Nichtbezug von bedarfsabhängigen Sozialleistungen im Kanton Basel-Stadt – Ausmass und Beweggründe

Schlussbericht im Auftrag des Amtes für Sozialbeiträge des Kantons Basel-Stadt

20. September 2021

Autoren: Oliver Hümbelin[1], Tina Richard, Claudia Schuwey, Larissa Luchsinger und Robert Fluder

[1] Berner Fachhochschule,
Departement Soziale Arbeit,
Tel direkt: +41 31 848 36 97
E-Mail: oliver.huembelin@bfh.ch

Inhaltsverzeichnis

Das Wichtigste in Kürze 8

Teil I Ausgangslage und Fragestellungen 14

1 Ausgangslage 15
1.1 Soziale Sicherheit im Kanton Basel-Stadt 15
1.2 Nichtbezug von bedarfsabhängigen Sozialleistungen in der Schweiz 16
2 Untersuchungsgegenstand und Fragestellungen 17
2.1.1 Untersuchte Leistungen 17
2.1.2 Ziele des Projektes und Fragestellungen 18
3 Aufbau des Berichtes 19

Teil II – Ausmass des Nichtbezuges von Sozialleistungen 20

4 Methodisches Vorgehen – Ausmass des Nichtbezuges 21
4.1 Übersicht zur Vorgehensweise 21
4.1.1 Arbeitsschritt I: Datenverknüpfung und Datenaufbereitung 21
4.1.2 Arbeitsschritt II: Schätzung von Nichtbezugsquoten 22
4.1.3 Arbeitsschritt III: Demographische, räumliche und ökonomische Analyse 23
4.1.4 Arbeitsschritt IV: Ökonometrische Analyse der Einflussfaktoren 23
4.2 Datenmodell zur Identifikation von Nichtbezügern 23
4.2.1 Untersuchungszeitraum und Untersuchungspopulation 24
4.2.2 Verwendete Datenquellen 24
4.2.3 Resultat der Datenverknüpfung 25
4.2.4 Validierung der neuen Daten anhand der Wohnformen 29
4.3 Identifikation von wirtschaftlichen Haushaltseinheiten 30
4.3.1 Definition einer wirtschaftlichen Haushaltseinheit 30
4.3.2 Abbildung der wirtschaftlichen Haushaltseinheit in den Daten 31
4.4 Berechnung des massgebenden Einkommens 33
4.4.1 Datenspezifische Besonderheiten 35
4.5 Leistungsbeziehende, Nichtbeziehende und Nichtbezugsquoten 38
5 Ausmass und Unterschiede in der Bevölkerung 40
5.1 Schätzung von Nichtbezugsquoten 40
5.1.1 Prämienverbilligung 40
5.1.2 Familienmietzinsbeiträge 44
5.1.3 Ergänzungsleistungen zur AHV von Personen in Privathaushalten 49
5.1.4 Leistungsübergreifende Nichtbezugsschätzung 51
5.2 Nichtbezug von Sozialleistungen nach demographischen Gruppen 52
5.2.1 Nichtbezug von Sozialleistungen nach Haushaltstyp 52
5.2.2 Nichtbezug von Sozialleistungen nach Geschlecht 54
5.2.3 Nichtbezug von Sozialleistungen nach Nationalität 55
5.2.4 Nichtbezug von Sozialleistungen nach Altersgruppen 56
5.3 Nichtbezug von Sozialleistungen nach Wohnquartier 58
5.4 Nichtbezug von Sozialleistungen nach ökonomischen Faktoren 60
5.4.1 Nichtbezug von Sozialleistungen nach Erwerbsstatus 60
5.4.2 Nichtbezug von Sozialleistungen in Abhängigkeit von verfügbaren finanziellen Mitteln 61
5.4.3 Nichtbezug von Sozialleistungen in Abhängigkeit von der Lücke zur Bedarfsschwelle 62
5.5 Einflussfaktoren auf den Nichtbezug von Sozialleistungen 64
6 Schlussbesprechung – Ausmass des Nichtbezuges 69
6.1 Diskussion der Ergebnisse 69
6.2 Grenzen des Ansatzes 72

Teil III – Beweggründe von Betroffenen 74

7 Methodisches Vorgehen – Beweggründe für einen Nichtbezug 76
7.1 Der Datenerhebungsprozess 76
7.1.1 Samplingverfahren 76
7.1.2 Datenkorpus 78
7.1.3 Das halbstrukturierte Leitfadeninterview 82
7.2 Datenanalyse 83
8 Lebenslage, Handlungsstrategien und Gründe 84
8.1 Lebenslage 84
8.1.1 Finanzielle Situation 84
8.1.2 Erwerb und Beschäftigung 87
8.1.3 Familienleben 88
8.1.4 Wohnsituation 89
8.2 Allgemeine Handlungsstrategien in finanzieller Knappheit 90
8.2.1 Sparsamkeit und Ausgabenoptimierung 90
8.2.2 Zusätzliche Einkommensquellen 91
8.2.3 Unterstützung durch das private Netzwerk 92
8.3 Gründe für den Nichtbezug von Sozialleistungen 94
8.3.1 Keine subjektiv wahrgenommene Bedürftigkeit 94
8.3.2 Selbstbild eines eigenverantwortlichen Menschen mit hoher Arbeitsmoral 94
8.3.3 Furcht vor Stigmatisierung und Beschämung 96
8.3.4 Angst vor negativen Folgen 97
8.3.5 Administrative Aufwände und komplexes Antragsverfahren 98
8.3.6 Fehlendes Wissen über potenziellen Anspruch auf Sozialleistungen 98
8.4 Kenntnisse über Sozialleistungen und Informationskanäle 99
8.4.1 Individuelle Prämienverbilligung (IPV) 100
8.4.2 Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV-Rente 101
8.4.3 Familienmietzinsbeiträge (FAMI) 101
8.4.4 Informationskanäle 102
8.5 Hinweise zum Amt für Sozialbeiträge 103
8.6 Typologisierung der Nichtbeziehenden 105
9 Schlussbesprechung – Beweggründe von Betroffenen 109
9.1 Diskussion der Ergebnisse 109
9.2 Grenzen des Ansatzes 114

Teil IV - Schlussteil 116

10 Schlussdiskussion 117
10.1 Fazit 117
10.2 Grenzen der Studie und weiterer Forschungsbedarf 117

11 Literaturverzeichnis 119

12 Anhang 122
12.1 Variablenliste nach Datenquelle 122
12.2 Technischer Anhang 130
12.3 Interview-Leitfaden «Nichtbezug von bedarfsabhängigen Sozialleistungen – Ursachen & Gründe» 142

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Verknüpfungsschema der verwendeten Datenquellen 28

Abbildung 2: Massgebendes Einkommen in Abhängigkeit der untersuchten Sozialleistung 34

Abbildung 3: Nichtbezugsquoten nach Haushaltstyp 53

Abbildung 4: Nichtbezugsquoten nach Grösse der wirtschaftlichen Haushaltseinheit 54

Abbildung 5: Nichtbezugsquoten nach Geschlecht 55

Abbildung 6: Nichtbezugsquoten nach Nationalität 56

Abbildung 7: Nichtbezugsquoten nach Alter von Personen in anspruchsberechtigten Haushalten 57

Abbildung 8: Nichtbezugsquoten nach Wohnquartier 59

Abbildung 9: Nichtbezugsquoten nach Erwerbsstatus[1] 60

Abbildung 10: Nichtbezugsquoten nach Dezilen[2] des massgebenden Äquivalenzeinkommen[1] der Bevölkerung von Stadt Basel (ohne Quellenbesteuerte) 62

Abbildung 11: Nichtbezugsquoten nach leistungsspezifischer Lücke zur Bedarfsschwelle pro Dezil 63

Abbildung 12: Einflussfaktoren des Nichtbezuges 66

Abbildung 13: Handlungs- und Lösungsstrategien bei finanzieller Knappheit 93

Abbildung 14: Gründe für Nichtbezug 99

Abbildung 15: Typologie der Nichtbeziehenden 106

Abbildung 16: Erweitertes Verknüpfungsschema aller verwendeten Datenquellen 132

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Wohnform[1] der verknüpften Datenbestände und der Tabelle des Statistischen Amtes 29

Tabelle 2: Typologie und Prävalenz von wirtschaftlichen Haushaltseinheiten 32

Tabelle 3: Grundlage zur Beschreibung der finanziellen Situation[1] 37

Tabelle 4: Untersuchungspopulation bei der Bedarfsleistung der Prämienverbilligung 40

Tabelle 5: Nichtbezugsquote der Prämienverbilligung der Personen mit regulärer Steuerveranlagung 42

Tabelle 6: Sensitivitätsanalysen Nichtbezugsquoten Prämienverbilligung in verschiedenen Szenarien der Personen mit regulärer Steuerveranlagung 43

Tabelle 7: Nichtbezugsquoten Prämienverbilligung regulär steuerveranlagte vs. quellenbesteuerte Personen 44

Tabelle 8: Untersuchungspopulation der Bedarfsleistung Familienmietzinsbeiträge 45

Tabelle 9: Nichtbezugsquote der Familienmietzinsbeiträge der Personen mit regulärer Steuerveranlagung, Einzelpersonen 47

Tabelle 10: Nichtbezugsquote der Familienmietzinsbeiträge der Personen mit regulärer Steuerveranlagung, Haushalte 47

Tabelle 11: Sensitivitätsanalysen Nichtbezugsquoten FAMI in verschiedenen Szenarien der Personen mit regulärer Steuerveranlagung 48

Tabelle 12: Nichtbezugsquoten FAMI regulär steuerveranlagte vs. quellenbesteuerte Personen 48

Tabelle 13: Untersuchungspopulation der Bedarfsprüfung Ergänzungsleistungen 49

Tabelle 14: Nichtbezugsquote der Ergänzungsleistungen zur AHV für Personen in Privathaushalten mit regulärer Steuerveranlagung 50

Tabelle 15: Sensitivitätsanalysen Nichtbezugsquoten EL zur AHV für Personen in Privathaushalten in verschiedenen Szenarien der Personen mit regulärer Steuerveranlagung 51

Tabelle 16: Leistungsübergreifende Nichtbezugsschätzung nach regulär Veranlagten und Quellenbesteuerten 51

Tabelle 17: Übersicht zu den erfolgten Anschreiben und dem Rücklauf 78

Tabelle 18: Fallkorpus mit Auswahlkriterien gemäss Lebenssituation von 2015 79

Tabelle 19: Datenkorpus der 21 Interviews im Vergleich 81

Abkürzungen

AHV Alters- und Hinterlassenenversicherung
https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/sozialversicherungen/ahv.html
ASB Amt für Sozialbeiträge des Kantons Basel-Stadt
BFS Bundesamt für Statistik
EL Ergänzungsleistungen
FAMI Familienmietzinsbeiträge
IPV Individuelle Prämienverbilligung

Das Wichtigste in Kürze

I. Ausgangslage, Fragestellungen und methodische Vorgehensweise

Bedarfsabhängige Sozialleistungen sind für Haushalte konzipiert, deren finanzielle Situation unterhalb einer festgelegten Bedarfsschwelle liegt. Es sind Beiträge der öffentlichen Hand, die zur Unterstützung von Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen vorgesehen sind. Bedarfsabhängige Sozialleistungen können in der Regel nur auf Antrag bezogen werden und wenn bei der Anspruchsprüfung angemessen mitgewirkt wird. Werden Leistungen nicht bezogen, obwohl die Anspruchsbedingungen erfüllt sind, liegt ein Nichtbezug vor. Wie gut die vorhandenen sozialstaatlichen Instrumente ihre Zielgruppe erreichen, ist in der Schweiz bisher nur wenig bekannt.

Im Rahmen des vorliegenden Berichtes wird die Situation im Kanton Basel-Stadt mit Blick auf drei bedarfsabhängige Leistungen untersucht. Namentlich sind dies die individuellen Prämienverbilligungen (IPV), Familienmietzinsbeiträge (FAMI) und Ergänzungsleistungen (EL) für AHV-Rentnerinnen und Rentner, die in Privathaushalten wohnen. Dabei interessiert, in welchem Ausmass ein Nichtbezug der bedarfsabhängigen Sozialleistungen vorliegt und ob sich Unterschiede zwischen Bevölkerungsgruppen zeigen. Darüber hinaus interessieren die Beweggründe und die Lebenslage von Nichtbeziehenden.

In wie vielen Fällen keine Leistungen bezogen werden, obwohl rechnerisch gesehen Anspruch besteht, kann nicht ohne weiteres festgestellt werden. Da es sich um ein nicht stattgefundenes Ereignis handelt, ist es nirgends dokumentiert. Es ist aber möglich, eine statistische Schätzung der Population der Nichtbeziehenden vorzunehmen, indem verschiedene Datenquellen miteinander verknüpft werden. Für das vorliegende Projekt wurde eine Verknüpfung von Daten der Bevölkerungs- und Wohnungsstatistik, der Steuerverwaltung und Registerdaten zu den Auszahlungen der untersuchten Sozialleistungen vorgenommen. Anhand dieser Datenbasis lässt sich für die Bevölkerung des Kantons Basel-Stadt überprüfen, ob grundlegende Anspruchsbedingungen wie etwa die Aufenthaltsdauer erfüllt sind. Es kann insbesondere untersucht werden, ob aufgrund der verfügbaren finanziellen Mittel ein Anspruch hätte geltend gemacht werden können. Diese Datenbasis diente als Grundlage für die Analysen zum Ausmass des Nichtbezuges.

Der quantifizierende Teil ermöglicht eine allgemeine Einordnung des Phänomens. In den Daten ermittelte Nichtbeziehende wurden anschliessend kontaktiert und in 21 Einzelinterviews befragt, um mehr über die Beweggründe und die Lebenswelt von Betroffenen in Erfahrung bringen zu können. Durch die Verschränkung quantitativer und qualitativer Forschungsschritte konnten die Stärken beider Ansätze genutzt werden.

II. Ausmass des Nichtbezuges in der basel-städtischen Bevölkerung

Bei allen drei Leistungen konnten Personen ausgemacht werden, die in Haushalten leben, deren finanzielle Verhältnisse rechnerisch gesehen zu einem Leistungsbezug berechtigen. Keine Prämienverbilligungen beziehen 12'264 anspruchsberechtigte Personen. Bezogen auf allen Anspruchsberechtigten entspricht dies einer Nichtbezugsquote von 19

Prozent. Mit 23 Prozent (3'576 Personen) liegt die Nichtbezugsquote bei den Familienmietzinsbeiträgen etwas höher[2]. Am höchsten ist die Nichtbezugsquote mit 29 Prozent bei den Ergänzungsleistungen zur AHV. 2'239 AHV-Rentnerinnen und -Rentner[3] beziehen trotz mutmasslichem Anspruch keine Unterstützung durch die EL.

Nichtbezug ist besonders in der unteren Mittelschicht verbreitet

Vertiefende Analysen zum Nichtbezug zeigen Unterschiede zwischen Bevölkerungsgruppen. Entsprechend der Konzeption der Leistungen sind Nichtbeziehende von Ergänzungsleistungen zur AHV in der Regel Personen im Rentenalter. Der Nichtbezug von Familienmietzinsbeiträgen ist bei Eltern über 46 Jahre wahrscheinlicher im Vergleich zu den jüngeren, während der Nichtbezug von Prämienverbilligungen bei jungen Erwachsenen (18 bis 25 Jahren) auffällig hoch ist. Bei allen Leistungen sind Männer geringfügig häufiger bei den Nichtbeziehenden und auch Personen mit einer Nationalität aus EU-EFTA-Ländern gehören überdurchschnittlich häufig dazu. Auffällig häufig sind Nichtbeziehende selbständig oder teilselbständig erwerbstätig und besonders verbreitet ist der Nichtbezug bei AHV-Rentenbeziehenden, die trotz Rente(n) erwerbstätig sind. Auch der Sozialraum steht im Zusammenhang mit dem Nichtbezug von Sozialleistungen. Anspruchsberechtigte in wohlhabenden Wohnvierteln (Bruderholz) sind eher Nichtbeziehende als Anspruchsberechtigte, die in Quartieren mit vielen einkommensschwachen Menschen (Kleinbasel) leben. Ob Unterstützungsleistungen beantragt und bezogen werden, korreliert schliesslich auch mit den Einkommen aus Erwerb, Renten, weiteren Sozialversicherungen und Vermögen. So sind Nichtbezüge wahrscheinlicher, je kleiner die Lücke zur Bedarfsschwelle ist. Menschen, die kaum über eigene Mittel verfügen, gehören demgegenüber seltener zu den Nichtbeziehenden. Wird der Nichtbezug nach Einkommensdezilen betrachtet, zeigt sich, dass Nichtbezüge besonders häufig im 3. und 4. Dezil der Einkommensverteilung – also in der unteren Mittelschicht - vorkommen.

Einordnung der Resultate

Die Resultate der Analysen legen nahe, dass die untersuchten Sozialleistungen viele Menschen der Zielgruppe erreichen. Im Vergleich zu bisher vorliegenden Untersuchungen zum Nichtbezug von Sozialhilfe[4] fallen die festgestellten Nichtbezugsquoten tiefer aus. Möglicherweise hat dies mit der Akzeptanz der hier untersuchten Sozialleistungen zu tun. Das urbane Umfeld mit einem gut ausgestalten Netz der sozialen Sicherung und eine generell offenere Haltung gegenüber der Unterstützung durch Sozialleistungen im städtischen Kontext dürften dabei ebenfalls eine Rolle spielen. Studien zeigen, dass der Nichtbezug von Bedarfsleistungen in ländlichen Regionen verbreiteter ist[5]. Aber auch im urbanen Kontext des Kantons Basel-Stadt leben Menschen, die keine Sozialleistungen beanspruchen, obwohl sie dazu berechtigt wären. Anhand von qualitativen Interviews konnte mehr zur Lebenslage und zu Bewältigungsstrategien dieser Gruppe in Erfahrung gebracht werden (vgl. nächster Abschnitt).

[2] Unter den Nichtbeziehenden der Prämienverbilligungen und Familienmietzinsbeiträgen befinden sich vermutlich einige Fälle mit Anrecht auf Sozialhilfe. Da dies nicht Gegenstand der Untersuchung war, können keine genaueren Angaben dazu gemacht werden. Würden diese Personen durch die Sozialhilfe unterstützt, fielen die hier ausgewiesenen Nichtbezugs-Quoten tiefer aus.

[3] Inkl. Kinder im eigenen Haushalt und Partner/-innen, die noch nicht im AHV-Alter sind.

[4] vgl. Hümbelin (2019) oder Fluder, Hümbelin, Luchsinger und Richard (2020).

[5] vgl. ausführlicher Hümbelin (2019) oder Hümbelin (2016)

Als wichtige Einschränkung der vorliegenden Untersuchung gilt es anzumerken, dass die Situation für die Ausländer und Ausländerinnen, die keine Niederlassungsbewilligung C besitzen und die über ein tieferes Jahreseinkommen als 120'000 CHF[6] verfügen, aus methodischen Gründen nicht umfassend untersucht werden konnte. Im Rahmen des vorliegenden Projektes gemachte Schätzungen zeigen allerdings, dass die Nichtbezüge bei dieser Gruppe rund doppelt so wahrscheinlich sind. Dies deutet darauf hin, dass der Zugang zu Sozialleistungen für diese Gruppe besonders erschwert ist.

III. Beweggründe aus Sicht von Betroffenen

Die Analysen der Gespräche mit 21 Betroffenen geben Hinweise darauf, wie die betreffenden Personen ihre Lebenslage beurteilen, über welche Handlungsstrategien sie verfügen und welche Gründe zu einem Nichtbezug geführt haben. Die Analyse mündet in einer Verdichtung, welche auf jeweils inhaltlicher Gleichartigkeit und gemeinsamen Mustern aufbaut. Daraus wurden die folgenden vier Typen abgeleitet: «Überforderte», «Verunsicherte», «Distanzierte» und «Autarke». Sie unterscheiden sich hinsichtlich der Selbsteinschätzung ihrer Entbehrungen und in Bezug auf ihre Handlungsfähigkeit. Nicht vorgenommen werden kann mit dem vorliegenden Ansatz eine Quantifizierung der entdeckten Typen. Es kann also nichts darüber ausgesagt werden, welche Beweggründe für den Verzicht auf die untersuchten Leistungen häufiger unter Nichtbeziehenden vorkommen und welche Deutungsmuster überwiegen.

Zwischen einschränkender Entbehrung und Konsumkritik

Für einen Teil der Befragten («Überforderte» und «Verunsicherte») scheinen die finanzbedingten Einschränkungen mit belastenden Entbehrungen verbunden zu sein. Diese schränken ihr Wohlbefinden unmittelbar ein, was sie auch mit Unmut äussern. Die zweite Gruppe («Distanzierte» und «Autarke») haben sich mit der Situation arrangiert. Sie haben ein «Leben mit Wenig» als Teil ihres Lebenskonzeptes integriert. Das Leben in Bescheidenheit und Sparsamkeit wird von dieser Gruppe nicht per se als Notlage empfunden. Vielmehr sehen sie es als Ausdruck ihrer Identität, was sich in einer kritischen Einstellung zu Konsum und Verbrauch widerspiegelt.

Einschränkungen bei alltäglichen Ausgaben, bei Freizeitaktivitäten und Reisen kennen alle Befragten. Auffällig häufig kommt der Verzicht auf Zahnarztbesuche zur Sprache. Überraschend viele haben Sonderlösungen für ihre Wohnsituation gefunden, was eine Entlastung der regelmässig anfallenden hohen Kosten bedeutet. Mehrere Personen müssen für ihre Wohnung keine Miete bezahlen oder sie können ausserordentlich günstig wohnen. Mehrfach wird zudem die Unterstützung durch private Netzwerke als wichtige Ressource genannt. Dazu gehören insbesondere nahe Verwandte wie Eltern, die eigenen Kinder oder auch Lebenspartnerinnen und -partner. Diese stellen günstigen Wohnraum zur Verfügung oder übernehmen besondere Auslagen wie Ferien, Restaurantbesuche

[6] Ab einem Jahreseinkommen von 120'000 CHF wechseln Ausländer und Ausländerinnen von der Quellenbesteuerung zur regulären Steuerveranlagung. Für Quellenbesteuerte sind in der vorliegenden Studie lediglich die Einkommen nicht aber die Vermögensverhältnisse bekannt. Allerdings ist es für Menschen mit tiefen Einkommen generell weniger möglich, Vermögenswerte aufzubauen und es ist davon auszugehen, dass die Einkommenssituation in vielen Fällen die finanziellen Verhältnisse dieser Bevölkerungsgruppe ausreichend abbildet.

oder ausserordentliche Anschaffungen. Insgesamt kommt den Hilfeleistungen aus privaten Netzwerken bei den befragten Nichtbeziehenden eine hohe Bedeutung zu. Personen des Typus «Überforderte» können jedoch oft nicht auf diese Ressource zurückgreifen. Die Analysen deuten auf eine besondere Belastungssituation hin, wenn sowohl staatlich organisierte als auch private Unterstützung fehlen.

Gründe des Nichtbezuges sind vielfältig
In der Regel ist der Nichtbezug nicht auf einen einzigen Grund zurückzuführen. Vielmehr ist er Ausdruck von individuellen Einstellungen, allfälligen Ängsten und Befürchtungen und er ist durch die Handlungsmöglichkeiten der Betroffenen geprägt. Dabei gibt es grosse Unterschiede, die anhand der entwickelten Typologie deutlich werden.

- Für «Überforderte» stehen typischerweise fehlende Kenntnisse des Sozialleistungssystems im Vordergrund, was ihre Handlungsfähigkeit einschränkt. Zwar ist ihnen bekannt, dass es «Sozialleistungen» gibt. Eine Unterscheidung der vorhandenen Instrumente ist ihnen aber kaum möglich. Detaillierte Kenntnisse der Anspruchsbedingungen fehlen. Die Handlungsmöglichkeiten sind teilweise durch mangelnde Sprachkenntnisse eingeschränkt. «Überforderte» sind sozial schlecht integriert und es steht ihnen wenig Unterstützung über private Netzwerke zur Verfügung. Das Fehlen von sozialen Ressourcen schränkt «Überforderte» zusätzlich in ihren Handlungsmöglichkeiten ein.

- Die «Verunsicherten» zeichnen sich durch Ängste und Befürchtungen aus. Dazu gehört einerseits die Furcht vor negativen Konsequenzen, die mit dem Einfordern von Sozialleistungen verbunden sein könnten. So bestehen Befürchtungen hinsichtlich des Verlusts des Aufenthaltsstatus (bei Ausländerinnen und Ausländern), des Offenlegens von persönlichen Informationen oder möglichen Forderungen nach der Veräusserung von persönlichem Eigentum. Es bestehen zudem Befürchtungen, wegen einem Bezug von Sozialleistungen vor Freunden und Bekannten «schlecht dazustehen» oder während des Antragsprozesses gedemütigt zu werden. Bei den Ausführungen ihrer Befürchtungen und Sorgen stützen sich die Befragten nicht auf gemachte Erfahrungen oder erhaltene Informationen. Vielmehr sind die Sorgen in Vorurteilen begründet. Auffällig ist bei den Erzählungen eine Vermischung der «Sozialhilfe» mit den anderen hier untersuchten «Sozialleistungen». Es scheint, dass die Diskussionen rund um die Sozialhilfe auch die Wahrnehmung anderer Sozialleistungen beeinflussen.

- Sowohl «Autarke» als auch «Distanzierte» betonen ihre Bedürfnisse nach Unabhängigkeit und eigenverantwortlichem Handeln in hohem Masse. Sie messen der eigenständigen Erwerbstätigkeit einen hohen Stellenwert bei, auch wenn diese keine ausreichenden Einkünfte ermöglicht. Dies ist insbesondere bei Menschen im Rentenalter bemerkenswert, die ihre knappen Einkünfte aus Sozialversicherungen und Renten mit einem Zuverdienst aufzustocken versuchen. Die sparsame Lebensweise haben «Autarke» und «Distanzierte» als Teil ihres Lebensentwurfes integriert. Während die «Distanzierten» sich typischerweise nicht als bedürftig sehen und eine Unterstützung durch Sozialleistungen deshalb nicht für notwendig erachten, haben «Autarke» Hemmungen, staatli-

che Leistungen zu beziehen und auf diese Weise Kosten für die Allgemeinheit zu verursachen. Den «Autarken» missfällt diese Vorstellung, weswegen sie bestrebt sind, eigenständige Lösungswege zu suchen.

IV. Empfehlungen zuhanden der Politik

1. Regelmässig Beobachten

Damit die Wirksamkeit von Bedarfsleistungen überprüft werden kann, ist es wichtig, neben dem Bezug von Sozialleistungen auch das Ausmass des Nichtbezugs und die Betroffenheit unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen regelmässig zu untersuchen. Nur so kann sichergestellt werden, dass sozialpolitische Ziele erreicht werden. Wenn Armutsbetroffene keine Unterstützung erhalten, können Notlagen verschärft werden, die mittelfristig möglicherweise mehr individuelle, aber auch gesellschaftliche Kosten verursachen. Dies ist insbesondere dann als kritisch zu beurteilen, wenn die Einschränkungen zu einem gesundheitsschädigenden Lebensstil und beispielsweise zu Verzicht auf Gesundheitsleistungen führen. Regelmässige Erhebungen helfen, die Problematik einzuordnen, zu verfolgen und zu analysieren. Ein Grund dafür, dass der Nichtbezug bisher nicht regelmässig erhoben wird, dürften die hohen Anforderungen an die Daten sein, die für ein Monitoring dieser Art nötig sind. Diesbezüglich ist auf den Fortschritt bei der Erfassung und Nutzung von Registerdaten hinzuweisen, was neue Möglichkeiten eröffnet. Wie das vorliegende Projekt aufzeigt, erlaubt die Verknüpfung verschiedener Datenquellen eine statistische Schätzung, die eine systematische Beobachtung ermöglicht. Im Sinne einer evidenzbasierten Politik sollten diese Möglichkeiten genutzt werden. In anderen Ländern Europas sind Bestrebungen in diese Richtung bereits weiter fortgeschritten, wie Beispiele aus Frankreich (Gonzalez & Nauze-Fichet, 2020) und dem Vereinigten Königreich (Jayaram & Howard, 2020) zeigen.

2. Umfassend und niederschwellig Informieren

A) Es empfiehlt sich, die Möglichkeiten der Informationsvermittlung über verschiedenen Kanäle zu nutzen. Im Zeitalter der Digitalisierung ist eine umfassende, übersichtliche Website eine notwendige, aber nicht hinreichende Form der Informationsvermittlung. Die vorliegenden Auswertungen ergaben, dass dieses Angebot geschätzt wird. Insbesondere Bevölkerungsgruppen mit unzureichenden digitalen Kompetenzen und mangelhaften Deutschkenntnissen werden so aber ungenügend erreicht. Es empfiehlt sich deswegen, wichtige Informationen in Fremdsprachen zu übersetzen und eine lokal verankerte Vermittlung von Informationen miteinzubeziehen. Dies könnte öffentliche Informationsveranstaltungen in Quartiertreffs und öffentlichen Lokalen umfassen oder es könnten Informationsbroschüren in entsprechenden Beratungsstellen im Quartier zur Verfügung gestellt werden. Solche Massnahmen erhöhen den Kenntnisstand zu den vorhandenen Sozialleistungen. Diese Aktivitäten dürfen sich aber nicht auf Quartiere mit einem hohen Anteil an einkommensschwachen Haushalten beschränken. Ein hinreichender Informationsstand muss auch in wohlhabenden Vierteln sichergestellt werden. Gerade in diesen Quartieren ist der Nichtbezug verbreitet, wie die vorliegende Analyse aufzeigt.

B) Darüber hinaus ist es empfehlenswert, die Möglichkeiten verknüpfter Daten besser zu nutzen. Über eine Verknüpfung von Steuer-, Sozialleistungs- und weiteren Bevölkerungsdaten könnten Nichtbeziehende identifiziert und über einen allfälligen Anspruch direkt informiert werden. Eine solche automatisierte Informationsvermittlung könnte ein wichtiges Element eines umfassenden Informationsangebotes sein. Das öffentliche Interesse an solchen Informationen müsste auch von den Datenschutzorganen besser anerkannt werden.

Teil I Ausgangslage und Fragestellungen

1 Ausgangslage

In vielen Ländern existiert eine breite Palette von bedarfsabhängigen Sozialleistungen mit dem Ziel, einkommensschwache Bevölkerungsgruppen zu unterstützen. Diese Leistungen kann aber nur beziehen, wer die Anspruchsbedingungen erfüllt, einen Antrag stellt und bei der Anspruchsprüfung mitwirkt. Im Nachfolgenden sprechen wir von einem Nichtbezug, wenn Personen auf Grund ihrer finanziellen Situation Anspruch auf Sozialleistungen haben, diese aber – aus welchen Gründen immer – nicht beziehen. In vielen Ländern der OECD werden Sozialleistungen von Armutsbetroffenen tatsächlich nicht erschöpfend bezogen, wie verschiedene Studien aufzeigen (Eurofound, 2015; Hernanz et al., 2004). Auch für die Schweiz existieren einzelne Studien zum Thema (Crettaz et al., 2009; Hümbelin, 2019; Leu et al., 1997). Eine regelmässige Berichterstattung oder ein Monitoring existiert aber nicht. Dies hat mitunter damit zu tun, dass das Ermitteln von Nichtbezügen komplex ist und sehr hohe Anforderungen an die Daten stellt. Das vorliegend beschriebene Projekt betrachtet die Situation im Kanton Basel-Stadt mit dem Ziel, den Nichtbezug von ausgewählten bedarfsabhängigen Sozialleistungen zu untersuchen. Nachfolgend wird die Ausgangslage des Projektes umschrieben. Dies umfasst einen Beschrieb des Systems der sozialen Sicherheit des Kantons Basel-Stadt mit einem Fokus auf Unterstützungsleistungen im Bereich der Existenzsicherung und einen generellen Überblick zum Wissensstand des Nichtbezuges von Sozialleistungen in der Schweiz.

1.1 Soziale Sicherheit im Kanton Basel-Stadt

Das Schweizer System der sozialen Sicherheit wird häufig als ein System mit drei Grundpfeilern beschrieben (Bundesamt für Statistik, 2015; Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt, 2016). Die erste Säule umfasst Leistungen der *Grundversorgung,* die mit allgemeinen Steuermitteln finanziert werden. Darin enthalten sind öffentliche Güter wie Bildung, Sicherheit im öffentlichen Raum und Rechtssicherheit. Der zweite Pfeiler bezieht verschiedene Leistungen ein, die nach dem *Versicherungsprinzip* organisiert sind. Diese Leistungen werden mehrheitlich über Beiträge der Versicherten und Arbeitgebenden finanziert und sie können beansprucht werden, wenn ein spezifisches Lebensereignis wie Erreichen des Rentenalters, Invalidität oder Arbeitslosigkeit eintritt. Nebst diesen Leistungen, die in der Regel im Zuständigkeitsbereich des Bundes liegen, richten die Kantone *bedarfsabhängige Leistungen* aus, die zwar teilweise bundesrechtlich vorgeschrieben sind, für deren Vollzug aber die Kantone zuständig sind. Da es Spielräume bei der Ausgestaltung dieser Leistungen gibt, existieren kantonale Unterschiede. Bei diesen Bedarfsleistungen – der dritten Säule der sozialen Sicherheit – wird zwischen der *Sozialhilfe im engeren Sinne* und *Sozialhilfe im weiteren Sinne* unterschieden. Sozialhilfe im engeren Sinne dient als letztes Auffangnetz, wenn alle übrigen Mittel der Existenzsicherung ausgeschöpft sind. Sozialhilfe im weiteren Sinne umfassen vorgelagerte bedarfsabhängige Leistungen, die auf ausgewählte Risikokonstellationen abgestimmt sind. Die Leistungen aller drei Säulen setzen grundsätzlich die Antragstellung und Mitwirkung der Berechtigten voraus.

Der Kanton Basel-Stadt kennt insgesamt elf bedarfsabhängige Sozialleistungen:

- Alimentenbevorschussung
- Arbeitslosenhilfe
- Ausbildungsbeiträge

- Ergänzungsleistungen zur AHV/IV
- Beihilfen zur AHV/IV
- Familienmietzinsbeiträge
- Prämienverbilligung
- Sozialhilfe
- Kinder- und Jugendhilfe
- Tagesbetreuung inkl. Betreuungsbeiträge für Eltern vorschulpflichtiger Kinder
- Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose

Seit 2007 informiert das kantonale Statistische Amt, in welchem Ausmass die Basler Bevölkerung mit diesen Leistungen unterstützt wird. Ob es auch Fälle gibt, die keine Leistungen beziehen, obwohl sie Anspruch darauf hätten, ist bisher nicht bekannt. Ebenso wenig werden amtliche Statistiken über die Anzahl Personen publiziert, die zwar einen formellen Antrag gestellt, aber danach nicht ausreichend an der Anspruchsermittlung mitgewirkt haben.

1.2 Nichtbezug von bedarfsabhängigen Sozialleistungen in der Schweiz

Generell ist in der Schweiz wenig bekannt zum Thema Nichtbezug von Sozialleistungen. Einige Schätzungen zum Nichtbezug von Sozialhilfe im engeren Sinne liegen aber vor. Dazu gehören erste Resultate im Rahmen der von Leu, Burri & Priester (1997) durchgeführten Armutsstudie. Die Autoren schätzten für das Jahr 1992 Nichtbezüge in erheblichem Umfang. Je nach Art der untersuchten Leistung lagen die Nichtbezugsquoten zwischen 45 Prozent bis 86 Prozent. Dies impliziert, dass ca. die Hälfte bis 4/5 der potenziell Anspruchsberechtigten keine Leistungen bezogen. Dabei weisen bereits Leu, Burri & Priester (1997) auf die besonderen Herausforderungen bei der Ermittlung von Nichtbezugsquoten hin, die durch die föderale Umsetzung bei der Ausgestaltung von bedarfsabhängigen Leistungen in der Schweiz existiert. Fluder und Stremlow (1999) führten einige Jahre später eine Sekundäranalyse[7] durch und stellten regionale Unterschiede fest, wenn sie städtische und ländliche Regionen verglichen. Eine neuere Schätzung nahmen Crettaz, Jankowski, Priester, Ruch, & Schweizer (2009) auf der Basis der Arbeitskräfteerhebung (SAKE) vor. Im Jahre 2005 ermittelten sie einen Anteil von 28 Prozent an der anspruchsberechtigten Armutsbevölkerung, der keine öffentlichen Unterstützungsleistungen bezog, obwohl sie vermutlich Anspruch darauf hätten. Schuwey & Knöpfel (2014) glauben, dass die Nichtbezugsquote bei der Sozialhilfe eher höher liegt. Da sich die durch das Bundesamt für Statistik errechnete Armutsquote an der Schwelle der Existenzsicherung gemäss den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe orientiert, müsste die Armutsquote nach Berücksichtigung der Unterstützung durch die Sozialhilfe wesentlich tiefer ausfallen bzw. sie müsste gegen Null tendieren. Unter Berücksichtigung von Personen, deren Einkommen zwar unter der statistischen Armutsgrenze liegt, die aber trotzdem keinen Anspruch auf Sozialhilfe haben (bspw. Studierende oder Personen mit Vermögen), schätzen sie, dass der Anteil von Anspruchsberechtigten, die keine Leistungen beziehen, bei 30 bis 50 Prozent liegt. Die jüngste Schätzung zum Nichtbezug von Sozialhilfe nahm Hümbelin (2019) vor, indem er auf der Basis von Steuerdaten die Zahl

[7] Sie nutzen die in der Studie von Leu, Burri & Priester (1997) erhoben Daten (Primärdaten) und werteten diese mit anderen Fragestellungen aus.

der Anspruchsberechtigten im Kanton Bern errechnete und diese mit der Zahl der Sozialhilfebeziehenden verglich. Ihm zu Folge lag die Nichtbezugsquote im Jahr 2012 im Kanton Bern bei 26 Prozent. Lucas et al. (2019) untersuchten zudem in Genf, was Ursachen und Gründe für den Nichtbezug sein können, indem sie Familien in prekären finanziellen Verhältnissen befragten. Obwohl die Thematik national und international zunehmend an Aufmerksamkeit gewinnt (Lucas et al., 2021) werden in der Schweiz bisher keine periodisch wiederholenden Indikatoren zum Nichtbezug von Sozialleistungen erfasst.

Die spärlich vorliegenden Zahlen lassen einerseits vermuten, dass Nichtbezüge auch in der Schweiz vorliegen und sie verdeutlichen andererseits, dass die Ermittlung valider Zahlen nicht ohne weiteres vorgenommen werden kann. Ein methodisches Problem der Messung des Nichtbezugs liegt naturgemäss darin, dass er nicht direkt beobachtet, sondern lediglich indirekt geschätzt werden kann. Es handelt sich also weitgehend um eine Dunkelziffer. Die Prüfung, ob eine Person die Leistungsvoraussetzungen (abgesehen von der angemessenen Mitwirkung) erfüllt, kann nicht individuell vorgenommen, sondern muss mit einem statistischen Bedarfsprüfungsmodell simuliert werden. Vor dem Hintergrund der heterogenen Ausgestaltung der Sozialleistungen im Bereich der Existenzsicherung in der Schweiz sind weitere Studien zur Thematik mit grösster Sorgfalt auf die kantonalen Eigenheiten abzustimmen, wie es das hier beschriebene Projekt vornimmt.

2 Untersuchungsgegenstand und Fragestellungen

2.1.1 Untersuchte Leistungen

Das kantonale Amt für Sozialleistungen hat die Berner Fachhochschule, vertreten durch Oliver Hümbelin, beauftragt, den Nichtbezug von Sozialleistungen im Kanton Basel-Stadt zu untersuchen. Zusammen mit der Auftraggeberin wurde bestimmt, dass der Nichtbezug bei folgenden Sozialleistungen analysiert werden soll:

(1) Familienmietzinsbeiträge
Familien mit mindestens einem Kind (unter 18 Jahren oder unter 25 Jahren in Erstausbildung) in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen können unter bestimmten Voraussetzungen *Familienmietzinsbeiträge* erhalten.

(2) Prämienverbilligung
Das Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) schreibt vor, dass die Kantone die Krankenversicherungsprämien der Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen verbilligen müssen.[8] Der Kanton Basel-Stadt gewährt deshalb allen Personen *Prämienverbilligungen*, deren Einkommen und Vermögen unter einer bestimmten Grenze liegen.

(3) Ergänzungsleistungen zur AHV[9]
Für Rentnerinnen und Rentner mit AHV Rente in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen besteht die Möglichkeit, Ergänzungsleistungen zu beziehen[10].

[8] Art. 65 KVG.
[9] Die Situation von Personen mit IV-Renten wird in diesem Projekt nicht untersucht.
[10] http://www.asb.bs.ch/alter-behinderung/ergaenzungsleistungen/anspruch-ergaenzungsleistungen.html

Bei den oben genannten Leistungen handelt es sich um Leistungen, die von Einwohnerinnen und Einwohnern des Kantons Basel-Stadts auf Antrag bezogen werden können. Sofern trotz Anspruchsberechtigung ein Antrag ausbleibt bzw. im Beantragungsverfahren nicht hinreichend mitgewirkt wird, liegt ein Nichtbezug vor.

Gegenstand des Projektes sind Nichtbezugsanalysen für obige Leistungen. Nicht thematisiert werden Sozialleistungen, die von einem Entscheid einer anderen gerichtlichen Instanz (Alimenten- und Opferhilfe) oder von einer gesundheitlichen Bedarfsermittlung (Behindertenhilfe) abhängen. Ebenfalls nicht untersucht werden Ergänzungsleistungen für Beziehende einer Invalidenrente und für Personen, die in Kollektivhaushalten wie beispielsweise Altersheimen leben, weil sich die Anspruchsberechtigung mangels zugänglicher Datenquellen ungenügend überprüfen lässt. Auch der Bezug bzw. Nichtbezug von Sozialhilfe ist nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung.

2.1.2 Ziele des Projektes und Fragestellungen

Das Projekt hat zum Ziel, einerseits Wissen zum Ausmass von Nichtbezügen obiger Sozialleistungen zu generieren. Andererseits sollen Erkenntnisse zu Gründen für den Nichtbezug gewonnen werden. Die Fragestellungen lauten:

1. Ausmass des Nichtbezuges
   Wie viele Menschen leben in Haushalten, die rechnerisch gesehen Anspruch auf Unterstützung durch ausgewählte bedarfsabhängige Sozialleistungen haben, diese aber nicht beziehen? Wie hoch ist die Nichtbezugsquote bei Familienmietzinsbeiträgen, Prämienverbilligungen und Ergänzungsleistungen zur AHV für Personen in Privathaushalten?

2. Nichtbezug für unterschiedliche Bevölkerungsgruppen
   Unterscheidet sich die Nichtbezugsquote in Abhängigkeit von demographischen Merkmalen, nach Wohnquartier und von ökonomischen Faktoren. Wie können Unterschiede interpretiert werden?

3. Erklärende Fragen zu Ursachen und Gründen des Nichtbezuges
   Welche Faktoren beeinflussen die Wahrscheinlichkeit, Sozialleistungen zu beziehen? Welchen Einfluss haben pekuniäre Faktoren, wie der bei einer Leistungsbeanspruchung zu erwartende Unterstützungsbetrag? Spielen die Bekanntheit der Leistung in der Bevölkerung bzw. der Wissensstand eine Rolle? Gibt es Gründe, die im administrativen Prozess der Antragstellung liegen und als Hürden wahrgenommen werden? Gibt es Hinweise auf soziale und psychologische Einflussfaktoren? Unterscheiden sich die Einflussfaktoren nach Art der beanspruchten Leistungen?

Teil des Projektes ist die Erstellung einer neuen Datenbasis, auf deren Grundlage die Analyse von Nichtbezügen erst möglich wird. Da es sich dabei um methodisches Neuland handelt, umfasst das Projekt methodische Fragen, deren Beantwortung einerseits Klarheit zur Validität der ermittelten Kennzahlen liefern und die andererseits eine Grundlage für zukünftige Projekte dieses Themenbereiches darstellen können.

4. Methodische Fragen
   Wie gut lässt sich auf der Basis der vorhandenen Datenlage beurteilen, in welchem Umfang Nichtbezüge von Sozialleistungen im Kanton Basel-Stadt vorliegen? Kann dies für die Gesamtheit der kantonalen Bevölkerung abgebildet werden oder ist die Datenlage für einzelne Bevölkerungsgruppen ungenügend? Wie könnte die Datenlage verbessert werden?

Die Fragen 1. – 4. werden mittels quantitativer Datenanalyse untersucht. Auf der Basis dieses Projetteils erfolgte anschliessend ein qualitatives Sampling und Interviews mit Betroffenen. Im Zentrum dieses qualitativen Forschungsteils stehen folgende Fragestellungen:

5. Wie beurteilen betroffene Personen ihre Lebenslage? Über welche Handlungsstrategien verfügen sie?
6. Welche Gründe für den Nichtbezug werden genannt? Haben sich die betroffenen Personen bewusst dafür entschieden?
7. Welche Rollen spielen der Kenntnisstand, die Ausgestaltung und der Zugang zu den Leistungen?

3 Aufbau des Berichtes

Der nachfolgende Bericht ist in mehrere Teile untergliedert. «Teil II» widmet sich der Frage des Ausmasses des Nichtbezuges. Dafür wird zunächst die Vorgehensweise und die für die Analysen benötigte Datengrundlage beschrieben (vgl. Abschnitt 4). Weil das Projekt eine neuartige Datenbasis verwendet, erfolgt die methodische Diskussion relativ ausführlich. Nur so können die Grundlagen zur Beantwortung des Fragekomplexes 4 (Methodische Fragen) bereitgestellt werden. In den nachfolgenden Abschnitten werden die Resultate zur Beantwortung der Fragen 1 bis 3 dargestellt. Damit können wichtige Erkenntnisse zur Verbreitung von Nichtbezügen und erste Vermutungen zu den Ursachen gewonnen werden. Damit ist das «Phänomen Nichtbezug» aber nicht abschliessend erklärt. «Teil III» widmet sich entsprechend den Fragen zu den Bewegründen und vermittelt aufschlussreiche Einblicke aus der Sicht von Betroffenen, die zur Beantwortung der Fragestellungen 5 bis 7 genutzt werden können.

Teil II – Ausmass des Nichtbezuges von Sozialleistungen

4 Methodisches Vorgehen – Ausmass des Nichtbezuges

4.1 Übersicht zur Vorgehensweise

Der quantitative Teil des Projekts wurde entlang der im Folgenden skizzierten Vorgehensweise abgewickelt[11]. Der erste Arbeitsschritt bestand darin, relevante Daten zu beschaffen, sie zu kontrollieren und aufzubereiten. Der zweite Arbeitsschritt beinhaltete die Erarbeitung der Bedarfsprüfungsmodelle gemäss der kantonalen Gesetzgebung zur Überprüfung der Anspruchsberechtigung und zur Berechnung der Nichtbezugsquoten für die drei Sozialleistungen. Arbeitsschritt drei umfasste Analysen zu Nichtbezugsquoten für unterschiedliche sozio-demographische Gruppen und nach Wohnviertel. Im vierten Arbeitsschritt erfolgte das Erarbeiten eines theoriegeleiteten ökonometrischen Modells zur Analyse von Faktoren, die die Wahrscheinlichkeit eines Nichtbezuges beeinflussen. Die Tätigkeiten der einzelnen Arbeitsschritte sind nachfolgend beschrieben.

4.1.1 Arbeitsschritt I: Datenverknüpfung und Datenaufbereitung

Die Projektarbeiten starteten am 01. November 2017. Weil es sich bei der für das Projekt benötigten Datenbasis um eine in dieser Form nicht vorhandene Datengrundlage handelte, musste ausreichend Zeit zur Bereitstellung eingeräumt werden. Die Arbeiten umfassten zunächst die Bewilligung des Projektes durch unterschiedliche Dateneigner und eine Prüfung des Vorhabens durch den kantonalen Datenschützer. Das Amt für Sozialbeiträge kontaktierte diesbezüglich alle relevanten Stellen. Parallel dazu arbeitete das Projektteam der BFH das Detailkonzept zur Datenbestellung aus. Dies beinhaltet eine präzise Definition benötigter Informationen zur Umsetzung der Bedarfsprüfungsmodelle. Die diesbezüglich verwendeten Definitionen der Untersuchungspopulation, die Wahl des Untersuchungszeitraums sowie die verwendeten Datenquellen sind in den Abschnitten 4.2.1 und 4.2.2 beschrieben. Die Koordination mit den verschiedenen Datenlieferanten, das Aufsetzen der Datennutzungsverträge sowie das Verknüpfbarmachen einzelner Teildaten hat das Statistische Amt Basel-Stadt vorgenommen. Diese Vorgehensweise hat sich aufgedrängt, weil der Grossteil der benötigten Daten dem Statistischen Amt bereits zur Verfügung stand und weil damit die Vorgaben des Datenschutzes eingehalten werden konnten. Eine grosse Herausforderung bestand darin, die Daten des Basler Informationssystems Sozialleistungen (BISS) mit den übrigen Daten verknüpfbar zu machen. Das Statistische Amt verfügt zwar über historische Einzelfalldaten seit 2011. Die AHV-Nummer wird bei der Datenübermittlung aber gelöscht, so dass eine Verknüpfung zunächst nicht möglich schien. Der nötige Schlüssel konnte jedoch nach ausgiebigen Recherchen ausfindig gemacht werden. Die einzige benötigte Datenquelle, die nicht im Besitz eines kantonalen Amtes war, ist die Strukturerhebung. Zur Nutzung dieser Erhebung hat die BFH einen Datenverknüpfungsantrag zuhanden des Bundesamtes für Statistik verfasst. Dieser wurde gutgeheissen.

Im Mai 2018 (Kerndaten) bzw. im Juli 2018 konnten die Daten der BFH zur Verfügung gestellt werden. Im Rahmen der Bedarfsprüfungssimulation stellte sich heraus, dass die

[11] Dank gilt Prof. Renate Salzgeber, die von Zeit zu Zeit die Arbeiten kommentierte.

verwendeten Daten Lücken aufwiesen, die zu Verzerrungen führten. Der Bezug von Sozialhilfe und einzelne EL-Leistungsbeziehende konnten nicht adäquat abgebildet werden, was eine Nachbestellung von Daten nötig machte. Auch stellte sich heraus, dass die Renteneinkünfte durch eine Übergangsregelung des Steuerrechtes für Renten aus der 2.Säule in den Steuerdaten speziell abgebildet sind. Dieser Umstand machte eine Nachbestellung von Steuerdaten erforderlich. Die nötigen Nachlieferungen erfolgten im November 2018.

Das Ergebnis der Datenverknüpfung und die Beurteilung der Datengrundlage ist in den Abschnitten 4.2.3 und 4.2.4 beschrieben. Alles in allem zeigte sich, dass die Aufbereitung der Datenbasis mit grossem Aufwand verbunden war und mehrere Monate beanspruchte. Es ist als Erfolg zu verzeichnen, dass dieser zentrale Schritt gelang. Dies war nur dank fachkundiger rechtlicher (Dr. Nora Bertschi und Kolleginnen/Kollegen) sowie statistisch-technischer (Mathias Bestgen und Kolleginnen/Kollegen) Kenntnisse möglich. Die Verknüpfung der Daten stellt eine Besonderheit dar. Bisher wurden in der Schweiz nur wenig umfassende Datenverknüpfungen vorgenommen, die es erlauben, die Situation an der Schwelle des Existenzminiums auf solch detaillierte Weise zu untersuchen. Das Projektteam der BFH empfiehlt, das im Rahmen des Projektes erlangte Wissen zu sichern, damit ähnlich gelagerte Projekte in Zukunft einfacher durchgeführt werden können.

4.1.2 Arbeitsschritt II: Schätzung von Nichtbezugsquoten

Schwerpunkt dieses Arbeitsschrittes war die Umsetzung von drei Simulationsmodellen mit der Statistiksoftware STATA® 15.1 zur Schätzung der Anzahl Personen, welche die gesetzlichen und rechnerischen Bedingungen zur Berechtigung eines Sozialleistungsbezuges erfüllen. Dies umfasst eine möglichst der Realität entsprechende Umsetzung der Vorgehensweise bei der Prüfung der Anspruchsberechtigung für jede untersuchte Sozialleistung. Dies erfolgte unter Einbezug der gesetzlichen Grundlagen. Dazu gehören:

- Gesetz über die Krankenversicherer (GKV)
- Verordnung über die Krankenversicherung (KVO)
- Kantonales Mietbeitragsgesetz (MBG)
- Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur AHV und IV (ELG)
- Verordnung über Ergänzungsleistungen zur AHV und IV (ELV)
- Harmonisierungsgesetz (SoHaG)
- Harmonisierungsverordnung (SoHaV)

Für Fragen stand Guido Vogel, Abteilungsleiter Ergänzungsleistungen/ Prämienverbilligung/ Familienmietzinsbeiträge beim Amt für Sozialbeiträge Basel-Stadt zur Verfügung. Auf die Details der Anspruchsberechtigung und die Hürden bei der empirischen Umsetzung wird nachfolgend eingegangen. Von der auf der Basis der erarbeiteten Simulationsmodelle geschätzten Zahl der Anspruchsberechtigten wurden anschliessend jene subtrahiert, die tatsächlich Leistungen bezogen haben. Die verbleibende Zahl wird zum Total der Anspruchsberechtigten in Bezug gesetzt, um Nichtbezugsquoten zu ermitteln. Mittels Sensitivitätsanalysen kann aufgezeigt werden, inwiefern die Schätzungen von notwendigerweise getroffenen vereinfachenden Annahmen beeinflusst sind.

4.1.3 Arbeitsschritt III: Demographische, räumliche und ökonomische Analyse

Basierend auf den in Arbeitsschritt II erarbeiteten Resultaten wurden als Teil des nächsten Arbeitsschrittes bivariate Analysen durchgeführt. Sie sollen Aufschluss darüber geben, ob und inwiefern Nichtbezugsquoten für die untersuchten Sozialleistungen für ausgewählte Gruppen variieren. Die Analyse umfasst folgende Merkmale:

- Demographische Analyse
    - Unterschiede nach Haushaltsgrösse bzw. von Familien mit und ohne Kinder
    - Unterschiede nach Geschlecht
    - Unterschiede nach Staatsangehörigkeit
    - Unterschiede nach Altersgruppen
- Räumliche Analyse
    - Unterschiede nach Wohnviertel
- Ökonomische Analyse
    - Unterschiede nach Erwerbsstatus (nicht, unselbständig und selbständig erwerbstätig)
    - Unterschiede in Abhängigkeit der Verfügbarkeit von Einkommen und Vermögen
    - Unterschiede in Abhängigkeit der Bedarfslücke

4.1.4 Arbeitsschritt IV: Ökonometrische Analyse der Einflussfaktoren

Neben der Schätzung valider Nichtbezugsquoten hat das Projekt ebenso zum Ziel, Erkenntnisse zu Einflussfaktoren des Bezugs bzw. Nichtbezuges von Sozialleistungen zu generieren. Auf der Basis der vorliegenden Daten wurde dafür ein statistisches Modell geschätzt. Dieses ermöglicht die Schätzung des Einflusses von demografischen, räumlichen und ökonomischen Faktoren auf die Wahrscheinlichkeit eines Nichtbezuges. Dafür haben wir logistische Regressionen verwendet, die es ermöglichen, Effektschätzer einzelner Einflussfaktoren unter Konstanthaltung weiterer Einflussfaktoren für dichotom abhängige Variablen zu ermitteln (Best & Wolf, 2010). Um die Vergleichbarkeit der Modellschätzungen zu erhöhen und zur Vereinfachung der Interpretation, transformieren wir die einer binär logistischen Regression zu Grunde liegenden log-Odds in marginale Effekte auf die Eintretens-Wahrscheinlichkeit des Leistungsbezuges (Mood, 2009). Mit Hilfe von Klassifikationstabellen lässt sich darüber hinaus ermitteln, wie gross der Anteil der auf Basis des statistischen Modells richtig klassifizierten Leistungsbezüger ist. Dies kann als Indikator dafür verwendet werden, wie gut die Wahrscheinlichkeit eines Leistungsbezuges auf der Basis einfach zu operationalisierender Merkmale erklärt werden kann, oder ob andere, nicht modellierte Faktoren wesentlicher zum Verständnis von Nichtbezügen beitragen würden.

4.2 Datenmodell zur Identifikation von Nichtbezügern

Ein zentraler Schritt des Projektes beinhaltet das Erarbeiten einer geeigneten Datenbasis. Eine vielversprechende Möglichkeit Nichtbezüge zu identifizieren, liegt darin, verschiedene Datenquellen zu verknüpfen, auf deren Grundlage es möglich wird, Anspruchsberechtigungen zu eruieren und dies mit bestehenden Erhebungen zu Leistungsbezügen abzugleichen.

4.2.1 Untersuchungszeitraum und Untersuchungspopulation

Als Untersuchungszeitraum wurde das Jahr 2015 festgelegt. Ziel war es, möglichst aktuelle Analysen durchführen zu können und 2015 stellte das Jahr dar, zu dem die aktuellsten Steuerdaten zur Verfügung standen. Da ein Anrecht auf Sozialleistungen in der Regel auf Basis der Steuerveranlagung des Vorjahres geprüft wird und in Ausnahmefällen auf Grundlage der aktuellen finanziellen Situation, werden die auf der Basis von Steuerdaten ermittelten Resultate mit Sozialleistungsdaten über die Jahre 2015 und 2016 abgeglichen.

Das Projekt fokussiert dabei auf die persistente Form eines Nichtbezuges, indem die finanzielle Situation für ein Jahr abgebildet wird. D.h. die Einkommens- und Vermögenssituationen werden – ähnlich der Logik der Steuerveranlagung – im Jahresrückblick mit Stand 31. Dezember betrachtet. Die temporäre Form eines Nichtbezugs, der wenige Wochen oder Monate umfassen kann, wird damit ausser Acht gelassen.

Die Grundgesamtheit bilden Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons Basel-Stadt, die Ende 2015 ihren Wohnsitz laut Einwohneramt im Kanton Basel-Stadt hatten. Dabei fokussieren wir auf die der Bevölkerungsstatistik zu Grunde liegende Definition der *ständigen Wohnbevölkerung*[12]. Diese umfasst die einer baselstädtischen Gemeinde niedergelassenen Schweizer, einschliesslich Personen, die ausserhalb von Basel-Stadt Wochenaufenthalter sind. Ausländer mit einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung für mindestens 12 Monate, Ausländer mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung für mindestens 12 Monate sowie Personen im Asylprozess mit einer Gesamtaufenthaltsdauer von mindestens 12 Monaten. Nicht eingeschlossen ist laut dieser Definition die *nichtständige Wohnbevölkerung* (Ausländer mit Kurzaufenthaltsbewilligung für weniger als 12 Monate sowie Personen im Asylprozess mit einer Gesamtaufenthaltsdauer von weniger als 12 Monaten). Diese Gruppe hat aber die Möglichkeit, Prämienverbilligung zu beziehen. Nichtsdestotrotz kann dieser Bericht keine Aussage zu dieser Bevölkerungsgruppe machen. Ebenfalls nicht Teil der ständigen Wohnbevölkerung ist die *Wohnbevölkerung am Nebenwohnsitz,* d.h. in Basel-Stadt wohnende Wochenaufenthalter mit einem Hauptwohnsitz ausserhalb von Basel-Stadt.

Ausgehend von dieser Populationsdefinition wurden verschiedene Datenquellen kombiniert, um die für die Bedarfsprüfungssimulationen nötigen Informationen zu erhalten. Weitere Einschränkungen der Untersuchungspopulation ergeben sich auf Grund der Datenlage, die nicht für alle Bevölkerungsgruppen in gleichem Umfang vorhanden ist, wie in den nachfolgen Abschnitten ausgeführt wird.

4.2.2 Verwendete Datenquellen

Zur systematischen Überprüfung zum Ausmass von Nichtbezügen ist eine Datenbasis mit folgenden idealtypischen Eigenschaften erforderlich:

a) In der Datenbank sind alle anspruchsberechtigten Personen vorhanden.
b) Es lässt sich bestimmen, welche Personen zusammen eine wirtschaftliche Haushaltseinheit bilden.

[12] http://www.statistik.bs.ch/haeufig-gefragt/einwohner/zentrale-begriffe-einwohner.html

c) Angaben zu allen relevanten Einkommen und Vermögen (inkl. tatsächlich bezogener Sozialleistungen) sowie allen weiteren materiellen Bedingungen (bspw. Aufenthaltsdauer, Wohnungsgrösse, etc.) zur Prüfung der Anspruchsberechtigung liegen vor.
d) Weitere demografische Merkmale zur Ermittlung von Nichtbezugsquoten nach sozialen Gruppen stehen für vertiefende Analysen zur Verfügung.

Entsprechend der Definition der Grundgesamtheit drängt es sich auf, als Ausgangspunkt der verknüpften Datenbasis die Bevölkerungsstatistik zu verwenden. Darin sind zudem einige demografische Merkmale verfügbar (Alter, Geschlecht, Nationalität). Aus der Bevölkerungs- und Wohnstatistik können zudem basierend auf dem Wohnort und auf den Beziehungsinformationen wirtschaftliche Haushaltseinheiten gebildet werden, die die Basiseinheit der Bedarfsermittlung bilden.

Während die Kriterien der Anspruchsberechtigung von Sozialleistung zu Sozialleistung variieren, ist eine zentrale gemeinsame Bedingung das Unterschreiten einer vorgegebenen materiellen Bedarfsschwelle, die auf der Basis der finanziellen Situation der wirtschaftlichen Haushaltseinheit ermittelt wird. Entsprechend sind Informationen zur finanziellen Situation nötig. Dazu eignen sich - mit Abstrichen - Steuerdaten, die im Rahmen der Steuerveranlagung erhoben werden.

Schliesslich gilt es bei Haushalten, die die Bedarfsschwelle unterschreiten, Leistungsbeziehende von Nichtbeziehenden zu unterscheiden. Dafür und für die möglichst präzise Rekonstruktion des massgebenden Einkommens sind umfassende Angaben zum Sozialleistungsbezug nötig. Hierbei stützen wir uns auf eine Kombination verschiedener Quellen. Dazu gehören die BISS-Daten, die umfassend zu bedarfsabhängigen Leistungen informieren. Die BISS-Daten sind mit Informationen zum Bezug von Sozialhilfe i.e.S. und von Ergänzungsleistungen ergänzt, sofern keine sonstigen BISS-Leistungen bezogen wurden, so dass umfassende Informationen zu allen ausbezahlten bedarfsabhängigen Sozialleistungen vorliegen.

Einzelne Zusatzinformationen, die zur Einschätzung des Leistungsanspruchs (Mieten, Haushalte) bzw. für vertiefende Analysen verwendet wurden, konnten der Strukturerhebung des Bundesamtes für Statistik (BFS) entnommen werden.

4.2.3 Resultat der Datenverknüpfung

Die Informationen aus den einzelnen Datenquellen wurden in verschiedenen Datenfiles zur Verfügung gestellt. Abbildung 1 gibt Informationen zum Verknüpfungserfolg dieser Files[13]. Startpunkt bildete dabei das «Einwohner Datenfile» mit 191'485 Personen[14], die

[13] Im Anhang (A) findet sich eine detaillierte Version des Verknüpfungsschemas.
[14] Das vorliegende Projekt stützt sich auf die ständige Wohnbevölkerung gemäss Statistik der Bevölkerung und der Haushalte (STATPOP),) während die kantonale Bevölkerungsstatistik eine umfassendere Bevölkerungsdefinition verwendet, weswegen sich die Zahlen unterscheiden.

zur ständigen Wohnbevölkerung des Kantons Basel-Stadt gezählt werden. Für diese Gruppe wurden zusätzliche Informationen hinzugespielt[15]:

- *Wohnsituation:* Alle Einwohnerinnen und Einwohner konnten eindeutig einer Wohnung bzw. einem Haushaltstyp (Privat- oder Kollektivhaushalt) zugeordnet werden. Somit konnten Wohnhaushalte für alle gebildet werden. Exakte Informationen zur Wohnungsgrösse und zum Quartier liegen für 97.3% vor. D.h. für 5'351 Personen ist dies nicht der Fall. Diese Einschränkung ist für die Prüfung des Anrechts auf Familienmietzinsbeiträge wichtig. Dieser Punkt wird an der entsprechenden Stelle wieder aufgenommen
- *Beziehungen:* Für 79.4% fanden wir im Beziehungsfile Informationen zu Ehen, eingetragenen Partnerschaften sowie zu Kindern. Für rund ein Fünftel liegen keine solchen Informationen vor, weil diese Personen keine solche Beziehungen haben oder weil die relevanten Personen nicht im Kanton Basel-Stadt wohnhaft sind. Wir gehen davon aus, dass die für die Bedarfsprüfungsmodelle relevante Beziehungen ermittelt werden können, ausser bei jungen Erwachsenen, deren Eltern nicht in Basel-Stadt leben. Dies trifft auf 2'938 junge Erwachsene zu.
- *Steuerdaten:* Auf der Basis der regulären Steuerveranlagung und der Quellensteuer können wir für 96.7% aller volljährigen Personen die finanzielle Situation umfassend (Einkommen und Vermögen) oder teilweise (nur Einkommen) eruieren. Für 5'437 Fälle liegen keine Informationen zur finanziellen Situation vor[16].
- *BISS-Daten:* Aus den BISS-Daten konnten für 42’555 Personen (22.2% aller Einwohner und Einwohnerinnen) Sozialleistungszahlungen der Jahre 2015 und 2016 gewonnen werden, die einerseits für das umfassende Abbilden der finanzielle Situation verwendet werden und die andererseits zur Unterscheidung von Beziehenden und Nichtbeziehenden benötigt werden. Es handelt sich dabei um Stichtagsdaten, die die Situation für den 31.12 der jeweiligen Jahre wiedergeben. Damit ist der Zeitpunkt deckungsgleich mit der Jahresrückblickperspektive der Steuerdaten und den Angaben aus der Wohn- und Bevölkerungsstatistik. Einige BISS-Fälle konnten wir nicht mit dem Einwohnerfile verknüpfen. Das erklärt sich damit, dass diese Personen während der Jahre 2015/2016 durchaus Leistungen beanspruchen konnten, aber dass sie am 31.12.2015 (Stichtag Einwohnerfile) nicht zu der ständigen Wohnbevölkerung gehörten. D.h. diese Personen sind nicht Teil der Untersuchungspopulation.
- *Ergänzungsleistungen:* Ergänzungsleistungen, die nicht in Kombination mit kantonalen Sozialleistungen bezogen wurden, mussten über ein Zusatzfile abgebildet werden. Es umfasst 14'691 (2015) und 14'836 (2016) Personen mit Ergänzungsleistungen zur AHV und zur IV. Über zwei Jahre kombiniert entspricht dies 16'109

[15] Zur Verknüpfung einiger Fälle musste eine spezielle Vorgehensweise angewandt werden, wie im technischen Anhang (A) im Abschnitt 12.2 ausgeführt.

[16] Sofern eine Person ohne Steuerdossier über Beziehungen (Partnerschaft/Ehe/Kinder) einer Person mit Steuerdossier zugeordnet werden konnte, gilt die finanzielle Situation für die vorliegenden Analysen als bekannt. Das betrifft insbesondere minderjährige Kinder sowie Partner von Quellenbesteuerten, die nicht selbst erwerbstätig waren. Ausgeschlossen wurden lediglich Personen, für die die finanzielle Situation keiner Person im Haushalt bekannt ist. Es handelt sich dabei in der Regel um Fälle, in welchen die Steuerveranlagung noch nicht definitiv erfolgt ist.

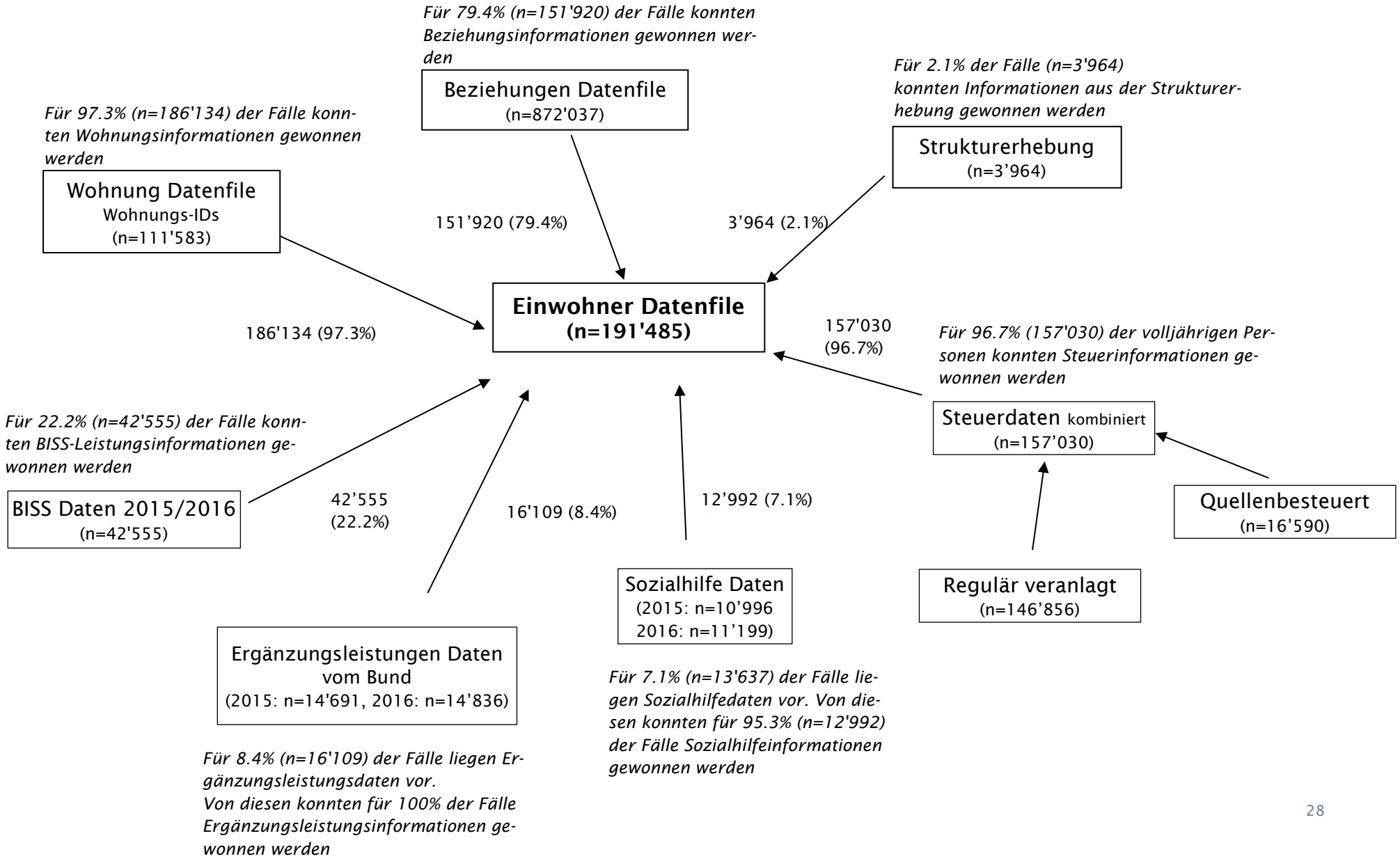
Personen (8.4% aller Einwohnerinnen und Einwohner von 2015). Alle Einträge konnten mit dem Einwohnerfile verknüpft werden. Auch hier handelt es sich um Stichtagsdaten, die die Situation für den 31.12 wiedergeben.

- *Sozialhilfebezug:* Für 10'996 (2015) sowie 11'199 Personen (2016) konnte über die Sozialhilfedaten ermittelt werden, dass sie während dieser Jahre von der Sozialhilfe unterstützt wurden (Jahresdaten, keine Stichtagsdaten). Da in der Sozialhilfestatistik nicht alle Personen mit AHV-Nr. geführt sind, war eine Verknüpfung nicht für alle Fälle möglich. Dies betrifft 941 Personen im Jahr 2015 (Gemeinde Riehen & Bettingen: 533, Gemeinde Basel: 408) sowie 802 im Jahr 2016 (Riehen & Bettingen: 565, Basel: 237). Damit diese fehlenden Werte nicht zu Verzerrungen der Nichtbezugsschätzung führen, wurden diese Fälle in die Analysen miteinbezogen, wie weiter unten ausgeführt wird.
- *Strukturerhebung:* Für einzelne (verifizierende) Analyseschritte wurde die Strukturerhebung verwendet. Da es sich dabei um eine Stichprobenerhebung handelt, liegen für vergleichsweise wenige Personen Informationen daraus vor. Für insgesamt 3'964 (2.1% aller Einwohnerinnen und Einwohner) liegen die Zusatzinformationen zu den Haushaltsinformationen und den Mietkosten vor.

Für die Berechnung der theoretisch anspruchsberechtigten Personen können nur jene verwendet werden, für die ausreichend Informationen zur Überprüfung der Anspruchsberechtigung vorliegen. Als Folge mangelnder Informationen reduziert sich Untersuchungspopulation. Dies betrifft volljährige Personen und - wenn vorhanden - deren Kinder, bei denen keine Steuerinformationen (6’277) vorliegen oder die keinem Hauptdossier zugeordnet werden können (8). In diesen Fällen kann die wirtschaftliche Situation nicht abgebildet werden. Bei jungen Erwachsenen (18-25-Jährige), deren Eltern nicht in Basel-Stadt wohnhaft sind (2’938), kann die Bedarfsprüfung ebenfalls nicht hinreichend präzise durchgeführt werden. Befinden sich diese in Erstausbildung, müsste entsprechend auch die finanzielle Situation der Eltern bekannt sein. Im Weiteren wurden auch Kollektiv- und Sammelhaushalte ausgeschlossen, sofern alle Personen der wirtschaftlichen Haushaltseinheit in einem solchen Haushalt wohnen (4'572). Dies umfasst Menschen, die in Alters- und Pflegeheimen wohnen, Familien in Asylheimen oder Volljährige in Heimen oder andere institutionell organisierte Vielpersonenhaushalte. In diesen Konstellationen können die Bedarfskriterien etwas vom Regelfall abweichen und es ist eher davon auszugehen, dass ein Anspruch auf Sozialleistungen von der Institution überprüft wird und Nichtbezüge von Sozialleistungen kaum auftreten. Minderjährige in Kollektivhaushalten werden jedoch den Eltern in Privathaushalten zugeschlagen, wie dies gesetzlich vorgesehen ist.

Werden die obigen drei Kriterien (fehlende Steuerinformationen, 18-25-Jährige ohne Eltern in BS, in Kollektiv-/Sammelhaushalt wohnhaft) kombiniert, handelt es sich um 12’931 Personen. Somit beläuft sich die Grundpopulation auf 178’554 Personen mit vollständigen Informationen. Für diese Gruppe wird im nachfolgenden ermittelt, ob rechnerisch gesehen ein Anspruch auf Sozialleistungen besteht oder nicht. Bei den Bedarfsprüfungen der einzelnen Sozialleistungen erfolgen je noch weitere sozialleistungsspezifische Eingrenzungen der Population.

Abbildung 1: Verknüpfungsschema der verwendeten Datenquellen



4.2.4 Validierung der neuen Daten anhand der Wohnformen

Auf der Basis der Wohnsituation und des Beziehungsstatus (verheiratete/registrierte Paare/Kinder) wurde eine Variable «Wohnhaushalt» gebildet, welche jede Person einem Haushaltstyp (Einpersonenhaushalt, Familienhaushalt oder Nichtfamilienhaushalt mit mehreren Personen) zuordnet. Zur Überprüfung, ob durch die Eingrenzung der Bevölkerung Verzerrungen entstehen, wurden die Resultate der verknüpften Daten mit einer Auswertung Kategorisierung der Haushaltstypologie des Statistischen Amtes Basel-Stadt verglichen. Untenstehende Tabelle 1 zeigt die Verteilung der Wohnbevölkerung in Privathaushalten auf die verschiedenen Haushaltsformen in der Tabelle des Statistischen Amtes bzw. den verknüpften Daten.

Tabelle 1: Wohnform[1] der verknüpften Datenbestände und der Tabelle des Statistischen Amtes

	Verknüpfte Daten		**StatA BS[2]**	
	n	**Prozent**	**n**	**Prozent**
Einpersonenhaushalte	43'699	24.5	45'975	24.0
Familienhaushalte	107'268	60.0	112'428	58.7
Verheiratete/registrierte Paare ohne Kinder	33'485	18.8	32'317	16.9
Paare mit minderjährigen Kindern	49'688	27.8	48'876	25.5
Verheiratete Paare mit minderjährigen Kindern	44'660	25.0	44'595	23.3
Unverheiratete Paare mit minderjährigen Kindern	5'028	2.8	4'281	2.2
Einelternhaushalte mit minderjährigen Kindern	10'213	5.7	10'435	5.5
ohne weitere Personen	7'130	4.0	6'282	3.3
mit weiteren Personen (Grosseltern und andere)	3'083	1.7	4'153	2.2
Eltern(-teil) mit nur volljährigen Kindern	13'882	7.8	20'800	10.9
Nichtfamilienhaushalte mit mehreren Personen	27'587	15.5	32'996	17.2
Total Grundpopulation	**178'554**	**100**	191'399	100

[1]: Wohnbevölkerung in Privathaushalten nach Wohnform. Ausnahme: 12 minderjährige Kinder in Kollektivhaushalten wohnhaft, wurden der Haushaltseinheit der Eltern zugerechnet.
[2]: Statistisches Amt Basel-Stadt (2015)

Wird die Verteilung der Wohnformen in den verknüpften Daten mit den Zahlen des Statistischen Amtes verglichen, zeigt sich eine hohe Übereinstimmung. Die Verteilung der selbst erstellten Variable zeigt nur kleine Abweichungen im Vergleich zur derjenigen des Statistischen Amtes. Die grösste Abweichung von ca. 3%-Punkten findet sich in der Haushaltsform «Eltern(-teil) mit volljährigen Kindern». Dies ist damit zu erklären, dass in den verknüpften Daten nur Eltern(-teile) mit Kindern unter 26 Jahren abgebildet sind. Somit sind Eltern mit Kindern über 25 Jahre nicht in der oben genannten Gruppe vertreten.

Aus der geringen Abweichung des Vergleiches, der selbst erstellten Haushalts-Klassifikation von der öffentlichen Statistik des kantonalen Statistischen Amtes kann geschlossen werden, dass mit den verknüpften Daten die Bevölkerungsstruktur von Basel-Stadt nach Wohnformen gut abgebildet werden kann – auch wenn einige wenige Fälle auf Grund unvollständiger Informationen ausgeschlossen werden.

Für die kommende Analyse von Nichtbezügen bildet die empirische Umsetzung zweier zentraler Konzepte die Grundlage. Bei einem Antrag auf Sozialleistungen wird immer die finanzielle Situation der *wirtschaftlichen Haushaltseinheit* betrachtet. Für diese Haushalte wird jeweils *das massgebende Einkommen* ermittelt. Wie gut diese beiden Konzepte abgebildet werden können, wird im nächsten Abschnitt beschrieben.

4.3 Identifikation von wirtschaftlichen Haushaltseinheiten

4.3.1 Definition einer wirtschaftlichen Haushaltseinheit

Eine Grundlage für die Feststellung eines Anspruchs auf Sozialleistung ist die Bestimmung der wirtschaftlichen Haushaltseinheit. Dem Konzept der wirtschaftlichen Haushaltseinheit kommt daher ein zentraler Stellenwert zu. Es folgt der Logik, dass Personen, die ihre ökonomischen Ressourcen voraussichtlich teilen, bei einer Bedarfsprüfung auch gemeinsam beurteilt werden sollen. Ausgangspunkte für die Einteilung sind die Wohnsituation sowie Verwandtschaften und Beziehungen. Die Bedingungen dazu, welche Lebensformen gemeinsam betrachtet werden, sind bei den drei untersuchten Leistungen sehr ähnlich, wobei es subtile Unterschiede gibt.

Für die Berechnung des Anspruchs auf Prämienverbilligungen und Familienmietzinsbeiträge ist das SoHaG ausschlaggebend. Darin umfasst eine wirtschaftliche Haushaltseinheit:

- Ehepartner/Ehepartnerin oder registrierte Partner bzw. Partnerin.
- Partner oder Partnerin einer gefestigten faktischen Lebensgemeinschaft.
- Minderjährige oder volljährige und in Erstausbildung stehende Kinder unter 25 Jahren

Ist die antragstellende Person minderjährig oder volljährig, in Erstausbildung und unter 25 Jahren, bestimmt sich deren Haushaltseinheit gemäss der Haushaltseinheit der Eltern, sofern keine eigenen Kinder vorhanden sind und die Person in keiner zivilrechtlich registrierten Partnerschaft lebt.

Eine gefestigte faktische Lebensgemeinschaft wird vermutet:

- Wenn die Beteiligten ein gemeinsames Kind oder gemeinsame Kinder haben und in einem gemeinsamen Haushalt leben
- Wenn die Beteiligten seit mindestens 5 Jahren in einem gemeinsamen Haushalt leben
- Beim Vorliegen anderer Umstände, die eine gefestigte faktische Lebensgemeinschaft vermuten lassen.

Mit Ausnahme der beiden letzten Punkte können alle obigen Kriterien direkt mit der Bevölkerungs- und Wohnungsstatistik überprüft werden. Wohnen keine gemeinsamen Kinder im Haushalt und ist eine Beziehung nicht zivilrechtlich registriert, so gehen wir im Weiteren davon aus, dass die gemeinsam Wohnenden ihre Ressourcen nicht teilen und als separate wirtschaftliche Haushaltseinheiten gelten. Vertiefende Analysen weiter unten zeigen auf, inwiefern diese Annahme verlässlich ist und wie stark die Resultate durch diese Annahme beeinflusst sind. Weitere Details zur Klassifikation der wirtschaftlichen Haushaltseinheiten finden sich im technischen Anhang (B).

Im Rahmen des Prüfverfahrens ermittelt das Amt für Sozialbeiträge Einnahmen und anrechenbare Vermögensteile dieser Einheit für die Berechnung des massgeblichen Einkommens und zwar unabhängig davon, ob die Personen im gleichen Haushalt wohnen. Das Konzept «wirtschaftliche Haushaltseinheit» weicht deswegen geringfügig vom Konzept «Wohnhaushalt» ab.

Für die Berechnung des Anspruchs auf Ergänzungsleistung sind die Ausführungen zu den Lebensformen im ELG entscheidend. Auch hier gilt, dass Ehepartner/Partnerin bzw. registrierte Partnerschaften in der Regel[17] gemeinsam betrachtet werden und dass minderjährige bzw. volljährige in Erstausbildung (bis 25 Jahre) zum Haushalt der Eltern gezählt werden. Konkubinate werden aber in keinem Falle als gemeinsame Haushalte gewertet. Die oben definierte Regel, dass gemeinsam lebende unverheiratete Personen mit gemeinsamem Kind als gemeinsamer Haushalt betrachtet werden, gilt bei den Analysen zum Nichtbezug von EL entsprechend nicht. Sie kommt in der Realität auch nur selten vor (4 Familien).

Alles in allem ist für die nachfolgenden Analysen das Konzept der «wirtschaftlichen Haushaltseinheiten» für unsere Analysen leitgebend. Im nächsten Abschnitt werden Unterschiede zum Konzept «Wohnhaushalte» und nötige Feinjustierungen thematisiert. Zudem wird aufgezeigt, wie gut das «Konzept wirtschaftliche Haushaltseinheit» mit den für dieses Projekt verwendeten Daten abgebildet werden kann.

4.3.2 Abbildung der wirtschaftlichen Haushaltseinheit in den Daten

Zur Ermittlung der wirtschaftlichen Haushaltseinheiten sind zwei Kriterien entscheidend. Erstens der Beziehungsstatus (Ehepartner/in, faktische Lebensgemeinschaft, Eltern/Kind) und zweitens die Wohnsituation. Auf dieser Basis wurden drei übergeordnete Kategorien gebildet – Einpersonenhaushalte, Familienhaushalte und Mehrpersonenhaushalte. In der erstgenannten Wohnsituation handelt es sich um Personen, die alleine wohnen. Für diese Fälle kann die wirtschaftliche Haushaltseinheit einwandfrei ermittelt werden[18]. Die Familienhaushalte und Mehrpersonenhaushalte unterscheiden sich insofern, als dass bei den erstgenannten nur Mitglieder der Kernfamilie (Paare und Kinder) zusammenwohnen und *keine* weiteren Personen (sprich auch keine Grosseltern). Etwas spezieller ist die Kategorie «Eltern(-teil) mit mind. einem volljährigen Kind». Sie umfasst jene Konstellationen, in welchen junge Erwachsene (18-25 Jahre) zum Haushalt ihrer Eltern gezählt werden unabhängig davon, ob sie mit den Eltern wohnen oder nicht. Allerdings gilt diese Regel nur, wenn der/die junge Erwachsene nicht in einer registrierten Partnerschaft lebt/verheiratet ist und sie selber keine Kinder hat. Mehrpersonenhaushalte umfassen schliesslich alle jene Situationen, in welchen mehrere Personen/Familien zusammenwohnen, die aber für die Anspruchsprüfung separat betrachtet werden.

Obiger Logik folgend resultieren 10 Typen von wirtschaftlichen Haushaltseinheiten, die für die nachfolgenden Analysen verwendet werden.

[17] Falls ein Partner in einem Heim wohnt, wird die Situation je einzeln begutachtet.

[18] Getrennt lebende Partner werden auch separat beurteilt und junge Erwachsene, deren Eltern nicht in Basel-Stadt wohnhaft sind, haben wir ausgeschlossen.

Tabelle 2: Typologie und Prävalenz von wirtschaftlichen Haushaltseinheiten

	n	Prozent
Einpersonenhaushalte	43’618	24.4
Familienhaushalte, ohne weitere Personen		
Verheiratete/registrierte Paare ohne Kinder	29’006	16.2
Paare mit nur minderjährigen Kindern	40’560	22.7
Einelternhaushalte mit nur minderjährigen Kindern	7’030	3.9
Eltern(-teil) mit mind. einem volljährigen Kind[1]	12’070	6.8
Mehrpersonenhaushalte		
Verheiratete/registrierte Paare ohne Kinder	6’648	3.7
Paare mit nur minderjährigen Kindern	4’255	2.4
Einelternhaushalte mit nur minderjährigen Kindern	1’799	1.0
Eltern(-teil) mit mind. einem volljährigen Kind[1]	1’630	0.9
Einzelpersonen	31’938	17.9
Total Grundpopulation	**178’554**	**100**

[1]: Mind. ein Kind ist zwischen 18 und 25 Jahren und in Erstausbildung

Für obige Einteilung haben wir einige datenspezifische Besonderheiten berücksichtigt:

- Ob junge Erwachsene in Erstausbildung sind, haben wir über den durch die Eltern getätigten Steuerabzug geprüft. So können Basler Eltern einen Abzug geltend machen, wenn ihre Kinder sich in einer Ausbildung befinden. Dies traf für 4’998 junge Erwachsene in den verknüpften Daten zu und ergibt somit eine Erstausbildungsquote von 40.1% in der Altersgruppe. Gegeben, dass sich gemäss dem Bundesamt für Statistik (2015b) 34% der 20- bis 25-Jährigen in einer weiterführenden Ausbildung befinden und einige junge Erwachsene bereits im Vorhinein ausgeschlossen wurden (da keine Eltern im Kanton Basel-Stadt wohnhaft), scheint uns diese Zuteilung zu einer vernünftigen Kategorisierung zu führen.
- In einigen Fällen sind Personen verheiratet bzw. leben in einer registrierten Partnerschaft, sie leben aber in unterschiedlichen Wohnungen (betrifft n = 1’008). Dazu gehören Ehepartner von Heimbewohnern und vereinzelt sich in der Trennung befindende Ehepartner, die bereits getrennt wohnen. Diese Personen werden gemäss ihrer Wohnsituation als eigene wirtschaftliche Haushaltseinheiten gewertet, wie es die gesetzlichen Vorgaben vorsehen.

Alles in allem können auf der Grundlage der Daten die wirtschaftlichen Haushaltseinheiten in der Mehrheit der Fälle verlässlich abgebildet werden. Eindeutig vorgenommen werden kann die Einteilung für alle Einpersonenhaushalte und alle Familienhaushalte ohne weitere Personen. Dies umfasst bereits rund drei Viertel aller Personen. Nicht mit vollständiger Sicherheit abgebildet werden kann aber die Situation von faktischen Lebensgemeinschaften ohne gemeinsame Kinder. Sie sind eine Teilmenge der Kategorie Einzelpersonen in Mehrpersonenhaushalten, die des Weiteren Personen in Wohngemeinschaften, alleinerziehende Elternteile mit Kindern über 25 Jahren oder unter 25 Jahren und nicht in Erstausbildung umfasst. 20'210 Personen der Kategorie

«Einzelpersonen in MPH» leben zu zweit und eine Auswertung der Personen aus der Strukturerhebung zeigt, dass 46%[19] dieser Zweipersonenhaushalte ihre Haushaltssituation als «Konsensualpaar ohne Kinder» deklarieren. Bei rund 10'000 Fällen kann also vorsichtig geschätzt ein Konkubinat vermutet werden, das auch als faktische Lebensgemeinschaft gewertet werden könnte. Allerdings ist fraglich, ob die Konsensualpaare tatsächlich bereits seit 5 Jahren bestehen. Das lässt sich nicht überprüfen. Es ist zudem anzunehmen, dass bei Konsensualpaaren die wirtschaftlichen Abhängigkeiten weniger gross sind und eher beide Personen am Erwerbsleben teilnehmen. Für Bedarfsanalysen fallen solche Fälle weniger ins Gewicht. Allerdings wird es sicherlich auch Konsensualpaare geben, bei welchen ein Partner vom Einkommen/Vermögen des anderen lebt. In diesen Fällen könnte eine Person fälschlicherweise als Nichtbezüger deklariert werden. Deswegen ergeben sich insbesondere für die Kategorien des Typs «Mehrpersonenhaushalte» Unschärfen, die in der weiterführenden Beurteilung der nachfolgenden Analysen bedacht werden müssen. Weiter unten durchgeführte Sensitivitätsanalysen zeigen, dass dies bei den Schätzungen des Nichtbezuges von Prämienverbilligung und in geringerem Ausmass auch bei den Ergänzungsleistungen eine Rolle spielt.

4.4 Berechnung des massgebenden Einkommens

Ist die wirtschaftliche Haushaltseinheit definiert, gilt es als nächstes das massgebende Einkommen der Haushalte zu ermitteln. Dafür werden Einkünfte aus Erwerbsarbeit, alle vorgelagerten Transferleistungen (Alimente, ALV-Taggelder etc.) und Vermögen für alle Mitglieder der wirtschaftlichen Haushaltseinheit aufsummiert. Zudem wird ein Teil des Vermögens dem massgebenden Einkommen angerechnet. Der Gesetzgeber sieht dabei einzelne Abzugsmöglichkeiten vor sowie Freibeträge für Vermögen, die sich für die Leistungen gemäss SoHaG sowie Ergänzungsleitungen unterscheiden können[20].

Steuerdaten beinhalten detailreiche Informationen zu allen Einkommensquellen und zum Vermögen. Damit ist eine zentrale Basis zur Rekonstruktion der finanziellen Situation gegeben. Die fehlenden Informationen zu nicht besteuerten bedarfsabhängigen Sozialleistungen haben wir – wie oben ausgeführt – mit Informationen aus den BISS-Daten, der Sozialhilfe und den EL-Daten ergänzt.

Die Kernkomponenten des massgebenden Einkommens sind dabei für die untersuchten Leistungen sehr ähnlich, während es bei der Bedarfsprüfung für Ergänzungsleistungen geringfügige Abweichungen gibt (vgl. technischer Anhang (C) und (D)). Bei den Ergänzungsleistungen werden zudem haushaltsspezifische Ausgaben errechnet, wie weiter unten bei der Beschreibung der Umsetzung des Bedarfsprüfungsmodell für EL beschrieben ist (vgl. Abschnitt 5.1.3). Zentral ist zudem, dass die Bedarfsprüfung unter Berücksichtigung der Subsidiarität der Sozialleistungen erfolgt. Dies ist für die kantonalen Leistungen in der Verordnung über die Harmonisierung und Koordination

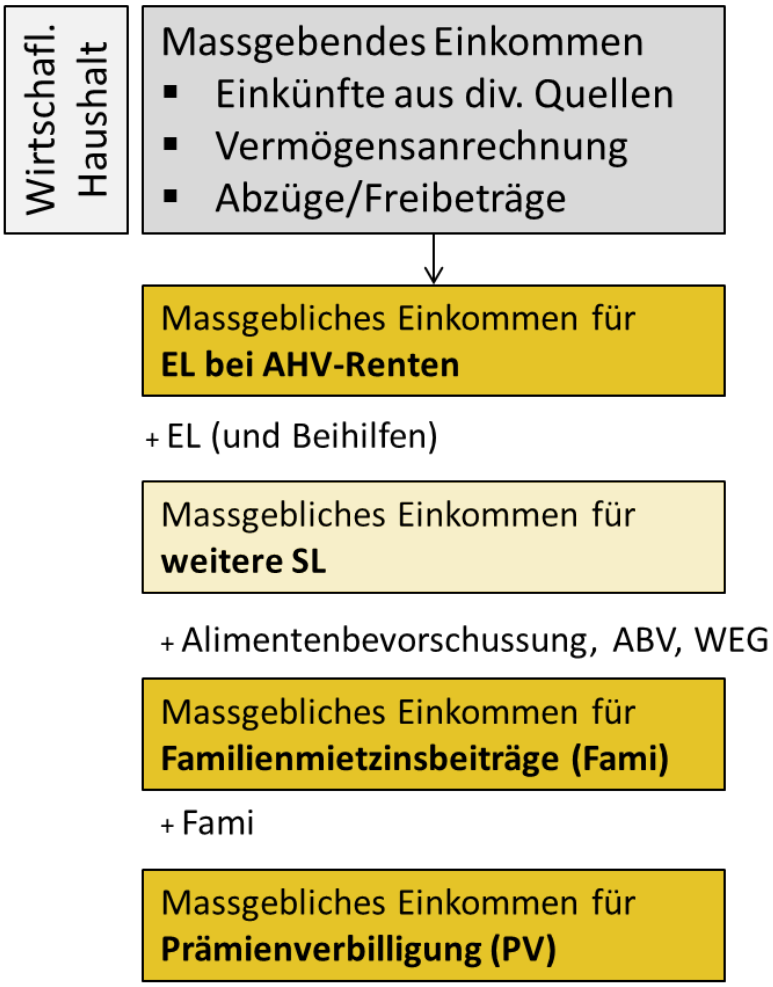
[19] Die Auswertung stützt sich auf 555 Fälle ab.

[20] Harmonisierungsgesetz Sozialleistungen (SoHaG): http://www.gesetzessammlung.bs.ch/frontend/versions/3725 sowie Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG): https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20051695/201501010000/831.30.pdf

von bedarfsabhängigen Sozialleistungen (SoHaV) explizit ausformuliert[21]. Die Ergänzungsleistungen siedeln wir vor den kantonalen bedarfsabhängigen Leistungen an, da es sich hierbei um eine Zusatzleistung zu einer Versicherungsleistung handelt, die dem Subsidiaritätsprinzip folgend den bedarfsabhängigen Leistungen vorgelagert sind.

Abbildung 2 gibt einen Überblick, inwiefern das massgebende Einkommen auf die Analyse der einzelnen Sozialleistungen abzustimmen ist.

Abbildung 2: Massgebendes Einkommen in Abhängigkeit der untersuchten Sozialleistung



In dunkelgelber Farbe hinterlegt sind die Sozialleistungen, die Gegenstand der Bedarfsprüfungssimulation sind. Werden Prämienverbilligungen (PV) untersucht, werden alle vorgelagerten Sozialleistungen zum massgebenden Einkommen angerechnet (Ergänzungsleistungen, Alimentenbevorschussung, Ausbildungsbeiträge (ABV), Mietzinsbeiträge des Bundes (WEG) und Familienmietzinsbeiträge). Für die Prüfung des Anrechts auf Familienmietzinsbeiträge werden allfällig ausbezahlte PV-Beträge nicht berücksichtigt. Für die Analyse des Anspruchs auf Ergänzungsleistungen werden schliesslich

[21] Harmonisierungsverordnung Sozialleistungen (SoHaV): http://www.gesetzessammlung.bs.ch/frontend/versions/4008

keine kantonalen Sozialleistungen einbezogen, sondern lediglich die finanzielle Situation auf der Basis von erwirtschaftetem Einkommen, der vorgelagerten Transferleistungen und Vermögen ermittelt.

4.4.1 Datenspezifische Besonderheiten

Nicht für alle Personen kann auf der Basis der vorliegenden Daten die finanzielle Situation einwandfrei abgebildet werden. Nachfolgend wird auf solche datenspezifischen Besonderheiten eingegangen.

Einen Sonderstatus nimmt die Analyse der Situation für Ausländerinnen und Ausländer ein. Diese werden erst ab einem Aufenthaltsausweis C nach dem gängigen Steuerverfahren veranlagt. Personen ohne Niederlassungsbewilligung werden an der Quelle besteuert bzw. sie füllen erst ab einem Einkommen von 120'000 CHF eine reguläre Steuerveranlagung aus. Für das Projekt konnten auch Auszüge der *Quellensteuerstatistik* verwendet werden. Damit ist für diese Gruppe zumindest eine Analyse der Bedarfsberechtigung auf der Basis des Erwerbseinkommens möglich. Nicht berücksichtigt werden kann für dieses Segment die Vermögenssituation. Da das Erwerbseinkommen für den Grossteil der Bevölkerung den Hauptbestandteil der finanziellen Mittel bildet, kann vorsichtig vermutet werden, dass diese verkürzte Bedarfsprüfung in vielen Fällen zu validen Ergebnissen führt. Gleichzeitig ist davon auszugehen, dass mit dem Fehlen des Wissens um Vermögenswerte eine wichtige Komponente des Prüfverfahrens unberücksichtigt bleibt. In den nachfolgenden Analysen wird dabei in der Regel nur die Situation von Personen betrachtet, deren finanzielle Situation im Rahmen einer regulären Steuerveranlagung erhoben wurde. Für Quellenbesteuerte werden Zusatzanalysen durchgeführt.

Weiter ist es fraglich, wie genau die Steuerdaten in Bezug auf Fälle sind, die keine Steuererklärung einreichen. In diesen Fällen nimmt die Steuerverwaltung eine *Veranlagung nach Ermessen* vor. D.h. sie vermutet Einkommen und Vermögen basierend auf vergangenen Steuererklärungen. Möglicherweise hat sich jedoch die reale finanzielle Situation in der Zwischenzeit verändert. Das betrifft 5’085 Personen. Gemäss gängiger Praxis der Steuerbehörden wird vermutet, dass in diesen Fällen die Einkommen in der Tendenz eher etwas zu hoch angesetzt sind. Im Rahmen von Sensitivitätsanalysen überprüfen wir deswegen, wie sich die Resultate verändern, wenn für Ermessensbesteuerte die Einkommen etwas nach unten korrigiert werden.

Ebenfalls besonders ist die Situation für Personen mit tiefem Einkommen. Es besteht die Möglichkeit, dass diesen Personen im Rahmen der Anspruchsprüfung ein *hypothetisches Einkommen* angerechnet wird. Dies trifft zu, wenn eine Person in geringerem Umfang erwerbstätig ist, als ihr zugemutet werden kann. Das hypothetische Erwerbseinkommen ist somit ein Einkommen, das die leistungsbeziehende Person erzielen könnte, wenn sie ihre Erwerbsfähigkeit nutzen würde. Im vorliegenden Fall betrifft dies 3’270 Personen. In diesen Fällen haben wir die Ausnahmen soweit als möglich modelliert (vgl. Technischer Anhang 8.2.C) bzw. wir haben, falls es der Gesetzgeber vorsieht, ein hypothetisches Einkommen angerechnet. Da wir die Ausnahmen auf Grund der Datenlage nicht abschliessend modellieren können, führen wir auch Sensitivitätsanalysen zur Bedeutung des hypothetischen Einkommens durch.

Die Höhe der Unterstützung durch die Sozialhilfe i.e.S. können wir nicht ermitteln. Wir wissen jedoch, welche wirtschaftliche Haushaltseinheiten mit einer Unterstützung durch die Sozialhilfe leben. Diese Fälle werden für die nachfolgenden Nichtbezugsanalysen separat ausgewiesen, da diese Haushalte gemäss dem Subsidiaritätsprinzip bereits von den vorgelagerten Leistungen profitieren bzw. sie können diese Leistungen nicht separat beanspruchen. Allerdings war es auf Grund fehlender AHV-Nr. nicht möglich, alle Sozialhilfebeziehenden mit dem Einwohnerfile zu verknüpfen. Aus diesem Umstand resultiert, dass wir einige Fälle fälschlicherweise als Nichtbezüger werten würden. Da wir die Randverteilungen der fehlenden Werte von SH-Beziehenden nach Wohnort, Alter und weiteren Merkmalen kennen, ist es uns aber möglich, diese Fälle «von Hand» zu berücksichtigen, d.h. wir ziehen diese Fälle nach den Bedarfsprüfungssimulationen ab. Da für die Gemeinden Riehen und Bettingen keine Zusatzauswertungen zur demografischen Verteilung der fehlenden Werte vorliegen, führen wir die vertiefenden demografischen Analysen nur mit Fällen der Stadt Basel durch.

Eine weitere datenspezifische Eigenheit ergibt sich durch getrenntlebende Ehepaare mit gemeinsamer Steuerveranlagung (1'008 Personen) und Zivilstandsänderungen, die eine Änderungen des Steuerdossiers zur Folge haben (423). Im erstaufgelisteten Fall werden die Personen je als eigene wirtschaftliche Haushaltseinheit aufgefasst. Da die Einkommen je Partner in den Steuerdossiers separat geführt sind, können die Einkommen problemlos den Einzelpersonen zugewiesen werden. Nicht separat veranlagt werden aber die Vermögen. Diese haben wir je hälftig auf die Einzelpersonen aufgeteilt. Im zweiten Fall werden zwei Einträge in den Steuerdaten abgelegt. So existieren beispielsweise bei einem Todesfall eines Ehepartners zwei Steuerdossiers. Bis zum Todesfall wird ein Dossier für beide Ehepartner geführt. Ab dem Todesfall wird für den verbleibenden Partner ein eigenes Dossier eröffnet. Die verstorbene Person gehört nicht zur Untersuchungspopulation. Für den verbliebenen Partner kann die finanzielle Situation jedoch durch zusammenführen zweier Dossiers einwandfrei rekonstruiert werden.

Besonders beachtet werden muss zudem, wie die Einkommen von selbständig Erwerbstätigen abgebildet sind. So wird in der Steuerveranlagung zwar separat ausgewiesen, welcher Teil der Einkommen aus selbständiger und welcher aus unselbständiger Erwerbstätigkeit stammt. Damit kann sichergestellt werden, dass Verluste aus selbständiger Erwerbstätigkeit nicht mit Erwerbseinkommen aus unselbständiger Erwerbstätigkeit aufgerechnet werden. Allerdings beinhaltet die Ziffer zum selbständigen Einkommen eingetretene und verbuchte Geschäftsverluste aus bis zu sieben vorangehenden Steuerjahren. Diese im Rahmen der Steuerveranlagung gemachte Rechnung kann auf Grund der uns zur Verfügung stehenden Steuerdaten nicht rekonstruiert werden. Diese Möglichkeit, Verluste aus dem Vorjahr vom aktuellen Gewinn abzuziehen, besteht im Rahmen der Anspruchsprüfung aber nicht. Entsprechend ist zu vermuten, dass wir die Einkommen von Selbständigen unterschätzen. Insgesamt handelt es sich dabei um 5'272 Personen (plus weitere 3'136 Teilselbständige).

Eine letzte Grenze der vorliegenden Daten bilden Steuerhinterziehung und Schwarzarbeit. In beiden Fällen verfügen Personen über mehr finanzielle Ressourcen als es die fiskalischen Datengrundlage vermuten lässt. Erfolgt eine Überprüfung des Anrechts

auf Sozialleistungen auf in Steuererklärungen deklarierten Werten, so können die fehlenden Angaben zu einem doppelten unrechtmässigen Vorteil verhelfen. Diesem Aspekt können wir in der vorliegenden Studie nicht Rechnung tragen.

Tabelle 3 stellt dar, auf welcher Grundlage die finanzielle Situation der Untersuchungspopulation abgebildet werden kann.

Tabelle 3: Grundlage zur Beschreibung der finanziellen Situation[1]

	n	Prozent
Reguläre Steuerveranlagung (ohne Spezialsituation)	149'938	84.0
Quellenbesteuerung	10'508	5.9
Amtlich Eingeschätzte	5'011	2.8
Hypothetisches Einkommen angerechnet	3'197	1.8
Sozialhilfebeziehende[2]	9'900	5.5
Total Grundpopulation	**178'554**	**100.0**

[1]: Falls je Person mehrere Kategorien zutreffen, wurde die Einteilung in der Tabelle gemäss folgender Rangfolge vorgenommen:1. Sozialhilfebeziehende, 2. Quellenbesteuerung, 3. amtlich Eingeschätzte, 4. Hypothetisches Einkommen angerechnet 5. Reguläre Steuerveranlagung (ohne Spezialsituation).
Minderjährige Kinder werden in der Tabelle gemäss der finanziellen Situation der Eltern geführt. Für einige wenige Fälle mit unterschiedlichen Veranlagungssituationen bzw. Spezialsituationen je wirtschaftlicher Haushaltseinheit, wurden die Kinder gemäss folgender Rangfolge zugeordnet: reguläre Veranlagung (ohne Spezialsituation), Quellenbesteuerung, amtlich Eingeschätzte, hypothetisches Einkommen, Sozialhilfe.
[2]: Zusätzlich existieren 941 nicht verknüpfbare Sozialhilfebeziehende

Es zeigt sich, dass der deutlich grösste Anteil mit 84.0% zu den regulär Veranlagten ohne Spezialsituation gehört, d.h. für diese Personen kann die finanzielle Situation umfassend abgebildet werden. 5.9% der Personen werden quellenbesteuert, d.h. es liegt keine zusätzliche ordentliche Veranlagung vor, wie dies – wie oben geschildert – in gewissen Situationen der Fall sein kann. Für diese Personen fehlen die Angaben zum Vermögen. 5'011 Personen wurden amtlich eingeschätzt. 9'900 Personen sind Sozialhilfebeziehende im Kanton Basel-Stadt, welche wir eindeutig identifizieren konnten. Diese werden bei den Analysen als separate Gruppe zu den Leistungsbeziehenden gezählt. Der Anteil mit einem hypothetischen Einkommen ist mit 1.8% vergleichsweise klein.

Für die Analysen stützten wir uns in der Regel auf Fälle ab, die regulär veranlagt sind. Dies schliesst amtlich Eingeschätzte und Personen mit einem hypothetischen Einkommen ein. Für amtlich Eingeschätzte und Personen mit hypothetischem Einkommen führen wir Sensitivitätsanalysen durch, und für die Population der Quellenbesteuerten wird eine Zusatzauswertung vorgenommen. Die Thematik um die Selbständigeerwerbstätigkeit nehmen wir in den vertiefenden Analysen wieder auf und zeigen, wie sich die Nichtbezugsquote unterscheidet, wenn selbständig mit unselbstständig Erwerbstätigen verglichen werden. Sozialhilfebeziehende werden bei allen Leistungen der Subgruppe der Leistungsbeziehenden zugewiesen. Nicht verknüpfbare Sozialhilfebeziehende werden bei der Schätzung der Nichtbezugsquoten jeweils im Anschluss an die Bedarfsprüfungssimulation «von Hand» abgezogen. Dabei teilen wir diese Fälle gemäss dem Verhältnis 80 (regulär veranlagt) zu 20 (quellenbesteuert) auf, weil eine Auswertung zur Nationalität und zur Aufenthaltsbewilligung zeigt, dass rund 20% einen Aufenthaltsstatus aufweisen, der mit einer Quellenbesteuerung verbunden wäre.

4.5 Leistungsbeziehende, Nichtbeziehende und Nichtbezugsquoten

Der letzte Schritt der Bedarfsprüfungssimulation beinhaltet eine Überprüfung des Sozialleistungsbezuges und die Identifikation von Nichtbeziehenden. In dieser Hinsicht ergeben sich potenziell Unschärfen. Der Regelfall der Praxis sieht vor, dass ein Antrag auf der Basis der Steuererklärung des Vorjahres geprüft wird. Haben sich aber im Verlauf des Jahres deutliche Veränderungen der finanziellen Situation ergeben, kann dies belegt werden und es erfolgt eine eingehende Prüfung der aktuellen finanziellen Situation. Es könnten also sowohl die finanzielle Situation des Vorjahres wie auch die aktuellen finanziellen Verhältnisse entscheidend sein.

Um diesem Umstand Rechnung zu tragen, haben wir die Sozialleistungsbezüge für zwei Jahre vorliegen. So ist es uns möglich, Leistungsbezüge rückblickend und für das aktuelle Jahr zu untersuchen. Wir können damit überprüfen, ob die Resultate abweichen, wenn die Sozialleistungsbezüge und die ökonomische Situation den gleichen Zeitraum abdecken oder der Sozialleistungsbezug von 2016 mit der finanziellen Situation von 2015 verglichen wird, wie es laut Gesetz der Regelfall darstellt. Am konservativsten sind unseres Erachtens die Ergebnisse, wenn im Rahmen der Bedarfsprüfungssimulation überprüft wird, ob ein Sozialleistungsbezug in einem der beiden Jahre vorliegt, wenn also der Sozialleistungsbezug über zwei Jahre abgebildet wird. So kann besser sichergestellt werden, dass eine Person nicht aus administrativen Gründen als Nichtbezüger klassifiziert wird.

In der Regel arbeiten wir dabei mit Stichtagsdaten bezogen auf den 31.12. des jeweiligen Jahres. Damit ist der Status in Bezug auf Sozialleistungsbezüge deckungsgleich mit dem Zeitpunkt der Informationen, die wir aus den übrigen Erhebungen vorliegen haben. Da die Steuerdaten aber in Bezug auf die Einkommenssituation einen summierten Jahresrückblick darstellen, könnten deutliche Veränderungen während eines Jahres zu Fehlklassifikationen führen. Da wir die Sozialleistungsdaten auch monatsweise vorliegen haben, können wir den Einfluss von unterjährigen Leistungsbezügen auf die Nichtbezugsquote analysieren.

Im Rahmen von Sensitivitätsanalysen lässt sich überprüfen, welchen Einfluss die Wahl des Bemessungszeitraums auf die Resultate hat, indem unterschiedliche Variantenberechnungen miteinander verglichen werden.

Da wir einige Sozialhilfebeziehende auf Grund mangelnder Informationen nicht verknüpfen können, müssen wir zudem entscheiden, wie wir bei der zweijährigen Überprüfung des Sozialleistungsbezuges in Bezug auf diese Fälle vorgehen. Eine Analyse der verknüpften SH-Beziehenden zeigt diesbezüglich, dass sich die Population der Sozialhilfebeziehenden mit einem Zeitfenster von 2 Jahren ausgehend von 2015 um rund 17.3% erhöht[22]. Entsprechend passen wir die Zahl der Fälle, die «von Hand» von der Zahl der Anspruchsberechtigten abgezogen werden von 941 um +163 Fälle auf

[22] 1'708 Fälle aus dem Jahr 2016 kommen neu zu den 9'900 aus dem Jahr 2015 hinzu. D.h. diese 1'708 Fälle bezogen im Vorjahr keine Leistungen der Sozialhilfe

1104 Personen an. Zusätzlich zählen wir 308 Fälle dazu, da in diesen Haushalten voraussichtlich 27.9% Kinder leben.[23]

Nichtbezugsquoten werden schliesslich ermittelt, indem die Zahl der Anspruchsberechtigten ohne Leistungsbezug ins Verhältnis zum Total aller Anspruchsberechtigten[24] (Nichtbeziehende und Unterstützte) gesetzt wird. Sozialhilfebeziehende zählen wir dabei zu den Leistungsbeziehenden der jeweiligen Leistung, da sie von den vorgelagerten Leistungen in der Regel auch profitieren würden (PV und FAMI, bei EL fällt dies nicht so ins Gewicht). Nichtbeziehende der vorgelagerten Leistungen ziehen wir aber nicht von den nachgelagerten Leistungen ab. Insbesondere werden alle Nichtbeziehenden von Sozialhilfe zu den Nichtbeziehenden von Prämienverbilligung und Familienmietzinsbeiträgen gezählt. Damit ist es möglich, dass ein und dieselbe Person als Nichtbezüger mehrerer Leistungen erscheint. Deswegen haben wir nach der Anspruchsprüfung der einzelnen Leistungen eine abschliessend leistungsübergreifende Nichtbezugsschätzung vorgenommen. Diese weist Personen aus, die rechnerisch gesehen Anspruch auf mindestens eine der drei untersuchten Leistungen haben, die aber keine bedarfsabhängigen Leistungen beziehen und in diesem Sinne nicht in Kontakt mit den Behörden stehen. Diese Gruppe stellen wir ins Verhältnis zum Total aller Anspruchsberechtigten (Unterstützte und ohne Unterstützung). Diese Vorgehensweise erlaubt eine leistungsübergreifende Beurteilung der Fälle, die rechnerisch gesehen Anrecht auf Unterstützung durch Sozialleistungen hätten.

[23] 2’766 der 9'900 Fälle mit Sozialhilfe sind Kinder. Entsprechend kann vermutet werden, dass bei den 1'104 Sozialhilfebeziehenden 308 (27.9%) Kinder leben.

[24] Dabei gehen wir davon aus, dass alle Leistungsbeziehende anspruchsberechtigt sind.

5 Ausmass und Unterschiede in der Bevölkerung

5.1 Schätzung von Nichtbezugsquoten

Nachfolgend werden die leistungsspezifischen Prüfkriterien und deren Umsetzung im Rahmen der Bedarfsprüfungssimulation beschrieben und anschliessend – je Leistung - eine Nichtbezugsquote ermittelt. Bei der Beschreibung der Prüfkriterien fokussieren wir auf die zentralen Elemente. Details zur Umsetzung der Bedarfsprüfung können dem technischen Anhang (D) entnommen werden. Bei allen nachfolgend gezeigten Analysen erfolgt die Prüfung der Anspruchsberechtigung auf der Ebene der wirtschaftlichen Haushaltseinheiten. Die Resultate in den Tabellen beziehen sich aber auf Personen. D.h. es wird gezeigt, wie viele Personen in Haushalten leben, die unterstützt werden bzw. wie viele es sind, die als Nichtbeziehende gelten.

5.1.1 Prämienverbilligung

5.1.1.1 Anspruchsberechtigung und Vorgehen bei der Bedarfsprüfung

Krankenversicherungsprämien stellen für viele Haushalte einen beträchtlichen Teil des Haushaltsbudgets dar. Der Kanton Basel-Stadt gewährt deshalb allen Personen Prämienverbilligung, deren Einkommen unter einer bestimmten Grenze liegt, so wie es der Bund vorschreibt und wie es auch von anderen Kantonen in ähnlicher Weise umgesetzt wird. Ausschlaggebend für die Berechtigung auf Prämienverbilligungen ist das massgebliche Einkommen, das gemäss der wirtschaftlichen Haushaltseinheit auf der Basis aller Einkommen der wirtschaftlichen Haushaltseinheit und mit einer Anrechnung der Vermögen ermittelt wird.

Um Prämienverbilligungsleistungen beziehen zu können, muss zudem folgende Grundvoraussetzung erfüllt sein: Zuzüger/innen werden erst ab dem 01. Januar des Jahres nach dem Zuzug unterstützt, es sei denn, sie haben Anspruch auf Sozialhilfe oder Ergänzungsleistungen oder sie sind aus dem Ausland zugezogen. Ist der Zuzug aus dem Inland später erfolgt, ist der Kanton für die Ausrichtung der Prämienverbilligung zuständig, aus dem ein Zuzug erfolgte. Dies trifft für 5‘809 Personen zu. Die Untersuchungspopulation reduziert sich deswegen auf 172‘745 Personen (vgl. Tabelle 4). In einem nächsten Schritt wird für diese Gruppe untersucht, ob rechnerisch ein Anspruch auf Prämienverbilligung besteht oder nicht.

Tabelle 4: Untersuchungspopulation bei der Bedarfsleistung der Prämienverbilligung

	n	Prozent
Total Grundpopulation	178’554	100.0
Nicht-anspruchsberechtigte Fälle		
Zuzug nach dem 1.Januar 2015 aus einem anderen Kanton in den Kanton Basel-Stadt	5’809	3.3
Total Untersuchungspopulation Prämienverbilligung	**172’745**	**96.7**

Quelle: Verknüpfte Bevölkerungs-, Wohn-, Steuer- (2015) und Sozialleistungsdaten (2015/16), Berechnungen BFH

Wie bereits oben erwähnt, ist dabei das massgebende Einkommen der wirtschaftlichen Haushaltseinheit ausschlaggebend. Dabei ist die maximale Einkommensgrenze, ab welcher Leistungen bezogen werden können, abhängig von der Grösse des Haushalts. Es gelten folgende Einkommensgrenzen (entnommen aus der Prämienverbilligungsbeitragstabelle 2015 des Kantons Basel-Stadt[25]):

Anzahl Personen pro Einheit	Maximale Einkommensgrenze des massgebenden Einkommens pro Jahr
1	CHF 44'375
2	CHF 71'000
3	CHF 81'000
4	CHF 89'000
5	CHF 95'000
6	CHF 99'000
7	CHF 103'000
8	CHF 107'000
9	CHF 111'000
10	CHF 115'000

5.1.1.2 Nichtbezugsschätzung

Die folgenden Analysen enthalten die geschätzten Nichtbezugsquoten der Prämienverbilligung in verschiedenen Szenarien. Dabei umfassen die ersten Auswertungen nur Personen, welche regulär steuerveranlagt sind, also alle Personen ausser den Quellenbesteuerten. Sozialhilfebeziehende werden als Leistungsbeziehende gewertet. Da bei den quellenbesteuerten Personen die Vermögenssituation fehlt und somit die finanzielle Situation der Betroffenen unvollständig abgebildet werden kann, erfolgt für diese am Ende des Abschnittes eine separate Auswertung.

Das Standardszenario untersucht - wie bereits weiter oben erwähnt – die finanzielle Situation von 2015 der regulär Steuerveranlagten mit dem Bezug von Sozialleistungen in den Jahren 2015 und 2016. In den darauffolgenden Sensitivitätsanalysen werden andere Varianten untersucht, unter anderem auch der Einfluss des Bemessungszeitraumes des Sozialleistungsbezugsjahres.

Tabelle 5 zeigt das Verhältnis der Leistungsbeziehenden zu den Nichtbeziehenden und die daraus resultierende Nichtbezugsquote auf. Es wird ersichtlich, dass von den 172'745 Personen (vgl. Tabelle 4) der Untersuchungspopulation insgesamt 63'551 Personen mit regulärer Steuerveranlagung rechnerisch anspruchsberechtigt wären, da ihr massgebliches Einkommen der wirtschaftlichen Haushaltseinheit unter der maximalen Einkommensgrenze pro Jahr liegt, welche zum Bezug von Prämienverbilligung berechtigt. Insgesamt beziehen 38'691 der anspruchsberechtigten Personen bereits Prämienverbilligung im Jahr 2015 und/oder 2016. Zu den Beziehenden werden ebenfalls die 12'596 Sozialhilfebeziehenden der Jahre 2015/2016 hinzugezählt, die Prämienverbilligung über die Sozialhilfe erhalten. Insgesamt sind es 12'264 Personen,

[25] Die Prämienverbilligungsbeitragstabelle von 2015 wurde uns vom Amt für Sozialbeiträge zur Verfügung gestellt.

welche Anspruch auf Prämienverbilligung hätten, diese aber nicht beziehen. Somit beläuft sich die Nichtbezugsquote der regulär steuerveranlagten Personen auf 19.3%.

Tabelle 5: Nichtbezugsquote der Prämienverbilligung der Personen mit regulärer Steuerveranlagung

	n	Quote
Beziehende	38'691	60.9
Sozialhilfebeziehende[1]	12'596	19.8
Nichtbeziehende	**12'264**	**19.3**
Total	63'551	100.0

[1]: Darin enthalten sind 1'130 nicht verknüpfbaren Sozialhilfefälle mit regulärer Steuerveranlagung
Quelle: Verknüpfte Bevölkerungs-, Wohn-, Steuer- (2015) und Sozialleistungsdaten (2015/16), Berechnungen BFH

5.1.1.3 Schlussfolgerungen auf Grund von Sensitivitätsanalysen

In einem nächsten Schritt wurde die Nichtbezugsquote in verschiedenen Szenarien analysiert und verglichen. Damit wird sichtbar gemacht, inwiefern getroffene Annahmen bzw. Konstellationen, in welchen die finanzielle Situation mit einer gewissen Unsicherheit ermittelt werden kann, für die Höhe der Nichtbezugsquote eine Rolle spielen. Die ersten drei Varianten im ersten Szenario beinhalten die Quoten, welche sich ergeben, wenn nur das Sozialleistungsbezugsjahr 2015 oder 2016 betrachtet wird. Bei der vierten Variante wird jeder einzelne Monat im Jahr 2015 und 2016 betrachtet. Bezieht eine Person/ein Haushalt mind. in einem Monat in den beiden Jahren Prämienverbilligung, wird sie als Beziehende gezählt. Danach wird die Bedeutung der amtlichen Einschätzung von Personen, die keine Steuererklärung einreichen, untersucht, indem sie bei der Simulation ausgeschlossen werden oder ihr Einkommen um 10% gesenkt wird. Drittens werden Personen ausgeschlossen, bei denen ein hypothetisches Einkommen angerechnet wurde. Die letzte Variation beinhaltet eine Analyse der Nichtbezugsquote, wenn Einzelpersonen in einem Mehrpersonenhaushalt, die zu zweit wohnen, als faktische Lebensgemeinschaft gezählt werden und damit eine wirtschaftliche Haushaltseinheit bilden. Diese Auswertung ist von Interesse, da, wie bereits weiter oben erwähnt, bei der Kategorie Einzelpersonen in Mehrpersonenhaushalten Unschärfen bestehen, unter anderem deshalb, weil zu vermuten ist, dass es einige Konkubinatspaare darunter gibt, die bereits länger als 5 Jahre den Haushalt teilen und die daher als eine wirtschaftliche Haushaltseinheit gewertet werden müssten.

Tabelle 6: Sensitivitätsanalysen Nichtbezugsquoten Prämienverbilligung in verschiedenen Szenarien der Personen mit regulärer Steuerveranlagung

Variation 1 Sozialleistungsbezug Jahre/Monate				**Variation 2 Ermessensbesteuerte**			**Variation 3 Hypothetisches Einkommen**		**Variation 4 Konkubinatspaare**	
(1) 2015 + 2016	(2) 2015	(3) 2016	(4) 2015 + 2016 monatlich	(1) Einschluss Ermessens- besteuerte	(2) Ausschluss Ermessens- besteuerte	(3) 10% tieferes Einkommen der Ermessens- besteuerten	(1) Einschluss hypoth. Einkommen	(2) Ausschluss hypoth. Einkommen	(1) Keine Konkubinate	(2) Zu zweit wohnende Einzelpersonen MPH als Konkubinat gezählt
19.3	25.1	25.2	19.0	19.3	18.5	19.6	19.3	18.8	19.3	16.9

Bemerkung: Szenario (1) umfasst stets das Standardszenario: Soziallleistungsbezugsjahr: 2015+2016, Einschluss Ermessensbesteuerte, Einschluss Fälle mit hypoth. Einkommen, Einzelpersonen in Mehrpersonenhaushalten einzeln gewertet (keine Konkubinate)
Quelle: Verknüpfte Bevölkerungs-, Wohn-, Steuer- (2015) und Sozialleistungsdaten (2015/16), Berechnungen BFH

Werden die Nichtbezugsquoten der Sensitivitätsanalyse in Tabelle 6 betrachtet, fällt auf, dass grössere Abweichungen sich insbesondere bei «Variation 1» ergeben. Werden nicht wie im Standardszenario die Nichtbeziehenden aus dem Nichtbezug von Prämienverbilligung aus beiden Jahren berücksichtigt, ergibt sich eine höhere Quote von 25.1% resp. 25.2%. Ob Leistungsbezüge aber mit Stichtag 31.12 gemessen werden oder über eine monatsweise Betrachtung, spielt eine untergeordnete Rolle. Der Ein- oder Ausschluss von Ermessensbesteuerten resp. die Reduktion deren Einkommen um 10% oder der Personen mit hypothetischen Einkommen hat einen geringen Einfluss auf die Nichtbezugsquote. Die tiefste Nichtbezugsquote von 16.9% ergibt sich im letzten Szenario Konkubinatspaare. Dies ist dadurch zu erklären, dass das massgebende Einkommen der betroffenen Personen in dieser Situation grösser ausfällt und dadurch die Einkommensgrenze für den Bezug von Prämienverbilligung eher überschritten wird. Die Differenz zur Standardquote beträgt 2.4%-Punkte.

5.1.1.4 Nichtbezugsschätzung für Quellenbesteuerte

Die folgende Auswertung zeigt den Vergleich der Anteile an Nichtbeziehenden der regulär steuerveranlagten Personen mit den Quellenbesteuerten auf. Es wird ersichtlich, dass die Nichtbezugsquote bei der letztgenannten Gruppe um einiges höher liegt – es beziehen 39.5% der mutmasslich Anspruchsberechtigten keine Prämienverbilligungsleistung. Das Resultat ist jedoch mit Vorbehalt zu interpretieren, da bei den Quellenbesteuerten die Vermögenssituation nicht abgebildet werden kann und somit einigen Personen in der Auswertung ein zu tiefes massgebliches Einkommen angerechnet wird.

Tabelle 7: Nichtbezugsquoten Prämienverbilligung regulär steuerveranlagte vs. quellenbesteuerte Personen

	Reguläre Steuerveranlagung		Quellenbesteuerte	
	n	Quote	n	Quote
Beziehende	38'691	60.9	1'806	38.6
Sozialhilfebeziehende	12'596[1]	19.8	1'024[2]	21.9
Nichtbeziehende	**12'264**	**19.3**	**1'845**	**39.5**
Total	63'551	100.0	4'675	100.0

[1]: Die Zahl beinhaltet 1'130 nicht verknüpfbaren Sozialhilfefälle
[2]: Die Zahl beinhaltet 282 nicht verknüpfbaren Sozialhilfefälle
Quelle: Verknüpfte Bevölkerungs-, Wohn-, Steuer- (2015) und Sozialleistungsdaten (2015/16), Berechnungen BFH

5.1.2 Familienmietzinsbeiträge

5.1.2.1 Anspruchsberechtigung und Vorgehen bei der Bedarfsprüfung

Der Kanton Basel-Stadt gewährt unter bestimmten Voraussetzungen Familienmietzinsbeiträge an Haushalte mit mindestens einem Kind. Die Höhe des Beitrags ist abhängig vom Einkommen und Vermögen des Haushalts sowie von der Höhe des Mietzinses. Ausgerichtet werden kantonale Mietzinsverbilligungen zwischen CHF 50.00 und CHF 1'000.00 pro Monat.

Massgebend für die Ausrichtung von Familienmietzinsbeiträgen ist das kantonale Mietbeitragsgesetz (MBG)[26]. Demzufolge müssen für einen Anspruch auf Familienmietzinsbeiträge folgende materielle Grundvoraussetzungen erfüllt sein:

- Mindestens ein Kind (unter 18 Jahre oder unter 25 Jahren in Erstausbildung) lebt im Haushalt
- Die Zimmerzahl darf diejenige der Haushaltsmitglieder nicht übersteigen. Wohnt nur ein Elternteil im Haushalt, darf die Zimmerzahl um ein Zimmer über der Anzahl Haushaltsmitglieder liegen. Halbe Zimmer werden nicht gerechnet (z.B. 3.5 Zimmer = 3 Zimmerwohnung).
- Mindestens ein Elternteil muss vor dem Anspruchsbeginn fünf Jahre in BS wohnen (Stichtag 31.Dezember)
- Familie wohnt nicht zur Eigenmiete im Mehrfamilien-/Einfamilienhaus oder in einer Eigentumswohnung

Insgesamt gehören 66'436 Personen von der Grundpopulation zu einer Familie mit mind. einem Kind unter 25 Jahren (und in Erstausbildung, vgl. Tabelle 8). Von diesen fallen 33.5% aufgrund des Zimmerzahl-Kriteriums weg und weitere 17.2% aufgrund weiterer Kriterien. Somit erfüllen 32'737 Personen die Grundvoraussetzungen.

[26] Mietbeitragsgesetz MBG: http://www.gesetzessammlung.bs.ch/frontend/versions/811

Tabelle 8: Untersuchungspopulation der Bedarfsleistung Familienmietzinsbeiträge

	n	Prozent
Total Grundpopulation	178'554	
Total Familienpopulation (mind. ein Kind unter 18 Jahren oder 25 Jahren in Erstausbildung vorhanden)	66'436	100
Nicht-anspruchsberechtigte Fälle[1]		
Zimmerzahl übersteigt Anzahl Haushaltsmitglieder[2]	22'247	33.5
Kein Elternteil wohnt seit 5 Jahren oder länger im Kanton BS	5'502	8.3
Familie wohnt in Eigentumshaus/-wohnung[3]	5'788	8.7
Fehlende Angaben zur Wohnung[4]	162	0.2
Total Untersuchungspopulation Familienmietzinsbeiträge	**32'737**	**49.3**

[1]: Die Prüfkriterien kommen sequenziell in der in der Tabelle geführten Reihenfolge zur Anwendung
[2]: Haushaltsmitglieder basierend auf Wohnsituation (nicht wirtschaftlicher Haushaltseinheit)
[3]: ermittelt über Eigenmietwert in den Steuerdaten
[4]: auf Grund fehlender Informationen zur Wohnung konnte keine Mietzinsschätzung vorgenommen werden.
Quelle: Verknüpfte Bevölkerungs-, Wohn-, Steuer- (2015) und Sozialleistungsdaten (2015/16), Berechnungen BFH

Die weitere Überprüfung des Anspruches auf Familienmietzinsbeiträge basiert neben dem massgebenden Einkommen auf dem Mietzins. Es existiert jedoch keine Datenquelle, aus welcher die Mietkosten für die gesamte Bevölkerung direkt entnommen werden können. Die Mietzinsen haben wir deswegen mit einem zweistufigen Verfahren geschätzt (vgl. auch technischer Anhang (D)). Zuerst haben wir eine Schätzung basierend auf dem Mietpreisraster vorgenommen[27]. Sie basiert auf den Netto-Quadratmeterpreisen pro Zimmerzahl und pro Wohnquartier, unterteilt nach Bauperiode des Gebäudes (20-Jahres-Perioden) und dessen Renovationsstand (renoviert innerhalb letzter 30 Jahre ja/nein). In einem zweiten Schritt haben wir die Mietschätzwerte modellbasiert verfeinert. Dafür haben wir anhand der Strukturerhebung die selbstdeklarierten Mieten in Abhängigkeit verschiedener Merkmale modelliert. Dazu gehören Merkmale der Wohnung (Zimmerzahl, Grösse und Wohnquartier), die Mietschätzung gemäss Mietpreisraster und das massgebende Einkommen je wirtschaftliche Haushaltseinheit als Indikator für ökonomische Ressourcen. Da wir diese Informationen für die gesamte Bevölkerung vorliegen haben, lassen sich auf der Basis der Modellparameter die Mietkosten für die gesamte Bevölkerung schätzen.

Der letzte Schritt der Bedarfsüberprüfung ist auf die Mietzinsbeitragstabelle des Amtes für Sozialbeiträge abgestimmt[28]. Dieser kann entnommen werden, ab welchem Schwellenwert ein Anspruch auf Familienmietzinsbeitrag besteht und wie viel Mietzinsbeiträge pro Jahr ausgerichtet würden. Zur Veranschaulichung sind die Schwellenwerte nachfolgend in Abhängigkeit der Zimmerzahl dargestellt.

[27] Mietpreisraster Kanton BS 2015: https://www.ub.unibas.ch/digi/a125/sachdok/2015/BAU_1_2784158_5_2015.pdf
[28] Mietzinsbeitragstabelle: http://www.asb.bs.ch/familien/familienmietzinsbeitraege/formulare-merkblaetter.html

Anzahl Zimmer pro Wohnung	Mindestmietzins/Jahr	Maximalmietzins/Jahr
1	CHF 4'800.00	CHF 10'800.00
2	CHF 6'000.00	CHF 14'400.00
3	CHF 7'200.00	CHF 19'200.00
4	CHF 8'400.00	CHF 22'800.00
5 und mehr	CHF 9'600.00	CHF 27'600.00

Liegen die Mietkosten unterhalb des Mindestmietzinses, so besteht kein Anspruch auf Familienmietzinsbeiträge. Für die Anspruchsprüfung ist der Maximalmietzins weniger entscheidend. Übersteigt die Miete den Maximalmietzins, werden allfällige Beiträge nur bis zum Maximalmietzins ausgerichtet.

Die tatsächliche Anspruchsprüfung ist allerdings etwas komplexer. Zur Ermittlung des Schwellenwertes und des individuellen Mietzinsbeitrages sind vier Faktoren ausschlaggebend. Zunächst ist das *massgebliche Einkommen* nach *Haushaltsgrösse* entscheidend. Dieses führt in Abhängigkeit des auf die *Zimmerzahl* abgestimmten *massgebenden Mietzinses* zu variierenden Schwellenwerten und Beiträgen. Letzten Endes steigen durch diese Vorgehensweise die oben aufgeführten Mindestmietzinsen, je mehr finanzielle Ressourcen je Haushaltsmitglied zur Verfügung stehen. Gleichzeitig steigen die gewährten Mietzinsbeiträge mit steigendem massgebendem Mietzins. Im verwendeten Bedarfsprüfungsmodell ist die hier skizzierte Vorgehensweise basierend auf den Angaben in der Mietzinsbeitragstabelle des Kantons exakt implementiert.

5.1.2.2 Nichtbezugsschätzung

Die folgenden Analysen zeigen die geschätzten Nichtbezugsquoten der Familienmietzinsbeiträge in verschiedenen Szenarien auf. Dabei umfassen die ersten Auswertungen nur Personen, welche regulär steuerveranlagt sind. Wiederum erfolgt am Ende des Abschnittes eine separate Auswertung für quellenbesteuerte Personen.

Die Bedarfsprüfungsanalyse hat gezeigt, dass insgesamt 15’753 von den 32'737 Personen mit regulärer Steuerveranlagung anspruchsberechtigt sind, da sie über ein massgebendes Einkommen verfügen, das unter der Bedarfsschwelle liegt. Von diesen leben insgesamt 5’898 Personen in Haushalten, die bereits Familienmietzinsbeiträge im Jahr 2015 oder 2016 bezogen. 6'279 sind Sozialhilfebeziehende. Somit beläuft sich die Zahl an Nichtbezügern auf 3’576 Personen, was eine Nichtbezugsquote von 22.7% ergibt (vgl. Tabelle 9).

Tabelle 9: Nichtbezugsquote der Familienmietzinsbeiträge der Personen mit regulärer Steuerveranlagung, Einzelpersonen

	n	Quote
Beziehende	5’898	37.4
Sozialhilfebeziehende[1]	6’279	39.9
Nichtbeziehende	**3’576**	**22.7**
Total	15’753	100

[1]: Die Zahl beinhaltet 565 nicht verknüpfbare Sozialhilfefälle. Dies sind 50% der 1'130 nicht verknüpfbaren Sozialhilfefälle. Der Prozentsatz widerspiegelt den Anteil an identifizierbaren SH-Fällen, welche die Grundvoraussetzungen zum Bezug von FAMI (Familie, Länge Wohndauer etc.) erfüllen
Quelle: Verknüpfte Bevölkerungs-, Wohn-, Steuer- (2015) und Sozialleistungsdaten (2015/16), Berechnungen BFH

Da Familienmietzinsbeiträge für Familien und nicht für Einzelpersonen konzipiert sind, kann die Frage gestellt werden, wie sich obiges Resultat darstellt, wenn Haushalte anstelle von Einzelpersonen ausgewiesen werden (die Ermittlung der Anspruchsberechtigung erfolgt in beiden Fällen auf der Basis der wirtschaftlichen Haushaltseinheiten).

Tabelle 10 kann entnommen werden, dass ungefähr 1'500 der von uns als anspruchsberechtigt identifizierten Haushalte tatsächlich Leistungsbeziehende sind, während ca. 1'000 Haushalte keine Leistungen beziehen.

Tabelle 10: Nichtbezugsquote der Familienmietzinsbeiträge der Personen mit regulärer Steuerveranlagung, Haushalte

	Reguläre Steuerveranlagung	
	n	Quote
Beziehende	1’521	34.1
Sozialhilfebeziehende	1’904[1]	42.7
Nichtbeziehende	**1’036**	**23.2**
Total	4’461	100.0

[1]: Die Zahl beinhaltet 147 nicht verknüpfbare Sozialhilfehaushalte mit regulärer Steuerveranlagung (565 Personen / 3.85 durchschnittlich in einem FAMI HH wohnhafte Personenanzahl = 147)

5.1.2.3 Schlussfolgerungen auf Grund von Sensitivitätsanalysen

In einem nächsten Schritt wurden Sensitivitätsanalysen für verschiedene Szenarien vorgenommen. Untersucht wurden wiederum Varianten in Bezug auf den Bemessungszeitraum des Sozialleistungsbezugs sowie den Umgang mit Ermessensbesteuerten, dem hypothetischen Einkommen und Konkubinatspaaren. Untenstehende Tabelle 11 stellt die Resultate dar. Wie bereits bei der Sensitivitätsanalyse der Prämienverbilligung ergibt sich die grösste Abweichung zur Standardquote (1) bei der Wahl des Bemessungszeitraumes. Wird nur der Bezug im Jahr 2015 betrachtet, beläuft sich die Quote auf 26.7% und im Jahr 2016 auf 27.4%. In den restlichen Szenarien ist die Nichtbezugsquote hingegen sehr stabil und weicht nur minim vom Standardszenario ab. Dies ist ebenfalls im letzten Szenario bei den Konkubinatspaaren der Fall. Da diese keine Kinder haben, kommen sie als Bezüger von FAMI nicht in Frage. Die Unschärfe

in Bezug auf die korrekte Klassifikation von Konkubinatspaaren ist für den Bezug von FAMI entsprechend unbedeutend.

Tabelle 11: Sensitivitätsanalysen Nichtbezugsquoten FAMI in verschiedenen Szenarien der Personen mit regulärer Steuerveranlagung

Variation 1 Sozialleistungsbezug Jahre/Monate				**Variation 2 Ermessensbesteuerte**			**Variation 3 Hypothetisches Einkommen**		**Variation 4 Konkubinatspaare**	
(1) 2015 + 2016	(2) 2015	(3) 2016	(4) 2015 + 2016 monatlich	(1) Einschluss Ermessens- besteuerte	(2) Ausschluss Ermessens- besteuerte	(3) 10% tieferes Einkommen der Ermessens- besteuerten	(1) Einschluss hypoth. Einkommen	(2) Ausschluss hypoth. Einkommen	(1) Keine Konkubinate	(2) Zu zweit wohnende Einzelpersonen MPH als Konkubinat gezählt
22.7	26.7	27.4	21.3	22.7	21.9	19.7	22.7	19.1	22.7	22.7

Bemerkung: Szenario (1) umfasst stets das Standardszenario: Soziallleistungsbezugsjahr: 2015+2016, Einschluss Ermessensbesteuerte, Einschluss Fälle mit hypoth. Einkommen, Einzelpersonen in Mehrpersonenhaushalten einzeln gewertet (keine Konkubinate)
Quelle: Verknüpfte Bevölkerungs-, Wohn-, Steuer- (2015) und Sozialleistungsdaten (2015/16), Berechnungen BFH

Insgesamt zeigt die Sensitivitätsanalyse, dass die geschätzte Nichtbezugsquote nur gering durch Unschärfen in Bezug auf die Klassifikation von wirtschaftlichen Haushaltseinheiten und auf Unschärfen in Bezug zur finanziellen Situation beeinflusst ist.

5.1.2.4 Nichtbezugsschätzung für Quellenbesteuerte

Die letzte Auswertung zeigt den Vergleich der Anteile an Nichtbeziehenden der regulär steuerveranlagten Personen mit den Quellenbesteuerten auf. Es wird ersichtlich, dass die Nichtbezugsquote bei der letztgenannten Gruppe bei 0% liegt – somit bezieht niemand der Anspruchsberechtigten keine Familienmietzinsbeiträge. Diese Nullquote ergibt sich einerseits aus einer hohen Anzahl an quellenbesteuerten Sozialhilfebeziehenden und andererseits aus dem Kriterium, dass mindestens ein Elternteil länger als 5 Jahre im Kanton Basel-Stadt wohnhaft sein muss, damit die Familie zum Bezug von Familienmietzinsbeiträgen berechtigt ist, was bei quellenbesteuerten Personen seltener der Fall ist.

Tabelle 12: Nichtbezugsquoten FAMI regulär steuerveranlagte vs. quellenbesteuerte Personen

	Reguläre Steuerveranlagung		**Quellenbesteuerte**	
	n	**Quote**	**n**	**Quote**
Beziehende	5’898	37.4	232	31.5
Sozialhilfebeziehende	6’279[1]	39.9	504[2]	68.5
Nichtbeziehende	**3’576**	**22.7**	**0**	**0.0**
Total	15’753	100	736	100

[1]: Die Zahl beinhaltet 565 nicht verknüpfbare Sozialhilfefälle mit regulärer Steuerveranlagung
[2]: Die Zahl beinhaltet 127 nicht verknüpfbare Sozialhilfefälle mit Quellenbesteuerung
Quelle: Verknüpfte Bevölkerungs-, Wohn-, Steuer- (2015) und Sozialleistungsdaten (2015/16), Berechnungen BFH

5.1.3 Ergänzungsleistungen zur AHV von Personen in Privathaushalten

5.1.3.1 Anspruchsberechtigung und Vorgehen bei der Bedarfsprüfung

Für AHV-Rentnerinnen und Rentner[29] in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen besteht die Möglichkeit, Ergänzungsleistungen zu beziehen. Dabei ist es entscheidend, dass Wohnsitz und tatsächlicher Aufenthalt in der Schweiz sind. Ausländerinnen und Ausländer müssen ihren Wohnsitz mindestens zehn Jahre ununterbrochen in der Schweiz haben, sofern es sich nicht um Bürgerinnen und Bürger eines EU/EFTA Landes handelt; Flüchtlinge oder Staatenlose müssen seit fünf Jahren in der Schweiz leben.

AHV-Rentner identifizieren wir in den vorliegenden Daten, indem wir über die Steuerdaten Personen mit einer AHV-Rente ausmachen. Da die Renten in einer Sammelziffer zusammen mit den IV-Renten abgelegt sind, fokussieren wir zusätzlich auf Personen, die das AHV-Alter bereits erreicht haben. Frührentnerinnen und Frührentner können wir so nicht miteinbeziehen. Ferner führen wir die Analysen lediglich für Rentnerinnen und Rentner in Privathaushalten durch. Konstellationen, in welchen alle Personen in Kollektivhaushalten (bspw. in Altersheimen) leben, betrachten wir nicht. Dies aus dem Grund, dass wir keine Informationen zu relevanten Heimkosten vorliegen haben. Zudem ist zu vermuten, dass ein Anspruch auf Ergänzungsleistungen in einem Heim sehr viel wahrscheinlicher überprüft wird und Nicht-Bezüge deswegen seltener sind.

Obigen Ausführungen folgend können wir 35'537 Personen identifizieren, die zur Kernpopulation der Anspruchsprüfung auf Ergänzungsleistungen gehören. Davon erfüllen 76 die Anspruchskriterien auf Grund der Nationalität bzw. eines zu kurzen Aufenthaltes in der Schweiz nicht.

Tabelle 13: Untersuchungspopulation der Bedarfsprüfung Ergänzungsleistungen

Untersuchungspopulation Ergänzungsleistungen zur AHV von Personen in Privathaushalten		
	n	**Prozent**
Total Grundpopulation	178’554	
Total AHV-Rentner-Population (Personen im Rentenalter und zugehörige wirtschaftliche Haushaltseinheitsmitglieder ohne Rentner in Heimen)	35’537	100.0
Nicht-anspruchsberechtigte Fälle		
Kein Schweizer oder EU/EFTA-Bürgerrecht bzw. kein mindestens zehnjähriger ununterbrochener Wohnsitz in CH Flüchtlinge/Staatenlose nicht seit fünf Jahren in CH wohnhaft	76	0.2
Total Untersuchungspopulation Ergänzungsleistungen	**35’461**	**99.8**

Quelle: Verknüpfte Bevölkerungs-, Wohn-, Steuer- (2015) und Sozialleistungsdaten (2015/16), Berechnungen BFH

Für die verbleibenden 35‘461 Personen wird nachfolgend ermittelt, ob ein Anrecht auf Ergänzungsleistung besteht. Dabei werden alle Einkünfte und Vermögenswerte den für die Anspruchsprüfung relevanten Ausgaben gegenübergestellt. Details zur Berücksichtigung von Einnahmen und anerkannten Ausgaben für unterschiedliche Haushaltssituationen können dem technischen Anhang (D) entnommen werden.

[29] Die Situation für IV-Renten wird in diesem Projekt nicht untersucht.

5.1.3.2 Nichtbezugsschätzung

Die folgenden Analysen zeigen die geschätzten Nichtbezugsquoten der Ergänzungsleistungen zur AHV für Personen in Privathaushalten in verschiedenen Szenarien auf. Dabei umfassen die Auswertungen nur Personen, welche regulär steuerveranlagt sind. Da es keine AHV-Rentner mit Quellenbesteuerung gibt, entfällt eine Zusatzauswertung.

Die Bedarfsprüfungsanalyse hat gezeigt, dass bei 7‘774 der 35‘439 Personen die anerkannten Ausgaben ihr anrechenbares Einkommen übersteigen und sie somit Anspruch auf Ergänzungsleistungen haben. Insgesamt beziehen bereits 5‘464 Personen Ergänzungsleistungen zur AHV im Jahr 2015 oder 2016[30]. Weitere 71 sind Sozialhilfebeziehende. Somit beläuft sich die Anzahl an Nichtbezügern auf 2‘239, was in einer Nichtbezugsquote von 28.8% resultiert.

Tabelle 14: Nichtbezugsquote der Ergänzungsleistungen zur AHV für Personen in Privathaushalten mit regulärer Steuerveranlagung

	n	Quote
Beziehende	5’464	70.4
Sozialhilfebeziehende[1]	71	0.9
Nichtbeziehende	**2’239**	**28.8**
Total	7’774	100

[1]: Die Zahl beinhaltet 24 nicht verknüpfbare Sozialhilfefälle im Alter von 65+ mit regulärer Steuerveranlagung
Quelle: Verknüpfte Bevölkerungs-, Wohn-, Steuer- (2015) und Sozialleistungsdaten (2015/16), Berechnungen BFH

5.1.3.3 Schlussfolgerungen auf Grund von Sensitivitätsanalysen

Tabelle 15 stellt die Resultate der Sensitivitätsanalyen zur Nichtbezugsquote von Ergänzungsleistungen zur AHV dar. Wiederum ergibt sich die grösste Abweichung zum Standardszenario bei den Sozialleistungsbezugsjahren. Wird nur der Bezug im Jahr 2015 betrachtet, beläuft sich die Quote auf 32.8% und im Jahr 2016 auf 32.4%. In den restlichen Szenarien ist die Nichtbezugsquote hingegen sehr stabil und weicht nur minim vom gewählten Standardszenario ab. Dies ist ebenfalls im letzten Szenario bei den Konkubinatspaaren der Fall. Werden die zu zweit wohnenden Einzelpersonen MPH als Konsensualpaar gezählt, sinkt die Nichtbezugsquote auf 27.1%.

[30] Ohne Fälle in Heimen und ohne AHV-Rentner, die das ordentliche Rentenalter noch nicht erreicht haben

Tabelle 15: Sensitivitätsanalysen Nichtbezugsquoten EL zur AHV für Personen in Privathaushalten in verschiedenen Szenarien der Personen mit regulärer Steuerveranlagung

Variation 1 Sozialleistungs-bezug Jahre			Variation 2 Ermessensbesteuerte			Variation 3 Hypothetisches Einkommen	
(1) 2015 + 2016	(2) 2015	(3) 2016	(1) Einschluss Ermessens- besteuerte	(2) Ausschluss Ermessens- besteuerte	(3) 10% tieferes Einkommen der Ermessens- besteuerten	(1) Einschluss hypoth. Einkommen	(2) Ausschluss hypoth. Einkommen
28.8	32.8	32.4	28.8	28.8	28.8	28.8	28.9

Bemerkung: Szenario (1) umfasst stets das Standardszenario: Sozialleistungsbezugsjahr: 2015+2016, Einschluss Ermessensbesteuerte, Einschluss Fälle mit hypoth. Einkommen, Einzelpersonen in Mehrpersonenhaushalten einzeln gewertet (keine Konkubinate)
Quelle: Verknüpfte Bevölkerungs-, Wohn-, Steuer- (2015) und Sozialleistungsdaten (2015/16), Berechnungen BFH

5.1.4 Leistungsübergreifende Nichtbezugsschätzung

Als letztes wird eine leistungsübergreifende Nichtbezugsschätzung vorgenommen. Dies umfasst das Ermitteln von Personen, die in Haushalten leben, die auf mindestens eine der drei bisher untersuchten Leistungen Anspruch hatten, die aber keine bedarfsabhängige Leistung bezogen. Damit kann untersucht werden, wie viele Personen leistungsübergreifend zu den Nichtbeziehenden gezählt werden, ohne dass Kontakt mit Behörden in Zusammenhang mit Unterstützung durch Sozialleistungen besteht.

Tabelle 16 zeigt die leistungsübergreifende Nichtbezugsschätzung unterschieden nach Personen, die in Haushalten leben, bei welchen wir die finanzielle Situation auf Grundlage der regulären Steuerveranlagung ermitteln können und solchen, bei welchen die Basis die Quellensteuerstatistik (ohne Vermögen) ist.

Tabelle 16: Leistungsübergreifende Nichtbezugsschätzung nach regulär Veranlagten und Quellenbesteuerten

	Reguläre Steuerveranlagung		Quellenbesteuerte	
	n	Quote	n	Quote
Leistungsbeziehende[1]	57’586[3]	83.2	3’130[4]	64.2
Nichtbeziehende[2]	**11’611**	**16.8**	**1’748**	**35.8**
Total	69’197	100.0	4’878	100.0

[1]: Alle Personen, welche eine Sozialleistung im Jahr 2015 oder 2016 bezogen haben (EL, SH, alle BISS-Leistungen)
[2]: Personen, welche Anspruch auf FAMI, EL zur AHV oder PV haben, aber keine dieser Leistungen und auch keine andere Leistung beziehen
[3]: Die Zahl umfasst 1’130 nicht verknüpfbare Sozialhilfefälle
[4]: Die Zahl umfasst 282 nicht verknüpfbare Sozialhilfefälle

Insgesamt werden auf diese Weise 13'359 Personen ausgemacht, die in Nichtbezugshaushalten leben. Die Nichtbezugsquote liegt bei den regulär veranlagten bei 16.8%, während sie bei den Quellenbesteuerten mit 35.8% beinahe doppelt so hoch ausfällt.

5.2 Nichtbezug von Sozialleistungen nach demographischen Gruppen

Basierend auf den in Kapitel 5 erarbeiteten Resultaten werden in den nachfolgenden Abschnitten vertiefende Analysen durchgeführt. Diese sollen Aufschluss darüber geben, ob und inwiefern Nichtbezugsquoten für die untersuchten Sozialleistungen nach demographischen Gruppen, nach Wohnquartier und in Abhängigkeit von ökonomischen Faktoren variieren. Damit kann aufgezeigt werden, ob sich die Betroffenheit für sozialen Gruppen unterscheidet. Diese Gruppenunterschieden geben zudem erste Hinweise dazu, welchen Lebenslagen häufiger bzw. seltener mit einem Nichtbezug verbunden sind. Mittels eines multivariaten Verfahrens wird später der Effekte der einzelnen Lebenssituationen unter Konstanthaltung anderer Einflussfaktoren untersucht (vgl. Abschnitt 5.5).

Für diese Analysen werden nur die Personen miteinbezogen, welche eine reguläre Steuerveranlagung vorliegen haben (inkl. deren Kinder). Quellenbesteuerte Personen werden nicht einbezogen. Zusätzlich wurde die Population auf Personen eingegrenzt, die in der Gemeinde Basel wohnhaft sind. Personen aus Riehen oder Bettingen wurden von den Analysen ausgeschlossen. Für diese beiden Gemeinden ist lediglich die Anzahl an Sozialhilfebeziehenden bekannt. Wie erwähnt, konnte keine Verknüpfung erfolgen. Dies würde unberücksichtigt zu Verzerrungen bei den vertiefenden Analysen führen. In der Stadt Basel gibt es zwar ebenfalls eine Anzahl an Sozialhilfebeziehenden, welche aufgrund einer fehlenden AHV-Nr. nicht eindeutig verknüpft werden können – zu diesen existieren aber Informationen zu deren Nationalität, Alterskategorie und Geschlecht (nicht aber zu den übrigen Merkmalen). Anhand der Analyse dieser drei Merkmale wurde überprüft, inwiefern sich die Resultate unterscheiden, wenn den jeweiligen Ausprägungen die Anzahl nicht eindeutig verknüpfbarer Sozialhilfebeziehender «von Hand» abgezogen werden im Vergleich zum Verfahren, wenn pro Sozialleistung die ärmsten Nichtbeziehenden als Sozialhilfebeziehende gewertet werden. Es zeigte sich, dass kaum Unterschiede in den Ergebnissen bestehen, somit wurde das letztgenannte Verfahren für die weiteren Analysen angewandt[31]. Damit wird es möglich, alle bivariaten Analysen mit einer einheitlichen Vorgehensweise anzugehen.

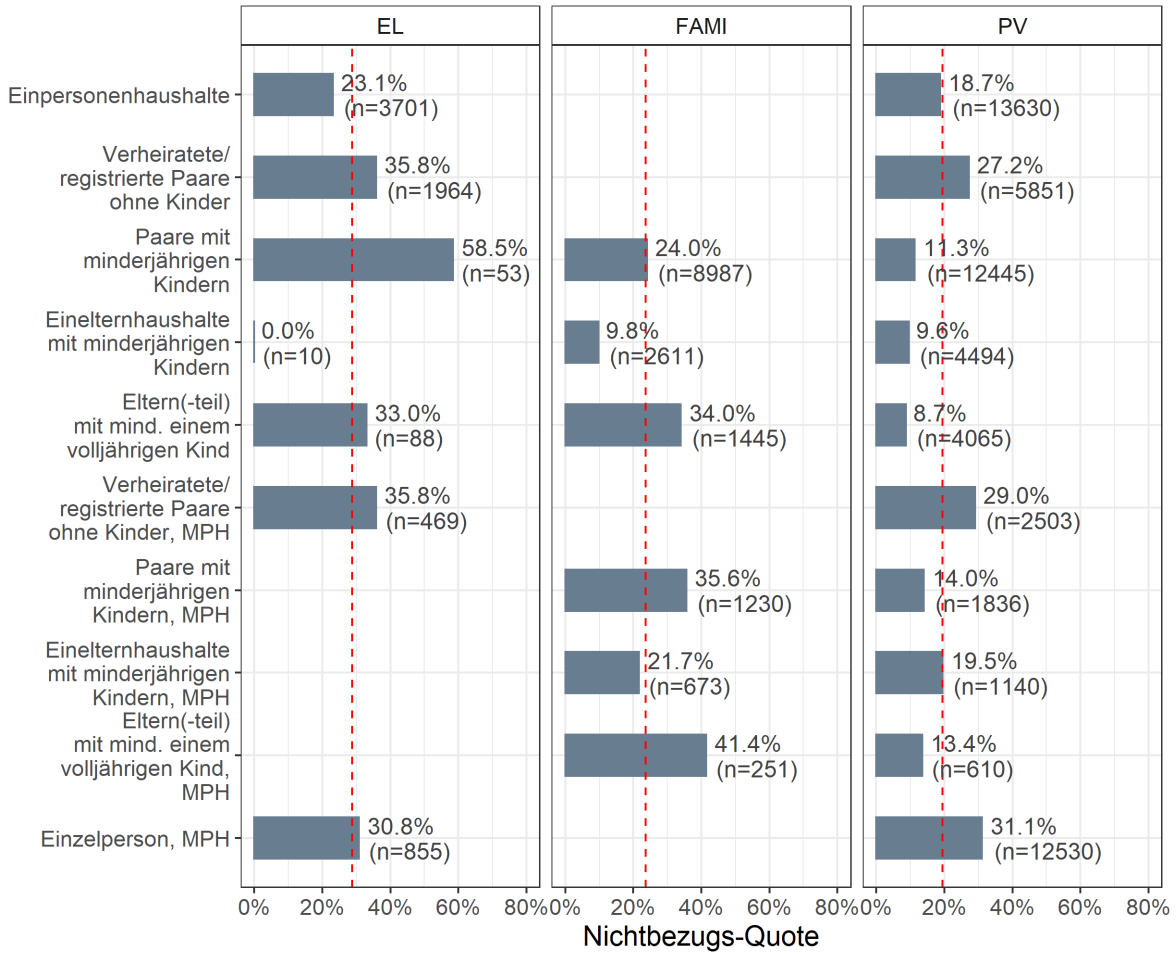
5.2.1 Nichtbezug von Sozialleistungen nach Haushaltstyp

In der folgenden Abbildung 3 lassen sich die Nichtbezugsquoten pro Sozialleistung nach wirtschaftlichen Haushaltstypen vergleichen. Anhand der roten Referenzlinie lassen sich dabei auffällige Abweichungen erkennen. Über alle drei Leistungen hinweg fallen Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern mit einer deutlich unterdurch-

[31] Wie im Kapitel 5 bei den Bedarfsprüfungssimulationen wird hier ebenfalls überprüft, ob ein Sozialleistungsbezug in einem der beiden Jahre 2015 oder 2016 vorliegt. Analog wie im Kapitel 4.5 beschrieben, wird die Anzahl nicht verknüpfbarer SH-Fälle der Stadt Basel mit einem Zeitfenster von 2 Jahren ausgehend von 2015 um rund 17.3% erhöht. Entsprechend passen wir die Zahl der Fälle, die von den ärmsten Nichtbeziehenden neu als Sozialhilfebeziehende gewertet werden, von 408 um +70 Fälle auf 478 Personen an. Zusätzlich zählen wir 134 Fälle dazu, da in diesen Haushalten voraussichtlich 27.9% Kinder leben. Diese 612 nicht verknüpfbare Fälle teilen wir dem Verhältnis 80 (regulär veranlagt) zu 20 (quellenbesteuert) auf. Somit werden für die Analysen zur Prämienverbilligung die ärmsten 490 Nichtbeziehenden als Sozialhilfebeziehende gewertet. Bei den Auswertungen zu den Familienmietzinsbeiträgen sind es 245 Fälle (50% fallen aufgrund der Voraussetzungen bereits weg, siehe Kapitel 3.2.2) und 12 Fälle bei den Ergänzungsleistungen zur AHV.

schnittlichen Nichtbezugs-Quote auf. In diesen Konstellationen scheint es kaum Spielräume für einen Verzicht auf Sozialleistungen zu geben. Werden die Leistungen einzeln betrachten, können die Muster sehr unterschiedlich sein. Beim Nichtbezug von Ergänzungsleistungen fallen die in dieser Lebensphase etwas weniger häufig vorkommenden Wohnformen auf. Der Nichtbezug ist beispielsweise deutlich erhöht, wenn sich minderjährige Kinder im Haushalt befinden oder wenn die volljährigen Kinder im Haushalt wohnen. FAMI-Nichtbezüge treten gehäuft bei Familien in Mehrpersonenhaushalten auf. Diese Haushalte fallen auch beim Nichtbezug von Prämienverbilligungen auf, aber nur sofern keine Kinder vorhanden sind.

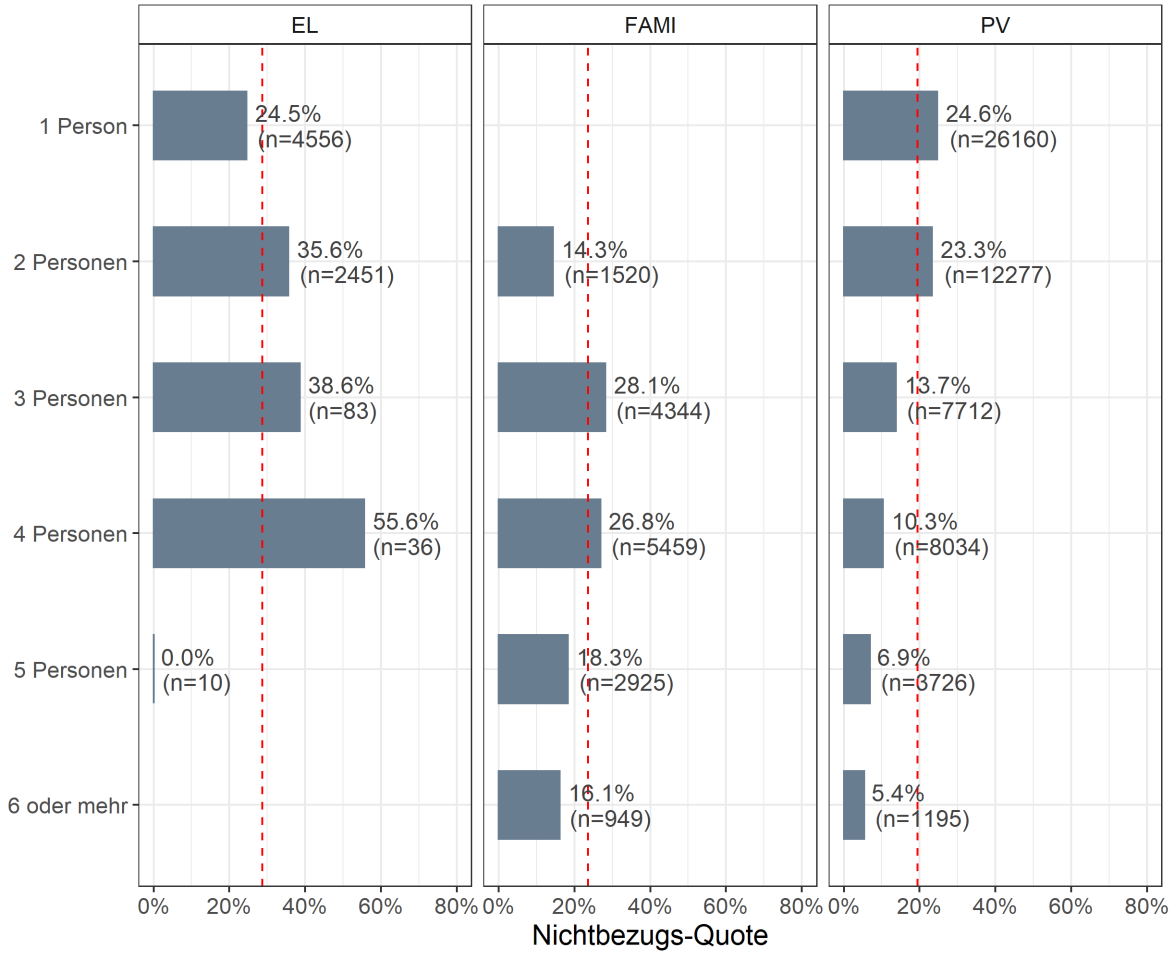
Abbildung 3: Nichtbezugsquoten nach Haushaltstyp



Bemerkung: Folgende Nichtbezugsquoten wurden aufgrund einer sehr tiefen Fallzahl (n<7) zensiert: EL-Nichtbezugsquote bei den «Einelternhaushalten mit minderjährigen Kindern, MPH», rote Linie = Referenz-Quote der jeweiligen Leistung
Quelle: Verknüpfte Bevölkerungs-, Wohn-, Steuer- (2015) und Sozialleistungsdaten (2015/16), Berechnungen BFH

Bezogen auf die Grösse der wirtschaftlichen Haushaltseinheit (vgl. Abbildung 4) zeigen sich je nach Sozialleistung sehr unterschiedliche Bilder: Während die Nichtbezugsquote von Prämienverbilligung mit dem Anstieg der Haushaltsgrösse abnimmt, nimmt sie bei den Ergänzungsleistungen zu. Bei den Familienmietzinsbeiträgen wird ersichtlich, dass die Nichtbezugsquote bei 3- oder 4-Personen-Haushalten am höchsten ist.

Abbildung 4: Nichtbezugsquoten nach Grösse der wirtschaftlichen Haushaltseinheit

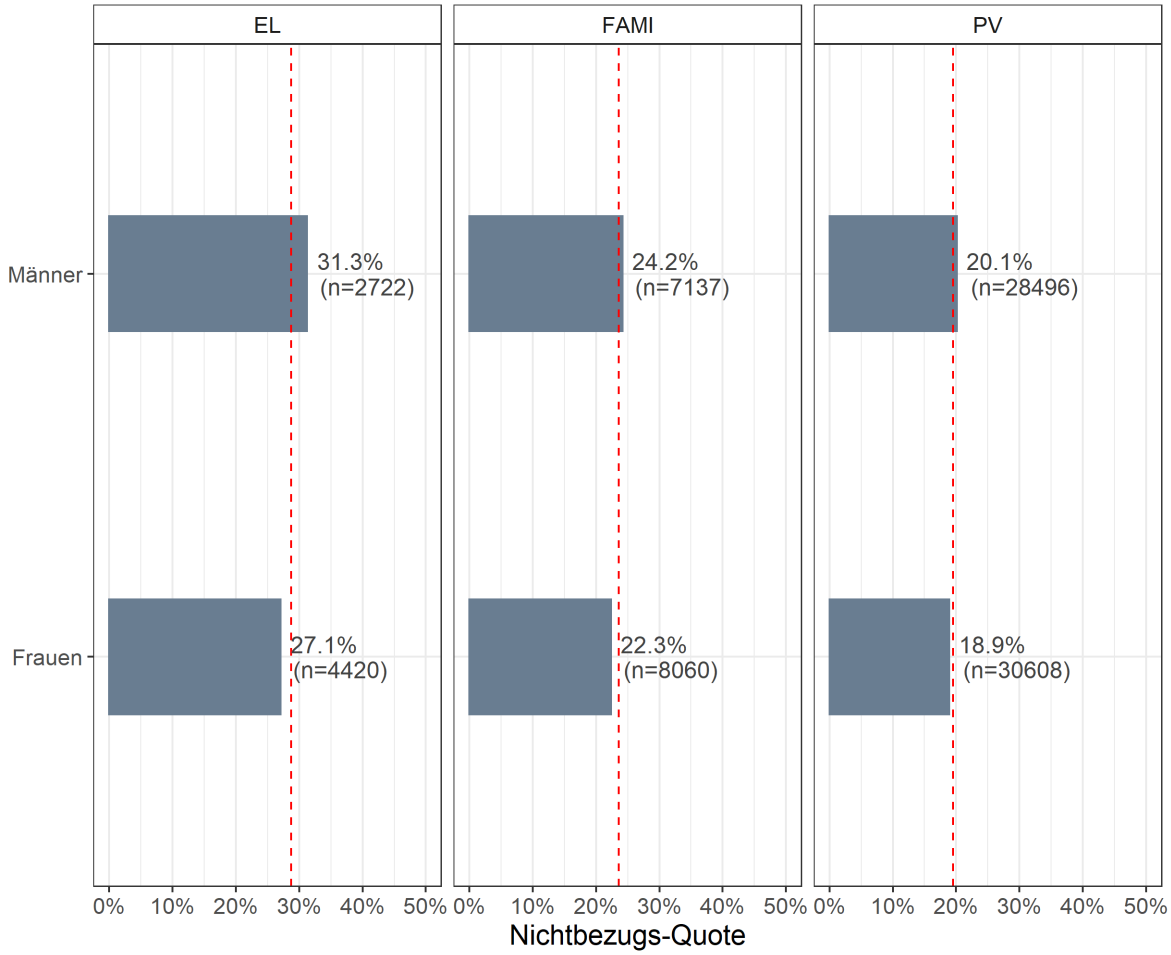


Bemerkung: Folgende Nichtbezugsquoten wurden aufgrund einer sehr tiefen Fallzahl (n<7) zensiert: EL-Nichtbezugsquote bei «6 oder mehr Personen», rote Linie = Referenz-Quote der jeweiligen Leistung
Quelle: Verknüpfte Bevölkerungs-, Wohn-, Steuer- (2015) und Sozialleistungsdaten (2015/16), Berechnungen BFH

5.2.2 Nichtbezug von Sozialleistungen nach Geschlecht

Werden die Nichtbezugsquoten pro Leistung nach Geschlecht verglichen, zeigen sich geringfügige Unterschiede. Die Nichtbezugsquoten unterscheiden sich bei den Ergänzungsleistungen zur AHV um 4.2%-Punkte, bei den Familienmietzinsbeiträgen um 1.9%-Punkte und bei der Prämienverbilligung um 1.2%-Punkte. Bei allen Leistungen sind die Nichtbezugsquoten für Männer höher. Dieser Unterschied bleibt bestehen, wenn nur Einpersonenhaushalte miteinander verglichen werden. Für Prämienverbilligung beträgt die Differenz dann sogar 1.6%-Punkte. Bei den Ergänzungsleistungen beträgt die Differenz 3.8%-Punkte. Die später gezeigten vertiefenden Analysen (vgl. Abschnitt 5.5) deuten allerdings darauf hin, dass Geschlechterunterschiede vernachlässigbar gering sind, wenn die Einkommen und Vermögen mitberücksichtigt werden. Allenfalls lohnt es sich aber zu überlegen, was sich hinter der Geschlechterdifferenz bei der EL verbirgt.

Abbildung 5: Nichtbezugsquoten nach Geschlecht



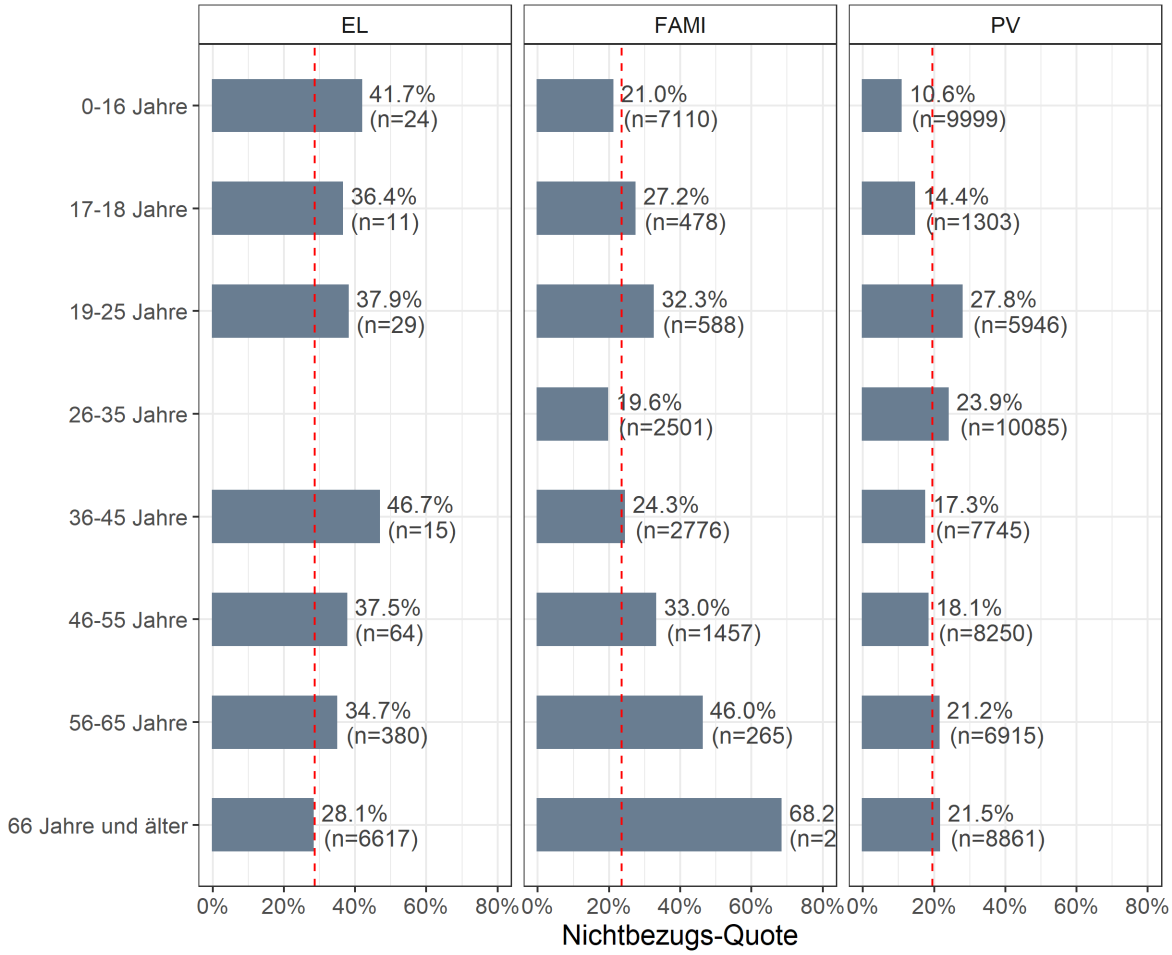
Bemerkung: rote Linie = Referenz-Quote der jeweiligen Leistung.
Quelle: Verknüpfte Bevölkerungs-, Wohn-, Steuer- (2015) und Sozialleistungsdaten (2015/16), Berechnungen BFH

5.2.3 Nichtbezug von Sozialleistungen nach Nationalität

Werden Schweizerinnen und Schweizer mit Staatsangehörigen anderer Nationalitäten verglichen, sind zunächst kaum Unterschiede zu erkennen (nicht dargestellt). Allerdings liegt unter Einbezug der Quellenbesteuerten die Nichtbezugsquote von Prämienverbilligung bei Ausländern mit 22.6% zu 19.9% bei Schweizern etwas höher. Dieser Vergleich wird aber durch fehlende Information zur Vermögenssituation erschwert. Bei den anderen Leistungen sind sich die Nichtbezugsquoten sehr ähnlich.

Abbildung 6 zeigt einen Vergleich, bei welchem die Gruppe der «Staatsangehörigen anderer Nationalitäten» aufgeschlüsselt nach verschiedenen Regionen dargestellt ist. Dabei zeigen sich Unterschiede in Abhängigkeit der Herkunftsregion. Es fällt etwa auf, dass Personen aus den Nachbarländern der Schweiz und aus den EU28 und EFTA Staaten überproportional häufig Nichtbeziehende sind, während die Nichtbezugsquoten von Personen aus der Region «Balkanländer und Türkei» sowie Personen aus Afrika eher unterdurchschnittlich ausfällt. Hierbei dürften Faktoren wie das Ausmass der Bedürftigkeit und der Kenntnisstand über Sozialleistungssystem eine Rolle spielen.

Abbildung 6: Nichtbezugsquoten nach Nationalität



Bemerkung: Folgende Nichtbezugsquoten wurden aufgrund einer sehr tiefen Fallzahl (n<7) zensiert: EL-Nichtbezugsquote bei «übriges Europa» / FAMI-, PV- & EL-Nichtbezugsquote bei «Ozeanien», rote Linie = Referenz-Quote der jeweiligen Leistung.
Quelle: Verknüpfte Bevölkerungs-, Wohn-, Steuer- (2015) und Sozialleistungsdaten (2015/16), Berechnungen BFH

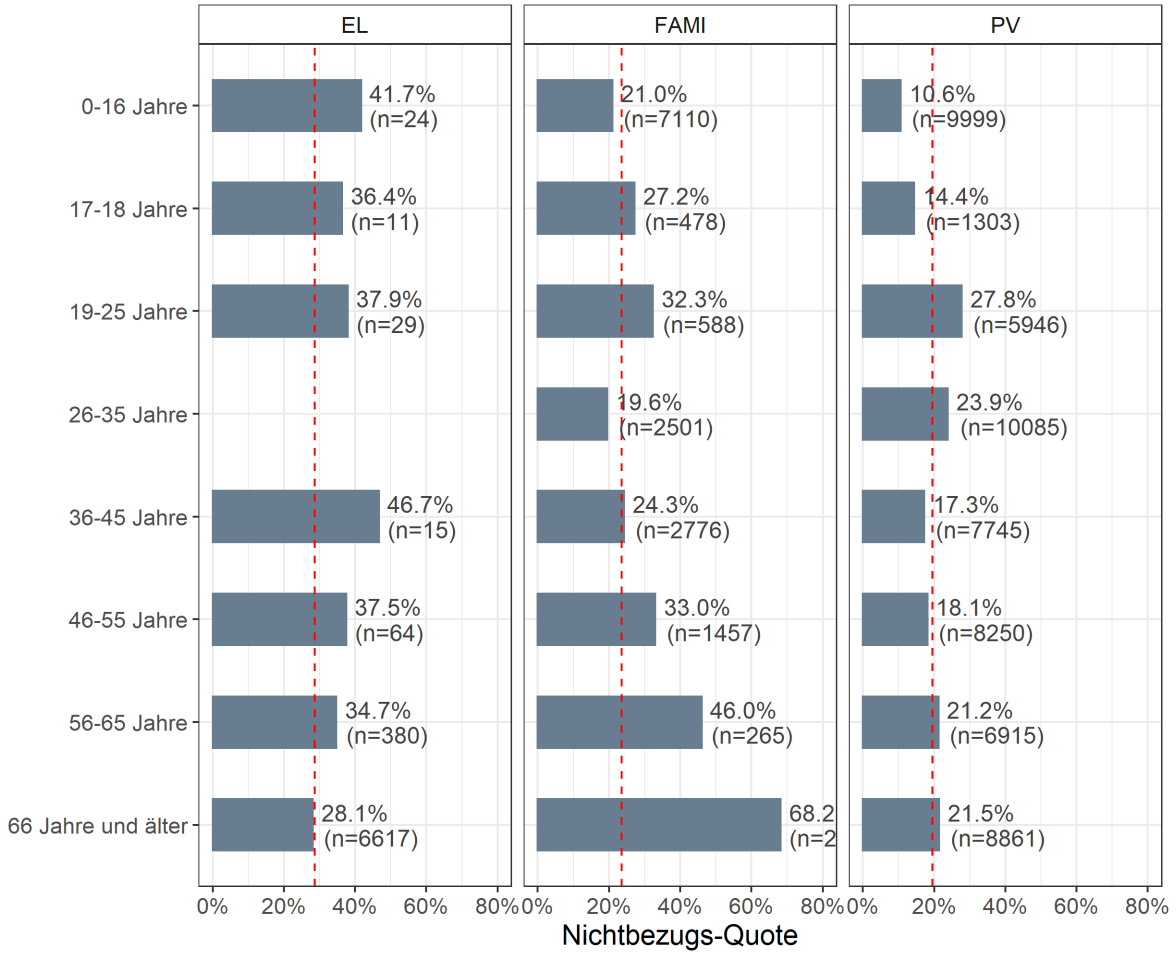
5.2.4 Nichtbezug von Sozialleistungen nach Altersgruppen

Erfolgt eine Analyse des Nichtbezuges nach Alter, indem die Personen in anspruchsberechtigten Haushalten in Alterskategorien eingeteilt werden, zeigen sich bei den drei untersuchten Sozialleistungen unterschiedliche Muster.

Bei den Prämienverbilligungen ist die Nichtbezugsquote besonders bei jungen Erwachsenen «19-25» überdurchschnittlich hoch. Unterdurchschnittlich ist die Nichtbezugsquote bei minderjährigen Kindern. Dieses Ergebnis verdeutlicht erneut, dass Eltern(-teile) mit Kindern seltener Nichtbeziehende von PV sind (vgl. auch Abbildung 3). Der Nichtbezug von Familienmietzinsbeiträgen nimmt mit steigendem Alter zu. Allerdings sinkt mit steigendem Alter auch die Zahl der Betroffenen. Trotzdem könnte dieses Resultat darauf hindeuten, dass Menschen, die in fortgeschrittenem Alter Eltern werden, möglicherweise weniger gut über finanziellen Unterstützungsmöglichkeiten Bescheid wissen.

Die Analyse nach Altersgruppen beim Nichtbezug von Ergänzungsleistungen ist etwas spezieller. Die Mehrheit der Fälle befindet sich in der Alterskategorie «66 Jahre und älter», für welche die Ergänzungsleistungen grundsätzlich auch konzipiert sind. Es gibt aber auch jüngere Personen, die in Haushalten mit AHV-Rentnerinnen und Rentner wohnen und die deswegen als Nichtbeziehende von EL in die Analysen einfliessen. In der Tendenz liegt die Nichtbezugsquote in diesen Fällen etwas höher, wie untenstehender Abbildung entnommen werden kann. Ab der Kategorie «36-45» und jünger sind die Fallzahlen aber jeweils relativ gering. Entsprechend sollten die Nichtbezugsquoten für diese Altersgruppen vorsichtig interpretiert werden.

Abbildung 7: Nichtbezugsquoten nach Alter von Personen in anspruchsberechtigten Haushalten



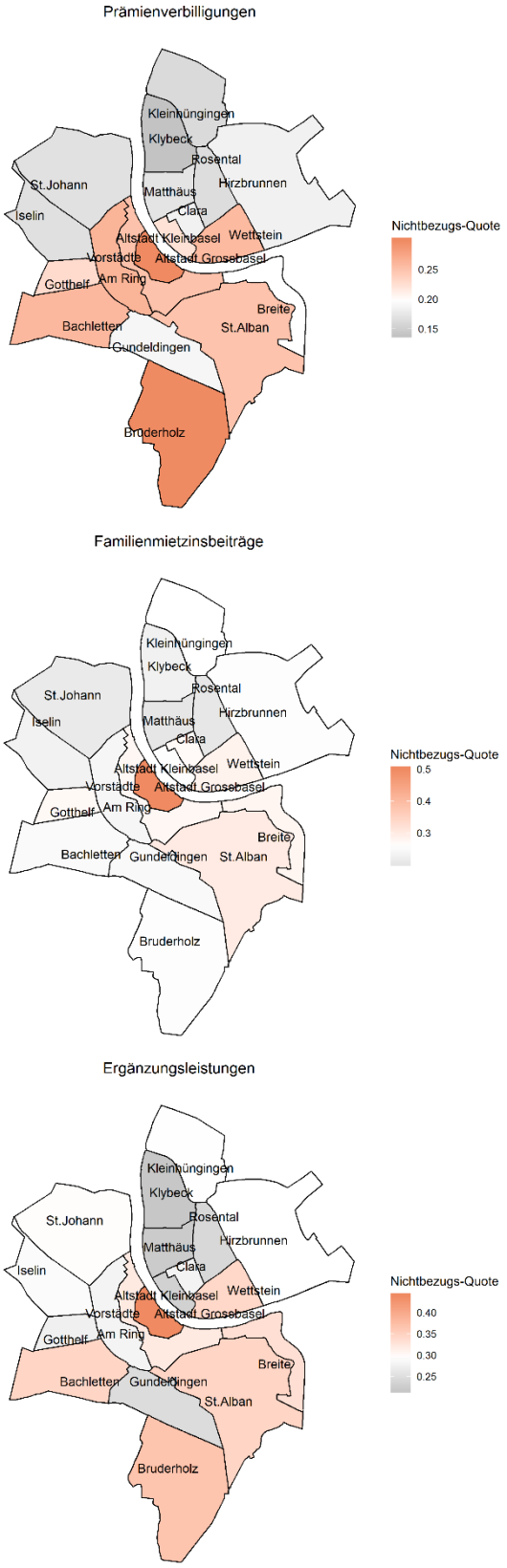
Bemerkung: Folgende Nichtbezugsquoten wurden aufgrund einer sehr tiefen Fallzahl (n<7) zensiert: EL-Nichtbezugsquote bei «26-35 Jahre», rote Linie = Referenz-Quote der jeweiligen Leistung
Quelle: Verknüpfte Bevölkerungs-, Wohn-, Steuer- (2015) und Sozialleistungsdaten (2015/16), Berechnungen BFH

5.3 Nichtbezug von Sozialleistungen nach Wohnquartier

Um allfällige sozialräumliche Muster des Nichtbezuges zu identifizieren, erfolgt als nächstes eine kartografische Analyse des Nichtbezuges nach Wohnquartier. Dabei beziehen sich die Analysen - wie im Kapitel 4 beschrieben – nur auf Personen mit regulärer Steuerveranlagung, welche in der Stadt Basel wohnhaft sind. D.h. Nichtbezugsquoten für Riehen und Bettingen liegen keine vor.

Abbildung 8 verweist auf sozialräumliche Muster. Im Wohnviertel «Altstadt Grossbasel» ist die Nichtbezugsquote überdurchschnittlich hoch. Auch das Quartier «Bruderholz» fällt mit überdurchschnittlicher Nichtbezugsquote auf, während in den Quartieren von Kleinbasel – besonders «Klybeck», «Rosental» und «Matthäus» - die Nichtbezugsquote unterdurchschnittlich ausfällt. Weshalb es zu diesen Mustern kommt, ist schwierig zu ergründen. Spielt das Angebot an Beratungsmöglichkeiten eine Rolle oder hat es mit der Bevölkerungsstruktur zu tun? Diese letzte Frage wird in Abschnitt 5.5 nochmals aufgegriffen, in welchem mit Hilfe eines statistischen Modells überprüft wird, ob Unterschiede nach Wohnquartiere bestehen bleiben, wenn sozio-ökonomische Unterschiede der Bevölkerung statistisch kontrolliert werden.

Abbildung 8: Nichtbezugsquoten nach Wohnquartier



Farbskala:
weiss = Durchschnitt der Stadt Basel
orange = überdurchschnittliche Werte
grau = unterdurchschnittliche Werte
Quelle: Verknüpfte Bevölkerungs-, Wohn-, Steuer- (2015) und Sozialleistungsdaten (2015/16), Berechnungen BFH

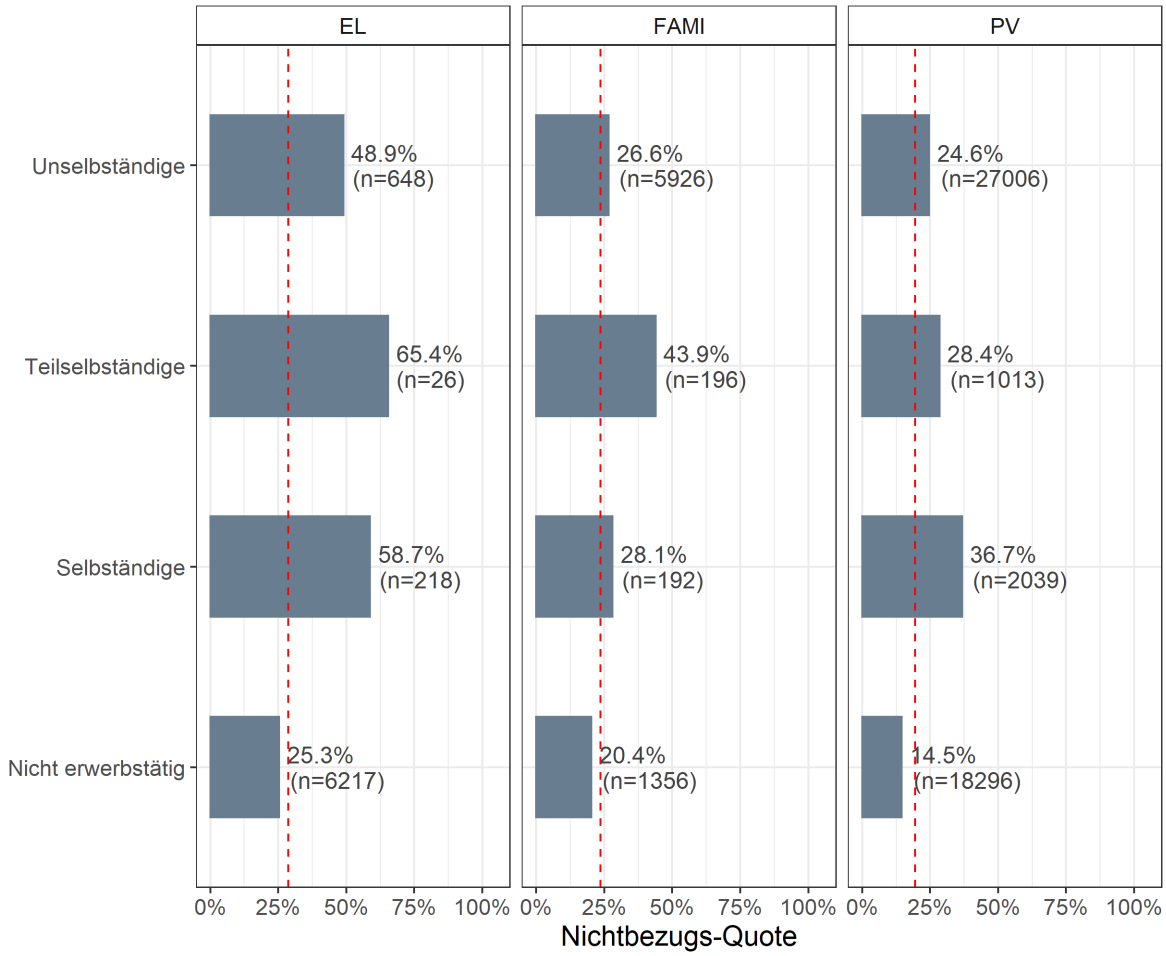
5.4 Nichtbezug von Sozialleistungen nach ökonomischen Faktoren

Die Analyse nach ökonomischen Faktoren umfasst eine Betrachtung des Nichtbezuges in Abhängigkeit vom Erwerbstatus, in Zusammenhang mit verfügbaren ökonomischen Ressourcen und in Relation zur Bedarfslücke.

5.4.1 Nichtbezug von Sozialleistungen nach Erwerbsstatus

Abbildung 9 zeigt die Nichtbezugsquoten pro Sozialleistung nach unselbständiger, teilselbständiger und selbständiger Erwerbstätigkeit sowie für nicht Erwerbstätige auf. Dabei erfolgt die Analyse nur für volljährige Personen, d.h. Kinder wurden ausgeschlossen. Der Erwerbsstatus wurde dabei auf Basis der in den Steuerdossiers deklarierten Einkommen vorgenommen. D.h. bei Verheirateten widerspiegelt die Einteilung die Situation des Paares. Bei Unverheirateten erfolgt die Einteilung auf Grund der individuell deklarierten Werte unabhängig davon, ob wir die Personen als Folge von gemeinsamen Kindern zu einer gemeinsamen wirtschaftlichen Haushaltseinheit zusammengefasst haben.

Abbildung 9: Nichtbezugsquoten nach Erwerbsstatus[1]



[1]Unselbständig: <20% Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit
Teilselbständig: 20-80% Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit
Selbständig: über 80% Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit
Nicht erwerbstätig: Volljährige Personen ohne Erwerbseinkommen

Bemerkung: Es ist nur die Erwerbssituation von volljährigen Personen abgebildet. Kinder sind von der Analyse ausgeschlossen. Rote Linie = Referenz-Quote der jeweiligen Leistung

Quelle: Verknüpfte Bevölkerungs-, Wohn-, Steuer- (2015) und Sozialleistungsdaten (2015/16), Berechnungen BFH

Bei allen drei Leistungen zeigt sich, dass Selbständige eine höhere Nichtbezugsquote aufweisen. Bei der Prämienverbilligung weisen die Vollselbständigen die höchste Nichtbezugsquote auf. Bei FAMI sind es die Teilselbständigen. Am tiefsten sind die Quoten bei den nicht erwerbstätigen Personen. Zu diesen gehören alle Erwachsenen (also keine Kinder), welche kein Erwerbseinkommen erzielen. Diese Personen leben entweder vom Einkommen eines unverheirateten Partners, von Vermögen oder von Renten.

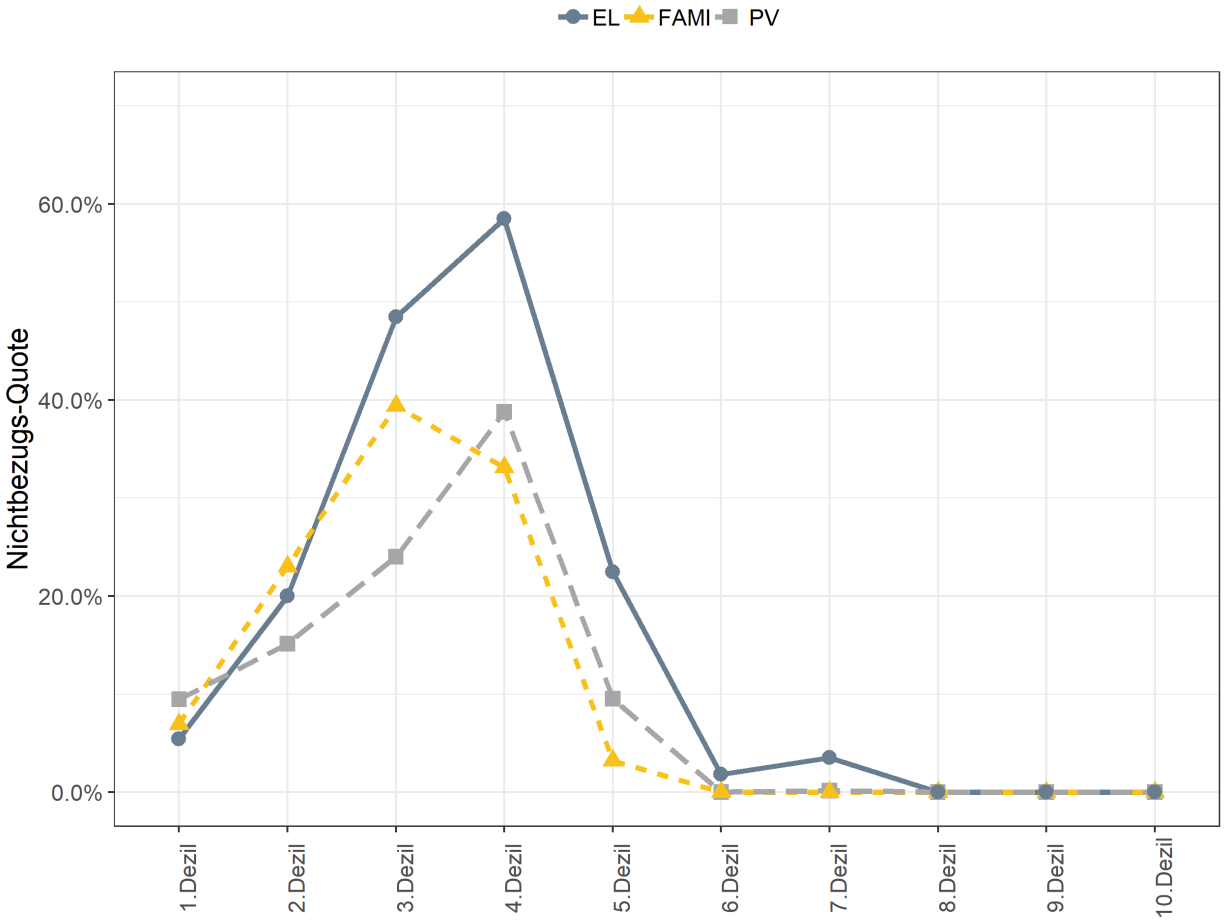
Auffällig ist zudem die erhöhte Nichtbezugsquote von Ergänzungsleistungen bei AHV-Rentenbeziehenden, die trotz Erreichen des Rentenalters im Arbeitsmarkt tätig sind. Gemäss vertiefenden Auswertungen handelt es sich dabei zwar um eine Minderheit, die aber eine beachtliche Grösse umfasst. Von jenen, die trotz Rente(n) unter die Schwelle der Anspruchsgrenzen von EL fallen, arbeiten rund 12.5 Prozent. Am verbreitetsten ist dabei Erwerbstätigkeit in Form einer Anstellung (9.1 Prozent). Selbständigerwerbende sind es rund dreimal weniger (3.1 Prozent) und Teilselbständige sind sehr selten (0.4 Prozent). Gerade bei diesen Gruppen scheint der Nichtbezug von EL aber sehr verbreitet.

5.4.2 Nichtbezug von Sozialleistungen in Abhängigkeit von verfügbaren finanziellen Mitteln

Abbildung 10 zeigt die Nichtbezugsquoten in Abhängigkeit zur Höhe der verfügbaren finanziellen Ressourcen der wirtschaftlichen Haushaltseinheiten auf. Für die Analyse wurde für die Bevölkerung der Stadt Basel (ohne Quellenbesteuerte) eine Einteilung in Dezile vorgenommen. D.h. alle wirtschaftlichen Haushaltseinheiten wurden entsprechend der Höhe ihrer Einkommen sortiert und in zehn gleich grosse Gruppen eingeteilt. Im obersten Dezil (10. Dezil) befinden sich entsprechend die reichsten 10% der Bevölkerung und im untersten Dezil (1. Dezil) die ärmsten 10%. Als Einkommensgrösse wurden dabei für alle drei Leistungen dieselbe Einkommensdefinition verwendet. Konkret wurde das massgebende Einkommen nach FAMI/PV (vgl. Anhang (C)) *ohne* Miteinberechnung von allfälligen erhaltenen bedarfsabhängigen Sozialleistungen betrachtet. D.h. es werden alle Einkommenskomponenten berücksichtigt und die Vermögen werden ebenfalls angerechnet. Damit Haushalte unterschiedlicher Grösse miteinander vergleichbar sind, wurde darüber hinaus eine Äquivalenzskalengewichtung vorgenommen (modifizierte OECD-Skala, vgl. Text unterhalb der Abbildung).

Bei allen drei Leistungen steigt die Quote zuerst an und flacht gegen die oberen Dezile – die reichere Bevölkerung – bis auf 0 wieder ab. Bei den Familienmietzinsbeiträgen und bei der Prämienverbilligung finden sich am meisten Nichtbeziehende im 3. respektive im 4. Dezil. Bei den Ergänzungsleistungen zur AHV steigt die Nichtbezugsquote ebenfalls zum 4. Dezil und flacht danach sehr stark ab. Abbildung 10 verdeutlicht, dass der Nichtbezug von Sozialleistungen besonders im unteren Mittelstand der Bevölkerung ein Thema ist. Bei der ärmsten Bevölkerungsgruppe (das 1. Dezil) sind bei allen drei Leistungen Nichtbezüge seltener. Die obersten vier Dezile haben aufgrund ihres hohen Einkommens meistens keinen Anspruch auf den Bezug einer der drei Leistungen.

Abbildung 10: Nichtbezugsquoten nach Dezilen[2] des massgebenden Äquivalenzeinkommen[1] der Bevölkerung von Stadt Basel (ohne Quellenbesteuerte)



[1]: Äquivalenzeinkommen nach der modifizierten OECD-Skala gewichtet: Gewichtung Hauptbezieher des Einkommens mit dem Faktor 1.0, alle anderen Mitglieder des wirtschaftlichen Haushalts über 14 Jahre (hier: über 16 Jahre) mit 0.5 und alle anderen mit 0.3.
[2]: 1.Dezil umfasst Personen mit den tiefsten Einkommen (0-18'797 CHF), 5. Dezil Personen mit mittlerem Einkommen (46'694-55'050 CHF) und das 10.Dezil Personen mit den höchsten Einkommen (138'780-4'596'708 CHF)
Quelle: Verknüpfte Bevölkerungs-, Wohn-, Steuer- (2015) und Sozialleistungsdaten (2015/16), Berechnungen BFH

5.4.3 Nichtbezug von Sozialleistungen in Abhängigkeit von der Lücke zur Bedarfsschwelle

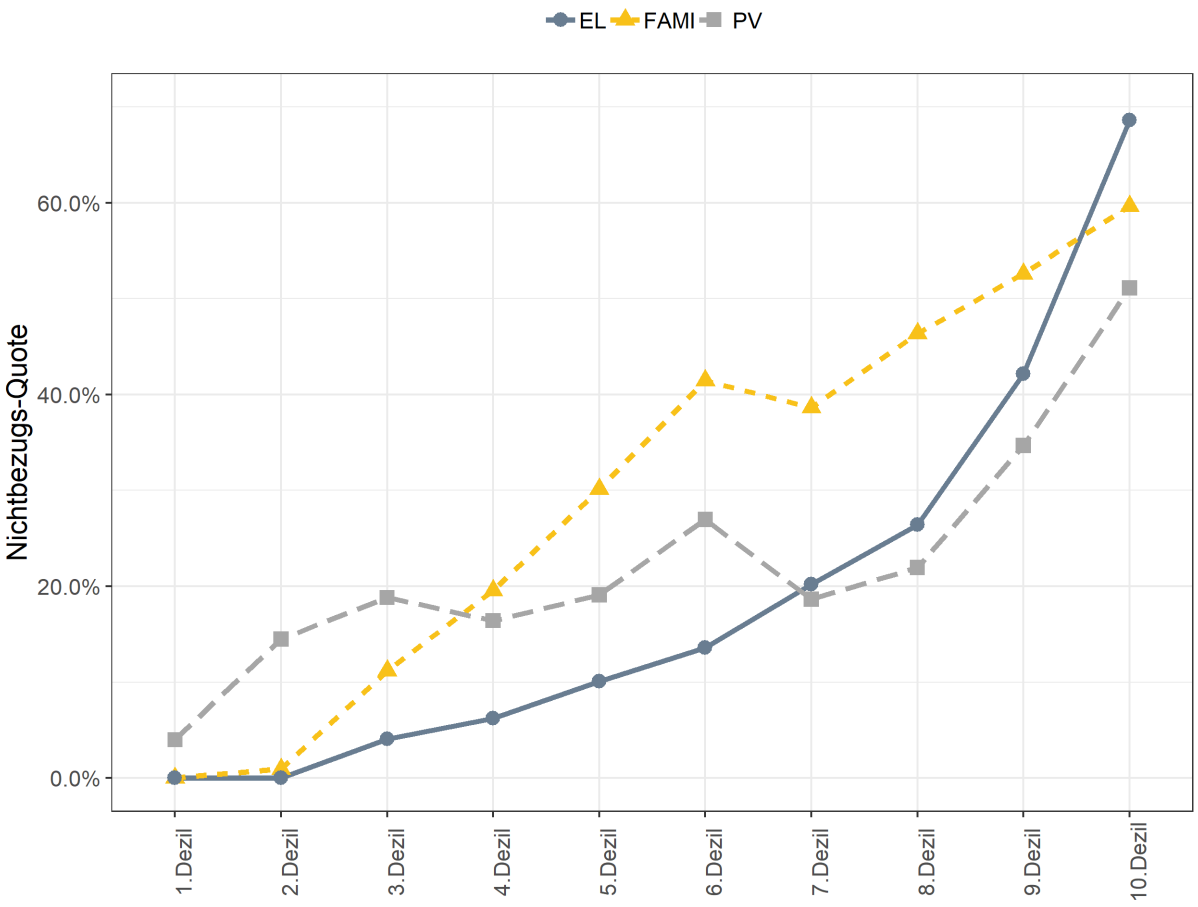
In einem nächsten Schritt wurde der Nichtbezug nach Lücke zur Bedarfsschwelle untersucht. Dafür haben wir für jeden rechnerisch anspruchsberechtigten Haushalt ermittelt, wie gross der Abstand in Franken ist, wenn das massgebende Einkommen mit der Bedarfsschwelle verglichen wird. Die so ermittelte Lücke zur Bedarfsschwelle korreliert stark mit dem Betrag, der dem Haushalten mit Inanspruchnahme der jeweiligen Leistung zusteht, entspricht diesem aber nicht[32]. Es kann so aber die theoretische Annahme überprüft werden, dass eine Inanspruchnahme von Sozialleistungen auch von der Höhe des potenziell zugesprochenen Betrags bzw. vom Ausmass der Bedürftigkeit beeinflusst ist. Oder anders gesagt: Wer über ein Einkommen von nur wenigen Franken unterhalb der Bedarfsschwelle verfügt, hat es finanziell weniger nötig, sich

[32] Aus Komplexitätsgründen wurde auf die Berechnung der Bedarfslücke verzichtet, mit entsprechendem Aufwand wäre es aber möglich, den Betrag exakt zu beziffern, der den jeweiligen Haushalten zustünde.

um eine Klärung der Anspruchsberechtigung zu bemühen, wie jemand, dessen Lücke zum Bedarf sehr gross ist und der durch die Inanspruchnahme der Sozialleistung einen grösseren finanziellen Zustupf erfährt.

Abbildung 11 zeigt die Nichtbezugsquoten in Abhängigkeit der Dezile der Bedarfslücken auf. Im 1.Dezil befinden sich Personen mit der grösste Bedarfslücke von teils mehreren tausend Franken auf, währenddessen sich im 10.Dezil diejenigen mit der kleinsten Bedarfslücke von teils wenigen Franken befinden.

Abbildung 11: Nichtbezugsquoten nach leistungsspezifischer Lücke zur Bedarfsschwelle pro Dezil



[1]: In der Grafik sind nur anspruchsberechtigte Personen vertreten: 1.Dezil beinhaltet Personen mit grösster Bedarfslücke (PV: -44'374 bis -103'256 CHF / FAMI: -58'595 bis -95'856 CHF / EL: -50'632 bis 104'715 CHF),, 10.Dezil Personen mit den tiefsten Bedarfslücken (PV: -1 bis 4'280 CHF / FAMI: -1 bis 3'845 CHF / EL: -1 bis 4'648)
Quelle: Verknüpfte Bevölkerungs-, Wohn-, Steuer- (2015) und Sozialleistungsdaten (2015/16), Berechnungen BFH

Es zeigt sich deutlich, dass die Nichtbezugsquote abnimmt, je grösser die Bedarfslücke ist. Personen mit einem hohen Bedarf werden entsprechend häufiger durch die jeweilige Sozialleistung oder Sozialhilfe unterstützt. Gleichzeitig zeigt die Grafik, dass die Wahrscheinlichkeit eines Nichtbezuges grösser wird, je näher sich das massgebende Einkommen an der Bedarfsschwelle befindet.

5.5 Einflussfaktoren auf den Nichtbezug von Sozialleistungen

Die demographische, sozialräumliche und ökonomische Analyse konnte bereits erste Muster des Nichtbezuges aufzeigen. Da es jedoch stets möglich ist, dass sich Einflussfaktoren überlappen, sind solche bivariaten Auswertungen – Analysen von zwei Variablen – stets vorsichtig zu interpretieren, wenn von Interesse ist, welche Konstellationen einen ursächlichen Einfluss haben. Zweifelsohne ist etwa das Alter einer Person und die Wohnform stark miteinander korreliert. Wenn wir nun die Analyse des Nichtbezuges der Haushaltstypologie und nach Alter betrachten, ist es schwierig abzuschätzen, welches nun die entscheidenden Faktoren sind.

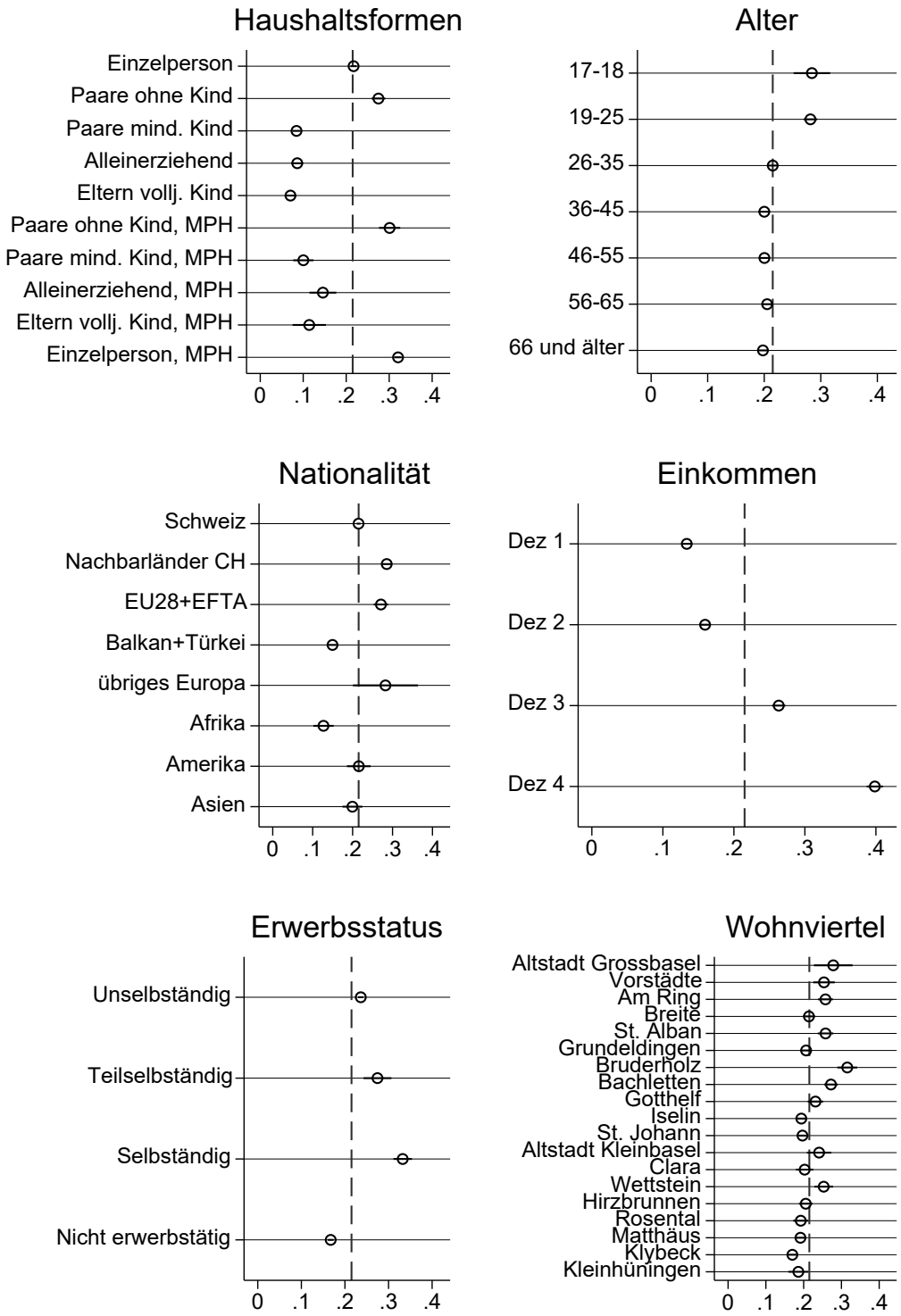
Eine alternative Betrachtung bieten statistische multivariate Analyseverfahren. Mit deren Hilfe wird es möglich, den Effekt einzelner Merkmale im Zusammenspiel mit anderen zu betrachten. Rechnerisch wird ermittelt, was der unabhängige Effekt bei Kontrolle aller übrigen Einflussfaktoren ist, also was der direkte Effekt der Haushaltszusammensetzung und des Alters ist unabhängig davon, dass bspw. junge Erwachsene häufiger in Haushalten ohne eigene Kinder wohnen. Allerdings sind auch die Resultate multivariater Verfahren vorsichtig zu interpretieren. Fehlen relevante Merkmale im Modell, können diese die Resultate erheblich beeinflussen. Zudem basieren solche Analysen immer auf Mittelwerten, d.h. wir können Tendenzen betrachten. Für den Einzelfall kann sich die Situation anders verhalten. Im Bewusstsein dieser Einschränkungen werden in diesem Abschnitt Resultate eines multiplen, logistischen Regressionsmodells gezeigt (inkl. Clusterkorrektur nach wirtschaftlichen Haushaltseinheiten), in welchem der **Nichtbezug in Abhängigkeit** der **Haushaltsform**, des **Alters**, des **Geschlechtes**, der **Nationalität**, der **verfügbaren finanziellen Ressourcen**, des **Erwerbstatuts** und des **Wohnviertels** modelliert und untersucht wird. Das Modell basiert auf n = 48'510 Fällen (volljährige Anspruchsberechtigte, Stadt Basel, ohne Quellenbesteuerte).

Für diese Analyse haben wir mit der leistungsübergreifenden Variante des Nichtbezuges gearbeitet (vgl. Abschnitt 5.1.4). Wir untersuchen also Einflussfaktoren hinsichtlich eines Nichtbezuges, der einen Anspruch auf mindestens eine der drei Leistungen umfasst, ohne dass er/sie durch irgendeine bedarfsabhängige Leistung unterstützt wird.

Als erstes kann überprüft werden, wie gut auf Basis des oben beschriebenen Modells ein Nichtbezug abgebildet werden kann. Dafür eignet sich als zusammenfassende Masszahl die c-statistik einer ROC-Analyse. Diese Statistik gibt wieder, wie gut es modellbasiert gelingt, zwischen Nichtbeziehenden und Beziehenden zu unterscheiden. Die Statistik reicht von 0.5 = das Modell ist wertlos, weil die Zuteilung genauso gut zufällig (50/50) erfolgen könnte, bis 1 = das Modell kann einen Nichtbezug mit Kenntnissen obiger Modellvariablen perfekt vorhersagen. Im vorliegenden Fall deutet die c-statistik von 0.78 darauf hin, dass die verwendeten Variablen bedeutsam sind, aber ein Nichtbezug nicht perfekt modelliert werden kann. Anders ausgedrückt bedeutet die c-statistik von 0.78 auch folgendes: wenn wir von einer anspruchsberechtigten Person die Haushaltsform, das Alter, das Geschlecht, die Nationalität, die verfügbaren Ressourcen, den Erwerbsstatus und das Wohnviertel kennen, so können wir mit dem

Modell mit einer Wahrscheinlichkeit von ungefähr 80% richtig vorhersagen, ob sie Sozialleistungen bezieht oder nicht. Alles in allem deutet dies darauf hin, dass sich hinter den beobachteten Merkmalen soziale Phänomene verbergen, die zur Erklärung des Bezugsverhaltens beitragen. Es wird aber auch klar, dass der Nichtbezug damit keineswegs abschliessend erklärt werden kann. Aus der Literatur ist beispielsweise bekannt, dass insbesondere Kenntnisse zum Sozialleistungssystem und zum Antragsverfahren, aber auch individuelle Einstellungen und persönliche Überzeugungen eine Rolle spielen können. Beides kann mit der quantitativen Anlage schlecht untersucht werden. Sie sind aber bedeutsam, wie später im Bericht im qualitativen Teil aufgezeigt wird.

Abbildung 12: Einflussfaktoren des Nichtbezuges



Bemerkung: Gezeigt sind die erwarteten Wahrscheinlichkeiten (und 95% Konfidenzintervalle) von verschiedenen Merkmalsausprägungen gemäss einem statistischen Modell mit der Nichtbezugsvariable als abhängige Variable und allen oben gezeigten Variablen als erklärende Variablen zuzüglich dem Geschlecht. Die gestrichelte Linie gibt als Vergleichsmöglichkeit die durchschnittliche Nichtbezugsquote von 21.5% wieder. Die statistische Modellierung wurde mittels logit-Funktion vorgenommen und umfasst eine Clusterkorrektur nach Zugehörigkeit der wirtschaftlichen Haushaltseinheit. Das Modell basiert auf n = 48'510 Fällen (Anspruchsberechtigte, Stadt-Basel, ohne Quellenbesteuerte)

Als nächstes wird auf die wichtigsten Erkenntnisse der Analyse eingegangen:

- *Geschlecht:* Der Effekt des Geschlechtes ist klein, weshalb er in obiger Abbildung nicht gezeigt wird. Die erwartete Wahrscheinlichkeit eines Nichtbezuges ist bei Männern aber nach wie vor geringfügig höher (22%) als bei Frauen (21%). Dieser Unterschied ist auf dem 95%-Signifikanzniveau statistisch signifikant.
- *Haushaltsformen:* Diesbezüglich sind zwei Erkenntnisse hervorzuheben: Erstens ist deutlich zu erkennen, dass ein Nichtbezug unwahrscheinlicher wird, sobald Kinder im Haushalt wohnen. Die Wahrscheinlichkeit eines Nichtbezuges sinkt auf bis zu 10% und weniger. Demgegenüber steigt die Wahrscheinlichkeit ohne Kinder auf bis zu 30%. Sobald Personen in Mehrpersonenhaushalten wohnen (MPH), nimmt die Nichtbezugswahrscheinlichkeit zu. Dies ist bei allen vergleichbaren Haushaltsformen der Fall, besonders deutlich bei den Einzelpersonen. Im Übrigen weicht die erwartete Wahrscheinlichkeit eines Nichtbezuges bei allen Haushaltsformen statistisch signifikant von der Durchschnittswahrscheinlichkeit ab, ausser bei den Einzelpersonen.
- *Alter:* Junge Erwachsene (17- 25 Jahre) haben ceteris paribus eine erhöhte Wahrscheinlichkeit, zu den Nichtbeziehenden zu gehören, während diese Wahrscheinlichkeit bei den 26-35 dem Durchschnitt entspricht und Personen älteren Semesters etwas tiefere Wahrscheinlichkeiten aufweisen (Ausnahme: Bei 46-55-Jährigen ist der Effekt nicht statistisch signifikant verschieden).
- *Nationalität*: Unter Konstanthaltung anderer Faktoren zeichnet sich dasselbe Muster ab, das bereits im vorangehenden Abschnitt erkannt wurde. Ausländer aus dem umliegenden Europa (Nachbarländer und EU28/EFTA) haben eine vergleichsweise erhöhte Wahrscheinlichkeit eines Nichtbezuges, während Personen aus den Balkanländern, der Türkei und Afrika unterdurchschnittlich häufig zu den Nichtbeziehenden gehören. Nicht statistisch signifikant abweichende Nichtbezugswahrscheinlichkeiten kann bei Personen aus dem übrigen Europa, Amerika und Asien festgestellt werden.
- *Einkommen*: Auch hier wiederholt sich das Muster aus den vorangehenden Analysen. Die Einkommenssituation hat einen ganz entscheidenden Einfluss darauf, ob jemand Leistungen bezieht oder nicht. Betragsmässig sind die Effekte im Vergleich zu anderen Merkmalen am deutlichsten (alle Effekte sind statistisch signifikant).
- *Erwerbsstatus*: Ebenso kann festgestellt werden, dass der Erwerbsstatus eine Rolle spielt. Selbständigkeit bzw. Teilselbständigkeit führt eher zu einer Einteilung in die Kategorie der Nichtbeziehenden, während nicht Erwerbstätige eine reduzierte Wahrscheinlichkeit eines Nichtbezuges haben.
- *Wohnviertel:* Effekte nach Wohnviertel gibt es nach wie vor, selbst wenn die sozialstrukturellen Unterschiede kontrolliert werden. Statistisch signifikant <u>erhöhte</u> Nichtbezugs-Quoten treten in folgenden Wohnvierteln auf: Altstadt Grossbasel, Vorstädte, Am Ring, St. Alban, Bruderholz (stärkster Effekt), Bachletten, Wettstein. Statistisch signifikant weniger Nichtbezüge sind einzig im Quartier Klybeck zu erkennen. Alle anderen Effekte sind nicht statistisch signifikant.

Für einige Merkmale bestätigt die Analyse die bereits erkannten Muster der vorangehenden bivariaten Auswertung, bei anderen zeigen sich die Effekte deutlicher. Einschränkend gilt es aber festzuhalten, dass die Effekte stark durch PV-Nichtbeziehende getrieben sind, die zahlenmässig die grösste Gruppe stellen. Vertiefende Auswertungen nach Sozialleistungen könnten zu anderen Resultaten führen.

6 Schlussbesprechung – Ausmass des Nichtbezuges

Bedarfsleistungen sind für Menschen konzipiert, deren Einkommen inklusive Vermögen unter einer definierten Schwelle liegen. Bedarfsleistungen beziehen kann jedoch nur, wer einen Antrag stellt und wer bei der Anspruchsprüfung mitwirkt. Darüber, wie viele Menschen unterhalb der bedarfsspezifischen Schwelle ohne Unterstützung durch Bedarfsleistungen leben, obwohl sie rechnerisch gesehen Anspruch darauf hätten, ist in der Schweiz nur wenig bekannt. Der Berichtsteil «Ausmass des Nichtbezuges» präsentiert Ergebnisse für den Kanton Basel-Stadt mit dem Fokus auf Prämienverbilligungen, Familienmietzinsbeiträge sowie Ergänzungsleistungen für AHV-Rentnerinnen und –Rentner in Privathaushalten. Beim quantitativen Teil des Projektes interessiert, wie viele Menschen im Jahr 2015 als Nichtbeziehende gelten. Soweit möglich wurde darüber hinaus nach Einflussfaktoren und Erklärungen des Nichtbezuges gesucht.

6.1 Diskussion der Ergebnisse

Methode zur Identifikation von Nichtbeziehenden

Zur Beantwortung der Forschungsfragen hat das Projektteam der BFH eigens für dieses Projekt eine Datenbasis erstellt, bestehend aus Daten der Steuerverwaltung, der kantonalen Bevölkerungs- und der Wohnungsstatistik sowie Daten zum Sozialleistungsbezug. Dank dieser auf Personenebene anonymisierten, verknüpften Datenbasis ist es möglich, eine rein statistische Anspruchsprüfung vorzunehmen, d.h. wir konnten anhand der Daten für alle im Kanton Basel-Stadt wohnhaften Personen überprüfen, ob die grundlegenden Voraussetzungen erfüllt sind (beispielsweise bezüglich Wohnort oder Wohnsituation) und wie insbesondere die finanziellen Verhältnisse der untersuchten Haushalte in Bezug zu den jeweiligen Bedarfsschwellen zu beurteilen sind. Damit lässt sich abschätzen, wie viele Personen trotz statistisch ermitteltem Anspruch keine Leistungen beziehen. Nichtbezugsquoten werden ermittelt, indem die Anzahl der Nichtbeziehenden ins Verhältnis zu allen Anspruchsberechtigten gesetzt wird (Beziehende[33] + Nichtbeziehende).

Rund 11'000 Personen beziehen keine Leistungen, obwohl sie rechnerisch Anspruch haben

Bei allen drei Leistungen kann ein Anteil Nichtbeziehender ermittelt werden. Bei den Prämienvergünstigungen liegt die Nichtbezugsquote bei 19% (absolut 12'264 Personen), bei Familienmietzinsbeiträgen sind es 23% (3'576) und bei den Ergänzungsleitungen zu AHV-Renten (ohne Rentnerinnen und Rentner in Heimen) 29% (2'239). Wird leistungsübergreifend untersucht, wer auf mindestens eine der drei Leistungen Anspruch hat, ohne Bedarfsleistungen in irgendeiner Form zu beziehen, dann können 11'611 Nichtbeziehende ausgemacht werden (Nichtbezugs-Quote: 17%). Ein bestimmter Anteil dieser Personen hätte auch Anspruch auf Sozialhilfe. Da in der vorliegenden Studie der Nichtbezug von Sozialhilfe nicht ermittelt wurde, lässt sich nicht feststellen, welcher Anteil der hier ausgewiesenen Nichtbezüger von Prämienverbilligung und Mietzinsbeiträgen als Nichtbezüger von Sozialhilfe identifiziert würden.

[33] Dabei gehen wir davon aus, dass alle Leistungsbeziehende auch anspruchsberechtigt sind.

Diese Auswertungen beruhen dabei auf der Analyse von Haushalten, bei welchen wir die finanzielle Situation umfassend auf der Basis von Steuerveranlagungen vornehmen können. Ein nicht unerheblicher Teil der Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons Basel-Stadt wird allerdings an der Quelle besteuert. D.h. sie reichen keine Steuererklärungen ein. Dies betrifft rund 16'000 Ausländer und Ausländerinnen, die keine Niederlassungsbewilligung (Ausweis C) besitzen, abzüglich jener Fälle, die ab einem Einkommen von 120'000 eine reguläre Steuerveranlagung einreichen. Für diese Gruppe kann die Anspruchsprüfung lediglich auf der Basis der Einkommenssituation erfolgen, ohne dass wir im Rahmen der Analysen Einsicht in die Vermögensverhältnisse haben. Gleichzeitig ist zu erwarten, dass gerade in dieser Gruppe Nichtbezüge wahrscheinlicher sind, weil Zuziehende aus dem Ausland in der Anfangsphase weniger mit dem lokalen System der Sozialen Sicherheit vertraut sind und weil ein Bezug von Sozialhilfe oder Ergänzungsleistungen die Chance auf eine Verlängerung der Niederlassungsbewilligung verringern kann (Kurt & Gurtner, 2012). Die leistungsübergreifende Nichtbezugs-Quote liegt bei dieser Gruppe mit 36% auch doppelt so hoch im Vergleich zur übrigen Bevölkerung[34].

Nichtbezug ist ein Phänomen der unteren Mittelschicht

Vertiefende Analysen zeigen auf, dass das Nichtbeziehen von bedarfsabhängigen Sozialleistungen ein Phänomen ist, das besonders in der unteren Mittelschicht auftritt, also bei Personen, die über ein äquivalenzskaliertes, massgebendes Jahreseinkommen von 20'000 CHF bis 45'000 CHF verfügen (allfällige Vermögenswerte angerechnet). Gleichzeitig zeigen die Analysen, dass die Lücke zur Bedarfsschwelle ein ganz entscheidender Einflussfaktor ist. Verfügen Haushalte über sehr wenig Ressourcen und ist der Unterstützungsbedarf entsprechend hoch, dann ist die Wahrscheinlichkeit eines Nichtbezuges sehr gering. Je kleiner die Lücke zur Bedarfsschwelle, desto wahrscheinlicher sind Nichtbezüge. Dieses Muster ist unabhängig von den untersuchten Leistungen zu beobachten und es zeigt auf, dass die ökonomische Situation ein wichtiger Einflussfaktor des Nichtbezuges ist.

Sozialräumliche und sozialstrukturelle Unterschiede bestehen

Weitere demographische und sozialräumliche Muster sind aus der vertiefenden Analyse zu erkennen. Besonders im wohlhabenden Quartier «Bruderholz» sind Nichtbezüge auffällig häufig. Weshalb das so ist, lässt sich anhand der vorliegenden Datengrundlage lediglich vermuten. Allenfalls ist das Beratungsangebot weniger ausgebaut als in jenen Quartieren, die als soziale Brennpunkte bekannt sind. Möglicherweise spielt auch die Informationsvermittlung über private Netzwerke eine Rolle, in welchen die Werthaltungen und der Kontakt zu Bekannten, die Erfahrung mit dem Sozialleistungssystem haben, als moderierende Erklärungen fungieren.

[34] Anhand der Personen mit regulärer Steuerveranlagung kann ermittelt werden, welche Rolle die Vermögen hinsichtlich der Anspruchsberechtigung spielen. Exemplarisch haben wir dies für Prämienverbilligungen überprüft. Dabei lässt sich feststellen, dass rund 20% der Fälle, die auf Grund ihrer Einkommen anspruchsberechtigt wären, als Folge der Überprüfung der Vermögen doch keine Leistungen beziehen könnten. Überträgt man dieses Ergebnis auf die Quellenbesteuerten, reduziert sich die leistungsübergreifende Nichtbezuges-Quote von Ausländern ohne Ausweis C auf 29%.

Personen ohne Kinder gehören zudem häufiger zu den Nichtbeziehenden, auch wenn auf ökonomische Unterschiede kontrolliert wurde. Spielt hierbei allenfalls das Beratungsangebot für Familien eine Rolle? Möglicherweise sind Menschen ohne Kinder eher bereit, mit wenig finanziellen Mitteln und ohne Sozialleistungen auszukommen. Auffällig häufiger gehören zudem junge Erwachsene (bis 25 Jahre) zu den Nichtbeziehenden. Dieses Resultat ist nicht eine Folge fehlender Informationen zur finanziellen Situation von deren Eltern, da wir junge Erwachsene, deren Eltern nicht im Kanton Basel-Stadt wohnhaft sind, von den Analysen ausgeschlossen haben.

Werden Schweizerinnen und Schweizer mit Menschen ohne Schweizerpass verglichen, sind zunächst keine Unterschiede zu erkennen. Erfolgt allerdings eine Aufschlüsslung nach Herkunftsregion, zeigen sich deutliche Muster: Während Ausländerinnen und Ausländer aus dem umliegenden Europa häufiger zu den Nichtbeziehenden gehören, ist die Wahrscheinlichkeit eines Nichtbezuges bei Menschen aus der Balkanregion, der Türkei und aus Afrika deutlich geringer. Es lässt sich an dieser Stelle lediglich vermuten, wie diese Unterschiede zustande kommen. Möglicherweise spielt der Kenntnisstand bezüglich des Sozialleistungssystems eine Rolle. Dabei ist davon auszugehen, dass neu Zugezogene zunächst einmal weniger vertraut sind mit dem lokalen Sozialleistungssystem. Dies trifft wohl überwiegend für Zuziehende aus dem EU-EFTA-Raum zu, die arbeitsbedingt in die Schweiz migriert sind. Menschen, die aber als Flüchtlinge oder Asylsuchende in die Schweiz gelangen, stehen unmittelbar in Kontakt mit den Behörden. Viele beziehen in der ersten Zeit Sozialhilfe. Mit den verfügbaren Sozialleistungen werden sie so schnell vertraut. Zudem könnten die sozialen Gemeinschaften und wie darin Informationen ausgetauscht werden eine Rolle spielen. Menschen, die in soziale Gruppen eingebettet sind, die in engem Austausch stehen und in welchen eine Unterstützung durch Sozialleistungen weit verbreitet sind, sind zu den Möglichkeiten des Sozialleistungssystems vermutlich besser informiert als Menschen, die sich in wohlhabenderen Gemeinschaften bewegen. Neben Kenntnissen zum System spielt zudem das Ausmass der Bedürftigkeit bzw. die Chronifizierung der Prekarität eine Rolle. Wer kaum über Mittel verfügt und auch mittelfristig wenig Chancen in der selbständigen Existenzsicherung sieht, wird sich stärker darum bemühen, die vorhandenen Sozialleistungen auszuschöpfen. Gleichzeitig ist zu vermuten, dass die Perspektive darauf, in naher Zukunft ökonomisch Fuss zu fassen bzw. die Möglichkeit einer Rückkehr in das Herkunftsland die Bereitschaft erhöhen, kurzfristig mit knappen finanziellen Mitteln und ohne Sozialleistungen über die Runden zu kommen. Diesbezüglich wäre es interessant, die Bildungssituation der Personen für die Analysen miteinbeziehen zu können. Schliesslich können auch Werthaltungen und Einstellungen zum Sozialleistungsbezug eine Rolle spielen, die je nach Bevölkerungsgruppe unterschiedlich ausgeprägt sein können.

Alles in allem machen die Ausführungen klar, dass verschiedene Gründe zu den festgestellten Unterschieden nach Herkunftsnationalitäten führen können und keine voreiligen Schlüsse aus diesen beschreibenden Resultaten gezogen werden sollten.

Schliesslich zeigen die Auswertungen auf, dass die Form der Erwerbstätigkeit einen Einfluss darauf hat, ob jemand eher zu den Nichtbeziehenden gehört. Dies gilt besonders für AHV-Beziehende. Bei der Gruppe, die trotz Erreichen des Pensionsalters erwerbstätig bleibt, ist der Nichtbezug besonders verbreitet. Das scheint unter anderem

im Wunsch zu gründen, von staatlicher Unterstützung unabhängig zu bleiben (vgl. dazu auch die Begründungen der Betroffenen im Abschnitt 8.1.2). Das trifft für Angestellte zu und noch ausgeprägter für Selbständigerwerbende. Auch bei Personen im Erwerbsalter ist in unserer Analyse die Wahrscheinlichkeit, zu den Anspruchsberechtigten zu gehören und keine Leistungen zu beziehen, für Selbständige deutlich höher. Einerseits ist aus der Armutsliteratur bekannt, dass Selbständigkeit mit unstetiger Auftragslage ein Armutsrisiko darstellen kann. Andererseits dürfte dies auch durch die für die vorliegende Arbeit verwendete Datengrundlage begünstigt sein. So ist davon auszugehen, dass die Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit in den Steuerdaten etwas unterschätzt werden, da für Selbständige besondere steuerliche Abzugsmöglichkeiten offenstehen, die im Rahmen der Anspruchsprüfung nicht geltend gemacht werden können und die wir im Gegensatz zu den generellen Steuerabzügen nicht korrigieren können.

6.2 Grenzen des Ansatzes

Neben den unterschätzten Einkommen der Selbständigen gibt es weitere Grenzen der vorliegenden Untersuchung. In der Regel folgen wir der Annahme, dass die in der Steuererklärung deklarierten Einkommen und Vermögen korrekt sind. Dies muss aber nicht in jedem Fall zutreffen. Schwarzarbeit und Steuerhinterziehung sind Faktoren, welche die Nichtbezugsquote erhöhen, weil die finanzielle Situation in den Steuerdaten nicht den real verfügbaren finanziellen Mitteln entspricht[35]. Des Weiteren ergibt sich eine gewisse Unschärfe in Bezug auf die untersuchten Zeiträume. Der Regelfall sieht vor, dass die Anspruchsprüfung auf Basis der Steuererklärung des Vorjahres erfolgt. Gleichzeitig besteht die Möglichkeit, deutliche Veränderungen der finanziellen Situation geltend zu machen. Für die vorliegende Untersuchung haben wir eine konservative Schätzung vorgenommen, indem wir Leistungsbeziehende als solche deklariert haben, die entweder im Jahr 2015 oder im Jahr 2016 Leistungen bezogen. Dies reduziert die Zahl der Nichtbeziehenden. Diese Vorgehensweise führt aber auch dazu, dass einige «reale» Nichtbeziehende als Leistungsbeziehende deklariert werden. Es ist daher nicht ausgeschlossen, dass die Nichtbezugsquoten auch etwas höher liegen könnten.

Mit dem vorliegenden Ansatz konnten wir die ständige Bevölkerung des Kantons Basel-Stadt statistisch umfassend abbilden. Unbekannt bleibt aber, wie die Situation für die nichtständige Bevölkerung aussieht. Dabei handelt es sich um Ausländerinnen und Ausländer mit einer Aufenthaltsbewilligung von weniger als einem Jahr - eine besonders vulnerable Bevölkerungsgruppe, die auch Anrecht auf Unterstützung bspw. von

[35] Gemäss Schätzungen von Schneider, Schaltegger und Schmutz (2015) wird in der Schattenwirtschaft in der Schweiz ein Umsatz von rund 30.7 Milliarden erwirtschaftet, was rund 6.5% des BIP entspricht. Gemäss den Autoren lassen sich daraus aber keine Rückschlüsse auf die Steuerhinterziehung ableiten. Aufschlussreich ist dazu ein Bericht des Staatssekretariats für Wirtschaft, der den Vollzug des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit untersuchte. Daraus geht hervor, dass im Kanton Basel-Stadt im Jahr 2016 2'400 Personenkontrollen durchgeführt wurden, die in 604 Fällen zu einem Verdachtsmoment auf Schwarzarbeit führten (Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, 2016, S. 23). Die Verdachtsmomente können als Indiz gewertet werden. Ob ein Verstoss vorlag, stand dabei aber nicht fest. Alles in allem ist davon auszugehen, dass ein Teil der Nichtbeziehenden über ein Einkommen aus Schwarzarbeit verfügt
. Vermutlich ist es aber eine vergleichsweise kleine Gruppe.

Prämienverbilligungen und Sozialhilfe haben. Für diese Gruppe können wir mit der vorliegenden Datenbasis keine Aussage machen.

Alles in allem erlaubt die vorliegende Datenbasis auf eine einmalige Weise Einblicke in die finanzielle Situation der Basler Bevölkerung, wer von Sozialleistungen unterstützt wird und wer eben nicht. Auf der Basis der Daten konnten rund 11'000 Personen in finanziell schwachen Haushalten ermittelt werden, die in keiner Weise Unterstützung durch Sozialleistungen erhalten, obwohl sie auf Grund der vorliegenden Daten Anrecht auf eine der drei Leistungen haben. Diesen stehen rund 57'000 Personen in unterstützten Haushalten gegenüber. Dies entspricht einer eher tiefen Nichtbezugs-Quote von rund 16%. Weshalb die 11'000 Personen keine Leistungen beziehen, kann nicht abschliessend erklärt werden. War ihnen nicht bekannt, dass sie Anrecht auf Leistungen gehabt hätten? War der administrative Aufwand zu gross oder spielen Einstellungen zum Sozialleistungsbezug eine Rolle? Antworten auf diese Fragen waren Ausgangspunkt des zweiten Teils des Projektes bei welchem Nichtbeziehende interviewt wurden.

Teil III – Beweggründe von Betroffenen

Der qualitative Teil zum Nichtbezug von bedarfsabhängigen Sozialleistungen im Kanton Basel-Stadt beschäftigt sich mit Fragen rund um die Beweggründe von Betroffenen, die zur Nichtinanspruchnahme von drei bedarfsabhängigen Sozialleistungen führen. Dabei wird der Nichtbezug von Familienmietzinsbeiträgen (FAMI), die individuelle Prämienverbilligungen der obligatorischen Krankenversicherung (IPV) sowie Ergänzungsleistungen (EL) für AHV-Rentnerinnen und -Rentner in Privathaushalten untersucht (vgl. Abschnitt 2). Im vorangegangenen quantitativen Teil des Projekts basierend auf der Verknüpfung verschiedener Administrativdaten konnten die Nichtbezugsquoten ermittelt werden (vgl. Teil II - Ausmass des Nichtbezuges). Die höchsten Anteile an Nichtbeziehenden wurden bei AHV-Rentnerinnen und -rentnern in Privathaushalten identifiziert, welche Anspruch auf Ergänzungsleistungen gehabt hätten (29%, 2'200 Personen). Bei Personen mit Anspruch auf Familienmietzinsbeiträge lag die Nichtbezugsquote etwas tiefer (23%, 3'500 Personen). Die tiefste Nichtbezugsquote war bei Personen mit Anrecht auf Prämienverbilligung zu verzeichnen (19%), wobei diese mengenmässig die höchste Anzahl aufwiesen (12'000 Personen). Im vorliegenden qualitativen Forschungsteil stehen die Lebensumstände der Betroffenen im Vordergrund. Damit soll klarer werden, weshalb Menschen Sozialleistungen nicht beziehen, obwohl sie die Anspruchsanforderungen erfüllen.

Erste Erkenntnisse zu den Lebensumständen konnten bereits mittels quantitativer Auswertungen gewonnen werden. Zugewanderte aus dem EU/EFTA-Raum gehören häufiger zu den Nichtbeziehenden, was vermuten lässt, dass das Wissen über die Sozialleistungen eine Rolle spielt. Besonders viele Nichtbezüge sind zudem bei Personen der unteren Mittelschicht zu verzeichnen, deren finanzielle Mittel in der Nähe der Bedarfsschwelle einzuordnen sind. Dies deutet darauf hin, dass das Ausmass der Bedürftigkeit und des erwarteten individuellen Nutzens der Sozialleistung den Entscheid über den Bezug beziehungsweise Nichtbezug dieser Sozialleistung massgebend beeinflussen. Aus der Fachliteratur ist zudem bekannt, dass neben dem Wissensstand und dem relativen Nutzen der Leistung auch Einstellungen zum Wohlfahrtsstaat und zur Beanspruchung von Sozialleistungen eine Rolle spielen können. Auch die Komplexität des Antragverfahrens wird als ein möglicher Grund für Nichtbezüge aufgeführt.

Um die Lebensumstände und die Entscheidungen, die zu einem Nichtbezug geführt haben, nachvollziehen zu können, ist das Gespräch mit Betroffenen unabdingbar. Mithilfe der qualitativen Methode der Interviewführung können die spezifischen Lebensumstände von Personen, die trotz Anspruch keine Sozialleistungen beziehen, in Erfahrung gebracht werden. Gespräche mit Betroffenen geben zudem Aufschluss über die subjektiven Begründungen des Nichtbezugs. Aufgrund der Ergebnisoffenheit von Interviews können zusätzliche Erklärungszusammenhänge erfasst werden. Dank diesem Ansatz können wichtige Erkenntnisse der Lebenslage und -umstände der Betroffenen gewonnen werden, die das Verständnis des Phänomens deutlich verbessern.

7 Methodisches Vorgehen – Beweggründe für einen Nichtbezug

Ergänzend zur quantitativen Untersuchung über Häufigkeiten und Grundstrukturen des Nichtbezugs von Sozialleistungen wurde zur Bearbeitung der vorliegenden Fragestellungen ein qualitatives Forschungsdesign gewählt. Dafür wurden 21 halbstrukturierte Leitfadeninterviews mit Nichtbeziehenden aus dem Kanton Basel-Stadt geführt. Diese wurden mittels kriteriengeleitetem Sampling anhand der im Rahmen des quantitativen Teils ermittelten Bestandes an Nichtbeziehenden ermittelt. Unter Einbezug des kantonalen Datenschutzbeauftragten und mit Hilfe des kantonalen Statistischen Amtes wurde dabei eine Vorgehensweise entwickelt, die dem individuellen Datenschutz gerecht wird.

Beim Datenkorpus handelt es sich also um eine Primärerhebung, dessen weitgehende inhaltliche Offenheit den laufenden Einbezug von Erklärungsansätzen und relevanten Themenaspekten der interviewten Personen ermöglicht. Die Ziele und Erkenntnisgewinne der qualitativen Untersuchung liegen bei der inhaltlichen Rekonstruktion subjektiver Beurteilungen und Erklärungskonzepten von Nichtbeziehenden. Es geht dabei also nicht um Quantifizierungen und mengenmässige Verteilungen, sondern um die Erfassung und Darlegung der spezifischen Charakteristika der Erklärungs- und Verhaltensmuster der interviewten Personen. Diese wurden mithilfe von Vergleichen, Kontrastierungen und Differenzierungen im Rahmen der Inhaltsanalyse herausgearbeitet. Aus gemeinsamen Eigentümlichkeiten der interviewten Personen lassen sich exemplarische Typen festlegen. Auf dieser Basis erfolgte eine Typenbildung, welche die individuellen spezifischen Eigenheiten in verdichteter Form als verschiedenartige, voneinander abgrenzbare Typen abzubilden vermag.

7.1 Der Datenerhebungsprozess

Die Forschungsdaten wurden durch 21 halbstrukturierte, problemzentrierte Interviews mithilfe eines Interviewleitfadens generiert. Der Bezugspunkt der Interviews war das Jahr 2015, was den betreffenden Personen bereits vor dem Interviewbeginn mitgeteilt wurde. Der Ausgangspunkt der Situationsdarlegung war also retrospektiv. Da diese Ausgangslage für sämtliche Interviewpartnerinnen und -partner gleichartig war und qualitative halbstrukturierte Leitfadeninterviews methodisch insbesondere darauf ausgerichtet sind, die subjektiven Sichtweisen und Einstellungen der interviewten Personen zu erfahren, erwies sich die rückblickende Perspektive nicht als hinderlich.

7.1.1 Samplingverfahren

Der Identifikation und Auswahl von Teilnehmenden einer Untersuchung kommen im Forschungsprozess stets eine grundlegende Rolle zu. Die Fragen nach der Erreichbarkeit von thematisch relevanten Personen, der Verhinderung von systematischen Verzerrungen oder der Risiken inhaltlicher Unvollständigkeit aufgrund einer einseitigen Fallauswahl konnten im vorliegenden Fall dadurch angegangen werden, dass die Fallauswahl basierend auf dem aus dem quantitativen Teil vorliegenden Datenbestand gezielt erfolgen konnte.

Das Ziel des Studiendesigns war ausdrücklich nicht, eine möglichst valide Randomisierung oder gar die statistische Testung von Hypothesen und Kausalitäten. Dem entsprechend wurde ein den qualitativen Fragestellungen entsprechendes Studiendesign gewählt. Den Zielsetzungen der qualitativen Bearbeitung der Forschungsfragen entsprechend wurde bei der Fallauswahl auf eine möglichst breite Variation geachtet. Eine maximale Variation gestattet die bestmögliche Abbildung der heterogenen Handlungs-, Erklärungs- und Bewertungsmuster und relevanten Merkmale.

Um die gewünschte maximale Variation zu erhalten, wurden relevante Kriterien definiert, die bei der Fallauswahl Berücksichtigung fanden. Die Stichprobenziehung für die Kontaktaufnahme erfolgte dabei so, dass die untersuchten Sozialleistungen, Nationalitäten, das Geschlecht, die Altersgruppen sowie die ohne Sozialleistungen vorhandenen finanziellen Mittel in der Gruppe der Angeschriebenen möglichst gleichmässig vertreten waren. Zudem wurde darauf geachtet, dass lediglich volljährige Personen angeschrieben wurden und dass keine Mehrfachanschreiben je Haushalt erfolgten. Die massgebenden Kriterien waren somit zum einen bereits bei der Identifikation der insgesamt 650 potenziellen Interviewpartnerinnen und -partner leitend. Zum anderen waren sie richtungsweisend für die Auswahl der 21 Interviewpartnerinnen und -partner aus denjenigen Personen, die sich für ein Interview bereit erklärten, soweit dies anhand der Informationen zu den sozioökonomischen Merkmalen aus den Antworttalons möglich war.

Die Kontaktaufnahme mit potenziellen Interviewpartnerinnen und -partnern erfolgte dabei durch das Statistische Amt des Kantons Basel-Stadt. Dafür übermittelte das Forschungsteam der Berner Fachhochschule (BFH) in einem ersten Schritt eine Liste mit Pseudonymen aller Nichtbeziehenden an das Statistische Amt. Diese Liste war zwecks Unkenntlichmachung der Nichtbezugsanalyse mit 4'000 Personen ergänzt, die nicht zur Gruppe der Nichtbeziehenden gehörten. Anhand dieser Liste konnte das Statistische Amt jene Fälle markieren, die nicht mehr im Kanton Basel-Stadt wohnhaft waren. Das betraf etwas mehr als 4'000 Personen (siehe Tabelle 17 weiter unten). Anhand der bereinigten Liste konnte die kriteriengeleitete Stichprobenziehung erfolgen.

Da die Teilnahmebereitschaft nach einem ersten Versand nicht ausreichend war, wurde das Anschreiben insgesamt drei Mal versandt. Die auf den ausgefüllten Antworttalons ersichtlichen persönlichen Daten wie Name und Jahrgang sowie der Vermerk der Sozialleistung, auf welche die betreffende Person Anspruch gehabt hätte, ermöglichten eine gezielte und laufende Auswahl anhand der definierten Kriterien. Im ersten Durchgang wurden 150 Personen identifiziert und angeschrieben, im zweiten folgten 300 Personen. Im dritten und letzten Durchgang wurden nochmals 200 Personen angeschrieben, diesmal mit einem Fokus auf Personen, die in den bis dahin durchgeführten Interviews unterrepräsentiert waren (männliche Personen, Personen ausländischer Herkunft und Personen mit Anspruch auf Familienmietzinsbeiträge).

Durch die vorläufige Vorenthaltung der Personendaten für die Forschungsmitarbeitenden der Berner Fachhochschule (BFH) konnte die Einhaltung der Datenschutzrichtlinien garantiert werden. Nur angeschriebene Personen, welche Interesse an einer Interviewteilnahme zeigten, gaben ihre Identität mit der individuellen Kontaktaufnahme

via Antworttalon den Mitarbeitenden der BFH preis. Durch diese schrittweise Übermittlung von (Teil)-Informationen standen zu keinem Zeitpunkt weder dem Statistischen Amt noch dem Forschungsteam der BFH alle Personeninformationen zur Verfügung.

Nebst den 21 geführten Interviews haben sich weitere 11 Personen per Antworttalon gemeldet, mit welchen kein Interview zustande kam. Zwei davon waren für eine Terminvereinbarung nicht mehr erreichbar, die anderen entsprachen nicht den Kriterien der maximalen Variation. Insgesamt war der Rücklauf eher gering. Von 650 Angeschriebenen schickten 32 Personen den Antworttalon an die BFH zurück. Dies entspricht einer Rücklauf-Quote von 4.9%.

Tabelle 17: Übersicht zu den erfolgten Anschreiben und dem Rücklauf

Nichtbeziehende, 2015	13'359
Nichtbeziehende, 2020 in BS wohnhaft	8'909
Angeschriebene Nichtbeziehende	650
Retournierte Antworttalon	32
Rücklauf-Quote	4.9%

Der eher tiefe Rücklauf ist zunächst im Kontext der Corona-Pandemie zu verstehen. So wurden die Anschreiben im Zeitraum vom Juli – September 2020 versandt. Zu diesem Zeitpunkt waren die Fallzahlen vergleichsweise tief, aber die Furcht vor einer Ansteckung dürfte die Teilnahmebereitschaft gesenkt haben – trotz der Möglichkeit, das Interview digital durchzuführen. Zusätzlich haben sich drei Personen explizit abgemeldet und dies teils damit begründet, dass sie gesundheitlich stark belastet seien und ein Interview eine psychische Überforderung darstellen würde. Diese Rückmeldungen sowie die Tatsache, dass es sich in der vorliegenden Untersuchungsthematik tendenziell um sozial schlechter gestellte Personen handelt, lassen vermuten, dass gesellschaftlich schwach eingebettete, gesundheitlich eingeschränkte sowie sprachlich benachteiligte Nichtbeziehende nicht in gleichem Masse für die Untersuchung erreichbar waren. Allfällige Abweichungen, welche aufgrund der unterschiedlichen Teilnahmebereitschaft die Ergebnisse beeinflussen können, werden im folgenden Abschnitt thematisiert.

7.1.2 Datenkorpus

Der Grossteil der Interviews fand in der zweiten Jahreshälfte 2020 an einem Ort der Wahl der Interviewten statt. Drei Interviews wurden aufgrund der pandemischen Entwicklung per (Video-)Telefon durchgeführt. Die Interviews dauerten zwischen 35 und 90 Minuten. Die ungleiche Zeitdauer hat mit dem individuell unterschiedlichen Antwortverhalten, aber auch mit verschiedenen Graden der Betroffenheit zu tun.

Der aus der Auswahl resultierende Fallkorpus zeigt sich wie in Tabelle 18 dargestellt. Die Buchstabenkürzel A-U der Personen entsprechen den später bei der Schilderung der Analyse verwendeten Kürzel. Damit ist eine erweiterte Einbettung der Aussage in Bezug auf die Lebensumstände der Befragten möglich.

Tabelle 18: Fallkorpus mit Auswahlkriterien gemäss Lebenssituation von 2015

Person	**Alterskategorie** (Jahre)			**Geschlecht**		**Nationalität**				**(Familiäre) Lebensform**		**Erwerbsstatus**			**Sozialleistungs-Nichtbezug**[36]			**Lücke zur EL-Bedarfs-schwelle (in CHF)** [37]		
	19-25	26-65	65+	w	m	CH	EU/ EFTA	Balkan/ Türkei	andere	Mit Kindern im Haushalt	Ohne Kinder im Haushalt	Anstellung	(Teil-)Selbständiger Erwerb	Nicht (mehr) erwerbstätig	EL	FAMI	IPV	gering	mittel	gross
A			x	x		x					x			x	x					39'338.-
B			x	x	x[38]	x					x			x	x			688.-		
C		x		x		x				x		x (Teilzeit)				x		7'442		
D			x	x		x					x			x	x			1'143.-		
E			x	x		x					x			x	x			1'680.-		
F		x		x			x			x		x (Teilzeit)				x			13'819.-	
G		x		x			x			x			x				x			33'551.-
H			x	x		x					x			x	x				13'804.-	
I			x		x		x				x		x (Zuverdienst AHV)				x	7'012		
J			x	x		x					x			x	x			5'727.-		

[36] Die Zuordnung zum statistisch vermuteten Sozialleistungsanspruch erfolgte über die Zuordnung im Rahmen des Samplings. Es ist möglich, dass eine Person zudem Anspruch auf eine oder mehrere weitere Sozialleistungen hätte, welche nicht in der Tabelle abgebildet ist.

[37] Da sich die Lücke des massgebenden Einkommens zur Bedarfsschwelle, die zu einem Leistungsbezug berechtigt, von Sozialleistung zu Sozialleistung unterscheidet, wird hier eine harmonisierte Bedarfslücke ausgewiesen. Sie nutzt das Verfahren zur Simulation des Anspruchs auf Ergänzungsleistungen und gibt die Lücke des massgebenden Haushaltseinkommens zur EL-Schwelle wieder. Dies erleichtert die Vergleichbarkeit. Anmerkung zur Gruppierung der Bedarfslücke: gering = CHF 25 – 11'423.- / mittel = CHF 11'424 – 24'957.- / gross = CHF 24'958 – 84'846.-. Die Einteilung basiert auf einer Perzentilseinteilung gemäss einer Auswertung aller Nichtbeziehenden. Gering = Minimum bis 25%-Perzentil / mittel = 25%-Perzentil bis 75%-Perzentil / gross = 75%-Perzentil bis Maximum.

[38] Interviewteilnehmerin war offiziell w, ihr Ehepartner gesellte sich aber im Laufe des Interviews dazu und machte weitere Ausführungen.

Fortsetzung von Tabelle 18

Person	Alterskategorie (Jahre)			Geschlecht		Nationalität				(Familiäre) Lebensform		Erwerbsstatus			Sozialleistungs-Nichtbezug[39]			Lücke zur EL-Bedarfs-schwelle (in CHF)[40]		
	19-25	26-65	65+	w	m	CH	EU/ EFTA	Balkan/ Türkei	andere	Mit Kindern im Haushalt	Ohne Kinder im Haushalt	Anstellung	(Teil-)Selbständiger Erwerb	Nicht (mehr) erwerbstätig	EL	FAMI	IPV	gering	mittel	gross
K			x	x		x					x			x	x			4'905.-		
L		x		x		x					x		x (Teilselbständig)		x				17'963.-	
M			x	x			x				x			x	x			2'190.-		
N		x		x		x				x			x				x	6'743.-		
O	x				x	x				x		x (Teilzeit)				x			19'060.-	
P		x			x	x				x		x				x				32'209.-
Q			x	x		x					x		x (Zuverdienst AHV)		x			6'429.-		
R			x		x	x					x		x (Zuverdienst AHV)				x	Aufgrund haushaltinternem Abtausch nicht ermittelbar		
S		x		x					x		x			x			x	4'070.-		
T		x			x		x				x			x			x		16'531.-	
U		x			x		x			x		x				x				32'621.-

[39] Die Zuordnung zum statistisch vermuteten Sozialleistungsanspruch erfolgte über die Zuordnung im Rahmen des Samplings. Es ist möglich, dass eine Person zudem Anspruch auf eine oder mehrere weitere Sozialleistung hätte, welche nicht in der Tabelle abgebildet ist.

[40] Da sich die Lücke des massgebenden Einkommens zur Bedarfsschwelle, die zu einem Leistungsbezug berechtigt, von Sozialleistung zu Sozialleistung unterscheidet, wird hier eine harmonisierte Bedarfslücke ausgewiesen. Sie nutzt das Verfahren zur Simulation des Anspruchs auf Ergänzungsleistungen und gibt die Lücke des massgebenden Haushaltseinkommens zur EL-Schwelle wieder. Dies erleichtert die Vergleichbarkeit. Anmerkung zur Gruppierung der Bedarfslücke: gering = CHF 25 – 11’423.- / mittel = CHF 11’424 – 24'957.- / gross = CHF 24'958 – 84'846.-. Die Einteilung basiert auf einer Perzentilseinteilung gemäss einer Auswertung aller Nichtbeziehenden. Gering = Minimum bis 25%-Perzentil / mittel = 25%-Perzentil bis 75%-Perzentil / gross = 75%-Perzentil bis Maximum.

Für die Interviews konnten Nichtbeziehende von allen drei kantonalen Sozialleistungen interviewt werden. Aufschluss über die Erreichbarkeit der einzelnen Gruppen gibt ein Vergleich der Merkmalsverteilung der Auswahlkriterien des Datenkorpus mit der Population der angeschriebenen Nichtbeziehenden (vgl. Tabelle 19). Letztere weicht in ihrer Zusammensetzung von der Gesamtheit der Nichtbeziehenden ab, da beim qualitativen Sampling nicht eine repräsentative Befragung im Vordergrund stand, sondern die Generierung eines Datenkorpus mit maximaler Variation der Fallgeschichten.

Tabelle 19: Datenkorpus der 21 Interviews im Vergleich

		Datenkorpus Interviews (n=21)	**Population Briefversand (n=650)**	**Alle Nichtbeziehenden (n = ~11'000)**
Alterskategorie	19-25	4.8%	7.5%	16.9%
	26-65	42.9%	65.5%	64.3%
	65+	52.4%	27.0%	18.8%
Geschlecht	w	68.2%	44.4%	49.9%
	m	31.8%	55.6%	50.1%
Nationalität	CH	66.7%	47.6%	65.0%
	EU/EFTA	28.6%	28.2%	21.2%
	Balkan/Türkei	0.0%	18.8%	9.1%
	andere	4.8%	5.4%	4.7%
(Familiäre) Lebensform	Mit Kindern im Haushalt	33.3%	50.4%	12.4%
	Ohne Kinder im Haushalt	66.7%	49.6%	87.6%
Erwerbsstatus	Anstellung	23.8%	57.6%	61.5%
	(Teil-)Selbständiger Erwerb	28.6%	13.3%	9.9%
	Nicht (mehr) erwerbstätig	47.6%	29.1%	28.6%
Bedarfslücke (in CHF)	gering	52.0%	24.9%	25.0%
	mittel	24.0%	29.9%	50.0%
	gross	19.0%	45.3%	25.0%

Der Verteilung der Tabelle lässt sich entnehmen, dass sich eine Häufung von teilnahmeinteressierten Frauen im Pensionsalter ergab, was sich auch in Bezug auf den Erwerbsstatus zeigt. Dadurch sind nebst den Frauen auch Personen über 65-jährig, Personen, die nicht (mehr) erwerbstätig sind und Personen mit Anspruch auf Ergänzungsleistungen (EL) vergleichsweise stark vertreten. Personen der mittleren Altersklasse sind ebenfalls gut vertreten; nur die Personen der jüngsten Alterskategorie (19-25jährige) waren für eine Teilnahme weniger gut erreichbar. Es konnte aber auch eine sehr junge Person befragt werden. Die Altersspannweite der Teilnehmenden liegt bei 59 Jahren und reicht von Jahrgang 1932 bis Jahrgang 1991.

Deutlich bilden sich auch die Sprachkenntnisse in der Teilnahmebereitschaft ab. Vorrangig bekundeten Personen mit schweizerischer oder deutscher Staatsbürgerschaft

Interesse an einer Teilnahme, während sich nur vereinzelt Personen mit nicht-deutscher Muttersprache meldeten. Mittels Fokussierung auf Personen ausländischer Herkunft im Laufe der Fallauswahl konnten nichtsdestotrotz Personen mit italienischer, portugiesischer und marokkanischer Herkunft miteinbezogen werden. Ein Interview musste dabei aufgrund fehlender Deutschkenntnisse mit einer Übersetzungsperson geführt werden.

Der Datenkorpus umfasst auch verschiedene Haushaltsformen, wobei Personen mit Kindern weniger einfach für ein Interview gewonnen werden konnten. Durch die Erhöhung der Anschreiben von Haushalten mit Kindern konnte aber eine ausreichende Anzahl Familien gewonnen werden. Dabei sind sowohl Personen in ehelichen und nichtehelichen Lebensgemeinschaften als auch mehrere Einelternfamilien im Datenkorpus enthalten. Die Kinderzahl variiert dabei von einem Kind bis zu vier Kindern. Daneben wurden verschiedene Personen aus Haushalten ohne Kinder interviewt. Sie leben entweder alleine oder in unterschiedlichen Formen mit anderen Personen zusammen.

Als zusätzliche Information zum Anspruch auf eine der entsprechenden Sozialleistungen werden im Datenkorpus harmonisierte Bedarfslücken angegeben. Diese weisen aus, welcher Fehlbetrag zur Anspruchsgrenze von Ergänzungsleistungen besteht, auch wenn es nicht in jedem Fall um einen Anspruch auf EL ging. Diese Harmonisierung wurde zwecks Vergleichbarkeit der Lebenslagen vorgenommen, da sich die Anspruchsgrenzen der untersuchten Sozialleistungen stark unterscheiden und die Lücken so nicht verglichen werden können. Die harmonisierten Bedarfslücken der interviewten Personen des vorliegenden Datenkorpus reichen dabei von einer jährlichen Lücke von wenigen hundert Franken bis hin zu Beträgen von rund 30'000 CHF. Im Datenkorpus sind dabei Personen mit einer kleinen Bedarfslücke am häufigsten vertreten, während es weniger einfach war, Personen mit grosser Bedarfslücke für ein Interview zu gewinnen.

7.1.3 Das halbstrukturierte Leitfadeninterview

Der Interviewleitfaden ist thematisch in vier Bereiche unterteilt:

A. Persönliche Lebensumstände und Handlungsstrategien 2015
B. Soziale Normen und Einstellungen zu sozialstaatlichen Leistungen
C. Ursachen und Erläuterungen zum Nichtbezug
D. Ausgestaltung und Zugang zu kantonalen bedarfsabhängigen Sozialleistungen

Die Themenbereiche orientieren sich am theoretischen Vorwissen sowie an den Erkenntnissen des quantitativen Forschungsteils (vgl. Teil II) zum Nichtbezug von bedarfsabhängigen Sozialleistungen. Die Fragen folgten auf eine kurze persönliche Vorstellung, die Klärung des Ablaufs sowie die erneute Zusicherung der Einhaltung des Datenschutzes.

Halbstrukturierte Leitfadeninterviews zeichnen sich durch eine hohe Offenheit aus, so dass interviewte Personen ebenfalls relevante Punkte aufbringen können, welche bis zu dem Zeitpunkt noch nicht im Fokus standen. Durch spontane Konkretisierungsfragen

und gezieltes Nachhaken können neu aufkommende Themen mitaufgenommen, ergänzt und in die Analyse integriert werden. Die grösstenteils offen gehaltenen Fragestellungen, welche als Erzählimpulse fungieren, erleichtern ausserdem das unvermittelte Äussern von Kritiken, Ärgernissen oder (impliziten) Ansichten und können daher wertvolle Erkenntnisgewinne bilden (Flick, 2014, S. 210–214; Kruse, 2014, S. 155–157). Der Leitfaden endet mit einer «was-ich-noch-sagen-wollte»-Abschlussfrage (siehe Interviewleitfaden im Anhang, Abschnitt 12.3). Bevor die Interviews mit den ausgewählten Interviewpersonen stattfanden, wurde der Interviewleitfaden mit einer nicht in die Untersuchung involvierten Person als Pretest durchgeführt. Einige kleine sprachlichen Anpassungen der Fragenstellungen wurden daraufhin zwecks besseren Verständnisses vorgenommen.

Um einem Informationsverlust vorzubeugen, wurden sämtliche Interviews elektronisch aufgezeichnet. 20 der 21 Interviews wurden anschliessend wortwörtlich transkribiert. Dabei wurde von Mundart ins Hochdeutsche übertragen, wobei die Satzstruktur der Mundart entsprechend belassen wurde und besonders typische Dialektbegriffe beibehalten wurden. Ein Interview wurde aufgrund der Übersetzung aus einer Fremdsprache (portugiesisch) inhaltlich zusammengefasst.

7.2 Datenanalyse

Die Transkripte der Interviews wurden in die Analysesoftware MAXQDA transferiert und darin anhand des erstellten Kategoriensystems analysiert und kodiert. Dafür wurden die relevanten Interviewaussagen satz- oder abschnittsweise einzelnen Kategorien zugeordnet. Die Kategorien wurden einerseits entlang der theoretischen Bezüge, wie sie bereits im Leitfaden als Themenbereiche abgebildet sind, deduktiv gebildet. Insbesondere die Bildung der Hauptkategorien erfolgte nach der deduktiven Vorgehensweise. Gleichzeitig wurden aufgrund von Themenfeldern, welche die interviewten Personen neu aufbrachten, laufend weitere Subkategorien ergänzt (induktive Ergänzung). Mit dieser deduktiv-induktiven Vorgehensweise wird gewährleistet, dass die Antworten respektive die subjektiven Sichtweisen der interviewten Personen möglichst vollumfänglich erfasst werden. Die Kodierung der relevanten Textstellen wurde iterativ vorgenommen, so dass sämtliche Transkripte mit sämtlichen Kategorien kodiert werden konnten. Inhaltlich wurden sie zudem zwischen den BFH-Mitarbeitenden abgeglichen und einheitlich festgelegt.

Anhand der Zuordnungen der Aussagen im Text zu den Kategorien können Themenfelder schliesslich inhaltlich erfasst und analysiert werden. Es geht dabei insbesondere darum, gemeinsame Muster zu erkennen, diese zu vergleichen und zu kontrastieren. Gemeinsamkeiten lassen sich in vorliegendem Themenfeld insbesondere in Verhaltens-, Erklärungs- und Bewertungsmustern ergründen. Aus den systematischen Vergleichen, Gegenüberstellungen und Abwägungen lassen sich schliesslich «typische» Wesensarten herausarbeiten, deren spezifische Charakteristika als «Idealtypen» in einer Vier-Felder-Typologie definiert wurden (vgl. Abschnitt 8.6 Typologisierung der Nichtbeziehenden).

8 Lebenslage, Handlungsstrategien und Gründe

In den folgenden Abschnitten werden die Ergebnisse, welche sich aus den Einzelauswertungen der kategorisierten Textstellen ergaben, thematisch gebündelt dargestellt. Die quantitativen Angaben zu den Aussagen dienen dabei ausschliesslich als Orientierungsgrösse. Es wird vorrangig auf augenfällige und kennzeichnende Aussagen eingegangen. Diese werden jeweils kurz erläutert und kommentiert und mit entsprechenden repräsentierenden Zitaten aus den Interviews unterlegt. Die Zitate sind mit anonymisierten Angaben zur Person (Kürzel), zum Jahrgang und zur betreffenden Sozialleistung vermerkt. Die weiteren Informationen zur jeweiligen Person sind der Tabelle 18 (Abschnitt 7.1.2) zu entnehmen.

8.1 Lebenslage

Die finanzielle Ausgangslage der betroffenen Personen steht im Fokus des Interesses, wenn der Nichtbezug von bedarfsabhängigen Sozialleistungen beleuchtet wird. Damit die Lebenslagen von Nichtbeziehenden aber ganzheitlich und in ihren Eigenheiten erfasst werden können, werden in den folgenden Abschnitten nebst der finanziellen Situation auch weitere relevante Lebensbereiche, welche die charakteristische Lebenslage von Nichtbeziehenden widerspiegeln, grob umschrieben. Die Lebenslage wird anhand der finanziellen Situation, der Erwerbs- und Beschäftigungssituation, dem Familienleben und der Wohnsituation beschrieben. Es wird dabei nicht spezifisch auf einzelne Sozialleistungen Bezug genommen, da ein beträchtlicher Teil der Befragten Anspruch auf mehrere Leistungen gehabt hat und kein Zusammenhang erkannt wurde zwischen unterschiedlichen individuellen Lebenslagen und dem Anspruch auf spezifische Sozialleistungen.

8.1.1 Finanzielle Situation

Die Erläuterungen der interviewten Personen decken das gesamte Spektrum von nicht bestehenden finanziellen Engpässen über Einschränkungen im alltäglichen Konsum und Verzicht auf gewisse Güter oder Tätigkeiten bis hin zu existenziellen finanziellen Nöten ab. Von Interesse ist dabei die subjektiv wahrgenommene Bedürftigkeit, welche in ihrem Ausmass stark variiert. Die Antworten werden im Folgenden thematisch der Art und Intensität der finanziellen Engpässe entsprechend geordnet, beginnend mit der geringsten subjektiv empfundenen Einschränkung.

Eine Minderheit der nichtbeziehenden Befragten war nicht von Entbehrungen oder finanziellen Einschränkungen betroffen oder führt eine Lebensweise, welche sich durch Genügsamkeit oder eher bescheidene Ansprüche auszeichnet (siehe auch Abschnitt 8.2). Die Erfüllung beziehungsweise Nichterfüllung von Sozialleistungsansprüchen wird entsprechend nicht als einschränkend oder belastend empfunden:

> «Also ich bin mir es nicht bewusst, dass ich auf etwas verzichtet hätte, so. Also ich hätte nicht jetzt was geplant, was ich hätte haben wollen, was nicht geklappt hat. Also, das war alles umhin noch drin, was ich gebraucht hab, das ging alles, also.» F (im Erwerbsalter) / vermuteter FAMI-Anspruch / mittlere Bedarfslücke

> «Etwas wo man hätte wollen, un(?) hätten wollen und hätten müssen verzichten? Ehm, wüsste ich jetzt gerade nichts. Fällt mir jetzt gerade nichts Spezielles ein, also weil wir haben, wir sind natürlich einfach gestrickte *(lacht),* sag ich jetzt mal so salopp.» P (im Erwerbsalter) / vermuteter FAMI-Anspruch / grosse Bedarfslücke

Im Gegenzug dazu kennt ein Grossteil der interviewten Personen eine Vielzahl von Einschränkungen, welche aufgrund finanzieller Knappheit bewusst gewählt und ins Alltagsverhalten integriert werden. Sie werden dabei als mögliche Einsparungen definiert. Hohes Sparpotential wird bei Auslagen für Restaurantbesuche, Nahrung sowie Konsumgütern wie Kleidung oder Geschenken gesehen.

> «Ja eben, man kann sich weniger leisten. Und man kann nicht mehr so ins Restaurant gehen, wie wir früher gegangen sind und die Treffen mit den Brüdern und Schwagern und Kollegen und so. Und das eh, das ist einfach Einschränkung, oder.» B (65+) / vermuteter EL-Anspruch / geringe Bedarfslücke

Einige Ansprüche oder Wünsche werden gar nicht mehr als solche formuliert, da deren Erfüllung von Vornherein als nicht realisierbar eingestuft wird. Je nach Bedürfnissen werden ausserdem bewusst Prioritäten gesetzt:

> «Uh! Also Reisli will ich unbedingt machen, aber Kleider liegt jetzt nicht mehr drin. Ich habe dann müssen «schaurig» rechnen.» E (65+) / vermuteter EL-Anspruch / geringe Bedarfslücke

Nebst den weit verbreiteten Alltagseinschränkungen war etwa knapp ein Drittel der nichtbeziehenden Interviewten auch von weitreichenden, grundlegenden Entbehrungen betroffen. Diese betreffen beispielsweise den langfristigen Verzicht auf Freizeitaktivitäten und Ferientage. Ein Teil dieser Gruppe leidet unter den entsprechenden Einschränkungen aufgrund fehlender finanzieller Mittel. Eine interviewte Frau, welche sämtliche Ersparnisse, die sie für die Pensionszeit zur Seite gelegt hatte, für eine Zahnsanierung ausgeben musste, erklärte, sich keine Ferien mehr leisten zu können und «schon seit über fünf bis sechs Jahren in keinen Ferien mehr gewesen» zu sein und meint, «[…] man schlägt sich so durch». (B (65+) / vermuteter EL-Anspruch / geringe Bedarfslücke). Sie bringt ihre Unzufriedenheit darüber entsprechend zum Ausdruck:

> «Nein natürlich nicht, oder, da kann man nicht zufrieden sein, oder. Wenn man einfach schauen muss und auf alles, nein. Ja, da kann man nicht zufrieden sein, oder.» B (65+) / vermuteter EL-Anspruch

Nebst dem Freizeitbereich können aber auch gesundheitsspezifische Behandlungen zu den grundlegenden Entbehrungen gehören, wobei insbesondere die selbst zu tragenden Zahnarztkosten schwer ins Gewicht fallen:

> «Früher war ich drei-, viermal im Jahr [in mein Heimatland][41] gegangen, und jetzt nicht mehr. Seit vier Jahren habe ich auch keinen Zahnarzt mehr besucht und sollte…*(lacht)*» T (im Erwerbsalter) / vermuteter IPV-Anspruch / mittlere Bedarfslücke

Gewisse Ausgaben können im Rahmen des Budgets nicht durch Verzichte kompensiert werden. Kann in einer solchen Situation nicht auf Hilfsleistungen des persönlichen sozialen Netzwerkes zurückgegriffen werden, sind kurz- oder längerfristige Verschuldungen mögliche Konsequenzen. Obwohl sich in der vorliegenden Untersuchung die Fragestellungen nicht explizit auf Schulden beziehen, weisen mehrere der interviewten Nichtbeziehenden darauf hin, dass sie sich bei einmaligen hohen Rechnungsbeträgen leicht verschulden. Solche Schulden können zwar dann oftmals durch Ratenzahlungen getilgt werden, belasten aber das Monatsbudget noch zusätzlich, oftmals während vieler Monate. Eine weitere Verschuldung findet durch kleine Kredite im Rahmen von Kreditkartenüberzügen statt. Eine selbständig erwerbende Person macht davon regelmässig Gebrauch, um unvorhergesehene, zum bestehenden Zeitpunkt nicht anderweitig finanzierbare Geldbeträge zu bezahlen:

> «Sie haben mir die Karte immer wieder gewährleistet. Und da habe ich natürlich irgendeine Limite, die ich überziehen kann, irgend 20'000, 25'000[42], […]».
> N (im Erwerbsalter) / vermuteter IPV-Anspruch / geringe Bedarfslücke

Voraussetzung für Kreditbelastungen in dieser Grössenordnung ist wohl die Zuversicht, sich den Betrag auch wieder ersparen und zurückzahlen zu können. Gelingt dies nicht, können längerfristige Verschuldungen und wiederholte Betreibungsverfahren folgen, wovon ebenfalls eine Person berichtet:

> «Es war sehr, sehr schwierig für mich – es war viele Probleme wegen Geld. Wegen das bin ich in Betreibung gekommen, wegen Schulden. Ich habe Schulden bei Betreibungsamt. […] Und nachher habe ich wieder Schulden bekommen, immer Schulden, kommt wieder, wieder. Mit 2200 kann ich nicht leben.»
> S (im Erwerbsalter) / vermuteter IPV-Anspruch / geringe Bedarfslücke

Neben der subjektiv empfundenen Bedürftigkeit zeigt die ermittelte individuelle Bedarfslücke der einzelnen Interviewpartnerinnen und -partner (vgl. Fallkorpus Tabelle 18), in welchem Ausmass die finanzielle Lücke zur Anspruchsgrenze der EL und somit des errechneten persönlichen Bedarfs besteht. Sie bildet eine quantitative und von der Lebensführung und persönlichen Einschätzung der Interviewten unabhängige Information, welche zur zusätzlichen Einordnung der Aussagen dienlich sein kann. Im vorliegenden Fallkorpus lassen sich überraschenderweise nur wenige Merkmalsmuster erkennen, welche auf einen systematischen inhaltlichen Zusammenhang zwischen der Höhe der Bedarfslücke und den formulierten finanziellen Engpässen oder gewissen Merkmalen der Nichtbeziehenden schliessen lassen würden. Auffallend ist jedoch, dass

[41] Anmerkung der Autorenschaft

[42] Dabei handelt es sich gemäss Aussage der befragten Person um eine Kreditkare VISA «Gold», deren Kreditlimit in dieser Höhe festgelegt worden sei.

Nichtbeziehende aus den EU-/EFTA-Staaten gehäuft über mittlere bis grosse Bedarfslücken verfügen. Fehlende Referenzpunkte hinsichtlich Anspruchsvoraussetzungen, mangelhafte Kenntnisse sowie allfällige Befürchtungen im Zusammenhang mit Aufenthaltsstatus und staatlichen Leistungen können mögliche Erklärungsansätze dafür sein. Bei eingehender Analyse der Personen mit hohen Bedarfslücken fällt zudem auf, dass die Schwelle für eine selbständige Klärung eines Sozialleistungsanspruches und -antrags (mutmasslich auf Sozialhilfe) für diese Personen sehr hoch angelegt und aufgrund von persönlichen oder situativen Voraussetzungen wie Überlastung, fehlende Systemkenntnis oder sprachlichen Bedingungen überfordernd ist (z.B. H, P, T, U). So konnte beispielsweise Person U, welche mit einem massgebenden Einkommen von rund CHF 56'000.- einen 3-Personenhaushalt finanzierte und über eine entsprechend hohe Bedarfslücke verfügte, die vorliegenden Interviewfragen nur mit Hilfe einer Drittperson beantworten, welche die Fragen laufend sprachlich und inhaltlich übersetzte und erläuterte. Die Zusatzaufwände, welche diese Personengruppe betreiben müssen, lassen darauf schliessen, dass sie eher schlecht erreichbar und somit unzureichend erfasst werden. Einzelne Interviewpartnerinnen, welche ebenfalls über eher höhere Bedarfslücken verfügen, zeigen stattdessen ein ausgeprägtes Autonomiebedürfnis (z.B. G und teilweise H), welches sich im Versuch zeigt, sämtliche Ressourcen zu aktivieren, um möglichst unabhängig von staatlichen Leistungen zu bleiben (siehe auch Abschnitt 8.3).

8.1.2 Erwerb und Beschäftigung

Ein auffallend hoher Anteil der interviewten Personen ist in selbständiger Erwerbstätigkeit (siehe auch Tabelle 18 in Abschnitt 7.1.2). Selbständige sind oftmals einer unbeständigen und stark schwankenden Auftragslage ausgesetzt. Damit einher gehen auch unregelmässige Lohnzahlungen und eine erschwerte Planbarkeit. Einnahmelücken aufgrund fehlender Aufträge oder Projekt- und Zahlungsverzögerungen wirken sich direkt auf das zur Verfügung stehende Monatsbudget aus. Kann in solchen Phasen nicht auf Rückstellungen zurückgegriffen werden, kann diese Personengruppe (zeitweise) in eine prekäre Erwerbslage geraten:

> «[…] früher, als ich so in einer Hochphase war, hatte ich 14 Projekte gleichzeitig. Heute habe ich drei. Und es ist nie klar, wann das Geld kommt. Das ist meine Grundsituation.» G (im Erwerbsalter) / vermuteter IPV-Anspruch / grosse Bedarfslücke

Die selbständige Erwerbsarbeit betrifft bei den befragten Nichtbeziehenden aber nicht nur Personen im Erwerbsalter. Auch Personen im AHV-Rentenalter versuchen, durch einen Zuverdienst eine eher tiefe Altersrente oder fehlende Pensionskassengelder auszugleichen. Die Renten fallen bei mindestens der Hälfte der Personen im Rentenalter unter anderem wohl tief aus, weil sie «nicht kontinuierlich gearbeitet [haben] – und während zwei Jahren vergessen [haben] einzuzahlen.» (K (65+) / vermuteter EL-Anspruch / geringe Bedarfslücke), sich während mehrerer Jahre im Ausland befanden oder in einem Arbeitsfeld tätig waren, in welchem die Sozialversicherungsleistungen und berufliche Vorsorge wenig ausgeprägt waren. Interessanterweise liegt die Weiterfüh-

rung der Erwerbsarbeit oder die Suche eines passenden Nebenerwerbs für viele offenbar näher, als eine Abklärung zu bedarfsabhängigen Sozialleistungen zu tätigen, wie dies bei der folgenden AHV-Rentnerin zum Ausdruck kommt:

> «[…] aber da ich immer freischaffend gearbeitet habe und davor noch acht Jahre in [europäischer Staat – Anmerkung der Autorenschaft], habe ich einfach minimal AHV-Rente. Und nirgend eine Pensionskasse, weil auf meinem Beruf; Schauspielerin und Journalistin, Religionslehrerin und Deutschlehrerin im privaten Sektor, hat einfach nie Pensionskasse gegeben; also Minimalrente. Und dann habe ich gemerkt: Aha, das ist sehr schwierig von dem zu leben. […] Und hab gedacht: Uh, jetzt muss ich schauen, dass ich als Rentnerin noch ein wenig kann arbeiten gehen.» E (65+) / vermuteter EL-Anspruch / geringe Bedarfslücke

Mehrere der interviewten Personen in einem Anstellungsverhältnis waren rund um das Jahr 2015 von einem Stellenverlust betroffen. Die darauffolgende Zeit wurde mit den entsprechenden finanziellen Einbussen entweder mithilfe von Arbeitslosenversicherungsgeldern oder auch mit Ersparnissen zur Überbrückung finanziert. Die Lebensverläufe während der Stellenlosigkeit divergieren: Während einige der Nichtbeziehenden eine neue Stelle fanden oder versuchten, sich als Selbständigerwerbende zu etablieren, fanden andere nicht mehr in den Arbeitsmarkt zurück. Eine Person erwähnt zudem, dass sie zwar Arbeitsstellen gefunden hatte, es sich aber stets um Teilzeitstellen handelte, was ihren Existenzbedarf nicht vollumfänglich deckte, so dass sie in Verschuldung geriet, da sie laufende Rechnungen nicht mehr zahlen konnte.

8.1.3 Familienleben

Insbesondere die Sorge für jüngere Kinder stellt einen hohen zeitlichen Aufwand dar, welcher entweder nicht für Erwerbsarbeit genutzt oder mithilfe von externer Kinderbetreuung finanziell abgegolten werden muss. Diese Ausgangssituation sowie zusätzliche laufende Auslagen, die im Zusammenhang mit der Förderung, Ausbildung und Freizeitaktivitäten von eigenen Kindern entstehen, können die betroffenen befragten Personen in finanzielle Bedrängnis bringen. Dabei haben insbesondere Einelternfamilien mit Kleinkindern ein erhöhtes Armutsrisiko (Fluder et al., 2020). Ins Gewicht fällt ebenfalls, wenn Aktivitäten mehrere Kinder betreffen, wie dies der 4-fache Vater, der alleine für das Erwerbseinkommen zuständig ist, erläutert:

> «[…], ja also oder auch wenn bei uns das grosse Quartierfest gewesen ist, dann sind wir meistens, weil das kostet ja auch Geld, dann sind wir mit den Kindern meistens in der Ostschweiz draussen gewesen, damit wir nicht, die Kinder nicht in Versuchung kommen und wir nicht das «Gstürm» haben, dass sie auch dorthin wollen und so. Und dann haben wir natürlich schon wieder können Geld sparen, oder.» P (im Erwerbsalter) / vermuteter FAMI-Anspruch

Von den interviewten Personen mit Kindern befindet sich etwas mehr als die Hälfte in elterlicher Partnerschaft. Drei interviewte Frauen sind alleinerziehend mit je einem Kind. Bezüglich der Vereinbarkeit der beiden Aufgaben Kinderbetreuung und Erwerbs-

leben gab sowohl mindestens eine Frau in Partnerschaft als auch eine Alleinerziehende an, ihr Erwerbspensum langfristig reduziert zu haben. Die Personen in Einelternfamilien sind aufgrund ihrer Lebenslage hinsichtlich Doppelbelastung beziehungsweise der Alleinverantwortung für die finanzielle Existenzsicherung stark gefordert. Um weiterhin die eigene Unabhängigkeit zu bewahren, zeigten viele der interviewten Nichtbeziehenden eine erstaunlich hohe Bereitschaft, sich laufend etwa mit zusätzlichen abendlichen Nähaufträgen von Fastnachtskleidern «so eigentlich immer ein wenig über Wasser» zu halten (D (65+) / vermuteter EL-Anspruch). Auch der Entschluss zur selbständigen Erwerbstätigkeit steht in einer Situation im Zusammenhang mit der anpassenden Ausgestaltung von Kinderbetreuung und gleichzeitiger beruflicher Tätigkeit:

> «[…] weil ich alleinerziehende Mutter und Architektin natürlich bin und mir eigentlich das Leben nicht viele Chancen geboten hat, in der Zeit als ich ein kleines Baby gehabt habe und dann habe ich dementsprechend den Weg gesucht dass ich selbständig werde, […]. Und dann kommt man immer in so eine Wellenbewegung, man lebt eigentlich wie eine Künstlerin ein bisschen von der Hand ins Maul und da immer ein bisschen schauen, wie komme ich eigentlich durch und so. Wie siehts mit der Krankenversicherung aus? Man hat mal ein Hoch, oder wenn man gut verdient tut man die Säule 3b füllen und, es ist eigentlich ein riesen Tanz den man macht als selbständige Frau; Frau insbesondere.» N (im Erwerbsalter) / vermuteter IPV-Anspruch

8.1.4 Wohnsituation

Einsparungen, welche durch tiefe Mietkosten gemacht werden können, prägen die meisten Wohnlösungen der interviewten Nichtbeziehenden. Die Mehrheit hat dennoch Wohnraum gefunden, welchen sie trotz eher älterem, einfachem Ausbaustandard als zufriedenstellend bezeichnet. Andere Möglichkeiten bieten sich für Personen in Lebensgemeinschaften. Partner und Partnerinnen spielen bei der Lösung von Wohnsituationen häufig eine entscheidende Rolle, indem sie nur sehr tiefe, ans knappe Budget der Nichtbeziehenden angepasste Mietanteile einfordern oder sie gar gratis wohnen lassen (vgl. auch Abschnitt 8.2 zu Handlungsstrategien).

Mehrere Personen, die nicht auf Unterstützung ihres Netzwerkes zurückgreifen können, erwähnen, dass sie froh sind, eine verhältnismässig günstige Wohnung gefunden zu haben, in der sie schon seit vielen Jahren wohnen. Dabei zeigen sich auch Einschränkungen, welche in Bezug auf Raum, Lage oder Standard in Kauf genommen werden müssen:

> «Aha, also Ding habe ich natürlich nicht erwähnt, also die Buben zum Beispiel, die haben zu dritt zusammen ein Zimmer. Es ist schon relativ gross, sag ich jetzt mal mit 33, ja 35 Quadratmeter etwa, aber eh trotzdem, sind zu dritt im Zimmer und ja, […].» P (im Erwerbsalter) / vermuteter FAMI-Anspruch

> «Das Hauptproblem, das ich eigentlich schon lange habe, ist, dass ich gerne eine grössere Wohnung hätte, die ich bezahlen kann und die mir so gut gefällt wie

diese hier. Das ist das Einzige, an dem ich immer so ein bisschen nachhänge – nicht, wenn ich allein bin, aber wenn meine Kinder zu Besuch sind.» Q (65+) / vermuteter EL-Anspruch

8.2 Allgemeine Handlungsstrategien in finanzieller Knappheit

Die individuellen Handlungsstrategien, welche aufgrund der oben erläuterten Einschränkungen etabliert und angewandt werden, umfassen grösstenteils Versuche, in Sparsamkeit zu leben und die Ausgaben zu minimieren. Dabei besteht zudem auch die Bemühung, die finanziellen Engpässe mit Hilfe von zusätzlichen Einkommensquellen zu verringern. Vereinzelt genannt werden auch Vergünstigungen, von denen die betreffenden Personen profitieren können (zum Beispiel durch den «Familienpass» und die «KulturLegi» oder Stiftungsbeiträge zum Beispiel an Kinder-Ferienlager). Eine wichtigere Rolle spielt das private soziale Netzwerk der Betroffenen. Personen aus dem privaten Umfeld leisten teilweise elementare und langfristige Unterstützung und tragen massgeblich zu Lösungsmöglichkeiten für die Verbesserung der persönlichen Lage der interviewten Nichtbeziehenden bei. Die verschiedenen Handlungsstrategien der Betroffenen werden nun in den folgenden Abschnitten näher erläutert.

8.2.1 Sparsamkeit und Ausgabenoptimierung

Die Aussagen mindestens der Hälfte der Interviewten lassen vermuten, dass diese bewusst eine bescheidene Lebensweise gewählt haben, die nicht an materiellen Werten ausgerichtet ist. Entsprechend werden gewisse Entbehrungen von Betroffenen auch nicht als problematisch eingestuft, sondern als Alltagsrealität ihres Lebensstils integriert. Insbesondere diejenigen Personen, welche aus diesem Grund mit einem nicht stabilen, monatlich wechselnden Budget vertraut sind wie etwa Studierende, Selbständigerwerbende oder Personen mit temporären oder verschiedenen, häufig wechselnden Teilzeitstellen, zeigen eine hohe Toleranz bezüglich knapper finanzieller Ressourcen:

> «Aber, eben wie gesagt, wir sind uns gewohnt gewesen mit einem kleinen Budget zu leben, wir sind beide Studenten gewesen, oder. Und von dem her, und wir haben in WGs gelebt und wir haben eigentlich diesen Lebensstil überhaupt nicht irgendwie empfunden, dass wir uns etwas nicht könnten leisten, was wir gerne würden wollen.» O (Junge Erwachsene) / vermuteter FAMI-Anspruch / mittlere Bedarfslücke

Die Einsparungen werden insbesondere in den drei Bereichen Kleidung, auswärts Essen und Ferien gemacht. So zeigt sich die Bescheidenheit etwa in Aussagen über die unnötig hohe Menge von Kleidern sowie der Entbehrlichkeit von teureren Markenartikeln. Mehrere Interviewte betonen, Kleidung sehr lange Zeit zu tragen, allenfalls sehr preiswerte Angebote zu nutzen oder in Secondhand-Läden einzukaufen:

> «Kann ich noch lange anziehen. Und all diese Jeans für 9.99. Ich brauche keine Jeans für 200 Franken. Und die passen.» M (65+) / vermuteter EL-Anspruch / geringe Bedarfslücke

Ist Sparsamkeit nicht hinreichend beziehungsweise das Budget nicht ausreichend, bleibt einzig der Verzicht. Einzelne der Interviewten gaben an, niemals auszugehen. Auch für den Coiffeur geben nicht alle Befragten Geld aus – Einzelne schneiden sich die Haare selbst. Einige weitere Personen verzichten vollständig auf Reisen und Ferien. Vereinzelte Personen haben dafür die Lösung gefunden, bei Bekannten oder Verwandten gratis übernachten zu können und so kostenfreie Urlaubstage zu verbringen. Nebst diesen eher entbehrlichen Güter wird auch auf Grundlegenderes wie Zahnarztbesuche (siehe Abschnitt 8.1) oder medizinische Kontrolluntersuchungen verzichtet (wobei dabei im Rahmen der Interviews nicht abschliessend geklärt wurde, ob dies aus finanziellen Gründen geschah). Auch der Verzicht auf Festnetz, Internet und Wohnungsheizen als Sparmassnahmen wird genannt. Eine weitere Person äussert sich ebenfalls hinsichtlich Mobiltelefon:

> «Das Schöne oder das Gute ist natürlich auch was das Finanzielle betrifft; meine Frau hat zum Beispiel kein Handy, weil es einfach, ja auch ein Unkostenfaktor ist.» P (im Erwerbsalter) / vermuteter FAMI-Anspruch / grosse Bedarfslücke

Nebst bescheidenem Lebensstil und grundsätzlicher Sparsamkeit im Alltag sind zwei weitere Themenbereiche in Bezug auf die Ausgabenoptimierung nennenswert: Tiefe Wohnkosten sowie die Nutzung von Einkaufsmöglichkeiten und preiswerten Dienstleistungen in Deutschland. Zu ersterem erwähnen drei Personen, dass sie vollumfänglich gratis wohnen können. Andere Interviewte geben an, dass sie sich günstige Wohnungen organisieren konnten oder sich im Wohnraum einschränken und so Fixkosten unterdurchschnittlich tief halten können.

Insbesondere Personen mit ursprünglich deutscher Staatsbürgerschaft nutzen regelmässig Angebote im grenznahen Deutschland. Dortige Einkäufe von Lebensmitteln, besonders günstigen Bioprodukten und Gütern des täglichen Gebrauchs, gehören zu den einfach umsetzbaren Sparmassnahmen. Zusätzlich profitieren einzelne der nichtbeziehenden Befragten von Dienstleistungen in Deutschland, welche in der Schweiz deutlich teurer sind. Dazu gehören vorrangig zahnärztliche oder sonstige medizinische Leistungen, beziehungsweise deren Versicherung. Eine Person würde auch eine Rückkehr nach Deutschland in Erwägung ziehen, falls ihr Budget im Rentenalter beziehungsweise bei Pflegebedürftigkeit knapp würde.

8.2.2 Zusätzliche Einkommensquellen

Etwa die Hälfte der interviewten Personen sucht neben Einsparungen auf der Ausgabenseite auch nach Lösungsmöglichkeiten für zusätzliche Einkommensquellen. Mit dem hier gewählten Studiendesign lassen sich keine Angaben darüber machen, ob die in diesem und im folgenden Abschnitt erwähnten anrechenbaren Einkommen, sei es bei der amtlichen oder der statistischen Anspruchsermittlung, berücksichtigt wurden. Wie in Abschnitt 8.1.2 erwähnt heben mehrere ältere Personen im Pensionsalter ihre monatliche Rente mithilfe von Zuverdiensten an. Diese Tätigkeiten reichen von kleinen Gelegenheitsaufträgen bis hin zu regelmässiger Arbeit im angestammten Beruf.

Als weitere Lösungsmöglichkeiten für die Aufstockung des knappen Budgets werden Erbschaften und Vermächtnisse genannt. Dabei wurden interviewte Personen in Erbschaften von Personen aus dem näheren Umfeld (zum Beispiel Patenonkeln) berücksichtigt oder können vom Erlös eines geerbten Ferienhauses die Engpässe im Budget ausgleichen. Auch eigene Ersparnisse dienten als Möglichkeit der Überbrückung oder der Kompensation von zeitweise höheren Ausgaben. Die Hälfte dieser Personen hat aber inzwischen sämtliche Ersparnisse und Rückstellungen aufgebraucht:

> «Also mein Erspartes war einfach am Schluss weg, komplett. Also ich hatte, ich hatte eben Erspartes, aber das war halt dann weg. Also ich habe da im Prinzip ein Kleinwagen verbraten in der Zeit.» F (im Erwerbsalter) / vermuteter FAMI-Anspruch / mittlere Bedarfslücke

8.2.3 Unterstützung durch das private Netzwerk

Auffallend viele der befragten Nichtbeziehenden haben sich mithilfe von privaten Hilfeleistungen organisieren können. Nur eine der Interviewten zeigte eine eher ablehnende Einstellung hinsichtlich privater Unterstützung. Diese ist allgemein geprägt von einem ambivalenten «Eingestehen» einer Bedürftigkeit, welche aufgrund früherer Unbedachtheit hinsichtlich Vorsorge im Alter entstanden scheint. Die Mehrheit der Interviewten nimmt aber Unterstützungsleistungen durch Bekannte, Verwandte, Freundinnen und Freunde mit grosser Dankbarkeit in Anspruch. Hemmungen oder Bedenken scheinen dabei eine untergeordnete Rolle zu spielen, zumindest werden sie im Unterschied zum Bezug staatlicher Unterstützungsleistungen kaum geäussert.

Die Unterstützung durch nahe Verwandte wie die eigenen Kinder oder (Schwieger-)Eltern wird dabei am häufigsten genannt. Einige Aussagen beziehen sich nicht auf effektiv getätigte Unterstützungsleistungen, sondern auf die persönliche Rückversicherung, in einer allfälligen Krisenlage auf Verwandte zählen zu können. Die nahen Verwandten scheinen dabei grösstenteils nicht zu erwarten, dass die Unterstützungsleistungen zurückgezahlt werden. Neben direkten Geldzahlungen beinhalten die Verwandtenunterstützungen auch Leistungen und Güter, auf welche aufgrund der finanziellen Knappheit sonst verzichtet werden müsste. Dazu gehören insbesondere Ferien und Ausflüge. Die Art und Ausgestaltung der Hilfeleistungen sind dabei sowohl direkte Geldleistungen als auch die Übernahme von laufenden oder zusätzlichen Kosten:

> «Ich habe natürlich auch immer wieder Unterstützung der Kinder. Die einen zahlen mir das Zeitungsabo, die anderen haben mir Ferien bezahlt, das ist schon schön.» J (65+) / vermuteter EL-Anspruch / geringe Bedarfslücke

Nebst nahen Verwandten gehören auch die Personen in Lebensgemeinschaften zu den dauerhaft unterstützenden Personen. Mehrere Interviewte, welche sich in einer Lebensgemeinschaft befinden, werden wie erwähnt insbesondere durch sehr tiefe Mietanteile unterstützt oder können gar gratis wohnen. Zu gemeinsamen, etwas kostspieligeren Aktivitäten werden die nichtbeziehenden Interviewten häufig eingeladen. Es kann davon ausgegangen werden, dass Hilfen von denjenigen Personen im Umfeld in Anspruch genommen werden, welche als finanziell gutgestellt betrachtet werden:

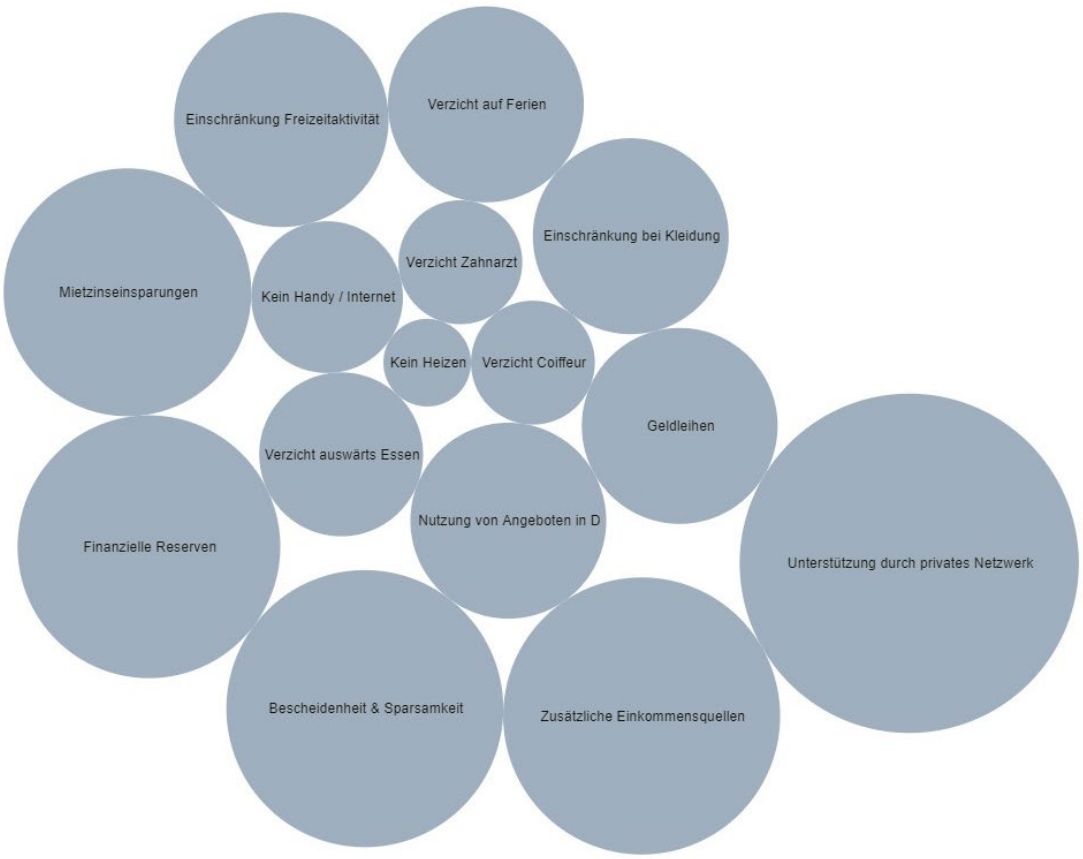
> «Eh, ja. Wenn wir ausgehen, auswärts essen, zahlt immer sie. Und eh, sie ist sehr gut situiert. Also, Ferien oder so zahlt sie. Also da muss ich nichts.» D (65+) / vermuteter EL-Anspruch / geringe Bedarfslücke

Auch Personen des Freundes- und Bekanntenkreises sowie etwas weniger nahe Verwandte wie Cousinen oder Verschwägerte werden als mögliche Hilfeleistende genannt. Dabei handelt es sich häufiger um kurzfristige Geldleihen, welche auch wieder zurückbezahlt werden müssen oder kleine Aushilfsleistungen im Alltag. In einem Ausnahmefall erhielt eine Interviewte eine grössere Summe im Zusammenhang mit einem Vermächtnis eines Freundes:

> «Also etwas Positives, das sich verändert hat, ist, dass ich von einem lieben Freund, der gestorben ist, 30'000.- geschenkt bekommen habe. Das war vor ca. 3 Jahren. Das war eine grosse Hilfe und Erleichterung.» Q (65+) / vermuteter EL-Anspruch / geringe Bedarfslücke

Wie die Ausführungen zeigen, können Handlungs- und Lösungsstrategien bei finanzieller Knappheit sehr vielfältig sein. Abbildung 13 bietet eine visuelle Übersicht.

Abbildung 13: Handlungs- und Lösungsstrategien bei finanzieller Knappheit



8.3 Gründe für den Nichtbezug von Sozialleistungen

In den folgenden Abschnitten wird aufgezeigt, aus welchen Gründen die befragten Personen im Jahr 2015 keine der zur Diskussion stehenden Sozialleistungen bezogen haben respektive mit welchen Zugangshürden sie sich konfrontiert sahen.

8.3.1 Keine subjektiv wahrgenommene Bedürftigkeit

Eine Mehrheit der befragten Personen hat keine Leistungen geltend gemacht, weil ihrer Einschätzung nach kein entsprechender Bedarf bestanden hat. Ihre Mittel reichten aus, um die Existenz (knapp) sichern zu können. Sie betonen, dass sie ein sehr bescheidenes Leben führten und keine hohen Ansprüche hätten.

Berichtet wird jedoch von speziellen Arrangements, die nötig waren, um die Grundbedürfnisse decken zu können. Die meisten konnten ihr Leben zwar wie oben erwähnt durch Einkommen aus Erwerbsarbeit und allenfalls aus Ersparnissen finanzieren. Einige wurden jedoch sporadisch durch Familienmitglieder oder Bekannte finanziell oder materiell unterstützt und/oder übten mehrere Jobs gleichzeitig aus. Einzelne mieteten eine besonders günstige, jedoch mit verschiedenen Nachteilen verbundene Wohnung und nutzten wo immer möglich Vergünstigungen (siehe auch Abschnitt 8.2.1).

Einige der Befragten erklären auch, dass sie keine finanziellen Schwierigkeiten gehabt hätten und dementsprechend keine speziellen Arrangements und keine Hilfe nötig waren. Weshalb? Können diese Personen näher charakterisiert werden?

8.3.2 Selbstbild eines eigenverantwortlichen Menschen mit hoher Arbeitsmoral

Häufig in Verbindung mit der Einschätzung, nicht bedürftig zu sein (siehe oben), ist die Normvorstellung, dass Menschen, die arbeiten können, keine fremde Hilfe in Anspruch nehmen sollten, sowie das Aufweisen einer hohen Arbeitsmoral. So gibt rund ein Drittel der Interviewpartnerinnen und -partner an, dass sie arbeiten können und wollen und deshalb auch in der Lage sind, ihr Leben selbst zu finanzieren. Eine Person beantwortet die Frage, ob es einmal eine Situation gegeben habe, in der sie sich in irgendeiner Form Unterstützung gewünscht habe, wie folgt:

> «Nein. Da bin, ich bin absolut dagegen, weil man hat zwei Hände und einen Kopf und man kann arbeiten.» M (65+) / vermuteter EL-Anspruch / geringe Bedarfslücke

Zwei weitere Personen meinen ebenfalls, dass sie «zwei gesunde Hände» hätten (D (65+) / vermuteter EL-Anspruch / geringe Bedarfslücke; G (im Erwerbsalter) / vermuteter IPV-Anspruch / grosse Bedarfslücke) und arbeiten können und deshalb keine finanzielle Unterstützung benötigten.

Eine andere Person meint:

> «Es ist (…) eigentlich auch eine Ehre, dass man alles selbst machen kann, ohne dass man fremde Hilfe braucht – oder es ist schwerer anzunehmen als zu geben.» J (65+) / vermuteter EL-Anspruch / geringe Bedarfslücke

Drei Frauen erklären, dass sie ein Leben lang gearbeitet hätten – teilweise unter sehr schwierigen Bedingungen. Zum Beispiel arbeitete eine Person oftmals auch dann, wenn sie krank war; Ferien oder Freizeit gab es nicht. Einige waren alleinerziehend und/oder hatten starke Auftrags- und damit Einkommensschwankungen in ihrer selbständigen Arbeit (vgl. oben).

Im Zusammenhang mit der Frage, weshalb keine Sozialleistungen bezogen wurden, fallen auch immer wieder Begriffe wie «Almosen», «Bettelei» oder «die hohle Hand machen». Davon distanzieren sich mehrere der befragten Personen. Je eine Person meinte zum Beispiel,

- dass der Staat durch Stipendien bereits ihre Ausbildung mitfinanziert habe, weshalb sie keine weiteren staatlichen «Almosen» wolle N (im Erwerbsalter) / vermuteter IPV-Anspruch / geringe Bedarfslücke
- dass sie auf keinen Fall beim Staat betteln respektive dass sie keine «fremde Hilfe annehmen wolle» – denn schliesslich könne man arbeiten und sparen, wenn man etwas brauche («was willst du betteln, kannst ja jemandem das Geschirr waschen») D (65+) / vermuteter EL-Anspruch
- dass sie zwar «auch etwas durch die hohle Hand annehmen» könnte, dies aber nicht brauche und auch so erzogen wurde, «dass man auch an andere Leute denkt und nicht nur an sich selbst» K (65+) / vermuteter EL-Anspruch
- dass sie ihre «Situation mit wenig Geld» selbst gewählt habe und diese jederzeit ändern könne, denn: «Ich kann doch nicht Sozialleistungen beantragen, nur weil ich zu faul bin, mehr zu arbeiten» F (im Erwerbsalter) / vermuteter FAMI-Anspruch

Eine Frau, die nach 2015 dann doch Ergänzungsleistungen beantragt hatte, bemerkt, dass sie lange alles selbst machen wollte und es sich nicht eingestehen konnte, dass sie Unterstützung benötigte. Auch sie betont, dass sie das ganze Leben lang gearbeitet habe – sie meint ausserdem:

> «Es ist schwerer anzunehmen als zu geben – man nimmt ja das dann an, den Anspruch der Stadt.» J (65+) / vermuteter EL-Anspruch

In den Interviews kommt auch zum Ausdruck, dass sich einige der befragten Personen explizit abgrenzen von anderen Personengruppen, denen es deutlich schlechter geht. Die oben erwähnte Frau, die auf Anraten ihrer Tochter dann doch Ergänzungsleistungen beantragt hatte, erklärt, dass beim Amt für Sozialbeiträge

> «[…] alles so einfach fremde Leute [waren], und wir zwei, sogenannte Schweiz..[…] Ich hatte das Gefühl, die schauten mich komisch an […], denen geht es noch viel, viel schlechter als mir […] und die haben es ja wirklich nötig.» J (65+) / vermuteter EL-Anspruch

Andere Personen machen ähnliche Aussagen. Sozialleistungen seien für «Fälle» vorgesehen, die diese wirklich nötig hätten, beziehungsweise bei denen «es halt wirklich nicht anders geht», wie dies eine Frau ausdrückte. F (im Erwerbsalter) / vermuteter FAMI-Anspruch /mittlere Bedarfslücke

8.3.3 Furcht vor Stigmatisierung und Beschämung

Teilweise eng mit dem oben erwähnten Selbstbild von Eigenverantwortlichkeit und einer hohen Arbeitsmoral verbunden ist die Angst, bei einem Bezug von Sozialleistungen gedemütigt zu werden, «schlecht dazustehen» – vor sich selbst und vor anderen – und eine gewisse Kontrolle über das eigene Leben zu verlieren. Rund die Hälfte der befragten Personen wies auf solche Aspekte als Grund für den Verzicht auf Sozialleistungen hin.
Eine Interviewteilnehmerin, die sich selbst als «maximal ausgebildet» bezeichnete, würde sich zum Beispiel vor sich selbst und ihren Freunden schämen, es «sträflich» finden und kaum mehr in den Spiegel schauen können, wenn sie sich nicht selbst finanzieren könnte und Leistungen beziehen müsste. Lieber esse sie nur «Quark und Brot», bewahre sich dafür aber ihre Freiheit und die Kontrolle. G (im Erwerbsalter) / vermuteter IPV-Anspruch / grosse Bedarfslücke

Andere Personen erwähnen, dass sie sich schämen würden oder dass sie Hemmungen hätten, staatliche Gelder zu beziehen oder auch von Vergünstigungen zu profitieren, da sie bereits früher von staatlichen Sozialleistungen respektive generell von der Schweiz profitiert hätten. Wie oben erwähnt finanzierte der Staat einer befragten Frau zum Beispiel die Ausbildung; eine andere Frau möchte als Ausländerin kein Geld vom Staat kassieren – sie fände dies nicht «fair», da sie «sehr herzlich in der Schweiz aufgenommen» wurde (M (65+) / vermuteter EL-Anspruch) und bei der Arbeit doppelt so gut bezahlt wurde wie in ihrem Heimatland.

Generell sei der Bezug von Sozialleistungen noch immer ein Tabu respektive mit einem Stigma behaftet. Eine Frau verzichtete auch auf eine vergünstigte Wohnung, da nach ihrer Erfahrung Kinder, die in Gegenden lebten, in denen es vergünstigte Wohnungen gibt, «gestempelt» seien. D (65+) / vermuteter EL-Anspruch

Die Befragten befürchten teilweise auch, dass sie die Prozesse beim Amt für Sozialbeiträge als beschämend respektive als demütigend erleben würden, was auch dazu beitragen kann, dass auf eine Beantragung beziehungsweise einen Bezug von Sozialleistungen verzichtet wird. Konkret wurden im Zusammenhang mit dem Gang zum Amt die folgenden Befürchtungen geäussert:

- Aufzufallen und private Informationen zur schwierigen familiären Situation preisgeben zu müssen/gezwungen zu sein, alte Geschichten wieder aufzurollen respektive sich eine Blösse zu geben, indem man alle «Bücher öffnen» und sagen muss: «Ich schaffe es nicht» F (im Erwerbsalter) / vermuteter FAMI-Anspruch; L (im Erwerbsalter) / vermuteter EL-Anspruch

- Das Gefühl, sich rechtfertigen zu müssen/einer Abwehrhaltung oder Misstrauen zu begegnen bei telefonischen Abklärungen beim Amt (das Gefühl zu haben, «die andere Person am Telefon möchte mich eigentlich davon abhalten, dass ich das jetzt prüfen lasse, dass ich den Anspruch habe oder so.») O (Junge Erwachsene) / vermuteter FAMI-Anspruch
- Erleben von Demütigungen. (Eine Frau habe von EL-beziehenden Personen gehört, die sich jeden Monat «quasi nackt ausziehen und Rechenschaft ablegen» müssten, was unter Umständen das Selbstbewusstsein «runterdrücken» könne) E (65+) / vermuteter EL-Anspruch
- Freiheiten/die Kontrolle zu verlieren beziehungsweise «beobachtet» und eingeschränkt zu werden (zum Beispiel, weil bei einem Bezug von Ergänzungsleistungen alle Quittungen aufbewahrt werden müssten) K (65+) / vermuteter EL-Anspruch; G (im Erwerbsalter) / vermuteter IPV-Anspruch

8.3.4 Angst vor negativen Folgen

Einzelne der befragten Personen verbinden mit einem Gang zum Amt auch spezifische Ängste vor negativen Folgen – zum Beispiel die Angst, die Eigentumswohnung oder das Haus verkaufen zu müssen oder das Auto zu verlieren, das man seit bald 30 Jahren fährt. Eine Frau mit Aufenthaltsstatus C befürchtet, dass sie durch den Bezug von Sozialleistungen den Aufenthaltsstatus verlieren würde und das Land verlassen müsste – wobei sie davon ausgeht, dass dies bei den Prämienverbilligungen nicht der Fall wäre. Diese würde sie heute wahrscheinlich beantragen, wobei sie vielleicht einfach anrufen und fragen würde, ob sich eine Prämienverbilligung negativ auf ihren Aufenthaltsstatus auswirken würde.

Genannt werden zudem die Befürchtungen, nicht kompetent beraten zu werden, beziehungsweise nicht die richtigen Auskünfte zu erhalten O (Junge Erwachsene) / vermuteter FAMI-Anspruch; C (im Erwerbsalter) / vermuteter FAMI-Anspruch oder Nachteile zu erleiden aufgrund der Preisgabe von persönlichen Daten oder der Weitergabe der Daten durch das Amt (dass die Daten zum Beispiel ans Finanzamt weitergegeben oder «quasi marketingmässig abgegriffen und weitervergeben» würden) P (im Erwerbsalter) / vermuteter FAMI-Anspruch; G (im Erwerbsalter) / vermuteter IPV-Anspruch

Eine Person sieht im Hinblick auf die Weitergabe von Daten auch die Gefahr, dass diese für Algorithmen verwendet werden, die zur Manipulation der Bevölkerung missbraucht werden könnten. Sie drückt es wie folgt aus:

> «Und wir haben so viele Möglichkeiten. Wir haben Algorithmen, wir können sortieren wie wir wollen […]. Da sagt man plötzlich: Ah, alle Menschen mit M. – die sortiert man jetzt mal aus. Oder alle Menschen, die mal angekreuzt haben: Vielleicht bin ich doch "divers", oder so. Ja. Plötzlich haben wir eine neue Gruppe. Und dann gibts Gestaltungsmöglichkeiten […], und eben diese Robotergeschichten, Algorithmen hauptsächlich, die sind nicht mehr schützbar so einfach. Und diesen Schutz brauche ich.» G (im Erwerbsalter) / vermuteter IPV-Anspruch

Was die Preisgabe von privaten Informationen betrifft, so vermutet eine Interviewpartnerin, dass bei den Prämienverbilligungen und Ergänzungsleistungen weniger offengelegt werden müsse und es «weniger strikt» sei als bei der Sozialhilfe. G (im Erwerbsalter) / vermuteter IPV-Anspruch / grosse Bedarfslücke

Andere gehen jedoch davon aus, dass ein Gang zum Amt mit zusätzlichem Druck verbunden ist und man alles (und allenfalls zu viel) offenlegen respektive «die Hosen runterlassen» müsse, wie diese eine Person ausdrückte. P (im Erwerbsalter) / vermuteter FAMI-Anspruch / grosse Bedarfslücke

8.3.5 Administrative Aufwände und komplexes Antragsverfahren

Rund ein Drittel der befragten Personen – darunter auch Personen, die angaben, nicht bedürftig zu sein – weist darauf hin, dass sie zumindest im Jahr 2015 (auch) deshalb keine Sozialleistungen bezog, da das Antragsverfahren mit einem zu hohen administrativen Aufwand verbunden und zu komplex gewesen sei. Die vielen geforderten Unterlagen zusammenzutragen und die Anträge auszufüllen (oder sich in dem «Zahlendschungel» zurechtzufinden (N (im Erwerbsalter) / vermuteter IPV-Anspruch / geringe Bedarfslücke) sei vor allem dann schwierig, wenn die (Berufs-)Biografie nicht geradlinig verlaufen ist – zum Beispiel aufgrund der Selbständigkeit und der damit verbundenen unregelmässigen Auftragslage, der Arbeit in verschiedenen Ländern oder aufgrund von Scheidungen und anderen Lebensereignissen.

Einzelne Personen bezeichnen ihre eigene Dokumentenablage als zu wenig systematisch. Sie scheuten die Anstrengung der Antragsstellung, weil sie befürchteten, dass sie ihre Bedürftigkeit nicht beweisen können. Andere gingen aufgrund von Hinweisen von Bekannten davon aus, dass sie die bürokratische Sprache nicht verstehen würden.

Zwei Personen erklären, dass ihnen schlicht die Zeit fehlte – einerseits für das Antragsverfahren (aufgrund der hohen zeitlichen Belastung bei der Erwerbsarbeit und in der Familie) und andererseits für die erwarteten monatlichen Gespräche beim Amt, die aufgrund von häufigen Auslandaufenthalten nicht wahrgenommen werden könnten.

8.3.6 Fehlendes Wissen über potenziellen Anspruch auf Sozialleistungen

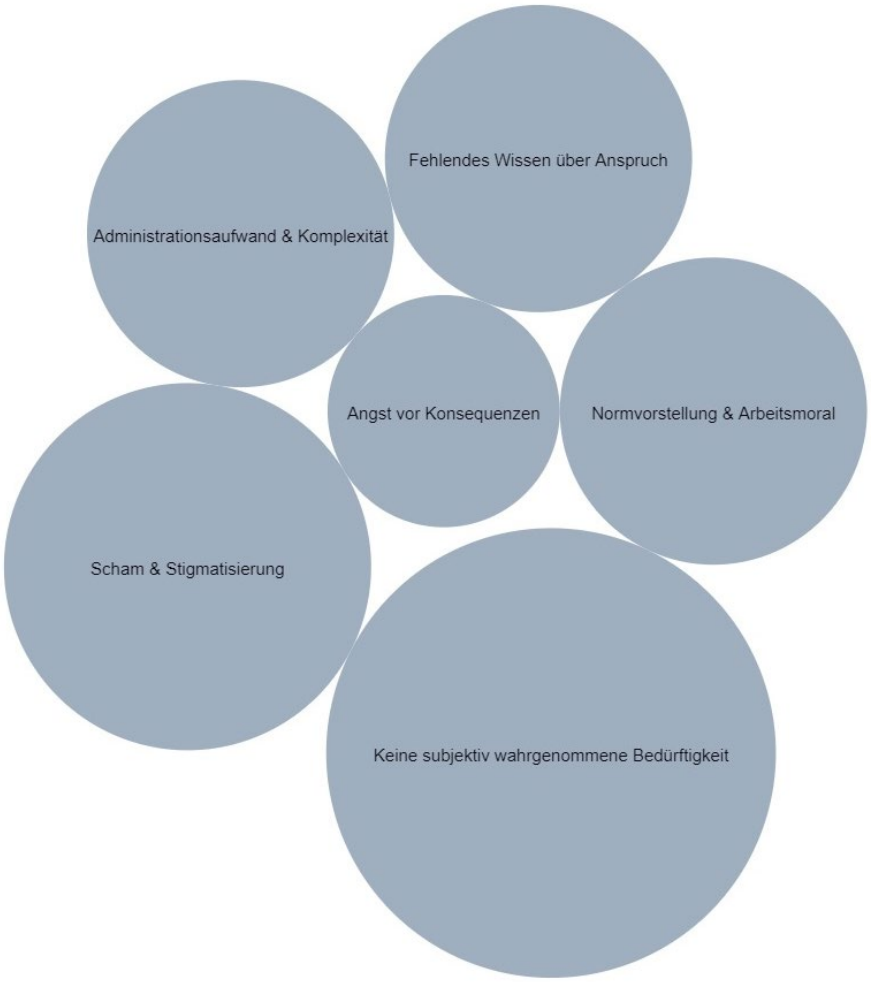
Wie in Abschnitt 8.4 gezeigt wird, kennen nicht alle interviewten Personen die hier diskutierten Sozialleistungen respektive die entsprechenden Anspruchsvoraussetzungen. Bei rund einem Drittel der Befragten war dies ebenfalls ein Grund für den Nichtbezug. Eine Frau ausländischer Herkunft und mit sehr rudimentären Deutschkenntnissen, die sich aufgrund der hohen Krankenkassenprämien verschuldete, hat beispielsweise noch nie von Prämienverbilligungen gehört. Obwohl sie sehr wenig verdiente, bezahlte sie immer die vollen Prämien. Auch Familienmietzinsbeiträge kannte sie nicht (diese waren für sie jedoch nicht relevant) und von Ergänzungsleistungen erfuhr sie erst nach 2015, als sie Sozialhilfe beziehen musste und kurz darauf das AHV-Alter erreichte.

Wie oben (Abschnitt 8.4.3) erwähnt, hatte insgesamt mindestens ein Drittel der Interviewten keine Kenntnis von Familienmietzinsbeiträgen. Zwei der befragten Männer gaben an, dass sie vom Kanton Basel-Stadt keine entsprechenden Informationen erhalten hätten.

Andere hatten zwar von einzelnen Sozialleistungen gehört, gingen aber davon aus, dass sie keinen Anspruch darauf hätten.

Die Vielzahl der genannten Gründe für den Nichtbezug sind visuell in Abbildung 14 dargestellt.

Abbildung 14: Gründe für Nichtbezug



8.4 Kenntnisse über Sozialleistungen und Informationskanäle

Voraussetzungen für die Beantragung kantonaler bedarfsabhängiger Leistungen sind zum einen Kenntnisse über die verschiedenen Leistungsarten und zum andern das Wissen über eine mögliche eigene Anspruchsberechtigung. Entsprechend stehen die Fragen nach dem Wissensstand über einzelne Leistungen sowie nach den Kanälen der In-

formationsgewinnung im Interesse. Die interviewten Personen wurden dabei insbesondere zur sie möglicherweise betreffenden Leistung befragt, jedoch auch auf die jeweils anderen im Interesse der Untersuchung stehenden Sozialleistungen angesprochen. Hinsichtlich des allgemeinen Kenntnisstandes über kantonal geregelte Sozialleistungen ist eine häufige Assoziation mit der Sozialhilfe bemerkbar. Etwa ein Fünftel der interviewten Personen war direkt mit Sozialhilfe konfrontiert, in einzelnen Fällen als Sozialhilfebeziehende, in anderen als Instanz der Informationsbeschaffung und Anspruchsüberprüfung. Im Folgenden wird erläutert, inwieweit die Befragten über die einzelnen Sozialleistungen IPV, EL und FAMI informiert waren und über welche Kanäle sie die entsprechenden Informationen gewonnen hatten.

8.4.1 Individuelle Prämienverbilligung (IPV)

Im Zusammenhang mit den drei Sozialleistungen lässt sich ein recht hohes Ausmass an Informiertheit über die Prämienverbilligung (IPV) feststellen. Mindestens die Hälfte der interviewten Personen erklärt explizit, die Möglichkeiten der Prämienverbilligung zu kennen. Einige davon erhalten unterdessen auch Beiträge der Prämienverbilligung. Einzelne Personen hatten im untersuchten Jahr 2015 noch keine Kenntnisse davon, die entsprechenden Hinweise aber in Zwischenzeit erhalten. Nur wenige der Befragten wissen über die Ausgestaltung und Anspruchshöhen der Prämienverbilligung im Detail Bescheid. Diese spezifischeren Kenntnisse erwarben insbesondere Interviewte der jüngeren Generation beispielsweise während der Ausbildungszeit, da unter Studierenden die Prämienverbilligungen thematisiert würden und Informationen dazu zirkulierten.

Dem Grossteil der Befragten ist die Sozialleistung IPV zwar bekannt, die Kenntnisse bewegen sich aber eher im Bereich von vagen Vermutungen. Bedarfs- und Anspruchsgrenzen sind oftmals nicht bekannt. Das teilweise daraus resultierende fehlende Betroffenheitsempfinden kann dazu führen, dass allfällige Ansprüche nicht näher abgeklärt werden und dürften damit den entsprechenden Nichtbezug von Sozialleistungen mitbegründen (siehe Abschnitt 8.3 Gründe für den Nichtbezug):

> «Ja, ich weiss es nicht genau, ich weiss, es ist einkommensabhängig. Als ich diesen Brief bekommen habe, dass ich möglicherweise Anrecht hätte auf Prämienverbilligung, habe ich das angeschaut und hatte eben relativ Mühe mich da einzustufen.» R (65+) / vermuteter IPV-Anspruch

Drei Personen sagen explizit, dass sie bis heute nicht wüssten, was Prämienverbilligungen seien und wo ein Anspruch geltend gemacht werden könnte. Eine weitere Person hatte, wie bereits erwähnt, in der Zwischenzeit die Informationen erhalten. In diesem Zusammenhang muss hervorgehoben werden, dass drei der vier Personen ohne Kenntnisse aus dem Ausland stammen und weder mit der deutschen Sprache noch mit dem Schweizer Sozialsystem tiefgehend vertraut waren. Zwei von ihnen werden mittlerweile durch die Sozialhilfe unterstützt, so dass sämtliche Anspruchsklärungen und administrativen Anträge durch die zuständigen Sozialarbeitenden organisiert werden.

8.4.2 Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV-Rente

In einer ähnlichen Grössenordnung wie die Kenntnisse über die Prämienverbilligungen bewegt sich der Wissensstand zur Ergänzungsleistung (EL). Dabei ist jedoch nicht in jedem Fall eindeutig, was unter dem Begriff «Ergänzungsleistung» subsumiert wird. Vereinzelte Aussagen lassen darauf schliessen, dass unter Ergänzungsleistungen nicht nur die Zusatzleistungen zu AHV-/IV-Renten, sondern sämtliche zusätzlichen Vergütungen im Falle eines unzureichenden Budgets an der Grenzlinie des Existenzminimums mitgemeint sind. Dabei scheint auch die Differenzierung von Sozialversicherungen und Sozialhilfe für einige nicht eindeutig:

> «Also Ergänzungsleistung kenn ich. Ich kenn natürlich Sozialbehörde - nicht persönlich, aber ich weiss dass es existiert, dass wenn man total keine Lösung mehr hat, dass man halt dann muss zu so einer Sozialversicherung gehen, oder.» N (im Erwerbsalter) / vermuteter IPV-Anspruch

Mit Ausnahme von zwei Personen haben sämtliche interviewten AHV-Rentnerinnen und -Rentner Kenntnisse über das Bestehen von Ergänzungsleistungen. Die Lebensgeschichte von einer der anspruchsberechtigten Personen mit mangelnden Kenntnissen zeichnet sich durch eine gewisse ausbleibende Besorgnis um die finanzielle Absicherung im Pensionsalter bei gleichzeitiger Zurückhaltung bei der Lösungsfindung aus. Diese Person, deren Lebensbedarf während des Erwerbslebens stets finanzierbar gewesen ist, wurde durch die Verknappung im Rentenalter regelrecht überrascht. Nebst besagter AHV-Rentnerin beziehen einige interviewte Personen, welche im Jahr 2015 mit hoher Wahrscheinlichkeit EL-berechtigte Nichtbeziehende waren, zum Zeitpunkt der Interviews (2020) inzwischen Ergänzungsleistungen. Andere wiederum haben sich gegen eine Beantragung von Ergänzungsleistungen entschieden, da sich (wie teilweise in Abschnitt 8.2 beschrieben) andere Möglichkeiten ergeben haben. Dazu zählen zum Beispiel die Möglichkeit, gratis zu wohnen oder die Verbesserung der Situation durch Heirat. Weitere Personen verzichten deshalb auf Ergänzungsleistungen, da sie negative Konsequenzen hinsichtlich eines Hausbesitzes fürchten oder weil sie keinen finanziellen Bedarf sehen.

8.4.3 Familienmietzinsbeiträge (FAMI)

Im Unterschied zu IPV und EL scheint der Kenntnisstand über die Familienmietzinsbeiträge geringer, beziehungsweise ist der Anteil der Personen, die explizit betonen, noch nie etwas von Familienmietzinsbeiträgen gehört zu haben, höher und liegt bei mindestens einem Drittel sämtlicher Interviewten. In diesem Zusammenhang muss aber angefügt werden, dass die Anzahl der interviewten Personen, welche 2015 Anspruch auf Familienmietzinsbeiträge hatte, kleiner ist als diejenige, die Anspruch auf EL und/oder IPV haben. Nichtsdestotrotz zeigen sich inhaltliche Unterschiede bezüglich der «Erreichbarkeit» von anspruchsberechtigten Personen.

> «Und Mietzinsbeiträge, das ist eben auch ein Grund warum ich vorher das ein bisschen kritisiert habe mit der Information, - das ist, bin mehr irgendwie zufällig darauf gekommen, dass uns das irgendwie jemand erzählt hat, dass es, dass

> sie jemanden kennen die jetzt das beziehen seit sie Kinder haben oder irgendwie so. Dann haben wir: Ah, das gibt's! Noch nie von dem gehört!»
> O (Junge Erwachsene) / vermuteter FAMI-Anspruch

8.4.4 Informationskanäle

Die Quellen und Kanäle der Informationen, welche die befragten Personen nutzen, sind vielfältig und hängen nur bedingt mit der Art der Leistung zusammen. Auch die Charakteristika und die entsprechenden Gewohnheiten der interviewten Nichtbeziehenden bilden sich in der Informationsbeschaffung ab. Ein eher «aktiverer» Teil, der etwa einen Viertel der Fallauswahl ausmacht, sucht für die Informationsbeschaffung entsprechende Beratungsstellen auf. Nennenswert in diesem Zusammenhang ist insbesondere die Pro Senectute, welche von mehreren älteren Personen als Auskunftsquelle konsultiert wurde. Daneben haben sich einige der interviewten Personen auch bei anderen Organisationen wie der Budgetberatung, der Sozialhilfe oder bei der Ausgleichskasse über Sozialleistungen beraten lassen.

Ein Grossteil der interviewten Personen gelangt aber über private Kontakte, oftmals eher zufällig, zu den relevanten Informationen. Viele ältere Personen, welche Eltern sind, erhalten diesbezüglich Unterstützung von ihren Töchtern und Söhnen, welche oftmals besser informiert sind und ihre Eltern auf die Möglichkeiten von EL und IPV hingewiesen haben. Auch der erweiterte Bekanntenkreis wie Nachbarschaft, Turnverein oder Kirchgemeinde werden genannt. Insbesondere diese ältere Generation erwähnt zudem, die entsprechenden Informationen in Zeitungsartikeln gewonnen zu haben. Diese Gruppe orientiert sich offenbar hauptsächlich an allgemeinen Berichterstattungen und am Erfahrungswissen im Umfeld:

> «Ja ich glaube das ist publik im Ding, also. Und wenn du mal jemandem gesagt hast: Ja es reicht mir nicht oder ich bin knapp dran, dann haben sie gesagt: Tu doch EL beziehen. Oder, so, das ist, ja, über die Kontakte, ja ja, ja ja.» D (65+) / vermuteter EL-Anspruch

Im Unterschied dazu scheint die Informationsquelle für die IPV kanalisierter. Ein Grossteil sämtlicher Interviewten erklärt, brieflich explizit auf die Möglichkeit der Prämienverbilligung hingewiesen worden zu sein. Einzelne Personen wurden auch im Rahmen eines Termins beim Amt für Sozialbeiträge (ASB) über ihren Anspruch auf IPV informiert.

Einige Personen haben sich anfänglich bereits im Internet über mögliche Sozialleistungen informiert und selbständig recherchiert. Das Internet wird insbesondere auch zur vertieften Informationsgewinnung genutzt. Was für den einen Teil der Interviewten – vorrangig den beruflich noch aktiven und sozial gut integrierten Teil – alltäglich ist, stellt für eine nicht kleine Gruppe der Interviewten keine Option dar. So teilen mehrere Personen mit, zuhause über kein Internet zu verfügen oder dieses bloss für E-Mailing oder Social Media zu nutzen. Diese Personengruppe ist entsprechend darauf beschränkt, Informationen über eine mögliche Anspruchsberechtigung über soziale Kontakte, Printmedien oder offizielle Hinweise zu erhalten.

Von denjenigen, die das Internet regelmässig auch zur Informationsgewinnung nutzen, ist einzelnen auch die Website des ASB bekannt. Sie wird grundsätzlich positiv bewertet und als hilfreich betrachtet, sei aber voraussetzungsvoll, wie dies in der folgenden Aussage treffend zusammengefasst ist:

> «Aber zum auf das aufmerksam zu werden, dass es, ich finde wirklich, also ich kann nur Basel-Stadt reden, finde ich, gerade der Internet-Auftritt von der Sozialleistung-Versicherungen finde ich ist sehr gut und sehr übersichtlich. Und dort kann man, eben jetzt wenn man die deutsche Sprache gut kann, das muss man auch sagen, das ist immer noch diese Einschränkung, (?) aber wenn man mit dem vertraut ist und auch vertraut ist, wie man sich auf einer Website zurechtfindet, aber ich finde da kann man relativ schnell und gut an die Infos kommen. Aber man muss wissen, dass es diese Seite gibt. So.» O (Junge Erwachsene) / vermuteter FAMI-Anspruch

8.5 Hinweise zum Amt für Sozialbeiträge

In den nachfolgenden Abschnitten wird gezeigt, welche Erfahrungen einzelne der befragten Personen vor oder nach dem Jahr 2015 mit dem Amt für Sozialbeiträge gemacht hatten respektive welche Schwierigkeiten und Verbesserungsmöglichkeiten sie diesbezüglich erkennen.

Wie in Abschnitt 8.3.3 erläutert, befürchteten einige der befragten Personen, dass der Gang zum Amt für Sozialbeiträge persönliche Nachteile mit sich bringen könnte, weshalb sie auf die ihnen zustehenden Sozialleistungen verzichteten. Bei einigen Interviewpartnerinnen und -partnern, die seit 2015 Erfahrungen mit dem Amt für Sozialbeiträge gemacht hatten, bestätigten sich diese Befürchtungen nicht. Mehrere der befragten Personen seien bei der Beantragung der ihnen zustehenden Sozialleistungen zum Beispiel sehr freundlich und zuvorkommend behandelt worden – die Mitarbeitenden hätten mit ihnen auf Augenhöhe gesprochen. «(…) Die Leute auf dem Amt waren von A-Z sehr, sehr höflich, und sehr neutral, nicht irgendwie so abgehoben» – wie es eine Frau ausdrückte. J (65+) / vermuteter EL-Anspruch

Eine dieser Personen bewertete auch die Informationen, die sie beim Amt für Sozialbeiträge erhielt, sehr positiv (insbesondere die mündlichen Informationen). In Bezug auf die Prozesse bei den Ergänzungsleistungen wies sie ausserdem darauf hin, dass diese sehr einfach seien. Wenn andere Personen Verständnisfragen oder Schwierigkeiten hätten, sei es ausserdem möglich, Hilfe anzufordern – beispielsweise bei Organisationen wie Pro Senectute.

Aber (auch) von negativen Erfahrungen mit dem Amt wird berichtet. Diese seien von Interviewten selbst (vor oder nach 2015) oder von Bekannten von ihnen gemacht worden. Zwei Personen erwähnten, dass die schriftlichen Informationen auf der Webseite des Amts für Sozialbeiträge teilweise schwer verständlich seien. Ein älterer Mann betonte, dass er selbst sehr gut informiert sei und sich auskenne unter anderem mit Buchhaltungs- und Versicherungsfragen oder (sozial-)politischen Zusammenhängen. Auch für ihn seien aber die Informationen und Formulare für die Beantragung von So-

zialleistungen (in seinem Fall Prämienverbilligung) «extrem kompliziert» und zum Beispiel mit Abkürzungen (wie IPV) versehen, die das «breite Publikum» nicht verstünden R (65+) / vermuteter IPV-Anspruch. Auch seien gewisse Angaben ungenau, so dass der Anspruch nicht selbst geprüft werden könne (zum Beispiel sei unklar, ob der Anspruch auf Grundlage des Einkommens vor oder nach Abzügen berechnet würde). Ein anderer Interviewpartner wies ebenfalls darauf hin, dass die Informationen auf der Webseite nicht ausreichten, um den Anspruch klären zu können – die Informationen seien zu allgemein und nicht auf die individuelle Situation ausgerichtet.

Das Antragsverfahren wurde wie in Abschnitt 8.3.5 erwähnt vor allem dann als besonders kompliziert und aufwändig beschrieben, wenn die Lebens- oder Wohnverhältnisse nicht der Norm entsprechen und Unregelmässigkeiten zum Beispiel bei Einkünften und in der Erwerbsbiografie auftreten (sie würden nicht «in das Raster» des Amts passen, obwohl solche Biografien heute immer mehr die Realität seien). R (65+) / vermuteter IPV-Anspruch

In Bezug auf die erwähnten Schwierigkeiten werden konkrete Verbesserungsvorschläge eingebracht:

- Förderung eines verstärkten Bewusstseins beim Amt, dass gewisse Personen mit den Unterlagen/Formularen überfordert sind und Hilfe benötigen
- Verstärkung der Bemühungen, sich in die Lage der Hilfesuchenden zu versetzen und «nicht einfach nur die Interessen der eigenen Institution» zu vertreten
  R (65+) / vermuteter IPV-Anspruch
- Förderung des Bewusstseins dafür, dass sogenannte Normbiografien heute oftmals nicht mehr der Realität entsprechen/Förderung der nötigen Flexibilität
- Aufbereitung der schriftlichen Informationen in einer einfacheren Sprache, allenfalls auch in der sogenannten Einfachsprache (zum Beispiel mit Hilfe spezialisierter Text- oder Schreibzentren)
- Bereitstellen von Hilfsmitteln, die bei der Berechnung des Anspruchs unterstützen (zum Beispiel eine Excel-Tabelle, in der nach Einfüllen der nötigen Daten automatisch berechnet wird, ob ein Anspruch besteht oder nicht)[43]
- Information in der Muttersprache der betreffenden Personen bei geringen Deutschkenntnissen
- Automatisierte Information über mögliche Ansprüche (zum Beispiel dann, wenn ein Insolvenzverfahren eingeleitet oder eine Kündigung ausgesprochen wird)

Als sehr hilfreich erachtet würde auch die Möglichkeit, sich auf niederschwellige, informelle und persönliche Weise über Fragen zu Ansprüchen und Prozessen informieren zu können. Das Amt für Sozialbeiträge könnte auf Briefen oder auf der Webseite zum Beispiel Adressen und Telefonnummern von entsprechenden Anlaufstellen angeben, die auf die individuellen Bedürfnisse eingehen und unverbindlich Fragen zum Anspruch auf Sozialleistungen beantworten könnten, wobei solche Anlaufstellen allenfalls auch erst eingerichtet werden müssten. Eine Person empfahl, in den Quartieren (zum Beispiel in Quartiervereinen) direkt vor Ort regelmässige offene Infoveranstaltungen über Sozialleistungen durchzuführen.

[43] Bemerkung der Autorenschaft: Der betreffenden Person war somit nicht bekannt, dass das Amt für Sozialbeiträge auf seiner Homepage einen Online-Rechner bereitstellt, mit welchem sämtliche Ansprüche überprüft werden können (https://www.wsu.bs.ch/sozialleistungsrechner.html)

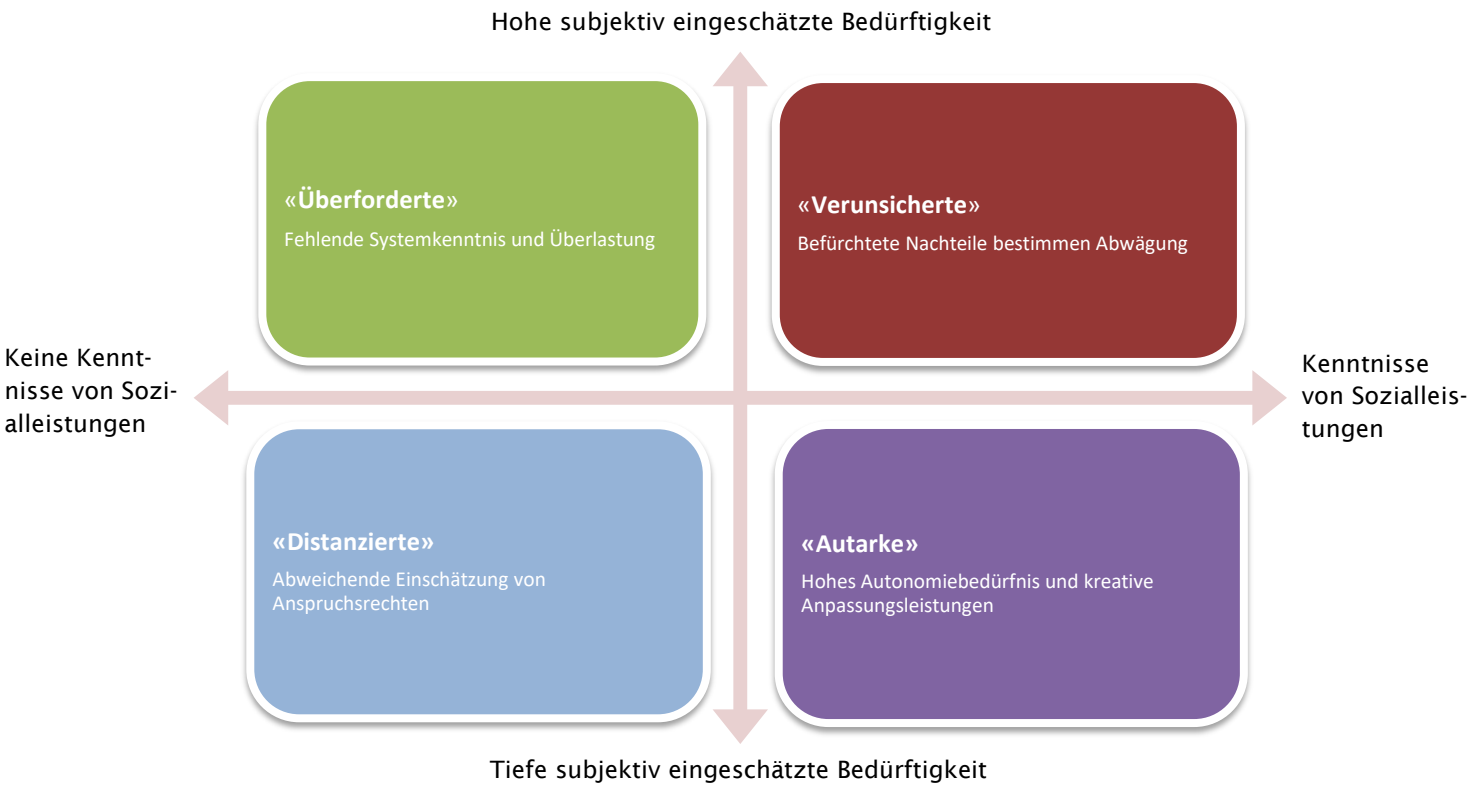
8.6 Typologisierung der Nichtbeziehenden

Zur Verdichtung und Veranschaulichung der vielfältigen Informationen und Einzelaussagen der interviewten Personen wurden Typen gebildet. Hauptsächliches Ziel der Typenbildung ist der jeweilige Zusammenschluss inhaltlich gleichartig gelagerter Fälle. Damit können kennzeichnende Muster und Merkmale verdeutlicht und identifizierbar werden, die typisch für die jeweilige Gruppe und deren Charakteristik sind. Die Typen sollten hinsichtlich ihrer Merkmale innerhalb möglichst ähnlich sein, zwischen den Typen sollte jedoch grösstmögliche Heterogenität bestehen.

Als Grundlage für die Analyse und Zuordnung von Merkmalen zu gewissen Typen müssen mindestens zwei Merkmale als Vergleichsdimensionen bestimmt werden. Anhand dieser Merkmale werden die einzelnen Fälle verglichen und kontrastiert (Kuckartz, 2012, S. 118). Im vorliegenden Themenbereich eignen sich dafür die beiden Dimensionen «Kenntnisse von Sozialleistungen» und «subjektiv eingeschätzte Bedürftigkeit». Durch diese zweidimensionale Matrix entsteht eine Vierer-Typologie, welche die Verhaltensweisen und Haltungen hinsichtlich des Nichtbezugs grob gruppieren kann. Die Konstruktion und Zuordnung zu den verschiedenen Typen erfolgt dabei auf Basis der durchgeführten Inhaltsanalyse. Dabei werden sämtliche Interviews entlang der Kategorien der Inhaltsanalyse sowie der beiden Merkmalsdimensionen durchgearbeitet und voneinander abgegrenzt und die interviewten Personen schliesslich einem Typus zugeteilt. Die zugeordneten Fälle zu einem Typus werden dabei jeweils auf ihre interne Homogenität überprüft.

Aus den beiden Vergleichsdimensionen und den zugeordneten Fällen zu den vier Typen ergibt sich folgende Typologie von Nichtbeziehenden:

Abbildung 15: Typologie der Nichtbeziehenden



Eigene Darstellung BFH[44]

Diejenigen Personen, welche sich zwischen den beiden Ausprägungen «Kenntnisse von Sozialleistungen» und «hohe subjektiv eingeschätzte Bedürftigkeit» befanden und ihre Sozialleistungsansprüche geltend machten, sind nicht in der Typologie enthalten, da ihr Nichtbezug im Jahr 2015 womöglich nur sehr kurzfristig war. Dies betrifft in der Fallauswahl nur eine interviewte Person. Der Grossteil der restlichen 20 Fälle lässt sich jeweils einem der vier Typen zuordnen, wobei jedem Typus mindestens drei Fälle zugeordnet werden können und die Fälle relativ gleichmässig über alle Typen verteilt sind. Einzelne Fälle lassen sich nicht vollständig abgrenzen und sind als Mischformen anzusehen. In der vorliegenden Fallauswahl war der Typus der «Autarken» am häufigsten vertreten. Häufungen in dieser Typenzuordnung sind allerdings sehr vorsichtig zu interpretieren, da das Samplingverfahren nicht darauf ausgelegt war, repräsentative quantitative Angaben machen zu können und die Aussagekraft einer Typologie nicht darauf abzielt. Anzumerken ist ebenfalls, dass sich möglicherweise mehr «autarke» Personen für eine Interviewteilnahme bereiterklärten und «Distanzierte» oder «Überforderte» schwieriger zu erreichen waren, worauf auch die bereits erwähnten Interviewabsagen hinweisen könnten.

[44] Zuordnung der Fallauswahl zur Typologie:
«Überforderte»: B (65+) / EL; I (65+) / IPV; S (im Erwerbsalter) / IPV; U (im Erwerbsalter) / FAMI
«Verunsicherte»: E (65+) / EL; L (65+) / EL; P (im Erwerbsalter) / FAMI
«Distanzierte»: A (65+) / EL; C (im Erwerbsalter) / FAMI; F (im Erwerbsalter) / FAMI; R (65+) / IPV
«Autarke": D (65+) / EL; G (im Erwerbsalter) / IPV; H (65+) / EL; J (65+) / EL; K (65+) / EL; M (65+) / EL; N (im Erwerbsalter) / IPV; Q (65+) / EL; T (im Erwerbsalter) / IPV

Im Folgenden werden die Charakteristika der vier Typen deshalb anhand eines «Idealtypus», der die Eigenheiten seines Typus' besonders gut repräsentiert, mit einem jeweiligen Zitat verdeutlicht und kurz umrissen:

«Überforderte»:

> «Ich wusste nichts, noch nie etwas gehört von Prämienverbilligung. Ich habe immer selber bezahlen die Krankenkasse.» S (im Erwerbsalter) / vermuteter IPV-Anspruch

Die «Überforderten» bilden einen Typus, welcher sich durch fehlende Kenntnis von den infrage kommenden Sozialleistungen und Informationen bei gleichzeitig finanziell hoher Bedürftigkeit charakterisieren lässt. Typischerweise kennen sie sich im politischen und sozialstaatlichen Gefüge nicht gut aus. Dabei sind mangelnde sprachliche Kompetenzen oder auch persönliche Überlastung ausschlaggebend. Die administrativen und organisatorischen Aufwände, welche mit Abklärungen verbunden sind, würden die Alltagskapazitäten der betreffenden Personen zeitlich und persönlich übersteigen. Entsprechend führen sie selbst meist keine Abklärungen durch, sondern sind auf Hinweise von aussen angewiesen. Die «Überforderten» gelangen typischerweise zufällig durch den Bekanntenkreis oder mithilfe einer unterstützenden Drittstelle wie der Sozialhilfe oder einer Beratungsstelle zur Antragstellung. Wüsste diese Gruppe über ihre Sozialleistungsansprüche Bescheid, würde sie diese wahrscheinlich früher beanspruchen.

«Verunsicherte»:

> «(…) wahrscheinlich hätte ich auch schon früher können, weil mein Mann kein Einkommen gehabt hat, fragen für Unterstützung für seine Krankenkasse, aber dann habe ich eben Bedenken bekommen, wenn jetzt das so ist, dann sagen die: Frau («Name»), Sie haben ja eine Eigentumswohnung, können ja die verkaufen.» L (im Erwerbsalter) / vermuteter EL-Anspruch

Der Typus der «Verunsicherten» zeichnet sich dadurch aus, dass er über Kenntnisse von Sozialleistungen verfügt, einigermassen informiert ist und allenfalls sogar seine Ansprüche kennt. Zugehörige zu diesem Typus empfinden subjektiv auch die Notwendigkeit der finanziellen Verbesserung ihres Budgets und sprechen direkt oder indirekt von einer subjektiv empfundenen Bedürftigkeit. Nichtsdestotrotz machen sie ihre Ansprüche nicht geltend, da sie schlechte Erfahrungen gemacht haben, negative Konsequenzen fürchten oder da persönliche Ängste sie daran hindern. Die Befürchtungen und Bedenken über die Voraussetzungen und Verpflichtungen im Rahmen der Beanspruchung und des Bezugs von Sozialleistung können dabei auch auf falschen Vorstellungen gründen. Dazu zählt zum Beispiel die Annahme, dass die Bedingungen dieselben sind wie bei der Sozialhilfe und zum Beispiel auch beim Bezug von EL regelmässige Kontrolltermine wahrgenommen werden müssten. Aus den Bedenken, dass nachteilige und unerwünschte Folgen eines Sozialleistungsbezugs überwiegen könnten sowie der Hürde, welche die organisatorischen und administrativen Aufwände für diesen Typus darstellen, resultiert eine hohe Verunsicherung, welche die Entscheidungsfindung über eine allfällige Antragsstellung dominiert.

«Distanzierte»:

> «Ich habe mich nicht explizit damit beschäftigt, weil ich nie das Gefühl hatte das zu brauchen.» F (im Erwerbsalter) / vermuteter FAMI-Anspruch

Personen dieses Typus' zeichnen sich dadurch aus, dass sie sich zur Anspruchsgruppe der entsprechenden Sozialleistung gar nicht zugehörig fühlen, da sie ihre finanzielle Ausgangslage typischerweise als nicht schwerwiegend genug einschätzen. Ihre Bedürftigkeit betrachten sie als nicht gegeben und die Leistungen sehen sie als denjenigen Personengruppen vorbehalten, welche sie finanziell als weit schlechter gestellt einschätzen. Zudem können sie meist auf alternative Lösungsmöglichkeiten zurückgreifen, um ihre finanziellen Engpässe zu überbrücken. Sie können ihre Erwerbsarbeit längerfristig anpassen oder die Ausgabenseite finanziell optimieren. Entsprechend klären sie allfällige Ansprüche gar nicht ab und verfügen über wenig bis keine Kenntnisse von bedarfsabhängigen Sozialleistungen.

«Autarke»:

> «Ich weiss dass ich es kriege, kriegen würde. Ich weiss dass, das ist, he ja natürlich! *(Lacht).* Aber ich will es nicht!» M (65+) / vermuteter EL-Anspruch

Obwohl dieser Typus seine Sozialleistungsansprüche kennt, sich im Allgemeinen gewandt im institutionellen System bewegt und über ausgeprägte Alltagskompetenzen verfügt, werden allfällige Sozialleistungsansprüche nicht geltend gemacht, sondern anderweitige, für ihn passablere oder verträglichere Lösungen bevorzugt. Ein Teil der Personen, die diesem Typus zugeordnet werden können, hat sich durch einen bescheidenen Lebensstil und Genügsamkeit eine für ihn grösstenteils befriedigende Lebensweise geschaffen oder folgt durch materielle und persönliche Anspruchslosigkeit einem Selbstbild, welches sich durch hohe Eigenverantwortung und Arbeitsmoral auszeichnet. Die Rolle allfälliger staatlicher Unterstützungsleistungen ist dabei eher hintergründig , und ein Bezug von Sozialleistungen kann gar als beschämend erlebt werden. Vielmehr wird das persönliche und/oder berufliche Netzwerk miteinbezogen. Dabei kommen oftmals einzigartige, kreative Lösungen zustande, welche manchmal auch flexibel wieder angepasst werden müssen. Entsprechend kann dieser Typus in einem weiten Begriff auch als «Lebenskünstler» verstanden werden, deren Fähigkeiten zur Selbstorganisation und situativer Anpassung zu möglichen Lösungen führen.

9 Schlussbesprechung – Beweggründe von Betroffenen

Im folgenden Schlussteil werden die oben dargelegten Ergebnisse aus den 21 ausgewerteten Interviews inhaltlich diskutiert und ausgelegt, wobei sich die Deutungen stets am explizit Gesagten orientieren. Der Fokus liegt dabei auf den thematischen Auffälligkeiten und den Erkenntnissen aus den einzelnen Auswertungskategorien. Zudem wird Bezug genommen auf die Idealtypen, welche im Rahmen der obigen Vierer-Typologie (Abschnitt 8.6) erarbeitet wurden. Die entlang der Vergleichsdimensionen «Kenntnisse von Sozialleistungen» und «subjektiv eingeschätzte Bedürftigkeit» entstandenen vier Typen, welche auf jeweils inhaltlicher Gleichartigkeit und gemeinsamen Mustern aufbauen, sind: Die «Überforderten», die «Verunsicherten», die «Distanzierten» und die «Autarken». Die zu diesen vier charakteristischen Idealtypen verdichteten Informationen sowie die Ergebnisse der Auswertungskategorien bilden die Grundlagen für die Beantwortung der forschungsleitenden Fragestellungen, welche die Ergebnisdiskussion gliedern. Der Abschluss dieses Kapitels bildet eine kurze Einschätzung über die mögliche Aussagekraft der vorliegenden Untersuchung sowie deren Grenzen.

9.1 Diskussion der Ergebnisse

Damit erklärende Beweggründe für einen Nichtbezug von möglichen Sozialleistungsansprüchen erfassbar werden, müssen erst die individuellen finanziellen Ausgangslagen und deren subjektive Einordnung und Bewertung durch die Betroffenen beleuchtet werden. Die daraus resultierenden Handlungsstrategien sind zudem von besonderem Interesse, da sie mögliche Hinweise auf persönliche Einstellungen, private Netzwerke oder alternative Lösungsideen liefern können. Die formulierten forschungsleitenden Fragestellungen lauten entsprechend:

Wie beurteilen betroffene Personen ihre Lebenslage? Über welche Handlungsstrategien verfügen sie?

Finanzbedingte Einschränkungen im alltäglichen Bedarf und Entbehrungen bei Freizeitverhalten und Konsumgütern kennen fast alle der interviewten Personen. Die notgedrungen gemachten Einsparungen werden dabei aber nicht von allen als belastende Begrenzung erlebt. Eine ausgeprägte Bescheidenheit und eine hohe Bereitschaft zu einer sparsamen, genügsamen Lebensweise scheinen dabei weit verbreitet. Aktuelle beständige Engpässe im Budget werden möglicherweise als gewohnheitsmässig bekannte finanzielle Ausgangslage beurteilt und ins Lebenskonzept integriert. In der Typologie zeigen die Idealtypen der *Distanzierten* und insbesondere der *Autarken* diese Eigenschaften.

Nichtsdestotrotz sind neben solchen bescheidenen Lebensstilen, welche teilweise auch kritische Einstellungen zu Konsum und Verbrauch widerzuspiegeln scheinen, auch grundlegende Entbehrungen erkennbar. Diese scheinen mit situativ angepassten Lebensweisen wenig zu tun zu haben, da die betroffenen Personen ihren Missmut darüber zum Ausdruck bringen, ihr Wohlbefinden eingeschränkt wird oder schlimmstenfalls gesundheitliche Schäden daraus resultieren könnten. Teure Zahnarztkosten werden dabei wenig überraschend mehrfach als typisches Beispiel angeführt. Sie stehen wohl symbolisch für einen grösseren Kostenpunkt, welcher im straffen Monatsbudget nicht eingeplant ist und dieses sprengen könnte. Der Kostenpunkt wird entsprechend solange

nach hinten geschoben, bis die Dringlichkeit es nicht mehr zulässt. Zu den vergleichbaren, nicht budgetierten Kosten, welche vermieden werden müssen oder zu finanziellen Engpässen führen, gehören zudem verschiedenste Freizeitaktivitäten, kleine Geschenke, Reisekosten (als Ferientage oder Besuche ins Heimatland), Mitgliedschaften oder Kurskosten. In dieser sehr knappen finanziellen Ausgangslage mit weitreichenden Einschränkungen kann zudem davon ausgegangen werden, dass sämtliche zusätzliche Kosten wie Reparaturen und Neuanschaffungen oder unregelmässige Rechnungen wie Steuerraten, Versicherungsprämien oder Wohnnebenkosten zu grundlegender Budgetknappheit führen. In diesem Zusammenhang wäre zudem als weiterführende Frage interessant zu erfahren, ob Einschränkungen in der medizinischen Grundversorgung gemacht werden, so dass Franchisen und Selbstbehalte eingespart werden können. Im Rahmen dieser Untersuchung konnte dies aber nicht weiter ergründet werden.

Für diejenigen Kostenpunkte, deren Höhe verlässlich kalkulierbar bleiben, fällt die Vielzahl und Unterschiedlichkeit an Handlungs- und Lösungsstrategien auf. Es ist naheliegend, dass das Sparpotential am effektivsten bei den hohen Ausgabenposten ansetzt. In der Schweiz machen die Wohnkosten normalerweise die höchste Budgetbelastung aus (Bundesamt für Statistik, 2020). Es ist bemerkenswert, dass mehrere interviewte Personen vollständig von Wohnkosten befreit sind, beziehungsweise über ausserordentlich günstige und gleichzeitig grösstenteils zufriedenstellende Wohnungen verfügen, liegen doch die durchschnittlichen Mietpreise in der Stadt Basel zwar nicht auf dem gleich hohen Niveau wie in Genf oder Zürich, jedoch ebenfalls deutlich über dem Schweizer Durchschnitt: Basel: CHF 19,17/m^2, Schweiz: 15,84/m^2 (Wüest Partner, 2020).

Ausserordentlich und bezeichnend für grenznahe Gebiete wie Basel ist die Möglichkeit, im preisgünstigeren Nachbarland vom tieferen Preisniveau zu profitieren und die eigene Ausgabenseite weiter zu minimieren. Vorrangig Personen, welche ursprünglich aus Deutschland zugezogen waren, nutzen regelmässig die Gelegenheit sowohl für Einkäufe von Lebensmitteln als auch für einzelne Dienstleistungen. Dadurch können zum einen die laufenden Grundkosten wie der alltägliche Lebensbedarf tief gehalten werden, zum andern ermöglicht diese Option offenbar auch den Einkauf von Gütern, welche hochgeschätzt werden, aber in der Schweiz einen zu grossen Kostenfaktor ausmachen würden (z.B. Bioprodukte oder spezifische, teurere Lebensmittel).

Gewichtig scheinen jedoch nicht nur die Sparmassnahmen auf der Ausgabenseite, sondern auch die auffallend hohe Involviertheit von Personen des privaten Netzwerkes. Das Spektrum der Unterstützungsart und -höhe ist dabei ebenso breit wie die Form der Beziehung. Es überrascht wohl nicht, dass nahe Verwandte wie Eltern oder die eigenen Kinder sowie Lebenspartnerinnen und -partner die hauptsächlichen Unterstützenden ausmachen. Deren Unterstützung muss in der Regel nicht zurückbezahlt werden, sondern gilt als Geschenk oder erfolgt in Form von Kostenübernahmen. Das Ausmass der privaten Unterstützung ist auffallend ausgeprägt und die Hilfeleistungen können teilweise als sehr grosszügig betrachtet werden. Offenbar können zahlreiche der interviewten Nichtbeziehenden von einem allfälligen Wohlstand ihres sozialen Umfeldes profitieren, sei dies direkt im Rahmen von Kostenübernahmen für Familienferien, Ausflüge, Restaurantbesuche oder grössere Rechnungsbeträge oder indirekt als Zurverfü-

gungstellung von Wohnraum oder Vererbung von Immobilien oder Geldbeträgen. Während auch der Freundes- und Bekanntenkreis in finanziell knappen Zeiten punktuell durch Geldleihen oder kleine Zustüpfe aushilft, wird die Unterstützung durch Geschwister überraschenderweise weit weniger häufig genannt. Dem finanziellen Ausgleich von dauerhaft knappen Budgets oder situativen Engpässen durch Private kommt aber insgesamt also eine bedeutende Rolle zu. Diese Tatsache im Rahmen der vorliegenden Untersuchung erstaunt insofern, als dass der urbane Lebensraum üblicherweise eher mit Anonymität und ausgeprägter Vereinzelung in Verbindung gebracht wird. Der Einbezug von Hilfeleistungen des privaten Netzwerks lässt sich aber bei allen Typen der Nichtbeziehenden feststellen. Der Typus *Überforderte* scheint dabei aber vergleichsweise in einem geringeren Masse auf private Ressourcen zurückgreifen zu können, was in Anbetracht der typischerweise schwächeren gesellschaftlichen Einbettung wenig überrascht.

Wer nicht oder nur geringfügig von Unterstützungsleistungen des privaten Netzwerkes profitieren kann, versucht möglicherweise, weitere Einkommensquellen zu erschliessen. Dazu gehören der Rückgriff auf Ersparnisse, die Überbrückung mit allfällig erhaltenen Vermächtnissen sowie die in der vorliegenden Fallauswahl auffällig häufig gemachte Aussage, sich trotz Rentenalter mithilfe von zusätzlichen Aufträgen einen Zuverdienst zu sichern.

Welche Gründe für den Nichtbezug werden genannt? Haben sich die betroffenen Personen bewusst dafür entschieden?

Die Beweggründe von Betroffenen, aus welchen die Nichtbezüge resultieren, sind mannigfaltig. Erwähnenswert sind hierbei die auffallend hohe Diversität und die Einzigartigkeiten der Lebensläufe in der untersuchten Fallauswahl. Die Erwerbsbiografien sind häufig geprägt von Wechseln, unregelmässigen Einnahmen, schwankenden Einkommenshöhen, Auslandaufenthalten oder besonderen Lebensereignissen. Die Aufbereitung und Zusammenstellung der erforderlichen Unterlagen sowie deren laufenden Anpassungen oder Korrekturen im Rahmen beruflicher Veränderung können dazu führen, dass von einer (erneuten) Sozialleistungsbeantragung abgesehen wird.

Die Beweggründe unterscheiden sich aber nicht nur situativ nach Lebenslage der Betroffenen, sondern sind auch geprägt von individuellen Norm- und Moralvorstellungen, allfälligen Ängsten und Befürchtungen und dem Wissensstand über bestehende Sozialleistungen (vgl. auch unten). Letzteres ist bezeichnend für den Typus der *Überforderten,* dessen oftmals fehlende Kenntnisse des hiesigen Sozialsystems und/oder tiefe (deutsch-)sprachliche Kompetenzen der Sozialleistungsbeantragung im Wege stehen. Der Nichtbezug aufgrund von Überforderung basiert nebst der Wissenskompetenzen aber auch auf zeitlich oder administrativ nicht bewältigbaren Aufwänden, welche eine Auseinandersetzung mit Sozialleistungen im Rahmen einer Abklärung oder Beantragung bedingen würden. Solche organisatorischen Aufwände sowie die Komplexität der Antragsstellung können ebenfalls die Zugangsschwelle zu staatlich organisierten Unterstützungsleistungen erhöhen.

Nicht abschliessend eruierbar sind diejenigen Nichtbezüge, die aus den Befürchtungen entstehen, ein Sozialleistungsbezug sei stigmatisierend oder schamhaft. Dabei scheinen weniger effektiv erlebte Stigmatisierungen oder negative Erfahrungen relevant als vielmehr das aus Norm- und Moralvorstellungen resultierende Verpflichtungsgefühl, sich durch eigene Arbeitstätigkeit selbst zu finanzieren. Dabei soll der Staat nicht mit Kosten belastet werden, oder zumindest das Ausmass, von staatlichen Leistungen zu profitieren in einem als fair betrachteten Gleichgewicht mit andern Einwohnerinnen und Einwohnern gehalten werden. Diese Furcht vor Stigmatisierung und Scham könnte wiederum ein möglicher Erklärungsfaktor sein, weshalb Unterstützungsleistungen verschiedenster Art durch das private Netzwerk so augenfällig ausgeprägt sind. Die Schamgrenze, von Verwandten oder Partnerinnen und Partnern Unterstützungsleistungen anzunehmen, könnte dabei tiefer liegen als die Furcht vor Stigmatisierung und Beschämung im Rahmen eines Sozialleistungsantrages und -bezugs. Ausserdem sind damit wohl auch weniger Ängste vor negativen Konsequenzen bezüglich allfälligem Verlust des Aufenthaltsstatus, der Offenlegung persönlicher Daten oder eines geforderten Verkaufs von Eigentum verbunden, wie sie insbesondere für den Idealtypus der *Verunsicherten* charakteristisch sind. Entsprechend weniger Spielraum besteht für diejenigen, welche nicht auf ein privates soziales Netzwerk zurückgreifen können.

Die Betonung von Bescheidenheit und sparsamer Lebensweise und der damit einhergehenden subjektiven Einschätzung, entsprechend nicht bedürftig zu sein, scheint einen hohen Stellenwert in der Beurteilung über eine allfällige Anspruchsabklärung einzunehmen. Sowohl der Typus der *Autarken*, welcher seine Unabhängigkeit und Eigenverantwortung unterstreicht, als auch der Typus der *Distanzierten*, welcher sich selbst gar nicht zur Gruppe der möglichen Anspruchsberechtigten zählt, scheinen ihre Ansprüche und Bedürfnisse mit einem knappen Budget in Einklang bringen und auf den Bezug von Sozialleistungen verzichten zu können. Offen bleibt dabei die Frage, ob diese genannte Sparsamkeit und subjektiv nicht wahrgenommene Bedürftigkeit eine selbstgewählte, gewünschte Lebensweise oder eher Ausdruck einer Anpassungsleistung an die gegebenen finanziellen Möglichkeiten ist. Die Aufgabe von bestehenden Wünschen und/oder Einstellungen oder deren Angleichung an eine tiefere, greifbarere Stufe gilt sozialpsychologisch als typisches Beispiel für die Reduktion kognitiver Dissonanzen, also das Reduzieren oder gar Auflösen von kognitiven Spannungen (Festinger, 1978).

Ob jemand bedarfsabhängige Sozialleistungen beantragt oder nicht, ist nicht zuletzt auch von den Kenntnissen über Sozialleistungen generell als auch über die eigene Anspruchsberechtigung abhängig. Zu mangelhaftem Wissen können aber auch weitere Faktoren beitragen, welche schliesslich zu einem Nichtbezug von anspruchsberechtigten Personen führen, beziehungsweise der fehlenden Informiertheit zugrunde liegen. Entsprechend wurde die Fragestellung formuliert:

Welche Rollen spielen der Kenntnisstand, die Ausgestaltung und der Zugang zu den Leistungen?

Eine nicht zu unterschätzende Auffälligkeit im Zusammenhang mit dem allgemeinen Wissens- und Informationsstand ist die Diffusion von den drei untersuchten kantonalen Bedarfsleistungen mit der wirtschaftlichen Sozialhilfe. Diese beinhaltet zum einen eine

teilweise begriffliche Vermischung, indem sämtliche Sozialleistungen als «Sozialhilfe», «Ergänzung» oder «finanzieller Zustupf» subsumiert werden. Zum andern ist manchmal entsprechend auch eine inhaltliche Gleichsetzung bemerkbar, welche insbesondere in den Vorstellungen über mögliche Restriktionen, der Pflicht zu regelmässigen Terminen oder monatlichen Budgetberechnungen zum Ausdruck kommen. Die im gesellschaftlichen und medialen Diskurs eher negative Konnotation von Sozialhilfe(-empfangenden) könnte hinsichtlich genannter Furcht vor Stigmatisierung und Beschämung ebenfalls als möglicher Einflussfaktor auf Nichtbezüge wirken (Hümbelin, 2019; Lucas, 2019). Ausserdem wird dadurch deutlich, dass der Kenntnisstand über das kantonale Sozialleistungssystem zumindest für einen Teil wenig ausdifferenziert und von Vermutungen und Assoziationen geprägt sein kann, deren Richtigkeit nicht immer überprüft wird.

Es zeigen sich jedoch auch Unterschiede in Bezug auf die drei untersuchten Sozialleistungen. Während vor allem IPV, aber auch EL meist zumindest als passives Wissen vertreten sind, scheinen Kenntnisse über Familienmietzinsbeiträge in der vorliegenden Fallauswahl weniger verbreitet, obwohl auch einige Personen, welche einen Familienhaushalt führen, darin enthalten sind. Dafür sind verschiedene Erklärungen denkbar. Zum einen ist der Anteil an Personen in der Bevölkerung, welche Anspruch auf IPV haben, um ein Mehrfaches höher und somit verbreiteter als an denjenigen, die ein Anrecht auf Mietzinsbeiträge haben. Das Anrecht auf Mietzinsbeiträge ist auf Familien mit mindestens einem Kind im Haushalt begrenzt. Hinzu kommt, dass sowohl EL als auch IPV Sozialleistungen sind, welche schweizweit geleistet werden, während die Familienmietzinsbeiträge eine Eigenheit des Kantons Basel-Stadt im Rahmen des kantonalen Mietbeitragsgesetzes (MBG) ist. Es ist daher denkbar, dass die geografische Reichweite auch den Bekanntheitsgrad mitbeeinflusst. Als weiterer Erklärungsansatz scheint zudem die Informationsform relevant. Während Anspruchsberechtigte unter gewissen Voraussetzungen über die IPV aktiv informiert werden, besteht bei anderen Voraussetzungen und/oder Sozialleistungen keine automatisierte Information seitens der zuständigen Ämter. Diese nicht vollumfänglich systematisierte Meldung an Anspruchsberechtigte wird von diesen teilweise kritisiert, da fehlende Kenntnis zu verzögerter oder gar ausbleibender Antragsstellung führen kann und mit entsprechenden finanziellen Benachteiligungen verbunden ist. Eine aktive Information an potentiell Anspruchsberechtigte seitens des ASB dürfte entsprechend Einfluss auf den Kenntnisstand und die Informiertheit nehmen.

Zusätzlich zum aktiven Informieren sind auch die Fragen nach der Erreichbarkeit einiger Personengruppen interessant. Nebst den Vorschlägen der sprachlichen Vereinfachung der bestehenden Informationen und Dokumenten sowie der Bereitstellung von wichtigen Informationen in Fremdsprachen bestehen bei den Interviewten auch Anregungen, wie an ansonsten schwer erreichbare Personen, welche beispielsweise kein Internet zur Informationsbeschaffung nutzen (können), zu gelangen sei. Im Kern zielen diese genannten Ideen zur Vereinfachung der Informationsbeschaffung auf Niederschwelligkeit und eine lokale Verankerung vor Ort. Damit gemeint sind etwa für die breite Öffentlichkeit zugängliche Informationsveranstaltungen zu Sozialleistungen in Quartiertreffs oder öffentlichen Lokalen, Auskünfte durch entsprechende Beratungsstellen im Quartier und deren Möglichkeiten, aktiv auf gewisse Personengruppen zuzugehen, deren Kenntnisse über das Sozialleistungssystem als tief eingestuft werden wie

beispielsweise Geflüchtete aus aussereuropäischen Herkunftsländern. Aus dem quantitativen Forschungsteil (vgl. Teil II) ist ausserdem bekannt, dass der Nichtbezug in wohlhabenderen Quartieren weiter verbreitet ist als in sozial schlechter gestellten. Erklärt wird dies mit einer besseren Abdeckung einschlägiger Beratungsangebot.

In diesem Zusammenhang ist anzufügen, dass gerade die schwer erreichbaren Personen auch in der vorliegenden Fallauswahl höchstwahrscheinlich eher untervertreten sind. Dazu gehören zum einen die eben genannte Gruppe von Migrantinnen und Migranten aus gewissen Herkunftsländern, deren Kenntnisse sowohl auf Ebene des Sprach- als auch des Systemverständnisses lückenhaft sind. Hinzu kommen Personen, welche wegen körperlichen oder psychischen Beschwerden oder kognitiven Einschränkungen sämtliche Zusatzbelastungen, was eine Kontaktaufnahme, verbindliche Terminvereinbarung und Interviewführung bedeuten würde, vermeiden. In der Typologie wäre dies hauptsächlich der Typus der *Überforderten,* welche mit den im Beantragungsprozess von Sozialleistungen bestehenden Aufgaben überlastet sind.

9.2 Grenzen des Ansatzes

Wie mehrfach erwähnt, zielt das qualitative Untersuchungsdesign nicht auf eine Abbildung der mengenmässigen Verteilung des Phänomens, sondern auf dessen typische Eigenart hinsichtlich Einstellungen und Verhaltensweisen. Die Verdichtung der analysierten Informationen in verschiedene Idealtypen bringt dabei exemplarisch die Charakteristika hervor, so dass die Typen eine spezifische Personengruppe inhaltlich bestmöglich repräsentieren, indem das Gemeinsame dieser Gruppe im Einzelfall wiederzufinden ist. Dabei stellt sich stets die Frage, wie viele Interviewpartnerinnen und -partner für die Erfassung dieser Spezifika notwendig sind. Mit den 21 geführten Interviews konnte unseres Erachtens ein breites Spektrum an Beweggründen und Einstellungen zum Nichtbezug eingeholt werden. Die Erläuterungen zu den bestehenden Lebenslagen und den gefundenen Lösungsstrategien sowie zu den Überlegungen und Gedanken ihres Nichtbezugs liessen einen vertieften Einblick in die Lebenssituationen und Biografien der Betroffenen zu.

Dass die Erklärungen und Verhaltensweisen nicht endlos variieren zeigt sich dadurch, dass sich gemeinsame Muster und Parallelen bereits nach einigen geführten Interviews relativ deutlich abbildeten. Allerdings ist nicht vollständig geklärt, ob die gefundenen Muster und Idealtypen erschöpfend erfasst werden konnten. Dabei könnten insbesondere auch Mischformen der Typen weiter ausdifferenziert werden. Zudem ist zu bedenken, dass bei freiwilligen Studienteilnahmen stets nur der teilnehmende Anteil analysiert werden kann, was ein methodenimmanentes Problem ist. Während die teilnehmenden Interviewpartnerinnen und –partner äusserst offenherzig und aufgeschlossen Auskunft erteilten und verschiedenste, teilweise auch neue, noch nicht bedachte Aspekte aufbrachten, sind einige Personengruppen mit hoher Wahrscheinlichkeit in der Fallauswahl untervertreten. Wir gehen davon aus, dass sich eher Personen gemeldet haben, welche in persönlich stabilen Situationen leben und sich mit ihrer Lebenssituation arrangiert haben. Die expliziten Absagen aufgrund gesundheitlicher Beschwerden oder allgemeiner Überforderung sowie der geringe Rücklauf der Teilnahmetalons deuten darauf hin, dass insbesondere der Typus der *Überforderten*, der sich möglicherweise auch eher in akuten Krisen befindet, nicht ausreichend repräsentiert ist. Akute

krisenhafte Situationen, die mit dem Nichtbezug verbunden sein könnten, haben wir entsprechend kaum beobachtet. Zu dieser vermuteten unterrepräsentierten Gruppe gehören ebenfalls Ausländerinnen und Ausländer mit begrenzter Aufenthaltsdauer beziehungsweise mit beschränkten Deutschkenntnissen.

Des Weiteren konnte ein mögliches Zusammenwirken von Nichtbezug und einer gesundheitlichen Problematik im Rahmen dieser qualitativen Untersuchung nicht umfassend untersucht werden.

Der Nichtbezug wird in vorliegender Analyse anhand von Querschnittsdaten eines Jahres (2015) untersucht. Die individuelle Dauer des Nichtbezugs bleibt damit ausserdem unbekannt, obwohl sie für die Erfassung und Einordnung der Lebenslagen, Lösungsstrategien und Aussagen der betroffenen Personen gewinnbringend sein könnte. Mit einer Längsschnittstudie könnten entsprechend auch mögliche Folgen des Nichtbezugs im Rahmen der Entwicklung und Auswirkungen in den verschiedenen Lebensbereichen untersucht werden.

Teil IV - Schlussteil

10 Schlussdiskussion

Abschliessend sollen die methodischen Stärken und Schwächen der Studie diskutiert werden. Dabei wird insbesondere auf die Besonderheit des gewählten Ansatzes sowie dessen Mängel eingegangen und es wird auf weiteren Forschungsbedarf verwiesen. Für die inhaltliche Zusammenfassung der gewonnenen Erkenntnisse, empfehlen wir die Lektüre des einleitenden Teils des Berichtes «Das Wichtigste in Kürze». Ausführlicher sind die Zusammenfassungen am Ende von «Teil II – Ausmass des Nichtbezuges» sowie von «Teil III – Beweggründe von Betroffenen».

10.1 Fazit

Die Studie zeigt, dass es Menschen gibt, die keine Sozialleistungen beziehen, obwohl sie rechnerisch gesehen Anspruch gehabt hätten. Von den drei untersuchten Leistungen lag die Nichtbezugsquote bei den Ergänzungsleistungen zur AHV (ohne Rentnerinnen und Rentner in Heimen) mit 29% am höchsten. Tiefer lag die Nichtbezugs-Quote bei den Prämienverbilligungen (19%) und den Familienmietzinsbeiträgen (23%). Vertiefende Analysen zeigten auf, dass es Unterschiede innerhalb der Bevölkerung gibt. Besondere Einblicke ermöglichten die Interviews, die mit 21 Nichtbeziehenden geführt werden konnten. Damit kann die Sichtweise der Betroffenen untersucht und ein besseres Verständnis dafür gewonnen werden, wie diese Gruppe ihre eigene Lebenslage sieht und weshalb sie keine Sozialleistungen bezogen hat.

Die vorliegende Studie liefert einmalige Einblicke in das Ausmass und die Bewegründe des Nichtbezuges von ausgewählten bedarfsabhängigen Leistungen des Kantons Basel-Stadt, die wichtige allgemeine Erkenntnisse zum Nichtbezug von Sozialleistungen enthalten. Anhand einer eigens für dieses Projekt zusammengestellten Datenbasis bestehend aus einer anonymisierten Verknüpfung von Steuer-, Sozialleistungs- und Bevölkerungsdaten konnte eine Grundlage für eine statistische Schätzung des Nichtbezugs geschaffen werden. Damit konnte eine schweizweit erstmalige Schätzung für diese Leistungen vorgenommen werden. Dies dürfte auch für die nationale Diskussion von Interesse sein, zumal nun erstmals eine Analyse zum Nichtbezug von Ergänzungsleistungen zur AHV vorliegt. Eine Besonderheit der vorliegenden Studie liegt zudem in der Verschränkung von quantitativen und qualitativen Forschungszugängen. Auf diese Weise konnten die Stärken beider Forschungszugänge genutzt und kombiniert werden.

In methodischer Hinsicht sehen wir einen Gewinn darin, dass wir aufzeigen können, wie Nichtbezüge untersucht und analysiert werden können. Lange galt das Thema als unerforschbare Grauzone. Das muss nicht sein. Die vorliegende Vorgehensweise lässt sich ohne weiteres wiederholen und auf andere Leistungen oder Kantone übertragen.

10.2 Grenzen der Studie und weiterer Forschungsbedarf

Mit dem vorliegenden Ansatz sind verschiedene Mängel verbunden, auf die wir zur besseren Einordnung der Resultate an dieser Stelle eingehen. So kann mit dem Zugang über Steuerdaten für den Grossteil der Bevölkerung die finanzielle Situation valide ermittelt werden. Allerdings sind Informationen in den Steuerdaten für Ausländerinnen und Ausländer, die nicht über eine Niederlassungsbewilligung C verfügen, beschränkt

verfügbar. Dies führt zu Unschärfen. Auch bei den qualitativen Interviews gehen wir davon aus, dass wir die Situation für diese Gruppe nicht abschliessend beleuchten können, da das Schreiben an die betreffenden Personen auf Deutsch erfolgte. Insbesondere für Bevölkerungsgruppen mit schlechten Deutschkenntnissen stellt dies vermutlich eine Hürde zur Teilnahme an der Studie dar. Gerade die ausländische Bevölkerung gilt allerdings als besonders gefährdet, in Notlagen ohne Zugang zu Sozialleistungen zu geraten: so kann der Bezug von Sozialhilfe oder Ergänzungsleistungen zu einem Entzug der Niederlassungsbewilligung führen, weswegen Betroffene die Inanspruchnahme von Leistungen sorgfältig abwägen müssen. Die Rahmenbedingungen haben sich seit dem Zeitpunkt, auf den die vorliegende Studie fokussiert (2015), mit dem Inkrafttreten des revidierten Ausländer- und Integrationsgesetz per 2019 weiter verschärft. Dies dürfte auch einen Einfluss auf den generellen Zugang zu Sozialleistungen haben. Weitere Forschung sollte sich daher eingehend mit der Situation für Ausländerinnen und Ausländer beschäftigen.

Eine Einschränkung hinsichtlich der Verallgemeinerbarkeit der Resultate ergibt sich daraus, dass der Kanton Basel-Stadt ein städtischer Kanton ist. Aus der Literatur ist bekannt, dass allein die sozio-geographische Beschaffenheit des Sozialraums einen Einfluss darauf hat, ob und wie die Bevölkerung Zugang zu Sozialleistungen findet. So ist in ländlichen Regionen die Dichte des Beratungsangebotes deutlich dünner gesät, auch werden in ländlichen Regionen die staatlichen Hilfeleistungen anders wahrgenommen, und die Wirtschaftsstrukturen[45] haben Einfluss darauf, ob Leistungen bezogen werden. Wir sehen es deswegen als vielversprechend, dass der Bezug der hier untersuchten Sozialleistungen im ländlichen Kontext durch weitere Forschung untersucht wird.

Weiteren Forschungsbedarf sehen wir zudem bei den Folgen des Nichtbezuges von Sozialleistungen. Sind damit langfristige Vor- oder Nachteile für die Betroffenen verbunden? Einschränkungen bei der Wohnsituation, einer ausgewogenen Nahrung und der Verzicht auf nicht dringliche Gesundheitsleistungen könnten sich längerfristig negativ auswirken. Entsprechend ist zu vermuten, dass ein Verzicht negative gesundheitliche Folgen mit sich bringt. Zudem wäre es interessant zu untersuchen, ob es Betroffenen einfacher gelingt eine Armutsepisode nachhaltig zu überwinden, wenn sie Sozialleistungen erhalten oder ob ein Nichtbezug in dieser Hinsicht langfristig zu günstigeren Ergebnissen führt. Dafür wären Forschung in einem Längsschnittdesign vielversprechend.

[45] Regionen mit ausgeprägter Landwirtschaft weisen vergleichsweise hohe Nichtbezugs-Quoten auf. Das hängt vermutlich mit erweiterten Möglichkeiten der Subsistenzwirtschaft zusammen und voraussichtlich mit Befürchtungen den Hof bei einem Gang zur Sozialhilfe veräussern zu müssen (vgl. Hümbelin, 2019).

11 Literaturverzeichnis

Best, H., & Wolf, C. (2010). Logistische Regression. In C. Wolf & H. Best (Hrsg.), *Handbuch der sozialwissenschaftlichen Datenanalyse* (S. 827–854). VS Verlag für Sozialwissenschaften. https://doi.org/10.1007/978-3-531-92038-2_31

Bundesamt für Statistik. (2015). *Statistischer Sozialbericht Schweiz 2015*. https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/soziale-sicherheit/analysen-verlaeufe-system/statistischer-sozialbericht-schweiz.html

Bundesamt für Statistik. (2020). *Detaillierte Haushaltsausgaben sämtlicher Haushalte nach Jahr: 2006-2018*. https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/tabellen.assetdetail.14877604.html

Crettaz, E., Jankowski, T., Priester, T., Ruch, T., & Schweizer, L. (2009). *Sozialhilfe-und Armutsstatistik im Vergleich*. Bundesamt für Statistik.

Eurofound. (2015). *Access to social benefits: Reducing non-take-up*. Publications Office of the European Union.

Festinger, L. (1978). *Theorie der kognitiven Dissonanz* (V. Möntmann & M. Irle, Hrsg.). Huber.

Flick, U. (2014). *Qualitative Sozialforschung: Eine Einführung* (6. Auflage). Rowohlt Taschenbuch Verlag.

Fluder, R., Hümbelin, O., Luchsinger, L., & Richard, T. (2020). *Ein Armutsmonitoring für die Schweiz: Modellvorhaben am Beispiel des Kantons Bern*. Caritas Schweiz und Berner Fachhochschule.

Fluder, R., & Stremlow, J. (1999). *Armut und Bedürftigkeit: Herausforderungen für das kommunale Sozialwesen*. Haupt.

Gonzalez, L., & Nauze-Fichet, E. (2020). *Le non-recours aux prestations sociales: Mise en perspective et données disponibles* (Nr. 57; Dossier de la Drees). Direction de la recherche, des études, de l'evaluation et des statistiques. https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/publications/les-dossiers-de-la-drees/le-non-recours-aux-prestations-sociales-mise-en-perspective

Hernanz, V., Malherbet, F., & Pellizzari, M. (2004). *Take-Up of Welfare Benefits in OECD Countries: A Review of the Evidence* (OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 17). OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/525815265414

Hümbelin, O. (2016). *Nichtbezug von Sozialhilfe: Regionale Unterschiede und die Bedeutung von sozialen Normen* (University of Bern Social Sciences Working Paper No. 21). Universität Bern. https://doi.org/10.7892/boris.94881

Hümbelin, O. (2019). Non-Take-Up of Social Assistance: Regional Differences and the Role of Social Norms. *Swiss Journal of Sociology*, *45*(1), 7–33. https://doi.org/10.2478/sjs-2019-0002

Jayaram, N., & Howard, J. (2020). *Income-related benefits: Estimates of take-up: Financial year 2018 to 2019*. Department for Work & Pensions. https://www.gov.uk/government/statistics/income-related-benefits-estimates-of-take-up-financial-year-2018-to-2019/income-related-benefits-estimates-of-take-up-financial-year-2018-to-2019

Kruse, J. (2014). *Qualitative Interviewforschung: Ein integrativer Ansatz*. Beltz Juventa.

Kuckartz, U. (2012). *Qualitative Inhaltsanalyse: Methoden, Praxis, Computerunterstützung*. Beltz Juventa.

Kurt, S., & Gurtner, A. (2012). *Bewilligungsentzug bei Sozialhilfeabhängigkeit*. Schweizerische Beobachtungstelle für Asyl- und Ausländerrecht.

Leu, R. E., Burri, S., & Priester, T. (1997). *Lebensqualität und Armut in der Schweiz*. Haupt.

Lucas, B. (2019, Juli 18). *«Viele verzichten aus Scham auf die Sozialhilfe»* [Caritas Mediendienst]. https://www.caritas.ch/de/aktuelles/blog/detail/blog/viele-verzichten-aus-scham-auf-die-sozialhilfe.html?cHash=9fea2bfce423a89559a17a423126217a&no_cache=1

Lucas, B., Bovin, J.-M., & Hümbelin, O. (2021). The Non-Take-Up of Health and Social Benefits: What Implications for Social Citizenship? *Swiss Journal of Sociology*, *47*(2), 161–180. https://doi.org/doi:10.2478/sjs-2021-0013

Lucas, B., Ludwig, C., Chapuis, J., Maggi, J., & Crettaz, E. (2019). *Le non-recours aux prestations sociales à Genève*. Haute école de travail social, HES-SO.

Mood, C. (2009). Logistic Regression: Why We Cannot Do What We Think We Can Do, and What We Can Do About It. *European Sociological Review*, *26*(1), 67–82. https://doi.org/10.1093/esr/jcp006

Schneider, F., Schaltegger, C. A., & Schmutz, F. (2015, April 7). Schattenwirtschaft in der Schweiz geht zurück. *Die Volkswirtschaft*. https://dievolkswirtschaft.ch/de/2015/04/schattenwirtschaft-in-der-schweiz-geht-zurueck/

Schuwey, C., & Knöpfel, C. (2014). *Neues Handbuch Armut in der Schweiz.* Caritas-Verlag.

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO. (2016). *Bericht zum Vollzug des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit*. https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Arbeit/Personenfreizuegigkeit_und_Arbeitsbeziehungen/berichte-des-seco-ueber-den-vollzug-des-bundesgesetzes-ueber-mas/bgsa_2016.html

Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt. (2016). *Sozialberichterstattung: Ausgabe 2016*. https://www.statistik.bs.ch/analysen-berichte/gesellschaft-soziales/sozialberichterstattung.html

Wüest Partner. (2020). *Immobilienmarkt Schweiz 2020, 1*. https://www.wuest-partner.com/

12 Anhang

12.1 Variablenliste nach Datenquelle

Tabelle A1: Variablen aus der kantonalen Bevölkerungsstatistik

Merkmal	*Ausprägungen*
Beziehungen	Eltern, Kinder, Ehepartner, registrierte Partnerschaften
Geschlecht	männlich / weiblich
Alter	Alterskategorien (0-16, 17-18, 19-25, 26-35, 36-45, 46-55, 56-65, 66 u.m.)
Alter_2	Alterskategorien Gruppe 2 (0-16, 17-18, 19-25, 26-35, 36-45, 46-50, 51-60, 61-65, 65 und älter)
Staatsangehörigkeit	Schweiz, Deutschland, Italien, Türkei, Frankreich, Vereinigtes Königreich, Spanien, Portugal, Österreich, Lichtenstein, Restl. EU 28 + EFTA, Balkanländer (ohne EU-Staaten), übriges Europa, Afrika, Amerika, Asien, Ozeanien, Antarktis, staatenlos/Staat unbekannt
Aufenthaltsstatus ausländische Wohnbevölkerung	Niedergelassene (C), Aufenthalter (B) oder Kurzaufenthalts (L)
Wohnhaft in Basel-Stadt seit	Datum
Wohnhaft in Schweiz seit	Datum

Tabelle A2: Daten aus der kantonalen Bau- und Wohnungsstatistik

Merkmal	*Ausprägungen*
egid/ewid	anonymisierter Gebäude- und Wohnungsidentifikator
Grösse Wohnung (Zi)	Anzahl der Zimmer
Grösse Wohnung (m2)	m2
Baujahr	Baujahr Gebäude
Renovationsdatum	Datum letzte Renovation
Wohnviertel	Statistische Wohnviertel, 1 bis 19 (Stadt Basel), 20 (Riehen), 30 (Bettingen)
Haushaltstyp	Privathaushalt, Kollektivhaushalt, Sammelhaushalt

Tabelle A3: Daten aus dem Basler Informationssystem Sozialleistungen (BISS)

Merkmal	*Ausprägungen*
Familienmietzinsbeiträge	Summe bezogener Leistungen eines Jahres
Prämienverbilligung	Summe bezogener Leistungen eines Jahres
Leistungskombination aller bezogener BISS-Leistungen	Summe aller bezogenen Leistungen eines Jahres (Ergänzungsleistungen AHV-Rente, Alimentenbevorschussung, Ausbildungsbeiträge, Familienmietzinsbeiträge, PV)
PWHHID-Schlüssel	Haushaltszusammengehörigkeit
Datum_von / Datum_bis	Datumsbereich der Haushaltszugehörigkeit

Tabelle A3: Daten der Steuerverwaltung

Variable (Ziffer)	*Merkmal*	*Ausprägungen*
	Datenmarkt-nummer Ehe-partner	Pseudonym
z149_Total_unselbständige_Erwerbs-tätigke	Erwerbstätig (unselbstän-dig)	Haupterwerb, Nebener-werb, Mann und Frau und andere Entschädi-gungen
z199_Total_Selbständige_Erwerbstä-tigkeit	Erwerbstätig (selbständig)	Selbständige Erwerbstä-tigkeit, Haupt und Ne-benerwerb + Personen-gesellschaft und Tätig-keitsentgeld
z300_Kapitalerträge_gemäss_Wert-schriftenverzeichnis z302_Kapitalerträge_Privat z479_To-tal_Liegenschaftserträge_netto z290_Kapitalabfindungen_für_wieder-kehrende_Leistungen z295_Kapitalab-findungen_für_wiederkehrende_Leis-tungen_Ehefrau z280_Übrige_Einkünfte z285_Üb-rige_Einkünfte_Ehefrau z281_Mitarbeiterbeteiligung z286_Mitarbeiterbeteiligung_Ehefrau	Vermögens und übrige Einkünfte	Summe aller Vermö-genserträge aus beweg-lichem und unbeweglichem Privatvermögen. Bei Liegenschaften der Eigenmietwert (selbst-bewohnt) bzw. der Mie-tertrag (fremdvermie-tet)
z420_Eigenmiete_im_Mehrfamilien-haus z430_Eigenmiete_Geschäftsräume z440_Eigenmiete_Einfamilienhaus_Ei-gentumswohnung	Eigenmietwert	
z270_Unterhaltsbeiträge z271_Unterhaltsbeiträge_für_minder-jährige_Kinder	Private Trans-ferzahlungen erhalten	
z220_Renten_Pensionen_100 z222_Renten_Pensionen_80_netto z225_Renten_Pensionen_100_Ehefrau z227_Renten_Pensio-nen_80_netto_Ehefrau z230_Leibrenten_100 z231_Leibrenten_40 z235_Leibrenten_100_Ehefrau	Total Trans-fer-leistungen	Renten, Taggelder, Ali-mente, etc.

z236_Leibrenten_40_Ehefrau z242_Übrige_Renten_60_netto z240_Übrige_Renten_100 z244_Übrige_Renten_40_netto z245_Übrige_Renten_100_Ehefrau z247_Übrige_Renten_60_netto_Ehefrau z249_Übrige_Renten_40_netto_Ehefrau		
z200_Eidg_AHV_IV z205_Eidg_AHV_IV_Ehefrau	Einkommen aus AHV-IV-Renten	Nur AHV-IV-Renten
z260_Erwerbsausfallentschädigungen z265_Ehefrau	Erwersersatzleistungen	Erwerbsersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit, Militärdienst und Mutterschaft sowie Kranken,- Unfall und IV-Taggelder
	vermutete Einkommen von nach Ermessen besteuerten	Von Behörden eingeschätzte Einkommen
z_499_Total_der_Einkünfte	Total Einkommen vor Abzüge	
z869_Total_der_Vermögenswerte z889_Reinvermögen	Vermögen vor und nach Schulden	
z879_Total_der_Passiven z870_Private_Schulden z872_Geschäftsschulden z875_Gewichtungskorrektur_Passiven_aus_Erbanfall z873_Geschäftsschulden_Ehefrau	Schulden	Total der Schulden, Geschäfts- und Privatschulden
z750_Abzug_für_Kinder_im_eigenen_Haushalt	Unterstützte Kinder in Ausbildung	Abzug für unterstützte minderjährige Kinder oder für in Erstausbildung stehende Kinder zwischen 18 - 25 Jahren

z755_Abzug_für_unterstützte_Personen		Hinweis auf Betreuungspflichten (nicht Kinder)
z720_Total_Krankheits_Unfall_Invaliditätskosten z722_Abzüglich_Selbstbehalt z723_Krankheitskosten_netto	Krankheits-kosen	Hinweis auf Krankheit
z512_Weiterbildung_Umschulungskosten z532_Weiterbildungs_Umschulungskosten_Ehefrau	Weiterbildungen	Weiterbildungen
z600_Staatliche_Vorsorge_AHV_IV_EO z605_Staatliche_Vorsorge_AHV_IV_EO_Ehefrau z610_Berufliche_Vorsorge_Pensionskasse z615_Berufliche_Vorsorge_Pensionskasse_Ehefrau z620_Gebundene_Selbstvorsorge_Säule_3a z624_BVG_Domizil z625_Gebundene_Selbstvorsorge_Säule_3a_Ehefrau z629_BVG_Domizil_Ehefrau	Altersvorsorge	Abzugsfähige Posten (nicht in der Mail an Mathias vom 20.Jan beinhaltet)
z_550_Schuldzinsen z554_Aufrechnung_Schuldzinsen	Schuldzinsen	Abzugsfähige Posten (nicht in der Mail an Mathias vom 20.Jan beinhaltet)
z560_Unterhaltsbeiträge z561_Unterhaltsbeiträge_an_minderjährige_Kinder	Unterhalts-zahlungen	Abzugsfähige Posten
z100_Haupterwerb z105_Haupterwerb_Ehefrau z110_Nebenerwerb z115_Nebenerwerb_Ehefrau z120_Andere_Entschädigung z125_Andere_Entschädigung_Ehefrau	Erwerbstätig (unselbständig)	Haupterwerb, Nebenerwerb, Mann und Frau und andere Entschädigungen
z150_Selbstständiger_Haupterwerb z155_Selbstständiger_Haupterwerb_Ehefrau z160_Selbstständiger_Nebenerwerb	Erwerbstätig (selbständig)	Selbständige Erwerbstätigkeit, Haupt und Nebenerwerb + Personengesellschaft und Tätigkeitsentgeld

z165_Selbstständiger_Nebenerwerb_Ehefrau z170_Personengesellschaft z171_Tätigkeitsentgeld_Personengesellschaft z175_Personengesellschaft_Ehefrau z176_Tätigkeitsentgeld_Personengesellschaft_Ehefrau		
z820_Liegenschaften_Privat_Domizilwert z821_Liegenschaften_Privat z850_Liegenschaften_Geschäft_Domizilwert z851_Liegenschaften_Geschäft z855_Liegenschaften_Geschäft_Domizilwert_Ehefrau z856_Liegenschaften_Geschäft_Ehefrau z857_Liegenschaften_Geschäft_Repartitionswert_Ehefrau	Liegenschaften	Vermögensanrechnung
z500_Fahrkosten_pauschal z501_Fahrkosten_effektiv z504_Mehrkosten_für_auswärtige_Verpflegung z508_Berufskosten_pauschal z512_Weiterbildungs_Umschulungskosten z514_Andere_Berufskosten z516_Auslagen_bei_Nebenerwerb_pauschal z518_Berufskosten_Domizil z519_Total_Berufskosten_Vorsorgebeiträge z520_Fahrkosten_pauschal_Ehefrau z521_Fahrkosten_effektiv_Ehefrau z524_Mehrkosten_für_auswärtige_Verpflegung_Ehefrau z528_Berufskosten_pauschal_Ehefrau z530_Mehrkosten_bei_auswärtiger_Unterkunft_Ehefrau z532_Weiterbildungs_Umschulungskosten_Ehefrau z534_Andere_Berufskosten_Ehefrau z536_Auslagen_bei_Nebenerwerb_pauschal_Ehefrau		Berufskosten

z538_Berufskosten_Domizil_Ehefrau z539_Total_Berufskosten_Vorsorge-beiträge_Ehefrau	
Veranlagung_von Veranlagung_bis	Dauer der Veranlagung
amtlich_eingeschätzt	Veranlagung ist amtlich eingeschätzt (ja/nein)

Tabelle A5: Variablen aus den Quellensteuern

Merkmal	*Ausprägungen*
Bezugskategorie	Typ der besteuerten Leistung (Erwerbseinkommen, Versicherungen etc.)
Steuerbare_Leistung	Höhe der steuerbaren Leistung
Steuerbarer_Betrag	Betrag der versteuert werden kann
Anteil_Bund	Höhe der Bundessteuer

Tabelle A6: Variablen zur Sozialhilfe vom Sozialamt

Merkmal	*Ausprägungen*
Sozialhilfebezug 2015 / 2016	bezieht Person Sozialhilfe (ja/nein)

Tabelle A7: Variablen zu den Ergänzungsleistungen

Merkmal	*Ausprägungen*
Ergänzungsleistungsbezug 2015 / 2016	bezieht Person Ergänzungsleistungen (ja/nein)
DossierID	Dossier ID identifiziert alle unterstützen Personen im wirtschaftlichen Haushalt
LeistungsArtCd	Welche Leistungen wurden erhalten (AHV/IV)
EL_Betrag	Höhe der erhaltenen Ergänzungsleistungen in Franken pro Jahr
BH_Betrag	Höhe der erhaltenen BH in Franken pro Jahr
IPV_Betrag	Höhe der erhaltenen IPV in Franken pro Jahr

Tabelle A8: Variablen aus der Strukturerhebung vom BFA

Merkmal	*Ausprägungen*
HIGHESTCOMPLEDUAGG I	höchste abgeschlossene Ausbildung (Aggregation I)
HIGHESTCOMPLEDUAGG II	höchste abgeschlossene Ausbildung (Aggregation II)
ONGOINGEDUCATIONAGG	aktuell in Ausbildung (Aggregation I)
RENTNET	Nettomiete
HH_TYPE_BFS	Haushaltstypologie BFS (detailliert)
HH_TYPE_BFS_AGG H	Haushaltstypologie BFS (aggregiert)
Gewichte	Gewicht Haushalt 2010

12.2 Technischer Anhang

(A) Verknüpfung der Datenbestände

1. Lieferung der Rohdaten vom statA BS. Diese Lieferung beinhaltete 7 Files im csv-Format: v_beziehung und v_einwohner aus der kantonalen Bevölkerungsstatistik, v_wohnung aus der kantonalen Bau- und Wohnungsstatistik, v_biss_haushalte_mapping und v_soziales aus dem Basler Informationssystem Sozialleistungen (BISS), v_quellensteuer und v_steuerdaten aus der kantonalen Steuerstatistik.
2. Die 7 csv-Files wurden ins Stata eingelesen und als Stata-Format abgespeichert.
3. Die einzelnen Datensätze wurden bereinigt (Missings definiert und Variablen gelabelt)
4. Die einzelnen Datensätze wurden miteinander verknüpft/gemergt:
   a. v_wohnung wurde mit v_einwohner anhand der beiden Pseudonyme ewid und egid (Wohnungs- und Gebäudeidentifikator) verknüpft. Dazu wurde ein eigenes Pseudonym erstellt, welche eine Kombination der beiden Pseudonyme ewid und egid darstellt
   b. Die beiden BISS-Datensätze wurden anhand des BISS-Schlüssels PWHHID miteinander verknüpft. In einem nächsten Schritt wurde der Datensatz vom long Format ins wide Format gebracht. Dies bedeutet, dass gewisse Fälle auf mehreren Zeilen vertreten waren, aufgrund Zivilstandsänderungen oder somitiger anderer Haushaltszugehörigkeit oder auch begrenzte Zeiträume des Leistungsbezuges (nicht von Ende bis Anfang Jahr). Diese wurden anschliessend alle auf eine Zeile gebracht wurden, damit ein sauberes merging möglich war.
   c. Die Quellensteuerdaten mussten ebenfalls von einem long ins wide Format gebracht werden, da pro Personen mehrere Versicherungsleistungen bezogen werden können und somit mehrere Zeilen pro Person existieren können.
   d. Die Steuerdaten wurden vor dem mergen noch gesplittet, indem ein separates File erstellt wurde, welches nur die Steuerdaten der Partner enthielt und alle Variablen unbenannt wurden. Das Originalfile wurde so belassen. Dieser Schritt war nötig, da einige Fälle einerseits als Partner aufgeführt waren und zudem aber noch eine eigene Zeile mit Steuerdaten hatten (also eigentlich zwei Steuererklärungen).
   Anschliessend wurden die Steuerdaten, Steuerdaten Partner und Quellensteuerdaten zum Masterfile gemergt.
   e. In einem letzten Schritt wurde das File mit den Beziehungen zum Gesamtdatensatz gemergt. Um dies zu ermöglichen musste dieses ebenfalls vom long Format ins wide Format gebracht werden, da auch in diesem File alle Laufnummern doppelt oder mehrfach vertreten waren.
   f. Um die ganze Verknüpfung zu veranschaulichen und aufzuzeigen wo welche Fälle weggefallen sind, wurde ein Verknüpfungsraster (vgl. Abbildung 1) erstellt.

Bei den Verknüpfungen gab es einige <u>Spezialfälle</u>, die aufgetaucht sind. Diese und weitere Erläuterungen für weggefallene Fälle sind nun folgend aufgelistet:

- 423 Personen sind im Datensatz v_steuerdaten doppelt vertreten: Einmal als Partner aufgeführt plus zusätzlich eigene Zeile mit anderen Werten. Dies betrifft 0.37% von allen Personen im Steuerdatensatz.

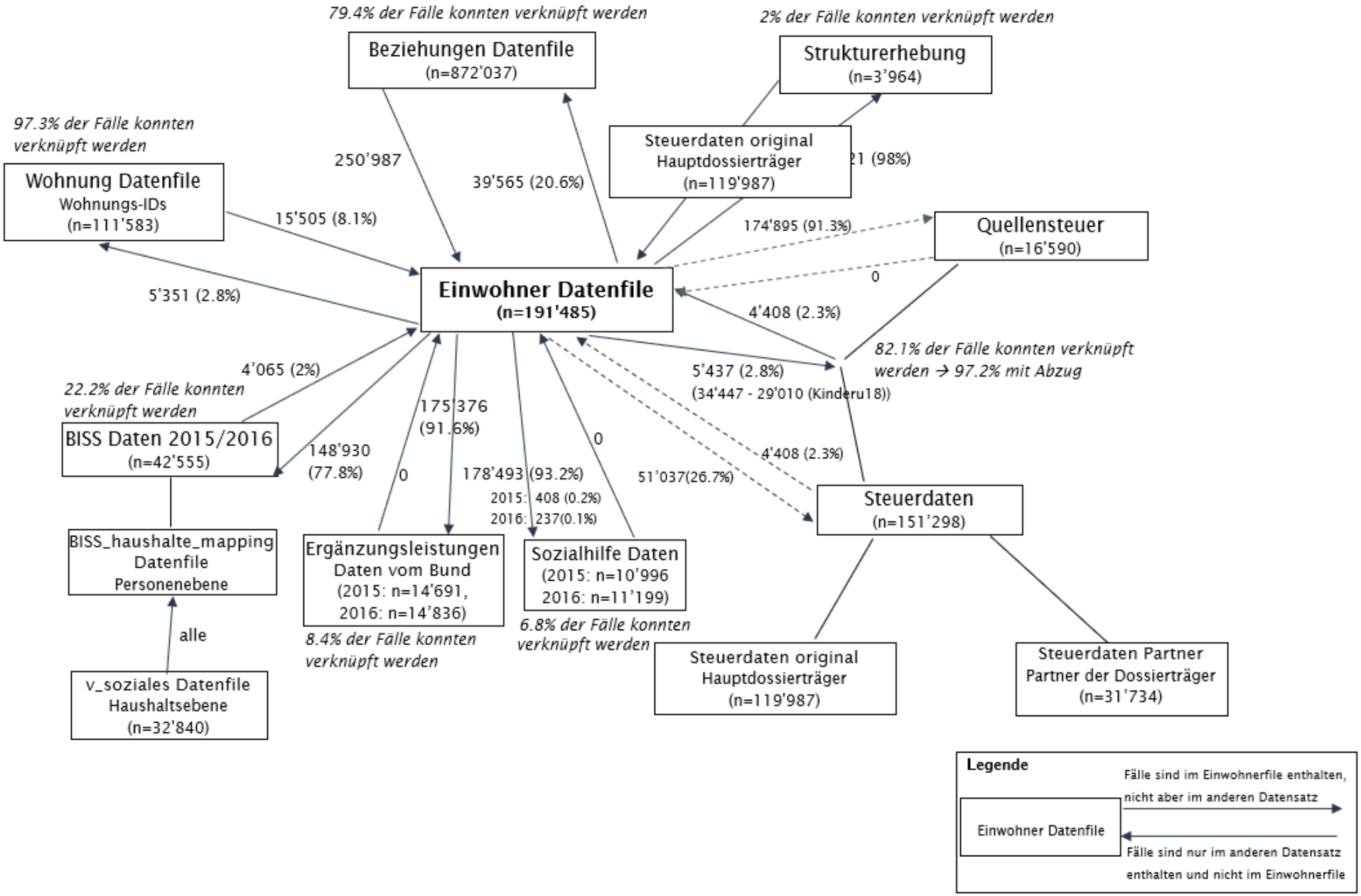
Grund: → es liegen zwei Steuererklärungen vor aufgrund einer Zivilstandänderung während des Jahres (verheiratet dann geschieden/verwitwet oder umgekehrt). In diesem Fall wird eine Steuererklärung bis zum Zeitpunkt der Änderung ausgefüllt und dann nochmals eine, deshalb gibt es zwei.
Angewendete Vorgehensweise: Zusammenrechnen der Beträge und nachbestellen der Variablen veranlagt_von/veranlagt_bis

- v_beziehungen: Es gibt bis zu 167 Beziehungen von gewissen Personen aus, bei diesen handelt es sich um Beistände, die diverse verbeiständete Personen haben.
  Angewendete Vorgehensweise: Es werden nur bis zu 16 Beziehungen ins Masterfile gemergt, damit es übersichtlich bleibt. Bis zu 16 Beziehungen gibt es noch welche, die eine Vater/Kind oder sonstige Beziehung darstellen. Ab 17 Beziehungen handelt es sich nur noch um Beistände, deshalb wurde dort der Cut gemacht.
- Steuerdaten: Es fehlen 34'447 Fälle von den Personen im Einwohner Datenfile in den Steuerdaten.
  Grund: Davon sind 29'010 Fälle minderjährige Kinder. Diese haben noch gar keine Steuererklärungen. Somit fehlen nur noch 5'437 Fälle.
- Beziehungen Datenfile: Es fehlen 39'565 Fälle im Beziehungsdatenfile von Personen, welche im Einwohner Datenfile vorkommen.
  Grund: Diese Personen haben einfach keine rechtlich relevanten Beziehungen, sind also alleinstehende Personen.

5. In einem nächsten Schritt wurde die Strukturerhebung (n = 3'942) zum Gesamtdatensatz hinzugemergt. Zur Validierung der erstellten Bewertung der wirtschaftlichen Einheit wurde die Variable mit der neu hinzugemergten Variable BFS_Haushaltstyp (Einschätzung der Personen selber, welchen HH-Typ sie haben) überprüft.
6. Anschliessend wurden Daten zur Sozialhilfe mit einer Liste von Personen mit anonymisierten Laufnummern, welche Sozialhilfe beziehen (2015: n = 10'996, 2016: n = 11'199) und zu den ausgerichteten Ergänzungsleistungen vom Bund mit ebenfalls einer Liste von Personen mit anonymisierten Laufnummern, welche Ergänzungsleistungen beziehen (2015: n = 14'697, 2016: 14'836) und Angaben zur Höhe der EL, BH, IPV an die BFH nachgeliefert und zum Gesamtdatensatz hinzugemergt.

7. **Ausschluss von Fällen:** Nach der Verknüpfung der Datenbestände wurden folgende Fälle aus dem Gesamtdatensatz ausgeschlossen:
   - Alle Laufnummer ohne Wohnungsids (Wohnsituation unklar, n=5’351)
   - Alle Laufnummer mit Beziehungen, welche nur im Beziehungsfile vorhanden sind (n = 250'987)
   - Alle Laufnummer, welche zwar im BISS File vorkommen, aber sonst nirgends zugeordnet werden können (n = 4'065)
   - Alle Wohnungsids, welche keiner Laufnummer zugeordnet werden (n=15'505)
   - *Reduktion auf die Grundpopulation:* Ausschluss aller volljährigen Personen oder Eltern(-teile) mit Kindern, welche nur im Kollektiv-/ oder Sammelhaushalt wohnhaft sind (n = 4'572), volljährige Personen (und deren Kinder) mit fehlender Steuerinformationen (n = 6277) und Fälle, welche keinem Hauptdossier zuordbar sind (n = 8)

Abbildung 16: Erweitertes Verknüpfungsschema aller verwendeten Datenquellen



(B) Wirtschaftliche Haushaltseinheit

1. Anhand des Masterfiles wurde die Kategorisierung der wirtschaftlichen Einheit vorgenommen. Folgende Kategorien und anhand folgender Kriterien wurde vorgenommen:

- **Einpersonenhaushalt**
    - 1 Person alleine wohnhaft (egal ob verheiratet oder nicht)
    - Alter: >25 oder
    - Alter 18 – 25 -> Eltern machen keinen Kinderabzug

- **Familienhaushalte,** ohne weitere Personen
    - **Verheiratete/registrierte Paare ohne Kinder**
        - 2 miteinander verheiratete Personen ohne Kinder
    - **Paare mit nur minderjährigen Kindern**
        - 2 volljährige Personen
        - Kind: Mindestens ein Elternteil im HH
        - Kinder<18 in gleichem HH UND
        - Kinder<18 in Kollektivhaushalten
    - **Einelternhaushalt mit nur minderjährigen Kindern**
        - 1 Erwachsene Person
        - Kind(er)
        - Kinder<18 in gleichem HH UND
        - Kinder<18 in Kollektivhaushalten
    - **Eltern(-teil) mit minderjährigen Kindern und/oder Kindern in Erstausbildung (18-25)**
        - 1 Erwachsene Person oder 2 Erwachsene
        - Kind(er)
        - Kind 18< UND
        - Kind 18-25 in Erstausbildung <u>auch ausserhalb HH</u>

- **Mehrpersonenhaushalte**
    - **Verheiratete/registrierte Paare ohne Kinder (eigene Einheit)**
        - andere HH-Mitbewohner
    - **Paare mit minderjährigen Kindern (eigene Einheit)**
        - andere HH-Mitbewohner
    - **Einelternteil mit minderjährigem Kind (eigene Einheit)**
        - andere HH-Mitbewohner
    - **Eltern(-teil) mit minderjährigen Kindern und/oder Kindern in Erstausbildung (25<)**
        - andere HH-Mitbewohner
    - **Einzelpersonen**
        - andere HH-Mitbewohner

Dabei wurden bei der Zuteilung folgende Annahmen in gewissen Situationen getroffen:

- *Definition und Zuteilung der Kinder (18-25) in* ***Erstausbildung:*** Um bei Kindern zwischen 18-25 Jahren zu bestimmen, ob sie in Erstausbildung sind oder nicht, wurde in den Steuerdaten der Eltern oder des Elternteils überprüft, ob diese einen Kinderabzug für Kinder in Erstausbildung vornehmen. Wenn dies so war, wurden die volljährigen Kinder als in Erstausbildung klassifiziert. Nahmen die Eltern nur für ein Teil der Kinder Abzüge vor, wurde überprüft, welche von den volljährigen Kindern das tiefste Einkommen hat und so je nach Anzahl der Abzüge oder Nichtabzüge zugeteilt, ob das Kind nun in Erstausbildung ist. Falls junge Erwachsene verheiratet sind oder selber Kinder haben, werden sie nicht zu den Kindern in Erstausbildung gezählt.
- ***Getrenntlebende Ehepaare****:* Die Nachfrage beim Amt für Sozialbeiträge des Kanton Basel-Stadts ergab, dass bei getrennt lebenden Ehepaaren die Wohnsituation ausschlaggebend ist und nicht der Zivilstand. Somit werden diese nicht derselben wirtschaftlichen Einheit zugeordnet.
- *Minderjährige Kinder ohne Eltern oder Beziehungen:* Minderjährige Kinder, welche keine Eltern oder sonstige Beziehungen vorweisen, werden ausgeschlossen.
- *Patchworkfamilien:* Handelt es sich bei einer Familie um eine Patchworkfamilie - einer oder beide der Partner bringen eigene Kinder in den Haushalt - wurden alle Patchworkmitglieder zur selben wirtschaftlichen Unterstützungseinheit gezählt. Dies ist möglich in den Fällen, in denen beide Erwachsenen ein gemeinsames Kind haben (neben noch eigenen Kindern) oder die beiden Erwachsenen miteinander verheiratet sind. Sind die beiden Erwachsenen <u>nicht</u> verheiratet und haben <u>kein gemeinsames</u> Kind (heisst nur eigene Kinder vorhanden), können sie nicht eindeutig derselben wirtschaftlichen Unterstützungseinheiten zugeordnet werden.
- *Haushaltstypeinteilung der minderjährigen/volljährigen Kinder nicht im selben HH wohnhaft:* Junge Erwachsene in Erstausbildung werden zur wirtschaftlichen Haushaltseinheit der Eltern gezählt, auch wenn sie nicht bei diesen wohnen.

2. Nach der Erstellung und Bewertung der wirtschaftlichen Einheit wurde für jede wirtschaftliche Einheit eine eigene ID erstellt, die zusammengehörende Individuen markiert.

(C) Massgebendes Einkommen

1. Nach der Codierung der wirtschaftlichen Einheit wurde als Erstes für die anschliessenden Bedarfsprüfungen das massgebende Einkommen pro Person und pro wirtschaftliche Einheit berechnet.

   Dabei wurde wie folgt vorgegangen:

   a. Massgebendes Einkommen im *«Normalfall»:* Summe aller Einkünfte der Haushaltseinheit (anrechenbares Einkommen) plus allfälligen Beiträgen aus vorgelagerten Leistungen (Alimentenbevorschussung, Ergänzungsleistungen/ Beihilfen, Ausbildungsbeiträge und Familienmietzinsbeiträge des Bundes WEG)

      Anbei folgt eine Auflistung der summierten Steuerziffern, um zu zeigen, wie das massgebende Einkommen im Normalfall (regulär veranlagte Person ohne Quellenbesteuerung oder Anrechnung hypothetisches Einkommen und keine getrenntlebende Ehepaare) für die wirtschaftliche Haushaltseinheit (wH) berechnet wurde:

      Summe aller relevanten Einkommen pro wH
      z149_Total_unselbständige_Erwerbstätigkeit+z199_Total_Selbständige_Erwerbstätigkeit+ +z200_Eidg_AHV_IV+ z205_Eidg_AHV_IV_Ehefrau+ z260_Erwerbsausfallentschädigung+z265_Ehefrau+z220_Renten_Pensionen_100+ ((z222_Renten_Pensionen_80_netto/80)*100)+((z227_Renten_Pensionen_80_netto_Ehefrau /80)*100)+z225_Renten_Pensionen_100_Ehefrau+z230_Leibrenten_100+ z235_Leibrenten_100_Ehefrau+z240_Übrige_Renten_100+((z242_Übrige_Renten_60_netto /60)*100)+z245_Übrige_Renten_100_Ehefrau+((z244_Übrige_Renten_40_netto/40)*100)+
      ((z247_Übrige_Renten_60_netto_Ehefrau/60)*100)+((z249_Übrige_Renten_40_netto_Ehefrau/40)*100)+z270_Unterhaltsbeiträge+z271_Unterhaltsbeiträge_für_minderjährige_Kinder

      Dies umfasst Erwerbseinkünfte aus unselbständiger Erwerbstätigkeit (Nettoeinkommen II gemäss Lohnausweis) sowie der Gewinn gemäss Steuerverfügung bei selbstständiger Erwerbstätigkeit, Erwerbsersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit, Militärdienst und Mutterschaft, Kranken-, Unfall- und Invalidentaggelder sowie Renten, Pensionen und andere wiederkehrende Leistungen, einschliesslich Renten der AHV/IV/UV, Familienzulagen, Sitzungsgelder, Verwaltungshonorare sowie vergleichbare Einkünfte und familienrechtliche Unterhaltsbeiträge

      + Summe aller Vermögenserträge pro wH
      z300_Kapitalerträge_gemäss_Wertschriftenverzeichnis+z479_Total_Liegenschaftserträge_netto[46]+z280_Übrige_Einkünfte+ z285_Übrige_Ein-

[46] Bei Liegenschaftserträgen wurden jeweils 5% hinzugerechnet, da Unterhaltskosten im Rahmen der Bedarfsprüfung nicht abgezogen werden dürfen, diese jedoch in der Steuerziffer z479_Total_Liegenschaftserträge_netto bereits abgezogen sind.

künfte_Ehefrau + z281_Mitarbeiterbeteiligung+z286_Mitarbeiterbeteiligung_Ehefrau+z290_Kapitalabfindungen_für_wiederkehrende_Leistungen+ z295_Kapitalabfindungen_für_wiederkehrende _Leistungen_Ehefrau

+ Vorgelagerte Sozialleistungen pro WH
Beiträge der Alimentenbevorschussung ABV + Ergänzungsleistungen und Beihilfen zur AHV/IV + Ausbildungsbeiträge AFA+ Familienmietzinsbeiträge des Bundes WEG

+ Versteuerbares Vermögen pro wH
z889_Reinvermögen-(0.75*(z821_Liegenschaften_Privat + z851_Liegenschaften_Geschäft+z856_Liegenschaften_Geschäft_Ehefrau))
abzüglich
Freibetrag auf Vermögen (60'000 CHF für Paare, 37'500 für Einzelpersonen, pro Kind der wirtschaftlichen Haushaltseinheit Erhöhung Betrag plus 15'000 CHF)
Ergibt Vermögen abzüglich Freibetrag, davon werden 10% zum massgebenden Einkommen gerechnet

- Abzüge pro wH
***Schuldzinsen auf Vermögenserträge max. bis Umfang der Summe (z550_Schuldzinsen+z554_Aufrechnung_Schuldzinsen)<=SummeVermögenserträge wH
***plus Summe Abzüge Vorsorgeleistungen und Unterhaltsbeiträge +z600_Staatliche_Vorsorge_AHV_IV_EO + z605_Staatliche_Vorsorge_AHV_IV_EO_Ehefrau +z610_Berufliche_Vorsorge_Pension +z615_Berufliche_Vorsorge_Pension_Ehefrau + z624_BVG_Domizil+ z629_BVG_Domizil_Ehefrau+ z560_Unterhaltsbeiträge+ z561_Unterhaltsbeiträge_an_minderjährige_Kinder+
z620_Gebundene_Selbstvorsorge_Säule_3a+z625_Gebundene_Selbstvorsorge_Säule_3a_Ehefrau *(gebundene Selbstsorge an Säule3 kann nur abgezogen werden, wenn keiner Säule 2 angehörig)*
*** Freibeträge auf Einkünfte
*500 CHF Freibetrag auf Vermögenserträge der wH
*Auf Erwerbseinkünfte von Kindern in Erstausbildung gibt es einen Freibetrag in der Höhe von CHF 12'000 pro erwerbstätiges Kind.

=massgebendes Einkommen pro wirtschaftliche Haushaltseinheit

b. Massgebendes Einkommen bei *Quellenbesteuerten*: Summe aller steuerbaren Leistungen aus Erwerbseinkommen, Kapitalleistungen, Versicherungsbeiträge etc., wenn keine zusätzliche ordentliche Veranlagung durchgeführt wurde. Existiert eine solche, wird die Person zur den «Normalfällen» gezählt.

c. Massgebendes Einkommen beim *hypothetischen Einkommen*: Für eine Berechnung eines solchen müssen mehrere Bedingungen erfüllt sein, welche

teilweise mit den Daten nicht abgebildet werden konnten und anders gehandhabt wurden:

Hypothetisches Einkommen wird berechnet, wenn: alleinstehende/alleinerziehende Person bzw. Paar nicht mindestens einer unselbstständigen Erwerbstätigkeit von 80% bzw. 160% nachgeht oder einen jährlichen Gewinn aus selbständiger Erwerbstätigkeit von CHF 28'800 bzw. 57'600 erwirtschaftet. Problem: Haben keine Angaben zu Höhe Erwerbspensum. *Lösung:* Es wird analog zur Selbständigkeit einen Betrag von 28'800 eingesetzt.

- Folgende Ausnahmen (damit kein hypothetisches Einkommen berechnet wird) wissen wir sicher:
  - Sie haben das 60. Altersjahr erreicht
  - Sie haben bereits das 50. Altersjahr überschritten im Moment, als das jüngste bzw. einzige Kind 16 Jahre alt wird, und haben sich während der letzten zehn Jahre vor dem 16. Geburtstag des jüngsten bzw. einzigen Kindes überwiegend der Kinderbetreuung gewidmet.
  - Sie betreuen überwiegend eine angehörige pflegebedürftige Person mit einer mittleren oder schweren Hilflosenentschädigung.
  - Sie absolvieren eine Erstausbildung oder eine Vollzeitweiterbildung
  - Sie beziehen Kranken- und/oder Unfalltaggelder.
  - Sie beziehen Arbeitslosentaggeld.
  - Sie beziehen eine Invaliden- oder Unfallrente.
  - Sie sind innerhalb der letzten zwei Jahre aus dem Ausland zugezogen.
  - Bei folgenden Ausnahmen mussten Annahmen getroffen werden:
  - Sie betreuen überwiegend Kinder unter 16 Jahren (eigene Kinder oder Enkelkinder, Stief-kinder, Adoptivkinder oder Kinder der Partnerin oder des Partners einer gefestigten faktischen Lebensgemeinschaft). → *Minderjähriges Kind lebt im selben HH*
  - Sie können wegen Krankheit und/oder Unfall nicht arbeiten → *oberste 99.5% Perzentil (ab 7'500 CHF) Personen mit selbstgetragenen Krankheitskosten (kann man annehmen, dass sie lange krank waren)*
  - Sie wurden innerhalb der letzten zwei Jahre durch die Sozialhilfe unterstützt. → *alle SH-Beziehenden 2015 wurden ausgeschlossen*
  - Sie haben innerhalb der letzten zwei Jahre Arbeitslosentaggelder bezogen. → *wir wissen nur Erwerbsausfallentschädigung 2015, vergangene zwei Jahre können wir nicht berücksichtigen*
- Folgende Ausnahmen wissen wir gar nicht:
  - Sie sind dabei, eine selbständige Erwerbstätigkeit aufzunehmen
  - Sie waren selbständig erwerbstätig, haben Ihre selbständige Erwerbstätigkeit aufgegeben und sich daraufhin während zweier Jahre vergeblich um eine unselbständige Erwerbstätigkeit bemüht
  - Sie haben die Höchstzahl der Arbeitslosentaggelder erreicht (Aussteuerung).
  - Sie haben sich erfolglos um Arbeit bemüht.
  - Sie sind schwanger.
- Höhe des hypothetischen Einkommens:

- Unselbständige Erwerbstätigkeit: Differenz (in Prozenten) zwischen der effektiven Erwerbstätigkeit und dem in Abs. 1 genannten Mindesterwerbstätigkeitsgrad (80 bzw. 160 Prozent) als hypothetisches Einkommen angerechnet. 100 Prozent entsprechen dabei einem jährlichen Mindesterwerbseinkommen von CHF 36'000 (netto).
- Selbständige Erwerbstätigkeit: alleinstehende/alleinerziehende Person bzw. Paar mindestens ein hypothetisches Erwerbseinkommen von jährlich CHF 28'800 (netto) (80 Prozent von CHF 36'000) bzw. CHF 57'600 (netto) (2 × CHF 28'800) angerechnet.

Problem: Wissen Erwerbspensum nicht. *Lösung:* Allen Einzelpersonen wird ein hypothetisches Einkommen von 28'800 angerechnet und allen Paaren 57’600

(D) Bedarfsprüfungen

1. Umsetzung Bedarfsprüfung der *Prämienverbilligungen*
   Dabei wurde wie folgt vorgegangen:
   a. Codierung Variable wer Anspruch auf Prämienverbilligung hat mit folgenden Voraussetzungen: länger als seit dem 1.Januar 2015 im Kanton Basel-Stadt wohnhaft (ansonsten anderer Kanton zuständig), massgebendes Einkommen unter Schwellenwert (siehe Prämienverbilligungs-Beitragstabelle)
   b. Überprüfung in den Ergänzungsleistungsdaten des Bundes (Individuelle Prämienverbilligung dort aufgeführt) und den BISS Daten für das Jahr 2015 und 2016, wer bereits Prämienverbilligung bezieht und Berechnung Nichtbezugsquote für das Standardszenario (Einkommenssituation 2015 und Sozialleistungsbezugsjahre 15/16) unterschieden nach regulär veranlagte und quellenbesteuerte Personen und Schätzung Nichtbezugsquoten für regulär Veranlagte in einer Sensitivitätsanalyse in vier Szenarien.

2. Umsetzung Bedarfsprüfung *Familienmietzinsbeiträge*
   Dabei wurde wie folgt vorgegangen:
   a. Um einen vermuteter Mietbetrag pro Wohnung zu erhalten, wurde in einem ersten Schritt das Mietpreisraster 2015 vom Kanton Basel-Stadt mit den geschätzten Netto-Quadratmeterpreisen pro Zimmerzahl, Wohnquartier, Baujahr und Renovationsstand eingelesen und dieser Betrag anschliessend mal die Grösse der Wohnung gerechnet.
   b. In einem zweiten Schritt wurde die Schätzung der Mietzinsen modellbasiert verfeinert. Dies erfolgte auf der Basis der Population der Strukturerhebung gemäss folgender Modellgleichung:

   Mieten = alpha + Wohnfläche + Anzahl Zimmer + Wohnviertel + Baujahr + vermutete Miete auf der Basis des Mietpreisrasters + massgebendes Einkommen je wirtschaftliche HH + e

   Die Modellparameter wurden mittels Kleinstquadratschätzer ermittelt (multiple lineare Regression).

Source	SS	df	MS
Model	543168869	25	21726754.7
Residual	511505941	3,054	167487.21
Total	1.0547e+09	3,079	342538.1

Number of obs	=	3,080
F(25, 3054)	=	129.72
Prob > F	=	0.0000
R-squared	=	0.5150
Adj R-squared	=	0.5110
Root MSE	=	409.25

rentnet	Coef.	Std. Err.	t	P>|t|	[95% Conf.	Interval]
Wohnfläche_in_qm	1.47055	1.01537	1.45	0.148	-.5203287	3.461428
Anzahl_Zimmer	37.69088	13.43663	2.81	0.005	11.34512	64.03664
Wohnviertel						
Vorstädte	154.9829	82.63416	1.88	0.061	-7.04126	317.0071
Am Ring	189.1802	81.38111	2.32	0.020	29.61296	348.7475
Breite	77.83818	82.12539	0.95	0.343	-83.18845	238.8648
St. Alban	80.44748	80.36486	1.00	0.317	-77.12721	238.0222
Grundeldingen	76.78611	78.17187	0.98	0.326	-76.48868	230.0609
Bruderholz	201.8941	84.59839	2.39	0.017	36.01855	367.7696
Bachletten	92.51434	80.48517	1.15	0.250	-65.29625	250.3249
Gotthelf	39.33981	86.32119	0.46	0.649	-129.9137	208.5933
Iselin	32.73027	80.24547	0.41	0.683	-124.6103	190.0709
St. Johann	88.46812	79.57855	1.11	0.266	-67.56482	244.5011
Altstadt Kleinbasel	179.8714	103.5219	1.74	0.082	-23.10828	382.8511
Clara	137.728	90.40915	1.52	0.128	-39.5409	314.997
Wettstein	69.17253	86.95268	0.80	0.426	-101.3192	239.6642
Hirzbrunnen	17.58364	85.2312	0.21	0.837	-149.5327	184.7
Rosental	162.0114	88.17945	1.84	0.066	-10.88571	334.9084
Matthäus	94.67877	80.52094	1.18	0.240	-63.20194	252.5595
Klybeck	25.67415	86.0633	0.30	0.765	-143.0737	194.422
Kleinhüningen	62.70554	100.0076	0.63	0.531	-133.3834	258.7945
Riehen	145.9764	80.16928	1.82	0.069	-11.2148	303.1676
Bettingen	-142.684	198.586	-0.72	0.473	-532.0598	246.6918
Baujahr	-.0022505	.0006621	-3.40	0.001	-.0035487	-.0009523
Miete_vermutet	.5097095	.0457221	11.15	0.000	.4200603	.5993586
massgebend_Einkommen_wH	.0008113	.0000546	14.85	0.000	.0007042	.0009184
_cons	202.6174	80.46817	2.52	0.012	44.84015	360.3946

c. Zu den modellbasierten Nettomietpreis Schätzungen wird je Wohnung eine Nebenkostenpauschale angerechnet. Diese orientiert sich an der Grösse der Zimmer und nutzt die durchschnittlichen Nebenkosten gemäss der Mietpreisstrukturerhebung.
d. Codierung Variable wer Anspruch auf Familienmietzinsbeiträge hat mit folgenden Voraussetzungen: mind. ein Kind unter 18 oder 25 Jahre in Erstausbildung, Zimmerzahl darf Haushaltsmietglieder nicht übersteigen (Ausnahme Alleinerziehende plus 1), mind. ein Elternteil länger als 5 Jahre in Basel wohnhaft, Miete nicht unter Massgebendem Mietzins für Mietzinsbeiträge, nicht weniger als gewisse Mietzinsgrenze, massgebendes Einkommen liegt unter den Einkommensgrenzen gemäss Beitragstabelle «Familienmietzins», wohnt nicht zur Eigenmiete im Mehrfamilien- oder Einfamilienhaus/Eigentumswohnung
e. Überprüfung in den BISS Daten 2015 und 2016, wer bereits Leistungen von Familienmietzinsbeiträgen bezieht und Berechnung Nichtbezugsquote für das Standardszenario (Einkommenssituation 2015 und Sozialleistungsbezugsjahre 15/16) unterschieden nach regulär Veranlagten und quellenbesteuerte Personen und Schätzung Nichtbezugsquoten für regulär Veranlagte in einer Sensitivitätsanalyse in verschiedenen Szenarien mit unterschiedlichen Variationen.

3. Umsetzung Bedarfsprüfung *Ergänzungsleistungen*
   Dabei wurde wie folgt vorgegangen:
   a. Codierung Variable wer Anspruch auf Ergänzungsleistungen hat mit folgenden Voraussetzungen: Eingrenzung Grundpopulation auf AHV-Rentner-Population im Alter von 65+ (Rentner inkl. zugehörige wirt-

schaftliche Haushaltsmitglieder) und weitere Einschränkung auf Personen mit Schweizer Pass, EU/EFTA-Nationalität, zehnjährigem Aufenthalt in CH oder 5 Jahre in CH wohnhaft als Flüchtling.

b. Danach wurde das massgebende Einkommen und die Ausgaben der wirtschaftlichen Haushaltseinheit berechnet. Waren die Ausgaben grösser als das massgebende Einkommen, sind die Personen anspruchsberechtigt.
    i. *Besonderheiten massgebendes Einkommen*
        1. Freibeträge auf Vermögen bei selbstbewohnten Liegenschaften +112'500 CHF bzw. + 300'000 CHF, wenn Person alleinstehend ist oder wenn ein Ehepartner in einem Kollektivhaushalt (Heim/Spital) wohnt.
        2. Berufsauslagen werden bis max. zur Höhe der Erwerbseinkommen abgezogen, zusätzlich können 1000 CHF (Alleinstehende) bzw. 1500 CHF (Verheiratete oder Familien) abgezogen werden und es werden lediglich 2/3 der Erwerbseinkommen zum massgebenden Einkommen gezählt.
    ii. *Ausgaben*
        1. Pauschalbeträge für Alleinstehende 19'290 CHF, für Ehepaare 28'935 CHF für die ersten zwei Kinder je 10'080 CHF, für zwei weitere Kinder je 6'720 CHF für jedes weitere Kind 3'360 CHF
        2. Geleistete Alimente
        3. Bruttojahresmietzins oder Eigenmietwert plus 1'680 CHF Nebenkostenpauschale bei Alleinstehenden bis max. 13'200 CHF und bei Verheirateten bis max. 15'000 CHF
        4. Durchschnittsprämien der Krankenkasse gemäss BAG für das Jahr 2015: Erwachsene 6'398 CHF, Junge Erwachsene 5'972 und Kinder 1’533
        5. Selbstgetragene Krankheitskosten bis max. 1'000 CHF pro Jahr
        6. Pauschale für Radio und TV-Gebühren 450 CHF
    iii. Besonderheit wirtschaftliche Haushaltseinheit
        1. Bei Ehepaaren, von denen zumindest eine Person in einem Kollektivhaushalt (Heim/Spital) lebt, wird die Anspruchsprüfung separat vorgenommen bzw. nur für die Person im Privathaushalt. Dabei werden anrechenbare Einkommen aufgeteilt und das Vermögen des Ehepaars zu gleichen Teilen den Einzelpersonen zugerechnet.

c. Überprüfung in den Ergänzungsleistungs-Daten (und BISS Daten), wer bereits Prämienverbilligung bezieht und Berechnung Nichtbezugsquote für das Standardszenario (Einkommenssituation 2015 und Sozialleistungsbezugsjahre 15/16) für die regulär veranlagten Personen (keine Quellenbesteuerten in der Untersuchungspopulation) und Schätzung Nichtbezugsquoten in einer Sensitivitätsanalyse in vier Szenarien

12.3 Interview-Leitfaden «Nichtbezug von bedarfsabhängigen Sozialleistungen – Ursachen & Gründe»

Einstieg:
Kurze **Vorstellung** eigene Person und Studie zu Nichtbezug von IPV / EL / Familienmietzinsbeiträgen Kanton BS-Stadt
Klärung **Ablauf** (geplante Dauer ca. 1h) und Einverständnis mit Tonaufnahme
Zusicherung **Datenschutz** und **Anonymisierung**
Möglichkeit zur **Fragenklärung**

Antworttalons: A = EL / B = Familienmietzinsbeiträge / C = IPV

1. Themenbereich «persönliche Lebensumstände und Handlungsstrategien» (2015)

Erzählimpuls	Spezifizierung	Evtl. Nachfragen	Grundthematik
A) ***Einstiegsfrage***: *Wenn Sie sich an Ihre Lebenslage vor 5 Jahren (2015) rückbesinnen – wie sah ihre damalige Lebenssituation aus?*	Was war besonders positiv? Welche Herausforderungen bestanden?	Können Sie konkrete Beispiele nennen?	Persönliche Sichtweise zu Lebenslage
B) Wie haben Sie sich damals Ihr Leben finanziert?			Persönliche Sichtweise zu Lebenslage
C) Wie zufrieden waren Sie damals mit Ihrer finanziellen Lage? *Wie sehen Sie das aus heutiger Perspektive?*	Bestanden finanzielle Engpässe? Falls ja: wie zeigte sich das? Gab es etwas, wofür Ihr Budget nicht ausreichend war? Falls ja: worauf haben Sie verzichtet?	Wie meinen Sie das? Können Sie konkrete Beispiele nennen? Würden Sie diesen Verzicht als freiwillig bezeichnen?	Persönliche Sichtweise zu Lebenslage Handlungsstrategien

D) Welche Lösungsmöglichkeiten haben Sie gefunden? (Auch in finanzieller Hinsicht?)	Haben Sie private oder anderweitige Unterstützung erhalten? Wofür / in welcher Form?	Inwiefern waren diese ausreichend?	Handlungsstrategien

2. Themenbereich «Soziale Normen und Einstellungen zu sozialstaatlichen Leistungen»

Erzählimpuls	Spezifizierung	Evtl. Nachfragen	Grundthematik
E) Was hätten Sie sich anders erhofft? (Auch in finanzieller Hinsicht?)	Hätten Sie sich mehr Unterstützung gewünscht? Falls ja: welche? / von wem?	Wie meinen Sie das?	Einstellung zu Unterstützung
F) Sind Sie der Meinung, dass in der Schweiz lebende Personen, welche in finanzielle Notlagen geraten, ein grundsätzliches Anrecht auf finanzielle Hilfe durch den Staat haben?	Falls ja: Weshalb? Falls nein: In welchen Fällen nicht? / Wieso nicht?	Welche Sozialleistungen kennen Sie?	Einstellung zu staatl. Unterstützung
G) Was denken Sie – welche Personen werden durch staatliche Sozialleistungen unterstützt?	Finden Sie dies sinnvoll / korrekt? Wieso? / Wieso nicht?	Was würden Sie anders machen?	Normen / Einstellung zu staatl. Unterstützung
H) Welche Empfindungen verbinden Sie mit dem Bezug von staatlichen Sozialleistungen?	Inwiefern hat dies etwas mit Erfolg / Misserfolg im Lebensverlauf zu tun?	Woher kommt das? Können Sie konkrete Beispiele nennen?	Normen / Einstellung zu staatl. Unterstützung

3. Themenbereich «Ursachen und Erläuterungen zum Nichtbezug»

Erzählimpuls	Spezifizierung	Evtl. Nachfragen	Grundthematik
I) Können Sie mir erläutern, wann jemand Anspruch auf eine kantonale Sozialleistung hat (wie EL / Fam.-mietzinsbeiträge / IPV)?	War Ihnen damals (2015) bekannt, dass Sie möglicherweise ebenfalls Anspruch auf (……) gehabt hätten?		Informiertheit
J) Falls nicht bekannt: Was waren Ihre Überlegungen und Gründe, Ihren Anspruch nicht genauer abzuklären? *ODER falls bekannt: Weshalb haben Sie trotz bekanntem Anspruch die Leistungen nicht beantragt?*	Inwiefern war dies eine bewusst gefällte Entscheidung?	Gab es noch weitere Gründe?	Informiertheit Ursachen Zugangshürde
K) Welche Vorteile hätten die Sozialleistungen damals für Sie gebracht? *Welche Nachteile?*	Haben Sie Vorteile und Hürden abgewogen?	Können Sie konkrete Beispiele nennen?	Ursachen

4. Themenbereich «Ausgestaltung und Zugang zu kantonalen bedarfsabhängigen Sozialleistungen»

Erzählimpuls	Spezifizierung	Evtl. Nachfragen	Grundthematik
L) Was denken Sie über die vorhandenen Informationen zu den unterstützenden Möglichkeiten der Sozialleistungen?	Woher stammt Ihr Wissen dazu? *(Fokus auf sie/ihn betreffende Leistung / IPV betrifft alle):* EL? Fam.-mietzinsbeiträge? IPV? Kennen Sie die Website des Amtes für Sozialbeiträge?	Was müsste Ihrer Meinung nach anders sein? In welchem Bereich?	Informiertheit Zugangshürde

M) Wie würden Sie vorgehen, wenn Sie eine der Leistungen beantragen möchten?	Bei wem / wo würden Sie sich melden? *(Fokus auf sie/ihn betreffende Leistung / IPV betrifft alle):* EL? Fam.-mietzinsbeiträge? IPV?	Haben Sie jemals davon gehört / gelesen?	Informiertheit Zugangshürde
N) Was würden Sie im Zusammenhang mit der Beantragung befürchten? *Was würden Sie wünschen, bzw. erwarten?*	Wie müsste die Beantragung für Sie ablaufen, dass Sie sie als positiv einstufen würden? Was sollte keinesfalls passieren?	Wie meinen Sie das? Können Sie konkrete Beispiele nennen?	Ursachen Zugangshürde
O) Wie schätzen Sie diese Tatsachen betreffend 2015 rückwirkend ein?	Würden Sie heute etwas anders machen?	Wieso? Wieso nicht?	Ursachen Zugangshürde

5. Abschlussfrage:

Gibt es etwas, das Sie als wichtig betrachten, das aber noch nicht thematisiert wurde?
Möchten Sie etwas ergänzen oder korrigieren?

Gesprächseindrücke:

Ablauf:

Auffälligkeiten:

Non-verbale Beobachtungen: