

Die Bestimmung des sozialen Existenzminimums

Grundlagenstudie zu den unterschiedlichen Ansätzen, Bemessungsmethoden und den Weiterentwicklungsmöglichkeiten in vergleichender Perspektive

Schlussbericht

Im Auftrag
Christoph Merian Stiftung CMS, Basel

Dominic Höglinger, Jürg Guggisberg
Bern, Juli 2023 v1.1

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	II
1 Einführung	1
2 Das soziale Existenzminimum der Sozialhilfe in der Schweiz	4
3 Weitere Existenzminima und Ansätze der Mindestsicherung in der Schweiz	8
3.1 Ergänzungsleistungen (EL) von AHV und IV	8
3.2 Betreibungsrechtliches Existenzminimum (BEX)	8
3.3 Die Existenzminima von EL, BEX und Sozialhilfe im Vergleich	9
3.4 Existenzsicherung im Asyl- und Flüchtlingsbereich (Asylfürsorge)	10
3.5 Armutsmessung in der öffentlichen Statistik und der Wissenschaft	11
3.6 Zwischenfazit zu den Existenzminima in der Schweiz	13
4 Modelle zur Bestimmung des Mindestbedarfs im internationalen Vergleich	15
4.1 Drei idealtypische Herangehensweisen zur Bestimmung eines Referenzbudgets	16
4.2 Exkurs: Der Regelbedarf der Grundsicherung in Deutschland	19
4.3 Ist eine Abkehr vom empirisch-statistischen Referenzbudget beim Grundbedarf der Sozialhilfe angebracht?	21
5 Herausforderungen und Weiterentwicklungsmöglichkeiten zur Bestimmung des Existenzminimums	23
5.1 Heikler Schluss vom Konsum der untersten Einkommen auf das Existenzminimum	23
5.2 Problematische Streichungen von Einzelpositionen im Warenkorb	25
5.3 Normative Festlegungen minimieren und transparent ausweisen	26
5.4 Stichprobenbedingte statistische Unsicherheit	27
5.5 Änderungen bei der Methodik der Datengrundlage	28
5.6 Die Umrechnung zwischen unterschiedlichen Haushalten mittels Äquivalenzskala	29
5.7 Dynamische Fortschreibung über die Zeit	31
6 Schlussbemerkungen	33
Literaturverzeichnis	35
Anhang	38
A-1 Ergänzende Tabellen	38

Zusammenfassung

Was braucht es, um an einem bestimmten Ort die als notwendig erachteten Güter und Dienstleistungen beziehen zu können, um so einen minimalen Lebensstandard zu erreichen? Dies ist die zentrale Frage, welche sich bei der Bemessung des Existenzminimums stellt.

Unter dem Existenzminimum wird dabei insbesondere in wirtschaftlich starken Staaten wie der Schweiz ein **soziales Existenzminimum** verstanden, welches über die reine Sicherung des physischen Überlebens und der materiellen Existenz hinaus auch zwischenmenschliche Beziehungen und ein minimales Mass an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben ermöglichen und soziale Exklusion verhindern soll. Sowohl materielle als auch soziale Minimalbedürfnisse können dabei nicht absolut und losgelöst von Raum und Zeit bestimmt werden, sondern sind immer auch relativ zur Gesamtbevölkerung und mit Blick auf das allgemeine Wohlfahrtsniveau festzulegen.

Die vorliegende Studie leuchtet aus, wie diese anspruchsvolle wie folgenschwere Frage, was ein angemessenes Existenzminimum ist und wie dieses bestimmt werden kann, aus einer sozialwissenschaftlichen Perspektive beantwortet wird. Als Ausgangspunkt und zentrale Referenz dient dabei das soziale Existenzminimum der Sozialhilfe in der Schweiz. Die Studie liefert eine fundierte Darstellung des zu deren Bemessung angewandten Ansatzes, welcher sich dem Modell des sogenannten «umfragen-basierten Referenzbudgets» zuordnen lässt. Sie verortet diesen innerhalb der internationalen Fachdebatte und zeigt die jeweiligen Vor- und Nachteile der gängigen Modelle zur Bestimmung von Referenzbudgets auf. Besondere Beachtung findet das dem Schweizer Ansatz sehr ähnliche Verfahren zur Bestimmung des Regelbedarfs der Grundsicherung in Deutschland.

Auch werden weitere in der Schweiz wichtige Existenzminima (Betreibungsrecht, Ergänzungsleistungen, Asylfürsorge, öffentliche Statistik) dem Existenzminimum der Sozialhilfe gegenübergestellt und Bemessungshöhe sowie Herangehensweise verglichen. Abschliessend werden bestehende Problemkreise und Herausforderungen bei der gängigen Vorgehensweise zur Bestimmung des Existenzminimums beim umfragen-basierten Referenzbudget sowie entsprechende

Vorschläge zur Optimierung und Weiterentwicklung diskutiert.

Die Bemessung des sozialen

Existenzminimums in der Sozialhilfe

Das soziale Existenzminimum der Sozialhilfe gemäss den Richtlinien der Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) mit seinem Kernelement, dem Grundbedarf für den Lebensunterhalt, ist unbestritten das wichtigste Existenzminimum in der Schweiz. Dies liegt einerseits an der essentiellen Rolle der Sozialhilfe als «letztem Netz» im System der sozialen Sicherheit, wie es für universale Leistungen der sozialen Mindestsicherung kennzeichnend ist. Und zum anderen daran, dass das Existenzminimum der Sozialhilfe und deren Grundbedarf für den Lebensunterhalt als verbindliche Richtgrössen in der allgemeinen Sozialpolitik der Schweiz fungieren.

Das soziale Existenzminimum der Sozialhilfe umfasst folgende Komponenten:¹

■ **Grundbedarf für den Lebensunterhalt** für alltägliche Verbrauchsaufwendungen

■ **Wohnkosten:** Mietzins im ortsüblichen Rahmen sowie Wohnnebenkosten

■ **medizinische Grundversorgung:** Franchisen, Selbstbehalt sowie allfällige nicht von der Prämienverbilligung gedeckte Prämienkosten

■ **Situationsbedingte Leistungen:** Diese werden im Einzelfall und unter Berücksichtigung der individuellen Situation gewährt, bspw. anfallende Erwerbsunkosten oder krankheits- sowie behinderungsbedingte Mehrauslagen.

Während bei Wohnen, Gesundheit und situationsbedingten Leistungen die tatsächlich anfallenden Kosten – innerhalb festgelegter Grenzen und nach definierten Vorgaben – übernommen werden, so wird der Grundbedarf für den Lebensunterhalt (GBL) seit den 1990er Jahren als monatliche Pauschale ausbezahlt. Aktuell (Stand 2023) beträgt diese für einen Einpersonenhaushalt 1'031 SFr.

Die Höhe des Grundbedarfs wurde dabei in einem systematischen, methodisch begründeten und empirisch-statistisch fundiertem Verfahren ermittelt. Grundlage bildet das **Konsumverhalten von Schweizer Haushalten mit niedrigem Einkommen**. Seit 2005 werden dazu die durchschnittlichen Konsumausgaben der einkommensschwächsten 10 Prozent der Einpersonenhaushalte gemäss Haushaltsbudgeterhebung (HABE)

¹ Zusätzlich über das soziale Existenzminimum hinaus gewährt die Sozialhilfe Leistungen mit Anreizcharakter,

Einkommensfreibeträge (EFB) bei Erwerbstätigkeit und Integrationszulagen (IZU).

Zusammenfassung

des Bundesamts für Statistik (BSF) herangezogen.²

Dabei werden nicht alle Konsumausgaben, sondern lediglich die Güter und Dienstleistungen eines **eingeschränkten «SKOS-Warenkorbs»** berücksichtigt. Dieser umfasst folgende Ausgabenpositionen: Nahrungsmittel, Getränke und Tabakwaren; Bekleidung und Schuhe; Energieverbrauch; allgemeine Haushaltsführung; persönliche Pflege; Verkehrsauslagen (Halbtax, öffentlicher Nahverkehr); Telefon/Internet/TV; Bildung, Freizeit, Sport, Unterhaltung sowie Übriges.

Der Pauschalbetrag für den GBL ermöglicht es unterstützten Personen, ihr verfügbares Einkommen selbst einzuteilen (Dispositionsfreiheit). Dadurch wird die Autonomie der Armutsbetroffenen erhalten und gestärkt, wie dies aus liberaler Sicht erwünscht ist. Eine Pauschalierung ermöglicht es zudem, den höchst unterschiedlichen individuellen Konsumbedürfnisse der heterogenen Gruppe der Sozialhilfebeziehenden (u.a. Working Poors, Alleinerziehende, ältere ausgesteuerte Langzeitarbeitslose, Personen mit psychischen Problemen) praktikabel Rechnung zu tragen. Schliesslich vereinfacht die Pauschalierung auch die Berechnung und ermöglicht so einen verhältnismässigen und effizienten Vollzug.

Mittels einer von der SKOS eigens entwickelten **Äquivalenzskala** wird der Grundbedarf ausgehend von Einpersonenhaushalten für weitere Haushaltsgrössen berechnet, wobei die Gewichte für weitere Haushaltsmitglieder zunehmend tiefer ausfallen. Dahinter steckt die Überlegung, dass Mehrpersonenhaushalte durch gemeinsames Wirtschaften mit weniger Einkommen pro Kopf einen vergleichbaren Lebensstandard wie Alleinlebende erreichen.

Die **kontinuierliche Anpassung** der Höhe des GBL (ausserhalb von grundsätzlichen Revisionen) erfolgt seit 2009 nach einem festgelegten Mechanismus analog wie die Anpassung der Renten von AHV und IV und der Ergänzungsleistungen, welche sich am sogenannten «Mischindex» orientiert. Dieser setzt sich zu gleichen Teilen aus Lohnentwicklung und Teuerung zusammen.

Es ist darauf hinzuweisen, dass sich der in den SKOS-Richtlinien empfohlene GBL und der statistisch ermittelte Richtwert nicht vollständig decken. In den 2010er Jahren durchgeführte Berechnungen haben aufgezeigt, dass der geltende Grundbedarf jeweils rund 10 Prozent unter dem empirisch ermittelten Richtwert basierend auf dem eigentlichen Statistik-Modell und den jeweils

verfügbaren aktuellen Daten liegt (BFS 2014, Stutz et al. 2018). Auch wurden im Rahmen der Richtlinienrevision von 2015 Kürzungen des Grundbedarfs für bestimmte Personengruppen vorgenommen (junge Erwachsene bis 25 Jahre unter gewissen Bedingungen, Grossfamilien ab 6 Personen). Bei der Umsetzung der Richtlinien durch die Kantone und Gemeinden kommt es ebenfalls teilweise zu weiteren Anpassungen, respektive Kürzungen.

Weitere Existenzminima und Ansätze der Mindestsicherung in der Schweiz

Die Höhe des Grundbedarfs der Sozialhilfe oder das entsprechende empirisch-statistische Verfahren dienen als Referenz für die Bemessung des **betriebsrechtlichen Existenzminimums** (BEX), bei der statistischen Ermittlung der **Armutsquote** des Bundesamts für Statistik, sowie, teilweise, auch bei der Festlegung der Ansätze der **Asylfürsorge**. Bei den **Ergänzungsleistungen** (EL) von AHV und IV sind die Ansätze über Jahrzehnte historisch und in Relation zu den Renten gewachsen, anfänglich wurde zu ihrer Bestimmung aber ebenfalls Bezug auf die Ansätze der kantonalen Vorläufersysteme der späteren Sozialhilfe genommen. Ein systematisches und zum Grundbedarf in der Sozialhilfe alternatives, genuin eigenes Vorgehen zur Bemessung des Existenzminimums stellt einzig die Bestimmung der **Armutsgefährdungsgrenze** der öffentlichen Statistik dar, die mit der international etablierten Formel von 60 Prozent des medianen Einkommens den relativen Aspekt des sozialen Existenzminimums konsequent auf die Spitze treibt.

Über den jeweils mehr oder weniger engen Bezug auf das Existenzminimum der Sozialhilfe hinaus basieren die weiteren in der Studie betrachteten Ansätze in der Schweiz letztlich primär auf politischen und historisch gewachsenen Festlegungen. Anders als beim Grundbedarf der Sozialhilfe fehlt eine klare Begründung oder eine systematische Herleitung mit Blick auf den notwendigen Bedarf, respektive auf das soziale Existenzminimum. Unterschiedliche Wahrnehmungen in der Bevölkerung bezüglich der «Wohlfahrtswürdigkeit» bestimmter Gruppen (van Oorschoot et al. 2017) dürften bei den gewachsenen beträchtlichen Unterschieden bezüglich der Höhe der jeweiligen Ansätze eine wesentliche Rolle spielen.

Eine sorgfältige und wissenschaftlich fundierte Abstützung des zur Anwendung kommenden Existenzminimums wäre vorrangig bei der

² In den Richtlinien von 1997 wurde noch auf die unteren 20 Prozent des Einkommensspektrums Bezug genommen.

Asylfürsorge erstrebenswert, da es sich – abgesehen von der Nothilfe – um die soziale Mindestsicherungsleistung mit den tiefsten Ansätzen innerhalb des sozialstaatlichen Systems handelt. Das Asylgesetz gibt vor, dass die Ansätze der Asylfürsorge unter jenen der regulären Sozialhilfe anzusetzen sind, wobei das genau Ausmass offenbleibt. Dass dieser Abstand teilweise so gross ist, dass die Unterstützung weniger als die Hälfte des Grundbedarfs der regulären Sozialhilfe beträgt und dass zudem die Ansätze zwischen den Kantonen (in einigen Kantonen sogar von Gemeinde zu Gemeinde) stark variieren – dies ist sachlich kaum zu begründen und verstärkt den Eindruck einer weitgehend arbiträren Setzung dieser Ansätze, losgelöst von Überlegungen bezüglich des tatsächlichen Lebensbedarfs der Betroffenen.

Übersehen wird zudem oft, dass mit der Asylfürsorge nicht nur Asylsuchende kurzfristig unterstützt werden, sondern auch Vorläufig Aufgenommene Personen (VAP), bei denen es sich mehrheitlich um Gewalt- und Kriegsvertriebene handelt, die faktisch meist längerfristig in der Schweiz verbleiben und sich somit in einer vergleichbaren Situation befinden wie anerkannte Flüchtlinge (die bei Bedarf Anspruch auf reguläre Sozialhilfe haben).

Modelle zur Bestimmung des Mindestbedarfs im internationalen Vergleich

Mit der Herausforderung, das Existenzminimum zu bestimmen, steht die Schweiz nicht allein da. Auch andernorts gilt es, Existenzminima festzulegen, an denen sich sozialstaatliche Leistungen und insbesondere Leistungen der sozialen Mindestsicherung orientieren oder vor deren Hintergrund ihre Angemessenheit beurteilt werden kann.

Auch auf europäischer Ebene gibt es entsprechende Bemühungen. Eine verbindliche EU-Rahmenrichtlinie zur Mindestsicherung wird seit längerem gefordert, sie ist politisch aber umstritten. Wissenschaftliche Bestrebungen zur Erstellung qualitativ hochstehender und international vergleichbarer nationaler Referenzbudgets sind seit längerem im Gange, das Ziel aber noch in weiter Ferne.

Idealtypisch lassen sich drei Modelle zur Ausarbeitung von Referenzbudgets unterscheiden (Deeming 2000a, 2000c), wobei in Realität oftmals verschiedene methodische Ansätze und empirische Grundlagen kombiniert werden, allerdings mit variabler Schwerpunktsetzung:

(1) **Experten-basierte Referenzbudgets** werden von Expertinnen und Experten festgelegt. Wissenschaftliche Erkenntnisse, praxisbezogenes Wissen und die Erfahrung von Fachleuten fliessen in die Expertenurteile ein, wobei umstritten ist, inwiefern diese angesichts der unweigerlich grossen Ermessensspielräume – insbesondere auch hinsichtlich des erforderlichen sozialen (nicht-materiellen) Bedarfs – hinreichend verlässliche Ergebnisse liefern können.

Diese traditionelle Herangehensweise ist international weiterhin stark verbreitet. Auch die frühere Bemessung des Grundbedarfs in der Sozialhilfe in der Schweiz mittels eines von Expert/Innen festgelegten Warenkorb vor dem Wechsel auf das aktuelle Verfahren in den 1990ern ist diesem Typ zuzuordnen.

(2) **Partizipatorisch-deliberative Referenzbudgets** werden im Rahmen von Fokusgruppen-gesprächen mit Bürgerinnen und Bürgern gearbeitet, diskutiert und validiert, teilweise unter explizitem Einbezug von Armutsbetroffenen. Ihr partizipatorischer Ansatz kann die Legitimität der Ergebnisse erhöhen. In der Forschung sind partizipatorisch-deliberative Referenzbudgets beliebt und sie können spannende Erkenntnisse liefern. Sie eignen sich aufgrund der unzureichenden Reliabilität der Ergebnisse aus den konsensualen Fokusgruppen jedoch kaum für praktische und folgenschwere Anwendungen wie die Bemessung der Ansätze der Mindestsicherung, können aber hilfreich bei der Validierung der Ergebnisse anderer Modelle sein. Erschwerend kommt bei dieser Vorgehensweise der ausserordentliche hohe zu betreibende Aufwand hinzu.

(3) **Umfragen-basierte Referenzbudgets** stützen sich auf das tatsächliche Konsum- und Ausgabenverhalten der Bevölkerung, welches mittels repräsentativer Befragungen erhoben wird. Die Bestimmung des Grundbedarfs für die Sozialhilfe in der Schweiz ist ein Beispiel für diesen Typ von Referenzbudget. Auch in Deutschland kommt ein solches Verfahren zur Ermittlung des Regelbedarfs in der Grundsicherung zur Anwendung.

Die Vorteile des umfragen-basierten Referenzbudgets liegen bei der hohen Reliabilität und Nachvollziehbarkeit der Ergebnisse, den (prinzipiell) wenigen zu treffenden normativen Entscheidungen, die transparent offengelegt und diskutiert werden können, sowie der automatischen und zeitnahen Berücksichtigung von sich wandelnden Konsummustern (z.B. der inzwischen zentrale Stellenwert von Mobiltelefon und Internet für alle Lebensbereiche). Bemängelt wird das dem Modell inhärente Risiko, fälschlicherweise vom Mangel auf den Bedarf zu schliessen, wenn

Zusammenfassung

das beobachteten Ausgabenverhalten einer einkommensarmen Schicht zum (alleinigen und unreflektierten) Massstab genommen wird. Tatsächlich ist ohne weitere Abklärungen unklar, ob und in welchem Ausmass sich in der definierten Referenzgruppe auch Personen in einer faktischen Mangellage befinden.

Aus Sicht des BASS gibt es nach Abwägen der jeweiligen Vor- und Nachteile der Modelle, wie oben skizziert, keine überzeugenden Gründe, vom zur Bestimmung des Grundbedarf in der Sozialhilfe aktuell verwendeten Verfahren des umfragen-basierten Referenzbudgets grundsätzlich abzurücken. Gleichzeitig sind die vorgebrachten Kritikpunkte an diesem Modell ernst zu nehmen und mögliche Weiterentwicklungen und Optimierungen mittel- und längerfristig zu prüfen.

Herausforderungen und Möglichkeiten zur Weiterentwicklung

Die Studie zeigt im letzten Teil auf, wo die Probleme und Herausforderungen beim bestehenden Verfahren zur Bestimmung des Existenzminimums in der Sozialhilfe und generell beim Modell des umfragen-basierten Referenzbudgets liegen, wie sie auch in der internationalen Fachliteratur diskutiert werden. Entsprechende zu prüfende Möglichkeiten zur Optimierung und Weiterentwicklung werden skizziert.

Heikler Schluss vom Konsum der untersten Einkommen auf das Existenzminimum

Das dem umfragen-basierten Bemessungsverfahren inhärente Risiko, fälschlicherweise vom Mangel auf den Bedarf zu schliessen, ist real. Die Auswahl des massgebenden Referenzeinkommensbereichs ist grundsätzlich eine normativ zu treffende Ermessensentscheidung, für die keine eindeutigen objektiven Kriterien anwendbar sind. Dennoch hat die Auswahl sorgfältig zu erfolgen, damit die Annahme vertretbar und plausibel ist, dass für diese Gruppe das soziokulturelle Existenzminimum gewährleistet ist und sich diese Haushalte überwiegend nicht in einer Mangellage befinden. Für Haushalte, die sich bezüglich ihrer Ausgaben auf dem Durchschnittswert (!) der einkommensärmsten 10 Prozent befinden (die aktuelle Referenzgrösse des Grundbedarfs in der Sozialhilfe), dürfte dies zumindest fraglich sein.

Der Umgang mit sogenannten «Zirkelschluss-Haushalten» (u.a. Sozialhilfebeziehende, Haushalte in verdeckter Armut) bleibt ohne grössere Reform des Verfahrens ein ungelöstes Problem, bei der Wahl einer ausreichend gross gefassten Referenzgruppe könnte dieses aber zumindest entschärft werden.

Verringerung der stichprobenbedingten statistischen Unsicherheit

Die trotz 3-Jahres-Pooling der Haushaltsbudgeterhebung (HABE) sehr tiefen Fallzahlen der Stichprobe bei der aktuell eng gefassten Referenzgruppe (rund 200 relevante Beobachtungen, respektive Haushalte) führen bei der Bestimmung des Grundbedarfs, mehr noch der Höhe einzelner Budgetposten, zu einer beträchtlichen statistischen Unsicherheit. Angesichts der Tragweite der Schätzergebnisse ist eine Verringerung der stichprobenbedingten Unschärfe und somit eine Erhöhung der Fallzahlen erstrebenswert. Würde die Referenzgruppe bspw. wie bereits in früheren Jahren auf die untersten 20 Prozent ausgeweitet, so stünden rund doppelt so viele Beobachtungen zur Verfügung, was erheblich präzisere und verlässlichere Werte zur Folge hätte.

Grundsätzlich ist die statistische Unsicherheit bei den Ergebnissen transparent auszuweisen und bei der Interpretation angemessen zu berücksichtigen.

Vermeidung von Streichungen einzelner Ausgabenpositionen im Warenkorb

Die vorgenommenen zahlreichen Streichungen von einzelnen Budgetpositionen (bspw. motorisierter Individualverkehr, alkoholische Getränke) aus dem im Aggregat ermittelten Warenkorb sind abgesehen von den zahlreichen schwierig zu treffenden normativen Entscheidungen auch aus methodischer Sicht problematisch. Die ermittelten Ausgaben für einzelne Positionen des SKOS-Warenkorbs entsprechen nicht dem Budget eines realen Haushalts, sondern sind das Ergebnis einer statistischen Aggregation (Durchschnittswerte). Durch die Streichung einzelner Positionen wird dieses aggregierte Gesamtbild empfindlich gestört. Insbesondere bestehende Substitutionsbeziehungen zwischen einzelnen Gütern und Dienstleistungen werden so zum Problem hinsichtlich der korrekten Bemessung des Lebensbedarfs. Werden bspw. die Auslagen für den motorisierten Individualverkehr aus dem SKOS-Warenkorb gestrichen, so führt dies ohne Korrekturmassnahmen zu einer Unterschätzung der Ausgaben für den ÖV, da die bei einem Autoverzicht der Autonutzer/innen neu zusätzlich anfallenden Mehrkosten nicht berücksichtigt sind. Letztlich ist auf individuelle Streichungen von Ausgabenpositionen aus dem Warenkorb aus methodischer Sicht möglichst zu verzichten.

Reformvorschläge aus der deutschen Debatte als Denkanstoss

In Anbetracht des aus Sicht zahlreicher Akteure bestehenden Reformbedarfs des Verfahrens zur Ermittlung des Regelbedarfs der Grundsicherung in Deutschland wurden zwei alternative Modelle vorgeschlagen und in der Fachwelt diskutiert (Schüssler 2022, Becker 2021), die zahlreiche der bestehenden Probleme und Unstimmigkeiten des umfragen-basierten Referenzbudgets beheben.

Diese alternativen Modelle unterscheiden sich in den Details, gemeinsam sind ihnen jedoch die zentralen Eckpunkte: eine Orientierung an den Konsumausgaben der gesellschaftlichen Mitte (im Bereich um den Median) anstatt der einkommensschwächsten Bevölkerung; eine explizite politische Setzung des Abstands des sozialen Existenzminimums von der Mitte (und somit eine klare Trennung von methodischer Vorgehensweise und normativen Setzungen); eine ergänzende Validierung des so ermittelten Existenzminimums auf seine Realitätstauglichkeit (vergleichbar dem bestehenden Verfahren); sowie ein Verzicht auf individuelle Streichungen beim Warenkorb.

Eine vertiefte kritische Auseinandersetzung mit den Vorzügen wie auch den Grenzen einer Übertragung auf den Schweizer Kontext dieser alternativen Modelle steht noch aus. Wertvolle Denkanstösse vermögen diese Reformvorschläge bereits jetzt zu liefern.

Empirisch-statistische Überprüfung der verwendeten Äquivalenzskala

Äquivalenzskalen ermöglichen es, für verschiedene Haushaltstypen ein gleichwertiges soziales Existenzminimum zu bestimmen - unter Berücksichtigung der von Mehrpersonenhaushalten durch gemeinsames Wirtschaften erzielbaren Skalen- und Verbundeffekte. In der Regel wird ausgehend vom Bedarf eines Einpersonenhaushaltes das Existenzminimum für Haushalte mit mehreren erwachsenen Mitgliedern und/oder Kindern abgeleitet. Die für den Grundbedarf in der Sozialhilfe verwendete Skala ist etabliert und unumstritten. Eine vertiefte empirisch-statistische Prüfung ihrer Angemessenheit, wie sie etwa jüngst für den Regelbedarf in Deutschland vorgenommen wurde (Dudel et al. 2014, 2017), scheint deshalb nicht vordringlich. Dennoch wäre auf längere Sicht eine solche Prüfung durchaus erkenntnisreich. Von Interesse wäre insbesondere, ob die im Vergleich zu anderen üblichen Äquivalenzskalen starke und progressive Reduktion der Bedarfe für zusätzliche Haushaltsmitglieder in diesem Ausmass angemessen ist.

Updating und Rebasings – Fortschreibung des Existenzminimums über die Zeit

Um die Höhe des Existenzminimums aktuell zu halten, gibt es zwei unterschiedliche Mechanismen: Beim aufwändigeren «Rebasing» wird das Existenzminimum nach grösseren Zeiträumen jeweils von Grund auf empirisch neu ermittelt – in der Regel dann, wenn neue Erhebungsdaten zur Verfügung stehen. In der Zeit dazwischen kommt das «Updating» zum Zuge, meist jährlich oder nach Überschreitung festgelegter Schwellenwerte. Beim Grundbedarf in der Sozialhilfe erfolgt dieses Updating mittels des etablierten Mischindex von AHV/IV, welcher zu gleichen Teilen die Teuerung und die Lohnentwicklung berücksichtigt. Analog wie in Deutschland wäre ein komplexeres Updating-Verfahren möglich, nämlich die Teuerung präziser und spezifisch nur für die Güter und Dienstleistungen des grundbedarfsrelevanten Warenkorbs zu berechnen und mittels einer «ergänzenden Fortschreibung» zukünftige Teuerungsschübe zu antizipieren und so möglichst zeitnah einzubeziehen.

Die Ausgestaltung dieses im Grunde sekundären Updating-Mechanismus erhält in der aktuellen Phase erhöhter Teuerung nachvollziehbarerweise verstärkte Beachtung. Aus einer längerfristigen Perspektive ist hingegen fraglich, ob die Vorteile solcher Optimierungen, die in normalen Zeiten mit stabiler Preisentwicklung einen geringen Mehrwert bieten, es rechtfertigen, sich von der festen Anbindung an den etablierten Anpassungsmechanismus bei den Renten und Ergänzungsleistungen zu lösen.

Die Fokussierung auf das Updating ist auch eine Folge davon, dass in der Schweiz bis anhin von einem regelmässigen Rebasing abgesehen wurde (in Deutschland etwa geschieht dies regelmässig alle 5 Jahre). Damit gehen einige der Vorteile des umfragen-basierten Referenzbudgets verloren, und es fehlen eingespielte und bewährte Vorgehensweisen zur Umsetzung eines Rebasings. Die Etablierung einer gewissen Regelmässigkeit wäre aus dieser Sichtweise durchaus erstrebenswert. Anbieten würde sich etwa ein 3-, 6-, oder 9-jähriger Rebasing-Zyklus, entsprechend der Verfügbarkeit neuer Daten der gepoolten Haushaltsbudgeterhebung (HABE) des Bundesamts für Statistik.

1 Einführung

Was braucht es, um an einem bestimmten Ort die als notwendig erachteten Güter und Dienstleistungen beziehen zu können, um so einen minimalen Lebensstandard für ein Individuum oder einen Haushalt zu erreichen? Dies ist die zentrale Frage, welche sich bei der Bemessung des Existenzminimums stellt. Hitzige Debatten darüber entzündeten sich häufig dann, wenn die bedürftigkeitsgeprüften und bedarfsorientierten Leistungen der sozialen Mindestsicherung, wie bspw. die Sozialhilfe in der Schweiz, neu auszuhandeln sind oder entsprechenden Forderungen laut werden. Die Aufgabe, das soziale Existenzminimum sicherzustellen, fällt in ausgebauten Wohlfahrtsstaaten in letzter Instanz diesen Leistungen zu (Bahle 2021, 245). Die genaue Art und Weise der Bemessung des Existenzminimums erlangt deshalb in diesem Kontext der sozialen Mindestsicherung seine herausragende praktische Relevanz, auch wenn in anderen Bereichen, wie etwa bei vorgelagerten Sozialleistungen oder in der wissenschaftlichen Armutsmessung, ebenfalls Existenzminima verbreitet sind und zur Anwendung kommen.

Die vorliegende Studie nähert sich der anspruchsvollen wie folgenschweren Frage, was ein angemessenes Existenzminimum ist und wie dieses bestimmt werden kann, aus einer sozialwissenschaftlichen Perspektive. Es wird aufgezeigt, welche Ansätze zur Bestimmung des Existenzminimums im Rahmen eines wissenschaftlichen – d.h. systematischen, transparenten, methodisch begründeten und empirisch fundierten – Verfahrens existieren. Die bestehenden Ansätze werden in der Studie systematisiert, ihre jeweiligen Stärken und Schwächen analysiert und Möglichkeiten zur Weiterentwicklung und Optimierung aufgezeigt.

Als Ausgangspunkt und zentrale Referenzgrösse dient dabei das soziale Existenzminimum der Sozialhilfe in der Schweiz, wie es in den Richtlinien der SKOS festgehalten ist. Das soziale Existenzminimum der Sozialhilfe mit seinem Kernelement, dem Grundbedarf für den Lebensunterhalt, ist unbestritten das wichtigste Existenzminimum in der Schweiz. Dies liegt zum einen an der essentiellen Rolle der Sozialhilfe als «letztem Netz» im System der sozialen Sicherheit, wie es für universale Leistungen der sozialen Mindestsicherung kennzeichnend ist. Und zum anderen daran, dass das Existenzminimum der Sozialhilfe und deren Grundbedarf für den Lebensunterhalt als verbindliche Richtgrössen in der allgemeinen Sozialpolitik der Schweiz fungieren und sich auch Existenzminima anderer Sozialleistungen darauf berufen.

Die Studie liefert deshalb eine fundierte Darstellung des zur Bestimmung des sozialen Existenzminimums der Sozialhilfe in der Schweiz angewandten Ansatzes und verortet ihn innerhalb der internationalen Fachdebatte zu möglichen Herangehensweisen zur Bemessung von sogenannten Referenzbudgets. Auch werden weitere Existenzminima, die in der Schweiz zur Anwendung kommen, dem sozialen Existenzminimum in der Sozialhilfe gegenübergestellt und Bemessungshöhe sowie Herangehensweise verglichen.

Das Existenzminimum als «soziales Existenzminimum»

Insbesondere bei wirtschaftlich starken Staaten wird unter dem Existenzminimum ein soziales Existenzminimum verstanden. Dieses soll neben der Sicherung des physischen Überlebens und der materiellen Existenz auch zwischenmenschliche Beziehungen und ein minimales Mass an Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ermöglichen. Dies ist der «soziale» Aspekt des Existenzminimums.

Was materielle und soziale Aspekte jeweils konkret beinhalten, kann dabei nicht allein absolut definiert werden, sondern ist immer auch relativ zur Gesamtbevölkerung und mit Blick auf den allgemeinen Lebensstandard festzulegen. Dass das soziale Existenzminimum neben einer absoluten Komponente immer auch eine relative Komponente umfasst, gilt letztlich auch für ärmere Länder, da Menschen etwa beim Essen offensichtlich nicht einfach nur ihre Kalorienaufnahme zur Aufrechterhaltung

ihres Ernährungszustandes maximieren (Ravallion 2020, 185). Welche Ernährungsweise, welche Bekleidung, welche Gesundheitsleistungen und welche Wohnverhältnisse ausreichend sind, ist nicht losgelöst von Raum, Zeit und dem jeweiligen gesellschaftlichen Wohlfahrtsniveau zu bestimmen. Gleiches gilt, und dies in noch stärkerem Masse, für das erforderliche Ausmass der Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen sowie politischen Leben und die benötigten Mittel, um soziale Exklusion zu verhindern (Becker 2021, 64).

Je höher das Wohlfahrtsniveau eines Landes, desto mehr gewinnt die relative Komponente an Gewicht und steigt zugleich der Stellenwert der Sicherung einer angemessenen minimalen Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Welche Mittel hierfür in welchem Ausmass notwendig sind, etwa hinsichtlich Mobilität, Kommunikation oder der Ermöglichung der Teilnahme an Veranstaltungen und Freizeitaktivitäten, ist anspruchsvoll zu bestimmen. Ein brauchbares Verfahren zur Bemessung des sozialen Existenzminimums hat Antworten auch auf diese Frage zu liefern.

Gliederung der Studie

Die Studie beginnt im folgenden **Kapitel 2** mit einer ausführlichen Darlegung des sozialen Existenzminimums der Sozialhilfe, insbesondere wie das zentrale Kernelement, der Grundbedarf für den Lebensunterhalt (GBL), konzeptualisiert ist, wie das wissenschaftliche Verfahren zu seiner Bemessung funktioniert und wie hoch die Leistungen für die einzelnen Haushaltstypen ausfallen.

Die weiteren wichtigen Existenzminima, die in der Schweiz zur Anwendung kommen, sind Thema von **Kapitel 3**. Diskutiert werden die Ergänzungsleistungen (EL) von AHV und IV, das betriebsrechtliche Existenzminimum (BEX), sowie die Existenzsicherung im Asyl- und Flüchtlingsbereich – hier namentlich die Asylfürsorge, die Unterstützung für Asylsuchende, vorläufig aufgenommene Personen sowie Personen mit Schutzstatus S. Abschliessend erfolgt ein Blick auf die zur Armutsmessung verwendeten Konzepte der öffentlichen Statistik und der Wissenschaft, welche ebenfalls nützliche Einsichten liefern. Diese in der Schweiz zur Anwendung kommenden weiteren Existenzminima und die jeweilige Höhe der resultierenden Leistungen werden dem sozialen Existenzminimum in der Sozialhilfe gegenübergestellt. Auch wird ausgeleuchtet, inwiefern sich diese Existenzminima ebenfalls auf entsprechende wissenschaftliche Vorgehensweisen abstützen und wo andere Herleitungen zum Zuge kommen.

Kapitel 4 weitet den Blick und zeigt Ansätze zur Bestimmung des Existenzminimums in anderen Ländern und auf internationaler Ebene. Dabei wird eine in der Fachliteratur geläufige Typologie aufgenommen, welche drei idealtypische Herangehensweisen zur Bestimmung des Existenzminimums unterscheidet: experten-basierte Referenzbudgets, parizipatorisch-deliberative Referenzbudgets und umfragen-basierte Referenzbudgets. Im Kapitel wird in Form eines kurzen Exkurses ausführlich auf das Verfahren zur Bestimmung des Regelbedarfs in der Grundsicherung in Deutschland eingegangen («Statistik-Modell» oder präziser «Statistik-Warenkorb»), da es sich – wie das soziale Existenzminimum der Sozialhilfe in der Schweiz – um einen der wenigen Vertreter des umfragen-basierten Referenzbudgets handelt und deshalb die Details der konkreten Umsetzung aus Schweizer Perspektive besonders erhellend sind. Weiter erfolgt auch eine Diskussion über den Stand der Bemühungen auf EU-Ebene und es werden illustrativ Beispiele der alternativen Herangehensweisen aufgezeigt. Am Schluss des Kapitels und vor dem Hintergrund der aufgeführten Stärken und Schwächen der unterschiedlichen Verfahren wird argumentiert, weshalb für den Grundbedarf der Sozialhilfe in der Schweiz eine grundsätzliche Abkehr von der bestehenden Herangehensweise eines umfragen-basierten Referenzbudgets keine erstrebenswerte Option ist.

1 Einführung

Welche Kritikpunkte und Unzulänglichkeiten bei der aktuellen Vorgehensweise zur Bestimmung des Grundbedarf in der Sozialhilfe und allgemeiner beim umfragen-basierten Referenzbudget bestehen, und wie diese im Rahmen von entsprechenden Weiterentwicklungen und Optimierungen behoben oder entschärft werden können, wird in **Kapitel 5** aufgezeigt. Darunter fällt etwa der zu Recht häufig kritisierte heikle Schluss vom Konsum einer einkommensschwachen Gruppe auf den für das Existenzminimum notwendigen Bedarf, oder die Gefahr von Zirkelschlüssen bei der Bestimmung der zu berücksichtigenden Haushalte im Referenzeinkommensbereich. Eingeführt werden vor diesem Hintergrund auch in der Fachwelt diskutierte alternative Modelle im Sinne von möglichen Reformkonzepten. Die Studie schliesst in **Kapitel 6** mit einigen abschliessenden Bemerkungen.

2 Das soziale Existenzminimum der Sozialhilfe in der Schweiz

Das wichtigste Existenzminimum in der Schweiz ist unbestritten jenes der Sozialhilfe, wie es in den Richtlinien der SKOS definiert ist. Die SKOS, die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, ist ein Fachverband in der alle Kantone, viele Gemeinden, Bundesämter und private Organisationen des Sozialwesens Mitglieder sind. Die SKOS-Richtlinien, welche jeweils von der Schweizerischen Konferenz der Kantonalen Sozialdirektorinnen und -Sozialdirektoren SODK verabschiedet werden, geben dabei zuhanden der Kantone und Gemeinden Empfehlungen zur Ausgestaltung der Sozialhilfe ab, die durch kantonale und kommunale rechtliche Regelungen verbindlich werden. In der Schweiz liegt die Sozialhilfe gemäss Bundesverfassung in der Kompetenz der Kantone. Obwohl es sich um Empfehlungen handelt, werden die Richtlinien von den meisten Kantonen, teilweise mit gewissen Abweichungen, angewendet.³ Darüber hinaus gelten die SKOS-Richtlinien und das dort bestimmte soziale Existenzminimum in der Schweiz als verbindliche Richtgrössen in der allgemeinen Sozialpolitik der Schweiz und in der Gerichtspraxis (SKOS 2020).

Das Verständnis und die Bestimmung des sozialen Existenzminimums der Sozialhilfe sind historisch gewachsen und haben sich seit den ersten Richtlinien von 1963 des damaligen Verbands der Armenpfleger, wie sich die Vorgängerorganisation der SKOS nannte, wiederholt weiterentwickelt. Ziel des Existenzminimums in der Sozialhilfe ist und war jedoch seit ihrer erstmaligen Veröffentlichung neben der Sicherung des physischen Überlebens auch die Teilhabe am Sozial- und Erwerbsleben (SKOS 2020, 6f) – eben ein «soziales» Existenzminimum. Gemäss den aktuellen Richtlinien sind die Ansätze in der Sozialhilfe so zu bemessen, dass sie eine «bescheidene und menschenwürdige Lebensführung mit sozialer Teilhabe» (SKOS-RL C.1.) ermöglichen.

Das soziale Existenzminimum der Sozialhilfe ist mehrstufig aufgebaut, es umfasst folgende Komponenten:

- **Grundbedarf für den Lebensunterhalt (GBL)** für alltägliche Verbrauchsaufwendungen
- **Wohnkosten:** Mietzins im ortsüblichen Rahmen sowie vertraglich festgelegte Wohnnebenkosten
- **medizinische Grundversorgung:** Franchisen, Selbstbehalt sowie allfällige nicht von der vorgelagerten Prämienverbilligung gedeckte Prämienkosten
- **situationsbedingte Leistungen (SIL):** Diese werden im Einzelfall und unter Berücksichtigung der individuellen Situation gewährt, bspw. anfallende Erwerbsunkosten inklusive Auslagen für familienexterne Kinderbetreuung oder krankheits- sowie behinderungsbedingte Mehrauslagen.

Zusätzlich gewährt die Sozialhilfe über das soziale Existenzminimum hinaus seit 2005 Leistungen mit Anreizcharakter, namentlich Einkommensfreibeträge (EFB) bei Erwerbstätigkeit und Integrationszulagen (IZU) bei entsprechenden nachgewiesenen Bemühungen.

Während bei Wohnen, Gesundheit und den situationsbedingten Leistungen die tatsächlich anfallenden Kosten – innerhalb festgelegter Grenzen und nach definierten Vorgaben – übernommen werden, so wird der Grundbedarf für den Lebensunterhalt seit den 1990er Jahren als monatliche Pauschale ausbezahlt. Der GBL ist denn auch der einzige Bereich, für welchen die SKOS-Richtlinien konkrete Zahlen ausweisen. Die Höhe und die Bestimmung des GBL war auch aus diesem Grund wiederholt Brennpunkt der Diskussionen in der Sozialhilfe. Die folgenden Ausführungen fokussieren auf diese zentrale Komponente des sozialen Existenzminimums der Sozialhilfe.

Die Bemessung des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt (GBL)

In den ersten Richtlinien wurde die Bandbreite des Grundbedarfs basierend auf einer anfangs der 1960er durchgeführten Erhebung zu den Unterstützungsansätzen bei verschiedensten Armenpflegern festgelegt. Eine solche auf Expertenurteilen beruhende Bemessung trat im Laufe der 1990er Jahre und parallel zur

³ Vgl. zur Umsetzung der SKOS-Richtlinien in Kantonen und Gemeinden das aktuelle Monitoring der SKOS ([Link](#)).

2 Das soziale Existenzminimum der Sozialhilfe in der Schweiz

Pauschalisierung zugunsten empirisch-statistischer Verfahren (Statistikmodell) zunehmend in den Hintergrund (SKOS 2020, 5-6). Treibende Kraft war nicht zuletzt die Hoffnung, die Diskussion um die angemessene Höhe dadurch entpolitisieren zu können (Stutz et al. 2018; 16).

Die Höhe der Pauschale für den Grundbedarf für den Lebensunterhalt zur Deckung alltäglicher Verbrauchsaufwendungen orientiert sich am Konsumverhalten von Schweizer Haushalten mit niedrigem Einkommen. Seit der Richtlinienrevision von 2005 werden dazu die durchschnittlichen Konsumausgaben der einkommensschwächsten 10 Prozent der Einpersonenhaushalte gemäss Haushaltsbudgeterhebung (HABE) des Bundesamts für Statistik herangezogen. Diese Referenzgruppe innerhalb der Gesamtbevölkerung ist dabei nicht in Stein gemeisselt. In den Richtlinien von 1997 wurde noch auf die unteren 20 Prozent des Einkommensspektrums gemäss schweizerischer Verbraucherstatistik, der Vorläuferstatistik der HABE, referenziert (SKOS 2020, 6).

Dabei werden nicht alle Konsumausgaben, sondern die Güter und Dienstleistungen eines eingeschränkten Warenkorbs berücksichtigt. Dieser sogenannte «**SKOS-Warenkorb**», der zur Bestimmung der Höhe des Grundbedarfs verwendet wird, umfasst folgende Ausgabenpositionen:

- Nahrungsmittel, Getränke und Tabakwaren
- Bekleidung und Schuhe
- Energieverbrauch (ohne Wohnnebenkosten)
- allgemeine Haushaltsführung
- persönliche Pflege
- Verkehrsauslagen (Halbtax, öffentlicher Nahverkehr, Unterhalt Velo)
- Nachrichtenübermittlung, Internet, Radio/TV
- Bildung, Freizeit, Sport, Unterhaltung
- Übriges

Zu beachten ist, dass die Ausgaben für einzelne Positionen des SKOS-Warenkorbs keinem Budget eines realen Haushalts entsprechen, sondern das Ergebnis einer statistischen Aggregation (Durchschnittswerte). Die reale Vielfalt an unterschiedlichen Konsummustern und insbesondere bestehende Substitutionsbeziehungen zwischen einzelnen Gütern und Dienstleistungen werden ausgeblendet. Dies hat Folgen darauf, wie die Konstruktion eines solchen Warenkorbs zu beurteilen ist (vgl. Abschnitt 5.2 unten).

Der Pauschalbetrag für den GBL soll es unterstützten Personen ermöglichen, ihr verfügbares Einkommen selbst einzuteilen (**Dispositionsfreiheit**). Konkret heisst es dazu in den Richtlinien-Erläuterungen: «Der GBL wird als Pauschalbetrag ausbezahlt und unterstützte Personen haben das Recht, den Pauschalbetrag selbst einzuteilen und die Verantwortung für ihre individuelle Existenzsicherung zu übernehmen. Insbesondere sind unterstützte Personen bei ihrem Ausgabeverhalten nicht an jene Gewichtung gebunden, die den Positionen des SKOS-Warenkorbs entsprechen. Diese Gewichtung gibt nicht vor, wie viel Geld für die einzelnen Positionen ausgegeben werden darf.» (SKOS-RL C.3.1.)

Mit der Pauschalierung und der Dispositionsfreiheit wird die Autonomie der unterstützten Armutsbetroffenen erhalten und gestärkt, wie dies auch mit Blick auf eine spätere erfolgreiche Wiedereingliederung wesentlich ist. Eine solche liberale Haltung hat daneben auch ganz handfeste Gründe: Sozialhilfebeziehende sind eine heterogene Gruppe, sie umfasst etwa Working Poors, Alleinerziehende, ältere ausgesteuerte Langzeitarbeitslose oder Personen mit psychischen Problemen. Eine Pauschalierung ermöglicht es, den höchst unterschiedlichen individuellen Konsumbedürfnisse praktikabel Rechnung zu tragen – innerhalb

2 Das soziale Existenzminimum der Sozialhilfe in der Schweiz

der festgelegten Höhe des GBL.⁴ Schliesslich vereinfacht die Pauschalierung auch die Berechnung und ermöglicht damit einen verhältnismässigen und effizienten Vollzug.

Mittels Anwendung einer von der SKOS entwickelten eigenen **Äquivalenzskala** wird der Grundbedarf ausgehend von Einpersonenhaushalten, für welche obige statistisch-empirische Herleitung durchgeführt wurde, für weitere Haushaltsgrössen berechnet. Dabei wird nicht unterschieden, ob es sich bei den Haushaltsmitgliedern um Erwachsene oder Kinder handelt. Die aktuelle Höhe des Grundbedarfs für die unterschiedlichen Haushaltsgrössen, wie er in den SKOS-Richtlinien ausgewiesen ist, findet sich in **Tabelle 1**.

Tabelle 1: Höhe des monatlichen Grundbedarfs für den Lebensunterhalt (GBL) gemäss SKOS-Richtlinien

Haushaltsgrösse*	Gewichtung Äquivalenzskala	Höhe Gesamtpauschale Grundbedarf	Höhe Pauschale Grundbedarf pro Person
1 Person	1.00	1'031 Fr.	1'031 Fr.
2 Personen	1.53 [+0.53]	1'577 Fr.	789 Fr.
3 Personen	1.86 [+0.33]	1'918 Fr.	639 Fr.
4 Personen	2.14 [+0.28]	2'206 Fr.	552 Fr.
5 Personen	2.42 [+0.28]	2'495 Fr.	499 Fr.
pro jede weitere Person	- [+0.20]	+ 209 Fr.	-

*Die unterschiedliche Verbrauchsstruktur von Kindern und Erwachsenen wird im Rahmen der Gesamtpauschale nicht berücksichtigt.
Quelle: SKOS-Richtlinien, Stand 1.1.2023

Die **kontinuierliche Anpassung** der Höhe des GBL ausserhalb von grundsätzlichen Revisionen erfolgt seit 2009 nach einem festgelegten Mechanismus, nämlich «im gleichen prozentualen Umfang wie die Teuerungsanpassung der Ergänzungsleistungen zu AHV/IV» (SKOS-RL C.3.1.). Die Anpassung der Beträge für den allgemeinen Lebensbedarf der Ergänzungsleistungen orientiert sich wie jene für die Renten von AHV und IV am sogenannten Mischindex, welcher sich zu gleichen Teilen aus Lohn- und Preisentwicklung zusammensetzt. Die Renten und Ergänzungsleistungen werden regelmässig alle zwei Jahre angepasst, ausserordentlich auch früher, falls die Teuerung vier Prozent übersteigt. Auch in früheren Jahren wurden die Ansätze der Sozialhilfe stets an die Teuerung, teils auch explizit an die Einkommensentwicklung angepasst (SKOS 2020).

Der Grundbedarf für den Lebensunterhalt und damit das soziale Existenzminimum der Sozialhilfe ist sowohl in der Schweiz als auch international eines der wenigen policy-relevanten Existenzminima ist, welches in einem wissenschaftlichen Verfahren ermittelt wird – systematisch, transparent, methodisch ausgefeilt und empirisch-statistisch abgestützt.⁵ Einschränkend ist jedoch festzuhalten, dass sich der in den Richtlinien empfohlene GBL und der statistisch ermittelte Richtwert nicht vollständig decken. In den

⁴ Die situativen Leistungen (SIL) sind eine weitere Möglichkeit, dem Individualisierungsprinzip in der Sozialhilfe Rechnung zu tragen, sie kommen jedoch meist bei einer eingeschränkten Anzahl von wohldefinierten Situationen zum Tragen.

⁵ Die überwiegende Mehrzahl der zahlreichen weiteren in anderen Ländern und international verwendeten wissenschaftlich abgestützten Verfahren werden primär zur Erforschung und Messung von Armut und der Beurteilung der Angemessenheit von Sozialleistungen verwendet und üben damit lediglich einen mittelbaren Einfluss auf die konkrete Festlegung der Höhe von Mindestsicherungsleistungen aus.

2 Das soziale Existenzminimum der Sozialhilfe in der Schweiz

2010er Jahren durchgeführte Berechnungen haben aufgezeigt, dass der geltende Grundbedarf jeweils rund 10 Prozent unter dem empirisch ermittelten Richtwert basierend auf dem eigentlichen Statistik-Modell und den jeweils verfügbaren aktuellen Daten liegt (BFS 2014, Stutz et al. 2018). Die Empfehlungen wurden in der Folge nicht entsprechend angepasst. Auch wurden im Rahmen der Richtlinienrevision von 2015 Kürzungen des Grundbedarfs für bestimmte Personengruppen vorgenommen. Namentlich betrifft dies junge Erwachsene bis 25 Jahre mit eigenem Haushalt, die keine Ausbildung absolvieren, keine Kinder betreuen oder nicht erwerbstätig sind bzw. an keiner Massnahme zur beruflichen Integration teilnehmen. Ihr Grundbedarf wurde um 20 Prozent gekürzt. Die Leistungen für Grossfamilien ab 6 Personen wurden ebenfalls gekürzt, indem die bestehende Äquivalenzskala entsprechend verändert wurde. Bei der Umsetzung der Richtlinien durch die Kantone und Gemeinden kommt es, wie eingangs erwähnt, ebenfalls teilweise zu weiteren Anpassungen, respektive Kürzungen.

3 Weitere Existenzminima und Ansätze der Mindestsicherung in der Schweiz

Neben dem Existenzminimum in der Sozialhilfe gemäss den SKOS-Richtlinien gibt es in der Schweiz auf nationaler Ebene weitere Ansätze und Bemessungsverfahren in anderen Bereichen, bei denen es sich explizit oder implizit ebenfalls um Existenzminima handelt. Zu erwähnen sind hier namentlich im Bereich der sozialen Mindestsicherung die Ansätze der Ergänzungsleistungen (EL) sowie der Asylfürsorge, weiter auch das betriebsrechtliche Existenzminimum (BEX).

3.1 Ergänzungsleistungen (EL) von AHV und IV

Rentnerinnen und Rentner von IV und AHV haben Anspruch auf Ergänzungsleistungen, wenn Renten und allfällige weitere Einkommen die minimalen Lebenskosten nicht decken. Die Ergänzungsleistungen übernehmen damit für spezifische Bevölkerungsgruppen die Aufgabe der Existenzsicherung im Bedarfsfall, bei (rentenberechtigten) Menschen im Alter sowie Menschen mit Behinderung.

Bei der Einführung der Ergänzungsleistung in den 1960ern orientierte man sich für die Bemessung am «Mittel der in ausgebauten kantonalen Fürsorgesystemen zur Anwendung gelangenden Grenzbeträge» (Botschaft des Bundesrates; BBl 1964 II, S. 692) und somit an den Vorläufern der späteren Sozialhilfe. Danach wurden die Ansätze mehrmals erhöht, in der Regel bei Revisionen des AHV- oder des EL-Gesetzes. Dabei spielten jeweils weniger Überlegungen bezüglich der Angemessenheit des Existenzminimums eine Rolle, als vielmehr das Argument, dass aus Gerechtigkeitsgründen auch die EL-Beziehenden am steigenden Rentenniveau teilhaben sollen. Die Renten von AHV und IV wurden in diesem Zeitraum stark angehoben, und Beziehende von EL hätten daraus keinen Nutzen gezogen, wenn nicht die EL-Ansätze ebenfalls angepasst worden wären. Ohne Anpassungen hätte sich faktisch für sie lediglich der Anteil von Rente und Ergänzungsleistungen zugunsten der Rente verschoben, ohne dass ihnen gesamthaft mehr Leistungen zur Verfügung gestanden hätte. Die Höhe des durch die EL gesicherten Existenzminimums wurde somit wiederholt relativ zum gesellschaftlichen Umfeld, konkret hier der Gruppe der Rentnerinnen und Rentner, angepasst (Ph. Dubach, persönliche Korrespondenz)

Seit 1992 kommt auch bei den Ergänzungsleistungen der sogenannte Mischindex zur Anwendung, die Anpassung an die Teuerung und die Lohnentwicklung zu jeweils gleichen Teilen. Der Mischindex ersetzte bei den Renten ab 1979 im Rahmen der 9. AHV-Revision die bisherige ad-hoc vorgenommene Anpassung. Bei der kontinuierlichen Anpassung der Renten und der EL-Ansätze findet dadurch nicht allein die Teuerung, sondern auch – über die Lohnentwicklung – die Erhöhung des allgemeinen Lebensstandards der erwerbstätigen Bevölkerung systematisch Berücksichtigung.

3.2 Betriebsrechtliches Existenzminimum (BEX)

Das betriebsrechtliche Existenzminimum wird zur Bestimmung des Anteils des pfändbaren Einkommens einer Schuldnerin oder eines Schuldners verwendet. Als solches ist es nicht mit einer Leistung der sozialen Mindestsicherung verknüpft, es übernimmt faktisch für die Betroffenen jedoch eine vergleichbare Funktion. Zudem ist das betriebsrechtliche Existenzminimum auch ein wichtiges Element bei der Bestimmung des familienrechtlichen Unterhalts (vgl. Aebi-Müller 2021).

Die Konferenz der Betriebs- und Konkursbeamten publiziert Richtlinien zur Berechnung des betriebsrechtlichen Existenzminimums, die von den meisten Kantonen übernommen werden. Die Bemessung orientiert sich ähnlich wie bei der Sozialhilfe am Konsumverhalten von Schweizer Haushalten mit niedrigem Einkommen auf Basis von Verbrauchserhebungen. Anders als bei der Sozialhilfe aktuell wird seit den 1970ern unverändert auf die einkommensschwächsten 20 Prozent der Bevölkerung als

3 Weitere Existenzminima und Ansätze der Mindestsicherung in der Schweiz

Referenzgruppe abgestützt. 2001 erfolgte mit der gleichen Datenquelle wie bei der Sozialhilfe die jüngste Revision, in deren Rahmen auch die Äquivalenzskala der SKOS für die Umrechnung zwischen verschiedenen Haushaltgrössen übernommen wurde (Stutz et al. 2018). Das grundsätzliche Verfahren zur Bemessung orientiert sich somit stark an jenem zur Ermittlung des Grundbedarfs in der Sozialhilfe.

Hingegen wird für die Anpassung im Zeitverlauf ein anderes Verfahren angewandt. Das BEX wird an die allgemeine Preisentwicklung angepasst, sobald der Landesindex der Konsumentenpreise gegenüber dem Ausgangswert um mehr als rund 10 Indexpunkte abweicht. Seit 2001 wurden die Ansätze erst einmalig, im Jahr 2009, entsprechend erhöht und in diesem Rahmen auch Anpassungen bei den Ansätzen für Kinder vorgenommen (vgl. Richtlinien für die Berechnung des betriebsrechtlichen Existenzminimums nach Art. 93 SchKG⁶).

3.3 Die Existenzminima von EL, BEX und Sozialhilfe im Vergleich

Die einzelnen Komponenten des Existenzminimums bei der Sozialhilfe, der EL und dem BEX sind sehr ähnlich, wenn auch nicht gänzlich identisch aufgebaut und definiert (vgl. Stutz et al. 2018). Die Entsprechung zum Grundbedarf der Sozialhilfe zur Deckung alltäglicher Verbrauchsaufwendungen ist bei der EL der allgemeine Lebensbedarf, beim BEX der sogenannte Grundbetrag. Die aktuelle Höhe des Grundbedarfs in der Sozialhilfe wird in **Tabelle 2** den jeweiligen Entsprechungen bei EL und BEX gegenübergestellt. Deutlich zeigt sich, dass der Grundbedarf der Sozialhilfe für alle Haushaltstypen tiefer ausfällt, als seine beiden Äquivalente bei EL und BEX. Besonders ausgeprägt ist der Unterschied gegenüber dem Lebensbedarf der Ergänzungsleistungen und dort insbesondere bei Haushalten mit älteren Kindern (ab 11 Jahren).

Für die weiteren Komponenten des Existenzminimums, Wohnen und Gesundheit, werden jeweils die tatsächlich anfallenden Kosten – nach jeweils leicht unterschiedlichen Vorgaben – angerechnet, weitere situationsbedingte Auslagen werden bei Sozialhilfe, EL und BEX unterschiedlich umfangreich berücksichtigt (siehe dazu ausführlicher **Tabelle 4** im Anhang). Die Sozialhilfe ist bezüglich dieser situationsbedingten Auslagen im Grundsatz am flexibelsten, die Ergänzungsleistungen sind am restriktivsten, indem sie nur eine kleine Zahl an definierten Auslagen übernehmen (z.B. Unterhaltszahlungen). In der Praxis handelt es sich bei den effektiv ausbezahlten situationsbedingten Leistungen (SIL) der Sozialhilfe jedoch mehrheitlich um geringe Beiträge, welche deutlich unter den oben aufgezeigten Unterschiede bei den Pauschalen liegen. So werden bpsw. im Kanton Luzern monatlich pro unterstützter Haushalt SIL in Höhe von im Mittel (Median) 200 CHF ausbezahlt (LUSTAT 2022, Zahlen auf nationaler Ebene nicht verfügbar).

Tabelle 2: Ansätze von EL und betriebsrechtlichem Existenzminimum im Vergleich zur Sozialhilfe

	Sozialhilfe SKOS Grundbedarf		Ergänzungsleistungen Allgemeiner Lebensbedarf		Betriebsrechtl. Existenzminimum Grundbetrag		
	Alleinstehend/-erziehend	Ehepaar	Alleinstehend/-erziehend	Ehepaar	Alleinstehend/-erziehend	Ehepaar	
ohne Kind	1'031	1'577	1'675	2'513	1'200	1'700	
mit 1 Kind	1'577	1'918	unter 11 J.: 2'290	unter 11 J.: 3'128	bis 10 J.: 1'750	bis 10 J.: 2'100	
			ab 11 J.: 2'551	ab 11 J.: 3'389	über 10 J.: 1'950	über 11 J.: 2'300	
mit 2 Kindern	1'918	2'206	unter 11 J.: 2'803	unter 11 J.: 3'640	bis 10 J.: 2'150	bis 10 J.: 2'500	
			ab 11 J.: 3'428	ab 11 J.: 4'265	über 10 J.: 2'550	über 11 J.: 2'900	
mit 3 Kindern	2'206	2'495	unter 11 J.: 3'230	unter 11 J.: 4'067	bis 10 J.: 2'550	bis 10 J.: 2'900	
			ab 11 J.: 4'012	ab 11 J.: 4'849	über 10 J.: 3'150	über 11 J.: 3'500	

Berechnungen BASS. Stand 1.1.2023

⁶ Online verfügbar unter: [Link](#).

3.4 Existenzsicherung im Asyl- und Flüchtlingsbereich (Asylfürsorge)

Die Existenzsicherung von Personen im Asyl- und Flüchtlingsbereich wird nur teilweise durch die reguläre Sozialhilfe gewährleistet.⁷ Anerkannte Flüchtlinge mit Asyl sowie vorläufig aufgenommene Flüchtlinge (ohne Asyl) erhalten in Übereinstimmung mit den geltenden internationalen Verpflichtungen, welche eine Gleichbehandlung verlangen (Art. 23. Genfer Flüchtlingskonvention), dieselben Sozialhilfeleistungen wie die einheimische Bevölkerung. Separat geregelt unter dem Begriff Asylfürsorge ist hingegen die Unterstützung für Asylsuchende, vorläufig aufgenommene Personen (VAP) sowie Personen mit Schutzstatus S. Letzterer Status wurde erstmalig bei den Geflüchteten aus der Ukraine aktiviert. Eine vorläufige Aufnahme erfolgt häufig aus völkerrechtlichen und humanitären Gründen bei Kriegs- und Gewaltvertriebenen (Bürgerkriege), häufige Herkunftsländer sind Afghanistan, Eritrea und Syrien. Während der Status Asylsuchende nur temporär während des Asylverfahrens besteht, verbleiben vorläufig Aufgenommene erfahrungsgemäss meist längerfristig in der Schweiz und befinden sich trotz rechtlich anderem Status faktisch in einer vergleichbaren Situation wie anerkannte Flüchtlinge.

Gemäss Asylgesetz hat der Unterstützungsansatz der Asylfürsorge unter dem regulären Ansatz der Sozialhilfe zu liegen und ist nach Möglichkeit in Form von Sachleistungen auszurichten. Die konkrete Regelung obliegt den Kantonen, welche diese teilweise in die Kompetenz der Gemeinden übergeben. Häufig orientieren sich die zuständigen Behörden an der Grundlogik der regulären Sozialhilfe und nehmen beim Grundbedarf Kürzungen in unterschiedlichem Ausmass vor.⁸

Als Folge besteht in der Schweiz ein sehr heterogenes System der Asylfürsorge und die Höhe des Unterstützungsbeitrags variiert stark, wie **Tabelle 3** aufzeigt. Im Vergleich zum regulären Grundbedarf der Sozialhilfe sind die Ansätze der Asylfürsorge tiefer, und zwar wesentlich – bei Einzelpersonen ist der Grundbedarf zwischen 21 und 71 Prozent tiefer, bei einer Familie mit zwei Kindern zwischen 14 und 52 Prozent. Die Unterschiede werden nur in einem begrenzten Ausmass ausgeglichen durch zusätzliche Sach- und Geldleistungen im Rahmen der Asylfürsorge, die in der regulären Sozialhilfe durch den Grundbedarf abgedeckt sind, wie bspw. Geldbeiträge für Kleider oder für Serafe-Gebühren und Sachleistungen wie Mobiliar oder Babinahrung (SKOS 2023).

Tabelle 3: Unterstützungsbeitrag Asylfürsorge im Vergleich zum Grundbedarf in der Sozialhilfe

	Sozialhilfe SKOS Grundbedarf	Asylfürsorge (monatlich, min. und max. Höhe)	Differenz
Einpersonenhaushalt	1'031	min. 295	-71%
		max. 815	-21%
Ehepaar mit 2 Kindern	2'206	min. 1'065	-52%
		max. 1'898	-14%

Quelle: Bandbreiten Unterstützungsbeitrag Asylfürsorge entnommen aus SKOS (2023), Stand Sept. 2022. Angaben SKOS Grundbedarf Stand 1.1.2023

⁷ Der Bund subventioniert die für die Kantone und Gemeinden anfallenden Kosten für Personen im Asyl- und Flüchtlingsbereich für einen Zeitraum von längstens 5 bis 7 Jahren, in Abhängigkeit des Aufenthaltsstatus. Dies in Form von verschiedenen Pauschalen, der sogenannten Globalpauschalen 1 oder 2 sowie einer Integrationspauschale.

⁸ Bei der Bemessung wird dabei oft unterschieden zwischen Personen, die in Kollektivunterkünften leben, und Personen in Privathaushalten.

3 Weitere Existenzminima und Ansätze der Mindestsicherung in der Schweiz

Dass das Ausmass des Abstands gegenüber der regulären Sozialhilfe so stark variiert, in einigen Kantonen sogar von Gemeinde zu Gemeinde, ist sachlich kaum zu begründen und verstärkt den Eindruck einer weitgehend arbiträren Setzung dieser Ansätze, losgelöst von Überlegungen bezüglich des tatsächlichen Lebensbedarfs der Betroffenen. Aus fachlicher Sicht ist insbesondere nicht ersichtlich, weshalb bei vorläufig aufgenommenen Personen, die faktisch in der überwiegenden Mehrheit längerfristig in der Schweiz verbleiben, von tieferen Lebenshaltungskosten ausgegangen wird als bei der übrigen Bevölkerung, einschliesslich anerkannter Flüchtlinge. Das mangelnde Interesse an einer Integration, das für die Begründung tieferer Ansätze im Asylbereich teilweise als Argument vorgebracht wird, trifft zumindest für diese Personengruppe nicht zu.

Das Verwaltungsgericht des Kantons Bern hat jüngst in einem Urteil den gegenüber der regulären Sozialhilfe um rund 30 Prozent tieferen Grundbedarf der Asylsozialhilfe für längerfristig in der Schweiz lebende vorläufig aufgenommene Personen (VAP) als unzulässig eingestuft. Eine Kürzung sei bundesrechtlich zwar gewollt, das Ausmass derselben bei dieser Personengruppe jedoch unangemessen. Als provisorische Ersatzregelung hat das Gericht eine Kürzung um lediglich 15 Prozent festgelegt.⁹

Grundsätzlich ist bei den unterschiedlichen Ansätzen der Asylfürsorge ein empirisch und wissenschaftlich abgestütztes Vorgehen bei der Festlegung des Existenzminimums nicht ersichtlich. Das Existenzminimum in der Sozialhilfe dient zwar teilweise als Referenzwert, davon ausgehend werden dann variable Kürzungen vorgenommen. Durch das Asylgesetz vorgegeben ist, dass die Ansätze tiefer zu bemessen sind, wobei offengelassen wird, in welchem Ausmass. Die Asylfürsorge bestätigt damit die einflussreiche Rolle des Existenzminimums der Sozialhilfe als Richtgrösse, als eigenständiger Ausgangspunkt für Überlegungen zu einem durchdachten Vorgehen bei der Ermittlung des Existenzminimums ist sie ungeeignet. Relevant bleibt die im Rahmen dieser Studie nicht weiter verfolgte Frage nach dem zulässigen Abstand der Leistungen der Asylfürsorge zum sozialen Existenzminimum der Sozialhilfe. Da es sich – mit Ausnahme der Nothilfe¹⁰ – um die tiefsten Ansätze innerhalb des gesamten sozialstaatlichen Systems handelt, wäre eine sorgfältige und auch wissenschaftlich fundierte Abstützung gerade hier besonders wichtig.

3.5 Armutsmessung in der öffentlichen Statistik und der Wissenschaft

Das Bundesamt für Statistik (BFS), kantonale Statistikbehörden sowie die Wissenschaft verwenden für die statistische Erfassung der Armut in der Schweiz – bspw. zu Angaben zu deren Verbreitung, zeitlicher Entwicklung, den Risikogruppen oder dem Ausmass der Armutlücke – eine Reihe von auch international etablierten Konzepten (vgl. BFS 2012, 2013). Auch wenn diese wissenschaftlichen Konzepte nicht zur Bemessung von sozialstaatlichen Leistungen verwendet werden, so definieren sie ebenfalls unterschiedliche Existenzminima, welche wirkungsmächtig sind und in der Diskussion um ein angemessenes Existenzminimum eine Rolle spielen.

■ **Armut (Armutsquote).** In der öffentlichen Statistik wird für die Berechnung des Anteils an armutsbetroffenen Personen in der Schweizer Bevölkerung (Armutsquote) das soziale Existenzminimum gemäss SKOS-Richtlinien als Bemessungsgrundlage herangezogen. Die Armutsquote ist damit das statistische

⁹ Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Urteil vom 15. August 2022 (Dossier-Nr. 100 2021 219, Sozialhilfe; Budget ab Juli 2021; Herabsetzung des Grundbedarfs, Entscheid des Regierungsstatthalteramts Thun vom 13. August 2021, vbv 22/2021) ([Link](#)).

¹⁰ Keinen Anspruch auf Sozialhilfe, sondern lediglich auf Nothilfe haben Personen, die aufgrund eines negativen Asyl- und Wegweisungsentscheids oder eines Nichteintretensentscheids (NEE) die Schweiz zu verlassen haben. Diese ist gemäss Bundesvorgaben nach Möglichkeit in Form von Sachleistungen (u.a. Gutscheine) zu gewähren. Nothilfe soll den in der Bundesverfassung verankerten Anspruch auf «die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind» sichern und beschränkt sich dazu gemäss Staatssekretariat für Migration auf einen «nicht einschränkbarer Minimalanspruch auf Nahrung, Kleidung und Unterkunft» sowie «Zugang zu allen medizinischen Pflichtleistungen des KVG» ([Link](#)). Es handelt sich bei der Nothilfe folglich bewusst um kein «soziales» Existenzminimum, einzig das physische Überleben bis zum Verlassen der Schweiz soll gesichert werden.

3 Weitere Existenzminima und Ansätze der Mindestsicherung in der Schweiz

Äquivalent zum Existenzminimum der Sozialhilfe. Konkret werden die nach Haushaltsgrösse abgestuften Ansätze für den Grundbedarf um weitere (geschätzte) Auslagen, wie namentlich den Wohnkosten (ausgehend von den von der Sozialhilfe tatsächlich bezahlten Wohnkostenbeiträgen) ergänzt und daraus eine nach Haushaltstyp und Region differenzierte Armutsschwelle definiert – eine statistische Annäherung an die individuelle Berechnung des Anspruchs auf Sozialhilfe. Nicht berücksichtigt wird dabei allfälliges Vermögen, entsprechende ergänzende Ansätze, die dies berücksichtigen, bestehen jedoch.

Die so berechnete Armutsschwelle liegt bei durchschnittlich CHF 2'279 pro Monat für eine Einzelperson und CHF 3'963 für einen Paar-Haushalt mit zwei Kindern unter 14 Jahren. Der Anteil der Bevölkerung in der Schweiz, der unter dieser Schwelle liegt, die sogenannte Armutsquote, beträgt 8.5% (Jahr 2020, BFS 2022b). Die Armutsquote wird auf Grundlage der Daten der international vergleichbaren SILC Einkommenserhebung berechnet. Teilweise wird sie auch als «absolute Armutsgrenze» bezeichnet, in Abgrenzung zur relativen Armutsgefährdungsgrenze (vgl. unten), was etwas irreführend ist, da ihre Grundlage, das soziale Existenzminimum der Sozialhilfe, ja wie gezeigt nicht in einem absoluten Sinne bestimmt wird, sondern in Relation zu einer einkommensschwachen Referenzgruppe hergeleitet wird und somit ebenfalls über eine relative Komponente verfügt. Wie eingangs erwähnt, kann sich kein Existenzminimum, und insbesondere dann nicht, wenn es über die Sicherung der rein materiellen Existenz hinausgeht, dieser relativen Komponente entziehen.¹¹

■ **Armutgefährdungsgrenze.** Die Armutgefährdungsgrenze wird von der europäischen Statistikbehörde Eurostat bei 60 Prozent des Medians des äquivalisierten verfügbaren Haushaltseinkommens angesetzt und auch vom BFS verwendet, sie ist international und insbesondere bei Vergleichen zwischen wirtschaftlich starken Ländern die am meisten verwendete Armutskennzahl.¹² Armutgefährdet zu sein bedeutet, ein deutlich tieferes Einkommen als die Mehrheit der Gesamtbevölkerung zu haben und als Folge dem Risiko des sozialen Ausschlusses ausgesetzt zu sein. Diese relative Armutdefinition geht von der in der Armutforschung etablierten Sichtweise aus, dass Armut nicht nur von der eigenen materiellen Situation abhängt, sondern sich in Relation zum landesspezifischen Wohlstandsniveau ergibt. Als Äquivalenzskala zur Umrechnung zwischen verschiedenen Haushaltgrössen wird dabei die neue OECD-Äquivalenzskala verwendet (vgl. dazu Abschnitt 5.6 unten).

Die Armutgefährdungsgrenze wurde verschiedentlich auch schon als Referenz für die Höhe der Leistungen von Mindestsicherungen diskutiert (vgl. Abschnitt 4 unten). Beispiele für eine konkrete Anbindung gibt es aber kaum. Als einziges EU-Land orientiert sich Dänemark bei der Bemessung der Leistungen der Mindestsicherung an der Armutgefährdungsgrenze, indem als minimale Höhe 50 Prozent des medianen Haushaltseinkommens gesetzlich vorgegeben ist (die tatsächlichen Leistungen liegen faktisch bei über 60 Prozent des medianen Haushaltseinkommens) (Van Lancker et al. 2015, 11, 15).

Die Armutgefährdungsgrenze in der Schweiz liegt zurzeit bei einem verfügbaren monatlichen Haushaltseinkommen für einen Einpersonenhaushalt bei CHF 2'506, für ein Paar mit zwei Kindern bei CHF 5'263. 15.4 Prozent der Bevölkerung leben in einem Haushalt mit einem verfügbaren äquivalisierten Einkommen unterhalb dieser Grenze (Jahr 2020, BFS 2022b). Das verfügbare Haushaltseinkommen berechnet sich aus dem Bruttohaushaltseinkommen (u.a. Lohn aus Erwerbstätigkeit, Renten, Sozialtransfers, Unterhaltszahlungen) abzüglich obligatorischer Transferausgaben, wie Sozialversicherungsbeiträge, Steuern und

¹¹ Für eine vertiefte Diskussion zur Bedeutung von absolut und relativ im Kontext der Armutsmessung vgl. Atkinson (2019, 53f).

¹² Die OECD verwendet für ihre Armutsrate die Grenze von 50 Prozent des Medians des äquivalisierten Haushaltseinkommens, dieser Wert ist als Armutsgrenze auch in den USA und im dortigen Forschungskontext gebräuchlicher. Verwendung findet, wenn auch eher selten und nur ergänzend, die Grenze von 40 Prozent des Medianeinkommens, bei welcher dann von «strenger Armut» gesprochen wird (u.a. Aust et al. 2020, 5).

3 Weitere Existenzminima und Ansätze der Mindestsicherung in der Schweiz

Krankenkassenprämien.¹³ Es ist zu beachten, dass anders als beim Grundbedarf in der Sozialhilfe mit dem verfügbaren Haushaltseinkommen namentlich auch Ausgaben für das Wohnen und über die obligatorische Krankenkassenprämien hinausgehende Gesundheitskosten (die bereits vom Bruttoeinkommen abgezogen werden) zu decken sind.

■ **Materielle Entbehrung.** Die Konsequenzen finanzieller Armut werden mittels international standardisierter Indikatoren der materiellen Entbehrung erhoben, welche Mängel in elementaren Lebenslagen oder fehlende Gebrauchsgüter aus finanziellen Gründen erfassen. Mittels spezifischer Fragen werden konkrete Mangelsituation ermittelt. Dies sind bspw. nicht in der Lage zu sein, unerwartete Ausgaben in Höhe von 2'500 CHF zu tätigen; sich nicht wenigstens eine Woche Ferien pro Jahr leisten zu können; Entbehrungen im Zusammenhang mit der Wohnsituation wie eine ausreichend geheizte Wohnung; oder Zahlungsrückstände bei Hypothekarzinsen, Miete oder laufenden Rechnungen.

International zur statistischen Armutsmessung ebenfalls gebräuchlich sind schliesslich verschiedene sogenannte absolute Armutsgrenzen, bspw. die International Poverty Line der Weltbank, welche extreme Armut misst (vgl. auch Atkinson 2019, Ravallion 2020). Sie beträgt aktuell US\$ 2.15 (kaufkraftbereinigt zu Preisen von 2017). Diese Kennzahlen sind für wirtschaftlich starke Länder wie die Schweiz jedoch ungeeignet.

3.6 Zwischenfazit zu den Existenzminima in der Schweiz

Diese Darstellung der verschiedenen weiteren relevanten Existenzminima und Ansätzen zur Mindestsicherung in der Schweiz hat die zentrale Rolle des Grundbedarfs der Sozialhilfe als Existenzminimum mit Referenzcharakter noch stärker zum Ausdruck gebracht. Die Höhe des Grundbedarfs der Sozialhilfe oder das entsprechende empirisch-statistische Verfahren dienen als Orientierungs- und Ausgangspunkt für zahlreiche andere Festlegungen, etwa beim betriebsrechtlichen Existenzminimum, bei der statistisch ermittelten Armutsquote des BSF, sowie, teilweise, auch bei der Festlegung der Ansätze der Asylfürsorge. Bei den Ergänzungsleistungen sind die Ansätze über Jahrzehnte historisch und in Relation zu den Renten gewachsen, anfänglich wurde zu ihrer Bestimmung aber ebenfalls Bezug auf die Ansätze der kantonalen Vorläufersysteme der späteren Sozialhilfe genommen. Ein zum Grundbedarf in der Sozialhilfe alternatives, genuin eigenes systematisches Vorgehen zur Bemessung des Existenzminimums stellt einzig die Bestimmung der Armutsgefährdungsgrenze dar, die mit der simplen, aber international breit etablierten Formel von 60 Prozent des medianen Einkommen den relativen Aspekt des sozialen Existenzminimums konsequent auf die Spitze treibt und sich dabei mit dem Bezug auf den Median an der gesamtgesellschaftlichen Mitte orientiert.

Über den jeweils mehr oder weniger engen Bezug auf das Existenzminimum in der Sozialhilfe hinaus sind die Ansätze der betrachteten weiteren sozialen Leistungen der Mindestsicherung letztlich primär politische Festlegungen, welche jeweils ihrer eigenen Logik folgen. Eine klare Begründung oder systematische Herleitung mit Blick auf den notwendigen Bedarf, respektive auf das soziale Existenzminimum fehlt meist oder verbleibt im Dunkeln. Voraussetzung für die zum Teil beträchtlichen Unterschiede in der Höhe der Ansätze für die unterschiedlichen Gruppen sind die innerhalb des Systems der sozialen Mindestsicherung vorgenommenen kategorialen Differenzierungen – die Sozialhilfe als universales Schema (mit wenigen Ausnahmen), die Ergänzungsleistung für rentenberechtigte Menschen mit Behinderung und Menschen im Alter, die Asylfürsorge für Asylsuchende (und vorläufig Aufgenommene). Solche kategorialen Differenzierungen innerhalb der sozialen Mindestsicherung, wie sie im Schweizer System der sozialen Sicherheit

¹³ Bei selbst genutztem Wohneigentum oder Mietobjekten, deren Mietzins unter dem marktüblichen Preis liegt, wird bei der Armutsgefährdungsquote für die Schweiz zum Bruttoeinkommen eine «fiktive Miete» addiert (für den internationalen Vergleich wird diese fiktive Miete nicht berücksichtigt). Diese ergibt sich aus dem Nutzungswert des Objekts abzüglich der effektiven Wohnkosten.

3 Weitere Existenzminima und Ansätze der Mindestsicherung in der Schweiz

vorgenommen werden, sind auch in anderen Ländern üblich, wobei das Ausmass der Differenzierung variiert (vgl. Bahle et al. 2011, 195-214).

In der sozialwissenschaftlichen Literatur wird die unterschiedliche Behandlung sozialer Gruppen im System der sozialen Sicherheit mit in der Bevölkerung verankerten unterschiedlichen Wahrnehmungen von «Wohlfahrtswürdigkeit» (welfare deservingness) erklärt, aus der sie ihre Legitimation bezieht (van Oorschoot 2006, van Oorschoot et al. 2017). Ältere etwa werden in europäischen Ländern in Bevölkerungsumfragen als am stärksten wohlfahrtswürdig angesehen, dicht gefolgt von Menschen mit Behinderung (van Oorschoot 2006), was sich in vergleichsweise grosszügigen Leistungen und weniger strikten Zugangsbedingungen niederschlägt gegenüber allgemeinen Unterstützungsschemas und Leistungen etwa für junge Erwachsene und Migrant/innen. Bei der Wahrnehmung der «Wohlfahrtswürdigkeit» spielen Überlegungen bezüglich Reziprozität, unverschuldeter Hilfsbedürftigkeit und nationaler Zugehörigkeit der jeweiligen Gruppe eine Rolle (van Bahle et al. 2011; 197, 221). Der tatsächliche Bedarf ist aus Sicht dieser Forschungsliteratur zur Erklärung der unterschiedlichen Höhe der Ansätze sekundär.

4 Modelle zur Bestimmung des Mindestbedarfs im internationalen Vergleich

Mit der Herausforderung, das Existenzminimum zu bestimmen, steht die Schweiz nicht alleine da. Auch andernorts gilt es, Existenzminima festzulegen, an denen sich sozialstaatliche Leistungen und insbesondere Leistungen der sozialen Mindestsicherung orientieren oder vor deren Hintergrund ihre Angemessenheit beurteilt werden kann.

Was die Systeme der sozialen Mindestsicherung innerhalb der Staaten der Europäischen Union betrifft,¹⁴ so kommen zur Bemessung ihrer Leistungen sehr unterschiedliche Ansätze zur Anwendung. Ein vom Europäischen Parlament und der EU-Kommission dazu beauftragtes Forschungsprojekt kommt im Synthesbericht zum Schluss, dass der Höhe der Leistungen in den meisten Mitgliedstaaten keine systematischen Überlegungen zu deren tatsächlicher Angemessenheit und definierte Vorstellungen über ein ausreichendes Einkommen zugrunde liegen (van Lancker et al. 2015, 6). Dass bei einer grossen Zahl der Mitgliedstaaten die Festlegung der Höhe der Leistungen der sozialen Mindestsicherung auf keiner «robusten Methodologie» oder statistisch unterlegten Referenzwerten und Indikatoren basiert (sowie zur Aktualisierung nur bei einem Drittel automatische Indexierungs-Systeme vorhanden sind), wird von der EU-Kommission auch im Rahmen einer jüngst verabschiedeten EU-Ratsempfehlung bemängelt (EC 2022).

Bei einer Minderheit der Länder kommen Referenzbudgets bei der Festlegung der Höhe der Leistungen der Mindestsicherung zur Anwendung, so etwa in Deutschland, Schweden, Polen und Estland (van Lancker et al. 2015, 20f). Unter Referenzbudgets versteht man die Kosten eines Warenkorbs an Gütern und Dienstleistungen, die für ein bestimmtes Land oder eine Region notwendig sind, um einen minimalen Lebensstandard sicherzustellen (Deeming 2020b, 3) – nichts anderes als das Existenzminimum. Als Teil des «Social Investment Package» von 2013 empfahl die Europäische Kommission den Mitgliedstaaten die Verwendung von Referenzbudgets, um effiziente und angemessene Systeme der sozialen Mindestsicherung entwickeln zu können und um ein europaweites Monitoring zu ermöglichen (Goedeme 2020, 328). Für fast alle EU-Mitgliedstaaten wurden in jüngster Zeit in der einen oder anderen Form Referenzbudgets erarbeitet, wobei dabei die Auftraggeberschaft, der Verwendungszweck, die konzeptuellen Grundlagen wie auch das methodische Vorgehen weit variieren (Storms et al. 2014).

Vor diesem Hintergrund ist ein Vergleich zwischen einzelnen nationalen Referenzbudgets schwierig und koordinierte, europaweit vergleichbare Referenzbudgets sind deshalb schon länger ein Bedürfnis. Auf europäischer Ebene wurden deshalb Projekte zur Entwicklung eines gemeinsamen theoretisch-methodischen Rahmens und zur Erstellung qualitativ hochstehender und international vergleichbarer nationaler wie regionaler Referenzbudgets finanziert (Comparable Reference Budgets, vgl. Goedeme et al. 2015a; ImPROvE, vgl. Goedeme et al. 2015b). Die zu entwickelnden koordinierten Referenzbudgets sollen dabei den minimal benötigten Lebensstandard auch für eine angemessene soziale Teilhabe sicherstellen, wie dies bei einem sozialen Existenzminimum mit berücksichtigt wird. Das ursprünglich angestrebte Ziel dieser Projekte wurde angesichts der grossen Herausforderungen letztlich nur eingeschränkt erreicht. Die erarbeiteten Referenzbudgets sind nicht ohne weiteres generalisierbar, offene Fragen und ungelöste methodische Herausforderungen verbleiben. Im Rahmen des ambitionierteren, später gestarteten ImPROvE-Projektes etwa wurden für lediglich sechs europäische Städte voll spezifizierte Referenzbudgets erstellt: Antwerpen, Helsinki, Mailand, Barcelona, Athen, Budapest. Dabei wurden zwar wertvolle Erkenntnisse gewonnen, das Ziel von europaweit vergleichbaren nationalen Referenzbudgets ist aber noch in weiter Ferne (vgl. Goedeme 2020 für eine kritische Würdigung der bisherigen Arbeiten).

¹⁴ Für eine konzise Übersicht über die europäischen Mindestsicherungssysteme vgl. Bahle (2022), Bahle und Wend (2021), Coady et al. (2021), ausführlich und umfassend Bahle et al. (2011).

4 Modelle zur Bestimmung des Mindestbedarfs im internationalen Vergleich

Im Rahmen von Bemühungen zur Stärkung der Mindestsicherung auf EU-Ebene wird von involvierten NGOs seit längerem gefordert, einen rechtsverbindlichen Rahmen an europäischen Mindeststandards für nationale Mindestsicherungssysteme festzulegen. Eine jüngere Expertenstudie im Auftrag des Europäischen Anti-Armut-Netzwerk (EAPN) empfiehlt in diesem Zusammenhang, dass die angemessene Höhe der Leistungen der Mindestsicherungen in EU-Mitgliedstaaten sich an der relativen Armutsgefährdungsschwelle von 60 Prozent des Medians des verfügbaren Haushaltseinkommens orientieren soll (van Lancker et al. 2020). Dies deckt sich mit jüngsten Empfehlungen der EU-Kommission (EC 2022). Darüber hinaus fordert das EAPN jedoch zur besseren Kontextualisierung und zur Angemessenheits-Prüfung zusätzlich den Beizug von international vergleichbaren («koordinierten») Referenzbudgets für die einzelnen Länder. Diese Kontextualisierung der Armutsgefährdungsschwelle mittels Referenzbudget in einem zweiten Schritt wird als unerlässlich angesehen, da sich die tatsächliche Bedeutung der relativen Armutsgefährdungsschwelle je nach Land und namentlich dem jeweiligen allgemeinen Wohlfahrtsniveau stark unterscheidet (van Lancker et al. 2020; 36-39). Tatsächlich hat sich insbesondere bei ärmeren EU-Mitgliedstaaten gezeigt, dass die übliche Armutsgefährdungsschwelle von 60 Prozent zur Existenzsicherung häufig unzureichend ist und der mittels Referenzbudgets ermittelte Lebensbedarf höher ausfällt (vgl. etwa Goedeme et al. 2019, Vandembroucke et al. 2013).

Es ist sinnvoll, diese Entwicklungen auf europäischer Ebene aufmerksam weiter zu beobachten. Zum jetzigen Zeitpunkt stecken die entsprechenden Bemühungen jedoch noch in den Kinderschuhen oder sind unverbindlich: Koordinierte nationale Referenzbudgets existieren nur vereinzelt oder in ersten Ansätzen. Eine verbindliche Rahmenrichtlinie zur Mindestsicherung auf europäischer Ebene wird zwar seit längerem gefordert, sie ist politisch aber umstritten. Als Orientierungshilfen zur Bemessung der Höhe der Leistungen werden die Armutsgefährdungsschwelle, (koordinierte) Referenzbudgets als auch eine Kombination dieser beiden Ansätze diskutiert. Angesichts dieser noch unvollendeten Bemühungen auf europäischer Ebene gilt es, den Blick auf die in den einzelnen Ländern existierenden Herangehensweisen zur systematischen Bestimmung des Existenzminimums zu richten.

4.1 Drei idealtypische Herangehensweisen zur Bestimmung eines Referenzbudgets

Ein Referenzbudget kann auf unterschiedliche Weise ausgearbeitet werden. Entsprechend zeichnen sich die in den verschiedenen Ländern im Einsatz stehenden Referenzbudgets durch eine grosse Vielfalt aus (Deeming 2020a für eine umfassende Übersicht). Deeming (2017, 2020c) unterscheidet dabei folgende drei idealtypischen Herangehensweisen: (1) experten-basierte Referenzbudgets, (2) partizipatorisch-deliberative Referenzbudgets, sowie (3) umfragen-basierte Referenzbudgets. Diese drei Idealtypen von Referenzbudgets werden im Folgenden näher ausgeführt. Dabei ist zu beachten, dass die grosse Mehrzahl der Referenzbudgets primär zur Erforschung und Messung von Armut sowie der Beurteilung der Angemessenheit von Sozialleistungen verwendet wird, und nur selten – wie bei der Sozialhilfe in der Schweiz – zur Festlegung der Höhe von Mindestsicherungsleistungen.¹⁵

Vorwegzuschicken ist, dass in der Realität häufig eine Kombination unterschiedlicher methodischer Ansätze und empirischer Grundlagen zu beobachten ist, allerdings mit variabler Schwerpunktsetzung (Deeming 2020c). In der Praxis lässt sich ein solcher Methodenmix etwa umsetzen, indem die Ergebnisse

¹⁵ Grundsätzlich lassen sich rein fachliche, wissenschaftlich hergeleitete Existenzminima unterscheiden von «politischen Budgetstandards», wie sie bei der Festlegung konkreter Ansätze in der Mindestsicherung definiert werden (vgl. Storms et al. 2014: 11f). Die konkreten Ansätze in der Mindestsicherung orientieren sich mehr oder (meistens) weniger stark an wissenschaftlich abgestützten Referenzbudgets, sind letztlich aber immer auch das Produkt einer politischen Auseinandersetzung. Sachliche, normative und politische Kriterien und Motive sind am Ende vielfältig miteinander verschränkt.

4 Modelle zur Bestimmung des Mindestbedarfs im internationalen Vergleich

des primär verfolgten Ansatzes mit alternativen Methoden validiert oder weiter verfeinert werden. Die im Folgenden zur Illustration jeweils erwähnten realen Beispiele sind ebenfalls keine Idealtypen in Reinform, vielmehr beinhalten auch sie in unterschiedlich starker Ausprägung Elemente der anderen Ansätze.

Experten-basierte Referenzbudgets

Experten-basierte Referenzbudgets werden von Expertinnen und Experten u.a. auf Grundlage von wissenschaftlichen Erkenntnissen zu den menschlichen Grundbedürfnissen und den Voraussetzungen zum Erhalt von Gesundheit und Wohlbefinden ausgearbeitet. Oft stützen sich die Budgets auf bestehende Empfehlungen von Fachgremien und übernehmen international etablierte, wissenschaftsbasierte Richtlinien. Da das soziale Existenzminimum über die reine materielle Existenzsicherung hinausgeht, müssen jedoch neben etwa ernährungsphysiologischen Erkenntnissen auch Urteile von Expertinnen und Experten darüber einfließen, welche Güter in einer Gesellschaft jeweils notwendig sind, um soziale Ausgrenzung zu vermeiden und ein Mindestmass an gesellschaftlicher, kultureller und politischer Teilhabe sicherzustellen (relative Komponente).

Ein elaboriertes Beispiel für experten-basierte Referenzbudgets sind die im Rahmen der oben erwähnten europaweiten Projekte ausgearbeiteten international vergleichbaren, koordinierten Referenzbudgets (Goedeme et al. 2015a). Auch die frühere, vor dem Übergang zum aktuellen Verfahren angewandte Vorgehensweise bei der Bemessung des Grundbedarfs in der Sozialhilfe in der Schweiz, welche primär auf Expertenurteilen beruhte, ist diesem Typ zuzuordnen. In Deutschland hat sich dafür der Begriff «Warenkorbmodell» etabliert. Der Aufwand für die Erarbeitung von experten-basierten Budgets ist stark variabel und abhängig davon, in welchem Detaillierungsgrad vorgegangen wird und wie umfassend das Wissen und die Erfahrung von Expertinnen und Experten einbezogen werden. Diese Flexibilität ist durchaus auch ein Vorteil dieses traditionellen Ansatzes, die seine weiterhin grosse Verbreitung erklärt.

Experten-basierte Referenzbudgets können ihre Stärke in den Bereichen voll ausspielen, für welche ausreichend systematische wissenschaftliche Erkenntnisse vorliegen, wie dies etwa bei den Anforderungen an eine gesunde Ernährung der Fall ist. Das praxisbezogene Wissen und die Erfahrung von Fachpersonen, wie etwa Sozialarbeitende, Budgeberatende oder Gesundheitsfachleuten ist bei der Ausarbeitung oder Validierung von Referenzbudgets ebenfalls wertvoll. Nachteilig ist hingegen, dass die den Urteilen der Expertinnen und Experten zugrundeliegenden Überlegungen oftmals im Dunkeln verbleiben.¹⁶ Diese sind meist bedingt nachvollziehbar und mangelhaft reproduzierbar. Wenn zudem, wie insbesondere in wirtschaftlich starken Staaten, der Aspekt der sozialen Teilhabe und damit die relative Komponente des Existenzminimums an Gewicht gewinnt, so wird die objektive wissenschaftliche Bestimmung des Existenzminimums zunehmend schwieriger und die Ermessensspielräume bei der Beurteilung steigen. Ein unter solchen Umständen ermitteltes experten-basiertes Referenzbudget, so wird kritisch eingewendet, widerspiegelt weniger eine konsistente wissenschaftliche Sichtweise, als vielmehr einen impliziten Kompromiss der beteiligten individuellen Expertinnen und Experten (Becker 2010, 9).

Partizipatorisch-deliberative Referenzbudgets

Partizipatorisch-deliberative Referenzbudgets werden im Rahmen von Fokusgruppengesprächen mit Bürgerinnen und Bürgern ausgearbeitet, diskutiert und validiert. Teilweise werden dabei auch Armutsbetroffene explizit miteinbezogen. Diese Referenzbudgets werden auch als «konsensuale Budgets» bezeichnet, da im Austausch innerhalb der Fokusgruppen ein breiter Konsens über die benötigten Güter und

¹⁶ Zur Unterscheidung von Expertenwissen und Expertenurteil, wobei letzteres einen deutlich höheren subjektiven Ermessensspielraum aufweist, vgl. Goedeme (2020, 334).

4 Modelle zur Bestimmung des Mindestbedarfs im internationalen Vergleich

Dienstleistungen angestrebt wird. Expertinnen und Experten begleiten den Prozess, leisten die nötige Vorarbeit und bereiten die Ergebnisse der Deliberation nach.

Der in Grossbritannien entwickelte einflussreiche Minimum-Income-Standard (MIS) Ansatz, der auch für zahlreiche weitere Länder adaptiert wurde, lässt sich diesem Typ zuordnen. Wie ausführlich und aufwändig dieses Verfahren sein kann, zeigt sich an folgendem Beispiel aus Bradshaw (2020, 68f), wie das Essensbudget für den MIS in Grossbritannien erarbeitet wurde: «Die Gruppen erstellten detaillierte Speisepläne für verschiedene Haushaltstypen und verhandelten untereinander, um Diäten zu kreieren, die einigermaßen gesund, praktikabel in Bezug auf den Lebensstil und realistisch in Bezug auf Vorlieben und Leckereien waren.» Eine Ernährungsfachperson prüfte daraufhin, ob die Menus ausgewogen und gesund sind und ergänzte diese bspw. mit mehr Früchten und Gemüse. Danach erstellten die Expertinnen und Experten entsprechende Einkaufslisten, wobei allfälliger anfallender «food waste» berücksichtigt wurde. Weiter: «Die [Fokus-]Gruppen spezifizierten die Qualität und die Marke der erforderlichen Artikel, wobei eine Mischung aus Tesco-Basic-Artikeln [vergleichbar mit Migros-Budget, Anm. d. V.], Tesco-Eigenmarken und Markenartikeln zum Einsatz kam.» Die auf diese Weise ermittelten Referenzbudgets für unterschiedliche Haushaltstypen wurden in der Folge mit dem tatsächlichen Konsumverhalten basierend auf Haushaltsbudgeterhebungen von unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen verglichen (Bevölkerungsdurchschnitt, Haushalte mit Leistungen der Mindestsicherung, Haushalte mit Mindestlohn-Einkommen). Generell liegen die MIS-Referenzbudgets gemäss diesen Vergleichen über den Ansätzen der Leistungen der sozialen Mindestsicherung und auch über dem Nettoeinkommen von mindestlohnbeziehenden Paaren mit Kindern (Bradshaw 2020, 69-73).

Die Stärke des partizipatorisch-deliberativen Ansatz liegt im strukturierten Einbezug der Ansichten, Wertvorstellungen und Erfahrungen von Bürgerinnen und Bürgern, was die Legitimität der normativ zu treffenden Entscheidungen erhöhen kann. Bekannte Schwächen sind der grosse Aufwand als auch die mangelnde Reproduzierbarkeit eines in einem bestimmten räumlichen Kontext zu einem bestimmten Zeitpunkt erarbeiteten Referenzbudgets sowie, damit verbunden, die Repräsentativität der Fokusgruppen (Deeming 2017, 39). Die für eine folgenschwere Anwendung – wie etwa zur bindenden Bestimmung der Höhe von Sozialleistungen – unzureichende Reliabilität der Ergebnisse von Fokusgruppen wurde auch bei entsprechenden Validierungsbestrebungen des vom Niederländischen Institut für Armutsmessung entwickelten und für die Armutsmessung in den Niederlanden verwendeten «generalised reference budget approach» (Vrooman et al. 2020) festgestellt: »Ein weiterer Nachteil ist, dass die Ergebnisse zwischen den Gruppen teilweise stark und ohne ersichtlichen Grund voneinander abweichen [...] Dies erschwert es, kategorische Aussagen hinsichtlich der Konsequenzen für die verwendeten Armutsgrenzen und Referenzbudgets zu treffen« (Hoff et al. 2010, 144)

Gemäss Deeming (2020c, 422) lässt sich in der Forschung zu Referenzbudgets in jüngster Zeit der Trend feststellen, dass partizipatorisch-deliberative Elemente und damit der Input von Bürgerinnen und Bürgern an Gewicht gegenüber dem Urteil von Expertinnen und Experten gewinnen – vor allem dann, wenn Ermessensspielräume bestehen und es darum geht, normative Entscheidungen zu treffen. Unseres Erachtens lässt sich ein solcher Trend zumindest bei den Referenzbudgets, welche zur tatsächlichen Festlegung von sozialen Leistungen verwendet werden, jedoch nicht beobachten. Auch ist darauf hinzuweisen, dass sich der konkrete Stellenwert von solchen Fokusgruppen stark unterscheidet. Bei der Erarbeitung der europaweit koordinierten, international vergleichbaren Referenzbudgets bspw. wurden Fokusgruppen zwar ebenfalls eingesetzt, allerdings nicht zuletzt auch aus Ressourcengründen nicht zur Ausarbeitung, sondern einzig nachgelagert zu Validierungszwecken der bereits fertig erstellten konzeptuellen und theoretischen Grundlagen der Referenzbudgets (Goedeme et al. 2015a, 49-63).

Umfragen-basierte Referenzbudgets

Umfragen-basierte Referenzbudgets stützen sich auf das tatsächliche Konsum- und Ausgabenverhalten der Bevölkerung, welches mittels repräsentativer Befragung erhoben wird. Die Bestimmung des Grundbedarfs für die Sozialhilfe in der Schweiz ist ein Beispiel für diesen Typ von Referenzbudget. Zur Ermittlung des Regelbedarfs in der Grundsicherung in Deutschland kommt ein solches Verfahren ebenfalls zur Anwendung. Da dieses aus Schweizer Perspektive besonders erkenntnisreich ist, wird es im folgenden Abschnitt 4.2 ausführlich beschrieben. Für diesen Typ von Referenzbudgets wird in der deutschen Debatte der Begriff «Statistikmodell» verwendet. Da sowohl in der Schweiz als auch in Deutschland kein reines Statistikmodell zur Anwendung kommt und die jeweiligen Verfahren auch weiterhin Elemente des früheren experten-basierten «Warenkorbmodells» enthalten (u.a. aufgrund der vorgenommenen Streichungen von bestimmten Ausgabenpositionen), ist diese Bezeichnung allerdings nicht ganz präzise und es wird deshalb in der Fachliteratur häufig auch vom «Statistik-Warenkorb»-Modell gesprochen.

Einer primär umfragen-basierten Vorgehensweise wird in einem Teil der Forschungsliteratur nur eine untergeordnete Bedeutung zugemessen. Mit ein Grund hierfür dürfte sein, dass entsprechende systematische und qualitativ hochwertige Datengrundlagen nicht immer vorhanden sind. Darüber hinaus wird prinzipiell eingewendet, dass die implizit vorhandene Annahme dieses Ansatzes, die realen Konsumausgaben einer definierten Bevölkerungsgruppe widerspiegeln den angemessenen minimalen Bedarf, unzulässig sei (vgl. etwa Deeming 2020c, 420). Dieser gewichtige Einwand und wie ihm mit entsprechender sorgfältiger Umsetzung entgegnet werden kann, wird in Abschnitt 5.2 unten noch ausführlich diskutiert.

Die Vorteile des umfragen-basierten Referenzbudgets sind zahlreich (vgl. Stutz et al. 2018, 14; Becker 2010, 7-9): So entfallen – bei entsprechender Umsetzung – die zahlreichen notwendigen und letztlich normativen Festlegungen zur Zusammensetzung des Warenkorbs im Detail,¹⁷ der sich umso schwieriger objektiv bestimmen lässt, je stärker dieser über den rein physisch notwendigen, existenziellen Mindestbedarf hinausgeht. Dies zugunsten von wenigen und transparent zu treffenden normativen Vorentscheidungen, nämlich zur grundsätzlichen Wahl der Methode und zur Bestimmung des Referenzeinkommensbereichs. Ein weiterer gewichtiger Vorteil ist, dass der umfragen-basierte Ansatz automatisch und zeitnah sich verändernde Konsummuster als Folge von gesellschaftlichen und technologischen Entwicklungen berücksichtigt. Beispiele sind hierfür etwa der inzwischen zentrale Stellenwert, den Mobiltelefon und Internet für alle Lebensbereiche eingenommen haben. Schliesslich schneidet der Ansatz wesentlich besser ab als die beiden alternativen Methoden bezüglich der gerade für die breite Akzeptanz und Legitimität wichtigen Kriterien der Reproduzierbarkeit und der Nachvollziehbarkeit der Ergebnisse.

4.2 Exkurs: Der Regelbedarf der Grundsicherung in Deutschland

Aus Schweizer Perspektive besonders erkenntnisreich ist die Bestimmung des Regelbedarfs der Grundsicherung in Deutschland. Dies deshalb, weil es sich dabei um ein ähnliches Verfahren zur Ermittlung des Existenzminimums handelt, wie es beim Grundbedarf der Sozialhilfe in der Schweiz zum Zuge kommt. Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen den Vorgehensweisen in den beiden Ländern sowie die in Deutschland in Fachkreisen debattierten Kritikpunkte und Weiterentwicklungsvorschläge sind für den Schweizer Kontext höchst aufschlussreich.

Die seit anfangs 2023 neu «Bürgergeld» genannte und revidierte Grundsicherung für Erwerbsfähige (ehemals Arbeitslosengeld II, respektive «Hartz IV») erbringt in Deutschland zusammen mit der Sozialhilfe¹⁸ die

¹⁷ Konkret geht es nicht nur allein um die Bestimmung, welche Güter und Dienstleistungen in den Warenkorb gehören, sondern in der Folge auch um die ebenfalls aufwändigen und nicht-trivialen Festlegungen zur benötigten Menge, zur Qualität und zum Preis.

¹⁸ Anders als in der Schweiz ist die Sozialhilfe in Deutschland die Grundsicherung im Alter und bei teilweiser oder vollständiger Erwerbsminderung.

4 Modelle zur Bestimmung des Mindestbedarfs im internationalen Vergleich

Leistungen der sozialen Mindestsicherung zur Sicherstellung des sozialen Existenzminimums. Dabei werden bei den Auslagen für Wohnkosten und Krankenversicherung die tatsächlichen Kosten nach definierten Vorgaben übernommen und es gibt situationsabhängig verschiedene sogenannte «Mehrbedarfe» (u.a. für Alleinerziehende), vergleichbar mit dem System in der Schweiz. Für den eigenverantwortlich zu bestreitenden Lebensunterhalt wird eine Pauschale entrichtet, der sogenannte Regelbedarf. Dieser ist das Pendant zum Grundbedarf in der Sozialhilfe der Schweiz. Das genaue Vorgehen zur Bestimmung des Regelbedarfs ist im Regelbedarfe-Ermittlungsgesetz festgelegt.¹⁹

Bemessung des Regelbedarfs mittels «Statistik-Warenkorb»

Wurden zuvor die Ansätze ähnlich wie in der Schweiz mittels eines von Expertinnen und Experten zusammengesetzten Warenkorbs bestimmt,²⁰ so erfolgte im Jahr 1990 der Übergang zum sogenannten Statistikmodell, nach welchem sich die Regelbedarfsleistungen am realen und auf statistisch abgesicherter Grundlage ermittelten Ausgabeverhalten von Haushalten mit geringem Einkommen orientieren. Man erhoffte sich dabei, mit dem Statistikmodell über ein Verfahren zur objektiven Bestimmung des Existenzminimums zu verfügen und normative Entscheidungen weitgehend umgehen zu können (Ott 2018, 18). Als statistisch-empirische Grundlage dient das im Rahmen der alle fünf Jahre durchgeführte Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) des Statistischen Bundesamtes ermittelte Konsumverhalten der unteren 15 Prozent der Einpersonenhaushalte²¹ sowie, als Folge einer Rüge des Bundesverfassungsgerichts, der unteren 20 Prozent der Paarhaushalte mit einem Kind für die separat vorgenommene Bestimmung der Regelbedarfe von Kindern und Jugendlichen. Die Referenzeinkommensbereiche werden dabei jeweils unter Ausschluss derjenigen Haushalte ermittelt, die ausschliesslich von Grundsicherungsleistungen leben und kein zusätzliches Erwerbseinkommen beziehen.

Ähnlich wie in der Schweiz werden zahlreiche Streichungen von Einzelpositionen bei den Ausgaben der Referenzgruppe vorgenommen, die als «nicht regelbedarfsrelevant» erachtet werden. Neben jenen unstrittigen Auslagen, die im Rahmen der Grundsicherung bereits anderweitig gedeckt sind, wie bspw. die Kosten für Wohnen oder Bildung, werden zusätzlich auch eine grössere Anzahl als nicht für die Existenzsicherung notwendig angesehene Ausgaben, wie bspw. für Autofahren, Gartenunterhalt, Haustiere, Alkohol und Restaurantbesuche, ausgeschlossen. Mit diesen Streichungen erfolgt jedoch schleichend eine Abkehr von einem reinen Statistikmodell, welche das Verbrauchsverhalten der einkommensschwächsten Haushalte vollumfänglich abbildet, und es kommt durch die normativ festzulegenden Streichungen zu einem Rückgriff auf Elemente des früheren Warenkorbmodells. Aus diesem Grund wird der Begriff «Statistik-Warenkorb» für das aktuelle Verfahren als präziser angesehen als der Begriff «Statistikmodell», auch wenn letzterer gebräuchlicher ist (Ott 2018, 20; Becker 2021, 69, Dudel et al. 2017, 437).

Der auf diese Weise ermittelte Regelbedarf für Alleinlebende dient als Referenzgrösse, von welcher die Regelbedarfe für weitere erwachsene Haushaltsmitglieder abgeleitet werden (Gewicht von 0.8). Der Regelbedarf für Kinder wird separat, grundsätzlich aber auf analoge Weise aus den Ausgaben der einkommensschwächsten Paarhaushalte mit einem Kind ermittelt und erfolgt abgestuft nach Altersgruppen. Seine Höhe für jedes Kind ist unabhängig von der Anzahl Kinder in einem Haushalt. Die Höhe des Regelbedarfs für Kinder bewegt sich je nach Alter zwischen 60 und 85 Prozent des Regelbedarfs für

¹⁹ Gesetz zur Ermittlung der Regelbedarfe ([Link](#)).

²⁰ Erstmals zusammengestellt wurde der Warenkorb 1955 von einer Arbeitsgruppe des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (taz, 19.7.1989).

²¹ Die Referenzgruppe wurde ab 2011 von den unteren 20 Prozent auf die unteren 15 Prozent stärker eingegrenzt (vgl. kritisch dazu Schüssler 2015, 65f).

4 Modelle zur Bestimmung des Mindestbedarfs im internationalen Vergleich

Alleinlebende. Für Alleinerziehende wird ein zusätzlicher sogenannter Mehrbedarf entrichtet, je nach Anzahl und Alter der Kinder in Höhe von 12 bis maximal 60 Prozent des Regelbedarfs für Alleinlebende.

Zwischenzeitliche Fortschreibung mittels neu zweistufigem Verfahren

In den Jahren, in welchen keine neuen Ergebnisse aus der EVS-Erhebung vorliegen, werden die Anpassungen des Regelbedarfs basierend auf einem Mischindex vorgenommen, dem zu 70 Prozent die Teuerung und zu 30 Prozent die Entwicklung der Löhne zugrunde liegen. Für die Teuerung wird dabei nicht der allgemeine Preisindex, sondern ein spezieller Index verwendet, welcher die Preisentwicklung nur der regelbedarfsrelevanten Güter und Dienstleistungen ermittelt – also bspw. ohne Unterkunft und Energie, die von der Grundsicherung anderweitig gedeckt werden.

Neu besteht seit Inkrafttreten des Bürgergeld-Gesetzes anfangs 2023 zusätzlich zur vergangenheitsorientierten sogenannten Basisfortschreibung mittels Mischindex eine zukunftsorientierte «ergänzende Fortschreibung» basierend auf der kurzfristigen Preisentwicklung des jüngsten Quartals zum Zeitpunkt der Festlegung, welche so allfällige noch zu erwartende zukünftige Preissteigerungen antizipieren soll.²² Allerdings wird die gewählte Methode kritisiert, da sie weiterhin keine unterjährigen Anpassungen ermöglicht und immer noch zu wenig zeitnah sei (vgl. Becker 2022).

Vor dem Hintergrund, dass der Regelbedarf in Deutschland nach dem grundsätzlich gleichen Vorgehen wie der Grundbedarf in der Sozialhilfe in der Schweiz festgelegt wird, sind aus Schweizer Perspektive bestehende Unterschiede in den Details aufschlussreich. So ist in Deutschland die relevante Referenzgruppe mit den unteren 15 Prozent der einkommensschwächsten Einpersonenhaushalte breiter definiert, wurde aber ebenfalls im Zeitverlauf verkleinert von ursprünglich den unteren 20 Prozent der einkommensschwächsten Haushalte. Unterschiede zeigen sich auch bei der Umrechnung des Bedarfs auf unterschiedliche Haushalte (Äquivalenzskala). Zusätzliche Haushaltsmitglieder werden im Vergleich zur von der SKOS verwendeten Skala weniger stark untergewichtet und ihr Gewicht bleibt konstant ungeachtet der Anzahl weiterer Haushaltsmitglieder. Zudem werden als Folge eines weitreichenden Urteils des Bundesverfassungsgerichts von 2010, welches das bestehende Verfahren zur Regelbedarfsbemessung in mehreren Aspekten als unzulänglich kritisierte, die Regelbedarfe für Kinder nicht mehr einfach von jenem für alleinstehende Erwachsene abgeleitet, sondern eigens empirisch ermittelt. Die Fortschreibung der Regelbedarfe schliesslich wurde unter dem Eindruck der aktuell hohen Teuerung ebenfalls angepasst und besteht nun neu aus einem zweistufigen Verfahren, womit kurzfristige Teuerungsschübe besser aufgefangen werden sollen.

4.3 Ist eine Abkehr vom empirisch-statistischen Referenzbudget beim Grundbedarf der Sozialhilfe angebracht?

Vor dem Hintergrund der obigen Darstellung der drei grundsätzliche Typen von wissenschaftlichen Herangehensweisen zur Bestimmung des Existenzminimums und der Abwägung ihrer jeweiligen Vor- und Nachteile stellt sich aus Schweizer Perspektive unweigerlich die Frage, ob eine gänzliche Abkehr vom Verfahren des umfragen-basierten (empirisch-statistischen) Referenzbudgets zur Bestimmung des Grundbedarfs in der Sozialhilfe eine vertiefter zu prüfende Option ist. Aus Sicht des BASS sprechen eine Reihe an gewichtigen Gründe dafür, das gegenwärtige Verfahren des umfragen-basierten Referenzbudgets grundsätzlich beizubehalten – was nicht ausschliesst, dass das Verfahren mittel- und längerfristig in verschiedenen

²² Vgl. Bürgergeld-Gesetz vom 16. Dezember 2022 ([Link](#)), Aust und Schabram (2022, 4-6).

4 Modelle zur Bestimmung des Mindestbedarfs im internationalen Vergleich

Aspekten weiterentwickelt werden kann. Neben diesen gewichtigen Gründen, die im Folgenden nochmals zusammengefasst sind, würden zudem auch zahlreiche praktische Herausforderungen und Unwägbarkeiten hinzukommen, die sich im Zuge einer solchen fundamentalen Änderung unweigerlich ergeben würden.

Die Abwägung der Vor- und Nachteile der drei Typen von Herangehensweisen hat gezeigt, dass partizipatorisch-deliberative Herangehensweisen in der Forschung zwar beliebt sind und durchaus auch spannende Erkenntnisse liefern können, sich diese für praktische und folgenschwere Anwendungen primär aufgrund der unzureichenden Reliabilität der Ergebnisse aus den konsensualen Fokusgruppen jedoch nicht eignen. Erschwerend kommt der ausserordentliche hohe zu betreibende Aufwand hinzu. Faktisch kommt diese Herangehensweise deshalb auch häufig nur zur abschliessenden Validierung anderweitig erstellter Referenzbudgets zur Anwendung.

Die traditionelle Herangehensweise der experten-basierten Referenzbudgets ist international weiterhin stark verbreitet und geniesst breiten Zuspruch. Expertinnen und Experten können sich bei der Ermittlung der materiellen Grundbedürfnisse auf fundierte wissenschaftliche Grundlagen stützen. Inwiefern jedoch die bei der Ermittlung der für eine angemessene soziale Teilhabe notwendigen Güter und Dienstleistungen unweigerlich mit einem grossen Ermessensspielraum konfrontierten Expertenurteile hinreichend verlässliche Ergebnisse liefern können, ist umstritten.²³ Kommt hinzu, dass die Details der komplexen Herleitung der Expertenbudgets oftmals im Dunkeln verbleiben. Der Umstand, dass in der Schweiz in den 1990ern beim Grundbedarf eine bewusste Abkehr vom durch Expertinnen und Experten festgelegten Warenkorb vollzogen wurde, spricht ebenfalls gegen eine Rückkehr. Auch in Deutschland löste das Statistikmodell in den 1990ern das experten-basierte Warenkorbmodell ab, um dessen wahrgenommenen zahlreichen Unzulänglichkeiten zu beheben.

Die Vorteile des umfragen-basierten Referenzbudgets liegen wie erwähnt bei der vergleichsweise hohen Reliabilität und Nachvollziehbarkeit der Ergebnisse, den (prinzipiell) wenigen zu treffenden normativen Entscheidungen, die transparent offen gelegt und diskutiert werden können, sowie der automatischen Anpassungsfähigkeit gegenüber sich im Zeitverlauf wandelnden Konsummustern. Was ist den kritischen Einwänden gegen das umfragen-basierte Referenzbudget zu entgegnen? Diese sind durchaus ernst zu nehmen. Insbesondere die Gefahr, fälschlicherweise vom Mangel auf den Bedarf zu schliessen, wenn das beobachteten Ausgabenverhalten einer einkommensarmen Schicht unreflektiert zum Massstab genommen wird, ist ein reales Risiko. Wie im folgenden Kapitel jedoch aufgezeigt wird, liegen für diese und weitere Probleme des umfragen-basierten Modells konstruktive Lösungsvorschläge vor, die diese beheben oder zu entschärften vermögen. Zusätzlich besteht immer auch die Möglichkeit, punktuell einzelne Elemente der alternativen Herangehensweisen in das Verfahren zu integrieren, insbesondere im Rahmen einer abschliessenden Validierung der Ergebnisse.

²³ Oftmals ziehen die Expertinnen und Experten hierfür statistische Grundlagen zum «üblichen» Konsum einkommensarmer Bevölkerungsschichten hinzu und bilden so punktuell den umfrage-basierten Ansatz nach (Becker 2010, 7). Dies ist nicht zu bemängeln, es weist jedoch auf die diesbezüglichen Schwierigkeiten des rein experten-basierten Ansatzes hin.

5 Herausforderungen und Weiterentwicklungsmöglichkeiten zur Bestimmung des Existenzminimums

Im Folgenden werden bestehende Problemkreise und Herausforderungen bei den gängigen Vorgehensweisen zur Bestimmung des Existenzminimums beim umfragen-basierten Referenzbudget sowie entsprechende Vorschläge zur Weiterentwicklung, wie sie in der Fachliteratur diskutiert werden, herausgearbeitet. Der Fokus liegt auch hier auf dem für die Schweiz einflussreichen Grundbedarf in der Sozialhilfe, wobei geeignete Weiterentwicklungsmöglichkeiten und Alternativen auch aus der internationalen Fachliteratur aufgegriffen werden.

5.1 Heikler Schluss vom Konsum der untersten Einkommen auf das Existenzminimum

Das statistisch ermittelte reale Konsumverhalten der untersten Einkommensschicht ist in vielerlei Hinsicht aufschlussreich, ein (unmittelbarer) Schluss von diesem auf das Existenzminimum, wie er beim umfragen-basierten Ansatz und somit auch zur Ermittlung des Grundbedarfs in der Sozialhilfe der Schweiz gemacht wird, wird jedoch verschiedentlich als höchst problematisch kritisiert (Schüssler 2022, Becker 2021, Ott 2018). Tatsächlich ist ohne weitere Abklärungen unklar, ob und in welchem Ausmass sich in der definierten Referenzgruppe auch Personen in einer faktischen Mangellage befinden – damit besteht aber das Risiko, fälschlicherweise vom Mangel auf den Bedarf zu schliessen und das Existenzminimum zu tief anzusetzen. Diese Kritik wird oft auch als grundsätzlicher Einwand gegen die Verwendung empirisch-statistischer Referenzbudgets zur Bestimmung des Existenzminimums erhoben (vgl. etwa Deeming 2020c, 420). Eine daraus abgeleitete prinzipielle Ablehnung des Ansatzes blendet aber einen gewichtigen Vorteil des empirisch-statistischen Referenzbudgetmodells aus, der damit verknüpft ist. Geht es nämlich um die Bestimmung eines sozialen Existenzminimums, welches über die rein physischen Existenzsicherung hinausgeht und ein minimales Mass an gesellschaftlicher Teilhabe anstrebt, so ist dieses immer auch relativ zu den wirklichen Lebensverhältnissen der Gesellschaft zu bestimmen. Dies ermöglicht aber gerade eben die Bezugnahme auf das reale Konsumverhalten einer bestimmten Bevölkerungsschicht, und dies beim umfragen-basierten Ansatz auf eine konsistente, transparente und reproduzierbare Art und Weise.

Entscheidend für die Angemessenheit des Verfahrens ist dabei aber die konkrete Umsetzung: Die Auswahl des massgebenden Referenzeinkommensbereichs ist grundsätzlich eine normativ zu treffende Ermessensentscheidung, für die keine eindeutigen objektiven Kriterien anwendbar sind. Die Auswahl ist dabei dennoch nicht beliebig, sondern hat sorgfältig zu erfolgen, damit die Annahme vertretbar und plausibel ist, dass für diese Gruppe das soziokulturelle Existenzminimum gewährleistet ist (Becker 2021, 65). Je restriktiver (sprich enger und tiefer) die Referenzeinkommensgruppe gefasst wird, desto anfälliger wird das so ermittelte Ergebnis gegenüber diesem Einwand. Für den Grundbedarf in der Sozialhilfe in der Schweiz werden aktuell als Referenzbereich die einkommensschwächsten 10 Prozent verwendet, wobei frühere SKOS-Richtlinien und das betriebsrechtliche Existenzminimum auf die untersten 20 Prozent referenzieren. Der Regelbedarf in Deutschland basiert je nach Haushaltstyp auf den untersten 15 oder 20 Prozent. Wie bei normativen Entscheidungen unvermeidbar, bestehen hier wesentliche, aber gleichzeitig auch nicht unbegrenzte Spielräume.

Zu ergänzen ist, dass bei der festgelegten Referenzgruppe zur Ermittlung des Referenzbudgets jeweils der Durchschnittswert (arithmetisches Mittel) der Ausgaben ermittelt wird. Konkret ist dies die Summe aller Konsumausgaben dividiert durch die Anzahl Haushalte. Im Falle einer angenommenen ungefähr symmetrischen Verteilung der Konsumausgaben der Haushalte würde dies näherungsweise dem Median der Konsumausgaben der Referenzgruppe entsprechen. Konkret bedeutet dies bspw. bei der für die Ermittlung des SKOS-Warenkorbs der Sozialhilfe verwendeten Referenzgruppe der einkommensärmsten 10 Prozent,

dass der ermittelte Durchschnittswert näherungsweise den Konsumausgaben der auf dem einkommensärmsten 5. Perzentil liegenden Haushalte entspricht - die Hälfte der Referenzgruppe hat tiefere, die Hälfte höhere Ausgaben. Mit Blick auf den obigen Einwand müsste im Grunde spezifisch für diese Haushalte rund um das einkommensärmste 5. Perzentil plausibel zu argumentieren sein, dass sich diese überwiegend nicht in einer Mangellage befinden.

Zirkelschlüssel und Auswahl der Haushalte für den Referenzeinkommensbereich

Eine eng mit der Wahl des Referenzeinkommensbereichs zusammenhängende methodische Herausforderung ist, ob und wie genau Leistungsbeziehende aus der Referenzgruppe auszuschliessen sind und wie mit «verdeckter Armut» umzugehen ist – Haushalte, welche armutsbetroffen sind und sich in einer Mangellage befinden, die aber keine Mindestsicherungsleistungen beziehen. In der Debatte in Deutschland werden diese Haushalte auch «Zirkelschluss-Haushalte» genannt. Der Umgang mit diesen Zirkelschluss-Haushalte variiert – im aktuell geltenden Bemessungsverfahren für den Regelbedarf in Deutschland werden (nur) leistungsbeziehende Haushalten ohne weiteres Einkommen ausgeschlossen, in den Analysen zum Grundbedarf in der Schweiz wurden jeweils unterschiedliche Selektionskriterien angewandt (vgl. Stutz et al. 2018, 18): mit/ohne den Ausschluss von Sozialhilfebeziehenden, Rentenbeziehenden, Nichterwerbstätigen und Selbständigerwerbenden. Durchgeführte Sensitivitätsanalysen haben jedoch aufgezeigt, dass die aus den unterschiedlichen Selektionskriterien resultierenden Unterschiede bei den Ergebnis nur gering sind (Stutz et al. 2018, 19). Weder im Bemessungsverfahren in Deutschland noch in der Schweiz werden hingegen in verdeckter Armut lebende Haushalte aus der Referenzgruppe ausgeschlossen, wie dies ebenfalls wiederholt in Fachkreisen gefordert wird (Becker 2021, 66-67, Schüssler 2014, 64-65). Auch ein konsequenter Ausschluss dieser Zirkelschluss-Haushalte würde jedoch nicht alle Probleme lösen, da dies ebenfalls wieder zirkuläre Folgen hat, können diese doch nur durch die eigentlich erst noch zu bestimmende Grenze des Einkommensminimums abgegrenzt werden (Becker 2021, 68-69; Ott 2018, 19; Schüssler 2022, 104, 116; Dudel et al. 2017, 437f).

Das Fazit dazu deshalb von Becker (2021, 69): «Das [...] Verfahren zur Abgrenzung von unteren Einkommensbereichen ist also reformbedürftig, denn es impliziert Zirkelschlüsse mit unbekanntem Einfluss auf die Ergebnisse, und die Zielgerechtigkeit wird nicht kontrolliert – möglicherweise wird vom Mangel auf den Bedarf geschlossen». Zumindest wesentlich entschärft werden kann diese Problematik durch die Wahl einer ausreichend gross gefassten Referenzgruppe, bei welcher davon ausgegangen werden kann, dass für diese das soziokulturelle Existenzminimum mehrheitlich gewährleistet ist. Ein weiterer Vorteil einer gross gefassten Referenzgruppe ist auch, dass die stichprobenbedingte statistische Unsicherheit geringer ausfällt (vgl. Absatz 5.4 unten). Grundsätzlich zu umgehen vermag diese Problematik jedoch letztlich allein eine Vorgehensweise, welche das Konsumverhalten einer tiefsten Einkommensschicht nicht zum Mass aller Dinge erhebt, sondern (nur) zur Validierung des anderweitig ermittelten Grundbedarfs im Sinne einer nicht zu unterschreitenden Untergrenze verwendet, sich ansonsten aber am Konsumverhalten der gesellschaftlichen Mitte orientiert, wie dies zwei von Schüssler (2022) und Becker (2021) unabhängig voneinander vorgeschlagene alternative Modelle vorsehen (vgl. entsprechender Textkasten unten).

5.2 Problematische Streichungen von Einzelpositionen im Warenkorb

Die bei der Bestimmung des Grundbedarfs in der Schweiz wie auch beim Regelbedarf in Deutschland vorgenommene relativ freizügige Herausnahme von einzelnen Budgetpositionen aus dem Warenkorb (bspw. motorisierter Individualverkehr, alkoholische Getränke) ist nicht nur aufgrund der zahlreichen zu treffenden normativen Einzelentscheidungen, die das Statistikmodell ja eigentlich gerade eben im Vergleich zu anderen Ansätzen vermeiden möchte, sondern auch aus methodischer Sicht problematisch.²⁴ Das Statistikmodell hat zum Ziel, das durchschnittliche Konsumverhalten der Referenz-Einkommensgruppe abzubilden. Bei diesem Aggregat von individuellen Ausgabenstrukturen gleichen sich unterschiedliche Konsumententscheidungen wieder aus. Diese Logik wird durch die Streichung einzelner Positionen gestört und es findet eine zweifelhafte Vermischung von Statistikmodell und der früheren Warenkorbmethode statt (Becker 2010, 10-14). Besonders gravierend ist dies, wenn zwischen einzelnen Gütern Substitutionsbeziehungen bestehen. Wenn bspw. einzelne Personen in der Referenzgruppe ein eigenes Motorfahrzeug besitzen, was explizit nicht Teil etwa des Grundbedarfs der Sozialhilfe ist, und sich im Gegenzug die Auslagen für den Nahverkehr sparen können und auch auf alternative Freizeitvergnügen (Sport, Haustiere) weitgehend verzichten, so führt die Streichung dieser Einzelposition «Motorfahrzeug» zu einer unangemessenen Senkung des durchschnittlichen Lebensbedarfs im Aggregat.²⁵ Je mehr solcher Streichungen vorgenommen werden, desto stärker entfernt sich der so ermittelte durchschnittliche Lebensbedarf vom realen Konsumverhalten der Referenzgruppe und damit von der eigentlichen Zielgrösse des Statistikmodells (Becker 2021, 69f.; Becker & Schüssler 2014 S. 8f, Ott 2018, 20).

Erschwerend kommt hinzu, dass die stichprobenbedingte Unsicherheit bei der Höhe dieser Einzelpositionen oftmals beträchtlich ist und als Folge der zahlreichen Streichungen die Präzision des Endergebnisses, des ermittelten Grundbedarfs, verringert wird (Ott 2018, 21-24).

Ein weiterer Nachteil dieser vorgenommenen Streichungen ist auch, dass damit letztlich einer nicht zielführenden Politisierung und ausufernde Diskussion von einzelnen Budgetpositionen Vorschub geleistet wird, obwohl es eigentlich darum geht, eine angemessene Höhe des Gesamtbudgets festzulegen und die konkreten Konsumententscheidungen in der Autonomie des unterstützten Haushaltes zu belassen. Das umfragenbasierte Referenzbudget lässt sich zwar statistisch auf Durchschnittswerte für einzelne Budgetpositionen herunterbrechen, dabei gilt es aber im Auge zu behalten, dass dies fiktive Aggregate sind und nicht das Konsumverhalten eines realen Haushaltes widerspiegeln, der durch selektive Streichungen in seinen Konsumententscheidungen allenfalls günstig beeinflusst werden könnte. Hierfür bräuchte es, wenn man dies denn lenken wollte, andere Instrumente.

Diese dargelegten Probleme, welche sich aus den selektiven Kürzungen beim empirisch-statistisch ermittelten Verbrauchsverhalten einkommensschwacher Haushalte ergeben, umgeht oder entschärft ein Bestimmungsverfahren, welches nur sehr eingeschränkt auf der Ebene einzelner Budgetpositionen ansetzt und auf Streichungen weitgehend verzichtet oder diese nur sehr zurückhaltend einsetzt (und dabei allfällige Substitutionseffekte mitberücksichtigt, bspw. bei Ausgaben für die Mobilität).

²⁴ Dieser Einwand betrifft nicht jene Güter und Dienstleistungen, die anderweitig durch die Leistungen der sozialen Mindestsicherung abgedeckt sind, wie bspw. die Wohnkosten. Hier ist eine Streichung unumstritten.

²⁵ Für ausgewählte nicht bedarfsrelevante Positionen könnten solche Substitutionsbeziehungen durch den Ausschluss von Personengruppen, welche diese Güter konsumieren, berücksichtigt werden (vgl. Becker 2010, 28). Oder es wird ein äquivalenter Ersatz für diese Güter bestimmt, wie dies in Deutschland etwa für alkoholische Getränke und Restaurantbesuche getan wird. In grösserer Zahl sind solche aufwändigen Modifikationen aber kaum realisierbar.

5.3 Normative Festlegungen minimieren und transparent ausweisen

Die Bestimmung des Grundbedarfs soll möglichst objektiv und transparent vorgenommen werden. Grundsätzlich sind deshalb Bemessungsverfahren zu bevorzugen, welche mit möglichst wenig normative Entscheidungen auskommen. Das umfragen-basierte Referenzbudget ist in dieser Hinsicht vorteilhaft, anders als ursprünglich bei seiner Einführung in Deutschland und der Schweiz teilweise erhofft kann es aber nicht gänzlich auf normative Festlegungen verzichten. Diese sollen von den fachlichen Entscheidungen auf wissenschaftlicher Ebene soweit wie möglich abgegrenzt und transparent ausgewiesen werden. Sie sind letztlich politisch zu entscheiden und damit offen für die gesellschaftspolitische Debatte.

Beispiele für bei den aktuellen Verfahren implizit normative Entscheidungen sind die vorgenommenen Streichungen von bestimmten Gütern im Warenkorb (bspw. Alkohol, motorisierter Individualverkehr). Wie oben ausgeführt, sind solche Streichungen auch aus methodischen Gründen problematisch. Auch die Festlegung der Referenzgruppe der einkommensschwächsten Haushalte enthält eine wesentliche normative Komponente, indem diese auch die Höhe des zu ermittelnden Durchschnittswerts der Konsumausgaben und damit des Existenzminimums beeinflusst (aktuell oder ehemals verwendete Werte in der Schweiz und Deutschland sind die einkommensschwächsten 10, 15 oder 20 Prozent).

Ein Beispiel für eine klare Trennung von methodischer Vorgehensweise und normativen Setzungen ist die bei einer Orientierung an der gesellschaftlichen Mitte, wie von Schüssler und Becker vorgeschlagen, explizit vorzunehmende Festlegung des politisch gewollten Abstandes des sozialen Existenzminimums von der Mitte (vgl. Textkasten).

Alternative Modelle zur empirisch-statistischen Ermittlung des Existenzminimums

Für Deutschland wurden vor dem Hintergrund der beschriebenen Herausforderungen und aufgrund der aus Sicht zahlreicher Akteure bestehenden Reformbedürftigkeit des geltenden Verfahrens verschiedene alternative und methodisch stringenter Modelle zur Ermittlung des sozialen Existenzminimums bei der Grundsicherung vorgeschlagen und diskutiert, namentlich von Schüssler (2022) und Becker (2021). Diese alternativen Modelle unterscheiden sich in den Details und es bestehen teilweise mehrere Varianten, im Grundsatz zeichnen sie sich aber durch folgende gemeinsame Merkmale aus:

■ **Orientierung am Konsumverhalten der gesellschaftlichen Mitte und entsprechende Wahl des Referenzeinkommensbereichs.** Konkret werden dazu etwa die durchschnittlichen Konsumausgaben des mittleren Einkommens-Quintils um den Median (40tes bis 60tes Perzentil) als Referenzgröße verwendet. Dadurch entfallen die zahlreichen Probleme, welche sich bei Referenzgruppen ergeben, die nur die einkommensschwächsten Haushalten umfassen (Abschnitt 5.1): Das Risiko des irrtümlichen Schlusses vom Mangel auf den Bedarf erübrigt sich; Zirkelschlüsse werden vermieden; die potentielle Beeinflussung der Referenzgruppe durch (Nicht-)Ausschlüsse von Haushalten (u.a. mit verdeckter Armut und mit Leistungsbezug) entfällt; (zu) kleine Stichprobengrößen und als Folge eine beträchtliche statistische Unsicherheit bei den Ergebnissen können so ebenfalls verhindert werden.

■ **Explizite politische Setzung des Abstandes des sozialen Existenzminimums von der Mitte.** Ausgehend vom Konsumverhalten der gesellschaftlichen Mitte soll im Rahmen eines transparenten und explizit politischen Prozesses und als Ergebnis einer gesellschaftspolitischen Debatte der Abstand des sozialen Existenzminimums von dieser Mitte festgelegt werden.

Beispielhaft wird in den Reformvorschlägen etwa ein möglicher Abschlag von den Konsumausgaben der Mitte im Umfang von integral 50 Prozent basierend auf empirisch abgestützten implizit bestehenden Fairnessvorstellungen vorgeschlagen (Schüssler 2022, 110). Eine substantiell nur geringfügig abweichende Variante, jedoch mit anderer Begründung, wäre ein Abschlag von integral 40 Prozent,

argumentativ unterlegt mit der Armutgefährdungsgrenze, die bei 60 Prozent des medianen verfügbaren Haushaltseinkommens liegt. Für das Modell von Becker/Tobsch (2020) schliesslich wird ausgehend von Vorgaben der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen für Deutschland ein differenzierter Abschlag exemplarisch durchgerechnet - für den lebensnotwendigen Teil des Grundbedarfs (v.a. Nahrungsmittel, Bekleidung) ein Abschlag um einen Drittel, für den weiteren Grundbedarf inkl. Teilhabe (Haushalt, Körperpflege, Mobilität, Freizeit, Kultur) ein grösserer Abschlag um 60 Prozent (vgl. Schüssler 2022, 105).

■ **Ergänzende Validierung des auf diese Weise ermittelten Existenzminimums auf seine Realitätstauglichkeit.** Die beim aktuell bestehenden Verfahren verwendete einkommensärmste Referenzgruppe dient (nur noch) der Validierung des nach dem alternativen Verfahren bestimmten Referenzbudgets im Sinne einer «unteren Haltelinie»: Findet sich keine empirisch nachweisbare Gruppe, welche mit dem Referenzbudget, das sich durch den politisch bestimmten Abstand ergibt, tatsächlich lebt, so fehlt der erforderliche Realitätsbezug und die politische Setzung ist zu revidieren (Becker 2021, 72).

■ **Verzicht auf detaillierte Streichungen bei den berücksichtigten Ausgaben.** Abgesehen von den im Rahmen der sozialen Mindestsicherung anderweitig gedeckten Ausgaben – etwa für Wohnen, Gesundheit und situationsbedingte Leistungen – erfolgen keine weiteren Streichungen beim Warenkorb. Damit entfallen die sich daraus ergebenden Probleme (vgl. Abschnitt 5.2).

Insgesamt schaffen diese zentralen Elemente der vorgeschlagenen alternativen Modelle eine klare Trennung der normativen Setzungen von den methodisch-statistischen Vorgehensschritten und beheben zugleich zahlreiche der bekannten methodischen Probleme und Unstimmigkeiten.

Für die Debatte in der Schweiz liefern diese alternativen Modelle wertvolle Denkanstösse für mögliche Weiterentwicklungen, auch wenn eine vertiefte kritische Auseinandersetzung mit den Vorzügen und auch den Grenzen und Risiken einer Übertragung dieser alternativen Modelle auf den Schweizer Kontext noch aussteht.

5.4 Stichprobenbedingte statistische Unsicherheit

Auf Stichproben basierende Analysen, wie sie die Grundlage der empirisch-statistischen Referenzbudgets bilden, sind unausweichlich mit statistischer Unsicherheit verbunden. Gute wissenschaftliche Praxis ist es, diese Unsicherheit transparent auszuweisen, etwa mittels Konfidenzintervallen, und diese bei der Verwendung der Ergebnisse angemessen zu berücksichtigen. Dies sollte auch bei der Bestimmung des Mindestbedarfs gelten (Ott 2018; 21-23). Bei der aktualisierten Schätzung des Grundbedarfs durch das BASS (Stutz et al. 2018, 20) etwa reicht das 95%-Konfidenzintervall von 1'031 CHF bis 1'133 CHF (Punktschätzer 1'082 CHF). In dieser Bandbreite von rund 100 CHF bewegt sich der wahre Wert des Grundbedarfs mit hoher Wahrscheinlichkeit.

Die Auswirkungen der stichprobenbedingten statistischen Unsicherheit sind folgenreicher, wenn kleinteilige Differenzierung des Grundbedarfs vorgenommen werden, wie dies bei den vorgenommenen Streichungen von einzelnen Budgetpositionen notwendig wird. Die Unsicherheit bei diesen desaggregierten Werten von einzelnen Budgetpositionen ist tendenziell grösser als beim aggregierten Gesamtbudget (da erstere stärker zwischen den Haushalten variieren) und dies führt insgesamt zu weniger verlässlichen Ergebnissen. Dies ist wie oben erwähnt ein weiterer Nachteil von Umsetzungen, die zahlreiche Streichungen vornehmen.

Um die statistische Unsicherheit zu minimieren, ist eine möglichst grosse Stichprobe anzustreben. Deshalb wird für die Berechnungen des Grundbedarfs in der Sozialhilfe der Schweiz eine gepoolte 3-Jahresstichprobe der Haushaltsbudgeterhebung (HABE) des BFS verwendet. Damit wird eine optimale Balance zwischen zeitlicher Aktualität und ausreichend grossen Fallzahlen angestrebt. Konkret liegen für die aktuelle Referenzgruppe der einkommensschwächsten 10 Prozent der Einpersonenhaushalte bei der aktuellen Stichprobengrösse der HABE knapp 200 Beobachtungen (Haushalte) vor, auf welche sich die Ermittlung des Grundbedarfs stützt. Dies ist für statistische Auswertungen allerdings eine sehr tiefe Anzahl an Beobachtungen, auch wenn es aus methodischer Sicht keine scharfe Untergrenze gibt, ab der eine Analyse grundsätzlich nicht mehr vertretbar ist. Würde die Referenzgruppe wie bereits in früheren Jahren auf die untersten 20 Prozent ausgeweitet, so stünden rund doppelt so viele Beobachtungen zur Verfügung, was erheblich präzisere und verlässlichere Werte zur Folge hätte.

5.5 Änderungen bei der Methodik der Datengrundlage

Die Haushaltsbudgeterhebung HABE, die statistische Grundlage für die Bestimmung des Grundbedarfs, wird vom Bundesamt für Statistik stetig weiterentwickelt, und kontinuierliche methodische Anpassungen erhöhen die Validität der Ergebnisse. Dies hat zur Folge, dass es immer wieder zu mehr oder weniger stark ausgeprägten Brüchen in der Zeitreihe kommt. So wird etwa seit 2019 und rückwärtig für Datenjahre ab 2015 ein verbessertes Gewichtungsmo­dell verwendet (BFS 2022a), welches u.a. dazu führt, dass einkommensschwächere Haushalte adäquater, sprich stärker, gewichtet werden als früher. Im Rahmen der vorliegenden Studie wurden keine entsprechenden vertiefenden empirischen Analysen durchgeführt, es ist jedoch davon auszugehen, dass als Konsequenz dieser methodischen Optimierung das die für die Bemessung des Grundbedarfs relevanten durchschnittlichen Konsumausgaben der einkommensschwächsten 10 Prozent neu tendenziell tiefer ausfallen. Zumindest legt diese Vermutung ein Blick auf die Entwicklung der vom BFS jeweils publizierten Haushaltsausgaben nach Einkommensperzentilen nahe.²⁶ Eine solche Senkung der Konsumausgaben wäre somit ein methodisches Artefakt. Konkret waren die Ausgaben dieser Einkommensschicht real voraussichtlich bereits früher schon tiefer, sie wurden mit der damaligen Erhebung einfach weniger adäquat erfasst.

Solche Zeitreihenbrüche, welche sich als Folge von sinnvollen methodischen Anpassungen ergeben, sind aus wissenschaftlicher Sicht unumgänglich und stellen die langfristig hohe Qualität der Datengrundlage sicher. Es sind pragmatische Massnahmen festzulegen, wie man mit aktuellen und zukünftigen Anpassungen bei der Datengrundlage umgeht, ohne dass es im Anschluss zu grösseren Verwerfungen bei der Höhe des Grundbedarfs kommt. Längere Übergangsfristen und gestaffelte Anpassungen sind hierfür sinnvolle Möglichkeiten.

Erkenntnisreich könnte diesbezüglich auch ein Blick auf das Vorgehen beim neuen «Updating»-Mechanismus in Deutschland sein (vgl. Abschnitt 5.7 unten). Im Rahmen dieses neu zweistufigen Verfahrens zur jährlichen Anpassung des Regelbedarfs an die Teuerung werden bei einer erfolgten «Überanpassung» die nächsten Anpassungen einfach so lange wie nötig ausgesetzt. Auf diese Weise wird eine unvermittelte Schlechterstellung von unterstützten Haushalten verhindert, während längerfristig wieder die Ausrichtung am korrekten Regelbedarf erreicht wird. Allerdings setzt diese Lösung implizit voraus, dass eine allfällige Überschätzung mittelfristig aufgrund der kontinuierlichen Teuerung aufgeholt wird. Besteht eine solche allgemeine Tendenz nach oben nicht, ist dieser Mechanismus weniger geeignet.

²⁶ Konkret sinken gemäss Haushaltsbudgeterhebung HABE die durchschnittlichen Ausgaben der einkommensschwächste 20 Prozent der Einpersonenhaushalte unter 65 Jahren im Poolzeitraum 2015 bis 2017 gegenüber früheren Jahren besonders ausgeprägt (vgl. die verfügbaren entsprechenden Auswertungen auf der BFS-Webpage, [Link](#)).

5.6 Die Umrechnung zwischen unterschiedlichen Haushalten mittels Äquivalenzskala

Das Existenzminimum wird üblicherweise für einen ganzen Haushalt bestimmt, da dieser als Konsumgemeinschaft aufgefasst wird. Haushalte gibt es in sehr unterschiedlichen Konstellationen: Einzelpersonen, Paarhaushalte, Haushalte mit und ohne Kind/er oder andere Formen des Zusammenlebens. Um das Existenzminimum für die verschiedenen Haushaltstypen jeweils angemessen zu bestimmen, respektive die Höhe der Ansätze der Leistungen zwischen diesen umzurechnen, werden sogenannte Äquivalenzskalen verwendet. Die dahinterstehende Überlegung ist, dass Mehrpersonenhaushalte durch gemeinsames Wirtschaften die vorhandenen Güter besser nutzen können und so mit weniger Einkommen pro Kopf einen vergleichbaren Lebensstandard wie Alleinlebende erreichen. Beispielsweise können Fixkosten für Internet und Telefon aufgeteilt werden oder Güter wie ein Staubsauger müssen nur einmal gekauft werden. In der Regel wird ausgehend vom Bedarf eines Einpersonenhaushaltes mittels einer festgelegten Äquivalenzskala das Existenzminimum für weitere Haushalte mit mehreren Mitgliedern und/oder Kindern abgeleitet. Die erzielbaren Skalen- und Verbundeffekte innerhalb eines Haushaltes werden durch verringerte Bedarfsgewichte für die weiteren Haushaltsmitglieder abgebildet.

Die am weitesten verbreitete generelle Äquivalenzskala für Haushaltseinkommen ist die modifizierte oder neue OECD-Skala. Dabei geht der oder die Hauptbeziehende des Einkommens mit dem Faktor 1.0 in die Gewichtung ein, alle weiteren Mitglieder des Haushaltes ab 14 Jahren erhalten den Faktor 0.5, jüngere den Faktor 0.3. Bei der modifizierten OECD-Skala handelt es sich um eine etablierte Expertenskala, die primär für statistische Vergleichszwecke von Haushalten über alle Einkommenschichten hinweg entwickelt wurde. Im Rahmen einer empirischen Überprüfung anhand von Verbrauchserhebungen hat sich die modifizierte OECD-Skala zumindest für einkommensunabhängige Analysen als valide gezeigt (Dudel et al. 2021). Ihre Verwendung bei der Umrechnung zwischen unterschiedlichen Typen spezifisch von einkommensschwachen Haushalten, etwa zur Messung des Ausmasses von Armut, ist weitverbreitet, auch wenn dies ursprünglich nicht ihr eigentlicher Zweck war und Zweifel über ihre diesbezügliche Eignung bestehen (Dudel et al. 2014, 11). So zeigen etwa Garbuszus et al. (2021), dass empirisch-statistisch berechnete einkommensabhängige Äquivalenzgewichte in unteren Einkommensbereichen für alle abgeleiteten Haushaltstypen mit Ausnahme von Alleinerziehenden höher sind als die entsprechenden Gewichte der OECD-Skala. Dies bedeutet etwa, dass die OECD-Skala die Armut bei den meisten anderen Haushalten im Vergleich zu Einpersonenhaushalten tendenziell unterschätzt.

Für den Grundbedarf der Sozialhilfe in der Schweiz wird eine eigens entwickelte Äquivalenzskala verwendet, die ebenfalls auf Expertenurteilen basiert und grundsätzlich derselben Logik wie die modifizierte OECD-Skala folgt, zwischen Kinder und Erwachsene jedoch nicht differenziert (vgl. oben Tabelle 1). Andere soziale Mindestsicherungsleistungen verwenden ebenfalls explizit oder implizit (über die unterschiedliche Höhe der Ansätze ableitbare) eigene Äquivalenzskalen. Zu beachten ist, dass die modifizierte OECD-Skala für das gesamte Haushaltseinkommen vorgesehen ist, während sich die weiteren im Folgenden ausgeführten Skalen jeweils nur auf einen Teil des Haushaltsbudgets beziehen (Grundbedarf, ohne Ausgaben für Wohnen und Gesundheit).

In **Tabelle 4** sind unterschiedliche Äquivalenzskalen aufgeführt und jeweils die entsprechenden Äquivalenzgewichte für exemplarische Haushaltstypen ausgewiesen. Dies für die modifizierte OECD-Skala, die verwendeten Skalen beim Grundbedarf in der Sozialhilfe und den Ergänzungsleistungen in der Schweiz, zusätzlich auch die Skala für den Regelbedarf der Grundsicherung in Deutschland, die jüngst empirisch fundiert validiert wurde (vgl. unten). Es zeigt sich, dass die für den Grundbedarf in der Sozialhilfe verwendete Äquivalenzskala die Gewichte für weitere Haushaltsmitglieder vergleichsweise tief ansetzt, was jedoch durch die nicht vorgenommene Differenzierung zwischen Erwachsenen und Kindern bei Haushalten

5 Herausforderungen und Weiterentwicklungsmöglichkeiten zur Bestimmung des Existenzminimums

mit Kindern teils wieder wettgemacht wird. Die sich vor allem bei Grossfamilien verstärkt auswirkende zunehmende Reduktion der Gewichte für jedes zusätzlich Mitglied ist ein weiterer Unterschied gegenüber den anderen Skalen.²⁷ Damit schätzt die für die Bestimmung des Grundbedarfs in der Sozialhilfe verwendete Äquivalenzskala die von den Mehrpersonen-Haushalten erzielbaren Skalen- und Verbundeffekte mit hin von allen berücksichtigten Äquivalenzskalen am grössten ein. Inwiefern dies angemessen ist, lässt sich mangels entsprechender empirischer Studien für die Schweiz nicht beurteilen.

Wie bei den experten-basierten Referenzbudgets gilt auch für diese auf dem Urteil von Expertinnen und Experten basierenden Äquivalenzskalen die Kritik, dass ihre empirische Grundlage oft unklar und nicht systematisch ist. Auch enthalten sie eine Reihe an normativen Entscheidungen, die nicht transparent ausgewiesen werden. Alternativ liessen sich diese Äquivalenzgewichte für weitere Haushalte auch empirisch herleiten mittels entsprechender statistischer Verfahren und basierend auf den Verbrauchserhebungen. Das methodische Vorgehen ist nicht ganz trivial, da die Vergleichbarkeit der unterschiedlichen Haushaltstypen über statistische Verfahren hergestellt werden muss.²⁸ Für die beim Regelbedarf in Deutschland angewandte Skala wurde dies von Dudel et al. (2014, 2017) durchgeführt mittels einem statistischen Matching von unterschiedlichen Haushaltstypen mit vergleichbarem niedrigem Einkommen und anschliessender regressionsbasierter Schätzung der ausgabenbasierten Äquivalenzskala. Im Vergleich mit den geltenden Bedarfsgewichten der Grundsicherung in Deutschland ergaben sich zwar zum Teil grössere Unterschiede bei den Ausgaben für einzelnen Budgetpositionen, die sich aber (zufälligerweise) in der Summe über den gesamten Regelbedarf in etwa ausglich. Zumindest zum untersuchten Zeitpunkt entsprachen damit die unterschiedlichen Regelbedarfe für die verschiedenen Haushaltstypen einem einheitlichen Wohlstandsniveau.

Tabelle 4: Vergleich der Gewichte verschiedener Äquivalenzskalen für exemplarische Haushaltstypen

	Modifizierte OECD-Skala (gesamtes Haushaltseinkommen)		Sozialhilfe Grundbedarf		Ergänzungsleistungen EL Lebensbedarf		Regelbedarf Grundsicherung Deutschland	
	Alleinstehend/-erziehend	Ehepaar	Alleinstehend/-erziehend	Ehepaar	Alleinstehend/-erziehend	Ehepaar	Alleinstehend/-erziehend	Ehepaar
Ohne Kind	1.00	1.50	1.00	1.53	1.00	1.50	1.00	1.80
mit 1 Kind	u. 14 J.: 1.30 ab 14 J.: 1.50	u. 14 J.: 1.80 ab 14 J.: 2.00	1.53	1.86	u. 11 J.: 1.37 ab 11 J.: 1.52	u. 11 J.: 1.87 ab 11 J.: 2.02	u. 6 J.: 1.99* 6-14 J.: 1.81* ab 14 J.: 1.96*	u. 6 J.: 2.4 6-14 J.: 2.5 ab 14 J.: 2.6
mit 2 Kindern	u. 14 J.: 1.60 ab 14 J.: 2.00	u. 14 J.: 2.10 ab 14 J.: 2.50	1.86	2.14	u. 11 J.: 1.67 11 J.: 2.05	u. 11 J.: 2.17 ab 11 J.: 2.55	u. 6 J.: 2.63* 6-14 J.: 2.75* ab 14 J.: 3.03*	u. 6 J.: 3.06 u. 14 J.: 3.18 ab 14 J.: 3.47

*Gewichte für den Regelbedarf für Alleinerziehende sind berechnet inklusive Mehrbedarf für Alleinerziehende (Zur Bestimmung des relevanten Mehrbedarfs bei den Altersstufen «6-14 Jahre» und «ab 14 Jahre» wird angenommen, dass das Alter der Kinder zwischen 7 und 16 Jahre liegt). Berechnungen BASS.

²⁷ Bei der Äquivalenzskala für den Grundbedarf in der Sozialhilfe wird dem 6. Haushaltsmitglied und jeder weiteren Person ein zusätzliches Gewicht von lediglich noch 0.20 zugewiesen.

²⁸ Eine «naive» separate Herleitung der Bedarfe für weitere Haushalte basierend auf den Konsumausgaben der definierten Referenzeinkommensgruppe jeweils für diese weiteren Haushaltstypen wäre nur zulässig, wenn die Annahme zutreffen würde, dass die Einkommensverteilung (respektive die Verteilung der Lebensstandards) über alle Haushaltstypen dieselbe ist. Dies ist höchst unplausibel.

Für den Grundbedarf in der Sozialhilfe in der Schweiz wurde eine einfache empirische Überprüfung der verwendeten Äquivalenzgewichte unseres Wissens letztmals von Gerfin (2004, 13-15) vorgenommen und als angemessen befunden. Angesichts dessen, dass die Skala etabliert und weitgehend unumstritten ist, erscheint eine erneute Prüfung auch nicht vordringlich. Auf längere Sicht würde eine aktualisierte und genauere empirische Überprüfung es jedoch ermöglichen, die verwendete Skala auf eine aktuelle und fundierte wissenschaftliche Grundlage zu stellen und so einen konsistenten Lebensstandard zwischen den unterschiedlichen unterstützten Haushaltstypen sicherzustellen. Dabei könnte insbesondere geprüft werden, ob die im Vergleich zu anderen üblichen Äquivalenzskalen starke und zusätzlich progressive Reduktion der Bedarfe für zusätzliche Haushaltsmitglieder in diesem Ausmass tatsächlich angemessen ist. Auch die Zweckmässigkeit einer allfälligen Differenzierung des Bedarfs von Erwachsenen und Kindern könnte bei dieser Gelegenheit geprüft werden. Dies auch vor dem Hintergrund, dass die verwendeten Skalengewichte bei Mehrpersonenhaushalten letztlich die Höhe des Grundbedarfs, der ihnen zur Verfügung steht, wesentlich mitbestimmen.

5.7 Dynamische Fortschreibung über die Zeit

Wie kann ein geltender Ansatz der sozialen Mindestsicherung jährlich oder zweijährlich aktuell gehalten werden, ohne jedes Mal erneut die aufwändige Grundberechnung zur Ermittlung des Existenzminimums durchführen zu müssen? Dies wäre oft auch gar nicht möglich, da die entsprechenden Datengrundlagen in der Regel nur in mehrjährigen Zyklen erneuert werden. Für diese dynamische Fortschreibung wird regelmässig, in der Regel jährlich, zweijährlich oder bei Überschreitung festgelegter Schwellenwerte, ein sogenanntes «Updating» vorgenommen. Der Begriff des «Updating» dient zur Abgrenzung dieses vereinfachten Verfahrens vom «Rebasing», bei welchem das Existenzminimum nach grösseren Zeiträumen jeweils von Grund auf empirisch neu ermittelt wird. Bei den in europäischen Ländern gängigen Fortschreibungsmethoden der Leistungen der sozialen Mindestsicherung wird üblicherweise auf die Preisentwicklung abgestützt, häufig wird auch zusätzlich noch die Lohnsteigerung als Indikator für die Entwicklung des allgemeinen Lebensstandards herangezogen. Zahlreiche Länder haben auch keinen definierten Mechanismus und Anpassungen erfolgen ad-hoc (van Mechelen und Marchal 2008; 39, für den Altersbereich siehe Goedeme 2008; 115).

Wie oben aufgezeigt kommt beim Grundbedarf in der Sozialhilfe der Mischindex der Renten von AHV/IV sowie der Ergänzungsleistungen zur Anwendung, welcher sich zu gleichen Teilen aus der Preis- und Lohnentwicklung zusammensetzt. Die Renten werden regelmässig alle zwei Jahre angepasst, ausserordentlich auch früher, falls die Teuerung mehr als vier Prozent ausmacht. Ein Vorteil einer solchen Anbindung ist die hohe Akzeptanz dieses Mechanismus. In Deutschland kommt ein analoges Verfahren wie in der Schweiz zur Anwendung, mit leicht anderer Gewichtung beim Mischindex (70% Preisentwicklung, 30% Lohnentwicklung). Zudem wird nicht die allgemeine Teuerung, sondern die Teuerung spezifisch für die Güter und Dienstleistungen des Warenkorb des Regelbedarfs berücksichtigt. Mit der Einführung des Bürgergeldes per anfangs 2023 erfolgt neu ein zweistufiges Verfahren mit einer Basisfortschreibung sowie einer ergänzenden zukunftsorientierten Fortschreibung.

Der genaue Mechanismus für das «Updating» eines Existenzminimums ist in Zeiten mit geringer Teuerung weniger entscheidend. Dies ändert sich in Phasen mit stark volatiler Preisentwicklung, wie wir es aktuell gerade erleben. Die spezifische Berücksichtigung der Preisentwicklung der bedarfsrelevanten Güter, wie dies in Deutschland gemacht wird, ist aufwändiger als die Verwendung der allgemeinen Teuerung, sie ermöglicht aber zweifellos eine höhere Präzision. Hingegen ist auch unter Fachleuten umstritten, ob das neue zweistufige Verfahren, wie es in Deutschland für die Bestimmung des Regelbedarfs zur Anwendung

kommt, tatsächlich eine bessere, sprich zeitnahe Berücksichtigung von ausserordentlichen Teuerungsschüben sicherstellt (vgl. Abschnitt 4.2 oben).

Mit Blick auf die aktuelle Praxis beim Grundbedarf in der Sozialhilfe der Schweiz ist fraglich, ob die Vorteile solcher möglicher Optimierungen, die in normalen Zeiten mit stabiler Preisentwicklung einen geringen Mehrwert bieten, es rechtfertigen, sich von der festen Anbindung an den etablierten Anpassungsmechanismus der Renten von AHV/IV und der Ergänzungsleistungen zu lösen. Nicht zuletzt auch deshalb, weil diese Sozialleistungen grundsätzlich vor denselben Herausforderungen stehen. Separate Lösungen könnten die politische Akzeptanz vermindern und erhöhen die Komplexität des Gesamtsystems.

Überlegungen über die sinnvolle Ausgestaltung des Fortschreibungsmechanismus sind auch vor dem Hintergrund zu treffen, dass es sich beim «Updating» im Grunde um einen untergeordneten Mechanismus für die Überbrückung eines begrenzten Zeitraums handelt und allfällige fehlerhafte Entwicklungen jeweils regelmässig mittels «Rebasing», also der erneuten empirischen Ermittlung des Grundbedarfs, wieder korrigiert werden. In Deutschland etwa findet ein solches «Rebasing» regelmässig alle 5 Jahre statt, wenn wieder eine neue Einkommens- und Verbrauchsstichprobe zur Verfügung steht. In der Schweiz wird bis anhin von einem regelmässigen «Rebasing» abgesehen. Damit geht jedoch schleichend einer der propagierten grossen Vorteile des umfragen-basierten Referenzbudgets verloren, dass es nämlich automatisch über die Zeit sich verändernde Konsumgewohnheiten mitberücksichtigt. Auch sinkt die Wahrscheinlichkeit grösserer Sprünge gegenüber früheren Versionen des Referenzbudgets, wenn dieses «Rebasing» in kürzeren Abständen erfolgt (wobei methodische Änderungen bei der Erhebung der Datengrundlagen angemessen zu berücksichtigen sind, vgl. Abschnitt 5.5 oben). Vor diesem Hintergrund wäre es von Vorteil, hier eine stärkere Regelmässigkeit zu etablieren. Anbieten würde sich etwa ein 3-, 6-, oder 9-jähriger Rebasing-Zyklus, da die verwendeten gepoolten Auswertungen der Haushaltsbudgeterhebung HABE des BFS jeweils alle 3 Jahre in einer neuen Version verfügbar sind.

6 Schlussbemerkungen

Der Ausgangspunkt der vorliegenden Studie, die scheinbar einfache Frage «Wieviel ist genug zum Leben?» hat sich bei genauerer Betrachtung als äusserst anspruchsvoll erwiesen. Das Existenzminimum geht nämlich über die rein materielle Existenzsicherung hinaus und umfasst auch eine soziale Komponente, um zwischenmenschliche Beziehungen und ein Mindestmass an gesellschaftlicher Teilhabe zu ermöglichen. Und die konkreten materiellen wie auch sozialen Minimalbedürfnisse können nicht losgelöst von Zeit und Raum festgelegt werden, sondern sind immer auch relativ zum Lebensstandard der Gesamtbevölkerung zu bemessen. Ein brauchbares Verfahren zur Existenzsicherung hat dies angemessen zu berücksichtigen.

In der Studie wurde dargelegt, dass es verschiedene geeignete wissenschaftliche Verfahren gibt, um die angemessene Höhe des sozialen Existenzminimums zu bestimmen. Die Bemessung des Grundbedarfs in der Sozialhilfe, der Kern des unbestritten wichtigsten sozialen Existenzminimums der Schweiz und verbindliche Richtgrösse in der Sozialpolitik, erfolgt mittels eines systematischen, methodisch begründeten und empirisch-statistisch fundiertem Verfahrens, dem sogenannten umfragen-basierten Referenzbudget. Dieses stützt sich auf das tatsächliche Konsum- und Ausgabenverhalten der Bevölkerung, welches mittels repräsentativer Befragungen erhoben wird.

Weitere Existenzminima in der Schweiz oder entsprechende Ansätze der Mindestsicherung orientieren sich meist mehr oder weniger eng an der Höhe des Grundbedarfs der Sozialhilfe oder am entsprechenden empirisch-statistischen Verfahren zu seiner Bemessung. Oder aber sie basieren primär auf politischen und historisch gewachsenen Festlegungen. Anders als beim Grundbedarf der Sozialhilfe fehlt dabei eine klare Begründung oder eine systematische Herleitung mit Blick auf den notwendigen Bedarf, respektive auf das soziale Existenzminimum.

Eine analog wie bei der Sozialhilfe sorgfältige und wissenschaftlich fundierte Abstützung des zur Anwendung kommenden Existenzminimums wäre vorrangig bei der Asylfürsorge erstrebenswert, da es sich – abgesehen von der Nothilfe – um die soziale Mindestsicherungsleistung mit den tiefsten Ansätzen innerhalb des sozialstaatlichen Systems handelt. Das Asylgesetz gibt vor, dass die Ansätze der Asylfürsorge unter jenen der regulären Sozialhilfe anzusetzen sind, wobei das genau Ausmass offenbleibt. Dass dieser Abstand teilweise so gross ist, dass die Unterstützung weniger als die Hälfte des Grundbedarfs der Sozialhilfe beträgt und dass zudem die Ansätze stark variieren – dies ist sachlich kaum zu begründen und verstärkt den Eindruck einer weitgehend arbiträren Setzung dieser Ansätze, losgelöst von Überlegungen bezüglich des tatsächlichen Lebensbedarfs der Betroffenen.

Wie in der Studie argumentiert wurde, gibt es aus Sicht des BASS nach Abwägen der jeweiligen Vor- und Nachteile der verschiedenen Modelle zur wissenschaftlichen Bestimmung des Existenzminimums keine überzeugenden Gründe, vom aktuell verwendeten Verfahren des umfragen-basierten Referenzbudgets grundsätzlich abzurücken. Gleichzeitig sind die vorgebrachten Kritikpunkte an diesem Modell ernst zu nehmen. Die wichtigsten Probleme, Herausforderungen und entsprechende Möglichkeiten zur Weiterentwicklung und Optimierung, bei welchen sich eine eingehendere Prüfung lohnen würde, sollen abschliessend in komprimierter Form erneut aufgeführt werden.

Das dem umfragen-basierten Bemessungsverfahren inhärente Risiko, fälschlicherweise vom Mangel auf den Bedarf zu schliessen, ist real. Die Auswahl des massgebenden Referenzeinkommensbereichs ist grundsätzlich eine normativ zu treffende Ermessensentscheidung, für die keine eindeutigen objektiven Kriterien anwendbar sind. Dennoch hat die Auswahl sorgfältig zu erfolgen, damit die Annahme vertretbar und plausibel ist, dass für diese Gruppe das soziokulturelle Existenzminimum gewährleistet ist und sich diese Haushalte überwiegend nicht in einer Mangellage befinden. Für Haushalte, die sich bezüglich ihrer

6 Schlussbemerkungen

Ausgaben auf dem Durchschnittswert (!) der einkommensärmsten 10 Prozent befinden (die aktuelle Referenzgrösse des Grundbedarfs in der Sozialhilfe), dürfte dies zumindest fraglich sein.

Die trotz 3-Jahres-Pooling der Haushaltsbudgeterhebung (HABE) sehr tiefen Fallzahlen der Stichprobe bei der aktuell eng gefassten Referenzgruppe (rund 200 relevante Beobachtungen, respektive Haushalte) führen bei der Bestimmung des Grundbedarfs, mehr noch der Höhe einzelner Budgetposten, zu einer beträchtlichen statistischen Unsicherheit. Angesichts der Tragweite der Schätzergebnisse ist eine Erhöhung der Fallzahlen erstrebenswert. Würde die Referenzgruppe bspw. wie bereits in früheren Jahren auf die untersten 20 Prozent ausgeweitet, so stünden rund doppelt so viele Beobachtungen zur Verfügung, was erheblich präzisere und verlässlichere Werte zur Folge hätte. Auch der Umgang mit sogenannten «Zirkelschluss-Haushalten» (u.a. Sozialhilfebeziehende, Haushalte in verdeckter Armut), ein ohne grössere Reform des Verfahrens weiterhin ungelöstes Problem, könnte bei der Wahl einer ausreichend gross gefassten Referenzgruppe zumindest entschärft werden.

Die vorgenommenen zahlreichen Streichungen von einzelnen Budgetpositionen aus dem im Aggregat ermittelten Warenkorb sind abgesehen von den zahlreichen schwierig zu treffenden normativen Entscheidungen auch aus methodischer Sicht problematisch. Die ermittelten Ausgaben für einzelne Positionen des SKOS-Warenkorbs entsprechen nicht dem Budget eines realen Haushalts, sondern sind das Ergebnis einer statistischen Aggregation (Durchschnittswerte). Durch die Streichung einzelner Positionen wird dieses aggregierte Gesamtbild empfindlich gestört. Insbesondere bestehende Substitutionsbeziehungen zwischen einzelnen Gütern und Dienstleistungen werden so zum Problem hinsichtlich der korrekten Bemessung des Lebensbedarfs. Werden bspw. die Auslagen für den motorisierten Individualverkehr aus dem SKOS-Warenkorb gestrichen, so führt dies ohne Korrekturmassnahmen zu einer Unterschätzung der Ausgaben für den ÖV. Letztlich ist auf individuelle Streichungen von Ausgabenpositionen aus dem Warenkorb aus methodischer Sicht möglichst zu verzichten.

Äquivalenzskalen ermöglichen es, für verschiedene Haushaltstypen ein gleichwertiges soziales Existenzminimum zu bestimmen. Die für den Grundbedarf in der Sozialhilfe verwendete Skala ist etabliert und unumstritten. Eine vertiefte empirisch-statistische Prüfung ihrer Angemessenheit, wie sie etwa jüngst für den Regelbedarf in Deutschland vorgenommen wurde (Dudel et al. 2014, 2017), scheint deshalb nicht vorzuziehen. Dennoch wäre auf längere Sicht eine solche Prüfung durchaus erkenntnisreich. Von Interesse wäre insbesondere, ob die im Vergleich zu anderen üblichen Äquivalenzskalen starke und progressive Reduktion der Bedarfe für zusätzliche Haushaltsmitglieder in diesem Ausmass angemessen ist.

Die Ausgestaltung des Updating-Mechanismus zur kontinuierlichen Fortschreibung des Existenzminimums in den Jahren zwischen den aufwändigeren Rebasings, die von Grund auf empirische Neuermittlung des Bedarfs, erhält in der aktuellen Phase erhöhter Teuerung nachvollziehbarerweise verstärkte Beachtung. Aus einer längerfristigen Perspektive ist hingegen fraglich, ob die Vorteile einer komplexeren Ausgestaltung dieses Mechanismus (etwa analog wie in Deutschland mit präziserer Warenkorb-Teuerung und dem Versuch der Antizipation von zukünftigen Teuerungsdynamiken), die in normalen Zeiten mit stabiler Preisentwicklung einen geringen Mehrwert bieten, es wirklich rechtfertigen, sich von der festen Anbindung an den etablierten Anpassungsmechanismus bei AHV/IV und Ergänzungsleistungen zu lösen.

Die Fokussierung auf das Updating ist auch eine Folge davon, dass in der Schweiz bis anhin von einem regelmässigen Rebasings abgesehen wurde. Damit gehen Vorteile des umfragen-basierten Referenzbudgets verloren, und es fehlen eingespielte und bewährte Vorgehensweisen zur Umsetzung eines Rebasings. Die Etablierung einer gewissen Regelmässigkeit wäre aus dieser Sichtweise durchaus erstrebenswert. Anbieten würde sich etwa ein 3-, 6-, oder 9-jähriger Rebasings-Zyklus, entsprechend der Verfügbarkeit neuer Daten der gepoolten Haushaltsbudgeterhebung (HABE) des Bundesamts für Statistik.

Literaturverzeichnis

- Aebi-Müller, Regina E. (2021). Familienrechtlicher Unterhalt in der neusten Rechtsprechung. Jusletter 3, Mai.
- Atkinson, A. B. (2019). Measuring poverty around the world. Princeton University Press.
- Aust, Andreas, Joachim Rock, Greta Schabram (2020). Expertise Regelbedarfe 2021. Alternative Berechnungen zur Ermittlung der Regelbedarfe in der Grundsicherung. Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband Gesamtverband e. V. Berlin.
- Aust, Andreas, Greta Schabram (2022). Regelbedarfe 2023. Fortschreibung der Paritätischen Regelbedarfsforderung. Kurzexpertise. Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband Gesamtverband e. V. Berlin
- Bahle, T. (2022). Mindestsicherung im europäischen Vergleich. In Blank, F., Schäfer, C., & Spannagel, D. (Hg.). Grundsicherung weiterdenken. Transcript Verlag, 245-264.
- Bahle, T., Hubl, V., & Pfeifer, M. (2011). The last safety net. A handbook of minimum income protection in Europe. Policy Press, Bristol.
- Bahle, Thomas, & Claus Wendt (2021), Social Assistance, in Daniel Béland, Stephan Leibfried, Kimberly Morgan, Herbert Obinger (Eds.), The Oxford Handbook of the Welfare State, 2nd edn, Oxford: Oxford University Press, 624-640.
- 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. Bonn.
- Becker, Irene (2021). Sicherung des Existenzminimums mit Regelleistungen—Kritische Anmerkungen und Reformüberlegungen zu Hartz IV und zum Familienlastenausgleich. In Blank, F., Schäfer, C., Spannagel D. (Hg.). Grundsicherung weiterdenken. Transcript Verlag, 61-84.
- Becker, Irene (2022). Regelbedarfe im Konzept des Bürgergelds – das neue Fortschreibungsverfahren. Online verfügbar ([Link](#))
- Bradshaw, J. (2020). From normative budget standards to consensual minimum income standards in the UK. In Deeming, C. (Ed.). Minimum income standards and reference budgets: International and comparative policy perspectives. Policy Press, 27-38.
- Bundesamt für Statistik (2012). Armut in der Schweiz: Konzepte, Resultate und Methoden. Ergebnisse auf der Basis von SILC 2008 bis 2010. Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik (2013). Armutsmessung in der Schweiz. Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik (2014). SKOS-Grundbedarf. Aktualisierte Berechnungen des BFS. Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik (2022a). Haushaltsbudgeterhebung 2015-2017. Kommentierte Ergebnisse und Tabellen. Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik (2022b). Armut und materielle Entbehrung. Online verfügbar ([Link](#)).
- Coady, M. D., Jahan, S., Shang, B., & Matsumoto, R. (2021). Guaranteed minimum income schemes in Europe: Landscape and design. International Monetary Fund.
- Deeming, C. (2005). Minimum Income Standards: How Might Budget Standards be set for the UK?. Journal of Social Policy, 34, 619-636.
- Deeming, C. (2017). Defining minimum income (and living) standards in Europe: Methodological issues and policy debates. Social Policy and Society, 16(1), 33-48.
- Deeming, C. (Ed.). (2020a). Minimum income standards and reference budgets: International and comparative policy perspectives. Policy Press.

- Deeming, C. (2020b). An introduction to minimum income standards and reference budgets: international and comparative policy perspectives. In Deeming, C. (Ed.). *Minimum income standards and reference budgets: International and comparative policy perspectives*. Policy Press, 3-24.
- Deeming, C. (2020c). Minimum income standards and reference budgets: past, present, future?. In Deeming, C. (Ed.). *Minimum income standards and reference budgets: International and comparative policy perspectives*. Policy Press, 333-344.
- Dudel, C., Garbuszus, M., Ott, N., Werding, M. (2014). Überprüfung der Verteilungsschlüssel zur Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der EVS 2008. ZEFIR-Forschungsbericht 5. Ruhr-Universität Bochum.
- Dudel, C., Garbuszus, J. M., Ott, N., & Werding, M. (2017). Regelbedarfsermittlung für die Grundsicherung: Perspektiven für die Weiterentwicklung. *Sozialer Fortschritt*, 433-450.
- Dudel, C., Garbuszus, J. M., & Schmied, J. (2021). Assessing differences in household needs: a comparison of approaches for the estimation of equivalence scales using German expenditure data. *Empirical Economics*, 60(4), 1629-1659.
- European Commission EC (2022). Proposal for a Council Recommendation on adequate minimum income ensuring active inclusion. Brussels, 28.9.2022.
- Garbuszus, J. M., Ott, N., Pehle, S., & Werding, M. (2021). Income-dependent equivalence scales: A fresh look at German micro-data. *The Journal of Economic Inequality*, 19(4), 855-873.
- Goedemé, T. (2013). Minimum Income Protection for Europe's Elderly: What and How Much has been Guaranteed during the 2000s?. In Marx, I., & Nelson, K. (Eds.). *Minimum income protection in flux*. Palgrave Macmillan, 108-136.
- Goedemé, T. (2020). The steep and winding road to comparable reference budgets in In Deeming, C. (Ed.). *Minimum income standards and reference budgets: International and comparative policy perspectives*. Policy Press, 255-270.
- Goedemé, T., Storms, B., Penne, T., & Van den Bosch, K. (2015a). Pilot project for the development of a common methodology on reference budgets in Europe. Final Report. Brussels: European Commission.
- Goedemé, T., Storms, B., Stockman, S., Penne, T., & Van den Bosch, K. (2015b). Towards Cross-country Comparable Reference Budgets in Europe: First Results of a Concerted Effort. *European Journal of Social Security (EJSS)*, 17(1), 3-31.
- Goedemé, T., Penne, T., Hufkens, T., Karakitsios, A., Bernát, A., Franziskus, A., Simonovits, B., Álvarez, E.C., Kanavitsa, E., Cussó Parcerisas, I., Romani, J.R., Mäkinen, L., Matsaganis, M., Arlotti, M., Kopasz, M., Szivós, P., Ritakallio, V.-M., Kazepov, Y., Van den Bosch, K. and Storms, B. (2019), What Does It Mean To Live on the Poverty Threshold? Lessons From Reference Budgets, in B. Cantillon, T. Goedemé and J. Hills (eds.), *Decent incomes for all. Improving policies in Europe*, New York: Oxford University Press.
- Hoff, S., van Gaalen, C., Soede, A., Luten, A., Vrooman, C., Lamers S. (2010). The minimum agreed upon: Consensual budget standards for the Netherlands. The Hague: The Netherlands Institute for Social Research.
- Hubl, V., & Pfeifer, M. (2013). Categorical differentiation in the light of deservingness perceptions: Institutional structures of minimum income protection for immigrants and for the disabled. In *Minimum Income Protection in Flux*. Palgrave Macmillan, 161-189
- Keller, Véréna (2021). *Sozialhilfe Schweiz 2000-2020. Chronologie eines Umbaus. Vorstöße und Entschiede auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene. Erweiterte Neuauflage 2021.*

- 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. Synthesis report.
- van Lancker, Anne, Ane Aranguiz, Herwig Verschueren (2020). Expert study on a binding EU framework on adequate national minimum income schemes. Making the case for an EU framework directive on minimum income. Study commissioned by the European Anti-Poverty Network (EAPN).
- LUSTAT Statistik Luzern (2023). Sozialhilfe im Kanton Luzern. LUSTAT aktuell 2023/01. Luzern.
- van Mechelen, N., & Marchal, S. (2013). Struggle for life: Social assistance benefits, 1992–2009. In Marx, I., & Nelson, K. (Eds.). *Minimum income protection in flux*. Palgrave Macmillan, 28-53.
- van Oorschot, W. (2006). Making the difference in social Europe: deservingness perceptions among citizens of European welfare states. *Journal of European social policy*, 16(1), 23-42.
- van Oorschot, W., Roosma, F., Meuleman, B., & Reeskens, T. (Eds.). (2017). *The social legitimacy of targeted welfare: Attitudes to welfare deservingness*. Edward Elgar Publishing.
- Ott, N. (2018). Armutsmessung und Armutsbekämpfung: OECD-Skala und „Statistik“-Modell der Regelbedarfsberechnung auf die Probe gestellt. *AStA Wirtschafts- und Sozialstatistisches Archiv*, 12(1), 5-25.
- Ravallion, M. (2020). On measuring global poverty. *Annual Review of Economics*, 12, 167-188.
- Schüssler, R. (2015). Sozialrechtliche Regelbedarfsleistungen: Kritik und Reformbedarf. *Wirtschaftsdienst*, 95(1), 63-67.
- Schüssler, R. (2022). Auf dem Weg vom Regelbedarf zum Mindesteinkommen. Methoden und Rechenergebnisse auf der Basis der EVS 2018. *Sozialer Fortschritt*, 71(2), 97-117.
- SKOS (2020). *Das soziale Existenzminimum in der Sozialhilfe*. Grundlagenpapier. Bern.
- SKOS (2023). *Der Grundbedarf für den Lebensunterhalt in der Asylsozialhilfe*. Fachliche Positionierung SKOS. Bern.
- 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.
- Stutz Heidi, Peter Stettler, Philipp Dubach, BASS, in Zusammenarbeit mit Prof. Michael Gerfin, Universität Bern (2018). *Berechnung und Beurteilung des Grundbedarfs in den SKOS-Richtlinien*. Im Auftrag der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS). Bern.
- Vandenbroucke, F., Cantillon, B., Mechelen, N. V., Goedemé, T., & Lancker, A. V. (2013). The EU and minimum income protection: Clarifying the policy conundrum. In Marx, I., & Nelson, K. (Eds.). *Minimum income protection in flux*. Palgrave Macmillan, 271-317.
- Vrooman, J. C., Goderis, B., Hoff, S., & van Hulst, B. (2020). Measuring poverty in the Netherlands: the generalised reference budget approach. In Deeming, C. (Ed.). *Minimum income standards and reference budgets: International and comparative policy perspectives*. Policy Press, 69-184.

Anhang

A-1 Ergänzende Tabellen

Tabelle 5: Komponenten des Existenzminimums von Sozialhilfe, Ergänzungsleistungen und betriebsrechtlichem Existenzminimum

	Sozialhilfe	Ergänzungsleistungen (EL)	Betriebsrechtliches Existenzminimum (BEX)
Grundpauschale: Bezeichnung	Grundbedarf für den Lebensunterhalt	Allgemeiner Lebensbedarf	Grundbetrag
Grundpauschale: Verwendungszweck	Lebensunterhalt, ohne allfällige situationsbedingte Leistungen (SIL)	Lebensunterhalt, inkl. aller nicht explizit gesondert berücksichtigten Auslagen	Lebensunterhalt analog SKOS Grundbedarf
Wohnkosten	Effektive Kosten bis zu kommunal festgelegter Obergrenze, nach Haushaltsgrösse differenziert	Effektive Kosten bis zu definiertem Höchstbetrag, nach Haushaltsgrösse und Mietzinsregion differenziert.	Effektive Kosten, Begrenzung auf ortsüblichen Mietzins nach Übergangsfrist (Kündigungstermin)
Gesundheitskosten	zusätzlich	zusätzlich	zusätzlich
Erwerbsunkosten & Ausbildungskosten	Können als SIL anerkannt werden	Berufsauslagen bis zur Höhe des Erwerbseinkommens	Unumgängliche Berufsauslagen, die Arbeitgeber nicht deckt; bei Benutzung Auto: ÖV-Ansatz; Schulung der Kinder
Situationsbedingte Leistungen	Grundversorgende SIL: Kosten der Grundversorgung in speziellen Situationen Fördernde SIL: Kosten für Zielerreichung	Befreiung von Radio-/TV-Gebühren; geleistete familienrechtliche Unterhaltsbeiträge angerechnet; Beiträge an AHV/IV	Rechtlich geschuldete Unterhaltsbeiträge angerechnet; Wohnungswechsel & weitere unmittelbare grössere Auslagen; Sozialversicherungsbeiträge

Bemerkungen: aktualisierte Fassung, übernommen aus Stutz et al. (2018)

