

SKOS CSIAS COSAS

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
Conférence suisse des institutions d'action sociale
Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale
Conferenza svizra da l'agid sozial

Das soziale Existenzminimum der Sozialhilfe

Grundlagepapier der SKOS

1 Ausgangslage

Die SKOS-Richtlinien definieren das soziale Existenzminimum der Sozialhilfe. Es ist neben dem betriebsrechtlichen Existenzminimum und dem Existenzminimum, das für den Bezug von Ergänzungsleistungen ausschlaggebend ist, das wichtigste gesellschaftspolitische Existenzminimum in der Schweiz. Dem Existenzminimum der Sozialhilfe kommt eine besondere Bedeutung zu, weil die Sozialhilfe allen anderen Sozialleistungen nachgelagert ist und somit die Existenz jener sichert, die alle anderen Möglichkeiten zur Behebung ihrer Notlage ausgeschöpft haben.

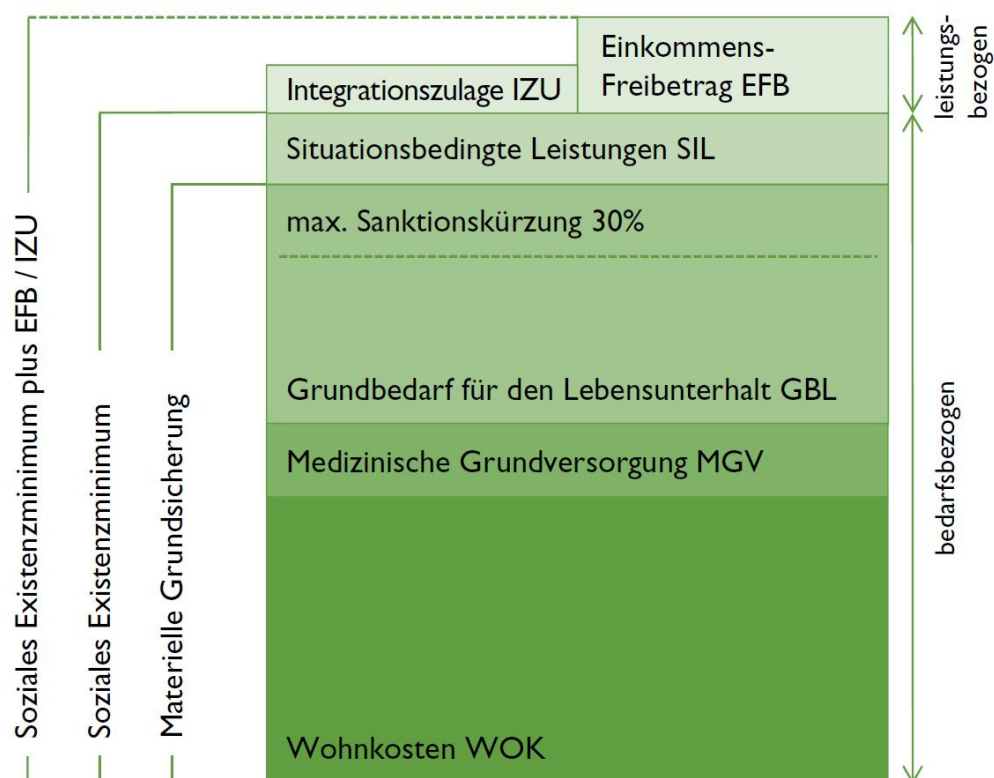
Die Definition eines Existenzminimums ist stets mit der Frage verbunden, was ein Mensch in der Schweiz zum Leben braucht beziehungsweise welchen Lebensstandard der Staat der Bevölkerung garantieren soll. Beim Existenzminimum der Sozialhilfe handelt es sich nicht um eine einzelne, zu einem bestimmten Zeitpunkt definierte Zahl, sondern vielmehr um ein historisch gewachsenes, breit abgestütztes und in sich stimmiges System. Im Folgenden wird aufgezeigt, wie das System des sozialen Existenzminimums in der Sozialhilfe ausgestaltet ist und wie es entstanden und begründet ist.

Die gesetzliche Regelung des sozialen Existenzminimums liegt in der Kompetenz der Kantone. Die SKOS-Richtlinien geben zuhanden der Kantone eine Empfehlung ab zur Definition des sozialen Existenzminimums in der Sozialhilfe. Diese Empfehlung erlangt erst durch die Aufnahme in die Gesetzgebung bindenden Charakter. Sie ist in fast allen Kantonen im Sozialhilfegesetz oder in der Sozialhilfeverordnung verankert (vgl. Hänzi 2011:348). Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf die SKOS-Richtlinien. Auf die kantonalen Unterschiede in der Umsetzung des sozialen Existenzminimums wird nicht weiter eingegangen.

2 Die Definition des sozialen Existenzminimums

Gemäss Richtlinien der SKOS ist das Ziel des sozialen Existenzminimums neben der Sicherung des physischen Überlebens auch die Teilhabe am Sozial- und Erwerbsleben. Das soziale Existenzminimum besteht aus mehreren bedarfsbezogenen Komponenten: Wohnkosten, Gesundheitskosten, Grundbedarf und situationsbedingte Leistungen. Es wird ergänzt durch Leistungen mit Anreizcharakter. Diese leistungsbezogenen Elemente sind nicht Teil des sozialen Existenzminimums. Sie werden im Folgenden aber ebenfalls thematisiert, weil ihre Entwicklung eng mit jener des sozialen Existenzminimums verknüpft ist. Die Grafik G1 gibt einen schematischen Überblick über das soziale Existenzminimum in der Sozialhilfe.

G1 Definition Existenzminimum gemäss SKOS-Richtlinie A.6



2.1 Die materielle Grundsicherung

Die materielle Grundsicherung in der Sozialhilfe umfasst den Grundbedarf für den Lebensunterhalt, die Wohn- und die Gesundheitskosten. Als Wohnkosten übernommen werden der Mietzins, soweit dieser im ortsüblichen Rahmen liegt, sowie die im Mietvertrag festgelegten Wohnnebenkosten (SKOS-Richtlinie B.3). Die medizinische Grundversorgung stellt die Sozialhilfe sicher, indem sie die nach Abzug der Prämienverbilligung verbleibenden Prämienkosten sowie Franchisen und Selbstbehalte übernimmt (SKOS-Richtlinie B.4).

Das dritte Element der materiellen Grundsicherung ist der Grundbedarf für den Lebensunterhalt (SKOS-Richtlinien A.6 und B.1). Dieser steht allen unterstützten Personen zu, die in einem Privathaushalt leben. Er soll einer auf Dauer angelegten menschenwürdigen Existenz einen minimalen Lebensstandard garantieren. Der Grundbedarf für den Lebensunterhalt wird in der Regel monatlich ausgezahlt und ist nach der Anzahl Personen im Haushalt abgestuft. Es wird nicht unterschieden, ob es sich dabei um Kinder oder Erwachsene handelt. Da ein Haushalt mit zwei Personen nicht doppelt so hohe Ausgaben hat wie ein Einpersonenhaushalt, wird der Grundbedarf für Mehrpersonenhaushalte mittels einer Äquivalenzskala¹ berechnet.

¹ Ausgehend vom Einpersonenhaushalt wird durch Multiplikation der analoge Gleichwert (das Äquivalent) errechnet.

T1 *Ab 2016 empfohlene Beiträge für den Grundbedarf für den Lebensunterhalt*

| Haushalts- grösse | Äquivalenz- skala | Grundbedarf ab 2016 Pauschale Mt./Fr. | Pauschale Person/Mt. ab 2016 |
|---------------------------|----------------------|--|------------------------------------|
| 1 Person | 1.00 | 986.– | 986.– |
| 2 Personen | 1.53 | 1'509.– | 755.– |
| 3 Personen | 1.86 | 1'834.– | 611.– |
| 4 Personen | 2.14 | 2'110.– | 528.– |
| 5 Personen | 2.42 | 2'386.– | 477.– |
| pro weitere Person | | +200.– | |

Mit dem Grundbedarf für den Lebensunterhalt sind folgende Ausgabenpositionen zu decken:

- Nahrungsmittel, Getränke und Tabakwaren
- Bekleidung und Schuhe
- Energieverbrauch (Elektrizität, Gas etc.) ohne Wohnnebenkosten
- Laufende Haushaltsführung (Reinigung und Instandhaltung von Kleidern und Wohnung, Kehrichtgebühren)
- Kleine Haushaltsgegenstände
- Gesundheitspflege ohne Selbstbehalte und Franchisen (z.B. selbst gekaufte Medikamente)
- Verkehrsauslagen inkl. Halbtaxabo (öffentlicher Nahverkehr, Unterhalt Velo/Mofa)
- Nachrichtenübermittlung (z.B. Telefon, Post)
- Unterhaltung und Bildung (z.B. Radio/TV-Konzession und -Geräte, Computer, Drucker, Sport, Spielsachen, Zeitungen, Bücher, Schulkosten, Kino, Haustierhaltung)
- Körperpflege (z.B. Toilettenartikel, Coiffeur)
- Persönliche Ausstattung (z.B. Schreibmaterial)
- Auswärts eingenommene Getränke
- Übriges (z.B. Vereinsbeiträge, kleine Geschenke)

Die Zusammensetzung der Ausgabenpositionen und die Höhe des Grundbedarfs orientieren sich am Konsumverhalten der einkommensschwächsten zehn Prozent der Schweizer Haushalte. Auch die Äquivalenzskala entspricht dem Verbrauchsverhalten der Schweizer Haushalte (SKOS-Richtlinie B.2). Die materielle Grundsicherung kann im Rahmen von Sanktionen um 5 bis 30 Prozent gekürzt werden².

2.2 Situationsbedingte Leistungen

Situationsbedingte Leistungen ergeben sich aus der besonderen wirtschaftlichen, familiären oder gesundheitlichen Lage eines Haushalts (SKOS-Richtlinie C.1). Situationsbedingte Leistungen können

²Auf die Bedingungen und Möglichkeiten von Sanktionen wird in diesem Papier nicht näher eingegangen. Vgl. dazu Kapitel A.8 der SKOS-Richtlinien.

verbindliche Leistungen sein. Beispielsweise bestimmte, von der Krankenkasse nicht gedeckte Krankheits- und behinderungsbedingte Auslagen, Erwerbskosten, Kosten für die Betreuung von Kindern und Jugendlichen, Hausrats- und Haftpflichtversicherung etc. (SKOS-Richtlinien C.1.1-C.1.8). Zudem können im Ermessen der Sozialhilfeorgane Leistungen gesprochen werden, die zur Unterstützung eines Hilfsprozesses notwendig sind, solange diese Kosten in einem sinnvollen Verhältnis zum Nutzen stehen und mit dem Aufwand von nicht unterstützten Haushalten vergleichbar sind. Um eine drohende Notlage abzuwenden, können situationsbedingte Leistungen auch als einmalige Leistung Haushalten gewährt werden, die knapp über der Anspruchsgrenze leben.

2.3 Die Leistungen mit Anreizcharakter

Über das soziale Existenzminimum hinaus gewährt die Sozialhilfe Einkommensfreibeträge und Integrationszulagen, um Erwerbstätigkeit und Integrationsbemühungen monetär zu honorieren. Die Integrationszulage von 100 bis 300 Franken im Monat wird Personen gewährt, die sich besonders um ihre soziale oder berufliche Integration bemühen. Die in Frage kommenden Leistungen müssen überprüfbar sein und eine individuelle Anstrengung voraussetzen.

Erwerbstätigen Personen wird ein Teil des Lohns im Sozialhilfebudget nicht angerechnet, damit sie einen monetären Anreiz haben, ihre Erwerbstätigkeit beizubehalten oder auszubauen. Die SKOS-Richtlinien empfehlen einen Einkommensfreibetrag von 400 bis 700 Franken. In einem Haushalt können mehrere Personen eine Zulage oder einen Einkommensfreibetrag erhalten. Als Obergrenze für die kumulierten Zulagen und Freibeträge eines Haushalts empfehlen die Richtlinien 850 Franken pro Monat.

3 Das soziale Existenzminimum zwischen Beständigkeit und Wandel

Während in den ersten Richtlinien 1963 die Inhalte und Grundsätze des sozialen Existenzminimums stichwortartig erfasst waren, finden sich heute detaillierte Ausführungen und Begründungen zur materiellen Grundsicherung und zu den situationsbedingten Leistungen in den SKOS-Richtlinien. Damit hat sich das soziale Existenzminimum der Sozialhilfe zu einem differenzierten System entwickelt, an dem sich die politischen und fachlichen Institutionen orientieren können. Der Blick auf die Geschichte zeigt, dass die Entwicklungen und Anpassungen vielfältig waren. Die Entwicklung weist aber nicht nur auf Veränderungen hin, sondern zeigt auch, dass einige Grundprinzipien, Ausprägungen und Begründungen in Zusammenhang mit der Definition des sozialen Existenzminimums Bestand hatten und alle Revisionen und Anpassungen praktisch unverändert überstanden haben. Im Folgenden werden diese Veränderungen und Kontinuitäten entlang verschiedener Themenbereiche diskutiert³.

3.1 Die Grundsätze der Sozialhilfe und des sozialen Existenzminimums

Die Grundsätze der Sozialhilfe als Ganzes zeigen sich auch in der Definition des sozialen Existenzminimums. Dabei können drei Grundsätze identifiziert werden, die bereits in den Richtlinien 1963 Erwähnung finden und seither die Entwicklung des sozialen Existenzminimums prägen.

³ Falls nicht anders zitiert, beziehen sich die Aussagen in diesem Kapitel auf die verschiedenen Versionen der Richtlinien. Diese finden sich im Archiv der SKOS und wurden in Hänzi (2011) teilweise veröffentlicht.

3.1.1 Das «soziale» Existenzminimum

Heute: Das soziale Existenzminimum bezeichnet ein Existenzminimum, das nicht nur die materielle Existenz sichert, sondern zusätzlich die Teilhabe an der Gesellschaft respektive am Sozial- und Arbeitsleben ermöglicht. Dieser Grundsatz spiegelt sich sowohl im Grundbedarf als auch in den situationsbedingten Leistungen. So umfasst der aktuelle Grundbedarf beispielsweise Ausgaben für auswärts eingenommene Getränke, Vereinsbeiträge und kleine Geschenke.

Historisch: Der Begriff des sozialen Existenzminimums entstand bereits in den 50er-Jahren. In den ersten Richtlinien von 1963 kam das Ziel der Sicherung eines sozialen Existenzminimums insbesondere im Rahmen der zusätzlichen Hilfen zum Tragen, die dem Sinn nach den heutigen situationsbedingten Leistungen entsprachen. Dort waren Ausgaben enthalten, die im Einzelfall die Teilhabe an der Gesellschaft unterstützen, wie beispielsweise Auslagen für den öffentlichen Verkehr oder Bildung und Erholung. Infolge gesellschaftlicher Entwicklungen veränderten sich auch die Mittel, die es brauchte, um am gesellschaftlichen Leben teilhaben zu können. Entsprechend wurde das soziale Existenzminimum angepasst: In den 1980er-Jahren wurden beispielsweise die Gebühren für Radio, Fernsehen und Telefon in die Liste der zusätzlichen Leistungen aufgenommen und seit den 1990er-Jahren werden die Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung als situationsbedingte Leistung explizit aufgeführt. Seit 1998 sind die Gebühren für Radio, Fernsehen und Telefon im Grundbedarf enthalten und haben somit den Status von Ausgaben, die zum alltäglichen Bedarf jedes Haushalts gehören. Aber noch weitere Ausgaben, die der sozialen Teilhabe dienen, wurden ursprünglich separat vergütet und später in den Grundbedarf aufgenommen: 1972 wurden Richtsätze für ein Taschengeld aufgeführt, das zusätzlich zum Grundbedarf zu entrichten war. Dieser Posten wurde in den 1980er-Jahren umbenannt und ist vorgesehen für «kleine Auslagen, Vergnügen und die Teilnahme an kulturellen und geselligen Anlässen». 1998 ging der Betrag schliesslich im allgemeinen Grundbedarf auf.

3.1.2 Anpassung an die individuelle Situation

Heute: Das Prinzip der Individualisierung besagt, dass die Leistungen der Sozialhilfe der besonderen wirtschaftlichen, persönlichen und sozialen Situation jedes Einzelfalls angepasst werden müssen (SKOS-Richtlinie A.4). Beim sozialen Existenzminimum zeigt sich dieser Grundsatz insbesondere bei den situationsbedingten Leistungen, die unter Berücksichtigung der individuellen Situation gewährt werden. Aber auch durch die Übernahme der tatsächlich anfallenden Miet- und Gesundheitskosten und die Dispositionsfreiheit beim Grundbedarf werden der individuellen Situation und den individuellen Bedürfnissen Rechnung getragen.

Historisch: Das Grundprinzip der Individualisierung findet sich bereits in den ersten Richtlinien der SKOS von 1963. In den ersten Richtlinien wurden noch Bandbreiten und Mindestansätze für den Grundbedarf angegeben, damit für die Festlegung des effektiven Betrags im Einzelfall Handlungsspielraum bestand. Auch nach Kindesalter abgestufte die Zuschläge und die Bandbreiten für Taschengeld sowie für Kleider und Schuhe waren Ausdruck der Bemühungen um eine Differenzierung nach individueller Haushaltssituation. In den 1990er-Jahren wurde der Grundbedarf schliesslich pauschalisiert. Damit wurde es dem unterstützten Haushalt selbst überlassen, die Verwendung des Grundbedarfs an die individuellen Bedürfnisse anzupassen.

Die Mietkosten wurden seit Beginn gemäss den tatsächlichen Kosten eines Haushalts übernommen, die Gesundheitskosten kamen später hinzu. Ausserdem kam der Individualisierungsgrundsatz seit

1963 durch die zusätzlichen Hilfen zum Tragen, die «je nach individuellem Bedarf und nach fürsorge-
rischen Grundsätzen (...) zu bewilligen» waren (Richtlinien 1978). Inzwischen wurden die zusätzlichen
Hilfen in situationsbedingte Leistungen umbenannt und der aufgeführte Leistungskatalog hat sich
verändert. Geblieben ist die Kategorie «weitere Hilfen», die den nicht abschliessenden Charakter
dieser Leistungskomponente zeigt und seit den ersten Richtlinien Handlungsspielraum liess für
besondere Leistungen im Einzelfall.

In einigen Bereichen des sozialen Existenzminimums wurde die Individualisierung aber auch
untersagt. In den Richtlinien von 1992 ist festgehalten, dass der damalige Grundbedarf II (ein
Zuschlag zum Grundbedarf, der 2005 abgeschafft wurde) zwar regional unterschiedlich sein kann,
aber nicht an die individuellen Bedürfnisse angepasst werden darf, um Willkür zu vermeiden. Dies
erstaunt nicht, wollte man mit der Revision von 1992 doch auch gezielt dem damaligen Vorwurf der
Willkür in der Sozialhilfe entgegentreten, ohne dabei eine bedarfsgerechte Anwendung der
Richtlinien im Einzelfall auszuschliessen (Hänzi 2011:231).

3.1.3 Angemessenheit der Hilfe

Heute: Gemäss dem «Prinzip der Angemessenheit der Hilfe» sind unterstützte Personen materiell
nicht besser zu stellen als nicht unterstützte, die in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen
leben (SKOS-Richtlinie A.4).

Historisch: In den Anfängen der Richtlinien wurde die Angemessenheit nicht explizit auf bescheidene
Verhältnisse bezogen, aber bereits 1963 wird festgehalten, dass das soziale Existenzminimum «in
Relation zum allgemeinen Lebensstandard der Bevölkerung» steht (Richtlinien 1963). Damit wurde
dieser Grundsatz eng mit den beiden vorherigen verbunden. Damit wurde gewissermassen der
Begriff der gesellschaftlichen Teilhabe operationalisiert und der Individualisierung wurden Grenzen
gesetzt, indem der Lebensstandard einer bestimmten Bevölkerungsgruppe als Referenzgrösse für die
Bemessung der Leistungen genannt wurde. Das Anliegen der Angemessenheit der Hilfe zeigte sich
vor allem in den zahlreichen Anpassungen des Grundbedarfs (vgl. Abschnitt 3.3), findet sich aber
auch bei den anderen Elementen des sozialen Existenzminimums. Für die Miete wurde 1963
festgehalten, dass die Kosten übernommen werden, soweit sie angemessen sind. 1982 wurde
ergänzt, dass der Situation auf dem Wohnungsmarkt Rechnung zu tragen ist. Hier zeigte sich
ebenfalls die Relation zur ökonomischen Situation der Gesamtbevölkerung. In Bezug auf die
situationsbedingten Leistungen zeigte sich das Prinzip der Angemessenheit vor allem in den
verschiedenen Leistungskategorien. So waren beispielsweise Verkehrsauslagen seit 1963 Bestandteil
der zusätzlichen Hilfen, beschränkten sich aber immer auf den öffentlichen Verkehr. Andere
technologische Entwicklungen wurden aufgenommen und damit in bestimmten Fällen als Teil eines
angemessenen Lebensstandards bewertet (bspw. TV- und Telefongebühren).

3.1.4 Leistung, Gegenleistung und Anreize

Heute: Das Gegenleistungsprinzip bindet die Leistungen der Sozialhilfe an die Mitwirkung der
Hilfesuchenden. Mit der Einführung der Leistungen mit Anreizcharakter (zusätzlich zum sozialen
Existenzminimum) bei gleichzeitiger Kürzung des Grundbedarfs wurde im Jahr 2005 das Prinzip von
Leistung und Gegenleistung gestärkt. Sozialhilfebeziehende, die eine überprüfbare Leistung zu ihrer
sozialen oder beruflichen Integration erbringen, erhalten dafür eine Gegenleistung in Form von
Zulagen oder eines Freibetrags bei der Einkommensanrechnung.

Historisch: Die Einführung von Zulagen und Einkommensfreibeträgen fand nicht abrupt statt. Insbesondere Einkommensfreibeträge kannte die Sozialhilfe schon vor 2005. In den 1960er-Jahren wurden die Einkommen von Ehefrauen nur zu 70 bis 80 Prozent angerechnet, was faktisch einen Einkommensfreibetrag darstellte. Dahinter stand allerdings nicht der Anreizgedanke, sondern die Berücksichtigung von «Gestehungskosten, das Moment der verteuerten Haushaltsführung» (Richtlinien 1963), die sich aus dem Zweitverdienst ergaben. Die teilweise Anrechnung des Zweiteinkommens wurde 1977 abgeschafft. Ab 1992 erhielt ein Haushalt im Fall von Erwerbstätigkeit eine Pauschale von 200 bis 250 Franken für Erwerbsunkosten, unabhängig von den effektiven Ausgaben. Dass es sich dabei faktisch um einen Einkommensfreibetrag handelte, zeigt sich auch darin, dass spezielle Erwerbsunkosten zusätzlich vergütet wurden. Ab 1994 wurde diese Pauschale auch Personen in Integrationsprogrammen gewährt, womit ein Vorläufer der Integrationszulage begründet war. 1998 wurden die Anzelelemente schliesslich weiter ausgebaut. «Die Richtsätze der materiellen Hilfe wurden eng mit der persönlichen Hilfe verknüpft und in ein duales System von Existenzsicherung und Integrationsförderung eingebunden» (Hohn 2005:72). Die Einführung des Zulagensystems 2005 war die konsequente Umsetzung dieser Entwicklung. Gleichzeitig war mit der klaren Definition von Anreizen und der konsequenten Verknüpfung von Integration und Existenzsicherung das Aktivierungsparadigma auch in der Sozialhilfe angekommen, nachdem das Prinzip von Leistung und Gegenleistung bereits in der Arbeitslosenversicherung umgesetzt worden war. Mit der Richtlinienrevision 2015 wurde die 2005 eingeführte minimale Integrationszulage MIZ gestrichen.

3.2 Die Ausgestaltung des sozialen Existenzminimums

3.2.1 Ein mehrstufiges System

Heute: Das soziale Existenzminimum ist keine einfache Grösse, sondern stellt ein mehrstufiges Gesamtsystem dar, dessen einzelne Stufen (Grundbedarf, Gesundheitskosten, Wohnkosten, situationsbedingte Leistungen) immer in gegenseitiger Abhängigkeit zu betrachten sind.

Historisch: 1963 wurde unterschieden zwischen Unterhaltsbetrag, Miete und zusätzlichen Hilfen. Damit handelte es sich schon damals um ein mehrstufiges System, in dem zusätzlich zu einem Grundbetrag für die täglichen Ausgaben Fixkosten übernommen wurden, die sich jedem Haushalt stellen, und Ausgaben, die sich individuell ergeben. Zeitweise gab es einen Grundbedarf II oder es wurde unterschieden zwischen normiertem und übrigem normierten Bedarf. Aber im Grundsatz wurde stets am dreistufigen System des sozialen Existenzminimums festgehalten: Grundbedarf, zwingende Fixkosten, situationsbedingte Leistungen. Die einzelnen Bereiche wurden jeweils leicht anders gewichtet, und einzelne Leistungen haben aufgrund gesellschaftlicher, politischer und ökonomischer Entwicklungen ihren Status geändert. Kosten für Kleider und Schuhe sowie Heizungskosten wurden in den Anfängen der Richtlinien unter zusätzliche Hilfen geführt. Im Lauf der Zeit wurden sie selbstverständlicher Teil des alltäglichen Bedarfs. Ein anderes Beispiel sind die Krankheitskosten, deren Bedeutung für die Sozialhilfe sich infolge der Einführung des Krankenversicherungspflichtgesetzes 1996 verändert hat (Hänzi 2011:245f).

Die Definition des sozialen Existenzminimums, wie es heute in den Richtlinien festgehalten ist (vgl. Grafik G1), basiert auf der Revision von 1998. Erstmals wurde formal unterschieden zwischen dem «absoluten» und dem «sozialen» Existenzminimum. Diese Revision bildete auch den Schlusspunkt einer über mehrere Jahre geführten Diskussion und schrittweisen Entwicklung eines pauschalisierten Grundbedarfs. Dies hatte zur Folge, dass der Grundbedarf umfassender wurde und auch einige Ausgaben in den Grundbedarf aufgenommen wurden, die bisher bei den situationsbedingten

Leistungen aufgeführt waren. Ziel der Pauschalisierung war einerseits die Vereinfachung der Berechnung in der Praxis und andererseits die Stärkung der Autonomie der Klientinnen und Klienten. Mit der Revision 2015 wurde die Unterscheidung zwischen einem «absolutem» und einem «sozialem» Existenzminimum wieder aufgehoben, um eine Abgrenzung zwischen der Regelsozialhilfe nach SKOS und der Nothilfe zu schaffen.

3.3 Die Definition und Begründung des Grundbedarfs

Der Grundbedarf ist der einzige Bereich, in dem die SKOS-Richtlinien in Abhängigkeit der Haushaltsgrösse konkrete Zahlen ausweisen. Die Definition des Grundbedarfs stellte deshalb schon immer eine Kerndiskussion der Sozialhilfe dar und verlangte fundierte Begründungen. Dabei setzte die Definition immer auf zwei Ebenen an. Einerseits wurde festgelegt und begründet, welcher Betrag einem Haushalt für die Deckung seiner alltäglichen Bedürfnisse zugestanden wird, andererseits galt es einen Mechanismus zu finden, diesen Betrag an den sich verändernden Lebensstandard der Bevölkerung anzupassen. Dabei kann sich ein Spannungsfeld ergeben zwischen der Bestimmung des Bedarfs und der Orientierung an den Einkommen der Bevölkerung, wenn man die unterstützten Haushalte nicht besser stellen möchte als Haushalte im Tieflohnbereich, gewisse Tieflohne aber nicht ausreichen, um den Bedarf zu decken. Der Grundbedarf orientiert sich an den Einkommen in bescheidenen Verhältnissen, jedoch wurde dem Bedarfsdeckungsprinzip seit jeher der Vorrang gegeben und deshalb auf ein eigentliches Lohnabstandsgebot verzichtet.

3.3.1 Bestimmung des Bedarfs

Heute: Die Höhe des Grundbedarfs basiert auf einer wissenschaftlichen Analyse (Gerfin 2004). Sie wurde 2014 in einer Studie des Bundesamts für Statistik überprüft und per 2016 angepasst.

Historisch: Die Diskussion um Kalorienrechnungen und Nahrungsbedarf aus den 50er-Jahren zeigt, dass es schon immer ein Bedürfnis war, den Grundbedarf für den Lebensunterhalt wissenschaftlich zu begründen (Hohn 2005:71). In den ersten Richtlinien wurde schliesslich für eine Einzelperson eine Bandbreite von 180 bis 210 Franken pro Monat für den Grundbedarf festgelegt. Die Ansätze stützten «sich auf die Ergebnisse einer 1961/1962 durch die Ständige Kommission durchgeführten Erhebung über Unterstützungsansätze bei verschiedensten Armenpflegen. Es handelt sich dabei um «mittlere Unterstützungsrichtsätze» (Richtlinien 1963). Daraus lässt sich ableiten, dass in den Anfängen bei der Festlegung der Ansätze die Experteneinschätzung im Vordergrund stand. Dies zeigt sich auch 1968, als die Beträge unter anderem mit der Begründung erhöht wurden, dass «diese bisher recht tief angesetzt waren». Noch 1992 wurde festgehalten, dass dem Grundbedarf keine Warenkorbrechnung zugrunde liegt, sondern der Betrag für den Grundbedarf vielmehr eine Kombination von statistischen und erfahrungsmässigen Werten darstellt. 2004 wurde schliesslich unter Verwendung der Daten der Einkommens- und Verbrauchsstatistik eine derartige Berechnung durchgeführt. Diese kam zum Ergebnis, dass ein Einpersonenhaushalt 960 Franken braucht, um seine Ausgaben des täglichen Bedarfs zu decken (Gerfin 2004). Dieser Wert wurde in der Richtlinienrevision von 2005 aufgenommen. Damit zeigt sich, dass bei der Festlegung des Grundbedarfs die Expertenmeinung im Laufe der Zeit zugunsten quantitativ-statistischer Verfahren in den Hintergrund trat.

3.3.2 Relation zum Lebensstandard der Bevölkerung

Heute: Der Grundbedarf orientiert sich am Konsumverhalten der einkommensschwächsten zehn Prozent der Schweizer Bevölkerung und wird alle zwei Jahre an die Teuerung angepasst. Die Anpassung erfolgt mit dem gleichen Index, der beim Teuerungsausgleich für die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV verwendet wird.

Historisch: Im Sinne der Angemessenheit der Hilfe galt es Mechanismen zu finden, um die Relation zum Lebensstandard der Bevölkerung sicherzustellen. Als Indikatoren wurden dafür in den Anfängen die Einkommen, später das Konsumverhalten verwendet. Zudem wurde seit jeher die Teuerung berücksichtigt. Die letzte diesbezügliche Revision fand 2010 statt mit der Übernahme des Teuerungsausgleichs für den Grundbedarf gemäss Ergänzungsleistungen.

Etwas anders verhält es sich mit der Angleichung an die Einkommensentwicklung. Während in den 60er- und frühen 70er-Jahren die Anpassung an die Realeinkommen explizit in den Richtlinien erwähnt war, entfiel diese Bestimmung 1977. Hänzi (2011:269) zeigt denn auch, dass sich der Grundbedarf bis zu diesem Zeitpunkt mehr oder weniger parallel zum Nominallohn entwickelte, seither die Nominallöhne aber konstant stärker gestiegen sind als der Grundbedarf. Trotzdem wird auch in den Richtlinien von 1992 auf die Lohnstatistiken des BIGA (Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit) verwiesen. Die Berechnungen in der Studie von Gerfin haben sich schliesslich indirekt auch an den Einkommen der Gesamtbevölkerung orientiert, indem als Referenzgrösse die einkommensschwächsten zehn Prozent der Bevölkerung gewählt wurden. Damit wurde auch die Angemessenheit neu definiert. In den Richtlinien von 1998 wurde noch festgehalten, dass man sich an den einkommensschwächsten zwanzig Prozent der Schweizer Bevölkerung orientiert.

4 Fazit

Das soziale Existenzminimum ist der Kern der Sozialhilfe und eine zentrale Referenzgrösse in der Schweizer Sozialpolitik. Es ermöglicht armutsbetroffenen Menschen ein menschenwürdiges Dasein und die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Damit leistet die Sozialhilfe einen wichtigen Beitrag zur sozialen Stabilität in der Schweiz. Einzelne Komponenten des sozialen Existenzminimums wurden seit Erscheinen der ersten Richtlinien 1963 mehrmals revidiert, wobei folgende Ziele und Prinzipien stets unbestritten waren:

- Das soziale Existenzminimum ermöglicht die Teilhabe am Sozial- und Erwerbsleben.
- Das soziale Existenzminimum orientiert sich am Wohlstandsniveau der Bevölkerung.
- Das soziale Existenzminimum deckt den Bedarf unter Berücksichtigung der individuellen Situation.
- Das soziale Existenzminimum ist ein Gesamtsystem mit mehreren, aufeinander abgestimmten Komponenten.
- Erwerbsarbeit soll sich lohnen, auch wenn die Sozialhilfe ergänzen muss, um das soziale Existenzminimum zu sichern.

Diesen Zielen und Anliegen werden auch zukünftige Entwicklungen, Diskussionen und Revisionen Rechnung tragen müssen. Die Sozialhilfe ist das Rettungsnetz für Menschen in Not und sie soll ihnen ein Leben in Würde ermöglichen. Das soziale Existenzminimum deckt einen bescheidenen Alltag und sorgt insbesondere dafür, dass Kinder einen fairen Start ins Leben haben. Wird verhindert, dass bedürftige Menschen von der Gesellschaft ausgeschlossen werden, dann kommt das der gesamten Bevölkerung zu Gute und stützt den sozialen Zusammenhalt. Auf diese Errungenschaft darf die

Schweiz stolz sein. Das soziale Existenzminimum hat sich in den letzten Jahren bewährt. Anlässlich der Richtlinienrevision 2015 hat die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK das soziale Existenzminimum bestätigt.

5 Literatur

Gerfin, Michael (2004). Evaluation der Richtlinien der SKOS. Schlussbericht zuhanden der SKOS. Bern.

Hänzi, Claudia (2011). Die Richtlinien der schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe. Entwicklung, Bedeutung und Umsetzung der Richtlinien in den deutschsprachigen Kantonen der Schweiz. Basel, Helbing Lichtenhahn.

Hohn, Michael (2005). Die SKOS-Richtlinien zur Unterstützungsbemessung. In: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS (Hrsg.) Von der Armenpflege zur Sozialhilfe – Ein Jahrhundert SKOS und ZeSo. Bern. 70-73.

Bern, April 2014. Überarbeitet und angepasst Januar 2016.

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS

Tel: +41 (0)31 326 19 19

E-Mail: admin@skos.ch