



Berner
Fachhochschule



Armut bekämpfung

Ein Armutsmonitoring für die Schweiz

Wie kann ein Instrument zur regelmässigen kantonalen Armutsbeobachtung ausgestaltet werden? Die BFH hat in Zusammenarbeit mit Caritas Schweiz ein Modell für ein Armutsmonitoring entwickelt und dieses exemplarisch am Kanton Bern angewendet.

Ein Armutsmonitoring für die Schweiz

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 vor allem 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. Die bestehenden Sozialberichte der Kantone ergeben nur ein unvollständiges und fragmentiertes Bild der Armut. 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 BFH 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.

Einheitliche Daten auf der Ebene der Kantone

Seit kurzem ist es möglich, verknüpfte Administrativdaten für ein Armutsmonitoring zu nutzen. 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.

Kontakt



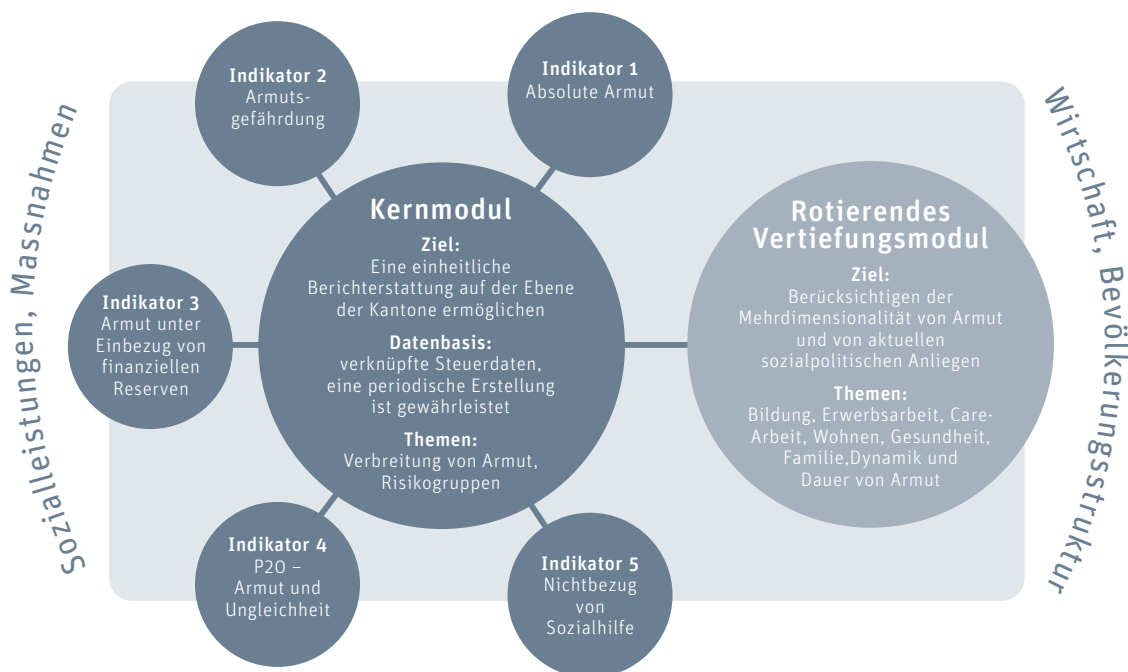
Prof. Dr. Oliver Hümbelin
Telefon +41 31 848 36 97
oliver.huembelin@bfh.ch



Prof. Dr. Robert Fluder
Telefon +41 31 848 36 82
robert.fluder@bfh.ch

4 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.

Ein weiterer Indikator betrifft die Einkommensverteilung. Aus dieser Perspektive werden die **20 Prozent der einkommensschwächsten Haushalte (P20)** betrachtet. Dabei wird ausgewiesen, wie sich Einkom-

men 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 Sozialhilfeleistungen 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.

Ein 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 und die Armutspolitik falls nötig anzupassen. Das vorgeschlagene Modell ermöglicht, ein umfassendes Bild zur Armut aus mehreren Perspektiven zu erstellen.

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 Erkennt-

nisse 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 kantonspezifischen Indikatoren zu ergänzen. Erst durch die Zusammenführung der Analysen auf Bundes- und Kantons-ebene entsteht eine Gesamtsicht über die Armutssituation im ganzen Land. Für eine wirksame, gesamtschweizerische Armutspolitik ist eine solche Gesamtsicht unabdingbar.

Armutsmoitoring 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.

Viele sind von Armut betroffen

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 **Armutquote** 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 Verän-

derungen 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 Armutquote beträgt im Kanton Bern 5.4%. Dabei fällt auf, dass sich die Berücksichtigung von Reserven hauptsächlich bei den Rentnerhaushalten erheblich auf die Armutquote 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 Armutquote bei den Rentnerhaushalten von 18.7%

- 6 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 Selbstständigen

gerwerbenden 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.

Ausgesprochen hoch ist das Armutsrisiko von Einelternfamilien mit Kleinkindern, da die Kinderbetreuung die Erwerbsmöglichkeit erheblich einschränkt und der betreuende Elternteil oft nicht ausreichend finanziell unterstützt wird.



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: Kürzun-

gen derselben verschärfen die Situation der betroffenen 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.

Berner Fachhochschule

Soziale Arbeit
Hallerstrasse 10
3012 Bern

Telefon +41 31 848 36 00

soziale-arbeit@bfh.ch
bfh.ch/soziale-arbeit