

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

Grundlagenpapier

Das soziale Existenzminimum der Sozialhilfe

Bern 2020

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 sichern muss, 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 sozialen Existenzminimum handelt es sich um ein historisch gewachsenes System, das zu einer zentralen Richtgrösse in der schweizerischen Sozialpolitik geworden ist. 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 zur Definition des sozialen Existenzminimums in der Sozialhilfe ab. 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.¹ Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf die SKOS-Richtlinien. Auf die kantonalen Unterschiede in der Umsetzung des sozialen Existenzminimums wird nicht weiter eingegangen.²

Ein besonderer Fokus wird auf die Entwicklung des Verständnisses eines sozialen Existenzminimums gelegt. Seit den stichwortartigen Formulierungen des sozialen Existenzminimums in den ersten SKOS-Richtlinien von 1963 wurde ein differenziertes System entwickelt, an dem sich die politischen und fachlichen Institutionen sowie die Rechtsprechung orientieren. 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.

Die Verweise auf die SKOS-Richtlinien beziehen sich auf die im Mai 2020 durch die SODK genehmigte Version. Diese wird ab dem 1.1.2021 zur Anwendung empfohlen.

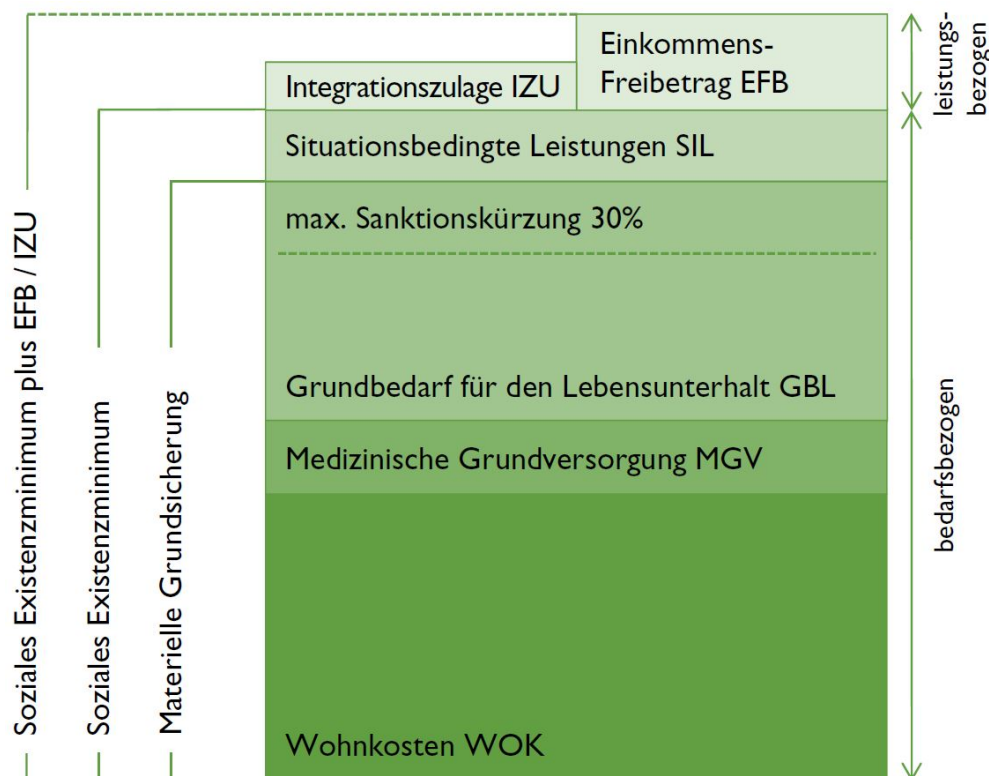
¹ Hänzli, 2011, S. 348.

² Vgl. für den interkantonalen Vergleich das zweijährlich durchgeführte [SKOS Sozialhilfe-Monitoring](#).

2. Soziales Existenzminimum in den SKOS-Richtlinien

Gemäss den SKOS-Richtlinien 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 (vgl. Grafik 1).

Grafik 1: Definition Existenzminimum gemäss SKOS-Richtlinie C.6



2.1. 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-RL C.4). Die medizinische Grundversorgung stellt die Sozialhilfe sicher, indem sie Franchisen und Selbstbehalte übernimmt. Die Prämien für die obligatorische Grundversicherung gelten grundsätzlich nicht als Sozialhilfeleistung, da Versicherte in bescheidenen finanziellen Verhältnissen Anspruch auf eine Prämienverbilligung haben. Da die Prämienverbilligungen nicht in allen Kantonen die effektiven Prämien decken, übernimmt die Sozialhilfe die nach Abzug der Prämienverbilligung verbleibenden Prämienkosten (SKOS-RL C.5).

Das dritte Element der materiellen Grundsicherung ist der Grundbedarf für den Lebensunterhalt (SKOS-RL C.3). Der Grundbedarf für den Lebensunterhalt steht allen unterstützten

Personen zu, die in einem Privathaushalt leben. Er wird in der Regel monatlich ausbezahlt 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 Äquivalenzskala³ berechnet.

Tabelle 1: Von der SKOS empfohlene Beiträge für den Grundbedarf für den Lebensunterhalt (GBL) (Stand 1.1.2020)

Haushaltsgrösse	Äquivalenzskala	Grundbedarf Pauschale Mt./Fr.	Pauschale Person/Mt.
1 Person	1.00	997.-	997.-
2 Personen	1.53	1 525.-	763.-
3 Personen	1.86	1 854.-	618.-
4 Personen	2.14	2 134.-	533.-
5 Personen	2.42	2 413.-	483.-
pro weitere Person		+202.-	

Mit dem Grundbedarf für den Lebensunterhalt sind folgende Ausgabenpositionen zu decken. Eine detaillierte Zusammenstellung der Positionen und deren Gewichtung kann dem Merkblatt «SKOS-Warenkorb» entnommen werden:⁴

- Nahrungsmittel, Getränke und Tabakwaren
- Bekleidung und Schuhe
- Energieverbrauch (ohne Wohnnebenkosten)
- Allgemeine Haushaltsführung
- Persönliche Pflege
- Verkehrsauslagen (örtlicher Nahverkehr)
- Nachrichtenübermittlung, Internet, Radio/TV
- Bildung, Freizeit, Sport, Unterhaltung
- Übriges

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-RL C.3.1).

2.2. Grundbedarf als Teil der materiellen Grundsicherung

Der Grundbedarf ist der einzige Bereich, bei 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.

³ Ausgehend vom Einpersonenhaushalt wird durch Multiplikation der analoge Gleichwert (das Äquivalent) errechnet.

⁴ SKOS (2019): Merkblatt «SKOS-Warenkorb». Bern.

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 zwischen der Bestimmung des Bedarfs und der Orientierung an den Einkommen der Bevölkerung ergeben. Grundsätzlich sollen unterstützte Haushalte nicht bessergestellt werden als Haushalte im Tieflohnbereich. Gewisse Löhne reichen aber nicht aus, 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, wie es etwa in Deutschland existiert, verzichtet.

2.2.1. Bestimmung des Bedarfs

Heute

Die Höhe des Grundbedarfs basiert auf einer wissenschaftlichen Analyse von Gerfin aus dem Jahr 2004.⁵ Sie wurde 2015 in einer Studie des Bundesamts für Statistik (BFS) und erneut 2018 in einer Studie des Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS) bestätigt.⁶ Ziel der Analysen war es zu überprüfen, inwiefern die Beträge des Grundbedarfs noch dem Konsumverhalten der einkommensschwächsten zehn Prozent der Schweizer Haushalte entsprechen, wie es in den Richtlinien der SKOS festgehalten ist. Die Studien kamen zum Ergebnis, dass die damaligen Beiträge für den Grundbedarf tendenziell zu tief angesetzt waren. Der Ansatz für Einpersonenhaushalte unterschritt den statistisch errechneten Durchschnittsbedarf um rund 90 Franken, jener für Zweipersonenhaushalte um rund 97 Franken. Der Befund gilt auch nach der jüngsten Erhöhung des Grundbedarfs im Jahr 2020, die lediglich eine Anpassung an die Teuerung war.

Historisch

Die Diskussion um Kalorienrechnungen und Nahrungsbedarf aus den 1950er-Jahren zeigt, dass es schon immer ein Bedürfnis war, den Grundbedarf für den Lebensunterhalt wissenschaftlich zu begründen.⁷ 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 Armenpflegern. 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 Warenkorbberechnung 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 benötigt, um seine Ausgaben des täglichen Bedarfs zu decken.⁸ Dieser Wert wurde in der Richtlinienrevision von 2005 aufgenommen. Damit zeigt sich, dass bei der Festlegung des Grundbedarfs bzw. der

⁵ Gerfin 2004.

⁶ BFS, 2015; BASS, 2018.

⁷ Hohn, 2005, S. 71.

⁸ Gerfin, 2004.

Referenzbudgets normativ geprägte Ansätze im Laufe der Zeit zugunsten quantitativ-statistischer Verfahren in den Hintergrund traten.

2.2.2. Relation zum Lebensstandard der Bevölkerung

Heute

Der Grundbedarf orientiert sich am Konsumverhalten der einkommensschwächsten zehn Prozent der Schweizer Bevölkerung und wird bei Bedarf 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 letzten diesbezüglichen Revisionen fanden 2010, 2013 und erneut 2020 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. Zwar wird auch in den Richtlinien von 1992 auf die Lohnstatistiken des BIGA (Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit, heute SECO) verwiesen. In einer Untersuchung wies Hänzi nach, dass sich der Grundbedarf bis Mitte der 1970er-Jahre noch mehr oder weniger parallel zum Nominallohn entwickelte. Danach stiegen die Nominallöhne aber konstant stärker als der Grundbedarf.⁹

Seit den 1990er-Jahren lehnt sich die Höhe des Grundbedarfs nicht mehr an den Einkommen an, sondern am Konsumverhalten von Haushalten mit niedrigem Einkommen. Damit wurde die Einkommenssituation der Gesamtbevölkerung quasi auf indirektem Weg über den Bedarf berücksichtigt. Die Richtlinien von 1997 hielten denn auch fest, dass der Grundbedarf für den Lebensunterhalt dem Haushaltsbudget der unteren 20 Prozent des Einkommensspektrums gemäss schweizerischer Verbrauchsstatistik entspricht.

Mit der Richtlinienrevision von 2005 wurde diese Referenzgrösse auf die einkommensschwächsten zehn Prozent gesenkt. Grund für diese Senkung war die Umstellung auf das noch heute geltende Anreizsystem in der Sozialhilfe, welche das Leistungsniveau durch die gleichzeitige Einführung von Leistungen mit Anreizcharakter (Integrationszulagen, Einkommensfreibeträgen und minimalen Integrationszulagen) ausgleichen sollte.

2.3. Situationsbedingte Leistungen

Situationsbedingte Leistungen ergeben sich aus der besonderen wirtschaftlichen, familiären oder gesundheitlichen Lage eines Haushalts (SKOS-Richtlinie C.6). Situationsbedingte Leistungen können 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. Zudem können im Ermessen der Sozialhilfeorgane Leistungen gesprochen werden, die

⁹ Hänzi, 2011, S. 269.

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.

2.4. Leistungen mit Anreizcharakter

Über das soziale Existenzminimum hinaus gewährt die Sozialhilfe Einkommensfreibeträge und Integrationszulagen, um Erwerbstätigkeit und Integrationsbemühungen monetär zu honorieren. Die von der SKOS empfohlene Integrationszulage in der Bandbreite 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, etwa durch die Teilnahme an einem Integrationsprogramm, 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. Prinzipien der Sozialhilfe und des sozialen Existenzminimums

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

3.1. Das «soziale» Existenzminimum und die Menschenwürde

Heute

Das soziale Existenzminimum bezeichnet ein Existenzminimum, das nicht nur die materielle Existenz sichert, sondern zusätzlich die Teilhabe am Sozial- und Arbeitsleben ermöglicht. Ziel ist die Wahrung der Menschenwürde. 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 Einzel-

fall 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. Auch 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.

Der Begriff der Menschenwürde wurde indes erstmals in den Richtlinien 1997 explizit erwähnt. Damit sollte dem Grundsatz Nachdruck verliehen werden, dass jede Person um ihr Menschsein willen vom Gemeinwesen die Sicherung der baren Existenz fordern darf. Die Erwähnung ist im Kontext einer gesamteuropäischen Entwicklung zu sehen, bei der verschiedene Staaten die Achtung und den Schutz der Menschenwürde in die Verfassungen aufnahmen. In der Schweiz wurde dieser Schritt 1999 im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung mit dem neuen Art. 7 BV vollzogen.

3.2. Individualisierungsprinzip und Angemessenheit der Hilfe

Heute

Das Prinzip der Individualisierung besagt, dass die Leistungen der Sozialhilfe der besonderen wirtschaftlichen, persönlichen und sozialen Situation jedes Einzelfalls angepasst werden müssen (SKOS-RL A.3). 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. Das Individualisierungsprinzip wird einzig insofern eingeschränkt, als dass unterstützte Personen materiell nicht bessergestellt werden sollen als jene ohne Anspruch auf Unterstützung, die in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen leben (Angemessenheit der Hilfe).

Historisch

Das Prinzip 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 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 (Dispositionsfreiheit).

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 fürsorglichen 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 entgegenzutreten, ohne dabei eine bedarfsgerechte Anwendung der Richtlinien im Einzelfall auszuschliessen.¹⁰

Die Angemessenheit wurde in den Anfängen der Richtlinien nicht explizit auf bescheidene Verhältnisse bezogen. Allerdings wird bereits in den Richtlinien von 1963 festgehalten, dass das soziale Existenzminimum «in Relation zum allgemeinen Lebensstandard der Bevölkerung» steht. Damit wurde der Individualisierung 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 2.2). Es 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 sei. Hier zeigte sich ebenfalls die Relation zur ökonomischen Situation der Gesamtbevölkerung. Bei den 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 (z.B. TV- und Telefongebühren).

Mit der formalen Richtlinienrevision 2020 wurde auf die Erwähnung der Angemessenheit der Hilfe als eigenständiges Prinzip verzichtet. Stattdessen wurde es enger an das Individualisierungsprinzip geknüpft. Darüber hinaus wird etwa bei den Zielen der Sozialhilfe, bei ehelichen und partnerschaftlichen Unterhaltsleistungen oder bei Auflagen und Sanktionen von Seiten der Sozialhilfeorgane auf die angemessene Anwendung der Sozialhilfe verwiesen.

¹⁰ Hänni, 2011, S. 231.

3.3. Bedarfsdeckung und Ursachenunabhängigkeit der Hilfe

Heute

Das Prinzip der Bedarfsdeckung garantiert die Hilfe in einer aktuellen Notlage. Sozialhilfeleistungen werden also stets zur Sicherung des sozialen Existenzminimums für die Gegenwart und für die Zukunft ausgerichtet. Es besteht hingegen kein Anspruch auf eine Übernahme von Schulden aus der Vergangenheit durch die Sozialhilfe.

Für einen Anspruch auf Sozialhilfe ist nicht entscheidend, welche Ursachen zu einer Notlage geführt haben. Relevant ist nur der Umstand, ob jemand in eine Notlage geraten ist, die aus eigener Kraft nicht überwunden werden kann. Ein zentraler Grund für diese Ausrichtung der Sozialhilfe liegt in deren Bedeutung als unterstes Netz zur Sicherung eines sozialen Existenzminimums und der Menschenwürde. Vorbehalten bleiben die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips, wonach andere Leistungen der sozialen Sicherheit stets ausgeschöpft werden müssen, sowie das Verbot des Rechtsmissbrauchs.

Historisch

Historisch stand das Prinzip der Ursachenunabhängigkeit im Spannungsfeld zwischen dem Recht auf eine menschliche Existenz und der normativen Frage, wann jemand «zu Recht» Leistungen der öffentlichen Fürsorge bzw. der Sozialhilfe beziehen darf. So war es denn in der Fürsorgepraxis bis weit in das 20. Jahrhundert verbreitet, zwischen sogenannten «würdigen» und «unwürdigen» Armen zu unterscheiden, wobei das persönliche Verhalten und die Akzeptanz bzw. die Verletzung geltender gesellschaftliche Normen als Massstab dienten.

Die Ursachenunabhängigkeit fand in den Richtlinien 1971 erstmals Einzug, wenn auch nicht explizit. Mit Verweis auf die kantonalen Fürsorgegesetze wurde festgehalten, dass die öffentliche Fürsorge die Pflicht zur Existenzsicherung von Hilfsbedürftigen zu garantieren habe, wenn auch ein subjektiver Rechtsanspruch auf Hilfe explizit ausgeschlossen wurde. Mit dem Verweis auf das juristische Prinzip der Gesetzmässigkeit der Verwaltung wird klar, dass es dabei nicht zuletzt auch darum ging, behördliche Willkür zu verhindern. Erst 1994 wurde die Formulierung so angepasst, dass die Unabhängigkeit der Hilfe von den Gründen der aktuellen Bedürftigkeit in den Richtlinien ausdrücklich erwähnt wurde. So seien die Sozialhilfeeorgane aufgrund der kantonalen Fürsorge- oder Sozialhilfegesetze verpflichtet, mit ihren Massnahmen die Existenz der Hilfesuchenden «unabhängig von subjektivem Verschulden» zu sichern. Ausgenommen war dabei stets der klare Rechtsmissbrauch. 1995 beschied auch das Bundesgericht in einem Entscheid, dass das verfassungsmässige Grundrecht auf Existenzsicherung von den Ursachen der Notlage unabhängig sei. Es präziserte, ein rechtsmissbräuchliches, einen allfälligen Leistungsentzug rechtfertigendes Verhalten liege auch dann nicht vor, wenn Hilfebedürftige ihre Situation grob selber verschuldet haben. Als Rechtsmissbrauch wurde hingegen das bewusste Ausschlagen einer zumutbaren Erwerbsmöglichkeit bewertet. Damit wurde das Subsidiaritätsprinzip als eine Einschränkung des Bedarfsprinzips und des Prinzips der Unabhängigkeit der Hilfe anerkannt.

Ab 1997 wurde die Ursachenunabhängigkeit der Hilfe direkt im Prinzip der Bedarfsdeckung subsummiert, welches nun ebenfalls explizite Erwähnung fand: Das Bedarfsdeckungsprinzip besage, «dass die Sozialhilfe einer Notlage abhelfen soll, die individuell, konkret und aktuell ist. Die Hilfe dürfe nicht von den Ursachen der Notlage abhängig gemacht werden.» Bei der formalen Richtlinienrevision 2020 wurden Bedarfsdeckung und Ursachenunabhängigkeit als

eigenständige Prinzipien in die Richtlinien aufgenommen. Mit der Betonung, dass die Sozialhilfe im Unterschied zu den Sozialversicherungen auf dem Finalprinzip basiert, erfuhr das Prinzip der Ursachenunabhängigkeit eine weitere Akzentuierung.

3.4. Leistung, Gegenleistung und Anreize

Heute

Sozialhilfe hat neben ihrer subsidiären Funktion als unterstes Auffangnetz auch die Aufgabe zur Förderung der beruflichen und sozialen Integration beizutragen. Dazu werden besondere Arbeits- und Integrationsangebote zur Verfügung gestellt (Leistung). In finanzieller Hinsicht können diese Leistungsanreize in Form von Integrationszulagen und Einkommensfreibeträgen erfolgen, die zusätzlich zu den Leistungen des sozialen Existenzminimums ausbezahlt werden. Im Gegenzug sind die Sozialhilfebeziehenden zur Mitwirkung verpflichtet und es kann die Teilnahme an geeigneten Angeboten, etwa Programme zur beruflichen und sozialen Integration, verlangt werden (Gegenleistung).

Historisch

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. Diese Einführung fand indes 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».¹¹

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. Grund dafür war, dass die pauschale Gewährung einer MIZ in allen Fällen und unabhängig von den individuellen Bemühungen als nicht gerechtfertigt erachtet wurde. Stattdessen sollten Bemühungen um eigene soziale oder berufliche Integration bei der IZU breiter verstanden werden.

¹¹ Hohn, 2005, S. 72.

3.5. Mehrstufigkeit des Systems

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 übrig normiertem 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 Krankenversicherungsobligatoriums 1996 verändert hat.¹²

Die Definition des sozialen Existenzminimums, wie es heute in den Richtlinien festgehalten ist (vgl. Grafik 1), 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 «sozialen» Existenzminimum wieder aufgehoben, um eine Abgrenzung zwischen der Regelsozialhilfe nach SKOS und der Nothilfe zu schaffen.

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:

¹² Hänzli, 2011, S. 245f.

- 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.

5. Literatur

- BASS (2018). Berechnung und Beurteilung des Grundbedarfs in den SKOS-Richtlinien. Bern.
- Bundesamt für Statistik (2015). SKOS Grundbedarf. Aktualisierte Berechnungen des BFS. Neuchâtel.
- Coullery, Pascal (2018). Der Anspruch auf existenzsichernde Leistungen und seine verfassungsrechtlichen Grundlagen. Studie im Auftrag der SKOS. Bern.
- 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.
- Wizent, Guido (2014). Die sozialhilferechtliche Bedürftigkeit - Ein Handbuch. Zürich

Bern, April 2014. Überarbeitet und angepasst Oktober 2017, April 2020.

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS

Tel: +41 (0)31 326 19 19

E-Mail: admin@skos.ch