
Bedarfsabhängige Sozialleistungen: Ausgaben im Bereich Wohnen

Statistische Analyse

Ecoplan



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF
Bundesamt für Wohnungswesen BWO

Impressum

Herausgeber

Bundesamt für Wohnungswesen BWO
Storchengasse 6, 2540 Grenchen
Tel. +41 58 480 91 11
info@bwo.admin.ch, www.bwo.admin.ch

Download

www.bwo.admin.ch

Projektsteuerung

Doris Sfar, BWO
Patrick Brünisholz, BWO

Autoren

ECOPLAN AG
Monbijoustrasse 14
3011 Bern

Michael Marti
Simon Iseli
Michael Mattmann

Begleitgruppe

Remo Dörig, Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK
Marc Dubach, Bundesamt für Statistik BFS
Philipp Dubach, Bundesamt für Sozialversicherungen BSV
Luzius von Gunten, Bundesamt für Statistik BFS

Zitierweise

Ecoplan (2020). *Bedarfsabhängige Sozialleistungen: Ausgaben im Bereich Wohnen. Statistische Analyse*. Bundesamt für Wohnungswesen, Grenchen.

Anmerkungen

Eine Zusammenfassung dieser Publikation ist auch in französischer Sprache erhältlich.

Der Bericht gibt die Auffassung der Autoren wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers oder der Begleitgruppe übereinstimmen muss.

Zur besseren Lesbarkeit und Vermeidung sprachlicher Schwerfälligkeit wird im vorliegenden Bericht nur die männliche Form verwendet. Die entsprechenden Begriffe beziehen sich jeweils auf beide Geschlechter.

Titelbild

© VBS

Inhaltsverzeichnis

Glossar	2
1 Einleitung	3
1.1 Ausgangslage und Ziel	3
1.2 Erkenntnisse aus der Machbarkeitsstudie	3
1.3 Aufbau der Hauptstudie	4
2 Vorgehen zur Schätzung des Wohnkostenanteils	5
2.1 Aufbau der Budgets der Sozialhilfe und Ergänzungsleistungen	5
2.2 Vorgehen zur Bestimmung des Wohnkostenanteils	7
3 Berechnung der Wohnkosten in der Sozialhilfe	9
3.1 Datengrundlage	9
3.1.1 Statistik über die Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger SHS	9
3.1.2 Weitere verwendete Datenquellen	10
3.2 Bestimmung der Wohnkosten auf der Basis der SHS	10
3.2.1 Datenplausibilisierung	10
3.2.2 Wahl des Samples und Nullwertanteile Wohnkosten	11
3.2.3 Exkurs: Imputation fehlender Werte	13
3.2.4 Schätzung der Wohnkosten in der wirtschaftlichen Sozialhilfe	14
3.2.5 Schätzung der Wohnkosten nach Gemeindetyp	15
4 Berechnung der Wohnkosten in der EL	18
4.1 Datengrundlagen	18
4.1.1 Statistik der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV	18
4.1.2 Weitere verwendete Datenquellen	19
4.2 Bestimmung der Wohnkosten auf der Basis der EL-Statistik	19
4.2.1 Datenplausibilisierung und Aggregation der EL-Zahlungen	19
4.2.2 Hochrechnung der EL-Zahlungen	20
4.2.3 Schätzung der Wohnkosten	21
4.2.4 Schätzung der Wohnkosten nach Gemeindetyp	23
5 Synthese	26
5.1 Zusammenfassung der Resultate	26
5.2 Schlussfolgerungen	27

Glossar

Begriff	Bedeutung
Bedarfsabhängige Sozialleistungen	Sozialleistungen, welche nur dann ausgerichtet werden, wenn der Bedarf einer Person bzw. eines Haushaltes an finanziellen Ressourcen zur Deckung des Existenzminimums resp. ausgewiesen ist. Die Bedarfsleistungen folgen dem Subsidiaritätsprinzip, d.h. sie werden erst ausgerichtet, wenn sichergestellt wurde, dass die finanzielle Notlage nicht durch eine vorgelagerte Sicherungsinstanz wie z.B. die Sozialversicherungen gedeckt werden kann.
Bevorschussung Arbeitslosenversicherung	Bevorschussung von Taggeldern der Arbeitslosenversicherung durch die Sozialhilfe während der Anspruchsprüfung durch die Arbeitslosenkasse.
Bruttobedarf	Summe alle anrechenbaren Ausgabenpositionen in einem EL-resp. Sozialhilfedossier.
Ergänzungsleistungen zu AHV und IV (EL)	Die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV kommen zum Tragen, wenn die Renten und das Einkommen nicht die minimalen Lebenskosten decken.
Grundbedarf	Ausgabenposition der Sozialhilfe zur Deckung der allgemeinen Lebenskosten für Ernährung, Bekleidung, Wohnung und Gesundheit.
Lebensbedarf	Ausgabenposition der Ergänzungsleistungen zur Deckung der allgemeinen Lebenskosten für Ernährung, Bekleidung, Wohnung und Gesundheit.
Nettobedarf	Summe aller Ausgaben nach Abzug der anrechenbaren Einkommen in einem Dossier wie Erwerbseinkommen oder Renten.
Selbstbestimmtes Wohnen	Selbstbestimmtes Wohnen wird in Anlehnung an die UNO-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UNO-BRK) als Wohnen ausserhalb von Institutionen wie Heimen verstanden.
Sozialhilfe im engeren Sinn	Synonym für wirtschaftliche Sozialhilfe
Sozialhilfe im weiteren Sinn	Synonym für bedarfsabhängige Sozialleistungen
Wirtschaftliche Sozialhilfe	Wirtschaftliche Sozialhilfe sichert das Existenzminimum bedürftiger Personen, ermöglicht ihnen, in einem gewissen Masse am sozialen Leben teilzunehmen, Kontakte zu pflegen und in der Gesellschaft integriert zu bleiben.
Wohnen zu Hause	Synonym für selbstbestimmtes Wohnen

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage und Ziel

Das Forschungsprogramm des Bundesamts für Wohnungswesen (BWO) für die Jahre 2016-2019 sah vor, die Versorgungssituation schwächerer Marktteilnehmer vertieft zu untersuchen. Die Wohnkosten machen einen erheblichen Teil des schweizerischen Haushaltsbudgets aus und belasten finanziell benachteiligte Marktteilnehmer stark. Dies hat auch zur Folge, dass ein vermutlich nicht unbeträchtlicher Teil der finanziellen Leistungen der Sozialwerke für die Finanzierung der Wohnkosten verwendet wird.

Verschiedene Instrumente auf Stufe Bund, Kantone und Gemeinden verhelfen weniger bemittelten Haushalten zu einer gewissen Entlastung bei ihren Wohnkosten. Während über die Objekthilfe des Bundes weitgehend Klarheit herrscht, ist über den Umfang der verwendeten Mittel der bedarfsabhängigen Sozialleistungen für die Deckung der Wohnbedürfnisse benachteiligter Marktteilnehmer wenig bekannt. Je nach Kanton, Gemeinde oder Empfängerkategorie ist die Subjekthilfe unterschiedlich ausgestaltet und kann aus verschiedenen «Töpfen» stammen.

Die vorliegende Analyse verfolgte vor diesem Hintergrund folgende Ziele:

- die Wohnkosten der Sozialhilfe im engeren Sinn sowie der EL sollen quantitativ erfasst werden;
- eine sinnvolle regionale Aufgliederung der vorhandenen und bereinigten Daten soll erfolgen;
- die zeitliche Entwicklung der Ausgaben ist soweit wie möglich aufzuzeigen, unter Ausweisung von Brüchen in der Datenerhebung.

In einem ersten Schritt wurde eine Machbarkeitsstudie durchgeführt, um einerseits mehr über Art und Umfang der verwendeten Mittel der bedarfsabhängigen Sozialleistungen zu erfahren, welche für die Wohnausgaben verwendet werden, andererseits um die Machbarkeit einer Quantifizierungsstudie zu prüfen. In einem zweiten Schritt hat die vorliegende Hauptstudie nun zum Ziel, die Wohnausgaben im Bereich Ergänzungsleistungen zu AHV und IV (EL) und Sozialhilfe zu quantifizieren. Dabei steht das selbstbestimmte Wohnen, welches in Anlehnung an die UNO-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UNO-BRK) als Wohnen ausserhalb von Institutionen verstanden wird, im Fokus der Analyse. Besondere Wohnformen wie Heime werden in der Analyse bewusst ausgeblendet. Dies ist vor allem im Bereich EL von grosser Bedeutung.

1.2 Erkenntnisse aus der Machbarkeitsstudie

Im Rahmen der Machbarkeitsstudie wurden sämtliche Leistungskategorien der bedarfsabhängigen Sozialleistungen betrachtet. Dazu gehören die wirtschaftliche Sozialhilfe, die EL zu AHV und IV, Alter- und Invalidenbeihilfen, Familienbeihilfen, Arbeitslosenbeihilfen und Wohnbeihilfen. Für die Analyse wurden verschiedene diesbezügliche Datenquellen inkl. einer kurzen

Online-Befragung bei allen Kantonshauptorten beigezogen. Zusammenfassend ergaben sich aus der Machbarkeitsstudie die folgenden Erkenntnisse:

- Die Daten der bedarfsabhängigen Sozialleistungen sind grundsätzlich verfügbar und verwendbar. Die einzelnen Leistungen lassen sich anhand ihrer Bedeutung für den Bereich Wohnen kategorisieren. Damit kann abgeschätzt werden, ob ein Teil der betreffenden Leistung für die Deckung von Wohnkosten verwendet wird.
- Die Finanzstatistik der Sozialhilfe im weiteren Sinn enthält umfassende Informationen zu den gesamten Nettoausgaben für diese Leistungen nach Kanton und jeweiligem Kostenträger. Diese Informationen können als Ausgangspunkt für die Berechnungen dienen, wenn für die jeweilige Sozialleistung keine detaillierten Einzeldaten zur Verfügung stehen. Dort, wo Einzeldaten zur Verfügung stehen, dient die Finanzstatistik zur Kalibrierung und Überprüfung der Resultate.
- Die Statistik zur Sozialhilfe (SHS) enthält die vollständigen Einzeldaten für eine Reihe von Sozialleistungen. Darin enthalten sind für verschiedene Leistungen die kompletten Bemessungsgrundlagen und entsprechend auch die für die wirtschaftliche Sozialhilfe massgebenden Wohnkosten. Zusätzlich sind Informationen zu den Wohnbeihilfen im Kanton Genf vorhanden. Die Einzeldaten der SHS sind in der Summe hinreichend verlässlich, sodass auf deren Basis eine Schätzung der Wohnkosten vorgenommen werden kann. Im Rahmen der Berechnungen ist im Detail zu klären, auf welche Weise für fehlende oder unplausible Werte korrigiert wird. Dies ist mit statistischen Verfahren möglich.
- Zu den EL sind ebenfalls umfangreiche Einzeldaten mit Informationen zur Berechnung des Nettobedarfs und somit auch Informationen zu den Wohnkosten vorhanden. Die Qualität der EL-Daten ist gemäss dem Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) sehr verlässlich. Bis zum Leistungsjahr 2018 sind jeweils Daten zum Stichmonat Dezember vorhanden. Für die Jahrestotale kann der Dezember hochgerechnet werden, wie dies auch vom BSV angewandt wird. Mit dem Leistungsjahr 2019 werden im Rahmen des Wechsels auf eine Registererhebung Daten zum gesamten Jahr vorhanden sein; entsprechend ist eine Hochrechnung nicht mehr erforderlich.
- Die Online-Befragung im Rahmen der Machbarkeitsstudie hat gezeigt, dass auf kommunaler Ebene zwar verschiedene kommunale Wohnbeihilfen gesprochen werden, diese aber im Vergleich mit dem Volumen in der wirtschaftlichen Sozialhilfe und in der EL bescheiden sind. Entsprechend erachten wir die kommunalen Wohnbeihilfen als vernachlässigbar im Vergleich zu den genannten Sozialwerken.

1.3 Aufbau der Hauptstudie

Die Hauptstudie ist wie folgt aufgebaut:

- Kapitel 2 zeigt das allgemeine Vorgehen zur Schätzung des Wohnkostenanteils.
- Kapitel 3 analysiert die Wohnkosten in der wirtschaftlichen Sozialhilfe.
- Kapitel 4 widmet sich der Berechnung der Wohnkosten bei den EL.
- Kapitel 5 fasst die Resultate zusammen und ordnet diese ein.

2 Vorgehen zur Schätzung des Wohnkostenanteils

2.1 Aufbau der Budgets der Sozialhilfe und Ergänzungsleistungen

Die Budgets der Sozialhilfe und EL sind grundsätzlich analog aufgebaut. Diese Budgets definieren die von dem jeweiligen Sozialwerk anerkannten Ausgaben, die zusammen den sogenannten Bruttobedarf ergeben. Dem gegenüber stehen die Einnahmen einer Unterstützungseinheit aus Erwerbstätigkeit, Sozialversicherungen und anderen Quellen. Die Differenz zwischen dem Bruttobedarf und der Summe der Einnahmen ist der Nettobedarf, welcher von der jeweiligen Sozialleistung gedeckt werden muss. Grob zusammengefasst bestehen die Budgets aus den drei folgenden Ausgabenkomponenten:

- Allgemeiner Lebensbedarf (EL) resp. Grundbedarf für den Lebensunterhalt (Sozialhilfe)
- Miet- resp. Wohnkosten
- Weitere Ausgaben

Nachfolgend werden die Budgets der beiden Sozialwerke kurz beschrieben.

Ergänzungsleistungen¹

Die anerkannten Beträge für den allgemeinen Lebensbedarf umfassen z.B. Aufwendungen für Kleider, Essen und Steuern. Für Personen, die zu Hause leben, hängt der jährliche Betrag vom Haushaltstyp ab – für Alleinstehende und Ehepaare werden unterschiedliche Beiträge berücksichtigt. Zudem hängt der angerechnete Betrag von der Anzahl Kinder ab, die im Haushalt leben (vgl. Abbildung 2-1). Diese Beiträge sind für alle Haushalte in der Schweiz identisch und werden als Pauschalbeträge berücksichtigt. Für Personen in Spitälern und Heimen werden die anerkannten Ausgaben für den Lebensbedarf anhand einer Tagestaxe und eines Betrages für persönliche Ausgaben festgelegt. Die Kantone können für die Tagestaxe Höchstbeträge festlegen und den Betrag für persönliche Auslagen selbst bestimmen. Da die Kantone zuständig sind für die Festlegung der Beträge, kann es kantonale Unterschiede geben.

Bei den anerkannten Ausgaben für Miet- resp. Wohnkosten muss ebenfalls unterschieden werden, ob eine Person zu Hause oder in einem Spital resp. einem Heim lebt. Bei Personen, die in einem Heim oder Spital leben, sind die Wohnkosten in der Tagestaxe enthalten. Bei Personen, welche zu Hause leben, beträgt der in der EL-Berechnung anerkannte Mietzins max. 13'200 CHF bei Alleinstehenden und max. 15'000 CHF bei Ehepaaren oder Haushalten mit Kindern. Diese Beiträge werden um eine Pauschale für die Nebenkosten und eine Pauschale für rollstuhlgängige Wohnungen ergänzt. Der Anteil der EL-Fälle, die sich im Mietzinsmaximum befinden und deren tatsächliche Wohnkosten über die EL nicht gedeckt ist, hat in den letzten Jahren stetig zugenommen.² Dies betrifft mehr als jede vierte alleinstehende Person, mehr als jedes dritte Ehepaar und mehr als die Hälfte aller Personen mit Kindern. Mit der EL-Reform,

¹ Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf das EL-Regime, wie es 2020 gilt, d.h. vor Inkrafttreten der EL-Reform im Januar 2021.

² vgl. Botschaft zu den anrechenbaren Mietzinsmaxima, BBl 2015 849, S. 854.

die am 1. Januar 2021 in Kraft treten wird, werden die Mietzinsmaxima erhöht. Damit wird auch der Wohnkostenanteil steigen. Anhand der Daten der Jahre 2013-2018 lassen sich somit keine Aussagen über die zukünftige Entwicklung des Wohnkostenanteils machen

Weitere anerkannte Ausgaben umfassen schliesslich Berufsauslagen (bis zur Höhe des Bruttoerwerbseinkommens),³ Kosten für Unterhalt und Gebäude, Pauschalbeträge für die Grundversicherung, Beiträge an die AHV, IV und Erwerbsersatzordnung (EO) sowie familienrechtliche Unterhaltsbeiträge (z.B. für Alimente). Gewisse Krankheits- und Behinderungskosten können gesondert über die EL vergütet werden.

Sozialhilfe

Die Sozialhilfe umfasst dieselben Kategorien von anerkannten Ausgaben und Einnahmen, einzig Begrifflichkeiten und Bemessungshöhen unterscheiden sich teilweise. Die jeweiligen Budgets orientieren sich an den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe SKOS. Allerdings sind diese Richtlinien für die Kantone nicht verbindlich, so dass kleinere Unterschiede in den Bemessungen zwischen den Kantonen bestehen.

Obschon die Budgets der beiden Sozialwerke ähnlich aufgebaut sind, unterscheiden sich die Beitragshöhen für die verschiedenen Ausgabenkategorien deutlich. Die untenstehende Tabelle illustriert die unterschiedlichen Beiträge resp. Empfehlungen für den Grundbedarf:

Abbildung 2-1: Unterschiede Grundbedarf pro Monat zwischen Sozialhilfe und EL (2018)

Familiengrösse	Sozialhilfe	Ergänzungsleistungen	
1 Erwachsener	986 CHF	1'608 CHF	} + 60%
Ehepaar ohne Kinder	1'509 CHF	2'411 CHF	
Ehepaar mit 2 Kindern	2'110 CHF	4'091 CHF	} + 90%

Quelle: Eigene Darstellung

Die anerkannten Ausgaben für die Mietkosten unterscheiden sich ebenfalls. Während bei den EL die oben genannten schweizweit einheitlichen Maximalbeiträge für Alleinstehende und Ehepaare berücksichtigt werden, werden die maximalen Beiträge in der Sozialhilfe von den Kantonen und teilweise sogar Gemeinden bestimmt. Entsprechend haben die lokalen Behörden in der Sozialhilfe einen höheren Handlungsspielraum und die Beiträge hängen von den ortsüblichen Mietzinsen ab und sind stärker von der Haushaltsgrosse abhängig als in der EL. In der Summe ist das EL-Budget «grosszügiger» als das Sozialhilfebudget.

³ Vgl. Merkblatt «Ergänzungsleistungen zur AHV und IV», S. 3; Online im Internet: <https://www.ahv-iv.ch/p/5.01.d>

Fazit

Die Budgets von EL und Sozialhilfe sind im Grundsatz sehr ähnlich aufgebaut. Beide kennen insbesondere die Positionen Grundbedarf/Lebensbedarf und Wohnkosten. Die Höhe der (Maximal-)Beträge der jeweiligen Aufwandspositionen unterscheiden sich jedoch zwischen den beiden Sozialleistungen. Insbesondere ist der Grundbedarf bei den EL höher als in der Sozialhilfe. Bei den Wohnkosten ist das Bild nicht einheitlich, da in der Sozialhilfe ortsabhängig unterschiedliche Mietkosten angerechnet werden können. In der Summe ist das EL-Budget grosszügiger bemessen als das Sozialhilfebudget.

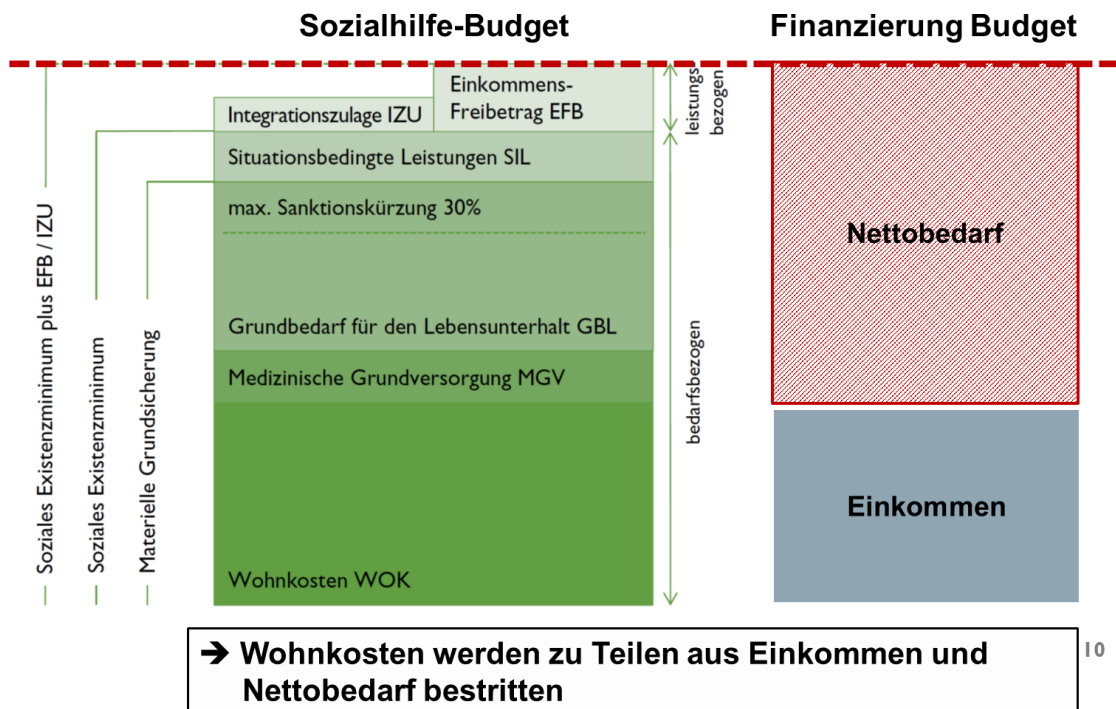
2.2 Vorgehen zur Bestimmung des Wohnkostenanteils

Die Wohnkosten in den Bereichen Sozialhilfe und EL können auf der Basis der SHS und der EL-Statistik berechnet werden. Unter der Berücksichtigung der Budgets und der Finanzierung der Budgets (siehe Abbildung 2-2, illustriert für die Sozialhilfe), kann der Wohnkostenanteil folgendermassen berechnet werden:

- Aus den Individualdaten können die jeweiligen Budgets und die anrechenbaren Einkommen auf Personenstufe ermittelt werden. Dabei werden insbesondere die anrechenbaren Wohnkosten und die Summe aller anerkannten Ausgaben (Bruttobedarf) bestimmt. Das Verhältnis zwischen anrechenbaren Wohnkosten und Bruttobedarf entspricht dem Wohnkostenanteil in einem Dossier.
- Im Bereich EL werden anschliessend die Wohnkosten anteilmässig um die Einnahmen im betreffenden Dossier (Erwerbseinkommen, Rentenleistungen, etc.) gekürzt. Mittels Hochrechnungsfaktoren (vgl. Kapitel 4.2.2) wird die Stichtagsbetrachtung auf das gesamte Jahr hochgerechnet.
- Im Bereich Sozialhilfe wird der Wohnkostenanteil mit den abgerechneten Nettoausgaben gemäss Finanzstatistik multipliziert. Dies korrigiert die ausgeschlossenen unplausiblen Dossiers (vgl. Kapitel 3.2.2), da es sich beim Wohnkostenanteil um eine relative Grösse handelt.
- In einem letzten Schritt können die der EL resp. Sozialhilfe zurechenbaren Wohnkosten auf der Basis der Individualdaten auf die gewünschte Aggregationsstufe aufsummiert werden.

Wie bereits erläutert, wird nur der Wohnkostenanteil des selbstbestimmten Wohnens berücksichtigt. Andere Wohnformen wie Heime werden bewusst ausgeblendet.

Abbildung 2-2: Zusammensetzung Sozialhilfe-Budget und Finanzierung



Quelle: SKOS-Richtlinien, eigene Darstellung ergänzt

Zahlenbeispiel

Das Zahlenbeispiel soll helfen, die Berechnung zu verstehen. Dabei gehen wir von folgenden (aufsummierten) Werten aus:

- Ausgaben gemäss EL-Budget: 3'000 CHF
- Anrechenbare Einkommen: 1'000 CHF
- Wohnkosten: 1'000 CHF

Im ersten Schritt berechnen wir den Anteil der Wohnkosten am EL-Budget: Dieser Anteil beträgt 33.3%. In einem weiteren Schritt multiplizieren wir den Nettobedarf, der sich aus der Differenz zwischen dem EL-Budget und dem Einkommen (vorliegend also 3'000 CHF – 1'000 CHF = 2'000 CHF) ergibt, mit dem Wohnkostenanteil. Der Wohnkostenanteil der aus Mitteln der EL finanziert wird, beträgt somit $2'000 \times 33.3\% = 666$ CHF. Der verbleibende Teil der Wohnkosten wird aus den anrechenbaren Einkommen bestritten.

3 Berechnung der Wohnkosten in der Sozialhilfe

3.1 Datengrundlage

3.1.1 Statistik über die Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger SHS

Die SHS liegt als Individualdatensatz vor. Seit 2010 handelt es sich dabei um eine Vollerhebung; das bedeutet, es sind alle Personen verzeichnet, die im Laufe des jeweiligen Jahres zu einem beliebigen Zeitpunkt Leistungen der Sozialhilfe bezogen haben. In die folgende Analyse gehen die Jahre 2013 bis 2018 ein. Nachfolgend werden die wichtigsten Eigenschaften der Statistik erläutert.

a) Grundsätzliches zur Statistik

Die Schweizerische Sozialhilfeempfängerstatistik wird vom Bundesamt für Statistik BFS bereitgestellt und enthält eine grosse Anzahl an Informationen zu den Bezügerinnen und Bezüger der wirtschaftlichen Sozialhilfe (WSH). Die Daten werden dabei von den Sozialdiensten erhoben und vom BFS gesammelt und aufbereitet.

b) Vorhandene Informationen

Im Bereich der wirtschaftlichen Sozialhilfe unterscheidet die SHS folgende Leistungstypen:

- (1) Regulärer Fall ohne Zielvereinbarung
- (2) Regulärer Fall mit Zielvereinbarung
- (3) Einmalige Zahlung mit Budget
- (4) Einmalige Zahlung ohne Budget
- (5) Bevorschussung Arbeitslosenversicherung

Für die ersten beiden Typen der regulären Fälle sind die Variablen der SHS vollständig vorhanden und geben Auskunft über die Zusammensetzung des Bruttobedarfs der jeweiligen Unterstützungseinheit inkl. der Angaben zu den angerechneten Miet- resp. Wohnkosten. Ebenfalls sind Angaben zu den Einnahmen und – aus der Differenz mit dem Bruttobedarf – zum Nettobedarf der Unterstützungseinheit vorhanden. Dasselbe gilt weitgehend für den dritten Leistungstyp der einmaligen Zahlungen mit Budget und den fünften Leistungstyp der Bevorschussungen der ALV. Hingegen ist bei einmaligen Zahlungen ohne Budget nur ein beschränktes Set an Variablen vorhanden, insbesondere fehlen mangels Budgetangaben auch die Informationen zur Zusammensetzung des Nettobedarfs.

c) Datenqualität

Die Variablen zu den Ausgaben- und Einkommenspositionen der Unterstützungseinheiten werden vom BFS zwar erhoben, jedoch nicht standardmässig für Publikationen verwendet. Entsprechend wurden sie vom BFS nur in einem sehr beschränkten Ausmass plausibilisiert. Daher

ist zur Abschätzung der Verwendbarkeit eine Plausibilisierung vorzunehmen. Es zeigt sich insbesondere, dass bei den Wohnkosten⁴ eine relativ hohe Anzahl von Nullwerten ausgewiesen werden. Zudem sind ebenfalls negative Werte verzeichnet.

Für die Berechnung der Wohnkosten ist es wichtig, ein geeignetes Sample (auf der Basis von Einschränkungen resp. Ausschlusskriterien) zu definieren (vgl. dazu die Kapitel 3.2.1 und 3.2.2). In einem Exkurs wird zudem als Alternative die Imputation von fehlenden resp. fehlerhaften Werten thematisiert (Kapitel 3.2.3).

3.1.2 Weitere verwendete Datenquellen

Für die Berechnung der Wohnkosten wurden neben den Individualdaten der SHS die aggregierten Daten aus der Finanzstatistik zu den kantonalen Nettoausgaben verwendet. Diese Datenquelle wird für die Hochrechnung verwendet.

3.2 Bestimmung der Wohnkosten auf der Basis der SHS

3.2.1 Datenplausibilisierung

Für eine Abschätzung der Wohnkosten auf der Basis der SHS muss in einem ersten Schritt geprüft werden, welche Daten verfügbar sind. Gemäss Abbildung 3-1 haben rund 80% der Einträge einen positiven Wert für die Wohnkosten ausgewiesen (bei jeweils einem jährlichen Total in der Grössenordnung von 200'000 Einträgen). Die restlichen 20% verteilen sich auf Nullwerte oder negative (fehlende) Werte. Während negative Werte sicher nicht zu berücksichtigen sind, ist dies bei Nullwerten nicht auf den ersten Blick klar.

Abbildung 3-1: Verteilung der Wohnkostenwerte, relativ

Wert	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Negativ	1.4%	1.4%	2.0%	2.0%	2.2%	13.3%
Null	20.3%	19.0%	18.2%	17.6%	16.4%	6.5%
Positiv	78.3%	79.6%	79.9%	80.3%	81.4%	80.2%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Quelle: BFS (SHS), eigene Berechnungen.

Abbildung 3-2 stellt die Verteilung der Wohnkostenwerte der Verteilung der Werte für den Grundbedarf gegenüber. Es ist ersichtlich, dass die meisten Einträge mit positiven Wohnkosten auch einen positiven Grundbedarf verbucht haben. Dasselbe trifft für die negativen Einträge

⁴ Die Wohnkosten entsprechen der Variable «Angerechnete Miete» gemäss SHS.

der beiden Variablen zu. Bei den Wohnkosten mit Nullwerten gibt es hingegen auch positive Einträge für den Grundbedarf. Dieselbe Beobachtung ergibt sich ebenfalls, wenn anstelle des Grundbedarfs der Netto- und der Bruttobedarf berücksichtigt werden.

Abbildung 3-2: Wohnkosten und Grundbedarf, 2018

Wohnkosten	Grundbedarf			Total
	Negativ	Null	Positiv	
Negativ	75.9%	1.1%	23.0%	100.0%
Null	27.9%	17.0%	55.2%	100.0%
Positiv	15.6%	0.3%	84.1%	100.0%

Quelle: BFS (SHS), eigene Berechnungen.

Die Analyse zur Datenverfügbarkeit zeigt, dass die Angaben zu den Wohnkosten nicht vollständig sind. Es stellt sich dabei die Frage, ob die im Datensatz verfügbaren Nullwerte effektiv einer Null entsprechen, und zwar insbesondere bei den Einträgen, die gleichzeitig einen positiven Grundbedarf haben. Denn grundsätzlich ist davon auszugehen, dass bei einem positiven Grundbedarf (zumindest teilweise) auch Kosten für das Wohnen anfallen und somit in der Statistik wohl Nullwerte existieren, die in der Realität einen positiven Wert haben müssten.

3.2.2 Wahl des Samples und Nullwertanteile Wohnkosten

Wie die vorgängigen Erläuterungen zeigen, ist der Datenbestand in der SHS nicht vollständig. Es muss folglich ein geeignetes (plausibles) Sample definiert werden, damit die Wohnkosten abgeschätzt werden können. Dazu wird ein zweistufiges Verfahren verwendet. In einem ersten Schritt werden Dossiers aufgrund ihrer strukturellen Eigenschaften entfernt:

- Dossiers ohne Leistungsbezug in der Erhebungsperiode
- Einmalige Zahlungen (mit und ohne Budget) und ALV-Bevorschussungen⁵
- Doppelzahlungen
- Dossiers von Personen in stationären Einrichtungen oder Heimen

In dieser ersten Stufe werden rund ein Viertel der in der SHS verzeichneten Dossiers entfernt, wobei das Kriterium des Leistungsbezugs gut die Hälfte davon ausmacht.

In einem zweiten Schritt werden jene Dossiers ausgeschlossen, deren benötigten Budget-Variablen unplausibel sind. Wir erachten auf Basis der Datenplausibilisierung nachfolgende Einschränkungen als geeignet:

⁵ Letztere sollten innerhalb kurzer Frist wieder von der ALV vergütet werden, und darum langfristig keine Kosten verursachen.

- Keine negativen Wohnkosten
- Bruttobedarf mindestens so gross wie Wohnkosten
- Positiver Grundbedarf⁶
- Positiver Nettobedarf
- Positiver Bruttobedarf

Sind alle diese Informationen vorhanden und plausibel, so darf davon ausgegangen werden, dass dies auch auf die Angaben zu den Wohnkosten zutrifft. Die Bedingung «Bruttobedarf muss mindestens so gross sein wie die Wohnkosten» wird gewählt, da sie ein Indikator für Inkonsistenzen im gesamten Budget ist. In diesem zweiten Schritt werden nochmals rund 15% der Dossiers ausgeschlossen. Für die Berechnungen werden somit jährlich rund 120'000 bis 140'000 Dossiers verwendet.

Für den zweiten Schritt ist zu prüfen, ob die ausgeschlossenen Dossiers zufällig verteilt sind. Es wurde darum überprüft, ob sich der Anteil ausgeschlossener Dossiers nach den wichtigsten strukturellen Eigenschaften unterscheidet. Für die Kriterien Kanton, Raumtypen, Anzahl Personen in Unterstützungseinheit, Wohnungsgrösse und Dossierstatus wurden keine massgeblichen Unterschiede festgestellt.

Abbildung 3-3: Nullwertanteile der Wohnkosten

Jahr	Anteile	Einträge
2013	6.8%	123'050
2014	6.4%	125'936
2015	6.5%	127'356
2016	6.4%	135'362
2017	5.8%	139'055
2018	4.3%	132'004

Quelle: BFS (SHS), eigene Berechnungen.

Die gewählten Ausschlusskriterien lassen grundsätzlich noch Nullwerte bei den Wohnkosten zu, deren Anteil über die Jahre rund 6% beträgt (vgl. Abbildung 3-3). Im Vergleich dazu ist der Nullwertanteil im Datensatz ohne die Einschränkungen der zweiten Stufe knapp doppelt so hoch. Die Reduktion im Jahr 2018 ist kleiner, allerdings ist der Anteil der Nullwerte in früheren Jahren auch grösser (vgl. Abbildung 3-1).

⁶ Dabei kann es sich um die Positionen «Grundbedarf», «Grundbedarf I» oder «Grundbedarf II» handeln. Die Unterscheidung zwischen Grundbedarf I und II wurde zwar auf Ebene der SKOS-Richtlinien 2005 abgeschafft. Verschiedene Kantone haben aber eine solche in der Statistik noch bis ins Jahr 2016 vorgenommen. Für das Jahr 2018 wird für den Kanton Waadt eine Ausnahme von diesem Kriterium gemacht, da die Angaben zum Grundbedarf weitgehend fehlen, die übrigen Variablen jedoch weiterhin plausibel sind.

Zur Sensitivitätsanalyse wurden alternative Ausschlusskriterien getestet.⁷ Es hat sich gezeigt, dass insbesondere die Einschränkung «Positiver Grundbedarf» zu einer wesentlichen Reduktion des Nullwertanteils der Wohnkosten führt. Da in der Statistik auch fehlerhafte Nullwerte verbucht sein dürften, werden insbesondere mit dem Kriterium «Positiver Grundbedarf» auch fehlerhafte Nullwerte ausgeschlossen. Aufgrund des Kriteriums «Positiver Grundbedarf» gehen zugunsten eines plausibleren Samples hingegen jährlich zwischen 5'000 und 10'000 Einträge verloren.

3.2.3 Exkurs: Imputation fehlender Werte

Die verwendete Methodik, welche auf einem Ausschluss fehlerhafter Werte mit anschliessender Hochrechnung beruht, geht von der zentralen Annahme aus, dass keine systematischen fehlenden oder falschen Werte bestehen. Es wird also davon ausgegangen, dass die Fehler zufällig sind und sich die ausgeschlossenen Beobachtungen in der Realität nicht von den berücksichtigten Beobachtungen unterscheiden. Die vorgenommenen Datenplausibilisierungen bieten keine Anhaltspunkte für einen solchen systematischen Fehler. Zwar fehlen für einzelne Jahre Werte in allen Dossiers gewisser Gemeinden. Da dies in den einzelnen Jahren meist unterschiedliche Gemeinden sind und sich der Anteil der Wohnkosten zwischen den Jahren nicht verändert, ist dies weiter kein Problem.

Eine Möglichkeit, systematischen Datenfehlern zu begegnen, sind Imputationsmethoden. Dabei werden fehlende Werte mittels beobachtbarer Merkmale geschätzt. Bedingung dafür ist, dass die für die Verzerrung verantwortlichen Variablen beobachtbar sind, und im Imputationsmodell berücksichtigt werden können. Im Rahmen der vorliegenden Studie wurde ein einfaches Imputationsmodell für das Jahr 2018 getestet.

In einem ersten Schritt wurde dafür ein statistisches Modell mit allen Beobachtungen geschätzt, für die der Wohnkostenanteil verfügbar und plausibel ist. Zur Erklärung des Wohnkostenanteils wurden die Anzahl Personen im Unterstützungshaushalt (linearer und quadratischer Term), der Wohnkanton und die Urbanität der Wohngemeinde verwendet. Dies sind Informationen, die für praktisch alle Dossiers vorhanden sind. In einem zweiten Schritt wird mittels einer linearen Prediction der erwartete Wohnkostenanteil für alle Dossiers geschätzt, auch für jene mit fehlenden oder unplausiblen Wohnkostenanteilen.

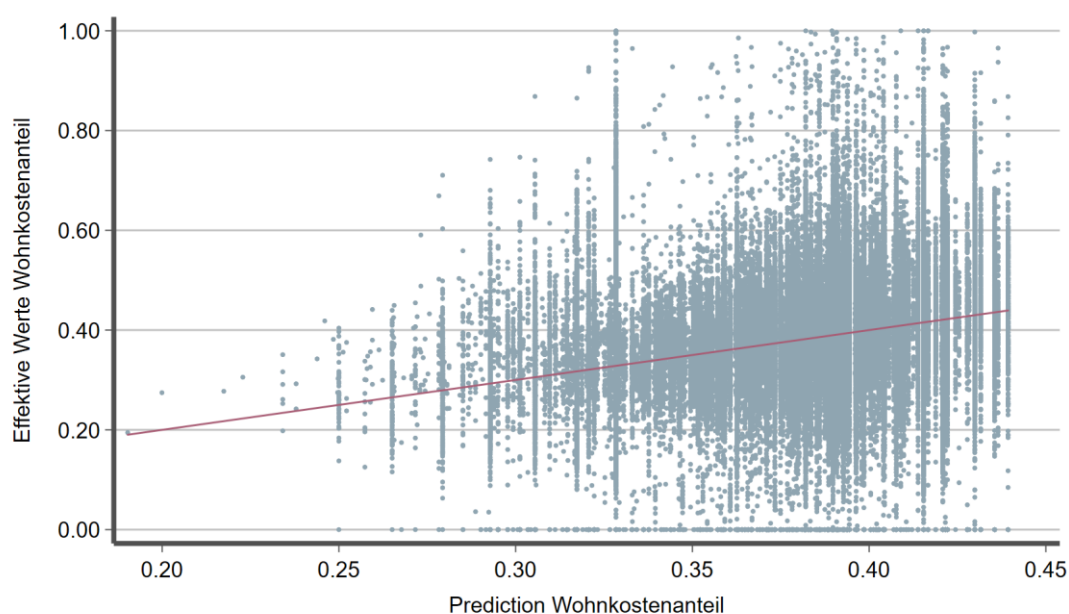
Alle berücksichtigten Variablen haben einen statistisch signifikanten Effekt auf die Wohnkosten. Allerdings ist der Erklärungsgehalt des Modells mit einem R-Quadrat von 0.06 relativ gering. Vergleicht man die Werte der Prediction mit den effektiven Werten (Abbildung 3-4), so lässt sich für die Dossiers mit vorhandener Information zum Wohnkostenanteil feststellen, dass die Streuung der effektiven Werte viel höher ist (Spanne von 0 bis 1) als bei den Werten aus der Prediction (Spanne von 0.20 bis 0.45). Die geringe Streuung ist jedoch eine häufig auftretende Eigenschaft von solchen Imputationsmodellen mit einem oftmals tiefen Erklärungsgehalt. Mittels komplexeren, nicht parametrischen Schätzmethoden könnte mit einiger

⁷ Neben dem gewählten Sample wurden auch die folgenden Berechnungen durchgeführt: 1) keine negativen Wohnkosten, Grundbedarf > 0, Bruttobedarf mindestens so gross wie Wohnkosten; 2) keine negativen Wohnkosten, Bruttobedarf mindestens so gross wie Wohnkosten.

Wahrscheinlichkeit eine breitere Verteilung erreicht werden. Solche standen jedoch nicht im Fokus der vorliegenden Analyse.

Vergleicht man nun die Mittelwerte der Wohnkostenanteile, so gibt es für die Dossiers mit vorhandenem und plausiblen Wohnkostenanteil modellgemäss keinen Unterschied zwischen effektiven Werten und Prediction. Er beträgt 38.1%. Bei den Dossiers mit fehlender oder unplausibler Information zum Wohnkostenanteil beträgt der Mittelwert der Prediction 36.7%. Dies ist jedoch nur unbedeutend tiefer. Der Mittelwert der Prediction über alle Dossiers beträgt schliesslich 37.6%. Der auf Basis der imputierten Werte bestimmte Wohnkostenanteil liegt somit nur rund 0.5 Prozentpunkte tiefer als jener, der mittels Ausschlussverfahren bestimmt wurde. Diese Differenz ist vernachlässigbar, das verwendete einfache Model bietet somit keinen Anhaltspunkt für eine massgebende Verzerrung der Resultate durch das Ausschlussverfahren.

Abbildung 3-4: Vergleich der effektiven und berechneten Werte für den Wohnkostenanteil



Quelle: BFS (SHS), eigene Berechnungen.

3.2.4 Schätzung der Wohnkosten in der wirtschaftlichen Sozialhilfe

Für das in Abschnitt 3.2.2 definierte Sample ergeben sich die Wohnkostenanteile (definiert als Wohnkosten gemessen am Bruttobedarf) gemäss Abbildung 3-5. Die Wohnkostenanteile betragen 2018 38.3%, im Zeitraum von 2013-2018 haben sie um rund 3% zugenommen.

Die Schätzung der Wohnkosten im Bereich der wirtschaftlichen Sozialhilfe ergibt sich aus der Multiplikation der Wohnkostenanteile und den Nettoaussgaben gemäss Finanzstatistik. Die Nettoaussgaben für die Sozialhilfe in den Jahren 2013-2018 bewegen sich zwischen 2.4 Mrd. CHF

und gut 2.8 Mrd. CHF mit steigender Tendenz. Mit diesen Datengrundlagen ergeben sich Wohnkosten im Jahr 2013 von 859 Mio. CHF und rund 1'085 Mio. CHF im Jahr 2018.⁸

Abbildung 3-5: Geschätzte Wohnkosten im Bereich wirtschaftliche Sozialhilfe

Jahr	Anteil Wohnkosten an Gesamtkosten	Summe Wohnkosten in Mio. CHF
2013	35.3%	859.0
2014	35.8%	919.4
2015	36.7%	962.9
2016	37.4%	1'018.8
2017	37.5%	1'057.3
2018	38.3%	1'085.0

Quelle: BFS (SHS), eigene Berechnungen.

Zur Sensitivitätsanalyse wurden die Wohnkostenanteile für verschiedene Ausschlusskriterien getestet. Darin zeigten sich nur marginale Veränderungen nach Selektionskriterium.

3.2.5 Schätzung der Wohnkosten nach Gemeindetyp

Für regionale Aussagen haben wir die Wohnkosten nach den Gemeindetypen gemäss Regio-suisse (Grossstädte, Städte, periurbane Gemeinden, ländliche Zentren und ländliche Gemeinden) geschätzt. Dazu wurden die Gemeindetypen auf der Basis der BFS-Gemeindennummer an die SHS angefügt.⁹ Auf dieser Basis können die Wohnkosten approximativ nach Gemeindetypen differenziert werden.

In der Sozialhilfe fliessen 2018 mit 474 Mio. CHF die meisten Wohnkosten in die Grossstädte und ihre Agglomerationen. Pro Einwohner werden 182 CHF für von der Sozialhilfe getragene Wohnkosten aufgewendet. Der Wohnkostenanteil an den Gesamtkosten der Sozialhilfe beträgt in den Grossstädten 38%. In den Städten und periurbanen Gemeinden ist der Wohnkostenanteil mit 39% nochmals höher. Dies kann darauf zurückzuführen sein, dass besonders in den grössten Städten mit Wohnbeihilfen und Mietzinszuschüssen teilweise vorgelagerte Leistungen bestehen, welche die Wohnkostenanteil der Sozialhilfe in den Grossstädten verringern. In den ländlichen Zentren ist der Wohnkostenanteil an den Gesamtausgaben mit 36% am tiefsten.

⁸ Eine Einordnung der Ergebnisse folgt in Kapitel 5.

⁹ Von den über 200'000 Einträgen in der SHS im Jahr gab es nur für knapp 1'470 keine Übereinstimmung. In der Regel sind fehlende BFS-Nr. in der SHS dafür verantwortlich. Verwendet wurde der Gemeindestand 2018. Für beide Gruppen liegt der Anteil der Wohnkosten 2018 in der Grössenordnung von 38.2%.

Die Kosten pro Einwohner sind in den Städten mit 139 CHF bereits deutlich tiefer als in den Grossstädten (Abbildung 3-6). Die tiefsten Kosten sind mit 55 CHF in den ländlichen Gemeinden zu verzeichnen. Die periurbanen Gemeinden und ländlichen Zentren liegen mit 139 resp. 107 CHF dazwischen. Diese im Vergleich zum Wohnkostenanteil deutlich grösseren Unterschiede sind primär auf die höhere Bezugsquote in städtischen Gebieten zurückzuführen. Gesamthaft fliessen so knapp 80% der von der Sozialhilfe getragenen Wohnkosten in die Grossstädte und Städte und ihre Agglomerationen.

Abbildung 3-6: Wohnkosten nach Gemeindetyp, 2018

Gemeindetyp	Wohnkosten in Mio. CHF	Wohnkostenanteil an Gesamtkosten	Bevölkerung	Kosten pro Einwohner in CHF
Grossstädte	473.7	38.0%	2'606'295	182
Städte	381.3	38.9%	2'749'062	139
Periurbane Gemeinden	117.3	39.4%	1'423'034	82
Ländliche Zentren	39.8	36.1%	371'728	107
Ländliche Gemeinden	73.0	37.3%	1'319'007	55
Total	1'085.0	38.3%	8'469'126	128

Quelle: BFS (SHS, Finanzstatistik), eigene Berechnungen.

Abbildung 3-7: Wohnkosten nach Gemeindetyp, 2013

Gemeindetyp	Wohnkosten in Mio. CHF	Wohnkostenanteil an Gesamtkosten	Bevölkerung	Kosten pro Einwohner in CHF
Grossstädte	371.1	34.1%	2'462'579	151
Städte	311.7	36.8%	2'665'179	117
Periurbane Gemeinden	88.5	36.7%	1'351'460	66
Ländliche Zentren	29.5	33.8%	362'959	81
Ländliche Gemeinden	58.2	34.9%	1'297'454	45
Total	859.0	35.3%	8'139'631	106

Quelle: BFS (SHS, Finanzstatistik), eigene Berechnungen.

Die Unterschiede zwischen verschiedenen Raumtypen hat sich im Zeitverlauf nur minimal verändert, es sind vor allem Niveauunterschiede zu verzeichnen. Der Anteil der Städte an den von der Sozialhilfe getragenen Wohnkosten hat seit 2013 um einen Prozentpunkt abgenommen. In den Grossstädten, den periurbanen Gemeinden und den ländlichen Zentren war

hingegen im Vergleich eine leichte Zunahme zu verzeichnen. Der Anteil der ländlichen Gemeinden blieb unverändert.

4 Berechnung der Wohnkosten in der EL

4.1 Datengrundlagen

4.1.1 Statistik der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV

Die jährliche Statistik der Ergänzungsleistungsstatistik zur AHV und IV (EL-Statistik) bildet den Ausgangspunkt zur Bestimmung der Wohnkosten der EL-Bezüger. Für die Analyse stehen uns die Daten 2013-2018 zur Verfügung. Nachfolgend werden die wichtigsten Eigenschaften der Statistik aufgeführt.

a) Grundsätzliches zur Statistik

Die EL-Statistik wird vom Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) durchgeführt und aufbereitet. Die EL-Statistik basiert auf Einzel- resp. Individualdaten auf Fallebene. Als ein Fall gilt eine EL-Berechnung (z.B. eine alleinstehende Person mit/ohne Kinder, ein Ehepaar zu Hause, ein Ehepaar zu Hause mit Kind(ern), die nicht getrennt leben). Als zwei EL-Fälle gelten Ehepaare im Heim (ein Ehepartner oder beide dauernd im Heim).

b) Vorhandene Informationen

In der EL-Statistik sind die erforderlichen Informationen zur Abschätzung der Wohnkosten zu lasten der EL vorhanden. Die EL-Statistik enthält die notwendigen Angaben zum EL-Budget, zum anrechenbaren Einkommen und somit auch zum Nettobedarf. Ebenfalls ist für jeden Fall bekannt, ob er selbstbestimmt oder aber in einem Heim wohnt. Diese Information ist zur Bestimmung des Kostenanteils des selbstbestimmten Wohnens entscheidend.

Eine wichtige Variable aus der EL-Statistik zur Bestimmung des EL-Budgets ist die Variable «Mietzins», welche die jährliche Bruttomiete der EL-Bezüger erfasst. Des Weiteren enthält der Datensatz weitere Informationen, die im Zusammenhang mit Wohnkosten im Falle von Wohneigentum stehen (Hypothekarzins und Kosten für den Gebäudeunterhalt) oder die für andere Kostenkomponenten des Lebensunterhalts (z.B. Lebensbedarf) zur Bestimmung des EL-Budgets benötigt werden. Schliesslich enthält die EL-Statistik auch Angaben zur Bestimmung des anrechenbaren Einkommens (z.B. Erwerbseinkommen, Freibeträge).

Ebenfalls sind im Datensatz Informationen zum Versicherungszweig und zur Kantonszugehörigkeit vorhanden, die für die Hochrechnung der Wohnkosten benötigt werden.

c) Datenqualität

Wie die Analyse der EL-Statistik gezeigt hat, kann die Datenqualität als sehr gut eingestuft werden. Diese Erkenntnis deckt sich mit der Auskunft der zuständigen Fachpersonen beim BSV im Rahmen der Machbarkeitsstudie.

Zur EL-Statistik gilt zu erwähnen, dass die Daten bis zum Leistungsjahr 2018 für den Stichmonat Dezember verfügbar sind. Es sind somit nur jene Fälle verzeichnet, die im Dezember des jeweiligen Jahres Leistungen bezogen haben. Zur Bestimmung der Gesamttotale für das ganze Jahr wird mit Hilfe der Finanzdaten zu den gesamthaften EL-Ausgaben eine Hochrechnung vorgenommen. Dies wird im Moment auch vom BSV für offizielle Berechnungen so gehandhabt. Entsprechend kann diese Methodik auch bei der Schätzung der Wohnkostenanteile bis zum Leistungsjahr 2018 verwendet werden. Per Leistungsjahr 2019 wird die EL-Statistik auf Registerdaten zu den EL-Fällen basieren, die das gesamte Kalenderjahr umfassen. Die Notwendigkeit einer Hochrechnung wird ab diesem Zeitpunkt entfallen.

4.1.2 Weitere verwendete Datenquellen

Für die Berechnung der Wohnkosten wurden neben den Individualdaten der EL-Statistik folgende Datenquellen berücksichtigt:

- Publierte Zahlen 2018 des BSV: Für Vergleichszwecke der EL-Statistik mit den publizierten Zahlen.¹⁰
- Abgerechnete resp. effektive EL-Zahlungen aus der Finanzstatistik: Für die Hochrechnung der EL-Zahlungen (vom BSV zur Verfügung gestellt).
- Hochrechnung des BSV: Für die Plausibilisierung der Hochrechnung (vom BSV zur Verfügung gestellt).

4.2 Bestimmung der Wohnkosten auf der Basis der EL-Statistik

4.2.1 Datenplausibilisierung und Aggregation der EL-Zahlungen

In einem ersten Schritt wurden einige deskriptive Auswertungen zur EL-Statistik durchgeführt, um die Informationen aus der EL-Statistik zu plausibilisieren. Dabei hat sich gezeigt, dass sich die vom BSV berechneten Einkommen, Budgets und der Nettobedarf aus den einzelnen Einkommens- und Budgetkomponenten replizieren lassen.

Ebenso hat sich gezeigt, dass sich für das Jahr 2018 die publizierten Zahlen der Anzahl Personen auf der Basis der EL-Statistik replizieren lassen. Wie der Vergleich gezeigt hat, lassen sich insbesondere die Personen nach Wohnsituation (im Heim/zuhause) sowie nach Versicherungszweig (EL zur Altersversicherung (AV), EL zur Hinterlassenenversicherung (HV) und EL zur Invalidenversicherung (IV)) nachbilden.¹¹ Dabei gilt zu berücksichtigen, dass bei den publizierten Daten nur erwachsene Personen mit EL ausgewiesen werden, wobei in der Statistik auch an der EL beteiligte Kinder (Kinderbeteiligung) erfasst sind.

¹⁰ <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/sozialversicherungen/el/statistik.html>

¹¹ Es ist zu berücksichtigen, dass die in der Statistik erfassten HV-Fälle, die älter als 65/64 sind, in den publizierten Zahlen als AV-Fälle ausgewiesen werden.

Abbildung 4-1 zeigt die aggregierten EL-Zahlungen der Jahre 2013-2018, die sich aus der EL-Einzelfallstatistik ergeben. Dabei ist anzumerken, dass die Gesamtausgaben für die EL keine Ausgaben für die Krankenkassenprämien erhalten. Diese werden zwar im EL-Budget berücksichtigt, allerdings von der individuellen Prämienverbilligung (IPV) getragen. Aufgrund dieser «Spezialfinanzierung» werden alle nachfolgenden Berechnungen unter Ausschluss der Krankenkassenprämien vorgenommen. Auf diese Weise lassen sich die Kostenanteile der beiden Sozialwerke klar trennen.

Abbildung 4-1: EL-Zahlungen in Einzelfallstatistik (Jahresbudgets, Stichmonat Dezember)

Jahr	Ausgaben gemäss Einzelfallstatistik in Mio. CHF
2013	3'862.2
2014	3'979.5
2015	4'070.5
2016	4'188.3
2017	4'218.9
2018	4'295.5

Quelle: BSV (EL-Statistik), eigene Berechnungen.

Die in der Einzelfallstatistik erfassten EL-Zahlungen von 4'296 Mrd. CHF lassen sich nach Versicherungszweig aufteilen. So sind für 2018 Zahlungen zur AHV von 2'571 Mio. CHF und zur IV von 1'725 Mio. CHF verzeichnet.

4.2.2 Hochrechnung der EL-Zahlungen

Zwar sind in der EL-Statistik Jahreszahlen für die Budgetgrössen (z.B. Nettobedarf/EL-Zahlungen) erfasst, jedoch nur für die verzeichneten Fälle im Dezember (Stichtagbetrachtung). Entsprechend können die Zahlen aus der Statistik nicht direkt mit effektiven (publizierten) Zahlen verglichen werden und müssen korrigiert werden.

Die Daten aus der EL-Statistik lassen sich auf der Basis der abgerechneten Zahlen aus der Finanzstatistik korrigieren resp. hochrechnen. Dazu werden Hochrechnungsfaktoren (= EL-Beträge aus der EL-Statistik / abgerechnete EL) verwendet. Analog zu den Hochrechnungen des BSV haben wir differenzierte Hochrechnungsfaktoren nach Kanton und Versicherungszweig (AV und IV) ermittelt und dabei die periodischen EL-Zahlungen berücksichtigt.

Die EL-Ausgaben gemäss Abrechnung können der Abbildung 4-2 entnommen werden. Der abgerechnete Betrag für die EL-Ausgaben ist also für die gesamte Schweiz rund 6% höher als der aggregierte Wert aus der Einzelfallstatistik. Der gesamte Betrag von 4'553 Mio. CHF lässt sich zudem folgendermassen aufteilen: Im Jahr 2018 wurden zur AHV 2'666 Mio. CHF und zur IV 1'887 Mio. CHF ausbezahlt.

Abbildung 4-2: Gesamtleistungen der EL gemäss Abrechnung

Jahr	Ausgaben gemäss Abrechnung in Mio. CHF
2013	4'121.4
2014	4'245.9
2015	4'326.4
2016	4'434.4
2017	4'464.6
2018	4'553.3

Quelle: BSV (EL-Statistik, Finanzstatistik), eigene Berechnungen.

4.2.3 Schätzung der Wohnkosten

Die Schätzung der Wohnkosten berücksichtigt nur Personen, die selbstbestimmt wohnen, d.h. zuhause resp. nicht im Heim sind. Bei der Schätzung der Wohnkosten sind entsprechend auch nur die EL-Zahlungen an Personen, die selbstbestimmt wohnen, zu verwenden. Im Jahr 2018 sind dies 1'950 Mio. CHF. Die Beträge sind der Abbildung 4-3 zu entnehmen.

Abbildung 4-3: Gesamte EL-Ausgaben für Personen, die selbstbestimmt wohnen

Jahr	Ausgaben gemäss Abrechnung in Mio. CHF
2013	1'661.6
2014	1'715.5
2015	1'769.3
2016	1'830.8
2017	1'888.1
2018	1'949.7

Quelle: BSV (EL-Statistik), eigene Berechnungen.

Die Schätzung der Wohnkosten auf der Basis der EL-Statistik erfolgt dann in den folgenden Schritten (vgl. dazu Kapitel 2.2 für das grundsätzliche Vorgehen):

- Ermittlung des Wohnkostenanteils am Budget resp. den anrechenbaren Ausgaben (ohne Krankenkassenprämien resp. nach Abzug der IPV)¹²

¹² Dieses Vorgehen ist konsistent zu jenem im Bereich Sozialhilfe. Auch in der Sozialhilfestatistik werden die Ausgaben für Krankenkassenprämien nach Abzug der IPV verzeichnet. Entsprechend reduziert sich auch in der Sozialhilfe der Bruttobedarf um den Betrag der IPV.

Bei den EL entspricht der Betrag für die IPV in den meisten Fällen der kantonalen bzw. regionalen Durchschnittsprämie. Bei der Sozialhilfe ist das kantonale Recht massgebend. Die Bandbreite liegt hier zwischen der maximalen Verbilligung für Personen ohne Sozialhilfe und der tatsächlichen Prämie.

- Bestimmung der effektiven EL-Zahlungen unter Verwendung der Hochrechnungsfaktoren (vgl. Abschnitt 4.2.2).
- Berechnung der Wohnkosten mittels linearer Skalierung der EL-Zahlungen, d.h. durch Multiplikation des Wohnkostenanteils mit den hochgerechneten EL-Zahlungen

Für eine Abschätzung der Wohnkosten wurden zwei Varianten berechnet: Die erste Variante berücksichtigt nur die anrechenbaren Mietkosten, die zweite Variante berücksichtigt neben den Mietkosten auch die Hypothekarzinsen und die Gebäudeunterhaltskosten, die in der EL-Statistik erfasst sind.

a) Schätzung der Wohnkosten in der EL mittels anrechenbarer Miete

Die Resultate der Wohnkostenschätzung für die einzelnen Jahre können der Abbildung 4-4 entnommen werden. Es ist zu sehen, dass die geschätzten Wohnkosten wie auch die gesamten EL-Zahlungen (vgl. Abbildung 4-2) über die Jahre zugenommen haben. Während sie im Jahr 2013 gut 545 Mio. CHF betrugen, lag der entsprechende Wert 2018 bei gut 660 Mio. CHF.

Abbildung 4-4: Geschätzte Wohnkosten für selbstbestimmtes Wohnen, nur Miete

Jahr	Anteil Wohnkosten	Ausgaben Wohnkosten in Mio. CHF
2013	32.9%	545.9
2014	33.1%	568.5
2015	33.2%	588.1
2016	33.5%	612.8
2017	33.7%	635.7
2018	33.9%	660.2

Quelle: BSV (EL-Statistik), eigene Berechnungen.

Werden die geschätzten Wohnkosten zu den hochgerechneten EL-Zahlungen ins Verhältnis gesetzt, ergeben sich die Wohnkostenanteile für selbstbestimmtes Wohnen. Der Anteil der Wohnkosten beträgt in den betrachteten Jahren zwischen 32.9% und 33.9% mit steigender Tendenz. D.h. die Wohnkosten erhöhen sich im betrachteten Zeitintervall ein wenig mehr als die EL-Zahlungen. Dies stimmt mit der Beobachtung überein, dass der Anteil der EL-Fälle, die sich im Mietzinsmaximum befinden und deren tatsächliche Wohnkosten über die EL nicht gedeckt sind, in den letzten Jahren stetig gestiegen ist. Mit dem Inkrafttreten der EL-Reform im Jahr 2021 und der damit verbundenen Anhebung der Mietzinsmaxima dürfte sich der Wohnkostenanteil in der EL in Zukunft erhöhen.

b) Schätzung der Wohnkosten in der EL anhand der Miete inkl. Hypothekarzins/Unterhalt

Werden zur Abschätzung der Wohnkosten ebenfalls der Hypothekarzins und die Gebäudeunterhaltskosten mitberücksichtigt, ergeben sich die geschätzten Wohnkosten gemäss Abbildung 4-5. Während sie im Jahr 2013 noch knapp 553 Mio. CHF betrugen, lag der entsprechende Wert 2018 bei gut 665 Mio. CHF. Verglichen mit den Wohnkosten, die nur Miete beinhalten, ist der Wert für 2018 rund 5 Mio. CHF höher. Dieser Frankenbetrag entspricht also den geschätzten Wohnkosten in der EL für Hypothekarzinsen und Unterhaltskosten.

Abbildung 4-5: Geschätzte Wohnkosten für selbstbestimmtes Wohnen, Miete inkl. Hypothekarzins/Unterhalt

Jahr	Anteil Wohnkosten	Ausgaben Wohnkosten in Mio. CHF
2013	33.3%	552.8
2014	33.5%	575.0
2015	33.6%	594.2
2016	33.8%	618.3
2017	33.9%	640.9
2018	34.1%	665.1

Quelle: BSV (EL-Statistik), eigene Berechnungen.

Werden wiederum die geschätzten Wohnkosten zu den hochgerechneten EL-Zahlungen ins Verhältnis gesetzt, beträgt der Wohnkostenanteil in den Jahren 2013-2018 zwischen 33.3% und 34.1%, mit steigender Tendenz. D.h. die Wohnkosten erhöhen sich auch bei dieser Betrachtungsweise im betrachteten Zeitintervall ein wenig mehr als die EL-Zahlungen.

4.2.4 Schätzung der Wohnkosten nach Gemeindetyp

Auch die Wohnkosten aus der EL können approximativ nach Gemeindetyp differenziert werden. Analog zur Schätzung in der Sozialhilfe haben wir die Gemeindetypen auf der Basis der BFS-Nr. an die EL-Statistik angefügt.¹³

Bei der EL (nur Miete) fallen in den Grossstädten und ihren Agglomerationen 2018 die meisten Wohnkosten (264 Mio. CHF) an, bei einem Wohnkostenanteil an den Gesamtkosten von 33.9%. Pro Einwohner werden in Grossstädten 95 CHF für Wohnkosten im Bereich EL ausgegeben. Der Wohnkostenanteil ist bei den Grossstädten (34.2%) am höchsten und sinkt bei ländlichen Raumtypen. Die Unterschiede sind jedoch gering. Dies dürfte auch auf die Obergrenzen bei den anrechenbaren Wohnkosten zurückzuführen sein. Zudem bestehen

¹³ Über alle Jahre summiert konnte 4'600 Einträgen – rund 400 im Jahr 2018 -- aus der EL-Statistik aufgrund von fehlenden Daten kein entsprechender Gemeindetyp zugewiesen werden. Diese wurden in der Gruppe «Unbekannt» subsummiert. In dieser Gruppe fallen gut 0.1% der gesamten geschätzten Wohnkosten an.

besonders in einigen Städten vorgelagerte Leistungen wie Mietzinszuschüsse und Wohnbeihilfen, welche die Unterschiede zwischen den Gemeindetypen ebenfalls verringern dürften.

Abbildung 4-6: Geschätzte Wohnkosten nach Gemeindetyp für selbstbestimmtes Wohnen, nur Miete, 2018

Gemeindetyp	Wohnkosten in Mio. CHF	Wohnkostenanteil an Gesamtkosten	Bevölkerung	Kosten pro Einwohner in CHF
Grossstädte	251.3	34.2%	2'606'295	96
Städte	264.1	33.9%	2'774'058	95
Periurbane Gemeinden	64.9	33.8%	1'431'912	45
Ländliche Zentren	24.4	33.0%	374'337	65
Ländliche Gemeinden	54.5	32.8%	1'357'925	40
Unbekannt	0.9	32.8%	0	-
Total	660.2	33.9%	8'544'527	77

Quelle: BSV (EL-Statistik, Finanzstatistik), eigene Berechnungen.

Die Kosten pro Einwohner sind in den Grossstädten und Städten mit knapp 100 CHF am höchsten. In den ländlichen Zentren sind diese Ausgaben mit 65 CHF bereits deutlich tiefer. Mit gut 40 CHF sind sie in den periurbanen und ländlichen Gemeinden am tiefsten. Die Unterschiede in den Kosten pro Einwohner sind deutlich grösser als bei den Wohnkostenanteilen an den Gesamtkosten, dies ist auf die höheren EL-Bezugsquoten in städtischen Gebieten zurückzuführen. Gesamthaft fliessen so rund 78% der von der EL getragenen Wohnkosten in die Städte und Grossstädte und ihre Agglomerationen. Diese grundsätzlichen Folgerungen gelten für verschiedene Definitionen der Wohnkosten, wie Abbildung 4-6 und Abbildung 4-7 zeigen. Dasselbe gilt für die Analysen auf Basis des Datenjahres 2013 (nicht abgebildet).

Qualitativ sind die Ergebnisse aus den Schätzungen zur EL ähnlich wie in der Sozialhilfe, d.h. sowohl in der EL wie auch in der Sozialhilfe entfallen die meisten Wohnkosten auf Grossstädte und Städte. Dort sind auch die Pro-Kopf-Kosten und der Anteil der Wohnkosten am Gesamtbudget der EL am höchsten.

Auch im Bereich der EL ergeben sich über die Zeit nur kleinere Verschiebungen zwischen den Regionen. Der Anteil der Grossstädte an den entstehenden Wohnkosten in der EL hat seit 2013 um rund 1.5 Prozentpunkte zugenommen. Der Anteil der Städte ist ebenfalls um 0.5 Prozentpunkte gestiegen. Hingegen hat der Anteil der periurbanen und ländlichen Gemeinden um jeweils rund einen Prozentpunkt abgenommen. Auch in diesem Bereich ist somit eine leichte Verschiebung in Richtung städtische Gebiete zu verzeichnen.

Abbildung 4-7: Geschätzte Wohnkosten nach Gemeindetyp für selbstbestimmtes Wohnen, Miete inkl. Hypothekarzins/Unterhalt, 2018

Gemeindetyp	Wohnkosten in Mio. CHF	Wohnkostenanteil an Gesamtkosten	Bevölkerung	Kosten pro Ein- wohner in CHF
Grossstädte	252.1	34.3%	2'606'295	97
Städte	265.8	34.1%	2'774'058	96
Periurbane Gemeinden	65.9	34.3%	1'431'912	46
Ländliche Zentren	24.7	33.4%	374'337	66
Ländliche Gemeinden	55.7	33.4%	1'357'925	41
Unbekannt	0.9	33.7%	0	-
Total	665.1	34.1%	8'544'527	78

Quelle: BSV (EL-Statistik, Finanzstatistik), eigene Berechnungen.

5 Synthese

5.1 Zusammenfassung der Resultate

Die vorliegende Studie quantifiziert die Wohnkosten in der Sozialhilfe und in der EL. Mit den verfügbaren Daten der SHS und der EL-Statistik können die Wohnkosten abgeschätzt werden: Die Wohnkosten lassen sich aus dem Verhältnis zu den Gesamtausgaben und einer anschließenden Hochrechnung auf die effektiven Ausgaben nach Abzug der individuellen Einnahmen ermitteln. Obschon sich dieses Konzept auf beide Datengrundlagen anwenden lässt, ist die Umsetzung in der EL-Statistik verglichen mit der SHS einfacher:

- Die Daten aus der EL-Statistik sind für den Stichtag vollständig und die abgerechneten jährlichen Ausgaben können unter der Berücksichtigung von Hochrechnungsfaktoren nachgebildet werden. Die Wohnkostenanteile können somit in der Einzelfallstatistik berechnet, und ebenfalls auf Basis dieser Faktoren hochgerechnet werden.
- Komplexer ist die Berechnung der Wohnkosten in der wirtschaftlichen Sozialhilfe auf der Basis der SHS. Wie die Datenplausibilisierung gezeigt hat, enthält die SHS in den Jahren 2013-2018 gewisse Lücken, fehlende Werte und Nullwerte. Für eine Abschätzung der Wohnkosten wurde deshalb ein geeignetes Sample unter der Berücksichtigung von Ausschlusskriterien definiert. Die Wohnkostenanteile wurden anschliessend auf Basis der abgerechneten Nettoausgaben hochgerechnet. In einem Exkurs wurde als Alternative zum Ausschluss fehlender oder unplausibler Werte ein einfaches Modell zur Imputation getestet. Es hat sich gezeigt, dass der geschätzte Wohnkostenanteil unter Berücksichtigung der imputierten Werte nur wenig abweicht, der Erklärungsgehalt eines solchen einfachen Modelles aber tief ist.

Auf dieser Basis lassen sich die Wohnkostenanteile der beiden Sozialwerke abschätzen. Es wurden dabei nur die Wohnkosten von Personen berücksichtigt, die selbstbestimmt wohnen.

- In der wirtschaftlichen Sozialhilfe betragen die geschätzten Wohnkosten im Jahr 2018 1'085 Mio. CHF. 2013 lagen diese mit 859 Mio. CHF noch rund einen Viertel tiefer. Der Wohnkostenanteil an den Gesamtausgaben hat zwischen 2013 und 2018 von 35.3% auf 38.3% ebenfalls zugenommen.

In städtischen Gemeinden zeigen sich höhere Wohnkostenanteile an den Gesamtausgaben der Sozialhilfe als in ländlichen Gebieten. Die Anteile bewegen sich 2018 zwischen 36% und 39%. Die Ausgaben für Wohnkosten pro Einwohner sind in den Grossstädten mit 182 CHF am höchsten und nehmen mit zunehmender Ländlichkeit ab, in den ländlichen Gemeinden betragen sie noch 55 CHF. Dies ist vor allem auf die tieferen Bezugsquoten zurückzuführen.

- Bei den EL betragen die geschätzten Wohnkosten (nur Miete) im Jahr 2018 660 Mio. CHF. Seit 2013 ist ebenfalls ein Wachstum in der Grössenordnung von 20% zu verzeichnen. Der durchschnittliche Wohnkostenanteil an den Gesamtausgaben ist zwischen 2013 und 2018 von 32.9% auf 33.9% gestiegen. Werden neben der Miete ebenfalls Hypothekarzins und

Unterhalt berücksichtigt, dann beträgt der Wohnkostenanteil 2018 rund 34.1%, woraus sich geschätzte Wohnkosten von 665 Mio. CHF ergeben.

Je städtischer eine Gemeinde ist, desto höher ist der Wohnkostenanteil an den Gesamtkosten. Die Spanne beträgt 32.8% bis 34.2%. In den Städten und Grossstädten und ihren Agglomerationen sind die von der EL getragenen Wohnkosten mit knapp 100 CHF pro Einwohner am höchsten, in ländlichen Gebieten knapp die Hälfte. Dies ist vor allem auf die unterschiedlichen EL-Bezugsquoten zurückzuführen.

Gesamthaft betrugen die Kosten für das Wohnen in den Bereichen Sozialhilfe und EL im Jahr 2018 insgesamt rund 1.77 Mrd. CHF.

5.2 Schlussfolgerungen

Sowohl in der EL als auch in der Sozialhilfe fliesst ein beträchtlicher Teil der Ausgaben in die Wohnausgaben der Bezügerinnen und Bezüger. Dieser Umstand ist insofern nicht weiter überraschend, als dass die Wohnkosten zusammen mit dem Grund- resp. Lebensbedarf die tragenden Elemente der Budgets der beiden Sozialwerke sind.

Der Wohnkostenanteil liegt in der Sozialhilfe mit aktuell rund 38% höher als bei den EL mit 33%. Dieser Unterschied kann auf verschiedene Ursachen zurückgeführt werden. Erstens ist das EL-Budget im Vergleich zum Sozialhilfe-Budget generell «grosszügiger». Ein gleich grosser Wohnkostenbeitrag macht im EL-Budget tendenziell einen kleineren Anteil aus als im Sozialhilfe-Budget. Zweitens sind die Mieten bei Wohnungswechseln in der Schweiz in den vergangenen Jahren teilweise deutlich gestiegen. Es darf davon ausgegangen werden, dass die EL-Bezüger besonders wegen der Altersstruktur weniger mobil sind als die Sozialhilfebezüger, deshalb seltener umziehen und somit häufiger über langjährige und dadurch günstigere Mietverträge verfügen. Zudem bestanden in der EL bis Ende 2020 einheitliche Obergrenzen für die anrechenbaren Mietkosten. In der Sozialhilfe werden diese Obergrenzen hingegen kantonale oder kommunale festgelegt. Der Anteil der EL-Bezügerinnen und -Bezüger am Maximum hat in den vergangenen Jahren stetig zugenommen. 2021 werden die Obergrenzen mit der EL-Reform erhöht (und nach drei Regionstypen differenziert), was zu einem steigenden Wohnkostenanteil führen dürfte.

Im Zeitverlauf haben sowohl die Gesamtausgaben für die EL und Sozialhilfe als auch deren Wohnkostenanteile zugenommen. Die Steigerung der Gesamtausgaben ist auch durch den Anstieg der Anzahl Bezügerinnen und Bezüger bedingt. Die Zunahme der Wohnkostenanteile hingegen kann verschiedene Gründe haben. Einerseits sind die Mieten in den vergangenen Jahren vielerorts merkbar gestiegen. Besonders in urbanen Räumen ist die Versorgungslage an günstigem Wohnraum teilweise schwierig, so dass sich die Vermieter bei einem Wohnungswechsel aufgrund der niedrigen Zahl an Leerwohnungen einfacher an den Angebotsmieten orientieren können. Andererseits ist auch denkbar, dass – besonders in der Sozialhilfe – ein gewisser Spardruck herrscht und in verschiedenen Gemeinden und Kantonen Leistungen gestrichen oder gekürzt wurden. Kürzungen sind aus dem Bereich des Grundbedarfs bekannt,

die minimale Integrationszulage MIZ wurde teilweise komplett gestrichen. Wird das Gesamtbudget kleiner, so nimmt entsprechend der Wohnkostenanteil zu.

Sowohl bei der EL als auch bei der Sozialhilfe fallen die übernommenen Wohnkosten in den urbanen Gebieten stärker ins Gewicht. Dies liegt einerseits daran, dass die Bezugsquoten von Leistungen der EL und Sozialhilfe in urbanen Gebieten höher sind. Andererseits sind in urbanen Gebieten auch tendenziell höhere Mieten zu finden, was den Wohnkostenanteil am Gesamtbudget weiter erhöht. Besonders in den grössten Städten dürften aber vorgelagerte Leistungen wie Mietzinszuschüsse und Wohnbeihilfen dämpfend auf die von der EL und Sozialhilfe getragenen Wohnkosten wirken. Während für die EL die Pro-Kopf-Kosten in Städten und Grossstädten nahezu identisch sind, konzentrieren sich die Ausgaben der Sozialhilfe noch ausgeprägter auf die Grossstädte. Dies kann auf die unterschiedlichen Bezugsquoten von EL und Sozialhilfe, teilweise aber auch auf die oben genannten Obergrenzen für anrechenbare Wohnkosten in der EL und auf steigende Mietkosten in der Sozialhilfe zurückzuführen sein.