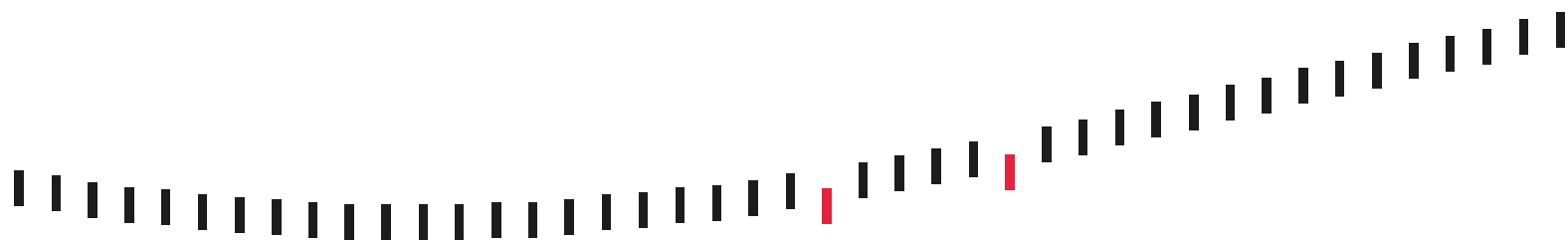


Modernisierung Sozialhilfeempfängerstatistik

Befragung zu den weiteren bedarfsabhängigen Sozialleistungen

Basel | 07.04.2020



Impressum

Befragung zu den weiteren bedarfsabhängigen Sozialleistungen

Version 1.1

07.04.2020

Auftraggeber/in: Bundesamtes für Statistik

Autorinnen/Autoren: Mirjam Suri, Verena Gerber

Kooperationspartner:

Verena Gerber, Sofrag – Büro für sozialpolitische Fragen

Sofrag – Büro für sozialpolitische Fragen

Sandra Janett, Fachhochschule Nordwestschweiz



Fachhochschule Nordwestschweiz
Hochschule für Soziale Arbeit

Verantwortlich seitens Auftraggeber/in: Marc Dubach

Projektleitung seitens Auftragnehmer/in: David Liechti

Projektbearbeitung: David Liechti, Mirjam Suri, Verena Gerber, Sandra Janett

BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG

Aeschengraben 9

4051 Basel

T +41 61 262 05 55

contact@bss-basel.ch

www.bss-basel.ch

© 2020 BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG.

Inhalt

1. Einleitung.....	1
2. Im Dossier erfasste Personen.....	2
2.1 Alters- und Invaliditätsbeihilfen	3
2.2 Arbeitslosenhilfen	4
2.3 Familienbeihilfen.....	5
2.4 Alimentenbevorschussung.....	7
2.5 Wohnbeihilfen.....	8
2.6 Zwischenfazit.....	8
3. Soziodemografische Angaben.....	9
4. Angaben zur finanziellen Situation.....	12
4.1 Alters- und Invaliditätsbeihilfen	13
4.2 Arbeitslosenhilfen	14
4.3 Familienbeihilfen.....	15
4.4 Alimentenbevorschussung.....	16
4.5 Wohnbeihilfen.....	17
4.6 Zwischenfazit.....	17
5. Schlussfolgerungen	19
Empfehlungen.....	21

1. Einleitung

Das BFS und die SODK modernisieren die Schweizerische Sozialhilfeempfängerstatistik (SHS). Damit sollen verschiedene Herausforderungen und Limitationen überwunden werden, welche die Datenproduzenten und -empfänger aktuell wahrnehmen. Neben der Stärkung der Analysen steht als Zielsetzung die Reduktion der Belastung der Erhebungsstellen im Vordergrund der Modernisierung. Dieses Ziel soll dabei unter anderem mit der Fokussierung auf die Erhebung von administrativen Angaben erreicht werden.

Im Rahmen eines ersten Arbeitsschrittes wurde im April-Mai 2019 eine Erhebung bei Erhebungsstellen der SHS (im Folgenden «Stellen») zur Kategorisierung der Daten¹ durchgeführt. Dabei wurde unter anderem eine Kategorisierung des heutigen SHS-Fragekatalogs anhand der Fragestellung vorgenommen, ob die Information für die Fallführung der Stelle relevant ist, d.h. auch unabhängig von den Anforderungen der SHS ohnehin erfasst wird. Im Rahmen dieser Erhebung liegen Antworten zu verschiedenen Leistungsarten vor, wobei ein Grossteil auf die wirtschaftliche Sozialhilfe, die Sozialhilfe im Asylbereich und die Sozialhilfe im Flüchtlingsbereich entfällt.

Mit der Modernisierung der SHS wird auch das Ziel verfolgt, die Erhebung der weiteren bedarfsabhängigen Sozialleistungen zu vereinfachen und auf bisher nicht auf Einzelfallebene erhobene Leistungen auszuweiten. Um die Situation bei den weiteren bedarfsabhängigen Sozialleistungen noch näher zu beleuchten, hat sich das BFS entschieden, eine vertiefende Befragung für diese Leistungsarten durchzuführen. Im vorliegenden Bericht werden die Ergebnisse dieser ergänzenden Befragung dokumentiert.

In der Befragung wurde zunächst die Definition der Unterstützungseinheit thematisiert (siehe Kapitel 2). Weiter wurde für die Erfassung der soziodemografischen Angaben ein Vorschlag für einen modernisierten Variablenkatalog von den Befragten geprüft und validiert. Dieser Vorschlag wurde basierend auf den oben erwähnten Vorarbeiten abgeleitet und fokussiert auf administrative Angaben. (siehe Kapitel 3). Für die Angaben zur finanziellen Situation der Leistungsempfängerinnen und -empfänger wurde in einem weiteren Teil detailliert erhoben, welche Angaben bei den befragten Stellen für die Berechnung der Leistung benötigt werden (siehe Kapitel 4).

Im Rahmen der modernisierten SHS soll die Erhebung von Einzeldaten für alle der Sozialhilfe vorgelagerten, weiteren bedarfsabhängigen Sozialleistungen gemäss Inventar der Sozialhilfe im weiteren Sinn realisiert werden. Daher wurden in der Befragung insbesondere auch Leistungen berücksichtigt, welche aktuell nicht mit Einzeldaten erhoben werden. Die Gespräche mit den entsprechenden Stellen wurden i.d.R. persönlich geführt. Ergänzend wurden die Erkenntnisse telefonisch mit jenen Stellen vertieft, welche bereits im April-Mai 2019 an der Befragung zur Kategorisierung der Daten teilnahmen. Zudem wurden weitere Erhebungsstellen zur Teilnahme an einer Online-Befragung eingeladen. Insgesamt liegen Antworten von 39 Stellen der weiteren bedarfsabhängigen Sozialleistungen vor.² Diese verteilen sich wie folgt auf die unterschiedlichen Leistungsarten:

¹ Die Ergebnisse dieser Befragung sind verfügbar in «BSS (2019): Kategorisierung der Daten».

² Vier weitere angefragte Stellen nahmen nicht an der Befragung teil.

Tabelle 1 **Teilnehmende Stellen nach Leistungsart**

Leistungsart (Systematik gemäss Inventar der Sozialhilfe im weiteren Sinn)	Anzahl Antworten
Alters- und Invaliditätsbeihilfen ³	7
Arbeitslosenhilfen	4
Familienbeihilfen ⁴	8
Alimentenbevorschussung	18
Wohnbeihilfen	2

Die in der Befragung gesammelten Erkenntnisse wurden punktuell anhand des Inventars der Sozialhilfe im weiteren Sinn sowie verfügbaren Unterlagen und Gesetzestexten ergänzt.

In Hinblick auf das weitere Vorgehen im Projekt der Modernisierung ist darauf hinzuweisen, dass die Befragungen eine Momentaufnahme darstellen: Mehrere Gesprächsteilnehmende wiesen darauf hin, dass es zukünftig zu Änderungen kommen wird. Änderungen können sich aus unterschiedlichen Gründen ergeben, u.a. wenn eine Leistung aufgrund des politischen Willens verändert oder abgeschafft wird.⁵ Weiter können sich Änderungen in der Folge von Anpassungen bei Fallführungssystemen ergeben.

Wir danken den Befragungsteilnehmerinnen und -teilnehmern für ihre wertvolle Unterstützung.

2. Im Dossier erfasste Personen

Für die aktuell als Einzeldaten erhobenen, weiteren bedarfsabhängigen Sozialleistungen werden für die statistische Erhebung Vorgaben zu den Unterstützungseinheiten gemacht. Nicht berücksichtigt wird dabei, dass es Konstellationen gibt, in denen Einkommen und Lebensbedarf von Personen in die Bedarfsrechnung einfließen, die nicht zum Kreis der Anspruchsberechtigten gehören. Im Hinblick auf die Modernisierung und die grosse Heterogenität der unterschiedlichen Leistungen ist es relevant, die administrative Realität zu berücksichtigen. Die verwendete Definition der Unterstützungseinheit im Sinne der anspruchsberechtigten Personen ist für verschiedene Aspekte der statischen Erhebung relevant. So wird über sie der Kreis jener Personen definiert, für welche soziodemografische Angaben erfasst werden sollen. Zudem beeinflusst diese Definition, resp. ihre Umsetzung in der Praxis, Auswertungen zur Anzahl der unterstützten Personen sowie der Einkommenssituation der Leistungsbeziehenden.

Wir gehen hier von diesen Definitionen aus, die immer die anspruchsberechtigten Personen zur Unterstützungseinheit zählen. Bei der Auswertung der Befragung zeigte sich, dass der Begriff Un-

³ Kantonale Beihilfen zur AHV/IV sowie Zusatzleistungen zur AHV/IV im Kanton Zürich.

⁴ Eltern- und Mutterschaftsbeihilfen sowie weitere Familienbeihilfen.

⁵ Anpassungen sind hier künftig beispielsweise aufgrund Änderungen der bundesrechtlichen Regelungen zur den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV zu erwarten. Ein weiteres Beispiel ist eine Mutterschaftsbeihilfe, welche gemäss aktuellen kantonalen politischen Bestrebungen abgeschafft werden soll.

terstützungseinheit von den befragten Stellen unterschiedlich verstanden wurde. Die einen zählen die anspruchsberechtigten Personen dazu, andere alle Personen, deren Einkommenssituation in die Bedarfsrechnung einfließt und wieder andere zählen nur die antragstellende Person dazu, auch wenn die Leistungsgrenze höher ist, wenn diese Person verheiratet ist und/oder Kinder hat. Wir unterscheiden deshalb bei der Auswertung der Antworten zwischen anspruchsberechtigten Personen, berechnungswirksamen Personen und der Anzahl weiterer Haushaltsmitglieder.

Möchte man in Zukunft nur noch mit Administrativdaten arbeiten und alle Leistungen erfassen, so gilt es folgende Fragen zu klären:

1. Wie werden die Unterstützungseinheiten in der Praxis definiert? Stimmen die vom BFS im Rahmen der Erhebung verwendeten Definitionen der Unterstützungseinheit im Sinne der anspruchsberechtigten Personen für die Alimentenbevorschussung, die Familienbeihilfen und die Alters- und Invaliditätsbeihilfen mit der Praxis in den betroffenen Stellen überein?
2. Gilt für die übrigen bisher nicht erfassten Leistungen über alle Kantone, welche eine bestimmte Leistung kennen, die gleiche Definition einer Unterstützungseinheit?
3. Werden weitere, nicht anspruchsberechtigte Personen und ihre Einkommen in der Bedarfsrechnung berücksichtigt? Das können zum Beispiel Konkubinatspartner und deren Kinder sein.
4. Muss zur Berechnung des Anspruchs die Grösse des Haushalts bekannt sein?

2.1 Alters- und Invaliditätsbeihilfen

Für die Erhebung der Alters- und Invaliditätsbeihilfen definiert das BFS die Unterstützungseinheit wie folgt: «Die Unterstützungseinheit umfasst alle Personen, die für die Leistungshöhe berechnungswirksam sind und aus der Leistung ihren Lebensunterhalt ganz oder teilweise bestreiten. Nicht zur gleichen Unterstützungseinheit gehören Ehepaare, von denen ein Partner⁶ im Heim und der andere zu Hause lebt und die aufgrund separat durchgeführter Bedarfsrechnungen Leistungen beziehen. In diesem Fall soll pro Bedarfsrechnung ein Dossier geliefert werden. Erfolgt bei einem Ehepaar, das im Heim lebt, eine separate Bedarfsrechnung, dann muss auch hier für beide Partner je ein Dossier erfasst werden.»⁷

Laut den befragten Stellen entspricht diese Definition der Praxis. Für die Berechnung der Leistung gelten die gleichen Regeln wie für die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV des Bundes. Demnach zählen Konkubinatspartner weder zu den anspruchsberechtigten Personen noch wird ihr Einkommen bei der Berechnung des Anspruchs angerechnet. Es wird höchstens ein Beitrag an die Haushaltsführung angerechnet, welcher als Einkommen der antragstellenden Person zu verstehen ist. Kinder, welche Anrecht auf Kinderrenten haben, gehören nur dann zur gleichen Unterstützungseinheit, wenn sie im gleichen Haushalt leben. Andernfalls begründen sie eine eigene Unterstützungseinheit. Die Handhabung bei Fällen, in denen der eine Ehepartner in einem Heim,

⁶ Im Sinne der einfacheren Lesbarkeit wird im nachfolgenden Text für die Begriffe Ehepartner, eingetragene Partner sowie Konkubinatspartner auf die Nennung der weiblichen Form verzichtet, wobei diese stets mitgemeint ist.

⁷ Sozialhilfeempfängerstatistik, Leitfaden zur Durchführung der Erhebung 2019, S. 45, Onlinepublikation: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/soziale-sicherheit/erhebungen/shs.assetdetail.10707861.html>

der andere im Privathaushalt lebt, wurde so bestätigt, wie es das BFS beschreibt. Die anspruchsberechtigten und die berechnungswirksamen Personen lassen sich demnach relativ einfach ermitteln.

Abbildung 1 Alters- und Invaliditätsbeihilfen: Anspruchsberechtigte und berechnungswirksame Personen

antragstellende Person	Ehepartner/in, eingetragene/r Partner/in *)	minderjährige Kinder **) im gleichen Haushalt	weitere Personen im Haushalt
		erwachsene Kinder**) in Ausbildung im gleichen Haushalt	

*) nur falls im gleichen Haushalt lebend

**) nur Kinder mit Anspruch auf Kinderrente

Legende:

Anspruchsberechtigte bei allen Befragten

Anzahl Personen berechnungswirksam bei allen Befragten

2.2 Arbeitslosenhilfen

Für die Arbeitslosenhilfe werden aktuell keine Individualdaten erhoben und es liegt keine Definition der Unterstützungseinheit des BFS vor. Es handelt sich um Leistungen für Arbeitslose, deren Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung ausgeschöpft ist. Für das Jahr 2019 gibt es sechs Kantone, deren Arbeitslosenhilfen die Kriterien des Inventars erfüllen.⁸

In zwei Kantonen, die zu dieser Leistung befragt wurden, handelt es sich um Taggelder, welche an Bedürftige entrichtet werden, die von der Arbeitslosenversicherung ausgesteuert wurden. Demnach wird die Leistung wie eine Versicherungsleistung an eine einzelne Person verstanden. Die Familienzusammensetzung spielt für die Leistungsbemessung eine Rolle, indem die Einkommensgrenzen zur Ermittlung des Anspruchs höher liegen, wenn die anspruchsberechtigte Person verheiratet ist und/oder für minderjährige Kinder oder Kinder in Ausbildung aufkommen muss. Dabei spielt es keine Rolle, ob die Kinder im gleichen Haushalt leben oder nicht. Das Einkommen der Ehepartner ist zur Berechnung der Höhe des Anspruchs relevant. Konkubinatspartner werden in einem Kanton berücksichtigt, im anderen nicht. Die Anzahl Personen im Haushalt spielt in diesen beiden Fällen keine Rolle.

In einem weiteren Kanton wird die Leistung als Lohn für die Teilnahme an einem Integrationsprogramm ausbezahlt. In diesem Fall sind die Partner (Ehepartner, eingetragene Partner und Konkubinatspartner) berechnungswirksam. Kinder der antragstellenden Person werden nicht berücksichtigt. Die Anzahl weiterer Haushaltsmitglieder spielt ebenfalls keine Rolle.

⁸ Die Befragung eines fünften Kantons ist aufgrund der ausserordentlichen Lage der COVID-19-Pandemie noch nicht erfolgt. Die Situation für diesen Kanton wird in den weiteren Arbeiten mitberücksichtigt werden.

Im vierten Kanton gelten als Anspruchsberechtigte Antragsteller, Ehepartner oder Konkubinatspartner bzw. Wohnpartner, sofern eine Beziehung besteht, die die gleichen finanziellen Vorteile wie eine Ehe bietet. Ebenfalls werden minderjährige und erwachsene Kinder, die wirtschaftlich nicht unabhängig sind, zu den Anspruchsberechtigten gezählt. Letztere müssen nicht zwingend im gleichen Haushalt wohnen. Die Grösse des Haushalts spielt für den anzurechnenden Mietanteil eine Rolle.

Abbildung 2 Arbeitslosenhilfe: Anspruchsberechtigte und berechnungswirksame Personen

antragstellende Person	Ehepartner/in eingetragene/r Partner/in	Kinder **) im gleichen Haushalt bis Abschluss der Erstausbildung	Kinder **) nicht im gleichen Haushalt bis Abschluss der Erstausbildung	weitere Personen im Haushalt
	Konkubinatspartner/in	minderjährige Kinder des Partners im gleichen Haushalt		

*) unterschiedliche Definitionen, ab wann ein Paar als Konkubinatspaar gilt

**) nur Kinder der Antrag stellenden Person.

Legende:

- Anspruchsberechtigte bei allen Befragten
- Anspruchsberechtigte bei einem Teil der Befragten
- Berechnungswirksam bei einem Teil der Befragten
- Anzahl Personen berechnungswirksam bei einem Teil der Befragten

Bei der Arbeitslosenhilfe gehören Ehepartner nicht immer zu den Anspruchsberechtigten. Sie sind aber auch in diesen Fällen berechnungswirksam. Konkubinatspartner spielen bei zwei der befragten Stellen gar keine Rolle, sind einmal berechnungswirksam und gehören im vierten Fall zur Unterstützungseinheit. Kinder der antragstellenden Person gehören teils zum Kreis der Anspruchsberechtigten, teils sind sie berechnungswirksam und teils weder das eine noch das andere. Sind sie anspruchsberechtigt oder berechnungswirksam, so müssen sie nicht zwingend im gleichen Haushalt wohnen. Die sehr unterschiedlichen kantonalen Lösungen werden in der Darstellung (Abbildung 2) deutlich.

2.3 Familienbeihilfen

In diesem Abschnitt fassen wir alle Leistungen zusammen, welche im Inventar der Sozialhilfe im weiteren Sinn als Familienbeihilfen aufgeführt sind. Sie werden erst teilweise im Rahmen der SHS mit Einzeldaten erhoben. Familienbeihilfen werden bis zu einer Altersgrenze oder bis zum Ausbildungsabschluss des jüngsten Kindes ausgerichtet. Die Altersgrenze variiert zwischen einem halben Jahr und 25 Jahren, wobei nur in Erstausbildung stehende erwachsene Kinder einen Anspruch begründen. Den Teil dieser Leistungen, welcher bereits mit Einzeldaten erhoben wird, bezeichnet das BFS als Eltern- und Mutterschaftsbeihilfen und definiert die entsprechende Unterstützungseinheit⁹ wie folgt: «alle Personen, die für die Leistungshöhe berechnungswirksam sind und aus der Leistung ihren Lebensunterhalt ganz oder teilweise bestreiten. Zur Unterstützungseinheit gehören somit diejenigen Personen, die von den Eltern- und Mutterschaftsbeihilfen

⁹ Ebenda S. 45

direkt profitieren. Das bedeutet konkret, dass zusammenlebende Eltern oder Einelternfamilien und ihre Kinder zur Unterstützungseinheit zählen.»

Abbildung 3 Familienbeihilfen: Anspruchsberechtigte und berechnungswirksame Personen

antragstellende Person	Ehepartner/in, eingetragene/r Partner/in Konkubinatspartner/in bei gemeinsamem Kind	minderjährige Kinder**) im gleichen Haushalt	minderjährige Kinder nicht im gleichen Haushalt	weitere Personen im Haushalt
	Konkubinatspartner/in*) ohne gemeinsames Kind	erwachsene Kinder im gleichen Haushalt		

*) unterschiedliche Definitionen, ab wann ein Paar als Konkubinatspaar gilt

**) teilweise nur Kinder der Antrag stellenden Person oder nur das Kind, für das die Leistung ausbezahlt wird

Legende:

- Anspruchsberechtigte bei allen Befragten
- Anspruchsberechtigte bei einem Teil der Befragten
- Berechnungswirksam bei einem Teil der Befragten
- Anzahl Personen berechnungswirksam bei einem Teil der Befragten

Für die **Eltern- und Mutterschaftsbeihilfen** findet diese Definition laut den befragten Personen Anwendung, ausser, dass ältere Geschwister nicht überall zur Unterstützungseinheit gezählt werden, wenn die Höhe des Unterstützungsbeitrags unabhängig von der Anzahl Kinder errechnet wird. Es gibt Leistungen, die nur an Alleinerziehende, andere die nur an Ehepaare ausgerichtet werden und solche, die nur bis zum zweiten Kind einer alleinerziehenden Mutter gewährt werden. Konkubinatspartner sind entweder als anspruchsberechtigt oder als berechnungswirksam erfasst. Bei einer kantonalen Leistung können ausserdem auch Beiträge gesprochen werden, wenn das Kind nicht bei einem Elternteil aufwächst. Dann wird das Einkommen der Personen berücksichtigt, welche für das Kind aufkommen. Die Angaben zu den älteren Geschwistern des Kindes, für das Elternschaftsbeihilfen ausbezahlt werden, werden teilweise nur rudimentär erfasst, auch wenn sie berechnungswirksam sind.

Im Vergleich zu den Eltern- und Mutterschaftsbeihilfen sind die berücksichtigten Familiensituationen bei den Familienbeihilfen vielfältiger. Es werden ganze Familien unterstützt, unabhängig von ihrer Zusammensetzung. Damit die Definition der Unterstützungseinheit für die bisher noch nicht berücksichtigten **Familienbeihilfen** ebenfalls zutrifft, müsste sie leicht angepasst werden. Der letzte Satz müsste heissen: «Das bedeutet konkret, dass Einelternfamilien und zusammenlebende Paare mit ihren im gleichen Haushalt lebenden Kindern zur Unterstützungseinheit zählen.»

Nicht in dieser Definition enthalten sind minderjährige Kinder, die ausserhalb des Haushalts leben. Zwei der befragten Stellen gaben an, dass fremdplatzierte Kinder auch zu den anspruchsberechtigten Personen gehören können.

2.4 Alimentenbevorschussung

Laut Leitfaden des BFS¹⁰ umfasst die Unterstützungseinheit bei der Alimentenbevorschussung «die Person(-en), die im gleichen Unterhaltstitel als Begünstigte genannt sind und deren Unterhaltszahlung auch tatsächlich bevorschusst wird. Sind diese minderjährig, so wird der im gleichen Haushalt wohnende erziehungsberechtigte Elternteil als antragstellende Person mit in die Unterstützungseinheit einbezogen. Nicht zur Unterstützungseinheit gezählt werden Personen, die im gleichen Haushalt wohnen, jedoch nicht im Unterhaltstitel erwähnt werden.»

Diese Definition stimmt weitgehend mit der Praxis überein. Entgegen der Definition des BFS werden allerdings erwachsene Kinder nicht überall als eigene Fälle geführt, sondern bleiben bis zum Abschluss ihrer Ausbildung Teil des bestehenden Falls, zusammen mit dem erziehungsberechtigten Elternteil und allfälligen jüngeren Geschwistern. In einzelnen Kantonen ist dies auch der Fall, wenn die erwachsenen Kinder nicht mehr im gleichen Haushalt wie der Elternteil wohnen.

Fremdplatzierte Kinder werden nur als eigener Fall geführt, wenn sie verbeiständet sind. Ausschlaggebend ist der zivilrechtliche Wohnsitz.

Während der Kreis der Anspruchsberechtigten somit der Unterstützungseinheit gemäss BFS weitgehend entspricht, sind für die Stellen je nach Haushaltszusammensetzung und kantonalen Bestimmungen zusätzlich weitere Personen berechnungswirksam. Die finanzielle Situation von Ehepartnern der erziehungsberechtigten Person wird zur Berechnung des Anspruchs immer berücksichtigt. Bei Konkubinatspartnern ist dies mehrheitlich, aber nicht überall der Fall. Unberücksichtigt bleibt die Situation von Konkubinatspartnern, wenn die Berechnung aufgrund des steuerbaren Einkommens erfolgt. Weitere Kinder der Beteiligten im Haushalt und ihre Einnahmen werden bei der Berechnung des Anspruchs berücksichtigt.

Abbildung 4 ALBV: Anspruchsberechtigte und berechnungswirksame Personen

antragstellende Person	Ehepartner/in, eingetragene/r Partner/in Konkubinatspartner/in bei gemeinsamem Kind	minderjährige Kinder**) im gleichen Haushalt	minderjährige Kinder nicht im gleichen Haushalt	weitere Personen im Haushalt
	Konkubinatspartner/in*) ohne gemeinsames Kind	erwachsene Kinder im gleichen Haushalt		

*) unterschiedliche Definitionen, ab wann ein Paar als Konkubinatspaar gilt

**) teilweise nur Kinder der Antrag stellenden Person oder nur das Kind, für das die Leistung ausbezahlt wird

Legende:

- Anspruchsberechtigte bei allen Befragten
- Anspruchsberechtigte bei einem Teil der Befragten
- Berechnungswirksam bei einem Teil der Befragten
- Anzahl Personen berechnungswirksam bei einem Teil der Befragten

Stützt sich in Zukunft die Erhebung auf Administrativdaten, so kann grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass die vom BFS festgelegte Definition der Unterstützungseinheit mit folgenden Einschränkungen beibehalten werden kann.

¹⁰ Ebenda S.44

- Erwachsene Kinder werden nicht überall als separater Fall, sondern häufig bis zum Abschluss der Ausbildung im bisherigen Fall weitergeführt.
- Das Gleiche gilt für fremdplatzierte Kinder, wenn das Sorgerecht bei jenem Elternteil bleibt, der Alimentenbevorschussung beantragt hat. In den Antworten wurde zudem erwähnt, dass es weitere Situationen gibt, in denen ein Kind nicht im gleichen Haushalt wie der Elternteil mit Sorgerecht lebt (Auslandaufenthalte von Jugendlichen). Allerdings bleibt in diesen Situationen der zivilrechtliche Wohnsitz des Kindes beim antragstellenden Elternteil bestehen.
- Neben den Anspruchsberechtigten (gemäss Unterhaltstitel) umfasst im Verständnis einiger Stellen die Unterstützungseinheit zusätzlich Personen, welche nicht anspruchsberechtigt, aber berechnungswirksam sind.

Weitere Personen im Haushalt spielen bei der Mehrzahl der Antwortenden für die Berechnung des Anspruchs keine Rolle. Eine Minderheit benötigt zur Berechnung des Anspruchs Angaben zur finanziellen Situation aller Haushaltsmitglieder oder Angaben der Anzahl Personen im Haushalt zur korrekten Berechnung des Mietzinsanteils. In den meisten Fällen spielt aber die Grösse des Haushalts keine Rolle, da sich der Anspruch an einer fixen Einkommensgrenze bemisst.

2.5 Wohnbeihilfen

Für die Wohnbeihilfe werden aktuell keine Individualdaten erhoben und es liegt keine Definition der Unterstützungseinheit seitens BFS vor. Für das Jahr 2019 gibt es zwei Kantone, deren Wohnbeihilfen die Kriterien des Inventars erfüllen. Die eine untersuchte Leistung steht allen Bedürftigen offen, welche die entsprechenden finanziellen Voraussetzungen erfüllen. Die Unterstützungseinheit besteht dabei aus allen Personen, welche im Haushalt wohnen.

Die zweite Wohnbeihilfe dient der Bekämpfung der Familienarmut und steht nur Familien mit minderjährigen oder erwachsenen Kindern in Ausbildung bis 25 Jahre zu. Die Familie muss mindestens aus einem Kind und einem Elternteil bestehen. Zudem sind Ehepartner, eingetragene Partner sowie weitere Kinder Teil der Unterstützungseinheit. Konkubinatspartner werden dann berücksichtigt, wenn sie ein gemeinsames Kind mit der antragstellenden Person haben oder das Konkubinat seit mind. 5 Jahren besteht. Kinder werden bis 25 Jahre erfasst, sofern sie in Erstausbildung sind. Mindestens ein Kind muss im Haushalt mit einem Elternteil leben. Für das Splitting des Mietzinses ist die Anzahl Personen im Haushalt relevant.

Zwischen den beiden befragten Wohnbeihilfen bestehen somit merkliche Unterschiede in der Definition der Unterstützungseinheit. Eine Gemeinsamkeit liegt im eher breiten Verständnis der Unterstützungseinheit.

2.6 Zwischenfazit

Die eingangs gestellten Fragen können aufgrund dieser Analyse wie folgt beantwortet werden:

1. In den Grundzügen stimmen die Definitionen der Unterstützungseinheit des BFS im Sinne der anspruchsberechtigten Personen mit der Praxis überein. Unter den befragten Stellen bestehen aber unterschiedliche Verständnisse dazu, ob ein Dossier aus anspruchsberechtigten Personen oder anspruchsberechtigten und berechnungswirksamen Personen besteht. Inso-

fern ist davon auszugehen, dass viele Stellen kein deckungsgleiches Verständnis der Unterstützungseinheit gemäss der Definition des BFS haben. Will man sich im Rahmen der Modernisierung der SHS auf die Erhebung von Administrativdaten beschränken, muss insbesondere bei der Alimentenbevorschussung eine weniger einschränkende Definition bezüglich erwachsener Kinder Anwendung finden. Dagegen kann die Definition zu den Eltern- und Mutterschaftsleistungen mit einer kleinen Änderung auf die bisher nicht erhobenen Leistungen für einkommensschwache Familien ausgedehnt werden.

2. Grössere Herausforderungen für die Definition der Unterstützungseinheit sehen wir insbesondere bei der Arbeitslosenhilfe. Während die einen Kantone von der Sicht einer Versicherungsleistung für eine Person ausgehen, berücksichtigen andere den gesamten Haushalt. Erschwerend kommt hinzu, dass bei ersteren auch Kinder ausserhalb des Haushalts für die Berechnung berücksichtigt werden.
3. Bei allen Leistungsgruppen mit Ausnahme der Alters- und Invaliditätsbeihilfen werden teilweise Einkommen von nicht anspruchsberechtigten Haushaltsmitgliedern in die Bedarfsrechnung miteinbezogen. Dies stellt einen grundlegenden Unterschied zur wirtschaftlichen Sozialhilfe dar. Will man die berechnungswirksamen Einkommen und den Bedarf detailliert auswerten, so muss eine Möglichkeit gefunden werden, die Anzahl berechnungswirksamer Personen korrekt zu berücksichtigen. Wird beispielsweise bei einem Fall mit Alimentenbevorschussung die Bedarfsrechnung für ein Ehepaar mit 3 Kindern gemacht, anspruchsberechtigt ist aber nur die Mutter und ein Kind, basiert die Bedarfsrechnung auf einem 5-Personen-Haushalt. Lebt die Mutter allein mit dem Kind, so basiert die Rechnung auf einen Zweipersonenhaushalt. Dies ist aber aus den Daten nicht ersichtlich. Bei jenen Stellen, welche Konkubinatspartner als berechnungsrelevant betrachten, kommt erschwerend hinzu, dass die Definitionen des Konkubinats divergieren.
4. Die Anzahl Personen im Haushalt findet nur bei den Alters- und Invaliditätsbeihilfen sowie den Wohnbeihilfen immer Berücksichtigung. Wird bei den übrigen Leistungen eine detaillierte Bedarfsrechnung unter Einbezug anrechenbarer Ausgaben erstellt, spielt die Grösse des Haushalts zur Berechnung des Mietanteils und allenfalls des allgemeinen Lebensbedarfs eine Rolle. Wird hingegen der Leistungsanspruch an einer fixen Einkommensgrenze berechnet, so ist die Grösse des Haushalts nicht relevant. Dies ist je nach kantonaler Gesetzgebung innerhalb der Leistungsgruppen uneinheitlich.

3. Soziodemografische Angaben

Im Rahmen der Modernisierung wird sich die statistische Erhebung in Zukunft auf die wichtigsten soziodemografischen Angaben bzw. auf administrativ notwendige Angaben der unterstützten Personen beschränken. Gesammelt werden sollen die Angaben der antragstellenden Person sowie jene der weiteren Mitglieder der Unterstützungseinheit. Ein Vorschlag für die Auswahl der Variablen (siehe Tabelle 2) wurde mit 39 Stellen gespiegelt.

Die für die Erhebung vorgeschlagenen Angaben werden zum grössten Teil sowieso für die Fallführung benötigt. Wie aus den telefonischen und persönlich geführten Interviews hervorgeht, werden aber nicht alle in einem Fallführungssystem geführt. Bei der Interpretation der Antworten

muss zudem berücksichtigt werden, dass die Befragten von unterschiedlichen Definitionen der Unterstützungseinheit, berechnungswirksamen Personen und weiteren Mitgliedern des Haushalts ausgingen.

Die Auswertung der Antworten aller 39 befragten Stellen wird in Tabelle 2 dargestellt. Aufgeführt ist dabei, wie viele der befragten Stellen eine Angabe administrativ erfassen.

Das «Datum Beginn des Anspruchs» wird nur von zwei Stellen für Alimentenbevorschussung und einer für Familienbeihilfe nicht geführt. Alle anderen können diese Information liefern. Am seltensten wird die Anzahl Personen im Haushalt in den Fallführungssystemen erfasst. Bei einem Drittel der Befragten wird diese Information nicht geführt. Zumeist fehlt diese Angabe, wenn die Haushaltsgrösse für die Berechnung des Anspruchs keine Rolle spielt. Manchmal wird aufgrund des Mietvertrags der Mietanteil der Unterstützungseinheit zwar ausgerechnet, aber im Fallführungssystem die Anzahl Personen nicht erfasst. Immer vorhanden ist die Haushaltsgrösse bei den Alters- und Invaliditätsbeihilfen und den Wohnbeihilfen. Teilweise fehlt sie bei der Arbeitslosenhilfe obwohl zwei Stellen angaben, sie für die Berechnung des Anspruchs zu benötigen. Bei einer der beiden Stellen ist dies v.a. darauf zurückzuführen, dass keine Berechnung vorgenommen wird, wenn ein Antragsteller oder eine Antragstellerin Sozialhilfe beziehen. Bei den Familienbeihilfen fehlt die Haushaltsgrösse in zwei Fällen, in denen sie für die Berechnung des Anspruchs keine Rolle spielt. Von den 18 befragten Stellen bezüglich Alimentenbevorschussung gaben sieben an, die Haushaltsgrösse nicht zu führen. Die für die modernisierte SHS vorgeschlagene Erhebung der Anzahl Personen im Haushalt ist für diese Leistungen nicht konform mit der Zielsetzung auf die Erhebung von administrativ notwendigen Informationen zu fokussieren.

Von den 39 befragten Stellen führen nur gerade drei Stellen für Alimentenbevorschussung die Anzahl Personen in der Unterstützungseinheit nicht. Dass diese Angabe nicht vorhanden sein soll, erstaunt und mag auf eine spezielle Definition der Unterstützungseinheit zurückzuführen sein.

Die Angaben zu Wohnadresse und Wohnsitz sind grossmehrheitlich vorhanden. Bei den Alters- und Invaliditätsbeihilfen stammt die negative Antwort von einer Leistung, die abgeschafft wurde und nur noch ausläuft.

In Bezug auf die antragstellende Person werden soziodemografische Angaben mehrheitlich administrativ erfasst. Einzig die Nationalität liegt knapp unter der 80%-Grenze. Dagegen sind für die weiteren Personen in der Unterstützungseinheit mehr Variablen nicht in der administrativen Erfassung abgedeckt. In diesem Zusammenhang ist zudem zu beachten, dass die befragten Stellen wiederum ihr eigenes Verständnis der Unterstützungseinheit zugrunde legten (siehe Kapitel 2). Jede fünfte Stelle gibt zudem an, den Beziehungstyp nicht zu erfassen.

Tabelle 2 Administrativ geführte soziodemografische Angaben

	alle befragten Stellen		Alters- und Invaliditätsbeihilfe	Arbeitslosen-hilfe	Familien-beihilfe	ALBV	Wohn-beihilfe
Anzahl befragte Stellen	39		7	4	8	18	2
	Anzahl	Admin. Abdeckung	Anzahl	Anzahl	Anzahl	Anzahl	Anzahl
Datum Beginn des Anspruchs	36	■ 92.3%	7	4	7	16	2
Anzahl Personen im gesamten Haushalt	26	■ 66.7%	7	0	6	11	2
Anzahl Personen UE*	35	■ 89.7%	7	4	8	14	2
Strasse	37	■ 94.9%	6	4	8	17	2
Nummer	37	■ 94.9%	6	4	8	17	2
Zivilrechtlicher Wohnsitz PLZ	36	■ 92.3%	6	4	8	16	2
Zivilrechtlicher Wohnsitz Ort/Ge-meinde	36	■ 92.3%	6	4	8	17	1
Für die antragstellende Person**:							
Sozialversicherungsnummer	32	■ 82.1%	6	4	8	13	1
Name	36	■ 92.3%	5	4	8	17	2
Vorname	35	■ 89.7%	5	4	8	16	2
Geburtsdatum	35	■ 89.7%	5	4	8	17	1
Geschlecht*)	32	■ 84.2%	5	4	8	14	1
Zivilstand*)	32	■ 84.2%	6	4	8	13	1
Nationalität	31	■ 79.5%	5	4	8	13	1
Für die weiteren Personen der UE:							
Sozialversicherungsnummer	30	■ 76.9%	6	3	7	13	1
Name	34	■ 87.2%	5	3	7	17	2
Vorname	34	■ 87.2%	5	3	8	16	2
Geburtsdatum	34	■ 87.2%	5	3	8	17	1
Geschlecht*)	31	■ 79.5%	5	3	8	14	1
Zivilstand*)	31	■ 79.5%	6	3	8	13	1
Nationalität	29	■ 74.4%	5	3	8	12	1
Beziehungstyp zur antragstellenden Person für die weiteren Personen der UE***	31	■ 79.5%	7	3	8	12	1

Legende: ■ = bei 80% oder mehr erfasst, ■ = teilweise erfasst

* eine ALBV-Stelle hat dazu keine Angabe gemacht

** nicht alle Stellen haben zwischen antragstellender Person und weiteren UE-Mitgliedern unterschieden. Bei den hier gezählten kann mit Sicherheit gesagt werden, dass sie die Angaben führen.

*** Besteht die UE bei einer Leistung immer nur aus einer Person, so wurde diese Stelle jenen zugeordnet, welche den Beziehungstyp angeben können.

Der grösste Teil der Informationen wird bei über 80% der befragten Stellen erfasst. Deutlich nicht der Fall ist dies bei der Anzahl der Personen im gesamten Haushalt sowie bei der Sozialversicherungsnummer und der Nationalität der weiteren Mitglieder der Unterstützungseinheit. Nur knapp unter der 80%-Grenze liegen das Geschlecht und der Zivilstand der weiteren Personen in der Unterstützungseinheit und die Nationalität der antragstellenden Person. Wird mit der Modernisierung der SHS die Erfassung der Angaben zu allen Mitgliedern der Unterstützungseinheit verlangt, so wird dies für einige Stellen die Erhebung von nicht administrativ geführten Daten zur Folge haben.

4. Angaben zur finanziellen Situation

Im Rahmen der Erhebung 2019 zur Kategorisierung des Variablenkatalogs zeigte sich eine grosse Heterogenität bei der Erfassung von Angaben zur finanziellen Situation für die weiteren bedarfsabhängigen Sozialleistungen. In der damaligen Erhebung konnten lediglich die beiden Variablen «Erwerbseinkommen» und «zugesprochene Leistung» als eindeutig administrativ, d.h. für die Fallführung bei einem Grossteil der Leistungen relevant, identifiziert werden. Ziel im Rahmen der aktuellen Befragung war es, die genaue Erfassung der Angaben zur finanziellen Situation bei den verschiedenen Leistungen einerseits bei zusätzlichen Stellen und andererseits bei den bereits befragten vertiefter zu ermitteln.

Dafür wurden die Befragten jeweils gebeten, darzulegen, welche Parameter in die Bedarfsrechnung einfließen (können). Dies lässt Rückschlüsse darauf zu, welche Angaben administrativ verwendet werden. Dies allerdings unabhängig davon, ob die Daten in elektronischer resp. maschinenlesbarer Form vorliegen, wie es für die statistische Erhebung wichtig wäre. Einige Stellen wiesen darauf hin, dass die Bedarfsberechnung losgelöst von einem Fallführungssystem z.B. per Excel-Tabellen durchgeführt wird.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass in der vorliegenden Untersuchung der Fokus nicht auf die Einkommen der einzelnen Personen gerichtet war, sondern auf die berücksichtigten Einkommensarten insgesamt. Dies entspricht dem Fokus auf das Dossier, wie es in der gegenwärtigen Erhebung der SHS für die weiteren bedarfsabhängigen Leistungen vorgesehen ist.¹¹

Eine grundsätzliche Unterscheidung ergibt sich aus dem Umstand, ob bei der Bedarfsberechnung Ausgaben (teilweise als Pauschalbeträge) berücksichtigt werden oder die Bedarfsberechnung anhand von fixen Einkommensgrenzen erfolgt. Bestehen fixe Einkommensgrenzen, werden die anrechenbaren Einkommen an dieser Anspruchsgrenze und damit unabhängig von den Ausgaben bemessen um festzustellen, ob eine Bedürftigkeit vorliegt. Diese Berechnungsweise unterscheidet sich von jener der wirtschaftlichen Sozialhilfe, bei welcher die anrechenbaren Einnahmen und Ausgaben einander gegenübergestellt werden. Mit Blick auf die administrativ erhobenen Daten bedeutet dies, dass bei fixen Einkommensgrenzen i.d.R. keine Angaben zu den Ausgaben erfasst

¹¹ Sozialhilfeempfängerstatistik, Leitfaden zur Durchführung der Erhebung 2019.

werden. Die Ausnahme bilden Berechnungen, bei denen bestimmte Ausgaben von den Einnahmen abgezogen werden bevor sie an einer fixen Einkommensgrenzen gemessen werden. Heterogene Bestimmungen zu Freibeträgen auf Erwerbseinkommen und der Verrechnung eines Vermögensverzehr verkomplizieren die Situation zusätzlich.

Ein weiterer Unterschied zur wirtschaftlichen Sozialhilfe besteht darin, dass die zugesprochene Leistung nicht überall die Differenz zwischen anrechenbaren Ausgaben oder fixer Einkommensgrenze und anrechenbaren Einnahmen ist, sondern sich teilweise anhand von festgesetzten (Höchst-)Beträgen bemisst. So sind beispielsweise bei der Alimentenbevorschussung die im Unterhaltstitel festgehaltenen Beträge ausschlaggebend, während sich die Arbeitslosenhilfe teilweise am letzten erhaltenen ALV-Taggeld bemisst.

Wie bereits in Kapitel 2 erläutert, können im Gegensatz zur wirtschaftlichen Sozialhilfe Personen und deren Einkommen berechnungswirksam sein, ohne dass sie als Anspruchsberechtigte gelten. Zwischen den einzelnen Leistungen ergeben sich zudem grosse Unterschiede in der Definition der Personenkreise, die als anspruchsberechtigt und/oder berechnungswirksam berücksichtigt werden. Auf diese Unterschiede wird nachfolgend nicht mehr eingegangen. Für die Auswertungen der SHS zur finanziellen Situation ist allerdings zwingend zu berücksichtigen, welche unterschiedlichen Definitionen des anspruchsberechtigten Personenkreises verwendet werden und wie viele Personen in die Bedarfsberechnung einfließen.

4.1 Alters- und Invaliditätsbeihilfen

Die Gewährung der Alters- und Invaliditätsbeihilfen orientiert sich stark am Anspruch auf Ergänzungsleistungen zur AHV/IV. Entsprechend entfällt grösstenteils bei der Berechnung der kantonalen Beihilfe eine losgelöste Bedarfsberechnung. Punktuell werden lediglich bestimmte Ansätze anders berücksichtigt, insbesondere sind höhere Mietzinsmaxima als gemäss der bundesrechtlichen Regelung vorgesehen. Es bestehen daher auch kaum Unterschiede bezüglich der Berechnung der kantonalen Leistungen.

Anrechenbare Einnahmen

Berücksichtigt werden Erwerbseinkommen, Einkommen aus Sozialversicherungsleistungen, Unterhaltsbeiträge sowie Einkommen aus Vermögens- und Liegenschaftserträgen. In die Berechnung fliesst zudem ein Vermögensverzehr ein, wobei auch Vermögensverzicht berücksichtigt wird. Zudem wird u.U. von einem hypothetischen Einkommen¹² ausgegangen. Das Erwerbseinkommen wird lediglich teilweise angerechnet und i.d.R. anhand aktueller Nachweise erfasst. Vereinzelt wurde darauf hingewiesen, dass auf das Vorjahreseinkommen abgestellt wird, sofern sich keine grösseren Änderungen ergaben.

¹² Ein hypothetisches Einkommen kann angerechnet werden, wenn zum Beispiel eine Person in geringerem Umfang erwerbstätig ist, als ihr zugemutet werden kann.

Anrechenbare Ausgaben

Neben dem Lebensbedarf werden Wohnkosten, Berufsauslagen, Kosten für den Unterhalt von Gebäuden, Hypothekarzinsen, Pauschalbeträge für die Prämien der obligatorischen Krankenversicherung und geleistete Unterhaltsbeiträge berücksichtigt. Weiter werden gewisse Krankheits- und Behinderungskosten beachtet. Sofern ein Anspruch auch bei Personen, welche im Heim oder im Spital leben, bestehen kann, fliessen andere Parameter wie eine Tagestaxe in die Berechnung ein.

Anpassungen der Berechnung

Alle befragten Stellen wiesen darauf hin, dass die Leistungsbeziehenden verpflichtet sind, Änderungen in der Einkommens- und Vermögenssituation unverzüglich zu melden und dass in diesem Fall eine Anpassung vorgenommen wird. Einige Stellen überprüfen die Berechnung auf jährlicher Basis, während andere Stellen auf die periodischen Überprüfungen nach drei oder vier Jahren verwiesen.

4.2 Arbeitslosenhilfen

Anrechenbare Einnahmen

Erwerbseinkommen, Einkommen aus Sozialversicherungsleistungen, Unterhaltsbeiträge, Kinderzulagen und Einkommen aus Vermögen sind für alle vier befragten Stellen der Arbeitslosenhilfe relevant. Eine kantonale Stelle wies jedoch darauf hin, dass nicht immer eine Bedarfsrechnung vorgenommen werde: Da sich die Leistung analog zur wirtschaftlichen Sozialhilfe berechnet (wobei die anerkannten Ausgaben im Vergleich zu dieser erhöht werden), wird auf die Bedarfsberechnung verzichtet, wenn der Anspruch auf wirtschaftliche Sozialhilfe bereits abgeklärt und bestätigt worden war.

Das Nettoeinkommen wird bei zwei Stellen anhand aktueller Unterlagen ermittelt, während eine weitere Stelle i.d.R. die neuste Steuerveranlagung herbeizieht. In einem Fall wird das Bruttoeinkommen berücksichtigt. Eine Stelle wies darauf hin, dass für die antragstellende Person im Fall eines Zwischenverdienstes, dieser nicht voll angerechnet wird. Zwei der vier Leistungen kennen Vermögensgrenzen, während die anderen beiden einen Vermögensverzehr einberechnen.

Anrechenbare Ausgaben

Zwei Leistungen kennen fixe Einkommensgrenzen und berücksichtigen daher keine Ausgabenposten in der Berechnung. Die anderen zwei Leistungen erstellen eine Bedarfsrechnung und messen die anrechenbaren Ausgaben am Einkommen. Wenn die Ausgaben berücksichtigt werden, liegen Angaben zum Lebensbedarf, den anrechenbaren Wohnkosten sowie den Prämien der obligatorischen Krankenversicherung vor.

Anpassungen der Berechnung

Die Berechnung wird bei zwei Leistungen monatlich überprüft, bei einer weiteren Leistung müssen relevante Änderungen seitens der Leistungsbeziehenden ebenfalls monatlich gemeldet werden. Die vierte Leistung ist auf die Dauer von sechs Monaten begrenzt und wird nach der einmaligen Berechnung für diesen Zeitraum gewährt.

4.3 Familienbeihilfen

Anrechenbare Einnahmen

Bei sämtlichen Leistungen der Familienbeihilfen wird das Erwerbseinkommen der Mitglieder der Unterstützungseinheit sowie allfälliger weiterer berechnungswirksamer Personen berücksichtigt.¹³ In der Regel wird dabei auf das monatliche Erwerbseinkommen gemäss aktuellen Lohnnachweisen abgestellt. Lediglich eine Stelle stützt sich ausschliesslich auf Informationen der letzten Steuerveranlagung. Bei einem Teil der Leistungen besteht auf Erwerbseinkommen ein Freibetrag, während andere keine solche Regelung kennen.

Bei allen Stellen berechnungsrelevant sind zudem Einnahmen aus Vermögen, Unterhaltsbeiträge sowie Kinderzulagen. Bis auf eine Ausnahme werden auch jegliche Einkommen durch Sozialversicherungsleistungen berücksichtigt. Sehr unterschiedlich fällt die Handhabung der Stellen bei den Haushaltsentschädigungen und der Verwandtenunterstützung aus. Ein hypothetisches Einkommen wird lediglich bei einer Leistung berücksichtigt. Bei fast allen Leistungen wird bei Vermögen oberhalb einer bestimmten Grenze ein Vermögensverzehr als Einkommen hinzugerechnet. Bei einer Stelle wird zudem der Vermögensverzicht berücksichtigt.

Anrechenbare Ausgaben

Von acht untersuchten Leistungen erfolgt die Bedarfsberechnung bei drei anhand von fixen Einkommens- und Vermögensgrenzen, weshalb keine Ausgaben erfasst werden.

Bei jenen Stellen, welche Ausgaben berücksichtigen, wird bei allen eine auf die Anzahl Personen abgestimmte Pauschale des Lebensbedarfs in die Berechnung miteinbezogen. Ebenso werden stets die anrechenbaren Wohnkosten berücksichtigt, teilweise sind diese auf eine bestimmte Höhe plafoniert. Bei drei Leistungen werden Pauschalen für die Prämien der obligatorischen Krankenversicherung berücksichtigt, bei den anderen zwei nicht. Weitere Kosten der medizinischen Grundversorgung, geleistete Unterhaltsbeiträge sowie weitere Ausgaben (z.B. Hypothekarzins und Gebäudeunterhalt) werden vereinzelt in die Bedarfsrechnung miteinbezogen.

Anpassungen der Berechnung

Bei der Mehrheit der befragten Stellen findet die Überprüfung der Bedarfsrechnung zumindest im Fall von schwankenden Erwerbseinkommen monatlich statt. Lediglich zwei Stellen gaben an, dass die Leistung für ein Jahr gewährt und in diesem Zeitraum keine Neuberechnung vorgenommen wird.

¹³ Siehe Kapitel 2 hinsichtlich der Definition der Unterstützungseinheit sowie weiterer berechnungswirksamer Personen.

4.4 Alimentenbevorschussung

Anrechenbare Einnahmen

Bei fünf der 18 befragten Stellen wird für die Ermittlung der anrechenbaren Einnahmen in erster Linie auf die letzte Steuerveranlagung abgestellt. Bei diesen Stellen ist unklar, ob einzelne Einkommensbestandteile separat erfasst werden, wenn sich die Einkommenssituation seit der letzten Steuerveranlagung massgeblich verändert hat.

Das Erwerbseinkommen der Mitglieder der Unterstützungseinheit sowie allfälliger weiterer berechnungswirksamer Personen wird von allen übrigen befragten Stellen berücksichtigt. Dies erfolgt zumeist anhand aktueller Lohnnachweise. In den meisten Fällen wird das Nettoerwerbseinkommen erfasst, lediglich zwei Stellen erfassen das Bruttoerwerbseinkommen. Bei rund einem Drittel der Befragten, die sich explizit zu diesem Aspekt äusserten, fliesst nicht das volle Erwerbseinkommen in die Bedarfsberechnung ein.

Weiter sind Einkommen aus Sozialversicherungen, Einnahmen aus Vermögens- und Liegenschaftserträgen sowie Unterhaltsbeiträge berechnungsrelevant. Bei einer Mehrheit der Leistungen wird oberhalb einer bestimmten Vermögensgrenze ein Vermögensverzehr in die Berechnung miteinbezogen. Unabhängig vom Vermögensverzehr bestehen Vermögensgrenzen, oberhalb derer kein Anspruch mehr besteht. Zwei Stellen berücksichtigen zudem Vermögensverzicht.

Anrechenbare Ausgaben

Bei der Mehrheit der befragten Stellen (14 von 18) bestehen fixe Einkommensgrenzen, d.h. einzelne Ausgabenkomponenten werden nicht erhoben. Ausnahmen bilden dabei geleistete Unterhaltsbeiträge, Kosten für die Kinderbetreuung, Ausgaben im Zusammenhang mit der Altersvorsorge sowie Berufsauslagen. Diese Kostenkomponenten werden vereinzelt vom Einkommen in Abzug gebracht. Lediglich eine der antwortenden Stellen erstellt eine Ausgabenberechnung anhand des pauschalisierten Lebensbedarfs, Wohnkosten, Krankenversicherungsprämien sowie weiteren Ausgaben und stellt die Einnahmen den Ausgaben in einer Bedarfsberechnung direkt gegenüber. Drei weitere Stellen kennen zwar fixe Einkommensgrenzen, reduzieren das Einkommen aber um diverse Ausgabekomponenten wie Wohnkosten, Krankenversicherungsprämien und geleistete Unterhaltsbeiträge. In einem Fall werden gar medizinische Kosten sowie der Lebensbedarf vom Einkommen abgezogen, bevor dieses an den Einkommensgrenzen gemessen wird. In diesem Fall werden somit sämtliche Ausgabekomponenten wie bei der Bedarfsberechnung ohne fixe Einkommensgrenzen berechnet.

Anpassungen der Berechnung

Sämtliche Stellen weisen darauf hin, dass die Leistungsbeziehenden verpflichtet sind, Änderungen bei ihrer Einkommens- und Vermögenssituation zu melden und zu diesem Zeitpunkt eine Neuberechnung erfolgt. Die periodische Überprüfung erfolgt bei einem Grossteil der befragten Stellen jährlich. Lediglich bei drei Stellen wird ein anderer Rhythmus angewendet, wobei sich der Zeitraum von sechs Monaten bis zu zwei Jahren erstreckt.

4.5 Wohnbeihilfen

Anrechenbare Einnahmen

Beide befragten Stellen beziehen diverse Einkommensarten in die Berechnung mit ein: Erwerbseinkommen, Einkommen aus Sozialversicherungen sowie Unterhaltsbeiträge. Das Erwerbseinkommen wird bei einer Leistung anhand von Nachweisen der letzten drei Monate ermittelt, während für die andere Leistung i.d.R. die letzte Steuerveranlagung beigezogen wird. Bei der Berechnung einer Leistung wird zudem ein Vermögensverzehr berücksichtigt.

Anrechenbare Ausgaben

Bei beiden Leistungen sind fixe Einkommensgrenzen vorgesehen. Die Höhe der Mietkosten ist jedoch für die Bestimmung der Leistungshöhe relevant und wird entsprechend ebenfalls erfasst.

Anpassungen der Berechnung

Neben Anpassungen infolge von Meldungen seitens der Leistungsbeziehenden wird bei einer Stelle jährlich, bei der anderen alle 18 Monate eine Überprüfung durchgeführt.

4.6 Zwischenfazit

Nachfolgend wird für zentrale Variablen zu den anrechenbaren Einnahmen dargelegt, bei welchem Anteil der Stellen eine administrative Erfassung vorliegt. Die meisten zentralen Einkommenskomponenten fliessen mehrheitlich in die Berechnung ein. Bei jenen Stellen, welche auf das steuerbare Einkommen abstellen, sind diese allerdings nicht einzeln identifizierbar. Zudem unterscheidet sich die Bedarfsberechnung der verschiedenen Leistungen bezüglich der weiteren Komponenten, die bei der Berechnung berücksichtigt werden. Dies schränkt die Vergleichbarkeit des Totals der anrechenbaren Einnahmen ein.

Tabelle 3 **Übersicht anrechenbare Einnahmen**

Variablen	Admin. Abdeckung	Anzahl Antworten*
Erwerbseinkommen	82%	39
Freibetrag auf Erwerbseinkommen	57%	28
Einkommen aus Sozialversicherungsleistungen	79%	38
Unterhaltsbeiträge	82%	39
Ausbildungsbeiträge (Stipendien)	45%	20
Vermögens- und Liegenschaftserträge	81%	36
Vermögensverzehr	87%	30

*Berücksichtigt wurden dabei nur jene Stellen, welche sich explizit zu dem jeweiligen Aspekt äusserten. Die Aufstellung ist auf jene Variablen beschränkt, für welche von einer Mehrheit der befragten Stellen eine explizite Antwort vorliegt. Da die übrigen Stellen nicht auf diese Aspekte eingingen, ist tendenziell zu vermuten, dass sie die jeweilige Information nicht administrativ erfassen und damit die ausgewiesenen Prozentzahlen tendenziell höher liegen als die effektive administrative Abdeckung.

Bei 23 von 39 Leistungen werden Ausgaben nicht erfasst, d.h. es liegen dazu keine Informationen vor. Ausnahmen dabei sind geleistete Unterhaltsbeiträge sowie punktuell weitere einzelne Ausgabenposten, welche teilweise vom Einkommen abgezogen werden. Hinsichtlich der Leistungsart fällt auf, dass bei den Alters- und Invaliditätsbeihilfen Ausgaben stets detailliert miteinbezogen werden, während sich die Alimentenbevorschussung mehrheitlich an fixen Einkommensgrenzen orientiert. Gemessen an allen 39 Leistungen ist somit keine Angabe für eine Mehrheit von 80% administrativ verfügbar.

Bei jenen 16 Leistungen, für deren Bedarfsberechnung Angaben zu den Ausgaben erfasst werden, sind nachfolgend die Anteile der administrativen Abdeckung aufgeführt.

Tabelle 4 Übersicht anrechenbare Ausgaben

Variablen	Admin. Abdeckung bei den 16 Stellen mit Ausgabenerfassung	Anzahl Antworten*
Lebensbedarf	100%	16
Angerechnete Wohnkosten	100%	16
Medizinische Grundversorgung	69%	13
Prämien obl. Krankenversicherung	88%	16
Unterhaltsbeiträge an Ehepartner bzw. Kinder	69%	13

* Berücksichtigt wurden dabei nur jene Stellen, welche sich explizit zu dem jeweiligen Aspekt äusserten.

Mit Blick auf die unterschiedlichen Leistungsarten der betrachteten weiteren bedarfsabhängigen Sozialleistungen lässt sich festhalten, dass im Bereich der Alters- und Invaliditätsbeihilfen durch die Anlehnung an die Berechnung der Ergänzungsleistungen Angaben zu Einnahmen und Ausgaben ziemlich umfassend und vergleichbar erfasst werden. Bei der Alimentenbevorschussung wird teilweise auf das steuerbare Einkommen abgestellt, teilweise auf das aktuelle Einkommen, was eine einheitliche Erfassung der Einnahmen erschwert. Bei den weiteren drei Leistungsarten werden Kernbestandteile der Einnahmen mehrheitlich ähnlich erfasst, Unterschiede bestehen jedoch darin, welche weiteren Einkommenskomponenten in die Bedarfsberechnung einfließen. Bei den Alimentenbevorschussungen und den Wohnbeihilfen gelten mehrheitlich fixe Einkommensgrenzen und Ausgabenposten werden damit nur punktuell erfasst. Bei den Arbeitslosenhilfen und den Familienbeihilfen ist die Erfassung der Ausgabenseite sehr heterogen ausgestaltet.

5. Schlussfolgerungen

Definition der Unterstützungseinheit

Die vertiefende Befragung zu den weiteren bedarfsabhängigen Sozialleistungen verdeutlicht, dass im Hinblick auf die Definition des Personenkreises, welcher als anspruchsberechtigt und/oder berechnungswirksam gilt, noch Klärungsbedarf besteht. Im Gegensatz zur wirtschaftlichen Sozialhilfe spielen bei der Berechnung des Anspruchs Personen eine Rolle, die nicht zur Unterstützungseinheit im Sinn der Anspruchsberechtigten gehören. Erschwerend kommt hinzu, dass sich die verwendeten Definitionen der relevanten Personenkreise auch innerhalb einiger Leistungsarten merklich unterscheiden. Aus diesem Grund scheint es kaum möglich, vollständig auf die administrativen Daten und damit deren Definitionen abzustellen, falls eine umfassende Vergleichbarkeit zwischen den Leistungen in der SHS erreicht werden soll. Die eingeschränkte Vergleichbarkeit wäre entsprechend bei den Auswertungen und deren Interpretation stets zu berücksichtigen. Die Heterogenität in der Definition des relevanten Personenkreises beeinflusst die Erhebung sowohl der soziodemografischen Angaben als auch der Angaben zur finanziellen Situation.

Die Definitionen der Unterstützungseinheiten, welche bei den bisher erfassten Leistungen angewendet werden, erfassen die anspruchsberechtigten Personen. Der Begriff «Unterstützungseinheit» wird aber nicht von allen befragten Stellen genau so verstanden. Er kommt aus dem Bereich der wirtschaftlichen Sozialhilfe und spielt bei der Fallführung im Bereich der weiteren Bedarfsleistungen in der Praxis keine Rolle.

Bisher nicht berücksichtigt werden laut Definitionen des BFS die berechnungswirksamen Personen, die nicht zum Kreis der Anspruchsberechtigten gehören. Das führt zu Problemen bei der korrekten Interpretation der Auswertung der Einkommensbestandteile. Will man die berechnungswirksamen und anspruchsberechtigten Personen und ihre Einkommenssituation detailliert erfassen, so müsste für jede spezifische Leistung die detaillierte Situation mit anspruchsberechtigten und berechnungswirksamen Personen abgebildet werden können, was mit einem enormen Aufwand verbunden wäre.

Soziodemografische Angaben

Für eine Mehrzahl der vorgeschlagenen soziodemografischen Angaben liegen bei der Mehrheit der Stellen administrative Daten vor.

Folgende Angaben liegen über alle Leistungsarten gesehen bei mind. 80% der befragten Stellen administrativ vor und können entsprechend für den Variablenkatalog vorgesehen werden:

- Datum Beginn des Anspruchs
- Anzahl Personen in der Unterstützungseinheit – allerdings lediglich in der Definition der jeweiligen Stelle
- Strasse, Nummer, zivilrechtlicher Wohnsitz und Gemeinde/Ort für das Dossier
- Für die antragstellende Person: Sozialversicherungsnummer, Name, Vorname, Geburtsdatum, Geschlecht, Zivilstand

- Für weitere Personen der Unterstützungseinheit (gemäss Definition der Stelle): Name, Vorname, Geburtsdatum

Dagegen werden die nachfolgenden vorgeschlagenen Variablen bei weniger als 80% der befragten Stellen für die Fallführung erfasst und gelten entsprechend als nicht administrativ. Für diese Variablen sollte das BFS besonders genau prüfen, ob eine Erfassung zwingend notwendig ist, oder ob die Variable aus dem Katalog gestrichen werden kann. Nur ganz knapp unter 80% liegen Zivilstand und Geschlecht der weiteren Personen in der Unterstützungseinheit, die Nationalität der antragstellenden Person und der Beziehungstyp.

- Anzahl Personen im gesamten Haushalt: Die Anzahl Personen im Haushalt sollte aus dem Variablenkatalog gestrichen werden.
- Für die antragstellende Person: Nationalität
- Für weitere Personen der Unterstützungseinheit (gemäss Definition der Stelle): Sozialversicherungsnummer, Geschlecht, Zivilstand, Nationalität
- Beziehungstyp

Angaben zur finanziellen Situation

Auch im Hinblick auf die Angaben zur finanziellen Situation besteht eine eingeschränkte Vergleichbarkeit zwischen den Stellen, da unterschiedliche Personenkreise als berechnungswirksam erachtet werden. Sofern das Einkommen für die Statistik nicht auf Personenebene erfasst wird und die Definition der Unterstützungseinheit nicht deckungsgleich mit den berechnungswirksamen Personen ist, können anhand der erhobenen Daten keine Aussagen über die Einkommenssituation der Leistungsbeziehenden gemacht werden. Entspricht hingegen die Anzahl der Personen der Unterstützungseinheit jenen Personen, deren Einkommen in die Bedarfsrechnung einfließen, kann eine Abschätzung zur finanziellen Situation der Leistungsbeziehenden erfolgen.

Weiter zeigte sich, dass je nach Leistungsart relativ heterogene Angaben zu den anrechenbaren Einnahmen und Ausgaben vorliegen. Bei Leistungen mit fixen Einkommensgrenzen werden keine Angaben zu den Ausgaben erfasst. Von den verschiedenen Leistungsarten zeigt sich bei den Alters- und Invaliditätsbeihilfen das homogenste Bild: Hier werden in Anlehnung an die Berechnung der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV relativ umfassende Angaben zu Einnahmen und Ausgaben erhoben. Bei den anderen Leistungsarten stellen sich auf der Seite der anrechenbaren Einnahmen zwei Herausforderungen:

- Erstens berücksichtigen einige Stellen das steuerbare Einkommen, andere das Nettoeinkommen.
- Zweitens bestehen vielfältige Unterschiede in den Bestimmungen zur Berücksichtigung von einzelnen Einkommensbestandteilen wie z.B. Freibeträgen auf Vermögen und Erwerbseinkommen, Vermögensverzehr oder hypothetischem Einkommen. Werden Freibeträge auf Erwerbseinkommen gewährt, so muss geklärt werden, ob das effektive Einkommen oder das angerechnete oder beide für die Statistik erfasst werden sollten.

Auf der Seite der anrechenbaren Ausgaben kommen bei der Alimentenbevorschussung und den Wohnbeihilfen mehrheitlich fixe Einkommensgrenzen zur Anwendung, d.h. es werden nur punktuell Ausgabenposten erfasst. Bei den anderen beiden Leistungsarten besteht eine grosse Heterogenität darin, ob eine Erfassung der Ausgaben(-pauschalen) stattfindet oder ob ebenfalls fixe Einkommensgrenzen zur Anwendung kommen. Sofern Ausgabenposten erfasst werden, erfolgt dies

nach einem ähnlichen Muster (Pauschalen für Lebensbedarf, Mietkosten bis zu einem Plafond, Pauschalen für Krankenversicherungsprämien). Es bestehen allerdings wiederum Unterschiede bei den weiteren berücksichtigten Ausgabeposten wie z.B. geleistete Unterhaltsbeiträge, Berufsauslagen oder Gesundheitskosten.

Anhand der durchgeführten Befragung kann nicht geklärt werden, welche Bestandteile der Bedarfsrechnung in einem Fallführungssystem erfasst werden. Ein Teil der Stellen äusserte sich dahingehend, dass die Bedarfsberechnung ausserhalb des Fallführungssystems, beispielsweise in einer Excel-Tabelle erfolgt. Entsprechend ist auch bei administrativ notwendigen Bestandteilen der Bedarfsrechnung unklar, ob eine einfache automatisierte Erhebung möglich wäre.

Ein relevanter Unterschied zur wirtschaftlichen Sozialhilfe, welcher bei der Erfassung und Auswertung der weiteren bedarfsabhängigen Sozialleistungen im Rahmen der SHS beachtet werden muss, besteht darin, dass die zugesprochene Leistung oftmals nicht die Differenz zwischen anrechenbaren Einnahmen und anrechenbaren Ausgaben oder die Differenz zwischen anrechenbaren Einnahmen und fixer Einkommensgrenze ist. Die Höhe der zugesprochenen Leistung bemisst sich teilweise anhand von festgesetzten Beträgen und wird in diesem Sinne nur durch die Bedarfsberechnung ermittelt, wenn die Differenz zwischen anrechenbaren Einnahmen und Ausgaben kleiner ist als der höchst mögliche Auszahlungsbetrag.

Weiter ist im Hinblick auf die Vergleichbarkeit der Auswertungen zwischen den Kantonen zu beachten, dass es Leistungen gibt, die einen gleichzeitigen Sozialhilfebezug ausschliessen und deshalb nur gewährt werden, wenn die Einkommenssituation über einer bestimmten Grenze liegt. Diese Zusammenhänge lassen sich bei Vorliegen von verknüpfbaren Individualdaten für alle Leistungen mit systemübergreifenden Analysen ermitteln, weshalb es unabhängig von der administrativen Notwendigkeit unerlässlich ist, die Sozialversicherungsnummern der anspruchsberechtigten Personen zu erfassen.

Empfehlungen

Auf Basis der Schlussfolgerungen können folgende Empfehlungen formuliert werden:

- Eine einheitliche Definition der Unterstützungseinheit ist bei den befragten Stellen nicht für alle Leistungsarten vorhanden. Bei den Alters- und Invaliditätsbeihilfen sowie den Alimentenbevorschussungen besteht aber innerhalb der jeweiligen Leistung ein relativ homogenes Verständnis der Unterstützungseinheit, was sicherlich auch durch die Anlehnung an bundesrechtliche Bestimmungen bedingt ist. Für diese Leistungsarten scheint es möglich, im Rahmen der Modernisierung auf die bisherigen Definitionen des BFS aufzubauen. Hingegen zeigt sich, dass die Konzepte der Unterstützungseinheit bei den Arbeitslosenhilfen, Familienbeihilfen und Wohnbeihilfen sehr heterogen sind. Dieser Umstand begründet sich nicht alleine in der Praxis der Erhebungsstellen, sondern auch in den zugrundeliegenden gesetzlichen Grundlagen. Für diese Leistungsarten ist im Rahmen einer Aufwand-Nutzen-Abwägung zu ermitteln, inwiefern vom Credo der administrativen Erhebung zugunsten einer vergleichbareren Erhebung anhand einer vorgegebenen Definition abgewichen werden soll. Sofern einzig auf administrative Daten abgestellt wird, ist zu prüfen, welche Auswirkungen die Erhebung von Angaben zu den anspruchsberechtigten Personen laut der Definition der Datenlieferanten ohne Vorgaben seitens

BFS auf die Vergleichbarkeit der erhobenen Daten hat. Sofern hingegen eine vorgegebene Definition für unerlässlich erachtet wird, ist darauf zu achten, diese möglichst nahe an der Praxis der Mehrheit der Stellen zu orientieren.

- Auf die zwingende Erhebung von nicht-administrativen soziodemografischen Angaben sollte sofern möglich verzichtet werden. Dies betrifft insbesondere den Verzicht auf die Erhebung der Anzahl Personen im Haushalt. Diese Angabe könnte potenziell aus Registern ergänzt werden. Hingegen ist zu empfehlen, die Sozialversicherungsnummer aller erfassten Personen zu erheben. Auch wenn dies keine administrative Variable ist, scheint das Interesse der Verknüpfung mit Registerdaten die Erhebung zu rechtfertigen.
- Auch wenn keine flächendeckende administrative Erhebung von Zivilstand, Geschlecht und Nationalität aller anspruchsberechtigten Personen möglich ist, könnten diese Angaben soweit sie vorhanden sind, erfasst werden.
- Auf die Erfassung von anrechenbaren Einnahmen und Ausgaben soll verzichtet und einzig auf die Erhebung der Auszahlungsbeträge abgestellt werden. Diese Empfehlung ist einerseits darauf zurückzuführen, dass die administrative Erfassung der anrechenbaren Einnahmen und Ausgaben sehr heterogen ausgestaltet ist, so dass kaum Variablen bei 80% der Stellen administrativ vorliegen. Andererseits erlaubt die Bedarfsrechnung bei den weiteren Sozialleistungen teilweise keine Rückschlüsse auf die Höhe der ausbezahlten Leistung, weshalb der ausbezahlte Betrag ohnehin erfasst werden müsste. Ergänzend erlauben Unterschiede in der Berücksichtigung berechnungswirksamer Personen keine Rückschlüsse auf die Einkommenssituation, was den Nutzen der Erfassung von Einnahmen und Ausgaben erheblich einschränkt.

