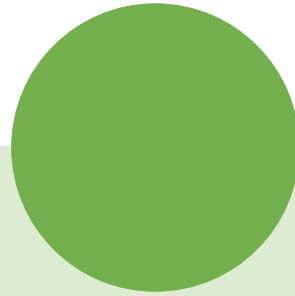


SKOS CSIAS COSAS

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



Bericht Büro BASS

Die Berechnung des Grundbedarfs

Bern 2019

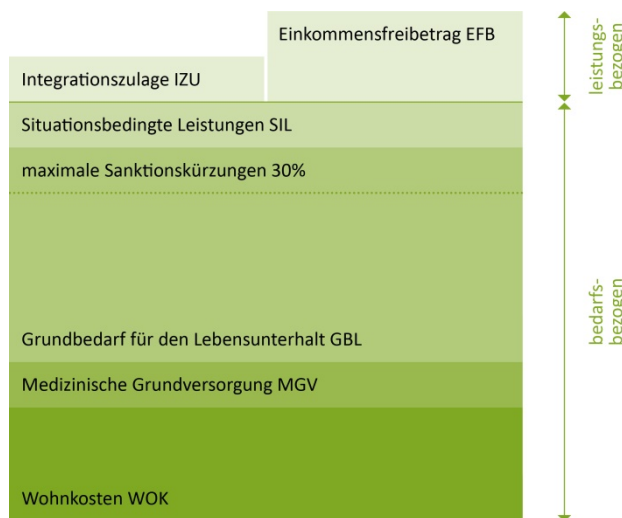
Die Berechnung des Grundbedarfs in den SKOS-Richtlinien

Bericht des Büro BASS (Nov. 2018): Zusammenfassung und Fazit der SKOS

Ausgangslage

Auftrag der Sozialhilfe in der Schweiz ist es, die Existenz bedürftiger Personen zu sichern, ihre wirtschaftliche und persönliche Selbständigkeit zu fördern und die soziale und berufliche Integration zu gewährleisten. Die materielle Grundsicherung ist Teil dieses Auftrages. Sie umfasst den Grundbedarf für den Lebensunterhalt, die Wohnkosten und die Kosten für die medizinische Grundversorgung.

Grafik 1: Aufstellung der einzelnen Elemente der materiellen Grundsicherung gemäss SKOS-Richtlinien



In verschiedenen Kantonen¹ stehen Vorschläge zur Kürzung des Grundbedarfs zur Diskussion. Die SKOS hat vor dem Hintergrund dieser Diskussionen eine wissenschaftliche Analyse in Auftrag gegeben, welche die Berechnung des Grundbedarfs überprüft und neu beurteilt. Die Studie «Berechnung und Beurteilung des Grundbedarfs in den SKOS-Richtlinien»:

- bettet das in der Schweiz verwendete Berechnungsmodell in die internationale wissenschaftliche Literatur ein und würdigt es vor diesem Hintergrund.
- veranschaulicht den geltenden Grundbedarf und aktualisiert die Berechnung mit den aktuellen Daten der vom Bundesamt für Statistik durchgeführten Haushaltsbudgeterhebung (HABE).
- beurteilt die im Detail getroffenen Annahmen und Normen (Warenkorb, Äquivalenzskalen, Vergleichsgruppe), welche in die Berechnung des Grundbedarfs einfließen.
- überprüft den Grundbedarf durch den Vergleich mit anderen Typen von Minimalbudgets sowie Interviews mit Fachpersonen, die in der Budget- und Schuldenberatung tätig sind.
- untersucht, wie sich Kürzungen potenziell auf Gesundheit und soziale Integration auswirken.

¹ Kanton Bern: Vom Parlament verabschiedete Gesetzesrevision sieht 8-30% Kürzung vor. Volksabstimmung mit Volksvorschlag (konstruktives Referendum) voraussichtlich im Mai 2019. Kanton Aargau: Das Parlament hat 2 Postulate angenommen, die eine 30% -Kürzung bzw. eine Koppelung der Sozialhilfe an AHV-Beiträge und Steuern vorsehen. Kanton Basel-Landschaft: Das Parlament hat eine Motion angenommen, die eine 30% -Kürzung der Sozialhilfe vorsieht.

Die SKOS fasst die Ergebnisse des Berichts in diesem Dokument zusammen und zieht daraus ein Fazit für die zukünftige Ausgestaltung des Grundbedarfs.

Die Ergebnisse

1. Das Schweizer Berechnungsmodell im internationalen Vergleich

Mit der Herausforderung, die Höhe des Grundbedarfs in der Sozialhilfe zu definieren, steht die Schweiz nicht alleine da. In den meisten europäischen Ländern wird der Grundbedarf direkt oder indirekt über ein Referenzbudget bestimmt. Referenzbudgets umfassen die Ausgaben für einen Warenkorb, der einen bestimmten Lebensstandard ausdrückt, in der Regel bezogen auf wenig privilegierte Bevölkerungsgruppen. Referenzbudgets können auf zwei Arten berechnet werden:

- **Ausgabenorientiert:** Beim ausgabenorientierten Ansatz wird auf der Basis von Haushaltbudgeterhebungen² ein Wert ermittelt, der sich auf das reale Ausgabeverhalten einkommensschwacher Haushalte abstützt. Dieser Wert gibt an, wie hoch die Gesamtausgaben dieser Haushalte für einen bestimmten Warenkorb sind.
- **Normativ:** Beim normativen Verfahren wird aufgrund von Bedarfsüberlegungen definiert, über welche Güter und Dienstleistungen eine Person verfügen soll, um ein menschenwürdiges Leben zu führen. Informationsquellen sind wissenschaftliche Erkenntnisse, die Erfahrungen von Experten und teilweise auch die Einschätzungen der Bevölkerung und der Betroffenen.

Neben der Schweiz verwendet auch Deutschland den ausgabenorientierten Ansatz. Im Vergleich zum normativen Ansatz hat dieses Verfahren zwei entscheidende Vorteile: Einerseits sind die Resultate von statistischen Ausgabenanalysen replizierbar und robust. Die Aktualisierung der Werte im Laufe der Zeit ist einfacher möglich. Andererseits werden Veränderungen im Konsumverhalten (z.B. Wandel von Festnetz - zu Mobiltelefonie) quasi automatisch erfasst.

→ *Der in der Schweiz verwendete ausgabenorientierte Ansatz hat gegenüber anderen Ansätzen klare Vorteile. Die von der SKOS gewählte Referenzgruppe der untersten 10% der Einkommen ist im internationalen Vergleich der tiefste Wert.*

2. Die Entwicklung des Grundbedarfs

Höhe und Berechnung des Grundbedarfs in der Sozialhilfe waren stets Gegenstand öffentlicher und fachlicher Diskussionen. 1998 wurde der Grundbedarf in der Schweiz erstmals als Pauschale definiert und für einen Einpersonenhaushalt auf 1'110 Franken festgesetzt. Die Pauschale orientierte sich an den Ausgaben der einkommensschwächsten 20% der Schweizer Haushalte. 2003 erfolgte eine Teuerungsanpassung auf 1'130 Franken. 2005 wurden Integrationszulagen (IZU) und Einkommensfreibeträge (EFZ) eingeführt. Der Grundbedarf wurde in der Folge auf 960 Franken gesenkt. Neu wurden nur noch die Ausgaben der einkommensschwächsten 10% der Haushalte als Referenzgrösse verwendet. 2011 und 2013 erfolgten zwei Anpassungen an die Teuerung auf die aktuell geltenden 986 Franken. Per anfangs 2020 empfiehlt die SODK den Kantonen, eine teuerungsbedingte Anpassung auf 997 Franken.³

→ *Der Grundbedarf wurde in den letzten 20 Jahren gesenkt.*

² In der Haushaltsbudgeterhebung (HABE) werden die Haushaltsbudgets der Wohnbevölkerung in der Schweiz detailliert erfasst.

³ Die Anpassung des Grundbedarfs richtet sich nach der vom Bundesrat festgelegten Anpassung der AHV und IV-Renten.

Berechnung des Grundbedarfs

Die Berechnung des Grundbedarfs erfolgt auf der Basis von Daten der Haushaltsbudgeterhebung (HABE)⁴. Diese Erhebung läuft seit Januar 2000 kontinuierlich. Jeden Monat nehmen rund 250 Haushalte daran teil. Sie werden nach einem Zufallsverfahren durch das Bundesamt für Statistik ausgewählt.

Für die Berechnung des SKOS-Grundbedarfs werden die Ausgaben einer klar definierte Vergleichsgruppe unter den einkommensschwächsten 10% der Haushalte verwendet. Es werden nur Haushalte in den Vergleich einbezogen, die über ein gewisses Erwerbseinkommen verfügen. Damit soll vermieden werden, dass Sozialhilfebeziehende nicht bessergestellt werden als Erwerbstätige mit tiefen Einkommen.

Die Überprüfung des Warenkorb zeigt, dass die darin enthaltenen Güter zur Deckung der Grundbedürfnisse wie Lebensmittel, Bekleidung, Haushaltskosten, Gesundheits- und Körperpflege, Mobilität und Nachrichtenübermittlung angemessen sind. Nicht enthalten sind Ausgaben z.B. fürs Auto oder Ferien.

Die vorliegende Studie aktualisiert die Berechnung der BFS-Studie 2015 unter Einbezug der HABE-Daten 2009-2014. Die neue Berechnung hat eine breitere Datenbasis und ist damit robuster. Der Durchschnittsbetrag, den eine alleinlebende Person der untersten 10% der Einkommen für den Warenkorb des SKOS-Grundbedarfs ausgibt, liegt bei 1'082 Franken pro Monat (2015: 1'076 Franken). Dieser Wert ist statistisch signifikant höher als der geltende SKOS-Grundbedarf von 986 Franken. Er liegt auch deutlich über dem ab 2020 vorgesehenen Betrag von 997 Franken.

→ Die Berechnung des Grundbedarfs wurde dank der klar definierten Referenzgruppe und einer breiteren Datenbasis gegenüber 2015 statistisch robuster. Die Ausgaben für den Warenkorb des Grundbedarfs liegen in der Vergleichsgruppe bei Fr. 1'082, und damit statistisch signifikant über der SKOS-Pauschale von 986 Franken⁵.

3. Vergleich mit anderen Minimalbudgets und Existenzminima

Der Bericht vergleicht den SKOS-Bedarf mit anderen gesetzlich verankerten Existenzminima wie den Ergänzungsleistungen zu AHV und IV und dem betriebsrechtlichen Existenzminimum.⁶ In diesem Vergleich ist der SKOS-Grundbedarf am tiefsten.

Ergänzungsleistungen AHV/IV Allgemeiner Lebensbedarf	Betriebsrechtliches Existenzminimum Grundbetrag	Sozialhilfe SKOS Grundbedarf
1'621 CHF	1'200 CHF	986 CHF⁷

Bei Budgetberatungen stehen kurzfristige finanzielle Krisen bis zu einem Jahr im Vordergrund. Daher sind in den als Beratungsgrundlage dienenden Minimalbudgets keine Anschaffungen etwa von kleinen Haushaltsgegenständen eingerechnet. In der Sozialhilfe müssen diese dagegen aus dem Grundbedarf finanziert werden. Die direkte Gegenüberstellung ergibt, dass der SKOS-Grundbedarf in etwa dem Minimalbudget der Budgetberatung entspricht. Bei Einpersonenhaushalten berechnen die Budgetberatungsstellen leicht tiefere Minimalbudgets, bei Familien mit Kindern liegen diese etwas über der SKOS-Pauschale.

⁴ www.habe.bfs.admin.ch

⁵ ab 2020: 997 CHF

⁶ Vergleich anhand von Alleinstehenden

⁷ Siehe Fussnote 5

Beim Vergleich fallen die grossen Unterschiede bei der Position Verkehrsausgaben auf. Die Budgetberatungsstellen berechnen diese auf Basis der Kosten der Abonnemente des öffentlichen Nahverkehrs. Die Berechnungsmethode der SKOS bezieht sich dagegen auf alle Personen in einkommensschwachen Haushalten, also auch auf solche, die den öffentlichen Verkehr nicht oder kaum benutzen. Personen in der Sozialhilfe verfügen in der Regel über kein eigenes Auto und sind auf den öffentlichen Verkehr angewiesen. Budgetberatung Schweiz empfiehlt einen Minimalbetrag von 90 Franken für Verkehrsausgaben, im SKOS-Grundbedarf sind nur 55 Franken enthalten.

Zu beachten ist, dass insbesondere kurzfristig fixe Ausgaben ausserhalb des Sozialhilfebudgets anfallen können für Steuern aus früheren Steuerperioden, noch zu bezahlende Alimente, Militärpflichtersatz, Prämien für nicht per sofort kündbare Versicherungen. Von Relevanz sind weiter jene Mietkosten, die über den von den Gemeinden festgelegten Mietzinslimiten liegen. Das Verwenden von Geld aus dem Grundbedarf ist oft die einzige Möglichkeit, solchen Verpflichtungen noch ein Stück weit Rechnung zu tragen.

→ *Der Vergleich mit anderen Minimalbudgets zeigt, dass der Grundbedarf nur knapp ausreicht, um ein menschenwürdiges Existenzminimum zu sichern. Bei den Verkehrsausgaben ist der in der SKOS-Pauschale vorgesehene Betrag deutlich zu tief angesetzt. Problematisch können sich die nicht über das Sozialhilfebudget gedeckten Kosten auswirken: Schuldentilgung, Steuern, zu bezahlende Alimente, Militärpflichtersatz, Prämien für nicht per sofort kündbare Versicherungen oder zu hohe Mieten.*

4. Auswirkungen von Kürzungen auf Leben und Gesundheit der Betroffenen

Ein Spielraum für Kürzungen beim Grundbedarf besteht nicht. Das liegt an der Definition des Warenkorb, indem nur wirklich notwendige Güter einbezogen sind. Der SKOS-Grundbedarf liegt zudem deutlich unter dem statistisch errechneten Wert der Vergleichsgruppe von Fr. 1'082 Franken. Diese Tatsache verunmöglicht substantielle Einsparungen zusätzlich.

Ein Teil der Ausgaben, die Sozialhilfebeziehende aus dem Grundbedarf finanzieren müssen, hat den Charakter von Fixkosten (z.B. Ausgaben für den Haushaltstrom und Gebühren). Das bedeutet, dass Einsparungen als Folge der Kürzungen nur im Bereich des täglichen Bedarfs möglich sind: Eine Kürzung des Grundbedarfs um 8% würde in der Folge für eine Familie mit zwei Kindern bedeuten, dass sie vor allem bei Nahrungsmitteln, Getränken, Produkten der Körperhygiene und Kleidern sparen müsste.

Pro Person stünden für Essen, Getränke und Genussmittel nur noch sieben Franken pro Tag zur Verfügung. Bei einer Kürzung um 30% sogar nur noch fünf Franken. Diese Beträge reichen für eine ausgewogene Ernährung nicht aus. Insbesondere bei Kindern besteht die Gefahr von gesundheitlichen Beeinträchtigungen und sozialer Ausgrenzung. Dies kann nicht nur die Entwicklungsmöglichkeiten und die berufliche und soziale Integration der Betroffenen einschränken, sondern auch unnötige Gesundheitskosten verursachen. Für Bekleidung und Schuhe stehen nach den entsprechenden Kürzungen monatlich pro Person noch 43 bzw. 30 Franken zur Verfügung.

→ *Eine Reduktion des Grundbedarfs ist ohne Beeinträchtigung der Gesundheit sowie ohne Defizite bei der Integration in die Gesellschaft nicht möglich. Der Fixkosteneffekt führt dazu, dass betroffene Haushalte vor allem bei der Ernährung oder anderen lebensnotwendigen Produkten sparen müssen.*

Fazit der SKOS

- Die Berechnung des SKOS-Grundbedarfs basiert auf einer breit abgestützten wissenschaftlichen Grundlage.
- Der Grundbedarf liegt bereits heute unter dem Betrag, den die einkommensschwächsten 10% der Haushalte ausgeben. Eine Senkung des Grundbedarfs lässt sich fachlich nicht begründen.
- Der Wert entspricht weitgehend den Erfahrungen der Budgetberatungsstellen zum minimalen Lebensbedarf. Die realen Kosten für den öffentlichen Verkehr werden aber deutlich unterschätzt.
- Die Reduktion des Grundbedarfs führt zu einschneidenden Einschränkungen, zu längerfristigen Beeinträchtigungen und Gesundheitsproblemen, beispielsweise als Folge ungesunder Ernährung, insbesondere bei Kindern. Im Falle einer Kürzung des Grundbedarfs um 8% würde das Tagesbudget für Essen, Getränke und Genussmittel einer vierköpfigen Familie auf sieben Franken pro Person, bei einer Kürzung um 30% gar auf fünf Franken sinken.
- Inadäquate Kleidung verstärkt den gesellschaftlichen Ausschluss und die Stigmatisierung. Mangelnde Mobilität und fehlender Internetzugang wirken sich auf Arbeitssuche kontraproduktiv aus.
- Überschuldung erschwert den Ausstieg aus der Armut und der Sozialhilfeabhängigkeit. Diese Problematik wird durch Grundbedarfskürzungen zusätzlich verstärkt.

Bern, Januar 2019 / SKOS