölkerungsgruppen einbezogen und konsensuale Elemente gestärkt werden. Pointiert formuliert, bewegt man sich von «expert budgets» zunehmend auf «consensual budgets» zu. Eine umfassende Spezifizierung des Warenkorbs ist bei partizipativen Vorgehen mit Einbezug breiter Bevölkerungsschichten nicht zuletzt aus Gründen der Anschaulichkeit und Verhandelbarkeit des Referenzbudgets erforderlich.

Grundlegend für die Entwicklung des **konsensualen Ansatzes** sind Arbeiten, die Sue Middleton und Robert Walker vom Centre for Reserach in Social Policy der Loughborough University durchführten (Middleton 2000; Walker 1987). Sie wurden im Vereinigten Königreich mit dem «Minimum Income Standard» und in Irland mit den «Minimum Essential Budgets» (Bradshaw u.a. 2008; Valadez/Hirsch 2014; Collins u.a. 2012) weitergeführt. Kennzeichnend für diese Referenzbudgets ist, dass sie ganz wesentlich auf Einschätzungen von Bürgerinnen und Bürgern beruhen, die sich darüber verständigen, welche Güter und Dienstleistungen notwendig sind, um einen minimalen Lebensstandard zu erreichen, der gesellschaftlich breit akzeptiert ist. Das Verfahren geht über mehrere Stufen, in denen Fokusgruppen in jeweils unterschiedlichen Rollen tätig sind («orientation groups», «task groups», «checkback groups», «final negotiation groups»). In den genannten Studien fanden pro Stufe Diskussionen in mehreren Fokusgruppen statt; die einzelnen Fokusgruppen setzten sich in der Regel aus Mitgliedern desselben Haushaltstyps zusammen. Neben der Mitwirkung an den Gruppengesprächen wurden die Teilnehmenden aufgefordert, über ihr Konsumverhalten und die Ausstattung ihres Haushalts Buch zu führen. Expert/innen wurden nach Bedarf beigezogen, um beispielsweise die individuellen Budgets mit den Teilnehmenden durchzugehen oder Input zu bestimmten Themen (z.B. Ernährung) zu geben. Kennzeichnend ist jedoch, dass den Fokusgruppen zu Beginn des Prozesses keine Vorgaben gemacht wurden, was ein minimaler Lebensstandard sein könnte. Dieser wurde im Kern ausschliesslich von den Teilnehmenden definiert.

Vergleichbare Studien mit konsensualen Ansätzen wurden seither in etlichen Ländern durchgeführt, darunter Frankreich, Belgien, Portugal, Spanien, Finnland, Japan und Australien (vgl. die Verweise bei Davis u.a. 2014, S. 99; Saunders/Bedford 2017, S. 19f.). Allerdings gibt es durchaus wichtige methodische Unterschiede. So wird Expert/innen und wissenschaftlichen Erkenntnissen teilweise eine deutlich prominente Rolle beigemessen; längst nicht immer entscheiden die Fokusgruppen über die detaillierte Zusammensetzung des Warenkorbs. Ihre Aufgabe kann sich auch darauf konzentrieren, sich generell darüber zu verständigen, was einen minimalen Lebensstandard ausmacht, oder von Expert/innen entwickelte Budgets zu validieren. Unterschiede bestehen weiter in der Zusammensetzung der Fokusgruppen: Teilweise werden die Teilnehmenden gezielt aus einkommensschwachen Bevölkerungsschichten rekrutiert, teilweise wird auf eine möglichst grosse Bandbreite Wert gelegt. Schliesslich haben Fokusgruppen nicht immer den Auftrag, einen Konsens zu erzielen. Ihre Aufgabe besteht mitunter auch darin, ein strukturiertes Feedback zu einem konkreten Budgetvorschlag zu geben oder spezifische Fragen der Forschenden zu erörtern (Saunders/Bedford 2017, S. 23f.).

Welches Gewicht den Fokusgruppen im Arbeitsprozess genau zukommen soll, wird kontrovers diskutiert. Gegen eine zu grosse Bedeutung wird eingewendet, dass darunter **die Robustheit der Ergebnisse leide**. Es liegt nahe, dass die Resultate erheblich davon abhängen, wie sich die Fokusgruppen personell zusammensetzen oder wie die Gespräche geführt werden. Befinden die Fokusgruppen über einzelne Güter des Warenkorb, so setzt dies voraus, dass die Teilnehmenden über ihren persönlichen Erfahrungshorizont hinaus die Situation anderer Mitwirkender bzw. Haushalte angemessen beurteilen können. Dazu kommt, dass die Verfahren sehr aufwändig und zeitintensiv sind (Goedemé/Storms/Van den Bosch 2015, S 7; Saunders/Bedford 2017, S. 23f.).

Angesichts solcher Bedenken wird Fokusgruppengesprächen beispielsweise im Vorschlag für eine **koordinierte Methode zur Bestimmung von Referenzbudgets in Europa** nur eine untergeordnete Bedeutung beigemessen (Goedemé/Storms/Van den Bosch 2015). Sie kommen lediglich auf einer von insgesamt sechs Verfahrensstufen zum Einsatz, auf einer weiteren Stufe wird eine Konsultation von Bürger/innen als Option ins Auge gefasst. Forschungsteams, beigezogene Expert/innen, bestehende Richtlinien und wissenschaftliche Erkenntnisse haben insgesamt ein deutlich stärkeres Gewicht. Das hat teilweise damit zu tun, dass die Koordination eine eingehende Dokumentation von länderspezifischen Rahmenbedingungen voraussetzt.

In der koordinierten Methode wird der ausgabenorientierte Ansatz abgelehnt. Die Autor/innen begründen dies zunächst mit den aufgeführten Schwächen von ausgabenorientierten Referenzbudgets sowie dem Sachverhalt, dass auf europäischer Ebene keine ausreichend harmonisierten Statistiken zur Verfügung stehen. Zugunsten des voll spezifizierten Referenzbudgets führen sie vor allem seinen transparenten und umfassenden Charakter an, der eine breit abgestützte Diskussion über den Inhalt eines sozialen Existenzminimums erlaube. Den grössten Nachteil dieses Ansatzes sehen sie in der begrenzten Robustheit. Ein bloss moderater Einsatz von Fokusgruppen kann diesen Effekt zwar lindern, aber nicht grundsätzlich ausmerzen. Die detaillierte Spezifikation des Warenkorb enthält zwingend eine grosse Anzahl von normativen und teilweise willkürlichen Entscheidungen, welche die Reproduzierbarkeit des Referenzbudgets in Frage stellt.

Als Hybrid zwischen dem ausgabenorientierten Ansatz und einem voll spezifizierten Referenzbudget präsentieren Goedemé, Storm und Van den Bosch (2015, S. 31) den **«generalised budget approach»** des niederländischen Institute for Social Research. Dieser unterscheidet zwei Schwellenwerte, einen für das Existenzminimum («basic needs») und einen für einen «bescheidenen, aber angemessenen Lebensstandard». Beide beruhen auf Budgets, die das National Institute for Budgetary Information (NIBUD) entwickelt und dazu eine grosse Bandbreite von Informationen – darunter auch zu Validierungszwecken eingesetzte Fokusgruppengespräche – verarbeitet hat. Das verantwortliche Forschungsinstitut sieht den grossen Vorzug des «generalised budget approach» darin, dass der Ansatz ein voll spezifiziertes Budget zur Verfügung stellt, das mit relativ geringem Aufwand aktualisiert werden kann. Um mögliche Sprünge bei Veränderungen der NIBUD-Budgets zu vermeiden, wird für jährliche Anpassungen ein Index verwendet, der auf den Kerngütern beruht und alle fünf bis zehn Jahre überprüft wird.

Anzumerken ist, dass die Aufwandreduktion einer Nutzung von «extern» erstellten Budgets geschuldet ist, was gleichzeitig aber auch die Handlungs- und Kontrollmöglichkeiten bei der Entwicklung der Referenzbudgets stark einschränkt. Goedemé, Storm und Van den Bosch (2015, S. 31) halten zudem kritisch fest, dass die Budgets für Einpersonenhaushalte erstellt und anhand von Äquivalenzskalen auf andere Haushalte übertragen werden. Sie würden es aus Gründen der Validität vorziehen, wenn die Referenzbudgets für jeden Haushaltstyp empirisch ermittelt würden.

## 2.4 Methodische Herausforderungen bei ausgabenorientierten Referenzbudgets

Das Vorgehen bei der Bestimmung des Grundbedarfs der SKOS entspricht dem ausgabenorientierten Ansatz. Zusammen mit Deutschland gehört die Schweiz also zu den wenigen Ländern, welche den finanziellen Umfang der Mindestsicherung ausschliesslich über statistische Auswertungen von Haushaltsbudgeterhebungen bestimmen. Allenfalls lässt sich argumentieren, dass die inhaltliche Definition der Ausgabenposten des Grundbedarfs auf normativen Setzungen beruht, die der statistischen Analyse gewissermassen vorgelagert sind. Jedoch standen diese Überlegungen in den «Grundbedarfsstudien» von 2004 und 2014 nicht zur Diskussion, sondern wurden aus den SKOS-Richtlinien hergeleitet.

Innerhalb des Rahmens, der für die «Grundbedarfsstudien» gesteckt war, konzentrieren sich methodische Diskussionen vor allem auf die Haushaltsbudgeterhebung als Informationsquelle und auf die betreffenden statistischen Analysen. Angesichts der Tatsache, dass die meisten anderen Referenzbudgets auf einer grösseren Bandbreite von Informationsquellen beruhen, fällt es oftmals schwer, die in der Schweiz diskutierten Herausforderungen unmittelbar an die internationale Forschungsdebatte zu Referenzbudgets anzubinden. Letztere hat einen umfassenderen Fokus und geht selten auf Aspekte ein, die aus Schweizer Sicht besonders dringlich erscheinen.

Deutlich ergiebiger ist hier die in Deutschland geführte Debatte um die sogenannten Regelbedarfe in der sozialen Mindestsicherung. Sie wurde besonders intensiv geführt, nachdem das Bundesverfassungsgericht im Jahr 2010 das damals gültige ausgabenorientierte Verfahren (in der deutschen Debatte als «Statistikmodell» bezeichnet) in mehreren Punkten kritisiert hatte. Die anschliessende Gesetzesrevision löste eine intensive Diskussion über methodische Fragen zur Bestimmung des Mindestbedarfs aus. Ausgehend von dieser Debatte werden im Folgenden zentrale Herausforderungen bei der Anwendung des ausgabenorientierten Ansatzes geschildert. Wir erläutern diese in allgemeiner Form – d.h. ohne detaillierte Darstellung des deutschen Berechnungsverfahrens – und unter Ausklammerung der grundsätzlichen Pro- und Contra-Argumente zum ausgabenorientierten Ansatz (vgl. dazu Abschnitt 2.3).<sup>7</sup>

### Bestimmung der Referenzeinkommensgruppe

Ausgabenorientierte Referenzbudgets zur Sicherung des Grundbedarfs werden anhand des Konsumverhaltens von einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen berechnet. Was aber heisst «einkommensschwach»? Und wann ist ein Einkommen eindeutig zu gering, um noch ein menschenwürdiges Dasein zu erlauben? Auf diese Fragen gibt es keine präzisen wissenschaftlichen Antworten. Typischerweise werden die Haushalte gemäss ihrem Einkommen in eine Rangfolge gebracht und es wird das Konsumverhalten desjenigen Fünftels oder Zehntels der Haushalte mit den geringsten Einkommen betrachtet. Bei welchem Quantil man diese Linie zieht (10%, 15%, 20%), lässt sich jedoch nicht zwingend herleiten.

Überprüfen lässt sich immerhin, wie sich die ausgewählte Referenzeinkommensgruppe zu anderen Einkommensgruppen – vor allem in der Mitte der Einkommensverteilung – verhält. Ein möglicher Indikator ist beispielsweise der Abstand zwischen dem Durchschnittseinkommen der Referenzeinkommensgruppe und dem Mittel aller Haushalte. Auch lassen sich Umfang und Struktur der Konsumausgaben der Referenzeinkommensgruppe mit dem Mittel der Haushalte vergleichen, oder man prüft, ob grundsätzlich sehr weit verbreitete Güter auch in der Referenzeinkommensgruppe zum Standard gehören. Dabei ist auch die

<sup>7</sup> In der deutschen Debatte wird in der Regel zwischen dem «Statistikmodell» und dem «(normativen) Warenkorbmodell» unterschieden. Diese Gegenüberstellung entspricht weitgehend der Unterscheidung von ausgabenorientierten Referenzbudgets und voll spezifizierten Referenzbudgets, wie sie in Abschnitt 2.3 getroffen wird. Das Bundesverfassungsgericht beschäftigte sich in seiner Urteilsbegründung explizit mit beiden Ansätzen, ohne jedoch einem den Vorzug zu geben. Seine einzelnen Kritikpunkte an der konkreten Anwendung des Statistikmodells ziehen diesen Ansatz nicht grundsätzlich in Frage.

Entwicklung über die Zeit zu beachten: Es ist möglich, dass sich die geringen Einkommen im Verlauf der Zeit anders entwickeln als die mittleren Einkommen und beispielsweise abnehmen, während die mittleren Einkommen stagnieren. Bei solchen Entwicklungen ist zu prüfen, ob das gewählte Quantil (z.B. 10%, 15%, 20%) anzupassen ist, damit der Abstand zwischen den unteren und mittleren Einkommensgruppen stabil bleibt.

### **Ausschluss von Haushalten aus der Referenzeinkommensgruppe**

Neben der Wahl des «richtigen» Quantils gibt es weitere Herausforderungen bei der Abgrenzung der Referenzeinkommensgruppe: In Deutschland wird angestrebt, das Konsumverhalten derjenigen Personen abzubilden, die gerade noch so viel verdienen, dass sie nicht vollständig auf Sozialleistungen angewiesen sind. Deshalb werden Personen aus der Referenzeinkommensgruppe ausgeschlossen, deren Einkommen sich hauptsächlich aus Sozialleistungen zusammensetzt. Es wird argumentiert, dass das Verfahren sonst zirkulär sei: Sofern diese Personen nicht Ersparnisse auflösen, bewegt sich ihr Konsum maximal auf dem Niveau, welches das bestehende System der sozialen Mindestsicherung garantiert. Umstritten ist, ob man auch sogenannte «Aufstocker/innen» ausklammern soll – also Personen, bei denen die Sozialhilfe nur einen relativ geringen Anteil des Einkommens ausmacht. Derzeit ist dies nicht der Fall, sie sind Teil der Referenzeinkommensgruppe. Kritiker/innen bringen dagegen vor, dass man damit über den Sachverhalt hinwegsehe, dass sich auch das Einkommen der «Aufstocker/innen» nicht massgeblich über dem Niveau der sozialen Mindestsicherung bewegen dürfe.

Auch mit dem Ausschluss von Personen mit Sozialleistungen bleibt aber ein Problem bestehen: Nicht wenige Personen, die faktisch Anspruch auf Sozialleistungen hätten, verzichten freiwillig darauf («verdeckte Armut»). Diese bleiben bei der Berechnung des Grundbedarfs in der Referenzgruppe erhalten und ziehen damit das Niveau des Grundbedarfs nach unten. In Deutschland wird dieser Sachverhalt teilweise heftig kritisiert. Seitens der verantwortlichen Bundesstellen wird gegen einen Ausschluss der Haushalt in «verdeckter Armut» vorgebracht, dass sich diese nicht fehlerfrei bestimmen lassen. Dem halten Kritiker/innen entgegen, dass vereinzelte Fehler beim Ausschluss von Haushalten in «verdeckter Armut» insgesamt viel weniger schwer wögen als der Verzicht darauf, dieses methodische Problem anzugehen. Sie fordern daher die Entwicklung eines Mikrosimulationsmodells, das diese Haushalte identifiziert.

### **Negative Sparquoten**

Die Referenzeinkommensgruppen weisen teilweise eine negative Sparquote auf, d.h. sie geben mehr aus als sie einnehmen. Offensichtlich lösen sie also Ersparnis auf oder haben Kredite aufgenommen. Das kann ein Hinweis darauf sein, dass diese besonders engen Budgetrestriktionen unterliegen und für eine Bestimmung des Mindestbedarfs wenig geeignet sind. Es ist aber auch möglich, dass sie in einer Übergangsphase (z.B. kurz vor der Pensionierung) auf ihr Vermögen zurückgreifen und sich einen Lebensstil leisten können, der sich von demjenigen unterer Einkommensschichten markant unterscheidet.

Das Problem dürfte sich teilweise entschärfen, wenn Haushalte in verdeckter Armut aus der Analyse ausgeschlossen werden. Ein anderer Ansatz kann darin bestehen, Haushalte auszuklammern, bei denen die Konsumausgaben das Einkommen markant übertreffen.

### **Versteckte normative Setzungen**

Untere Einkommensgruppen kaufen teilweise Güter und Dienstleistungen, die nicht zwingend notwendig für das soziale Existenzminimum sind – beispielsweise Genussmittel oder Luxusgüter. Auch im ausgabenorientierten Statistikmodell werden solche Güter bei der Berechnung des Grundbedarfs teilweise aus dem Warenkorb ausgeschlossen, d.h. es kommt zu (versteckten) normativen Setzungen. Dieses Vorgehen ist jedoch problematisch, wenn die eliminierten Güter alternativ zu «Mindestbedarfs-Gütern» konsumiert

werden (z.B. Unterhalt eines Autos vs. Ausgaben für ÖV, Mobil- vs. Festnetztelefonie, Verzicht auf Kleidungsbedarf zugunsten von Klavierstunden, Tabak vs. Lebensmittel). Denn in diesen Fällen wird der Mindestbedarf wegen der eliminierten Güter zu tief geschätzt.

Deshalb wird angemahnt, solche Bereinigungen eines «Regelbedarf-Warenkorbs» nur mit sehr grosser Zurückhaltung vorzunehmen. Zu rechtfertigen sei nur das Streichen von «Ausgaben für Gebrauchsgüter von erheblichem Wert sowie von besonderen Bedarfspositionen, die nur einen kleinen Teil der Referenzgruppe betreffen». Substitutionsgüter dürften grundsätzlich nicht eliminiert werden.

Eine Alternative zur zurückhaltenden Streichung von Gütern im «Regelbedarf-Warenkorb» könnte allenfalls darin bestehen, spezielle Berechnungen für diejenige Teilgruppe durchzuführen, die ausschliesslich Ausgaben für das erwünschte von zwei Substitutionsgütern tätigt (z.B. Ausgaben für ÖV statt Unterhalt PkW und Kraftstoff). Becker rät jedoch aus mehreren Gründen davon ab: das Vorgehen sei zu kompliziert, es können Probleme wegen geringer Fallzahlen auftreten, und es sei nicht auszuschliessen, dass sich die beiden Gruppen in bedarfsrelevanten Aspekten unterscheiden würden (z.B. wäre denkbar, dass Personen ohne PkW im Durchschnitt geringere Verkehrswege zurücklegen und damit einen geringeren Bedarf haben als Personen mit PkW).

### **Einmalige und seltene Ausgaben**

Der ausgabenorientierte Statistikansatz geht von der Annahme aus, dass sich «unter- und überdurchschnittliche Bedarfe [...] auf der individuellen Ebene ausgleichen, so dass mit dem Gruppendurchschnitt über alle Güterpositionen eine Bedarfsdeckung insgesamt erreicht wird. [...] Es wird [...] unterstellt, dass die Abweichungen vom Durchschnitt einzelner Ausgabearten auf der Personen- bzw. Haushaltsebene, welche die jeweiligen persönlichen Umstände und Interessen spiegeln, sich insgesamt saldieren und der Gesamtbetrag eine Bedarfsdeckung ermöglicht.» (Becker 2010, S. 10)

Diese Annahme funktioniert allerdings nur bei regelmässig anfallenden Ausgaben. Bei einmaligen oder seltenen hohen Ausgaben (z.B. für Kühlschrank, Waschmaschine) wird sie verletzt. Denn dort gibt es auf der individuellen Ebene nur Ausreisser nach oben, es fehlen die Ausreisser nach unten.<sup>8</sup> Diese einmaligen oder seltenen Ausgaben sollten deshalb über Sonderleistungen entgolten werden. Diskussionen werden nun teilweise darüber geführt, wann eine Ausgabe als regelmässig einzustufen ist und wann nicht. Ein Vorschlag geht dahin, den Regelbedarf auf Gebrauchsgüter zu beschränken, die sich in einem halben Jahr ansparen lassen. Mit stärkerem Blick auf konkrete Güter wird als «nicht-pauschalierbarer» Bedarf vor allem folgendes genannt: Wohnungsinstandhaltung, Möbel und Einrichtungsgegenstände, Teppiche und elastische Bodenbeläge, Kühlschränke, Gefrierschränke und sonstige grössere Haushaltsgeräte sowie Kraftfahrzeuge, Krafträder und Fahrräder. Auch Wohnungsmieten und Energiekosten sollen ausserhalb des Regelbedarfs entgolten werden, weil sie regional variieren bzw. von den Lebensumständen der Betroffenen abhängen.

### **«Mittelstands-Bias» von Haushaltsbudgeterhebungen**

Ausgabenorientierte Referenzbudgets beruhen in der Regel auf der statistischen Analyse von Haushaltsbudgeterhebungen. Bei diesen wiederum handelt es sich um repräsentative Bevölkerungsbefragungen, die auf einer Stichprobe beruhen. Erfahrungsgemäss haben solche Befragungen jedoch einen «Mittelstands-Bias»: Aus unterschiedlichen Gründen sind sowohl auffällig reiche wie auffällig arme Personen untervertreten. Für die Schweizer Haushaltsbudgeterhebung (HABE) haben Hümbelin und Farys (2016)

---

<sup>8</sup> Bei der im vorliegenden Projekt verwendeten Haushaltsbudgeterhebung (HABE) wird dieses Problem dadurch abgeschwächt, dass einmalige Ausgaben über 300 Franken über 6 Monate bei jedem Haushalt erhoben werden und Ausgaben für Fahrzeuge über 12 Monate.

aufgrund eines Abgleichs mit Steuerdaten geltend gemacht, dass die obere Mittelschicht übervertreten, die unteren Einkommen und die sehr hohen Einkommen dagegen untervertreten sind. Das Bundesamt für Statistik dagegen hält fest, dass die Einkommensverteilung in der HÄBE im Vergleich mit anderen statistischen Erhebungen wie der Erhebung über die Einkommen und Lebensbedingungen (SILC), der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) oder der Lohnstrukturhebung (LSE) nicht oder nur wenig signifikant abweicht. Denn die ungleichen Antwortquoten unterschiedlicher Bevölkerungstypen bei Stichprobenerhebungen werden mittels einer Nachgewichtung mit Kalibrierung korrigiert. So erhalten Haushalte, die im Vergleich zu Referenzverteilungen untervertreten sind, ein höheres Gewicht. Damit kann der «Mittelstands-Bias» deutlich reduziert werden.

### Äquivalenzskalen

Der Betrag des (sozialen) Existenzminimums wird typischerweise für einen spezifischen Haushaltstyp berechnet und anschliessend anhand sogenannter Äquivalenzskalen auf andere Haushaltstypen übertragen. Welche Äquivalenzskala dabei verwendet bzw. wie diese bestimmt wird, kann einen grossen Einfluss auf die Ergebnisse haben. Zur Berechnung von Äquivalenzskalen gibt es eine sehr umfangreiche Forschungsliteratur. In Deutschland wird die Debatte um die Bedarfe von Kindern besonders intensiv geführt, weil das Bundesverfassungsgericht eine Altersdifferenzierung von sogenannten Kinderregelleistungen fordert, die den kindlichen Entwicklungsphasen Rechnung tragen soll. Ein Problem liegt darin, dass die Fallzahlen teilweise zu gering sind, um die Bedarfe für Kinder zuverlässig zu messen.

## 2.5 Fazit

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Die meisten Industrieländer verfügen über **staatliche Systeme zur Mindestsicherung** («Minimal Income Schemes»). Insofern stehen sie alle vor der Herausforderung, einen Mindestbedarf zu definieren. Oftmals ist jedoch nicht recht klar, wie dieser Mindestbedarf festgesetzt worden ist. Explizite Definitionen, woraus dieser besteht, fehlen häufig. Es ist zu vermuten, dass politische Überlegungen (z.B. Vermutungen betreffend Akzeptanz, Finanzierbarkeit) in vielen Fällen eine wichtige Rolle spielen.

Dass sich die massgeblichen Akteure in der **Schweiz** darum bemühen, den Grundbedarf transparent und sachlich angemessen zu bestimmen, ist insofern keine Selbstverständlichkeit. Sie wenden dabei die Methodik eines **«ausgabenorientierten Referenzbudgets»** an. Dies entspricht im Grossen und Ganzen dem Vorgehen, das auch in Deutschland zur Bestimmung des Regelbedarfs in der sozialen Mindestsicherung benutzt und dort als «Statistikmodell» bezeichnet wird.

Ausgabenorientierte Referenzbudgets basieren im Kern auf der Idee, den Mindestbedarf anhand des Konsumverhaltens von einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen (z.B. 10% oder 20% der Haushalte mit den geringsten Einkommen) zu bestimmen. Dazu werden typischerweise Haushaltsbudgeterhebungen verwendet, die auf repräsentativen Bevölkerungsbefragungen beruhen. Als ein grosser Vorteil wird gesehen, dass auf diese Weise viele normative Einzelentscheidungen um die Zusammensetzung des «Mindestbedarf-Warenkorbs» entfallen. In Deutschland war das ausgabenorientierte Statistikmodell 1990 in der Hoffnung eingeführt worden, die Diskussion um die Bestimmung des sozialen Existenzminimums zu entpolitisieren und leichter auf Änderungen im Konsumverhalten reagieren zu können. Dazu kommt, dass die ausgabenorientierten Referenzbudgets mit verhältnismässig geringem Aufwand aktualisiert werden können und viele Veränderungen im Konsumverhalten (z.B. Wandel von Festnetz- zu Mobiltelefonie) gewissermassen «automatisch» – d.h. ohne detaillierte Revision des Warenkorbs – abbilden.

Auch **viele andere Länder kennen Referenzbudgets**, nutzen sie aber verhältnismässig selten, um auf diese Weise das Niveau von Sozialleistungen zu bestimmen. Häufiger werden sie auf der **Makro-Ebene**

eingesetzt, um den Lebensstandard der Bevölkerung zu messen, Aussagen über die Angemessenheit der sozialen Sicherungssysteme zu treffen oder das Ausmass der Armut zu ermitteln. Auch werden sie in der Budget- und Schuldenberatung oder in Bildungsprogrammen zur Stärkung von Finanzkompetenzen verwendet.

Mit der Wahl von ausgabenorientierten Referenzbudgets, die fast ausschliesslich auf die Analyse von statistischen Daten zu Einkommen und Verbrauch abstellen, bilden Deutschland und die Schweiz heute Ausnahmen. Die meisten anderen Referenzbudgets **bestimmen die Warenkörbe viel detaillierter** und ziehen eine **grössere Vielzahl von Informationsquellen** heran. Dazu gehören neben statistischen Daten auch Einschätzungen von Expert/innen, wissenschaftliche Studien, Richtlinien und Empfehlungen (z.B. betreffend Ernährung) sowie Fokusgruppengespräche mit unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen. Diese Verfahren sind häufig sehr aufwändig, und es ist relativ unbestritten, dass auf diese Weise die Robustheit der Ergebnisse sinkt: Je nach Zusammensetzung der Expert/innen, Abfolge von Arbeitsschritten oder Gewichtung einzelner Informationsquellen können die Resultate beträchtlich variieren. In besonderem Masse dürfte dies der Fall sein, wenn Fokusgruppengespräche eine wichtige Rolle spielen. Gleichwohl zeichnet sich in der jüngeren Vergangenheit ein Trend von «expert budgets» zu **«consensual budgets»** ab, die breitere Bevölkerungsschichten involvieren.

Die zu beobachtende Skepsis gegenüber ausgabenorientierten Budgets ist häufig mit der Kritik verbunden, dass der Schluss vom Konsumverhalten auf das soziale Existenzminimum problematisch sei. Im Bemühen um Objektivität und um ein Vermeiden von normativen Setzungen bleibe der ausgabenorientierte Ansatz die Antwort auf die Frage schuldig, was das soziale Existenzminimum ausmache. Voll spezifizierte Referenzbudgets seien demgegenüber transparenter und würden eine gesellschaftlich breit abgestützte Diskussion über das soziale Existenzminimum erlauben.

Wie die Debatte in Deutschland zeigt, hat der ausgabenorientierte Ansatz die Hoffnung auf eine «Entpolitisierung» der Diskussionen um den Regelbedarf bisher nur bedingt erfüllt. Es werden nun intensive **Methodendebatten** über das angemessene statistische Verfahren zur Bestimmung des Regelbedarfs geführt. Angesichts der grossen Übereinstimmung in der Methodenwahl sind diese Diskussionen **auch für die Schweiz relevant**. Sie betreffen insbesondere die Bestimmung der einkommensschwachen Referenzgruppen (welches Quantil wird betrachtet?), den Ausschluss bestimmter Haushalte aus dieser Gruppe (z.B. Sozialhilfebeziehende, Haushalte in «verdeckter Armut») sowie das Ausmass an normativen Setzungen, wenn – trotz des grundsätzlich deskriptiven Vorgehens – bestimmte Güter aus dem Warenkorb gestrichen werden.

### 3 Dokumentation und wissenschaftliche Würdigung der bestehenden Berechnungen zum SKOS-Grundbedarf

Vor dem Hintergrund der Literaturanalyse werden in diesem Kapitel die Vorgehensweisen der beiden Studien zur Berechnung des SKOS-Grundbedarfs von Gerfin (2004) sowie vom BFS (2014) dokumentiert und kritisch gewürdigt. Wie erwähnt stützen sich diese Basisstudien auf einen ausgabenorientierten Ansatz wie er auch in Deutschland für die Bestimmung der sozialen Mindestleistungen herangezogen wird, aber in wenigen anderen Ländern. Vor- und Nachteile von ausgabenorientiertem Ansatz und normativen Verfahren, die vom Bedarf her definieren, was Haushalten am Existenzminimum zur Verfügung stehen soll, wurden im vorangehenden Kapitel ausführlich diskutiert und sollen hier nicht nochmals wiederholt werden. Festzuhalten ist, dass der Analyseansatz sich nicht in einer klaren Richtung auf die Ergebnisse auswirkt. Die Resultate der ausgabenorientierten Analysen driften jedoch nicht so weit auseinander wie jene normativer Verfahren, die direkter von persönlichen Einschätzungen, was Armen zusteht, geprägt sind.

Grundsätzlich besteht also aus wissenschaftlicher Sicht kein dringender Grund, den Analyseansatz zu wechseln. Beim Übergang zur ausgabenorientierten Betrachtungsweise spielte in der Schweiz eine wichtige Rolle, dass man hoffte, die Diskussion mit dem auf die Realität einkommensschwacher Haushalte abgestützten Wert entpolitisieren zu können und den Bedenken Rechnung zu tragen, Sozialhilfebeziehende könnten über mehr Mittel verfügen als andere Haushalte rings ums Existenzminimum. Diese Versachlichung hat sich in der politischen Diskussion allerdings nicht vollumfänglich niedergeschlagen.

Trotz statistischen Verfahren bleiben die Ergebnisse aller Berechnungsmodelle von diversen Vorannahmen und Setzungen abhängig. Dazu gehören die Zusammenstellung des Warenkorb, die Wahl der Äquivalenzskalen, die Wahl und Abgrenzung der herangezogenen Vergleichsgruppe und der Umgang mit methodischen Schwierigkeiten aufgrund der verwendeten Datenquelle. Im Folgenden wird dargestellt, wie mit diesen Punkten in den Vorgängerstudien (Gerfin 2004 und BFS 2014) umgegangen wurde und wie sie in der eigenen hier präsentierten aufdatierten Schätzung gehandhabt werden.

#### 3.1 Methodische Schwierigkeiten aufgrund der Datenquelle

Die Nutzung von Sekundärdatenquellen bringt aufgrund ihrer Erhebungsverfahren und -schwerpunkte immer gewisse Herausforderungen mit sich, denen es Rechnung zu tragen gilt. Bei der Haushaltsbudgeterhebung (HABE) sind dies insbesondere:

■ **Fehlende Vermögensangaben:** Es ist nicht möglich, in Haushaltbefragungen Vermögen vernünftig zu erheben. Daher wird in der HABE auf diese Angabe verzichtet. Das Ausgabeverhalten eines Haushalts ist jedoch nicht nur vom aktuellen Einkommen, sondern auch von der Vermögenslage geprägt. Zudem haben Haushalte mit Vermögen gar kein Anrecht auf Sozialhilfe. Ein behelfsweiser Ausweg ist hier, Haushalte aus der Analyse auszuschliessen, die offensichtlich auf Vermögen zurückgreifen, weil das Niveau ihrer Einkommen deutlich unter jenem der Ausgaben liegt.

■ **Fallzahlen und Schätzungenauigkeit:** Auch wenn in der HABE jährlich ungefähr 3000 Haushalte befragt werden, sind die Fallzahlen eines Einzeljahrs für Analysen zu den untersten 10% der Einkommen (300 Haushalte) sofort zu tief. Dies insbesondere, weil Haushalte im Rentenalter hier nicht interessieren und weil die Gesamtzahl der verbleibenden Haushalte im Erwerbsalter noch aufgesplittet werden muss in unterschiedliche Haushaltstypen. Das BFS hat in seiner Studie von 2014 mit der Dreijahreszusammenlegung 2009-2011 gearbeitet und möglichst keine Haushalte (mit Vermögen, mit Sozialleistungen) ausgeschlossen. Dieses Vorgehen hat vergleichbare Fallzahlen ermöglicht wie in der von Gerfin 2004 verwendeten Vorgängerbefragung EVE 1998. In beiden Studien ist der errechnete durchschnittliche Schätzwert mit

einer gewissen Unsicherheit verbunden, die sich als sogenanntes Vertrauensintervall veranschaulichen lässt, dem 95% der Werte angehören. So lag etwa bei der BFS-Schätzung 2014 von durchschnittlich 1076 CHF, die von Einpersonenhaushalten der untersten 10% der Einkommen für den SKOS-Warenkorb ausgegeben werden, der heute gültige SKOS-Wert von 986 CHF innerhalb des Vertrauensintervalls.

Für die aktualisierte Schätzung in der vorliegenden Studie wurde in Diskussion mit dem BFS und der SKOS beschlossen, sich auf mehr Jahrgänge der HABE abzustützen, um höhere Fallzahlen zur Verfügung zu haben. Die in dieser Studie präsentierten aufdatierten Analysen basieren aus diesem Grund auf dem 6-Jahrespool 2009-2014 der HABE (der für die Veranschaulichung des Grundbedarfs von Elternpaaren mit zwei Kindern sogar auf einen 9-Jahrespool 2006-2014 erweitert wurde). So standen genügend Angaben für valide Schätzungen zur Verfügung. Gemäss unserer **aufdatierten Schätzung** liegt der Durchschnittsbetrag für den **SKOS-Grundbedarf** eines Einpersonenhaushalts bei **1082 CHF**, hat sich also kaum verändert. Da sie sich die neue Schätzung auf eine breitere Datenbasis stützen kann, ist sie jedoch etwas präziser (Vertrauensintervall 1031 bis 1133 CHF), und es lässt sich festhalten, dass der geltende SKOS-Betrag von 986 CHF statistisch signifikant tiefer liegt.

■ **Dauerhafte Konsumgüter:** In einer Haushaltsbudgeterhebung, die Monatsangaben erfragt, ist eine der grossen Herausforderungen, dauerhafte Konsumgüter wie Autos oder Möbel, die typischerweise nicht alle Monate, ja auch nicht alle Jahre angeschafft werden, korrekt zu erfassen. Auch wenn hohe Beträge in der HABE über längere Zeiträume erfasst werden (6 Monate für Beträge über 300 Franken und 12 Monate für Fahrzeugkäufe) und damit weniger starke Schwankungen auftreten, muss die Problematik der seltenen hohen Ausgaben im Auge behalten werden. Insbesondere bleibt die Abgrenzung zwischen dem Sparbetrag eines Haushalts und einer späteren Anschaffung aus diesen Mitteln schwierig. Diesem Umstand ist bei der Interpretation der Resultate Rechnung zu tragen. Er betrifft jedoch stärker den Gesamtdurchschnitt aller Haushalte als die untersten 10% der Einkommen, die sich weniger Anschaffungen leisten können.

### 3.2 Zusammensetzung des Warenkorbs

Die Definition des Warenkorbs, der zum Sozialhilfe-Grundbedarf gehört, basiert auf den **Richtlinien der SKOS** und ist mithin in allen Studien grundsätzlich gleich. Auch wenn die beiden Studien von Gerfin 2004 und BFS 2014 auf zwei unterschiedlichen Erhebungen beruhen, war doch die 2004 verwendete Einkommens- und Verbrauchserhebung (EVE) die Vorgängererhebung der 2014 gebrauchte Haushaltsbudgeterhebung (HABE) und somit die Kontinuität weitgehend gegeben. Dennoch basierte die «Übersetzung» der SKOS-Richtlinien in Erhebungskategorien der EVE bzw. der HABE, die detaillierter sind und nicht immer identisch aufgebaut wie die SKOS-Richtlinien, auf Diskussionen zwischen der SKOS und den Durchführenden der Studien. Die Detailentscheide erscheinen im Rückblick sachlich basiert und nachvollziehbar. Daher wurde in der hier vorliegenden Aufdatierung der Warenkorb gegenüber der BFS-Studie von 2014 bewusst nicht verändert.<sup>9</sup>

Wie dies die Literaturanalyse, aber auch die kommenden Auswertungen deutlich machen, besteht bei dieser rigorosen Definition das Problem, dass sogenannte **Substitutionsgüter** nicht miterfasst werden. Dies spielt im Beispiel des SKOS-Grundbedarfs insbesondere bei den Verkehrsaufgaben eine Rolle (vgl. Abschnitt 4.3): Die Kosten des Autofahrens werden nicht berücksichtigt, weil die Sozialhilfe sie nicht als Grundbedarf anerkennt. Ein nicht unerheblicher Teil der Vergleichsgruppe fährt aber trotzdem Auto. Das Autofahren substituiert also die ÖV-Nutzung, und wer Auto fährt, braucht kein ÖV-Billet. Daher

<sup>9</sup> Basis der Analysen bildet das sogenannte SKOS-Aggregat 3 aus der BFS-Studie von 2014. Es wurde in Absprache mit der SKOS darauf verzichtet, die aufwändigen Spezialauswertungen für das SKOS-Aggregat 3a beim BFS anzufordern, da die Differenz zwischen den beiden Grössen bei lediglich 4 CHF pro Monat liegt.

werden die Kosten, die bei ausschliesslicher Nutzung des öffentlichen Verkehrs anfallen, im SKOS-Grundbedarf unterschätzt.

### 3.3 Vergleichsgruppe

An den realen Ausgaben welcher Gruppe soll sich der SKOS-Grundbedarf orientieren? Diese Frage wurde in den verschiedenen Studien nur im Detail etwas unterschiedlich beantwortet. Ist es in der Literatur bei der Berechnung über einen statistischen Ansatz durchaus auch üblich, sich nicht auf die untersten 10% der Einkommen zu beziehen, sondern auf die untersten 15% oder 20% (vgl. Kapitel 2), so hat sich in diesem Punkt bereits die Studie Gerfin von 2004 für die restriktivste Möglichkeit der 10%-Marke entschieden, die von der SKOS für die späteren Studien beibehalten wurde. Dagegen wurden bei Gerfin (2004) und BFS (2014) nicht immer dieselben Haushalte von der Analyse ausgeschlossen (vgl. **Tabelle 1**).

Tabelle 1: Detaildefinition der Vergleichsgruppe

	Gerfin 2004	BFS 2014
<b>Alter</b>	20-64 Jahre	Bis 64 Jahre
<b>Sozialhilfebeziehende</b>	Ausgeschlossen, weil zirkulärer Schluss vom Niveau von Sozialleistungen aufs Niveau von Sozialleistungen	Nicht ausgeschlossen
<b>Rentner/innen</b>	Ausgeschlossen, weil 1. zirkulärer Schluss und 2. Absicherung über EL, nicht Sozialhilfe	Nicht ausgeschlossen
<b>Nichterwerbstätige</b>	Ausgeschlossen, weil sie unter den im Fokus stehenden Einpersonenhaushalte wohl vom Vermögen leben	Nicht ausgeschlossen
<b>Selbständige</b>	Ausgeschlossen, weil die Einkommensangaben schwierig sind	Nicht ausgeschlossen
<b>Ausgaben mehr als 150% des Einkommens</b>	Ausgeschlossen, weil sie wohl Angespartes haben, das sie zur Finanzierung des Konsums heranziehen können	Nicht ausgeschlossen

Darstellung BASS

Hinter den Unterschieden stehen einerseits inhaltliche Überlegungen und andererseits die erwähnten Fallzahlenprobleme, die insbesondere das BFS-Vorgehen bei der Analyse von 2014 prägen:

- Um **Zirkelschlüsse** zu vermeiden, indem vom Niveau bereits bestehender Sozialleistungen das notwendige Niveau von Sozialleistungen (hier des SKOS-Grundbedarfs) abgeleitet wird, wurden in allen Analysen Haushalte ausgeschlossen, die bereits Sozialhilfe beziehen. Die Studie Gerfin 2004 schloss darüber hinaus aus dem gleichen Grund auch Rentnerhaushalte aus.
- Um Haushalte, die für ihre Ausgaben auf **Vermögen** zurückgreifen, soweit möglich von der Analyse auszuschliessen, wurden von Gerfin 2004 reine Nichterwerbstätigen-Haushalte ausgeschlossen sowie Haushalte, deren Ausgabenniveau mehr als 150% über dem Einkommen liegt.
- Um auch **unsichere Einkommensangaben und atypische Fälle** zu minimieren, hat die Studie Gerfin 2004 darüber hinaus die Altersgrenze höher angesetzt. Sie hat Referenzpersonen erst ab 20 Jahren erfasst und nicht schon ab 15 Jahren, zumal Einpersonenhaushalte im Fokus der Analysen stehen. Zudem wurden aufgrund ihrer Schwierigkeiten, ein genaues Einkommen zu nennen, auch Selbständigerwerbende ausgeschlossen. Denn in einem eigenen Betrieb, der Investitionen bedingt, Abschreibungen erlaubt und oft keine scharfe Grenze zwischen der privaten und geschäftlichen Nutzung (beispielsweise von Autos oder Computern) erlaubt, sind Einkommensangaben unvermeidlich mit einer gewissen Unschärfe verbunden.

Die Folge dieser strikteren Bereinigung der Datengrundlage bei Gerfin 2004 ist, dass nur noch Haushalte in der Analyse verbleiben, welche über ein gewisses Erwerbseinkommen verfügen, auch wenn dieses nicht in jedem Fall existenzsichernd ist. Dies stellt gleichzeitig sicher, dass Sozialhilfebeziehende nicht bessergestellt werden als Erwerbstätige mit tiefen Einkommen.

In der vorliegenden Aufdatierung auf der Basis der HABE 2009-2014 wurde die Datenbereinigung analog der Studie Gerfin 2004 vorgenommen. Obwohl die Vergleichsgruppe dadurch gegenüber der BFS-Studie von 2014 verändert wurde, hat sich dies auf die resultierenden Werte erstaunlich wenig ausgewirkt.<sup>10</sup> Das durchschnittliche Bruttoeinkommen der Einpersonenhaushalte (inkl. Unterhaltszahlungen und Sozialleistungen) beläuft sich auf 3'625 CHF und entspricht relativ genau ihren gesamten Ausgaben. Es dürfte effektiv die Situation am Existenzminimum abgebildet sein.

Einige Haushaltcharakteristika der Vergleichsgruppe sind in **Tabelle 2** im Vergleich zu den unteren 50% der Einkommen sowie zum Durchschnitt aller Einkommen dargestellt (weitere Detailtabellen finden sich im Anhang). Ersichtlich wird, dass in der Vergleichsgruppe der untersten 10% der Einkommen Mieterhaushalte stärker vertreten sind als in den anderen Einkommensgruppen. Viele von ihnen verfügen trotz knapper Einkommen über ein Auto. Bei den Einpersonenhaushalten sind dies 37%, unter den Paaren mit und ohne Kinder liegt der Anteil um 80%. Ausser bei den Einpersonenhaushalten ist der Anteil mit Auto durchwegs höher als jener der Haushalte, die über mindestens ein Velo verfügen. Zudem zeigt sich, dass auch die einkommensschwächsten Haushalte zu über 80% über mindestens einen Computer verfügen. Insbesondere bei den Elternpaaren mit Kindern liegt er mit 95% nur geringfügig unter jenem der anderen Einkommensgruppen. Ähnliches gilt für Mobiltelefone.

Tabelle 2: Haushaltcharakteristika der Vergleichsgruppen (alle Angaben in % der Haushalte)

	Einkommensgruppe	Einpersonenhaushalte	Paare ohne Kinder	Paare mit 2 Kindern*
<b>Mieterhaushalte</b>	unterste 10%	93%	85%	82%
	untere 50%	91%	73%	60%
	alle	85%	67%	47%
<b>Haushalte mit mindestens einem Auto</b>	unterste 10%	37%	79%	84%
	untere 50%	62%	86%	94%
	alle	68%	89%	95%
<b>Haushalte mit mindestens einem Velo</b>	unterste 10%	54%	63%	80%
	untere 50%	62%	74%	92%
	alle	67%	80%	94%
<b>Haushalte mit mindestens einem Computer</b>	unterste 10%	82%	89%	95%
	untere 50%	88%	96%	99%
	alle	91%	98%	99%

Quelle: Bundesamt für Statistik, Haushaltsbudgeterhebung (HABE), 2009-2014, \* Paare mit 2 Kindern zusätzlich 2006-2014; Berechnungen BASS

### 3.4 Verwendete Äquivalenzskalen

Um für unterschiedlich zusammengesetzte Haushalte den gleichen minimalen Lebensstandard zu gewährleisten, werden sogenannte Äquivalenzskalen eingesetzt, die teilweise selber in komplexen statistischen Verfahren ermittelt werden. Sie geben an, mit welcher Zahl der Grundbedarf eines Einpersonenhaushalts multipliziert werden muss, wenn mehrere Personen zusammenleben. Da die von der SKOS verwendeten Äquivalenzskalen weitgehend unbestritten sind, wurden sie in der vorliegenden Studie übernommen. Tabelle 3 zeigt jedoch, wieweit die Umrechnungswerte von jenen anderer Leistungssysteme sowie dem vom EU-Statistikamt verwendeten Standard der sogenannten modifizierten OECD-Skala abweichen.

Aus dem Vergleich geht hervor, dass die Skalen der SKOS relativ zurückhaltend ausfallen. Lediglich bei Paaren liegen sie ganz minim unter anderen Werten, die stärker gerundet sind. Bei Kindern ist die einfachere SKOS-Skala weniger differenziert und trägt den Unterschieden nach Alter nicht Rechnung. Dadurch liegt der Äquivalenzwert häufig etwas über dem Wert für Kinder unter 10 Jahren und etwas unter dem

<sup>10</sup> Der Betrag differiert nur um 3 CHF, wenn die Vergleichsgruppe so definiert wird, wie dies in der BFS-Studie 2014 der Fall war.

Wert für ältere Kinder. Insgesamt erscheinen die Äquivalenzskalen der SKOS auch in diesem Vergleich als unproblematisch.

Tabelle 3: Äquivalenzskalen für die Umrechnung des Grundbedarfs nach Haushaltgrösse

	Sozialhilfe SKOS Empirische Schätzung		EL implizit (eigene Berechnung)		Betriebsrechtliches Existenzminimum implizit (eigene Berechnung)		Modifizierte OECD-Skala (Standard Eurostat)	
	Grundbedarf		Allgemeiner Lebensbedarf		Grundbetrag		(Gesamtkonsum)	
	Allein- stehend/ -erziehend	Paar	Allein- stehend/ -erziehend	Paar	Allein- stehend/ -erziehend	Paar	Allein- stehend/ -erziehend	Paar
ohne Kinder	1	1.53	1	1.5	1	1.42	1	1.5
plus 1 Kind	1.53	1.86	1.52	2.0	bis 10 J. 1.46 ü. 10 J. 1.63	bis 10 J. 1.75 ü. 10 J. 1.92	u. 14 J. 1.3 ab 14 J. 1.5	u. 14 J. 1.8 ab 14 J. 2.0
plus 2 Kinder	1.86	2.14	2.05	2.55	bis 10 J. 1.79 ü. 10 J. 2.13	bis 10 J. 2.08 ü. 10 J. 2.42	u. 14 J. 1.6 ab 14 J. 2.0	u. 14 J. 2.1 ab 14 J. 2.5
plus 3 Kinder	2.14	2.42	2.39	2.89	bis 10 J. 2.13 ü. 10 J. 2.63	bis 10 J. 2.42 ü. 10 J. 2.92	u. 14 J. 1.9 ab 14 J. 2.5	u. 14 J. 2.4 ab 14 J. 3.0

\*Keine Unterscheidung zwischen Erwachsenen und Kindern (Personenzählung). Darstellung BASS

### 3.5 Aufdatierung zur Berücksichtigung von Veränderungen über die Zeit

Die Aufdatierung der Schätzungen wird künftig auch bei Verwendung eines 6-Jahrespool der HABE im 3-Jahres-Rhythmus möglich sein: Es kann jeweils ein neuer 3-Jahrespool der HABE hinzugefügt werden, während die ältesten 3 Jahre fallengelassen werden.

Empfehlenswert erscheint vor den Hinweisen aus der Literatur, die Entwicklung der Einkommen und Ausgaben aller relevanten Quantile zu überprüfen, um im Blick zu behalten, ob die Einkommen der verschiedenen Einkommensgruppen auseinanderdriften und aus diesem Grund allenfalls Anpassungen (z.B. Erweiterung der Vergleichsgruppe auf die untersten 15%) sinnvoll wären.

### 3.6 Fazit

Da nur wenige Länder das Niveau ihrer sozialen Mindestleistungen auf einen ausgabenorientierten Berechnungsansatz abstützen, ist bei der Einschätzung von Stärken und Schwächen der Studien zur Berechnung des SKOS-Grundbedarfs vor allem der Bezug zur deutschen Debatte interessant. Zu den dort diskutierten Punkten (vgl. Abschnitt 2.4) lässt sich festhalten, dass die Vergleichsgruppe in der Schweiz mit den untersten 10% der Einkommen relativ restriktiv gewählt ist. Der bei Gerfin 2004 und in unserer aufdatierten Schätzung vorgenommene Ausschluss bestimmter Haushalte entspricht weitgehend den Empfehlungen, die in der deutschen Debatte formuliert werden. Allerdings sind auch hier Haushalte, die ohne Sozialleistungsbezug in verdeckter Armut leben und ihren Grundbedarf nicht wirklich decken können, in der Vergleichsgruppe mit enthalten. Das Problem ist vermutlich etwas entschärft dadurch, dass verdeckte Armut gemäss Armutsforschung in der Schweiz vor allem Familien betrifft, hier aber Einpersonenhaushalte im Zentrum stehen und deren Lebensstandard über Äquivalenzskalen auf Haushalte anderer Grösse übertragen wird.

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass bei aus dem SKOS-Grundbedarf eliminierten Substitutionsgütern insbesondere bezüglich der Verkehrsausgaben ein Problem besteht. Auf Probleme von Haushalten, deren Ausgabenstruktur vom Durchschnitt abweicht, kommen wir in Kapitel 6 zurück. Die in der deut-

#### 4 Veranschaulichung des Sozialhilfe-Grundbedarfs

schen Diskussion erwähnten negativen Sparbeträge, die darauf zurückgehen, dass eine Grosszahl der Haushalte mehr ausgibt als einnimmt, waren in der BFS-Schätzung von 2014 auch vorhanden. Sie gehen vor allem darauf zurück, dass viele Haushalte mit Vermögen, die sie anzapfen konnten, in der Vergleichsgruppe enthalten waren. Mit der ausgeführten Bereinigung der Vergleichsgruppe ist dieses Phänomen in unserer aufdatierten Schätzung verschwunden.

Insgesamt erscheint das von der SKOS weitgehend vorgegebene Vorgehen bei der Schätzung des SKOS-Grundbedarfs vergleichsweise restriktiv, sicher nicht grosszügig, aber wissenschaftlich mit den erwähnten Problemen weitgehend solide.

## 4 Veranschaulichung des Sozialhilfe-Grundbedarfs

Der in den SKOS-Richtlinien definierte Grundbedarf für den Lebensunterhalt soll die notwendigen Mindestausgaben für den persönlichen Bedarf und ein Minimum an sozialer Integration decken. Wie der über den ausgabenorientierten Ansatz ermittelte Betrag im Detail ausgegeben wird, bleibt den betroffenen Haushalten überlassen. Daher werden die Beträge für die einzelnen in die Berechnung einflussenden Budgetposten meist nicht ausgewiesen. Ausgabenorientiert berechneten Budgets wird aus diesem Grund teilweise vorgeworfen, dass sie wenig anschaulich sind bzw. man nicht erfährt, was denn durchschnittlich wie viel kostet. Dies soll hier gezeigt werden.

Im Folgenden wird ausgeführt, was zum Grundbedarf gehört und was nicht. Für diese Analysen des Grundbedarfs werden direkt die aufdatierten Werte für die HABE-Jahrgänge 2009-2014 ausgewiesen, die nur wenig von den Zahlen der BFS-Studie 2014 abweichen.<sup>11</sup> Für die Analyse der einzelnen Budgetposten im SKOS-Grundbedarf mussten die Ausgaben der Einpersonenhaushalte in den untersten 10% der Einkommen vom errechneten Durchschnittsbetrag von 1082 CHF auf das gültige Niveau des SKOS-Grundbedarfs von 986 CHF gesenkt werden. Dazu wurden die Beträge linear bei allen Budgetposten um den gleichen Anteil gekürzt. Es handelt sich bei den Zahlen also nicht um offizielle SKOS-Zahlen, sondern um rechnerisch geschätzte Werte.

Am Schluss des Kapitels wird auch analysiert, wie sich die Ausgaben der Haushalte ums Existenzminimum von anderen Einkommensgruppen unterscheiden.

### 4.1 Was gehört zum Grundbedarf?

Die Zusammensetzung des Warenkorbs im Grundbedarf zeigt **Tabelle 4**. Den grössten Posten im Grundbedarf bildet die Kategorie «Nahrungsmittel, Getränke und Tabakwaren». Die 355 CHF entsprechen einem täglichen Budgetrahmen von 11.80 CHF.

Es folgt die Sammelkategorie «Nachrichtenübermittlung, Internet, Radio/TV», zu der nicht nur die Konzessions- und Anschlussgebühren und Abonnemente von Festnetz- und Mobiltelefon, Radio, TV und Internet gehören, sondern auch die Anschaffung der dazu benötigten Geräte inklusive Computer. Angesichts der fortschreitenden Digitalisierung spielen diese Posten eine immer wichtigere Rolle im Grundbedarf. Zwar sind die Preise in diesem Bereich in den letzten Jahren gesunken, aber dies wird in der Durchschnittsbetrachtung kompensiert durch die Tatsache, dass immer mehr Haushalte über solche Anschlüsse und Gerä-

<sup>11</sup> Weitere methodische Detaildifferenzen sind im Kapitel 3 ausgeführt.

te verfügen, weil digitale Informationen (zu günstigen Einkaufsmöglichkeiten, Stelleninseraten etc.) zunehmend wichtiger werden.

Tabelle 4: Zusammensetzung des Warenkorb im Sozialhilfe-Grundbedarf (Beträge für Einpersonenhaushalt 2018)

<b>Sozialhilfe-Grundbedarf Total</b>	<b>986</b>
1 Nahrungsmittel, Getränke und Tabakwaren	355
2 Bekleidung und Schuhe	85
3 Energieverbrauch (ohne Wohnnebenkosten)	46
4 Allgemeine Haushaltsführung und persönliche Pflege	79
5 Gesundheitspflege (ohne Krankenkasse)	18
6 Verkehrsauslagen inkl. Halbtax, öffentl. Nahverkehr, Unterhalt Velo/Mofa	55
7 Nachrichtenübermittlung, Internet, Radio/TV	173
8 Freizeit, Sport, Unterhaltung, Bildung	146
9 Übriges (z.B. kleine Geschenke)	29

Prozentuale Aufteilung gemäss HABE 2009-2014 (BFS). Der dort ermittelte Durchschnittsbetrag von 1082 CHF wurde proportional auf die geltenden 986 CHF gekürzt. Die Ungenauigkeit der Schätzung bei den einzelnen Budgetposten beträgt  $\pm$  6-20%, beim Posten Übriges bei 36%.

Die nächsthöchste Kategorie «Freizeit, Sport, Unterhaltung, Bildung» klassiert längst nicht alle Ausgaben unter den genannten Stichworten als zum Grundbedarf gehörig. Akzeptiert werden Spielzeuge und Haustiere, Mitgliederbeiträge an Sport-, Kultur- und Freizeitvereine, Bücher, Zeitungen und Zeitschriften, Ton- und Bildträger, Bibliotheksgebühren sowie Eintritte an Sportveranstaltungen, ins Museum, den Zoo, ins Kino, Theater oder an Konzerte. Bei der allgemeinen Haushaltsführung und persönlichen Pflege ist anzumerken, dass dieser Posten von Körperpflege bis Coiffeur, von Wasch- und Putzmitteln zu Bettwäsche und sonstigen Heimtextilien, Geschirr, Küchen- und Kochgeräte bis zu selbst zu zahlenden Reparaturen durch Dritte in der Wohnung ein breites Spektrum an Ausgaben abbildet. Die Verkehrsausgaben dagegen umfassen nur den öffentlichen Nahverkehr, das Halbtaxabonnement plus den Unterhalt von Velos und Mofas. Am Schluss bleibt ein kleiner Betrag von 29 CHF für Übriges wie zum Beispiel kleine Geschenke.

Bei unterschiedlich zusammengesetzten Haushalten sind die einzelnen Budgetposten innerhalb des Grundbedarfs nicht immer gleich gewichtig. Tendenziell ist der Anteil der Ausgaben für Nahrungsmittel und Getränke mit zunehmender Haushaltsgrösse grösser.

## 4.2 Was wird neben dem Grundbedarf von der Sozialhilfe potenziell gedeckt?

Es gibt zwei verschiedene Arten von Ausgaben, die nicht zum Grundbedarf gezählt werden: Erstens Budgetposten, welche die Sozialhilfe unter anderen Titeln im Bedarfsfall übernehmen kann, und zweitens Ausgaben, die als prinzipiell nicht zum Existenzminimum gehörig erachtet werden und daher nicht ins Sozialhilfebudget aufgenommen werden.

Tabelle 5: Ausgaben, die neben dem Grundbedarf potenziell von der Sozialhilfe gedeckt werden

Gesundheitskosten
Wohnkosten
Erwerbsunkosten
Situationsbedingte Leistungen (z.B. arbeitsmarktliche Massnahmen)

Darstellung BASS

**4 Veranschaulichung des Sozialhilfe-Grundbedarfs**

Zur ersten Kategorie (vgl. **Tabelle 5**) gehören die **Wohn- und Gesundheitskosten, Erwerbsunkosten** (inkl. die notwendig werdende Kinderbetreuung) sowie **situationsbedingte Leistungen**. Letztere können zum Beispiel bei einem Umzug schlicht unvermeidbare Kosten darstellen oder bei nicht über Stipendien abgedeckten Ausbildungskosten der Förderung einer nachhaltigen späteren Sozialhilfeablösung dienen.

In der Haushaltsbudget HABE ist nur ersichtlich, was die Haushalte ausgeben, aber nicht, ob diese Ausgaben notwendig sind und im Einzelfall von der Sozialhilfe anerkannt würden. Wir sprechen daher in **Tabelle 5** von potenziell von der Sozialhilfe unter anderen Titeln gedeckten Ausgaben, welche die Haushalte in der Vergleichsgruppe tätigen. Sie belaufen sich im Durchschnitt auf 1447 CHF, sind also höher als der Grundbedarf selbst. Rund zwei Drittel dieser Kosten entfallen aufs Wohnen. Den nächstgrössten Posten bilden Krankenkassenprämien der Grundversicherung. Alle anderen Posten sind bedeutend kleiner. Nennenswert sind noch die von der Krankenkasse nicht gedeckten Gesundheitskosten für ärztliche Leistungen und Brillen. Das hohe Gewicht der Wohn- und Gesundheitskosten zeigt: Wenn die Sozialhilfekosten insgesamt steigen, so hat dies auch mit steigenden Mieten und Krankenkassenprämien zu tun.

Tabelle 6: Potentiell von der Sozialhilfe gedeckte Ausgaben (unterste 10% der Einkommen, Einpersonenhaushalte), CHF pro Monat<sup>12</sup>

	Durchschnitt	Vertrauensintervall(95%)	
		untere Grenze	obere Grenze
Kantinenverpflegung	31	24	39
Miete und Wohnnebenkosten	958	920	995
Wohnungseinrichtung (ohne kleine Haushaltgeräte)	30	19	41
Gesundheitspflege (Zahnarztkosten, Brille etc.)	95	68	121
Verkehrsauslagen (Fahrradkauf, Streckenabo etc.)	2	-1	4
Übriges (z.B. Schulkosten, Hausratversicherung)	61	45	78
Prämien für die Grundversicherung der Krankenkasse	270	257	282
<b>Total</b>	<b>1447</b>	<b>1394</b>	<b>1499</b>

Anmerkung: Weil die Schätzungenauigkeit im Total kleiner ist als bei den einzelnen Posten, entsprechen die Werte beim Vertrauensintervall nicht der Summe der Einzelposten.

Quelle: Bundesamt für Statistik, Haushaltsbudgeterhebung (HABE), 2009-2014; Berechnungen BASS

Festzuhalten ist zudem, dass Sozialhilfebeziehende teilweise Mieten bezahlen, die über der von der Sozialhilfe lokal festgesetzten Mietzinslimite liegen. Den Betrag über der Mietzinslimite müssen sie so lange aus dem Grundbedarf bestreiten, als sie keine andere Wohnung finden (vgl. Abschnitt 4.3).

**4.3 Welche Ausgaben sind weder durch den Grundbedarf noch sonst im Sozialhilfebudget gedeckt?**

Zur Kategorie von Ausgaben, die zwar in der Haushaltsbudgeterhebung (HABE) vorhanden sind, aber weder zum Grundbedarf zählen noch sonst ins Sozialhilfebudget aufgenommen werden (vgl. **Tabelle 7**), gehören alle Mahlzeiten auswärts, die nicht im Rahmen einer Erwerbsarbeit oder Ausbildung unabdingbar sind, sämtliche Ferienausgaben, Werkzeuge und Liegenschaftsunterhalt, alle Personenfahrzeuge ausser Velos und Mofas, Sportausrüstungen und viele weitere freizeitbezogene Kosten wie Kurse, Abonnemente, die Miete von Geräten, Ausflugbillette etc. Auch Spenden, grössere Geschenke oder über das Minimum herausgehende Versicherungen sind nicht gedeckt sowie Prämien für Lebensversicherungen oder Beiträge an die Säule 3a. Ebenfalls nicht berücksichtigt werden Schulden bzw. Ratenzahlungen oder Bussen sowie Steuern und Militärpflichtersatz (die im Einzelfall auf Antrag erlassen werden können). Das Gleiche gilt für

<sup>12</sup> Daneben kann es in bestimmten Fällen weitere Kosten geben, die beim hier analysierten Einpersonenhaushalt mit einem gewissen Erwerbseinkommen keine Rolle spielen wie Kinderbetreuungskosten oder die Übernahme des minimalen AHV-Jahresbeitrags.

**4 Veranschaulichung des Sozialhilfe-Grundbedarfs**

Unterstützung von ausserhalb des Haushalts wohnenden Familienmitgliedern, selbst in der Form familienrechtlicher Alimente.

In der Realität werden auch Mietkosten zum Problem, die über der von der Sozialhilfe gedeckten Mietzinslimite liegen. Diese Limiten werden oft von den Gemeinden festgelegt. Es ist für Sozialhilfebeziehende nicht unbedingt einfach, eine kostengünstige Wohnung zu finden, zumal Vermieter solcher Wohnungen bei der Vergabe eine grosse Auswahl an Interessierten haben. Eine Auswertung der Schweizerischen Sozialhilfestatistik für die Region Biel-Seeland (Dubach/Rudin 2016, 9f.) machte 2016 deutlich, dass dieses Problem dort nicht marginal war. Der Anteil an Überschreitungen der Mietzinslimiten lag vielmehr bei gut einem Viertel aller Sozialhilfebeziehenden. Bei jeder vierten Überschreitung wurde die Mietzinslimite um mehr als einen Fünftel übertroffen.

Tabelle 7: Ausgaben, die nicht von der Sozialhilfe übernommen werden

Anteil der Miete, der über der von der Sozialhilfe gedeckten Mietzinslimite liegt (bis günstigere Wohnung gefunden wird)
Mahlzeiten auswärts (nicht erwerbs- oder ausbildungsbedingt)
Ferien und Nebenwohnsitz
Werkzeuge für Haus und Garten
Unterhalt der eigenen Liegenschaft
Kauf und Betrieb von Personalfahrzeugen (ausser Velos/Mofas)
Sportausrüstung
Viele freizeitbezogene Kosten (Abos, Miete von Geräten, Ausflugsbillette etc.)
Spenden und Beiträge an Vereinigungen
Gebäude-, Reise- und Fahrzeugversicherungen
Steuern, Militärpflichtersatz
Prämien für Lebensversicherung, Säule 3a
Bussen, Schulden, zu bezahlende Alimente

Darstellung BASS

Eine Person in der Sozialhilfe kann sich vieles nicht leisten, was für andere selbstverständlich ist. Problematisch können die Ausschlüsse dort werden, wo gewisse finanzielle Verpflichtungen real trotzdem bestehen und die betroffenen Haushalte gezwungen sind, sich laufend stärker zu verschulden. **Tabelle 8** schätzt auf der Basis der HABE ab, um welche Beträge es sich dabei in der Vergleichsgruppe handelt.

Tabelle 8: Ausgaben, die nicht von der Sozialhilfe übernommen werden (unterste 10% der Einkommen, Einpersonenhaushalte), CHF pro Monat

	Durchschnitt	Vertrauensintervall(95%)	
		untere Grenze	obere Grenze
Mahlzeiten auswärts (ohne Kantinenverpflegung)	121	106	137
Wohnkosten Nebenwohnsitze	1	-1	2
Ungedekte Posten im Bereich allgemeine Haushaltsführung und persönliche Pflege (z.B. Werkzeuge)	12	7	17
Zusatzversicherungen Krankenkasse	41	36	47
Verkehrsauslagen (Auto, Motorrad, Generalabo etc.)	165	137	194
Ungedekte Posten im Bereich Freizeit, Sport, Unterhaltung (z.B. Sportartikel, Ferien)	113	93	133
Übriges (Fahrzeugsteuer & -versicherung, Spenden etc. )	127	109	145
Transferausgaben wie Steuern, bezahlte Alimente etc. (ohne Sozialversicherungsbeiträge)	255	228	281
<b>Total</b>	<b>836</b>	<b>775</b>	<b>896</b>

Quelle: Bundesamt für Statistik, Haushaltsbudgeterhebung (HABE), 2009-2014; Berechnungen BASS

Diese Schätzung ist für die nicht von der Sozialhilfe gedeckten, aber zumindest kurzfristig nicht vermeidbaren Mietkosten über der Mietzinslimite nicht möglich. Dagegen zeigt sich, dass auch die einkommensschwächsten Einpersonenhaushalte nicht unerhebliche Beträge an Steuern zahlen, seltener kommen Alimente hinzu. Den zweiten grossen ungedeckten Posten machen Verkehrsauslagen aus, die meist mit dem Autofahren zusammenhängen. Es werden auch mehr Versicherungsprämien bezahlt, als die Sozialhilfe übernimmt, allein die Zusatzversicherungen der Krankenkasse schlagen durchschnittlich mit 41 CHF zu Buche. Zudem essen die alleinlebenden Personen teilweise auch auswärts und sie leisten sich, was im Grundbedarf der SKOS nicht vorgesehen ist, gewisse Ausgaben für Sportartikel und Ferien. Zu Verzerrungen bezüglich der realen Kosten führt, wie Fehler! Ungültiger Eigenverweis auf Textmarke. illustriert, insbesondere die Nichtberücksichtigung der Ausgaben fürs Autofahren.

Tabelle 9: Ausgaben fürs Autofahren und berücksichtigte Verkehrsausgaben (unterste 10% der Einkommen), CHF pro Monat

	Einpersonenhaushalte	Paare ohne Kinder	Paare mit 2 Kindern*
Kauf und Betrieb von Personenfahrzeugen (621)	86	343	284
Fahrzeugversicherung (4202)	32	86	100
Fahrzeugsteuer (4300.02)	12	33	34
<b>Total Ausgaben für Personenfahrzeuge</b>	<b>130</b>	<b>462</b>	<b>418</b>

Anmerkung: Die Schätzungenauigkeit bei den einzelnen Budgetposten (95%-Konfidenzintervall) liegt für Einpersonenhaushalte zwischen  $\pm 16$  und  $\pm 19$  Prozent, für Paare ohne Kinder zwischen  $\pm 11$  und  $\pm 21$  Prozent und für Paare mit 2 Kindern zwischen  $\pm 10$  und  $\pm 26$  Prozent.

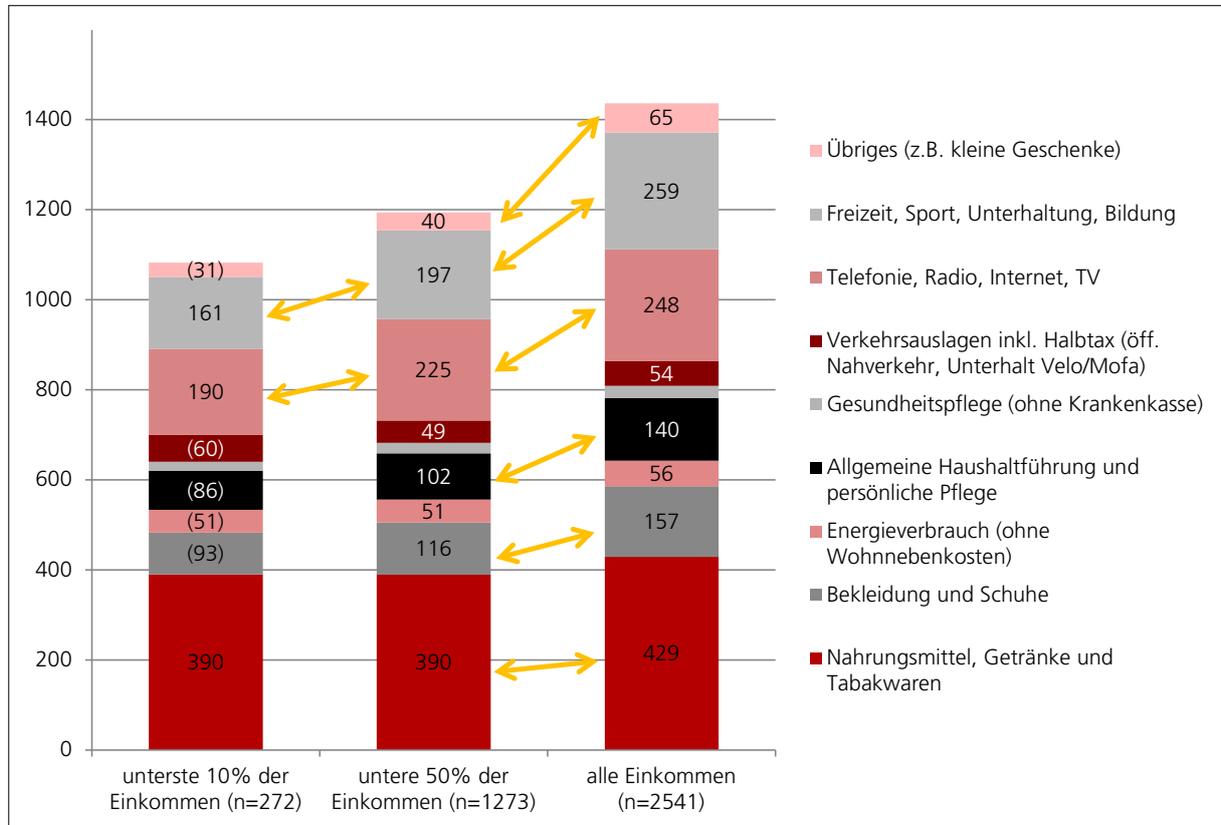
Quelle: Bundesamt für Statistik, Haushaltsbudgeterhebung (HABE), 2009-2014, \* für Paare mit 2 Kindern zusätzlich 2006-2014; Berechnungen BASS

In der Vergleichsgruppe der untersten 10% der Einkommen verfügen 37% der Einpersonenhaushalte, 79% der Paare und gar 84% der Elternpaare mit zwei Kindern über ein Personenfahrzeug. Die einkommensschwächsten Einpersonenhaushalte geben 130 CHF pro Monat fürs Autofahren aus, also mehr als doppelt so viel wie für die im SKOS-Grundbedarf berücksichtigten ÖV-Billette und Veloersatzteile. Noch grösser ist der Unterschied bei den Paaren und erst recht bei den Familien mit zwei Kindern. Bei letzteren belaufen sich die Autofahrkosten auch in dieser untersten Einkommenskategorie auf monatlich 418 CHF und sind damit mehr als zehnmal höher als die im SKOS-Grundbedarf berücksichtigten Kategorien. Die berücksichtigten Kosten sinken sogar mit zunehmender Haushaltgrösse. Die Ausgabenstruktur dokumentiert klar: Wer Auto fährt, gibt weniger für den ÖV und das Velofahren aus. Das Autofahren ersetzt die Nutzung des ÖV zu grossen Teilen (Substitutionseffekt). Wird dies nicht berücksichtigt, so werden die realen Mobilitätskosten unterschätzt.

#### 4.4 Wie unterscheidet sich das Ausgabeverhalten der einkommensschwächsten 10% der Haushalte von jenem anderer Bevölkerungsgruppen?

Wie viel geben bessergestellte Haushalte monatlich für den Warenkorb aus, den die SKOS als Grundbedarf definiert? Der Vergleich in **Abbildung 1** geht von den Beträgen aus, die sich direkt aus der statistischen Analyse der HABE ergeben, also nicht aufs geltende Niveau des SKOS-Grundbedarfs heruntergekürzt sind. Gemäss dieser Schätzung geben die einkommensschwächsten 10% der Einpersonenhaushalte durchschnittlich 1082 CHF für den Grundbedarf aus.

Abbildung 1: Zusammensetzung des Grundbedarfs nach Einkommensgruppen (Einpersonenhaushalt), CHF pro Monat



Anmerkungen: 1. Mit orangen Pfeilen angezeigt werden statistisch signifikante Unterschiede zwischen den Einkommensgruppen (95%-Konfidenzintervall).

2. () Beträge in Klammern weisen eine Schätzungenauigkeit von mehr als ±15 Prozent auf.

Quelle: Bundesamt für Statistik, Haushaltsbudgeterhebung (HABE), 2009-2014, \*Paare mit 2 Kindern 2006-2014; Berechnungen BASS

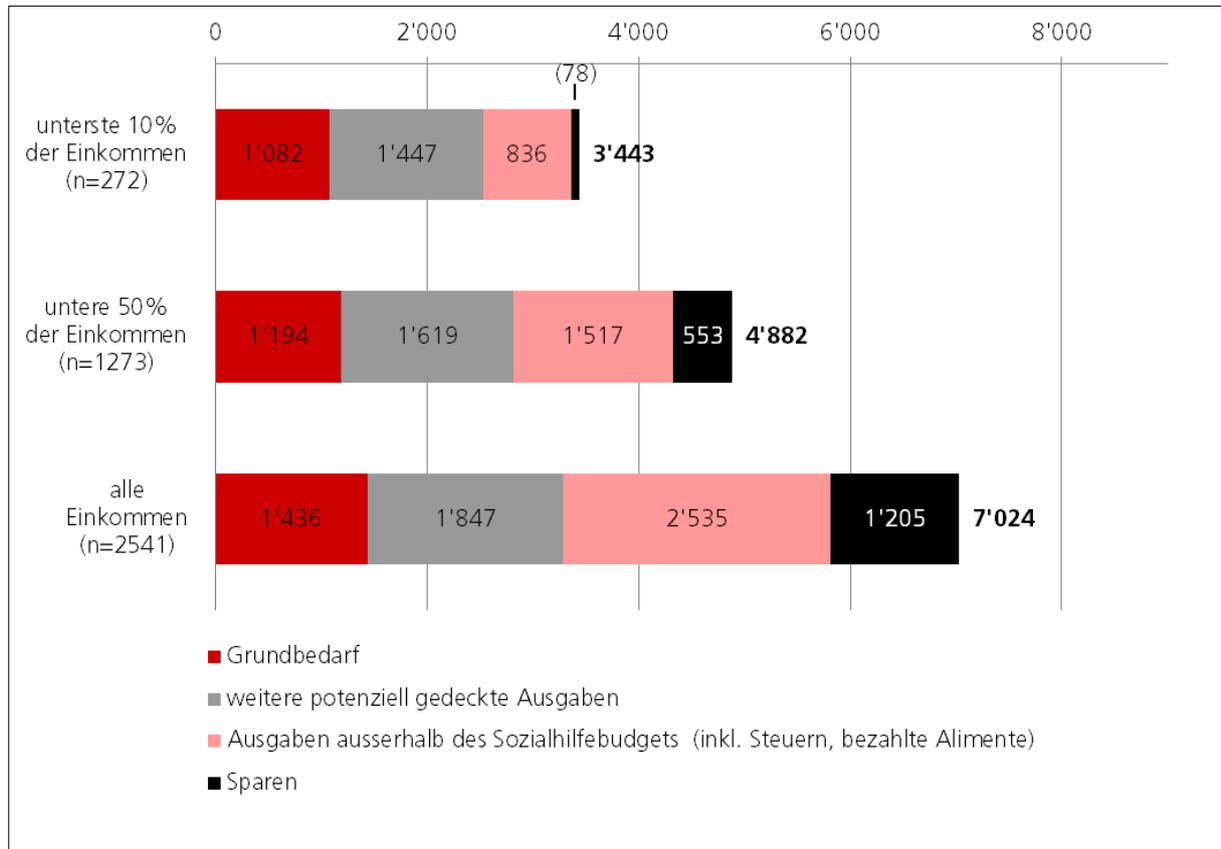
Werden die unteren 50% der Einkommen betrachtet, sind es 1194 CHF, also nur unerheblich mehr. Und im Gesamtdurchschnitt aller Einpersonenhaushalte belaufen sich die Ausgaben für den Grundbedarf auf 1436 CHF. Die Differenz der untersten 10% zum Gesamtdurchschnitt liegt also bei nur gut 350 CHF. Die Einkommenselastizität der Nachfrage nach den Gütern des Grundbedarfs liegt damit für die unteren 50% der Einkommen bei 0.78, im Gesamtdurchschnitt bei 0.68. Ist diese Elastizität deutlich kleiner als 1, besagt dies nach ökonomischer Definition, dass es sich beim Warenkorb um notwendige Güter handelt (necessities). Der geringe Unterschied ist also ein Indiz dafür, dass effektiv nur der Basisbedarf in der Definition enthalten ist und kaum Ausgaben, die in irgendeiner Form Luxusbedürfnissen entsprechen.

Bei den einzelnen Posten zeigen sich gleichwohl Unterschiede, die Hinweise darauf geben, wo die einkommensschwächsten Haushalte sich einschränken. Aufgrund der Ungenauigkeit der Schätzung sind wiederum nicht alle Unterschiede statistisch nachweisbar signifikant. Dort wo dies der Fall ist, zeigen es die orangen Pfeile an. Wird die untere Hälfte des Einkommensspektrums mit den untersten 10% verglichen, schränken sich die einkommensschwächsten Einpersonenhaushalte vor allem bei den Posten «Freizeit, Sport, Unterhaltung, Bildung» sowie «Telefonie, Radio, TV, PC und Internet» stärker ein, wohingegen etwa die Ausgaben für Essen und Getränke praktisch gleich bleiben. Anzumerken bleibt, dass auswärtige Essen in dieser Analyse nicht enthalten sind, weil sie nicht zum von der Sozialhilfe gedeckten Bedarf gehören. Im Vergleich mit dem Gesamtdurchschnitt zeigt sich, dass bei den untersten 10% wie bei den unteren 50% für alle Posten weniger ausgegeben wird. Insbesondere steht im Gesamtdurchschnitt

4 Veranschaulichung des Sozialhilfe-Grundbedarfs

deutlich mehr Geld für Bekleidung und Schuhe, den Freizeitbereich und den darüber hinaus im Rahmen der Digitalisierung wichtigen Posten «Telefonie, Radio, TV, PC und Internet» zur Verfügung. Sehr nahe beieinander liegen dagegen die Energieausgaben (ohne Wohnnebenkosten) und die Verkehrsauslagen. Wie im vorhergehenden Abschnitt ausgeführt, hängt letzteres damit zusammen, dass im SKOS-Grundbedarf die Substitution der ÖV-Nutzung durch Autofahren nicht mitabgebildet wird.

Abbildung 2: Aufteilung der Gesamtbudgets nach Einkommensgruppen (Einpersonenhaushalt), CHF pro Monat<sup>13</sup>



Anmerkungen: 1. Die Schätzungsgenauigkeit (95%-Vertrauensintervall) liegt zwischen ±2 und ±11 Prozent. Ausnahme: Der Sparbetrag der untersten 10% der Einkommen weist eine Schätzungsgenauigkeit von ±114 Prozent auf und ist deshalb in Klammern () gesetzt. 2. Die Unterschiede der Beträge zwischen den Einkommensgruppen sind statistisch signifikant (95%-Konfidenzintervall).  
Quelle: Bundesamt für Statistik, Haushaltsbudgeterhebung (HABE), 2009-2014; Berechnungen BASS

**Abbildung 2** zeigt am Beispiel eines Einpersonenhaushalts, dass die grossen Unterschiede im Ausgabe- und Sparverhalten zwischen den Einkommensgruppen vor allem bei den Ausgaben liegen, welche die Sozialhilfe nicht deckt, sowie bei den Möglichkeiten der Haushalte zu sparen.

Die Beiträge an die obligatorischen Sozialversicherungen, die als Lohnabzüge ausgestaltet sind und nicht im Portemonnaie landen, sind bei dieser Analyse nicht berücksichtigt. Beim Sparbetrag ist die Schätzung für die untersten 10% der Einkommen so unsicher, dass er sich nicht nachweislich von Null unterscheidet. Deshalb ist der Durchschnittswert in Klammern gesetzt. Im Durchschnitt aller Einpersonenhaushalte dagegen ist die Bildung von Ersparnissen im Umfang von durchschnittlich rund 1200 CHF pro Monat möglich. Die unteren 50% der Einkommen liegen circa in der Mitte dazwischen. Bei diesen relativ hohen Sparbeträgen ist zu berücksichtigen, dass einerseits nur Einpersonenhaushalte betrachtet werden, deren Sparpotenzial sicher grösser ist als zum Beispiel jenes einer Familie mit Kindern. Andererseits ist wie in Abschnitt

<sup>13</sup> Beiträge an die obligatorischen Sozialversicherungen in der Form von Lohnabzügen sind nicht berücksichtigt.

## 5 Bedarfsorientierte Überprüfung des SKOS-Grundbedarfs

3.1 ausgeführt, die Abgrenzung gegenüber teureren dauerhaften Konsumgütern fließend, deren Anschaffungspreis man zuerst ansparen muss.

Wird berücksichtigt, welche Sparmöglichkeiten für die Haushalte bestehen, erreicht die Gesamtsumme der pro Monat ausgegebenen und gesparten Beträge bei den untersten 10% der Haushalte mit durchschnittlich 3443 CHF nicht einmal die Hälfte dessen, was Einpersonenhaushalte im Gesamtdurchschnitt ausgeben und sparen (7024 CHF). Werden die Sparmöglichkeiten nicht berücksichtigt, ist die Differenz etwas kleiner. Die Ausgaben belaufen sich dann auf 3364 CHF für die untersten 10% der Haushalte und 5818 CHF im Gesamtdurchschnitt aller Einpersonenhaushalte.

Innerhalb der potenziell gedeckten Ausgaben geht der Anstieg zwischen den Einkommensgruppen vor allem darauf zurück, dass man sich höhere Wohnkosten leisten kann, während sich die Gesundheitskosten nicht signifikant unterscheiden. Bei den Kosten ausserhalb des Sozialhilfebudgets wird einerseits deutlich mehr Geld fürs Autofahren ausgegeben, andererseits kann man sich Flugreisen und Ferien leisten und auch das Auswärtsessen schlägt im Budget stärker zu Buche. Es steigen aber andererseits auch die Kosten für Steuern und Unterstützungszahlungen wie Alimente. Die Steuern liegen im Gesamtdurchschnitt jedoch nur rund 215 CHF pro Monat höher als bei den untersten 10% der Einkommen.

## 5 Bedarfsorientierte Überprüfung des SKOS-Grundbedarfs

Entsprechen die Beträge für die einzelnen Budgetposten dem Grundbedarf, der zur Führung eines menschenwürdigen Lebens erforderlich ist? Wie in Kapitel 2 dargelegt, deckt das Ausgabenverhalten der einkommensschwachen Bevölkerungsschichten ihren tatsächlichen Bedarf nicht zwingend. Denn zu dieser Gruppe gehören auch Haushalte in Armutssituationen. Ihr Ausgabeverhalten kann bereits Ausdruck einer Mangelsituation sein, die zum Beispiel eine gesunde Ernährung oder eine minimale soziale Integration nicht mehr erlaubt. Das Ausgabeverhalten kann zudem geprägt sein von kurzfristig nicht veränderbaren finanziellen Verpflichtungen oder einem Suchtverhalten, sodass die Ausgaben für den Grundbedarf faktisch zu gering ausfallen.

Aus diesem Grund werden die Höhe des Gesamtgrundbedarfs sowie die Werte der einzelnen Budgetposten aus einer am Bedarf orientierten Sicht überprüft. Weil solche Einschätzungen stark normativ geprägt sein können, wird einerseits auf **empirische Studien** und **parallele Berechnungen** anderer Institutionen zum Grundbedarf und dem Existenzminimum abgestützt. Solche Untersuchungen und Berechnungen erfolgten unter anderem auch zur Bestimmung der Existenzminima beim betriebsrechtlichen Existenzminimum (BEX) sowie bei den Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV/IV. In diesen beiden Fällen ist jedoch nur vergleichbar, ob der minimale Gesamtbedarf für verschiedene Haushaltstypen gleich eingeschätzt wird bzw. wo der SKOS-Grundbedarf höher oder tiefer liegt (vgl. Abschnitt 5.1).

Die zweite Quelle, die im Abschnitt 5.2 mit herangezogen wird, sind praktische Erfahrungswerte. Sie wurden über 15 **Telefoninterviews mit Praxisexpert/innen** von Schulden- und Budgetberatungen (Dachverbände und lokale Stellen aus der Deutsch- und Westschweiz) erfragt und erlauben differenziertere Vergleiche einzelner Ausgabenkategorien (vgl. Abschnitt 5.2). Themen der Gespräche waren jeweils,

- auf welchen Grundlagen das Existenzminimum bzw. Minimalbudget festgelegt wird,
- wie hoch es angesetzt ist, was es enthält und wie es sich auf einzelne Budgetposten verteilt,
- welche Budgetposten als «Fixposten» gelten und wo in der Praxis gespart wird, wenn das Minimalbudget unterschritten werden muss.

Budget- und Schuldenberatungsstellen sind manchmal kombiniert, richten sich aber grundsätzlich an Personen in etwas unterschiedlichen Problemlagen. Wie **Tabelle 10** veranschaulicht, sind sehr knappe Einkommensverhältnisse insbesondere bei den Budgetberatungen häufig Thema, wogegen die Ausgaben bei den Schuldenberatungen eher deshalb auf ein Minimum gesetzt werden, weil Schulden abbezahlt werden müssen.

Tabelle 10: Budget- und Schuldenberatungen

	Budgetberatungen	Schuldenberatungen
<b>Hauptaufgabe</b>	Budgetberatung für kleine Einkommen; Haushalte mit Schulden von max. 3 Monateinkommen	Beratung zur Schuldensanierung für Haushalte mit Schulden ab 3 Monateinkommen
<b>Organisation</b>	Ca. 35 Beratungsstellen von verschiedenen Trägern (Frauenzentralen, Caritas etc.) in CH-Dachverband zusammengeschlossen	Ca. 45 Beratungsstellen von verschiedenen Trägern (Caritas, Kommunen, Kirchen etc.) in CH-Dachverband zusammengeschlossen
<b>Grundlagen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Budgetbeispiele von Budgetberatung Schweiz (müssen von Berater/innen auf persönliche und lokale Verhältnisse angepasst werden)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ BEX, Gerichtsentscheide, Richtlinien des Dachverbands</li> <li>■ Budgetbeispiele von Budgetberatung Schweiz</li> </ul>

Darstellung BASS

Die beiden Analysen werden im Folgenden ausgeführt.

### 5.1 Höhe des Sozialhilfe-Grundbedarfs im Vergleich zu Betreibungsrecht und Ergänzungsleistungen

Das Existenzminimum wird nicht nur in der Sozialhilfe, sondern auch bei den Ergänzungsleistungen zu AHV und IV sowie beim betreibungsrechtlichen Existenzminimum offiziell festgelegt. **Tabelle 11** macht deutlich, dass unterschiedliche Grundlagen zur Bestimmung des Existenzminimums und des Grundbedarfs herangezogen wurden. Die **Ergänzungsleistungen (EL)** zogen bei ihrer Einführung in den 1960er Jahren die Einkommensgrenzen der kantonalen Fürsorgesysteme heran, stützten sich also auf das Niveau des Vorläufersystems der Sozialhilfe. Danach wurden die Werte mehrmals an die gestiegenen Lebenshaltungskosten angepasst, dies seit 1992 über den auch in der AHV geltenden Mischindex, der nicht nur die Kostenentwicklung, sondern auch die allgemeine Entwicklung des Lebensstandards mit berücksichtigt. Das **betreibungsrechtliche Existenzminimum (BEX)** dagegen basiert wie der Sozialhilfe-Grundbedarf der SKOS auf einem Statistikmodell auf der Basis von Verbrauchserhebungen. Dabei wurde jedoch in den 1970er Jahren auf die tiefsten 20% der Einkommen abgestützt und nicht auf die tiefsten 10%. Die Revision 2001 erfolgte mit der gleichen Datenquelle wie bei der Sozialhilfe. Damals wurden auch die Äquivalenzskalen der SKOS für die Umrechnung zwischen verschiedenen Haushaltgrössen übernommen. Seither wird das BEX regelmässig gemäss dem Landesindex der Konsumentenpreise angepasst.

Tabelle 11: Grundlagen der Bestimmung des Existenzminimums

Berechnungsgrundlagen	
<b>Sozialhilfe: Grundbedarf SKOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Studie 2004 Gerfin et al.: «Statistikmodell» (EVE)</li> <li>■ Studie BFS 2014: ebenfalls «Statistikmodell» (HABE)</li> </ul>
<b>Ergänzungsleistungen (EL):</b> Allgemeiner Lebensbedarf	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Basis 1964: Einkommensgrenze im Mittel der ausgebauten kantonalen Fürsorgesysteme (abzüglich Miete, Arztkosten, Versicherungen)</li> <li>■ Anpassungen an die gestiegenen Lebenskosten: 1971, 1987</li> <li>■ Seit 1992 Anpassung gleichzeitig mit AHV-Renten durch den Bundesrat (Mischindex)</li> <li>■ Seit 1998: Allgemeiner Lebensbedarf statt Einkommensgrenze</li> </ul>
<b>Betriebsrechtliches Existenz- minimum (BEX):</b> Grundbetrag	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Basis 1972: Referenzbudget aufgrund der 20% tiefsten Einkommen auf Basis von Verbrauchsdaten des BIGA mit begründeten Kürzungen von mehreren Posten.</li> <li>■ Revision 2001: Anpassung aufgrund Daten der EVE 1990; Angleichung der Äquivalenzskala an jene der SKOS (nach oben)</li> <li>■ Seither regelmässige Anpassungen an den Landesindex der Konsumentenpreise</li> </ul>

Darstellung BASS

Wie **Tabelle 12** zeigt, sind die Ausgabenkategorien, welche das Existenzminimum umfasst, in den verschiedenen Systemen sehr ähnlich aufgebaut. Was sie im Detail umfassen und was die Rolle des Grundbedarfs in den drei Systemen ist, ist jedoch nicht völlig identisch. Während die Sozialhilfe den Grundbedarf durch nicht abschliessend aufgezählte situationsbedingte Leistungen ergänzen kann, ist dies bei den **Ergänzungsleistungen** nicht der Fall. Hier werden abschliessend die Kategorien genannt, für welche situationsbedingte Anpassungen möglich sind. Das System ist damit deutlich weniger flexibel. Zudem ist das Zusammenspiel mit den Wohnkosten in den Ergänzungsleistungen insofern anders, als nur die Unterscheidung von Ein- und Zweipersonenhaushalten besteht und insbesondere für Kinder keine zusätzlichen Wohnkosten vorgesehen sind. Wie in der Sozialhilfe sind bei den Ergänzungsleistungen Gesundheitskosten und Erwerbsunkosten separat anrechenbar. Dagegen sind Ausbildungskosten nicht vorgesehen.

Tabelle 12: Grundbedarf und weitere Elemente des Existenzminimums

Bezeichnung Grundbedarf	Warenkorb Grundbedarf	Wohnkosten	Gesundheitskosten	Erwerbsunkosten, Ausbildungskosten	Situationsbedingte Leistungen (SIL)
<b>Sozialhilfe:</b> Grundbedarf SKOS	Pauschalbetrag ohne situationsbedingte Leistungen (SIL)	Separat angerechnet bis Höchstbetrag	zusätzlich	Können als SIL anerkannt werden	Grundversorgende SIL: Kosten der Grundversorgung in speziellen Situationen Fördernde SIL: Kosten für Zielerreichung
<b>EL:</b> Allgemeiner Lebensbedarf	Pauschalbetrag zur Deckung aller Ausgaben, die nicht gesondert berücksichtigt werden	Separat angerechnet bei 1- & 2-Personenhaushalten bis Maximalbetrag. Wohnkosten von Kindern werden nicht berücksichtigt	zusätzlich	Berufsauslagen bis zur Höhe des Erwerbseinkommens	Befreiung von Radio- & TV-Gebühren; geleistete familienrechtliche Unterhaltsbeiträge angerechnet; Beiträge an AHV/IV, EO
<b>Betriebsrechtliches Existenzminimum:</b> Grundbetrag	Pauschalbetrag	Separat angerechnet; nach Kündigungs-termin Ortsüblichkeit verlangt	zusätzlich	Beiträge an Berufsverbände; unumgängliche Berufsauslagen, die der AG nicht deckt; bei Benutzung Auto: ÖV-Ansatz; Schulung der Kinder	Rechtlich geschuldete Unterhaltsbeiträge (gegen Quittung) angerechnet; Wohnungswechsel & weitere unmittelbare grössere Auslagen; Sozialversicherungsbeiträge

Darstellung BASS

Das **betriebsrechtliche Existenzminimum** ist flexibler aufgebaut als die EL und trägt auch der Tatsache stärker Rechnung, dass zum Beispiel Wohnkosten nicht unmittelbar angepasst werden können. Einzig eine eigene Ausbildung während der Phase, in der das Minimum gilt, ist ebenfalls nicht vorgesehen. Dagegen werden die Ausbildungskosten von Kindern explizit anerkannt.

Tabelle 13: Höhe des Sozialhilfe-Grundbedarfs im Vergleich (2018)

	Sozialhilfe SKOS		Ergänzungsleistungen		Betriebsrechtliches Existenzminimum			
	Grundbedarf		Allgemeiner Lebensbedarf		Grundbetrag			
	Alleinstehend/ -erziehend	Paar	Alleinstehend/ -erziehend	Paar	Alleinstehend/ -erziehend		Paar	
ohne Kinder	986	1509	1608	2411	1200		1700	
plus 1 Kind	1509	1834	2448	3251	bis 10 J. ü. 10 J.	1750 1950	bis 10 J. ü. 10 J.	2100 2300
plus 2 Kinder	1834	2110	3288	4091	bis 10 J. ü. 10 J.	2150 2550	bis 10 J. ü. 10 J.	2500 2900
plus 3 Kinder	2110	2386	3848	4651	bis 10 J. ü. 10 J.	2550 3150	bis 10 J. ü. 10 J.	2900 3500

Darstellung BASS

Werden nun die konkreten Beträge verglichen, die den Grundbedarf abdecken (vgl. **Tabelle 13**), so zeigt sich, dass sie in der Sozialhilfe tiefer liegen als bei den anderen zwei Berechnungsweisen. Der Unterschied zu den Ergänzungsleistungen ist ein Stück weit erklärbar mit dem Umstand, dass für diese Haushalte keine situationsbedingten Leistungen vorgesehen sind und bei den Kindern keine Wohnkosten. Die Differenz der Sozialhilfe zum Grundbetrag des betriebsrechtlichen Existenzminimums reflektiert eher, dass der SKOS-Grundbedarf tiefer angesetzt ist.

### Exkurs: Gekürzter Grundbedarf für junge Erwachsene

Zu Diskussionen führt immer wieder der Sozialhilfe-Grundbedarf für junge Erwachsene, die ab 18 Jahren in der Sozialhilfe zu einem eigenen Fall mit eigenem Budget werden. In dieser Alterskategorie verfügen viele auch ausserhalb der Sozialhilfe über wenig Geld, weil sie noch in einer Ausbildung stehen und weil sie – aus diesem oder anderen Gründen – noch bei den Eltern leben. Die Überlegung besteht, dass junge Erwachsene in der Sozialhilfe nicht besser gestellt werden sollten als im Stipendiensystem. Das Problem an diesem Vergleich ist allerdings, dass allein im Kanton Waadt das Stipendiensystem effektiv als Existenzsicherung aufgebaut ist. Das Interkantonale Stipendienkonkordat schreibt den Kantonen nur vor, dass das Höchststipendium (wenn die Eltern bei einer Vollzeitausbildung keine Unterstützung leisten können und kein Lehrlingslohn besteht) auf Sekundarstufe II bei mindestens 12'000 CHF und auf Tertiärstufe bei mindestens 16'000 CHF liegen muss. Beide Beträge sind ohne weitere Unterstützung nicht existenzsichernd.

Die SKOS trägt der speziellen Situation junger Erwachsener Rechnung. So wird laut den SKOS-Richtlinien das Führen eines eigenen Haushalts bei Erwachsenen bis 25 Jahren nur in Ausnahmefällen finanziert. Haben sie die Erstausbildung noch nicht abgeschlossen, wird erwartet, dass sie bei den Eltern leben, sofern keine unüberbrückbaren Konflikte bestehen. Dort wird ihnen nur ihr Anteil am Grundbedarf der Familie finanziert. Sonst werden sie auf Wohngemeinschaften verwiesen, wo der Grundbedarf der Hälfte eines Zweipersonenhaushalts entspricht, wenn keine gemeinsame Haushaltsführung besteht. Dies entspricht 754 CHF. Beziehen sie trotzdem eine eigene Wohnung (ohne als Ausnahmefall anerkannt zu sein), gilt ebenfalls der WG-Ansatz. Dies alles ist einsichtig und führt auch nicht zu Diskussionen.

Ein anderer Punkt ist die Regelung, dass jungen Erwachsenen, die nicht eine Ausbildung oder Massnahme zur beruflichen Integration absolvieren, keiner angemessenen Erwerbstätigkeit nachgehen und auch keine Kinder betreuen, der Grundbedarf dauerhaft um 20% gekürzt wird. In der WG-Situation haben sie dann für ihren Grundbedarf noch 603 CHF zur Verfügung. Diese Regelung hat Sanktionscharakter, ohne als Sanktion ausgestaltet zu sein. So gilt sie auch für Personen, für die keine oder – zum Beispiel aufgrund psychischer Probleme - keine geeignete Massnahme zur Verfügung steht. Und sie ist im Unterschied zu Leistungskürzungen aufgrund einer Sanktion nicht auf eine Höchstdauer von 12 Monaten begrenzt.

Aufgrund der in den statistischen Analysen verwendeten HABE-Daten lässt sich wegen zu tiefer Fallzahlen der Grundbedarf dieser Gruppe nicht separat untersuchen. Intuitive Überlegungen, dass diese Altersgruppe von diversen Vergünstigungen profitiert, übersehen, dass diese oft nur Personen in Ausbildung gewährt werden. Führt die Regelung effektiv dazu, dass Personen Integrationsanstrengungen unternehmen und dadurch innert weniger Monate die Bedingungen für den regulären Grundbedarf wieder erfüllt werden, stellt sie kaum ein Problem dar. Ist dies nicht der Fall, entstehen grundsätzlich die genau gleichen Probleme, wie sie in Kapitel 6 für die Effekte allgemeiner Kürzungen dargestellt sind. Wichtig erscheint daher, dass effektiv angepasste Massnahmen zur Verfügung stehen und finanziert werden, sowie, dass der Situation gesundheitlich und insbesondere auch psychisch beeinträchtigter junger Menschen Rechnung getragen wird.

## 5.2 Vergleich der einzelnen Budgetposten mit den Erfahrungswerten von Budget- und Schuldenberatungen

Ausserhalb der Sozialhilfe selbst verfügen vor allem Budget- und Schuldenberatungsstellen über breite Erfahrungen dazu, wie ein knappes Einkommen eingeteilt werden kann und unter welches Niveau die Monatsausgaben nicht sinken können, ohne zu effektiven Mangel- und Notsituationen zu führen. Wie aus den 15 Telefoninterviews mit solchen Stellen aus der ganzen Schweiz hervorgeht, ist die Praxiserfahrung eine wichtige Basis für die Bestimmung eines solchen Mindestniveaus. Auch bestehen lokale Besonderheiten. So ist zum Beispiel in Genf wesentlich, dass unkompliziert jenseits der Landesgrenze sehr viel günstiger eingekauft werden kann. Der Dachverband der Budgetberatungsstellen, Budgetberatung Schweiz, hat als Praxishilfe Budgetbeispiele erarbeitet, die langjährig bewährte Minimalbudgets darstellen, welche auf die jeweilige persönliche und regionale Situation angepasst werden können (siehe Anhang). Sie wurden nicht über eine statistische Methode bestimmt wie der SKOS-Grundbedarf, sondern in einem Expertenverfahren entwickelt, stützten sich also von Anfang an auf das Praxis-Knowhow erfahrener Budgetberater/innen. Sie werden alle zwei Jahre durch ein Expert/innengremium des Dachverbandes aufgrund von Statistiken der Bundesämter (BFS, BSV u.a.), Daten von Vergleichsportalen (Comparis etc.), Online Preisberechnungs-Tools (z.B. von Versicherern) und dem Landesindex der Konsumentenpreise überprüft. Eine zusätzliche Basisstudie wurde 2012 für die Westschweiz von der Fédération romande des consommateurs erstellt.

Im Folgenden stellen wir jeweils die Aussagen aus den Experteninterviews zu Minimalbeträgen für einzelne Budgetposten sowie die Beratungsgrundlagen insbesondere in der Form der Minimalbudgets von Budgetberatung Schweiz den Beträgen im SKOS-Grundbedarf gegenüber, um zu validieren, wieweit ihre Höhe übereinstimmt oder divergiert. Dies ist kein einfaches Unterfangen, weil der Aufbau der Budgets in einzelne Posten nicht genau übereinstimmt und weil die Aufschlüsselung beim SKOS-Grundbedarf zunächst aus der Haushaltsbudgeterhebung (HABE) herausgerechnet werden muss und daher mit den Unsicherheiten der dortigen Schätzung behaftet ist. Wichtig ist zudem festzuhalten, dass der minimale Grundbedarf von den Budgetberatungen und der SKOS aus einer anderen Perspektive betrachtet wird: Für die Budgetberatungen ist das Minimalbudget eine Beratungsgrundlage, zu der im Einzelfall unvermeidliche weitere Ausgaben hinzugefügt werden können, daher sind die mittelfristig unvermeidbaren kleineren Anschaffungen (z.B. ein Handy, ein Staubsauger, ein Haartrockner) nicht enthalten. Oft stehen in den Beratungen kürzerfristige finanzielle Krisen im Vordergrund, die sich bis zu einem halben Jahr, maximal einem Jahr hinziehen. In einem solchen überblickbaren Zeitrahmen ist es möglich, auf viele Anschaffungen zu verzichten, die mittelfristig unausweichlich werden. Im SKOS-Budget zum Grundbedarf dagegen ist nicht nur die kurze Frist bedacht, sondern das Budget muss auch mittelfristig ausreichen.

Der Vergleich wird zunächst für einen Einpersonenhaushalt durchgeführt (Abschnitt 5.2.1) und anschliessend für ein Elternpaar mit zwei Kindern (Abschnitt 5.2.2).

### 5.2.1 Vergleich des Grundbedarfs der SKOS und des Minimalbudgets von Budgetberatung Schweiz für Einpersonenhaushalte

In **Tabelle 14** werden der Grundbedarf der SKOS und das Minimalbudget von Budgetberatung Schweiz für **Einpersonenhaushalte** einander gegenübergestellt. Da die SKOS keine einzelnen Budgetposten ausweist, braucht es dazu eine eigene Berechnung. Wie oben ausgeführt, leitet sich der SKOS-Grundbedarf aus Analysen der Haushaltsbudgeterhebung (HABE) her. Der aktuell gültige Grundbedarf gemäss SKOS von 986 CHF pro Monat entspricht jedoch nicht dem errechneten Durchschnittswert, sondern liegt tiefer. Vereinfachend wurde daher davon ausgegangen, dass die Anteile der einzelnen Ausgabeposten den HABE-Analysen entsprechen, die Kürzung also überall linear gleich erfolgt. Die Budgetkategorien wurden so gewählt, dass ein Vergleich mit dem teilweise anders strukturierten Minimalbudget von Budgetberatung Schweiz möglich ist.

In den folgenden Abschnitten wird für die einzelnen Budgetposten erörtert,

- welche Unterschiede zwischen den Beträgen der SKOS und von Budgetberatung Schweiz bestehen,
- inwiefern die Praxisexpert/innen die Höhe der einzelnen Budgetposten als realistisch einschätzen,
- welche Beträge für Budgetposten die Praxisexpert/innen aus ihrer Erfahrung als «unterste Grenze» bzw. Fixkosten einschätzen,
- welche Probleme daraus folgen und wo ihre Klient/innen sparen, wenn die Beträge in der Realität unterschritten werden und
- wie grössere Differenzen zwischen den Beträgen der SKOS und von Budgetberatung Schweiz erklärt werden können.

#### Nahrungsmittel, Getränke und Tabakwaren

Die Ausgaben für Nahrungsmittel und alkoholfreie Getränke, die im Rahmen eines Minimalbudgets einzurechnen sind, liegen gemäss den Angaben aus den Experteninterviews mit Vertreter/innen von **Budget- und Schuldenberatungsstellen** für eine allein lebende Person zwischen 250 und 500 CHF pro Monat. Alkoholische Getränke und Tabakwaren sind in diesem Betrag noch nicht enthalten. Die 250 CHF (8.35 CHF pro Tag) nennt die Schuldenberatungsstelle in Genf, weil dort die Möglichkeit besteht, im nahe gelegenen Ausland billig einzukaufen und weil in der Stadt selbst weitere günstige Einkaufsmöglichkeiten für Bedürftige bestehen. Die übrigen Beratungsstellen veranschlagen mindestens 350 CHF. Diesen Betrag von umgerechnet 11.65 CHF pro Tag setzt auch das Minimalbudget von Budgetberatung Schweiz ein. Der Dachverband betont, dass mit diesem Budgetbetrag das Bewirten von Gästen nicht möglich sei, ansonsten das Geld aber erfahrungsgemäss für eine ausgewogene Ernährung ausreiche.

Beim Budgetposten Ernährung beziehen sich Budget- und Schuldenberatungen zusätzlich auf Evidenz aus Studien. Die Fédération romande des consommateurs stützt sich in ihrem Ratgeber «Bien gérer mon budget» von 2012 auf eine zusammen mit Ernährungsberater/innen durchgeführte Erhebung der Kosten für eine ausgewogene Ernährung für Selbstkochende. Sie kommt auf einen monatlichen Betrag von 410 CHF für eine alleinstehende Person (Fédération romande des consommateurs 2012). Eine ähnliche Studie wurde 2014 im Auftrag des Bundesamtes für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen durchgeführt. Sie kam auf monatliche Ausgaben von rund 472 CHF für einen Paarhaushalt (Brunner/Casetti 2014). Umgerechnet auf eine Einzelperson (mit SKOS-Äquivalenzfaktor 1.53) entspricht dies Mindestausgaben von 309 CHF pro Monat für eine Einzelperson. Dieser Betrag unterschätzt jedoch mit ziemlicher Sicherheit den

Tabelle 14: Vergleich Grundbedarf SKOS und Minimalbudget Budgetberatung Schweiz: Einpersonenhaushalt (aktuell gültige Werte)

Budgetposten	Grundbedarf SKOS/HABE		Kategorien gemäss HABE	Minimalbudget Budgetberatung Schweiz		Kategorien Budgetberatung Schweiz
	%	CHF		%	CHF	
<b>Nahrungsmittel, Getränke und Tabakwaren</b>	<b>36%</b>	<b>355</b>		<b>38%</b>	<b>350</b>	
		(±23)	[51] Nahrungsmittel und alkoholfreie Getränke [521] Alkoholische Getränke [522] Tabakwaren			Nahrungsmittel, Getränke ohne alkohol. Getränke und Tabakwaren (CHF 350)
<b>Bekleidung und Schuhe</b>	<b>9%</b>	<b>85</b>		<b>7%</b>	<b>70</b>	
		(±19)	[56] Bekleidung und Schuhe			Kleider, Schuhe (CHF 70)
<b>Energieverbrauch (ohne Wohnnebenkosten)</b>	<b>5%</b>	<b>46</b>		<b>3%</b>	<b>30</b>	
		(±8)	[5713] Energie des Hauptwohnsitzes			Energie, d.h. Elektrizität, Gas (CHF 30)
<b>Allgemeine Haushaltsführung und persönliche Pflege (inkl. Gesundheitspflege ohne Krankenkasse)</b>	<b>10%</b>	<b>97</b>		<b>5%</b>	<b>50</b>	
		(±15)	[573] Reparaturen, Unterhalt der Wohnung [585] Laufende Haushaltsführung [6811] Apparate und Artikel für die Körperpflege [582] Haushaltswäsche & Heimtextilien [583] Haushalts- und Küchengeräte [682] Persönliche Ausstattung [611] Pharmazeutische Produkte, Sanitätsmaterial etc.			Nebenkosten (=Körperpflege, Medikamente, Wasch-, Putzmittel, Entsorgung, Porti; CHF 50)
<b>Verkehrsauslagen</b>	<b>6%</b>	<b>55</b>		<b>10%</b>	<b>90</b>	
		(±9)	[62] Verkehr (nur: Billette Bahn, Tram, Bus, Halbtax, Velo-Ersatzteile)			allg. Fahrkosten (CHF 90)
<b>Nachrichtenübermittlung, Internet, Radio/TV</b>	<b>18%</b>	<b>173</b>		<b>13%</b>	<b>120</b>	
		(±14)	[63] Nachrichtenübermittlung [6632.04] Radio- & Fernsehkonzession [661] Audiovisuelle-, Foto- und EDV-Ausrüstung und Zubehör			Festnetz, Internet, TV, Handy, Billag (CHF 120)
<b>Freizeit, Sport, Unterhaltung, Bildung</b>	<b>15%</b>	<b>146</b>		<b>22%</b>	<b>200</b>	
		(±17)	[6812] Coiffeur und Körperpflege [531] Gaststätten (nur Getränke) [6622] Spielzeug, Gesellschaftsspiele und Zeitvertreib [6625] Haustiere & Produkte für deren Haltung [663] Dienstleistungen für Sport, Erholung und Kultur (teilweise) [664] Bücher, Presseerzeugnisse und Papierwaren			Taschengeld (CHF 100) + Reserve (CHF 50) + verfügbarer Betrag (CHF 50)
<b>Übriges (z.B. kleine Geschenke)</b>	<b>3%</b>	<b>29</b>		<b>2%</b>	<b>20</b>	
		(±10)	[6832] Finanzielle Dienstleistungen [442] Gemachte Geschenke & Einladungen			Geschenke (CHF 20)
<b>Total ohne mittelfristig unvermeidbare Kosten</b>				<b>100%</b>	<b>930</b>	
<b>Total mit mittelfristig unvermeidbaren Kosten</b>	<b>100%</b>	<b>986</b>				

Anmerkungen: 1. Die Codes in eckigen Klammern [] entsprechen den Nummern der Budgetposten der HABE.

2. Die hier dargestellte Aufteilung des SKOS-Grundbedarfs in Budgetposten wurde vom BASS vorgenommen. Die Prozent-Anteile der Budgetposten entsprechen den Anteilen der Haushaltsausgaben der Referenzgruppe von Einpersonenhaushalten der HABE 2009-2014. Die Aufteilung basiert auf den Angaben von 272 Haushalten und ist demnach als Annäherung anzusehen. Die Streuung der Werte im 95%-Vertrauensintervall ist jeweils als (±X) angegeben.

Quelle: BFS HABE 2009-2014, Budgetbeispiele für Einzelpersonen von Budgetberatung Schweiz, Darstellung & Berechnungen BASS

realen Bedarf, da in der Studie jeweils der Preis der benötigte Menge des billigsten verfügbaren Produkts ungeachtet der Packungsgrösse<sup>14</sup> eingerechnet wird. Mehrfach wird von Berater/innen berichtet, dass Klient/innen versuchen, beim Aufstellen ihres Budgets für Nahrungsmittel einen Betrag unter dem Minimalbetrag einzusetzen, um Einsparungen zu erzielen. Gewissen Klient/innen gelingt dies offenbar, ohne dass auf ausreichende und gesunde Ernährung verzichtet werden muss. Allerdings wird auch darauf hingewiesen, dass der Einkauf von günstigeren Nahrungsmitteln, z.B. im nahe gelegenen Ausland oder bei Einkaufsläden für Bedürftige, meist mit zusätzlichem Aufwand (z.B. Autonutzung) verbunden ist. Andere Berater/innen machen die Erfahrung, dass Klient/innen, die im persönlichen Budget für Nahrungsmittel und Getränke Beträge unterhalb des empfohlenen Minimums einsetzen, diese Zielwerte entweder im Alltag nicht einhalten können oder sich ungesund oder nicht ausreichend ernähren. Insbesondere werde auf Frischprodukte wie Gemüse und Obst verzichtet, die relativ teuer sind, was speziell bei Kindern oft zu Gewichtsproblemen führe. Eine Beraterin weist darauf hin, dass der Minimalbetrag von Budgetberatung Schweiz bei weitem nicht ausreiche, wenn bei der Ernährung spezielle Anforderungen zum Tragen kommen, wie z.B. eine glutenfreie Diät bei Zöliakie.

Im **aufgeschlüsselten Grundbedarf der SKOS** macht der Posten für Ernährung 355 CHF aus (mit einer in der Tabelle ausgewiesenen Schätzungsunsicherheit von  $\pm 23$  CHF). Der Betrag ist nicht genau gleich definiert, sondern Alkohol und Tabakwaren sind eingeschlossen. Er liegt damit im unteren Bereich der von den Beratungsstellen genannten Beträge.

*Insgesamt lässt sich festhalten, dass der SKOS-Betrag beim Budgetposten Ernährung von den Budgetberatungsstellen bestätigt oder als eher tief eingeschätzt wird angesichts dessen, dass alkoholische Getränke und Tabakwaren eingeschlossen sind, die beim nahezu gleich hohen Betrag ihres Minimalbudgets noch hinzukommen.*

### **Bekleidung und Schuhe**

Die in den **Experteninterviews mit den Beratungsstellen** angegebenen Minimalbeträge für Bekleidung und Schuhe für eine alleinlebende Person liegen zwischen 50 und 100 CHF pro Monat. Im **Minimalbudget** des Dachverbands **Budgetberatung Schweiz** werden 70 CHF dafür eingesetzt. Die dort zuständige Expertin gibt an, dass es mit diesem Betrag grundsätzlich auch möglich ist, zwingend notwendige, grössere Anschaffungen wie z.B. Winterschuhe zu tätigen. Allerdings reiche das Geld nur, wenn im Ausverkauf oder in Secondhand-Läden eingekauft werde. Dies bestätigt eine Beraterin aus einem ländlichen Einzugsgebiet: Sie verweist darauf, dass ihren Klient/innen die Möglichkeit, in Secondhand- oder Caritas-Läden einzukaufen, fehle und deshalb der Minimalbetrag von 70 CHF teilweise überschritten werden müsse.

In verschiedenen Experteninterviews wird angegeben, dass Ratsuchende, die am Existenzminimum leben, versuchen, bei der Bekleidung und den Schuhen noch weiter zu sparen. Das bedeutet in der Praxis, dass sie keine neuen Kleider mehr kaufen, sondern auch abgenutzte und eventuell von der Grösse her nicht mehr passende Kleidung weiter tragen. Die Berater/innen machen die Erfahrung, dass ein solches Sparverhalten über einen Zeitraum von einigen Monaten praktikabel sei. Längerfristig führe es jedoch möglicherweise zu (Selbst-)Stigmatisierung und erschwere alltägliche und arbeitsbezogene Kontakte mit anderen Personen.

<sup>14</sup> Ist die Packungsgrösse grösser als die effektiv benötigte Menge, was bei nur abgepackt erhältlichen Produkten häufig der Fall ist, muss in der Realität mehr gekauft werden als benötigt. Bei verderblichen Nahrungsmitteln besteht in diesem Fall ein Verlustrisiko.

Im **aufgeschlüsselten Grundbedarf der SKOS** macht der Posten «Bekleidung und Schuhe» 85 CHF aus ( $\pm 19$  CHF). Er liegt damit im mittleren Bereich der von den Berater/innen genannten Beträge und etwas über dem Minimalbudget von Budgetberatung Schweiz.

*Insgesamt stimmt der im SKOS-Grundbedarf aufgenommene Betrag für Bekleidung und Schuhe mit der Beratungspraxis der Budgetberatungsstellen gut überein. Er scheint nur dann noch etwas unterschritten werden zu können, wenn eine gute Infrastruktur an Secondhandläden und Ausverkaufsangeboten besteht.*

### **Energieverbrauch (ohne Wohnnebenkosten)**

Für den Energieverbrauch exklusive Wohnnebenkosten werden gemäss den Expertenangaben der **Budgetberatungsstellen** für eine alleinlebende Person 30 bis 40 CHF veranschlagt. Dieser Wert basiert auf Angaben von Energielieferanten, die mit den auf dem Internet zugänglichen Preisrechnern erhoben werden. Gemäss Budgetberatung Schweiz entspricht der von ihr ins Minimalbudget aufgenommene Betrag von 30 CHF einem einfach geführten Haushalt ohne Geräte mit ausserordentlichem Stromverbrauch. Der Posten gilt bei den Expert/innen der Budget- und Schuldenberatungsstellen als Fixbetrag, bei dem nicht weiter gespart werden kann.

Im **aufgeschlüsselten Grundbedarf der SKOS** macht dieser Posten 46 CHF aus. Der auf den effektiven Ausgaben einkommensschwacher Haushalte (unterste 10%) beruhende Wert liegt damit deutlich höher als im Minimalbudget von Budgetberatung Schweiz. Denkbar ist, dass einkommensschwache Personen in unterdurchschnittlich energieeffizienten Haushalten mit alten Geräten leben oder dass sie mangels Alternativen mehr zuhause sind und dort Energie konsumieren.

*Insgesamt ist davon auszugehen, dass ohne die finanzielle Möglichkeit, energieeffizientere Geräte anzuschaffen, die höheren statistisch ermittelten effektiven Ausgaben weitgehend als Fixbetrag zu betrachten sind.*

### **Allgemeine Haushaltsführung und persönliche Pflege**

Der in diesem Abschnitt besprochene Budgetbereich umfasst einerseits alle Ausgaben für die Haushaltsführung, die nicht in einem anderen Budgetposten untergebracht sind, wie z.B. Reinigungsmittel, Reparaturen oder Haushaltsgeräte (=allgemeine Haushaltsführung) und andererseits Auslagen für die Körperpflege, nicht von der Grundversicherung der Krankenkasse gedeckte Gesundheitspflege und Artikel der persönlichen Ausstattung (=persönliche Pflege).

Dieser heterogene Budgetbereich enthält im Minimalbudget von **Budgetberatung Schweiz** unter dem Überbegriff «Nebenkosten» die Posten Körperpflege, Medikamente, Wasch- und Putzmittel, Entsorgung und Porti. Nicht berücksichtigt ist die Anschaffung und der Ersatz von Haushaltsgeräten und Haushaltsartikeln wie Haushaltswäsche oder Essgeschirr. Im Minimalbudget wird ein Betrag von 50 CHF veranschlagt. Auch dieser Wert wird generell von den interviewten Expert/innen als nicht unterschreitbares Minimum angesehen. Von einzelnen Expert/innen wird das Minimalbudget von Budgetberatung Schweiz in diesem Punkt kritisiert: Es enthalte keine Anschaffungen von dauerhaften Konsumgütern und sei deshalb für Personen, die über einen längeren Zeitraum als ca. ein Jahr mit einem Minimalbudget auskommen müssen, zu tief angesetzt. Einzelne Beratungsstellen gehen von deutlich höherem Bedarf aus. So rechnet die Schuldenberatung Aargau-Solothurn mit ca. 130 CHF.

Im **aufgeschlüsselten SKOS-Grundbedarf** umfasst der hier erörterte Budgetbereich laufende Haushaltsführung (Reinigung/Instandhaltung von Kleidern und Wohnung) inkl. Kehrlichtgebühren, nicht von der Krankenkasse übernommene Produkte der Gesundheitspflege ohne Selbstbehalte und Franchisen (z.B.

selbst gekaufte Medikamente), Körperpflege (ohne Coiffeurbesuche<sup>15</sup>), kleine Haushaltsgegenstände und die persönliche Ausstattung (z.B. Schreibmaterial). Im Vergleich zum Minimalbudget von Budgetberatung Schweiz sind also neben laufenden Ausgaben auch die Anschaffung von dauerhaften Konsumgütern wie kleinere Haushaltsgeräte oder Bettwäsche enthalten. Der Gesamtbetrag von 97 CHF umfasst laufende Ausgaben von rund 60 CHF, also geringfügig mehr als im Minimalbudget von Budgetberatung Schweiz. Für Anschaffungen kommt ein Betrag von rund 37 CHF hinzu.

*Insgesamt bestehen bei der Bestimmung dieses Budgetpostens erhebliche Abgrenzungsprobleme. Budgetberatung Schweiz und SKOS subsumieren darunter nicht genau die gleichen Ausgaben. Die Differenz besteht jedoch auch in der unterschiedlichen zeitlichen Perspektive. So sind bei Budgetberatung Schweiz Anschaffungen ausgeklammert, die mittelfristig unumgänglich sind (können bei der Beratung jedoch im Einzelfall aufgenommen werden), beim SKOS-Grundbedarf sind sie enthalten.*

### **Verkehrsauslagen**

Wieviel Geld soll am Existenzminimum für Mobilität ausgegeben werden können? Die Minimalbeträge für Verkehrskosten werden von den **Budgetberatungsstellen** allgemein auf Basis der Kosten der Abonnemente des öffentlichen Nahverkehrs veranschlagt. Sie sind je nach Wohnort unterschiedlich und liegen gemäss den Experteninterviews zwischen 60 und 90 CHF pro Monat. Budgetberatung Schweiz empfiehlt in ihrem Minimalbudget, einen Betrag von 90 CHF einzusetzen. Auch dieser Posten gilt bei den Berater/innen der Budget- und Schuldenberatungsstellen als Fixbetrag, bei dem nicht weiter gespart werden kann.

Im **aufgeschlüsselten Grundbedarf der SKOS** dagegen ist für Verkehrsausgaben ein Posten von 55 CHF eingesetzt. Der Betrag ist nur etwas mehr als halb so hoch wie die Empfehlung von Budgetberatung Schweiz. Vor dem Hintergrund, dass die Budgetberatungsstellen ihren Betrag als nicht weiter kürzbaren Fixposten betrachten, erstaunt dies. Wie in Kapitel 3 bereits ausgeführt, hängt der tiefe Wert im SKOS-Grundbedarf damit zusammen, dass ein grosser Teil der realen Verkehrsausgaben einkommensschwacher Haushalte bei der statistischen Analyse zur Bestimmung des SKOS-Grundbedarfs ausgeschlossen wurde: die Kosten fürs Autofahren. Weil aber Autofahrende den ÖV viel weniger benutzen, führt dies in der Durchschnittsbetrachtung zu einer Unterschätzung der Kosten, mit denen Personen konfrontiert sind, die auf den ÖV angewiesen sind. Nur wenn das Auto für die Arbeit nötig ist, wird ein Teil der Differenz von der Sozialhilfe möglicherweise über situationsbedingte Leistungen finanziert.

*Insgesamt zeigt sich hier deutlich, dass durch die Nichtberücksichtigung des Autofahrens die verkehrsbedingten Ausgaben im SKOS-Grundbedarf unterschätzt werden.*

### **Nachrichtenübermittlung, Internet, Radio/TV**

In diesem Bereich, der Radio, TV, Konzessionsgebühren (Billag), Porti, Telefonie und Internet umfasst, hat sich die Kostenstruktur durch die Digitalisierung in den letzten Jahren stark verändert. Die von den **Budgetberatungsstellen** angewandten Minimalbeträge liegen relativ weit auseinander, nämlich zwischen 70 und 120 CHF pro Monat, was wohl damit zusammenhängt, als wie wichtig der digitale Zugang zu Information eingeschätzt wird. Da zunehmend Informationen nur noch digital zur Verfügung gestellt werden (z.B. Telefonbuch, Postautofahrpläne) oder Sparangebote nur im Internet verfügbar sind (z.B. SBB-Sparbillette) ist dieser Zugang in den letzten Jahren immer deutlicher zum Grundbedarf geworden. Im Minimalbudget von Budgetberatung Schweiz werden 120 CHF für diesen Posten eingesetzt. Dieser Betrag beruht auf den effektiven Kosten für die Empfangsgebühren (38 CHF/Monat) und auf Internetrecherchen

---

<sup>15</sup> Aus Gründen der Vergleichbarkeit werden Kosten für Coiffeurbesuche hier ausgeklammert und im Abschnitt «Freizeit, Sport, Unterhaltung, Bildung» erörtert.

bei grossen Anbietern nach dem günstigsten Abonnement, das Telefonie, Internetzugang und TV-Empfang kombiniert. Die tieferen Beträge von einzelnen Beratungsstellen resultieren daraus, dass auf gewisse Angebote verzichtet wird, z.B. nur ein Prepaid-Mobiltelefon vorgesehen ist, oder davon ausgegangen wird, dass zu Hause kein Internetzugang zur Verfügung steht, sondern für den Internetzugang öffentliche Hotspots genutzt werden.

Verschiedene interviewte Praxisexpert/innen weisen darauf hin, dass Einsparungen beim Budgetposten «Nachrichtenübermittlung, Internet, TV» faktisch zwar realisierbar seien, aber für die Betroffenen grosse Nachteile mit sich bringen. Der Zugang zu Informationen – gerade zu günstigen Konsumangeboten und zum Stellenmarkt – und die Pflege wichtiger sozialer Kontakte erfolge heute hauptsächlich auf elektronischem Weg. Einsparungen in diesem Bereich erschweren daher direkt die berufliche und soziale Integration.

Im **aufgeschlüsselten Grundbedarf der SKOS** macht der gleiche Posten 173 CHF aus, liegt also um gut 50 CHF höher als im Minimalbudget von Budgetberatung Schweiz. Die Differenz besteht hauptsächlich, weil bei Budgetberatung Schweiz aufgrund der kurzfristigen Perspektive die Anschaffung und Reparatur von Geräten (TV, Computer etc.) nicht berücksichtigt ist. Im SKOS-Grundbedarf ist dafür ein Betrag von rund 40 CHF enthalten.

*Insgesamt bedingt die zunehmende Digitalisierung, den Internetanschluss in den Grundbedarf aufzunehmen und auch Haushalten in der Sozialhilfe die Anschaffung internetfähiger Geräte zuzugestehen. Zwar sind die Preise für Telefonie, Kabelanschluss, Internet und Geräte in den letzten Jahren gesunken. Aber weil einkommensschwache Haushalte in der Vergangenheit seltener über solche Zugänge zur digitalen Welt verfügten, sind in der Vergleichsgruppe die Durchschnittsausgaben dafür nicht gesunken.*

### **Freizeit, Sport, Unterhaltung, Bildung**

Der SKOS-Grundbedarf gesteht Sozialhilfebeziehenden ein Minimum von Aktivitäten im Bereich Freizeit, Sport, Unterhaltung, Kultur und Bildung zu.<sup>16</sup> Im Minimalbudget von **Budgetberatung Schweiz** ist dieser Bereich nicht explizit definiert, sondern Elemente der genannten Budgetposten sind in den Rubriken «Taschengeld» (100 CHF), «Reserve» (50 CHF) und «verfügbarer Betrag» (50 CHF) enthalten. Es handelt sich also um einen Restbetrag im Budget, der sehr viele unterschiedliche Ausgaben umfassen kann – auch solche, die im SKOS-Grundbedarf in andere Kategorien fallen. So wird vonseiten Budgetberatung Schweiz erklärt, dass im Betrag von gesamthaft 200 CHF auch die Anschaffung eines PC Platz finden müsste. Nicht enthalten sind dagegen Abonnemente für Presseerzeugnisse oder Vereinsmitgliedschaften, die beim SKOS-Grundbedarf berücksichtigt werden.

Einzelne Beratungsstellen weisen explizit darauf hin, dass der Betrag nicht alle Bedürfnisse abdecken könne. Für die Ausübung eines Sports fallen gemäss dem Experten der Fédération Romande des Consommateurs (FRC) pro Monat rund 50 CHF mehr an, als das Minimalbudget von Budgetberatung Schweiz umfasst. Bei der Schuldenberatung Aargau-Solothurn werden für «Freizeit/Kultur/Sport...» plus «Diverses» gesamthaft monatlich rund 300 CHF veranschlagt. Es wird auch darauf hingewiesen, dass insbesondere die Freizeitmöglichkeiten für Kinder im Minimalbudget äusserst beschränkt seien. Das Ausüben von Wintersportarten wie Skifahren sei in diesem Rahmen bspw. nicht realisierbar.

Die Erfahrung der Berater/innen zeigt, dass Einsparungen im Bereich Freizeit, Sport, Unterhaltung und Bildung für die Betroffenen schwerwiegende Folgen haben können. Sie beobachten, dass oftmals bei der Ausübung von sportlichen Aktivitäten gespart werde, was längerfristig negative gesundheitliche Auswir-

<sup>16</sup> Aus Gründen der Vergleichbarkeit wurden für den vorliegenden Vergleich auch die Kosten für Coiffeurbesuche einbezogen, da diese im Minimalbudget von Budgetberatung Schweiz in «Taschengeld» enthalten sind.

kungen habe. Ebenfalls eingespart werden Vereinsaktivitäten oder die Ausübung eines Hobbys, was zu sozialer Isolierung führen könne. Insbesondere für Kinder, die an kostenpflichtigen Freizeitaktivitäten nicht teilnehmen können, könne dies zu Selbstabwertung und Stigmatisierung führen.

Im **aufgeschlüsselten Grundbedarf der SKOS** machen «Freizeitaktivitäten in den Bereichen Sport, Unterhaltung, Kultur und Bildung» (plus Coiffeurbesuche, vgl. Fussnote 14) 146 CHF aus. Stellt man diesem Betrag die Posten «Taschengeld», «Reserve» und «verfügbarer Betrag» gegenüber, zeigt sich dass der Betrag der SKOS um 54 CHF tiefer ist als der Betrag im Minimalbudget von Budgetberatung Schweiz. Wie erwähnt ist die Vergleichbarkeit allerdings eingeschränkt.

*Insgesamt kann der Schluss gezogen werden, dass der für die soziale Teilhabe in der Freizeit eingesetzte Betrag im SKOS-Grundbedarf nicht zu hoch angesetzt ist im Vergleich zu dem, was Budget- und Schuldenberatungsstellen als Minimum erachten.*

### Übriges (z.B. kleine Geschenke)

Im Minimalbudget von **Budgetberatung Schweiz** sind 20 CHF für kleine Geschenke vorgesehen, wobei es sich wiederum um einen langjährigen Erfahrungswert handelt. Einsparungen bei der Möglichkeit, kleine Geschenke zu machen, haben gemäss den interviewten Berater/innen Auswirkungen auf die soziale Integration, z.B. werde die Möglichkeit, an verwandtschaftlichen Geschenktraditionen teilzunehmen oder als Pate oder Patin die üblichen Geschenke zu finanzieren, eingeschränkt.

Im **aufgeschlüsselten Grundbedarf der SKOS** liegt der Betrag mit 29 CHF etwas höher, wobei darin auch rund 7 CHF für finanzielle Dienstleistungen (z.B. Konto- und Kreditkartengebühren der Bank) enthalten sind.

*Insgesamt stimmen die Beträge von SKOS und Minimalbudget hier ziemlich genau überein, wenn der unterschiedlichen Abgrenzung (mit oder ohne Bankspesen) Rechnung getragen wird.*

## 5.2.2 Vergleich des Grundbedarfs für Paarhaushalte mit zwei Kindern

Die Ausgabenstruktur von Haushalten unterscheidet sich, wie bereits in Kapitel 3 gezeigt, stark nach ihrer Zusammensetzung. Deshalb ist nicht auszuschliessen, dass die für Einpersonenhaushalte durchgeführte bedarfsorientierte Validierung für grössere Haushalte anders ausfällt. Um dies zu überprüfen, werden in **Tabelle 15** der Grundbedarf der SKOS und das Minimalbudget von Budgetberatung Schweiz für **Paarhaushalte mit zwei Kindern** denjenigen der Einpersonenhaushalte gegenübergestellt.

Im Unterschied zu den Einpersonenhaushalten, wo er etwas tiefer angesetzt ist, liegt der von Budgetberatung Schweiz für Paarhaushalte mit zwei Kindern über 12 Jahre eingesetzte Gesamtbetrag trotz unterschiedlicher zeitlicher Perspektive mit 2210 CHF leicht höher als derjenige des Grundbedarfs der SKOS von 2110 CHF. Er wäre mit 2060 CHF geringfügig tiefer, wenn beide Kinder noch keine 12 Jahre alt sind (in der Tabelle nicht dargestellt). In den einzelnen Budgetposten ergeben sich folgende Unterschiede:

■ Bei den Paarhaushalten mit zwei Kindern liegt der von Budgetberatung Schweiz vorgesehene Minimalbetrag für **Nahrungsmittel und alkoholfreie Getränke** mit 1100 CHF um 131 CHF höher als im aufgeschlüsselten Grundbedarf der SKOS von 969 CHF (hier inkl. alkoholische Getränke und Tabakwaren). Bei der Beurteilung des Schätzwertes muss jedoch die Breite des Vertrauensintervalls von  $\pm 62$  CHF einbezogen werden.

■ Das Minimalbudget von Budgetberatung Schweiz veranschlagt für die ganze Familie 250 CHF pro Monat für **Bekleidung und Schuhe**. Der Betrag liegt – anders als bei den Einpersonenhaushalten – hier höher als im aufgeschlüsselten SKOS-Grundbedarf mit 193 CHF.

■ Beim Budgetposten **Energieverbrauch** liegt der Minimalbetrag von Budgetberatung Schweiz mit 50 CHF wie schon bei den Einpersonenhaushalten deutlich tiefer als im aufgeschlüsselten SKOS-Grundbedarf, wo er den doppelten Betrag von 106 CHF ausmacht.

■ Beim Budgetbereich **Allgemeine Haushaltsführung und persönliche Pflege** liegt der Betrag für Paare mit zwei Kindern im aufgeschlüsselten SKOS-Grundbedarf mit 217 CHF wiederum höher als im Minimalbudget von Budgetberatung Schweiz mit 150 CHF. Auch hier lässt sich der Unterschied analog damit erklären, dass im SKOS-Grundbedarf im Unterschied zum Minimalbudget von Budgetberatung Schweiz die Anschaffung dauerhafter Konsumgüter wie kleiner Haushaltgeräte oder Haushaltswäsche im Umfang von rund 80 CHF berücksichtigt ist.

Tabelle 15: Vergleich Grundbedarf SKOS und Minimalbudget Budgetberatung Schweiz: Einpersonenhaushalte und Paare mit 2 Kindern

Budgetposten	Einpersonenhaushalt				Paar mit 2 Kindern*			
	Grundbedarf SKOS/HABE		Minimalbudget Budgetberatung Schweiz		Grundbedarf SKOS/HABE		Minimalbudget Budgetberatung Schweiz	
	%	CHF	%	CHF	%	CHF	%	CHF
<b>Nahrungsmittel, Getränke und Tabakwaren</b>	<b>36%</b>	<b>355</b>	<b>38%</b>	<b>350</b>	<b>46%</b>	<b>969</b>	<b>50%</b>	<b>1100</b>
		(±23)				(±62)		
<b>Bekleidung und Schuhe</b>	<b>9%</b>	<b>85</b>	<b>7%</b>	<b>70</b>	<b>9%</b>	<b>193</b>	<b>11%</b>	<b>250</b>
		(±19)				(±33)		
<b>Energieverbrauch (ohne Wohnnebenkosten)</b>	<b>5%</b>	<b>46</b>	<b>3%</b>	<b>30</b>	<b>5%</b>	<b>106</b>	<b>2%</b>	<b>50</b>
		(±8)				(±10)		
<b>Allgemeine Haushaltsführung und persönliche Pflege (inkl. Gesundheitspflege ohne Krankenkasse)</b>	<b>10%</b>	<b>97</b>	<b>5%</b>	<b>50</b>	<b>10%</b>	<b>217</b>	<b>7%</b>	<b>150</b>
		(±15)				(±25)		
<b>Verkehrsauslagen</b>	<b>6%</b>	<b>55</b>	<b>10%</b>	<b>90</b>	<b>2%</b>	<b>49</b>	<b>6%</b>	<b>140</b>
		(±9)				(±13)		
<b>Nachrichtenübermittlung, Internet, TV</b>	<b>18%</b>	<b>173</b>	<b>13%</b>	<b>120</b>	<b>17%</b>	<b>352</b>	<b>6%</b>	<b>140</b>
		(±14)				(±30)		
<b>Freizeit, Sport, Unterhaltung, Bildung</b>	<b>15%</b>	<b>146</b>	<b>22%</b>	<b>200</b>	<b>10%</b>	<b>208</b>	<b>16%</b>	<b>350</b>
		(±17)				(±27)		
<b>Übriges (z.B. kleine Geschenke)</b>	<b>3%</b>	<b>29</b>	<b>2%</b>	<b>20</b>	<b>1%</b>	<b>17</b>	<b>1%</b>	<b>30</b>
		(±10)				(±7)		
<b>Total ohne mittelfristig unvermeidbare Kosten</b>			<b>100.0%</b>	<b>930</b>			<b>100%</b>	<b>2210</b>
<b>Total mit mittelfristig unvermeidbaren Kosten</b>	<b>100%</b>	<b>986</b>			<b>100%</b>	<b>2110</b>		

Anmerkungen: 1. Die hier dargestellte Aufteilung des SKOS-Grundbedarfs in Budgetposten wurde vom BASS vorgenommen. Die Prozent-Anteile der Budgetposten entsprechen den Anteilen der Haushaltsausgaben in der Referenzgruppe von Einpersonenhaushalten (HABE 2009-2014) bzw. Paarausgaben mit zwei Kindern (HABE 2006-2014). Die Aufteilung basiert auf den Angaben von 272 bzw. 218 Haushalten und ist demnach als Annäherung anzusehen. Die Streuung der Werte im 95%-Vertrauensintervall ist jeweils als (±X) angegeben.

2. Die Angaben zum Minimalbudget von Budgetberatung Schweiz bei Paaren mit 2 Kindern berücksichtigen die Werte für 2 Kinder ab 12 J. Je Kind unter 12 Jahren liegt das Minimalbudget CHF 75 tiefer.

Quelle: BFS HABE 2009-2014, \*Paare mit Kindern 2006-2014, Budgetbeispiele von Budgetberatung Schweiz, Darstellung und Berechnungen BASS

■ Für **Verkehrsauslagen** ist im Minimalbudget von Budgetberatung Schweiz für Paare mit zwei Kindern ein Betrag von 140 CHF pro Monat vorgesehen. Wie schon bei den Einpersonenhaushalten liegt der Be-

trag im aufgeschlüsselten Grundbedarf der SKOS deutlich tiefer: Die 49 CHF liegen sogar unter dem Wert von 55 CHF für Einpersonenhaushalte, weil Autofahren anstelle der Nutzung des öffentlichen Verkehrs in Familien noch häufiger sein dürfte.

■ Im Budgetbereich **Nachrichtenübermittlung, Internet, TV** liegt der Betrag für Elternpaare mit zwei Kindern im SKOS-Grundbedarf bei 352 CHF, im Minimalbudget von Budgetberatung Schweiz bei 140 CHF, also nur 20 CHF höher als beim Einpersonenhaushalt. Die Differenz kommt nur zu einem Drittel dadurch zustande, dass der SKOS-Grundbedarf auch die Anschaffung von Geräten berücksichtigt. Beim Rest dürften unterschiedliche Basisjahre bei sinkenden Preisen eine Rolle spielen und die Tatsache, dass einkommensschwache Haushalte nicht immer die günstigsten Angebote finden oder aber andere Freizeitaktivitäten wie Kinobesuche durch vergleichsweise günstige Abonnemente von Streaminganbietern ersetzt werden.

■ Im aufgeschlüsselten Grundbedarf der SKOS für Eltern mit zwei Kindern stehen der Familie für **Freizeitaktivitäten in den Bereichen Sport, Unterhaltung, Kultur und Bildung** 208 CHF pro Monat zur Verfügung. Der Betrag liegt um 142 CHF tiefer als die Posten «Taschengeld», «Reserve» und «verfügbarer Betrag» (zusammen 350 CHF) im Minimalbudget von Budgetberatung Schweiz. Das Resultat entspricht jenem bei den Einpersonenhaushalten.

■ Im Minimalbudget von Budgetberatung Schweiz sind für Paare mit zwei Kindern 30 CHF für **kleine Geschenke** vorgesehen. Im aufgeschlüsselten Grundbedarf der SKOS liegt der Betrag mit 17 CHF (inkl. Bankspesen) tiefer, ja unter dem Betrag, der in Einpersonenhaushalten dafür zur Verfügung steht. Jedoch weisen beide Schätzungen eine grosse Ungenauigkeit auf und sind deshalb schlecht interpretierbar.

### 5.2.3 Fazit

Insgesamt liegen die Gesamtbeträge des Minimalbudgets von Budgetberatung Schweiz und des aufgeschlüsselten Grundbedarfs der SKOS auf vergleichbarem Niveau, wenn der Tatsache Rechnung getragen wird, dass sie nicht gleich abgegrenzt sind und sich auf einen unterschiedlichen Zeitraum beziehen (kurzfristige Perspektive bei den Budgetberatungsstellen). Dies gilt sowohl für die Betrachtung der Einpersonenhaushalte als auch für Paarhaushalte mit zwei Kindern.

Die direkte Gegenüberstellung der einzelnen Budgetposten ist nicht ganz einfach, weil die Strukturen der Budgets unterschiedlich sind und es zu Vergleichszwecken nötig war, Kategorien neu zu definieren oder zusammenzufassen. Weiter weisen die Budgetposten im aufgeschlüsselten Grundbedarf der SKOS eine grössere statistische Unschärfe auf als der Gesamtbetrag. Die festgestellten Differenzen sind deshalb mit der nötigen Vorsicht zu interpretieren. Trotz der genannten Herausforderungen beim Vergleich der beiden Kostenaufstellungen können zu den festgestellten Unterschieden bei den einzelnen Posten folgende Aussagen gemacht werden:

■ Die höheren Beträge beim SKOS-Grundbedarf bei den Posten **Allgemeine Haushaltsführung und persönliche Pflege** und **Nachrichtenübermittlung, Internet, TV** sind zu einem wesentlichen Teil darauf zurückzuführen, dass die Anschaffung der benötigten Geräte darin enthalten ist. Im Minimalbudget von Budgetberatung Schweiz werden sie dagegen nicht berücksichtigt.

■ Bei den **Verkehrsauslagen** liegen die Beträge im Minimalbudget von Budgetberatung Schweiz deutlich höher als im aufgeschlüsselten SKOS-Grundbedarf. Dies ist was wesentlich darauf zurückzuführen, dass die Substitution von ÖV-Kosten durch Autofahren bei der Berechnung für den SKOS-Grundbedarf nicht berücksichtigt wird. Die effektiven Kosten der Nutzung von öffentlichen Verkehrsmitteln werden dadurch in einer Durchschnittsbetrachtung unterschätzt.

■ Bei den **Nahrungsmitteln und Getränken** liegen die Beträge im aufgeschlüsselten SKOS-Grundbedarf bei den Einpersonenhaushalten praktisch gleich hoch, bei den Eltern mit zwei Kindern etwas tiefer als im Minimalbudget von Budgetberatung Schweiz. Allerdings sind in diesem Minimalbudget anders als im SKOS-Grundbedarf alkoholische Getränke und Tabakwaren noch nicht enthalten.

## 6 Auswirkungen von Kürzungen am Grundbedarf

Der SKOS-Grundbedarf ist mit der Orientierung an den untersten 10% der Einkommen im internationalen Vergleich bereits restriktiv definiert. Wie erwähnt, liegt zudem aktuell signifikant unter dieser Orientierungsgrösse. Es kann also festgestellt werden, dass der Wert bereits heute tief gehalten wird. Im Unterschied zu früher liegt der SKOS-Grundbedarf heute auch klar unter dem entsprechenden Betrag im betriebsrechtlichen Existenzminimum.

Um die Auswirkungen von politisch diskutierten Kürzungen beim Grundbedarf der Sozialhilfe abzuschätzen, muss zuerst ermittelt werden, welche Budgetposten sich von den betroffenen Haushalten gar nicht oder kaum beeinflussen lassen, weil sie zumindest kurzfristig, teilweise aber auch längerfristig Fixkostencharakter haben. Fixkosten sind nicht aufteilbare Ausgaben wie der Preis für ein Halbtaxabonnement oder die Radio- und TV-Konzession, die klar zum Grundbedarf gehören. Es kann sich kurzfristig auch um eingegangene finanzielle Verpflichtungen handeln, die erst nach einer Kündigungsfrist auslaufen wie ein Abonnement fürs Kabelfernsehen, eine Zeitung oder für das Handy. Die Haushalte können nur dort Abstriche machen, wo überhaupt Handlungsspielräume bestehen. Dort aber fallen die Abstriche umso massiver aus. In Abschnitt 6.1 wird deshalb zunächst die Fixkostenfrage untersucht, bevor im Abschnitt 6.2 die Folgen von Kürzungen des Sozialhilfe-Grundbedarfs um 8% sowie um 30% berechnet werden.

### 6.1 Fixkosten, die über den Grundbedarf der Sozialhilfe gedeckt werden müssen

Zwei Arten von Fixkosten schränken die Handlungsspielräume von Personen in der Sozialhilfe bei ihrem Ausgabeverhalten ein: Einerseits im SKOS-Grundbedarf vorgesehene Budgetposten, die sich real gar nicht kürzen lassen, und zweitens vom Sozialhilfebudget unter keinem Titel gedeckte Kosten, die trotzdem obligatorisch zu bezahlen sind und bei Nichtbezahlung zu zunehmenden Schulden oder grösseren Verlusten führen. Beide werden im Folgenden kurz ausgeführt.

#### 6.1.1 Budgetposten mit Fixkostencharakter im Sozialhilfe-Grundbedarf

Sozialdienste machen die Erfahrung, dass der Spielraum, Abstriche zu machen, bei Sozialhilfebeziehenden auch darum kaum vorhanden ist, weil sie in vielen Bereichen mit Fixkosten konfrontiert sind.

Wie **Tabelle 16** zeigt, betragen die längerfristig nicht beeinflussbaren durchschnittlichen Kosten eines Einpersonenhaushalts der untersten 10% der Einkommen gemäss HABE etwas über 100 CHF. Hinzu kommen etwa 67 CHF, die kurzfristig Verpflichtungen darstellen, welche erst nach Ablauf entsprechender Kündigungsfristen anpassbar sind. Das Problem liegt in der **Durchschnittsbetrachtung**, wie die Gegenüberstellung mit einem **Beispielhaushalt** zeigt: Wer effektiv ein Nahverkehrs-Abonnement braucht, zahlt dafür nicht nur den Durchschnittswert von 18.20 CHF pro Monat, der dadurch zustande kommt, dass viele keine solche Leistung beziehen. In der Praxis vieler Sozialdienste wird denn auch – im Unterschied zur theoretischen Definition – davon ausgegangen, dass ein Nahverkehrs-Abonnement nicht gedeckt ist, sondern sich Sozialhilfebeziehende höchstens eine gewisse Anzahl Fahrten mit einer Mehrfahrtenkarte leisten

## 6 Auswirkungen von Kürzungen am Grundbedarf

können, in ihrer Mobilität also sehr eingeschränkt sind.<sup>17</sup> Dasselbe Problem gilt für die gemäss HABE-Auswertungen 25 CHF für Radio- und Fernsehgebühren, obwohl diese Gebühr effektiv monatlich 37.60 CHF beträgt.<sup>18</sup> Auch Kabelfernsehen und Internetgebühren decken die realen Kosten nicht, wenn man einen entsprechenden Anschluss hat. Im Beispielhaushalt machen die kurz- und längerfristigen Fixkosten somit 27% statt 17% am Grundbedarf aus, der Anteil ist also deutlich höher.

Tabelle 16: Posten im Sozialhilfe-Grundbedarf, die Fixkosten-Charakter haben

	HABE 2009-2014 (P10)	Beispielhaushalt	
<b>Längerfristig Fixkostencharakter</b>	<b>105.90</b>	<b>265.15</b>	
Energie des Hauptwohnsitzes	46	46	
Halbtaxabo	4.30	13.75	Halbtax-Abo Verlängerungstarif 165 CHF/Jahr
Abonnemente für regionalen Verkehr	18.20	79.00	braucht Bernmobil Monatsabo Zonen 100 und 101 (Liebefeld) <sup>17</sup>
Radio- und Fernsehkonzession	25	37.60	hat eine Radio- und TV-Konzession
Abonnemente für Kabelfernsehen	5.60	82.00	Gemäss Budgetberatung Schweiz günstigstes kombiniertes Abo für TV, Telefonie & Internet
Bankgebühren	6.80	6.80	
<b>Kurzfristig Fixkostencharakter</b>	<b>66.90</b>		
Miete von Telefonapparaten	3.30		Diese Einzelausgaben werden durch das oben enthaltene kombinierte Abonnement abgedeckt.
Abonnemente und Anschlussgebühren Festnetz	30.40		
Festnetz: Pauschalbetrag Abonnement und Gesprächsgebühren	8.30		
Mobiltelefonie: Abonnemente	15.90		
Mobiltelefonie: Pauschalbetrag Abonnement und Gesprächsgebühren	3.30		
Internet-Gebühren	5.70		
<b>Kurz- oder langfristig fix Total</b>	<b>172.80</b>	<b>265.15</b>	

Quelle: HABE 2009-2014 (BFS); Darstellung BASS

Was hier am Beispiel von Ausgaben mit Fixkosten-Charakter gezeigt wurde, kann auch für Haushalte zum Problem werden, die aus anderen Gründen eine **Ausgabenstruktur** haben, **die stark vom Durchschnitt abweicht**, zum Beispiel, weil eine Person grosse Schuh- oder Kleidergrössen benötigt, die in Second-Hand-Läden nicht verfügbar sind.

### 6.1.2 Fixkosten ausserhalb des Sozialhilfebudgets

Der ganze Bereich von Schuldenrückerstattungen und Ratenzahlungen wird hier nicht mitbetrachtet, denn bei Personen in der Sozialhilfe werden Betreibungen ausgesetzt und es wird nicht erwartet, dass sie Schuldendienste leisten können. Dennoch gibt es längerfristig fixe Kosten, welche die Sozialhilfe nicht berücksichtigt, sowie solche, die nach einer gewissen Kündigungsfrist anpassbar sind. Zu den **längerfristig fixen Kosten** können folgende Kategorien gehören:

■ **Mietanteil über der lokalen Mietzinslimite der Sozialhilfe:** Aufgrund der Sozialhilfestatistik lässt sich grundsätzlich eruieren, einen wie hohen Anteil der Sozialhilfebeziehenden dieses Problem betrifft. Es wäre wichtig, das entsprechende Monitoring durchzuführen. Denn liegen die Mieten nicht nur in Ausnahmefällen über der vorgesehenen Limite, ist es für die Sozialhilfebeziehenden offensichtlich nicht mög-

<sup>17</sup> Wird im konkreten Fallbeispiel auf Mehrfahrtenkarten ausgewichen, so deckt der gleiche Betrag 2 Fahrten ins Stadtzentrum pro Woche sowie eine längere Bahnfahrt (z.B. Bern - Aarau) pro Monat.

<sup>18</sup> Falls die Konzession aufgrund der hängigen Motion Wermuth (18.3158) für Personen in der Sozialhilfe erlassen wird, ist zu beachten, dass die dadurch erreichte Entlastung im SKOS-Grundbedarf nur dem Durchschnittswert von 25 CHF entspricht und nicht dem vollen Konzessionsbetrag.

lich, kurzfristig in günstigere Wohnungen umzuziehen. Dies ist ein Indiz, dass die Mietzinslimiten zu tief angesetzt sind und ein entsprechender Anteil der Sozialhilfebeziehenden de facto bereits mit einem zu tiefen Budget für den Grundbedarf konfrontiert ist.

■ **Steuern**, denn die wenigsten Kantone kennen eine konsequente Steuerbefreiung des Existenzminimums.<sup>19</sup> Gemäss HABE machen Steuern in der Vergleichsgruppe der untersten 10% der Einkommen den höchsten Fixbetrag ausserhalb des Sozialhilfebudgets aus. Entscheidend ist hier, dass die Sozialdienste routinemässig einen Steuererlass für Sozialhilfebeziehende bewirken.

■ **Militärpflichtersatz**, den jüngere Männer zu zahlen haben, wenn sie keinen Militärdienst leisten (können). Der Betrag liegt bei mindestens 400 CHF pro Jahr (oder 33 CHF pro Monat).

■ **Gebühren**, die z.B. für das Ausstellen von Ausweisen, Straf- oder Betreibungsregisterauszügen verlangt werden.

Neben diesen Kategorien können **kurzfristig Fixkosten** bestehen, die sich erst nach einer Kündigungsfrist oder Anträgen auf Abänderung mindern lassen. Dazu gehören insbesondere:

■ **Mietanteil über der lokalen Mietzinslimite der Sozialhilfe**: Auch wenn der Anteil der Sozialhilfebeziehenden mit Mietkosten über der Limite in einer Gemeinde klein ist, sind die Folgen im Einzelfall kurzfristig einschneidend und die Betroffenen brauchen möglichst schnelle Hilfe, um eine günstigere Wohnung zu finden.

■ **Prämien für Zusatzversicherungen der Krankenkasse**: In der Vergleichsgruppe fallen dafür immerhin durchschnittlich 41 CHF pro Monat an. Zusatzversicherungen lassen sich innert Jahresfrist kündigen, aber damit ist das Risiko verbunden, später nie mehr eine solche Versicherung abschliessen zu können. Dies gilt insbesondere, wenn bereits gesundheitliche Probleme bestehen, was in ärmeren Bevölkerungsschichten deutlich häufiger ist als im Bevölkerungsdurchschnitt.

■ **Prämien für eine Lebensversicherung**: Lebensversicherungen sind als langfristige Verpflichtungen angelegt und ihre Auflösung kann für die Betroffenen mit grossen finanziellen Verlusten verbunden sein.

■ **Familienrechtliche Unterhaltszahlungen**: Können nach einer Trennung oder Scheidung Unterhaltsverpflichtungen nicht mehr eingehalten werden, muss häufig zuerst ein Antrag auf Änderung ans Gericht erfolgen. Dies braucht seine Zeit, und in dieser Zeit können sich Schulden anhäufen. Meist führt dies für beide Seiten zu Härten, speziell wenn Kinder mitbetroffen sind.

Es wird hier nicht argumentiert, dass die Sozialhilfe all diese Kosten übernehmen sollte. Vielmehr geht es darum aufzuzeigen, dass im individuellen Fall die Zahlungsverpflichtungen eines Haushalts von der Logik der Grundbedarfsberechnungen abweichen können. Der Grundbedarf ist der einzige Betrag innerhalb der Sozialhilfe, der pauschal ausbezahlt wird und nicht nur genau nachgewiesene reale Kosten wie die Miete oder die Krankenkassenprämie deckt. Mithin ist das Abzweigen von Geld aus dem Grundbedarf oft die einzige Möglichkeit, solchen Verpflichtungen noch ein Stück weit Rechnung zu tragen.

Dieser Druck, finanzielle Verpflichtungen einzuhalten, welche die Sozialhilfe nicht berücksichtigt, ist in der ersten Zeit eines Sozialhilfebezugs tendenziell höher, weil die Korrektur bei den längerfristig abbaubaren Versicherungsprämien und Unterhaltszahlungen noch nicht greift.

<sup>19</sup> Die Besteuerung einer Einzelperson ohne Kinder setzt nur in den Kantonen BS, VD und GE beim einem Bruttoerwerbseinkommen von über 24'000 CHF ein. Dieselben drei Kantone sind auch die einzigen, die Verheiratete ohne Kinder bis zum Existenzminimum von der Steuerpflicht befreien. Einkommensschwache Familien werden noch in sieben weiteren Kantonen bis ca. zum Existenzminimum von Steuern verschont (BL, SG, TG, TI, UR, VS, ZG).

## 6.2 Folgen von Kürzungen beim Grundbedarf

Die Einschätzungen der einschlägigen Beratungsstellen zu den Folgen von Abstrichen, welche das Minimalbudget antasten, wurden in Abschnitt 5.2 bereits ausgeführt. Hier geht es darum, konkret zur Diskussion stehende Kürzungen am SKOS-Grundbedarf in Zahlen umzulegen und sich zu fragen, wie sie die Lebenssituation von Einzelpersonen und Familien in der Sozialhilfe verändern. Wer wo auf Ausgaben verzichtet, bleibt dem individuellen Entscheid der Betroffenen überlassen. Daher müssen für die Berechnungen Annahmen getroffen werden. Die einfachste und neutralste Annahme ist, dass bei allen Budgetposten im gleichen Mass Abstriche gemacht werden, die nicht klar Fixkosten darstellen. Von dieser Annahme wird im Folgenden ausgegangen, aber gleichzeitig kommentiert, wo und warum die resultierenden Werte nicht möglich sind.

Zahlen können harmlos aussehen, ihre Wirkung aber ist gerade rund ums Existenzminimum gross. **Tabelle 17** zeigt für einen Einpersonenhaushalt, wie sich das Budget für den Grundbedarf bei den aktuell diskutierten Kürzungen verändert, wenn nur schon den durchschnittlichen Fixkosten Rechnung getragen wird, die in der HABE ausgewiesen werden. Rot sind jeweils Werte ausgezeichnet, die bereits unter dem Minimalbudget der Budgetberatungsstellen liegen. Die Fixkosten führen dazu, dass sich die Kürzungen nicht bei allen Budgetposten gleich auswirken. Besonders stark ist der Effekt bei Budgetposten ohne Fixkosten. Dies sind Nahrungsmittel und Getränke, Bekleidung und Schuhe, die allgemeine Lebensführung sowie Freizeit, Sport, Kultur und Bildung.

Tabelle 17: Lineare Kürzung des Grundbedarfs unter Berücksichtigung der Fixkosten, Einpersonenhaushalt, CHF pro Monat

Einpersonenhaushalt	aufgeschlüsselter SKOS-Grundbedarf	Kürzung um 8%	Kürzung um 30%
<b>Sozialhilfe-Grundbedarf Total</b>	<b>986</b>	<b>907</b>	<b>690</b>
1 Nahrungsmittel, Getränke und Tabakwaren	355	320	224
2 Bekleidung und Schuhe	85	77	54
3 Energieverbrauch (ohne Wohnnebenkosten)	46	46	46
4 Allgemeine Haushaltführung und persönliche Pflege	79	71	50
5 Gesundheitspflege (ohne Krankenkasse)	18	18	18
6 Verkehrsauslagen inkl. Halbtax, öffentl. Nahverkehr, Unterhalt Velo/Mofa	55	52	40
7 Nachrichtenübermittlung, Internet, Radio/TV	173	165	145
8 Freizeit, Sport, Unterhaltung, Bildung	146	132	92
9 Übriges (z.B. kleine Geschenke)	29	27	21

Anmerkungen: Rot sind Werte, die aus Sicht der Budgetberatungsstellen besonders tief angesetzt sind: Sie liegen unter den entsprechenden Werten im kurzfristigen Minimalbudget von Budgetberatung Schweiz, das Anschaffungen dauerhafter Konsumgüter weitgehend unberücksichtigt lässt.

Quelle: BFS HABE 2009-2014, Berechnungen BASS

Schon bei einer Kürzung des Grundbedarfs um 8% sinkt das Budget für alle nicht fixen Ausgaben um 10%. Beträgt die Kürzung 30%, so schlägt dies auf die nicht fixen Posten mit 37% durch. Konkret heisst das: Für Ernährung und Getränke würden pro Tag bei einer 8%-Kürzung statt 11.70 CHF noch 10.50 CHF zur Verfügung stehen - 7.35 CHF wären es bei einer Kürzung um 30%. Beide gekürzten Werte werden auch von Budgetberatung Schweiz als zu tief erachtet, wenn eine einigermaßen ausgewogene Ernährung gewährleistet bleiben soll. Die billigeren Einkäufe ennet der Landesgrenze oder in einem Caritas-Laden, wie sie in Genf erwähnt werden, würden bedingen, dass solche Möglichkeiten in der Nähe zur Verfügung stehen oder eine gewisse Mobilität vorhanden ist, die aufgrund der Kürzungen auch immer weniger be-

**6 Auswirkungen von Kürzungen am Grundbedarf**

steht, insbesondere für Personen, die nicht problemlos im Stadtverkehr sämtliche Strecken mit dem Velo zurücklegen können. Günstig einkaufen zu können, bedingt auch, dass die Leute sich informieren können, was durch die Abstriche bei Zeitungsabonnements (im Budgetposten Freizeit und Unterhaltung) und Internet-Zugang (im Budgetposten Nachrichtenübermittlung etc.) immer weniger möglich wird.

Tabelle 18: Lineare Kürzung des Grundbedarfs unter Berücksichtigung der Fixkosten, Budgetposten ohne Fixkostenanteil, Elternpaar mit 2 Kindern, CHF pro Monat

Elternpaar mit 2 Kindern	aufgeschlüsselter SKOS-Grundbedarf	Kürzung um 8%	Kürzung um 30%
<b>Sozialhilfe-Grundbedarf Total</b>	<b>2110</b>	<b>1941</b>	<b>1477</b>
1 Nahrungsmittel, Getränke und Tabakwaren	969	875	615
2 Bekleidung und Schuhe	193	174	122
4 Allgemeine Haushaltsführung und persönliche Pflege	188	170	119
8 Freizeit, Sport, Unterhaltung, Bildung	208	188	132

Anmerkungen: Rot sind Werte, die auch unter dem kurzfristigen Minimalbudget von Budgetberatung Schweiz liegen.  
Annahme: Die Fixkosten sind doppelt so hoch wie bei der Einpersonenfamilie.  
Quelle: BFS HABE 2006-2014, Berechnungen BASS

Noch deutlicher werden die Kürzungsfolgen beim Beispiel der Familie mit zwei Kindern über 12 Jahren (vgl. **Tabelle 18**). Nehmen wir an, dass ihre Fixkosten doppelt so hoch sind wie jene des Einpersonenhaushalts. Dann wirken sich die Kürzungen wiederum bei den in der Tabelle ausgewiesenen Budgetposten ohne Fixkostenanteil am stärksten aus. Beläuft sich hier das von Budgetberatung Schweiz sowieso schon als tief eingestufte Tagesbudget für Essen, Getränke und Tabakwaren pro Person im aktuellen Grundbedarf auf 8 CHF, so sinkt es bei einer Kürzung um 8% auf 7.20 CHF und bei einer Kürzung um 30% auf 5.05 CHF. Damit wird es im wahrsten Sinne des Wortes schwierig, eine Familie zu ernähren. Für Bekleidung und Schuhe stehen nach den entsprechenden Kürzungen monatlich statt 48 CHF pro Person noch 43.50 CHF bzw. 30.60 CHF zur Verfügung. Dabei stehen die Kinder in einem Alter, in dem sie stark wachsen und deshalb häufiger als Erwachsene neue Schuhe und Kleider brauchen.

Nicht berücksichtigt ist in diesen Zahlen, dass in konkreten Fallbeispielen die Fixkosten innerhalb des Grundbedarfs viel höher liegen können als im dargestellten Durchschnitt, wie dies im vorausgehenden Abschnitt ausgeführt wurde. Je höher die Fixkosten sind, desto grösser ist der Kürzungseffekt bei den übrigen Ausgaben. Im Fallbeispiel der Tabelle 16 etwa liegt der Zwang zu Abstrichen an den übrigen Ausgaben bei einer Kürzung um 8% bereits bei 11%, bei einer Kürzung um 30% bei 42%. Wie ebenfalls ausgeführt, können zusätzliche Fixkosten ausserhalb des Sozialhilfebudgets hinzukommen, die zwangsläufig ebenfalls aus dem Grundbedarf gedeckt werden. Erreichen bei einem Einpersonenhaushalt die Fixkosten im Grundbedarf und jene ausserhalb des Sozialhilfebudgets zusammen 390 CHF, so erhöhen sich die entsprechenden Werte bei einer Kürzung um 8% auf 13% und bei einer Kürzung um 30% auf 50%. Das Budget, das für Ernährung, Bekleidung, Haushaltsführung und Freizeit zur Verfügung steht, wird im letzten Fall also in der Realität halbiert.

Was geschieht, wenn das Budget das Minimum einfach nicht deckt, haben die Budgetberatungsstellen in Kapitel 5 ausgeführt. Die Gesundheit leidet durch schlechte Ernährung und fehlende Sportmöglichkeiten. Es kommt zu Selbstabwertung und Stigmatisierung und erschweren alltäglichen und arbeitsbezogenen Kontakten mit anderen Personen. Der Zugang zu Informationen (zu günstigen Konsumangeboten und zum Stellenmarkt) und die Pflege wichtiger sozialer Kontakte sind in Frage gestellt. All dies erhöht die Chancen nicht, aus Krisen wieder herauszufinden, sondern ist mit zusätzlichen Belastungen verbunden.

## 6 Auswirkungen von Kürzungen am Grundbedarf

Und gerade für Kinder sind fehlende Möglichkeiten, Hobbys nachzugehen und sich wie andere an Freizeitangeboten zu beteiligen, in ihrer Entwicklung ein Handicap.

Eine weitere, von den Beratungsstellen nicht genannte Gefahr kommt hinzu: ein grösser werdender Schuldenberg, der es schliesslich immer schwieriger macht, aus der Abwärtsspirale finanzieller Probleme zurück in ein eigenständiges Leben zu finden.

## 7 Literaturverzeichnis

- Becker Irene (2010): Bedarfsbemessung bei Hartz IV. Zur Ableitung von Regelleistungen auf der Basis des «Hartz-IV-Urteils» des Bundesverfassungsgerichts (Diskussionspapier im Auftrag des Gesprächskreises Arbeit und Qualifizierung der Friedrich-Ebert-Stiftung).
- Becker, Irene (2016a): Regelbedarfsbemessung – Methode und Ergebnisse: Eine kritische Bestandsaufnahme. Kurzexpertise für die Fraktion DIE LINKE im Bundestag
- Becker, Irene (2016b): Regelbedarfsbemessung: Gutachten zum Gesetzentwurf 2016 für Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband
- BFS – Bundesamt für Statistik (2014): SKOS-Grundbedarf. Aktualisierte Berechnungen des BFS. Neuchâtel
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (1964), Bundesblatt 1964 S. 681-722
- Bradshaw, Jonathan, Sue Middleton, Abigail Davis, Nina Oldfield, Noel Smith, Linda Cusworth, Julie Williams. (2008): A minimum income standard for Britain: What people think, York: Joseph Rowntree Foundation.
- Brunner Thomas, Luca Casetti (2014) : Kosten gesunder Ernährung. Eine Studie der Hochschule für Agrar-, Forst- und Lebensmittelwissenschaften im Auftrag des Bundesamts für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen. Zollikofen
- Budgetberatung Schweiz, Budgetbeispiele für Einzelpersonen: 2250-3000 CHF, [http://www.budgetberatung.ch/index.php?id=19&docID=436&elD=dam\\_frontend\\_push](http://www.budgetberatung.ch/index.php?id=19&docID=436&elD=dam_frontend_push), abgerufen am 13.4.2018
- Budgetberatung Schweiz, Budgetbeispiele für Familien mit 2 Kindern: 4750-5500 CHF, [http://www.budgetberatung.ch/index.php?id=19&docID=797&elD=dam\\_frontend\\_push](http://www.budgetberatung.ch/index.php?id=19&docID=797&elD=dam_frontend_push), abgerufen am 28.6.2018
- Citro, Constance F., Robert T. Michael (Hg.) (1995): Measuring Poverty. A New Approach, Washington.
- Collins Micheál, Bernadette Mac Mahon, Gráinne Weld, Robert Thornton (2012): A Minimum Income Standard for Ireland: A Consensual Budget Standards Study Examining Household Types Across the Lifecycle, Dublin: The Policy Institute, Trinity College.
- Davis Abigail, Donald Hirsch, Rie Iwanaga, Masami Iwata, Junko Shigekawa, Yuka Uzuki, Atsuhiko Yamada (2014): Comparing the minimum income standard in the UK and Japan: methodology and outcome', in: Social Policy and Society 13(1), S. 89-101.
- Deeming, Christopher (2015): Defining Minimum Income (and Living) Standards in Europe: Methodological Issues and Policy Debates, in: Social Policy & Society, S. 1-16.
- Deeming, Christopher (2015): Determining minimum standards of living and household budgets. Methodological issues, in: Journal of Sociology 47(1), S. 17-34.
- Diakonie Deutschland (2016): Stellungnahme der Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband zum Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch
- Doyal, Len and Ian Gough (1991) A Theory of Human Need, London.
- Dubach, Philipp, Melania Rudin (2016) : Mietzinspraxis für Sozialhilfebezieher in der Region Seeland - Biel/Bienne. Im Auftrag des Vereins Seeland – Biel/Bienne, Bern
- Fédération romande des consommateurs (2012) : Bien gérer mon budget. Guide pratique pour des finances équilibrées. Lausanne

- Fisher, Gordon M. (2001): «Enough for a Family to Live On?»– Questions from Members of the American Public and New Perspectives from British Social Scientists. A paper presented November 2, 2001, at the Twenty-Third Annual Research Conference of the Association for Public Policy Analysis and Management Washington, D.C.
- Fisher, Gordon M. (2007): An Overview of Recent Work on Standard Budgets in the United States and Other Anglophone Countries.
- Gerfin, Michael (2004): Evaluation der Richtlinien der SKOS. Schlussbericht zuhanden der SKOS, 3. Juni 2004. Bern
- Goedemé, Tim, Bérénice Storms, Karel Van den Bosch (2015): Pilot project: developing a common methodology on reference budgets in Europe. Proposal for a method for comparable reference budgets in Europe.
- Goedemé, Tim, Bérénice Storms, Sara Stockman, Tess Penne, Karel Van den Bosch (2015): Towards cross-country comparable reference budgets in Europe: First results of a concerted effort, in: *European Journal of Social Security* 17, S. 3-30.
- Hausstein Lutz (2010): Was der Mensch braucht. Empirische Analyse zur Höhe einer sozialen Mindestsicherung auf der Basis regionalstatistischer Preisdaten, Stand: Januar 2010. Leipzig.
- Heusser Pierre (2017), Der Grundbedarf in der Sozialhilfe: Von der Wissenschaft zur Willkür, in: Jusletter 11. Dezember 2017.
- Hümbelin, Oliver, Rudolf Farys (2016): The Suitability of Tax Data to Study Trends in Inequality – A theoretical and empirical review with tax data from Switzerland, in: *Research in Social Stratification and Mobility*, 44, S. 136-150.
- Konferenz der Betreibungs- und Konkursbeamten (2000): Neufassung der Richtlinien der Konferenz zur Berechnung des betriebsrechtlichen Existenzminimums. *Schuldbetreibung und Konkurs*, 2000 – Heft 2, S. 69-79.
- Konferenz der Betreibungs- und Konkursbeamten (2009): Richtlinien für die Berechnung des betriebsrechtlichen Existenzminimums (Notbedarf) nach Art. 93 SchKG.
- Meier Isaak, Peter Zweifel, Christoph Zaborowski, Ingrid Jent-Sørensen (1999): Lohnpfändung – Optimales Existenzminimum und Neuanfang? Eine rechtliche und ökonomische Analyse der Einzelzwangsvollstreckung gegen Privatpersonen in der Schweiz mit Erarbeitung von Reformvorschlägen. Zürich: Schulthess
- Middleton, Sue (2000): Agreeing Poverty Lines: The Development of Consensual Budget Standards Methodology, in : Jonathan Bradshaw and Roy Sainsbury (Hg.) : *Researching Poverty*, Aldershot 2000, S. 59-76.
- Orshansky, Mollie (1965): Counting the Poor: Another Look at the Poverty Profile, in: *Social Security Bulletin* 28(1), S. 3-29.
- Orshansky, Mollie (1969): How Poverty is Measured, in: *Monthly Labor Review* 92(2), S. 37-41.
- Paritätische Forschungsstelle (2016): Expertise Regelsätze 2017. Kritische Anmerkungen zur Neuberechnung der Hartz IV-Regelsätze durch das Bundesministerium Arbeit und Soziales und Alternativberechnungen der Paritätischen Forschungsstelle
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, SKOS (2016): Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe, 4. überarbeitete Ausgabe April 2005 mit Ergänzungen Dezember 2016, [https://www.skos.ch/fileadmin/migrated/content\\_uploads/2017\\_SKOS-Richtlinien-komplett-d.pdf](https://www.skos.ch/fileadmin/migrated/content_uploads/2017_SKOS-Richtlinien-komplett-d.pdf), abgerufen am 25.4.2018

- Storms, Bérénice, Tim Goedemé, Karel Van den Bosch, Tess Penne, Nathalie Schuerman (2014): Pilot project for the development of a common methodology on reference budgets in Europe. Review of current state of play on reference budget practices at national, regional, and local level.
- Thiessen Friedrich, Christian Fischer (2008): Die Höhe der sozialen Mindestsicherung, in : Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jg. 57, Heft 2, S. 145 - 173
- Valadez, L.aurea, Donald Hirsch (2014): Comparative analysis of Minimum Income Standards - Ireland and the United Kingdom, Loughborough: Loughborough University.
- Van Lancker, Anne (2015): Toward adequate and accessible Minimum Income Schemes in Europe. Analysis of Minimum Income Schemes and roadmaps in 30 countries participating in the EMIN project. Summary of Synthesis report.
- Veit-Wilson, John (1998): Setting Adequacy Standards. How governments define minimum incomes, Bristol.
- Vincentian Partnership for Social Justice (2006): Minimum essential budget standard for six household types, Dublin: Vincentian Partnership for Social Justice.
- Walker, Robert (1987): 'Consensual approaches to the definition of poverty: towards an alternative methodology', in: Journal of Social Policy 16(2), S. 213-26.

## 8 Anhang

## Budgetberatung Schweiz



## Budgetbeispiele für Einzelpersonen

Diese Beispiele basieren auf Erfahrungswerten und schweizerischen Durchschnittszahlen. Für eine persönliche Budgetplanung wenden Sie sich an eine unserer Beratungsstellen.

Zuordnung BASS:					
SKOS		Einnahmen netto pro Monat ohne 13. Monatslohn, Gratifikation	2'250	2'500	3'000
<b>Fixkosten</b>					
WOK	Wohnen (Empfehlung ca.1/4 der Einnahmen)		650	700	800
nicht in Sonderbudget	Steuern (wohnsitzabhängig)		150	200	300
MGV	Krankenkasse KVG (Grundversicherung ohne Unfall) <sup>1</sup>		440	440	440
ev. SIL	Hausrat-, Privathaftpflichtversicherung		20	20	30
GBL	Festnetz, Internet, TV, Handy, Billag		120	120	120
GBL	Energie (Elektrizität, Gas)		30	30	30
GBL	Fahrkosten (öffentlicher Verkehr)		90	90	90
GBL	Medien-Abos, Mitgliedschaften		0	0	20
			1'500	1'600	1'830
<b>Haushalt</b>					
GBL	Nahrungsmittel, Getränke <sup>2</sup>		350	400	400
GBL	Nebenkosten <sup>3</sup>		50	50	50
			400	450	450
<b>Persönliche Ausgaben</b>					
GBL	Kleider, Schuhe		70	70	80
GBL	Taschengeld (Coiffeur, Freizeit; ohne Rauchen)		100	120	150
			170	190	230
<b>Rückstellungen</b>					
MGV	Jahresfranchise (Minimum), Selbstbehalt (Anteil)		40	40	40
ev. SIL	Zahnarzt, Optiker		20	20	20
GBL	Geschenke		20	20	30
tw. SIL	Unvorhergesehenes (Reserve)		50	60	70
			130	140	160
<b>Verfügbare Betrag</b>					
<sup>4</sup> ev. SIL	Berufsbedingte auswärtige Verpflegung, <sup>4</sup> PC <sup>5</sup>				
<sup>5</sup> GBL	Weiterbildung, <sup>4</sup> Haustiere, <sup>5</sup> Sparen, Auto, <sup>4</sup> Ferien, <sup>4</sup> Zusatzversicherung VVG <sup>4</sup> , usw.		50	120	330
			2'250	2'500	3'000

<sup>1</sup> Individuelle Prämienverbilligung nicht berücksichtigt, ein allfälliger Anspruch entlastet das Budget

<sup>2</sup> Nicht inbegriffen sind Kosten für Gäste und alkoholische Getränke

<sup>3</sup> Nebenkosten = Körperpflege, Medikamente, Wasch-, Putzmittel, Entsorgungskosten, Porti, tägliche Kleinigkeiten

© Diese Budgetbeispiele sind urheberrechtlich geschützt. Vervielfältigungen zum kommerziellen Gebrauch sowie die Aufnahme in Onlinedienste sind nur nach schriftlicher Zustimmung von Budgetberatung Schweiz gestattet.