CARITAS Schweiz Suisse Svizzera Svizra

Ein Armutsmonitoring für die Schweiz: Modellvorhaben am Beispiel des Kantons Bern

Robert Fluder, Oliver Hümbelin, Larissa Luchsinger und Tina Richard

Schlussbericht

Bern, 10. September 2020

Berner Fachhochschule
Soziale Arbeit

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis **6**

Tabellenverzeichnis **7**

Abkürzungen **10**

Executive Summary **11**

1 Ausgangslage **18**

1.1 Hintergrund 18
1.2 Armutsbekämpfung in der Schweiz 20

2 Zielsetzung **21**

2.1 Modell für ein Monitoring anhand einer neuen Datenbasis 21
2.2 Armutsberichterstattung aus einer kantonalen Perspektive 22
2.3 Inhaltliche Schwerpunkte des vorliegenden Modell-Armutsmonitorings für den Kanton Bern 23

Teil I: Methodisches Vorgehen **25**

3 Datenbasis **25**

3.1 Verfügbare Daten für die Untersuchung von Armut 25
3.1.1 Stärken und Schwächen von Befragungsdaten als Basis für ein Armutsmonitoring 25
3.1.2 Untersuchung zur Armut anhand von Sozialhilfedaten 27
3.1.3 Nutzen und Grenzen von Steuerdaten 27
3.2 Eine neue Datenbasis auf der Grundlage von Steuerdaten 28
3.3 Daten für die Umsetzung des Modells im Kanton Bern 29
3.3.1 Bern als Pilotkanton 29
3.3.2 Steuerdaten 31
3.3.3 Ergänzung der Steuerdaten mit weiteren Administrativdaten und Befragungsdaten 31
3.4 Neuer Datensatz mit neuen Möglichkeiten 32
3.5 WiSiER-Pool des BSV 34
3.6 Zusammenfassung 34

4 Messung von Armut und Armutsgefährdung **35**

4.1 Konzeptionelle Festlegungen zur Messung von Armut 35
4.2 Exkurs zum Existenzminimum 37
4.3 Grundgesamtheit und Untersuchungspopulation 39
4.4 Definition der Analyseeinheit 41
4.5 Bestimmung der Einkommensarmut 43
4.5.1 Grundbedarf gemäss SKOS für die Festlegung der Bedarfsschwellen 43
4.5.2 Wohnkosten 45
4.5.3 Krankenkassenprämien und weitere Ausgaben 47
4.5.4 Ermittlung des durchschnittlichen Bedarfs 48
4.5.5 Einkommensmessung 48
4.6 Armutsgefährdung 50
4.7 Berücksichtigung des Vermögens für die Messung von Armut 51

4.8 Überblick über die Armutsmessung und Armutsindikatoren 54
4.9 Armut und Ungleichheit im Kontext der Agenda 2030 56
4.10 Methodik zur Bestimmung der Nichtbezugsquote von Sozialhilfe 58
4.10.1 Bestimmung der Gesamtheit und der Haushaltstypen 59
4.10.2 Massgebendes Einkommen 61
4.10.3 Bestimmung des Bedarfs 61
4.11 Zusammenfassung 63

Teil II: Basisindikatoren zu Armut 66

5 Einkommensarmut 66

5.1 Armutsquoten vor und nach Bedarfsleistungen 66
5.2 Armutsquote von Personen ohne Niederlassungsbewilligung 68
5.3 Armutslücke 69
5.4 Sensitivitätsanalysen 72
5.5 Armutsgefährdung und relative Armut 73
5.6 Vergleich der Armutsmessung 75
5.6.1 Vergleich mit der Armutsstatistik der Bundesamtes für Statistik 75
5.6.2 Vergleich mit der Armutsschätzung des Sozialberichtes des Kantons Bern 76
5.7 Zusammenfassung 77

6 Armutsmessung unter Einbezug des Vermögens 78

6.1 Haushalte mit und ohne Vermögen 78
6.2 Einkommensarmut bei Berücksichtigung von finanziellen Reserven (Vermögen) 80
6.3 Zusammenfassung 81

7 Einkommensarmut ausgewählter Risikogruppen 82

7.1 Nach Haushaltstyp 82
7.2 Nach Nationalität 83
7.3 Bildungsgruppen 84
7.4 Zusammenfassung 85

8 Armut und Ungleichheit 86

8.1 Einkommen der ärmsten 20 Prozent der Bevölkerung 86
8.2 Betrachtung unter Einbezug von Vermögen 88
8.3 Regionale Disparitäten 89
8.4 Zusammenfassung 92

9 Nichtbezug von Sozialhilfe 92

9.1 Nichtbezug von Sozialhilfe im Kanton Bern 93
9.2 Nichtbezugsquote ausgewählter Gruppen 95
9.3 Nichtbezug nach Bedarfslücke 100
9.4 Zusammenfassung 102

Teil III: Schwerpunkt Familienarmut 104

10 Armutsrisiken von Familien 104

10.1 Familien zwischen Beständigkeit und Wandel 105

10.1.1 Familienformen und Haushaltstypen 106
10.1.2 Erwerbsmodelle und Vereinbarkeit von Familie und Beruf 108
10.1.3 Finanzielle Situation von Familien 111
10.2 Einkommensarmut mit und ohne Berücksichtigung von finanziellen Reserven 113
10.2.1 Struktur der Familien 113
10.2.2 Partizipation am Arbeitsmarkt 118
10.2.3 Familienarmut im Kontext weiterer Armutsfaktoren 122
10.3 Armutsgefährdung 126
10.3.1 Familientyp 128
10.3.2 Anzahl minderjähriger Kinder 129
10.3.3 Nach Alter der Kinder 129
10.4 Zusammenfassung 130

11 Bedeutung von Bedarfsleistungen zur Bekämpfung von Familienarmut 132

11.1 Alimente und Armutsrisiko 133
11.2 Die Wirksamkeit von EL, IPV und Sozialhilfe 134
11.3 Familienergänzungsleistungen als Mittel zur Bekämpfung von Armut 135
11.3.1 Bestimmung der Haushalte mit einem Anrecht auf Familien-EL 136
11.3.2 Bedeutung der Familien-EL für die Sozialhilfe und die Bekämpfung der Familienarmut 142
11.4 Zusammenfassung 147

Teil IV: Schlussfolgerungen und Empfehlungen 150

12 Modell für ein kantonales Armutsmonitoring 151

12.1 Datengrundlage 154
12.2 Fünf Basisindikatoren des Kernmoduls 155
12.2.1 Absolute Armut 155
12.2.2 Armutsgefährdung – ein Konzept der relativen Armut 156
12.2.3 Armut unter Berücksichtigung von finanziellen Reserven 156
12.2.4 Armut und Ungleichheit – P20 157
12.2.5 Nichtbezug von Sozialhilfe 157
12.3 Risikogruppen identifizieren, Kontext und Wirkungen von Massnahmen analysieren 157
12.4 Thematische Schwerpunkte setzen und Erweiterungen prüfen 158
12.4.1 Weitere Dimensionen der Armut berücksichtigen 158
12.4.2 Dynamik der Armut beobachten 158

13 Armut im Kanton Bern, Resultate der vorliegenden Pilotstudie 160

13.1 Umfassende Armutsbetrachtung aus mehreren Perspektiven 160
13.2 Themenschwerpunkt Familienarmut 163
13.2.1 Armutsrisiken im Kontext sich wandelnder Familienformen 164
13.2.2 Einfluss des Modus der Erwerbsbeteiligung und der Erwerbsart 165
13.2.3 Einfluss von Bildung, Nationalität und Wohnort 166
13.2.4 Wirkung von Bedarfsleistungen, Familien-EL als wirksames Instrument 167

14 Nutzen des Modells und Empfehlungen zur Umsetzung 168

14.1 Vorteile einer einheitlichen Armutsberichterstattung für die Kantone 169
14.2 Grundlage für einen Dialog zur Armutsbekämpfung und als Basis für gegenseitiges Lernen 170
14.3 Schrittweise Realisierung von kantonalen Armutsmonitorings in drei Phasen 170

14.3.1 Phase I: Aufbau von kantonalen Monitorings 170
14.3.2 Phase II: Systematische Vergleiche zwischen den Kantonen 173
14.3.3 Phase III: Kantonale Indikatoren als Teil für ein nationales Armutsmonitoring 174

15 Literaturverzeichnis 177

16 Anhang 182

16.1 Glossar 182
16.2 Technische Details zur Berechnung der Wohnkosten 185
16.3 Technische Details zur Berechnung des Nichtbezugs von Sozialhilfe 186
16.3.1 Unterstützungseinheiten korrekt abbilden 186
16.3.2 Massgebende Einnahmen pro Unterstützungseinheit 188
16.3.3 Massgebende Ausgaben pro Unterstützungseinheit 188
16.3.4 Vermögen 190
16.3.5 Integrationszulagen und Einkommensfreibeträge 190
16.3.6 Verwandtenunterstützung 192
Ermittlung des anrechenbaren Einkommens für die Verwandtenunerstützung 192
16.3.7 Anspruchsprüfung 192

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Einkommenskomponenten und für die Studie relevante Einkommensdefinitionen 50

Abbildung 2: Überblick über die Bestimmung der Armutsquote 56

Abbildung 3: Monatliche Armutslücke (in CHF) pro Person von einkommensarmen Personen (nach Transfer) 71

Abbildung 4: Verteilung der Differenz zwischen Haushaltseinkommen und der Armutsgrenze (in CHF) pro Monat pro Person 72

Abbildung 5: Haushaltsäquivalenzeinkommen vor (gestrichelte Linie) und nach Bedarfsleistungen (durchgezogene Linie), Bevölkerung im Erwerbsalter 2012 bis 2015 87

Abbildung 6: Haushaltsäquivalenzeinkommen vor Vermögensverzehr (gestrichelte Linie) und inkl. Verzehr von Vermögen (durchgezogene Linie), Bevölkerung im Erwerbsalter 2012 bis 2015 89

Abbildung 7: Anteil der Einkommensschwächsten pro Gemeinde 91

Abbildung 8: Nichtbezugsquoten nach Lücke zur Bedarfsschwelle der Unterstützungseinheit pro Dezil 101

Abbildung 9: Beanspruchung von familienexterner Kinderbetreuung in Abhängigkeit von Einkommensklassen in Familien mit mindestens einem Kind unter 7 Jahren 111

Abbildung 10: Einkommensarmut nach Alter des jüngsten Kindes im Haushalt 117

Abbildung 11: Familienarmutskarte im Kanton Bern 126

Abbildung 12: Verteilung des jährlichen Haushaltseinkommens einer Familie mit zwei Kindern im Bereich zwischen Einkommensarmut und Armutsgefährdung 127

Abbildung 13: Bestandteile des Armutsmonitorings, Kernmodul mit 5 Armutsindikatoren.....153

Abbildung 14: Modell des Umsetzungsprozesses 172

Abbildung 15: Vorgehen bei der Berechnung der Wohnkosten 186

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Bevölkerung, Wirtschaftsstruktur und soziale Sicherheit im Kanton Bern und der Schweiz im Vergleich 30
Tabelle 2: Übersicht über die mit den Berner Steuerdaten verknüpften Datensätze 33
Tabelle 3: Ständige Wohnbevölkerung im Kanton Bern und Untersuchungspopulation . 40
Tabelle 4: Untersuchungspopulation nach Haushaltstyp 42
Tabelle 5: Vergleich einzelner Haushaltstypen mit der Strukturerhebung Bern 43
Tabelle 6: Grundbedarf gemäss SKOS-Richtlinien (2011)[1] 44
Tabelle 7: Vergleich der durchschnittlichen Mietkosten gemäss Wüest Partner mit den Schätzungen für das ArmutsmonitoringD 46
Tabelle 8: Vergleich der Schätzungen der Mietkosten für das Armutsmonitoring nach HH-Grösse der «angemessenen Mietzinse» der Sozialdienste Bern und Biel 47
Tabelle 9: Monatliche Durchschnittsprämien der Krankenversicherung nach Prämienregion in CHF, Kanton Bern 47
Tabelle 10: Durchschnittlicher Mindestbedarf gemäss SKOS pro Monat je Haushaltstyp mit und ohne KV-Prämie 48
Tabelle 11: Fälle mit unklaren finanziellen Verhältnissen und Grundgesamtheit für die Bestimmung des Nichtbezugs 60
Tabelle 12: Detaillierte Haushaltstypen 61
Tabelle 13: Absolute Armutsquote nach Altersklassen 67
Tabelle 14: Armutsquote bei quellenbesteuerten Personen 69
Tabelle 15: Monatliche Armutslücke (in CHF) pro Haushalt und pro Person (nach Transfer) 70
Tabelle 16: Veränderung der Armutsquote (nach Bedarfsleistungen) bei Erhöhung / Verringerung der Armutsgrenze um CHF 100.- 73
Tabelle 17: Armutsgefährdung und relative Armutsquote nach Altersklassen (Nachtransferarmut) 74
Tabelle 18: Vergleich der Einkommensarmutsquoten gemäss BFS (Schweiz) und gemäss Armutsmonitoring (Kanton Bern 2015) 76
Tabelle 19: Vermögensgruppen im Kanton Bern: Gesamtbevölkerung und Einkommensarme 80
Tabelle 20: Armutsquoten bei Berücksichtig von finanziellen Reserven 81
Tabelle 21: Einkommensarmut mit und ohne Berücksichtigung von finanziellen Reserven nach Haushaltstyp (Personen unter 65 Jahre) 83
Tabelle 22: Einkommensarmut mit und ohne Berücksichtigung der finanziellen Reserven nach Nationalität (Personen unter 65 Jahre) 84
Tabelle 23: Einkommensarmut mit und ohne Berücksichtigung von finanziellen Reserven nach Bildung (Personen unter 65 Jahre) 85
Tabelle 24: Schätzung der anspruchsberechtigten Personen (26 bis 64) im Kanton Bern 94
Tabelle 25: Nichtbezugsquote im Kanton Bern 2015 94
Tabelle 26: Sensitivitätsanalyse: Nichtbezugsquote bei Erhöhung / Verringerung des Bedarfs um CHF 100.- pro Person und Monat 95

Tabelle 27: Nichtbezugsquote nach Haushaltstyp 96
Tabelle 28: Nichtbezugsquote nach Altersgruppe 97
Tabelle 29: Nichtbezugsquote nach Erwerbssituation der UE..... 98
Tabelle 30: Nichtbezugsquote nach Nationalität 99
Tabelle 31: Nichtbezugsquote nach Gemeindetyp.....100
Tabelle 32: Detaillierte Familienformen 107
Tabelle 33: Untersuchungspopulation nach Haushaltstyp.....108
Tabelle 34: Erwerbsmodelle von Paaren mit Kindern 109
Tabelle 35: Haushalts- und Haushaltsäquivalenzeinkommen nach Haushaltstyp (in CHF).....112
Tabelle 36: Armutsquoten nach Haushaltstyp mit und ohne Berücksichtig von finanziellen Reserven.....114
Tabelle 37: Armutsquoten nach detailliertem Familientyp 115
Tabelle 38: Einkommensarmut ohne und mit Berücksichtigung der finanziellen Reserven nach Alter des jüngsten Kindes 116
Tabelle 39: Einkommensarmut von Familien ohne und mit Berücksichtigung der finanziellen Reserven nach Anzahl minderjähriger Kinder (nur Familien mit minderjährigen Kindern) 118
Tabelle 40: Einkommensarmut von Familien ohne und mit Berücksichtigung der finanziellen Reserven nach dem Erwerbsmodell der Paare 119
Tabelle 41: Einkommensarmut von Familien ohne und mit Berücksichtigung der finanziellen Reserven nach Erwerbssituation 121
Tabelle 42: Einkommensarmut von Familien ohne und mit Berücksichtigung der finanziellen Reserven nach Erwerbssituation von Landwirten[1] 122
Tabelle 43: Einkommensarmut von Familien ohne und mit Berücksichtigung der finanziellen Reserven nach höchstem Bildungsabschluss im Haushalt.....123
Tabelle 44: Einkommensarmut von Familien ohne und mit Berücksichtigung der finanziellen Reserven nach Nationalität.....124
Tabelle 45: Einkommensarmut von Familien ohne und mit Berücksichtigung der finanziellen Reserven nach Gemeindetyp 125
Tabelle 46: Armutsgefährdung der Familien nach Haushaltstyp 128
Tabelle 47: Armutsgefährdung der Familien nach Anzahl minderjähriger Kinder 129
Tabelle 48: Armutsgefährdung der Familien nach Alter des jüngsten Kindes 130
Tabelle 49: Einfluss der Alimente auf Einkommensarmut der Familien.....133
Tabelle 50: Einfluss der Alimente nach Haushaltstyp.....134
Tabelle 51: Einfluss der Ergänzungsleistungen, Prämienverbilligung und Sozialhilfe auf.....134
Tabelle 52: Einfluss der Alimente, Ergänzungsleistungen, Prämienverbilligung und Sozialhilfe auf die Armutsquote nach Haushaltstyp 135
Tabelle 53: Bestimmung der potenziellen Anspruchsgruppe für Familien-EL.....137
Tabelle 54: Beträge für den allgemeinen Lebensbedarf für Paarhaushalte und Einelternhaushalte nach Familiengrösse[1] (in CHF pro Jahr).....139
Tabelle 55: Maximal ausbezahlte Leistungen für Familien nach Alter der Kinder[1].....141

Tabelle 56: Familien, die zu Leistungen der Familien-EL berechtigt wären mit und ohne....142
Tabelle 57: Anteil der leistungsberechtigten Personen, die mit Sozialhilfe unterstützt werden....143
Tabelle 58: Armutsquote der Familien nach Transfer ohne und mit Familien-EL....144
Tabelle 59: Armutsquote nach Transfer ohne und mit Familien-EL nach Anzahl minderjähriger Kinder....145
Tabelle 60: Armutsquote nach Transfer ohne und mit Familien-EL nach Alter der Kinder....146
Tabelle 61: Armutsquote von Kindern nach Transfer ohne und mit Familien-EL nach..146
Tabelle 62: Variantenrechnung mit/ohne hypothetisches Einkommen für Einelternfamilien....147

Abkürzungen

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AHV-IK	Individuelles Konto der Alters- und Hinterlassenenversicherung
ALV	Arbeitslosenversicherung
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BAGSAN	Anonymisierte Individualdaten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung
BEVNAT	Statistik der natürlichen Bevölkerungsbewegung
BFS	Bundesamt für Statistik
BIP	Bruttoinlandprodukt
BKSE	Berner Konferenz für Sozialhilfe, Kindes- und Erwachsenenschutz
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
EKFF	Eidgenössische Kommission für Familienfragen
EL	Ergänzungsleistungen
EUROSTAT	Statistisches Amt der Europäischen Union
HABE	Haushaltsbudgeterhebung
IV	Invalidenversicherung
KK	Krankenkasse
KV	Krankenversicherung
MS-Region	«mobilité-spatiale»-Modell des BFS (Raumgliederung in Marktregionen)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development / Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PV	Prämienverbilligung / auch IPV: individuelle Prämienverbilligung
SAKE	Schweizerische Arbeitskräfteerhebung
SDG	Sustainable Development Goals / Ziele für nachhaltige Entwicklung
SE	Strukturerhebung
SGB	Schweizerische Gesundheitsbefragung
SH	Sozialhilfe
SHIVALV	Verknüpfung von Individualdaten der anonymisierten Sozialversicherungsnummer (SVN) der Leistungsbeziehenden von Sozialhilfe (SH), Invalidenversicherung (IV) und Arbeitslosenversicherung (ALV)
SILC	Statistics on Income and Living Conditions / Erhebung über die Einkommen und Lebensbedingungen
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
STATPOP	Statistik der Bevölkerung und der Haushalte
UE	Unterstützungseinheit
UNO	United Nations Organization / Vereinte Nationen
WiSiER	Wirtschaftliche Situation von Personen im Erwerbs- und im Rentenalter

Executive Summary

Die Armut hat in der Schweiz in den letzten Jahren wieder zugenommen – trotz der Zielsetzung des Bundes, Armut zu reduzieren und trotz der Erkenntnisse aus dem Nationalen Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut (2014-2018). Dass in der reichen Schweiz eine grosse Zahl von Haushalten – häufig solche mit Kindern – unter dem Existenzminimum leben, ist äusserst bedenklich. Der Verfassungsauftrag, allen Menschen soziale Sicherheit zu gewährleisten, ist damit nicht erfüllt.
Die Verantwortung für die Armutsbekämpfung liegt nach wie vor in erster Linie bei den Kantonen. Für eine aktive und wirksame Armutsbekämpfung, für die sich die Schweiz verpflichtet hat, braucht es dringend ein Armutsmonitoring mit aussagekräftigen Indikatoren auf Kantonsebene, welches regelmässig das Ausmass und die Ursachen von Armut ausweist und die Wirkung der getroffenen Massnahmen überprüft. Auch die breite Zustimmung zur Motion 19.3953 der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerates, welche ein nationales Armutsmonitoring verlangt, verdeutlicht die Notwendigkeit, die Armutsbeobachtung in der Schweiz zu verbessern. Nur basierend auf solchen Grundlageninformationen ist es möglich, die Entwicklung der Armut permanent zu beobachten, die Ursachen und Folgen dieser Entwicklung zu identifizieren sowie die Wirksamkeit von Massnahmen zu beurteilen. Aufgrund der ausgeprägten föderalen Struktur des politischen Systems ist es notwendig, ein Armutsmonitoring mit einem kantonal vergleichenden Design zu konzipieren.

Modell für ein kantonales Armutsmonitoring

Die Berner Fachhochschule hat zusammen mit der CARITAS Schweiz ein Modell für ein Armutsmonitoring auf Kantonsebene entwickelt, um den Kantonen rasch ein solches Instrument zur Verfügung zu stellen. Die beiden Institutionen wollen damit einen aktiven Beitrag zu einer wirksamen Armutsbekämpfung leisten. Dazu wurden die konzeptionellen und methodischen Grundlagen erarbeitet. Auf der Basis dieses Modells wurde zudem eine Pilotuntersuchung für den Kanton Bern durchgeführt. Das Modell arbeitet mit kantonalen Steuerdaten, welche mit weiteren Administrativ- und Befragungsdaten verknüpft sind, die nicht eigens für ein Monitoring erhoben werden müssen. Diese Daten können jährlich aufgearbeitet werden und stehen somit regelmässig zur Verfügung. Sie erfordern keine aufwändige Zusatzerhebung und ermöglichen eine valide Erfassung der Ressourcenlage der Haushalte, die Erstellung von repräsentativen Armutsindikatoren und Detailanalysen zur Armut in allen Kantonen. Eine Stärke dieses Datensatzes ist zudem, dass die Dynamik der Armut sowohl auf Makroebene im Zusammenhang mit strukturellen Veränderungen wie auch auf der Ebene von individuellen Armutsverläufen untersucht werden kann. Deshalb können sowohl Faktoren zur Verhinderung von Armut wie auch Erfolgsfaktoren und Hindernisse zur Überwindung von Armut identifiziert werden.

Fünf Basisindikatoren zur Armut

Das vorgeschlagene Armutsmonitoring beruht auf fünf Schlüsselindikatoren zur Armut. Die *absolute Armutsquote* erfasst alle Personen in Haushalten mit einem Einkommen, das nicht ausreicht, um das Existenzminimum gemäss SKOS zu finanzieren. Neben dieser am Mindestbedarf ausgerichteten Quote orientiert sich die *Armutsgefährdung* am mittleren Einkommen der Bevölkerung (Medianeinkommen). Haushalte mit einem Einkommen von weniger als 60% des mittleren verfügbaren Einkommens werden als armutsgefährdet bezeichnet. Die Armutsgefährdung ist etwas breiter gefasst als die absolute Armut, indem sie auch diejenigen Haushalte mit einem Einkommen wenig oberhalb der sehr tiefen Schwelle der absoluten Armut berücksichtigt.

In Erweiterung zu diesen etablierten und auch vom Bundesamt für Statistik BFS verwendeten Armutsindikatoren umfasst das vorgeschlagene Modell drei weitere Schlüsselindikatoren, die auf neueren Ansätzen der Armutsforschung beruhen.

Neben dem Einkommen ist auch das Vermögen eine wichtige Ressource von Haushalten, welche der Deckung des täglichen Bedarfs dienen kann. Deshalb wird bei einem Indikator zusätzlich zur reinen Einkommensarmut berücksichtigt, ob ein Haushalt über *finanzielle Reserven* verfügt (Armut bei Berücksichtigung von finanziellen Reserven).

Ein weiterer Indikator betrifft die Einkommensverteilung. Aus dieser Perspektive werden die *20 Prozent der einkommensschwächsten Haushalte (P20)* betrachtet. Dabei wird ausgewiesen, wie sich Einkommen und Vermögen dieser Gruppe im Verhältnis zum Durchschnittseinkommen der Bevölkerung und zu den einkommensreichsten Haushalten entwickeln.

Wie gut die Leistungen der Sozialhilfe die Armutsbevölkerung erreichen, wird mit der *Nichtbezugsquote der Sozialhilfe* ausgewiesen. Anhand der verfügbaren Daten wird die Berechtigung für Sozialhilfeleistung so genau wie möglich rekonstruiert und der Teil der Haushalte ausgewiesen, welcher für Sozialhilfeleistungen berechtigt ist, diese aber nicht bezieht.

Diese Schlüsselindikatoren werden für die wichtigsten Bevölkerungsgruppen erhoben, was Aussagen über die Verteilung und Entwicklung der Armutsrisiken ermöglicht. Zudem werden die Ergebnisse vor dem Hintergrund des wirtschaftlichen, soziodemografischen und sozialpolitischen Umfeldes des Kantons interpretiert.

Das Kernmodul, welches aus diesen fünf Schlüsselindikatoren und den betreffenden Detailanalysen besteht, soll durch rotierende Vertiefungsmodule ergänzt werden. In diesen können aktuelle, kantonsspezifische Thematiken wie die Familien- und Kinderarmut oder Migration thematisiert und vertieft untersucht werden. Dabei ist es möglich, einzelne Lebensbereiche und nicht-materielle Ressourcen speziell in den Fokus zu rücken

und die Dynamik der Armut auf individueller und auf struktureller Ebene zu untersuchen. Für die gezielte Bekämpfung der Armut sind dies wichtige ergänzende Informationen.

Vergleichbarkeit zwischen den Kantonen

Das Modell wurde am Beispiel des Kantons Bern entwickelt und anhand einer ersten Realisierung hinsichtlich Durchführbarkeit und Aussagekraft überprüft. Ziel ist es, dass möglichst viele Kantone ein Armutsmonitoring auf der Grundlage dieses Modells erstellen. Damit kann die Vergleichbarkeit zwischen den Kantonen und über die Zeit sichergestellt werden, was auf die vorhandenen kantonalen Sozialberichte bisher nicht zutrifft. Ein aussagekräftiger Vergleich der Armutssituation in den Kantonen ist wichtig, um die Wirksamkeit von politischen Massnahmen und sozialstaatlichen Leistungen in Bezug auf die Bekämpfung von Armut zu messen, die Fortschritte zu beurteilen und die Armutspolitik falls nötig anzupassen.

Aufbau in drei Phasen

Der Aufbau von solchen vergleichbaren kantonalen Armutsmonitorings soll schrittweise und in drei Phasen erfolgen. Die *erste Phase* beginnt mit der Bereitstellung der Basisindikatoren. Darauf aufbauend wird in einem weiteren Schritt ein Bericht erstellt, in welchem die Basisindikatoren präsentiert und für die wichtigsten Bevölkerungsgruppen im wirtschaftlichen und sozialpolitischen Umfeld des Kantons interpretiert werden. In einem dritten Schritt werden diese Erkenntnisse durch Analysen zu einem aktuellen Schwerpunktthema ergänzt. Dieses schrittweise Vorgehen ermöglicht es den Kantonen, je nach politischen Prioritäten und verfügbare Ressourcen, mit relativ geringem Aufwand mit einer Armutsberichterstattung zu beginnen und diese laufend zu erweitern.
Sobald mehrere Kantone zumindest die vorgeschlagenen Basisindikatoren zur Armut berechnet haben, können diese in einer *zweiten Phase* vergleichend analysiert und diskutiert werden. Ein Austausch auf dieser Grundlage ermöglicht, innovative und wirksame Lösungen von anderen Kantonen zu übernehmen, neue Risiken zu erkennen und Lücken bei der Armutsprävention zu schliessen. Ein solcher interkantonaler Dialog soll die gezielte Armutsprävention fördern.
Fernziel der *dritten Phase* ist es, die nationale Berichterstattung durch ein möglichst vollständiges Bild der Situation in den Kantonen anhand der kantonsspezifischen Indikatoren zu ergänzen. Erst durch die Zusammenführung der Analysen auf Bundes- und Kantonsebene entsteht eine Gesamtsicht über die Armutssituation im ganzen Land. Für eine wirksame, gesamtschweizerische Armutspolitik ist eine solche Gesamtsicht unabdingbar.

Verbreitung der Armut am Beispiel des Kantons Bern

Das auf der Basis von kantonalen Daten entwickelte Modell für ein Armutsmonitoring wurde als Pilot im Kanton Bern für das Jahr 2015 umgesetzt. Aufgrund seiner Grösse, der Wirtschaftsstruktur und der sozialstaatlichen Rahmenbedingungen eignet sich dieser Kanton gut für eine exemplarische Umsetzung.

Ausgehend von der eher knapp bemessenen absoluten Armutsgrenze gemäss Existenzminimum der SKOS leben im Kanton Bern 94'000 Personen in Armut, selbst wenn die Bedarfsleistungen zur Bekämpfung von Armut berücksichtigt werden. Dies entspricht einer *Armutsquote* von 10%. Wird die Armut mit einer Schwelle von 60% des mittleren Einkommens etwas weiter gefasst, so sind im Kanton Bern gar 15% der Bevölkerung *arm oder armutsgefährdet*. Daran zeigt sich, dass relativ viele Haushalte mit einem Einkommen nahe der absoluten Armutsgrenze ebenfalls in prekären Verhältnissen leben. Bei nur geringen Veränderungen beim Einkommen oder beim Bedarf können sie in die Armut abgleiten Die Armutsprävention muss deshalb ein besonderes Augenmerk auf diese Personengruppe legen.

Der tägliche Bedarf kann nicht nur aus dem Einkommen, sondern auch aus Reserven finanziert werden. Um Armut exakt abbilden zu können, wurden deshalb die gesamten finanziellen Mittel eines Haushaltes, also sowohl das Einkommen wie auch *finanzielle Reserven* in Form von Vermögen berücksichtigt. Die so berechnete Armutsquote beträgt im Kanton Bern 5.4%. Dabei fällt auf, dass sich die Berücksichtigung von Reserven hauptsächlich bei den Rentnerhaushalten erheblich auf die Armutsquote auswirkt: Für einen Teil der Rentnerhaushalte ist die Selbstvorsorge in Form von Reserven (u.a. aus Kapitalbezügen der zweiten und dritten Vorsorgesäule) eine wichtige Ressource zur Finanzierung des Lebensunterhalts im Alter. So reduziert sich die Armutsquote bei den Rentnerhaushalten von 18.7% auf 3.4%, während sich die Quote bei Personen im Erwerbsalter nur um rund 2 Prozentpunkte auf 5% und sich die Kinderarmut nur um 1.6 Prozentpunkte auf 7.5% reduziert.

Unterste 20% der Einkommensverteilung

Werden die einkommensschwächsten 20% der Bevölkerung im Vergleich zu den mittleren Einkommensklassen und zum reichsten Prozent betrachtet, so zeigt sich, dass Einkommensschwache ohne Berücksichtigung von Bedarfsleistungen nur halb so viel Einkommen haben im Vergleich zum Medianeinkommen der Bevölkerung und nur 10% des Einkommens des reichsten Prozents der Bevölkerung. Daran zeigt sich, dass die Einkommensunterschiede erheblich sind. Werden auch die Bedarfsleistungen (Sozialhilfe, Ergänzungsleistungen (EL) und Prämienverbilligung) berücksichtigt, so verbessert sich die Einkommenslage des untersten Einkommensfünftels deutlich, was zur Verminderung der

Einkommensunterschiede beiträgt. Wird jedoch zusätzlich das Vermögen berücksichtigt, so nimmt die Kluft zwischen den untersten und obersten Einkommen wieder stark zu. Der unterschiedliche Anteil von einkommensschwachen Haushalten in den verschiedenen Regionen des Kantons deutet auf regionale Disparitäten hin. Hauptsächlich in den ländlichen Gebieten des Juras und des Berner Oberlandes und teilweise auch in den Städten ist der Anteil der Einkommensschwachen deutlich höher, während dieser in den wohlhabenderen Gebieten des Seelandes und der städtischen Agglomeration wesentlich tiefer ist. Die Wirtschaftsstruktur der Regionen ermöglicht nicht allen Menschen in gleichem Mass ein ausreichendes Einkommen zu erzielen. Eine präventive Armutspolitik muss deshalb auch in der Wirtschaftspolitik verankert werden.

Nichtbezug von Sozialhilfe

Verschiedene Gründe können dazu führen, dass der Zugang zu den Sozialhilfeleistungen erschwert ist (Unwissen, Angst vor Stigmatisierung, Angst vor einem Verlust des Aufenthaltsrechts, administrative Hürden etc.). Dadurch wird die Wirkung der Bedarfsleistungen eingeschränkt und die Situation der Betroffenen kann sich u.a. durch Verschuldung oder Verzicht auf Gesundheitsleistungen verschärfen. In der Folge wird die Unterstützung zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt schwieriger und die Wirksamkeit der Armutsbekämpfung beeinträchtigt. Die *Nichtbezugsquote von Sozialhilfe* ist deshalb ein weiterer wichtiger Armutsindikator, bei welchem aufgezeigt wird, wie gut dieses Instrument der Armutsbekämpfung greift. Mehr als ein Drittel der Anspruchsberechtigten im Kanton Bern (36%) beziehen keine Sozialhilfeleistungen, wobei die Unterschiede zwischen den verschiedenen Anspruchsgruppen erheblich sind. Besonders hoch ist der Nichtbezug bei Verheirateten ohne Kinder, bei Selbstständigerwerbenden und in ländlichen Gebieten. Dabei kann auch der Druck zur Aufgabe der selbstständigen Erwerbstätigkeit eine Rolle spielen. Entscheidend ist auch die Höhe der Bedarfslücke. Der Druck, Sozialhilfe in Anspruch zu nehmen, nimmt zu, je grösser die Lücke zwischen dem erzielten Einkommen und dem Existenzminimum ist. Fehlen mehr als 70% des Einkommens, so ist die Nichtbezugsquote deutlich niedriger.

Modell erlaubt ein differenziertes Bild

Anhand der ausgewiesenen Indikatoren kann ein differenziertes Bild der Armutsbetroffenheit und der Armutsrisiken der Bevölkerung erstellt werden. Es zeigt sich, dass sich das Armutsrisiko verschiedener Haushaltsformen, Bildungs- und Nationalitätengruppen erheblich unterscheidet. Besonders stark von Armut betroffen sind Alleinerziehende und Alleinlebende. Aufgrund des erschwerten Zugangs zum Arbeitsmarkt haben auch Personen ohne Berufsbildung sowie Eingewanderte aus Ländern ausserhalb der EU/EFTA ein

überdurchschnittlich hohes Armutsrisiko. Ausgeprägter ist die Armut zudem in den Städten im Vergleich zu ländlichen Gemeinden und der Agglomeration.

Viele Familien sind mit knappen finanziellen Mitteln konfrontiert

Zusätzlich zur Armutssituation der Gesamtbevölkerung wurde in der Pilotstudie die Familienarmut vertieft untersucht. Dabei zeigt sich deutlich, dass Armutsrisiken zu einem wesentlichen Teil auch mit der Familienform zusammenhängen. Die Familienstrukturen haben sich in den letzten Jahrzehnten stark gewandelt, was zu neuen Armutsrisiken geführt hat. Während die Armutsquote der Familien insgesamt ähnlich hoch ist wie jene der Gesamtbevölkerung, unterscheidet sich diese erheblich je nach Haushaltstyp. Ein wichtiger Stellenwert kommt insbesondere der Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie der Sicherstellung des Betreuungsbedarfs für Kinder zu. Ausgesprochen hoch ist das Armutsrisiko von Einelternfamilien mit minderjährigen Kindern, da die Kinderbetreuung die Erwerbsmöglichkeit erheblich einschränkt und der betreuende Elternteil oft nicht ausreichend finanziell unterstützt wird. Gross ist auch die Armutsbetroffenheit von Familien mit Kleinkindern. Ist das jüngste Kind älter als 5 Jahre, nimmt das Armutsrisiko mit dem Alter der Kinder kontinuierlich ab, was auf den geringeren Betreuungsbedarf zurückzuführen ist. Auch grosse Familien mit mehr als drei Kindern haben ein überdurchschnittliches Armutsrisiko.

Eine wichtige Rolle spielt auch das Erwerbsmodell der Familie. Überdurchschnittlich hoch ist das Risiko, wenn das Familieneinkommen von einer Person erwirtschaftet wird (Alleinversorgermodell) und wenn die Frau den Hauptteil zum Familieneinkommen beiträgt. Demgegenüber haben Familien mit einem Doppelversorgermodell ein deutlich tieferes Armutsrisiko.

Überdurchschnittlich ist die Armutsquote zudem bei Haushalten ohne Erwerbstätigkeit und wenn ein Teil oder das ganze Einkommen aus einer selbstständigen Erwerbstätigkeit erwirtschaftet wird. Allerdings reduziert sich das Armutsrisiko bei den Selbstständigerwerbenden, wenn finanzielle Reserven berücksichtigt werden. Aber auch bei Berücksichtigung von Reserven ist die Armutsquote dieser Gruppe überdurchschnittlich.

Mit 83% verfügt die grosse Mehrheit der von Armut betroffenen Familien über ein Einkommen aus Erwerbsarbeit. Ein nicht ausreichendes Erwerbseinkommen, sei es aufgrund einer nur geringen Beschäftigung oder eines tiefen Lohnes, ist somit ein bestimmender Faktor für die Familienarmut.

Wirkungen der Instrumente der Armutsbekämpfung

Wohlfahrtsstaatliche Unterstützungen entlasten Familien in prekären finanziellen Verhältnissen. Die wichtigsten Bedarfsleistungen zur Bekämpfung der Armut sind die Prämienverbilligung, die Sozialhilfe und die Ergänzungsleistungen zur IV. Im Unterschied zu

anderen Kantonen kennt der Kanton Bern keine speziellen Bedarfsleistungen für Familien. Mit dem vorgeschlagenen Konzept für ein Armutsmonitoring ist es möglich, die Wirkung der bestehenden Leistungen zu analysieren. Prämienverbilligung und Sozialhilfe bekämpfen die Armut der Familien wirksam. Die Prämienverbilligung reduziert die Armutsbetroffenheit bei Paarhaushalten mit Kindern um 13% und bei Einelternhaushalten um 17%. Daran zeigt sich die Wichtigkeit der Prämienverbilligung für einkommensschwache Familien: Kürzungen derselben verschärfen die Situation der betreffenden Familien weiter. Umgekehrt könnte mit einem entsprechenden Ausbau der Prämienverbilligung und einer gezielten Ausrichtung auf einkommensschwache Familien ein wirksamer Beitrag zur Bekämpfung der Familienarmut geleistet werden. Die grösste Wirkung bei der Bekämpfung der Familienarmut kommt der Sozialhilfe zu: bei Paarhaushalten mit Kindern reduziert sich die Zahl der Armutsbetroffenen um 18% und bei Alleinerziehenden gar um 33%. Daraus lässt sich schliessen, dass eine restriktive Sozialhilfepraxis sich negativ auf die Familienarmut auswirkt. Für die Existenzsicherung von geschiedenen Familien sind auch Unterhaltszahlungen wichtig. So reduziert sich die Armutsquote bei Einelternhaushalten aufgrund der Unterhaltszahlungen um ein Drittel. Trotz dieser Leistungen ist die Familienarmut bei gewissen Konstellationen immer noch sehr ausgeprägt. Es stellt sich die Frage, mit welchen Massnahmen die Familienarmut zusätzlich bekämpft werden könnte. Mit Ergänzungsleistungen (EL) für Familien können einkommensschwache Familien gezielt finanziell entlastet werden. Vier Kantone haben Familien-EL eingeführt. Im Rahmen der Modelluntersuchung wurde ermittelt, welche Wirkung das Instrument der Familien-EL des Kantons Waadt im Kanton Bern hätte. Dabei konnte eine hohe Wirksamkeit festgestellt werden: Die Familienarmut im Kanton Bern könnte damit halbiert werden. Bei grossen Familien, Familien mit minderjährigen Kindern und Alleinerziehenden kann ein besonders starker Effekt nachgewiesen werden. Die Armut von Kindern im Vorschulalter würde sich um 70% verringern. Bei Alleinerziehenden wären auch nach Einführung der Familien-EL allerdings immer noch 11% arm, weshalb sich die Frage stellt, ob das Modell noch stärker auf diese Gruppe ausgerichtet werden müsste.

1 Ausgangslage

1.1 Hintergrund

Kinder, die in armutsbetroffenen Familien aufwachsen, Väter und Mütter, die trotz Erwerbsarbeit ihren Lebensunterhalt nicht bestreiten können, Menschen, die nach Fünfzig die Stelle verlieren und keine neue mehr finden – Armut in der Schweiz hat viele Gesichter. Seit gut zehn Jahren ist diese Tatsache kein Tabu mehr. Als Folge der Corona-Krise dürfte Armut für viele Haushalte neu eine traurige Realität werden. Im europäischen Jahr zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung 2010 lancierte die Caritas mit der Erklärung «Armut halbieren» eine Dekade zur Armutsbekämpfung in der Schweiz (Caritas, 2010a). Darin forderte sie von Politik und Wirtschaft, der Armut mit einer kohärenten Politik entgegenzuwirken. Ein Armutsmonitoring, das die Armutsentwicklung beobachtet, analysiert und steuert, wurde bereits damals als dringlich eingestuft. Dieses ist ein notwendiges Instrument, um Fort- und Rückschritte bei der Bewältigung von Armut zu beurteilen und neue Herausforderungen frühzeitig zu erkennen. Auf dieser Grundlage können Massnahmen zeitgerecht entwickelt und angepasst werden.

Heute ist es keine Provokation mehr, von Armut in der Schweiz zu sprechen. Auch der Bund hat seine Aktivitäten in der Armutsbekämpfung - mindestens vorübergehend - verstärkt und gemeinsam mit Kantonen, Städten, Gemeinden und der Zivilgesellschaft zwischen 2014 und 2018 das «Nationale Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut» umgesetzt (Eidgenössisches Departement des Innern, 2013). Im Programm wurde neben wissenschaftlichen Grundlagen auch ein Konzept für ein Armutsmonitoring entwickelt (Neukomm & Fontana, 2018).

Im Ergebnisbericht vom April 2018 zum Armutsprogramm hält der Bundesrat dringenden Handlungsbedarf in der Armutsbekämpfung fest. Dennoch entschied er sich gegen ein regelmässiges Armutsmonitoring und reduzierte sein finanzielles Engagement auf CHF 500'000.- jährlich. Mit dem Bundesratsentscheid erhielten die vielversprechenden Anfänge einer nationalen Armutsbekämpfung einen herben Rückschlag. Die Verantwortung für die Armutsbekämpfung und -prävention liegt primär wieder bei den Kantonen. Immerhin hat das eidgenössische Parlament die Forderung nach einem schweizweiten Monitoring wieder aufgenommen. Nachdem Yvonne Feri im Nationalrat bereits in zwei Motionen[1] die Erstellung eines schweizerischen Armutsmonitorings gefordert hatte,

[1] Die erste Motion zur «Einrichtung einer Armutsbeobachtungsstelle» (17.3567) vom 16.06.2017 wurde vom NR abgelehnt, mit der Begründung, dass der Bundesrat die Ergebnisse des Programms zur Prävention und Bekämpfung der Armut abwarten wolle. Die zweite Motion vom 29.9.2018 verlangt vom BR die Einrichtung eines Monitorings zur Prävention und Bekämpfung von Armut (18.3880). Sie wird vom BR zur Ablehnung).

überwies der Ständerat im Herbst 2019 die Motion seiner Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur für ein «regelmässiges Monitoring der Armutssituation in der Schweiz». Diese verlangt einen fünfjährigen Monitoring-Zyklus zur Prävention und Bekämpfung von Armut.[2] Nachdem beide Räte die Motion angenommen haben, ist der Bundesrat beauftragt, einen fünfjährigen Monitoring-Zyklus einzurichten. Auch die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren empfiehlt den Kantonen, periodisch Sozialberichte zu erstellen und dabei die Vergleichbarkeit zwischen den Kantonen anzustreben (SODK 2012).

Voraussetzung für eine gute kantonale Armutspolitik sind sorgfältige Situationsanalysen und verbindliche Armutsstrategien. Armutsberichte liefern die Grundlage für eine faktenbasierte Diskussion, bündeln Wissen und identifizieren zentrale Entwicklungen und Lücken. Gemäss der Informationslage der Caritas im Frühjahr 2020 haben nur gerade 13 Kantone in den letzten Jahren Armutsberichte erstellt; ein weiterer Bericht publiziert detaillierte Ergebnisse der Sozialhilfestatistik.[3] Diese Berichte unterscheiden sich sehr von Kanton zu Kanton und ihre Qualität variiert stark. Die verwendeten Indikatoren beruhen auf unterschiedlichen Definitionen und stützen sich auf unterschiedliche Daten ab. Deshalb sind die betreffenden Kennzahlen zur Armut zwischen den Kantonen nicht oder nur sehr beschränkt vergleichbar. Einige Kantone stützen ihre Berichterstattung auf die jährlich verfügbaren Sozialhilfedaten ab, andere haben einmalig umfangreiche Studien verfasst, die Armut in einem breiten Verständnis berücksichtigen. In der Mehrheit der Kantone sind Armutsberichte kein Thema. Nur die Hälfte setzt sich konkrete armutspolitische Ziele. Wenig überraschend bleiben denn auch die armutsreduzierenden Massnahmen punktuell. Ein ganzheitlicher Blick der Armutsbekämpfung, der die Existenzsicherung, die Förderung von Bildungschancen, die Integration und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ebenso in den Blick nimmt wie die Steuer- und Wirtschaftspolitik, fehlt in den Kantonen.

Das Bundesamt für Statistik erhebt und publiziert eine Armutsstatistik auf der Basis von Haushaltsbefragungen, die sich an den Vorgaben von EUROSTAT orientiert. Die SILC-Statistik (Statistik zu Einkommen und Lebensbedingungen) weist jährliche Armutsquoten und Armutsgefährdungsquoten aus, macht Aussagen zu Vor- und Nachtransferarmut und punktuell auch zur Dauer von Armut. Aufgrund der Stichprobengrösse sind jedoch

[2] Motion 19.3953 der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerates. Die Motion wurde am 19.9.2019 vom Ständerat und am 2.6.2020 vom Nationalrat angenommen.

[3] Es handelt sich um die Kantone AG, AR, BL, BS, BE, FR, GE, JU, LU, NE, SO, VD, ZG. ZH erstellt eine detaillierte Berichterstattung zur Sozialhilfe.

keine Aussagen auf kantonaler Ebene möglich. Die Wirksamkeit kantonaler Bedarfsleistungen und weitere Massnahmen auf kantonaler Ebene können deshalb nicht analysiert werden. Zudem wird das Vermögen in der Armutsstatistik des Bundesamtes für Statistik (BFS) bisher nicht berücksichtigt. Dies sorgt insbesondere bezüglich der hoch ausgewiesenen Armutsquoten von Rentnerinnen und Rentnern zu wiederkehrenden Diskussionen.

Damit bleibt die Schweiz auch nach dem Nationalen Programm gegen Armut und trotz steigender Armut insbesondere auf kantonaler Ebene ohne verbindliche Armutsmessung und -beobachtung. Die Nationale Plattform gegen Armut (2019-2024) ist nur mit minimalen Ressourcen ausgestattet und kann diese Lücke nicht füllen.

1.2 Armutsbekämpfung in der Schweiz

Gemäss Bundesverfassung setzen sich Bund und Kantone in Ergänzung zur persönlichen Verantwortung dafür ein, dass die soziale Sicherheit aller Menschen gewährleistet ist, dass alle Arbeit zu angemessenen Bedingungen leisten können, Familien und Kinder geschützt und gefördert werden, alle mit Wohnraum versorgt sind, Junge sich bilden und Erwerbsfähige sich weiterbilden können (BV Artikel 41). BV Artikel 12 hält darüber hinaus das Recht auf Hilfe in Notlagen fest: «Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind». Diese verfassungsrechtlichen Grundlagen werden auch durch die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen (UNO) gestützt, welche die Schweiz im September 2015 unterzeichnet hat. Oberstes Ziel dieser internationalen Agenda ist es, Armut bis 2030 in allen ihren Formen und überall zu beenden, bzw. gemäss nationalen Definitionen mindestens um die Hälfte zu reduzieren. Politisches Handeln soll grundsätzlich zugunsten der Armutsüberwindung und würdiger Lebensbedingungen für alle, von Frieden und sozialer Gerechtigkeit sowie einer schonenden Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen ausgestaltet sein. Und dies sowohl aussen- als auch innenpolitisch. Mit der Unterzeichnung der Agenda 2030 hat sich die Schweiz im Rahmen der UNO zur Armutsbekämpfung im Inland und zu einer kohärenten Politik verpflichtet, die sich auch hierzulande auf das Ziel der Überwindung von Armut ausrichtet. In seinem Länderbericht vom Juni 2018 bestätigt der Bundesrat die Bedeutung der Agenda 2030 und erklärt sie zum neuen Referenzrahmen.

Armutsbekämpfung ist in der Schweiz also ein Verfassungsauftrag. Trotzdem ist es der Schweiz in den letzten Jahren nicht gelungen, Armut zu reduzieren. Im Gegenteil; jüngst ist die Armutsquote angestiegen. Von 2014 bis 2018 nahm der Anteil der von Armut betroffenen Personen um 1.2 Prozentpunkte zu (BFS, 2020a). Laut Schätzungen des BFS ist

die Zahl der Armutsbetroffenen von 2014 bis 2018 um rund 125'000 Menschen angestiegen. Trotzdem hat der Bundesrat im Frühling 2018 entschieden, von einer systematischen Erhebung und Beobachtung der Armut in der Schweiz abzusehen. Um die Zielerreichung bezüglich der Armutsbekämpfung verfolgen zu können und gezielte Massnahmen zu entwickeln, braucht es aber zwingend eine regelmässige übergreifende Analyse und Berichterstattung zur Armut, die auch die Armutssituation und die Wirkung von Massnahmen auf kantonaler Ebene erfasst.

2 Zielsetzung

Das Hauptziel des vorliegenden Projekts ist es, die methodischen und konzeptionellen Grundlagen für ein Monitoring auf kantonaler Ebene zu erarbeiten, das auf regelmässig verfügbaren Daten beruht. Das erarbeitete Modell soll den Kantonen als Vorlage dienen und damit in den Kantonen die regelmässige Realisierung eines Armutsmonitorings auf einer einheitlichen und vergleichbaren Basis anregen. Das Modell wird anhand der Pilotstudie im Kantons Bern umgesetzt und deren Machbarkeit und Aussagfähigkeit überprüft. Nachfolgend wird ausgeführt, weshalb ein Armutsmonitoring aus einer kantonalen Perspektive wichtig und vielversprechend ist und welche inhaltlichen Schwerpunkte beim Modellvorschlag gesetzt werden.

2.1 Modell für ein Monitoring anhand einer neuen Datenbasis

Trotz den oben geschilderten Bestrebungen auf unterschiedlichen Ebenen fehlt heute die Möglichkeit, Armut und deren Verbreitung sowie Massnahmen zu deren Bekämpfung landesweit und in den Kantonen auf eine systematische Weise zu beobachten. Im Rahmen des vorliegenden Projekts wird am Beispiel des Kantons Bern ein Modell eines Monitorings entwickelt, das es ermöglicht, Verbreitung, Ursachen und Folgen von Armut und die Wirksamkeit von armutsreduzierenden wohlfahrtsstaatlichen Instrumenten auf der Grundlage von allgemein zugänglichen Daten langfristig beobachten und beurteilen zu können. Während SILC internationale Vergleiche ermöglicht, ist es das Ziel des vorliegenden Projekts, längerfristig Vergleiche zwischen den Kantonen und kleinräumige Vergleiche innerhalb der Kantone zu ermöglichen. Anhand dieser Datenbasis kann auch die Wirksamkeit von kantonalen Massnahmen und insbesondere der bedarfsabhängigen Leistungen analysiert werden.

Das Modell steht anderen Kantonen zur Verfügung, damit diese Monitorings für ihren Kanton auf einer vergleichbaren und harmonisierten Basis durchführen können. Längerfristig sollen möglichst viele Kantone auf der gleichen Grundlage ein Armutsmonitoring

einrichten. Dies ermöglicht kantonale Vergleiche und die Beurteilung der Politik zur Bekämpfung der Armut. Bern, Basel-Stadt, Waadt, Freiburg und Luzern haben bereits Armutsberichte auf der Basis von Steuerdaten verfasst. Erstmals liegen die Steuerdaten nun aber verknüpft mit einer Vielzahl von weiteren Personendaten vor. Anhand dieser neuen Datenbasis kann ein umfassendes Bild von Armut erstellt werden. Derzeit befassen sich verschiedene Projekte mit der Harmonisierung und dem Potenzial einer solchen Datenbasis. Dazu gehört das Projekt des Schweizerischen Nationalfonds (SNF) «Ungleichheit, Armutsrisiken und Wohlfahrtsstaat. Potenziale der Datenverknüpfung für die Ungleichheitsforschung».[4] Die Forschenden der Universität Bern und der Berner Fachhochschule stehen diesbezüglich in engem Austausch mit Vertreterinnen und Vertretern des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV). Dieses hat in Zusammenarbeit mit Prof. Philippe Wanner der Universität Genf einen Pool von verknüpften kantonalen Steuerdaten zur Analyse der wirtschaftlichen Situation von Personen im Erwerbs- und Rentenalter (WiSiER) erstellt. Die Daten dieses Pools stehen ab 2020 auf Anfrage Dritten zur Verfügung[5]. Sie bilden eine hervorragende Basis, um das Modell des Armutsmonitorings gemäss nachfolgendem Vorschlag auch in anderen Kantonen umzusetzen.

2.2 Armutsberichterstattung aus einer kantonalen Perspektive

Die Bekämpfung der Armut gehört im Wesentlichen zu den Aufgaben der Kantone und Gemeinden. Entsprechend gibt es deutliche Unterschiede bei der Ausgestaltung der wohlfahrtsstaatlichen Instrumente und den verfügbaren Sozialleistungen im Bereich der Existenzsicherung. Durch die ausgeprägte föderale Organisation des politischen Systems greift eine wohlfahrtsstaatliche Analyse zur Schweiz, die ausschliesslich auf die nationale Ebene fokussiert ist, zu kurz (Ebbinghaus, 2012). Deshalb ist es sinnvoll, ein Schweizerisches Armutsmonitoring in einem kantonal vergleichenden Design zu konzipieren.

Für eine kantonale Armutsberichterstattung sind Steuerdaten neben der Sozialhilfestatistik die geeignete Datenbasis. Dies schon aus Kostengründen, da bei einer Verwendung von Befragungsdaten eine eigene Bevölkerungsbefragung oder eine Aufstockung einer nationalen Befragung sehr aufwendig wäre. Einige Kantone beschränken sich bei der Armuts- und Sozialberichterstattung nicht auf den Bezug von Sozialleistungen und ziehen auch Steuerdaten bei. Teilweise werden auch verknüpfte Steuerdaten verwendet (z.B. in den Kantonen Luzern und Waadt). Jeder Kanton hat jedoch seine eigene Methodik und seine eigene Datenbasis, so dass die Vergleichbarkeit nicht gegeben ist. Und keiner die-

[4] http://inequalities.ch/

[5] https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/publikationen-und-service/forschung/forschungsbereiche/WiSiER.html

ser Berichte kann sich auf eine so umfangreiche und vollständige Datengrundlage abstützen wie das hier vorgeschlagene Monitoring (vgl. Kapitel 3). Wichtig ist, dass die Kantone in einem regelmässigen Rhythmus zum selben Zeitpunkt Indikatoren zur Armut auf einer harmonisierten und abgestimmten Basis erstellen und damit die Vergleichbarkeit ermöglichen.

Das durch die Caritas Schweiz und die Berner Fachhochschule entwickelte Modell eines Armutsmonitorings soll ein regelmässiges Armutsmonitoring in den Kantonen anregen. Analog zu den Kennzahlen zur Sozialhilfe der Städteinitiative (Salzgeber, 2014; Beyeler, Salzgeber & Schuwey, 2019) kann auf dieser Basis die Entwicklung der Armut und die Wirkung der getroffenen Massnahmen regelmässig beurteilt werden. Mit den von Prof. Wanner im Auftrag des BSV und in Zusammenarbeit mit dem Projektteam des SNF-Projekts «Ungleichheit, Armutsrisiken und Wohlfahrtsstaat» erstellten Datenpools stehen Daten für solche kantonalen Armutsberichterstattungen seit 2020 auch für andere Kantone zur Verfügung (vgl. Kapitel 3.5). Ausgehend von der im Rahmen dieses Modells entwickelten Methodik können die erwähnten kantonalen Datensätze gezielt ergänzt und auf dieser Basis die vorgeschlagenen Kennzahlen mit einem beschränkten Aufwand berechnet werden.

2.3 Inhaltliche Schwerpunkte des vorliegenden Modell-Armutsmonitorings für den Kanton Bern

Das Modellvorhaben «Armut im Kanton Bern: Ein Monitoring auf der Basis von Steuerdaten» liefert einen konstruktiven Beitrag zur Frage, wie die Kantone ihre Armutssituation und –entwicklung regelmässig auf einer harmonisierten und vergleichbaren Grundlage beobachten können. Das vorliegende Armutsmonitoring dient als Modell und Vorlage, an dem sich andere Kantone orientieren können. Zur Erreichung dieses übergeordneten Ziels, werden folgende inhaltlichen Themenschwerpunkte verfolgt:

- Das Monitoring zeigt die Armutssituation im Kanton Bern auf der Grundlage einer neuen Datenbasis unter Verwendung von Steuerdaten, die mit Administrativ- und Befragungsdaten verknüpft sind.
- Es gibt Auskunft zum Nichtbezug von Sozialleistungen im Kanton Bern, zu räumlichen Ungleichheiten sowie zur Einkommenssituation der ärmsten 20 Prozent im Vergleich zum mittleren und obersten Einkommenssegment.
- Im thematischen Fokus der Kinder- und Familienarmut werden vertiefte Erkenntnisse zur Armutssituation für diese Bevölkerungsgruppen erarbeitet.
- In einem weiteren Schwerpunkt wird die Wirksamkeit ausgewählter Sozialleistungen für Familien (Sozialhilfe, Prämienverbilligung (IPV)) analysiert und davon ausgehend werden Empfehlungen an Kantone und Politik formuliert. Zusätzlich wird

anhand von Simulationen das armutsreduzierende Potential von neuen Instrumenten wie Familienergänzungsleistungen untersucht.

Ein erster methodischer Teil dieses Berichts zeigt die Möglichkeiten von Armutsanalysen auf der Grundlage dieser neuen Datenbasis bestehend aus verknüpften Steuer- und Administrativdaten[6] auf. Dafür werden zunächst die Vorteile dieser Datenbasis vor dem Hintergrund aktueller wissenschaftlicher Erkenntnisse besprochen (Kapitel 3). Anschliessend wird beschrieben, welche Konzepte der Armutsmessung umgesetzt werden können (Kapitel 4). Im zweiten Teil werden anhand der Datenbasis für den Kanton Bern Basisindikatoren zur Verbreitung von Armut berechnet, präsentiert und die Resultate in die Wissenslandschaft eingeordnet (Kapitel 5 bis 9). Im dritten, thematischen Teil zur Familienarmut wird in Kapitel 10 zuerst die Vielfalt der heutigen Familien besprochen und daraus werden Typologien der Familien abgeleitet. Im Hauptteil dieses Kapitels werden die Resultate zur Armutsbetroffenheit der Familien anhand der verschiedenen Indikatoren präsentiert. Kapitel 11 untersucht die Wirksamkeit von vorhandenen und möglichen Instrumenten zur Bekämpfung der Familienarmut. Ein besonderes Augenmerk wird darauf gerichtet, wie die finanzielle Situation von Familien mit Hilfe von Familienergänzungsleistungen verbessert werden könnte. Im vierten und letzten Teil werden die Resultate zusammenfassend beschrieben und es werden Empfehlungen gemacht, wie ein Armutsmonitoring, basierend auf dem hier vorgestellten Modellvorschlag, umgesetzt werden kann.

[6] Administrativdaten sind Daten, welche für die Durchführung von Verwaltungsaufgaben, bzw. bei Verwaltungsprozessen (z.B. Durchführung der Sozialversicherungen oder der Sozialhilfe) erfasst und abgespeichert werden.

Teil I: Methodisches Vorgehen

3 Datenbasis

Eine umfassende Analyse von Armut setzt hohe Qualitätsansprüche an die Datenbasis. Davon ausgehend werden im folgenden Abschnitt drei mögliche Datenquellen hinsichtlich ihrer Vor- und Nachteile sowie deren Eignung für ein Armutsmonitoring diskutiert. Dabei werden Nutzen und Analysepotential von verknüpften Steuerdaten aufgezeigt.

3.1 Verfügbare Daten für die Untersuchung von Armut

Die Anforderungen an die Daten für ein Armutsmonitoring sind sehr hoch. Einerseits muss es möglich sein, anhand der Daten *finanzielle Armut* valide zu identifizieren. Dazu braucht es zuverlässige Einkommens- und Vermögensdaten aller Personen eines Haushaltes. Um ein möglichst präzises Bild der wirtschaftlichen Situation der Haushalte erstellen zu können, müssen die einzelnen Einkommens- und Vermögenskomponenten differenziert ausgewiesen sein. Damit ein repräsentatives Bild der gesamten Bevölkerung anhand der Daten erstellt und vertiefende Analysen realisiert werden können, ist andererseits eine Repräsentation der Armutsbevölkerung in genügend hoher Zahl erforderlich. Um Armut in ihrer Vielfalt bzw. Mehrdimensionalität abbilden zu können, müssen auch Informationen zu weiteren Lebensbereichen wie Zugang zu Erwerbsarbeit, Bildung und Beruf vorhanden sein. Wichtig für die Entwicklung von armutsreduzierenden Massnahmen sind insbesondere Informationen zum Potential und zu den Handlungsmöglichkeiten der betroffenen Personen.

Für Untersuchungen zu Fragen der Armut kommen drei Arten von Daten in Frage, die alle Vor- und Nachteile haben:

1. Befragungsdaten
2. Administrativdaten der Bedarfsleistungen
3. Steuerdaten

3.1.1 Stärken und Schwächen von Befragungsdaten als Basis für ein Armutsmonitoring

Die vom BFS ausgewiesenen Armutsquoten beruhen seit 2008 auf der *Befragung über Einkommen und Lebensbedingungen (SILC)*. Die frühere Armutsstatistik der Bevölkerung im Erwerbsalter wurde ab 1999 auf der Basis der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung

(SAKE) erstellt (BFS, 2012), wobei es sich ebenfalls um eine Befragung handelt. Ein Nachteil von Befragungsdaten ist, dass einkommensschwache Bevölkerungsgruppen schlechter repräsentiert sind. Korinek, Mistiaen & Ravallion (2006) zeigten beispielsweise, dass die Teilnahmewahrscheinlichkeit bei Befragungen deutlich mit dem sozio-ökonomischen Status korreliert, was zu einem Mittelschichts-Bias und einer Unterrepräsentation von Menschen mit sehr tiefen und sehr hohen Einkommen führen kann. Mit einer Gewichtung kann diese Verzerrung teilweise korrigiert werden. Allerdings bezieht sich die Gewichtung auf die Gesamtheit der Bevölkerung und nicht auf relativ kleine Bevölkerungsgruppen wie die Armutsbevölkerung. Es muss deshalb damit gerechnet werden, dass aufgrund systematischer Befragungsausfälle und Fehlangaben die Schätzung zentraler Armutsmasse mittels Haushalts-Befragungen verzerrt sind (Bethlehem, Cobben & Schouten, 2011). Erkenntnisse aus Ländern, in denen Register- und Befragungsdaten verglichen werden, weisen auf bedeutsame Lücken bei den Befragungsdaten hin, die zu einer Unterschätzung sozialer Ungleichheit führen (Bourguignon, 2018). Für die Schweiz haben Hümbelin & Farys (2016b) die Verteilung der Einkommen in Steuer- und Befragungsdaten der Schweiz verglichen. Auch hier deuten die Resultate darauf hin, dass mit Befragungsdaten die Ungleichheit der Einkommen eher unterschätzt wird. Weiter hat eine Analyse der mit der Sozialhilfestatistik verknüpften SAKE-Daten gezeigt, dass Personen, die Sozialhilfe beziehen, in der SAKE deutlich unterrepräsentiert sind.[7] Aufgrund der Stichprobengrösse sind zudem Aussagen für einzelne Bevölkerungsgruppen und Auswertungen auf *kantonaler Ebene* anhand von Befragungsdaten nicht möglich (Neukomm & Fontana, 2015, S. 108; Schuwey & Knöpfel, 2014, S. 65). Ein weiterer Nachteil betrifft die Qualität der anhand von Befragungen erhobenen Einkommen, da oft nicht alle Komponenten im Detail erhoben werden, sondern nur das Gesamteinkommen. Zudem beruhen die Angaben auf subjektiven Einschätzungen und Wahrnehmungen, weil im Rahmen der Befragungssituation in der Regel nicht alle dazu nötigen Dokumente vorliegen. Mittels einer Ergänzung durch Administrativdaten können diese Nachteile teilweise relativiert werden.[8] Schliesslich werden in Befragungen Vermögensdaten meist nicht erhoben, weshalb die finanzielle Situation nicht vollständig abgebildet werden kann.

Auf der anderen Seite ist ein wesentlicher Vorteil von Befragungsdaten, dass diese Analysemöglichkeiten zu *subjektiven Aspekten der Armutsbetroffenheit* (z.B. subjektive

[7] Diese Analysen waren Teil des SNF-Projekts „Scheidung als soziales Risiko“ der BFH und wurden im Rahmen des Projekts «Gesundheitsdaten für Sozialhilfebeziehende» bestätigt (Fluder, Hümbelin, Kessler & Salzgeber, 2019).

[8] Neuerdings werden die SILC-Daten mit den Einkommensdaten der AHV-IK-Daten verknüpft, so dass die betreffenden Erwerbseinkommen auf Registerdaten beruhen. Zudem wurde anhand der Einkommensregisterdaten das Gewichtungsmodell verfeinert. Bei der Verwendung der neuen Gewichtung unterscheidet sich gemäss Angaben des BFS die aufgrund der SILC-Daten berechneten Sozialhilfequote nur noch geringfügig von der Sozialhilfequote auf der Basis der Sozialhilfestatistik.

Wahrnehmung von Armut) ermöglichen und Informationen zu einer Vielzahl von weiteren wichtigen Dimensionen der Armut vorliegen (Neukomm & Fontana, 2015, S. 107). So wird z.B. in SILC ein Indikator zur materiellen Entbehrung erhoben. Zudem ist es einfach möglich, die Messinstrumente auf allgemein anerkannte Konzepte abzustimmen, um so internationale Vergleiche zu ermöglichen.

3.1.2 Untersuchung zur Armut anhand von Sozialhilfedaten

Die *Leistungsdaten zu den Bedarfsleistungen* beziehen sich meistens auf die Sozialhilfestatistik. Diese Daten beruhen in erster Linie auf den für die Durchführung der Sozialhilfe benötigten Informationen.[9] Sie bilden die Gruppe der Sozialhilfebeziehenden vollständig ab. Allerdings fehlen wichtige Informationen wie z.B. Angaben zur Gesundheit (Fluder, Hümbelin, Kessler & Salzgeber, 2019). Weiter existieren keine Daten zu armutsbetroffenen Personen, die keine Sozialhilfe beziehen und zu solchen, die nahe an der Armutsgrenze sind (Armutsgefährdete). Diese Gruppe ist relativ gross und umfasst mehr als zwei Drittel der betroffenen Bevölkerung. Mit Sozialhilfedaten wird somit nur jener Teil der Armutsbevölkerung abgebildet, der Sozialhilfeleistungen bezieht. Zwar existieren damit gute Informationen zu den Sozialhilfebeziehenden und die Daten eignen sich auch für kleinräumige Analysen und kantonale Vergleiche. Die Zahl und der Kreis dieser Personen ist jedoch auch abhängig vom Leistungssystem und vom Leistungsniveau. Diese unterscheiden sich erheblich je nach Kanton und Gemeinde. Deshalb ist ihre Aussagefähigkeit zur Betroffenheit von Armut eingeschränkt.

3.1.3 Nutzen und Grenzen von Steuerdaten

Kantonale *Steuerdaten* enthalten umfassende und zuverlässige Informationen zur Einkommens- und Vermögenssituation der Bevölkerung (Wanner 2019; Hümbelin & Farys, 2016b). Ein Vorteil von Steuerdaten ist, dass praktisch alle Haushalte erfasst sind, womit Aussagen zu kleinen Gruppen möglich sind. Steuerdaten eignen sich für die Armutsberichterstattung der Kantone, da die Befragungsdaten in der Regel für die Kantonsbevölkerung nicht repräsentativ sind und die Zahl der Befragten von Bevölkerungsbefragungen für Detailanalysen der Armutsbevölkerung viel zu gering ist. Die meisten Armutsberichte der Kantone beruhen neben den Daten der Sozialhilfestatistik auf Steuerdaten (z.B. Armutsbericht des Kantons Basel-Stadt und die Sozialberichte der Kantone Bern, Luzern, Freiburg und Waadt). Abgesehen von den erwähnten Sozialberichten wurden Steuerdaten auch für sozialpolitische Studien erfolgreich genutzt (z.B. Wanner & Gabadinho, 2008; Fluder & Oesch, 2018; Hümbelin, 2016, 2019a; Hümbelin & Farys, 2018).

[9] Gemessen wird dabei direkt die Beanspruchung von Bedarfsleistungen, man spricht in diesem Zusammenhang auch von «bekämpfter» Armut.

Ein Nachteil von reinen Steuerdaten ist, dass sie sich auf Steuersubjekte beziehen (Hümbelin & Farys, 2016b). Ein Armutsmonitoring muss jedoch die finanzielle Situation auf Haushaltsebene abbilden. Ein weiterer Nachteil von Steuerdaten ist, dass nur steuerpflichtige Einkommen erfasst sind. Vor allem Sozialhilfe- und Ergänzungsleistungen sowie die Prämienverbilligung sind in den Steuerdaten nicht enthalten. Im Weiteren sind in Steuerdaten die finanziellen Verhältnisse einzelner Personengruppen nicht umfassend abgebildet (v.a. quellenbesteuerte Personen) und abgesehen von der finanziellen Situation existieren nur wenige Informationen zur Lebenssituation einer Person.

Alles in allem lässt sich festhalten, dass alle Datenquellen mit Vor- und Nachteilen verbunden sind und die Entscheidung für eine Datengrundlage im Kontext der Zielsetzung eines Vorhabens erfolgen muss. Für ein Armutsmonitoring in einer kantonal vergleichenden Logik bietet es sich an, mit Steuerdaten zu arbeiten, diese aber gezielt mit weiteren Informationen zu verknüpfen, um die vorhandenen Mängel zu beheben.

3.2 Eine neue Datenbasis auf der Grundlage von Steuerdaten

Mittels einer gezielten Ergänzung der Steuerdaten mit weiteren Administrativ- und Befragungsdaten können die Nachteile von Steuerdaten weitgehend behoben und die Vorteile der drei Typen von Daten genutzt werden. Der Kern für einen solchen Datensatz sind die Bevölkerungsdaten des BFS (STATPOP), die mit den kantonalen Steuerdaten verknüpft werden. Damit wird die ständige Wohnbevölkerung eines Kantons vollständig und korrekt abgebildet. Zudem bestehen Angaben zu den Personen, die in den verfügbaren Steuerdaten nicht vorhanden sind. Basierend auf dem Gebäude- und Wohnungsregister kann die Wohnsituation jeder Person eindeutig ermittelt werden und über das Personenregister Infostar sind alle Beziehungsinformationen verfügbar (Eltern, Kinder, Partnerschaften). Durch den Einbezug der Daten zur Sozialhilfe (SH), zu den Ergänzungsleistungen (EL), der Prämienverbilligung (IPV) sowie der Hilflosenentschädigung (HE) können die fehlenden Einkommensangaben ergänzt werden. Somit kann die Einkommens- und Vermögenssituation eines Haushaltes nahezu vollständig und zuverlässig abgebildet werden.

Die *Dynamik der Armut* kann einerseits dadurch valide abgebildet werden, dass die Kerndaten der Steuern mehrere Jahre abdecken (z.B. für Bern 2011 bis 2015) und die Entwicklung der Situation auf der Ebene der einzelnen Haushalte untersucht werden kann. Zusätzlich kann die längerfristige Dynamik mittels Einkommensangaben aus den AHV-IK-Daten (seit 1982) sowie den SHIVALV-Daten des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV) untersucht werden. Damit stehen Daten zu den Erwerbsverläufen und den

Verläufen von Leistungsbezügen (Arbeitslosenversicherung (ALV), Invalidenversicherung (IV), Sozialhilfe) aus mehreren Jahren zur Verfügung. Bei Haushaltspanels mit Befragungsdaten sind die erwähnten Probleme von Befragungsdaten betreffend den fehlenden Werten und unvollständiger Populationen über die Zeit noch gravierender, weil auch Befragungsausfälle der nachfolgenden Erhebungswellen mit dem sozioökonomischen Status korrelieren und deshalb die betreffenden Ausfälle kumulieren (Haunberger, 2011; Vandecasteele & Debels, 2004). Sind Armutsspiralen oder Dynamiken sozialer Abstiege von Interesse, kann dies erheblich ins Gewicht fallen. Weil Steuer- und Administrativdaten jährlich ohne Ausfälle verfügbar sind, eignen sie sich ganz besonders zur Untersuchung der Dynamik von Armut (z.B. zu den Verläufen nach der Arbeitslosigkeit (Fluder, Salzgeber, Fritschi, von Gunten & Luchsinger, 2017) oder zum Bezug von Sozialleistungen (Hümbelin & Fritschi, 2018)).

Schliesslich können durch den Beizug der Strukturerhebung auch Informationen zur Ausbildung und zum beruflichen Hintergrund genutzt werden. Aufgrund der grossen Stichprobe der Strukturerhebung (ca. 200'000 Personen) und der Möglichkeit, verschiedene Jahre zusammenzulegen, liegen diese Zusatzinformationen für eine hinreichend grosse Zahl von Haushalten vor.

3.3 Daten für die Umsetzung des Modells im Kanton Bern

3.3.1 Bern als Pilotkanton

Der Kanton Bern eignet sich in verschiedener Hinsicht als Kanton für eine erste Umsetzung des vorgeschlagenen Modells als Pilot eines kantonalen Armutsmonitorings. Er ist mit über einer Million Bewohnerinnen und Bewohner der zweitgrösste Kanton der Schweiz. Wie untenstehender Tabelle entnommen werden kann, lebt jede achte Person der ständigen Wohnbevölkerung der Schweiz im Kanton Bern. Bezüglich Wirtschaftsstruktur bildet der Kanton die heterogenen Verhältnisse der Schweiz recht gut ab. Drei Viertel der Beschäftigten ist im Dienstleistungssektor und gut ein Fünftel in der Industrie tätig. Dies entspricht etwa der Beschäftigungsstruktur der Schweiz. Etwas grösser als im schweizerischen Durchschnitt ist mit 6% der Beschäftigungsanteil in der Agrarwirtschaft. Mit einem BIP pro Kopf von CHF 75'307.- liegt der Kanton leicht unter dem Schweizer Durchschnitt. Der Kanton ist also weder ausgesprochen reich noch ausgesprochen arm. Auch bezüglich Einkommensungleichheit liegt der Kanton Bern im schweizerischen Durchschnitt, bzw. sogar darunter (-4 Punkte auf der Giniskala). In Bezug auf die Ausgestaltung des Systems der sozialen Sicherheit hat die Kantonsbevölkerung Anrecht auf die vom Bund geregelten Sozialversicherungsleistungen, falls das versicherte Risiko eintritt. Als Bedarfsleistungen bestehen Ergänzungsleistungen, wenn die Renten für den Le-

bensunterhalt nicht ausreichen, Prämienverbilligungen, um die Last der Krankenversicherungsleistungen zu mildern, Stipendien, zur Finanzierung von Ausbildungen bei Familien mit geringen finanziellen Mitteln sowie die Bevorschussung von Alimenten, falls Unterhaltsbeiträge nicht oder unregelmässig bezahlt werden. Im Unterschied zu anderen Kantonen kennt Bern neben der Sozialhilfe und der Alimentenbevorschussung keine weiteren kantonsspezifischen Bedarfsleistungen. Das Sozialleistungssystem wird im Kanton Bern etwa in einem Ausmass beansprucht, wie es dem Schweizer Durchschnitt entspricht. Leicht unterdurchschnittlich ist die Arbeitslosenquote, während die Sozialhilfequote etwas über dem Schweizer Durchschnitt liegt. Der Berner Anteil bei den AHV-Rentnerinnen und -rentnern und den EL-Beziehenden ist etwas höher, jener der IV-Rentnerinnen und -rentner etwas tiefer als der Anteil der Berner Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung der Schweiz.

Tabelle 1: Bevölkerung, Wirtschaftsstruktur und soziale Sicherheit im Kanton Bern und der Schweiz im Vergleich

	BE	CH	Anteil Bern / Differenz zum CH Durchschnitt
Bevölkerung	1'017'483	8'327'126	12.2%
Besch. 1. Sektor, Agrar	6%	3.3%	+2.7
Besch. 2. Sektor, Industrie	21%	21.8%	-0.8
Besch. 3. Sektor, Dienstleistung	73%	75%	-2
BIP pro Kopf	CHF 75'307.-	CHF 78'994.-	CHF -3687.-
Einkommens-Ungleichheit[1]	43.9	47.9	-4
Sozialleistungen im weiteren Sinn[2]	3	3 bis 7	
Arbeitslosenquote	2.5%	3.3%	-0.8
Sozialhilfequote	4.2%	3.2%	+1.0
Sozialhilfebeziehende	42'760	265'626	16.1%
AHV-Renten	209'954	1'518'578	13.8%
IV-Renten	23'290	223'200	10.4%
Ergänzungsleistungen AHV/IV	43'947	315'000	13.9%

Bemerkungen/Quelle: Mit Ausnahme des Indikators zur Einkommensungleichheit, welcher der Website der Eidgenössischen Steuerverwaltung entnommen ist, stammen alle Zahlen vom Bundesamt für Statistik.
[1] Die Einkommensungleichheit ist mit Hilfe des Gini-Koeffizienten beziffert, der von 100 (eine Person besitzt alles) bis 0 (alle besitzen gleich viel) reicht. Berechnet ist der Koeffizient auf der Basis des äquivalenzbereinigtem Reineinkommens.
[2] Der Kanton Bern kennt drei Sozialleistungen: Sozialhilfe im engeren Sinne, Alimentenbevorschussung und Ergänzungsleistungen zur AHV/IV. In anderen Kantonen existieren zusätzliche Leistungen: Alters- und Invaliditätsbeihilfen, Familienbeihilfen, Arbeitslosenhilfen, Wohnbeihilfen.

Alles in allem ist der Kanton Bern ein guter Beispielskanton. Er ist kein Sonderfall und in Bezug auf die zentralen wirtschaftlichen, kulturellen und sozialstaatlichen Rahmenbedingungen ist er dem Schweizer Durchschnitt sehr ähnlich. Trotz der Zweisprachigkeit des Kantons Bern können jedoch die sprachliche Vielfalt und die damit verbundenen kulturellen Unterschiede der Schweiz nicht vollständig abgebildet werden Gleichzeitig zeichnet sich die Schweiz gerade durch ihre Vielfalt aus. Da sich die vorliegende Pilotstudie lediglich auf einen Kanton beschränkt, rücken die strukturellen Rahmenbedingungen in den nachfolgenden Ausführungen deswegen etwas in den Hintergrund. Es ist aber ein zentrales Anliegen des vorliegenden Modellvorschlages, dass die bestehenden föderalen Eigenheiten in einem Armutsmonitoring abgebildet und thematisiert werden. Dies müsste bei einer schweizweiten Umsetzung des Modellvorschlages prominent berücksichtigt werden.

3.3.2 Steuerdaten

Für das vorliegende Pilotvorhaben liegen Steuerdaten des Kantons Bern für die Jahre 2011 bis 2015 vor.[10] Damit sind umfassende Informationen zur Einkommens- und insbesondere zur Vermögenssituation für alle regulär veranlagten Personen verfügbar. Für Personen, die aufgrund ihres Aufenthaltsstatus keine reguläre Veranlagung einreichen müssen, kann die Einkommenssituation auf der Grundlage der Quellensteuerstatistik rekonstruiert werden. Da die Grundeinheit in Steuerdaten der fiskalische Haushalt ist, der nicht in jedem Fall dem wissenschaftlich bedeutsamen wirtschaftlichen Haushalt entspricht, und weil gewisse Einkommensdaten fehlen, ist, wie oben beschrieben, eine Erweiterung der Daten nötig.

3.3.3 Ergänzung der Steuerdaten mit weiteren Administrativdaten und Befragungsdaten

Die Berner Steuerdaten wurden gezielt erweitert, um die finanzielle Situation von Haushalten valide abzubilden und zusätzliche Informationen zu den betreffenden Personen und Haushalten für weitere Analysen verfügbar zu haben. Die Verknüpfung mit der Statistik der Bevölkerung und der Haushalte (STATPOP), die vom Bundesamt für Statistik geführt wird, ermöglicht die Zuordnung der Steuersubjekte zu Haushalten und somit eine Abbildung von Einkommen und Vermögen auf Ebene von Haushalten. Zudem können damit allfällige Lücken in den Steuerdaten identifiziert werden (z.B. quellenbesteuerte Personen) und die allenfalls dadurch entstehende Verzerrung geschätzt werden. Darüber hinaus wurden die Daten mit Informationen zu bedarfsabhängigen Leistungen ergänzt. Dazu gehören Informationen zu den Leistungen der Sozialhilfe (Sozialhilfestatistik des

[10] Grundsätzlich ist mit einem verzögerten Nutzung der Daten von 2 bis 3 Jahren zu rechnen. D.h. im Jahr t liegen frühestens Daten der Jahre t-2 oder gar t-3 vor.

BFS), der Ergänzungsleistungen (Daten des BSV) sowie die Daten zu den Prämienverbilligungen (Berner Amt für Sozialversicherungen).

Um auch Angaben zur Bildung, zur Wohnsituation und zur Arbeitsmarktintegration verfügbar zu haben, wurden die Steuerdaten zudem mit den Befragungsdaten der Strukturerhebung (SE) des BFS verknüpft.

3.4 Neuer Datensatz mit neuen Möglichkeiten

Mit diesem neuen Datensatz aus der Kombination von verschiedenen Datenquellen stehen zuverlässige und vollständige Einkommens- und Vermögensdaten zur Verfügung. Gleichzeitig beinhaltet er auch Informationen, die für ein Armutsmonitoring wichtig sind, wie Angaben zum Haushalt, zur Erwerbsbiografie, zum Beruf und zur Bildung. Damit werden die Mängel der einzelnen Datensätze weitgehend behoben und es eröffnen sich neue Möglichkeiten für die Erforschung von Armut. Dank den verknüpften Längsschnittdaten kann die soziale Mobilität rekonstruiert werden, was auch ermöglicht, die dynamischen Aspekte der Armut zu untersuchen. Information zu den Lebensverläufen, die in eine Armutsbiografie führen, sind für die Massnahmenplanung bedeutsam, um frühzeitig und gezielt intervenieren zu können.

Anhand dieses neuen Datensatzes ist es zudem möglich, die *Wirkung von sozialpolitischen Instrumenten* auf das Ausmass der Armutsbetroffenheit zu modellieren. Sie bieten ebenfalls ein besonderes Potential für kleinräumige, regionale Analysen. Weiter können anhand des entwickelten Datensatzes detaillierte Analysen zum Nichtbezug von Sozialleistungen durchgeführt werden. Damit kann der *Nichtbezug von Sozialleistungen* als wichtige Kennzahl in ein Armutsmonitoring einbezogen werden. Tabelle 2 gibt eine Übersicht der zu verknüpfenden Daten.

Abgesehen von den in diesem Bericht präsentierten Analysen bietet dieser Datensatz die Möglichkeit zur Untersuchung von weiteren bedeutenden Aspekten der Armut, welche für die Armutsbekämpfung von Wichtigkeit sind. So sind die für die Rekonstruktion sozialer Mobilität nötigen Längsschnittdaten über einen längeren Zeitraum vorhanden. Solche Daten liegen mit den individuellen Konten der Alters- und Hinterlassenenversicherung AHV (AHV-IK) für einen längeren Zeitraum vor.[11] Damit lassen sich Erwerbsbiografien bis in die 1980er-Jahre zurückverfolgen. Zudem geben die SHIVALV-Daten Aufschluss über Episoden mit Sozialleistungsbezügen der Arbeitslosen- und der Invaliden-

[11] Diese Daten werden von der Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS) geführt und enthalten Informationen zu Erwerbseinkommen und Arbeitslosigkeit.

versicherung und Sozialhilfeleistungen seit 2005. Mit der Statistik der natürlichen Bevölkerungsbewegung (BEVNAT) können schliesslich familiäre Veränderungen (Geburten, Todesfälle, Heiraten und Scheidungen) identifiziert werden. Möglich wäre zudem der Einbezug der Asyl- und Flüchtlingsstatistik, der Alimentenbevorschussung sowie der Stipendien bei den Bedarfsleistungen. Für die vorliegende Untersuchung konnten diese Daten nicht berücksichtigt werden, da Stipendien und Alimentenbevorschussungen nicht steuerpflichtig sind und wir im Unterschied zur Sozialhilfe, EL und Prämienverbilligung nicht über diese Daten verfügen.

Tabelle 2: Übersicht über die mit den Berner Steuerdaten verknüpften Datensätze

Name	Typ	Jahr	Stichprobengrösse	Zentrale Informationen
STATPOP, BEVNAT	Administrativdaten	2011 bis 2015	Ständige Wohnbevölkerung des Kantons Bern	Haushalte, Wohnungen, Nationalität, familiäre Ereignisse, Informationen zur Demographie
Sozialhilfestatistik bzw. SHIVALV-Daten	Administrativdaten	Jährlich ab 2005 bis 2015	Alle SH-Beziehenden (IV-, ALV-Beziehende)	Leistungen der Sozialhilfe, Angaben zur Arbeitslosigkeit, IV-Grad, ALV- und IV-Leistungen
EL-Daten	Administrativdaten	2011 bis 2015	Alle EL-Beziehenden im Kanton Bern (EL zur IV und AHV)	EL-Beitrag, Wohnkosten, Gesundheitskosten
IPV-Daten	Administrativdaten	2011 bis 2015	Alle IPV-Beziehenden des Kantons Bern	Betrag Prämienverbilligung (IPV) pro Person und Jahr
Strukturerhebung	Befragungsdaten	2011 bis 2015	Ca. 200'000 pro Jahr	Bildung, Wohnkosten, Beruf, Erwerbsstatus
AHV-IK-Daten	Administrativdaten	1981 bis 2015	Gesamte Bevölkerung	Info zum Erwerbseinkommen, Erwerbsbiografie, ALV-Taggelder

In der Nutzung von Administrativdaten liegt ein grosses Potential (Connelly, Playford, Gayle & Dibben 2016; Lazer & Radfor, 2017), gerade wenn es um Fragen der sozialen Ungleichheit und Armut sowie um die Beurteilung der Auswirkungen von Sozialpolitik geht (Card, Chetty, Feldstein & Saez, 2010). Damit können die genannten Probleme von Befragungsdaten entschärft und neue Administrativdaten auf der Basis des vorliegenden Modellvorhabens mit einem vergleichsweisen geringen Aufwand hinzugefügt werden. Mit jedem Jahr stehen zudem Daten für eine längere Periode zur Verfügung, was zusätzliche Möglichkeiten der Analyse der Armutsentwicklungen und -dynamik eröffnet. Damit können auch längere individuelle Verläufe rekonstruiert werden, da eine Verknüpfung über mehrere Jahre auf individueller Ebene möglich ist. Ein auf Administrativdaten basierendes Armutsmonitoring birgt insbesondere die Chance, in Zukunft längerfristige Auswirkungen der Armutspolitik untersuchen zu können. Je nach der spezifischen Fragestellung (z.B. aufgrund der aktuellen politischen Agenda) können die Daten zudem flexibel

angepasst, bzw. erweitert werden, beispielsweise durch die Erweiterung mit zusätzlichen Administrativ- oder Befragungsdaten. Damit liegen auch Grundlagen für weitere Fokusthemen vor.

3.5 WiSiER-Pool des BSV

Aufgrund des grossen Potentials von verknüpften Steuerdaten hat das BSV verschiedene Kantone angefragt, um die kantonalen Steuerdaten für eigene Projekte nutzen zu können. Die von den Kantonen zur Verfügung gestellten Steuerdaten wurden anschliessend im Auftrag des BSV von Prof. Philippe Wanner von der Universität Genf harmonisiert und damit vergleichbar gemacht. Zusätzlich wurden die Steuerdaten der natürlichen Personen (2011 bis 2015) mit der Sozialhilfestatistik und mit Sozialversicherungsdaten (IV, ALV, AHV, EL der Jahre 2010 bis 2016) sowie STATPOP und der Strukturerhebung des BFS verknüpft.[12] Um Doppelspurigkeiten zu vermeiden, wurde die Aufarbeitung zusammen mit dem Forschungsteam des SNF-Projekts «Ungleichheit, Armutsrisiken und Wohlfahrstaat» koordiniert und abgestimmt. Diese Daten werden im Datenpool zur wirtschaftlichen Situation von Personen im Erwerbs- und Rentenalter (WiSiER) abgelegt. Damit stehen die Daten auch für weitere Forschungsprojekte zur Verfügung. Das vorliegende Projekt nutzt die Daten aus diesem Pool für den Kanton Bern und ergänzt diese Daten mit weiteren Informationen (Prämienverbilligung sowie weitere Informationen aus den Grunddaten). Die Daten aus dem WiSiER-Pool, die als Basis für das hier vorgeschlagene Monitoring-Modell verwendet wurden, stehen somit auch für Armutsmonitorings anderer Kantone zur Verfügung. Das heisst, das hier erarbeitete Konzept kann von allen Kantonen übernommen werden.

3.6 Zusammenfassung

Im vorliegenden Projekt wird ein Modell für ein Armutsmonitoring entwickelt, das aufgrund der verfügbaren Daten in allen Kantonen umgesetzt werden kann. Dies ermöglicht Kennzahlen zur Armut und zur Wirksamkeit von Massnahmen zu erstellen, die zwischen den Kantonen vergleichbar sind. Anhand dieser Grundlage können die Kantone von den Erfahrungen, Massnahmen und Strategien der anderen lernen.

[12] Es handelt sich um die folgenden Daten, die im WiSiER-Pool verfügbar sind: Steuerdaten natürlicher Personen und teils Quellensteuerdaten aus 11 Kantonen (AG, BE, BL, BS, GE, LU, NE, NW, SG, TI, VS, 2011–2015), ZAS/BSV: Ergänzungsleistungen (2010–2016), Rentenregister AHV/IV (2010–2016) und individuelle Konten der AHV (1982-2016), SECO: Arbeitsvermittlungs- und Auszahlungssystem AVAM und ASAL (2010–2016), BFS: Statistik der Bevölkerung und der Haushalte (STATPOP, Bestände 2010–2016, Bewegungen 2011–2016), Gebäude- und Wohnungsstatistik (GWS), Sozialhilfestatistik (SHS), Strukturerhebung (SE) und Statistik der natürlichen Bevölkerungsbewegung (BEVNAT) (alle 2010–2016) (Vgl. https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/publikationen-und-service/forschung/forschungsbereiche/WiSiER.html).

Das Modell beruht auf Steuerdaten, welche mit Administrativdaten und der Strukturerhebung des BFS verknüpft werden. Damit liegen vollständige und valide Einkommens- und Vermögensdaten für die Armutsmessung vor. Die betreffenden Daten sind jährlich verfügbar, weshalb sie sich für ein permanentes Monitoring und für Längsschnittbetrachtungen sowohl der Veränderung der Armutsbetroffenheit der Bevölkerung als auch der individuellen Verläufe eignen. Im Unterschied zu den meisten bisherigen Untersuchungen liegen auch zuverlässige Daten zum Vermögen vor, womit die finanzielle Situation eines Haushaltes vollständig abgebildet werden kann. Dank der verknüpften Datenbasis sind zudem Angaben zu den Bedarfsleistungen vorhanden (Sozialhilfe, EL, Prämienverbilligung). So können die verschiedenen Indikatoren zur Armut (Vortransferarmut, Nachtransferarmut, bekämpfte Armut, Armutsgefährdung) präzise und kohärent abgebildet werden. Im neuen WiSiER-Pool des BSV sind Steuer- und Administrativdaten für mehrere Kantone verfügbar. Deshalb ist es möglich, das vorgeschlagene Modell nicht nur im Kanton Bern, sondern auch in anderen Kantonen umzusetzen.

4 Messung von Armut und Armutsgefährdung

Im Zusammenhang mit der Erfassung und Messung von Armut bestehen unterschiedliche Konzepte. Entsprechend der interessierenden Fragestellung eignet sich das eine oder andere Konzept besser. Ausgehend von der Zielsetzung muss das Konzept zur Messung von Armut für das vorliegende Modellvorhaben festgelegt und präzisiert werden. Im folgenden Kapitel wird die Methodik des vorgeschlagenen Modells im Detail dokumentiert. Dabei wird insbesondere auf die Definition der Armut und die verwendeten Indikatoren sowie auf die zugrunde liegenden Konzepte eingegangen.

4.1 Konzeptionelle Festlegungen zur Messung von Armut

In der Literatur zur Armutsforschung ist man sich einig, dass Armut idealerweise als mehrdimensionales Konstrukt zu betrachten ist, bei dem der Fokus auf die Ressourcenausstattung in den verschiedenen Lebensbereichen wie Bildung, Arbeitssituation, Wohnen oder Gesundheit gelegt wird (UN, 2017, S. 38f). Mangels einer einheitlichen Definition und aufgrund der Messschwierigkeiten zur Erfassung komplexer Konstrukte beschränkten sich viele Armutsstudien für die Bestimmung von Armut auch heute noch primär auf das Einkommen. Trotz dieser Einschränkung sind mit dem Fokus auf finanzielle Mittel auch Vorteile verbunden. Einkommen verweist auf die Möglichkeit zur Beschaffung von Gütern des Alltages und eröffnet die Möglichkeiten der gesellschaftlichen Teilhabe. Somit ist das Einkommen eine zentrale Ressource. Gleichzeitig ist eine Analyse nach einzelnen Komponenten des Einkommens möglich, was es erlaubt, verschiedene

Lebenslagen zu vergleichen (beispielsweise selbständig und unselbständig erwerbstätig). Da viele Interventionen zur Bekämpfung von Armut über eine finanzielle Unterstützung erfolgen, sind mit dem Fokus auf Einkommen auch Rückschlüsse auf politische Massnahmen und deren Wirkung zur Armutsbekämpfung möglich.

Zur Präzisierung der konzeptionellen Grundlagen stützen wir uns weitgehend auf den aktuellen Stand der internationalen Literatur, der im «Guide on Poverty Measurement» der Vereinten Nationen im Hinblick auf die Agenda 2030 und in den Sustainable Development Goals (SDG) festgehalten ist (UN, 2017). Diese Grundlagen sind international anerkannt und wegweisend für die nationalen Statistiken. Gleichzeitig achten wir bei der Umsetzung darauf, wie und in welcher Form diese Standards in ein kantonal komparativ angelegtes Monitoring der Schweiz aufgenommen werden können.

Im Folgenden fokussieren wir auf die finanzielle Armut. Dabei ist der Haushalt als Lebens- und Wirtschaftsgemeinschaft die Einheit für die Ermittlung von Armut. Die finanziellen Mittel eines Haushaltes bestehen aus dem Einkommen aus verschiedenen Quellen sowie aus dem Vermögen. Wird nur das Einkommen berücksichtigt, was bei den meisten bisherigen Untersuchungen zur Armut der Fall ist, so sprechen wir von *Einkommensarmut* (Leu, Burri & Priester, 1997). Neben dem Einkommen kann auch das Vermögen für die Bewältigung des finanziellen Alltags genutzt werden. Für Haushalte in bestimmten Lebenslagen spielt das Vermögen als Ressource eine entscheidende Rolle. Reicht weder das Einkommen noch das Vermögen für die Finanzierung der minimalen Lebensführung, so sprechen wir von *Einkommens- und Vermögensarmut, bzw. von Einkommensarmut ohne finanzielle Reserven*. Für die Messung von Armut werden die vorhandenen Ressourcen dem minimalen Bedarf gegenübergestellt. Beim Konzept der *absoluten Armutsmessung* bemisst sich die Schwelle nach dem im jeweiligen politischen Kontext festgelegten Bedarf für die Berechtigung von bestimmten Leistungen. In der Regel handelt es sich dabei um die Berechtigung für Sozialhilfeleistungen (sozialhilferechtliches Existenzminimum).

Diese *absoluten Armutsgrenzen* eignen sich nicht für den Vergleich der Armut zwischen verschiedenen Ländern, da sich die sozialen Sicherungssysteme und insbesondere der Zugang zu Bedarfsleistungen sowie die Höhe dieser Leistungen erheblich unterscheiden. Für internationale Vergleiche wird deshalb in der Regel eine relative Armutsgrenze verwendet (UN, 2017, S. 63-83). Diese bemisst sich am Median des Äquivalenzeinkommens, wobei je nach Berechnungskonzept 50% (relative Armut) oder 60% (Armutsgefährdung) des Medians als Armutsgrenze gilt. Die relative Armutsmessung orientiert sich

nicht am Bedarf, sondern bemisst Armut in Relation zur allgemeinen Wohlstandsverteilung. Sie ist eine extreme Ausprägung sozialer Ungleichheit (Lipsmeier, 1995). Die Europäische Union definiert beispielsweise die Armutsgefährdungsschwelle bei 60% des verfügbaren Medianäquivalenzeinkommens (UN, 2017, S. 72). Häufig wird in diesem Zusammenhang von Armutsgefährdung gesprochen, da die betreffende Schwelle meistens höher ist als die absolute Armutsschwelle.

Zur Bestimmung der Armutsgrenze haben wir ein schematisches Verfahren entwickelt, das sich an den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) orientiert und möglichst genau dem Vorgehen des BFS entspricht. Damit soll die Vergleichbarkeit mit der öffentlichen Statistik sichergestellt werden. Zur Festlegung des jeweiligen Bedarfs wurden die Haushaltsgrösse sowie die regionalen Unterschiede bei den Wohnkosten und den Krankenkassenprämien berücksichtigt.

Da die Armutsmessung stark von der Festlegung des Existenzminimums abhängt, gehen wir im folgenden Exkurs kurz darauf ein. Danach werden die Details zur Bestimmung der Grundgesamtheit und der Analyseeinheiten sowie der Einkommens- und Bedarfsmessung zur Bestimmung der Armut präsentiert.

4.2 Exkurs zum Existenzminimum

Haushalte, deren finanzielle Ressourcen für die Ausgestaltung eines würdevollen Lebens nicht ausreichen, gelten als arm. Dabei orientiert sich der Schwellenwert für die Bestimmung der finanziellen Armut am Existenzminimum. Die meisten Untersuchungen zur Armut gehen von einem sozio-kulturellen Existenzminimum aus, wonach der durch das Existenzminimum definierte Bedarf neben dem physischen Überleben auch ein Mindestmass an Teilhabe am sozialen Leben ermöglichen soll. Der Anspruch auf ein Existenzminimum ist in der Schweiz verfassungsrechtlich begründet, insbesondere durch das Recht auf Hilfe in Notlagen (BV Art. 12) und das Recht auf Menschenwürde (BV Art. 7). Abgesehen von der reinen Überlebenshilfe im Sinn eines biologisch-physischen Minimums soll auch ein finanzieller Spielraum für menschliche Entfaltung und soziale Partizipation vorhanden sein (Coullery, 2018, S. 9).

Als Richtwerte für das Existenzminimum gelten in der Regel die Einkommensgrenzen für bedarfsabhängige Sozialleistungen der staatlichen Mindestsicherung. Dabei handelt es sich um politische Festlegungen, was den Menschen je nach individueller Situation an finanziellen Mitteln zur Verfügung gestellt werden soll. In der Schweiz wird neben dem sozialhilferechtlichen Existenzminimum gemäss SKOS auch die Einkommensgrenze für

die Berechnungen von EL zur AHV/IV und das betreibungsrechtliche Existenzminimum verwendet.

In den meisten Studien wird als Grundlage zur Messung von Armut das soziale Existenzminimum der Sozialhilfe gemäss SKOS verwendet. Dieses umfasst den Grundbedarf für den Lebensunterhalt, die medizinische Grundversorgung bestehend aus den Nettoprämien der Krankenversicherung, Franchisen und Selbstbehalte sowie die Wohnkosten gemäss den ortsüblichen Mieten bis zu einer Maximalmiete (SKOS, 2016). Dazu kommen situationsbedingte Leistungen, welche Ausgaben als Folge von besonderen wirtschaftlichen, familiären oder gesundheitlichen Verhältnissen des Haushaltes abdecken. Der Grundbedarf soll einer «auf Dauer angelegten menschenwürdigen Existenz einen minimalen Lebensstandard garantieren» (SKOS, 2014, S. 3). Die Höhe des Grundbedarfs (vgl. Tabelle 6) führt immer wieder zu Diskussionen. Sie orientiert sich am Konsum der Haushalte des untersten Einkommensdezils. Dabei werden Ausgaben für Nahrungsmittel, Getränke und Bekleidung, Energieverbrauch, allgemeine Haushaltsführung und Gesundheitspflege, Verkehrsauslagen, Telefon / Internet / Radio, TV sowie Freizeit / Sport / Bildung und Übriges berücksichtigt (Hänzi, 2011, S. 179ff). Wie eng der Grundbedarf bemessen ist, zeigt sich daran, dass die Ausgaben für Nahrungsmittel, Getränke und Tabakwaren auf knapp CHF 12.- pro Tag und Person und für Verkehrsauslagen auf CHF 55.- pro Monat angesetzt sind (Stutz, Stettler & Dubach, 2018).

Das Existenzminimum gemäss SKOS liegt rund 40% unter der Pauschale für den Lebensbedarf der EL, wobei bei der Sozialhilfe Leistungselemente wie situationsbedingte Leistungen und Integrationszulagen zusätzlich zum Grundbedarf ausgerichtet werden (Coullery, 2018). Auch das betreibungsrechtliche Existenzminimum ist rund CHF 200.- oder 22% höher angesetzt als das Existenzminimum gemäss SKOS. Die Überprüfung des Grundbedarfs anhand des Warenkorbes des SKOS-Grundbedarfs von Einpersonenhaushalten im untersten Einkommensdezil ergab, dass der Grundbedarf rund 10% oder rund CHF 100.- zu tief angesetzt ist (Stutz et al., 2018). Dabei sind insbesondere die Mittel für Verkehrsauslagen und für Nahrungsmittel sehr knapp bemessen. Zudem ist die Referenzgruppe des untersten Einkommensdezils auch im internationalen Vergleich restriktiv gewählt und liegt am unteren Ende der in der Literatur verwendeten Referenzen (Stutz et al., 2018).[13] Auch Coullery (2018) kommt in seinem Rechtsgutachten zum Schluss, dass die Ansätze zum Grundbedarf der SKOS die untere Grenze dessen ist, «was als existenzsichernde Leistung auch verfassungsrechtlich geschützt ist» (S. 12). Mit

[13] Die Beträge der Richtlinien 1998 orientierten sich noch an den einkommensschwächsten 20% der Bevölkerung (SKOS, 2016).

dem Existenzminimum gemäss SKOS ist somit der absolut minimale Lebensbedarf abgedeckt, der kaum Spielraum für kurzfristige Zusatzausgaben (z.B. Reparaturen, Zahnarztrechnungen, Ferienlager für Kinder, Anschaffungen etc.) lässt.

4.3 Grundgesamtheit und Untersuchungspopulation

Im Folgenden legen wir dar, welche Bevölkerungsgruppen anhand der verfügbaren Daten abgebildet werden können und anhand welcher Einheiten (Personen / Haushalte) die Armut gemessen wird.

Idealerweise bezieht sich ein Monitoring auf alle Personen des betreffenden geografischen Raumes. In wissenschaftlichen Studien müssen diesbezüglich jedoch meistens Einschränkungen gemacht werden. Befragungsdaten stehen vor der Herausforderung, dass die Verfügbarkeit von Adressen, Sprachbarrieren, die vorhandenen Ressourcen oder die Teilnahmebereitschaft der Befragten zu Ausfällen führen können. Administrativdaten wie die Steuerdaten sind weniger von solchen Ausfällen betroffen. Aber auch bei Steuerdaten ergeben sich Einschränkungen, was die folgenden Ausführungen aufzeigen.

Üblicherweise beziehen sich statistische Erhebungen auf die *ständige Wohnbevölkerung*. Diese umfasst alle Schweizer Bürgerinnen und Bürger sowie ausländische Staatsangehörige mit einer Aufenthaltsbewilligung von mindestens 12 Monaten. Im Jahr 2015 umfasste die ständige Wohnbevölkerung des Kantons Bern rund 1 Million Menschen (vgl. Tabelle 3). Personen mit einer befristeten Aufenthaltsbewilligung, die weniger als 12 Monate in der Schweiz sind, werden nicht zur ständigen Wohnbevölkerung gezählt. Dabei handelt es sich um Flüchtlinge, Asylsuchende und unterjährige Kurzaufenthalterinnen und Kurzaufenthalter. Im Jahr 2015 gehörten 8'898 Personen (Finanzverwaltung Kanton Bern, 2015) dieser Gruppe an. Die Situation für diese Personengruppen kann anhand von Steuerdaten nicht untersucht werden. Ebenfalls unbekannt bleibt die Situation von Personen, die administrativ gar nicht erfasst sind wie Sans Papiers oder Obdachlose.

Im Weiteren führen konzeptionelle und datenspezifische Gründe zu einer Reduktion der Untersuchungspopulation. So beschränkt sich das Monitoring auf Privathaushalte, d.h. die Situation von Menschen in Kollektivhaushalten wie Heimen wird nicht betrachtet. In der Annahme, dass es sich bei sehr grossen Haushalten mit mehr als 10 Personen kaum um Privathaushalte handelt, werden diese ebenfalls ausgeschlossen (n = 417). Zudem existieren für rund 55'000 Personen keine Informationen aus den Steuerdaten. Dabei handelt es sich in der Regel um Personen, für die noch keine definitive Steuerveranlagung vorliegt. Meist sind dies komplexere Steuerfälle, in welchen es um grössere Beträge wie beispielsweise Erbschaften geht. Es ist davon auszugehen, dass diese Fälle für

das Armutsmonitoring eine untergeordnete Rolle spielen. Ebenfalls ausgeschlossen werden alleinlebende minderjährige Kinder (n = 230), da diese nicht steuerpflichtig sind.

Schliesslich kann die finanzielle Situation für ausländische Personen mit Wohnsitz in Bern, die nicht im Besitz der Niederlassungsbewilligung (Ausweis C) sind, weniger umfassend abgebildet werden. Diese Personen müssen erst ab einem Einkommen von CHF 120'000.- eine reguläre Steuererklärung einreichen. Die übrigen Personen dieser Gruppe werden an der Quelle besteuert, d.h. es wird eine Einkommenssteuer direkt bei der Lohnzahlung abgezogen. Für die vorliegende Pilotstudie wurden auch die Daten der Quellensteuerstatistik aufbereitet und die Armutsbetroffenheit für diese Gruppe separat ausgewiesen. Damit liegt auch eine Schätzung der Armutsquote bei Berücksichtigung dieser Bevölkerungsgruppe vor. Wenn nichts anderes vermerkt ist, beziehen sich die Auswertungen jedoch auf die regulär veranlagten Personen.

Tabelle 3 weist Daten von 82’370 Personen der ständigen Wohnbevölkerung auf, welche aufgrund von fehlenden Informationen nicht für detaillierte Armutsanalysen verwendet werden können. Damit umfasst die Grundgesamtheit für die Berechnung der Basisindikatoren zur Armut 935’113 Personen.

Tabelle 3: Ständige Wohnbevölkerung im Kanton Bern und Untersuchungspopulation

	n	Prozent
Ständige Wohnbevölkerung Kanton Bern	1’017’483	100
Reduktion der ständigen Wohnbevölkerung		
Personen in Kollektivhaushalten wohnhaft	21’563	2.1
Personen in Privathaushalten mit 10 oder mehr Personen wohnhaft	417	0.1
Alleinlebende minderjährige Kinder	230	0.0
Fehlende Steuerinformationen von regulär veranlagten Personen (keine Steuerdossiers verfügbar)	55’692	5.5
Quellenbesteuerte Haushalte (mind. eine Person ist quellenbesteuert) [1]	41’186	4.6
Total Personen mit eingeschränkten Informationen (Kombination von allen Kriterien)	82’370	8.1
Untersuchungspopulation	**935’113**	**91.9**

Quellen: Erweiterte Steuerdaten Kanton Bern 2015, Berechnungen BFH
[1] Armutsanalysen sind mit Daten der Quellenbesteuerten nur eingeschränkt möglich.

4.4 Definition der Analyseeinheit

Konzeptionelle Festlegungen betreffen auch die zu untersuchende Einheit. Hier besteht Einigkeit in der Literatur (UN, 2017, S. 26-27), dass der Haushalt die Einheit der Analysen sein soll. Der Privathaushalt ist die wirtschaftliche Bezugseinheit, die Auskunft über die ökonomische Wohlfahrt des Individuums gibt. Dabei wird angenommen, dass die gemeinsam erwirtschafteten Ressourcen allen Haushaltsmitgliedern gleichermassen zur Verfügung stehen, auch wenn dies nicht immer der Fall sein muss (Jenkins, 1991). Auch wenn die Verfügbarkeit von ökonomischen Ressourcen auf der Haushaltsebene erfolgt, wird Armut individuell erfahren. Deshalb werden die Resultate der Armutsanalysen auf Personenebene ausgewiesen. Die bedeutet, dass je nach der finanziellen Situation des Haushaltes alle in einem Haushalt lebenden Personen entweder als arm oder nicht arm gelten.

Haushalte gelten als arm, wenn das Haushaltseinkommen zur Finanzierung der minimalen Lebensbedürfnisse nicht ausreicht. Alle Personen, die in einem solchen (wirtschaftlichen) Haushalt leben, gelten als arm. Dabei orientieren wir uns am sozio-kulturellen Existenzminimum (vgl. Kapitel 4.2), das sich an den örtlichen Verhältnissen und minimalen Partizipationsmöglichkeiten am gesellschaftlichen Leben orientiert (Townsend, 1979). Nicht in jedem Fall ist der wirtschaftliche Haushalt identisch mit den Personen, die in der gleichen Wohnung leben. So können in einer Wohngemeinschaft wohlhabende und arme Personen zusammenleben, ohne dass gegenseitige Verpflichtungen bestehen. Andererseits werden Kinder in Ausbildung häufig von ihren Eltern unterstützt, weshalb sie wirtschaftlich nicht unabhängig sind. Diese Personen erscheinen als arm, wenn die Unterstützung der Eltern nicht berücksichtigt wird. Effektiv verfügen sie jedoch über ausreichende Ressourcen und sind somit nicht arm. Solche Fälle beziehen sich auf bestimmte Haushaltskonstellationen, die nur mit Aufwand identifiziert werden können. Deshalb, und weil wir uns möglichst an den Festlegungen des BFS orientieren, definieren wir Personen, die in der gleichen Wohnung zusammenleben, als Haushalt. Die erwähnten Fälle sind bei der Interpretation der spezifischen Haushaltstypen zu berücksichtigen.

Anhand der erweiterten Berner Steuerdaten lassen sich Wohnhaushalte einwandfrei identifizieren, da die Daten mit einem anonymisierten Haushalts-Identifikator basierend auf dem Wohnungs- und Gebäuderegister ergänzt sind. Zudem sind Beziehungen, die den Zivilstand betreffen (Heiratsstatus, registrierte Partnerschaften) bekannt. Eltern und ihre Kinder können eindeutig identifiziert werden. Anhand dieser Informationen lassen sich Haushaltstypen bilden, welche die Lebensform betreffen. Wir unterscheiden Einpersonenhaushalte, Paare ohne Kinder, Paare mit Kindern, Einelternhaushalte mit Kindern und Mehrpersonenhaushalte. Für diese Kategorien unterscheiden wir zusätzlich Subtypen,

wie sich Tabelle 4 entnehmen lässt. Mehr als ein Drittel der Haushalte sind Einpersonenhaushalte (36%), bei einem Drittel handelt es sich um Paarhaushalte ohne Kinder (33%), wovon 21% Ehepaare und 10% «angenommene» Konkubinatspaare sind; ein Fünftel der Haushalte sind Paare mit Kindern (20.5%). Einelternhaushalte sind 4% aller Haushalte und bei 6% handelt es sich um Mehrpersonenhaushalte mit mehr als zwei erwachsenen Personen.

Tabelle 4: Untersuchungspopulation nach Haushaltstyp

	Personen		Haushalte	
	n	Prozent	n	Prozent
Einpersonenhaushalte	157'222	16.8	157'222	36.2
Paare ohne Kinder				
Verheiratete/registrierte Paare	193'986	20.7	96'993	22.4
Konkubinatspaare[1]	94'382	10.1	47'191	10.9
Paare mit Kindern[2]				
Paare mit mind. einem minderjährigen Kind[2]	287'137	30.7	72'399	16.7
Paare mit nur volljährigen Kind(ern)	57'242	6.1	16'639	3.8
Einelternhaushalte mit Kindern				
Einelternhaushalte mit mind. einem minderjährigen Kind	31'715	3.4	11'906	2.7
Einelternhaushalte mit nur volljährigen Kind(ern)	12'701	1.4	5'556	1.3
Mehrpersonenhaushalte				
MPH[3] mit minderjährigen Kindern	35'844	3.8	6'792	1.6
MPH (WG)[4] ohne minderjährige Kinder	64'884	6.9	19'165	4.4
Total Haushalte	935'113	100	433'863	100

Quellen: Erweiterte Steuerdaten Kanton Bern 2015, Berechnungen BFH
[1] Alle Haushalte mit zwei erwachsenen Personen werden der Kategorie Konkubinatspaare («angenommene» Konkubinate) zugeordnet, falls es sich nicht um verheiratete oder registrierte Paare handelt.
[2] Verheiratete/registrierte oder Konkubinatspaare mit Kindern.
[3] Mindestens drei erwachsene Personen, die mit mindestens einem minderjährigen Kind wohnen.
[4] Mindestens drei erwachsene Personen (keine minderjährigen Kinder im Haushalt).

Tabelle 5 zeigt auf, inwiefern sich diese Haushaltszuordnung von jener der Haushaltsstatistik des Kantons Bern unterscheidet. Paare mit Kindern sind in den Daten für das Armutsmonitoring geringfügig untervertreten, während Nichtfamilienhaushalte mit mehreren Personen und Mehrfamilienhaushalte etwas übervertreten sind. Dabei gilt es zu bedenken, dass beide Statistiken auf unterschiedlichen Erhebungen beruhen. Das Armutsmonitoring stützt sich auf die Registererhebung aus STATPOP, während die unten aufgeführte Haushaltsstatistik des Kantons Bern auf einer Auswertung der Strukturerhebung (Stichprobe) beruht.

Tabelle 5: Vergleich einzelner Haushaltstypen mit der Strukturerhebung Bern

	Haushalte Armutsmonitoring Bern		Haushalte Statistik[1] Kanton Bern	
	n	Prozent	n	Prozent
Einpersonenhaushalte	157'222	36.2	164'957	36.0
Paare ohne Kinder	144'184	33.2	138'263	30.2
Paare mit Kindern[2]	89'037	20.5	118'002	25.8
Einelternhaushalte mit Kindern	17'463	4.0	23'799	5.2
Mehrfamilienhaushalte[3]	6'792	1.6	2'615	0.6
Nichtfamilienhaushalte mit mehreren Personen[4]	19'165	4.4	10'002	2.2
Total Haushalte	433'863	100	457'638	100.0

Quellen: Erweiterte Steuerdaten Kanton Bern 2015, Berechnungen BFH
[1] Privathaushalte nach Haushaltstyp, Strukturerhebung 2015 (BFS, 2019).
[2] In der Strukturerhebung werden alle Paare mit Kindern unabhängig vom Alter dieser Kategorie zugeordnet. Im Armutsmonitoring sind nur Paare mit Kindern im Alter von 25 Jahren oder jünger darin. Dies erklärt die Abweichung von 5.3 Prozentpunkten.
[3] MPH mit minderjährigen Kindern.
[4] Wohngemeinschaften mit mehr als zwei erwachsenen Personen. Die Konfidenzintervalle sind in der Strukturerhebung für diesen Haushaltstyp sehr gross, was u.a. die grossen Abweichungen erklären kann. Zudem können bei diesem Typ aufgrund der Zuordnungsregel auch Eltern mit Kindern über 25 Jahren sein.

4.5 Bestimmung der Einkommensarmut

Grundlage für die Messung der Einkommensarmut ist der Bedarf, welcher sich aus den Elementen Grundbedarf, Wohnkosten, Krankenversicherungsprämien sowie situationsbedingte Leistungen zusammensetzt (SKOS, 2015; BKSE, 2019). Die haushaltsspezifische Bedarfsschwelle wird mit dem Haushaltseinkommen verglichen. Im Folgenden wird die Operationalisierung dieser Elemente präsentiert.

4.5.1 Grundbedarf gemäss SKOS für die Festlegung der Bedarfsschwellen

Der Ausgangspunkt für die Berechnung der Bedarfsschwelle ist der Grundbedarf für den Lebensunterhalt zur Festlegung der Sozialhilfeleistungen gemäss den SKOS-Richtlinien. Der Grundbedarf entspricht den minimalen täglichen Aufwendungen für den Verbrauch eines Haushalts (Ausgaben für Nahrung, Getränke, Bekleidung, Haushaltsführung, Gesundheitspflege, Auslagen für Mobilität, Nachrichten, Bildung und Unterhaltung, Körperpflege, weitere Auslagen) (SKOS Richtlinien, 2015).

Für das Jahr 2015 war im Kanton Bern je nach Haushaltsgrösse der Grundbedarf gemäss Tabelle 6 massgebend. Dabei ist zu erwähnen, dass im Kanton Bern der Grundbedarf im

Unterschied zur SKOS seit 2011 nicht der Teuerung angepasst wurde, weshalb er leicht tiefer ist als der Grundbedarf gemäss den SKOS-Richtlinien 2015.[14]

Tabelle 6: Grundbedarf gemäss SKOS-Richtlinien (2011)[1]

Haushaltsgrösse	Grundbedarf Pauschale pro Haushalt und Monat (in CHF)	Grundbedarf Pauschale pro Person und Monat (in CHF)	Äquivalenz-skala
1 Person	977	977	1.00
2 Personen	1‘495	748	1.53
3 Personen	1‘818	606	1.86
4 Personen	2‘090	523	2.14
5 Personen	2‘364	473	2.42
pro weitere Person	+200		

[1] Der Kanton Bern hat im Jahr 2015 die Grundbedarfbeträge nicht der Teuerung angepasst, weshalb diese Beträge CHF 10-20.- tiefer sind als diejenigen der SKOS schweizweit.
Quelle: Handbuch Sozialhilfe Stichwort Grundbedarf für den Lebensunterhalt (BKSE, 2011).

Gewisse Kosten fallen nicht pro Person, sondern pro Haushalt an oder sie steigen nicht proportional zur Haushaltsgrösse. Der Bedarf pro Person wird deshalb mit jeder zusätzlichen Person im Haushalt geringer, weil man annimmt, dass die beteiligten Personen gewisse Ressourcen (z.B. Haushaltsgeräte) teilen können und somit Skaleneffekte entstehen. So beträgt bei einem 4-Personen-Haushalt der Grundbedarf pro Person noch CHF 523.- im Vergleich zu CHF 977.- bei einem Einpersonenhaushalt. Die durch die Haushaltsgrösse erzielten Skaleneffekte werden durch die Äquivalenzskala wiedergegeben. Die Äquivalenzskala beruht auf Schätzungen des Verbrauchs nach Haushaltsgrösse. Oft wird die Skala der OECD[15] verwendet: 1 für den Einpersonenhaushalt, für jede weitere Person über 14 Jahren plus 0.5, für jedes Kind unter 14 plus 0.3. Alternativ dazu verwendet die OECD auch die Quadratwurzel der Haushaltsgrösse als Äquivalenzskala. Die für das Armutsmonitoring verwendete Skala der SKOS (vgl. Tabelle 6) beruht auf Auswertungen der Haushaltsbudgeterhebung (HABE) und Expertenmeinungen. Sie weicht leicht von der OECD-Skala ab.

[14] Gemäss SKOS-Richtlinien 2015 betrug der Grundbedarf für einen Einpersonenhaushalt CHF 986.-, was CHF 9.- oder 0.9% höher ist. Damit ist die Armutsquote leicht tiefer als wenn der Grundbedarf der SKOS verwendet würde.

[15] Eine kürzlich in Deutschland publizierte Studie zeigte auf, dass die allgemein gebräuchliche OECD-Skala zur Ermittlung des verfügbaren Äquivalenzeinkommens die finanzielle Situation von Haushalten mit tiefem Einkommen nicht valide abbildet. Alternative, realistischere Skalen führen dazu, dass viele Familien ärmer sind als bisher gedacht. Vergleichbare Ergebnisse für die Schweiz liegen bisher nicht vor (Garbuszus et al., 2018).

4.5.2 Wohnkosten

Zur Bestimmung des gesamten Bedarfs werden zum Grundbedarf die effektiven Wohnkosten gemäss den örtlichen Verhältnissen sowie die mietrechtlich anerkannten Nebenkosten angerechnet. Dabei gelten Höchstlimiten je nach Haushaltsgrösse, die sich an den günstigen Wohnungen der Region orientieren.

Da wir aufgrund der Daten nicht über die Angaben zu den effektiven Wohnkosten verfügen, musste ein Verfahren entwickelt werden, um die massgebenden Wohnkosten pro Haushaltsgrösse und Gemeinde zu berechnen. Als Grundlage dazu wurden die Empfehlungen der maximalen Mieten nach Haushaltsgrösse[16] gemäss der Regionalkonferenz Bern Mittelland für eine einheitliche Mietzinspraxis in der Sozialhilfe (2010) verwendet. Mit Hilfe eines selbst berechneten Mietpreisindex pro Gemeinde wurden diese Höchstmieten pro Region gewichtet, so dass der Wohnkostenbedarf möglichst auf den regionalen Wohnmarkt abgestimmt ist (vgl. ausführlicher 16.2 im Anhang).

Tabelle 7 zeigt die verwendeten Wohnkosten pro MS-Region[17] für einen Einpersonenhaushalt und stellt diese den durchschnittlichen Mietkosten aufgrund der Erhebung von Wüest Partner (2015) für eine 2- Zimmer-Wohnung gegenüber. Gemäss der Studie von Dubach & Rudin (2016), die sich an den Vorgaben von EUROSTAT und der Praxis von Sozialdiensten des Kantons Bern orientiert, kann davon ausgegangen werden, dass ein Einpersonenhaushalt in der Regel in einer Zweizimmerwohnung lebt. Es zeigt sich, dass die Schätzungen relativ nahe bei den durchschnittlichen Mietzinsen des Immo-Monitorings von Wüest Partner liegen. Im Durchschnitt aller Regionen liegen die Schätzungen CHF 45.- oder 5.2% unter den Werten von Wüest Partner. Im Vergleich zu den Marktwerten von Wüest Partner sind die Schätzungen für das Monitoring in den Städten Bern, Biel, in der Region Thun Oberland Ost und im Simmental um rund 10% bis 14% zu tief. Umgekehrt sind die Schätzungen in den Randregionen wie Jura und La Chaux-de-Fonds eher zu hoch. Dies dürfte daher kommen, dass wir für die Schätzungen von den Richtlinien der Berner Konferenz für Sozialhilfe, Kindes- und Erwachsenenschutz (BKSE) für die Sozialdienste Bern-Mittelland ausgehen, die sich eher am unteren Bereich der Mietpreise orientieren, das Monitoring von Wüest Partner jedoch die Mittelwerte der Marktmieten repräsentiert. In den wohlhabenderen Tourismusregionen und den grösseren Städten dürften im Vergleich zu den übrigen Regionen sehr hohe Mieten häufiger sein, was sich auch auf die durchschnittlichen Mittelwerte auswirkt. Dieses Segment der sehr hohen Mieten

[16] Es wurden die nach Hoch- und Tiefpreisgemeinden gemittelten Richtsätze verwendet.

[17] MS-Region (MS = mobilité spatiale) ist eine häufig verwendete Raumgliederung der Schweiz. Insgesamt werden 106 MS-Regionen unterschieden (vgl. https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/raum-umwelt/nomenklaturen/msreg.assetdetail.415729.html).

ist jedoch nicht massgebend für die Haushalte im unteren Einkommensbereich. Umgekehrt werden möglicherweise die Mieten aufgrund der Ausgangsbasis im Bern-Mittelland im Berner Jura leicht (d.h. um rund CHF 40.-) überschätzt.

Tabelle 7: Vergleich der durchschnittlichen Mietkosten gemäss Wüest Partner mit den Schätzungen für das Armutsmonitoring

MS-Region	Wüest Partner[1]	Schätzungen für das Armutsmonitoring		
	2 Zimmer (4Q 2015)	1 P.HH	Diff (CHF)	Diff (%)
Aaretal	910	871	-39	-4,3
Bern	1'040	901	-139	-13,4
Biel/Bienne[2]	850	772	-78	-9,2
Burgdorf	860	827	-33	-3,8
Erlach-Seeland	870	860	-10	-1,1
Grenchen	790	784	-6	-0,8
Jura bernois	680	723	43	6,3
Kandertal	810	744	-66	-8,1
La Chaux-de-Fonds	660	699	39	5,9
Murten/Morat	920	887	-33	-3,6
Oberaargau	820	811	-9	-1,1
Oberes Emmental	820	793	-27	-3,3
Oberland-Ost	940	840	-100	-10,6
Saanen-Obersimmental	1'110	951	-159	-14,3
Schwarzwasser	770	770	0	0,0
Thun	950	852	-98	-10,3
Total (Mittelwert)	**863**	**847**	**-45**	**-5,2**

Quellen: Erweiterte Steuerdaten Kanton Bern 2015, Berechnungen BFH
[1] Angebotspreise von Mietwohnungen nach ausgewählten MS-Regionen (Wüest Partner, 2015).
[2] Schätzungen anhand der Sozialhilfestatistik 2014 für Seeland/Biel, (Dubach & Rudin (BASS), 2016).

In einem zweiten Vergleich werden die Schätzungen für die verschiedenen Haushaltsgrössen mit den Richtwerten der Sozialdienste der Städte Bern und Biel verglichen (vgl. Tabelle 8). Auch hier liegen unsere Schätzungen für Bern leicht unter den vorgegebenen Richtwerten und für Biel liegen sie für kleinere Haushalte leicht darüber.[18] Damit dürften die Schätzungen weitgehend der Praxis für die Gewährung der Mietzinsen der Sozialdienste entsprechen.

[18] Zusätzlich wurden die hier berücksichtigten Durchschnittsmieten im Kanton Bern mit den vom BFS anhand von SILC berücksichtigten Wohnkosten im Kanton Bern verglichen. Die beiden Schätzungen sind über alle Haushalte gerechnet praktisch identisch. Allerdings sind die Schätzungen des BFS bei kleinen Haushalten etwas höher, bei grossen eher tiefer.

Tabelle 8: Vergleich der Schätzungen der Mietkosten für das Armutsmonitoring nach HH-Grösse der «angemessenen Mietzinse» der Sozialdienste Bern und Biel

Haushaltsgrösse	Stadt Bern (2015)				Stadt Biel (2015)			
	Angemessene Mietzinsen gemäss Sozialdienst	Schätzung BFH	Diff (CHF)	Diff (%)	Angemessene Mietzinsen gemäss Sozialdienst	Schätzung BFH	Diff (CHF)	Diff (%)
1 Person	900	863	-37	-4.1	700	738	38	5.4
2 Personen	1'200	1'117	-83	-6.9	950	955	5	0.5
3 Personen	1'400	1'371	-29	-2.1	1'150	1'173	23	2.0
4 Personen	1'600	1'574	-26	-1.6	1'450	1'346	-104	-7.2
5 Personen	1'800	1'777	-23	-1.3	1'550	1'520	-30	-1.9
6 Personen	1'850	1'828	-22	-1.2	1'700	1'563	-137	-8.1

Quellen: Stadt Biel Medienmitteilung vom 28.1.2016, Richtlinien zum Mietzins der Direktion für Bildung und Sport der Stadt Bern vom 14.3.2018.

4.5.3 Krankenkassenprämien und weitere Ausgaben

Für das Armutsmonitoring wurden die Krankenkassenprämien beim Bedarf berücksichtigt, während das BFS die Prämien bei der Berechnung des verfügbaren Einkommens vom Bruttoeinkommen abzieht. Die im vorliegenden Modell verwendete Variante erhöht den Bedarf und das verfügbare Einkommen, hat jedoch keinen Einfluss auf die Höhe der Armutsquote. Bei den Prämien haben wir die Durchschnittsprämien pro Prämienregion des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) verwendet, welche in Tabelle 9 wiedergegeben sind. Die Prämienverbilligung wurde als Transfereinkommen beim Nachtransfereinkommen berücksichtigt.

Tabelle 9: Monatliche Durchschnittsprämien der Krankenversicherung nach Prämienregion in CHF, Kanton Bern

Prämienregion	Kinder	Junge Erwachsene (18-25)	Erwachsene
1	108.2	451.4	480.4
2	96.2	396.5	427.7
3	90.8	367.4	402.0

Quelle: BAG 2015

Analog zum Vorgehen des BFS haben wir für die übrigen Ausgaben (situationsbedingte Leistungen) pro Person ab 16 Jahren eine Pauschale von CHF 100.- berücksichtigt. Mit

den situationsbedingten Leistungen wird in der Sozialhilfe die besondere gesundheitliche, wirtschaftliche, persönliche und familiäre Lage der unterstützten Person berücksichtigt (SKOS-Richtlinien 2017, Abs. C.1).

4.5.4 Ermittlung des durchschnittlichen Bedarfs

Tabelle 10 weist die Schätzungen des Bedarfs aufgrund des oben beschriebenen Verfahrens mit und ohne Krankenversicherungsprämie aus. Dabei zeigt sich, dass im Vergleich zu den Armutsgrenzen des BFS die Schätzungen des Bedarfs für das Armutsmonitoring – mit Ausnahme der Paarhaushalte mit 2 Kindern - geringfügig tiefer liegen. Die Unterschiede dürften sich hauptsächlich durch die Wohnkosten ergeben. So geben Haushalte im Kanton Bern im Mittel rund CHF 200.- weniger für Wohnen aus als Haushalte im Durchschnitt der Schweiz (BFS, 2016).

Tabelle 10: Durchschnittlicher Mindestbedarf gemäss SKOS pro Monat je Haushaltstyp mit und ohne KV-Prämie

	Armutsmonitoring Bern		**BFS, ganze Schweiz**
	Durchschnittlicher Mindestbedarf (in CHF) ***inkl. KV-Prämien***	**Durchschnittlicher Mindestbedarf (in CHF)** ***ohne KV-Prämien***	**Durchschnittliche Armutsgrenze gemäss BFS (2015)[1]** ***ohne KV-Prämien***
Einpersonenhaushalt	2'490	2'051	2'240 (+/- 16) [3]
Einelternhaushalt mit 2 Kindern < 14 J.	4'099	3'462	3'589[2] (+/-123) [3]
Paar ohne Kinder	3'835	2'965	3'052 (+/- 19) [3]
Paarhaushalte mit 2 Kindern < 14 J.	5'146	4'079	3'980 (+/- 44) [3]

Quellen: Erweiterte Steuerdaten Kanton Bern 2015, Berechnungen BFH; BFS, 2015a.
[1] Durchschnittliche Armutsgrenzen ausgewählter Haushaltstypen (BFS, 2015a).
[2] Dieser Wert beruht gemäss BFS auf geringen Fallzahlen und ist deshalb mit Vorsicht zu interpretieren.
[3] Grenzen des 95% Vertrauensintervalls.

4.5.5 Einkommensmessung

Bei der Berechnung des Einkommens werden alle Einkommenskomponenten berücksichtigt. Dies sind Erwerbseinkommen aus unselbständiger und selbständiger Erwerbstätigkeit[19], Einkommen aus Sozialversicherungsleistungen (insbesondere Renten und Taggelder), private Transfers (v.a. Alimenten und andere Unterstützungsleistungen), Vermögenseinkommen und Bedarfsleistungen (Sozialhilfe, EL, Prämienverbilligung). Dabei gehen wir davon aus, dass die in der Steuerklärung deklarierten Einkünfte der Realität entsprechen. Bei ermessensbesteuerten Personen wird das von der Steuerverwaltung eingesetzte Einkommen zuzüglich den Bedarfsleistungen als Einkommen verwendet. Für die

[19] Es werden die Nettoeinkommen (d.h. abzüglich der Sozialbeiträge für Sozialversicherungen) verwendet.

Bestimmung der Armutsbetroffenheit werden die Einkommen aller Personen eines Haushalts zum Haushaltseinkommen aufsummiert. Stipendien und Alimentenbevorschussungen konnten nicht berücksichtigt werden, da diese nicht steuerpflichtig sind und wir im Unterschied zur Sozialhilfe, EL und Prämienverbilligung nicht über diese Daten verfügen.

Massgebend für die Armutsberechnung ist das Haushaltseinkommen. Dieses errechnet sich aus der Summe aller Einkünfte abzüglich der Gemeinde-, Kantons- und Bundessteuern und allfälliger Transferzahlungen an andere Haushalte (Unterstützungsleistungen).[20]

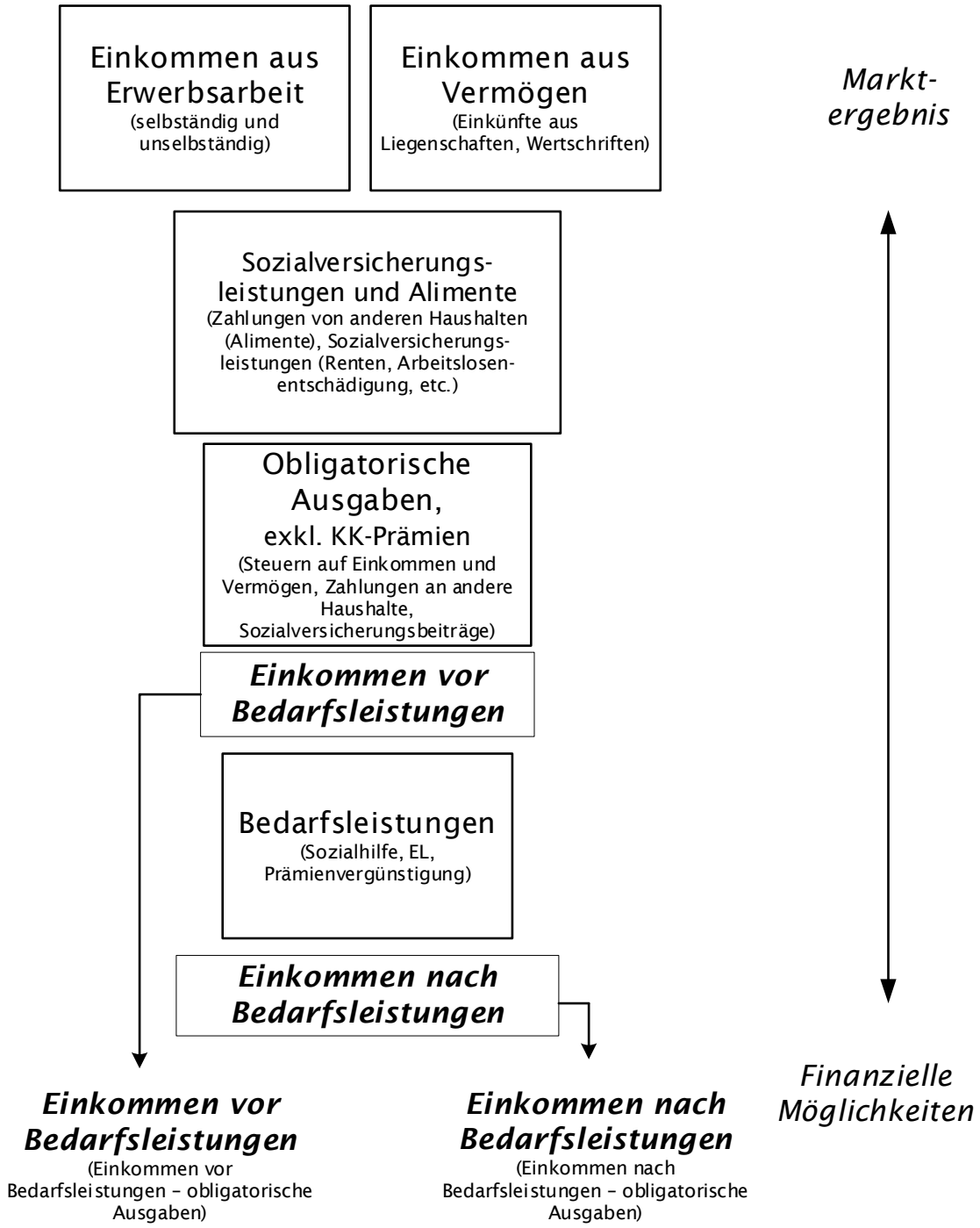
Für die Berechnung der Armutsquoten unterscheiden wir das Haushaltseinkommen vor und nach Bedarfsleistungen. Damit lässt sich die Bedeutung der Bedarfsleistungen zur Armutsbekämpfung ermitteln.

Als Referenzperiode gilt das gesamte Jahr der Steuerbemessung. Kurzfristige, unterjährige Armutsperioden, die durch spätere höhere Einkommen ausgeglichen werden, können nicht identifiziert werden. Somit gelten Haushalte als arm, die ihren minimalen Lebensbedarf in einem bestimmten Jahr durch das Einkommen und allenfalls finanzielle Reserven nicht zu decken vermögen.

Abbildung 1 gibt einen schematischen Überblick über die berücksichtigten Einkommenskomponenten und die für die Studie relevanten Einkommensdefinitionen.

[20] Die KV-Prämien werden beim Bedarf berücksichtigt und die anderen Sozialversicherungsbeiträge wurden beim Nettoeinkommen der Steuern bereits vom Bruttoerwerbseinkommen abgezogen.

Abbildung 1: Einkommenskomponenten und für die Studie relevante Einkommensdefinitionen



Quelle: eigene Darstellung

4.6 Armutsgefährdung

Für internationale Vergleiche von Armut und Wohlstandsverteilung wird in der Regel ein relatives Armutsmass verwendet. Dabei handelt es sich um ein verteilungsorientiertes Armutsmass, das sich auf das mittlere Einkommen der Bevölkerung bezieht. In dieser

Sichtweise werden Menschen als arm eingestuft, die wesentlich weniger finanzielle Ressourcen haben als die Mehrheit. Während sich die absolute Armutsgrenze am Bedarf orientiert, gilt bei der relativen Armut das Medianeinkommen als Referenz (UN, 2017, S. 63ff). Als Schwellenwert wird gemäss EUROSTAT 60% des Medians des verfügbaren Haushaltsäquivalenzeinkommens definiert. Dabei werden vom gesamten Haushaltseinkommen (inkl. den Bedarfsleistungen) die Steuern, geleistete Unterhaltsbeiträge und die Krankenversicherungsprämien[21] abgezogen. In Abstimmung mit der Vorgehensweise des BFS bezeichnen wir Personen mit einem Einkommen unter dieser Grenze als armutsgefährdet. Da es sich bei der absoluten Armutsgrenze gemäss SKOS um einen Mindestbedarf handelt, leben Personen in Haushalten mit einem Einkommen unmittelbar über der Armutsgrenze ebenfalls in schwierigen oder gar prekären Einkommensverhältnissen. Eine kleine Einkommensverminderung oder zusätzliche Ausgaben können dazu führen, dass diese Haushalte unter die Armutsgrenze fallen. Somit besteht auch bezüglich der armutsgefährdeten Haushalte ein sozialpolitischer Handlungsbedarf.

Beim relativen Ansatz sind verschiedene Schwellenwerte gebräuchlich. Für die **Armutsgefährdung** wird die Schwelle bei 60% des Medianeinkommens festgelegt. Demgegenüber wird für die **relative Armut** gemäss OECD die Schwelle bei 50% des Medianeinkommens festgelegt. Diese liegt etwa im Bereich der absoluten Armutsgrenze gemäss SKOS.

4.7 Berücksichtigung des Vermögens für die Messung von Armut

Das Vermögen ist je nach Lebenssituation eine wichtige Ressource, um den täglichen Bedarf zu finanzieren. Hauptsächlich bei Personen im Rentenalter spielen finanzielle Reserven eine entscheidende Rolle als Form der Selbstvorsorge neben der AHV und der beruflichen Vorsorge. Aber auch Personen im Erwerbsalter können unter Umständen während einer Auszeit oder sonstigen vorübergehenden Einkommensausfällen ihren Lebensunterhalt aus Reserven finanzieren. In den bisherigen Untersuchungen wurde das Vermögen oftmals auch deshalb nicht berücksichtigt, weil zuverlässige Daten in den vorhandenen Befragungsdaten fehlten (Müller & Schoch, 2014). In der Literatur wird darauf hingewiesen, dass für die Armutsmessung sowohl Einkommen als auch Vermögen berücksichtigt werden sollten (Stiglitz, Sen & Fitoussi, 2009; Balestra & Tonkin, 2018). Gerade in der Schweiz kommen den finanziellen Reserven aufgrund der vergleichsweise hohen Vermögensbeständen eine wichtige Rolle zu.

[21] Bei der absoluten Einkommensarmut werden die Krankenversicherungsprämien beim Bedarf berücksichtigt, da es sich bei den Netto-Krankenversicherungsprämien (Prämien abzüglich der individuellen Prämienverbilligung) ebenfalls um zwingende Ausgaben handelt, werden sie hier bei der Berechnung des Haushaltseinkommens berücksichtigt.

Allerdings stellt sich die Frage, wie das Vermögen bei der Armutsmessung berücksichtigt werden soll. Da das Vermögen im Unterschied zum Einkommen eine Bestandesgrösse ist, muss es auf eine geeignete Art umgerechnet werden. In der Literatur wird zwischen einem ein- und zweidimensionalen Ansatz unterschieden (BFS, 2020b). Beim eindimensionalen Ansatz wird das Vermögen direkt umgerechnet und die Armutsquote entsprechend korrigiert. Beispielsweise kann entsprechend der Festlegung des Anspruchs auf EL eine Vermögensgrenze festgelegt und ein Vermögensverzehr in Prozent des Vermögens angenommen und zum Einkommen dazugerechnet werden. Dieses Verfahren wurde beim Sozialbericht des Kantons Bern 2015 angewendet.[22]

Beim zweidimensionalen Ansatz werden Einkommen und Vermögen zunächst getrennt betrachtet. Die Quote der Einkommensarmut bleibt unverändert bestehen. Diese wird ergänzt durch eine Quote, bei der auch das Vermögen berücksichtigt wird. Dazu wird ermittelt, welcher Anteil der Bevölkerung nicht über ausreichende Vermögensbestände verfügt, um einen kurzfristigen Einkommensausfall für eine bestimmte Zeit zu überbrücken (Brandolini et al., 2010; UNECE, 2017). Diese Methode wird beispielsweise von der OECD (Balestra & Tonkin, 2018) sowie EUROSTAT (2017) angewandt und hat sich in letzter Zeit zum internationalen Standard entwickelt. Üblicherweise wird der Bestand an finanziellen Reserven eines Haushalts dabei mit derselben Armutsgrenze verglichen, die auch zur Bestimmung der Einkommensarmut verwendet wird.[23] Dieses Vorgehen (gegenüber einer neu definierten Grenze für die Vermögenswerte) gewährleistet die Kohärenz zwischen den Einkommens- und Vermögensarmutsquoten und ermöglicht so die integrierte Betrachtung der Einkommen und Vermögen. Im vorgeschlagenen Modell gehen wir vom zweidimensionalen Ansatz aus.

Durch die Verwendung der Steuerdaten als Kern der Datengrundlage für das Armutsmonitoring liegen nun verlässliche Angaben zum Vermögen vor.[24] Für die Berücksichtigung

[22] Bei der EL liegt der Freibetrag bei CHF 37'500.- (Alleinstehende), bzw. CHF 60'000.- (Paare), der Vermögensteil darüber wird zu 10% (EL zur AHV), bzw. 15% (EL zur IV) als Einkommen angerechnet. Im Sozialbericht des Kantons Bern wird eine Einkommensgrenze von CHF 120'000.- für Einzelpersonen und CHF 150'000.- für Paare angenommen. 5% des Vermögens, das unter dieser Grenze ist, wird zum Einkommen gezählt (Vermögensverzehr) (Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern, 2015, S. 33). Aufgrund der jüngsten, 2019 abgeschlossenen Reform der Ergänzungsleistungen (EL) wurden die Vermögensfreibeträge nach unten korrigiert. Die neuen Beträge (CHF 30'000.- für Alleinstehende und CHF 50'000.- für Paare) gelten per 1.1.2021.

[23] Unter Berücksichtigung der Haushaltsgrösse.

[24] Allerdings gibt es auch bei den Steuerdaten diesbezüglich Grenzen, da z.B. nicht deklarierte Vermögensbestände nicht berücksichtig werden. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass v.a. gut situierte Haushalte einen Anreiz zur Hinterziehung von Vermögen haben und dies bei den wirtschaftlich schlechter gestellten Haushalten weniger eine Rolle spielt. Ebenfalls nicht erfasst sind bei den Vermögensbeständen gebundene Werte zur Altersvor-

des Vermögens wurden alle Vermögensteile, d.h. Sparkonten, Wertschriften, Liegenschaften und Betriebsvermögen zum Totalvermögen aufsummiert und davon die Schulden abgezogen. Dies entspricht dem Nettovermögen. Wenn die Schulden das Total der Vermögen übersteigen, liegen Nettoschulden vor. Auf dieser Basis und unter Einbezug der relevanten Grenzwerte aus der Literatur wurden verschiedene Kategorien zur Einschätzung der Vermögensverhältnisse gebildet. Die Kategorien umfassen:

- *Verschuldet ohne Liegenschaften:* Verschuldung gilt als Dimension der Armut.
- *Verschuldet mit Liegenschaften:* Liegenschaften können in den Steuerdaten unterbewertet sein, was zu einer Unterschätzung der realen Vermögensverhältnisse führt.
- *Kein Vermögen (< CHF 10‘000.-):* Die Schwelle von CHF 10‘000.- entspricht dem maximalen Freibetrag der Sozialhilfe.
- *Vermögen von CHF 10‘000.- bis CHF 50‘000.- (nur minimales Vermögen).*
- *CHF 50‘000.- bis CHF 120‘000.-/ CHF 150‘000.- für Einzelpersonen, bzw. Paare:* Die Schwellen entsprechen den Grenzwerten aus dem Sozialbericht des Kantons Bern, ab welchen Personen nicht als arm gewertet wurden.
- *Vermögend (> CHF 120‘000.- / CHF 150‘000.-).*

In einem ersten Schritt wurde ausgewiesen, ob einkommensarme Personen über finanzielle Reserven verfügen oder nicht und wie hoch diese sind.

In einem weiteren Schritt wurde gemäss dem oben beschriebenen Ansatz berücksichtigt, wie lange ein Haushalt mit dem ausgewiesenen minimalen Bedarf von den finanziellen Reserven[25] leben kann. Dabei werden nur die liquiden finanziellen Mittel berücksichtigt (d.h. Geldmittel, Sparkonten und Wertschriften).[26] Personen, die den ausgewiesenen Mindestbedarf mit ihren finanziellen Reserven mehr als 3, 6, bzw. 12 Monate finanzieren können, werden stufenweise als nicht arm deklariert. D.h. diese Personen haben finanzielle Reserven in Form von Vermögen, die ausreichen, um den Lebensbedarf für eine bestimmte Zeit zu finanzieren.

sorge wie die Ansprüche gegenüber Einrichtungen der beruflichen Vorsorge (Säule 2), die nicht fälligen Ansprüche aus anerkannten Formen der gebundenen Selbstvorsoge (Säule 3a) und rückkaufsfähige Lebensversicherungen.

[25] Im Zusammenhang mit der Berücksichtigung von Vermögen bei der Armutsmessung sprechen wir im Folgenden von finanziellen Reserven, da für diesen Indikator nur Haushalte berücksichtigt werden, die nicht über genügend Reserven verfügen, um ihren Bedarf für eine Periode von 12 Monaten zu finanzieren.

[26] Liegenschaftsvermögen und Betriebsvermögen werden nicht berücksichtigt, da diese Vermögenswerte nicht kurzfristig veräussert werden können.

Aufgrund dieser Festlegung werden Personen als *einkommensarm ohne finanzielle Reserven* bezeichnet, deren Einkommen unter der Armutsgrenze liegt und deren finanzielle Reserven nicht ausreichen, um den Bedarf für drei, sechs oder zwölf Monate zu finanzieren. Dabei handelt es sich jedoch nur um den minimalen Bedarf gemäss SKOS. Der effektive Bedarf eines Haushaltes liegt in der Regel deutlich darüber. Drei Monate ist eine sehr kurze Zeit für die minimale Bedarfsdeckung. Falls unvorhergesehene Ausgaben wie Zahnarztrechnungen oder spezielle Ausgaben für Kinder anfallen, sind Reserven in dieser Zeit rasch aufgebraucht. Auch bei sechs Monaten besteht kaum ein finanzieller Spielraum. Wenn nichts anders erwähnt ist, prüfen wir bei den nachfolgenden Auswertungen deshalb, ob finanzielle Reserven zur Deckung des Bedarfs von zwölf Monaten vorhanden sind. Dabei handelt es sich um die obere Grenze der in der Literatur aufgeführten Referenzzeiträume für die Bedarfsdeckung von Reserven (EUROSTAT, 2017; Kuypers & Marx, 2016). Wir zeigen jedoch ebenfalls auf, wie sich die Armutsquoten für unterschiedliche Referenzzeiträume verändern.

4.8 Überblick über die Armutsmessung und Armutsindikatoren

Die *absolute Armutsmessung* orientiert sich am Existenzbedarf gemäss den SKOS-Richtlinien. Bei der Vortransferarmut wird das gesamte Haushaltseinkommen ohne Bedarfsleistungen dem Bedarf des jeweiligen Haushaltes gegenübergestellt (in Abhängigkeit von der Grösse und Zusammensetzung des Haushaltes). Die Nachtransferarmut berücksichtigt beim Einkommen zusätzlich die Bedarfsleistungen (beim vorliegenden Armutsmonitoring für den Kanton Bern handelt es sich um EL, Sozialhilfe und Prämienverbilligung). Bei der *Einkommensarmut mit finanziellen Reserven* wird zusätzlich das Vermögen berücksichtigt.

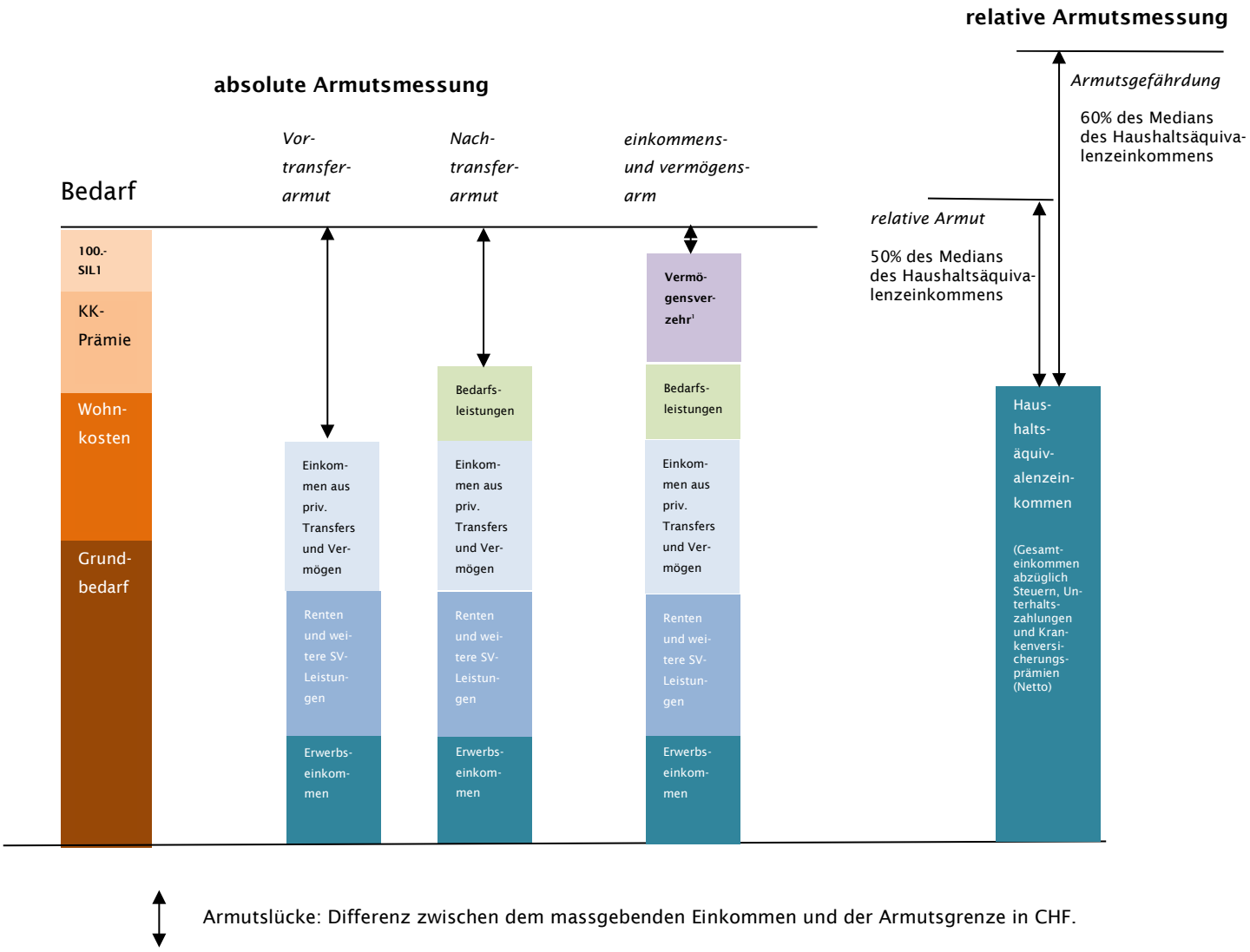
Die *relative Armut* bemisst sich am Durchschnitt des Haushaltsäquivalenzeinkommens. Im Unterschied zur absoluten Armut, bei der alle Einkommenskomponenten mitgerechnet werden (mit oder ohne Bedarfsleistungen vgl. Abbildung 2) und die Haushaltsgrösse beim Bedarf berücksichtigt wird, basiert die relative Armut auf dem Haushaltsäquivalenzeinkommen, bei dem vom gesamten Haushaltseinkommen die Steuern und Nettokrankenversicherungsprämien abgezogen werden. Dies ist eine Annäherung an das «verfügbare» Einkommens pro Person. Haushalte, deren Haushaltsäquivalenzeinkommen weniger als 50% des Medians entspricht, gelten als arm, Haushalte mit weniger als 60% des Medians als armutsgefährdet.

Mit der *Armutsquote* wird der Anteil der Personen, welche in den als arm identifizierten Haushalten leben, an der Gesamtbevölkerung ausgewiesen. Armutsquoten können für

die gesamte Bevölkerung oder für Untergruppen (z.B. Erwerbsbevölkerung, Frauen, Geschiedene) ausgewiesen werden. Die Armutsquoten sind ein Indikator für das Armutsrisiko dieser Gruppen. Entsprechend der Armutsquote ist die *Armutsgefährdungsquote* der Anteil der armen und armutsgefährdeten Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung. Auch die Armutsgefährdungsquoten können für Teilgruppen ausgewiesen werden.

Das Ausmass der Armut oder die Armutsintensität wird mit der *Armutslücke* gemessen. Dieses Mass drückt die durchschnittliche Differenz zwischen der jeweiligen Armutsgrenze und dem durchschnittlichen massgebenden Einkommen der Armutsbevölkerung aus. Je grösser die Armutslücke, desto stärker ist die Betroffenheit des Haushaltes durch Armut und damit deren finanzielle Notlage. Die Armutslücke kann auch als relative Grösse als Anteil des fehlenden Einkommens am Gesamtbedarf ausgewiesen werden. Die Armutslücke kann sich sowohl auf die Gesamtbevölkerung als auch auf Untergruppen davon beziehen.

Abbildung 2: Überblick über die Bestimmung der Armutsquote



Bemerkungen: eigene Darstellung
[1]Finanzielle Reserven zur Deckung des Mindestbedarfs für eine bestimmte Zeitperiode. Im vorliegenden Modell gehen wir von einer Periode von 12 Monaten aus, für welche die Reserven reichen sollten.

4.9 Armut und Ungleichheit im Kontext der Agenda 2030

Bisherige Indikatoren fokussieren auf Armut ausgehend von einer Armutsschwelle, die absolut oder relativ bestimmt wird. Entwicklungen in der internationalen Diskussion, die sich in der Agenda 2030 und den Sustainable Development Goals (United Nations SDG, o.D.) niederschlagen, legen nahe, mit dem Fokus auf die Einkommensschwächsten 20% weitere Indikatoren zu verwenden.

In den letzten Dekaden trugen technologische und wirtschaftliche Fortschritte zu einer bemerkenswerten Verbesserung der Lebensumstände für breite Bevölkerungsschichten bei. Von diesem Fortschritt können aber längst nicht alle profitieren. Gemäss dem World Inequality Report (World Inequality Lab, 2018) nimmt die Einkommensungleichheit seit

den 1980er Jahren zu. Von 1980 bis 2016 profitierte das reichste Prozent der Weltbevölkerung doppelt so stark vom Wohlstandswachstum wie die untere Hälfte der Bevölkerung. Gemäss Oxfam (2016) besitzen die 62 reichsten Personen der Welt gleich viel wie die ärmere Hälfte. In der Schweiz verfügt gemäss «World Inequality Database»[27] das einkommensreichste Prozent der Bevölkerung über 11% des gesamten Einkommens und die reichsten 10% über knapp ein Drittel (vgl. Baumann & Fluder, 2020). Der Anteil des vermögendsten 1 Prozents am gesamten Vermögen ist von 33% (1991) auf 41% (2013) angestiegen (Fluder, Farys, Hümbelin & Jann 2017). Für einen Teil der Bevölkerung führt der gesellschaftliche Fortschritt kaum zu einer Verbesserung der Lebensumstände. Für einige verschlechtert sich die Lage gar. Eine Zunahme der Ungleichheit birgt die Gefahr, dass einzelne Bevölkerungsschichten vom gesellschaftlichen Leben ausgeschlossen werden. Dies stellt die Gemeinschaft auf den Prüfstand und kann sich hemmend auf den gesellschaftlichen Fortschritt auswirken. Im Human Development Report des United Nations Development Programme (UNDP, 2016) wird geschätzt, dass Ungleichheiten den gesellschaftlichen Fortschritt um bis zu 22% bremsen. Gleichzeitig stellen die Autoren fest, dass Länder mit hoher Chancengleichheit und sozialer Mobilität viele gesellschaftliche Ziele besser erreichen. Aus diesen Gründen möchte die Staatengemeinschaft mithilfe der Agenda 2030 und den Sustainable Development Goals (SDGs) den Grundsatz der Gleichheit stärken. Nachhaltige Entwicklung bedeutet, dass möglichst alle Bevölkerungsschichten am gesellschaftlichen Fortschritt teilhaben. Ein besonderes Augenmerk wird dabei auf die Schwächsten der Gesellschaft gerichtet, damit niemand den Anschluss an das gesellschaftliche Umfeld verliert.

Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, die Armutsproblematik um die Perspektive gesellschaftlicher Ungleichheit zu erweitern. Die United Nations benennt in diesem Zusammenhang fünf Schlüsselfaktoren[28], die genauer beobachtet werden sollen (UNDP, 2018). Für das vorliegende Armutsmonitoring schlagen wir vor, zwei dieser Faktoren näher zu betrachten.

[27] https://wid.world/data

[28]
- Katastrophen: Menschen werden als Folge von Konflikten, Kriegen oder Naturkatastrophen oder Epidemien ausgegrenzt.
- Diskriminierung: Ausgrenzung kann eine Folge von Diskriminierung in Zusammenhang mit Geschlecht, Alter, Ethnie, Religion, sexueller Orientierung oder anderen zugeschriebenen Merkmalen sein.
- Regierungsführung: Wenn nationale oder sub-nationale Regierungen ungleichheitsfördernde Politik betreiben, kann dies Menschen ausgrenzen.
- Geografie: Menschen werden abgehängt, wenn der Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen und wirtschaftlichen Möglichkeiten eingeschränkt ist.
- Sozio-ökonomischer Status: Menschen werden ausgegrenzt, wenn die strukturellen Möglichkeiten oder individuelle Ressourcen fehlen, ein ausreichendes Einkommen zu erzielen.

Geringe finanzielle Mittel: Menschen werden von der gesellschaftlichen Teilhabe ausgeschlossen, wenn sie nicht über ausreichend finanzielle Mittel verfügen. Was heisst ausreichend? Die Armutsgrenze ist in vielen Ländern - insbesondere auch in der Schweiz - sehr restriktiv festgelegt, international rückt deshalb immer mehr der Blick auf die ärmsten 20% in den Fokus. Der p20-Ansatz konkretisiert diese Überlegungen mit der Empfehlung, ein besonderes Augenmerk auf die Lebensumstände der ärmsten 20 Prozent der Bevölkerung zu richten (Tchané, 2019; Development Initiatives, 2019).

Regionale Disparitäten: Um verhindern zu können, dass einzelne Bevölkerungsgruppen den Anschluss verlieren, muss bekannt sein, welche Möglichkeiten Regionen strukturell bieten. Nur so kann beurteilt werden, ob die Grundlagen für ein selbstbestimmtes Leben vorhanden sind. Auch in den SDG-Zielen (SDG 1.B) und in Berichten der Weltbank (Bedi, Coudouel & Simler, 2007) wird die Wichtigkeit der kleinräumigen, regionalen Betrachtung hervorgehoben. Diesbezüglich bietet die neue Datenbasis erstmals die Möglichkeit, detaillierte Karten auf Gemeindeebene zu erstellen. Aufgrund geringer Fallzahlen ist dies mit nationalen Befragungsdaten nicht möglich.

Ausgehend von diesen Überlegungen wird im Kapital zu den Basisindikatoren auch ausgewiesen, über welche Einkommen die ärmsten 20% der Bevölkerung im Vergleich zur übrigen Bevölkerung verfügt, wie sich die Situation in den uns zur Verfügung stehenden Jahren (2012 bis 2015) entwickelt hat und wie die Situation unter Berücksichtigung von Vermögen beurteilt werden kann. Zudem werden regionale Disparitäten dargestellt.

4.10 Methodik zur Bestimmung der Nichtbezugsquote von Sozialhilfe

Dass eine erhebliche Armutsquote auch nach der Ausrichtung von Bedarfsleistungen besteht, deutet darauf hin, dass nicht alle Haushalte, die zum Bezug von Sozialhilfe berechtigt sind, diese auch beanspruchen. Jüngst untersuchten verschiedene Studien (Lucas, Ludwig, Chapuis, Maggi & Crettaz, 2019; Hümbelin, 2019a) die Frage, wie weit verbreitet dieses Phänomen ist und aus welchen Gründen Menschen auf Sozialleistungen verzichten. Es drängt sich auf, diesen Fragen auch in einem Armutsmonitoring Aufmerksamkeit zu schenken. Nachfolgend führen wir aus, wie sich die Nichtbezugsquote von Sozialhilfe bestimmen lässt.

Während für die Festlegung der Armutsquote ein pauschalisiertes, standardisiertes Verfahren angewendet wurde (vgl. Kap. 4.5), wird im Folgenden für die Berechnung des Nichtbezugs die Anspruchsberechtigung anhand der verfügbaren Daten so genau wie möglich bestimmt.

Ausgehend von den gesetzlichen Grundlagen und mithilfe des Handbuches Sozialhilfe der BKSE[29] haben wir die Bestimmung des Anspruchs auf Sozialhilfe auf der Basis des Bedarfs und der verfügbaren finanziellen Mittel von Unterstützungseinheiten für die Berner Bevölkerung geprüft[30]. Dabei haben wir die Regeln der Bedarfsprüfung möglichst präzise abgebildet.

Im nächsten Abschnitt wird beschrieben, für welche Gesamtheit und mit welchen Verfahren die Umsetzung erfolgte (Details der Umsetzung befinden sich im technischen Anhang).

4.10.1 Bestimmung der Gesamtheit und der Haushaltstypen

Für die Berechnung der Nichtbezugsquote wird die Grundgesamtheit auf jene Haushalte, bzw. Personengruppen beschränkt, für welche der Anspruch auf Sozialhilfe aufgrund der vorhandenen Informationen annäherungsweise bestimmt werden kann. Junge Erwachsene zwischen 18 und 25 Jahren werden oft von den Eltern unterstützt oder sie beziehen Stipendien, falls sie in Ausbildung sind. Anhand der verwendeten Daten verfügen wir dazu nicht über vollständige Informationen.[31] Deshalb werden junge Erwachsene, die nicht verheiratet sind und keine eigenen Kinder im Haushalt haben, für die nachfolgenden Analysen ausgeschlossen, d.h. es werden nur Haushalte von unverheirateten jungen Erwachsenen berücksichtigt, in denen mindestens eine Person über 25 Jahre alt ist.

Ebenfalls ausgeschlossen sind Haushalte mit mindestens einer Person über 64 Jahren, da für diese Haushalte im Bedarfsfall andere Leistungssysteme zuständig sind (EL zur AHV).
Personen in Mehrpersonenhaushalten mit mehr als 2 erwachsenen Personen werden, falls die Unterstützungseinheit nicht genau bestimmt werden kann (Mehrpersonenhaushalte mit unklaren finanziellen Verhältnissen), nicht berücksichtigt. Dies betrifft 17'745 Personen.
Insgesamt gehören 625'526 Haushalte zur so definierten Untersuchungspopulation (vgl. Tabelle 11).

[29] http://handbuch.bernerkonferenz.ch/home/

[30] Die Methodik stützt sich auf die Herangehensweise wie sie Hümbelin (2019a) bereits für den Kanton Bern umgesetzt hat.

[31] Anhand der verwendeten Daten verfügen wir nicht über Informationen zu den Stipendien und nicht über vollständige Informationen zur Unterstützung durch die Eltern.

Tabelle 11: Fälle mit unklaren finanziellen Verhältnissen und Grundgesamtheit für die Bestimmung des Nichtbezugs

	Personen	
	n	Prozent
Untersuchungspopulation Armutsanalysen	935’113	100.0
Reduktion der Untersuchungspopulation (junge Erwachsene, die nicht verheiratet sind und keine eigenen Kinder im Haushalt haben, Personen im Rentenalter, Mehrpersonenhaushalte mit unklaren finanziellen Verhältnisse)	309’587	33.1
Untersuchungspopulation für Nichtbezug	**625’526**	**66.9**

Quellen: Erweiterte Steuerdaten Kanton Bern 2015, Berechnungen BFH

Konkubinatspaare haben wir bisher als Haushalte mit zwei nicht verheirateten erwachsenen Personen bestimmt (vermutete Konkubinate) sowie als Haushalte von nicht verheirateten Paaren mit eigenen Kindern. Konkubinate werden in der Sozialhilfe als eigene Unterstützungseinheit betrachtet, wenn das Paar bereits seit längerem zusammenwohnt (in der Regel mindestens 5 Jahre) oder gemeinsame Kinder hat. Wir haben deshalb anhand der Daten für das Jahr 2011 überprüft, ob unverheiratete Paare in einem Zweipersonenhaushalt ohne Kinder bereits 2011 zusammenwohnten. Paare, für die dies nicht zutraf, wurden als Einzelpersonen betrachtet. Dies trifft auf 48% der im Jahr 2015 zusammenlebenden nicht verheirateten Paare (vermutete Konkubinate) zu (45'203 Einzelpersonen).

Für die Analysen zum Nichtbezug wurden die folgenden Haushaltstypen in untenstehender Tabelle definiert.

Tabelle 12: Detaillierte Haushaltstypen[32]

	Personen	
	n	Prozent
Einpersonenhaushalte	90'446	14.5
Verheiratete/registrierte Paare ohne Kinder	79'108	12.6
Konkubinatspaare[1]	32'182	5.1
Paare mit nur minderjährigen Kindern[2]	242'310	38.7
Einelternfamilien mit nur minderjährigen Kindern[2]	24'469	3.9
Unterstützungseinheiten mit weiteren HH-Mitbewohnern		
Einzelperson in MPH[3]	62'741	10.0
Paare[4] ohne Kinder, MPH	51'276	8.2
Paare mit nur minderjährigen Kindern, MPH[2]	38'554	6.2
Einelternfamilien mit nur minderjährigen Kindern, MPH[2]	4'440	0.7
Total	625'526	100.0

Quellen: Erweiterte Steuerdaten Kanton Bern 2015 (sowie 2011 zur Bestimmung der Konkubinatspaare), Berechnungen BFH
[1] Wohnen seit 2011 zusammen.
[2] Nur noch minderjährige Kinder in derselben UE, da erwachsene Kinder als eigene UE gezählt werden auch wenn sie noch im Elternhaushalt leben.
[3] Zwei erwachsene Personen, die nicht bereits 2011 zusammengewohnt haben, gelten als Einzelpersonen.
[4] Verheiratete Paare und Konkubinate ohne Kinder.

4.10.2 Massgebendes Einkommen

Für die Bestimmung des massgebenden Einkommens wurden alle Einkommen eines Haushaltes aufsummiert. Dazu zählten, wie bereits bei den Armutsanalysen, das Erwerbseinkommen aus selbständiger und unselbständiger Erwerbstätigkeit, Leistungen der Sozialversicherungen, private Transfers (v.a. Unterhaltszahlungen), Einkommen aus Renten der ersten und zweiten Säule und Bedarfsleistungen (Prämienverbilligung, EL[33]).

4.10.3 Bestimmung des Bedarfs

Jedem Haushalt bzw. jeder Unterstützungseinheit (UE) gemäss Sozialhilfepraxis wird für die Anspruchsprüfung ein Grundbedarf in Abhängigkeit der Haushaltssituation anerkannt:

[32] Dabei handelt es sich gemäss Sozialhilfepraxis um Unterstützungseinheiten.

[33] Allerdings werden IV- und AHV-Rentner, also im Prinzip auch EL-Beziehende, zu den Personen gerechnet, die nicht zu Sozialhilfe berechtigt sind.

- Wenn der Haushalt identisch ist mit der UE, wird der Grundbedarf gemäss den Richtlinien des Kantons Bern für die betreffende Haushaltsgrösse verwendet.
- Bei familienähnlichen WGs, d.h. bei Paaren mit Kindern sowie Ehepaaren und Elternteilen mit Kindern in Mehrpersonenhaushalten, wurde der Grundbedarf gemäss der gesamten Haushaltsgrösse berücksichtigt und entsprechend der Grösse der UE angerechnet.
- Bei den übrigen WGs (Zweckgemeinschaften) bezieht sich der Grundbedarf auf die Grösse der UE minus 10%.

Für junge Erwachsene gelten in der Sozialhilfe besondere Regeln (vgl. Technischer Anhang Punkt C.6). Für die Berechnung der Nichtbezugsquote wurden nur junge Erwachsene (JE) berücksichtigt, welche mit einem Partner oder einer Partnerin über 25 Jahren im selben Haushalt leben. In diesem Fall kommen die besonderen Regeln für junge Erwachsene in der Sozialhilfe nicht zur Anwendung.

Die *Krankenkassenprämien* wurden gemäss den Durchschnittsprämien des BAG nach den drei Prämienregionen berücksichtigt.

Bei den *Wohnkosten* wurden die gleichen Schätzungen genommen wie für die Berechnung der Armutsquoten (vgl. Kap. 4.5.2). Falls die Unterstützungseinheit nicht identisch ist mit dem Haushalt, wird die Miete anteilmässig (gemäss der Anzahl Personen) auf die Unterstützungseinheit aufgeteilt.

Haushalte/UE mit *liquidem Vermögen*[34] gelten als nicht anspruchsberechtigt. Dabei gelten die folgenden Freibeträge (maximal CHF 10'000.- pro Haushalt/UE):
- Einzelpersonen: CHF 4'000.-
- Ehepaare: CHF 8'000.-
- Zusätzlich für jedes minderjährige Kind: CHF 2'000.-

Zudem wurde überprüft, ob im Vorjahr liquides Vermögen vorhanden war, das 12-mal dem minimalen monatlichen Bedarf des Haushaltes entspricht zuzüglich des obenstehenden Freibetrags. Liegt nämlich das Vermögen im Vorjahr über den oben erwähnten Grenzen, so ist davon auszugehen, dass diese Haushalte auf Grund ihrer finanziellen Reserven im Folgejahr keinen Anspruch auf Sozialhilfe hatten. Da in der Steuerveranlagung die Vermögenssituation per Jahresende erhoben wird, ist es nicht ausreichend, nur die Vermögenverhältnisse im laufenden Jahr zu prüfen.

[34] Barvermögen und Wertschriften.

Zusätzlich wird bei einer Erwerbstätigkeit ein Einkommensfreibetrag angerechnet, der sich nach der Höhe des Einkommens gemäss Skala der Selbständigerwerbenden bemisst (vgl. Tabelle im Anhang E.12).[35]. Damit wird das gewährte Existenzminimum um den Einkommensfreibetrag erhöht. Dies als Anreiz für die Erwerbstätigkeit.

Je nach Aktivität des/der Anspruchsberechtigten (Arbeitssuche, Qualifizierung, Freiwilligen- und Betreuungsarbeit u.a.) wird zudem eine *Integrationszulage* gewährt (vgl. Anhang E.13). Da wir anhand der Steuerdaten nur über Angaben zur Betreuung von Kindern und Familienangehörigen verfügen, wird die Integrationszulage von CHF 100.- nur in diesen Fällen angerechnet. Um den möglichen Fehler einer nicht berücksichtigten Integrationszulage abschätzen zu können, wurde eine Sensitivitätsanalyse mit einem Bedarf von +/- CHF 100.- durchgeführt (vgl. Tabelle 26).

Im Weiteren wird bei wohlhabenden Angehörigen davon ausgegangen, dass die *Verwandtenunterstützung* zur Geltung kommt. Wir berücksichtigen allfällige Kinder und Eltern der betreffenden Personen, wenn diese über ein anrechenbares Einkommen inklusive Vermögensverzehr von über CHF 120'000.- (Alleinstehende), bzw. CHF 180'000.- (Verheiratete) verfügen.[36] Ein Vermögensverzehr wird mit einem bestimmten Anteil ans Einkommen angerechnet, wenn das Vermögen der betreffenden Personen höher als CHF 250'000.- (Alleinstehende) bzw. CHF 500'000.- (Verheiratete)[37] ist. Hat eine Person Verwandte in der direkten Linie, die aufgrund der berücksichtigten finanziellen Ressourcen ein Einkommen über den erwähnten Grenzen besitzt, gilt sie nicht als anspruchsberechtigt.

4.11 Zusammenfassung

Für die Messung der Armutsbetroffenheit stützen wir uns auf international und national etablierte Konzepte zur Berechnung der Armutsindikatoren, wie sie auch das Bundesamt für Statistik verwendet. Die absolute Armutsgrenze orientiert sich am Existenzminimum der SKOS, das im Vergleich zur EL-Bedarfsgrenze und zum betreibungsrechtlichen Existenzminimum deutlich tiefer angesetzt ist. Studien zeigen, dass der Grundbedarf gemäss SKOS kaum mehr zum Leben reicht (Stutz, Stettler, Dubach 2018). Neben dem Grundbedarf werden regionale Maximalmietkosten der Sozialhilfe, die Nettokrankenversicherungsprämien sowie CHF 100.- für situationsbedingte Leistungen berücksichtigt.

[35] Bei Lohnabhängigen wird je nach Beschäftigungsgrad ein Erwerbsfreibetrag gewährt. Da wir nicht über Angaben zum Beschäftigungsgrad verfügen, nehmen wir auch für die Lohnabhängigen die Regeln für die Selbständigerwerbenden.

[36] Pro minderjährigen Kind wird zusätzlich ein Zuschlag von CHF 20'000.- gewährt.

[37] Dazu kommt pro minderjährigem Kind CHF 40'000.-.

Die regionalen Maximalmieten der Sozialhilfe werden anhand der Empfehlungen der Regionalkonferenz Bern Mittelland für eine einheitliche Mietzinspraxis in der Sozialhilfe (2010) und der verfügbaren Informationen zu den regionalen Mietpreisen geschätzt. Die Festlegung der Armutsbetroffenheit wird auf der Ebene des Haushaltes vorgenommen und der Bedarf der Haushalte unterschiedlicher Grösse mittels einer Äquivalenzskala vergleichbar gemacht.

Personen, welche in einem Haushalt mit einem Einkommen unter dem Existenzminimum leben, gelten als arm. Mit der Armutsquote wird der Anteil dieser Personen an der Gesamtbevölkerung bzw. einer Bevölkerungsgruppe ausgewiesen. Als weitere Kennzahl zur Armut wird die Armutsgefährdung ausgewiesen. Diese orientiert sich am Median des Einkommens der gesamten Bevölkerung. Die Armutsgefährdung fasst Armut etwas weiter und wird für internationale Vergleiche verwendet. Der Schwellenwert liegt bei 60% des Medians des Haushaltsäquivalenzeinkommens.

Die etablierten Konzepte zur Armutsmessung werden mit neueren Indikatoren ergänzt, damit die Bestandesaufnahme aus mehreren Perspektiven erfolgen kann. Neben der Einkommensarmut, welche sich auf die Überprüfung der Einkommenssituation beschränkt, schlagen wir dafür einen Indikator vor, der das Vermögen berücksichtigt. Können Haushalte auf finanzielle Reserven in Form von flüssigen Mitteln wie Bankguthaben oder Wertschriften zurückgreifen, so können diese überbrückend zur Deckung des Bedarfes genutzt werden. Nachfolgend legen wir den Hauptfokus darauf, ob Reserven zur Deckung des minimalen Bedarfes für mindestens zwölf Monate vorliegen oder nicht.

Zusätzlich werden die Basisindikatoren mit einem Indikator ergänzt, welcher den Fokus auf die Einkommen der ärmsten 20 Prozent der Bevölkerung legt und diese im Vergleich zur mittleren und der reichsten Bevölkerungsschicht betrachtet. Dabei werden auch die regionalen Disparitäten analysiert. Dies soll Aufschluss darüber geben, ob es Gebiete gibt, deren Wirtschaftsstruktur es erschwert, ein selbsttragendes Einkommen zu erwirtschaften. Aufgrund der Fallzahlen sind solche Analysen mit nationalen Befragungsdaten bisher nicht möglich.

Bei der Bestimmung der Armutsbetroffenheit handelt es sich um ein schematisches Verfahren auf der Basis des Jahreseinkommens, der Durchschnittsprämien der Krankenversicherung, der regionalen maximalen Mieten der Sozialhilfe und einer Pauschale für situationsbedingte Leistungen. Dieses ist nicht identisch mit der Festlegung der individuellen Berechtigung auf Sozialhilfeleistungen, welche die persönlichen Verhältnisse im De-

tail berücksichtigt. Für die Berechnung der Nichtbezugsquote wird der Anspruch auf Sozialhilfe möglichst genau anhand der Unterstützungseinheiten gemäss der Praxis der Sozialhilfe geprüft. Die Nichtbezugsquote weist den Anteil der anspruchsberechtigten Personen aus, welche keine Sozialhilfe beziehen.

Teil II: Basisindikatoren zu Armut

Das beschriebene Modell für ein kantonales Armutsmonitoring wurde zur Veranschaulichung als Pilot anhand des Kantons Bern umgesetzt. Anhand dieses Pilots wird die Umsetzbarkeit des Modells und die Aussagekraft der Indikatoren überprüft. Ziel ist es, den Umfang der Armut und die Armutsrisiken einzelner Gruppen im Kanton Bern zu untersuchen. Das folgende Kapitel 5 präsentiert die Ergebnisse zur absoluten Einkommensarmut, welche sich am sozialen Existenzminimum gemäss SKOS-Richtlinien orientiert. Da dieses Existenzminimum sehr eng definiert ist, werden zusätzlich mit der Armutsgefährdungsquote auch Haushalte erfasst, deren Einkommen knapp über der absoluten Armutsschwelle liegt. In Kapitel 6 werden neben dem Einkommen auch Reserven in Form von Vermögen zur Beurteilung der finanziellen Lage der Haushalte berücksichtigt. Die Ergebnisse zur Armut einzelner Risikogruppen werden in Kapitel 7 vorgestellt. Kapitel 8 legt den Fokus auf Haushalte mit tiefen Einkommen (unterste 20%). Schliesslich geht Kapitel 9 der Frage nach, wie gut die Sozialhilfe die armen Haushalte erreicht. Hier werden die Resultate zur Nichtbezugsquote der Sozialhilfe präsentiert.

5 Einkommensarmut

Der Fokus im folgenden Kapitel liegt bei der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter über 25 Jahren und den Kindern, die im Haushalt ihrer Eltern wohnen. Die Indikatoren zur Einkommensarmut sind die absolute Armutsquote (5.1), die Armutslücke (5.3) und die etwas breiter gefasste Armutsgefährdung gemäss dem relativen Konzept der Armut (Armutsgefährdung, 5.5).

5.1 Armutsquoten vor und nach Bedarfsleistungen

Im Folgenden werden Kennzahlen zur Armut präsentiert, welche sich auf die oben definierte Messung der absoluten Einkommensarmut und das Jahr 2015 beziehen. Bezogen auf die gesamte Bevölkerung (ohne quellenbesteuerte Personen) sind 14.9% oder rund 140'000 Personen arm, wenn die Bedarfsleistungen nicht berücksichtigt werden (Vortransferarmut). Werden EL, Sozialhilfe und die Prämienverbilligung beim Einkommen berücksichtigt, so reduziert sich die gesamte Armutsquote um fast fünf Prozentpunkte oder um 45'000 Personen (vgl. Tabelle 13).

Da sowohl für junge Erwachsene als auch für Altersrentnerinnen und -rentner besondere Bedingungen vorliegen, werden diese Altersgruppen gesondert aufgeführt. Bei jungen Erwachsenen konnten Stipendien und Beiträge der Eltern zur Finanzierung der Ausbildung nicht berücksichtigt werden. Deshalb dürften die Quoten der jungen Erwachsenen etwas zu hoch sein. Bei den Rentnerinnen und Rentnern spielt das Vermögen zur Finanzierung des täglichen Bedarfs eine wichtige Rolle (Selbstvorsorge), weshalb bei dieser Gruppe die so gemessene Einkommensarmut eher zu hoch ausgewiesen wird. Aus diesem Grund wird auch die Armutsquote von Personen über 64 Jahren separat ausgewiesen.[38]

Tabelle 13: Absolute Armutsquote nach Altersklassen

	einkommensarm vor Bedarfsleistungen		**einkommensarm nach Bedarfsleistungen**		
	Quote	**n**	**Quote**	**n**	**Total**
0 - 17 Jahre	**14.3**	22'869	**9.1**	14'534	159'893
18 – 25 Jahre	**12.8**	10'633	**9.4**	7'830	83'093
26 – 64 Jahre	**11.1**	55'450	**7.1**	35'519	501'562
65 Jahre und älter	**26.3**	50'213	**18.7**	35'688	190'565
Total Armutsquote	**14.9**	139'165	**10.0**	93'571	935'113

Quellen: Erweiterte Steuerdaten Kanton Bern 2015, Berechnungen BFH

Für über 25-Jährige sind Unterhaltsbeiträge von Eltern und Stipendien kaum mehr bedeutsam, da in diesem Alter die Ausbildung häufig abgeschlossen und die Eltern nur für eine Erstausbildung noch unterhaltspflichtig sind. Es zeigt sich, dass die Armutsquote (vor Transfer) der Personen im erwerbsfähigen Alter über 25 Jahren mit 11.1% deutlich tiefer ist als jene der Gesamtbevölkerung. Kinder und Jugendliche haben mit 14.3% - abgesehen von den Rentnerinnen und Rentnern - die höchste Quote der Einkommensarmut. Mit einer Armutsquote von 26.3% liegt die Armutsquote bei den über 65-Jährigen Personen erheblich über dem Durchschnitt der Gesamtbevölkerung, u.a. weil bei der Einkommensarmut die Selbstvorsorge nicht berücksichtigt wird.

Die Differenz zwischen Vor- und Nachtransferarmut ist bei Kindern und v.a. bei den Rentnerinnen und Rentnern deutlich höher als bei der übrigen Bevölkerung. Dies kann

[38] Nicht speziell berücksichtig wurden die Frührentnerinnen und Frührentner, welche zur Altersgruppe der unter 64-Jährigen gehören.

als Hinweis gedeutet werden, dass Haushalte mit Kindern und Rentnerinnen und Rentner in höherem Ausmass auf Bedarfsleistungen angewiesen sind.

Fast zwei Drittel der jungen Erwachsenen sind in Ausbildung (64.7%)[39]. Von den jungen Erwachsenen in Ausbildung gelten 9.8% als arm[40]. Bei jungen Erwachsenen, die nicht in Ausbildung sind, sind es nur 6.7%, womit sich das Armutsrisiko der jungen Erwachsenen, die nicht in Ausbildung sind, nicht von der übrigen Erwerbsbevölkerung unterscheidet.

5.2 Armutsquote von Personen ohne Niederlassungsbewilligung

In den obigen Berechnungen sind Haushalte mit Personen, die an der Quelle besteuert werden, nicht enthalten. An der Quelle besteuert werden Personen mit Wohnsitz in der Schweiz, welche über keine Niederlassungsbewilligung (C) verfügen und die ein Erwerbseinkommen von weniger als CHF 120'000.- haben. Insgesamt betrifft dies rund 40'000 Personen, die in quellenbesteuerten Haushalten leben.

Tabelle 14 weist die Armutsquote für diesen Teil der Bevölkerung aus. Die Armutsquote von quellenbesteuerten Personen ist mit 21% (vor Transfer) bzw. 14% (nach Transfer) deutlich höher als bei der übrigen Bevölkerung. Dies weist darauf hin, dass Personen mit befristeten Aufenthaltsbewilligungen überdurchschnittlich stark von Armut betroffen sind. Mit 33.9% ist die Armutsquote (vor Transfer) bei quellenbesteuerten Kindern 2.4-mal so hoch wie bei den übrigen Kindern. Bei den jungen Erwachsenen ist die Armutsbetroffenheit 2.2-mal höher. Von den Personen über 65 Jahren werden nur sehr wenige an der Quelle besteuert.

Für die Armutsquote der gesamten ständigen Wohnbevölkerung haben quellenbesteuerte Personen jedoch nur einen geringen Einfluss. So steigt die Vortransferarmut bei Berücksichtigung von Haushalten mit quellenbesteuerten Personen nur minim von 14.9% auf 15.1% an.

[39] Die Angaben zur Ausbildungssituation der jungen Erwachsenen bezieht sich auf die Strukturerhebung mit 17'168 jungen Erwachsenen im Kanton Bern, da für die Gesamtheit der Steuerpflichten keine Angaben betreffend Ausbildung vorliegen.

[40] Nachtransferarmut allerdings ohne Berücksichtigung von Stipendien und Unterhaltsbeiträgen der Eltern.

Tabelle 14: Armutsquote bei quellenbesteuerten Personen

	einkommensarm vor Bedarfsleistungen		einkommensarm nach Bedarfsleistungen		
	Quote	**n**	**Quote**	**n**	**Total**
0 - 17 Jahre	**33.9**	2'319	**19.5**	1'335	6'838
18 – 25 Jahre	**28.0**	1'426	**20.0**	1'016	5'092
26 – 64 Jahre	**17.0**	4'743	**11.6**	3'224	27'911
65 Jahre und älter	**13.8**	119	**8.1**	70	862
Total Armutsquote	**21.1**	8'607	**13.9**	5'645	40'703

Quellen: Erweiterte Steuerdaten Kanton Bern 2015, Berechnungen BFH
Anmerkung: Berücksichtigt wurden Haushalte, in denen mindestens eine quellenbesteuerte Person wohnt.

In Haushalten mit ausschliesslich quellenbesteuerten Mitgliedern leben 20’774 Personen. Die Armutsquote dieser Haushalte ist mit 30% Vortransferarmut und 20.5% Nachtransferarmut nochmals deutlich höher. Dass die Armutsbetroffenheit bei Personen ohne permanenten Aufenthaltsstatus so hoch ist (vgl. Tabelle 14), zeigt, dass das Risiko, von Armut betroffen zu sein, stark mit dem Aufenthaltsstatus zusammenhängt.

5.3 Armutslücke

Die Armutslücke weist aus, wieviel im Durchschnitt zur Existenzsicherung fehlt; sie misst die Differenz zwischen dem Haushaltseinkommen und dem Mindestbedarf. Die Armutslücke ist ein Indikator für die Intensität der Armutsbetroffenheit. Im Durchschnitt aller armutsbetroffenen Personen beträgt die monatliche Armutslücke CHF 1'100.- pro Haushalt und CHF 530.- pro Person. Die Medianwerte liegen deutlich tiefer.[41] Besonders hoch ist die Armutslücke bei Haushalten mit Kindern und jungen Erwachsenen. Am tiefsten ist die Armutslücke bei Personen über 64 Jahren. Dies dürfte damit zusammenhängen, dass alle dieser Personen mit der AHV über ein Grundeinkommen verfügen.

[41] Dies hängt mit der rechtsschiefen Verteilung der Armutslücke zusammen, d.h. es gibt einige Haushalte mit einer sehr hohen Armutslücke, die einen verhältnismässig grossen Einfluss auf den arithmetischen Mittelwert haben, während die Verteilung im unteren Bereich gleichmässiger ist (vgl. Abbildung 3).

Tabelle 15: Monatliche Armutslücke (in CHF) pro Haushalt und pro Person (nach Transfer)

	Monatliche Armutslücke pro Haushalt		Monatliche Armutslücke pro Person	
	Mittelwert	**Median**	**Mittelwert**	**Median**
0 - 17 Jahre	1'504	957	380	245
18 – 25 Jahre	1'456	1'133	757	570
26 – 64 Jahre	1'260	827	620	397
65 Jahre und älter	677	517	462	330
Total	1'092	673	534	347

Quellen: Erweiterte Steuerdaten Kanton Bern 2015, n = 93'571, Berechnungen BFH
Anmerkung: Die Armutslücke der Haushalte bezieht sich auf die Haushalte, in denen Personen im betreffenden Alter leben.

Durchschnittswerte geben nur bedingt Auskunft über die Situation der einzelnen Haushalte. Deshalb stellt sich die Frage, bei wie vielen der als arm ausgewiesenen Personen die Armutslücke klein ist, weil sie ein Einkommen haben, das nur geringfügig unter der Armutsschwelle liegt und bei wie vielen ein grosser Einkommensteil bis zur Existenzsicherung fehlt. Abbildung 3 zeigt die Verteilung der Armutslücke zum Existenzminimum (pro Person) bei Berücksichtigung der Bedarfsleistungen. Dabei zeigt sich, dass bei den meisten Haushalten nur wenige hundert Franken bis zum Existenzminimum fehlen. Es kann angenommen werden, dass Personen, die nur eine geringe Armutslücke haben, häufig wegen der negativen Folgen (Stigmatisierung, grosser Aufwand etc.) oder mangels genauerer Informationen keine Sozialhilfe beantragen. [42] Der Anteil mit hohen Armutslücken ist relativ klein.[43]

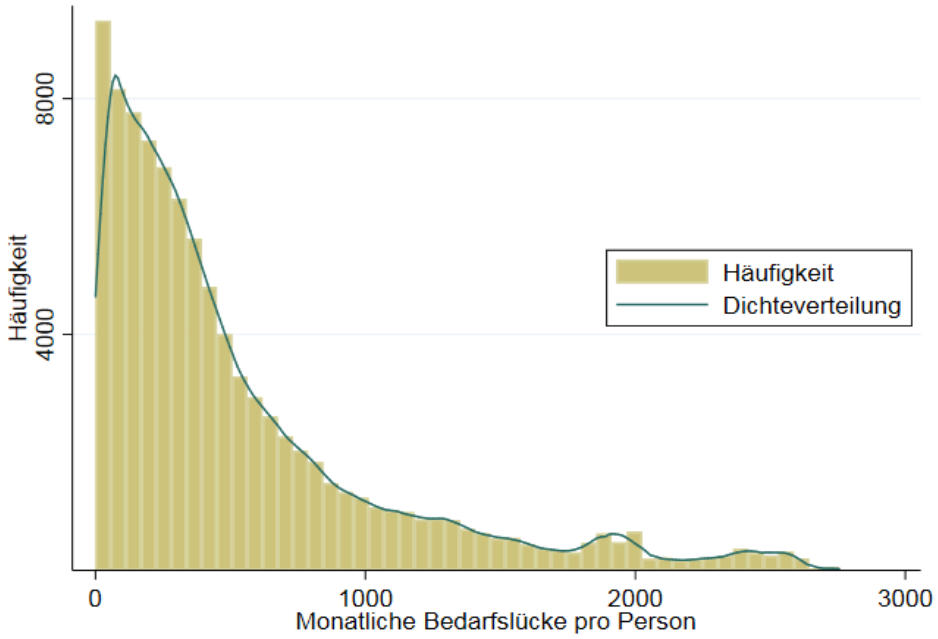
Abbildung 4 zeigt die Differenz zwischen dem Haushaltseinkommen und der Armutsgrenze für einen Ausschnitt der Haushalte um die Armutsgrenze (CHF -2000.-, CHF +4000.-). Dabei wird sichtbar, dass relativ viele Haushalt mit einem Einkommen leben, das knapp an der Armutsgrenze liegt. Besonders knapp oberhalb der Armutsgrenze befinden sich viele Haushalte. Die grösste Häufigkeit liegt bei einem Einkommen, das rund

[42] Hier ist auch zu berücksichtigen, dass bei Personen mit Sozialhilfeleistungen aufgrund der schematischen Berechnung der Armutsschwelle die individuelle Berechnung der Sozialhilfeleistungen vom berechneten Existenzminimum abweichen kann, d.h. bei einer detaillierten Betrachtung des individuellen Bedarfs eines Haushaltes kann die Armutsschwelle etwas höher oder etwas tiefer liegen.

[43] Da bei der obigen Betrachtung das Vermögen nicht berücksichtigt wurde, sind hier auch Personen darunter, die aufgrund von Vermögensreserven nicht berechtigt sind, Sozialhilfe zu beziehen.

CHF 1'100.- über der Armutsgrenze liegt.[44] Damit liegen relativ viele Haushalte in einem kritischen Einkommensbereich. Hier können kleine Veränderungen beim Einkommen oder beim Lebensbedarf oder einmalige grössere Ausgaben dazu führen, dass das Existenzminimum nicht mehr erreicht wird.

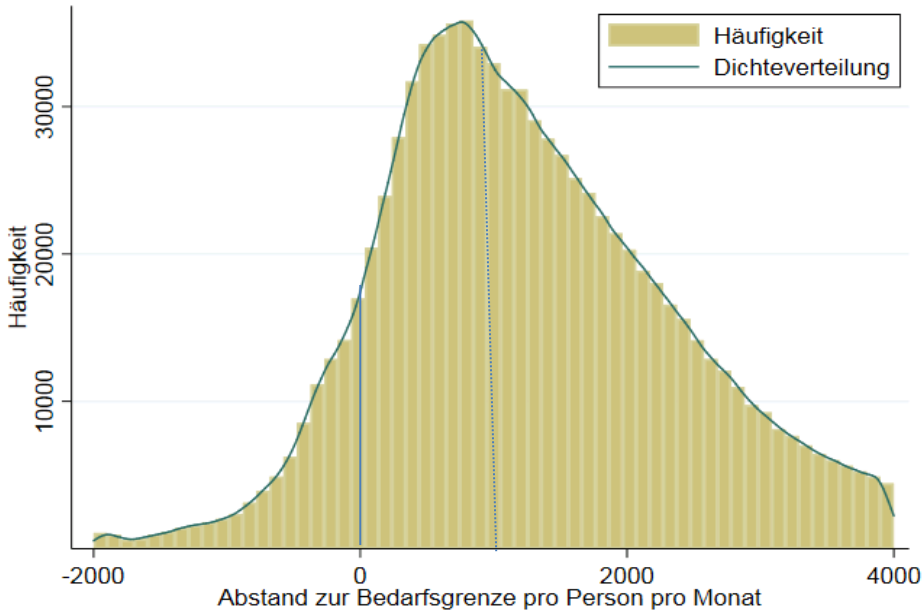
Abbildung 3: Monatliche Armutslücke (in CHF) pro Person von einkommensarmen Personen (nach Transfer)



Quellen: Erweiterte Steuerdaten Kanton Bern 2015, n = 93'571. Berechnungen BFH

[44] Bezogen auf das Einkommenssegment rund um das Existenzminimum (CHF -2000.- / +4000.-) liegt der Median bei CHF +1124.-.

Abbildung 4: Verteilung der Differenz zwischen Haushaltseinkommen und der Armutsgrenze (in CHF) pro Monat pro Person



Quellen: Erweiterte Steuerdaten Kanton Bern 2015, n = 861'164. Berechnungen BFH
Bemerkung: Der Einkommensbereich wurde auf Armutslücken CHF -2000.- und CHF +4000.- pro Monat eingeschränkt.

5.4 Sensitivitätsanalysen

Aufgrund der Häufung der Haushalte nahe der Armutsgrenze kann davon ausgegangen werden, dass eine nur geringfügige Veränderung der Armutsgrenze sich relativ stark auf die Armutsquote auswirkt. Im Folgenden wurde deshalb untersucht, wie stark die Armutsquote auf die Festlegung des Bedarfs reagiert. Zu diesem Zweck wurde die Armutsquote mit einem um CHF 100.- pro Person verringerten und erhöhten Bedarf berechnet. Dabei zeigt sich, dass dies die Armutsquote um etwa 2 Prozentpunkte verringert, bzw. erhöht. Bei Personen im Alter von 26 bis 64 Jahren ist der Einfluss der Bedarfshöhe auf die Armutsquote etwas geringer (-1.2 / +1.4 Prozentpunkte) als bei den Kindern und den Altersrentnerinnen und -rentner. Dass sich bei Kindern eine Veränderung des Bedarfs pro Person stärker auswirkt hat auch damit zu tun, dass diese meistens in grösseren Haushalten leben und bei diesen eine Änderung des Bedarfs für den gesamten Haushalt (ohne Berücksichtigung der Äquivalenzskala) im Verhältnis zum Existenzminimums höher ist (bei einer Familie mit 2 Kindern wird der Bedarf um CHF 400.- erhöht).

Somit variiert die Armutsquote bei einer vergleichsweise geringen Veränderung des Bedarfs von CHF 100.- um fast 2 Prozentpunkte.

Tabelle 16: Veränderung der Armutsquote (nach Bedarfsleistungen) bei Erhöhung / Verringerung der Armutsgrenze um CHF 100.-

	Variante 1: CHF 100.- weniger pro Kopf und Monat		Grundvariante: Armutsgrenze gemäss SKOS		Variante 2: CHF 100.- mehr pro Kopf und Monat		
	Quote	**n**	**Quote**	**n**	**Quote**	**n**	**Total**
0 - 17 Jahre	**6.7**	10'751	**9.1**	14'534	**12.1**	19'338	159'893
18 – 25 Jahre	**8.2**	6'822	**9.4**	7'830	**10.9**	9'024	83'093
26 – 64 Jahre	**5.9**	29'477	**7.1**	35'519	**8.5**	42'850	501'562
65 Jahre und älter	**16.1**	30'766	**18.7**	35'688	**21.4**	40'838	190'565
Total Armutsquote	**8.3**	77'816	**10.0**	93'571	**12.0**	112'050	935'113

Quellen: Erweiterte Steuerdaten Kanton Bern 2015, Berechnungen BFH

5.5 Armutsgefährdung und relative Armut

Die Basis für die Berechnung der relativen Armutsquote ist das verfügbare Haushaltsäquivalenzeinkommen. Darin enthalten sind alle Einkommen des Haushaltes inkl. Sozialtransfers abzüglich Steuern, den privaten Transferzahlungen und den durchschnittlichen Krankenversicherungsprämien für Kinder, junge Erwachsene und Erwachsene nach Prämienregion.

Die Armutsgrenze für die Armutsgefährdung entspricht 60% des Medians des Haushaltsäquivalenzeinkommens. Bei der relativen Armutsquote liegt die Grenze bei 50% des Haushaltsäquivalenzeinkommens.

Tabelle 17: Armutsgefährdung und relative Armutsquote nach Altersklassen (Nachtransferarmut)

	Armutsgefährdung[1]		Relative Armutsquote[2]	
	Quote	**n**	**Quote**	**n**
0 - 17 Jahre	**16.5**	26'360	**9.3**	14'905
18 – 25 Jahre	**14.2**	11'779	**9.6**	7'959
26 – 64 Jahre	**10.8**	54'071	**6.7**	33'469
65 Jahre und älter	**25.0**	47'589	**16.5**	31'384
Total Quote	**14.9**	139'799	**9.4**	87'717

Quellen: Erweiterte Steuerdaten Kanton Bern 2015, Berechnungen BFH; N=935'113.
[1] Eine Armutsgefährdung liegt vor, wenn das verfügbare Äquivalenzeinkommen des Haushaltes kleiner als 60% des verfügbaren Medianäquivalenzeinkommens der gesamten Bevölkerung ist.
[2] Als relativ arm gelten Haushalte, wenn das verfügbare Äquivalenzeinkommen der Haushalte kleiner als 50% des verfügbaren Medianäquivalenzeinkommens der gesamten Bevölkerung ist.
Anmerkung: Die Berechnungen basieren auf dem gesamten Haushaltseinkommen (inkl. Bedarfsleistungen) abzüglich Steuern, bezahlten privaten Transferleistungen und den KV-Prämien.

Die Armutsgefährdungsquote fasst Armut breiter als die anhand des Existenzminimums der SKOS definierte Armut. Für die gesamte Bevölkerung beträgt die Armutsgefährdungsquote 14.9%. Damit ist die Quote rund 1.5-mal höher als die Armutsquote. Neben den 94'000 gemäss der absoluten Armutsschwelle als arm ausgewiesenen Personen leben im Kanton Bern zusätzlich rund 46'000 Personen[45] oder knapp 5% der Bevölkerung nur knapp über der absoluten Armutsgrenze in prekären finanziellen Verhältnissen. Aufgrund eines nur geringfügig verringerten Einkommens oder einer zusätzlichen zwingenden Ausgabe fallen diese Haushalte in den Bereich der Armut. Diesem Segment der Armutsgefährdung müsste deshalb bei der Armutsprävention ein besonderes Augenmerk zukommen.

Auch die Quote der Armutsgefährdung ist bei über 64-Jährigen deutlich über dem Durchschnitt. Bei den Kindern entspricht die Quote etwa dem Durchschnitt, während sie bei jungen Erwachsenen leicht und bei den über 25-Jährigen im erwerbsfähigen Alter mit 10.8% klar unter dem Durchschnitt liegt.

Die relative Armutsquote der 26 bis 64-Jährigen beträgt 6.7%. Damit entspricht sie etwa der absoluten Armutsquote gemäss SKOS-Bedarf.

[45] Dies ist die Differenz zwischen den 139'799 armutsgefährdeten und den 93'571 als arm ausgewiesenen Personen.

Bei der Berechnung der Armutsgefährdungsquote und der relativen Armut wurden die Krankenversicherungsprämien bei der Berechnung des Haushaltseinkommens abgezogen, weil das verfügbare Einkommen massgebend ist. Wird zur Berechnung der Armutsgefährdungsquote die KV-Prämie nicht abgezogen, so liegt diese um rund 3 Prozentpunkte tiefer.[46] Daran zeigt sich die grosse Bedeutung der steigenden Krankenkassenprämien für die Armutsgefährdung. Viele Haushalte leben wegen der hohen Belastung durch die Krankenversicherungsprämien in prekären finanziellen Verhältnissen.

5.6 Vergleich der Armutsmessung

5.6.1 Vergleich mit der Armutsstatistik der Bundesamtes für Statistik

In Tabelle 18 werden die Armutsquoten des BFS (2015b) mit den Armutsquoten im Kanton Bern der vorliegenden Untersuchung für ausgewählte Gruppen verglichen. Die Sozialhilfequote im weiteren Sinne[47],welche alle Bedarfsleistungen berücksichtigt, liegt im Kanton Bern etwa im schweizerischen Mittel: Für die Schweiz belief sich die Sozialhilfequote im weiteren Sinne für 2015 auf 9.6%, während die Quote in Bern 10% betrug. Damit ist die Bevölkerung im Kanton Bern recht gut vergleichbar mit der Bevölkerung der gesamten Schweiz. Gemäss der vorliegenden Untersuchung liegt die Armutsquote bei 10%, während das BFS 7% ausweist. Die Differenz dürfte u.a. daher stammen, dass mit den Steuerdaten der einkommensschwache Teil der Bevölkerung vollständig repräsentiert ist, während aufgrund von Befragungen die Antwortquote im untersten Segment der Bevölkerung deutlich tiefer liegt (vgl. Kap. 3.1.1). Bei den neusten Befragungswellen wurden auch die Erwerbseinkommen aus den AHV-IK-Daten in die Gewichtung einbezogen. Aufgrund von Auswertungen des BFS speziell für den Kanton Bern[48] liegen die Armutsquoten aus SILC nahe bei den Quoten dieser Untersuchung.

Bezüglich den Alterskategorien sind die Unterschiede v.a. bei Kindern und bei Personen über 65 Jahren besonders hoch. Möglicherweise sind die Beteiligungsquoten in Befragungen bei einkommensschwachen Haushalten mit Kindern (v.a. Einelternhaushalte) und bei AHV-Rentnerinnen und -rentnern unterdurchschnittlich. Zudem ist anzunehmen, dass die Einkommensmessung anhand einer Befragung bei Rentnerhaushalten weniger zuverlässig ist, da sich das Einkommen aus den verschiedensten Komponenten zusammensetzt (Renten aus verschiedenen Quellen, Vermögenseinkommen, Erwerbseinkommen).

[46] Wenn die Krankenversicherungsprämien nicht vom Einkommen abgezogen werden, beträgt die Armutsgefährdungsquote 11.9% und die relative Armutsquote 6.5%.

[47] Bei der Sozialhilfe im weiteren Sinne sind auch die weiteren Bedarfsleistungen berücksichtigt.

[48] In der offiziellen Statistik werden keine Armutsquoten auf kantonaler Ebene ausgewiesen, da die betreffenden Stichproben zu gering sind.

Tabelle 18: Vergleich der Einkommensarmutsquoten gemäss BFS (Schweiz) und gemäss Armutsmonitoring (Kanton Bern 2015)

	Armutsquote		
	BFS Schweiz[1]	Armutsmonitoring Bern	Differenz
Gesamtbevölkerung	7.0	10.0	3.0
Altersgruppe			
0-17 Jahre	5.1	9.1	4.0
18-24 Jahre	7.5	9.4	1.9
25-49 Jahre	5.2	7.0	1.8
50-64 Jahre	6.2	7.4	1.2
ab 65 Jahren	13.9	18.7	4.8
Haushaltstyp			
Einpersonenhaushalte	16.0	18.4	2.4
Paare ohne Kinder im Haushalt	6.3	10.4	4.1
Einelternhaushalte	10.8	18.0	7.2
Paare mit Kind(ern)	3.7	6.2	2.5
Übrige Haushaltstypen	6.5	5.2	-1.3

Quellen: Erweiterte Steuerdaten Kanton Bern 2015, Berechnungen BFH
[1] Armutsquote und Bevölkerungsanteil nach verschiedenen Merkmalen (BFS, 2015b).

Bei den Haushaltstypen sind v.a. die Unterschiede bei den Einelternhaushalten erheblich. Ebenfalls hoch sind die Differenzen bei Paarhaushalten ohne Kinder. Bei Einpersonenhaushalten und bei Paaren mit Kindern betragen die Differenzen rund 2.5 Prozentpunkte. Bei den «übrigen Haushalten» liegen die Werte des Armutsmonitorings gar unter den BFS-Werten. Möglicherweise sind hier nicht ganz die gleichen Haushalte zusammengefasst. So beträgt der Anteil der «übrigen Haushalte» beim vorliegenden Armutsmonitoring 6%, während dies beim BFS nur 2.8% sind.

5.6.2 Vergleich mit der Armutsschätzung des Sozialberichtes des Kantons Bern

Ein weiterer Vergleich wurde mit den Zahlen des Sozialberichts Bern gemacht. Diese Angaben beruhen ebenfalls auf Steuerdaten. Allerdings wurden für die Kennzahlen des Sozialberichts die Bedarfsleistungen nicht berücksichtigt und Personen mit einem Vermögen von über CHF 120'000.- (Einzelpersonen) bzw. über CHF 150'000.- gelten nicht als arm. Das Vermögen unter diesem Wert wurde zu 5% am Einkommen angerechnet. Die Armutsgefährdungsquote (ohne Berücksichtigung der Bedarfsleistungen) für Personen im erwerbsfähigen Alter (26 bis 65 Jahre) wurde 2013 mit 12.6% ausgewiesen.

Gemäss den Daten und der Berechnungsweise für das vorliegende Modell wurde bei 26- bis 65-jährigen Personen[49] eine Armutsgefährdungsquote (mit einer Grenze von 60% des Medianeinkommens) von 12.1% berechnet,[50] was leicht unter der Armutsgefährdungsquote des Sozialberichts im Kanton Bern ist. Die relative Armutsquote (vor Bedarfsleistungen) liegt bei dieser Gesamtheit bei 8.9%. Im Sozialbericht liegt die relative Armutsquote bei ca. bei 9%[51].

5.7 Zusammenfassung

Die anhand der beschriebenen Konzepte berechnete Einkommensarmut beträgt im Kanton Bern 15% ohne Berücksichtigung der EL, Prämienverbilligung und der Sozialhilfe. Werden die Bedarfsleistungen beim Einkommen ebenfalls mitgerechnet, so sind 10% der Bevölkerung von Armut betroffen (Nachtransferarmut). Besonders hoch ist die Einkommensarmut bei Personen über 65, da die Selbstvorsorge durch finanzielle Reserven und die Kapitalleistungen aus der beruflichen Vorsorge bei der Einkommensarmut nicht berücksichtigt wird. Von den erwachsenen Personen im erwerbsfähigen Alter über 25 Jahre sind bei Berücksichtigung der Bedarfsleistungen 7.1% arm. Deutlich höher ist die Armutsquote bei Personen ohne Niederlassungsbewilligung, woran sich zeigt, dass bestimmte Gruppen der ausländischen Wohnbevölkerung ein stark erhöhtes Armutsrisiko haben.

Die Intensität der Armut wird anhand des Einkommens gemessen, das fehlt, um den Mindestbedarf zu decken (Armutslücke). Im Durchschnitt fehlt den armutsbetroffenen Haushalten monatlich CHF 1'092.- (Mittelwert) zur Erreichung des Existenzminimums. Am höchsten ist die Armutslücke bei jungen Erwachsenen und Haushalten mit Kindern. Viele Haushalte leben nahe an der Armutsgrenze (oberhalb oder unterhalb), so dass eine nur geringe Erhöhung oder Verringerung der Armutsgrenze sich relativ stark auf die Armutsquote auswirkt. Wird die Armutsgrenze um CHF 100.- erhöht oder verringert, so verändert sich die Armutsquote um fast +/- 2 Prozentpunkte.
Fasst man Armut mit der Armutsgefährdungsquote etwas weiter, so gelten 15% der Bevölkerung als arm oder armutsgefährdet. Von den Personen im Alter von 26 bis 65 Jahren betrifft dies 11%. Bei Kindern sowie bei jungen Erwachsenen ist die Armutsgefährdungsquote jedoch wesentlich höher, bei Altersrentnerinnen und -rentnern ist sie gar mehr als doppelt so hoch. An der im Vergleich zur Armutsquote deutlich höheren Armutsgefährdungsquote zeigt sich, dass Teile der Bevölkerung mit einem Einkommen

[49] Ebenfalls ohne Bedarfsleistungen und bei Anrechnung des Vermögens und Berücksichtigung von Vermögensgrenzen von CHF 120'000.-, bzw. CHF 150'000.- für Einzelpersonen bzw. Paarhaushalte.

[50] Werden Vermögen von über CHF 120'000.-, bzw. über CHF 150'000.- (Paarhaushalte) ausgeschlossen, so liegt die Quote noch bei 8.5%.

[51] Die betreffende Zahl ist im Sozialbericht nicht ausgewiesen, sondern nur in einer Grafik dargestellt.

knapp über dem absoluten Existenzminimum ebenfalls in äusserst bescheidenen Einkommensverhältnissen leben und ihre finanzielle Situation prekär ist, falls sie nicht über finanzielle Reserven verfügen. Die Prävention von Armut muss deshalb einen besonderen Fokus auch auf diese Bevölkerungsgruppen legen.

6 Armutsmessung unter Einbezug des Vermögens

Bei den bisherigen Betrachtungen der Einkommensarmut wurde ausschliesslich das Einkommen als finanzielle Ressource berücksichtigt. Je nach Lebenssituation ist aber auch das Vermögen eine wichtige Ressource. Neuere Armutsstudien unterscheiden deshalb zwischen Einkommens- und Vermögensarmut oder sie analysieren die Rolle von finanziellen Reserven (Blastra & Tonkin, 2018; GEF, 2015; Törmälehto, Kannas & Säylä, 2013; Dubach, Stutz & Calderon, 2010). Im Folgenden legen wir deshalb den Fokus zusätzlich auf das Vermögen.

6.1 Haushalte mit und ohne Vermögen

Als erstes betrachten wir die verschiedenen Vermögensgruppen (vgl. Kap. 4.6). Bei Haushalten mit einer Nettoverschuldung[52] unterscheiden wir solche mit und ohne Liegenschaften. Da der Liegenschaftswert in der Regel unter dem Marktwert versteuert wird, weist eine Nettoverschuldung aufgrund der Steuern nicht zwingend auf ein negatives Totalvermögen hin.[53] Anders liegt die Situation bei verschuldeten Haushalten ohne Liegenschaftsbesitz. Hier kann bei einer in den Steuern ausgewiesenen Nettoschuld eine faktische Verschuldung angenommen werden. Personen mit einem Vermögen unter CHF 10'000.- werden als Personen ohne Vermögen ausgewiesen. Dieser Betrag entspricht dem maximalen Freibetrag bei der Sozialhilfe. Einzelpersonen mit einem Vermögen über CHF 120'000.- und Paare mit einem Vermögen über CHF 150'000.- werden im Folgenden als vermögend bezeichnet.

Von der steuerpflichtigen Bevölkerung im Kanton Bern weisen fast 16% Nettoschulden aus. 7% haben Nettoschulden ohne Liegenschaftseigentum. 14.5% haben kein Vermögen und 30.5% verfügen über ein Vermögen bis zu CHF 120'000.- bzw. 150'000.-. 39.1% sind vermögend mit einem höheren Vermögen. Somit verfügen 70% der Bevölkerung zumindest über gewisse Reserven während 15% keine finanziellen Reserven und 15% Schulden ausweisen (vgl. Tabelle 19).

[52] Nettoverschuldung liegt vor, wenn die Schulden grösser als alle Vermögenswerte sind.

[53] Es kann angenommen werden, dass Liegenschaften maximal zu 70% des Verkehrswertes in den Steuern ausgewiesen werden.

Es stellt sich die Frage, wie viele der als einkommensarm klassierten Personen über finanzielle Reserven verfügen und wie viele verschuldet sind. Tabelle 19 kann entnommen werden, dass knapp 7% der Einkommensarmen auch Schulden haben. Diese Personen leben in besonders prekären Verhältnissen, weil ihr Handlungsspielraum bereits aufgrund der Einkommenssituation eingeschränkt ist und sie durch Schulden und das Erfordernis, diese zu tilgen, einem zusätzlichen Druck ausgesetzt sind. Die Ergebnisse von Tabelle 19 zeigen jedoch, dass Schulden (v.a. wenn sie sich aufgrund eines Liegenschaftsbesitzes ergeben) nicht per se mit Armut zu verbinden sind. Es ist davon auszugehen, dass stabile Einkommensverhältnisse es erst ermöglichen, Schulden zu machen, v.a. wenn es sich um Hypothekarschulden handelt. Aber auch einkommensschwache Personen können sich über Kleinkredite, Leasing- und Abzahlungsverträge oder wegen ausstehenden Steuern oder Prämien verschulden. Eine Verschuldung kann dann zu einer Armutsspirale führen.

Insgesamt kann festgestellt werden, dass 61.2% der als einkommensarm deklarierten Personen über Haushaltsvermögen verfügen. Weil ein grosser Teil der AHV-Rentnerinnen und -rentner im Rahmen der Selbstvorsorge über Vermögen verfügt, sind in Tabelle 19 zusätzlich die Vermögensverhältnisse der einkommensarmen Bevölkerung im erwerbstätigen Alter aufgeführt. Dabei zeigt sich, dass bei den Einkommensarmen im erwerbsfähigen Alter der Anteil der Personen mit Schulden ohne Liegenschaften höher ist als bei der Gesamtbevölkerung. Die Verschuldeten sind somit bei der einkommensarmen Erwerbsbevölkerung eine Problemgruppe. 60% der einkommensarmen Erwerbsbevölkerung hat keine finanziellen Reserven und ein Viertel nur geringe Reserven; von den Personen mit nur wenig Vermögen (unter CHF 120'000.-/150'000.-) haben zwei Drittel finanzielle Reserven von weniger als CHF 50'000.-. Vermögende Personen sind bei der einkommensarmen Erwerbsbevölkerung mit 14% nur eine vergleichsweise kleine Gruppe. Diese gehören eindeutig nicht zur Armutsbevölkerung.

In Tabelle 19 ist zu erkennen, dass bei der Armutsbevölkerung im erwerbstätigen Alter der Anteil mit mindestens CHF 10'000 finanziellen Reserven (40.2%) deutlich geringer ist. Bei den als einkommensarm deklarierten Personen mit Vermögen handelt es sich häufig um Personen, die kurz vor der Pensionierung stehen oder im Pensionsalter sind. Somit kann angenommen werden, dass deren Vermögen oft der Selbstvorsorge im Alter dient.

Tabelle 19: Vermögensgruppen im Kanton Bern: Gesamtbevölkerung und Einkommensarme

	Bevölkerung		**Einkommensarme** ***Bevölkerung***		**Einkommensarme** ***nur Erwerbsbevölkerung***	
	Anteil (%)	**n**	**Anteil** (%)	**n**	**Anteil** (%)	**n**
verschuldet ohne Liegenschaften	**7.0**	65'809	**5.3**	4'930	**8.2**	4'495
verschuldet mit Liegenschaften	**8.9**	83'359	**1.6**	1'479	**2.1**	1'158
kein Vermögen (< CHF 10'000.-)	**14.5**	135'289	**32.0**	29'939	**49.4**	26'936
Vermögen von CHF 10'000.- bis 50'000.-	**14.5**	135'948	**12.0**	11'214	**15.8**	8'618
Vermögen von CHF 50'001.- bis 120'000.-/ 150'000.-	**15.9**	148'895	**12.3**	11'489	**9.8**	5'363
vermögend (> CHF 120'000.- / 150'000.-)	**39.1**	365'813	**36.9**	34'520	**14.5**	7'925
Total Untersuchungspopulation	**100.0**	935'113	**100.0**	93'571	**100.0**	54'495

Quellen: Erweiterte Steuerdaten Kanton Bern 2015, Berechnungen BFH

6.2 Einkommensarmut bei Berücksichtigung von finanziellen Reserven (Vermögen)

Neben der separaten Betrachtung von Einkommen und Vermögen wurde eine Quote berechnet, die neben dem Einkommen auch die finanziellen Reserven miteinbezieht (vgl. Kapitel 4.6). Dabei wurde berücksichtigt, wie lange ein Haushalt mit dem ausgewiesenen Mindestbedarf von finanziellen Reserven leben kann. Bei einer sehr restriktiven Berücksichtigung von Reserven – wie dies die SKOS empfiehlt - gelten Haushalte, die noch 3 Monate von finanziellen Reserven leben können, nicht als arm. Bei einem Einpersonenhaushalt liegt die Grenze bei ca. CHF 7'500.- und bei einem Paarhaushalt bei ungefähr CHF 11'500.-. Dies ist etwas höher als die Vermögensgrenzen gemäss den SKOS-Richtlinien[54]. Da eine Perspektive von 3 Monaten sehr kurz ist (vgl. Kap. 4.6), haben wir alternativ dazu auch betrachtet, wie viele Haushalte 6 bzw. 12 Monate von finanziellen Reserven leben können (vgl. Tabelle 20). Bei der Variante mit 3 Monaten sinkt die Armutsquote (nach Bedarfsleistungen) von 10% auf 4.1%. Geht man davon aus, dass die finanziellen Reserven des Haushalts für 12 Monate reichen sollten, so reduziert sich die Armutsquote um 4.6 Prozentpunkte auf 5.4%. Dabei wird sichtbar, dass die Berücksichtigung des Vermögens vor allem bei über 65-Jährigen einen erheblichen Einfluss auf die Armutsquote hat. Bei diesen Haushalten reduziert sich die Armutsquote von 18.7% auf

[54] In den SKOS-Richtlinien gelten die folgenden Vermögensgrenzen: Einzelpersonen: CHF 4'000.-, Ehepaare CHF 8'000.-, für jedes weitere Kind CHF 2'000.- aber maximal CHF 10'000.-.

3.4%. Hier zeigt sich, dass das Vermögen im Alter eine wichtige Ressource ist. Somit kann festgestellt werden, dass die Altersarmut bei Berücksichtigung des Vermögens und der EL deutlich unter dem Durchschnitt liegt. Dabei kommt der EL als Instrument der Existenzsicherung und Armutsbekämpfung im Alter eine wichtige Rolle zu. Die Vortransferarmut (d.h. wenn die EL beim Einkommen nicht berücksichtigt wird) liegt denn auch deutlich über dem Durchschnitt.

Bei Personen im Erwerbsalter über 25 Jahren beträgt die Reduktion der Armutsquote bei Berücksichtigung von finanziellen Reserven nur 2.1 Prozentpunkte und bei den 18 bis 25-Jährigen 2.6 Prozentpunkte. Somit verfügt nur ein kleinerer Teil der einkommensarmen Personen im Erwerbsalter über finanzielle Reserven.

Tabelle 20: Armutsquoten bei Berücksichtig von finanziellen Reserven

	Einkommensarm nach Bedarfsleistungen		**Einkommensarm nach Bedarfsleistungen und Berücksichtigung von finanziellen Reserven**						
	(ohne Berücksichtigung von finanziellen Reserven)		Reserven für weniger als 3 Monate		Reserven für weniger als 6 Monate		Reserven für weniger als 12 Monate		
	Quote	n	**Quote**	n	**Quote**	n	**Quote**	n	Total
0 - 17 Jahre	**9.1**	14'534	**6.2**	9'851	**6.8**	10'941	**7.5**	12'042	159'893
18 – 25 Jahre	**9.4**	7'830	**5.5**	4'594	**6.7**	5'538	**7.8**	6'501	83'093
26 – 64 Jahre	**7.1**	35'519	**4.0**	20'279	**4.5**	22'647	**5.0**	25'217	501'562
65 Jahre und älter	**18.7**	35'688	**1.8**	3'502	**2.4**	4'516	**3.4**	6'437	190'565
Total Armutsquote	**10.0**	93'571	**4.1**	38'226	**4.7**	43’642	**5.4**	50’197	935'113

Quellen: Erweiterte Steuerdaten Kanton Bern 2015, Berechnungen BFH

6.3 Zusammenfassung

Um bei der Armutsmessung möglichst alle finanziellen Ressourcen zu berücksichtigen, wurde zusätzlich auch das Vermögen bei der Armutsmessung einbezogen. Berücksichtigt wurden finanzielle Reserven, um den minimalen Lebensbedarf für mindestens12 Monate zu decken.

Werden zusätzlich zum Einkommen auch die vorhandenen finanziellen Reserven berücksichtigt, beträgt die Armutsquote im Kanton Bern 5.4%. Der Unterschied zur Einkommensarmut (ohne Berücksichtigung von finanziellen Reserven) ist bei Personen über 65 Jahren besonders gross; die Armutsquote beträgt 3.4% im Vergleich zu 18.7% Einkommensarmut. Hier ist jedoch zu bedenken, dass viele Personen im Rentenalter teilweise

vom Vermögen leben und das Vermögen in diesen Fällen als Selbstvorsorge für den gesamten Ruhestand reichen sollte. Deshalb sind Reserven für den Mindestbedarf von 12 Monaten für diesen Personenkreis äusserst knapp bemessen. Andererseits ist gerade für die Erfassung von Armut bei den Altersrentnerinnen und -rentnern die Berücksichtigung von Vermögen zentral, da sich sonst ein verfälschtes Bild der Altersarmut ergibt.

Werden nur Personen im Alter von 26 bis 65 Jahren betrachtet, so hat die Berücksichtigung des Vermögens einen deutlich geringeren Effekt. Bei Berücksichtigung von finanziellen Reserven beträgt die Armutsquote bei dieser Gruppe 5% im Vergleich zu 7.1% Einkommensarmut. Mit 1.6 Prozentpunkten ist der Unterschied bei der Kinderarmut und bei jungen Erwachsenen noch geringer.

7 Einkommensarmut ausgewählter Risikogruppen

Welche Gruppen sind einem besonders hohen Armutsrisiko ausgesetzt? Dies ist für die Armutsbekämpfung von Bedeutung, da die Politik zur Bekämpfung der Armut den spezifischen Problemlagen von Gruppen mit einem hohen Risiko ein besonderes Augenmerk zukommen lassen sollte und für diese Gruppen ein besonderer Handlungsbedarf besteht.

Im Folgenden werden deshalb die Armutsquoten differenziert nach Haushaltstyp, Nationalität und Bildung ausgewiesen. Diese Auswertungen beschränken sich auf die absolute Armut gemäss der Armutsgrenzen, die sich am SKOS-Bedarf orientieren. Die Auswertungen im folgenden Kapitel werden auf Personen unter 65 Jahren eingeschränkt. Dabei wird sowohl die Einkommensarmut als auch die Armut bei Berücksichtigung von finanziellen Reserven ausgewiesen.

7.1 Nach Haushaltstyp

Betrachtet man die Armutsquote der verschiedenen Haushaltstypen, so zeigt sich mit 19.1% Einkommensarmut (bei Berücksichtigung von finanziellen Reserven) eine starke Armutsbetroffenheit bei Einelternhaushalten mit minderjährigen Kindern. Ebenfalls hoch mit 10.4% ist die Armutsquote der Einpersonenhaushalte. Demgegenüber liegt die Armutsquote bei Paarhaushalten deutlich unter dem Durchschnitt (3.7%, bzw. 3.6%). Auffällig tief ist die Quote bei Paarhaushalten mit nur erwachsenen Kindern. Teilweise tragen hier die erwachsenen Kinder zum Haushaltseinkommen bei und häufig dürften beide Partner erwerbstätig sein, da keine Betreuungspflichten für Kinder mehr anfallen.

Bei Einelternhaushalten mit erwachsenen Kindern und bei Wohngemeinschaften ohne Kinder liegt die Quote leicht über dem Durchschnitt bzw. sie entspricht etwa dem Durchschnitt. Mehrpersonenhaushalte mit Kindern haben eine unterdurchschnittliche Armutsquote, ebenso Familien mit Kindern (5.6%).

Es zeigt sich also, dass das Armutsrisiko deutlich geringer ist, sobald mehrere Personen im Haushalt zum Erwerbseinkommen beitragen können.

Tabelle 21: Einkommensarmut mit und ohne Berücksichtigung von finanziellen Reserven nach Haushaltstyp (Personen unter 65 Jahre)

	einkommensarm (ohne Berücksichtigung von Reserven)		**einkommensarm ohne Reserven für 12 Monate**		
	Quote	**n**	**Quote**	**n**	**Total**
Einpersonenhaushalte	**13.7**	13'531	**10.4**	10'219	98'538
Verheiratete/registrierte Paare ohne Kinder	**5.9**	4'710	**3.7**	2'952	79'962
Vermutete Konkubinatspaare ohne Kinder	**4.9**	3'580	**3.6**	2'614	72'784
Paare mit minderjährigen Kindern	**6.9**	19'775	**5.6**	15'953	285'232
Paare mit nur volljährigen Kind(ern)	**2.3**	1'279	**1.6**	854	54'533
Einelternhaushalte mit minderjährigen Kindern	**21.4**	6'777	**19.1**	6'057	31'631
Einelternhaushalte mit nur volljährigen Kind(ern)	**9.4**	1'178	**7.5**	931	12'484
MPH (WG) ohne minderjährige Kinder	**6.8**	1'786	**5.9**	1'565	26'455
Weitere MPH mit minderjährigen Kindern	**4.7**	1'879	**3.5**	1'393	40'336
Total Armutsquote	**7.8**	54'495	**6.1**	42'538	701'955

Quellen: Erweiterte Steuerdaten Kanton Bern 2015, Berechnungen BFH

7.2 Nach Nationalität

Betrachtet man die Armutsquote bei den verschiedenen Nationalitätengruppen, so zeigt sich, dass die Armutsbetroffenheit bei Personen mit Schweizer Bürgerrecht unter dem Durchschnitt liegt. Durchschnittlich ist die Quote bei Personen mit einer Staatsangehörigkeit aus Nord- und Westeuropa, während Personen aus Südeuropa ein um 0.5 Prozentpunkte erhöhtes Armutsrisiko haben. Massiv höher ist die Armutsquote bei Personen, die aus Ländern ausserhalb der EU/EFTA stammen. Viele stammen aus Südosteuropa (Kosovo, Nordmazedonien, Serbien u.a.) oder der Türkei. 18.9% der Personen aus Ländern ausserhalb der EU/EFTA mit festem Wohnsitz in der Schweiz verfügen nicht

über einen C-Ausweis. Bei dieser Gruppe ist fast jede fünfte Person arm (einkommensarm ohne finanzielle Reserven: 18.0%). Ein Teil dieser Personen dürfte im Rahmen eines Asylverfahrens in die Schweiz gekommen sein. 6'109 Personen der ständigen Wohnbevölkerung des Kantons Bern sind Asylsuchende oder vorläufig Aufgenommene. Bei dieser Gruppe beträgt die Armutsquote über 50% und bei den regulär veranlagten Flüchtlingen gar 56%. Betrachtet man nur die Quellenbesteuerten, so beträgt die Armutsquote 50%. Dazu kommen ca. 4'000 Asylsuchende oder vorläufig aufgenommene Personen der nicht ständigen Wohnbevölkerung, die weniger als 12 Monate in der Schweiz sind.

Tabelle 22: Einkommensarmut mit und ohne Berücksichtigung der finanziellen Reserven nach Nationalität (Personen unter 65 Jahre)

	Einkommensarm (ohne Berücksichtigung von Reserven)		**einkommensarm ohne Reserven für 12 Monate**		
	Quote	**n**	**Quote**	**n**	**Total**
Schweiz	**7.0**	42'915	**5.2**	31'809	610'344
Nord- und Westeuropa[1]	**7.4**	1'758	**6.0**	1'417	23'681
Südeuropa[2]	**7.2**	1'858	**6.6**	1'695	25'748
Übrige Länder[3]	**18.9**	7'946	**18.0**	7'603	42'125
Total Armutsquote	**7.8**	54'477	**6.1**	42'524	701'898

Quellen: Erweiterte Steuerdaten Kanton Bern 2015, Berechnungen BFH
[1] Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Grossbritannien, Irland, Island, Liechtenstein, Luxemburg, Monaco, Niederlande, Norwegen, Österreich, Schweden.
[2] Andorra, Griechenland, Italien, Portugal, San Marino, Spanien Malta und Vatikan.
[3] Länder ausserhalb der EU/EFTA.
Bemerkung: 54 fehlende Werte bei Nationalität.

7.3 Bildungsgruppen

Die Angaben zum Bildungsstatus beziehen sich auf die Befragung im Rahmen der Strukturerhebung 2015 und damit nur auf eine Stichprobe der Bevölkerung.

Personen ohne Berufsbildung oder ohne genügende Schulbildung sind einem erheblichen Armutsrisiko ausgesetzt. Deutlich zeigt sich dies anhand von Tabelle 23.
Mit 8.7%, bzw. 7.6% ist die Armutsquote bei Personen ohne Berufsbildung (bei Berücksichtigung von Reserven) fast dreimal so hoch wie bei Personen mit einer Tertiärbildung. Aber auch im Vergleich zu Personen mit einer Berufsbildung (Sekundarstufe II) haben Personen ohne Berufsbildung ein erheblich erhöhtes Armutsrisiko. Eine gute Berufsbildung ist somit sehr wirksam zur Vermeidung von Armut.

Tabelle 23: Einkommensarmut mit und ohne Berücksichtigung von finanziellen Reserven nach Bildung (Personen unter 65 Jahre)

	Einkommensarm (ohne Berücksichtigung von Reserven)		**einkommensarm ohne Reserven für 12 Monate**		
	Quote	**n**	**Quote**	**n**	**Total**
keine Ausbildung	**10.2**	587	**8.7**	502	5'757
Obligatorische Schule	**9.4**	1'760	**7.6**	1'422	18'719
Sekundarstufe II	**6.1**	4'144	**4.3**	2'912	67'941
Tertiärstufe	**4.4**	1'726	**2.8**	1'106	39'238
Total	**6.2**	8'163	**4.5**	5'942	131'655

Quellen: Erweiterte Steuerdaten Kanton Bern 2015; BFS, Strukturerhebung 2015; Berechnungen BFH
Anmerkung: Im Unterschied zu den obigen Tabellen bezieht sich die Tabelle auf Personen, welche im Rahmen der Strukturerhebung befragt wurden.

7.4 Zusammenfassung

Das Armutsrisiko von Personen unterschiedlicher Haushaltstypen, Nationalitätengruppen und Bildungsgruppen unterscheidet sich erheblich. Bei den unterschiedlichen Haushaltstypen führt v.a. die Einschränkung der Erwerbstätigkeit aufgrund von Betreuungspflichten für die im Haushalt lebenden Kinder zu einem erhöhten Armutsrisiko. Zudem sind Haushalte mit mehreren Personen im erwerbsfähigen Alter besser geschützt, da sich das Risiko eines zu geringen Erwerbseinkommens durch die Erwerbsbeteiligung von mehreren Personen deutlich verringert. Bei Nationalitätengruppen und Bildungsgruppen spielt der Zugang zum Arbeitsmarkt und insbesondere zum Segment der ausreichend bezahlten Stellen eine entscheidende Rolle. So steigt mit fehlender Ausbildung das Risiko der Arbeitslosigkeit oder Unterbeschäftigung sowie einer Beschäftigung in einem Tieflohnsektor deutlich an. Viele Personen dieser Risikogruppen arbeiten in ungesicherten Arbeitsverhältnissen mit prekären Arbeitsbedingungen.

Von allen hier betrachteten Gruppen haben Alleinerziehende das grösste Armutsrisiko. Auch bei Berücksichtigung von finanziellen Reserven ist jeder fünfte Einelternhaushalt mit minderjährigen Kindern von Armut betroffen. Hoch ist das Armutsrisiko auch bei den Alleinlebenden: So ist jeder zehnte Einpersonenhaushalt von Armut betroffen. Demgegenüber liegt das Armutsrisiko von Paarhaushalten ohne minderjährige Kinder deutlich unter dem Durchschnitt. Aber auch bei Paarhaushalten mit minderjährigen Kindern liegt das Armutsrisiko eher unter dem Durchschnitt.

Werden Nationalitätengruppen bei den unter 65-Jährigen betrachtet, so zeigt sich, dass die Armutsquote der Schweizerinnen und Schweizer auch bei Berücksichtigung von Vermögensreserven unter dem Durchschnitt liegt. Bei Personen aus der EU/EFTA entspricht die Armutsquote etwa dem Durchschnitt, während diese bei Herkunftsländern ausserhalb der EU/EFTA etwa dreimal so hoch ist. Bei dieser Gruppe ist das Armutsrisiko fast so hoch wie jenes der Einelternhaushalte mit minderjährigen Kindern. Mangelnde Sprachkenntnisse und fehlende Berufsbildung dürften bei dieser Personengruppe für den Zugang zum Arbeitsmarkt ein wesentliches Hindernis sein. Diese Personen verfügen auch kaum über Vermögen, so dass die Berücksichtigung der Vermögen die Quote praktisch nicht verändert.

8 Armut und Ungleichheit

Die Fortschritte des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandels kommen nicht allen gleichermassen zugute. Die Vereinten Nationen regen daher an, im Rahmen der Nachhaltigkeitsziele (SDGs) das Augenmerk vermehrt auf die Ungleichheitsentwicklung zu richten (UNDP, 2016). Nachhaltiger Fortschritt bedeutet in diesem Kontext, dass alle Bevölkerungsschichten am Wohlstandswachstum teilhaben können und niemand den Anschluss verliert. Dieses Verständnis wurde auch in die Ziele der Agenda 2030 aufgenommen. Wie in Kapitel 4.9 ausgeführt, regen wir an, diese Überlegungen in einem Armutsmonitoring zu verankern, indem gemäss dem p20-Ansatz (Tchané, 2019; Development Initiatives, 2019) die Einkommen der ärmsten 20 Prozent mit den mittleren und höchsten Einkommen verglichen werden (vgl. Kap. 8.1). In Kapitel 8.2 erweitern wir die Betrachtung durch die Berücksichtigung von Vermögen. Abschliessend werden regionale Disparitäten dargestellt.

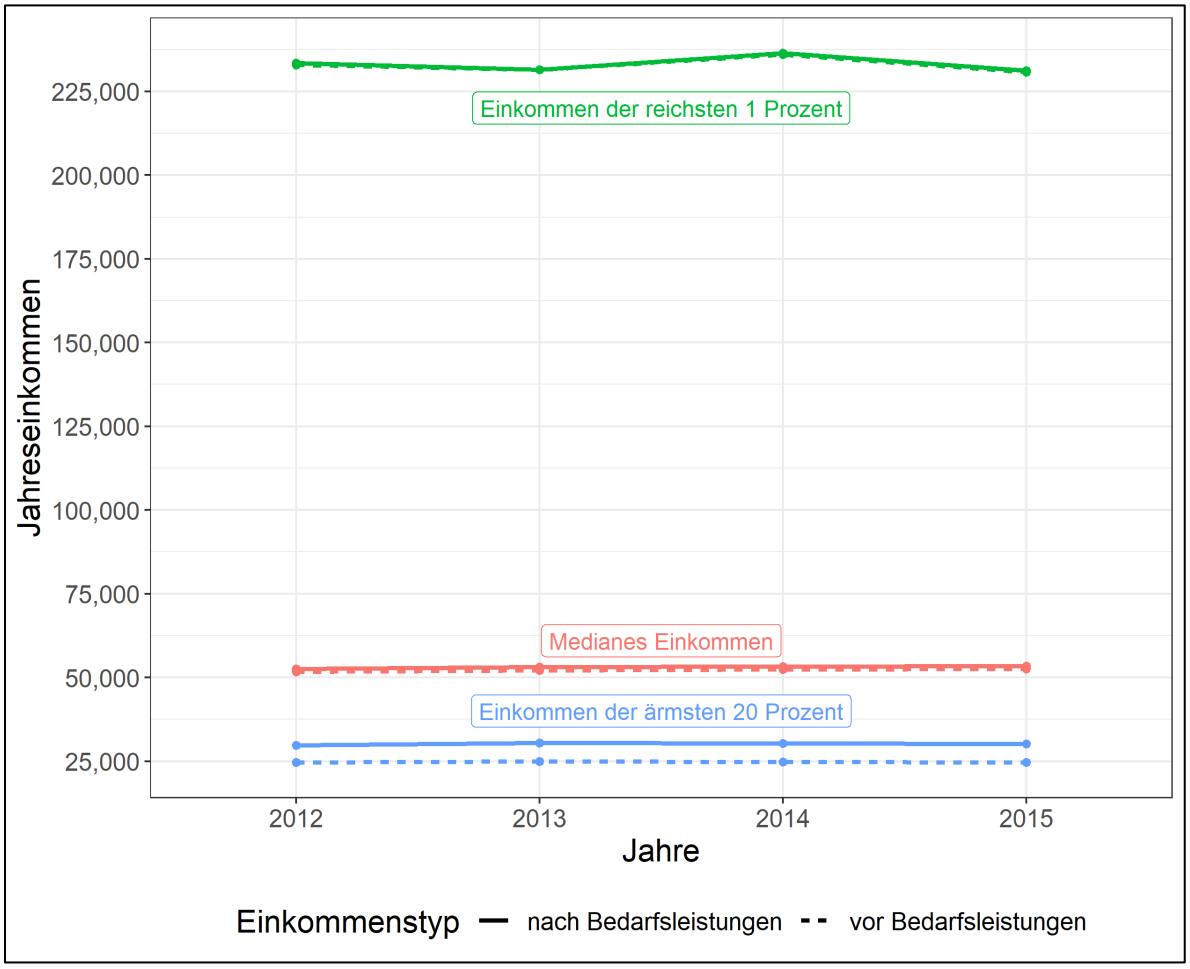
8.1 Einkommen der ärmsten 20 Prozent der Bevölkerung

Beim p20-Ansatz stehen die ärmsten 20 Prozent der Bevölkerung im Fokus. Werden Einkommen aus Erwerbsarbeit, Sozialversicherungen und allfällige Einkünfte aus Vermögen berücksichtigt und unterschiedliche Haushaltsgrössen mittels Äquivalenzskala[55] vergleichbar gemacht, so stand im Jahr 2015 einer Person der ärmsten Gruppe im Durchschnitt ein Jahreseinkommen von CHF 24'677.- zur Verfügung. Das entspricht einem monatlichen Einkommen von CHF 2'056.-. Damit müssen Kosten für Wohnen, Krankenkassenprämien und den Lebensunterhalt beglichen werden. Zum Vergleich stand im Mittel einer Person der Berner Kantonsbevölkerung mit CHF 52'536.- pro Jahr, bzw. CHF

[55] Die Einkommen von Haushalten unterschiedlicher Grösse werden mittels OECD-Skala auf einen Einpersonenhaushalt umgerechnet.

4'378.- pro Monat mehr als das Doppelte zur Verfügung. Die Gruppe des einkommensreichsten Prozents der Kantonsbevölkerung verfügte im Mittel mit CHF 230'750.- pro Person sogar über ein rund neunmal höheres Jahreseinkommen als die ärmsten 20 Prozent.

Abbildung 5: Haushaltsäquivalenzeinkommen vor (gestrichelte Linie) und nach Bedarfsleistungen (durchgezogene Linie), Bevölkerung im Erwerbsalter 2012 bis 2015



Quelle: Erweiterte Steuerdaten Kanton Bern 2012 bis 2015, Berechnungen BFH
Anmerkung: Haushaltsäquivalenzeinkommen vor und nach Bedarfsleistungen (Sozialhilfe, IPV, EL). Die gestrichelte Linie zeigt die Einkommen vor Bedarfsleistungen, die durchgezogene Linie die Einkommen bei Berücksichtigung von diesen Leistungen. Die Einkommen der reichsten 1 und der ärmsten 20 Prozent wird ermittelt, in dem die Perzentilsgrenze dieser Gruppe bestimmt wird. Ausgewiesen wird der Median des Einkommens dieser Gruppen.

Abbildung 5 zeigt, dass die Einkommensunterschiede innerhalb des Kantons Bern erheblich sind. Im Beobachtungszeitraum von 4 Jahren gab es kaum eine Angleichung, aber auch keine Zunahme der Ungleichheit. Gleichzeitig ist zu sehen, dass Bedarfsleistungen wie individuelle Prämienverbilligungen, die Ergänzungsleistungen und die Sozialhilfe die Einkommen der ärmsten 20 Prozent sichtbar anheben und so zu einer unmittelbaren Verbesserung der Situation beitragen. Nach Bedarfsleistungen lagen die Einkommen dieser Gruppe mit CHF 30'182.- deutlich höher. Ohne Bedarfsleistungen wäre es für einen

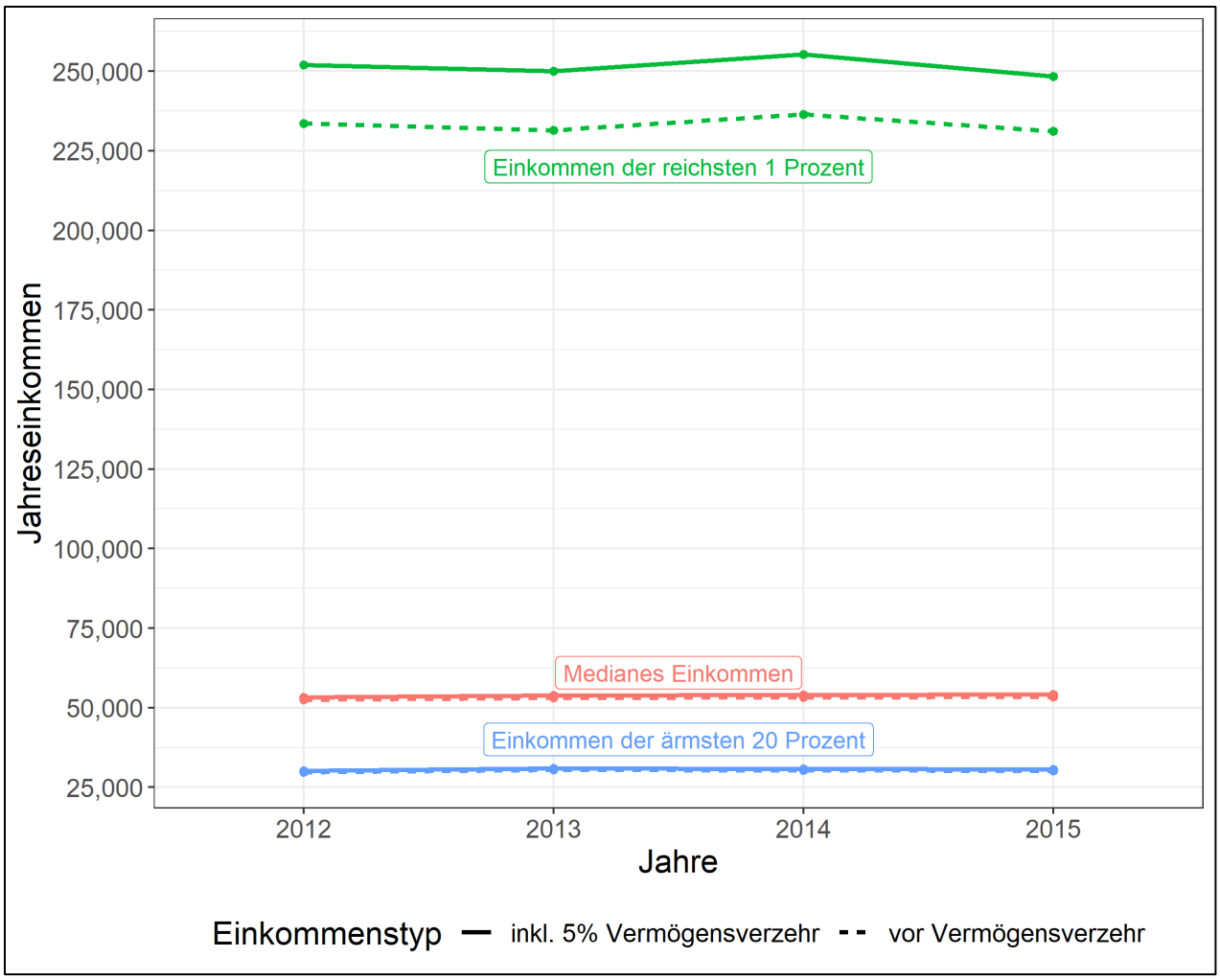
Teil der Bevölkerung unmöglich, den alltäglichen Lebensbedarf zu decken.

In Zusammenhang mit der Entwicklung der Einkommensungleichheit gilt es festzuhalten, dass der Kanton Bern zu den Kantonen mit eher mässig ungleicher Einkommensverteilung gehört. Bei einer Auswertung basierend auf Kennzahlen der Eidgenössischen Steuerverwaltung rangiert der Kanton im Mittelfeld (Hümbelin, 2019b). Auch bei Betrachtung der Entwicklung seit 2003 kam es kaum zu grösseren Verschiebungen. Gleichzeitig gibt es einzelne Kantone, in welchen die Ungleichheit in den letzten Jahren deutlich zugenommen hat (Genf, Tessin, Obwalden, Schwyz, Zug). Dies deutet darauf hin, dass der strukturelle Wandel in der Schweiz die regionalen Unterschiede verschärft, was die Dringlichkeit der vorgeschlagenen Kantonsvergleiche unterstreicht.

8.2 Betrachtung unter Einbezug von Vermögen

Die Analyse der Einkommensverhältnisse der Bevölkerung kann durch den Einbezug des Vermögens erweitert werden. Dafür werden 5 Prozent der liquiden Vermögenswerte (Bankkonten und Wertschriften) zum Einkommen als potenzieller Vermögensverzehr dazu gerechnet. Andere Vermögenswerte wie Liegenschaften oder Betriebsvermögen werden nicht berücksichtigt. Anhand von Abbildung 6 zeigt sich, dass die ungleiche Verteilung von Vermögen die bestehende Einkommensungleichheit verschärft. Es ist zu erkennen, dass sich die Ressourcensituation der ärmsten 20 Prozent und ebenso im mittleren Bereich (Median) bei Berücksichtigung der liquiden Vermögen kaum verändert, während die bereits sehr hohen Einkommen des reichsten Prozents zusätzlich angehoben werden. Bei dieser Gruppe lag der durch flüssige Vermögenswerte erweiterte finanzielle Spielraum über die vier Jahre betrachtet zwischen CHF 17'000.- und CHF 18'000.-. Im reichsten Prozent der Bevölkerung erhöhen sich die finanziellen Ressourcen durch den Einbezug des Vermögens somit erheblich: neben dem Einkommen von rund CHF 230'000.-, können sie auf liquides Vermögen von durchschnittlich rund 3.5 Millionen zurückgreifen.

Abbildung 6: Haushaltsäquivalenzeinkommen vor Vermögensverzehr (gestrichelte Linie) und inkl. Verzehr von Vermögen (durchgezogene Linie), Bevölkerung im Erwerbsalter 2012 bis 2015



Quellen: Erweiterte Steuerdaten Kanton Bern 2012 bis 2015, Berechnungen BFH
Anmerkung: Die gestrichelte Linie zeigt die Einkommen nach Bedarfsleistungen, die durchgezogene Linie die Einkommen inkl. 5 Prozent Verzehr von flüssigen finanziellen Mitteln (Geld auf Bankkonten und Wertschriften). Die Einkommen der reichsten 1 und der ärmsten 20 Prozent wird ermittelt, in dem die Perzentilsgrenze der Haushaltsäquivalenzeinkommen nach Bedarfsleistungen bestimmt wird. Ausgewiesen wird das Median-Einkommen dieser Gruppen.

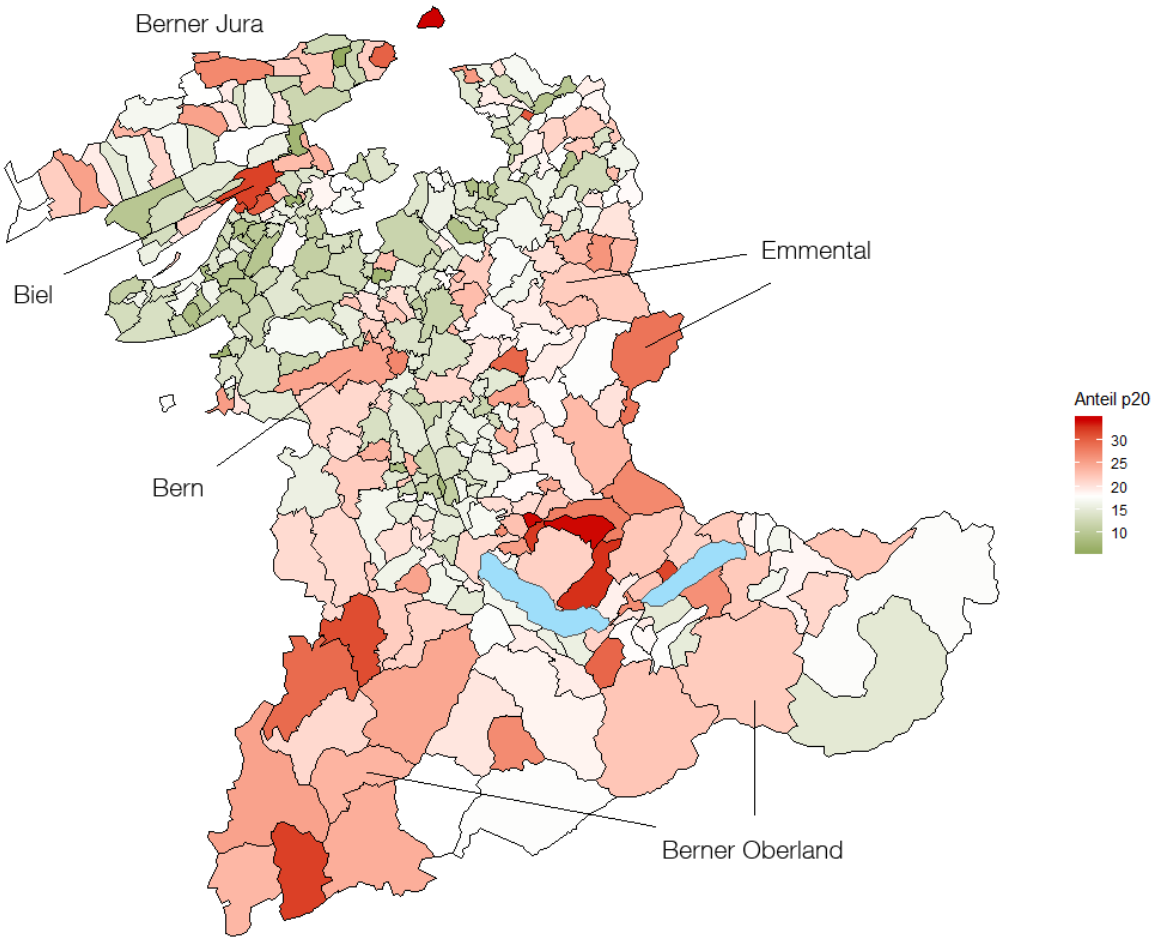
8.3 Regionale Disparitäten

Regionale Disparitäten können anhand von Karten dargestellt werden. Dazu fokussieren wir auf die Gruppe der einkommensschwächsten 20 Prozent (p20). Um unterschiedliche Lebenshaltungskosten zu berücksichtigen, wurde die Einkommenssituation nach Abzug von direkten Steuern auf Einkommen und Vermögen, Krankenkassenprämien und Mieten (sowie geleistete Unterhaltszahlungen) betrachtet. Abbildung 7 zeigt auf, in welchen Gemeinden die ärmsten 20 Prozent des Kantons über- bzw. untervertreten sind. Rot dargestellt sind Gemeinden mit einem überdurchschnittlichen Anteil an einkommensschwachen Haushalten, während in grün eingefärbten Gemeinden einkommensschwache Gruppen unterdurchschnittlich häufig vertreten sind.

Die Karte zeigt eine Konzentration von Menschen mit wenig Einkommen in bestimmten Regionen. Die Möglichkeit, ein ausreichendes Einkommen zu erzielen, ist also nicht in allen Regionen gleichermassen vorhanden. Das Einkommenspotential ist eng mit der Wirtschaftsstruktur verbunden. Eine Besonderheit des Kantons Bern ist die traditionell grosse Bedeutung der Uhrenindustrie in der Region Biel und dem Berner Jura, die in den 1970er Jahren stark geschrumpft ist und sich bis heute nicht vollständig erholt hat. Entsprechend viele Menschen mit einem geringen Einkommen leben im Nordwesten des Kantons. Auch die Arbeitslosenquote ist dort nach wie vor überdurchschnittlich hoch, was sich ebenfalls auf die Einkommenssituation auswirkt. Zudem ist der Kanton geprägt durch einen vergleichsweise hohen Anteil Beschäftigter in der Landwirtschaft (besonders im Emmental) und im Tourismus. Ausgeprägt ist die Bedeutung des Tourismus im Berner Oberland, wo jeder dritte Arbeitsplatz von diesem abhängt. Eine Tätigkeit in der Tourismusbranche ist dabei nicht per se mit wenig Einkommen verbunden, aber die dem Tourismus verbundene Gastwirtschaft ist ein klassischer Tieflohnsektor. Sowohl im Emmental als auch im Berner Oberland sind tiefe Einkommen weit häufiger anzutreffen. Auch in der Stadt Bern ist der Anteil an Menschen mit tiefen Einkommen vergleichsweise hoch. Hier dürften der hohe Ausländeranteil und der grosse Anteil an jungen Menschen in Ausbildung eine Rolle spielen. Generell ist von einer Sogwirkung von Kernstädten für Einkommensschwache auszugehen, die in Zusammenhang mit subkulturellen Milieus, alternativen Lebensformen sowie der Möglichkeit von Gelegenheitsarbeit entsteht.

Besonders tief ist der Anteil der Menschen mit geringen Einkommen in den wohlhabenden Agglomerationen des Seelands südlich von Biel, in der Region Mittelland-Nord nördlich von Bern und in den Gemeinden an der Grenze zum Kanton Solothurn. Dies sind bevorzugte Wohnlagen für wohlhabende Personen.

Abbildung 7: Anteil der Einkommensschwächsten pro Gemeinde



Quellen: Erweiterte Steuerdaten Kanton Bern 2015, Berechnungen BFH
Lesehilfe: Bei den weissen Gemeinden liegt der Anteil der Haushalte mit einem tiefen Einkommen im kantonalen Durchschnitt, bei den roten Gemeinden über dem Durchschnitt, bei den grünen Gemeinden unter dem Durchschnitt. Zu den tiefen Einkommen werden die ärmsten 20 Prozent des Kantons gezählt.

Es zeigt sich also, dass die regionalen Disparitäten im Kanton Bern relativ ausgeprägt sind. Personen in strukturschwachen Regionen sind stärker bedroht, abgehängt zu werden. Abbildung 7 zeigt den Anteil der einkommensschwachen Haushalten der einzelnen Gemeinden. Diese Ergebnisse sind jedoch im regionalen Kontext zu interpretieren, da Wohnort und Arbeitsort oft nicht identisch sind (Pendler), weshalb für die Erwerbsmöglichkeit die Arbeitsmarktsituation in der Region massgebend ist. Die Unterschiede zwischen den Regionen hängen von verschiedenen Faktoren ab. Wie oben ausgeführt, dürfte der Wirtschaftsstruktur im regionalen Umfeld eine Schlüsselrolle zukommen. Ein regionaler Ausgleich ist deshalb wichtig, um ein Auseinanderdriften zu verhindern. Eine ganzheitliche Armutspolitik muss somit auch die Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik einbeziehen. Diese sollte sicherstellen, dass möglichst alle Bevölkerungsschichten ein ausreichendes Einkommen erzielen können.

8.4 Zusammenfassung

Ausgehend vom p20-Ansatz und den Zielen der Agenda 2030 haben wir zusätzlich Indikatoren ausgewiesen, die sich auf die einkommensschwächsten 20 Prozent der Bevölkerung beziehen. Dabei wird ausgewiesen, wie die Einkommensschwächsten im Vergleich zur übrigen Bevölkerung dastehen und wie sich der Unterschied zu den mittleren Einkommensschichten und zu den reichsten Bevölkerungsgruppen über die Zeit entwickelt.

Im Kanton Bern verfügen die untersten 20 Prozent im Schnitt nur über etwa halb so viel finanzielle Ressourcen wie die mittlere Einkommensschicht. Im Vergleich zur reichsten Einkommensgruppe (Top-1-Prozent) liegt das durchschnittliche Einkommen der p20-Gruppe gar nur bei gut 10%.

Bedarfsleistungen verbessern die Einkommenssituation der untersten 20 Prozent massgebend, während sie im mittleren und oberen Bereich die Einkommenssituation kaum verändern. Es zeigt sich also, dass bedarfsabhängige Sozialleistungen wirksam sind, um den Einkommensunterschied zwischen der untersten Schicht und der übrigen Bevölkerung zu reduzieren. Berücksichtigt man zusätzlich das liquide Vermögen, so vergrössert sich der Unterschied an finanziellen Mitteln zum obersten Bereich erheblich. Damit nimmt die Kluft zwischen unten und oben zusätzlich zu. So verfügt die Gruppe der einkommensstärksten Personen (oberstes Prozent) zusätzlich zum hohen Einkommen im Schnitt noch über ein Vermögen von CHF 3.5 Mio.

Vergleicht man die räumliche Verteilung der einkommensschwächsten Personen, so zeigen sich erhebliche Unterschiede. Hauptsächlich in den ländlichen Gebieten des Jura und des Berner Oberlands und teilweise auch in den Städten liegt der Anteil der einkommensschwächsten Gruppen deutlich über dem Durchschnitt. Demgegenüber sind wohlhabende Gruppen in den Gebieten des Seelandes und den bevorzugten Wohngebieten der städtischen Agglomeration stärker vertreten. Somit sind die räumlichen Disparitäten im Kanton Bern erheblich. Nicht alle Regionen profitieren in gleichem Masse vom Strukturwandel und von der wirtschaftlichen Entwicklung. Um ein weiteres Auseinanderdriften zu vermeiden, ist ein wirksamer regionaler Ausgleich von grosser Wichtigkeit.

9 Nichtbezug von Sozialhilfe

Wohlfahrtsstaaten haben Instrumente zur Bekämpfung der Armut entwickelt. In der Schweiz ist das Recht auf ein Existenzminimum in der Bundesverfassung festgeschrieben, insbesondere in BV Art. 12 (Recht auf Mittel für ein menschenwürdiges Dasein). Dabei ist die Sozialhilfe das letzte Netz der Existenzsicherung. Falls eigene Mittel und die

Sozialversicherungsleistungen sowie die der Sozialhilfe vorgelagerten Bedarfsleistungen nicht ausreichen, besteht ein Anrecht auf Sozialhilfe. Verschiedene Faktoren wie Stigmatisierung, administrative Hürden oder Nichtwissen können dazu führen, dass ein bestehender Anspruch auf Sozialhilfe nicht geltend gemacht wird. Dadurch wird die Wirksamkeit der Sozialhilfe zur Bekämpfung der Armut beeinträchtigt. Im Teil zur Familienarmut wird aufgezeigt, in welchem Ausmass die Sozialhilfe Armut zu verringern mag und bei welchen Gruppen die Wirksamkeit der Sozialhilfe besonders hoch ist (vgl. Kap. 11.2). Dass auch nach der Ausrichtung von Bedarfsleistungen eine erhebliche Armutsquote besteht, deutet darauf hin, dass nicht alle Haushalte, die zum Bezug von Sozialhilfe berechtigt sind, diese auch beanspruchen.

Während für die Festlegung der Armutsquote ein pauschalisiertes, standardisiertes Verfahren angewendet wurde (vgl. Kap. 4), wird im Folgenden für die Berechnung des Nichtbezugs die Anspruchsberechtigung so genau wie es anhand der verfügbaren Daten möglich ist, bestimmt. Die Methodik zur Berechnung der Nichtbezugsquote ist im Kapitel 4.10 und im Anhang 16.3 beschrieben. Ausgehend von den gesetzlichen Grundlagen und mit Hilfe des Handbuches Sozialhilfe der BKSE[56] haben wir die Bestimmung des Anspruchs auf Sozialhilfe auf der Basis des Bedarfs und der verfügbaren finanziellen Mittel von Unterstützungseinheiten für die Berner Bevölkerung geprüft[57]. Dabei haben wir die Regeln der Bedarfsprüfung möglichst präzise abgebildet.

9.1 Nichtbezug von Sozialhilfe im Kanton Bern

Eine gemäss den obigen Regeln definierte Unterstützungseinheit (UE) gilt als anspruchsberechtigt auf Sozialhilfe, wenn das massgebende Einkommen der gesamten UE tiefer ist als der anerkannte Bedarf.

Wie dargelegt, bemisst sich das *massgebende Einkommen* aufgrund aller Erwerbseinkommen, Vermögenseinkommen, Sozialversicherungsleistungen, privaten Transfers und allfälligen, der Sozialhilfe vorgelagerten Bedarfsleistungen minus den Erwerbsfreibeträgen. Der *Bedarf* setzt sich zusammen aus dem Grundbedarf gemäss SKOS der UE, den Integrationsbeiträgen, den Krankenkassenprämien und den Wohnkosten.

Zusätzlich gelten folgende UE nicht als anspruchsberechtigt:

- Mindestens eine Person der UE bezieht eine AHV/IV-Rente[58]

[56] http://handbuch.bernerkonferenz.ch/home/

[57] Die Methodik stützt sich auf die Herangehensweise wie sie Hümbelin (2019) bereits für den Kanton Bern umgesetzt hat.

[58] Personen mit einer AHV/IV-Rente können EL beanspruchen.

- Das Vermögen der UE (nur liquide Mittel ohne Liegenschaften) liegt über der oben angegebenen Grenze
- Mindestens eine Person der UE hat Verwandte ersten Grades mit einem massgebenden Einkommen inklusive Vermögensverzehr über der festgelegten Grenze (vgl. Kap. 4.10).

Die Schätzung bezieht sich auf Personen zwischen 26 und 64 Jahren (vgl.4.10.1). Junge Erwachsene (18 bis 25 Jahre) werden bei der Analyse nicht berücksichtigt, ausser sie leben in einer UE mit Personen über 25 Jahren zusammen. Personen, die im Jahr 2015 Sozialhilfe bezogen haben, gelten als anspruchsberechtigt.

Aufgrund dieser Bedingungen wurden von der Gesamtheit der Untersuchungspopulation 48'624 Personen als anspruchsberechtigt identifiziert (Tabelle 24):

Tabelle 24: Schätzung der anspruchsberechtigten Personen (26 bis 64) im Kanton Bern im Jahr 2015

	n	Quote
Nicht-Anspruchsberechtigte	576'902	92.2
Anspruchsberechtigte	**48'624**	**7.8**
Total	625'526	100

Quellen: Erweiterte Steuerdaten Kanton Bern 2015 (sowie 2011 zur Bestimmung der Konkubinatspaare).
Untersuchte Altersgruppen: Älteste Person in Unterstützungseinheit über 25, ohne UE mit Personen im Rentenalter (über 64 Jahre)

Von den als anspruchsberechtigt identifizierten Personen haben 30'738 Personen im betreffenden Jahr Sozialhilfeleistungen bezogen, womit rund 17'900 Personen als Nichtbeziehende gelten. Davon ausgehend liegt die Nichtbezugsquote bei 36.8% und damit höher als frühere Schätzungen für den Kanton Bern (Hümbelin schätzte die Nichtbezugsquote für das Jahr 2012 auf 26.4%[59] (Hümbelin, 2016; 2019a).

Tabelle 25: Nichtbezugsquote im Kanton Bern 2015

	n	Quote
Beziehende	30'738	63.2
Nichtbeziehende	**17'886**	**36.8**
Total	48'624	100

Quellen: Erweiterte Steuerdaten Kanton Bern 2011, 2014, 2015.
Untersuchte Altersgruppen: Älteste Person in Unterstützungseinheit über 25, ohne UE mit Personen im Rentenalter (über 64 Jahre)

[59] Laut Sensitivitätsanalysen lag die Schätzung für 2012 in der Bandbreite von 18% bis 40%.

Dazu ist zu bemerken, dass nicht alle Informationen, welche in die Einzelfallabklärung der Sozialdienste einfliessen, in den benutzten Daten vorhanden sind und somit berücksichtigt werden konnten. So konnten z.B. anspruchsberechtigte Personen aufgrund von einmaligen hohen Auslagen (z.B. Zahnarztrechnung, kurzfristige Übergangsleistungen für ALV oder IV) nicht identifiziert werden. Zudem können Personen, die aufgrund der Betrachtungen über das gesamte Jahr als nicht berechtigt erscheinen, für einen Teil des Jahres einen Anspruch auf Sozialhilfe gehabt haben. Umgekehrt können Personen aufgrund der Wohnkosten, die effektiv tiefer liegen als geschätzt oder wegen einem Liegenschaftsbesitz[60] fälschlicherweise als anspruchsberechtigt ausgewiesen werden.

Um der erwähnten Unschärfe Rechnung zu tragen, haben wir die Nichtbezugsquote bei einem um CHF 100.- erhöhten bzw. verringerten Bedarf pro Person und Monat berechnet. Es zeigt sich, dass die Nichtbezugsquote mit der Festlegung des Bedarfs variiert. So verringert sich die Quote bei einem um CHF 100.- tieferen Bedarf um 4 Prozentpunkte, bzw. sie erhöht sich um knapp 5 Prozentpunkte, falls der Bedarf um CHF 100.- erhöht wird. Ausgehend von diesen Sensitivitätsanalysen kann angenommen werden, dass die Nichtbezugsquote im Bereich von 32.8% bis 41.6% liegt.

Tabelle 26: Sensitivitätsanalyse: Nichtbezugsquote bei Erhöhung / Verringerung des Bedarfs um CHF 100.- pro Person und Monat

	Variante 1: CHF 100.- weniger pro Kopf und Monat			**Grundvariante**			**Variante 2: CHF 100.- mehr pro Kopf und Monat**		
	Quote	**n**	**Total**	**Quote**	**n**	**Total**	**Quote**	**n**	**Total**
Total	**32.8**	14'993	45'731	**36.8**	17'886	48'624	**41.6**	21'873	52'611

Quellen: Erweiterte Steuerdaten Kanton Bern 2011, 2014, 2015.
Untersuchte Altersgruppen: Älteste Person in Unterstützungseinheit über 25, ohne UE mit Personen im Rentenalter (über 64 Jahre)

9.2 Nichtbezugsquote ausgewählter Gruppen

Wie stark unterscheidet sich die Nichtbezugsquote von einzelnen soziodemografischen Gruppen? Als Erstes haben wir die Nichtbezugsquote der verschiedenen Haushaltstypen berechnet. Dabei können erhebliche Unterschiede festgestellt werden.

[60] Beim Vermögen wurden Liegenschaften nicht berücksichtigt, da selbstbewohne Liegenschaften bei der Anspruchsprüfung teilweise nicht angerechnet werden. Anhand der Daten können wir jedoch selbstbewohnte Liegenschaften nicht von den übrigen Liegenschaften unterscheiden, deshalb wurde das Liegenschaftsvermögen gesamthaft nicht dem massgebenden Vermögen angerechnet.

Am tiefsten ist die Nichtbezugsquote bei Konkubinatspaaren ohne Kinder. Allerdings ist das nur eine relativ kleine Gruppe, weil Konkubinate auf Personen eingeschränkt wurden, die bereits 2011 zusammengewohnt haben.

Ebenfalls tief ist die Nichtbezugsquote bei Alleinerziehenden. Möglicherweise ist die Bedarfslücke bei dieser Gruppe besonders hoch. Zudem fühlen sich Alleinerziehende unter Umständen weniger rasch stigmatisiert, da die Bedarfslücke auch durch fehlende oder nicht ausreichende Unterhaltszahlungen des Expartners verursacht sein könnte. Zudem ist der finanzielle Druck mit Kindern höher, weshalb eher Sozialhilfe bezogen wird. Eventuell sind Alleinerziehende auch stärker in ein Beratungssetting eingebunden und deshalb besser über finanzielle Unterstützungsmöglichkeiten informiert.

Am höchsten ist die Nichtbezugsquote bei Verheirateten ohne Kinder und überdurchschnittlich hoch bei Personen in Mehrpersonenhaushalten (ausser bei Einelternfamilien). Möglicherweise werden Personen in Mehrpersonenhaushalten durch Haushaltsmitglieder ausserhalb der UE unterstützt. Denkbar ist auch, dass Personen mit alternativen Lebensformen die Erwerbstätigkeit bewusst einschränken und deshalb mit relativ bescheidenen finanziellen Mitteln leben. So zeigt sich, dass in der Stadt Bern, wo solche Lebensformen im Vergleich zum übrigen Kanton verbreiteter sind, die Nichtbezugsquote von Paaren ohne Kinder und Einzelpersonen deutlich höher ist im Vergleich zum übrigen Kanton, während sich die übrigen Gruppen diesbezüglich nur wenig unterscheiden.

Tabelle 27: Nichtbezugsquote nach Haushaltstyp

	Nichtbeziehende		
	Quote	**n**	**Total**
Einpersonenhaushalte	**30.2**	2'791	9'256
Verheiratete/registrierte Paare ohne Kinder	**48.4**	1'198	2'474
Konkubinatspaare ohne Kinder	**16.8**	260	1'544
Paare mit nur minderjährigen Kindern	**41.6**	7'138	17'176
Einelternhaushalte mit nur minderjährigen Kindern	**22.0**	1'830	8'324
Einzelperson in MPH	**53.1**	2'930	5'516
Paare ohne Kinder, MPH	**43.9**	748	1'702
Paare mit nur minderjährigen Kindern, MPH	**43.3**	856	1'979
Einelternhaushalte mit nur minderjährigen Kindern, MPH	**20.7**	135	653
Total Nichtbezugsquote	**36.8**	17'886	48'624

Quellen: Erweiterte Steuerdaten Kanton Bern 2011, 2014, 2015.
Untersuchte Altersgruppen: Älteste Person in Unterstützungseinheit über 25, ohne UE mit Personen im Rentenalter (über 64 Jahre)

Tabelle 28 weist die Nichtbezugsquote nach Altersgruppen aus. Hier zeigen sich nur geringe Unterschiede. Am höchsten ist die Nichtbezugsquote bei der kleinen Gruppe von jungen Erwachsenen, die mit Personen zusammenleben, die älter als 25 sind. Dies könnte damit zusammenhängen, dass wir bei dieser Gruppe Stipendien und Unterstützungen durch die Eltern nicht berücksichtigen konnten. Bei Kindern liegt die Nichtbezugsquote leicht unter dem Durchschnitt. Eltern mit Kindern dürften bei eingeschränkten finanziellen Ressourcen nur einen geringen Spielraum haben und deshalb rascher gezwungen sein, Sozialhilfe in Anspruch zu nehmen.

Tabelle 28: Nichtbezugsquote nach Altersgruppe

	Nichtbeziehende		
	Quote	**n**	**Total**
0 -17 Jahre	**34.6**	5'174	14'953
18 – 25 Jahre[1]	**39.4**	228	579
26 – 64 Jahre	**37.7**	12'484	33'092
Total Nichtbezugsquote	**36.8**	17'886	48'624

Quellen: Erweiterte Steuerdaten Kanton Bern 2011, 2014, 2015.
Untersuchte Altersgruppen: Älteste Person in Unterstützungseinheit über 25, ohne UE mit Personen im Rentenalter (über 64 Jahre)
[1] Nur junge Erwachsene die in Haushalten mit älteren Personen zusammenleben, vgl. Kap. 9.1.

Erheblich unterscheidet sich die Nichtbezugsquote nach der Erwerbssituation. Deutlich unter dem Durchschnitt liegt die Nichtbezugsquote bei nicht Erwerbstätigen. Weil hier oft keine weiteren Ressourcen vorhanden sind, bleibt dann nur der Weg zum Sozialdienst. Demgegenüber ist die Quote bei selbständig Erwerbenden und den Teilselbständigen ausgesprochen hoch. Dies hat verschiedene Gründe. Einerseits kann es sein, dass die Bedingungen für Sozialhilfeleistungen bei Selbständigen besonders restriktiv sind, weil die Sozialdienste einen zu wenig ertragsfähigen Einzelbetrieb nicht unterstützen (z.B. einen zu wenig ertragsreichen Landwirtschaftsbetrieb). Zudem verfügen gerade Landwirtschaftsbetriebe über Ressourcen aus der Subsistenzwirtschaft, die in den steuerbaren Einkommen nicht voll abgebildet sind und möglicherweise sind auch die Wohnkosten vergleichsweise tief. Schliesslich kann die Furcht, zum Verkauf des Betriebes gedrängt zu werden und eine besonders ausgeprägte negative Einstellung bezüglich der Abhängigkeit von Sozialleistungen bei Landwirtinnen und Landwirten zu einem Verzicht auf Sozialleistungen führen (Contzen, 2015). Schliesslich ist auch bekannt, dass die finanzielle Situation von Selbständigen im kreativen, urbanen Milieu häufig mit Episoden finanzieller Prekarität verbunden ist, ohne dass ein Gang zum Soziallamt erfolgt.

Auch bei Unselbständigen mit sehr tiefen Einkommen (Working Poor) ist die Nichtbezugsquote überdurchschnittlich. Dies kann vermutlich mit der geringeren Bedarfslücke erklärt werden. Da ein Erwerbseinkommen vorhanden ist, kann der Lebensbedarf zu einem grossen Teil selbständig gesichert werden. Liegt das Einkommen nur wenig unter dem anerkannten Bedarf, ist der Gang zum Sozialamt weniger dringlich.

Tabelle 29: Nichtbezugsquote nach Erwerbssituation der UE

	Nichtbeziehende		
	Quote	**n**	**Total**
UE unselbständig erwerbstätig	**40.2**	10'139	25'223
UE teilselbständig erwerbstätig	**57.7**	482	835
UE selbständig erwerbstätig	**85.4**	170	199
UE nicht erwerbstätig	**22.7**	2'643	11'661
UE ermessensbesteuert[1]	**41.6**	4'452	10'706
Total Nichtbezugsquote	**36.8**	17'886	48'624

Quellen: Erweiterte Steuerdaten Kanton Bern 2011, 2014, 2015.
[1] Mindestens jemand in der UE ist ermessensbesteuert, somit kann nicht zugeordnet werden, ob die Einkommen aus unselbständiger oder selbständiger Erwerbstätigkeit stammen.
Bemerkung: Unselbständig erwerbstätig: <20% des Gesamteinkommens stammt aus selbständiger Erwerbstätigkeit; teilselbständig erwerbstätig: 20-80% des Gesamteinkommens stammt aus selbständiger Erwerbstätigkeit; selbständig erwerbstätig: >80% des Gesamteinkommens stammt aus selbständiger Erwerbstätigkeit.
Untersuchte Altersgruppen: Älteste Person in Unterstützungseinheit über 25, ohne UE mit Personen im Rentenalter (über 64 Jahre).

Bei der Unterscheidung nach Nationalitätengruppen fällt auf, dass der Nichtbezug bei Personen aus Nord- und Westeuropa besonders ausgeprägt ist. Bei Personen mit nicht schweizerischer Nationalität dürften die Angst vor einer Ausweisung oder das Hindernis eines Sozialhilfebezugs für eine Einbürgerung eine wichtige Rolle spielen. Dabei spielt jedoch auch die Höhe der Bedarfslücke eine Rolle (vgl. Kap. 9.3), weil Haushalte mit einer grossen Bedarfslücke weniger Spielraum haben, auf Sozialhilfeleitungen zu verzichten. Hauptsächlich bei Personen aus Ländern ausserhalb der EU/EFTA dürfte der Spielraum zum Nichtbezug wegen vollständig fehlender Ressourcen geringer sein.

Tabelle 30: Nichtbezugsquote nach Nationalität

	Nichtbeziehende		
	Quote	**n**	**Total**
Schweiz	**37.3**	12'174	32'600
Nord- und Westeuropa[1]	**50.9**	762	1'498
Südeuropa[2]	**36.3**	884	2'438
Übrige Länder[3]	**33.7**	4'056	12'048
Total Nichtbezugsquote	**36.8**	17'876	48'584

Quellen: Erweiterte Steuerdaten Kanton Bern 2015, Berechnungen BFH
[1] Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Grossbritannien, Irland, Island, Liechtenstein, Luxemburg, Monaco, Niederlande, Norwegen, Österreich, Schweden.
[2] Andorra, Griechenland, Italien, Portugal, San Marino, Spanien und Vatikan.
[3] Länder ausserhalb der EU/EFTA.
Untersuchte Altersgruppen: Älteste Person in Unterstützungseinheit über 25, ohne UE mit Personen im Rentenalter (über 64 Jahre).

Deutliche Unterschiede zeigen sich bei der Nichtbezugsquote auch, wenn Gemeindetypen unterschieden werden. Am tiefsten ist die Nichtbezugsquote in Städten, während sie in Agglomerationsgemeinden etwa dem Durchschnitt entspricht. In ländlichen Gemeinden liegt die Quote mit fast 46% deutlich über dem Durchschnitt. In Landgemeinden ist die Anonymität wesentlich geringer als in Städten. In diesem Zusammenhang spielt die Stigmatisierung eines Sozialhilfebezugs eine ausgeprägtere Rolle. Möglicherweise sind auch institutionelle Faktoren, Einstellungen bzw. die Akzeptanz der Sozialhilfe im Umfeld (Hümbelin, 2019a) oder die Beschäftigungsstruktur (Landwirtschaft, Selbständige) wichtige Einflussfaktoren. In städtischen Gebieten dürften zudem die Institutionen der Sozialhilfe deutlich ausgebauter und die Akzeptanz der Sozialhilfe grösser sein (Fluder & Stremlow, 1999, 277 ff.). Auch könnte die unterschiedliche Ausgestaltung der Aufnahmeverfahren eine Rolle spielen (Neuenschwander, Hümbelin, Kalbermatter & Ruder, 2012).

Tabelle 31: Nichtbezugsquote nach Gemeindetyp

	Nichtbeziehende		
	Quote	**n**	**Total**
Stadt	**34.7**	10'766	31'051
Agglomeration	**36.9**	3'824	10'370
Land	**45.8**	3'296	7'203
Total Nichtbezugsquote	**36.8**	17'886	48'624

Quellen: Erweiterte Steuerdaten Kanton Bern 2015, Berechnungen BFH
Untersuchte Altersgruppen: Älteste Person in Unterstützungseinheit über 25, ohne UE mit Personen im Rentenalter (über 64 Jahre).

9.3 Nichtbezug nach Bedarfslücke

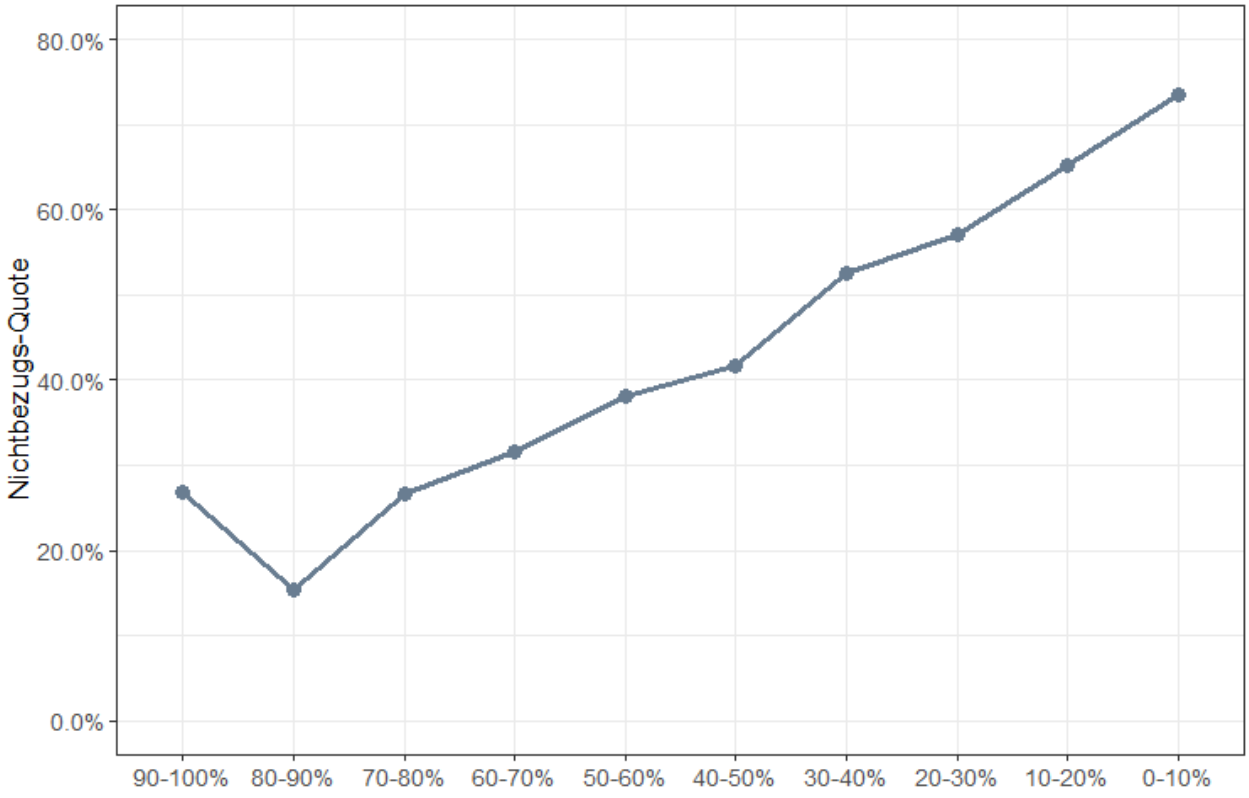
In einem letzten Schritt wurde die Nichtbezugsquote in Abhängigkeit von der Bedarfslücke geschätzt. Dabei wird die Bedarfslücke als Differenz zwischen dem massgebenden Einkommen und dem anerkannten Bedarf in Frankenbeträgen definiert und dieser Betrag als Anteil am gesamten Bedarf ausgewiesen (relative Bedarfslücke). Wir gehen davon aus, dass mit steigender Bedarfslücke der Anteil der Nichtbeziehenden abnimmt, da bei einer nur geringen Bedarfslücke der administrative Aufwand und die negativen Folgen eines Sozialhilfebezugs gross erscheinen mögen, um eine vergleichsweise nur geringe Sozialleistung zu erhalten.

Abbildung 8 zeigt den Zusammenhang zwischen der relativen Bedarfslücke und der Nichtbezugsquote. In der ersten Gruppe sind die Unterstützungseinheiten mit der grössten Bedarfslücke (90% bis 100% bei einem Durchschnitt von CHF 3'102.-) und in der letzten Gruppe (0% bis 10% und einem Durchschnitt von CHF 166.-) jene mit der geringsten Bedarfslücke aufgeführt. Der Median der Bedarfslücke beträgt rund CHF 1'700.-. Wie erwartet, nimmt der Nichtbezug mit zunehmender Bedarfslücke ab. So beträgt die Nichtbezugsquote bei der Gruppe mit der grössten Bedarfslücke von mehr als 80% noch rund 24%, während in der Gruppe mit der geringsten Lücke 74% der Anspruchsberechtigten keine Sozialhilfeleistungen beziehen. Auffallend ist, dass die Nichtbezugsquote bei der Gruppe mit der grössten Lücke höher ist als bei der Gruppe mit einer Lücke von 80% bis 90%. Es zeigt sich, dass in dieser Gruppe von Nichtbeziehenden Personen in Mehrpersonenhaushalten übervertreten sind. Möglicherweise werden diese Personen durch Mitglieder des Mehrpersonenhaushaltes unterstützt, die nicht zur UE gehören und deren Einkommen somit nicht bei der Anspruchsprüfung mitberücksichtigt wird. Möglich ist auch, dass Personen ohne steuerbares Einkommen über andere Ressourcen verfügen (private Transfers, Schwarzarbeit, Stipendien), die hier nicht berücksichtigt werden konnten.

Es zeigt sich somit deutlich, dass häufig dann auf Sozialhilfe verzichtet wird, wenn noch ein minimaler finanzieller Spielraum vorhanden ist. Umgekehrt nehmen viele Haushalte erst dann Sozialhilfe in Anspruch, wenn die finanzielle Lage äusserst prekär wird. Viele verschulden sich, bevor sie Sozialhilfe in Anspruch nehmen. Gemäss Auswertungen der SILC-Daten von 2013 zur Verschuldung der Schweizer Bevölkerung leben 37% der Armutsgefährdeten in einem Haushalt mit einer Art von Zahlungsrückstand und bei 17% waren es gar zwei Arten (Bundesrat, 2018, S. 36). Hier ist zu bemerken, dass es umso schwieriger wird jemanden wieder zu integrieren, je länger sie/er in Prekarität ohne Unterstützung und Beratung lebt.

Besonders eng ist der Handlungsspielraum der Einpersonen- und Einelternhaushalte, weil bei einem Mangel an finanziellen Ressourcen kaum Unterstützungsmöglichkeiten durch andere Personen vorhanden sind. Es zeigt sich denn auch, dass die Nichtbezugsquote von Einpersonenhaushalten und Alleinerziehenden unterdurchschnittlich ist (vgl. Tabelle 27).

Abbildung 8: Nichtbezugsquoten nach Lücke zur Bedarfsschwelle der Unterstützungseinheit pro Dezil



Quellen: Erweiterte Steuerdaten Kanton Bern 2015, Berechnungen BFH
In der Grafik sind nur anspruchsberechtigte Personen vertreten: Bei der Gruppe von 90-100% beträgt die Bedarfslücke CHF 3102.- pro Monat (Median), bei der Gruppe mit den tiefsten Bedarfslücken von 9-10% CHF 166.- pro Monat. Der Median der Bedarfslücke aller Anspruchsberechtigten beträgt rund CHF 1'700.-.
Untersuchte Altersgruppe: Älteste Person in Unterstützungseinheit über 25, ohne UE mit Personen im Rentenalter (über 64 Jahre)

9.4 Zusammenfassung

Verschiedene Gründe können dazu führen, dass Personen trotz ausgewiesenem Anspruch auf den Bezug von Sozialleistungen verzichten. Besonders ausgeprägt ist der Nichtbezug bei Bedarfsleistungen. Ein Verzicht auf Sozialhilfeleistungen kann eine Folge von sozialen und psychologischen Faktoren wie der Angst vor Stigmatisierung sein. Hohe administrative Hürden, die damit verbundenen Pflichten und Kontrollen oder fehlende Informationen können ebenso eine Ursache sein. Oftmals melden sich Menschen erst nach einer längeren Phase der Bedürftigkeit bei der Sozialhilfe und versuchen ihren Lebensunterhalt durch Schulden zu bestreiten. Zudem verzichten viele Menschen in prekären Verhältnissen aus finanziellen Gründen auf Gesundheitsleistungen. Damit gefährden sie ihre Gesundheit und sie geraten in eine noch problematischere Lage. In der Folge wird es schwierig, sie wieder zurück zur ökonomischen Selbständigkeit zu führen. Leben Kinder in solchen Haushalten, besteht darüber hinaus die Gefahr, dass diese nicht optimal betreut werden. Damit erhöht sich das Risiko der Vererbung von Armut. Aus all diesen Gründen behindert ein Nichtbezug von Sozialleistungen die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt und die Bekämpfung von Armut. Zudem leidet dadurch die Wirksamkeit dieser Instrumente zur Bekämpfung der Armut und die Legitimation von sozialstaatlichen Leistungen.

Zur Messung des Nichtbezugs haben wir die Anspruchsberechtigung möglichst detailliert und so gut dies anhand der verfügbaren Daten möglich war, abgebildet. Dabei sind wir im Unterschied zu den wirtschaftlichen Haushalten für die Armutsmessung von Unterstützungseinheiten ausgegangen, wie sie in der Sozialhilfe festgelegt sind. Ebenso wurden Einkommensfreibeträge, Integrationszulagen, Vermögensfreibeträge und Verwandtenunterstützung so weit wie möglich berücksichtigt. Weil wir weder über Angaben zu den Stipendien noch über gesicherte Angaben zur Elternunterstützung verfügen, haben wir junge Erwachsene nicht in die Analyse einbezogen, ausser wenn sie in einer Unterstützungseinheit zusammen mit einer älteren Person leben. Ebenfalls können wir auf Grund der Datenlage keine Aussage über die Situation von Menschen ohne Niederlassungsbewilligung machen. Gerade für diese Bevölkerungsgruppe ist aber die Schwelle zum Sozialleistungsbezug besonders hoch, da der Bezug von Sozialhilfe zu einer Nichtverlängerung der Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung führen kann. Die Bestrebungen des Bundesrates, den Zugang zur Sozialhilfe und das Aufenthaltsrecht von Sozialhilfebeziehenden aus Drittstaaten noch weiter einzuschränken,[61] dürfte den Zugang zur Sozialhilfe für diese Gruppe zusätzlich verringern.

[61] Vgl. https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-77775.html

Die Ergebnisse zeigen, dass mehr als ein Drittel (37%) der Anspruchsberechtigten keine Sozialhilfe bezieht. Ausgehend von den Sensitivitätsanalysen gehen wir davon aus, dass die Nichtbezugsquote zwischen 33% und 42% liegt. Dabei zeigen sich grosse Unterschiede bei den verschiedenen Anspruchsgruppen. Besonders hoch ist die Nichtbezugsquote bei Verheirateten ohne Kinder, während sie bei Eineltern- und Einpersonenhaushalten deutlich unter dem Durchschnitt liegt. Selbständig- oder Teilselbständigerwerbende verzichten mehrheitlich auf Sozialhilfeleistungen, weil dies möglicherweise mit einem Druck zur Veränderung der selbständigen Erwerbstätigkeit verbunden wäre. Auffallend ist, dass in ländlichen Gebieten die Nichtbezugsquote im Vergleich zu den Städten deutlich höher liegt. Wir gehen davon aus, dass dies eine Folge der Kombination verschiedener Faktoren wie dem sozialen Milieu, der Anonymität und der Wirtschaftsstruktur ist.

Ein wesentlicher Faktor, welcher den Verzicht auf Sozialhilfeleistungen bestimmt, ist die Bedarfslücke. Fehlt nur wenig zur Deckung des Mindestbedarfs, wird mehrheitlich darauf verzichtet, den Anspruch auf Sozialhilfeleistungen geltend zu machen. Hingegen ist bei einer hohen Bedarfslücke von über 70% die Nichtbezugsquote deutlich tiefer als im Durchschnitt. Gleichzeitig ist zu erkennen, dass ein nicht unbeträchtlicher Teil jener mit hoher Bedarfslücke keine Leistungen beziehen. Die Frage, wie diese Gruppe ihr Lebensunterhalt bestreitet, stellt sich mit hoher Dringlichkeit.

Teil III: Schwerpunkt Familienarmut

Nachdem im Teil II die Verbreitung von Armut im Kanton Bern anhand von Basisindikatoren untersucht wurde, wird im folgenden Teil der Fokus auf die Familien- und Kinderarmut gelegt. Armutsrisiken hängen zu einem wesentlichen Teil mit der Familiensituation zusammen. Deshalb wird in den folgenden beiden Kapiteln untersucht, bei welchen Modellen und Zusammensetzungen der Familien das Armutsrisiko besonders hoch ist und mit welchen Massnahmen Familienarmut wirksam bekämpft werden kann. Der Schwerpunkt der Familienarmut ist ein Beispiel, wie das Kernmodul des Armutsmonitorings durch ein Vertiefungsmodul ergänzt werden kann. Dies ermöglicht es, aktuelle sozialpolitische Themen aufzunehmen.

10 Armutsrisiken von Familien

Individualisierung und Pluralisierung der Lebensformen haben zu einem Wandel der Familien geführt. Die Familie als wichtige soziale Institution hat jedoch keineswegs an Bedeutung eingebüsst. Sie ist für den Einzelnen nach wie vor die zentrale Bezugseinheit. Sozialisation ist zu grossen Teilen Aufgabe der Familien und der ökonomische Wohlstand von Personen ist eng an die Ressourcen der Familie gebunden. Eltern und Kinder sind gemäss Zivilgesetzbuch dazu verpflichtet, füreinander zu sorgen. Das Wohlergehen von Kindern und Jugendlichen liegt aber nicht in der alleinigen Verantwortung der Eltern. Dies ist auch eine Aufgabe des Sozialstaates. So schreibt die Bundesverfassung vor, allen Kindern und Jugendlichen einen besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit zu gewährleisten und sie in ihrer Entwicklung zu fördern (BV Art. 11).

Trotz guter wirtschaftlicher Lage in der Schweiz sind viele Familien armutsgefährdet oder gar von Armut betroffen. Kinder benötigen Betreuung, was für die Eltern die Möglichkeit, erwerbstätig zu sein, einschränkt. Die Familiengründung stellt zwar an sich kein Armutsrisiko dar (Bundesrat, 2017, S. 22). Vielmehr sind es spezifische familiale Konstellationen, die ein erhöhtes Armutsrisiko mit sich bringen. Besonders Alleinerziehende, Familien mit Kleinkindern oder Grossfamilien sind überdurchschnittlich stark von Armut betroffen. In der Sozialhilfe stellen Kinder sogar die grösste Bevölkerungsgruppe dar. Aktuelle Schätzungen gehen von 144'000 Kindern aus, die in Armut leben (BFS 2020). In den letzten zwei Jahren hat die Zahl der Kinder, die in Armut leben, noch zugenommen.

Diese Entwicklungen sind besonders kritisch, weil die ersten Lebensjahre prägend sind. Wachsen Kinder in Armut auf, steigt das Risiko von problematischen Lebensverläufen (z.B. Hümbelin, 2018). Deswegen ist es zentral zu wissen, ob Familien über ausreichende Ressourcen für den Lebensunterhalt verfügen. Wichtige Fragen in diesem Kontext sind, wie viele Kinder in Armut aufwachsen, wie viele armutsgefährdet sind und welchen Beitrag die Instrumente des Wohlfahrtsstaates zur Vermeidung von Familienarmut leisten. Diesen und weiteren Fragen wird im vorliegenden Kapitel nachgegangen.

In einem ersten Abschnitt wird beschrieben, welche Familienformen existieren und wie verbreitet diese sind. Zentral ist dabei auch, wer zur Sicherung des Einkommens beiträgt und wie die Rollen innerhalb der Familie festgelegt sind bzw. wie die Aufgaben im Haushalt sowie der Betreuung der Kinder organisiert sind. Kapitel 10.2 zeigt auf, wie stark Familien von Armut betroffen sind. Dabei gehen wir von einem absoluten Armutskonzept mit und ohne Berücksichtigung von finanziellen Reserven aus. Hier wird aufgezeigt, welche Bedeutung der Struktur der Familie, den Erwerbsmodellen und der Erwerbssituation für die Armutsbetroffenheit zukommt. Weiter werden Faktoren der Familienarmut wie Bildungssituation, Staatsbürgerschaft und geografischer Lebensraum untersucht. Ergänzend zum absoluten Armutsmass wird die Armutssituation auch anhand des relativen Armutskonzepts, der Armutsgefährdung, ermittelt (vgl. Kapitel10.3).

10.1 Familien zwischen Beständigkeit und Wandel

Zunächst stellt sich die Frage nach dem Begriff der Familie, d.h. wann ein Haushalt als Familie gelten soll. Hierbei orientieren wir uns an der Definition der eidgenössischen Kommission für Familienfragen EKFF, die von folgenden Familienbegriff ausgeht: «Der Begriff der Familie bezeichnet jene Lebensformen, die in den Beziehungen von Eltern und Kindern im Mehrgenerationenverbund begründet und gesellschaftlich anerkannt sind.»[62] Diese Umschreibung ist bewusst offen und wertfrei gehalten. Ausgehend von diesem Familienbegriff werden Haushalte, in welchen erwachsene Personen mit mindestens einem Kind leben, als Familienhaushalte definiert. Die Untersuchungspopulation grenzen wir auf Haushalte mit Personen unter 65 Jahren ein. Zu den Kindern zählen wir Minderjährige und junge Erwachsene (bis 25 Jahre), sofern sie bei den Eltern wohnen.

Im Folgenden betrachten wir die unterschiedlichen Familienformen und wie häufig diese vorkommen. Ein wichtiger Aspekt ist die Erwerbstätigkeit der beteiligten Personen bzw. die Vereinbarkeit von beruflichen und familiären Verpflichtungen.

[62] https://ekff.admin.ch/die-ekff/familie-definition/

10.1.1 Familienformen und Haushaltstypen

Neben Ehepaaren mit Kindern als traditionelle Familie sind in den letzten Jahrzehnten unterschiedliche Formen von Haushalten mit erwachsenen Personen und Kindern entstanden, d.h. von Familien gemäss obiger Definition. Im Folgenden befassen wir uns mit diesen unterschiedlichen Familienformen. Dabei weisen wir aus, wie häufig diese im Kanton Bern vorkommen.

Insgesamt gibt es im Kanton Bern 110’052 Haushalte mit Kindern. In diesen leben 410'335 Personen. Insgesamt lebt somit fast die Hälfte der Bewohnerinnen und Bewohner (44%) des Kantons Bern in Familienhaushalten. Zur Beschreibung der unterschiedlichen Familienformen verwenden wir im Folgenden zwei Typologien. Die erste ergibt sich aus der Beziehungskonstellation der Eltern, die zweite beruht auf dem Alter der Kinder.

Die Typologie in Tabelle 32 zeigt, in welcher Beziehungsform die Eltern leben. Dabei wird zwischen Paaren mit Kindern und Einelternhaushalten unterschieden. Weitere Haushaltsformen sind gleichgeschlechtliche Paare und Familien in Mehrpersonenhaushalten.

Damit veranschaulicht die Tabelle die Vielfalt möglicher Lebensformen. Es zeigt sich deutlich, dass die Kategorie «verheiratete Paare mit Kindern» die weitaus häufigste Familienform ist. Bei beinahe 70% der Familien handelt es sich um eine klassische Kernfamilie mit verheirateten Eltern. Die traditionelle Kernfamilie, in welcher die Kinder bei ihren Eltern aufwachsen, ist schweizweit die vorherrschende Familienform (Mosimann, 2014 in Familienbericht 2017, S. 22). Mit einem Anteil von 8.5% an allen Familien sind auch unverheiratete Paare mit Kindern (Konkubinate) eine häufig vorkommende Familienform. Häufig sind zudem Einelternfamilien (15.4%). Dies ist durch die hohen Trennungsraten bedingt.

Bei Paaren mit Kindern und Einelternhaushalten haben wir zusätzlich Fortsetzungsfamilien mit externem Kind separat ausgewiesen. Als solche werden Haushalte bezeichnet, bei welchen ein weiteres minderjähriges Kind eines Elternteils ausserhalb der Kernfamilie lebt. Dabei können wir nur solche Konstellationen identifizieren, bei welchen alle beteiligten Personen im Kanton Bern wohnen. Diese Haushalte sind unter Umständen zusätzlich belastet, weil finanzielle Verpflichtungen und Betreuungsaufgaben für Kinder ausserhalb des Haushaltes bestehen. 2.4% der Familien sind Fortsetzungsfamilien in Form von Paarhaushalten.

Tabelle 32: Detaillierte Familienformen

	Personen		Haushalte	
	n	Prozent	n	Prozent
Paare mit Kindern				
Verheiratete Paare mit Kindern	297'860	72.6	75'848	68.9
Verheiratete Paare mit Kindern – Fortsetzungsfamilien mit externem Kind[1]	6'810	1.7	1'937	1.8
Konkubinatspaare mit Kindern	30'827	7.5	8'678	7.9
Konkubinatspaare mit Kindern – Fortsetzungsfamilien mit externem Kind[1]	2'297	0.6	634	0.6
Einelternhaushalte mit Kindern				
Einelternhaushalte mit Kindern	42'787	10.4	16'734	15.2
Einelternhaushalte mit Kindern – Fortsetzungsfamilie mit externem Kind[1]	1'278	0.3	566	0.5
Weitere Haushaltsformen mit Kindern				
Gleichgeschlechtliche Paare mit Kindern	2'021	0.5	589	0.5
Mehrpersonen-Haushalte (WGs oder Mehrgenerationenfamilien) mit Kindern	26'455	6.4	5'066	4.6
Total Haushalte	410'335	100.0	110'052	100.0

Quellen: Erweiterte Steuerdaten Kanton Bern 2015, Berechnungen BFH
[1] Zu den Fortsetzungsfamilien mit externem Kind wurden diejenigen Haushalte gezählt, bei welchen Kind(er) im eigenen Haushalt leben und die erwachsenen Personen mindestens noch ein eigenes minderjähriges Kind ausserhalb des Haushaltes haben.

Beim Typ der weiteren Haushaltsformen werden gleichgeschlechtliche Paare und Haushalte mit mehr als zwei erwachsenen Personen unterschieden (Mehrpersonen-Haushalte). Im Kanton Bern gibt es 589 gleichgeschlechtliche Paare mit Kindern (0.5% der Familien). In diesen Haushalten leben 2'021 Personen.

Knapp 5% aller Familien sind Mehrpersonen-Haushalte. In diesen Haushalten leben neben der Kernfamilie weitere Personen (z.B. Grosseltern). Aufgrund der Datenlage können wir nicht feststellen, in welcher Beziehung diese weiteren Personen zur Kernfamilie stehen. Da wir bei diesen nicht eindeutig feststellen können, ob es sich bei diesen Haushalten auch um wirtschaftliche Gemeinschaften handelt, schliessen wir diese Gruppe für die folgenden Analysen zur Armut aus. Falls diese Gruppe trotzdem bei einzelnen Analysen berücksichtigt ist, wird dies explizit vermerkt.

Tabelle 33 unterscheidet Paar- und Einelternfamilien mit und ohne minderjährige Kinder. Dabei wird sichtbar, dass in rund vier Fünftel der untersuchten Familienhaushalte mindestens ein minderjähriges Kind lebt. Ein Fünftel der Familien besteht aus Haushalten mit ausschliesslich volljährigen Kindern.

Tabelle 33: Untersuchungspopulation nach Haushaltstyp

	Personen		Haushalte	
	n	Prozent	n	Prozent
Paare mit Kindern				
Paare mit min. einem minderjährigen Kind	285'232	74.3	71'863	68.5
Paare mit nur volljährigen Kindern	54'533	14.2	15'800	15.0
Einelternhaushalte mit Kindern				
Einelternfamilien mit mind. einem minderjährigen Kind	31'631	8.2	11'868	11.3
Einelternfamilien mit nur volljährigen Kindern	12'484	3.3	5'455	5.2
Total Haushalte	383'880	100.0	104'986	100.0

Quellen: Erweiterte Steuerdaten Kanton Bern 2015, Berechnungen BFH

Für die folgenden Analysen verwenden wir die Population, die für die Typologie von Tabelle 33 verwendet wurde. Abweichungen davon werden speziell vermerkt. Für diese Familientypen kann die wirtschaftliche Gemeinschaft eindeutig ermittelt werden, was für Armutsanalysen notwendig ist.

10.1.2 Erwerbsmodelle und Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Das Erwerbseinkommen ist die wichtigste finanzielle Ressource von Familien. Ob Familien arm sind oder nicht, wird zu einem erheblichen Teil durch die Erwerbstätigkeit ihrer Mitglieder und deren Erwerbseinkommen bestimmt. Wichtig ist dabei, wie die Eltern ihre Erwerbstätigkeit mit den Betreuungspflichten vereinbaren können. Die erhöhte Beteiligung der Frauen am Arbeitsmarkt und die damit einhergehende Ablösung des traditionellen Alleinernährermodells ist ein zentrales Element des gesellschaftlichen Wandels. Die familieninterne Rollenteilung ist heute wesentlich egalitärer als früher.

Im Folgenden unterscheiden wir Paarfamilien aufgrund des Beitrags, den beide Personen zum Erwerbseinkommen des Haushalts leisten.[63] Beim Familientyp des Alleinernährermodells oder des *Alleinversorgers* besteht das Haushaltseinkommen zu mehr als 90% aus dem Einkommen einer Person. Beim Modell mit einem *Hauptversorger* erwirtschaftet ein Elternteil einen wesentlich grösseren Anteil des Haushaltseinkommens (zwischen 60% und 90%). Beim egalitären Modell tragen beide Elternteile zu ähnlichen Anteilen zum Haushaltseinkommen bei (zwischen 40% und 60%).

[63] Dabei wurde der Anteil des Erwerbseinkommens von beiden Personen am gesamten Erwerbseinkommen des Paares berücksichtigt, nicht jedoch allfälliges Erwerbseinkommen von jungen Erwachsenen im Haushalt.

Bei knapp einem Drittel der Haushalte ist der Mann der einzige Ernährer. Das heisst, bei den verbleibenden zwei Dritteln geht auch die Mutter einer bezahlten Tätigkeit nach. Allerdings trägt der Mann nach wie vor bei 4 von 5 Familien den grösseren Teil zum Haushaltseinkommen bei. Das Modell mit der Mutter als Alleinernährerin ist mit 3% relativ selten, bei weiteren 3% ist die Mutter die Hauptversorgerin. Lediglich 12% der Familien gehören zum egalitären Typus, bei welchem beide Partner ähnlich viel zum Haushaltseinkommen beisteuern. Der unterschiedliche Beschäftigungsgrad von Männern und Frauen dürfte der Hauptgrund für diese Unterschiede sein.[64] Daneben spielen auch die geschlechtsspezifisch unterschiedlichen Löhne und Positionen eine Rolle.

Nur 1.6% der Familien sind nicht erwerbstätig und haben entsprechend kein Erwerbseinkommen.

Tabelle 34: Erwerbsmodelle von Paaren mit Kindern

	Paare mit Kind(ern)	
	n	**Prozent**
Alleinversorgermodell - Mann	105'078	32.2
Alleinversorgermodell - Frau	8'870	2.7
Doppelversorgermodell mit Mann als Hauptversorger	157'015	48.1
Doppelversorgermodell mit Frau als Hauptversorgerin	10'826	3.3
egalitäres Doppelversorgermodell	39'518	12.1
nicht erwerbstätig	5'203	1.6
Total	326'510	100.0

Quellen: Erweiterte Steuerdaten Kanton Bern 2015, Berechnungen BFH
Anmerkungen: Kategorien wurden wie folgt eingeteilt: (1) Alleinernährermodell: Mann oder Frau verdient mehr als 90% oder mehr des gesamten Erwerbseinkommens beider Partner; (2) Doppelversorgermodell mit Hauptversorger/in: Mann oder Frau tragen 60-90% des gesamten Erwerbseinkommens beider Partner bei; (3) egalitäres Doppelversorgermodell: Mann/Frau tragen beide 40-60% zum Einkommen bei.
Ermessensbesteuerte Haushalte sind in der Tabelle nicht abgebildet.

Ein wichtiger Faktor, welcher die Vereinbarkeit von Beruf und Familie fördert, sind Einrichtungen der Kinderbetreuung. In der Steuerklärung können die selbstgetragenen Kosten der Kinderbetreuung durch Dritte deklariert und teilweise vom Einkommen abgezogen werden. Anhand dieser Information kann untersucht werden, wie viele Familien Kinderbetreuung in Anspruch nehmen. Insgesamt beanspruchen lediglich 20% externe Kinderbetreuung.

[64] In den erweiterten Steuerdaten des Kanton Berns verfügen wir nicht über die Information zum Beschäftigungsgrad.

Dabei zeigen sich deutliche Unterschiede je nach Erwerbsmodell der Familie. Am höchsten ist der Anteil mit Kinderbetreuung beim egalitären Modell (33%). Beim Doppelversorgermodell mit dem Mann als Hauptversorger liegt der Anteil bei 26% und wenn die Frau die Hauptversorgerin ist bei 32%. Mit 12% beanspruchen Familien mit einem männlichen Alleinversorger am wenigsten häufig eine familienexterne Kinderbetreuung.

Betrachtet man die Inanspruchnahme von externer Kinderbetreuung bei Haushalten mit Kindern im Vorschulalter (unter 7 Jahre) nach Einkommenshöhe, so zeigen sich deutliche Unterschiede. Abbildung 9 weist den Anteil dieser Haushalte mit einer Beanspruchung externer Kinderbetreuung nach Einkommensdezilgruppen aus.[65]

Es zeigt sich, dass Familien der ärmsten beiden Einkommensdezile institutionalisierte Kinderbetreuung deutlich seltener beanspruchen. Der Anteil der Familien mit Kinderbetreuung nimmt kontinuierlich mit steigendem Einkommen zu. Am häufigsten wird die externe Kinderbetreuung von den reichsten 10% Familien genutzt. Von den einkommensstärksten Familien mit kleinen Kindern nutzen fast 60% Angebote einer institutionalisierten externen Kinderbetreuung. Hier muss jedoch bedacht werden, dass das Erwerbspensum nicht berücksichtigt ist. Mit steigendem Erwerbspensum nimmt auch der Bedarf an externer Kinderbetreuung zu und diese Haushalte verfügen aufgrund ihres höheren Beschäftigungsgrades über ein höheres Einkommen.

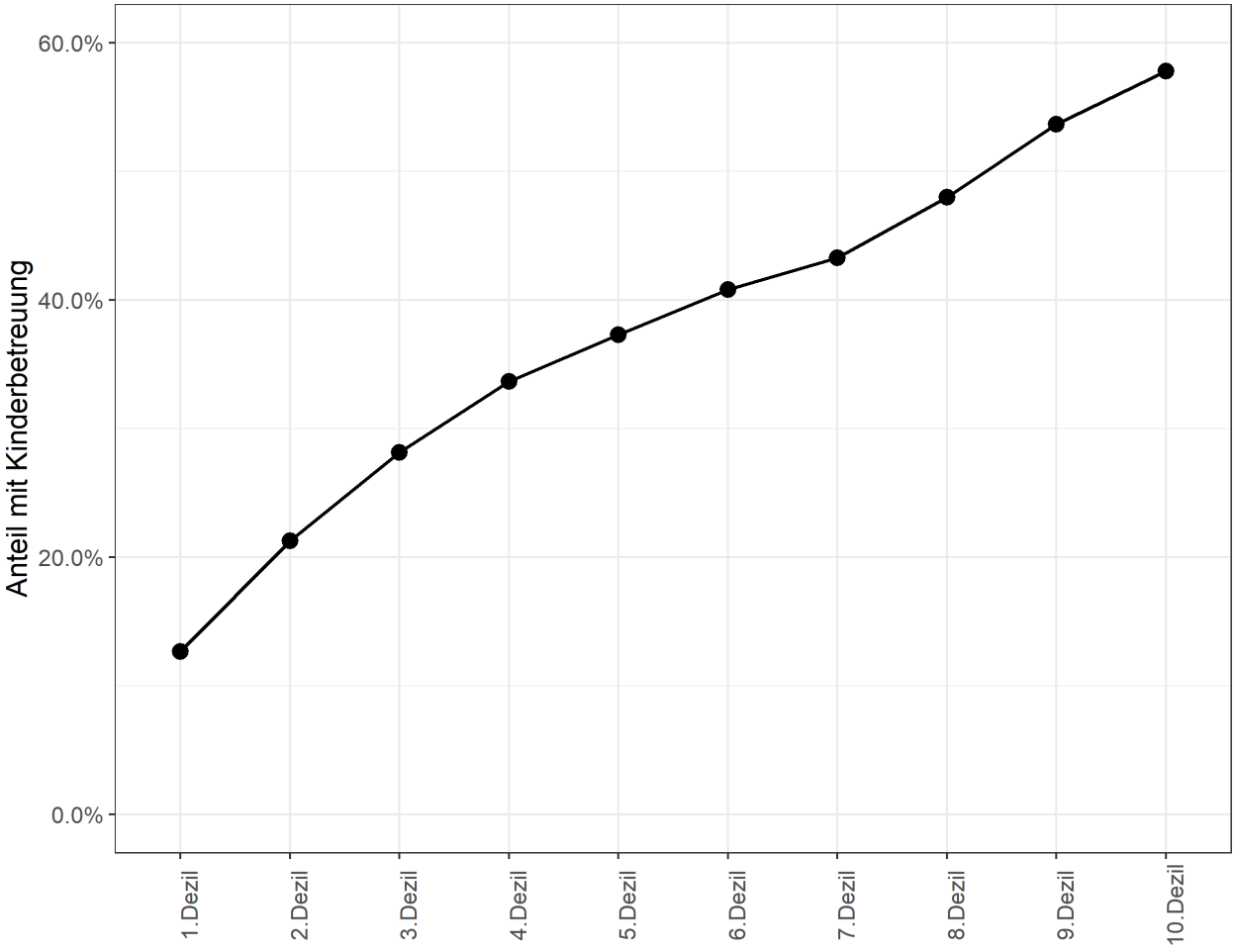
Insgesamt zeigt sich deutlich, dass das Einkommen einen erheblichen Einfluss auf die Beanspruchung von externer Kinderbetreuung hat. Einkommensschwache Haushalte können sich eine externe Kinderbetreuung wohl in den meisten Fällen nicht leisten, was wiederum ihre Erwerbsmöglichkeit einschränkt. Dazu kommt, dass Anstellungen im Tieflohnbereich häufig solche mit unregelmässigen Arbeitszeiten sind (Arbeit auf Abruf, Schichtarbeit), wofür Kitas kaum eine Lösung bieten. Ein genügendes, zahlbares institutionelles Angebot an familienexterner Kinderbetreuung ermöglicht es den Familien (insbesondere auch den Einelternfamilien) in einem ausreichenden Umfang erwerbstätig zu sein, um die täglichen Ausgaben finanzieren zu können. Ein guter Zugang zu günstigen KITAS-Angeboten ist deshalb wichtig für die Armutsprävention.

Je nach regionalem Kontext wird mehr oder weniger häufig extern eine Kinderbetreuung beansprucht. Am häufigsten ist die Beanspruchung von Familien mit Kindern unter 7 Jahren in den Städten (41.2%), während in ländlichen Gebieten externe Kinderbetreuung

[65] Basierend auf dem Haushaltsäquivalenzeinkommen nach Bedarfsleistungen wurde die Einteilung in Dezilgruppen vorgenommen. Demnach sind die ärmsten 10% im 1. Dezil und die reichsten 10% im obersten Dezil eingeteilt.

deutlich weniger häufig beansprucht wird (25.9%). Dazwischen liegen die Agglomerationsgemeinden (33.2%). Gründe für diese Unterschiede können im ungenügenden Angebot, aber auch in den gewählten Familienmodellen liegen. Insgesamt zeigt sich hier die Wichtigkeit von

Abbildung 9: Beanspruchung von familienexterner Kinderbetreuung in Abhängigkeit von Einkommensklassen in Familien mit mindestens einem Kind unter 7 Jahren



Quellen: Erweiterte Steuerdaten Kanton Bern 2015, Berechnungen BFH
Bemerkung: Die Dezil-Einteilung erfolgt auf der Basis der äquivalenzskalierten Haushaltseinkommen nach Bedarfsleistungen. Das 1. Dezil umfasst die ärmsten 10% und das 10. Dezil die reichsten 10% der Familien.
Es können nur diejenigen Familien mit externer Kinderbetreuung identifiziert werden, welche einen Abzug in den Steuern geltend machen.

10.1.3 Finanzielle Situation von Familien

Es stellt sich die Frage, wie Familien finanziell dastehen im Vergleich zu Haushalten ohne Kinder. Dazu haben wir die Haushaltseinkommen (nach Bedarfsleistungen) der Haushalte mit Kindern mit ähnlichen Haushalten ohne Kinder verglichen. Damit kann aufgezeigt werden, ob Familien grundsätzlich mehr, weniger oder ähnlich viel Ressourcen zur Verfügung haben wie Haushalte ohne Kinder.

Verglichen wurden Paarhaushalte mit und ohne Kinder sowie Einzelpersonen mit Einelternhaushalten.[66] Einpersonenhaushalte verfügen im Mittel über CHF 52'763.- im Jahr (Median), während Einelternhaushalte mit Kindern CHF 59'795.- zur Verfügung stehen. Auch Paarhaushalte mit und ohne Kinder haben ähnliche Haushaltseinkommen. Das Medianeinkommen von Paaren mit Kindern beträgt CHF 101'826.-, während dies bei Paaren ohne Kinder geringfügig höher ist (CHF 104'323.-). Die Auswertung zeigt, dass die Einkünfte im Mittel sehr ähnlich sind.

Wird jedoch die Grösse des Haushaltes beim Vergleich berücksichtigt und das Haushaltsäquivalenzeinkommen verglichen, so zeigt sich ein anderes Bild.[67] Den Einpersonenhaushalten mit Kindern stehen im Mittel ein Haushaltsäquivalenzeinkommen von lediglich CHF 38'199.- zur Verfügung im Vergleich zu CHF 52'763.- bei Einpersonenhaushalten. Bei Paarhaushalten mit Kindern beträgt das mittlere Haushaltsäquivalenzeinkommen CHF 48'146.- (Median), womit ihre finanzielle Ausstattung deutlich besser ist als jene von Alleinerziehenden. Im Vergleich zu Paarhaushalten ohne Kinder (CHF 69'549.-) verfügen sie jedoch über ein erheblich geringeres Haushaltsäquivalenzeinkommen. Wird also beim Vergleich die Haushaltsgrösse berücksichtigt, so stehen Familien finanziell deutlich schlechter da als ähnliche Haushalte ohne Kinder.

Tabelle 35: Haushalts- und Haushaltsäquivalenzeinkommen nach Haushaltstyp (in CHF)

	Haushaltseinkommen		**Haushaltsäquivalenzeinkommen**	
	Mittelwert	Median	Mittelwert	Median
Einpersonenhaushalte	55’339	52’763	55’339	52’763
Paare ohne Kinder	108’181	104’323	72’121	69’549
Paare mit Kindern	111’006	101’826	52’537	48’146
Einelternhaushalte mit Kindern	63’702	59’795	40’525	38’199
Total	97’214	92’507	58’038	53’592

Quellen: Erweiterte Steuerdaten Kanton Bern 2015, Berechnungen BFH

[66] Um Alterseffekte zu kontrollieren erfolgt der Vergleich eingegrenzt auf Personen, bzw. Elternteil im Alter von 26 bis 45 Jahren (Paare im mittleren Lebensalter leben häufiger mit Kindern zusammenleben).

[67] Beim Äquivalenzeinkommen wird das Haushaltseinkommen mittels einer Äquivalenzskala so gewichtet, dass das Einkommen dem Haushaltseinkommen einer erwachsenen Person entspricht. Dabei werden Skaleneffekte von grösseren Haushalten nach Alter der Personen der Haushaltsgemeinschaft berücksichtigt.

In einem nächsten Schritt wird analysiert, bei wie vielen Familien die finanziellen Ressourcen so knapp sind, dass sie als arm oder armutsgefährdet gelten. Zusätzlich wird untersucht, bei welchen familialen Konstellationen das Armutsrisiko besonders hoch ist.

10.2 Einkommensarmut mit und ohne Berücksichtigung von finanziellen Reserven

Bei der Untersuchung der Armutsbetroffenheit beziehen wir uns auf die Einkommensarmut nach Bedarfsleistungen. Zusätzlich untersuchen wir die Armutsbetroffenheit, wenn auch finanzielle Reserven berücksichtigt werden (vgl. Kap. 4.6). Wie in Kapitel 6 fokussieren wir auf das Finanzvermögen (Wertpapiere und Sparkonten), welches es erlaubt, den Mindestbedarf[68] über 12 Monate zu decken.

10.2.1 Struktur der Familien

Die Struktur der Familie betrifft einerseits die Grösse und Zusammensetzung des Haushalts (Haushaltstyp) und die Zahl der Personen, die Einkommen für die Familie generieren können. Andererseits verweist die Struktur auf das Alter der Kinder und auf den Betreuungsbedarf und die damit zusammenhängenden eingeschränkten Möglichkeiten der Erwerbstätigkeit.

10.2.1.1 Familientyp

In den als einkommensarm (nach Transfer) identifizierten Familienhaushalten leben rund 29'000 Personen. Dies entspricht einer Armutsquote von 7.6 % (vgl. Tabelle 36). Diese Quote ist etwa gleich hoch wie die Armutsquote der gesamten Bevölkerung unter 65 Jahren. Somit sind Familien gesamthaft in einem ähnlichen Umfang armutsbetroffen wie die Gesamtbevölkerung.

Tabelle 36 zeigt ferner, dass Einelternfamilien ein sehr hohes Armutsrisiko haben. Wenn minderjährige Kinder im Haushalt leben, ist ihre Armutsquote mit 21% ausgesprochen hoch. Dabei ist zu bemerken, dass die grosse Mehrheit der Alleinerziehenden Frauen sind: 85.4% sind Frauen und nur 14.6% der alleinerziehenden Personen sind Männer.

Leben minderjährige Kinder im Haushalt, so ist das Armutsrisiko deutlich höher als bei Haushalten mit nur volljährigen Kindern: Paare mit minderjährigen Kindern haben ein dreimal höheres Armutsrisiko als Paare mit nur volljährigen Kindern. Auch bei Einelternfamilien spielt es eine zentrale Rolle, ob minderjährige Kinder im Haushalt leben. Minderjährige Kinder können somit ein Faktor für ein erhöhtes Armutsrisiko sein.

[68] Es handelt sich dabei um den Grundbedarf gemäss SKOS plus Wohnkosten, Krankenversicherungsprämien und CHF 100.- für weitere Ausgaben (vgl. Kap. 4.5).

Werden Vermögensreserven berücksichtigt, welche Situationen von Einkommensarmut überbrücken können, so zeigt sich, dass rund 10'000 bis 5'000 Menschen in einkommensarmen Familien über Vermögensreserven verfügen. Entsprechend reduziert sich die Quote der Einkommensarmut auf 6.2% (bei finanziellen Reserven für mindestens 12 Monate), bzw. auf 5.0% (bei Reserven für nur 3 Monate).

Tabelle 36: Armutsquoten nach Haushaltstyp mit und ohne Berücksichtig von finanziellen Reserven

	Einkommensarm[1]		Einkommensarm[1] ohne finanzielle Reserven						
			Keine Reserven für 3 Monate		Keine Reserven für 6 Monate		Keine Reserven für 12 Monate		
	Quote	n	Quote	n	Quote	n	Quote	n	Total
Paare mit minderjährigen Kindern	**6.9**	19'775	**4.5**	12'729	**5.0**	14'272	**5.6**	15'953	285'232
Paare mit nur volljährigen Kindern	**2.3**	1'279	**1.1**	575	**1.3**	701	**1.6**	854	54'533
Einelternfamilien mit minderjährigen Kindern	**21.4**	6'777	**16.4**	5'175	**17.9**	5'670	**19.1**	6'057	31'631
Einelternfamilien mit nur volljährigen Kindern	**9.4**	1'178	**5.6**	705	**6.6**	829	**7.5**	931	12'484
Total Armutsquote	**7.6**	29'009	**5.0**	19'184	**5.6**	21'472	**6.2**	23'795	383'880

Quellen: Erweiterte Steuerdaten Kanton Bern 2015, Berechnungen BFH
[1] In dieser wie in den folgenden Tabellen wird immer Einkommensarmut nach Transfers ausgewiesen.

Tabelle 37 weist die Armutsquoten bei den detaillierteren Familientypen aus.[69] Hier sind drei weitere Muster zu erkennen. Erstens haben Fortsetzungsfamilien nur im Falle von verheirateten Paaren ein erhöhtes Armutsrisiko. Demgegenüber haben Fortsetzungsfamilien bei Konkubinatspaaren und Einelternhaushalten kein erhöhtes Risiko. Zweitens sind gleichgeschlechtliche Paare mit Kindern überdurchschnittlich stark von Armut betroffen. Allerdings handelt es sich hier nur um wenige Fälle. Drittens liegt die Armutsquote bei Mehrpersonen-Haushalten geringfügig unter dem Durchschnitt. Einschränkend ist zu bemerken, dass bei diesen Haushalten die wirtschaftliche Gemeinschaft nicht einwandfrei identifiziert werden kann.

[69] Im Unterschied zu den übrigen Analysen sind bei Tabelle 37: Armutsquoten nach detailliertem Familientyp die Mehrpersonen-Haushalte auch enthalten.

Tabelle 37: Armutsquoten nach detailliertem Familientyp

	Einkommensarm		Einkommensarm ohne finanzielle Reserven		
	Quote	**n**	**Quote**	**n**	**Total**
Verheiratete Paare mit Kindern	**6.1**	18'197	**4.8**	14'440	297'860
Verheiratete Paare mit Kindern – Fortsetzungsfamilien mit externem Kind	**9.0**	611	**7.6**	520	6'810
Konkubinatspaare mit Kindern	**6.1**	1'866	**5.0**	1'530	30'827
Konkubinatspaare mit Kindern – Fortsetzungsfamilien mit externem Kind	**4.6**	105	**3.8**	87	2'297
Einelternfamilien mit Kindern	**18.0**	7'713	**15.8**	6'772	42'787
Einelternfamilien mit Kindern – Fortsetzungsfamilien mit externem Kind	**18.2**	232	**16.1**	206	1'278
Gleichgeschlechtliche Paare mit Kindern	**14.1**	285	**11.9**	240	2'021
Mehrpersonen-Haushalte mit Kindern	**6.8**	1'786	**5.9**	1'565	26'455
Total	**7.5**	30'795	**6.2**	25'360	410'335

Quellen: Erweiterte Steuerdaten Kanton Bern 2015, Berechnungen BFH
Anmerkung: Im Unterschied zu den übrigen Analysen sind hier auch die Mehrpersonen-Haushalte enthalten.

10.2.1.2 Alter der Kinder

Wird das Alter des jüngsten Kindes berücksichtigt, so zeigt sich, dass das Armutsrisiko stark vom Alter der Kinder abhängt. Besonders häufig armutsbetroffen sind Familien mit Kleinkindern (jüngstes Kind unter 4 Jahre). Bei Haushalten mit Kleinkindern beträgt die Armutsquote 9.8%. In den ersten Lebensjahren ist der Betreuungsbedarf besonders hoch, was die Eltern bei der Erwerbstätigkeit deutlich einschränkt. Offenbar gehen die ersten Jahre nach der Geburt eines Kindes oftmals mit einer ökonomischen Prekarität einher. Dies wirft Fragen zur hinreichenden Versorgung von Familien mit Kleinkindern auf. Andererseits zeigt sich, dass es sich dabei häufig um eine vorübergehende Phase handelt. Mit dem Älterwerden der Kinder nimmt der Umfang der Betreuungsaufgaben ab. Ist das jüngste Kind 13 bis 17 Jahre alt, so liegt die Armutsbetroffenheit unter dem Durchschnitt. Familien mit ausschliesslich volljährigen Kindern sind vergleichsweise selten von Armut betroffen.

Bei Berücksichtigung der finanziellen Reserven zeigen sich die gleichen Muster. So haben auch bei Berücksichtigung von finanziellen Reserven Familien mit Kleinkindern ein deutlich höheres Armutsrisiko.

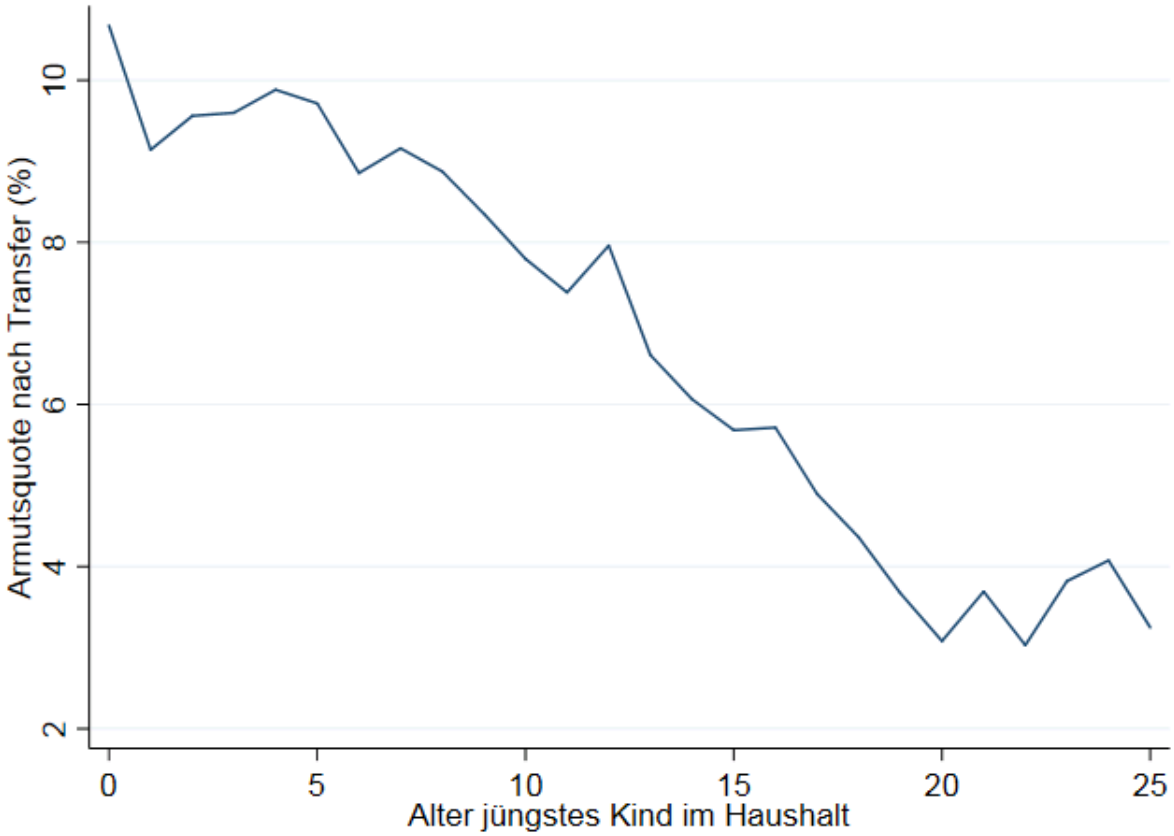
Tabelle 38: Einkommensarmut ohne und mit Berücksichtigung der finanziellen Reserven nach Alter des jüngsten Kindes

	Einkommensarm		Einkommensarm ohne finanzielle Reserven		
	Quote	**n**	**Quote**	**n**	**Total**
jüngstes Kind unter 4 Jahren	**9.8**	9'827	**8.3**	**8'393**	100'591
jüngstes Kind zwischen 4-12 Jahre	**8.7**	12'465	**7.1**	**10'153**	142'769
jüngstes Kind zwischen 13-17 Jahre	**5.8**	4'260	**4.7**	**3'464**	73'503
Jüngstes Kind zwischen 18-25 Jahre	**3.7**	2'457	**2.7**	**1'785**	67'017
Total	**7.6**	29'009	**6.2**	**23'795**	383'880

Quellen: Erweiterte Steuerdaten Kanton Bern 2015, Berechnungen BFH

Abbildung 10 weist nun die Familienarmut noch differenziert nach Alter des jüngsten Kindes aus. Dabei zeigt sich, dass das Armutsrisiko knapp nach der Geburt am höchsten ist und danach bei Kindern bis zum Alter von fünf Jahren konstant hoch ist. Danach nimmt das Armutsrisiko mit dem Alter der Kinder zuerst moderat und wenn die Kinder 12 Jahre und älter sind, stärker ab. Ab dem Alter von 10 bis 12 Jahren sind die Kinder schon relativ selbständig, weshalb auch der Betreuungsbedarf abnimmt.

Abbildung 10: Einkommensarmut nach Alter des jüngsten Kindes im Haushalt



Quellen: Erweiterte Steuerdaten Kanton Bern 2015, Berechnungen BFH
Anmerkung: Einkommensarmut ohne Berücksichtigung von finanziellen Reserven

10.2.1.3 Anzahl minderjähriger Kinder

Auch die Anzahl der minderjährigen Kinder hat einen Einfluss auf das Risiko, arm zu sein. Kaum Unterschiede zeigen sich bei einem oder zwei Kindern. Gleichzeitig ist dies die weitaus häufigste Grösse der Familie. So leben 70% der Personen in Familien in einem Haushalt mit einem oder zwei Kindern. Seltener sind Familien mit drei oder mehr Kindern. Ab dem dritten Kind nimmt das Armutsrisiko deutlich zu. 11% der Personen in Familien mit drei Kindern sind von Armut betroffenen. Bei vier Kindern steigt die Armutsquote auf 15%. Familien mit fünf oder mehr Kindern haben mit 21% eine markant höhere Armutsquote.

Tabelle 39: Einkommensarmut von Familien ohne und mit Berücksichtigung der finanziellen Reserven nach Anzahl minderjähriger Kinder (nur Familien mit minderjährigen Kindern)

	einkommensarm		einkommensarm ohne finanzielle Reserven		
	Quote	**n**	**Quote**	**n**	**Total**
1 Kind	**7.5**	7'999	**6.4**	6'833	107'074
2 Kinder	**7.3**	10'631	**6.0**	8'729	145'996
3 Kinder	**11.4**	5'744	**9.5**	4'787	50'285
4 Kinder	**15.3**	1'737	**11.2**	1'271	11'386
5 oder mehr Kinder	**20.8**	441	**18.4**	390	2'122
Total	**8.4**	26'552	**6.9**	22'010	316'863

Quellen: Erweiterte Steuerdaten Kanton Bern 2015, Berechnungen BFH
Anmerkung: Im Unterschied zu Tabelle 38 wurden hier nur Familien mit minderjährigen Kindern berücksichtigt.

10.2.2 Partizipation am Arbeitsmarkt

Wie einleitend erwähnt, hängt das Armutsrisiko stark von den Erwerbsmöglichkeiten ab. In diesem Abschnitt präsentieren wir die Ergebnisse zur Armutsbetroffenheit je nach Erwerbsmodell der Familien. Zudem wird die Armutsbetroffenheit nach Erwerbssituation betrachtet (selbständig/unselbständig, Landwirte und Selbständige ausserhalb der Landwirtschaft).

10.2.2.1 Erwerbsmodell von Familien (Paaren)

Werden nur Familien mit zwei Erwachsenen berücksichtigt, so zeigt sich, dass das Erwerbspotential entscheidend zur Vermeidung von Armut ist. Es erstaunt nicht, dass Familien, in denen keine Person erwerbstätig ist, weitaus die höchste Armutsquote haben: Fast zwei Drittel dieser Familien sind arm, auch wenn Bedarfsleistungen berücksichtigt werden.[70] Dies wirft Fragen zur Gestaltung und Wirksamkeit der wohlfahrtsstaatlichen Instrumente zur Absicherung des Existenzminimums auf. Fehlt der Zugang zum Arbeitsmarkt, hat ein grosser Teil der Haushalte nicht ausreichend Ressourcen für den Lebensunterhalt zur Verfügung. Dies kann nur in wenigen Fällen mit Vermögen kompensiert werden. Von den Haushalten ohne Erwerbseinkommen haben 26% kein Einkommen ausgewiesen. Diese leben entweder von nicht deklarierten privaten Unterstützungen oder

[70] Von den Familien ohne Erwerbseinkommen beziehen 46% Sozialhilfe, 3.7% EL und 61% Prämienverbilligung, 21% haben Vermögenseinkommen. 26% weisen kein Einkommen aus. Bei den Bedarfsleistungen wurden die Alimentenbevorschussung und die Stipendien nicht berücksichtigt, weil dies betreffenden Daten im verwendeten Datensatz nicht vorhanden waren.

anderen finanziellen Quellen (z.B. Reserven). Bei den Nichterwerbstätigen mit Einkommen stammt im Durchschnitt fast die Hälfte aus der Sozialhilfe (47%), 16% von der Prämienverbilligung, 18% aus privaten Transfers und nur 11% aus Vermögenseinkommen. Bei Familien, in denen mindestens eine Person erwerbstätig ist, spielt die Frage, welcher Elternteil wieviel zum Haushaltseinkommen beisteuert, eine erhebliche Rolle für das Armutsrisiko. Die tiefste Armutsquote von 1.4% haben Doppelversorgerfamilien, in welchen der Mann den Hauptteil zum Haushaltseinkommen beiträgt. Egalitäre Doppelversorgerfamilien haben ebenfalls eine deutlich unterdurchschnittliche Armutsquote (2.4%). Demgegenüber ist beim Modell des Alleinernährers / der Alleinernährerin das Armutsrisiko überdurchschnittlich. Haushalte mit einem Mann als Alleinernährer haben nur eine geringfügig überdurchschnittliche Armutsquote (6.6%). Deutlich erhöht ist das Armutsrisiko, wenn die Frau den finanziellen Unterhalt allein trägt (20.2%). Ebenfalls erhöht ist das Armutsrisiko bei Haushalten, in welchen beide Partner zum Haushaltseinkommen beitragen und der Hauptteil von der Frau kommt (7.6%).

Durch Vermögen können einige Haushalte ihre Ressourcen soweit ergänzen, dass sie nicht mehr als arm gelten. Dies gilt unabhängig vom Erwerbsmodell. Nur Familien ohne Erwerbstätigkeit können die Armut kaum durch finanzielle Reserven reduzieren.

Tabelle 40: Einkommensarmut von Familien ohne und mit Berücksichtigung der finanziellen Reserven nach dem Erwerbsmodell der Paare

	einkommensarm		**einkommensarm ohne finanzielle Reserven**		
	Quote	**n**	**Quote**	**n**	**Total**
Alleinversorgermodell - Mann	**6.6**	6'934	**4.9**	5'149	105'078
Alleinversorgermodell - Frau	**20.2**	1'799	**16.3**	1'449	8'870
Doppelversorgermodell mit Mann als Hauptversorger	**1.4**	2'255	**0.9**	1'408	157'015
Doppelversorgermodell mit Frau als Hauptversorgerin	**7.6**	828	**5.5**	594	10'826
egalitäres Doppelversorgermodell	**2.4**	954	**1.5**	587	39'518
nicht erwerbstätig	**63.5**	3'341	**58.1**	3'055	5'258
Total	**4.9**	16'073	**3.7**	12'213	326'510[1]

Quellen: Erweiterte Steuerdaten Kanton Bern 2015, Berechnungen BFH
Bemerkung: Nur Paarhaushalte. Ermessensbesteuerte Haushalte sind nicht berücksichtigt.
[1] Ohne Ermessensbesteuerte, da für diese die Aufteilung nach Erwerbsmodell nicht möglich ist.

10.2.2.2 Erwerbssituation

Ob die betreffenden Personen unselbständig oder selbständig erwerbstätig sind, hat einen Einfluss auf das Armutsrisiko.

Die tiefste Armutsquote haben Familien mit Einkommen aus unselbständiger Erwerbstätigkeit. Sie liegt mit 4.8% deutlich unter dem Durchschnitt. Wird ein Teil oder das gesamte Erwerbseinkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit erwirtschaftet, beträgt die Armutsquote 13.7%, bzw. 23.4%.[71] Hier ist zu berücksichtigen, dass 27.7% der Selbständigen im Kanton Bern Landwirte sind und diese eine wesentlich höhere Armutsquote aufweisen (vgl. unten). Werden bei den Selbständigen finanzielle Reserven berücksichtigt (für 12 Monate), so reduziert sich die Armutsquote erheblich. Bei Teilselbständigen sinkt sie auf 9.1%, während sie bei Vollselbständigen um beinahe die Hälfte auf 14.1% fällt. Auch bei unselbständig Erwerbstätigen reduziert sich die Armutsquote bei Berücksichtigung von finanziellen Reserven, allerdings in wesentlich geringerem Umfang. Die Berücksichtigung von Vermögen hat somit bei Selbständigen einen deutlich stärkeren Effekt. Trotzdem bleibt die Armutsquote auch bei Berücksichtigung von finanziellen Reserven mehr als doppelt so hoch als bei unselbständig Erwerbstätigen.

Speziell ist die Kategorie der ermessensbesteuerten Haushalte. Sie umfasst Familien, in welcher mindestens eine Person die Steuererklärung nicht eingereicht hat und deswegen von der Steuerverwaltung nach Ermessen veranlagt und ihre Einkünfte eingeschätzt wurden. Wie die Auswertung zeigt, sind diese Haushalte ebenfalls stark überdurchschnittlich armutsbetroffen.

Anhand von Tabelle 41 zeigt sich zudem, dass der Grossteil der Familien in Armut erwerbstätig ist. Ohne Berücksichtigung der ermessensbesteuerten Haushalte verfügen 83% der einkommensarmen Familienhaushalte über Erwerbseinkommen. Ein nicht ausreichendes Erwerbseinkommen, sei es aufgrund einer nur geringen Beschäftigung oder aufgrund eines tiefen Lohnes, ist bei diesen Familien bestimmender Faktor.

Gleichzeitig wird wiederum sichtbar, dass Haushalte ohne Zugang zu Erwerbsarbeit mehrheitlich arm sind.

[71] Der anhand des Einkommensanteils aus einer selbstständigen Erwerbstätigkeit identifizierte Anteil an Selbstständigen und Teilselbstständigen ist verglichen mit anderen Quellen sehr gering. Mögliche Gründe könnten darin liegen, dass bei den fehlenden 55'000 Dossiers (u.A. noch nicht abgeschlossene Steuerdossiers) sehr viele Selbständige mit komplizierten Steuerdossiers sind. Eine weitere Ursache kann in der Art Identifikation der Selbstständigen liegen (Anteil am HH-Einkommen). Das Resultat zu den Selbstständigen ist deshalb mit Vorsicht zu interpretieren.

Tabelle 41: Einkommensarmut von Familien ohne und mit Berücksichtigung der finanziellen Reserven nach Erwerbssituation

	einkommensarm		einkommensarm ohne finanzielle Reserven		
	Quote	**n**	**Quote**	**n**	**Total**
HH unselbständig erwerbstätig	**4.8**	16'893	**3.7**	12'886	350'487
HH teilselbständig erwerbstätig	**13.7**	995	**9.1**	660	7'262
HH selbständig erwerbstätig	**23.4**	385	**14.1**	231	1'644
HH nicht erwerbstätig	**52.6**	3'835	**49.4**	3'606	7'293
HH ermessensbesteuert[1]	**40.1**	6'901	**37.3**	6'412	17'194
Total	**7.6**	29'007	**6.2**	23'795	376'587

Quellen: Erweiterte Steuerdaten Kanton Bern 2015, Berechnungen BFH
[1] Mind. jemand im Haushalt ist ermessensbesteuert, somit kann nicht zugeordnet werden, ob die Einkommen aus unselbständiger oder selbständiger Erwerbstätigkeit stammen.
Bemerkung: unselbständig erwerbstätig: <20% des Gesamteinkommens stammt aus selbständiger Erwerbstätigkeit; teilselbständig erwerbstätig: 20-80% des Gesamteinkommens stammt aus selbständiger Erwerbstätigkeit; selbständig erwerbstätig: >80% des Gesamteinkommens stammt aus selbständiger Erwerbstätigkeit.

Im Kanton Bern können Landwirtinnen und Landwirte über die steuerlich speziell deklarierten Einkünfte aus Landwirtschaft identifiziert werden. Somit kann die Armutsbetroffenheit der Landwirtinnen und Landwirte ausgewiesen werden. Der Kanton Bern gehört zu den Regionen mit vergleichsweise vielen Beschäftigten in der Landwirtschaft.

Familien mit einer selbständigen Erwerbstätigkeit in der Landwirtschaft haben mit 16.6% eine deutlich überdurchschnittliche Armutsquote. Bei der Mehrheit dieser Haushalte kommt der grössere Teil des Einkommens aus einer unselbständigen Erwerbstätigkeit (neben dem landwirtschaftlichen Erwerb, sind Personen des Haushaltes auch als Angestellte erwerbstätig). Aber auch diese Gruppe ist dreimal häufiger von Einkommensarmut betroffen im Vergleich zu den Unselbständigen ausserhalb der Landwirtschaft. Hier ist jedoch zu berücksichtigen, dass selbständige Landwirte in der Regel über zusätzliche Naturaleinkünfte aus der Subsistenzwirtschaft verfügen und wohl meistens keine Mietkosten anfallen. Die Berücksichtigung von finanziellen Reserven hat bei den Landwirten noch einen grösseren Effekt als bei den übrigen Selbständigen. Damit wird die Armutsquote deutlich reduziert. Sie liegt dann noch 2.2 Prozentpunkte über dem Durchschnitt.

Tabelle 42: Einkommensarmut von Familien in der Landwirtschaft ohne und mit Berücksichtigung der finanziellen Reserven nach Erwerbssituation [1]

	einkommensarm		einkommensarm ohne finanzielle Reserven		
	Quote	n	Quote	n	Total
HH unselbständig erwerbstätig[2]	**15.8**	2'737	**7.8**	1'362	17'362
HH teilselbständig erwerbstätig	**20.8**	479	**11.5**	266	2'308
HH selbständig erwerbstätig	**29.0**	132	**13.6**	62	455
Total	**16.6**	3'348	**8.4**	1'690	20'125

Quellen: Erweiterte Steuerdaten Kanton Bern 2015, Berechnungen BFH
[1] Alle Familien, bei denen mindestens eine Person einen Eintrag im Steuerdossier für Landwirte hat, werden als Landwirte-Familien gezählt.
[2] Haushalte mit einem Einkommen aus landwirtschaftlicher Tätigkeit, deren Einkommen aber zum grössten Teil aus einer unselbständigen Erwerbstätigkeit stammt.

10.2.3 Familienarmut im Kontext weiterer Armutsfaktoren

Armut ist ein vielschichtiges Phänomen. Es wird durch verschiedene Faktoren beeinflusst. Im folgenden Abschnitt wird aufgezeigt, wie sich Bildung, Staatsangehörigkeit und der Lebensraum auf die Familienarmut auswirken.

10.2.3.1 Bildungsniveau

Werden Haushalte nach der Person mit dem höchsten Bildungsabschluss des Haushaltes klassifiziert, so zeigt sich, dass auch die Bildung bei Familien einen entscheidenden Einfluss auf das Armutsrisiko hat. Am häufigsten sind Familien mit einem Bildungsniveau der Sekundarstufe 2 (Berufsbildung). Diese Haushalte haben eine durchschnittliche Armutsquote von 5.7%. Haushalte, bei welchen mindestens eine Person über einen tertiären Bildungsabschluss verfügt, haben ein deutlich unterdurchschnittliches Armutsrisiko (3.5%). Überdurchschnittlich sind die Armutsquoten hingegen bei Haushalten, in welchen keine Person über eine Berufsbildung verfügt (Sekundarstufe 1) (8,0%) oder gar über keinen Schulabschluss (10.0%).

Je höher der Bildungsabschluss, desto besser ist die Familie vor Armut geschützt; ein fehlender Berufsabschluss ist ein erhebliches Armutsrisiko. Das gleiche Muster zeigt sich, wenn finanzielle Reserven berücksichtigt werden - wenn auch die Armutsquoten hier tiefer sind.

Tabelle 43: Einkommensarmut von Familien ohne und mit Berücksichtigung der finanziellen Reserven nach höchstem Bildungsabschluss im Haushalt

	einkommensarm		einkommensarm ohne finanzielle Reserven		
	Quote	**n**	**Quote**	**n**	**Total**
ohne Ausbildung	**10.0**	899	**9.0**	810	9'018
Sek I-Abschluss	**8.0**	2'426	**7.0**	2'122	30'207
Sek II-Abschluss	**5.7**	5'448	**4.3**	4'049	95'225
Tertiär-Abschluss	**3.5**	2'236	**2.5**	1'573	63'292
Total Armutsquote	**5.6**	11'009	**4.3**	8'554	197'742

Quellen: Erweiterte Steuerdaten Kanton Bern 2015, Berechnungen BFH
Bemerkung: Diese Auswertung stützt sich auf die Strukturerhebung. Es handelt sich bei dieser um eine Stichprobenerhebung, weshalb weniger Fälle für die Analysen verwendet werden können und die durchschnittliche Armutsquote von Familien tiefer ausgewiesen wird.

10.2.3.2 Nationalität

Auch die Staatsangehörigkeit hat einen deutlichen Einfluss auf das Armutsrisiko von Familien. Unterdurchschnittlich sind die Armutsquoten von Familien mit Schweizerinnen und Schweizern. Etwas häufiger, aber ebenfalls unterdurchschnittlich von Armut betroffen sind Bürgerinnen und Bürger aus Nord- und Westeuropa, während Personen aus Südeuropa geringfügig höhere Armutsquoten aufweisen. Demgegenüber haben Personen aus Ländern ausserhalb der EU/EFTA ein erheblich höheres Armutsrisiko. Im Vergleich zur gesamten Bevölkerung ist bei dieser Gruppe die Armutsquote mit 22% rund dreimal höher.

Tiefe Einkommen mittels finanzieller Reserven zu kompensieren, scheint für Schweizerinnen und Schweizer sowie für Staatsangehörige mit nord- oder westeuropäischer Nationalität etwas häufiger möglich. Bei Schweizerinnen und Schweizern reduziert sich die Armutsquote um 1.4 Prozentpunkte, bei Nord- und Westeuropäern um 1.2 Prozentpunkte. Demgegenüber verfügen Familien aus Ländern ausserhalb der EU/EFTA kaum über finanzielle Reserven, weshalb auch bei Berücksichtigung von Vermögensreserven die Armutsquoten unverändert hoch sind. Auch einkommensschwache Haushalte aus EU-Staaten Südeuropas können sich kaum auf finanzielle Reserven abstützen.

Tabelle 44: Einkommensarmut von Familien ohne und mit Berücksichtigung der finanziellen Reserven nach Nationalität

	einkommensarm		einkommensarm ohne finanzielle Reserven		
	Quote	**n**	**Quote**	**n**	**Total**
Schweiz	**6.6**	22'542	**5.2**	17'662	340'795
Nord- und Westeuropa[1]	**7.4**	761	**6.2**	638	10'309
Südeuropa[2]	**8.0**	893	**7.5**	834	11'126
Übrige Länder[3]	**22.2**	4'803	**21.5**	4'651	21'618
Total Armutsquote	**7.6**	28'999	**6.2**	23'785	383'848

Quellen: Erweiterte Steuerdaten Kanton Bern 2015, Berechnungen BFH
[1] Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Grossbritannien, Irland, Island, Liechtenstein, Luxemburg, Monaco, Niederlande, Norwegen, Österreich, Schweden
[2] Andorra, Griechenland, Italien, Portugal, San Marino, Spanien, Malta und Vatikan
[3] Länder ausserhalb der EU/EFTA

10.2.3.3 Lebensraum

Je nach Region unterscheiden sich Erwerbsmöglichkeiten und Betreuungs- bzw. Beratungsangebote für Familien. Nachfolgend wird ausgewiesen, wie hoch die Armutsquote der Familien in Abhängigkeit vom Gemeindetyp ist. Der Gemeindetyp basiert auf der Typologie des Bundesamtes für Statistik, die zwischen Stadt, Land und Agglomeration (intermediären Gemeinden) unterscheidet.

Mit 8.3% liegen die Armutsquoten in den Städten leicht über dem Durchschnitt. Unterdurchschnittlich sind die Armutsquoten in Agglomerationen (6.4%), während sie in ländlichen Gemeinden durchschnittlich sind.

Familien in den Agglomerationen und v.a. auf dem Land verfügen häufiger über minimale finanzielle Reserven als Familien in den Städten. Die Armutsquote senkt sich bei Berücksichtigung von finanziellen Reserven in den ländlichen Gemeinden am stärksten (2.1 Prozentpunkte), während dieser Effekt in Städten (1 Prozentpunkt) und in Agglomerationen (1.3 Prozentpunkte) schwächer ausfällt.

Tabelle 45: Einkommensarmut von Familien ohne und mit Berücksichtigung der finanziellen Reserven nach Gemeindetyp

	einkommensarm		einkommensarm ohne finanzielle Reserven		
	Quote	**n**	**Quote**	**n**	**Total**
Stadt	**8.3**	15'032	**7.3**	13'179	180'060
Agglomeration	**6.4**	6'969	**5.1**	5'638	109'645
Land	**7.4**	7'008	**5.3**	4'978	94'175
Total Armutsquote	**7.6**	29'009	**6.2**	23'795	383'880

Quellen: Erweiterte Steuerdaten Kanton Bern 2015, Berechnungen BFH

In einer weiteren Analyse haben wir die Armutsquoten je Gemeinde ermittelt und in einem Flächenkartogramm dargestellt (vgl. Abbildung 11). Die Farbeinteilung stützt sich dabei auf eine Einteilung in sechs gleich grosse Gruppen. Je dunkler die Farbe, desto höher ist der Anteil an Armutsbetroffenen in der jeweiligen Gemeinde.

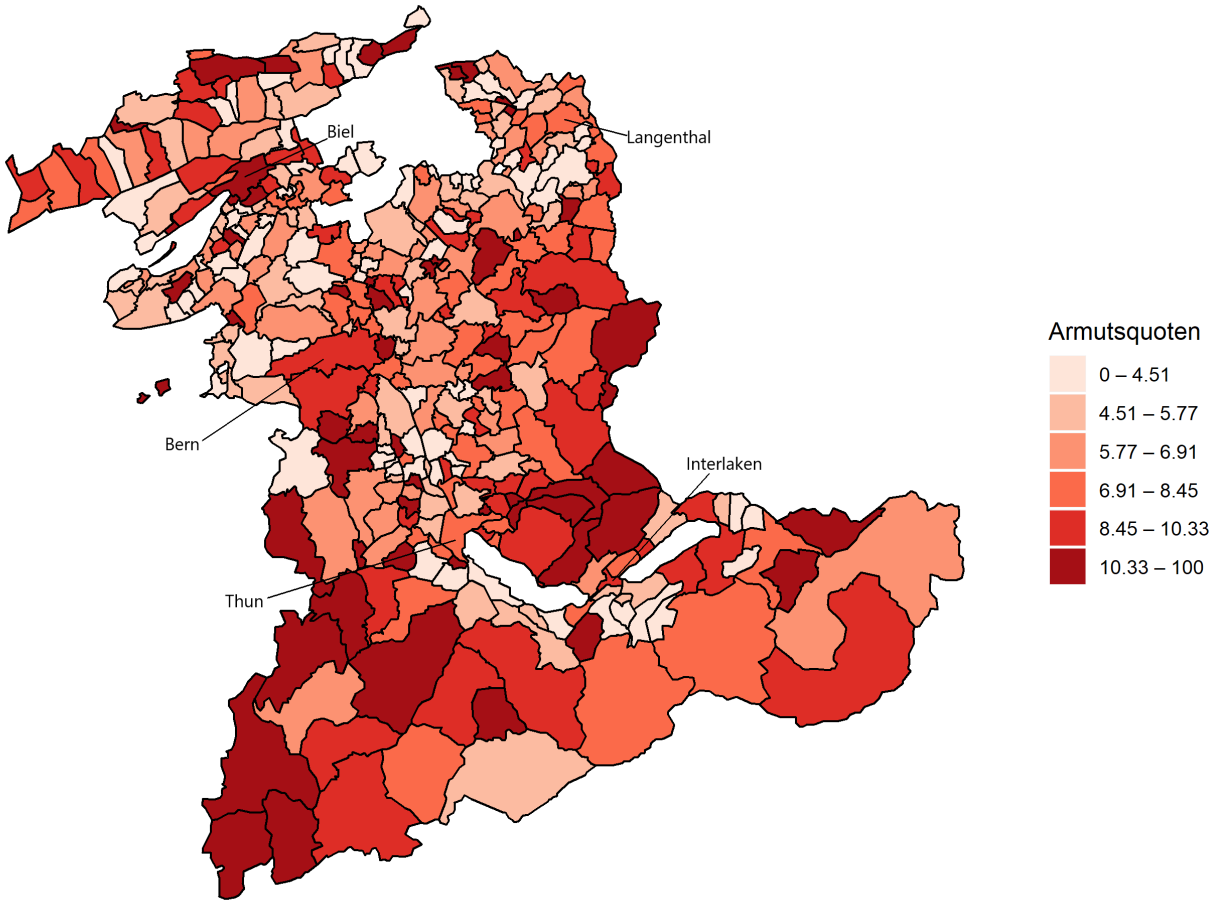
Es zeigt sich, dass sich die Familienarmut erheblich zwischen den Gemeinden unterscheidet, was mit günstigen Wohnangeboten, unter Umständen aber auch mit der Sozialhilfepraxis und möglicherweise mit günstigen Betreuungsangeboten zusammenhängen kann. Auch der Anteil von spezifischen Risikogruppen wie Alleinerziehenden mit Kleinkindern oder Landwirten mit kleinen Betrieben und grossen Familien kann dabei eine Rolle spielen.

Hohe Quoten der Familienarmut gibt es sowohl in Städten wie auch in ländlichen Gebieten. Es sind kaum grössere Regionen mit ausschliesslich hohen oder ausschliesslich tiefen Armutsquoten vorhanden. Insbesondere im Berner Jura sind die Armutsquoten nicht wesentlich höher als im übrigen Kantonsgebiet, was möglicherweise auch auf die relativ tiefen Wohnkosten zurückgeführt werden kann. Auch die tieferen Nichtbezugsquoten von Sozialhilfe spielen eine Rolle[72]. Es zeigt sich denn auch, dass die Armutsquote in französischsprachigen Gemeinden mit durchschnittlich 6.2% eher tiefer ist als in deutschsprachigen Gemeinden.[73]

[72] Vertiefende Auswertungen zum Nichtbezug von Sozialhilfe (vgl Abschnitt 9ff) zeigen auf, dass der Nichtbezug von Sozialhilfe in französischsprachigen Gemeinden weniger verbreitet ist als in den deutschsprachigen Gemeinden.

[73] Die Zuteilung wurde aufgrund der Mehrheit der Sprachengruppe in den Gemeinden gemäss den Angaben des BFS gemacht. So zählt z.B. Biel zu den deutschsprachigen Gemeinden.

Abbildung 11: Familienarmutskarte im Kanton Bern



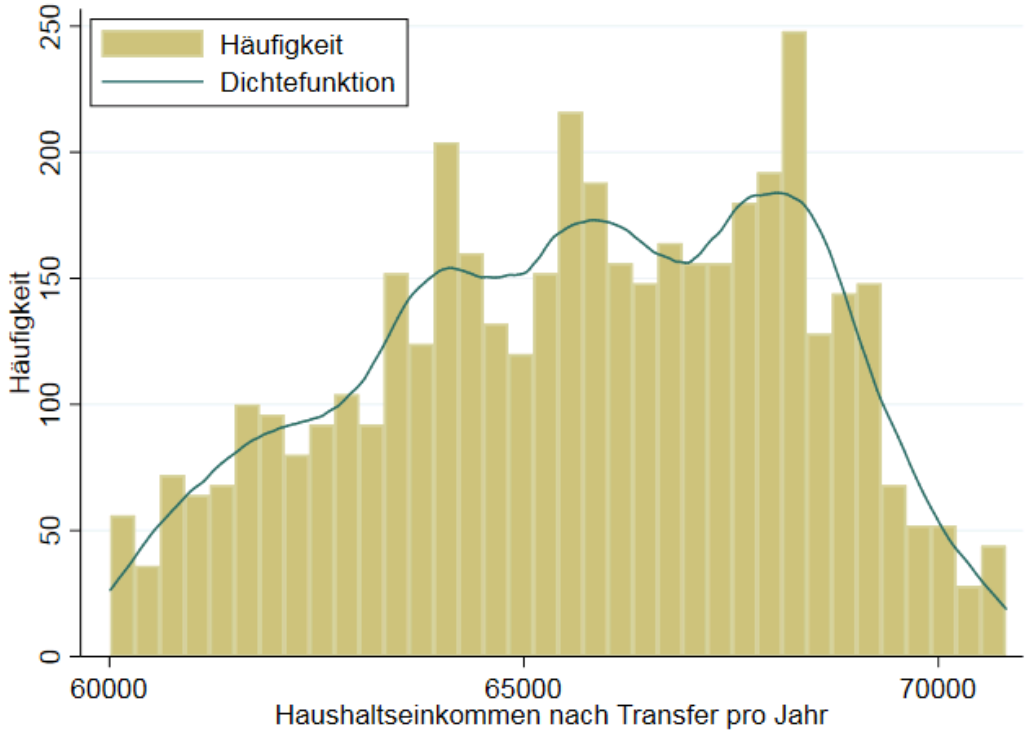
Quellen: Erweiterte Steuerdaten Kanton Bern 2015, Berechnungen BFH

10.3 Armutsgefährdung

Armutsmessung nach dem absoluten Konzept orientiert sich am Existenzminimum gemäss SKOS (absoluter Schwellenwert). Viele Haushalte leben mit einem Einkommen, das knapp über diesem absoluten Existenzminimum liegt. Sie gelten somit nicht als arm, leben aber auch mit sehr knappen finanziellen Ressourcen. Jede Zusatzausgabe (z.B. Zahnarztkosten und notwendige Anschaffung, Kosten für Ferienlager der Kinder etc.) kann sie in finanzielle Schwierigkeiten bringen. Um auch diese Gruppe bei den Armutsanalysen berücksichtigen zu können, verwenden wir zusätzlich das Konzept der Armutsgefährdung (relatives Armutsmass), das Armut etwas weiter fasst. Als armutsgefährdet gelten danach auch Haushalte mit einem Einkommen, das knapp über dem absoluten Existenzminimum liegt.

Wie in den methodischen Ausführungen im Teil I beschrieben, gelten Haushalte als armutsgefährdet, wenn das verfügbare Äquivalenzeinkommen[74] des Haushaltes kleiner als 60% des Medians des verfügbaren Haushaltsäquivalenzeinkommens der gesamten Bevölkerung ist (vgl. Kapitel 4.6). Mit dem so ermittelten Schwellenwert kann mit Hilfe der Äquivalenzgewichte die Schwelle der Armutsgefährdung für unterschiedliche Haushaltstypen errechnet werden. Für ein Paar mit zwei Kindern unter 14 Jahren liegt die Schwelle für die Armutsgefährdung bei einem verfügbaren Haushaltseinkommen nach Transfer von CHF 70'815.-; für einen Einelternhaushalt mit zwei Kindern unter 14 Jahren bei CHF 51'355.-. Alle Familien mit einem verfügbaren Haushaltseinkommen unter dem entsprechendem Schwellenwert werden als armutsgefährdet bezeichnet. Zum Vergleich; die Bedarfsschwellen bei der absoluten Armutsberechnung liegen bei einem Paar mit zwei Kindern unter 14 Jahren bei CHF 61'752.- (Grundbedarf + Miete + KK-Prämie + CHF 100.- Pauschale) und beim Einelternhaushalt mit 2 Kindern unter 14 Jahren bei CHF 49'188.-. Damit liegt die Armutsgefährdungsgrenze der beiden Haushaltstypen rund 13%, bzw. 4% über dem Existenzminimum.

Abbildung 12: Verteilung des jährlichen Haushaltseinkommens einer Familie mit zwei Kindern im Bereich zwischen Einkommensarmut und Armutsgefährdung



Quellen: Erweiterte Steuerdaten Kanton Bern 2015, n = 4'372. Berechnungen BFH
Anmerkung: Haushaltseinkommen inkl. Bedarfsleistungen. Kinder unter 14 Jahren.

[74] Haushaltseinkommen (inkl. Bedarfsleistungen) abzüglich privaten Transferleistungen, Steuern und KV-Prämien

Abbildung 12 zeigt die Verteilung der Einkommen von Familien mit zwei Kindern, die höher sind als die absolute Armutsgrenze, aber unter der Armutsgefährdungsgrenze liegen. D.h. diese Haushalte gelten zwar nicht als arm, aber als armutsgefährdet. Dabei zeigt sich, dass sich die Einkommen in der Mitte zwischen den beiden Grenzen häufen. Dies bedeutet, dass im Mittel das monatliche Einkommen dieser Haushalte etwa CHF 400.- (pro Kopf ca. CHF 100.-) über der Armutsgrenze liegt. Dies zeigt auch, dass diese vierköpfigen Familien nur einen geringen finanziellen Spielraum haben und bei zusätzlichen Ausgaben rasch unter die Armutsgrenze fallen können.

10.3.1 Familientyp

In armutsgefährdeten Haushalten leben beinahe doppelt so viele Personen wie in armutsbetroffenen (1.8-mal so viele Personen). Die Armutsgefährdungsquote liegt entsprechend bei 13.4%, während die Einkommensarmut nach dem absoluten Konzept 7.6 % beträgt.

Betrachtet man die Armutsgefährdung der einzelnen Haushaltstypen und vergleicht diese mit der absoluten Einkommensarmut, so fällt auf, dass der Unterschied der beiden Quoten bei Paaren besonders gross ist. Bei Paaren mit minderjährigen Kindern verdoppelt sich die Quote und erhöht sich um 6.6 Prozentpunkte. Bei Paaren mit volljährigen Kindern beträgt die Differenz 1.9 Prozentpunkte. Demgegenüber steigen die bereits hohen Quoten bei Einelternfamilien nur um den Faktor 1.3 (6.8 Prozentpunkte) bzw. 1.5 oder 4.7 Prozentpunkte (Einelternhaushalte mit nur volljährigen Kindern). Dies bedeutet, dass insbesondere viele Paare mit Kindern knapp oberhalb der Armutsgrenze leben.

Tabelle 46: Armutsgefährdung der Familien nach Haushaltstyp

	Armutsgefährdung		Absolute Armutsquote	Differenz zur absoluten Armutsquote[1]	
	Quote	**n**	**Quote**	**Differenz der Quoten**	**Total**
Paare mit minderjährigen Kindern	**13.5**	38'451	6.9	6.6	285'232
Paare mit nur volljährigen Kindern	**4.2**	2'314	2.3	1.9	54'533
Einelternfamilien mit minderjährigen Kindern	**28.2**	8'929	21.4	6.8	31'631
Einelternfamilien mit nur volljährigen Kindern	**14.1**	1'759	9.4	4.7	12'484
Total Armutsquote	**13.4**	51'453	7.6	5.8	383'880

Quellen: Erweiterte Steuerdaten Kanton Bern 2015, Berechnungen BFH
Anmerkung: Die Berechnungen basieren auf dem gesamten Haushaltseinkommen (inkl. Bedarfsleistungen) abzüglich Steuern, bezahlten privaten Transferleistungen und den KV-Prämien.
[1] Zahlen zeigen die Differenz Armutsgefährdungsquote minus absolute Armutsquote Einkommensarmut nach Transfer.

10.3.2 Anzahl minderjähriger Kinder

Eine Unterscheidung der Armutsgefährdungsquoten nach Anzahl der Kinder im Haushalt zeigt, dass die Zahl der Kinder noch stärker mit Armutsgefährdung verknüpft ist als mit der absolut gemessenen Armut. Während sich die Armutsgefährdungsquoten bei Familien mit einem oder zwei Kindern um den Faktor 1.5 bzw. 1.7 erhöht, verdoppelt sie sich für Familien mit drei Kindern. Bei Familien mit fünf und mehr Kindern steigt die Armutsgefährdungsquote sogar um das Zweieinhalbfache an. Hauptsächlich grosse Familien leben häufig mit einem Einkommen, das nur geringfügig über dem absoluten Existenzminimum liegt.

Tabelle 47: Armutsgefährdung der Familien nach Anzahl minderjähriger Kinder

	Armutsgefährdung		Absolute Armutsquote	Differenz zur absoluten Armutsquote[1]	
	Quote	**n**	**Quote**	**Differenz der Quoten**	**Total**
1 Kind	**11.6**	12'411	7.5	4.1	107'074
2 Kinder	**12.8**	18'634	7.3	5.5	145'996
3 Kinder	**22.3**	11'191	11.4	10.9	50'285
4 Kinder	**35.5**	4'040	15.3	20.2	11'386
5 oder mehr Kinder	**52.0**	1'104	20.8	31.2	2'122
Total	**15.0**	47'380	8.4	6.6	316'863

Quellen: Erweiterte Steuerdaten Kanton Bern 2015, Berechnungen BFH
Anmerkung: Die Berechnungen basieren auf dem gesamten Haushaltseinkommen (inkl. Bedarfsleistungen) abzüglich Steuern, bezahlten privaten Transferleistungen und den KV-Prämien.
[1] Zahlen zeigen die Differenz Armutsgefährdungsquote minus absolute Armutsquote Einkommensarmut nach Transfer.

10.3.3 Nach Alter der Kinder

Wie bei der Einkommensarmut gemäss dem absoluten Armutskonzept, geht die Armutsgefährdung mit dem Alter des jüngsten Kindes deutlich zurück. Während 17% der Personen in Haushalten mit einem Kind von unter 4 Jahren als armutsgefährdet gelten, sind dies bei Familien mit nur volljährigen Kindern lediglich 6%. Das Risiko, armutsgefährdet zu sein, ist demnach bei Familien mit Kleinkindern im Vergleich zu Familien mit nur jungen Erwachsenen rund dreimal höher. Das Verhältnis zwischen Einkommensarmut und Armutsgefährdung liegt zwischen 1.7 bei Familien mit Kindern unter 12 Jahren und 2.1 bei Familien mit Jugendlichen (13 bis 17 Jahre).

Tabelle 48: Armutsgefährdung der Familien nach Alter des jüngsten Kindes

	Armutsgefährdung		Absolute Armutsquote	Differenz zur absoluten Armutsquote[1]	
	Quote	**n**	**Quote**	**Differenz der Quoten**	**Total**
jüngstes Kind unter 4 Jahren	**16.8**	16'897	9.8	7.0	100'591
jüngstes Kind zwischen 4-12 Jahre	**15.1**	21'584	8.7	6.4	142'769
jüngstes Kind zwischen 13-17 Jahre	**12.1**	8'899	5.8	6.3	73'503
jüngstes Kind zwischen 18-25 Jahre	**6.1**	4'073	3.7	2.4	67'017
Total	**13.4**	51'453	7.6	5.8	383'880

Quellen: Erweiterte Steuerdaten Kanton Bern 2015, Berechnungen BFH
Anmerkung: Die Berechnungen basieren auf dem gesamten Haushaltseinkommen (inkl. Bedarfsleistungen) abzüglich Steuern, bezahlten privaten Transferleistungen und den KV-Prämien.
[1] Zahlen zeigen die Differenz Armutsgefährdungsquote minus absolute Armutsquote Einkommensarmut nach Transfer.

10.4 Zusammenfassung

Der gesellschaftliche Wandel der letzten Jahrzehnte hat neue Formen von Familien hervorgebracht. Diese neuen Lebensformen sind oft schlecht oder nur ungenügend durch das existierende System der sozialen Sicherheit abgesichert, weil sich die Sozialversicherungen auf die Risiken Arbeitslosigkeit, Invalidität, Krankheit und Unfall sowie Alter beschränken. Entsprechend wurden in den vergangenen Jahrzehnten neue soziale Risiken sichtbar, die insbesondere jene Familienformen betreffen, die nicht dem traditionellen Modell entsprechen.

Fast die Hälfte der Bewohnerinnen und Bewohner des Kantons Bern wohnen in Familienhaushalten, d.h. in Haushalten mit Kindern. Drei Viertel davon sind verheiratete Paare mit Kindern, was der traditionellen Familienform entspricht. Etwa ein Viertel lebt in anderen Familienformen: Konkubinatspaare mit Kindern (8%), Einelternhaushalte (11%), Mehrpersonenhaushalte (6%). Auch die Aufteilung der Rollenteilung zwischen Erwerb und Betreuung hat sich in den letzten Jahrzehnten verändert. Etwa in einem Drittel ist nach wie vor der Mann der Alleinversorger. Fast die Hälfte der Familien lebt das Doppelversorgermodell mit dem Mann als Hauptversorger und 12% das egalitäre Doppelversorgermodell. In nur 6% der Familienhaushalte ist die Frau die Hauptversorgerin.

Ein Fünftel der Familien beanspruchen institutionalisierte Angebote der externen Kinderbetreuung, wobei es bei Familien mit Kleinkindern knapp 40% sind; beim egalitären Modell und beim Doppelversorgermodell trifft dies wesentlich häufiger zu. Die Beanspru-

chung einer externen Kinderbetreuung hängt stark mit dem Haushaltseinkommen zusammen: Haushalte mit einem tiefen Einkommen nutzen kaum Angebote der externen Kinderbetreuung. Dies vermutlich auch deshalb, weil sie sich diese Angebote nicht leisten können. Vergleicht man das Haushaltseinkommen von Familien mit Haushalten ohne Kinder, so zeigt sich, dass Familien bei Berücksichtigung der Haushaltsgrösse deutlich weniger Einkommen zur Verfügung haben. Familienhaushalte mit Paaren und einer erwachsenen Person haben zwar ähnlich viele Ressourcen wie entsprechende Haushalte ohne Kinder. Weil aber in Familienhaushalten mehr Personen leben, stehen diesen pro Kopf im Mittel weniger Einkommen zur Verfügung.

Die Armutsquote aller Familien ist mit 7.6% Einkommensarmut und 6.2% Armut bei Berücksichtigung von finanziellen Reserven etwa gleich hoch wie bei der Gesamtbevölkerung im Alter von unter 65 Jahren. Fasst man die Armut mit der Armutsgefährdungsquote etwas weiter, so sind doppelt so viele Personen betroffen. Damit beträgt die Armutsgefährdungsquote von Familien 13.4% (ohne Berücksichtigung von Vermögen). Die Armutsgefährdung von Familien ist somit leicht höher als bei der Gesamtbevölkerung unter 65 Jahren, bei der sie 12.3% beträgt.

Allerdings sind die Unterschiede je nach Typ der Familie erheblich. Ausgesprochen hoch ist das Armutsrisiko von Einelternfamilien mit minderjährigen Kindern. Auch bei Berücksichtigung von finanziellen Reserven ist fast jede fünfte dieser Einelternfamilien arm. Haben verheiratete Paare Kinder ausserhalb ihres Haushaltes (Fortsetzungsfamilien), so liegt auch ein erhöhtes Armutsrisiko vor. Demgegenüber ist das Armutsrisiko von Paaren mit Kindern geringer als im Durchschnitt aller Familien. Eine wesentliche Rolle kommt dem Alter der Kinder zu. Leben Kleinkinder im Haushalt, ist das Armutsrisiko deutlich erhöht. Ist das jüngste Kind mindestens 5-jährig, nimmt das Armutsrisiko kontinuierlich mit dem Alter der Kinder ab. Ein weiterer Faktor betrifft die Grösse der Familie. So hat die Anzahl der Kinder einen deutlichen Einfluss auf das Armutsrisiko: Ab 3 Kindern nimmt das Armutsrisiko deutlich zu und ab vier Kinder beträgt es bereits über 11% bei Berücksichtigung von finanziellen Reserven.

Eine wichtige Rolle für das Armutsrisiko spielt auch das Erwerbsmodell der Familie. Besonders hoch ist das Armutsrisiko, wenn der Frau die Rolle der Haupternährerin zukommt, während dieses beim Doppelverdienermodell am geringsten ist. Bedeutsam ist auch die Erwerbsart. So ist die Armutsquote von Haushalten mit einer teilweise selbständigen Erwerbstätigkeit 2.5-mal so hoch und bei nur selbständiger Erwerbstätigkeit 3.8-mal so hoch wie bei den unselbständig Erwerbstätigen. Zudem ist die Hälfte der nicht Erwerbstätigen arm.

Betrachtet man weitere Faktoren, welche das Armutsrisiko von Familien beeinflussen können, so zeigt sich, dass Einflussfaktoren, die bei der Gesamtbevölkerung bedeutsam sind, auch bei der Familienarmut eine wichtige Rolle spielen. So haben Familienhaushalte, in denen keine Person über eine berufliche Ausbildung verfügt, ein deutlich erhöhtes Armutsrisiko (mehr als doppelt so hoch wie Personen mit einer Berufsausbildung). Eine gute Berufsausbildung ist somit ein wichtiger Schutz vor Armut. Auch Familien mit einer Herkunft aus Ländern ausserhalb der EU haben ein erheblich höheres Armutsrisiko: Ihr Armutsrisiko ist dreieinhalb Mal so hoch wie jenes der Durchschnittsfamilie. Erhebliche Unterschiede können auch bei der Familienarmut zwischen den Gemeinden nachgewiesen werden. Besonders hoch ist die Familienarmut in den Städten im Vergleich zur Agglomeration und den ländlichen Gemeinden.

11 Bedeutung von Bedarfsleistungen zur Bekämpfung von Familienarmut

Wohlfahrtsstaatliche Leistungen und Regelungen bedeuten für Familien mit knappen finanziellen Ressourcen eine wichtige Unterstützung. Einige Haushalte werden soweit mit Sozialleistungen unterstützt, dass sie nicht mehr von Armut betroffen sind. Sozialtransfers für die Armutsprävention im Kanton Bern sind die Verbilligung der Krankenkassenprämien, Ergänzungsleistungen zur IV und AHV sowie Stipendien. Spezielle Leistungen für Familien sind Familienzulagen, Kinderrenten zur IV und Mutterschaftsentschädigung, wobei diese Leistungen allen Familien zugute kommen.

Nachfolgend zeigen wir die Wirkung von wichtigen einkommens- oder bedarfsabhängigen Sozialtransfers für die Armutsbetroffenheit. Diese Leistungen kommen ausschliesslich einkommensschwachen Haushalten zugute und dienen ganz spezifisch der Armutsbekämpfung.

Ausgewiesen wird, wie stark sich die Armutsquote reduziert, wenn Alimente, Ergänzungsleistungen zu IV-Renten, Prämienverbilligungen und Sozialhilfeleistungen berücksichtigt werden. Nicht berücksichtigt werden konnten die Stipendien und die Alimentenbevorschussung.[75]

[75] Stipendien und Alimentenbevorschussung müssen nicht versteuert werden. Die Angaben dazu sind deshalb in den Steuerdaten nicht enthalten und in den verwendeten verknüpften Daten sind die betreffenden Administrativdaten noch nicht enthalten. Diese Bedarfsleistungen richten sich an relativ kleine Bedarfsgruppen.

11.1 Alimente und Armutsrisiko

Alimente sind Unterhaltszahlungen, meistens für Kinder oder frühere Partnerinnen oder Partner. Unterhaltspflichten ergeben sich aus finanziellen Verpflichtungen infolge einer Scheidung oder einer nicht ehelichen Partnerschaft. Bei der Festlegung der Unterhaltspflichten wird die finanzielle Lage des Unterhaltspflichtigen berücksichtigt. So sollen Unterhaltspflichten nicht das Existenzminimum des/der Unterhaltspflichtigen tangieren, so dass diese/r auf Sozialhilfeleistungen angewiesen ist. Gleichzeitig wird auch die finanzielle Situation der Unterhaltsberechtigten bzw. deren Eigenwirtschaftlichkeitskapazität berücksichtigt. Je nach wirtschaftlicher Lage der unterhaltsberechtigen Person haben Alimente eine wichtige Funktion zur Existenzsicherung der unterhaltsberechtigten Person. Tabelle 49 weist den Effekt der Alimente auf die Familienarmut aus. Insgesamt wird die Einkommensarmut (vor Transfer) der Familien dank den Alimentenzahlungen um 2.2 Prozentpunkte von 13.7% auf 11.5% reduziert.[76] Werden Alimente nicht oder nicht rechtzeitig bezahlt, so gewähren die Gemeinden und Kantone für bedürftige Personen Alimentenbevorschussung bis zu einem bestimmten Höchstbetrag. Aufgrund der Datenlage konnte die Bedeutung von Alimentenbevorschussungen im vorliegenden Bericht nicht berücksichtigt werden.

Tabelle 49: Einfluss der Alimente auf Einkommensarmut der Familien

	Armutsquoten		Total
	Quote	n	
Einkommensarmut vor Alimenten (vor weiteren Bedarfsleistungen)	**13.7**	52'712	383'880
Einkommensarmut nach Alimenten (vor weiteren Bedarfsleistungen)	**11.5**	44'163	383'880

Quellen: Erweiterte Steuerdaten Kanton Bern 2015, Berechnungen BFH

Tabelle 50 zeigt deutlich die unterschiedliche Bedeutung der Alimente für Paarhaushalte[77] und Einelternhaushalte. Während sich Alimente nur geringfügig auf die Vortransferarmut von Paarhaushalten mit Kindern auswirkt (minus 0.4 Prozentpunkte), haben Alimente für Alleinerziehende eine grosse Bedeutung. So reduziert sich die Einkommensarmut von Einelternfamilien vor Transfer um fast 17 Prozentpunkte oder um ein Drittel.

[76] Nicht berücksichtigt ist der mögliche Effekt der Unterhaltszahlung für die unterhaltspflichtige Person, da Unterhaltszahlungen beim Haushaltseinkommen bereits berücksichtigt sind.

[77] Paarhaushalte können dann Alimente erhalten, wenn die Kinder im Haushalt einen Elternteil haben, der nicht im Haushalt lebt.

Tabelle 50: Einfluss der Alimente nach Haushaltstyp

	Paare mit Kindern		Einelternfamilien mit Kindern	
	Quote	**n**	**Quote**	**n**
Einkommensarmut vor Alimenten (vor weiteren Bedarfsleistungen)	**9.4**	31'777	**47.5**	20'935
Einkommensarmut nach Alimenten (vor weiteren Bedarfsleistungen)	**9.0**	30'574	**30.8**	13'589

Quellen: Erweiterte Steuerdaten Kanton Bern 2015, Berechnungen BFH

11.2 Die Wirksamkeit von EL, IPV und Sozialhilfe

Wird die Einkommensarmut vor und nach Bedarfsleistungen verglichen, so zeigt sich, dass Bedarfsleistungen die Armut um 34% oder fast 3.9 Prozentpunkte reduzieren. Die Quote der Einkommensarmut sinkt von 11.5% auf 7.6%. Betragsmässig die grösste Wirkung hat die Sozialhilfe. Diese reduziert die Armutsquote um 2.2 Prozentpunkte, wenn man von der bestehenden Subsidiarität von vor- und nachgelagerten Leistungen ausgeht. Auch Prämienverbilligungen (IPV) reduzieren die Armutsquote markant um 1.2 Prozentpunkte. Kleiner ist der Einfluss bei EL zu IV-Renten, weil diese auf den relativ kleinen Kreis der IV-Rentnerinnen und -rentner mit Kindern beschränkt ist.

Tabelle 51: Einfluss der Ergänzungsleistungen, Prämienverbilligung und Sozialhilfe auf Einkommensarmut

	Armutsquoten		Total
	Quote	**n**	
Einkommensarmut vor Bedarfsleistungen (nach Alimentenzahlungen)[1]	**11.5**	44'163	383'880
Einkommensarmut nach EL zu IV-Renten[1]	**11.0**	42'295	383'880
Einkommensarmut nach IPV[1]	**9.8**	37'666	383'880
Einkommensarmut nach Sozialhilfe[1]	**7.6**	29'009	383'880

Quellen: Erweiterte Steuerdaten Kanton Bern 2015, Berechnungen BFH
Bemerkung: [1] Die vorangehende Leistung ist jeweils mitberücksichtigt.

Betrachtet man die Wirkung der Bedarfsleistungen bei Paaren mit Kindern sowie bei Einelternfamilien, so zeigt sich, dass Bedarfsleistungen für Alleinerziehende eine besonders grosse Rolle spielen. Während sich bei Paaren mit Kindern die Armutsquote lediglich um 2.8 Prozentpunkte reduziert, verringert sie sich bei Alleinerziehenden um 12.8 Prozentpunkte. Damit verringert sich das Armutsrisiko dank diesen Sozialleistungen um 42%.

Bei Einelternfamilien fällt die Unterstützung durch die Sozialhilfe besonders stark ins Gewicht. Bei Paaren mit Kindern hat die Sozialhilfe ebenfalls einen starken armutsreduzierenden Effekt; aber auch die Prämienverbilligung verringert die Armutsquote fast im gleichen Ausmass wie die Sozialhilfe.

Tabelle 52: Einfluss der Alimente, Ergänzungsleistungen, Prämienverbilligung und Sozialhilfe auf die Armutsquote nach Haushaltstyp

	Paare mit Kindern		Einelternfamilien mit Kindern	
	Quote	**n**	**Quote**	**n**
Einkommensarmut vor Bedarfsleistungen (nach Alimentenzahlungen)[1]	**9.0**	30'574	**30.8**	13'589
Einkommensarmut nach EL zu IV-Rente[1]	**8.6**	29'320	**29.4**	12'975
Einkommensarmut nach IPV[1]	**7.5**	25'518	**27.5**	12'148
Einkommensarmut nach Sozialhilfe[1]	**6.2**	21'054	**18.0**	7'955

Quellen: Erweiterte Steuerdaten Kanton Bern 2015, Berechnungen BFH
Bemerkung: [1] Die vorangehende Leistung ist jeweils mitberücksichtigt.

11.3 Familienergänzungsleistungen als Mittel zur Bekämpfung von Armut

Es zeigt sich also, dass die vorhandenen Bedarfsleistungen die Familien- und Kinderarmut deutlich reduzieren. Trotz diesen Leistungen lebt jedoch immer noch ein beträchtlicher Teil der Familien in Armut und je nach Lebensform haben Familien gar ein erhebliches Armutsrisiko. Um die Familienarmut zu verringern braucht es somit weitere, gezielte Instrumente.

Als Massnahme zur Bekämpfung der Familien- und Kinderarmut haben die Kantone Tessin, Solothurn, Waadt und Genf Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien eingeführt (Familien-EL). Damit soll das Existenzminimum gesichert und die Abhängigkeit von Sozialhilfeleistungen verhindert werden. Mit der Familien-EL wird das Existenzminimum entsprechend der EL zur AHV/IV sichergestellt, was deutlich höher ist als das Existenzminimum gemäss SKOS. Dieses Instrument hat sich bewährt. Die Sozialhilfeabhängigkeit von Familien und die Familienarmut konnten damit wirksam bekämpft werden. Im Unterschied zur Sozialhilfe ist diese Leistung auf die spezifische der Situation der Familien zugeschnitten, weil bei einem grossen Teil der armutsbetroffenen Familien die Ursache im Betreuungsaufwand und den Kosten für die Kinder liegt (vgl. Caritas, 2019).

Im Folgenden wird geschätzt, welche Wirkung die Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien (Familien-EL) im Kanton Bern für die Bekämpfung von Familienarmut hätte. Dabei orientieren wir uns am Modell der Familienergänzungsleistungen des Kantons Waadt. Der Kanton Waadt hat die Familien-EL (Prestation complémentaires cantonales pour familles) 2011 eingeführt.[78]

Aufgrund der verschiedenen Voraussetzungen gemäss den Gesetzen im Kanton Waadt wird die Anspruchsgruppe für Familien-EL bestimmt und geprüft, ob der Haushalt aufgrund des massgebenden Einkommens und der anerkannten Ausgaben (Bedarf) Anrecht auf Leistungen der Familien-EL hätte. Für diese Haushalte wird zusätzlich ermittelt, wie hoch der Unterstützungsbeitrag wäre. Anschliessend wird berechnet, wie sich die Sozialhilfe- und die Armutsquote unter Berücksichtigung dieser potenziellen Leistungen der Familien-EL verändert.

11.3.1 Bestimmung der Haushalte mit einem Anrecht auf Familien-EL

Gemäss den formalen Kriterien (Dauer des Aufenthalts, Alter der Kinder, Bezug von AHV/IV-Renten) wurde in einem ersten Schritt die Anspruchsgruppe der Familien EL bestimmt (Kapitel 11.3.1.1). In einem zweiten Schritt wurde geprüft, welche dieser Familien die Kriterien der Bedarfsprüfung erfüllen (Kapitel 11.3.1.2).

11.3.1.1 Potenzielle Anspruchsgruppe

Gemäss dem Modell des Kantons Waadt gelten Haushalte mit Kindern unter 16 Jahren als Familien, die Familien-EL beantragen können. Ebenfalls zur Familie gezählt werden Kinder im Alter von 16 bis 18 Jahren, die ökonomisch von den Eltern abhängig sind und junge Erwachsene (18 bis 25 Jahre) in Ausbildung.[79] Um Anspruch auf Familien-EL geltend machen zu können, muss mindestens ein Elternteil länger als 3 Jahre im Kanton Bern wohnen. Nicht zum Kreis der Anspruchsberechtigten gehören Personen mit AHV/IV-Renten, da diese Personen Anspruch auf EL haben, wenn ihr Einkommen unter der EL-Schwelle liegt. Die EL zur AHV/IV ist der Familien-EL vorgelagert (Subsidiaritätsprinzip).

Insgesamt leben im Kanton Bern 104’986 Familien (Haushalte mit Kindern). In diesen leben 383’880 Personen unter 65 Jahren mit Kindern bis 25 Jahren. Davon haben 29’574

[78] Loi sur les prestation complémentaires cantonales pour famille et les prestation cantonales de la rente-pont vom 23. November 2010. Die Familien-EL wurde zusammen mit der «rente-pont» eingeführt.

[79] Hier können wir nur Jugendliche und junge Erwachsene berücksichtigen, die im gleichen Haushalt leben wie die Eltern.

Haushalte keine Kinder im Alter von weniger als 16 Jahren. In den Haushalten mit Kindern unter 16 Jahren leben zudem 11'572 Jugendliche und junge Erwachsene im Alter von 16 bis 25 Jahren, die von den Eltern ökonomisch unabhängig sind. Diese werden im Zuge des Anspruchsprüfungsverfahrens nicht berücksichtigt. Ebenfalls nicht anspruchsberechtigt sind Familien, in denen kein Elternteil länger als 3 Jahre im Kanton Bern wohnt. Diese Gruppe umfasst 24'321 Haushalte. Schliesslich zählen weitere 1'810 bzw. 5'009 Familien nicht zur Anspruchspopulation, weil sie eine AHV/IV-Rente mit bzw. ohne Ergänzungsleistungen beziehen. Bei Berücksichtigung dieser Bedingungen verbleiben 71'484 Familien, die unabhängig vom Einkommen zum potenziellen Kreis der Anspruchsberechtigten gehören. Dies entspricht rund 70% aller Haushalte mit Kindern.

Tabelle 53: Bestimmung der potenziellen Anspruchsgruppe für Familien-EL

	Anzahl Familien	
	n	**Prozent**
Anzahl Familien total (Familien mit Kindern, nur mit Personen unter 65 Jahren)	104'986	100.0
Nicht-anspruchsberechtigte Fälle[1]		
Kein Kind unter 16 Jahren im Haushalt	29'574	28.2
Kein Elternteil wohnt seit 3 Jahren oder länger im Kanton BE	24'321	23.2
Bezug von EL zur AHV/IV durch mindestens eine Person	1'810	1.7
IV- oder AHV-Rente (ohne EL) bei mindestens einer Person	5'009	4.8
Total Untersuchungspopulation Familien-EL	71'484	68.0

Quellen: Erweiterte Steuerdaten Kanton Bern 2015, Berechnungen BFH
[1] Die Auflistung umfasst die Anzahl Familien je Gruppe separat, für eine Familie können mehrere Kriterien zutreffen.

11.3.1.2 Bedarfsprüfung

Für die Bestimmung des Anrechts auf Familien-EL wird das massgebende Einkommen eines Haushalts den anerkannten Ausgaben gegenübergestellt. Liegt das Einkommen unter dem Bedarf (anerkannte Ausgaben), so besteht ein Anrecht auf Familien-EL.

Bei keiner oder nur geringfügiger Erwerbstätigkeit wird ein hypothetisches Einkommen angerechnet, um einen Anreiz für die Erwerbstätigkeit zu schaffen. Bei nicht Erwerbstätigen verringert sich die Leistung der Familien-EL somit um das hypothetische Einkommen. Für das *massgebende Einkommen* werden die folgenden Einkommenskomponenten berücksichtigt.

- *Nettoerwerbseinkommen:*
  Bei nicht Erwerbstätigen oder nur geringfügig Erwerbstätigen wird ein hypothetisches Einkommen von CHF 12'700.- für Alleinerziehende und CHF 24‘370.- für Paarhaushalte angerechnet. Für Einkommen zwischen CHF 12‘500.- und CHF 17‘500.- (Alleinerziehende) bzw. zwischen CHF 24‘370.- und CHF 29‘170.- (Paare) wird ein Freibetrag von 50% (max. CHF 2‘400.-) gewährt. Bei Einkommen über CHF 17‘500.- (Alleinerziehende) bzw. CHF 29‘170.- (Paare) beträgt der Freibetrag 15% des darüber liegenden Einkommens plus CHF 2‘400.-.
- *Transferleistungen der Sozialversicherungen:*
  Taggelder der ALV, Krankentaggelder, Verdienstausfallentschädigung bei Mutterschaft oder Militärdienst, Familienzulagen, Stipendien[80].
- *Vermögenserträge:*
  Erträge aus Liegenschaften und Wertschriften.
- *Anrechnung des Vermögens:*
  Vermögenswerte (Nettovermögen aus Finanzvermögen (Bargeld und Wertschriften) und Steuerwert der Liegenschaften) über CHF 25‘000.- (Einelternfamilien), bzw. über CHF 40‘000.- (Paare) werden zu 20% zum Einkommen angerechnet. Bei selbstbewohnten Liegenschaften besteht ein Freibetrag von CHF 125‘000.-.

Bei den *anerkannten Ausgaben* werden die folgenden Komponenten berücksichtigt:

- *Wohnkosten:*
  In Abhängigkeit von der Familiengrösse und der Region werden die Wohnkosten inkl. 10% Nebenkosten angerechnet. Hier nehmen wird die gleichen Schätzungen wie für die Berechnung der Armutsgrenze.[81]
- *Allgemeiner Lebensbedarf:*
  Dieser wird entsprechend der Familien-EL im Kanton Waadt gemäss den Beträgen der folgenden Tabelle berücksichtigt[82]:

[80] Stipendien können wir nicht berücksichtigen, da wir nicht über Angaben zu den Stipendien verfügen.

[81] Als Nebenkosten berücksichtigen wir hier anstelle der 15% der Nettomietkosten nur 10% wie dies für die Familien-EL im Kanton Waadt vorgesehen ist.

[82] Diese sind leicht tiefer als die anerkannten Ausgaben für die EL zur AHV/IV im Kanton Bern. Für einen Paarhaushalt mit einem rentenberechtigten Kind betragen die Beträge für den allgemeinen Lebensbedarf CHF 39'345.-, dazu kommen die Mietkosten (maximal CHF 15'000.-) sowie die Durchschnittsprämien gemäss KVG je nach Prämienregion (zwischen CHF 12'144.- und CHF 14'520.- für ein Paar mit einem Kind). Bei Alleinstehenden mit einem Kind ist der Grundbetrag jährlich um CHF 500.- höher als bei der EL zur AHV/IV (https://www.akbern.ch/private/ahviv-ergaenzungsleistungen/monatliche-ergaenzungsleistungen abgefragt am 30. Juli 2019).

Tabelle 54: Beträge für den allgemeinen Lebensbedarf für Paarhaushalte und Einelternhaushalte nach Familiengrösse[1] (in CHF pro Jahr)

	Paare	Einelternhaushalte
1 Kind	34’794	29’176
2 Kinder	39’921	35’526
3 Kinder	44’712	40’760
4 Kinder	48’914	45’651
5 Kinder	53’116	49’942
6 Kinder	57’318	54’233
jedes zusätzliche Kind	+4’202	+4’291

[1] Zur Anzahl Kinder zählen alle Kinder unter 16 Jahren plus 16 bis 25-jährige Kinder, welche von den Eltern ökonomisch abhängig sind.
Quelle: État de Vaud (2017) «Notice concernant le calcul de la prestation complémentaire pour familles et le remboursement des frais de maladie et d’invalidité et les frais de garde.»

- *Krankenkassenprämien:*
  Der Kanton Waadt hat ein relativ grosszügiges Prämienverbilligungssystem,[83] weswegen die KV-Prämien bei der Familien-EL nicht zu den anerkannten Ausgaben gezählt werden. In anderen Kantonen mit einem weniger weitreichenden KV-Prämienverbilligungssystem muss geprüft werden, ob die Krankenkassenprämien als Ausgabenposten berücksichtigt werden sollen, wie dies etwa bei den Ergänzungsleistungen zu AHV/IV-Renten der Fall ist. Wie eine neue Sozialleistung auf die bestehenden kantonal geregelten Sozialleistungen abgestimmt wird, ist zentral. Weil die Krankenkassenprämie ein erheblicher Kostenfaktor ist, gehen wir nachfolgend von einem Modell aus, in welchem die obligatorischen Krankenkassenprämien gemäss kantonalen Durchschnittswerten bei den anerkannten Ausgaben berücksichtigt werden. Dabei rechnen wir die gewährte Prämienverbilligung an (d.h. wir berücksichtigen nur die Restprämie nach IPV). Zum Vergleich setzen wir auch ein Modell um, das den Regeln des Kantons Waadt entspricht (KV-Prämien werden nicht als anerkannte Ausgaben berücksichtigt). Durch den Vergleich der Anzahl Anspruchsberechtigter für beide Varianten wird ersichtlich, welche Bedeutung der Berücksichtigung der KV-Prämien zukommt.

[83] Zwar ist die Bezügerquote der IPV in Bern etwa gleich hoch wie im Kanton Waadt. Im Kanton Waadt wird aber die KV-Prämie mit durchschnittlich CHF 2'541.- bei über 25Jährigen etwa doppelt so stark verbilligt wie im Kanton Bern (CHF 1'263.-), während gleichzeitig die Prämien in Bern leicht höher sind (BAG, 2017).

- *Weitere Ausgaben:*
  Zusätzlich gehören die Kosten für die Einkommensbeschaffung, die Gebäudeunterhaltskosten und Hypothekarzinsen für Liegenschaften sowie die Beiträge für Sozialversicherungen, soweit sie nicht bereits beim Nettoeinkommen berücksichtigt sind, zu den anerkannten Ausgaben. Auch die geleisteten Unterhaltsbeiträge (Alimente) werden bei den anerkannten Ausgaben berücksichtigt. Dazu verwenden wir die entsprechenden Angaben in den Steuerdossiers (z.B. Abzüge für Berufsausgaben).

Bei den Grundbeiträgen der Familien-EL werden zudem die Kosten für die Kinderbetreuung (max. CHF 10'000.- pro Jahr/Kind) und die gesundheitsbedingten Ausgaben für Krankheit oder Invalidität (max. CHF 10'000.- pro Jahr/Person) angerechnet. Kinderbetreuungskosten werden dann entschädigt, wenn sie für eine Erwerbstätigkeit erforderlich sind. Gesundheitsbedingte Ausgaben werden erstattet, wenn sie nicht durch eine Sozialversicherung gedeckt sind (entschädigt werden u.a. Franchisen, Selbstbehalte sowie Zahnarztkosten). Haushalte mit einem massgebenden Einkommen, das höher ist als die anerkannten Ausgaben, haben dann Anrecht auf Entschädigung jenes Teils der Kinderbetreuungskosten und der Gesundheitskosten, welcher zusammen mit den anerkannten Ausgaben über dem massgebenden Einkommen liegt.

Die leistungsberechtigten Haushalte werden durch die Familien-EL mit einem Betrag unterstützt, der den Fehlbetrag zwischen den anerkannten Ausgaben und dem massgebenden Einkommen deckt. Wirtschaftlich von den Eltern abhängige Kinder werden nur bei der Berechnung des Bedarfes berücksichtigt (vgl. Tabelle 54), nicht jedoch bei der Plafonierung der Leistungen gemäss Tabelle 55. Bei Familien mit Kindern unter 6 Jahren entspricht der maximale Betrag den Beiträgen für den allgemeinen Lebensunterhalt. Bei Familien mit Kindern zwischen 6 und 16 Jahren ist der maximale Betrag deutlich tiefer (vgl. Tabelle 55) und Familien ohne Kinder unter 16 Jahren erhalten keine Leistungen.

Maximal werden je nach Alter der Kinder die folgenden Beträge pro Familie erstattet:

Tabelle 55: Maximal ausbezahlte Leistungen für Familien nach Alter der Kinder[1]

	Familien mit Kindern unter 6 Jahren		Familien mit Kindern zwischen 6-16 Jahren (ohne Kind unter 6 Jahren)	
	Paare	**Eineltern-haushalte**	**Paare**	**Eineltern-haushalte**
1 Kind	34'794	29'176	6'219	10'126
2 Kinder	39'921	35'526	11'346	16'476
3 Kinder	44'712	40'760	16'137	21'710
4 Kinder	48'914	45'651	20'339	26'601
5 Kinder	53'116	49'942	24'541	30'892
6 Kinder	57'318	54'233	28'743	35'183
jedes zusätzliche Kind	+4'202	+4'291	+4'202	+4'291

[1] Bei der Plafonierung der Maximalbeträge werden nur Kinder unter 16 Jahren als Kinder berücksichtigt.
Quelle: État de Vaud (2017): «Notice concernant le calcul de la prestation complémentaire pour familles et le remboursement des frais de maladie et d'invalidité et les frais de garde.»

11.3.1.3 Anzahl leistungsberechtigte Personen

Aufgrund der Berechnung des massgebenden Einkommens und der anerkannten Ausgaben (Bedarf; vgl. Tabelle 54) für alle Familien, welche die Grundanforderungen für Familien-EL erfüllen, wird die Zahl der leistungsberechtigten Haushalte bestimmt. Gemäss dem angepassten Modell (KV-Prämien und Prämienverbilligung berücksichtigt) hätten im Kanton Bern 24'843 Familien Anspruch auf Familien-EL. Dazu kommen 669 Familien, deren massgebliches Einkommen zwar über den anerkannten Ausgaben liegt, die aber Anspruch auf Entschädigung eines Teils der Kinderbetreuungskosten haben und 182 Familien mit Anspruch auf Entschädigung eines Teils der Gesundheitskosten. Nimmt man diese beide Kostenarten zusammen, so haben zusätzlich 848 Familien Anspruch auf eine Entschädigung eines Teils dieser Kosten.

Bezogen auf die gesamte Anspruchsgruppe, d.h. die Familien, die aufgrund der allgemeinen Kriterien generell Anspruch auf Familien-EL erheben können, wären laut Schätzung 34.8% der Familien für Leistungen der Familien-EL berechtigt. Zusätzlich kommen rund 1.2% mit einem Anspruch auf Entschädigung eines Teils der Gesundheits- und/oder Kinderbetreuungskosten hinzu. Bezogen auf alle Familien im Kanton Bern entspricht dies einem Anteil von 23.7%. Damit hätte rund ein Viertel der Familien Anrecht auf Familien-EL.

Werden Krankenkassenprämien nicht zu den anerkannten Ausgaben gezählt (wie im Kanton Waadt), reduziert sich der Kreis der potenziell Anspruchsberechtigten um rund 9'000 Familien. Es verbleiben 15'941 Familien mit Anspruch auf Familien-EL, was einem Anteil von 22.3% der Familien im Kanton Bern entspricht, welche die Grundbedingungen für eine Unterstützung durch Familien-EL erfüllen oder 15.2% aller Familien im Kanton Bern.

Tabelle 56: Familien, die zu Leistungen der Familien-EL berechtigt wären mit und ohne Krankenkassenprämien und Prämienverbilligung

	Berücksichtigung von Krankenkassenprämien & Prämienverbilligung		**Ohne Berücksichtigung von Krankenkassen-prämien**	
	Anteil (%)	**n**	**Anteil (%)**	**n**
Anspruchsberechtigte Familien mit Einkommen unter der Bedarfsgrenze	**34.8**	**24'843**	**22.3**	**15'941**
Familien mit Einkommen über der Bedarfsgrenze, aber Anspruch auf Entschädigung eines Teils der Kinderbetreuungskosten	0.9	669	2.5	1'780
Familien mit Einkommen über der Bedarfsgrenze, aber Anspruch auf Entschädigung eines Teils der Gesundheitskosten	0.3	182	1.0	701
Familien mit Einkommen über der Bedarfsgrenze, aber Anspruch auf Entschädigung eines Teils der Kinderbetreuungskosten und Gesundheitskosten	1.2	848	3.4	2'453
Total Untersuchungspopulation (Anzahl Familien)	**100.0**	71'484	**100.0**	71'484

Quellen: Erweiterte Steuerdaten Kanton Bern 2015, Berechnungen BFH

11.3.2 Bedeutung der Familien-EL für die Sozialhilfe und die Bekämpfung der Familienarmut

Ein Ziel der Familien-EL ist zu verhindern, dass Familien von der Sozialhilfe abhängig werden. Da die Familien-EL der Sozialhilfe vorgelagert ist und sich die Bedarfsgrenze an der EL zur AHV/IV orientiert, die generell höher ist als der Grundbedarf der Sozialhilfe, kann davon ausgegangen werden, dass ein Grossteil der Personen mit Familien-EL nicht mehr durch die Sozialhilfe unterstützt werden muss. Im Kanton Waadt wird der Doppelbezug von Familien-EL und Sozialhilfe ganz ausgeschlossen, d.h. Personen, die trotz Familien-EL noch Anspruch auf Sozialhilfe haben, werden ausschliesslich durch die Sozialhilfe unterstützt.

Im Folgenden wird ausgewiesen, wie viele Personen, die zu Leistungen der Familien-EL berechtigt wären, Sozialhilfeleistungen beziehen. Dabei verwenden wir das Modell, das Krankenkassenprämien und Prämienverbilligungen berücksichtigt.
Von den Familien, die gemäss Schätzung generell Anspruch auf Familien-EL hätten, werden rund 4'300 durch die Sozialhilfe unterstützt. In diesen Haushalten leben insgesamt 14'423 Personen. Das entspricht 15.3% aller Personen, die vom neuen Instrument Familien-EL Unterstützung erfahren würden. Deutlich geringer ist der Anteil der Personen, die nur Anrecht auf einen Teil der Entschädigung der Kinderbetreuung- bzw. Gesundheitskosten haben und Sozialhilfe beziehen. Er liegt bei 1.8% bzw. 5.3%. Insgesamt sind damit knapp 20% der potenziell Familien-EL-Begünstigten Sozialhilfebeziehende.

Gemäss Modellierung wären 12'144 Personen nicht mehr auf Sozialhilfe angewiesen[84], entsprechend würde sich die Zahl der Sozialhilfebeziehenden um 12’144 Personen reduzieren. Damit könnte die Sozialhilfequote im Kanton Bern von 4.2% auf 3.0% gesenkt werden.

Tabelle 57: Anteil der leistungsberechtigten Personen, die mit Sozialhilfe unterstützt werden

	Keine SH-Beziehende	SH-Beziehende	
	Prozent	Prozent	Total
Anspruchsberechtigte mit Einkommen unter der Bedarfsgrenze der Familien-EL	84.7	**15.3**	94'366
Personen mit Einkommen über der Bedarfsgrenze, aber Anspruch auf Entschädigung eines Teils der Kinderbetreuungskosten	98.2	**1.8**	2'551
Personen mit Einkommen über der Bedarfsgrenze, aber Anspruch auf Entschädigung eines Teils der Gesundheitskosten	94.7	**5.3**	697
Personen mit Einkommen über der Bedarfsgrenze, aber Anspruch auf Entschädigung eines Teils der Kinderbetreuungskosten und Gesundheitskosten	97.8	**2.2**	3'249
Total Untersuchungspopulation	94.2	**5.8**	270'748

Quellen: Erweiterte Steuerdaten Kanton Bern 2015, Berechnungen BFH

Ein wichtiges Ziel der Familien-EL ist die Bekämpfung der Familienarmut und damit auch der Kinderarmut. Um die mögliche Wirkung der Familien-EL bezüglich der Bekämpfung

[84] Im Kanton Waadt verbleiben von den Personen mit einem Anspruch auf Sozialhilfe nach der Leistung der Familien-EL noch 15%, die trotz der Familien-EL gleichzeitig noch auf Sozialhilfe angewiesen sind (Abrassart, Guggenbühl & Stutz 2015, S. 3).

der Familienarmut im Kanton Bern zu erfassen, haben wir bei den anspruchsberechtigten Familien den Unterstützungsbeitrag der Familien-EL berechnet und zusammen mit dem übrigen Einkommen nach den bedarfsabhängigen Sozialleistungen zu einem potenziellen Einkommen aufgerechnet. Anschliessend wurde berechnet, wie hoch die Armutsquote wäre, wenn die betreffenden Haushalte Familien-EL erhalten würden. Dabei beziehen wir uns auf die Armutsquote nach Sozialtransfers (mit und ohne Familien-EL).

Die gesamte Armutsquote der Familien nach Transfer könnte aufgrund einer Familien-EL von 7.6% auf 3.9% reduziert werden. Wie aus der Tabelle 58 hervorgeht, würde sich die Armut entsprechend dem angewandten Konzept der Familien-EL nur bei Familien mit minderjährigen Kindern reduzieren: Bei Paaren mit minderjährigen Kindern von 7.0% auf 3.2%, und bei Einelternfamilien von 21.5% auf 10.8%. Die betreffenden Armutsquoten halbieren sich somit.

Tabelle 58: Armutsquote der Familien nach Transfer ohne und mit Familien-EL

	einkommensarm ***ohne Familien-EL***		**einkommensarm** ***mit Familien-EL***		
	Quote	**n**	**Quote**	**n**	**Total**
Paare mit mindestens einem minderjährigen Kind	**7.0**	19'753	**3.2**	9'181	284'034
Paare mit nur volljährigen Kindern	**2.3**	1'279	**2.3**	1'279	54'533
Einelternfamilie mit mindestens einem minderjährigen Kind	**21.5**	6'766	**10.8**	3'399	31'401
Einelternfamilie mit nur volljährigen Kindern	**9.4**	1'178	**9.4**	1'178	12'484
Total Armutsquote	**7.6**	28'976	**3.9**	15'037	382'452

Quellen: Erweiterte Steuerdaten Kanton Bern 2015, Berechnungen BFH

Am stärksten würde sich die Armutsquote nach Transfer mit einer Familien-EL für Familien mit über drei minderjährigen Kindern reduzieren, nämlich um circa 60%. Bei einer Familie mit einem oder zwei minderjährigen Kindern würde sie sich um etwa die Hälfte reduzieren. Bei kleineren Familien verbleibt also trotz des Instrumentes der Familien-EL noch eine recht grosse Armutsbetroffenheit. Noch grösser ist die trotz der Familien-EL verbleibende Armutsbetroffenheit bei grossen Familien (7.5% bei 5 und mehr Kindern).

Tabelle 59: Armutsquote nach Transfer ohne und mit Familien-EL nach Anzahl minderjähriger Kinder

	einkommensarm *ohne Familien-EL*		**einkommensarm** *mit Familien-EL*		
	Quote	**n**	**Quote**	**n**	**Total**
1 Kind	**8.8**	6'442	**4.7**	3'459	73'080
2 Kinder	**6.9**	11'035	**3.4**	5'429	159'261
3 Kinder	**10.1**	6'441	**4.2**	2'694	63'719
4 Kinder	**12.4**	2'040	**4.7**	774	16'397
5 oder mehr Kinder	**18.8**	561	**7.5**	224	2'978
Total	**8.4**	26'519	**4.0**	12'580	315'435

Quellen: Erweiterte Steuerdaten Kanton Bern 2015, Berechnungen BFH
Anmerkung: Das Total bezieht sich auf Familien mit minderjährigen Kindern.

Es stellt sich die Frage, wie sich das Instrument der Familien-EL auf die besonders stark betroffenen Gruppen auswirken würde. Am stärksten sind Familien mit Kleinkindern von Armut betroffen. Die Familien-EL ist denn auch besonders auf diese Gruppe fokussiert. Tabelle 60 weist die mögliche Reduktion der Familienarmut nach dem Alter des jüngsten Kindes aus. Bei Familien mit kleinen Kindern würde die Armutsquote um 6.9 Prozentpunkte reduziert. Damit könnte bei 70% der betroffenen Personen das Existenzminimum gesichert werden. Bei Familien mit Kindern im Schulalter (6 bis 15 Jahre) würde die Armutsquote um 3.1 Prozentpunkte oder um mehr als ein Drittel reduziert. Keinen Einfluss hätte das Instrument für Familien mit ausschliesslich Jugendlichen oder jungen Erwachsenen, da gemäss dem angewendeten Konzept Haushalte mit ausschliesslich Kindern über 16 Jahren nicht mehr anspruchsberechtigt wären. Es zeigt sich also, dass die Familien-EL die Armut bei den Gruppen mit den grössten Armutsrisiken wirksam bekämpfen und die stark unterschiedliche Betroffenheit der Familien ausgleichen würde.

Tabelle 60: Armutsquote nach Transfer ohne und mit Familien-EL nach Alter der Kinder

	einkommensarm ***ohne Familien-EL***		**einkommensarm** ***mit Familien-EL***		
	Quote	**n**	**Quote**	**n**	**Total**
jüngstes Kind unter 6 Jahren	**9.8**	13'334	**2.9**	3'947	136'344
jüngstes Kind zwischen 6-15 Jahre	**7.8**	11'627	**4.7**	7'075	149'763
jüngstes Kind 16 Jahre und älter	**4.2**	4'015	**4.2**	4'015	96'345
Total	**7.6**	28'976	**3.9**	15'037	382'452

Quellen: Erweiterte Steuerdaten Kanton Bern 2015, Berechnungen BFH

Schliesslich wurde auch die Wirkung für die Bekämpfung der Kinderarmut analysiert. Kinder sind die am stärksten von Armut betroffene Altersgruppe (vgl. Tabelle 15, Teil 1). Deshalb interessiert die Wirkung der Familien-EL bezüglich der Kinderarmut besonders. Tabelle 61 zeigt die betreffenden Ergebnisse. Mittels des vorgeschlagenen Konzepts der Familien-EL könnte die starke Armutsbetroffenheit der Kinder wirksam bekämpft werden. Am stärksten würde die Armut der Kinder im Vorschulalter reduziert: Die Armutsquote würde um 6.9 Prozentpunkte reduziert, womit sich die Armut um fast 70% verringern würde. Eine grosse Wirkung hätte die Familien-EL auch bei Kindern im Schulalter (Reduktion um 50%). Nur relativ gering wäre die Wirkung bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen. Gemäss dem angewendeten Konzept der Familien-EL gehört diese Altersgruppe nicht zur eigentlichen Zielgruppe der Familien-EL. Ihre Situation verbessert sich lediglich, wenn sie in Haushalten mit Kindern unterhalb von 16 Jahren leben. Bei dieser Gruppe würde sich die Armut deshalb nur um 0.7 Prozentpunkte reduzieren.

Tabelle 61: Armutsquote von Kindern nach Transfer ohne und mit Familien-EL nach Altersgruppe

	einkommensarm ***ohne Familien-EL***		**einkommensarm** ***mit Familien-EL***		
	Quote	**n**	**Quote**	**n**	**Total**
0 – 5 Jahre	**9.9**	4'863	**3.0**	1'452	49'181
6 – 15 Jahre	**9.3**	7'608	**4.5**	3'710	81'568
16 – 25 Jahre	**5.2**	3'062	**4.5**	2'679	59'054
Total	**8.2**	15'533	**4.1**	7'841	189'803

Quellen: Erweiterte Steuerdaten Kanton Bern 2015, Berechnungen BFH

11.3.2.1 Variantenrechnung für Einelternfamilien mit minderjährigen Kindern

Die Einkommensarmutsquote von Einelternfamilien mit mindestens einem minderjährigen Kind ist auch nach Transfer der Familien-EL immer noch hoch und liegt bei 10.8% (vgl. Tabelle 58, Tabelle 62). Eine Variante, um die Armutsquote weiter zu reduzieren, ist die Befreiung der Einelternhaushalte vom hypothetischen Einkommen, d.h. wenn sie nicht arbeiten (können), wird ihnen das Einkommen von CHF 12'700.- pro Jahr nicht angerechnet. Im Kanton Tessin sind die Alleinerziehenden vom hypothetischen Einkommen befreit (Caritas, 2019, S. 9).

Tabelle 62 zeigt, dass sich die Armutsquote bei einer Befreiung der Einelternfamilien von einem hypothetischen Einkommen von 10.8% auf 10.3% reduzieren würde. Damit würde die Befreiung vom hypothetischen Einkommen das Armutsrisiko von Einelternfamilien nur geringfügig reduzieren. Es wäre zu überlegen, ob andere Anpassungen - z.B. bei den anerkannten Kosten – oder gezielte Massnahmen, um eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu erreichen, das Armutsrisiko von Einelternfamilien noch stärker vermindern könnten.

Tabelle 62: Variantenrechnung mit/ohne hypothetisches Einkommen für Einelternfamilien

	einkommensarm mit Familien-EL *mit hypothetischem Einkommen für Einelternfamilien*		**einkommensarm mit Familien-EL *ohne hypothetischem Einkommen für Einelternfamilien***		
	Quote	**n**	**Quote**	**n**	**Total**
Paare mit mindestens einem minderjährigen Kind	**3.2**	9'181	**3.2**	9'181	284'034
Paare mit nur volljährigen Kindern	**2.3**	1'279	**2.3**	1'279	54'533
Einelternfamilien mit mindestens einem minderjährigen Kind	**10.8**	3'399	**10.3**	3'247	31'401
Einelternfamilien mit nur volljährigen Kindern	**9.4**	1'178	**9.4**	1'178	12'484
Total Armutsquote	**3.9**	15'037	**3.9**	14'885	382'452

Quellen: Erweiterte Steuerdaten Kanton Bern 2015, Berechnungen BFH

11.4 Zusammenfassung

Kantone kennen verschiedene Massnahmen zur Unterstützung von Familien und zur Bekämpfung der Familienarmut. Neben Beratungsangeboten für Familien und den Angeboten der Jugendhilfe haben verschiedene Kantone spezifische Bedarfsleistungen zur Bekämpfung der Familienarmut eingeführt. Im Kanton Bern gibt es keine speziellen Be-

darfsleistungen für Familien. Die wichtigsten Bedarfsleistungen zur Bekämpfung von Armut, die auch der Bekämpfung der Familienarmut dienen, sind die Verbilligung der Krankenkassenprämien, Ergänzungsleistungen zur IV sowie die Sozialhilfe. Weitere Leistungen speziell für Familien sind die Mutterschaftsversicherung, Familienzulagen, Alimentenbevorschussung sowie Stipendien. Diese wurden bezüglich ihrer Wirksamkeit zur Bekämpfung der Familienarmut nicht untersucht, da sie entweder nicht spezifisch auf die Familienarmut ausgerichtet sind oder eine Untersuchung aufgrund der Verfügbarkeit der Daten für die vorliegende Pilotstudie nicht möglich war.

Eine wichtige Rolle für die Existenzsicherung von Familien haben auch Unterhaltszahlungen nach einer Scheidung oder Trennung. Vergleicht man die Einkommenssituation der Haushalte vor und nach den erhaltenen Alimenten, so ergibt sich ein deutlicher Effekt auf die Quote der Einkommensarmut. Hauptsächlich bei Einelternhaushalten sind Alimente wichtig für die Existenzsicherung. Gesamthaft reduziert sich die Armutsquote bei Familien durch Alimente um 2.2 Prozentpunkte. Allerdings beschränkt sich die Wirksamkeit fast ausschliesslich auf Alleinerziehende. Bei dieser Gruppe reduziert sich Armut infolge der Alimentenzahlungen rechnerisch um ein Drittel, während dieser Effekt bei Paarhaushalten nur 4% beträgt.

Relativ gering ist die Wirkung von EL zur IV, da diese Leistung nur einem vergleichsweise kleinen Kreis von IV-Rentnerinnen und -rentnern zukommt. Durch die EL zur IV wird die Zahl der armen Familien um 4 bis 5% reduziert. Demgegenüber haben sowohl die Prämienverbilligung wie auch die Sozialhilfe einen deutlichen Effekt auf die Familienarmut. So reduziert die Prämienverbilligung bei Paarhaushalten mit Kindern Armut um 13% und bei Alleinerziehenden um 17%. Die steigenden Krankenkassenprämien sind eine hohe Belastung für Familien mit einem geringen Einkommen und die Verbilligung der Prämien wurde nicht der Prämienentwicklung angepasst oder sie wurde gar reduziert. Deshalb stellt sich die Frage, ob mit einer Anpassung der Prämienverbilligung und einer gezielten Ausrichtung auf einkommensschwache Familien oder durch den Erlass der Prämien für Kinder Familienarmut noch effektiver bekämpft werden könnte.

Auch die Sozialhilfe hat eine erhebliche Wirkung für die Reduktion der Familienarmut. Bei Paarhaushalten mit Kindern wird die Armut um 18% reduziert und bei Alleinerziehenden um 33%. Auch hier stellt sich jedoch die Frage, weshalb Sozialhilfe Armut nicht zu einem wesentlich grösseren Teil zu verhindern vermag, da Sozialhilfe doch das Existenzminimum sichern sollte. Zum einen leben Haushalte mit Sozialhilfeleistungen mit einem Einkommen an der Armutsgrenze und durch das schematische Verfahren können die individuell zugesicherten Leistungen nicht punktgenau abgebildet werden. Zum andern ist

bekannt, dass ein erheblicher Teil der berechtigten Personen Sozialhilfeleistungen aus verschiedenen Gründen nicht in Anspruch nimmt (vgl. Kapitel 9). Damit wird die Wirksamkeit der Sozialhilfe deutlich eingeschränkt.

Mit welchen Instrumenten können Familien zusätzlich gezielt entlastet und Armut bekämpft werden? Dazu wurde sowohl auf nationaler Ebene wie auch in einzelnen Kantonen die Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien vorgeschlagen und diskutiert. In vier Kantonen wurden Familien-EL auf kantonaler Ebenen eingeführt, nachdem der Vorstoss auf Bundesebene vom Parlament abgelehnt wurde. Ausgehend vom Modell der Familien-EL des Kantons Waadt haben wir untersucht, welche Wirkung ein analoges Modell im Kanton Bern für die Bekämpfung der Familienarmut hätte. Zu diesem Zweck wurden die gleichen Regeln der Anspruchsberechtigung und der Leistungsberechnung für den Kanton Bern angewendet. Familien-EL werden an Haushalte mit Kindern unter 16 Jahren ausgerichtet, deren massgebendes Einkommen die anerkannten Ausgaben nicht decken. Im Unterschied zum Kanton Waadt wurden bei den anerkannten Ausgaben neben dem allgemeinen Lebensbedarf und der Wohnungsmieten auch die Nettoprämien der Krankenversicherung berücksichtigt, da die Prämienverbilligung im Kanton Bern wesentlich weniger ausgebaut ist als im Kanton Waadt. Nicht leistungsberechtigt sind Haushalte mit einer IV- oder AHV-Rente sowie Neuzugezogene, die weniger als 3 Jahre im Kanton Bern wohnen.

Die Simulationen zeigen, dass bei Anwendung dieses Modells der Familien-EL im Kanton Bern rund ein Viertel der Familien leistungsberechtigt wären. Dadurch könnte die Familienarmut fast halbiert werden. Besonders gross wäre die Wirksamkeit bei Familien mit Kindern im Vorschulalter, bei grossen Familien und bei Alleinerziehenden mit minderjährigen Kindern. Bei diesen kann die Armut um 70% (Kinder im Vorschulalter), rund 60% (Familien mit 4 und mehr Kindern) sowie 50% (Alleinerziehende) reduziert werden. Damit könnte die Armut insbesondere bei Familien mit den höchsten Risiken wirksam bekämpft werden und die Risiken der verschiedenen Familientypen wären weniger ungleich verteilt. Allerdings verbliebe bei Einelternfamilien mit rund 11% immer noch eine erhebliche Armutsbetroffenheit. Hier stellt sich die Frage, ob das Instrument noch stärker auf die Gruppe der Alleinerziehenden ausgerichtet werden müsste z.B. durch eine Anpassung der anerkannten Ausgaben oder durch eine gezielte Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit.

Teil IV: Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Nach wie vor gelten in der Schweiz rund 660'000 Menschen als arm. Nach einer Phase der Stabilisierung in den 2000er Jahren ist die Armutsquote von 2014 bis 2018 wieder angestiegen. Trotzdem hat sich der Bund in der Armutspolitik zurückgenommen und sein finanzielles Engagement erheblich reduziert. Damit liegt die Verantwortung für die Armutspolitik hauptsächlich bei den Kantonen. Wie ausgeprägt Armut in den verschiedenen Kantonen ist und wie diese Armut wirksam bekämpft werden kann, ist aber nur in den wenigsten Kantonen bekannt. Zwar verfügen einzelne Kantone über Armuts- oder Sozialberichte, die Qualität dieser Berichte und die Methode zur Berechnung der Indikatoren unterscheidet sich jedoch erheblich. Zudem erfolgt die Berichterstattung meist nur punktuell und mit wenig Verbindlichkeit. Andere Kantone beschränken sich bei ihrer Analyse auf den Bezug von Sozialleistungen bzw. von Sozialhilfe. Aufgrund der unterschiedlichen methodischen und konzeptionellen Grundlagen sind die Indikatoren zur Armut zwischen den Kantonen kaum vergleichbar. Viele Kantone wissen wenig Bescheid über das Ausmass der Armutsbetroffenheit ihrer Bevölkerung. Diese Uneinheitlichkeit führt zu einem fragmentierten Bild, das eine zielgerichtete Armutspolitik erschwert. Da die Armutspolitik, bedingt durch den föderalen Staatsaufbau, zu einem wesentlichen Teil in den Händen der Kantone liegt, ist eine vergleichbare Erfassung der Armut in den Kantonen eine wichtige Voraussetzung für eine wirksame Armutspolitik in der Schweiz.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen haben die Berner Fachhochschule und Caritas Schweiz ein Modell eines Armutsmonitorings entwickelt, das dem föderalistischen Aufbau der Schweiz gerecht wird und in allen Kantonen umgesetzt werden kann. Das Modell umfasst Angaben zum Aufbau und zur Methodik für die Erstellung von standardisierten Armutsmonitorings in den Kantonen, welche flexibel an die kantonalen Eigenheiten angepasst werden können. Wichtig ist dabei, dass die Indikatoren zur Armutsmessung nicht nur über die Zeit vergleichbar sind, sondern auch von sämtlichen Kantonen einheitlich erstellt werden. Dies erlaubt den Kantonen, von den unterschiedlichen Strategien, Massnahmen und Praxen zur Bekämpfung der Armut zu lernen und würde längerfristig ein genaues, vergleichbares Bild für die gesamte Schweiz ermöglichen. Ziel solcher Armutsmonitorings ist es, den Fortschritt bei der Bekämpfung der Armut in den einzelnen Kantonen zu beobachten und die Wirksamkeit von Massnahmen beurteilen zu können.

Für ein verlässliches Armutsmonitoring braucht es eine solide Datenbasis. Dank Digitalisierung, Fortschritten bei der Datenspeicherung und technologischen Innovationen bei den Datenverknüpfungsverfahren sind in der Schweiz seit kurzem die Daten für ein solches Vorhaben verfügbar. Im vorliegenden Bericht wird das Modell des Armutsmonitorings im Detail beschrieben und die Resultate der Umsetzung für einen ausgewählten Kanton präsentiert.

Nachfolgend findet sich eine Zusammenfassung der wichtigsten Grundlagen und Bestandteile des entwickelten Modells. Zur Veranschaulichung wurde das Modell für den Kanton Bern umgesetzt. Anhand der Resultate dieser Pilotstudie werden die konzeptionellen Überlegungen greifbar gemacht (vgl. Kapitel 13). Abschliessend werden Empfehlungen zur Umsetzung und Verankerung präsentiert (Kapitel 14).

12 Modell für ein kantonales Armutsmonitoring

Das **Kernmodul** bildet das Herzstück des kantonalen Armutsmonitorings. Es besteht aus einer Bestandesaufnahme anhand von fünf **Basisindikatoren**. Diese geben aus unterschiedlichen Blickwinkeln einen Einblick in die Armutssituation in den Kantonen. Die Basisindikatoren können durch die Kantone regelmässig auf eine einheitliche Art berechnet werden; sie sind damit miteinander vergleichbar. Die Armutsindikatoren sollten zudem für ausgewählte Bevölkerungsgruppen berechnet werden, um vertiefte Erkenntnisse für einzelne Risikogruppen zu erhalten. Weitere zentrale Themen des Kernmoduls sind die Bedeutung der wirtschaftlichen Entwicklung und die Wirkung der wohlfahrtsstaatlichen Leistungen. In der föderalen Schweiz ist diese Perspektive besonders relevant, weil die Kantone unterschiedliche Leistungen und Massnahmen zur Bekämpfung der Armut einsetzen. Dank der Vergleichbarkeit wird erkennbar, welche kantonalen Strategien und Massnahmen erfolgreich sind.

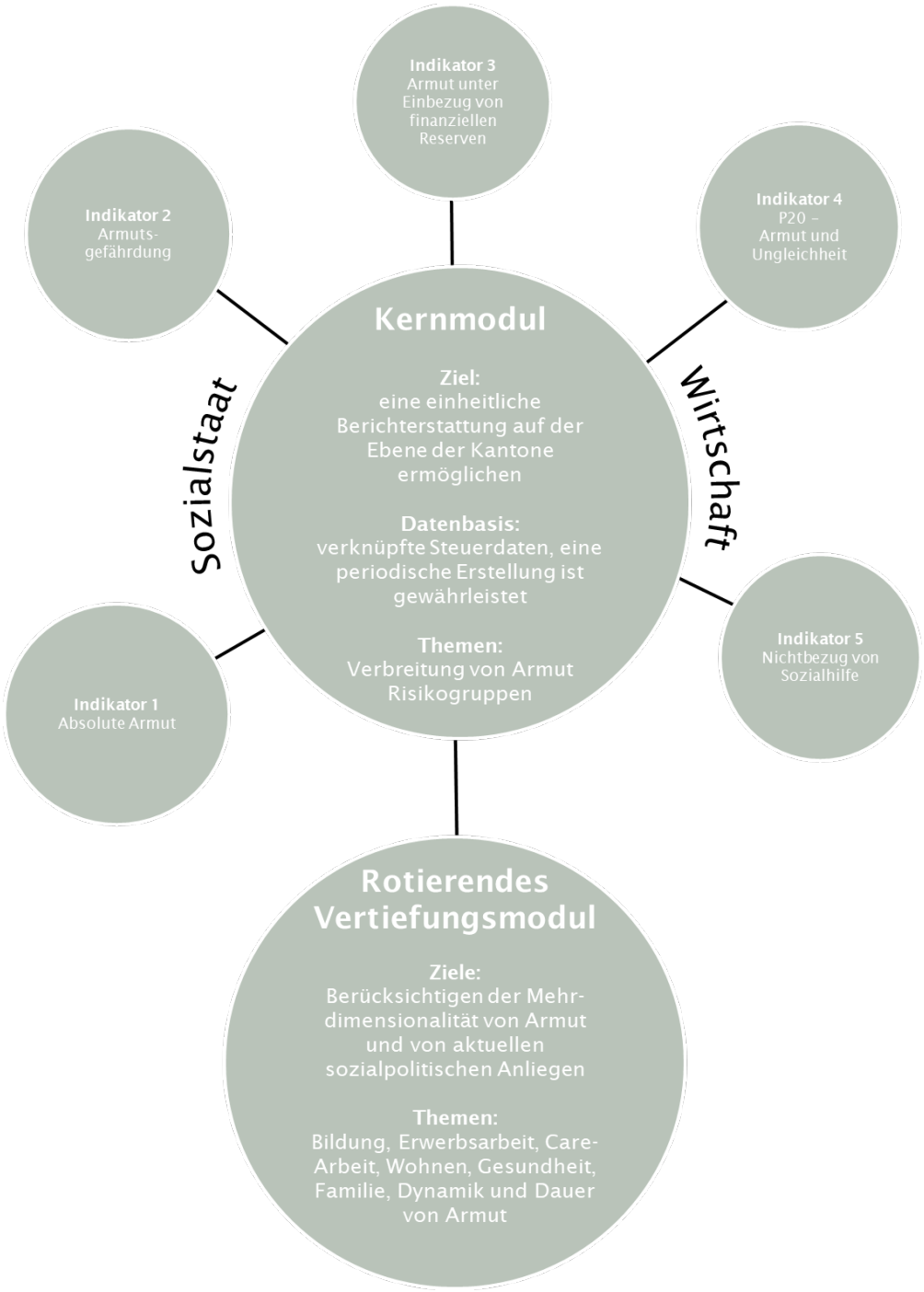
Das Kernmodul folgt dem Ressourcenansatz der Armutsforschung und stellt die finanziellen Mittel ins Zentrum. Dieser Ansatz ist gut etabliert. Es können daraus valide, aussagekräftige Indikatoren abgeleitet werden. Gleichzeitig ist Armut ein vielschichtiges Phänomen und betrifft ungenügende Versorgungsmöglichkeiten in verschiedenen Lebensbereichen. Fehlende finanzielle Ressourcen können teilweise durch andere Ressourcen wie zeitliche Ressourcen oder ein gutes soziales Netz substituiert werden (z.B. durch Betreuungsarbeit oder Subsistenzarbeit). Umgekehrt verschärft sich der Mangel an finanziellen Ressourcen erheblich durch einen gleichzeitigen Mangel in anderen Bereichen. Für

eine ganzheitliche Betrachtung von Armut ist es deshalb wichtig, auch die weiteren Dimensionen des Lebenslageansatzes und weitere Ressourcen, die Handlungsmöglichkeiten eröffnen, zu berücksichtigen.

Um der Armutssituation umfassend gerecht zu werden, empfehlen wir, das Kernmodul durch rotierende **Vertiefungsmodule** zu ergänzen, welche diese weiteren Aspekte berücksichtigen. Damit ist es zudem möglich, Themen der aktuellen politischen Agenda aufzunehmen. In der Pilotstudie für den Kanton Bern haben wir dafür exemplarisch die Familienarmut näher untersucht und dabei die Bedeutung von Familienergänzungsleistungen thematisiert. Dieses Instrument der Armutsbekämpfung wird schweizweit diskutiert und wurde in einigen Kantonen bereits eingeführt.

Untenstehende Darstellung gibt einen Überblick über die Ziele und Bestandteile des entwickelten Modells.

Abbildung 13: Bestandteile des Armutsmonitorings, Kernmodul mit 5 Armutsindikatoren ergänzt durch ein Vertiefungsmodul



Quelle: Eigene Darstellung

12.1 Datengrundlage

Die Datengrundlage beruht auf verschiedenen Datenbanken, die unabhängig vom Armutsmonitoring vorliegen bzw. erstellt werden und die ohne grösseren Aufwand in regelmässigen Abständen genutzt werden können. Die Kerndaten des vorgeschlagenen Modells sind die kantonalen Steuerdaten. Diese enthalten umfassende Angaben zur finanziellen Situation der Bevölkerung. Die kantonalen Steuerdaten werden ergänzt mit den Administrativdaten zu den Bedarfsleistungen (IPV, EL, Sozialhilfe und weitere kantonale Bedarfsleistungen). Da diese Transfereinkünfte steuerfrei sind, fehlen sie in den Steuerdaten. Mit dieser Ergänzung können die Einkommenssituation vollständig abgebildet und die Wirkungen der Bedarfsleistungen untersucht werden.

Dank der Statistik der Bevölkerung und der Haushalte (STATPOP) können Haushalte und familiäre Beziehungen korrekt abgebildet werden. Die Verknüpfung mit der Strukturerhebung ermöglicht vertiefende Auswertungen zur Bedeutung der Bildung oder zur Familiensituation. Die betreffende Datenbasis ist für die Kantone über den WiSiER-Pool einfach verfügbar.[85]

Dank dieser umfassenden, neuen Datenbasis können verlässliche Indikatoren mit hoher Qualität ausgewiesen werden. Diese bilden eine notwendige Grundlage für ein umfassendes Armutsmonitoring. Nachfolgend gehen wir auf diese Basisindikatoren ein.

[85] Vgl. [85] https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/publikationen-und-service/forschung/forschungsbereiche/WiSiER.html
Aber auch Kantone, welche nicht im WiSiER-Pool repräsentiert sind, verfügen über Steuerdaten, die in der Regel zugänglichen gemacht und mit einem beschränkten Aufwand harmonisiert werden können.

Die Armutspolitik ist auf fundierte Information zur Armutssituation angewiesen. Da die Bekämpfung von Armut zu einem erheblichen Teil in den Verantwortungsbereich der Kantone fällt, setzt das entwickelte Modell bei der kantonalen Berichterstattung an. Es besteht aus einem Kernmodul mit fünf Basisindikatoren. Damit ist es den Kantonen möglich, mit geringem Aufwand ein Armutsmonitoring für ihren Kanton zu erstellen, welches mit denjenigen anderer Kantone vergleichbar ist. Dies ermöglicht es den Kantonen, voneinander zu lernen.

Das Monitoring beruht auf einer einheitlichen Datenbasis, die auf Kantonsebene regelmässig zur Verfügung steht. Rotierende Vertiefungsmodule dienen dazu, aktuelle Schwerpunkte zu thematisieren.

12.2 Fünf Basisindikatoren des Kernmoduls

Bei den Basisindikatoren handelt es sich um national und international etablierte Indikatoren, die mit Kennzahlen ergänzt werden, die neuere Ansätze der Armutsforschung aufnehmen. Die Lebenssituation von einkommensarmen Haushalten ist durch eingeschränkte Handlungsmöglichkeiten und Zugangsschranken zu verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen charakterisiert. Ein zentraler Stellenwert kommt dabei dem Einkommen zu. Es bietet die Grundlage zur Bestreitung des Lebensunterhaltes, verweist auf den Zugang zu Erwerbsarbeit und den Status in der Gesellschaft. Die Indikatoren beruhen deshalb hauptsächlich auf dem Haushaltseinkommen.

12.2.1 Absolute Armut

Reicht das Haushaltseinkommen nicht aus, um den Mindestbedarf des Haushaltes zu decken, so werden die Haushalte als einkommensarm bezeichnet. Dabei werden die Einkommen aller Haushaltsmitglieder aus Erwerb (selbständig und unselbständig), Leistungen der Sozialversicherungen (Renten, Taggelder), privaten Transferleistungen sowie aus Vermögen abzüglich Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen berücksichtigt. Aus der Differenz der Vor- und Nachtransferarmut kann auf die Wirksamkeit der Bedarfsleistungen zur Bekämpfung von Armut geschlossen werden. Die Armutsgrenze der absoluten Einkommensarmut orientiert sich am sozialhilferechtlichen Existenzminimum gemäss den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe. Dieses Existenzminimum ist sehr knapp bemessen. Es liegt deutlich unter der Pauschale für den Lebensunterhalt für die Ergänzungsleistungen.

Als Mass für die Armut gilt der Anteil der als arm identifizierten Personen an der betreffenden Bevölkerung (Armutsquote). Ergänzend wird die Intensität von Armut mit der Armutslücke gemessen. Diese weist den fehlenden Betrag zur Finanzierung des Existenzminimums aus.

12.2.2 Armutsgefährdung – ein Konzept der relativen Armut

Da das Existenzminimum als Armutsschwelle für die absolute Armut äusserst knapp bemessen ist, wird Armut mit der Armutsgefährdung etwas breiter gefasst. Viele Menschen leben nur knapp über der Armutsschwelle und befinden sich ebenfalls in prekären Verhältnissen. Für eine präventive Armutspolitik ist es deshalb entscheidend, darüber informiert zu sein, wie gross der Teil der Bevölkerung mit knappen Ressourcen ist. Gemäss diesem Ansatz werden Haushalte als armutsgefährdet bezeichnet, deren Äquivalenzeinkommen weniger als 60% des Medians des Haushaltsäquivalenzeinkommens der Bevölkerung beträgt. Falls das Einkommen weniger als 50% des Medianeinkommens beträgt, wird dies als relative Armut bezeichnet.

Absolute Armut und Armutsgefährdung sind international etablierte Armutsindikatoren. Sie werden entsprechend vom Bundesamt für Statistik verwendet. Um die Kohärenz der Armutsberichterstattung der Schweiz sicherzustellen, erfolgt die Berechnung dieser Indikatoren in Abstimmung mit der Methodik des Bundesamtes für Statistik. Wie dies anhand der vorgeschlagenen Datenbasis umgesetzt werden kann, ist im Kapitel 4 im Detail beschrieben.

Die weiteren Indikatoren verweisen auf neuere Ansätze der Armutsforschung. Sie ermöglichen eine breitere Einordnung der Bestandesaufnahme und eignen sich als Ergänzung zu den etablierten Kennzahlen.

12.2.3 Armut unter Berücksichtigung von finanziellen Reserven

Neben dem Einkommen kann Vermögen finanziellen Spielraum bieten. Die meisten verfügbaren Untersuchungen zur Armut, wie auch die Indikatoren des BFS, beschränken sich bei der Armutsmessung auf das Einkommen. Wenn auch das Einkommen die zentrale Grösse der Armutsforschung ist, so können mit dem Fokus auf finanzielle Reserven weitere wertvolle Erkenntnisse zur Armutsbetroffenheit gewonnen werden. Für den Indikator, der auch das Vermögen einbezieht, haben wir berücksichtigt, ob Haushalte über finanzielle Reserven in Form von flüssigen Mitteln verfügen, mit denen sie ihren Mindestbedarf (Existenzminimum) für 12 Monate finanzieren können.

12.2.4 Armut und Ungleichheit – P20

Dieser Indikator rückt die Bestandesaufnahme in den Kontext der ökonomischen Ungleichheit. Da die Armutsschwellen in vielen Ländern sehr restriktiv gesetzt sind, fokussiert dieser Indikator auf das Einkommen der ärmsten 20 Prozent der Bevölkerung. Ausgewiesen wird, wie sich das Einkommen der einkommensschwächsten Personen im Vergleich zum Medianeinkommen der Gesamtbevölkerung und zur Gruppe der Einkommensreichsten entwickelt. Ergänzt wird die Betrachtung durch eine Analyse der regionalen Ungleichheit, die Aufschluss gibt, wie gut es Menschen aufgrund der regionalen wirtschaftlichen Strukturen gelingt, ein selbsttragendes Einkommen zu erzielen. Damit können strukturschwache Regionen mit besonderem Handlungsbedarf ausgemacht werden.

12.2.5 Nichtbezug von Sozialhilfe

Die Nichtbezugsquote weist aus, wie viele Personen trotz Anspruch auf Sozialhilfeleistungen keine Sozialhilfe beziehen und wie hoch ihr Anteil an allen anspruchsberechtigten Personen ist. Da die Sozialhilfe das letzte Auffangnetz der sozialen Sicherheit darstellt, ist dieser Indikator eine Masszahl der Wirksamkeit der Instrumente der Armutsbekämpfung und zeigt auf, ob die Sozialhilfe die Armutsbevölkerung erreicht.

12.3 Risikogruppen identifizieren, Kontext und Wirkungen von Massnahmen analysieren

Ein wichtiger Teil des Kernmoduls betrifft die Identifikation von Risikogruppen anhand der Einkommensarmut (Indikator 1). Berücksichtigt werden sollten Haushaltstypen sowie die wichtigsten soziodemografischen und sozioprofessionellen Gruppen. Dies bedeutet eine Differenzierung der Armutsrisiken nach Alter, Nationalität, Zivilstand und Geschlecht sowie nach Erwerbs- und Bildungsstatus. Für die Planung und Überprüfung der kantonalen Massnahmen sind Informationen zur Armutsentwicklung der Risikogruppen und diesbezügliche Vergleiche zwischen den Kantonen essenziell.

Zentral ist zudem, dass die unterschiedliche Betroffenheit von Armut unter Berücksichtigung der **wirtschaftlichen und strukturellen Bedingungen** der Kantone interpretiert und analysiert wird. Daraus ergeben sich wichtige Hinweise zum Handlungsbedarf auf kantonaler oder regionaler Ebene. Ebenso wichtig ist es, die Ergebnisse im Umfeld der **kantonalen Sozialpolitik** zu verorten. Welche Massnahmen bestehen im Kanton für die Bekämpfung und Prävention von Armut und welche Wirkungen zeigen diese Instrumente zur Armutsminderung bei den relevanten Risikogruppen? Daraus und aus den Vergleichen mit anderen Kantonen lassen sich wichtige Hinweise auf mögliche Lücken, aber

auch auf besonders erfolgreiche Massnahmen gewinnen. Dies sind wichtige Anhaltspunkte dafür, welche Massnahmen angepasst und sinnvollerweise auf andere Kantone übertragen werden sollen. Dem wirtschaftlichen und strukturellen Umfeld sowie den kantonalen sozialpolitischen Massnahmen sollten je ein Kapitel gewidmet werden, damit die Vergleiche zwischen den Kantonen auf einer soliden Grundlage beurteilt werden können.

12.4 Thematische Schwerpunkte setzen und Erweiterungen prüfen

Ergänzend zum Kernmodul schlagen wir **Vertiefungsmodule** in Form von thematischen Schwerpunkten vor. Im Rahmen dieser Schwerpunkte können besonders dringliche Themen der Sozialpolitik untersucht werden.

12.4.1 Weitere Dimensionen der Armut berücksichtigen

Das vorgeschlagene Kernmodul fokussiert auf die finanziellen Ressourcen. Neuere Ansätze der Armutsforschung untersuchen auch die Vielschichtigkeit von Armut. Dies betrifft eine unzureichende Ressourcenausstattung in verschiedenen Lebensbereichen, was mit eingeschränkten Handlungsmöglichkeiten verbunden ist. Entsprechend ist es wichtig, Armut in Verbindung mit anderen Themenbereichen zu untersuchen. Dabei sind in erster Linie die folgenden Lebensbereiche und Dimensionen bedeutsam:

- Erwerbssituation, berufliche Integration und Zugang zum Arbeitsmarkt
- Berufliche Ausbildung, Bildungspotential und Zugang zu Bildungsmöglichkeiten
- Familiäre Situation und Familienmodelle
- Wohnsituation und Wohnumfeld
- Gesundheitszustand und Zugang zu Leistungen des Gesundheitssystems
- Armut im Lebensverlauf

Vielversprechend ist, das Vertiefungsthema an aktuellen sozialpolitischen Anliegen auszurichten. Die verknüpften Daten eröffnen den Zugang zu verschiedenen Themenbereichen.

12.4.2 Dynamik der Armut beobachten

Eine besonders wichtige Ergänzung ist die Analyse und Beobachtung der Dynamik von Armut. Dabei sind zwei Aspekte bedeutsam.

Die Veränderung der Armutsquoten über die Zeit ist für die Armutsbekämpfung äusserst relevant. Auf der **strukturellen Seite** stellt sich die Frage, wie sich Armut entwickelt und

welche Umfeldfaktoren dabei bedeutsam sind. Ein auf Dauer angesetztes und regelmässiges Armutsmonitoring soll solche Faktoren identifizieren. Mit dem Blick auf die Veränderung der Armutsentwicklung eröffnet sich so die Möglichkeit, die Einführung und Wirkung von ergriffenen Massnahmen zu verfolgen und zu evaluieren.

Wichtig ist aber auch, die Dynamik **auf der individuellen Ebene** zu verfolgen. Wie lange dauern Armutsphasen und welche Haushalte und Personen haben gute Chancen, Armut zu überwinden? Indikatoren zur Dauer der Armut und die Ablösequote (Anteil der armen Personen eines Jahres, die im Folgejahr nicht mehr arm sind) für die Gesamtheit und einzelne Bevölkerungsgruppen enthalten wichtige Informationen zur Dynamik der Armut.

Die vorgeschlagene Datenbasis kann mittelfristig über eine längere Periode in harmonisierter Form auf individueller Ebene verknüpft werden. Sie eignet sich deshalb hervorragend zur Untersuchung von sozialer Mobilität und der längerfristigen Dynamik der Armut.

Das **Kernmodul** des vorgeschlagenen Modells besteht aus fünf Basisindikatoren:

1. Absolute Armutsquote
2. Armutsgefährdungsquote
3. Armut unter Berücksichtigung von finanziellen Reserven
4. P20, Einkommen des untersten Quintils im Vergleich zur Mitte und zu den Einkommensreichsten
5. Nichtbezugsquote von Sozialhilfe

Die Resultate dieser Indikatoren sind im Kontext des wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und sozialpolitischen **Umfeldes** zu interpretieren.

Diese Indikatoren oder ein Teil davon sollten regelmässig für die wichtigsten **Risikogruppen** ausgewiesen werden, weil daraus relevante Erkenntnisse für den sozialpolitischen Handlungsbedarf gewonnen werden können. Zudem sollte die **Wirkung** der Bedarfsleistungen ausgewiesen werden.

Das Kernmodul kann gezielt durch ein **thematisches Modul** ergänzt werden.
Dabei kann wichtiges Wissen zu Themen der politischen Agenda generiert werden.

13 Armut im Kanton Bern, Resultate der vorliegenden Pilotstudie

13.1 Umfassende Armutsbetrachtung aus mehreren Perspektiven

Bisher kann anhand der bestehenden Sozialhilfestatistik die Entwicklung **bekämpfter** Armut im Kanton Bern jährlich verfolgt werden. Dieser Blick greift allerdings in vielerlei Hinsicht zu kurz. Eine proaktive Armutspolitik muss umfassend über die finanzielle Situation der Bevölkerung informiert sein, um präventiv wirken zu können. Es ist wichtig zu wissen, wie viele Menschen mit knappen Ressourcen leben, ohne dass sie durch Sozialleistungen unterstützt werden, wie gut die Unterstützungsleistungen Armut zu bekämpfen vermögen, welche Rolle finanzielle Reserven spielen und welche Interdependenzen mit angrenzenden Politikfeldern wie der Familien- oder Wirtschaftspolitik bestehen. Mit dem vorgeschlagenen Armutsmonitoring kann die Situation umfassend untersucht werden, wie nachfolgend anhand der verwendeten Indikatoren veranschaulicht wird.

Im Kanton Bern beträgt die Sozialhilfequote 4.2%. Gemäss dem Konzept **der absoluten Armut** (Indikator 1) gelten aber 10% der Bevölkerung oder 94'000 Personen als einkommensarm, selbst wenn die Bedarfsleistungen wie Sozialhilfe, Ergänzungsleistungen und Prämienverbilligungen berücksichtigt werden (Nachtransferarmut). Bei der Bevölkerung im Alter von 26 bis 64 Jahren beträgt die Armutsquote 7.1%. Daran wird sichtbar, dass die Sozialhilfe viele Armutsbetroffene nicht erreicht.

Das vorgeschlagene Modell orientiert sich bei der absoluten Armutsmessung am sozialen Existenzminimum gemäss SKOS. Diese Schwelle ist das Resultat eines politischen Kompromisses. Neuere wissenschaftliche Studien verweisen aber darauf, dass diese Grenze sehr knapp bemessen ist. Zur Sicherung der sozialen Integration und um den betroffenen Personen einen minimalen Handlungsspielraum zu ermöglichen, müsste die Armutsschwelle höher angesetzt werden. Berechnungen zeigen, dass bei einer geringen Erhöhung von CHF 100.- pro Kopf die Armutsquote um 2 Prozentpunkte ansteigt. Sie liegt dann bei 12%.

Die etwas weiter gefasste Armutsgefährdungsquote mit einer Armutsgrenze von 60% des Medianeinkommens (**Indikator 2, Armutsgefährdung, relativer Ansatz)** beträgt 14.9% und ist damit 5.5 Prozentpunkte höher als die Armutsquote gemäss der absoluten Armutsgrenze. Dies verdeutlich, dass ein nicht unerheblicher Teil der Bevölkerung mit einem Einkommen lebt, das knapp über dem Existenzminimum liegt. Diese Haushalte müssen mit sehr bescheidenen finanziellen Mitteln auskommen. Bei nur geringfügigen Veränderungen des Einkommens oder beim Bedarf kann das Existenzminimum nicht mehr finanziert werden.

Berücksichtigt man auch das Vermögen, so zeigt sich, dass gewisse einkommensarme Haushalte über finanzielle Reserven verfügen (**Indikator 3, Armut unter Einbezug von finanziellen Reserven)**. Werden finanzielle Reserven berücksichtigt, die ausreichen, um den Mindestbedarf für länger als 12 Monate zu finanzieren, so reduziert sich die Armutsquote von 10% auf 5.4%. Hauptsächlich bei den Altersrentnerinnen und -rentnern haben finanzielle Reserven einen erheblichen Einfluss. Bei dieser Gruppe verringert sich die Armutsquote von 18.7% auf 3.4%. Der Grund für diese grosse Differenz liegt darin, dass bei Altersrentnerinnen und Altersrentnern bei der Einkommensarmut die Selbstvorsorge nicht berücksichtigt wird. Bei einem Teil der AHV-Rentnerinnen und -Rentner ist diese wichtig für die Finanzierung des Bedarfs. Bei diesen Personen müssen die finanziellen Reserven für die restlichen Lebensjahre ausreichen, was meistens mehr als 12 Monate sind. Mit den 12 Monaten wird die Armutssituation der Personen im Rentenalter somit deutlich unterschätzt.

Betrachtet man nur Personen im erwerbsfähigen Alter, so spielen finanzielle Reserven für die Identifikation von Armut eine wesentlich geringere Rolle. Bei dieser Personengruppe reduziert sich die Armutsquote von 7.1% auf 5%. Schliesslich verändern sich die Risikoprofile bei Berücksichtigung von finanziellen Reserven kaum.

Im Kanton Bern sind **10% der Bevölkerung** oder 94'000 Personen arm. Zusätzlich lebt ein nicht unerheblicher Teil der Bevölkerung in prekären finanziellen Verhältnissen knapp über der Armutsgrenze.

Werden neben dem Einkommen auch **finanzielle Reserven** berücksichtigt, so liegt die Armutsquote der Erwerbsbevölkerung bei 5%, wobei sich die Berücksichtigung von finanziellen Reserven in erster Linie auf die Armutsquote der Altersrentnerinnen und -rentner auswirkt.

Liegt der Fokus bei den einkommensschwächsten 20% der Bevölkerung (**Indikator 4, P20, Armut und Ungleichheit)**, so ist das mittlere Einkommen dieser Gruppe nur etwa halb so hoch wie das Medianeinkommen der gesamten Bevölkerung. Und es beträgt gerade mal ein Zehntel des Einkommens des reichsten Prozent der Bevölkerung. Bedarfsleistungen verbessern die finanzielle Situation der untersten 20 Prozent deutlich. Die Berücksichtigung des Vermögens hat auf die Ressourcenlage im untersten Bereich keinen Einfluss, während die Einkommensreichsten (Top-1-Prozent) zusätzlich über ein durch-

schnittliches Vermögen von CHF 3.4 Mio. verfügen (ohne Liegenschaften und Betriebsvermögen). Bei Berücksichtigung des Vermögens wird die Spanne zwischen reich und arm somit noch grösser.

Die räumliche Verteilung der einkommensschwachen Haushalte weist auf erhebliche regionale Unterschiede hin. Überdurchschnittlich hoch ist der Anteil der Einkommensarmen in peripheren ländlichen Regionen des Jura und des Berner Oberlands sowie teilweise in den städtischen Zentren. Demgegenüber liegt ihr Anteil in den wohlhabenden Agglomerationsgemeinden und im Seeland deutlich unter dem Durchschnitt. Die Menschen in strukturschwachen Regionen sind stärker bedroht, den wirtschaftlichen Anschluss zu verlieren und in die Armut abzudriften. Eine präventive Armutspolitik muss deswegen auch in der Wirtschaftspolitik verankert werden, damit sichergestellt werden kann, dass möglichst alle Bewohnerinnen und Bewohner über die Möglichkeit verfügen, ein ausreichendes Einkommen zu erzielen.

Ein weiterer Blickwinkel auf die Armutsproblematik wird mit der Frage aufgenommen, wie gut Bedarfsleistungen die armutsbetroffene Bevölkerung erreichen und damit zur Reduktion der Armut beitragen. Wird das Verfahren der Bedarfsprüfung für die Berechtigung von Sozialhilfe simuliert, zeigt sich, dass von den Personen im Alter von 26 bis 64 Jahren knapp 50'000 Personen Anspruch auf Sozialhilfe hätten, jedoch nur 31'000 im Referenzjahr 2015 Sozialhilfe bezogen haben. Dies entspricht einer Nichtbezugsquote von 36% (**Indikator 5, Nichtbezugsquote von Sozialhilfe**). Daran zeigt sich, dass der Zugang zur Sozialhilfe nicht für alle gleichermassen sichergestellt ist. Damit ist die Wirksamkeit der Sozialhilfe eingeschränkt. Die betreffenden Personen erhalten auch keine nichtfinanzielle Unterstützung etwa in Form persönlicher Beratung. Das erschwert die berufliche und gesellschaftliche Integration.

Je nach Anspruchsgruppe unterscheidet sich der Nichtbezug von Sozialhilfeleistungen erheblich. Bei Verheirateten ohne Kinder ist die Nichtbezugsquote besonders hoch, bei Eineltern- und Einpersonenhaushalten besonders tief. Einen deutlichen Einfluss auf den Nichtbezug hat die Höhe der Armutslücke: Je geringer die Armutslücke, desto häufiger ist der Verzicht auf Sozialhilfe. Ausgeprägte Unterschiede sind auch zwischen Stadt- und Landgemeinden zu erkennen. Der Lebensraum beeinflusst die Entscheidung für oder gegen den Gang zum Sozialdienst auf vielfältige Weise.

Der ökonomisch schwächste Teil der Bevölkerung verfügt im Vergleich zur Allgemeinheit nur über **halb so viel** und im Vergleich zu den Reichsten nur über ein **Zehntel** des Einkommens.
Die Bedarfsleistungen verbessern die Situation der Einkommensschwächsten massgebend. Allerdings vermag die Sozialhilfe ein Drittel der Anspruchsberechtigten nicht zu erreichen. Dies weist auf erhebliche Einschränkungen beim **Zugang zur Sozialhilfe** hin.

Die Ergebnisse zu den Basisindikatoren zeigen, dass anhand von wenigen Indikatoren ein breit abgestütztes Bild zur Armutssituation in den Kantonen erstellt werden kann. Mit dem vorgeschlagenen Modell können zudem weitere Erkenntnisse zu einzelnen Bevölkerungsgruppen oder weiteren Aspekten der Armut gewonnen werden. Dazu wird das Kernmodul durch ein thematisches Modul ergänzt. In der vorliegenden Pilotstudie war dies die Familienarmut.

Anhand der vorgeschlagenen Basisindikatoren kann ein **differenziertes Bild der Armutsbetroffenheit** und -risiken der Bevölkerung erstellt werden. Dies ermöglicht es, auf einfache Weise, eine wichtige Grundlage für eine präventiv ausgerichtete Armutspolitik zu schaffen.

13.2 Themenschwerpunkt Familienarmut

Grossfamilien, Einelternfamilien, Familien mit Kleinkindern und geschiedene Alleinstehende sind die Gruppen mit dem höchsten Armutsrisiko. Damit steht Armut zu einem erheblichen Teil in Zusammenhang mit bestimmten Familienkonstellationen. In der Schweiz fällt die Familienpolitik grösstenteils in die Kompetenzen der Kantone. Entsprechend unterschiedlich sind die familienpolitischen Massnahmen. Anhand von finanziellen Indikatoren im Bereich der sozialen Sicherheit zeigt sich, dass Familienpolitik in der Schweiz im Vergleich mit anderen europäischen Ländern nicht sehr weit entwickelt ist. Gleichzeitig hängen Armutsrisiken mit Familienstrukturen zusammen. Mit dem gesellschaftlichen Wandel der letzten Jahrzehnte sind die Familienmodelle vielfältiger geworden und es sind neue Formen der Arbeitsteilung und Erwerbsbeteiligung innerhalb der Familie entstanden. Diese Veränderungen wirken sich auf das Armutsrisiko von Familien aus. Daraus erwächst im Bereich der Familien ein zunehmender armutspolitischer Handlungsbedarf.

Über welche Ressourcen Familien verfügen, ist eng damit verknüpft, wie gut es Eltern gelingt, die Betreuung von Kindern und die Erwerbstätigkeit zu vereinbaren. Eingeschränkte finanzielle Mittel können zu einem Stressfaktor werden, der sich negativ auf die Entwicklung von Kindern auswirkt. Wachsen Kinder in Armut auf, vergrössert sich das Risiko, dass sie später selbst arm werden.

13.2.1 Armutsrisiken im Kontext sich wandelnder Familienformen

Mit 7.6% ist die Armutsquote von Familien im Durchschnitt etwa gleich hoch wie diejenige der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Damit haben Familien insgesamt kein erhöhtes Armutsrisiko. Vergleicht man jedoch die unterschiedlichen Familienmodelle, die Anzahl und das Alter der Kinder sowie die Erwerbsbeteiligung innerhalb der Familien, so zeigen sich massive Unterschiede. Mit gut einem Fünftel sind Einelternhaushalte mit minderjährigen Kindern weitaus am stärksten von Armut betroffen. Demgegenüber ist die Armutsquote von Paarhaushalten mit minderjährigen Kindern leicht unterdurchschnittlich. Paare mit nur volljährigen Kindern haben das geringste Armutsrisiko (2.3%). Generell hat das Alter des jüngsten Kindes einen erheblichen Einfluss auf das Armutsrisiko. Am höchsten ist das Risiko bei Familien mit kleinen Kindern im Alter von weniger als 5 Jahren. Hier ist der Betreuungs- und Ressourcenbedarf besonders gross. Ist das jüngste Kind älter als 5, so nimmt die Armutsquote kontinuierlich ab, bis das jüngste Kind volljährig ist. Bei Familien mit volljährigen Kindern ist die Armutsquote mit 3.7% nur noch halb so hoch.

Erheblich variiert die Armutsquote auch mit der Anzahl Kinder. Dies allerdings erst ab dem dritten Kind. Bei Grossfamilien ist oftmals die Diskrepanz zwischen den aufgrund der Betreuung eingeschränkten Erwerbsmöglichkeiten und dem erhöhten Ressourcenbedarf so hoch, dass diese einem erheblichen Armutsrisiko ausgesetzt sind. Von den Familien mit 5 und mehr minderjährigen Kindern ist jede Fünfte von Armut betroffen. Allerdings handelt es sich dabei nur um eine kleine Gruppe von weniger als 2% aller Familienhaushalte.

Familien haben insgesamt kein erhöhtes Armutsrisiko. Einzelne **Familienmodelle** sind aber sehr wohl stärker gefährdet. Überdurchschnittlich häufig von Armut betroffen sind **Einelternfamilien und Grossfamilien**. Besonders betroffen sind zudem Familien mit **Kleinkindern**. Es gelingt vielen Familien nicht, Beruf und Familie zu vereinbaren. Sie müssen in finanzieller Hinsicht zurückstecken. Um Familien- und Kinderarmut zu verhindern, sind Massnahmen zur Entlastung nötig.

13.2.2 Einfluss des Modus der Erwerbsbeteiligung und der Erwerbsart

Eine wichtige Unterscheidung bezieht sich auf die Erwerbsbeteiligung innerhalb der Familie. Bei Paaren mit Kindern wird unterschieden, ob das Erwerbseinkommen fast ausschliesslich von der Mutter oder dem Vater generiert wird (Alleinversorgermodell), ob beide Elternteile erwerbstätig sind mit einer Person als Hauptversorger/-in oder ob beide Elternteile etwa zu gleichen Teilen zum Haushaltseinkommen beitragen (egalitäres Doppelversorgermodell). Betrachtet man das Armutsrisiko bei den verschiedenen Erwerbsmodellen der Paarhaushalte mit Kindern, so zeigen sich ebenfalls grosse Unterschiede. Im Vergleich zum Alleinversorgermodell ist das Armutsrisiko beim Doppelversorgermodell erheblich geringer. Dabei spielt es jedoch eine entscheidende Rolle, ob der Vater oder die Mutter den grössten Teil zum Haushaltseinkommen beiträgt**.** So haben die wenigen Haushalte, bei denen die Versorgerrolle überwiegend bei der Frau liegt, ein massiv höheres Armutsrisiko**.** Am tiefsten ist das Armutsrisiko beim Doppelversorgermodell mit einem männlichen Hauptversorger und beim egalitären Doppelversorgermodell.

Unterscheidet man die Haushalte nach der Erwerbssituation, so zeigt sich, dass jeder zweite Haushalt ohne Erwerbstätigkeit von Armut betroffen ist - selbst wenn die finanziellen Reserven berücksichtigt werden. Diese Haushalte sind offenbar nur ungenügend geschützt durch das System der sozialen Sicherheit. Auch selbständig Erwerbende und Landwirte sind deutlich stärker von Einkommensarmut betroffen. Hier reduzieren jedoch finanzielle Reserven die Einkommensarmut erheblich. Zudem können bei Selbständigen und bei Landwirten Fragen der Einkommensbemessung bei der Steuerveranlagung, Ressourcen aus der Subsistenzwirtschaft oder tiefe Wohnkosten eine Rolle spielen.

Besonders hoch ist das Armutsrisiko der Familien, wenn das Familieneinkommen von einer Person erwirtschaftet wird (**Alleinversorgermodell**) und wenn die **Frau** den Hauptteil zum Familieneinkommens beiträgt. Auch **selbständig** Erwerbende und **Landwirte** haben ein hohes Armutsrisiko, das allerdings durch finanzielle Reserven deutlich reduziert wird.

13.2.3 Einfluss von Bildung, Nationalität und Wohnort

Neben den erwähnten Familienkonstellationen und der Art der Erwerbsbeteiligung beeinflussen weitere Faktoren das Armutsrisiko von Familien. Wie bei der Gesamtbevölkerung spielt auch bei der Familienarmut das Bildungsniveau eine entscheidende Rolle. So haben Familien, in denen keine Person über eine berufliche Ausbildung verfügt, ein zweieinhalbmal höheres Armutsrisiko im Vergleich zu Familien mit Personen mit einer höheren Ausbildung. Hier bestätigt sich, dass die Sicherstellung einer guten beruflichen Ausbildung äusserst effektiv ist für die Prävention vor Armut.

Bei der Nationalität zeigt sich, dass Familien mit Personen aus EU-Staaten nur ein geringfügig höheres Armutsrisiko haben im Vergleich zu Schweizern und Schweizerinnen. Demgegenüber liegt das Armutsrisiko bei Familien aus Ländern ausserhalb der EU/EFTA mit 22% erheblich über dem Durchschnitt. Für diese Gruppe ist der Zugang zum Arbeitsmarkt erschwert. Viele arbeiten im Niedriglohnbereich.

Wird die räumliche Verteilung der Armut betrachtet, so liegt die Familienarmut in den Städten über dem Durchschnitt, während sie in Agglomerationsgemeinden am tiefsten ist.

Das Armutsrisiko von Familien hängt stark mit dem **Bildungsniveau**, der Staatsbürgerschaft und dem Wohnort zusammen. Deutlich überdurchschnittlich von Armut betroffen sind Familien, in denen keine Person über eine berufliche Ausbildung verfügt und solche, die aus Staaten **ausserhalb der EU/EFTA** stammen. Deutlich grösser ist zudem der Anteil armutsbetroffener Familien in den **Städten**.

13.2.4 Wirkung von Bedarfsleistungen, Familien-EL als wirksames Instrument

Wohlfahrtsstaatliche Leistungen haben eine wichtige Funktion für die Bekämpfung der Familienarmut. Im Rahmen der vorliegenden Modelluntersuchung haben wir analysiert, in welchem Mass die Bedarfsleistungen im Kanton Bern die Familienarmut reduzieren. Eine wichtige Rolle spielt die **Prämienverbilligung**. Diese reduziert die Familienarmut um 1.2 Prozentpunkte. Die grösste Wirkung erzielt die **Sozialhilfe**, welche die Armutsquote um 2.2 Prozentpunkte vermindert. Besonders hoch ist dieser Effekt bei den Einelternhaushalten mit einer Reduktion um fast 10 Prozentpunkte. Trotzdem sind auch bei Berücksichtigung von Sozialhilfeleistungen über 7% der Familien einkommensarm.
Hier stellt sich die Frage, mit welchen Massnahmen die Familienarmut zusätzlich bekämpft werden könnte. Ein Instrument, das seit längerem diskutiert und in einigen Kantonen eingeführt wurde, ist die **Ergänzungsleistung für Familien** (Familien-EL).

Anhand der gesetzlichen Grundlagen von Ergänzungsleistungen für Familien, wie sie 2010 im Kanton Waadt eingeführt wurden, haben wir für den Kanton Bern geschätzt, welchen Effekt ein solches Instrument für die Bekämpfung der Familienarmut hätte. Gemäss den Simulationen hätten im Kanton Bern fast 25'000 Familien oder 24% der Familien Anspruch auf entsprechende Familien-EL. Die Familienarmut könnte mit diesem Instrument von 7.6% auf 3.9% beinahe **halbiert** werden**.** Stark verringert würde insbesondere die **Kinderarmut**. So könnte die Armut von Kindern im Vorschulalter um 70% reduziert werden. Besonders wichtig wäre das Instrument für Einelternfamilien mit minderjährigen Kindern: Bei diesen würde die Armutsquote von 21.5% auf 10.8% reduziert. Trotzdem verbleibt mit fast 11% noch eine erhebliche Armutsbetroffenheit von Einelternfamilien. Das Instrument sollte noch stärker auf die Situation der Einelternfamilien ausgerichtet werden.

Wie gut der Wohlfahrtsstaat über Sozialleistungen Armut zu bekämpfen vermag und damit zu einem gesellschaftlichen Ausgleich beiträgt, zeigt sich an der **Wirkung der Prämienverbilligung und der Sozialhilfe**. Beide Leistungen tragen zu einer substanziellen Reduktion von Armut bei. Trotz diesen Bedarfsleistungen sind jedoch viele Familien von Armut betroffen.

Mit Familien-EL kann Familienarmut wirksam bekämpft werden. **Die Familienarmut würde sich dadurch halbieren** und die Armut von Kindern im Vorschulalter könnte um 70% verringert werden. Hauptsächlich bei den am stärksten betroffenen Familien wie Einelternfamilien und Familien mit kleinen Kindern kann ein starker Effekt festgestellt werden.

Anhand des thematischen Moduls zur Familienarmut konnte veranschaulicht werden, welche Familien ein hohes Risiko haben und wo angesetzt werden muss, um die Familienarmut zu bekämpfen. Zudem konnte die Wirkung einzelner Massnahmen zur Reduktion der Familienarmut ausgewiesen werden. Weiter konnte anhand von Simulationen aufgezeigt werden, welche Wirkung die Einführung neuer Instrumente wie der Familien-EL hätte.

Mit dem Vertiefungsmodul eröffnen sich Möglichkeiten, zusätzlich zum Kernmodul aktuell dringende Themen zu behandeln.

14 Nutzen des Modells und Empfehlungen zur Umsetzung

Beim Stand der Armutsbeobachtung in der Schweiz gibt es grosse Unterschiede zwischen den Kantonen. Dadurch ist das Bild der Armut in der Schweiz lückenhaft, was eine gezielte, wissensbasierte Armutspolitik erschwert. Mit dem vorliegenden Modellvorschlag haben Caritas Schweiz und die Berner Fachhochschule Grundlagenarbeit geleistet, um diese Lücke zu schliessen. Nun liegt ein Modell für ein Armutsmonitoring vor, das auf einer neuen Datenbasis beruht, welche den Kantonen jährlich zur Verfügung steht. Der im vorliegenden Bericht beschriebene Modellvorschlag hat zum Ziel, die Armutsbeobachtung in der Schweiz und damit die Armutspolitik voranzubringen. In eine ähnliche Richtung geht die Empfehlung der SODK zuhanden der Kantone, periodisch Sozialberichte zu erstellen und dabei die Vergleichbarkeit zwischen den Kantonen anzustreben (SODK 2012).

Einerseits ermöglicht der Modellvorschlag den Kantonen, ein Armutsmonitoring durchzuführen, das auf verfügbaren Daten und validen und zuverlässigen Indikatoren beruht. Ein solches Armutsmonitoring bildet eine wichtige Grundlage für eine kohärente kantonale Armutspolitik und Massnahmenplanung (vgl. 14.1).

Sobald Armutsmonitorings mehrerer Kantone vorliegen, können andererseits dank der Vergleichbarkeit der Indikatoren die verschiedenen kantonalen Strategien vergleichend bewertet werden. Besonders erfolgreiche Strategien werden dadurch sichtbar und können weiterentwickelt und auf andere Kantone übertragen werden. Dank dieser Grundlage kann der Dialog zwischen den Kantonen zur Bekämpfung und Prävention von Armut optimiert werden (Kapitel 14.2). Längerfristig sollen die kantonalen Basisindikatoren in eine nationale Berichterstattung integriert werden. Damit können die bestehenden Elemente der Erfassung der Armut auf nationaler Ebene sinnvoll ergänzt und bestehende Lücken geschlossen werden.

14.1 Vorteile einer einheitlichen Armutsberichterstattung für die Kantone

Das entwickelte Modell für ein kantonales Armutsmonitoring bietet eine wichtige Ausgangsbasis für eine zeitgemässe und wirksame Armutspolitik. Die Kantone können sich damit auf eine verlässliche Grundlage abstützen. Für sie bietet dieser Ansatz verschiedene unmittelbare Vorteile:

- Das vorgeschlagene Modell ist **einfach umsetzbar:** Einmal implementiert ist das Monitoring einfach zu wiederholen, da das Modell auf bestehenden Datenbanken beruht. Deshalb müssen keine neuen Daten erhoben werden.
- Eine umfassende Analyse der finanziellen Situation der gesamten Bevölkerung ist eine wichtige **Grundlage für eine präventive Armutspolitik der Kantone**. Längerfristig ermöglichen die kantonalen Armutsmonitorings eine Evaluation der präventiven Massnahmen auf der Ebene der Kantone, aber auch des Bundes und der Gemeinden.
- Das Modell für ein Armutsmonitoring ermöglicht zielgerichtete Analysen, welche die **Eigenheiten des Kantons** *(Sozialleistungen, Wirtschaftsstruktur)* berücksichtigen. Es erlaubt zudem vertiefende kleinräumliche Analysen der Situation nach Regionen und Gemeinden innerhalb des Kantons.
- Die Vereinheitlichung der Armutsmessung ermöglicht **Vergleiche über die Zeit**. Damit werden Analysen zu Veränderungen der Rahmenbedingungen und der **Wirkung der Sozialpolitik** möglich.
- Das Modell hat eine **hohe Flexibilität** in Bezug auf die Integration von Zusatzthemen, die in rotierenden Vertiefungsmodulen behandelt werden können.
- Die Vereinheitlichung der Armutsmessung ermöglicht **Vergleiche mit anderen Kantonen** als Grundlage, um von anderen Kantonen zu lernen.

14.2 Grundlage für einen Dialog zur Armutsbekämpfung und als Basis für gegenseitiges Lernen

Das volle Potential solcher Armutsmonitorings kann erst ausgeschöpft werden, wenn **möglichst viele Kantone** den Modellvorschlag umsetzen. Dank der Vereinheitlichung der Vorgehensweise bei der Armutsberichterstattung sind Indikatoren vergleichbar, weshalb eine Verortung der Kantone möglich ist. Aus den betreffenden Vergleichen lassen sich Schlüsse ziehen hinsichtlich des **Erfolges einer Kantonalen Strategie** zur Armutsprävention und entsprechend für die künftige **Massnahmenplanung**. Dank einer solchen einheitlichen Grundlage können die Kantone den **Dialog zur Armutspolitik** weiter entwickeln und sich über problematische Entwicklungen und vielversprechende Massnahmen austauschen. Für eine erfolgreiche Strategie der Bekämpfung von Armut braucht es regelmässige Grundlagen, die aufzeigen, welche Massnahmen greifen und welche neuen Herausforderungen sich stellen. Wenn solche Informationen regelmässig in kurzen Abständen und in verschiedenen Kantonen verfügbar sind, ist es möglich, neue Problemfelder frühzeitig zu erkennen (im Sinne von Frühindikatoren), um rasch darauf reagieren zu können. Damit lassen sich die verschiedenen Massnahmen auf der Ebene des Bundes, der Kantone und der Gemeinden beurteilen. Die Erkenntnisse über die unterschiedliche **Wirksamkeit von Massnahmen** können dazu genutzt werden, die knappen Ressourcen möglichst optimal einzusetzen.

14.3 Schrittweise Realisierung von kantonalen Armutsmonitorings in drei Phasen

Je nach Kanton unterscheiden sich Problemdruck, politische Prioritäten und Möglichkeiten erheblich. Um möglichst vielen Kantonen zu ermöglichen, rasch mit der Realisierung einer abgestimmten einheitlichen Armutsbeobachtung zu beginnen, schlagen wir ein schrittweises Vorgehen mit drei Phasen vor.

14.3.1 Phase I: Aufbau von kantonalen Monitorings

In einer *ersten Phase* geht es zunächst darum, dass möglichst viele Kantone rasch mit der Umsetzung des Kernmoduls beginnen (vgl. Abbildung 14). Damit liegt für erste Kantone eine Ausgangs- und Nullmessung der betreffenden Indikatoren vor. Diese bilden die Ausgangsbasis für eine permanente Armutsbeobachtung und eine erweiterte Bestandesaufnahme. Dank den Investitionen in die Entwicklung des vorliegenden Modells und den kantonal verfügbaren Daten können die Basisindikatoren kostengünstig erstellt werden.

1. In einem ersten Schritt werden **Basisindikatoren** pro Kanton erstellt und in Tabellenform ausgewiesen und dokumentiert. Dies ist der Ausgangspunkt für weiterführende

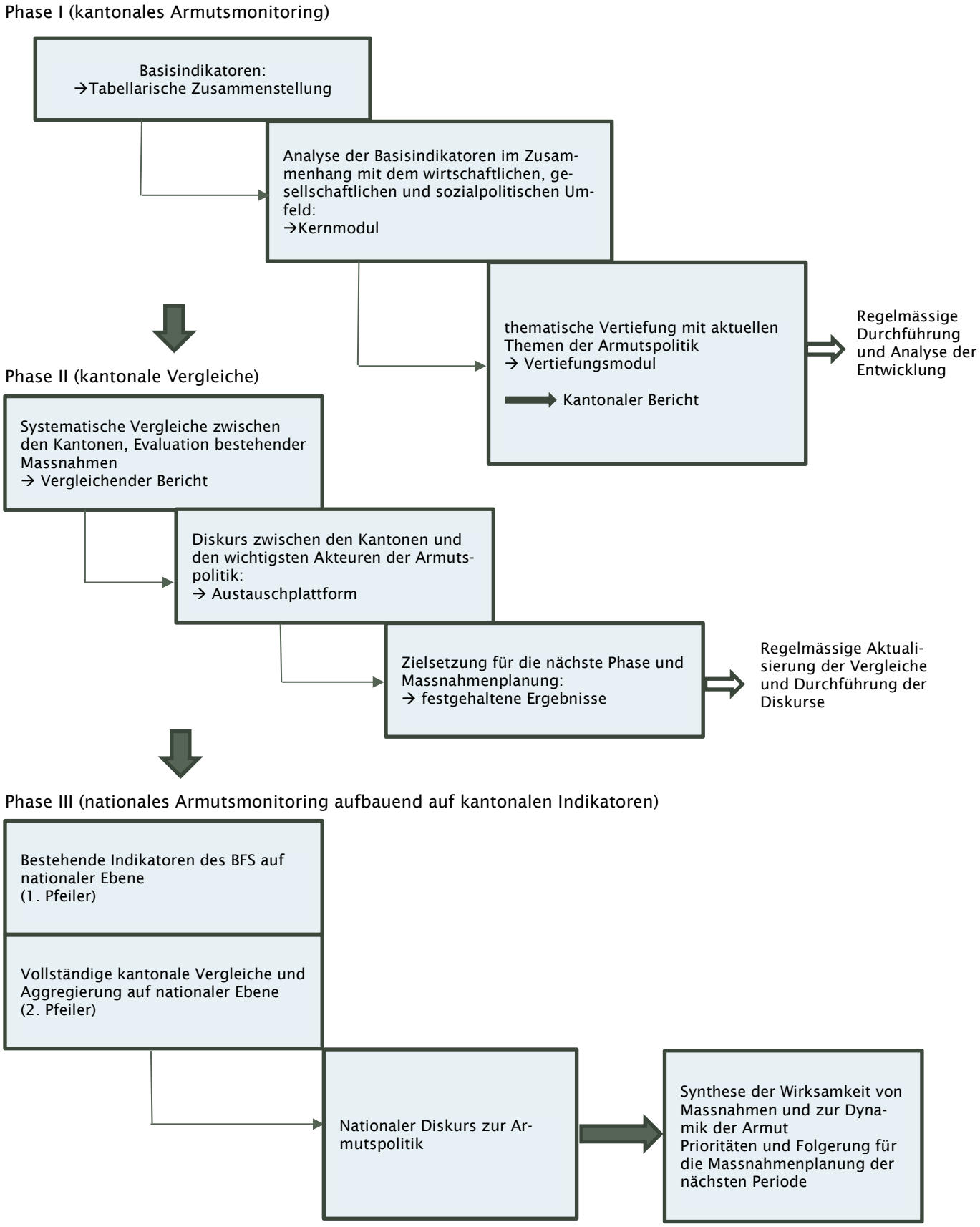
Analysen und die Berichterstattung zur Armut. Wenn möglich sollten die Basisindikatoren auch differenziert nach den wichtigsten soziodemografischen und sozioprofessionellen Gruppen ausgewiesen werden. Damit lassen sich Armutsrisiken differenziert beurteilen.

2. Ohne einen systematischen Einbezug des **gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und sozialpolitischen Umfeldes** des Kantons bleibt die Informationslage zur Armutssituation in einem Kanton jedoch unvollständig. Für weitergehende Schlussfolgerungen müssen auch die kantonalen Eigenheiten berücksichtigt werden. Das heisst, die Basisindikatoren sind vor dem Hintergrund des kantonalen Umfeldes zu analysieren und zu interpretieren. Deshalb ist es notwendig, in einem weiteren Schritt diese Indikatoren in einem kantonalen Bericht zum **Kernmodul** zu präsentieren, in dem auch die wirtschaftliche Situation und das sozialpolitische Umfeld diskutiert werden. Ausgehend von den Ursachen, den besonders betroffenen Risikogruppen und den Resultaten zur Wirksamkeit vorhandener Massahmen, sollten die Prioritäten und Ziele für die nächste Periode festgelegt und eine Massnahmenplanung vorgenommen werden.

3. Armut kann nicht auf finanzielle Aspekte reduziert werden. Für ein umfassendes Verständnis von Armut müssen die **wichtigsten Lebensbereiche** einbezogen werden. Daraus ergeben sich Erkenntnisse über weitere Ressourcen, Handlungsmöglichkeiten und Handlungsbeschränkungen, was für die Überwindung von Armut, aber auch für die Prävention von grosser Wichtigkeit ist. Je nach Prioritäten und konkreter Zielsetzung bei der Armutsbekämpfung ist es wichtig, auch über vertiefte Erkenntnisse solcher Zusammenhänge und über Detailanalysen zu verfügen. Deshalb ist es sinnvoll, das Kernmodul mit einem **thematischen Vertiefungsmodul** zu ergänzen, in welchem aktuelle Themenbereiche vertieft untersucht und das betreffende Wissen zur Verfügung gestellt werden.

Phase I des vorgeschlagenen Umsetzungsprozesses betrifft die Erstellung von kantonalen Armutsmonitorings in drei Schritten. In einem ersten Schritt geht es darum, die **Basisindikatoren** zu erstellen und für die wichtigsten Gruppen und Gebiete auszuweisen. In einem zweiten Schritt sollten diese im Rahmen des **kantonalen Umfeldes** analysiert und interpretiert und dazu ein kantonaler Bericht erstellt werden. Je nach den kantonalen Prioritäten sind in einem dritten Schritt **vertiefende Analysen** zu Schwerpunkthemen notwendig. Es ist wünschenswert und für eine wirksame Armutspolitik von Nutzen, wenn die Kantone möglichst rasch mit der Realisierung von einheitlichen kantonalen Armutsmonitorings beginnen.

Abbildung 14: Modell des Umsetzungsprozesses



Mit diesem Vorgehen in drei Schritten ist es für die Kantone je nach den politischen Prioritäten und Ressourcen möglich, mit einem ersten Schritt und geringem Aufwand zu beginnen und diese schrittweise auszubauen oder bereits mit einer umfassenden Armutsberichterstattung zu starten.
Das thematische Vertiefungsmodul bietet den Kantonen die Möglichkeit, dringende Fragen ihrer politischen Agenda aufzunehmen und vertieft zu untersuchen. Mittels einer regelmässigen Aktualisierung kann ein kantonales Monitoring realisiert werden, in dem die Entwicklungen ausgewiesen und beurteilt werden.

14.3.2 Phase II: Systematische Vergleiche zwischen den Kantonen

Liegen vergleichbare Basisindikatoren für erste Kantone vor, können diese in einer zweiten Phase **systematisch verglichen** und im Zusammenhang mit dem jeweiligen kantonsspezifischen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und sozialpolitischen Umfeld sowie der kantonalen Armutspolitik und den vorhandenen Massnahmen diskutiert werden.
Dies ist eine wichtige Grundlage für einen fruchtbaren **Austausch** zwischen den Exponentinnen und Exponenten der beteiligten Kantone. In dieser Phase sollten die Verantwortlichen, die Fachexpertinnen und -experten der Kantone und die wichtigsten nationalen Akteure der Armutspolitik beteiligt werden. Neben der Form des Austausches gilt es dabei weiter die Periodizität der Erhebung, die Finanzierung sowie mögliche inhaltliche Erweiterungen zu klären.

Der regelmässige Erfahrungsaustausch der verantwortlichen Akteure der Armutspolitik soll eine Dynamik bei der Armutsbekämpfung ermöglichen und neue Risiken erkennbar machen, um Lücken bei der Armutsprävention zu schliessen. Armut kann nur durch ein koordiniertes Vorgehen der beteiligten Akteure, mit einer regelmässigen Überprüfung der getroffenen Strategien und deren flexiblen Anpassung an neue Entwicklungen wirksam bekämpft werden. Der Vorteil einer föderal ausgerichteten Sozialpolitik ist, dass neue innovative Lösungen rasch und angepasst an die regionalen Verhältnisse eingeführt werden können. Allerdings braucht es Instrumente, um die zersplitterte Informationslage und die Koordinationsdefizite zu überwinden. Nur dann können diese Vorteile für den einzelnen Kanton auch einen Gesamtnutzen für alle generieren.

In einer zweiten Phase können die Indikatoren und die betreffenden Ergebnisse **vergleichend untersucht** und ein Gesamtbericht mit allen beteiligten Kantonen erstellt werden. Damit kann eine Kultur des **Dialoges** und des gegenseitigen Lernens gefördert werden. Dies bildet eine wichtige Grundlage, um Armut präventiv und nachhaltig reduzieren zu können.

14.3.3 Phase III: Kantonale Indikatoren als Teil für ein nationales Armutsmonitoring

Längerfristiges Ziel ist es, die kantonalen Indikatoren und Berichte in ein nationales Monitoring zu integrieren und ein regelmässiges nationales Armutsmonitoring zu schaffen wie es verschiedene parlamentarischen Motionen verlangen[86]. Nach Annahmen der betreffenden ständerätlichen Motion der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur durch die beiden Räte im Sommer 2020, ist der Bundesrat beauftragt ein regelmässiges Monitoring einzurichten. Voraussetzung für die Integration der vorgeschlagenen kantonalen Indikatoren in ein nationales Armutsmonitoring ist, dass für eine Mehrzahl von Kantonen die Basisindikatoren und im Idealfall auch kantonale Armutsberichte verfügbar sind. Damit können die vorhandenen schweizweiten Indikatoren des BFS durch die in den Kantonen erhobenen Informationen ergänzt und die Armut für die wichtigsten Raumeinheiten ausgewiesen werden. Dies ermöglicht es, die getroffenen Massnahmen und Strategien gesamthaft und für alle politischen Ebenen (Bund, Kantone und Gemeinden) systematisch zu beurteilen. Auf der Basis dieser Informationslage kann eine wissensbasierte und koordinierte Strategie der Armutsbekämpfung auf nationaler Ebene entwickelt und laufend verbessert werden.

Das so aufgebaute nationale Armutsmonitoring besteht aus zwei Teilen:

1. Die bestehenden Indikatoren, die mit EUROSTAT abgestimmt sind, dienen der Informationslage auf der nationalen Ebene und ermöglichen den Vergleich mit den anderen europäischen Ländern. Sie enthalten zudem wichtige Informationen zu weiteren Lebensbereichen und zur subjektiven Wahrnehmung von Armut.
2. Die kantonalen Indikatoren legen den Fokus stärker auf die finanzielle Ressourcenlage der Haushalte. Sie ermöglichen den Vergleich zwischen den föderalen Einheiten und die Beurteilung der Armutspolitik der Kantone und Gemeinden.

[86] Die Motion «Regelmässiges Monitoring der Armutssituation in der Schweiz» (19.3953) wurde sowohl durch den Ständerat (19.09.2019) als auch den Nationalrat (02.06.2020) angenommen.

Die regelmässigen Erkenntnisse dieses nationalen Armutsmonitorings sollen in einem gesamtschweizerischen Setting diskutiert werden, um die nötigen Schlussfolgerungen bezüglich der Armutspolitik zu ziehen. Diese sind in einem Synthesebericht zur Dynamik der Armut und zur Wirksamkeit der vorhandenen Massnahmen zusammenzufassen. In diesem Bericht sollten zudem die Prioritäten und Massnahmen zur Armutsbekämpfung für die nächste Phase festgehalten werden.

Für die erfolgreiche Etablierung des hier vorgeschlagenen Armutsmonitorings in der Schweiz ist es entscheidend, den Modellvorschlag mit laufenden Aktivitäten und etablierten Akteuren der Armutspolitik abzustimmen. Dazu gehört die Nationale Plattform gegen Armut, die eine entscheidende Rolle im nationalen Armutsdialog spielt. Als zentral erachten wir zudem den Austausch mit der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) sowie mit den weiteren wichtigen sozialpolitischen Akteuren (z.B. Steuerungsgruppe der der nationalen Plattform gegen Armut). Auf subnationaler Ebene sollen die Bestrebungen der GRAS[87] für den Aufbau von vergleichbaren Sozialberichten genutzt und soweit koordiniert werden, damit die Basisindikatoren vergleichbar sind. Zudem gilt es das vorgeschlagene Modell bei der Umsetzung der von den Räten angenommenen Motion 19.3954 der ständerätlichen Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur[88] zu berücksichtigen. Das Vorliegen der Motion selbst verweist darauf, dass eine Verbesserung der Armutsbeobachtung in der Schweiz nötig ist. Um Doppelspurigkeiten zu vermeiden, empfiehlt es sich, die vom Bund in der Folge der erwähnten Motion beabsichtigten Vorhaben und die Entwicklung von kantonal vergleichbaren Armutsmonitorings aufeinander abzustimmen.

Fernziel der dritten Phase ist es, die **nationale Berichterstattung** durch ein möglichst vollständiges Bild der Situation in den Kantonen, bzw. den kantonsspezifischen Indikatoren zu ergänzen. Dies ist ein wichtiges Instrument für eine wirksame Armutspolitik auf allen politischen Ebenen.

[87] Die Westschweizer Kantone, das Tessin und der Kanton Bern tauschen sich zwecks Harmonisierung von Sozialindikatoren aus. Die Treffen finden in Zusammenhang mit der Groupement des services de l'action sociale des cantons romands, de Berne et du Tessin (GRAS) statt.

[88] https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20193953

15 Literaturverzeichnis

Abrassart, Aurélien, Guggenbühl, Tanja & Stutz, Heidi (2015). Evaluation des effets de la loi sur les prestations complémentaires cantonales pour les familles et les prestations cantonales de la Rente-pont (LPCFam). Rapport final. Bern: Büro BASS.

BAG (2015). Prämienregionen 2015. Bern: Bundesamt für Gesundheit (BAG). Eingesehen über https://www.priminfo.admin.ch/downloads/archiv/praemienregionen/praemienregionen_2015.xls

BAG (2017). Monitoring 2017. Wirksamkeit der Prämienverbilligung. Experten-/Forschungsberichte zur Kranken- und Unfallversicherung. Bern: Bundesamt für Gesundheit (BAG).

Balestra, Carlotta, Tonkin, Richard (2018): Inequalities in household wealth across OECD countries: Evidence from the OECD Wealth Distribution Database. OECD.

Baumann, Hans, Fluder, Robert (2020), Verteilungsbericht 2020. Ungleichheit nimmt auch in der Schweiz zu. In Denknetz (Ed.), Jahrbuch 2020. Zürich: Edition 8. Erscheint im Herbst 2020

Bedi, Tara, Coudouel, Aline & Simler, Kenneth (2007). More Than A Pretty Picture. Using Poverty Maps to Design Better Policies and Interventions. Washington: The World Bank. Eingesehen überhttp://documents.worldbank.org/curated/en/875491468320356640/pdf/414470PAPER0Pr101Official0Use0Only1.pdf

Bethlehem, Jelke, Cobben, Fannie & Schouten, Barry (2011). Handbook of Nonresponse in Household Surveys. New Jersey: John Wiley & Sons.

Beyeler, Michelle, Salzgeber, Renate & Schuwey, Claudia (2019). Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten Berichtsjahr 2019, 14 Städte im Vergleich. Städteinitiative Sozialpolitik.

BFS (2012). Armut in der Schweiz: Konzepte, Resultate und Methoden. Ergebnisse auf der Basis von SILC 2008 bis 2010. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik (BFS).

BFS (2015a). Durchschnittliche Armutsgrenzen ausgewählter Haushaltstypen. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik (BFS). Eingesehen über https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/soziale-situation-wohlbefinden-und-armut/armut-und-materielle-entbehrungen/armut.assetdetail.4986577.html

BFS (2015b). Armutsquote und Bevölkerungsanteil nach verschiedenen Merkmalen. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik (BFS). Eingesehen über https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/tabellen.assetdetail.8966862.html

BFS (2016). Detaillierte Haushaltsausgaben nach Kanton (nur die bevölkerungsreichsten Kantone). Haushaltsbudgeterhebung, 2012–2014. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik (BFS). Eingesehen über https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/einkommen-verbrauch-vermoegen/haushaltsbudget/haushaltsausgaben.assetdetail.1400693.html

BFS (2018). Detaillierte Haushaltsausgaben sämtlicher Haushalte nach Jahr. Haushaltsbudgeterhebung (HABE). Neuchâtel: Bundesamt für Statistik (BFS). Eingesehen über https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/einkommen-verbrauch-vermoegen/haushaltsbudget/haushaltsausgaben.assetdetail.6506532.html

BFS (2019). Statistischer Sozialbericht Schweiz 2019. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik (BFS).

BFS (2019). Privathaushalte nach Haushaltstyp, Strukturerhebung 2015. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik. Eingesehen über https://www.fin.be.ch/fin/de/index/finanzen/finanzen/statistik/bevoelk/haushalte.assetref/dam/documents/FIN/FV/de/Statistik/Privathaushalte%20nach%20Haushaltstyp_Kantone_2011_2017_d.xlsx

BFS (2020a). Entwicklung der Armutsquote und Armutslücke. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik. Eingesehen über https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/soziale-situation-wohlbefinden-und-armut/armut-und-materielle-entbehrungen/armut.html

BFS (2020b). Armutsmessung unter Einbezug der Vermögen. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik. Eingesehen über https://www.experimental.bfs.admin.ch/expstat/de/home/innovative-methoden/assetpov.html

BKSE (2011). Handbuch Sozialhilfe – Stichwort Grundbedarf für den Lebensunterhalt (GBL). eingesehen über http://handbuch.bernerkonferenz.ch/stichwoerter/stichwort/detail/grundbedarf-fuer-den-lebensunterhalt-gbl/

Bourguignon, François (2018). Simple adjustments of observed distributions for missing income and missing people. The Journal of Economic Inequality, 1-18. DOI: 10.1007/s10888-018-9388-8

Brandolini, Andrea, Magri, Silvia & Smeeding, Timothy M. (2010). Asset-Based Measurement of Poverty. Paper prepared for the 31st General Conference of The International Association for Research in Income and Wealth, St. Gallen.

Bundesrat (2017). Familienbericht 2017. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 12.3144 Meier-Schatz vom 14. März 2012 und 01.3733 Fehr vom 12. Dezember 2001.

Bundesrat (2018). Ergebnisse des Nationalen Programms zur Prävention und Bekämpfung von Armut 2014–2018. Bericht des Bundesrates zum Nationalen Programm sowie in Erfüllung der Motion 14.3890 Sozialdemokratische Fraktion vom 25. September 2014.

Card, David, Chetty, Raj, Feldstein, Martin S. & Saez, Emanuel (2010). Expanding Access to Administrative Data for Research in the United States American Economic Association, Ten Years and Beyond: Economists Answer NSF's Call for Long-Term Research Agendas. http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1888586

Caritas (2010a). Armut halbieren. Erklärung der Caritas zur Bekämpfung der Armut in der reichen Schweiz, Luzern.

Caritas (2010b). Armut in der Schweiz verhindern, Caritas Positionspapier, Luzern.

Caritas (2015). Wohin steuert die Schweiz in der Armutspolitik, Caritas Positionspapier, Luzern.

Caritas (2018). Die Schweiz braucht eine wirksame Armutspolitik, Caritas Positionspapier, Luzern.

Caritas (2019). Die Schweiz darf Kinderarmut nicht tolerieren, Caritas Positionspapier Reformvorschlag gegen Kinderarmut, Luzern.

Connelly, Roxanne, Playford, Christopher J., Gayle, Vernon, & Dibben, Chris (2016). The role of administrative data in the big data revolution in social science research. Social Science Research, 59, 1–12. https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.ssresearch.2016.04.015

Contzen, Sandra (2015). «Wir sind nicht arm»! Diskursive Konstruktionen von Armut von Schweizer Bauernfamilien. Journal of Socio-Economics in Agriculture 8(1), 60-69.

Coullery, Pascal (2018), Der Anspruch auf existenzsichernde Leistungen und seine verfassungsrechtlichen Grundlagen. Rechtsgutachten zuhanden der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe. Bern: BFH.

Development Initiatives (2019). Tracking the progress of the poorest people. Eingesehen über https://devinit.org/what-we-do/what-we-are-working-on/tracking-progress-poorest-people/

Dubach, Philipp & Rudin, Melania (2016). Mitzinspraxis für Sozialhilfebeziehende in der Region Seeland-Biel/Bienne. Büro BASS.

Dubach, Philipp, Stutz, Heidi & Calderon, Ruth (2010). Armutsbericht Basel-Stadt: Ursachen, Dynamiken, Handlungsempfehlungen. Basel: Christian Merina Verlag.

Ebbinghaus, Bernhard (2012). Comparing welfare state regimes: Are typologies an ideal or realistic strategy. In Draft Paper presented at European Social Policy Analysis Network, ESPAnet Conference, Edinburgh, UK (120).

Eidgenössisches Department des Innern (2013). Nationales Programm zur Bekämpfung und Prävention von Armut: Konzept. Eingesehen über https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/30598.pdf

Eidgenössisches Department für auswärtige Angelegenheiten EDA (2018). Die Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung durch die Schweiz. Länderbericht der Schweiz 2018. Bern.

État de Vaud (2017). Notice. Calcul de la prestation complémentaire pour familles et le remboursement des frais de maladie et d'invalidité et les frais de garde. Eingesehen über

https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/social/Prestations__assurance_et_soutien/PC_Familles/NOT_-_PC_Familles_CRD_062017.pdf

Eurostat (2017). Interaction of household income, consumption and wealth – statistics on main results. Eurostat: Statistics Explained Experimental.

Finanzverwaltung Kanton Bern (2015). Wohnbevölkerung der Gemeinden, Verwaltungskreise und Verwaltungsregionen am 31.12.2015. eingesehen über https://www.fin.be.ch/fin/de/index/finanzen/finanzen/publikationen/wohnbevoelkerung.assetref/dam/documents/FIN/FV/de/Statistik/fv-stat-wohnbevoelkerung2016_Internet.pdf

Fluder, Robert, Farys, Rudolf, Hümbelin, Oliver & Jann, Ben (2017), Die Verteilung der Vermögen in der Schweiz. In Denknetz (Ed.), Jahrbuch 2017 (S. 229 – 243). Zürich: Edition 8.

Fluder, Robert, Hümbelin, Oliver & Jann, Ben (2015). Ungleichheit von Einkommen und Vermögen in der Schweiz. In Denknetz (Ed.), Jahrbuch 2015 (S. 193–207). Zürich: Edition 8.

Fluder, Robert, Hümbelin, Oliver, Kessler, Dorian & Salzgeber, Renate (2019). Daten zur Gesundheit von Sozialhilfebeziehenden. Zwischenbericht zuhanden des Bundesamtes für Gesundheit (BAG).

Fluder, Robert & Oesch, Thomas (2018), Vorsorgesituation der Selbständigerwerbenden. Vertiefte Untersuchung anhand der Steuerdaten des Kantons Bern 2002 bis 2012. (Schlussbericht zuhanden des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV)).

Fluder, Robert, Salzgeber, Renate, Fritschi, Tobias, von Gunten, Luzius & Luchsinger, Larissa (2017), Berufliche Integration von arbeitslosen Personen. Bern: BFH.

Garbuszus, Jan Marvin, Ott, Notburga, Pehle, Sebastian, Werding, Martin (2018), Wie hat sich die Einkommenssituation von Familien entwickelt? Ein neues Messkonzept. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (GEF) (2015). Sozialbericht 2015: Bekämpfung der Armut im Kanton Bern. Bern: GEF.

Hänzi, Claudia (2011): Die Richtlinien der schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe. Entwicklung, Bedeutung und Umsetzung der Richtlinien in den deutschsprachigen Kantonen der Schweiz. Basel: Helbing Lichtenhand.

HEV Kanton Bern (2015): Kantonale Durchschnittsmietspreise 2015. Eingesehen über https://www.hev-be.ch/vermieten/statistiken/mietpreise/durchschnittliche-mietpreise/

Hümbelin, Oliver (2016). Nichtbezug von Sozialhilfe: Regionale Unterschiede und die Bedeutung von sozialen Normen. University of Bern Social Sciences, Working Paper No. 21. Eingesehen über https://boris.unibe.ch/94881/1/Huembelin-2016-NonTakeUp.pdf

Hümbelin, Oliver (2018). Die gesundheitliche Kluft in der Gesellschaft beginnt ab der Geburt. ZESO, 115(3), S. 26-28.

Hümbelin, Oliver (2019a). Non-Take-Up of Social Assistance: Regional Differences and the Role of Social Norms. Swiss Journal of Sociology 45(1), 7-35. DOI: https://doi.org/10.2478/sjs-2019-0002

Hümbelin, Oliver (2019b). Warum in Basel, Zug und Neuenburg die Lohnschere aufging. Beitrag in der REPUBLIK, 26. August 2019 https://www.republik.ch/2019/08/26/warum-in-basel-zug-und-neuenburg-die-lohnschere-aufging

Hümbelin, Oliver & Farys, Rudolf (2016a). Materielle Ungleichheit in der Schweiz im Wandel der Zeit. In Ben Jann (Ed.), Essays on Inequality and Integration (S. 116–152). Zürich: Seismo Verlag.

Hümbelin, Oliver & Farys, Rudolf (2016b). The Suitability of Tax Data to Study Trends in Inequality—A theoretical and empirical review with tax data from Switzerland. Research in Social Stratification and Mobility. https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1016/j.rssm.2016.04.004

Hümbelin, Oliver & Farys, Rudolf (2018). Income redistribution through taxation – how deductions undermine the effect of taxes. Journal of Income Distribution 25(1), 1-13.

Hümbelin, Oliver & Fritschi, Tobias (2018), Pathways into and out of the Labor Market After Receiving Social Benefits: Cumulative Disadvantage or Life Course Risk? The Sociological Quarterly, 59:4, 627-654. https://doi.org/10.1080/00380253.2018.1489207

Jenkins, Stephen P. (1991). Poverty Measurement and the Within-Household Distribution: Agenda for Action. Journal of Social Policy, 20(4), 457-483.

Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnnen und -direktoren (SODK) (2012). Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -dirketoren zur Ausgestaltung von Kantonalen Sozialberichten. Bern: SODK.

Korinek, Anton, Mistiaen, Johan A. & Ravallion, Martin (2006). Survey nonresponse and the distribution of income. The Journal of Economic Inequality, 4(1), 33-55.

Kuypers, Sarah & Marx, Ive (2016). Estimation of Joint Income-Wealth Poverty: A Sensitivity Analysis". Paper prepared for the 34th General Conference of The International Association for Research in Income and Wealth, Dresden, Germany, August 21-27, 2016.

Lazer, David & Radford, Jason (2017). Data ex Machina: Introduction to Big Data. Annual Review of Sociology, 43(1), 19–39. https://doi.org/10.1146/annurev-soc-060116-053457.

Leu, Robert, Burri, Stefan & Priester, Tom (1997): Lebensqualität und Armut in der Schweiz. Bern: Haupt.

Lipsmeier, Gero (1995). Zur Messung von Armut: Das Konzept der subjektiven Deprivation. Eine empirische Betrachtung mit Umfragedaten. Diplomarbeit, Universität Bielefeld.

Lucas, Barbara, Ludwig, Cathrine, Chapuis, Jérôme, Maggi, Jenny & Crettaz, Eric (2019). Le non-recours aux prestations sociales à Genève. Quelles adaptations de la protection sociale aux attentes des familles en situation de précarité ? Rapport de recherche, mars 2019. Genève: Haute Ecole de Travail Social et Haute Ecole de Santé (HES-SO).

Mosimann, Andrea (2014). Kinder in Familienhaushalten, Demos Newsletter 2/Oktober 2014, Neuchâtel: Bundesamt für Statistik (BFS), 2-4.

Müller, André, & Schoch, Tobias (2014). Vermögenslage der privaten Haushalte. Vermögensdefinitionen, Datenlage und Datenqualität. Forschungsmandat-Schlussbericht. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik (BFS).

Neuenschwander, Peter, Hümbelin, Oliver, Kalbermatter, Marc & Ruder, Rosmarie (2012). Der schwere Gang zum Sozialdienst. Zürich: Seismo.

Neukomm, Sarah & Fontana Marie-Christine (2015). Armutsmonitoring für die Schweiz. Konzeptionelle Grundlagen. Forschungsbericht 3/18. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV).

Neukomm, Sarah & Fontana, Marie-Christine (2018). Armutsmonitoring für die Schweiz – konzeptionelle Grundlagen. Econcept. Bundesamt für Sozialversicherungen Bern (BSV), April 2018.

Oxfam (2016). An Economy For the 1%. How privilege and power in the economy drive extreme inequality and how this can be stopped. Eingesehen über https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/file_attachments/bp210-economy-one-percent-tax-havens-180116-summ-en_0.pdf

Regionalkonferenz Bern-Mittelland (2010). Empfehlungen für eine einheitliche Mietzinspraxis in der Sozialhilfe.

Salzgeber, Renate (2014). Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten Berichtsjahr 2014, 13 Städte im Vergleich. Städteinitiative Sozialpolitik.

Schuwey, Claudia & Knöpfel, Carlo (2014). Neues Handbuch Armut in der Schweiz. Luzern: Caritas.

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (2016). Das soziale Existenzminimum der Sozialhilfe. Grundlagenpapier der SKOS. Überarbeitete und angepasste Version. Bern: SKOS.

Stadt Biel (2016). Medienmitteilung vom 28.01.2016. Biel senkt Mietzinslimiten für Sozialhilfebeziehende. Richtlinien zum Mietzins der Direktion für Bildung und Sport der Stadt

Stiglitz, Joseph E., Sen, Amartya & Fitoussi, Jean-Paul (2009). Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. Brüssel: Eurostat.

Stutz Heidi, Stettler Peter, Dubach Philipp (2018). Berechnung und Beurteilung des Grundbedarfs in den SKOS-Richtlinien. Bern: Büro BASS.

Tchané, Abdoulaye Bio (2019). Understanding the P20: A new approach to characterising and addressing poverty. Eingesehen über http://www.oecd.org/dac/understandingthep20anewapproachtocharacterisingandaddressingpoverty.htm

Townsend, Peter (1979). Poverty in the United Kingdom. A Survey of Household Resources. London: Penguin.

Törmälehto Veli-Matti, Kannas, Olli, Säylä, Markku (2013). Integrated measurement of household-level. Income, wealth and non-monetary well-being in Finland. Statistics Finland Working Papers 1/2013.

United Nations Development Programme UNDP (2016). Human Development Report 2016. Human Development for Everyone. Eingesehen über http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016_human_development_report.pdf

United Nations UN (2017). Guide on Poverty Measurement. New York, Geneva: United Nations.

United Nations Development Programme UNDP (2018). What does it mean to leave no one behind? A UNDP discussion paper and framework for implementation. July 2018. Eingesehen über https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/poverty-reduction/what-does-it-mean-to-leave-no-one-behind-.html

United Nations Sustainable Development Goals (SDG) (o.D.). Goal 1: End poverty in all its forms everywhere. United Nations. Eingesehen über https://www.un.org/sustainabledevelopment/poverty/

Wanner, Philippe & Gabadinho, Alexis (2008). Die wirtschaftliche Situation von Erwerbstätigen und Personen im Ruhestand. Genf: Laboratoire de démographie et d'études familiales.

Wanner, Philippe (2019). Préparation d'une base de données sur la situation économique des personnes en âge d'activité et à l'âge de la retraite (WiSiER). Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV).

World Inequality Lab (2018). World Inequality Report 2018. Eingesehen über https://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-full-report-english.pdf

Wüst Partner (2015). Angebotspreise von Mietwohnungen nach ausgewählten MS-Regionen. Eingesehen über https://www.be.ch/portal/de/veroeffentlichungen/statistiken.assetref/dam/documents/VOL/BECO/de/Wirtschaft/Wirtschaftspolitik/Excel_Wirtschaftsdaten/WIDA_BAU_Immobilienpreise_DE.xlsx

16 Anhang

16.1 Glossar

Absolute Armut

Die absolute Armutsmessung orientiert sich an einem festgelegten Betrag, der als Armutsgrenze fungiert. Als absolute Armutsgrenze wird der minimale Bedarf für die Existenzsicherung betrachtet, der in den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) als ↑Existenzminimum festgelegt wird. Die Messung von *absoluter Armut* erfolgt in der Gegenüberstellung von vorhandenen finanziellen Ressourcen und dem minimalen Bedarf.

Armutsgefährdung /Armutsgefährdungsquote

Der Schwellenwert der *Armutsgefährdung* wird von EUROSTAT bei 60% des verfügbaren Medianäquivalenzeinkommens der Haushalte definiert. Steuern, geleistete Unterhaltsbeiträge und Krankenversicherungsprämien (letztere sind bei der absoluten Armutsmessung beim Bedarf berücksichtigt) werden dabei vorgängig als zwingende Ausgaben vom gesamten ↑*Haushaltseinkommen* abgezogen. Personen unterhalb dieser Schwelle bezeichnen wir als armutsgefährdet. Die *Armutsgefährdungsquote* weist den Anteil der armen und armutsgefährdeten Personen an der Gesamtbevölkerung aus. Es handelt sich also um ein Mass der ↑*relativen Armut*, welches sich an der Wohlstandsverteilung orientiert. Armutsgefährdungsquoten können für die gesamte Bevölkerung oder für Teilgruppen (z.B. Erwerbsbevölkerung, Frauen, Geschiedene) ausgewiesen werden.

Armutslücke

Die *Armutslücke* weist das Ausmass oder die Intensität der Armut aus, indem sie die Differenz zwischen dem Haushaltseinkommen und dem minimalen Bedarf (gemäss Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe SKOS) misst. Die Armutslücke zeigt auf, welcher Betrag im Durchschnitt zur Existenzsicherung fehlt. Die Armutslücke kann für die Gesamtbevölkerung oder Teilgruppen davon ausgewiesen werden.

Armutsquote

Mit der *Armutsquote* wird der Anteil der als arm identifizierten Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung ausgewiesen. Armutsquoten können für die gesamte Bevölkerung oder

für Teilgruppen (z.B. Erwerbsbevölkerung, Frauen, Geschiedene) ausgewiesen werden. Die Armutsquoten sind ein Indikator für das Armutsrisiko dieser Gruppen.

Armutsquote vor / nach Bedarfsleistungen

Die Berechnung der *Armutsquote* unterscheiden wir bezüglich des Transfers von Bedarfsleistungen (Sozialhilfe, Ergänzungsleistungen, individuelle Prämienverbilligung). Durch die Unterscheidung von vor (ohne Bedarfsleistungen beim Einkommen), bzw. nach Bedarfsleistungen (mit Bedarfsleistungen beim Einkommen) lassen sich die Wirkung und Funktionsweise der sozialstaatlichen Instrumente zur Armutsbekämpfung ergründen.

Bedarfsleistungen

Bedarfsleistungen sind staatliche Leistungen an Einzelpersonen oder Haushalte, welche individuell und nach Antragsprüfung (Prüfung des Bedarfs) gewährt werden. Sie sollen Personen ohne oder mit tiefen Einkommen zugutekommen. Berücksichtigt werden die Bedarfsleistungen Sozialhilfe (SH), Ergänzungsleistungen (EL) und individuelle Prämienverbilligungen (IPV).

Einkommen

Die Berechnung des *Einkommens* umfasst die Berücksichtigung sämtlicher Einkommenskomponenten. Dies sind Erwerbseinkommen aus unselbständiger und selbständiger Erwerbstätigkeit (Nettoeinkommen), Einkommen aus Sozialversicherungsleistungen (Renten und Taggelder), private Transfers (Alimenten und andere Unterstützungsleistungen), Vermögenseinkommen und ↑*Bedarfsleistungen* (Sozialhilfe, Ergänzungsleistungen, individuelle Prämienverbilligung). Stipendien und Alimentenbevorschussung konnten für die vorliegende Untersuchung nicht berücksichtigt werden, da die Daten dazu nicht verfügbar waren. Für die Bestimmung der Armutsbetroffenheit werden die Einkommen aller Personen eines Haushalts zum *Haushaltseinkommen* aufsummiert, abzüglich der Gemeinde-, Kantons- und Bundessteuern und allfälligen Transferzahlungen an andere Haushalte (Unterstützungsleistungen). Die Krankenversicherungsprämien werden beim Bedarf berücksichtigt. (↑Haushaltsäquivalenzeinkommen).

Einkommensarmut

Die finanziellen Mittel eines Haushalts bestehen aus dem gesamthaften ↑*Einkommen* und dem Vermögen. Wird bei der Armutsmessung ausschliesslich das Einkommen berücksichtigt, wird von *Einkommensarmut* gesprochen (Leu, Burri & Priester, 1997). Dabei

wird eine Person unabhängig von der Höhe ihrer finanziellen Reserven als arm eingestuft, falls ihr Einkommen für den Lebensbedarf nicht ausreicht. Reichen weder das Einkommen noch finanzielle Reserven für die Finanzierung des minimalen Lebensbedarfs, so sprechen wir von *Einkommensarmut ohne finanzielle Reserven*. Die Messung der Armut erfolgt durch die Gegenüberstellung von vorhandenen finanziellen Ressourcen und dem minimalen Bedarf.

Existenzminimum

Beim *Existenzminimum* handelt es sich um Festlegungen über den Anspruch und die Höhe eines absoluten Mindestbetrags, welcher zur Deckung des minimalen Lebensbedarfs unentbehrlich ist und Personen in finanziellen Notlagen aus staatlichen Mitteln zur Verfügung gestellt wird. Die Gewährleistung eines Existenzminimums ist in der Schweiz verfassungsrechtlich durch das Recht auf Hilfe in Notlagen (BV Art. 12) und das Recht auf Menschenwürde (BV Art. 7) begründet. Nebst dem sozialhilferechtlichen und dem betreibungsrechtlichen Existenzminimum wird auch die Einkommensgrenze für die Berechnungen von Ergänzungsleistungen zur AHV/IV als Existenzminimum verwendet. Die vorliegende Untersuchung stützt sich auf das sozialhilferechtliche Existenzminimum gemäss Schweizerischer Konferenz für Sozialhilfe (SKOS). Dieses umfasst den Grundbedarf für den Lebensunterhalt, die medizinische Grundversorgung (Nettoprämien der Krankenversicherung, Franchisen und Selbstbehalte), die Wohnkosten gemäss ortsüblichen Mieten bis zu einer Maximalmiete sowie allfällige situationsbedingte Leistungen (SKOS, 2016).

Haushaltsäquivalenzskala

Die *Haushaltsäquivalenzskala* bedeutet eine Gewichtung des Haushaltsbedarfs mittels Äquivalenzskala, so dass Skaleneffekte von grösseren Haushalten berücksichtigt werden. Wir verwenden dabei die Äquivalenzskala der SKOS, um die Haushaltseinkommen von Haushalten unterschiedlicher Grösse vergleichbar zu machen. Dabei wird von folgender Skala ausgegangen: 1 Person = 1; 2 Personen = 1.53; 3 Personen = 1.86; 4 Personen = 2.14; 5 Personen = 2.42 (SKOS, B.2-2.)

Relative Armut

Die *relative Armutsmessung* bemisst Armut im Verhältnis zur Verteilung des Wohlstands der Gesamtbevölkerung. Die *relative Armutsgrenze* orientiert sich dabei am Median des

↑*Haushaltsäquivalenzeinkommens*. Haushalte mit einem Haushaltsäquivalenzeinkommen von weniger als 50% des Medians gelten dabei als arm, Haushalte mit weniger als 60% des Medians gelten als armutsgefährdet.

Ständige Wohnbevölkerung

Üblicherweise beziehen sich statistische Erhebungen auf die *ständige Wohnbevölkerung*. Diese umfasst alle im entsprechenden Ort/Kanton/Staat niedergelassenen Staatsbürgerinnen und -bürger sowie ausländische Staatsangehörige mit einer Aufenthaltsbewilligung von mindestens 12 Monaten. Personen mit einer befristeten Aufenthaltsbewilligung von weniger als 12 Monaten werden nicht zur ständigen Wohnbevölkerung gezählt. Dabei handelt es sich meist um Flüchtlinge, Asylsuchende und unterjährige Kurzaufenthalterinnen und Kurzaufenthalter. Im Jahr 2015 umfasste die ständige Wohnbevölkerung des Kantons Bern rund 1 Million Menschen.

16.2 Technische Details zur Berechnung der Wohnkosten

Die für die Bedarfsrechnung verwendeten Mietkosten errechnen sich ausgehend von den empfohlenen Mietpreisen für Sozialhilfebeziehende gemäss der Regionalkonferenz Bern Mittelland. Diese werden mit einem einem durch die BFH errechneten Mietpreisindex an das Mietniveau der Berner Gemeinden angepasst.

Der regionale Mietpreisindex wurde wie folgt berechnet:

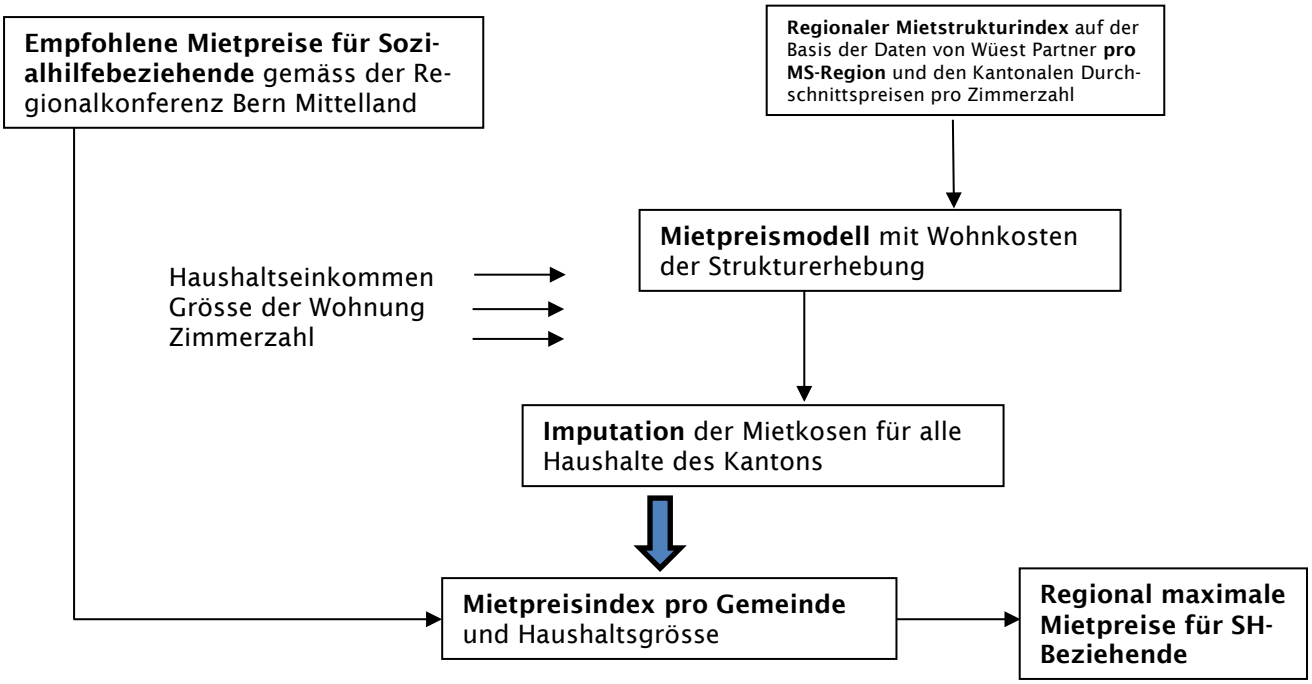
1. Basierend auf kantonalen Durchschnittsmieten je Zimmerzahl[89] im Jahr 2015 und mithilfe eines regionalen Mietpreisindex (Wohnangebot nach MS-Regionen, Immo-Monitoring von Wüest Partner) wurde ein erster Mietstrukturindex berechnet, der die Unterschiede nach MS-Regionen wiedergibt.
2. In einem zweiten Schritt wird diese Mietschätzung innerhalb der MS-Regionen verfeinert. Dazu wurde ein statistisches Modell verwendet, das die im Rahmen der Strukturerhebung erfassten Mieten in Abhängigkeit von der Zimmerzahl, der Wohnungsgrösse, der regionalen Durchschnittswerte gemäss Punkt 1 und des Einkommens modelliert[90]. Auf der Basis dieses Modells können nun Durchschnittsmieten je Gemeinde berechnet werden, die für die Berechnung eines Mietstrukturindex auf Gemeindeebene verwendet wurden.

[89] Kantonale Durchschnittsmietpreise 2015 (HEV Kanton Bern, 2015).

[90] Verwendet wurde ein lineares Regressionsmodell (OLS).

Mit Hilfe dieses regionalen Mietpreisindexes wurden nun pro Gemeinde die empfohlenen Mietpreise für Sozialhilfebeziehende je Haushaltsgrösse neu gewichtet. Die auf das Mietniveau der Gemeinden abgestimmten Höchstmieten für Sozialhilfe wurden für die Bedarfsrechnung eingesetzt. Folgende Darstellung zeigt das angewendete Verfahren zur Berechnung der Wohnkosten pro Gemeinde:

Abbildung 15: Vorgehen bei der Berechnung der Wohnkosten



Zu den auf diese Weise ermittelten Nettomieten je Gemeinde wurden 15% der Nettomiete als Nebenkostenpauschale angerechnet[91].

16.3 Technische Details zur Berechnung des Nichtbezugs von Sozialhilfe

Die Anspruchsprüfung bzw. die Identifikation eines Nichtbezugs von Sozialhilfe wurde anhand der folgenden Punkte durchgeführt.

16.3.1 Unterstützungseinheiten korrekt abbilden

1. Anhand des Masterfiles wurde die Kategorisierung der Unterstützungseinheiten vorgenommen.

   Kategorisierung der Haushalte anhand der folgenden Kriterien:

[91] Gemäss Haushaltsbudgeterhebung wenden Schweizerinnen und Schweizer im Mittel rund 15% der Nettomieten für Nebenkosten am Hauptwohnsitz (exkl. Kosten für Energie) aus (BFS, 2018).

- **Einpersonenhaushalt**
    - 1 volljährige Person alleine wohnhaft (egal ob verheiratet oder nicht)
- **Verheiratete/registrierte Paare ohne Kinder**
    - 2 volljährige miteinander verheiratete Personen ohne Kinder
    - Keine weiteren Personen im Haushalt
- **Konkubinatspaare**
    - 2 volljährige nicht miteinander verheiratete Personen, welche 2011 schon zusammengelebt haben
    - Keine weiteren Personen im Haushalt
- **Paare mit nur minderjährigen Kindern**
    - 2 volljährige Personen
    - nur Kindern<18 in gleichem HH
- **Einelternhaushalt mit nur minderjährigen Kindern**
    - 1 volljährige Person
    - nur Kindern<18 in gleichem HH

MPH

- **Einzelperson in Mehrpersonenhaushalt**
    - 1 volljährige Person
    - nicht verheiratet oder nicht im selben HH lebend wie Ehepartner
    - keine Kinder im selben HH
    - andere HH-Mitbewohner
- **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
- **Weitere MPHs**
    - mehr als 2 erwachsene Personen
    - Komplizierte Beziehungen, nicht genau definierbar

Für die Zuteilung zu Haushalts-/ UE-Typen wurden die folgenden Regeln angewendet:

- *Junge Erwachsene (18-25): werden bei den Analysen nicht berücksichtigt, ausser sie leben in UE zusammen mit einer älteren Person.*
    - *Abgesehen davon bilden sie immer eine eigene Einheit (sofern nicht verheiratet und keine Kinder* im Haushalt) auch wenn sie mit den Eltern wohnen.
    - *Junge Erwachsene ohne Eltern im Kanton Bern* werden generell ausgeschlossen, sofern sie nicht verheiratet sind oder Kinder im selben Haushalt haben.

- *Alleinlebende minderjährige Kinder oder ohne Eltern im selben HH* werden ausgeschlossen.
- *Weitere MPHs* werden ausgeschlossen.
- *Rentner-Bevölkerung:* Alle Personen mit mind. einer Person 65 Jahre oder älter in der Unterstützungseinheit werden ausgeschlossen.

2. Die Untersuchungspopulation beschränkt sich demnach auf Haushalte, bei denen die älteste Person über 25 Jahre alt ist und in der nicht Personen leben die älter als 65 Jahres sind.

3. Nach der Erstellung und Bewertung der Unterstützungseinheit wurde für jede Einheit eine eigene ID erstellt, die zusammengehörende Individuen markiert.

16.3.2 Massgebende Einnahmen pro Unterstützungseinheit

4. Bei der Berechnung des Einkommens werden alle Einkommenskomponenten berücksichtigt. Dies sind Erwerbseinkommen aus unselbständiger und selbständiger Erwerbstätigkeit, Sozialversicherungsleistungen, private Transfers (v.a. Alimenten und andere Unterstützungsleistungen), Vermögenseinkommen und Bedarfsleistungen (EL, Prämienverbilligung). Dabei gehen wir davon aus, dass die in der Steuerklärung deklarierten Einkünfte der Realität entsprechen. Bei ermessensbesteuerten Personen wird das von der Steuerverwaltung eingesetzte Einkommen zuzüglich den Bedarfsleistungen als Einkommen verwendet.

5. Alle individuellen Einkommen werden pro Unterstützungseinheit aufsummiert.

16.3.3 Massgebende Ausgaben pro Unterstützungseinheit

6. Grundbedarf analog SKOS Richtlinien gemäss den folgenden vier Situationen:

- Situation 1: Unterstützungseinheiten gleich gross wie Haushaltsgrösse
  ➔ entsprechend Haushaltsgrösse

- Situation 2: Unterstützungseinheiten in familienähnlichen Wohngemeinschaften
  ➔ Grundbedarf für Haushaltsgrösse geteilt durch Haushaltsgrösse mal Anzahl Personen in UE

- Situation 3: Unterstützungseinheiten in Zweckgemeinschaften
  ➔ Grundbedarf wie Unterstützungseinheitsgrösse minus 10%

- Situation 4: Junge Erwachsene (Kommt nicht zur Anwendung, da JE ausgeschlossen sind)
  - ➔ *im Haushalt Eltern: Leben junge Erwachsene im Haushalt der Eltern oder in einer Wohn- und Lebensgemeinschaft, erhalten sie zur Deckung ihres Lebensunterhaltes den auf sie anteilsmässig anfallenden Grundbedarf (Unterhaltsbetrag geteilt durch die Anzahl der im Haushalt lebenden Personen = Kopfquote).*
  - ➔ *Junge Erwachsene, die in einer Zweck-Wohngemeinschaft leben ohne eine Wirtschaftsgemeinschaft zu bilden, erhalten zur Deckung ihres Lebensunterhaltes die Hälfte es Grundbedarfs auf der Basis eines Zweipersonenhaushaltes, unabhängig davon, wie viele Personen tatsächlich in der Zweck-WG leben.*
  - ➔ *Im Einpersonenhaushalt, anerkannt: Die Betroffenen erhalten den um 20% reduzierten ordentlichen Grundbedarf für den Lebensunterhalt für einen Einpersonenhaushalt. Anerkannt wird der Haushalt, wenn eine eigene Erwerbstätigkeit verfolgt wird oder sie eigene Kinder betreuen*
  - ➔ *Im Einpersonenhaushalt, nicht anerkannt: Wird die Führung eines eigenen Haushalts nicht anerkannt, erhalten die jungen Erwachsenen die Hälfte des Grundbedarfs auf der Basis eines Zweipersonenhaushaltes*

7. Krankenkassenprämien: Durchschnittsprämien BAG nach Prämienregion

8. Miete/ Wohnkosten: Wird anteilmässig auf die Mitglieder der Unterstützungseinheit verteilt.
   Ausnahme: Junge Erwachsene mit nicht anerkannten eigenen Haushalt: Für einen nicht anerkannten 1-Personenhaushalt wird maximal die Hälfte des Mietzinsansatzes für einen 2-Personenhaushalt ausgerichtet. Durchschnittsberechnung pro Haushaltsgrösse pro Gemeinde für Miete pro Monat, davon die Hälfte (dies ist für die Analysen nicht relevant, da die JE nicht in die Analysen einbezogen werden)

16.3.4 Vermögen

9. Der unterstützten Person werden auf das liquide Vermögen (Barvermögen und Wertschriften) vom Jahr 2015 Vermögensfreibeträge in nachfolgender Höhe zugestanden:

für Einzelpersonen:	CHF 4'000.-
für Ehepaare:	CHF 8'000.-
für jedes minderjährige Kind:	CHF 2'000.-

→ jedoch max. CHF 10'000.- pro Familie.

10. Zusätzlich muss das liquide Vermögen vom Vorjahr (hier 2014) unter diesem Vermögensfreibetrag plus 12mal den errechneten Bedarf der Unterstützungseinheit liegen. So werden diejenigen Fälle ausgeschlossen, welche das ganze Jahr vom Vermögen gelebt haben.
11. Übersteigt das liquide Vermögen der UE die obengenannten Beträge, gilt er als nicht mehr anspruchsberechtigt.

16.3.5 Integrationszulagen und Einkommensfreibeträge

12. Einkommensfreibeträge für Personen ab 26 Jahren oder ab 18 Jahren mit Betreuungsaufgaben. Höhe ist abhängig vom Erwerbspensum. Da wir das Erwerbspensum nicht haben, wurden EFB so umgesetzt wie bei Selbständig Erwerbenden und davon ein Mittelwert genommen.

Zu erzielendes Erwerbseinkommen in % in Franken		EFB bei Unterstützungsbeginn oder ab 7. Monat seit Erwerbsaufnahme bzw. -erweiterung		EFB bei Erwerbsaufnahme bzw. -erweiterung während 6 Monaten	
		Regelfall	Alleinerziehende	Regelfall	Alleinerziehende
bis 20 %	200/300*-800	CHF 200	CHF 300	CHF 200	CHF 300
21 - 30 %	801-1200	CHF 225	CHF 325	CHF 250	CHF 350
31 - 40 %	1201-1600	CHF 250	CHF 350	CHF 300	CHF 400
41 - 50 %	1601-2000	CHF 275	CHF 375	CHF 350	CHF 450
51 - 60 %	2001-2400	CHF 300	CHF 400	CHF 400	CHF 500
61 - 70%	2401-2800	CHF 325	CHF 425	CHF 450	CHF 550
71 - 80 %	2801-3200	CHF 350	CHF 450	CHF 500	CHF 600
81 - 90 %	3201-3600	CHF 375	CHF 475	CHF 550	CHF 650
91 - 100%	3601-4000	CHF 400	CHF 500	CHF 600	CHF 700

Anmerkung: Tabelle gemäss Regeln der BKSE

Dabei wurden die Mittelwerte der beiden Kolonen (unter und über 6 Monate Erwerbstätigkeit genommen:

Zu erzielendes Erwerbseinkommen (in CHF pro Monat)	EFB		
	Regelfall	Alleinerziehende*	Junge Erwachsene
0-800	200	300	200
801-1200	237.5	337.5	225
1201-1600	275	375	250
1601-2000	312.5	412.5	275
2001-2400	350	450	300
2401-2800	387.5	487.5	325
2801-3200	425	525	350
3201-3600	465.5	565.5	375
Ab 2601	500	600	400

*Alleinerziehende mit Kindern unter 16 Jahren

13. Integrationszulage von CHF 100 pro Monat wird gewährt, wenn:
   - Personen, die ihre Kinder betreuen (alleine oder gemeinsam erziehend) bis zum Abschluss des ersten Lebensjahres des jüngsten Kindes (erster Geburtstag). Sind beide Eltern nicht erwerbstätig und betreuen die Kinder, kann die Zulage nur einer Person gewährt werden
   - Personen, die pflegebedürftige Familienangehörige betreuen. Die Klientel muss den Nachweis für die Pflegebedürftigkeit der betreuten Personen und ihre Leistungen erbringen (z.B. anstatt Spitex, für Ausnahmen siehe das separate Stichwort "Hilflosenentschädigung");

   In folgenden Situationen wird eine Integrationszulage ebenfalls gewährt, welche wir aber nicht abbilden können:
   - *Personen, die konsequent eine Arbeits- resp. Lehrstelle suchen;*
   - *Personen, die nachweislich gemeinnützige oder nachbarschaftliche Arbeit in erheblichem Umfangleisten;*
   - *Personen, die an Qualifizierungs-, Beschäftigungs- oder spezifischen Integrationsangeboten teilnehmen;*
   - *Selbständigerwerbende, bei denen wegen fehlender Vermittlungsfähigkeit die Ausübung der selbständigen Erwerbstätigkeit als soziale Integrationseigenleistung anerkannt wird (siehe Kapitel 4 im Stichwort "Selbständig Erwerbende");*
   - *Personen, die eine anerkannte Ausbildung auf Sekundär- oder Tertiärstufe absolvieren (Brückenangebote wie berufsvorbereitendes Schuljahr/Vorlehre, Sekundarstufe II und Tertiärstufe); oder*
   - *Personen, die Therapien wahrnehmen, sofern diese zielführend, regelmässig und methodisch begründet sind.*

14. Eine Person kann nur einen EFB oder eine IZU bekommen. Der höhere Betrag wird ausgerichtet. Maximal kann pro Unterstützungseinheit bis und mit 5 Personen 850 CHF pro Monat ausgerichtet werden und ab 6 Personen 1000 CHF pro Monat.

16.3.6 Verwandtenunterstützung

15. Der Anspruch auf Leistungen ist in der Reihenfolge der Erbberechtigung geltend zu machen. Sind mehrere in Frage kommende Verwandte vorhanden, so sind primär die Verwandten ersten Grades (Eltern, Kinder) heranzuziehen.
    Gemäss Art. 328 Abs. 1 ZGB sind nur diejenigen Verwandten unterstützungspflichtig, die in günstigen Verhältnissen leben. Gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts lebt in günstigen Verhältnissen, wem aufgrund seiner Einkommens- und Vermögenssituation eine wohlhabende Lebensführung möglich ist. Massgebende Bemessungsgrundlage ist das steuerbare Einkommen gemäss Bundessteuer zuzüglich Vermögensverzehr. Die Prüfung der Beitragsfähigkeit sollte deshalb nur erfolgen, wenn die Einkommenszahlen der in Privathaushalten lebenden Verwandten über den nachfolgenden Sätzen liegen:

Alleinstehende	Verheiratete	Zuschlag pro minderjähriges Kind
CHF 120’000	CHF 180’000	CHF 20’000

Ermittlung des anrechenbaren Einkommens für die Verwandtenunerstützung

16. Das anrechenbare Einkommen von Pflichtigen setzt sich zusammen aus dem effektiven Einkommen und einem Vermögensverzehr. Dieser wird wie folgt berechnet:
    Vom steuerbaren Vermögen sind die folgenden Freibeträge abzuziehen:

Alleinstehende	CHF 250’000.–
Verheiratete	CHF 500’000.–
pro Kind minderjährig	plus CHF 40’000

Vom verbleibenden Betrag wird gemäss nachstehender Tabelle der jährliche Vermögensverzehr berechnet.

Alter des/der Pflichtigen (älteste Person)	Umwandlungsquoten (Verzehr pro Jahr)
18–30	1/60
31–40	1/50
41–50	1/40
51–60	1/30
Ab 61	1/20

Hat eine anspruchsberechtigte Person eine Verwandte mit obenstehenden Einkommen, gilt sie als nicht mehr anspruchsberechtigt.

16.3.7 Anspruchsprüfung

17. Eine Person gilt als anspruchsberechtigt auf Sozialhilfe, wenn:

Einkommen nach Transfer der Unterstützungseinheit minus allfällige Erwerbsfreibeträge < Bedarf UE + Integrationszulagen UE.

18. Folgende Fälle gelten unabhängig von der Regel in Punkt 17 als nicht anspruchsberechtigt:
    - Mind. eine Person in der UE bezieht eine AHV-/IV-Rente
    - Mind. eine Person in der UE hat eine Verwandte in erster Linie mit zu viel Einkommen oder Vermögen (siehe Punkt F)
    - Die liquiden Mittel der UE übersteigen die Freibeträge gemäss Punkt D

19. Personen mit Sozialhilfeleistungen gelten als anspruchsberechtigt.

20. Eine Person gilt als Nichtbeziehende, wenn sie anspruchsberechtigt ist, aber keine Sozialhilfe bezieht.