

# Sozialbericht 2008

## Band 1

### Armut im Kanton Bern: Zahlen, Fakten und Analysen



# Inhalt

<b>Vorwort</b> .....	4
<b>Zusammenfassung</b> .....	6
<b>Einleitung</b> .....	12
<b>Die wirtschaftliche Situation der Berner Bevölkerung</b> .....	20
<b>Kapitel 1 Einkommen und Vermögen</b> .....	20
1.1 Niveau und Zusammensetzung der Einkommen .....	21
1.2 Bedeutung von Transfereinkommen im Erwerbsalter .....	23
1.3 Vermögensverteilung .....	28
<b>Kapitel 2 Armut und Armutsgefährdung</b> .....	30
2.1 Bevölkerung mit sehr geringen finanziellen Mitteln .....	30
2.2 Haushalte mit einem Jahreseinkommen unter der Sozialhilfegrenze .....	37
2.3 Alimente und Armutsgefährdung .....	40
2.4 Armut und Sozialhilfebezug .....	46
2.5 Verteilung der Armut nach Gemeindegrösse .....	47
<b>Kapitel 3 Determinanten der Armut</b> .....	48
3.1 Haushaltstyp und Zivilstand .....	48
3.2 Familienformen .....	53
3.3 Erwerbstätigkeit .....	55
3.4 Alter, Geschlecht und Nationalität .....	57
3.5 Bildung .....	63
<b>Kapitel 4 Folgen der Armut</b> .....	65
4.1 Gesundheitszustand und Gesundheitsverhalten .....	65
4.2 Vererbung der Armut und Bildungschancen .....	67
4.3 Gesellschaftliche Ausgrenzung und Isolation .....	68
<b>Kapitel 5 Fazit zur wirtschaftlichen Situation der Berner Bevölkerung</b> .....	70

	<b>Das schweizerische Modell der Existenzsicherung</b> .....	73
<b>Kapitel 6</b>	<b>Das wirtschaftliche und gesellschaftliche Umfeld der Existenzsicherung</b> .....	74
<b>Kapitel 7</b>	<b>Die individuelle Existenzsicherung</b> .....	82
	7.1 Erwerbsarbeit .....	82
	7.2 Familie und soziale Netze .....	85
	7.3 Vereinbarkeit von Familie und Beruf .....	89
<b>Kapitel 8</b>	<b>Die kollektive Existenzsicherung</b> .....	90
	8.1 Sozialversicherungen .....	90
	8.2 Kantonale Sozialleistungen .....	93
<b>Kapitel 9</b>	<b>Die Wirkungsweise des Modells der Existenzsicherung</b> .....	97
<b>Kapitel 10</b>	<b>Würdigung des Modells der Existenzsicherung</b> .....	100
	10.1 Grundsätzliches .....	100
	10.2 Optimierungspotenziale des Gesamtsystems .....	101
	10.3 Optimierungspotenziale der individuellen Existenzsicherung .....	103
	10.4 Optimierungspotenziale der kollektiven Existenzsicherung .....	106
<b>Kapitel 11</b>	<b>Handlungsfelder der Existenzsicherung</b> .....	111
	<b>Anhang</b>	
<b>Anhang 1</b>	<b>Kernaussagen der Experteninterviews</b> .....	114
<b>Anhang 2</b>	<b>Familienergänzende Betreuungsangebote im Kanton Bern</b> .....	126
<b>Anhang 3</b>	<b>Die sozialpolitischen Instrumente des Kantons Bern im Überblick</b> .....	128
<b>Anhang 4</b>	<b>Glossar</b> .....	139
<b>Anhang 5</b>	<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	144
<b>Anhang 6</b>	<b>Literatur</b> .....	145
<b>Anhang 7</b>	<b>Datenquellen</b> .....	148

# Vorwort

*«Sozialhilfemissbrauch bleibt ungestraft», «594 Fälle von Sozialhilfemissbrauch», «Schaden durch Sozialhilfemissbrauch gestiegen»: Diese kleine Auswahl an Schlagzeilen aus der Berner und Zürcher Tagespresse des Jahres 2008 zeigt, dass die Themen Armut und Sozialhilfe in der öffentlichen Wahrnehmung gegenwärtig weitgehend auf den Sozialhilfemissbrauch reduziert werden. Es ist eine Realität: zwei, drei, vielleicht fünf Prozent der Sozialhilfebeziehenden erhalten die Leistungen zumindest teilweise zu Unrecht. Eine andere Realität ist: 95, 97, vielleicht 98 Prozent der Sozialhilfebeziehenden erhalten die Leistungen völlig zu Recht. Zwei Realitäten, die wir nicht akzeptieren können und die Massnahmen erfordern, zwei Realitäten, die allerdings in Politik und Gesellschaft umgekehrt proportional zu ihrer gesamtgesellschaftlichen Bedeutung diskutiert und gewichtet werden. Hier setzt der vorliegende erste Sozialbericht an, der sich als Beitrag zu einer sachlichen Diskussion rund um die Themen Armut und Sozialhilfe im Kanton Bern versteht:*

*Im ersten Band des Sozialberichts steht die wissenschaftliche Analyse der wirtschaftlichen Situation der Berner Kantonsbevölkerung im Vordergrund. Die Bearbeitung von hunderttausenden Steuerdaten hat dabei ein flächendeckendes und detailliertes Abbild erlaubt, wie es schweizweit erstmals für einen ganzen Kanton erstellt worden ist. Aus dem umfassenden Datenmaterial, das so gewonnen werden konnte, sticht die Erkenntnis hervor, dass rund 7 Prozent der Berner Haushalte als arm, weitere 5 Prozent als armutsgefährdet bezeichnet werden müssen. In absoluten Werten ausgedrückt: Im Kanton Bern gibt es über 50 000 arme oder armutsgefährdete Haushalte, in denen gut 90 000 Personen leben, die auf Bedarfsleistungen angewiesen sind. Darunter sind über 20 000 Kinder.*

*Hinter diesen erschreckenden Zahlen stehen Menschen. Menschen mit Problemen, Nöten und Existenzängsten, Menschen, die in unserer Mitte leben, vielleicht in unserer unmittelbaren Nachbarschaft wohnen, sich aber trotzdem – oder gerade deshalb – ausgeschlossen fühlen, weil sie an vielem, das für weite Teile der Bevölkerung selbstverständlich ist, nicht teilhaben können und allenfalls gar berufliche oder private Lebensziele aufgeben müssen. Der zweite Band des Berner Sozialberichts ist diesen Menschen gewidmet: In längeren Interviews haben armutsbetroffene Personen eine Plattform gefunden, um Aspekte ihrer Lebensgeschichte zu beleuchten, ihre aktuelle Lebenssituation offen zu schildern, ihre Ängste, Enttäuschungen und Hoffnungen frei zu artikulieren. Armut wird fassbar, erhält ein Gesicht oder zumindest eine Stimme.*

*In ihren unterschiedlichen Ansätzen setzen sich beide Bände zu einem Gesamtbild zusammen, das eine Annäherung an die soziale Realität des Kantons Bern erlaubt. Sozialpolitisch relevante Entwicklungstendenzen sollen so erkannt und am existierenden sozialstaatlichen Instrumentarium gespiegelt werden, um allfällige Optimierungspotenziale festzustellen. Geplant ist daher eine periodische Aktualisierung des Sozialberichts mit wechselnden thematischen Schwerpunkten. Die Sozialberichterstattung soll damit zu einem festen Bestandteil der sozialpolitischen Planung und Steuerung des Kantons Bern aufgebaut werden.*

*Es bleibt mir, allen zu danken, die am ersten Sozialbericht zur Armut im Kanton Bern mitgewirkt haben. In erster Linie den Expertinnen und Experten, die uns ihr Wissen zur Verfügung gestellt haben: Toni Bortoluzzi, Christine Egerszegi, Carlo Knöpfel, Ruedi Meier, Roland A. Müller, Colette Nova, Stéphane Rossini und Walter Schmid mit ihrem sozialpolitischen Fachwissen aus Wirtschaft, Politik und Wissenschaft, und zehn armutsbetroffene Personen, die mehrheitlich nicht namentlich genannt sein möchten, mit ihrem Erfahrungswissen aus einem gelebten Alltag in wirtschaftlich prekären Verhältnissen. Gedankt sei auch Sarah Dufaux, Valérie Kohler und Claudio Scherrer, Studierende der Berner Fachhochschule Soziale Arbeit, sowie Olivier Gerhard und Beatrice Hügli von ATD Vierte Welt, für ihre wertvolle Unterstützung bei der Durchführung und Begleitung der Interviews mit armutsbetroffenen Personen.*

*Philippe Perrenoud, Gesundheits- und Fürsorgedirektor des Kantons Bern*



# Zusammenfassung

Die gesamtgesellschaftliche Bedeutung der sozialen Sicherheit spricht dafür, neben der im Kanton Bern seit rund 30 Jahren bestehenden Gesundheits- auch eine Sozialberichterstattung zu etablieren. Der erste Berner Sozialbericht soll den Grundstein dazu legen. Um ein ganzheitliches Bild des Themas Existenzsicherung zu vermitteln, erscheint der erste Berner Sozialbericht in Form von zwei Bänden: Im ersten Band wird anhand von Zahlen, Fakten und Analysen einerseits die wirtschaftliche Situation der Berner Kantonsbevölkerung beschrieben, andererseits wird die institutionelle Ausgestaltung des Systems der sozialen Sicherheit aufgezeigt und analysiert. Der Fokus des zweiten Bandes liegt in den Stimmen armutsbetroffener Menschen – zehn armutsbetroffene Personen aus dem Kanton Bern geben in Interviews Einblick in ihren Alltag, der geprägt ist von ihrer prekären finanziellen Situation.

Die primären Datenquellen des Berichtes bilden die schweizerische Sozialhilfestatistik 2006 des Bundesamtes für Statistik, die alle sozialhilfebeziehenden Personen und Haushalte erfasst, und die Staatssteuerdaten des Kantons Bern 2006, welche die wirtschaftliche Situation der gesamten Kantonsbevölkerung abbilden.

## **Steuerdaten als Grundlage der Sozialberichterstattung**

Die Verwendung der individuellen Daten aller Steuersubjekte aus dem Kanton Bern ermöglichte erstmals eine genaue und umfassende Auswertung der finanziellen Situation der Bevölkerung, die sich nahe an der wirtschaftlichen Realität bewegt:

- **Genauigkeit der Daten:** Erfahrungsgemäss zeichnen sich Steuerdaten durch eine hohe Genauigkeit aus.
- **Umfang der Daten:** Die Steuerdaten geben über die finanziellen Verhältnisse der gesamten Bevölkerung Aufschluss. Neben dem Erwerbseinkommen werden auch Renten- und andere Einkommen aus Sozialversicherungsleistungen sowie das Vermögen erfasst. So konnten bei der Ermittlung der armen und armutsgefährdeten Haushalte zusätzlich zum Einkommen 5 Prozent des liquiden Reinvermögens mitberücksichtigt werden. Dies vermittelt ein umfassendes Bild der wirtschaftlichen Situation der Berner Bevölkerung, vor Inanspruchnahme bedarfsabhängiger Transferleistungen, da Bedarfsleistungen im Kanton Bern nicht Teil des steuerbaren Einkommens sind und daher nicht in den Steuerdaten ausgewiesen werden.
- **Nähe zur wirtschaftlichen Realität:** Die Aussagekraft der Steuerdaten konnte verfeinert werden dank zusätzlicher, im Rahmen der kantonalen Berechnung des Anspruchs auf Verbilligung der Krankenversicherungsprämien gewonnener Informationen über die Haushaltsstrukturen. So war es möglich, die Einkommen und Vermögen von finanziell unselbstständigen Jugendlichen und jungen Erwachsenen zwischen 16 und 25 Jahren dem Elternhaushalt zuzuordnen. Ohne diese Zuordnung würden alle Personen ab 16 Jahren als eigenständige Steuersubjekte gezählt. Die Art der Erfassung der steuerpflichtigen Einkommen und der hohe Informationsgehalt der Steuerdaten fördern die grosse Nähe zur wirtschaftlichen Realität zusätzlich, was insbesondere für die unselbstständig erwerbstätigen Personen gilt (Lohnausweis).

## *Die wichtigsten Ergebnisse*

Die empirischen Analysen haben verdeutlicht, dass das Armutsrisiko nicht in allen Lebensphasen gleich ausgeprägt ist und nicht auf denselben Ursachen basiert:

### **Kinder / Familie**

Das grösste Armutsrisiko tragen die Jüngsten: Jedes zehnte Kleinkind zwischen 0 und 5 Jahren bezieht über seine Eltern Leistungen der Sozialhilfe. Im Verlaufe der Kindheit verringert sich dieses Risiko. Zwischen 6 und 15 Jahren beträgt das Sozialhilferisiko noch 7 Prozent, was jedoch immer noch deutlich über der durchschnittlichen Sozialhilfequote von 4.3 Prozent liegt. Auffallend ist das deutlich höhere Armutsrisiko von ausländischen Kindern. Während Schweizer Kinder zwischen 0 und 15 Jahren ein Sozialhilferisiko von 6 Prozent haben, beträgt dieses bei den Kindern ausländischer Nationalität 20 Prozent.

Gemessen an allen Sozialhilfebeziehenden machen Kinder von 0–15 Jahren 30 Prozent aller Sozialhilfeempfangenden im Kanton Bern aus. Ein Grund für die erschreckend stark verbreitete Armut von Kindern ist die prekäre finanzielle Lage von einzelnen Haushaltstypen. Besonders hervorzuheben ist hier die hohe Armuts- und Sozialhilfequote von Alleinerziehenden. Im Kanton Bern ist jeder vierte Alleinerziehendenhaushalt auf Leistungen der Sozialhilfe angewiesen. In rund 97 Prozent der Fälle handelt es sich dabei um alleinerziehende Frauen. Diese haben nach Scheidungen oft längere Unterbrüche im Erwerbsleben hinter sich und müssen wieder neu ins Erwerbsleben einsteigen. Ohne familienexterne Kinderbetreuung ist dies, wenn überhaupt, oft nur zu einem Teilzeitpensum möglich. Dies schlägt sich nicht nur unmittelbar in einem geringen Erwerbseinkommen nieder, sondern wirkt sich auch auf die mittel- und langfristigen Lohnaussichten aus. Denn Teilzeiterwerbstätige haben oft schlechtere Karrierechancen, was sich, unabhängig vom Erwerbseinkommen, in tieferen Löhnen äussert. Hinzu kommt die wenig konsequente Umsetzung des verfassungsrechtlichen Auftrages nach Lohngleichheit von Frau und Mann, die das überdurchschnittliche Armutsrisiko von alleinerziehenden Frauen weiter verstärkt.

Neben dem Erwerbseinkommen sind Alimentenzahlungen eine bedeutende Einkommenskomponente von Alleinerziehendenhaushalten. Dank der Auswertung der Steuerdaten konnte im vorliegenden Bericht erstmals die armutsmindernde Bedeutung von Alimentenzahlungen untersucht werden. Die Analyse zeigt, dass rund 60 Prozent der alleinerziehenden Frauen Alimente erhalten, wenn sie ein Kind haben, und rund 80 Prozent, wenn mehrere Kinder im Haushalt leben. Die Höhe der erhaltenen Alimente hängt eng mit der Anzahl Kinder zusammen. Bei alleinerziehenden Frauen mit einem Kind decken Alimente rund einen Fünftel des Haushaltseinkommens ab, bei Frauen mit drei und mehr Kindern sind es gut 45 Prozent des Haushaltseinkommens. Alimente sind also eine wichtige Einkommensquelle, obwohl sie bei weitem nicht existenzsichernd sind.

Alleinerziehende Männer sind deutlich weniger armutsgefährdet als alleinerziehende Frauen. Einerseits sind die Kinder von alleinerziehenden Männern oft älter, was die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erleichtert, andererseits sind alleinerziehende Männer oft Witwer und werden daher durch die Witwer- und Waisenrente unterstützt.

Alleinerziehende Frauen haben, unabhängig von der Anzahl Kinder, ein sehr viel höheres Sozialhilferisiko als Paare mit Kindern. Letztere haben sowohl eine unterdurchschnittliche Armutsgefährdung als auch ein geringeres Sozialhilferisiko. Ändert man die Perspektive

und betrachtet nicht das Armutsrisiko, sondern die absolute Anzahl der Personen, die in armutsbetroffenen Haushalten lebt, bekommt die vergleichsweise tiefe Armutsquote von Paaren mit Kindern ein neues Gewicht. So leben mehr als doppelt so viele Personen in Paarhaushalten mit Kindern als in Alleinerziehendenhaushalten. Insgesamt leben rund 40 Prozent der armutsbetroffenen Personen im Kanton Bern in Haushalten mit Paaren mit Kindern.

### **Jugendliche und junge Erwachsene**

Eine weitere Risikogruppe sind Jugendliche und junge Erwachsene zwischen 16 und 25 Jahren. Sie haben eine Sozialhilfequote von 6 Prozent, was über dem Durchschnittswert von 4.3 Prozent liegt. Dabei haben Jugendliche und junge Erwachsene mit ausländischer Nationalität ein deutlich höheres Armutsrisiko als Schweizer Jugendliche: 15 Prozent der ausländischen Jugendlichen und jungen Erwachsenen sind auf Leistungen der Sozialhilfe angewiesen, während es bei ihren Schweizer Altersgenossen nur 4.5 Prozent sind.

Zwei wichtige Gründe für das überdurchschnittliche Armutsrisiko von Jugendlichen und jungen Erwachsenen sind die mangelnde Integration in den Arbeitsmarkt einerseits und in das Sozialversicherungssystem andererseits.

Die Integration in den Arbeitsmarkt ist durch zwei Übergangsphasen geprägt, die je nach individueller und sozialer Konstellation problematisch sein und die Existenzsicherung der Betroffenen nachhaltig beeinträchtigen können. Dies sind einerseits der Erwerb beruflicher Qualifikationen durch eine weiterführende Schule oder eine berufliche Ausbildung und der erfolgreiche Einstieg ins Erwerbsleben. Insbesondere ausländische Jugendliche und junge Erwachsene sind häufig von Risikofaktoren betroffen, welche die berufliche Integration zusätzlich erschweren.

Die ungenügende Integration in das Sozialversicherungssystem zeigt sich insbesondere bei der Arbeitslosenversicherung. So schwächen die verkürzte Bezugsdauer für Personen ohne Beitragszahlungen und die Wartefrist nach Schulabgang den Schutz durch die Arbeitslosenversicherung wesentlich. Als Folge davon sind Jugendliche und junge Erwachsene schneller auf die Unterstützung durch kantonale Sozialleistungen wie etwa der Sozialhilfe angewiesen.

### **Personen im erwerbsfähigen Alter**

Betrachtet man nur die Personen im erwerbsfähigen Alter, wird deutlich, dass neben den Alleinerziehenden insbesondere die Alleinlebenden oft auf Sozialhilfe angewiesen sind. Absolut betrachtet machen Letztere sogar die grösste Personengruppe aus: 42 Prozent der sozialhilfebeziehenden Privathaushalte sind alleinlebende Personen, wobei alleinlebende Männer, im Vergleich zu alleinlebenden Frauen, besonders oft auf Leistungen der Sozialhilfe angewiesen sind.

Die Auswertung der Steuerdaten hat ergeben, dass das Erwerbseinkommen für Personen im Erwerbsalter klar die bedeutendste Einkommensquelle ist. So verfügen, je nach Altersgruppe, zwischen 84 und 95 Prozent der Haushalte über ein Erwerbseinkommen aus unselbstständiger Erwerbstätigkeit. Dieses deckt durchschnittlich 75 Prozent des Haushaltseinkommens ab. Diese hohe Abdeckung sagt jedoch noch nichts über die Höhe des Erwerbseinkommens aus. Dies wird besonders deutlich, wenn man jene Haushalte betrachtet, die trotz eines vollen Erwerbsspensums über kein existenzsicherndes Einkommen verfügen. Im Kanton Bern muss jeder zwanzigste Haushalt mit mindestens



einem erwerbstätigen Mitglied als Working Poor-Haushalt bezeichnet werden. Das Phänomen der Erwerbsarmut manifestiert sich in einem noch stärkeren Ausmass in der Sozialhilfe. Ein Drittel der sozialhilfebeziehenden Personen im erwerbsfähigen Alter im Kanton Bern ist erwerbstätig, davon 42 Prozent sogar Vollzeit.

Das Erwerbseinkommen ist demnach zwar die wichtigste Einkommensquelle, garantiert aber nicht in allen Fällen die Existenzsicherung. Eine weitere wichtige Einkommensart sind Geldleistungen der Sozialversicherungen. So beziehen 8 Prozent der Haushalte mit einem Haushaltsvorstand im Erwerbsalter Erwerbsersatzleistungen wie Geldleistungen der Arbeitslosenversicherung, Taggelder bei Krankheit, Unfall, Mutterschaft oder Militär. Weitere 16 Prozent beziehen bereits im Erwerbsalter Renteneinkommen.

Trotz Leistungen der Sozialversicherungen sind immer noch über 11 Prozent der Haushalte arm oder armutsgefährdet und auf kantonale Sozialleistungen oder private Unterstützung angewiesen.

**«Manchmal ist es hart, Dinge zu schlucken. Eine Kollegin hat mir Spaghetti gebracht und eine Dose gehackte Tomaten. Das sind Zeichen von Armut, wenn jemand das Gefühl hat, er müsse mir dies schenken.»**

Interview mit I. R. vom 25. April 2008

### **Senioren**

Im AHV-Rententalter lösen die Renteneinkommen das Erwerbseinkommen als wichtigste Einkommensquelle ab. Die Berücksichtigung des Vermögens gewinnt bei dieser Personengruppe zusätzlich an Bedeutung, da das Vermögen im Verlauf des Lebens tendenziell zunimmt. Dabei spielt nicht nur das aus Vermögen generierte Einkommen wie Miet- oder Wertschriftenerträge eine Rolle, sondern auch der Vermögensverzehr, der mit steigendem Alter immer häufiger als Ergänzung zum Renteneinkommen zur Existenzsicherung dient.

Trotz ausgebautem Rentensystem der ersten und zweiten Säule verfügen immer noch 13 Prozent der Haushalte mit einem Haushaltsvorstand im AHV-Rententalter über ein Haushaltseinkommen unter der Armutsgefährdungsgrenze und sind auf bedarfsabhängige Leistungen angewiesen. Die tiefe Sozialhilfequote von Personen im AHV-Rententalter weist darauf hin, dass die Ergänzungsleistungen der AHV und der IV für die Existenzsicherung von Seniorenhaushalten von zentraler Bedeutung sind.

### **Kantonale Sozialleistungen**

Der Kanton Bern verfügt über ein breites Spektrum an Sozialleistungen. Die kantonale Existenzsicherungspolitik basiert auf drei Säulen: der Prävention, den Transferleistungen und der Integration. Dieser Ansatz verdeutlicht, dass die Existenzsicherung nicht auf Geldleistungen beschränkt ist, sondern in einem weiter gefassten Sinn verstanden werden muss.

Ein grosser Teil der kantonalen Sozialleistungen ist bedarfsabhängig ausgestaltet. Diese kommen dann zum Tragen, wenn die individuelle Existenzsicherung und die Sozialversicherungen für die Existenzsicherung nicht ausreichen. Sie folgen somit dem Subsidiaritätsprinzip und setzen die Hilfsbedürftigkeit der antragstellenden Person voraus. Der Anspruch auf bedarfsabhängige Leistungen definiert sich nicht über die

Ursachen der Bedürftigkeit, sondern orientiert sich an der tatsächlichen Notlage, in der sich eine Person befindet (sogenanntes Finalitätsprinzip). Eine Ausnahme bilden die Präventionsleistungen. Diese setzen keine Hilfsbedürftigkeit voraus, sondern stehen grundsätzlich der gesamten Bevölkerung zur Verfügung.

## *Optimierungspotenziale und Handlungsfelder*

### **Optimierungspotenziale**

Ein grundlegendes Problem des Systems der Existenzsicherung ist die fehlende konsolidierte Gesamtstrategie. Die einzelnen Elemente der Existenzsicherung (Erwerbsarbeit, Familie und soziale Netze, Sozialversicherungen und kantonale Sozialleistungen) werden isoliert als unabhängig funktionierende Systeme betrachtet, so dass eine ganzheitliche Koordination der einzelnen Subsysteme weitgehend ausbleibt. Diese mangelnde Gesamtkoordination führt zu zwei grundlegenden Herausforderungen der Existenzsicherungspolitik: die Vernachlässigung der Prävention sowie die ungenügende Koordination der Leistungen.

Auf der Ebene der individuellen Existenzsicherung führen insbesondere der wirtschaftliche Wandel und dessen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, die Lebensformen sowie die damit verbundenen Herausforderungen an die Vereinbarkeit von Familie und Beruf dazu, dass es für Teile der Bevölkerung immer schwieriger wird, die Existenz eigenverantwortlich durch Erwerbsarbeit oder die familiäre Unterstützung zu sichern.

Die kollektive Existenzsicherung ist gekennzeichnet durch eine teilweise ungenügende Koordination zwischen den Sozialversicherungen und den kantonalen Sozialleistungen. Auch das kantonale sozialstaatliche Instrumentarium ist nicht frei von institutionellen Disfunktionalitäten oder sogar systemimmanenten Widersprüchen wie die sogenannten «Schwelleneffekte», die zur Folge haben können, dass Personen mit Transferleistungen ein höheres frei verfügbares Einkommen haben als Personen ohne Transferleistungen, obwohl Letztere über ein höheres Bruttoeinkommen verfügen. Die Analysen im vorliegenden Bericht zeigen auch ein gewisses Optimierungspotenzial bezüglich der Ausgestaltung einzelner Sozialleistungen und Angebote, denn gewisse Personengruppen werden durch das bestehende sozialpolitische Instrumentarium nicht adäquat, nicht ausreichend oder nicht rechtzeitig erfasst und unterstützt.

### **Handlungsfelder**

Die identifizierten sozialpolitischen Optimierungspotenziale lassen sich zu zwei Handlungsfeldern verdichten, die bei einer Weiterentwicklung des sozialpolitischen Instrumentariums als Bezugs- und Orientierungsrahmen herangezogen werden können.

#### **● Gezielter Ausbau der Prävention**

Die Analyse der Steuerdaten hat ergeben, dass rund 5 Prozent der Berner Bevölkerung als armutsgefährdet bezeichnet werden müssen. Diese Menschen müssen mit einem Äquivalenzeinkommen leben, das nur knapp über der Armutsgrenze liegt, und werden bereits bei der kleinsten Einkommenseinbusse arm werden. Weiter zeigen die empirischen Analysen, dass ein grosser Teil der armutsbetroffenen Bevölkerung Kinder sind. Diese beiden Erkenntnisse unterstreichen die Bedeutung der Prävention und sprechen dafür, das bestehende sozialpolitische Instrumentarium durch präventive Massnahmen und Angebote gezielt zu ergänzen.

Präventive Massnahmen ermöglichen es Menschen, die nahe an der Armutsgrenze leben, ihre Existenz auch weiterhin eigenverantwortlich zu sichern. Bei armutsbetroffenen Kindern kann die Chance, in späteren Jahren die individuellen Ressourcen optimal zur Existenzsicherung nutzen zu können, durch präventive Massnahmen wie frühe und gezielte Förderung erhöht werden.

Im Fokus stehen dabei Massnahmen mit den folgenden inhaltlichen Schwerpunkten: der Weiterausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung, die Früherfassung und Förderung im Vorschulalter, der Erhalt bzw. die Schaffung von Arbeitsplätzen für niedrig qualifizierte oder nicht voll leistungsfähige Arbeitskräfte und existenzsichernde Löhne.

● **Förderung einer konsolidierten ganzheitlichen Existenzsicherungspolitik**

Eine ganzheitliche Existenzsicherungspolitik muss zunächst innerhalb des bestehenden sozialpolitischen Instrumentariums beginnen; institutionelle Disfunktionalitäten und systemimmanente Widersprüche müssen beseitigt oder zumindest auf ein Minimum reduziert werden. Die Analysen des vorliegenden Berichtes haben darüber hinaus gezeigt, dass die Existenzsicherungspolitik ein Querschnittsthema ist, das mit anderen Politikbereichen wie Arbeitsmarkt-, Bildungs-, Familien-, Sozial-, Gleichstellungs- oder Steuerpolitik verknüpft ist. Durch die Etablierung einer horizontalen Existenzsicherungspolitik, unter Einbindung der wirtschaftlichen Akteure, und der vertikalen Existenzsicherungspolitik zwischen Kantons- und Bundesebene soll eine konsolidierte ganzheitliche Existenzsicherung gefördert werden.

**Hinweise für eilige Leserinnen und Leser**

- In der Einleitung wird der Aufbau des Berichtes, mit den entsprechenden inhaltlichen Hinweisen, ausführlich erläutert.
- Die wichtigsten Resultate des empirischen Teils werden im Kapitel 5 kurz zusammengefasst.
- Der Anhang 4 beinhaltet ein Glossar, in dem die wichtigsten im Text verwendeten Begriffe kurz erläutert werden.

# Einleitung

Im Kanton Bern leben zurzeit rund 960 000 Menschen. Als Kleinkinder werden sie von ihren Eltern versorgt. Als Schulkinder treten sie ins Bildungssystem ein und eignen sich Wissen und Fertigkeiten für das spätere Leben an. Als junge Erwachsene besuchen sie eine weiterführende Schule, absolvieren eine Berufslehre oder steigen direkt ins Berufsleben ein. Im Erwachsenenalter bestreiten sie ihren Lebensunterhalt durch eine Erwerbsarbeit, gründen eine Familie und betreuen womöglich ihre Eltern oder betagte Verwandte. Als AHV-Rentnerinnen und -Rentner schliesslich ziehen sie sich aus dem Erwerbsleben zurück und haben dadurch vermehrt Zeit für andere Aktivitäten. So kümmern sich beispielsweise viele Rentnerinnen und Rentner um ihre Enkel und entlasten dadurch ihre Kinder, die so vermehrt einer Erwerbstätigkeit nachgehen können. Je nach gesundheitlicher Verfassung leben betagte Rentner und insbesondere Rentnerinnen für kürzere oder längere Zeit in Alters- und Pflegeheimen.

Dieser schematisch skizzierte Lebensverlauf, bei dem die physische und materielle Existenz durch Familie, Erwerbsarbeit und Sozialversicherungen sichergestellt wird, läuft längst nicht für alle Menschen gleichermassen reibungslos ab. Für einen Teil der Berner Bevölkerung ergeben sich im Verlaufe des Lebens unterschiedliche Problemkonstellationen, welche die Existenzsicherung durch Familie, Erwerbsarbeit oder Sozialversicherungen erschweren oder verunmöglichen. Ein anderer Teil der Bevölkerung hat von Beginn an verminderte Chancen, den Lebensunterhalt durch diese drei Bereiche sicherzustellen. Für diese Teile der Bevölkerung spielen existenzsichernde Massnahmen und Instrumente, die über die Leistungen der Sozialversicherung hinausgehen, eine zentrale Rolle.

**Erster Teil** Die gesamtgesellschaftliche Bedeutung der sozialen Sicherheit spricht dafür, neben der im Kanton Bern seit rund 30 Jahren bestehenden Gesundheits- auch eine Sozialberichterstattung zu etablieren. Nach der einleitenden Erläuterung einiger Schlüsselbegriffe der Armutsforschung – ein Glossar befindet sich im Anhang – stellt dieser erste Berner Sozialbericht in einem ersten Teil die wirtschaftliche Situation der Bewohnerinnen und Bewohner des Kantons Bern dar. Der Fokus liegt auf jenen Haushalten, die sich in finanziell prekären Verhältnissen befinden, sei dies kurz- oder langfristig. Dabei steht deren Existenzsicherung im Vordergrund. Das heisst, es sollen primär die Lebensumstände und Problemlagen von Menschen beschrieben werden, die arm oder armutsgefährdet sind und ihren Lebensunterhalt kaum oder überhaupt nicht selber bestreiten können. Nicht im Vordergrund der ersten Sozialberichterstattung steht hingegen die Kosten- bzw. die Finanzierungsfrage, die im Gesamtsystem zwar sehr wohl eine grosse Bedeutung hat, aber bereits im Rahmen anderer Berichterstattungen (jährliche Publikation und Analyse der Sozialhilfedaten des Vorjahres; jährlicher Kennzahlenbericht zuhanden des Grosses Rates in Umsetzung der Motion Pauli 041/2007) eingehend analysiert und dargestellt wird. Ebenso kann für Lebenslagen, die wegen der Fokussierung auf die Existenzsicherung im vorliegenden Bericht keinen Schwerpunkt darstellen, zumindest zum Teil auf andere bereits erfolgte (Altersbericht 2005 und 2007) oder geplante Berichterstattungen bzw. Konzepte (Gesundheitsbericht 2009/2010, Behindertenkonzept 2011) verwiesen werden.

**Detaillierter Aufbau des ersten Teils:** Im **Kapitel 1** werden Aspekte der Einkommens- und Vermögensverteilung erläutert und im **Kapitel 2** Aussagen zur Armut und Armutsgefährdung gemacht. Diesen beiden Kapiteln liegt eine vertiefte Analyse der Staatssteuerdaten des Kantons Bern zugrunde. Nachdem die Steuerdaten des Jahres 2006 mit Unterstützung von externen Experten ausgewertet worden sind, wurde untersucht, wer im Kanton durch welche Einkommensquellen wie viel verdient und wie sich das Vermögen über die Gesamtbevölkerung verteilt. Weiter wird aufgezeigt, wie viele Menschen im Kanton Bern arm oder armutsgefährdet sind und in welchen Haushaltsformen diese hauptsächlich leben. Schliesslich wird mit Blick auf die Sozialhilfestatistik versucht, Aussagen über

die verdeckte Armut zu machen, also über diejenigen Menschen, die zwar ein sehr geringes Einkommen haben, sich aber nicht bei einem Sozialdienst für den Bezug von Sozialhilfe melden.

Zur Bestimmung der Determinanten der Armut werden im **Kapitel 3** die Daten der Schweizerischen Sozialhilfestatistik für den Kanton Bern analysiert. Durch die Bildung von Sozialhilfe- und Unterstützungsquoten unter Berücksichtigung verschiedener sozioökonomischer Merkmale werden Risikofaktoren und speziell gefährdete Personengruppen identifiziert. Dies erlaubt es, Aussagen darüber zu machen, wie gross das Risiko ist, beim Vorliegen bestimmter Risikofaktoren von Sozialhilfe abhängig zu sein.

Die Folgen, welche das Erleben von Armut auf Dauer haben kann, werden im **Kapitel 4** erläutert. Dabei werden spezifische Aspekte, wie der Gesundheitszustand, das Gesundheitsverhalten, die durch Armut vererbten verringerten Bildungschancen und die gesellschaftliche Ausgrenzung diskutiert.

Das **Kapitel 5** fasst die wirtschaftliche Situation der Berner Bevölkerung zusammen, wobei das Hauptaugenmerk auf die finanziell schlechter Gestellten gerichtet ist.

**Zweiter Teil** In einem **zweiten Teil** werden die Befunde zur armen und armutsgefährdeten Bevölkerung vor dem Hintergrund des schweizerischen Modells der Existenzsicherung beurteilt. Dabei werden wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen ebenso diskutiert wie das schweizerische Modell der Existenzsicherung. Erst das Wissen um die Merkmale der Armut und Armutsgefährdung einerseits und das Verständnis der Funktionsweise des Systems der sozialen Sicherheit andererseits ermöglichen eine angemessene Würdigung des Modells der Existenzsicherung. Im Anschluss an die Würdigung werden die gewonnenen Erkenntnisse in Bezug auf Optimierungspotenziale aufgeführt. Schliesslich werden aus den identifizierten Optimierungspotenzialen zwei mögliche Handlungsfelder im Zusammenhang mit der Existenzsicherung abgeleitet.

**Detaillierter Aufbau des zweiten Teils:** Im **Kapitel 6** wird das wirtschaftliche und gesellschaftliche Umfeld im Kanton Bern summarisch beschrieben. Dabei sollen hinsichtlich der Existenzsicherung wichtige Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt und bei den Lebensformen hervorgehoben werden.

Die verschiedenen Ebenen des Modells der Existenzsicherung werden in den Kapiteln 7 und 8 besprochen. **Kapitel 7** thematisiert die individuelle Existenzsicherung durch Erwerbsarbeit und Familie sowie deren Vereinbarkeit. Im **Kapitel 8** werden die zwei Pfeiler der kollektiven Existenzsicherung – die Sozialversicherungen und die kantonalen Sozialleistungen – erläutert. Dieses Kapitel enthält zudem eine kurze Übersicht über die wichtigsten kantonalen sozialpolitischen Massnahmen und Instrumente. Im **Kapitel 9** wird die Wirkungsweise des Modells der Existenzsicherung dargestellt und im Umfeld der verschiedenen Politikfelder positioniert. Das **Kapitel 10** enthält eine Würdigung des Modells der Existenzsicherung. Dabei wird auf die positive Wirkungsweise der existierenden sozialpolitischen Instrumente und Massnahmen hingewiesen. Vor diesem Hintergrund werden diesbezügliche Optimierungspotenziale auf den Ebenen des Gesamtsystems, der individuellen und der kollektiven Existenzsicherung diskutiert. Im abschliessenden **Kapitel 11** werden auf Grundlage der Handlungsfelder im Bereich des Präventionsausbaus und der Förderung einer konsolidierten Existenzsicherungspolitik Schwerpunkte abgeleitet.

Nebst den Ergebnissen aus umfangreichen Datenanalysen sind in diesen Bericht auch Fachmeinungen von Expertinnen und Experten aus Politik, Wirtschaft und Wissenschaft<sup>1</sup> sowie Erfahrungen von armutsbetroffenen Personen eingeflossen. Ausgewählte Zitate dieser direkt Betroffenen illustrieren an verschiedenen Stellen den Inhalt des Berichts. Damit soll vergegenwärtigt werden, dass hinter all den in diesem Bericht aufgeführten Zahlen und statistischen Grössen letztendlich Schicksale von einzelnen Menschen stehen.

<sup>1</sup> Eine tabellarische Auflistung ihrer Kernaussagen befindet sich im Anhang.

## *Grundbegriffe der Sozialberichterstattung des Kantons Bern*

Die Auseinandersetzung mit der sozialen Lage der Berner Bevölkerung setzt zunächst voraus, einige Grundbegriffe zu definieren:

### **Soziale Ungleichheit**

Soziale Ungleichheit bezeichnet Formen von ungleicher Verteilung der wichtigen sozialen Güter und Lebenschancen. In jeder Gesellschaft gibt es soziale Ungleichheiten, sie können aber sehr unterschiedlich ausgeprägt sein und gelebt werden. So unterschiedlich soziale Ungleichheiten sein können, so vielfältig und komplex sind die Mechanismen, die sie aufrechterhalten, verstärken und in Frage stellen.

Soziale Ungleichheiten bestehen in den verschiedensten Dimensionen. Das Leben in Stadt und Land etwa folgt deutlich unterschiedlichen Mustern. Auch ob jemand einen Lohn bezieht oder einen eigenen Betrieb führt, macht prägende Unterschiede aus. Diese Beispiele zeigen, dass Ungleichheiten unvermeidlich und längst nicht immer problematisch sind und demnach auch nicht immer in Frage zu stellen sind. Sie werden dann in Frage gestellt, wenn sie als gesellschaftspolitisch nicht akzeptabel betrachtet werden. Dies gilt für soziale Ungleichheiten wie ethnische Diskriminierung, ungleiche Bildungs- und Berufschancen und nicht egalitären Zugang zum Gesundheitssystem.

Eine besonders problematische Art sozialer Ungleichheit ist die Armut.

### **Armut**

Der zentrale Begriff der Armut ist derart vielschichtig, dass eine klar umrissene Begriffsdefinition mit konkreten Abgrenzungskriterien kaum zu formulieren ist. Immerhin sollen an dieser Stelle ein paar grundlegende Abgrenzungen der Begriffe Armut und Armuts-grenze dargelegt werden:

Eine erste wesentliche Unterscheidung ist diejenige zwischen absoluter und relativer Armut. Bei der **absoluten Armut** handelt es sich um eine kontextunabhängige, physiologisch determinierte Grösse. Pointiert ausgedrückt, geht es bei der absoluten Armut um das «nackte» Überleben einer Person.

Die **relative Armut** hingegen ist zeit-, orts- und kontextabhängig. Eine Person gilt im relativen Sinne als arm, wenn sie im Vergleich zu den Menschen in der untersuchten Gruppe (z.B. Land, Kanton usw.) aus finanziellen Gründen ein eingeschränktes Leben führen muss.

Armut wird hier also nicht unmittelbar als Problem der Unterversorgung mit bestimmten notwendigen Gütern verstanden, sondern als eine extreme Ausprägung sozialer Ungleichheit (Leu et al. 1997: 13). Demzufolge kann Armut als ein soziales Problem verstanden werden, das einzelne Menschen, Familien und Haushalte in ihrem konkreten Alltag erfahren und erleiden. Im Armutsdiskurs in Industrieländern ist mit Armut implizit immer die relative Armut gemeint – so auch in diesem Bericht.

In der Armutsforschung (bezüglich relativer Armut) werden im Wesentlichen zwei theoretische Ansätze unterschieden: Der Ressourcenansatz und das Lebenslagenkonzept.

Der **Ressourcenansatz** definiert Armut als Unterausstattung mit finanziellen Mitteln. In dieser Optik ist das Einkommen die einzige Ressource einer Person oder eines Haushaltes. Das **Lebenslagenkonzept** verfolgt einen mehrdimensionalen Ansatz und definiert Armut als Unterausstattung mit Ressourcen in den Bereichen Bildung, Arbeit, Wohnen, Gesundheit oder Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben. Mangelnde Ressourcen in mehreren dieser Lebensbereiche führen nicht nur zu Armut, sondern auch zu gesellschaftlicher Ausgrenzung (vgl. Leu et al. 1997/Ulrich, Binder 1998).

Inhaltlich können diese beiden Ansätze nicht völlig voneinander getrennt werden. Defizite in den Lebensbereichen Bildung, Arbeit, Wohnen, Gesundheit und Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben sind oftmals die Ursache für eine Einkommensschwäche. Umgekehrt wirkt sich eine finanziell prekäre Lebenssituation auf die Ressourcen in den genannten Lebensbereichen aus. Folglich kann Armut nicht bloss auf ein finanzielles Problem reduziert werden. Bildung, Arbeit, Gesundheit, Wohnen, soziale Kontakte und die Teilhabe am kulturellen Leben müssen genauso als zentrale Ressourcen erkannt werden. Denn die finanzielle Situation eines Haushaltes hängt stark von den Ressourcen in den verschiedenen Lebensbereichen ab. Oder anders ausgedrückt: Wer von Armut spricht, redet nicht nur über den Kontostand, sondern über die Lebenssituation der betroffenen Menschen.

Eine in der Literatur weit verbreitete Definition von Armut, welche auf einen Entschluss des Rates der Europäischen Union im Jahr 1984 zurück geht, fasst diese Mehrdimensionalität gut zusammen: *«Personen, Familien und Gruppen sind arm, wenn sie über so geringe (materielle, kulturelle und soziale) Mittel verfügen, dass sie von der Lebensweise ausgeschlossen sind, die in ihrer Gesellschaft als ‹Minimum annehmbar› ist»* (Kehrl/Knöpfel 2006: 26).

Auf der analytischen Ebene liefert die Kombination dieser beiden Konzepte wertvolle Erkenntnisse. Einerseits ermöglicht die Kombination der beiden Ansätze, verschiedene Bevölkerungsschichten bezüglich ihrer Lebensumstände zu vergleichen. Andererseits können soziale Realitäten, die mit Einkommensschwäche einhergehen, aufgezeigt werden.

Weiter dient der Ressourcenansatz zur Identifikation der Armut, während die Beschreibung der Armutsbevölkerung auf dem Lebenslagenkonzept fusst (Leu et al. 1997: 17ff).

### **Armutsgrenze**

Analog zum Begriff der Armut kann auch die Armutsgrenze aus einer absoluten und einer relativen Perspektive definiert werden.

Absolute Armutsgrenzen korrespondieren mit demjenigen Einkommen, das zur Befriedigung eines Grundbedarfs notwendig ist (vgl. Falter 2005).

Relative Armutsgrenzen werden im Verhältnis zum mittleren Einkommen definiert. So kann die Armutsgrenze beispielsweise bei 50% des Medianeinkommens<sup>2</sup> festgelegt werden. Eine solche Definition orientiert sich an der sozialen Ausgrenzung und Ungleichheit und weniger an der Unterausstattung mit bestimmten materiellen und immateriellen Gütern.

<sup>2</sup> Das Medianeinkommen ist das mittlere Einkommen, d. h. je die Hälfte der Berner Bevölkerung verfügt über ein grösseres bzw. ein tieferes Einkommen.

In der Schweiz hat die Politik keine einheitliche Armutsgrenze definiert. In verschiedenen Rechtsquellen sind unterschiedliche Existenzminima festgelegt. Dabei handelt es sich jeweils um absolute Grenzen (in Frankenbeträgen ausgedrückt), die sich relativ zum hiesigen allgemeinen Lebensstandard errechnen:

- **Betreibungsrechtliches Existenzminimum:** Diese Grenze definiert einen sogenannten Notbedarf, der im Falle einer Pfändung rechtlich geschützt ist. Die Bemessung der Höhe des betreibungsrechtlichen Existenzminimums liegt in den Kompetenzen der Kantone, jedoch wenden die meisten Kantone die von der nationalen Konferenz für Betreibungs- und Konkursbeamte ausgearbeiteten Richtlinien an.
- **Existenzminimum gemäss Ergänzungsleistungen der AHV/IV:** AHV- und IV-Bezüger, die ein Einkommen erzielen, welches unter dieser Armutsgrenze liegt, haben Anspruch auf Ergänzungsleistungen. Das Einkommen dieser Personen wird bis zu dieser Grenze ergänzt. Diese Armutsgrenze ist nicht in allen Kantonen gleich hoch, muss aber innerhalb einer bundesgesetzlich verordneten Bandbreite liegen.
- **Sozialhilferechtliches Existenzminimum:** Das Existenzminimum gemäss SKOS-Richtlinien (Sozialhilfegrenze) soll die materielle Existenz wie auch die soziale und berufliche Integration fördern. Dieses Existenzminimum umfasst einen Grundbedarf für den Lebensunterhalt, die Wohnkosten, Kosten der medizinischen Grundversorgung und situationsbedingte Auslagen. Die Höhe des Grundbedarfs bemisst sich am Konsumverhalten des untersten Einkommensdezils, d. h. der einkommensschwächsten zehn Prozent der Haushalte. Dieser Betrag soll, über das absolute Existenzminimum hinaus, eine minimale Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben ermöglichen (vgl. Crettaz 2008). Etliche kantonale oder kommunale Gesetzgebungen erklären die SKOS-Richtlinien für verbindlich (vgl. Kehrli/Knöpfel 2006).

Aus sozialpolitischer Sicht ist es nicht nur interessant zu wissen, wie viele Menschen unter der Armutsgrenze leben, sondern auch, wie viele Haushalte ein Einkommen haben, das nur knapp über dem Existenzminimum liegt. Haushalte, deren finanzielle Ressourcen die Armutsgrenze nur wenig überschreiten, gelten als armutsgefährdet.

### **Deprivation**

Unter dem Begriff Deprivation (aus dem Lateinischen de-privare = berauben) wird im Zusammenhang mit der hier untersuchten Armutsproblematik ein Zustand der Entbehrung von oder der Unterausstattung an Ressourcen in den Bereichen Wohnen, Arbeit, Bildung, Gesundheit oder der Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben verstanden. Diese Unterausstattung ist immer im Verhältnis zur Bezugsgesellschaft zu verstehen, also in Bezug auf das, was grundsätzlich allen in der untersuchten Gesellschaft Lebenden zugänglich sein sollte. Dabei sind explizit nicht nur die für das physische Überleben notwendigen Ressourcen gemeint, sondern darüber hinaus auch solche, die eine aktive Teilnahme am gesellschaftlichen Leben ermöglichen und beim Wegfallen als Entbehrung, Benachteiligung oder Ausgrenzung empfunden werden. Beim Vorhandensein von Ressourcendefiziten in mehreren Bereichen spricht man von multipler Deprivation.

Das Konzept der Deprivation versucht, der Vielschichtigkeit von Armut gerecht zu werden, indem Benachteiligungen und Situationen der Unterversorgung in ihrer Vielfalt und Wirkung berücksichtigt und nicht auf finanzielle Einschränkungen reduziert werden.



**«Es kann natürlich sein, dass ich an gewissen Orten – an denen ich mich ausgeschlossen fühlen könnte – gar kein Interesse habe. Glücklicherweise gibt es noch keine Schilder auf denen ‹Sozialhilfeempfänger nicht erwünscht› steht. ... Aber ausgegrenzt wäre ich dann ganz klar in einem teuren Restaurant. Nachtessen, Konzerte und Kino kann ich mir eher nicht leisten.»**

Interview mit T. N. vom 5. Mai 2008

Untersuchungen des Phänomens Armut werden häufig im Spiegel öffentlicher Statistiken vorgenommen. Zum einen, weil diese eine vergleichsweise breite, quantitative Datengrundlage bilden und zum anderen, weil Armut häufig vor dem Hintergrund politischen Handelns – sprich sozialstaatlicher Intervention – untersucht wird. Dabei wird ein grosser Teil des statistischen Datenmaterials durch eben diese staatliche Verwaltungstätigkeiten generiert – Armut wird oft gerade erst dadurch überhaupt sichtbar. Öffentliche Statistiken konzentrieren sich jedoch meist auf wenige, leicht objektivierbare Aspekte der Armut – häufig einfach auf die Anzahl leistungsbeziehender Personen und die geleisteten Zahlungen. Mit dem Deprivationskonzept soll diese eingengte Sichtweise erweitert werden, indem zusätzliche Bereiche, in denen Einschränkung vorhanden sein können, mitberücksichtigt werden.

Durch diese Erweiterung der Armutsdefinition über finanzielle Aspekte hinaus wird verdeutlicht, dass geringe finanzielle Ressourcen oft mit einer Unterausstattung an anderen Ressourcen einhergehen beziehungsweise eine enge gegenseitige Wechselwirkung besteht. So müssen etwa Sozialhilfebeziehende oft in billigere Wohnungen umziehen. Dies wiederum bedeutet meist auch eine Verminderung der Lebensqualität, da günstigere Wohnungen oft kleiner sind und sich an verkehrsreicher oder dezentraler Lage befinden. Mit dem Umzug werden Betroffene aber auch aus ihrem gewohnten Umfeld herausgerissen. Dadurch gehen bestehende soziale Kontakte verloren, was sich negativ auf ihre soziale Teilnahme auswirkt. Umgekehrt können eine geringe Bildung und ein schlechter Gesundheitszustand die Chancen auf dem Arbeitsmarkt und damit die Möglichkeit, ein existenzsicherndes Einkommen zu generieren, stark verringern.

### **Integration**

Der Begriff der Integration umfasst ein breites Spektrum an Bedeutungen. Im alltäglichen Sprachgebrauch wird Integration insbesondere auf die soziale, berufliche und kulturelle Integration von Migrantinnen und Migranten reduziert. Dabei wird oft ein statisches Bild von Integration vermittelt: Eine Person gilt als integriert oder nicht.

Durch ein solch statisches, inhaltlich eng fokussiertes Verständnis von Integration geht vergessen, dass es sich bei der Integration um einen generellen sozialen Prozess handelt, der weder einen klar umschriebenen Anfangspunkt noch einen objektiv definierten Endzustand kennt. Dieser Prozess ist bei weitem nicht nur auf Migrantinnen und Migranten beschränkt, sondern ist einer der zentralen sozialen Prozesse in unserer Gesellschaft, der die verschiedensten Individuen und Personengruppen betrifft und die Grundlage für den Zusammenhalt der Gesellschaft bildet.

Im Kontext der Existenzsicherung umfasst der Begriff der Integration das Ziel der beruflichen und sozialen Integration der einzelnen Individuen. Das Verhältnis zwischen beruflicher und sozialer Integration ist vielschichtig. Oft wird davon ausgegangen, dass eine Person, die arbeitet, sich in der Folge auch sozial integriert. In der Realität ist

jedoch auch der umgekehrte Weg denkbar: Eine Person findet durch die soziale Integration wieder den Weg in den Arbeitsmarkt.

In vielen Fällen können sich berufliche und soziale Integration auch Hand in Hand entwickeln und sich gegenseitig fördern oder hemmen.

Berufliche und soziale Integration können aber auch als zwei eigenständige Prozesse, die losgelöst voneinander existieren, wahrgenommen werden. So gibt es beispielsweise durchaus Menschen, die zwar beruflich integriert sind, sozial jedoch völlig isoliert leben. Die umgekehrte Situation ist ebenso denkbar, wenn eine Person beruflich den Zugang zum Erwerbsleben nicht findet, auf der sozialen Ebene aber sehr gut vernetzt und integriert ist.

Integration ist ein wechselseitiger Prozess zwischen dem Individuum und der Gruppe, bei dem sich beide verändern, um etwas Neues zu schaffen (vgl. Strohmeier/Knöpfel 2005) und der bedingt, dass sich nicht nur die Individuen um Integration bemühen, sondern auch die Gesellschaft Rahmenbedingungen schafft, die eine berufliche und soziale Integration der einzelnen Personen ermöglichen.

### **Prävention**

Prävention bedeutet das Verhindern von Unerwünschtem. Dies können unerwünschte Folgen eines bestimmten Ereignisses oder auch ein unerwünschter Zustand sein, der über längere Zeit und unter Einfluss von verschiedenen Ursachen entstanden ist.

Das Mittel, mit dem das Unerwünschte verhindert werden soll, ist die Stärkung von individuellen und sozialen Ressourcen.

Diese können auf zweierlei Arten gefördert werden. Einerseits können Rahmenbedingungen so verändert werden, dass jede Person Eigenverantwortung übernehmen und ihre Ressourcen optimal nutzen kann. Andererseits können direkt die individuellen Ressourcen von Menschen oder Gruppen gefördert werden.

#### *Primäre Prävention*

Die primäre Prävention hat zum Ziel, die strukturell bedingten Ursachen einer sozialen Gefährdung zu beseitigen. Die strukturellen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen sollen so ausgestaltet werden, dass jede Person die Möglichkeit hat, eigenverantwortlich ihre individuellen Ressourcen optimal für die Existenzsicherung zu nutzen.

Die individuellen und sozialen Ressourcen zur Existenzsicherung werden demnach indirekt über geeignete Rahmenbedingungen gefördert.

Mögliche Massnahmen hierzu wären beispielsweise die Förderung der Chancengleichheit im Bildungssystem, genügend ausgebaute Strukturen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf oder existenzsichernde Lohnstandards.

#### *Sekundäre Prävention*

Die sekundäre Prävention hat zum Ziel, kritische Lebenssituationen und damit verbundenes Risikoverhalten einzelner Personen oder Gruppen frühzeitig zu erkennen und zu vermeiden. Kritische Lebenssituationen können entstehen bei Übergängen von einer Lebensphase in eine andere wie beispielsweise die Gründung einer Familie oder die emotionalen und sozialen Entwicklungsphasen in der Jugend. Solche Übergangs-

phasen können, da sie eine Anpassung an eine neue Lebenssituation erforderlich machen, potenzielle Krisensituationen auslösen. Den ersten Schritt zur Früherkennung solcher Situationen und kritischen Verhaltensweisen ist die Identifizierung von potenziell gefährdeten Individuen. Um eine möglichst breite Früherfassung zu gewähren, richten sich die Angebote der sekundären Prävention daher nicht an spezifische Risikogruppen, sondern grundsätzlich an die ganze Bevölkerung oder an spezifische Bevölkerungsgruppen (z. B. Kinder und Jugendliche, junge Väter und Mütter). Erst durch einen breiten Zugang zu Präventionsangeboten können potenziell gefährdete Gruppen oder Individuen frühzeitig identifiziert werden.

So stehen beispielsweise Angebote der offenen Kinder- und Jugendarbeit allen Kindern und Jugendlichen zur Verfügung und nicht nur denjenigen mit Problemen. Über die offene Kinder- und Jugendarbeit können jedoch Kinder und Jugendliche in schwierigen Lebenssituationen frühzeitig erfasst und entsprechend unterstützt werden. Ohne breit zugängliche Angebote wäre es schwierig, die betroffenen Kinder und Jugendlichen frühzeitig zu erfassen.

Im Rahmen der sekundären Prävention werden direkt die individuellen und sozialen Ressourcen der Menschen gestärkt und gefördert. Menschen werden befähigt, bestimmte Lebenssituationen eigenverantwortlich zu bewältigen und ihre individuellen Kompetenzen gezielt einzusetzen.

Mögliche Angebote der sekundären Prävention sind Information und Aufklärung, die Vermittlung von Bewältigungstechniken oder die Förderung von Handlungskompetenzen.

# Wirtschaftliche Situation der Berner Bevölkerung

## Kapitel 1 *Einkommen und Vermögen*

Armut und Reichtum sowie das Ausmass der sozialen Ungleichheiten innerhalb einer Bevölkerung sind eine Frage des Einkommens und dessen Streuung. Für die Erstellung dieses Sozialberichtes ist es erstmals möglich gemacht worden, die Informationen zum Einkommen der Berner Wohnbevölkerung direkt und für die gesamte steuerpflichtige Bevölkerung<sup>3</sup> aus den Steuerdaten zu entnehmen. Dank intensiver direktionsübergreifender Zusammenarbeit innerhalb der kantonalen Verwaltung war es möglich, die finanziellen Ressourcen mit den Eigenschaften der Haushalte zu kombinieren und so zu analysieren, wie sich die jeweiligen Haushaltseinkommen zusammensetzen und auf wie viele Personen sie sich jeweils verteilen.

### **Wie werden die Haushalte definiert?**

Grundeinheiten sind in der Steuerlogik Steuersubjekte. Das sind jene Personen, für die jeweils eine Steuererklärung eingereicht wird. Probleme macht das Zusammensetzen von Haushalten dadurch insbesondere bei älteren Kindern, Konkubinat und Kollektivhaushalten.

**Kinder** bis 16 Jahre sind ihren Eltern zugeordnet. Ab dann aber erhalten sie eine eigene Steuererklärung. Auch wenn sie noch bei den Eltern wohnen, werden sie also zu einem eigenen Steuersubjekt. In den Daten, die für die vorliegenden Auswertungen herangezogen worden sind, liess sich dieses Problem befriedigend lösen, weil der Kanton für die Prüfung des Anrechts auf Prämienverbilligung bei der Krankenversicherung die Angaben aus den Steuerdaten in diesem Punkt durch Zuzug anderer Quellen korrigiert. Die 16- bis 25-Jährigen werden weiterhin dem Elternhaushalt zugeordnet, wenn sie selber unter 12 000 Franken pro Jahr verdienen. Es ist hier jedoch ein finanzielles Kriterium, das über die Zuordnung zum Haushalt entscheidet und nicht das physische Zusammenleben.

**Konkubinate** dagegen sind weder aufgrund der Steuerdaten noch aufgrund der Prämienverbilligung identifizierbar. Während Verheiratete mit dem Verheiratetentarif besteuert werden, zahlen Konkubinatspartner den Einzeltarif (ausser Alleinerziehende). Weil bei Alleinlebenden ein Alleinstehendenabzug gemacht werden kann, ist nur bekannt, wer wirklich alleinstehend ist. Die übrigen sind der Kategorie «Einzelperson in Mehrpersonen- oder Kollektivhaushalt» zugeordnet, die neben Konkubinat auch Wohngemeinschaften und Heime umfasst.

**Kollektivhaushalte** lassen sich ebenfalls nicht identifizieren. Sie umfassen in ihrer grossen Mehrheit Heime. Dadurch ist die in der Statistik sonst übliche Abgrenzung von Privathaushalten und anderen Lebensformen nicht möglich. Personen, die in Kollektivhaushalten leben, sind wie Konkubinate der Kategorie «Einzelpersonen in Mehrpersonen- oder Kollektivhaushalten» zugeordnet.

### **Nicht steuerbare Einkommen sind nicht ausgewiesen**

Wichtige Einkommenskategorien, die in diese Lücke fallen, sind Sozialhilfeleistungen und Ergänzungsleistungen zur AHV/IV. Aber auch weitere Bedarfsleistungen sowie private Unterhalts- und Unterstützungszahlungen fehlen mit Ausnahme der Alimente. Die Ein-

<sup>3</sup> Quellenbesteuerte werden in den Analysen nicht berücksichtigt. Die Quellenbesteuerten machen ca. 18 000 Personen der ständigen Wohnbevölkerung aus. Ihr Wegfall bedeutet, dass die Lebenssituation von neu in die Schweiz zugezogenen Personen sich nur unvollständig abbildet.

kommen, die aufgrund von Steuerdaten berechnet werden, messen also die Situation der Haushalte vor Erhalt solcher Leistungen.

Einkommen und Vermögen prägen den finanziellen Spielraum eines Haushaltes. Zunächst wird gezeigt, wovon die Leute im Kanton Bern leben. Anschliessend wird vertieft untersucht, welche Rolle Leistungen der Arbeitslosenversicherung, der Ersten Säule (IV-, Witwen-, Witwer- und Waisenrenten) und Alimente für die Existenzsicherung im Erwerbsalter spielen. Weiter wird die Verteilung der Vermögen betrachtet. Schliesslich soll unter Berücksichtigung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse gezeigt werden, wie viele Haushalte im Kanton Bern arm oder armutsgefährdet sind.

## 1.1 *Niveau und Zusammensetzung der Einkommen*

Im Jahr 2006 liegt im Kanton Bern das Medianeinkommen der Haushalte bei 65087 Franken. Das heisst, je die Hälfte von ihnen verfügt über ein grösseres bzw. ein geringeres Einkommen. Die 10% der Haushalte mit den tiefsten Haushaltseinkommen erwirtschaften im Mittel (Median) 17226 Franken. Auf der anderen Seite erhalten die 10% der Haushalte mit den höchsten Einkommen im Mittel 174176 Franken – also zehnmal mehr.

Von der gesamten Einkommenssumme<sup>4</sup> stammen 61% aus Löhnen unselbstständig Beschäftigter. Die Selbstständigerwerbenden tragen 7% bei. Auch Renteneinkommen spielen mit 19% eine wichtige Rolle. Die deklarierten Vermögenserträge aus Wertschriften und Liegenschaften machen 10% der gesamten Einkommen aus.

Die Bedeutung der einzelnen Einkommenskomponenten (Erwerb, Sozialversicherungsleistungen, Vermögenseinkünfte) verändert sich jedoch im Laufe des Lebens stark. Am Anfang des Erwerbslebens, zwischen 26 und 30 Jahren, verfügen 95% der Haushalte über ein Lohneinkommen aus unselbstständiger Tätigkeit. Dieser Anteil wird im Laufe der Zeit immer kleiner und erreicht bei den 56- bis 60-Jährigen 84%, bevor er mit Erreichen des AHV-Rentenalters deutlich sinkt. Ist der Haushaltsvorstand<sup>5</sup> zwischen 66 und 70 Jahren, verfügen 29% der Haushalte noch immer über Erwerbseinkommen, die auch von jüngeren Ehefrauen oder anderen Erwerbstätigen im Haushalt stammen können. Der Anteil sinkt erst bei den 76- bis 80-Jährigen unter 10%.

Anders ist der Verlauf bei Einkommen aus selbstständiger Erwerbstätigkeit. Hier spiegelt sich, dass Betriebe erst im Laufe des Erwerbslebens übernommen oder bereits mit einer gewissen Berufserfahrung aufgebaut werden. Der Anteil Haushalte, die über Einkommen aus selbstständiger Erwerbstätigkeit verfügen, liegt in der jüngsten Altersgruppe bei 4% und erreicht den Höhepunkt zwischen 50 und 60 Jahren, wo 17% der Haushalte über solche Einkommen verfügen. Erwerbsersatzleistungen in irgendeiner Form nehmen über das ganze Erwerbsalter hinweg zwischen 8 und 10% der Haushalte im Laufe

<sup>4</sup> Erwerbseinkommen fliessen als Nettoeinkommen, aber inklusive Familienzulagen in die Haushaltseinkommen ein.

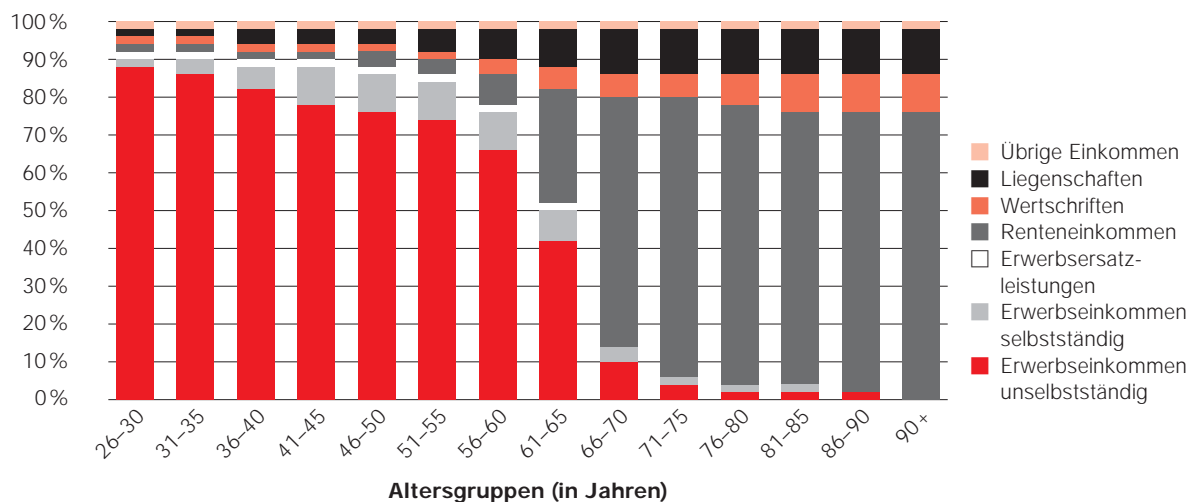
<sup>5</sup> Bei Ehepaaren wird in den Steuerdaten immer noch der Mann als Haushaltsvorstand angenommen. Gleichgeschlechtliche Paare (eingetragene Partnerschaft) sind in den vorliegenden Daten noch keine enthalten.

des Jahres in Anspruch, während die Häufigkeit von Renteneinkommen von 3 % aus startend langsam und ab 56 Jahren zunehmend ansteigt, bis sie bei den über 65-Jährigen 100 % erreicht.

Der Anteil Haushalte, der aus Bankkonten und Wertschriften über Vermögenseinkünfte verfügt, ist von Anfang an relativ hoch. Er startet bei 59 % und steigt im hohen Alter auf 92 %. Anders sieht es bei den Erträgen aus Liegenschaftsbesitz (inkl. Eigenmietwert) aus. Bei der jüngsten Altersgruppe haben nur 2 % solche Einkünfte. Der Anteil steigt bei den 41- bis 45-Jährigen auf 30 % an, erreicht bei den 66- bis 70-Jährigen mit 49 % einen Höhepunkt, bevor er im sehr hohen Alter wieder auf 31 % zurückgeht. Bis zu 19 % der Haushalte verfügen über weitere Einkommen. Dieser Anteil startet ebenfalls bescheiden und erreicht im Familienalter eine höhere Bedeutung, da in diese Kategorie auch Alimente fallen. Er sinkt aber danach nicht wirklich ab, da auch Einkommen aus Erbengemeinschaften und Miteigentum zu den weiteren Einkommen zählen. Erst im hohen Alter geht auch die Häufigkeit solcher Einkünfte zurück.

Ein etwas anderes Bild ergibt sich, wenn nicht die Häufigkeit der verschiedenen Einkommenskomponenten betrachtet wird, sondern ihr betragsmässiger Anteil an der Gesamtsumme der Haushaltseinkommen (vgl. Abbildung 1). Auf den ersten Blick wird klar, dass in dieser Summenbetrachtung im Erwerbssalter die Lohneinkommen und im AHV-Rentalter die Renteneinkommen eine überragende Rolle spielen. Vor allem aber wird deutlich, wie die Vermögenseinkünfte sowohl aus Wertschriften wie auch aus Liegenschaftserträgen im Laufe des Lebens zunehmen und im hohen Alter über 20 % der gesamten Haushaltseinkommen ausmachen.

**Abbildung 1:**  
**Zusammensetzung der Haushaltseinkommen nach Alter des Haushaltsvorstandes, 2006**



Grundgesamtheit: Haushalte mit Vorstand ab 26 Jahren. Erwerbseinkommen: Nettoeinkommen. Erwerbsersatzleistungen: Nettoleistungen aus der Arbeitslosenversicherung, Taggelder bei Krankheit, Unfall, Militär, Mutterschaft usw. Renteneinkommen: AHV/IV, berufliche Vorsorge, übrige Renten (inkl. Säule 3a). Übrige Einkommen: Alimente, weitere steuerbare Einkommen und Einkommen aus Erbengemeinschaften und Miteigentum abzüglich Verlustvorträge.  
 Quelle: Steuerverwaltung des Kantons Bern, Verantwortung für die Berechnungen: Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern

**Lesebeispiel:** Bei den Haushalten mit einem Vorstand im Alter von 41-45 Jahren (4. Säule von links) machen die Erwerbseinkommen aus unselbstständiger Tätigkeit nicht ganz 80% der Gesamtsumme aller Haushaltseinkommen aus.

## 1.2 *Bedeutung von Transfereinkommen im Erwerbsalter*

Die Abbildung 1 macht auch deutlich, dass bereits im Erwerbsalter Unterstützungen durch Sozialversicherungsleistungen eine Rolle spielen. Dabei handelt es sich um Taggelder der Arbeitslosenversicherung, IV-Leistungen, Witwen- und Waisenrenten und damit verbundene Renten der beruflichen Vorsorge sowie um Geldleistungen bei Krankheit, Unfall, Militär und Mutterschaft. Die Rolle einzelner dieser Transfereinkommen wird im Folgenden vertieft.

### **Alleinerziehende Frauen sind am häufigsten auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung angewiesen**

In den Steuerdaten bildet sich ab, wer irgendwann im Laufe des Jahres über kürzere oder längere Zeit Leistungen der Arbeitslosenversicherung (ALV) bezogen hat.<sup>6</sup> Von allen Haushalten im Erwerbsalter (Haushaltsvorstand 26- bis 63-jährig bei Frauen bzw. 26- bis 64-jährig bei Männern) sind dies 6%. Der Anteil sinkt mit zunehmendem Alter von anfangs 7.1% auf 4.3% kurz vor dem AHV-Rententalter. Dagegen steigt der Betrag im Einzelfall an, vor allem weil ältere Erwerbspersonen durchschnittlich mehr verdienen und länger arbeitslos bleiben.

Deutlich markanter als die Alterseffekte sind die Unterschiede nach Haushaltstypen (vgl. Abbildung 2), wobei die Wahrscheinlichkeit, dass jemand im Haushalt arbeitslos war, natürlich auch mit der Anzahl der Erwerbspersonen im Haushalt zusammenhängt. Die Bezugsquoten wurden daher differenziert danach ausgewertet, wer im Haushalt ALV-Gelder bezogen hat.

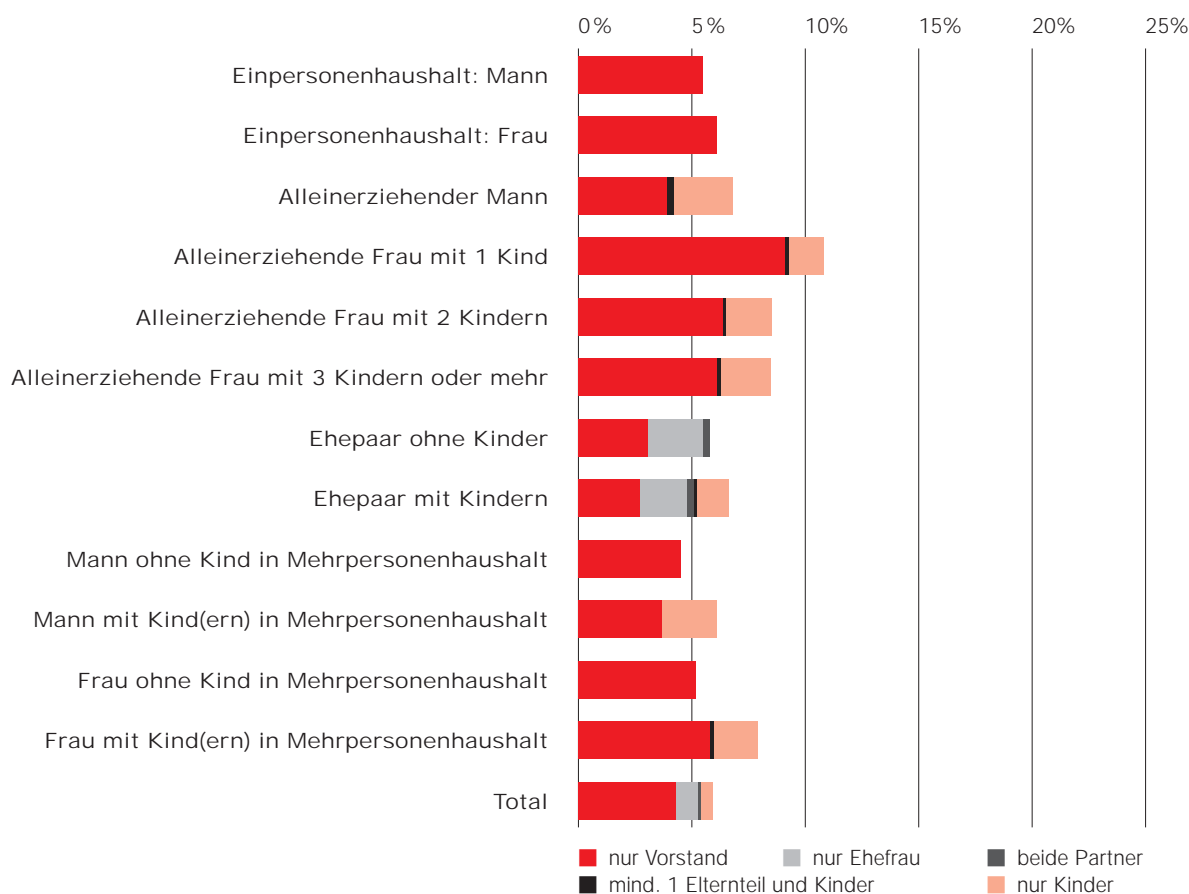
Beim Vergleich der Ein-Personen-Haushalte zeigt sich, dass allein lebende Frauen etwas häufiger auf ALV-Leistungen angewiesen sind als Männer (6.1% gegenüber 5.5%). Wesentlich grösser sind die Unterschiede zwischen alleinerziehenden Männern und Frauen. Die Bezugsquote ihrer Haushalte setzt sich nun aus verschiedenen ALV-Unterstützung beziehenden Personen zusammen: Werden zunächst nur die Eltern betrachtet, fällt auf, dass alleinerziehende Männer wie Ehemänner mit Kindern eine vergleichsweise tiefe ALV-Bezugsquote aufweisen. Jene der alleinerziehenden Frauen (8.6-9.1%) dagegen ist deutlich höher als die in allen anderen Haushaltstypen. Die Unterschiede zwischen den Geschlechtern innerhalb des gleichen Haushaltstyps sind weitgehend auf Vereinbarkeitsprobleme zurückzuführen. Kinder, die bei alleinerziehenden Vätern leben, sind in der Regel deutlich älter als bei der Mutter wohnende. Der Betreuungsbedarf ist entsprechend geringer. Dass alleinerziehende Mütter mit einem Kind besonders betroffen sind, hängt mit ihrer häufigeren Erwerbstätigkeit zusammen. Dieses Bild schlägt sich auch bei den Bezugsquoten der Kinder Alleinerziehender nieder. Je älter diese sind, desto häufiger kommt es vor, dass auch sie Arbeitslosengelder beziehen. Auch dass die Kinder Alleinerziehender generell eine höhere ALV-Bezugsquote aufweisen, ist ein reiner Alterseffekt. Da Elternpaare sich meist erst im Laufe der Zeit trennen, sind die Kinder in Alleinerziehendenhaushalten durchschnittlich älter als jene von Ehepaaren. Dasselbe Phänomen lässt sich auch bei Eltern in Mehrpersonenhaushalten feststellen, die zu einem grossen Teil Fortsetzungsfamilien sind.

<sup>6</sup> Dies entspricht nicht der Sicht der Arbeitslosenstatistik, welche Werte auf Monatsbasis ausweist. Eine direkte Vergleichbarkeit ist dadurch nicht gegeben.

Erwachsene, die in einer Ehe leben, weisen die geringste ALV-Häufigkeit auf. Bei den Ehepaaren mit Kindern dürfte dies mit einem Meldeeffekt und einem Selektionseffekt zusammenhängen: Als Paar in wirtschaftlicher Solidarbeziehung ist es eher möglich, selber zu verkraften, dass ein Elternteil vorübergehend nicht erwerbstätig ist, ohne dass er oder sie sich bei der Arbeitslosenversicherung melden muss. Und Ehepaare mit Kindern sind insofern eine ausgewählte Gruppe, als der Entscheid für Kinder oft erst fällt, wenn die wirtschaftlichen Verhältnisse einigermaßen gesichert sind.

Frauen und Männer in Mehrpersonenhaushalten dürften dann, wenn sie keine Kinder haben, überwiegend in Konkubinaten leben, und mit Kindern am häufigsten in Fortsetzungsfamilien, gefolgt von schon immer unverheirateten Eltern. Allerdings lassen sie sich nicht exakt trennen von anderen, selteneren Haushaltskonstellationen, wie Wohngemeinschaften, dem Zusammenwohnen erwachsener, wirtschaftlich selbstständiger Kinder mit den Eltern sowie von Personen, die in einem Kollektivhaushalt leben. Sind

**Abbildung 2:**  
**Leistungen der Arbeitslosenversicherung: Bezugsquoten nach Haushaltstyp, 2006**



Grundgesamtheit: Haushalte mit Vorstand im Erwerbsalter (26 bis 63 bzw. 64 Jahre). Bezugsquote: Anteil der Haushalte mit Bezug von ALV-Leistungen am Total (des betreffenden Haushaltstyps).

Quelle: Steuerverwaltung des Kantons Bern, Verantwortung für die Berechnungen: Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern

**Lesbeispiel:** 6.8% aller Haushalte alleinerziehender Männer beziehen Leistungen der ALV (3. Balken von oben). Bei 3.9% bezieht einzig der Vater (Vorstand) ALV-Leistungen, bei 0.3% der Vater und mindestens ein Kind, bei 2.6% einzig die Kinder (die genauen Prozentwerte sind in der Grafik nicht ersichtlich).



keine Kinder da, gleichen die ALV-Quoten in abgeschwächter Form jener der Alleinstehenden; sind Kinder vorhanden, ist das Muster ähnlich wie bei den Alleinerziehenden.

Die in Tabelle 1 ersichtlichen ALV-Beträge (Medianwert der verschiedenen Haushaltstypen) verweisen auf weitere Unterschiede, die mit unterschiedlicher Bezugsdauer, Lohnhöhe und den übrigen Einkommen des Haushalts zusammenhängen. Sie bilden insofern ein Gegenbild zu vorne, als alleinerziehende Mütter und unverheiratete Mütter in Mehrpersonenhaushalten, die besonders häufig ALV-Zahlungen aufweisen, nur relativ kleine Beträge beziehen.

### **Alleinerziehende Männer beziehen häufig eine Witwerrente**

Höher noch als bei der Arbeitslosenversicherung ist die Bezugsquote von Leistungen der Ersten Säule im Erwerbsalter (7 %). Darunter fallen Zahlungen der Invalidenversicherung (IV) sowie Witwen-, Witwer- und Waisenrenten. Unterscheiden lassen sich diese Kategorien in den Steuerdaten nicht. Die Analysen sind auf bis 55-Jährige beschränkt, weil in den Altersklassen knapp vor dem AHV-Rentalter bereits Vorbezüge der AHV eine Rolle spielen können.

In Abbildung 3 sind die unterschiedlichen Bezugsquoten nach Haushaltstypen ersichtlich. Mit Abstand die grösste Rolle spielen Leistungen der Ersten Säule für alleinerziehende Väter, die eine Bezugsquote von gegen 20% aufweisen. Werden ihre Kinder dazugezählt, steigt die Quote gar auf 24 %. Dies ist dadurch bedingt, dass sich unter den wenigen

**Tabelle 1:**  
**Leistungen der Arbeitslosenversicherung:**  
**Betroffene Haushalte und Medianbeträge (in Fr. pro Jahr), 2006**

	Anzahl Haushalte mit ALV-Bezug	Bezugs- quote	Median (in Fr.) *
<b>Einpersonenhaushalt: Mann</b>	<b>2 551</b>	<b>5.5 %</b>	<b>11 214</b>
<b>Einpersonenhaushalt: Frau</b>	<b>2 434</b>	<b>6.1 %</b>	<b>9 126</b>
<b>Alleinerziehender Mann</b>	<b>81</b>	<b>6.8 %</b>	
<b>Alleinerziehende Frau mit 1 Kind</b>	<b>762</b>	<b>10.8 %</b>	<b>7 166</b>
<b>Alleinerziehende Frau mit 2 Kindern</b>	<b>464</b>	<b>8.6 %</b>	<b>4 865</b>
<b>Alleinerziehende Frau mit 3 Kindern oder mehr</b>	<b>134</b>	<b>8.7 %</b>	<b>4 579</b>
<b>Ehepaar ohne Kinder</b>	<b>3 451</b>	<b>5.8 %</b>	<b>10 953</b>
<b>Ehepaar mit Kindern</b>	<b>5 531</b>	<b>6.6 %</b>	<b>7 936</b>
<b>Mann ohne Kind in Mehrpersonenhaushalt</b>	<b>1 892</b>	<b>4.5 %</b>	<b>9 123</b>
<b>Mann mit Kind(ern) in Mehrpersonenhaushalt</b>	<b>46</b>	<b>6.3 %</b>	
<b>Frau ohne Kind in Mehrpersonenhaushalt</b>	<b>1 531</b>	<b>5.2 %</b>	<b>7 560</b>
<b>Frau mit Kind(ern) in Mehrpersonenhaushalt</b>	<b>500</b>	<b>7.9 %</b>	<b>5 600</b>
<b>Total</b>	<b>19 377</b>	<b>6.0 %</b>	<b>8 882</b>

\* Berechnet für Haushalte mit Bezug von Leistungen der Arbeitslosenversicherung.

Werte, die auf weniger als 100 Fällen beruhen, sind nicht ausgewiesen. Grundgesamtheit: Haushalte mit Vorstand im Erwerbsalter (26 bis 63 bzw. 64 Jahre). Bezugsquote: Anteil der Haushalte mit Bezug von ALV-Leistungen am Total (des betreffenden Haushaltstyps).

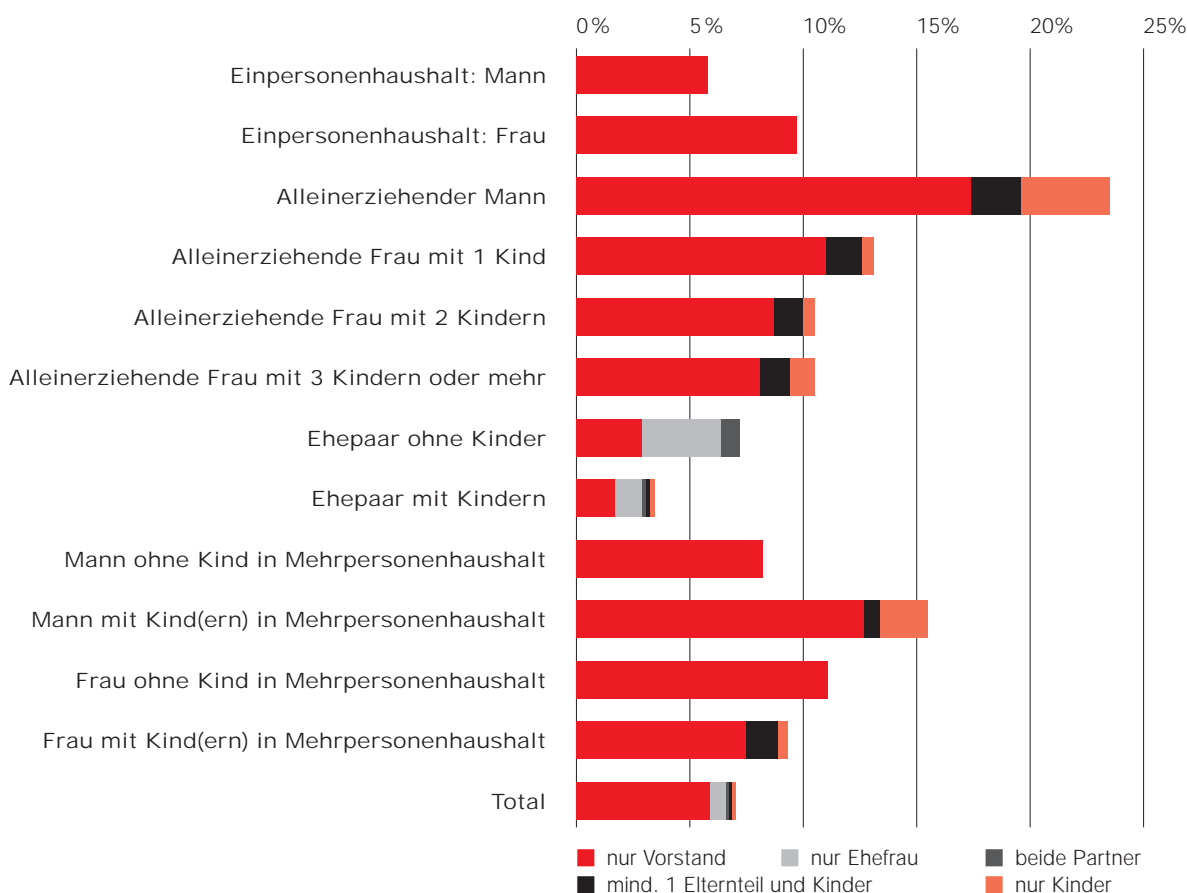
Quelle: Steuerverwaltung des Kantons Bern, Verantwortung für die Berechnungen: Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern

**Lesebeispiel:** 5531 Ehepaare mit Kindern beziehen Leistungen der ALV (2. Spalte von links; 8. Zeile von oben). Das sind insgesamt 6.6% aller Ehepaare mit Kindern im Kanton Bern (3. Spalte von links; 8. Zeile von oben). Die durchschnittliche Höhe der jährlichen Leistungen (Median) beträgt bei ihnen Fr. 7936.– (4. Spalte von links; 8. Zeile von oben).

alleinerziehenden Männern relativ viele Witwer befinden, die Witwerrenten erhalten. Die unterschiedlichen Bezugsquoten von alleinerziehenden Männern und Frauen sind hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass die Mütter häufiger keine Witwenrente beziehen, da sie nicht nach dem Tod des Partners, sondern nach einer Trennung oder Scheidung die Kinder betreuen.

Die unterschiedliche Bezugsquote zwischen den alleinlebenden Frauen und Männern dürfte wiederum weitgehend mit der Witwer-/Witwenrente zu erklären sein. Denn in den untersuchten Altersgruppen ist generell der Anteil der Witwen bedeutend höher als jener der Witwer. Dass unter den Ehepaaren jene ohne Kinder häufiger Leistungen der Ersten Säule beziehen als jene mit Kindern, ist darauf zurückzuführen, dass sie im

**Abbildung 3:**  
**Leistungen der Ersten Säule: Bezugsquoten nach Haushaltstyp (Vorstand 26-55 Jahre), 2006**



Grundgesamtheit: Haushalte mit Vorstand im Alter von 26 bis 55 Jahren. Bezugsquote: Anteil der Haushalte mit Bezug von Leistungen der Ersten Säule am Total (des betreffenden Haushaltstyps).

Quelle: Steuerverwaltung des Kantons Bern, Verantwortung für die Berechnungen: Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern

**Lesebeispiel:** 23.6% aller Haushalte alleinerziehender Männer beziehen Leistungen der Ersten Säule (3. Balken von oben). Bei 17.4% bezieht der Vater (Vorstand) Leistungen der Ersten Säule, bei 2.2% der Vater und mindestens ein Kind, bei 3.9% nur die Kinder (die genauen Prozentwerte sind in der Grafik nicht ersichtlich).

Durchschnitt deutlich älter sind. Unter den Personen in Mehrpersonenhaushalten schliesslich finden sich nicht nur Konkubinate und Mehrgenerationenhaushalte, sondern auch jene Personen, die in einem Heim leben. Hier dürfte also auch die IV eine wichtige Rolle spielen.

Bei den Leistungen der Ersten Säule bestehen umgekehrte Alterseffekte als bei der Arbeitslosenversicherung: Die Bezugsquote startet bei den 26- bis 30-Jährigen mit 3% und steigt bis in die Altersgruppe der 51- bis 55-Jährigen auf 13% an. Wie aus Tabelle 2 hervorgeht, sind die Medianwerte der meist auf Dauer angelegten Leistungen aus der Ersten Säule höher als bei den ALV-Zahlungen. Die Beträge der Ersten Säule erscheinen stark genormt und schwanken fast nur aufgrund der Kinderzahl zwischen 17 200 und 29 000 Franken pro Jahr. Ersichtlich ist auch, dass hinter gewissen Haushaltstypen mit hohen Bezugsquoten sehr wenige Fälle stehen.

**Tabelle 2:**  
**Leistungen der Ersten Säule:**  
**Betroffene Haushalte und Medianbeträge (in Fr. pro Jahr), 2006**

	Anzahl Haushalte mit Bezug 1. Säule	Bezugs- quote	Median (in Fr.) *
<b>Einpersonenhaushalt: Mann</b>	<b>2 286</b>	<b>5.8%</b>	<b>17 196</b>
<b>Einpersonenhaushalt: Frau</b>	<b>2 876</b>	<b>9.7%</b>	<b>18 168</b>
<b>Alleinerziehender Mann</b>	<b>242</b>	<b>23.6%</b>	<b>21 732</b>
<b>Alleinerziehende Frau mit 1 Kind</b>	<b>872</b>	<b>13.1%</b>	<b>21 285</b>
<b>Alleinerziehende Frau mit 2 Kindern</b>	<b>558</b>	<b>10.5%</b>	<b>28 693</b>
<b>Alleinerziehende Frau mit 3 Kindern oder mehr</b>	<b>161</b>	<b>10.5%</b>	<b>28 980</b>
<b>Ehepaar ohne Kinder</b>	<b>1 933</b>	<b>7.2%</b>	<b>17 772</b>
<b>Ehepaar mit Kindern</b>	<b>2 574</b>	<b>3.3%</b>	<b>22 752</b>
<b>Mann ohne Kind in Mehrpersonenhaushalt</b>	<b>3 047</b>	<b>8.2%</b>	<b>17 196</b>
<b>Mann mit Kind(ern) in Mehrpersonenhaushalt</b>	<b>104</b>	<b>15.6%</b>	<b>22 272</b>
<b>Frau ohne Kind in Mehrpersonenhaushalt</b>	<b>2 775</b>	<b>11.1%</b>	<b>17 196</b>
<b>Frau mit Kind(ern) in Mehrpersonenhaushalt</b>	<b>568</b>	<b>9.2%</b>	<b>23 400</b>
<b>Total</b>	<b>17 996</b>	<b>7.0%</b>	<b>17 196</b>

\* Berechnet für Haushalte mit Bezug von Leistungen der Ersten Säule.

Grundgesamtheit: Haushalte mit Vorstand im Alter von 26 bis 55 Jahren. Bezugsquote: Anteil der Haushalte mit Bezug von Leistungen der Ersten Säule am Total (des betreffenden Haushaltstyps).

Quelle: Steuerverwaltung des Kantons Bern, Verantwortung für die Berechnungen: Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern

**Lesebeispiel:** 2876 alleinstehende Frauen beziehen Leistungen der Ersten Säule (2. Spalte von links; 2. Zeile von oben). Dies sind 9.7% aller alleinstehenden Frauen im Kanton Bern (3. Spalte von links; 2. Zeile von oben). Die durchschnittliche Höhe der jährlichen Leistungen (Median) beträgt bei ihnen Fr. 18 168.– (4. Spalte von links; 2. Zeile von oben).

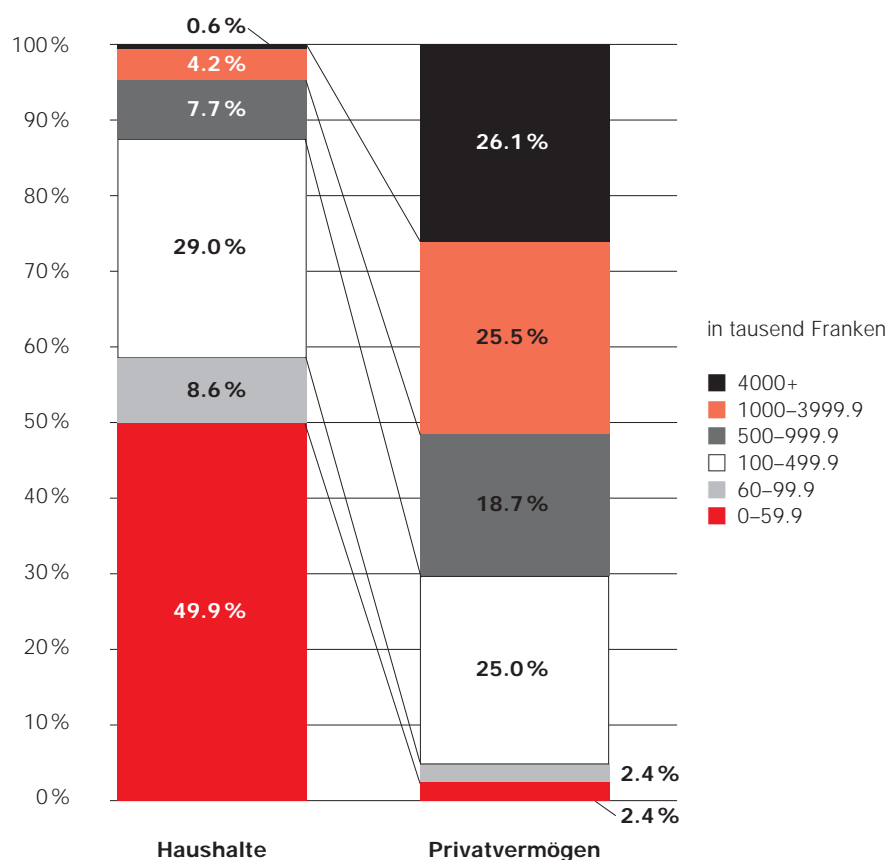
## 1.3 Vermögensverteilung

Für das Wohlstandsniveau ist nicht nur das Einkommen eines Haushalts wichtig, sondern auch das Vermögen. Ist genügend Vermögen vorhanden, kann der Lebensstandard auch dann beibehalten werden, wenn vorübergehend ein Einkommen ausfällt oder wenn es nach der Pensionierung sinkt.

Nicht alle Haushalte können ihr Wohlstandsniveau durch ein Vermögen aufbessern oder gar den Lebensunterhalt mitfinanzieren. Das Vermögen ist im Kanton Bern sehr ungleich verteilt. Abbildung 4 gibt einen Überblick zur Verteilung der Reinvermögen nach Vermögensklassen.

19% der Berner Haushalte weisen gar kein Reinvermögen aus. Jene insgesamt 49.9% der Haushalte, deren Reinvermögen 60000 Franken nicht übersteigt, besitzen insgesamt

**Abbildung 4:**  
**Verteilung der Reinvermögen, 2006**



Grundgesamtheit: Haushalte mit Vorstand ab 26 Jahren.

Quelle: Steuerverwaltung des Kantons Bern, Verantwortung für die Berechnungen: Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern

**Lesebeispiel:** 0.6% aller Berner Haushalte (linke Säule oben) haben ein Vermögen von mehr als 4 Millionen Franken. Zusammen besitzen diese Haushalte 26.1% aller Privatvermögen im Kanton Bern (rechte Säule oben).

2.4% der Privatvermögen im Kanton. Auf der anderen Seite des Spektrums sind rund 5% der Haushalte Millionäre. Sie besitzen zusammen etwas mehr als die Hälfte des Gesamtvermögens. Wobei die Ungleichheit an der Spitze noch zunimmt: Die 0.6% der Haushalte mit über 4 Millionen Franken Reinvermögen besitzen bereits mehr als einen Viertel der gesamten Privatvermögen im Kanton.

## *Kapitel 2 Armut und Armutsgefährdung*

Wer ist im Kanton Bern arm? In den Steuerdaten ist ersichtlich, wer nicht über genug Einkommen verfügt, um seine Existenz eigenverantwortlich zu sichern. Es ist jedoch nicht bekannt, ob diese Haushalte bereits durch Verwandte, Sozialhilfe oder Ergänzungsleistungen unterstützt werden.

Es wurden deshalb im Folgenden zwei Analysen durchgeführt. Als erstes wird in Anlehnung an das Vorgehen von OECD und EU eine relative Armutsgrenze betrachtet, die bei 50% bzw. 60% des Medianeinkommens liegt. Im Folgenden wird hier bei Haushalten, die unter diesen Grenzwerten liegen, von armen bzw. armutsgefährdeten Haushalten gesprochen.<sup>7</sup> Die Analysen lassen sich auch so differenzieren, dass die Möglichkeit eines Vermögensverzehr mit einbezogen wird. Allerdings wurde hier eine Vermögensgrenze von 150 000 Franken Reinvermögen bei Ehepaaren und 120 000 Franken bei allen Übrigen gesetzt, weil sonst auch Haushalte mit sehr hohen Vermögen und sehr tiefen Einkommen unter die Finanzschwachen fallen könnten.<sup>8</sup>

Als zweites wird bei der Bevölkerung im Erwerbsalter die für die Sozialhilfeberechtigung entscheidende Sozialhilfegrenze in ihrem striktesten Sinn angewendet. Insbesondere wird verlangt, dass ein Haushalt sein Vermögen bis auf einen minimalen Rest verbraucht hat, bevor er Sozialhilfeleistungen beziehen kann. Identifiziert werden also Personen und Haushalte mit einem Jahreseinkommen unter der Sozialhilfegrenze.

### *2.1 Bevölkerung mit sehr geringen finanziellen Mitteln*

In der internationalen Literatur werden in der Diskussion über Armut und Armutsgefährdung zwei wichtige Grenzwerte verwendet. Es wird unterschieden zwischen einer Armuts- und einer Armutsgefährdungsgrenze, die bei 50% bzw. 60% des Medianeinkommens liegen. Dank der Berücksichtigung dieser beiden Grenzwerte kann Armut differenzierter erfasst werden. Aus sozialpolitischer Sicht ist es nicht nur wichtig, die Anzahl Haushalte und Personen zu kennen, die unter der Armutsgrenze leben, sondern auch diejenigen, deren Einkommen nur ganz knapp über der Armutsgrenze liegt und die somit nur einen Schritt von der Armut entfernt sind. Die Armuts- und die Armutsgefährdungsgrenze sagen noch nichts darüber aus, wie gut mit dem entsprechenden Grenzwert ein minimaler Bedarf gedeckt werden kann. Die relative Betrachtung ist vielmehr ein Mass für soziale Ungleichheit und Ausgrenzung.

<sup>7</sup> In der entsprechenden Literatur wird in diesem Zusammenhang auch von Haushalten mit sehr geringen bzw. geringen finanziellen Mitteln gesprochen (vgl. Wanner/Gabardinho 2008).

<sup>8</sup> Auch mit dieser Vermögensgrenze kann es in Einzelfällen vorkommen, dass Personen in den Steuerdaten als arm erscheinen, obwohl sie in Realität über einen höheren Lebensstandard verfügen. Anzeichen dafür sind Immobilienbesitz mit einem beträchtlichen Eigenmietwert, relativ hohe Unterhalts- und Betriebskosten für eigene Liegenschaften oder grössere Einnahmen aus Vermietung oder Verpachtung. Unter den gut 50 000 Haushalten mit geringen finanziellen Mitteln (vgl. Abschnitt 2.1) wurden auf diese Weise 1200 Haushalte (2.4%) identifiziert, die mindestens eines dieser Kriterien erfüllen (Definition der einzelnen Kriterien: Eigenmietwert bei Ein-Personen-Haushalten über Fr. 10 800.– pro Jahr, bei allen übrigen Haushalten über Fr. 14 400.–; Unterhalts- und Betriebskosten über Fr. 30 000.– pro Jahr; Erträge aus Vermietung oder Verpachtung über Fr. 6 000.– pro Jahr). Auf die Berechnung der Armutsquoten haben diese Einzelfälle keinen bedeutenden Einfluss.

Die Analyse der Einkommen der armen Bevölkerung ist erst aussagekräftig, wenn sich damit das Wohlstandsniveau verschiedener Haushalte miteinander vergleichen lässt. Deshalb wurden zunächst die verfügbaren Haushaltseinkommen berechnet, also die Steuern, Sozialversicherungsbeiträge, Berufsauslagen und bezahlten Alimente abgezogen. Dagegen sind die Kinderzulagen bei Haushalten mit Kindern im Haushaltseinkommen enthalten, weil sie steuerbar sind. Da vom verfügbaren Haushaltseinkommen immer noch unterschiedlich viele Leute leben, muss auch die Grösse des Haushalts berücksichtigt werden. Dies geschieht durch die Umrechnung in sogenannte Äquivalenzeinkommen, die für alle Haushalte jenes Einkommen angeben, das sie hätten, wenn sie ein Einpersonenhaushalt wären.<sup>9</sup> Nun ist die Haushaltsgrösse nicht in jedem Fall präzise bekannt. Von einer nicht unerheblichen Gruppe von Personen weiss man nur, dass sie (mit oder ohne Kinder) in Mehrpersonen- oder Kollektivhaushalten wie Heimen leben. Deshalb wurde vereinfachend angenommen, dass im Erwerbsalter die Mehrpersonenhaushalte überwiegen, also Konkubinate und Fortsetzungsfamilien. Für die Berechnungen wurde davon ausgegangen, dass noch eine weitere erwachsene Person im Haushalt lebt, die in der Steuererklärung deklarierten Einkommen für diese jedoch nicht auch noch reichen müssen, sondern alle Erwachsenen im Haushalt sich selber und gegebenenfalls ihre Kinder unterhalten.

Die in Tabelle 3 ausgewiesenen Analysen stützen sich auf die verfügbaren Äquivalenzeinkommen. Werden zunächst ohne Berücksichtigung der in der Analyse belassenen Vermögen nur die Einkommen betrachtet, so fallen insgesamt 8.1 % der Haushalte unter die Grenze von 50 % des Medianeinkommens. Die altersspezifische Untersuchung zeigt jedoch, dass die Armutsgefährdung im Laufe des Lebens variiert. Sie ist bei der jüngsten Gruppe der ab 26-Jährigen und bei der ältesten Gruppe der ab 91-Jährigen besonders hoch, wobei in der jüngsten Gruppe auch noch in Ausbildung befindliche Junge enthalten sind, die von den Eltern unterstützt sein könnten, ohne dass sich dies in den Steuerdaten abbildet.

Insbesondere nach der Altersphase, in der oft kleinere Kinder im Haushalt leben (bei den ab 46-Jährigen), sinkt die Armutsquote auf deutlich tiefere Werte ab.

Wird nicht nur die Einkommenssituation, sondern auch die Vermögenslage mit berücksichtigt, indem zum verfügbaren Medianeinkommen 5 % des in der Analyse belassenen Vermögens im Sinne eines Vermögensverzehr hinzugefügt werden, sinken die Anteile der armen Haushalte im frühen Erwerbsalter nur geringfügig. Im AHV-Rentenalter sind die Differenzen grösser. Pensionierte, die über ein geringes Einkommen verfügen, können also eher als Personen im Erwerbsalter auf vorhandenes Vermögen zurückgreifen, um nicht in Armut abzurutschen. Wird 5 % Vermögensverzehr als zumutbar unterstellt, so sind es noch 7.3 % der Haushalte, die unter dem Grenzwert von 50 % des Medianeinkommens liegen.

<sup>9</sup> Es gibt für die Umrechnung verschiedene Äquivalenzskalen. Hier wurde die vom Bundesamt für Statistik gewählte modifizierte OECD-Skala übernommen: Sie verwendet für die erste Person im Haushalt das Gewicht 1, jede weitere Person über 14 Jahre +0.5, jede weitere Person bis 14 Jahre +0.3.

Die letzte Spalte zeigt dieselbe Analyse mit der gebräuchlichen Armutsgefährdungsgrenze von 60% des Medianeinkommens. Dabei gelten Haushalte dann als armutsgefährdet, wenn ihr verfügbares Äquivalenzeinkommen plus 5% ihres Reinvermögens geringer ist als 60% vom Median des verfügbaren Äquivalenzeinkommens aller Haushalte. Hier wird deutlich, dass bei einer vergleichsweise geringen Verschiebung des betrachteten Grenzwerts die Gruppe der Armutsgefährdeten stark anwächst auf insgesamt 11.8%. Dies lässt darauf schliessen, dass eine grosse Anzahl Haushalte mit einem verfügbaren Äquivalenzeinkommen auskommen muss, das nur knapp über der Armutsgrenze von 50% des Medianeinkommens liegt.

**«Ich gehe nicht in den Ausgang. Wer soll das bezahlen? Ich würde gerne gehen, aber ich kann nicht. Wenn es mal vorkommt, dass ich mich trotzdem auf ein Glas mit Freunden treffe, muss ich den ausgegebenen Betrag beim nächsten Essen einsparen.»**

Interview mit I. R. vom 25. April 2008

**Tabelle 3:**  
**Anteil armer oder armutsgefährdeter Haushalte nach Alter des Haushaltsvorstandes, 2006**

Altersgruppe	50% des Median- einkommens	50% des Median- einkommens + 5% Vermögen	60% des Median- einkommens + 5% Vermögen
26-30	12.5 %	12.0 %	16.5 %
31-35	9.6 %	9.3 %	13.5 %
36-40	9.3 %	8.9 %	13.3 %
41-45	8.4 %	8.0 %	12.2 %
46-50	7.5 %	7.2 %	10.5 %
51-55	6.5 %	6.2 %	8.8 %
56-60	5.9 %	5.5 %	7.8 %
61-65	5.8 %	5.2 %	7.5 %
66-70	7.1 %	5.7 %	10.3 %
71-75	7.1 %	5.6 %	11.7 %
76-80	7.5 %	5.4 %	13.1 %
81-85	8.5 %	5.8 %	14.4 %
86-90	9.9 %	6.4 %	17.1 %
91+	12.2 %	8.4 %	19.8 %
<b>Total</b>	<b>8.1 %</b>	<b>7.3 %</b>	<b>11.8 %</b>

Grundgesamtheit: Haushalte mit Vorstand ab 26 Jahren. Anteile der armen oder armutsgefährdeten Haushalte berechnet anhand des verfügbaren Äquivalenzeinkommens (mit Korrektur für Mehrpersonenhaushalte); Haushalte mit einem Reinvermögen von mehr als Fr. 120000.- (Ehepaare: Fr. 150000.-) gelten nicht als arm oder armutsgefährdet. Quelle: Steuerverwaltung des Kantons Bern, Verantwortung für die Berechnungen: Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern

**Lesebeispiel:** Bei Haushalten mit einem Vorstand im Alter von 26-30 Jahren haben 12.5% ein Einkommen, das kleiner ist als 50% des Medianeinkommens (2. Spalte von links; 1. Zeile von oben). Bei Haushalten mit einem Vorstand im Alter von 91 und mehr Jahren haben 19.8% ein Einkommen, das unter 60% des Medianeinkommens liegt (4. Spalte von links; 14. Zeile von oben) – auch wenn ihr Vermögen mitberücksichtigt wird (Vermögensverzehr von 5%).



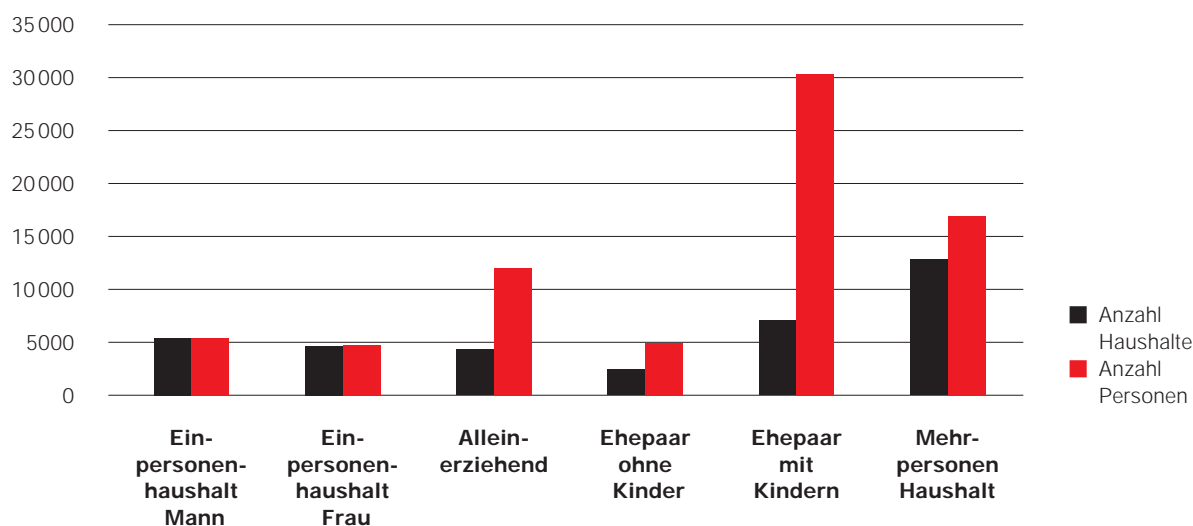
## EIGENSCHAFTEN DER ARMEN ODER ARMUTSGEFÄHRDETEN HAUSHALTE

Im Folgenden werden die verschiedenen Charakteristika der armen oder armutsgefährdeten Haushalte eingehender untersucht. Als Grenzwert über alle Altersgruppen hinweg wird stets 60 % des Medianeinkommens verwendet.

### Die meisten armen oder armutsgefährdeten Personen leben in Familienhaushalten

Insgesamt gibt es im Kanton Bern über 50 000 arme oder armutsgefährdete Haushalte. In diesen Haushalten leben gut 90 000 Menschen, davon sind rund ein Viertel Kinder unter 18 Jahren. Weiter machen etwa die 7 000 Ehepaare mit Kindern unter den armen oder armutsgefährdeten Haushalten mit einem Vorstand im Erwerbsalter knapp einen Fünftel aus – ein Anteil, der nicht auffällig hoch ist. Das Bild verändert sich jedoch, wenn man die über 30 000 Personen zählt, die in diesen Haushalten leben. Auf diese Weise kommt man auf einen Anteil von 40 % (Abbildung 5). Das sind fast doppelt so viele Personen wie in den Mehrpersonenhaushalten, die an zweiter Stelle folgen. Die drittgrösste Gruppe sind die Personen in Alleinerziehendenhaushalten. Die Personenanteile der übrigen Haushaltstypen liegen deutlich unter 10 %.

**Abbildung 5:**  
**Personen in armen oder armutsgefährdeten Haushalten (Vorstand im Erwerbsalter), 2006**



Grundgesamtheit: Haushalte mit Vorstand im Erwerbsalter (26 bis 63 bzw. 64 Jahre). Arme oder armutsgefährdete Haushalte: verfügbares Äquivalenzeinkommen plus 5 % des Reinvermögens sind geringer als 60 % vom Median des verfügbaren Äquivalenzeinkommens aller Haushalte. Haushalte mit einem Reinvermögen von mehr als Fr. 120 000.– (Ehepaare: Fr. 150 000.–) gelten nicht als arm oder armutsgefährdet. Quelle: Steuerverwaltung des Kantons Bern, Verantwortung für die Berechnungen: Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern

**Lesbeispiel:** 7095 Haushalte mit Ehepaaren mit Kindern sind arm oder armutsgefährdet (4. Säule von rechts). Dies sind 30 380 Personen (3. Säule von rechts). Die genauen Werte sind in der Abbildung nicht ersichtlich.

### Hohes Armutsrisiko für Ausländerinnen und Ausländer

Deutlich ist auch, dass Haushalte mit ausländischem Vorstand sehr viel öfter Einkommen unter der Armutsgefährdungsgrenze aufweisen als Haushalte mit Schweizer Vorstand. Diese Ungleichheit wächst im Laufe des Lebens. Ist der Anteil der armen ausländischen Haushalte bei den ab 26-Jährigen nicht sehr viel höher als in der Schweizer Bevölkerung, so öffnet sich die Schere zunehmend. Insbesondere verbessert sich die Lage ausländischer Haushalte nach der Familienphase nicht. Auch im AHV-Rentenalter sind sie viel häufiger arm oder armutsgefährdet.

Ersichtlich ist in der Tabelle 4 auch, dass Ehepaare über alle Altersklassen hinweg deutlich seltener arm oder armutsgefährdet sind als Nicht-Ehepaare. Besonders gross ist der Unterschied bei Haushalten mit Schweizer Vorstand: Liegen von den Ehepaaren 3.4 % unter der Armutsgefährdungsgrenze, so ist der Anteil bei den Nicht-Ehepaaren mit 15 % über viermal höher. Der kumulierte Effekt beider Ungleichheiten führt dazu, dass bei nicht verheirateten ausländischen Personen über 70 Jahre etwa die Hälfte arm oder armutsgefährdet ist. Binationale Paare nehmen eine mittlere Position zwischen Paaren mit ausländischem und Schweizer Pass ein.

**Tabelle 4:**  
**Anteil armer oder armutsgefährdeter Haushalte nach Alter und Nationalität des Haushaltsvorstands, 2006**

Altersgruppe	Nicht-Ehepaar-Haushalte			Ehepaar-Haushalte			
	Schweiz	Ausland	Total	Schweiz	Ausland	binational	Total
26–30	15.5%	21.8%	16.6%	10.1%	18.0%	18.5%	15.9%
31–35	13.1%	23.8%	14.9%	7.6%	14.5%	11.9%	10.4%
36–40	15.1%	22.7%	16.7%	5.5%	16.5%	10.9%	8.7%
41–45	15.0%	22.5%	16.2%	4.6%	15.9%	8.5%	7.7%
46–50	13.7%	23.6%	14.9%	3.0%	17.9%	7.9%	6.3%
51–55	11.7%	25.8%	13.0%	2.5%	19.8%	8.3%	5.1%
56–60	11.7%	24.1%	12.9%	1.8%	17.1%	6.5%	3.8%
61–65	11.8%	25.2%	12.9%	2.0%	19.7%	5.4%	3.6%
66–70	16.4%	35.9%	18.2%	2.6%	18.3%	5.1%	4.1%
71–75	17.3%	46.0%	19.0%	3.2%	25.9%	9.1%	4.5%
76–80	17.5%	46.1%	18.4%	4.4%	32.3%	8.1%	5.4%
81–85	18.3%	42.0%	18.2%	4.8%			5.6%
86–90	20.7%	50.0%	20.4%	4.3%			4.9%
91+	21.6%		21.3%	7.1%			7.4%
<b>Total</b>	<b>15.0%</b>	<b>26.3%</b>	<b>16.1%</b>	<b>3.4%</b>	<b>18.3%</b>	<b>8.7%</b>	<b>6.1%</b>

Werte, die auf weniger als 100 Fällen beruhen, sind nicht ausgewiesen. Grundgesamtheit: Haushalte mit Vorstand ab 26 Jahren. Nicht-Ehepaar-Haushalte mit Vorstand unbekannter Nationalität (4.8 % aller Nicht-Ehepaar-Haushalte) und Ehepaar-Haushalte mit mind. einem Ehepartner unbekannter Nationalität (22 % aller Ehepaar-Haushalte) sind einzig im Total enthalten. Anteil armer oder armutsgefährdeter Haushalte berechnet anhand des verfügbaren Äquivalenzeinkommens (mit Korrektur für Mehrpersonenhaushalte); Haushalte mit einem Reinvermögen von mehr als Fr. 120 000.– (Ehepaare: Fr. 150 000.–) gelten nicht als arm oder armutsgefährdet.

Quelle: Steuerverwaltung des Kantons Bern, Verantwortung für die Berechnungen: Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern

**Lesebeispiel:** 13.7 % der Schweizer Nicht-Ehepaar-Haushalte (2. Spalte von links; 5. Zeile von oben) mit einem Haushaltsvorstand im Alter von 46-50 Jahren (1. Spalte von links; 5. Zeile von oben) sind arm oder armutsgefährdet.

### Haushaltstyp als Indikator für die Armutsgefährdung

Wie setzt sich die arme oder armutsgefährdete Bevölkerung nach Haushaltstyp zusammen? Hier gilt es zu differenzieren. Die unterschiedlichen Armutsursachen im Erwerbs- und AHV-Rentenalter führen auch zu unterschiedlichen Bildern. Tabelle 5 zeigt die Anteile verschiedener Haushaltstypen an allen armen oder armutsgefährdeten Haushalten im Erwerbsalter.

Wenn die Ehepaare beiseite gelassen und nur jene Haushaltstypen betrachtet werden, die sich nach Geschlecht differenzieren lassen, so werden zwei Sachverhalte deutlich: Frauen machen vor allem als Alleinerziehende und in Mehrpersonenhaushalten mit Kindern einen grösseren Anteil an den Armen oder Armutsgefährdeten aus als Männer der gleichen Gruppe. Männer dagegen weisen unter den Alleinlebenden und den in Mehrpersonenhaushalten ohne Kinder Lebenden den grösseren Anteil aus. Ihre Armutsgefährdung geht also auf andere Faktoren zurück als die der Frauen. Diese Faktoren aber lassen sich aus den Steuerdaten nicht erschliessen.

**Tabelle 5:**  
**Arme oder armutsgefährdete Haushalte mit Vorstand im Erwerbsalter:**  
**Verteilung nach Haushaltstyp, 2006**

Haushaltstyp	Anteil	Fälle
Einpersonenhaushalt: Mann	14.7 %	5406
Einpersonenhaushalt: Frau	12.8 %	4699
Alleinerziehender Mann	0.4 %	130
Alleinerziehende Frau mit 1 Kind	5.0 %	1825
Alleinerziehende Frau mit 2 Kindern	4.6 %	1701
Alleinerziehende Frau mit 3 oder mehr Kindern	1.9 %	689
Ehepaar ohne Kinder	6.7 %	2486
Ehepaar mit 1 Kind	4.6 %	1692
Ehepaar mit 2 Kindern	7.7 %	2824
Ehepaar mit 3 Kindern	7.0 %	2579
Mann ohne Kind in Mehrpersonenhaushalt	16.4 %	6041
Mann mit Kind(ern) in Mehrpersonenhaushalt	0.3 %	101
Frau ohne Kind in Mehrpersonenhaushalt	11.7 %	4327
Frau mit Kind(ern) in Mehrpersonenhaushalt	6.4 %	2352
<b>Total</b>	<b>100.0 %</b>	<b>36852</b>

Grundgesamtheit: Haushalte mit Vorstand im Erwerbsalter (26 bis 63 bzw. 64 Jahre). Arme und armutsgefährdete Haushalte: verfügbares Äquivalenzeinkommen plus 5 % des Reinvermögens sind geringer als 60 % vom Median des verfügbaren Äquivalenzeinkommens aller Haushalte. Haushalte mit einem Reinvermögen von mehr als Fr. 120 000.– (Ehepaare: Fr. 150 000.–) gelten nicht als arm oder armutsgefährdet.

Quelle: Steuerverwaltung des Kantons Bern, Verantwortung für die Berechnungen: Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern

**Lesebeispiel:** Ehepaare mit 2 Kindern machen 7.7% aller armen oder armutsgefährdeten Haushalte mit einem Haushaltsvorstand im Erwerbsalter aus (2. Spalte von links; 9. Zeile von oben). Dies sind 2824 arme oder armutsgefährdete Haushalte (3. Spalte von links, 9. Zeile von oben).

Im Unterschied zur Armut im Erwerbssalter ist Altersarmut ganz klar ein Frauenproblem, wie Tabelle 6 zeigt. Sind bei den 15% Ehepaaren Frauen wie Männer betroffen, so machen nicht verheiratete Frauen 65% der Armen oder Armutsgefährdeten aus und ebensolche Männer nur 20%. Insbesondere fehlen den Frauen sehr viel öfter als den Männern Renteneinkommen aus der beruflichen Vorsorge.

**Tabelle 6:**  
**Arme oder armutsgefährdete Haushalte mit Vorstand im AHV-Rentenalter:**  
**Verteilung nach Haushaltstyp, 2006**

Haushaltstyp	Anteil	Fälle
Einpersonenhaushalt: Mann	9.3%	1491
Einpersonenhaushalt: Frau	36.8%	5895
Ehepaar	15.0%	2410
Mann in Mehrpersonenhaushalt	10.4%	1668
Frau in Mehrpersonenhaushalt	28.5%	4569
<b>Total</b>	<b>100.0%</b>	<b>16 033</b>

Grundgesamtheit: Haushalte mit Vorstand im AHV-Rentenalter (ab 64 bzw. 65 Jahren). Armer oder armutsgefährdeter Haushalt: Verfügbares Äquivalenzeinkommen plus 5% des Reinvermögens sind geringer als 60% vom Median des verfügbaren Äquivalenzeinkommens aller Haushalte. Haushalte mit einem Reinvermögen von mehr als Fr. 120000.- (Ehepaare: Fr. 150000.-) gelten nicht als arm oder armutsgefährdet.

Quelle: Steuerverwaltung des Kantons Bern, Verantwortung für die Berechnungen: Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern

**Lesebeispiel:** 15.0% aller Ehepaare mit einem Haushaltsvorstand im AHV-Rentenalter sind arm oder armutsgefährdet (2. Spalte von links; 3. Zeile von oben). Dies sind absolut gesehen 2410 Haushalte (3. Spalte von links; 3. Zeile von oben).

## 2.2 Haushalte mit einem Jahreseinkommen unter der Sozialhilfegrenze

Da für Haushalte im AHV-Rententalter die Absicherung des Existenzminimums hauptsächlich über Ergänzungsleistungen zur AHV sichergestellt wird, betrifft die Frage, wie viele der betrachteten Haushalte ein Anrecht auf Sozialhilfe hätten, im Wesentlichen die Haushalte im Erwerbsalter. Die folgenden Analysen sind deshalb auf diese Gruppe beschränkt. Die kantonsspezifische, aufgrund der von der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) vorgegebenen Richtlinien hochgerechnete Sozialhilfegrenze der verschiedenen Haushaltstypen wurde direkt vom Bundesamt für Statistik (BFS) übernommen. Sie wird analog zum Vorgehen des BFS auf die verfügbaren Einkommen angewandt.

Eine Schwierigkeit besteht darin, dass in den Steuerdaten nur Jahreswerte zur Verfügung stehen, für den Sozialhilfebezug jedoch die monatlichen Einkommen zählen. Alle Haushalte, die nur während eines Teils des Jahres kein existenzsicherndes Einkommen erreichten, im Jahresdurchschnitt aber das Existenzminimum sicherstellen konnten, erscheinen in den Steuerdaten nicht als arm.

Den grössten Unterschied zu den Auswertungen in den vorangehenden Kapiteln macht, dass hier die SKOS-Vermögensgrenzen rigoros angewandt werden, obwohl auch Ausnahmen vorgesehen sind, zum Beispiel für Arme mit bescheidenem Immobilienbesitz (z. B. in sehr ländlichen Gebieten), die teurer wohnen würden, wenn sie ihre Liegenschaft verkaufen müssten. Der hier ausgewiesene Anteil Haushalte unter der Sozialhilfegrenze stellt daher ein absolutes Minimum dar. Ob diese Haushalte tatsächlich Sozialhilfe, Verwandtenunterstützung oder andere Sozialleistungen beziehen, ist aufgrund der Steuerdaten nicht bekannt, da solche Einkünfte nicht steuerbar sind und damit in der Steuererklärung nicht erscheinen. Der Wert stellt also den Anteil der Haushalte dar, die ohne fremde Unterstützung finanziell nicht über die Runden kommen.

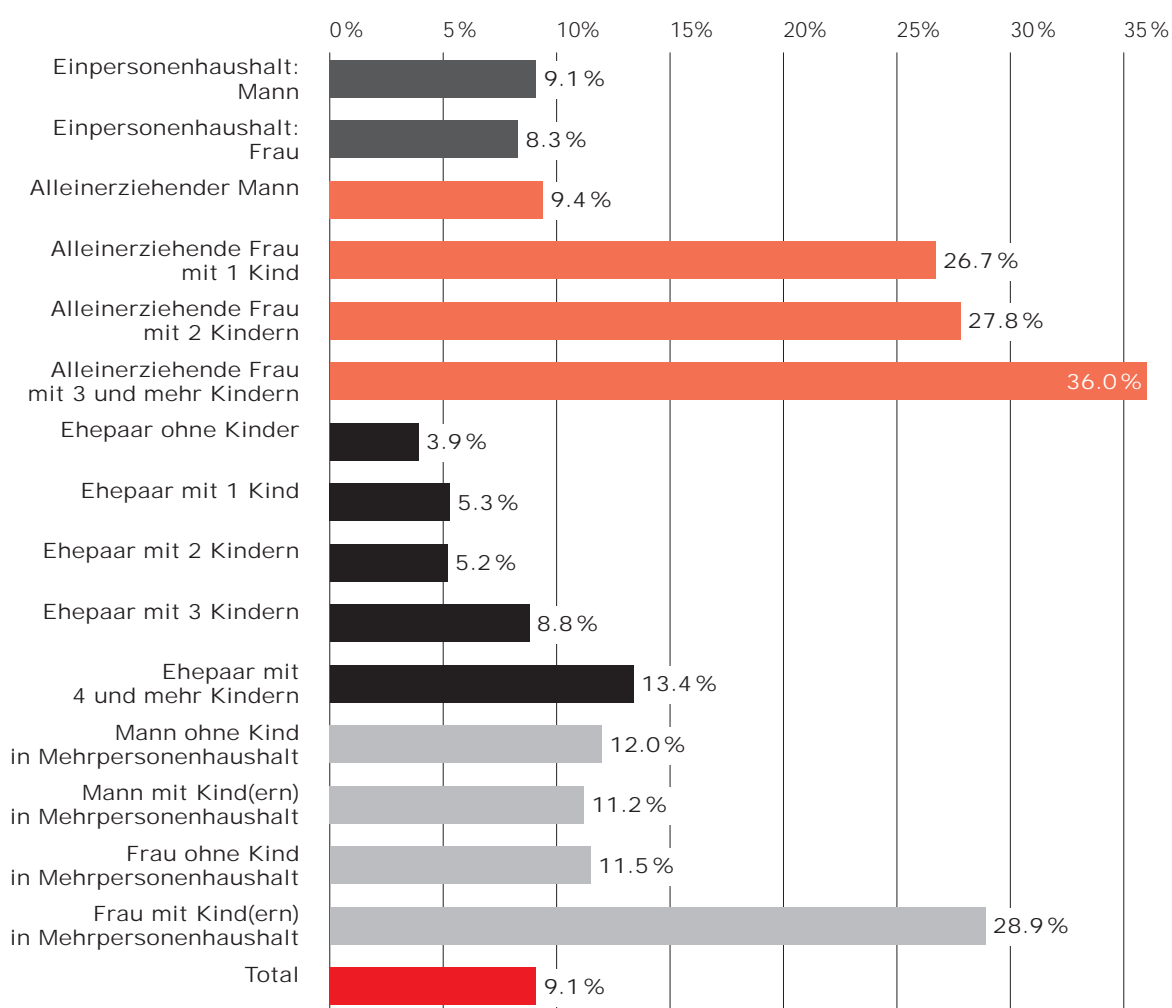
**«Mit 1000 Franken zu leben, das bedeutet ... Ich habe das Gefühl, dass man einer Ente Brot zuwirft. Ja, das ist es ... diese 1000 Franken, das ist wie wenn man einer Ente Brot zuwirft. ... Eine Ente ist frei, braucht nichts weiter. Sie kann hinfliegen, wo immer sie will, für sie gibt es keine Grenzen. Aber wir sind eingeschränkt, denn wir leben in einer Gesellschaft, in der man für alles bezahlen muss. Wir haben doch das Recht zu leben, Leute einzuladen, Leute zu besuchen und eine Kleinigkeit mitzubringen ... einfach zu leben.»**

Interview mit Y. V. vom 30. Mai 2008

In Abbildung 6 ist ersichtlich, dass je nach Familienkonstellation ganz unterschiedlich grosse Anteile der Haushalte aufgrund eigener Einkommen, Sozialversicherungsleistungen und erhaltenen Alimenten die Sozialhilfegrenze nicht erreichen. Insgesamt verfügen 9.1 % der Haushalte über ein Einkommen unter der Sozialhilfegrenze. Dies entspricht ziemlich genau der gesamtschweizerischen Armutsquote, die im gleichen Jahr bei 9.0 % lag (vgl. Crettaz 2008).

Einpersonenhaushalte von Frauen und Männern liegen sehr nahe beim Gesamtdurchschnitt von 9.1 % Haushalten, die mit den genannten Einkommen das Sozialhilfeniveau nicht erreichen. Mit Abstand die höchsten Anteile weisen alleinerziehende Mütter auf. Haben sie ein oder zwei Kinder, liegt der Anteil bei etwas mehr als einem Viertel. Sind es drei oder mehr, klettert er über einen Drittel. Dies macht deutlich, dass Alimente bei einem sehr grossen Teil der Einelternfamilien das Existenzminimum nicht sichern.

**Abbildung 6:**  
**Anteil Haushalte unter der Sozialhilfegrenze (Haushaltsvorstand im Erwerbsalter), 2006**



Grundgesamtheit: Haushalte mit Vorstand im Erwerbsalter (26 bis 63 bzw. 64 Jahre).

Quelle: Steuerverwaltung des Kantons Bern, Verantwortung für die Berechnungen: Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern

**Lesebeispiel:** 36.0% aller alleinerziehenden Frauen im Erwerbsalter mit 3 oder mehr Kindern verfügen über ein Einkommen, das unter der Sozialhilfegrenze liegt (6. Zeile von oben).

Beim Vergleich der Ehepaare mit unterschiedlich vielen Kindern zeigt sich, dass nicht nur Paare ohne Kinder, sondern auch solche mit ein oder zwei Kindern seltener unter die Sozialhilfegrenze fallen als der Bevölkerungsdurchschnitt. Jedes weitere Kind dagegen erhöht das Risiko der Familie, das Existenzminimum nicht zu erreichen, markant.

Bei den Männern und Frauen in Mehrpersonenhaushalten fällt der hohe Anteil der Frauen mit Kindern unter der Sozialhilfegrenze auf. Er dürfte auf die Berechnungsannahme zurückgehen, dass in Konkubinaten die selbst versteuerten Einkommen den Unterhalt der angegebenen Kinder decken müssen. Offenbar ist es real auch ohne Trauschein üblich, dass der Vater in Tat und Wahrheit Mutter und Kinder finanziell stärker unterstützt als umgekehrt. In Wirklichkeit dürfte darum der Anteil Frauen unter der Sozialhilfegrenze in dieser Gruppe kleiner sein, jener der Männer dagegen grösser.

## 2.3 *Alimente und Armutsgefährdung*

Die Bedeutung von Alimenten wird hier aus zwei Gründen vertieft: Erstens sind Ein- elternfamilien, die häufig Alimente erhalten, der am häufigsten armutsbetroffene Haushaltstyp. Es ist bislang jedoch nicht bekannt, wie viel Alleinerziehende an Alimenten erhalten oder anders gesagt, ob Alimente ausreichend zur Behebung ihrer Armut beitragen. Zweitens ist über die finanzielle Lage der Alimente zahlenden Haushalte noch viel weniger bekannt. Einerseits wird vermutet, dass sie genauso armutsbetroffen seien, andererseits wird moniert, dass bei der Festlegung der Unterhaltsbeträge darauf geachtet wird, den zu Alimentenzahlungen Verpflichteten, in aller Regel der Mann, das (betriebsrechtliche) Existenzminimum zu belassen. Es ist der alleinerziehende Elternteil, der auf Sozialhilfe angewiesen ist, wenn der so festgelegte Betrag zum Überleben nicht ausreicht, in über 90 % der Fälle die Frau. Diese gängige Praxis steht in einem gewissen Spannungsverhältnis zur Bestimmung des Scheidungsrechts, es solle ein finanzielles Gleichgewicht zwischen den Ex-Eheleuten hergestellt werden. Und sie wird auch von der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen unter dem Titel der Gleichstellung der Geschlechter scharf kritisiert (vgl. Freivogel 2007).

### **Alimente sind eine wichtige Einkommensquelle für alleinerziehende Frauen**

Die Analyse wurde hier auf Haushalte mit Vorstand im Erwerbsalter beschränkt. Tabelle 7 zeigt, dass bei allen Haushaltstypen deutliche geschlechtsspezifische Unterschiede bestehen. So erhalten schon von den alleinlebenden Frauen 6.8% Alimente vom Ex-Mann. Diese machen bei den Betroffenen im Durchschnitt knapp einen Drittel der gesamten Einkommen aus. Der umgekehrte Fall ist sehr viel seltener. Dies spiegelt weitgehend die Arbeitsteilung, die während der Ehe bestand und die über die Ehe hinaus die Erwerbschancen prägt.

Unter den Alleinerziehenden erhalten die Männer aus dem gleichen Grund, aber auch, weil bei ihnen der Anteil der Witwer sehr viel höher ist, ebenfalls viel seltener Alimente für sich und die Kinder. Immerhin sind es hier aber 11.8%, die solche Zahlungen bekommen. Der Medianbetrag ist wiederum gering. Die viel bedeutendere Rolle spielen Alimente für die alleinerziehenden Frauen, die zu rund 60% solche Unterhaltszahlungen erhalten, wenn sie ein Kind haben, und zu rund 80%, wenn mehrere Kinder in ihrem Haushalt leben. Auch die Beträge sind hier bedeutend höher.

Die Höhe der erhaltenen Alimente hängt eng mit der Kinderzahl zusammen. Von einem zu zwei Kindern verdoppelt sich der Medianbetrag genau. Das dritte Kind führt zu keinem gleich hohen Zuwachs mehr. Trotzdem ist bei keinem anderen Haushaltstyp der Anteil der Alimente am Gesamteinkommen so hoch. Er macht mit 45% fast die Hälfte des Gesamteinkommens aus. Andererseits ist festzuhalten, dass der Beitrag des unterstützungspflichtigen Elternteils nicht einmal hier die Hälfte des Familienunterhalts ausmacht. Es ist also im mittleren Fall bei allen Haushaltstypen überwiegend der betreuende Elternteil, der gleichzeitig den grösseren Teil zum Einkommen beiträgt. Bei den alleinerziehenden Müttern mit einem Kind liegt der eigene Beitrag bei knapp drei Vierteln. Nicht ganz halb so viele unverheiratete Mütter, wie es alleinerziehende gibt, leben in Mehrpersonenhaushalten, oft in Fortsetzungsfamilien. Auch für sie spielen Alimente eine wichtige Rolle. Mit 46% erhält fast die Hälfte von ihnen solche Zahlungen, die in vergleichbarer Höhe liegen wie bei Alleinerziehenden. Über alle Haushalte im Erwerbsalter hinweg sind es 5.6%, die über Alimente mit anderen Haushalten finanziell verbunden sind.



**Tabelle 7:**  
**Erhaltene Alimente nach Haushaltstyp, 2006**

Haushaltstyp	Anzahl Haushalte mit erhaltenen Alimenten	Bezugsquote	Höhe der erhaltenen Alimente * (in Fr., Median)	Anteil der Alimente am Haushaltseinkommen ** (in %, Median)
Einpersonenhaushalt: Mann	81	0.2%		
Einpersonenhaushalt: Frau	2729	6.8%	14 400	30.0
Alleinerziehender Mann	141	11.8%	5280	7.6
Alleinerziehende Frau mit 1 Kind	4186	59.4%	10 200	21.3
Alleinerziehende Frau mit 2 Kindern	4254	78.9%	20 400	36.6
Alleinerziehende Frau mit 3 Kindern oder mehr	1261	81.6%	26 247	45.1
Ehepaar ohne Kinder	64	0.1%		
Ehepaar mit Kindern	1751	2.1%	10 080	9.6
Mann ohne Kind in Mehrpersonenhaushalt	41	0.1%		
Mann mit Kind(ern) in Mehrpersonenhaushalt	40	5.4%		
Frau ohne Kind in Mehrpersonenhaushalt	864	2.9%	11 200	27.9
Frau mit Kind(ern) in Mehrpersonenhaushalt	2889	45.7%	14 400	32.7
<b>Total</b>	<b>18 301</b>	<b>5.6%</b>	<b>14 100</b>	<b>27.6</b>

\* Berechnet für Haushalte mit erhaltenen Alimenten.

\*\* Berechnet für Haushalte, die 2006 nur Alimente erhalten (und keine bezahlt) haben.

Werte, die auf weniger als 100 Fällen beruhen, sind nicht ausgewiesen. Grundgesamtheit: Haushalte mit Vorstand im Erwerbsalter (26 bis 63 bzw. 64 Jahre). Bezugsquote: Anteil der Haushalte mit erhaltenen Alimenten am Total der Haushalte (des betreffenden Haushaltstyps).

Quelle: Steuerverwaltung des Kantons Bern, Verantwortung für die Berechnungen: Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern

**Lesebeispiel:** 4254 Haushalte von alleinerziehenden Frauen mit 2 Kindern erhalten Alimente (2. Spalte von links; 5. Zeile von oben). Deren Bezugsquote beträgt 78.9% (3. Spalte von links; 5. Zeile von oben). Das heisst, dass 78.9% aller alleinerziehenden Frauen mit zwei Kindern Alimente erhalten. Die durchschnittliche Höhe (Median) der erhaltenen Alimente pro Jahr beträgt bei diesen Haushalten Fr. 20 400.– (4. Spalte von links; 5. Zeile von oben). Dabei machen die erhaltenen Alimente im Mittel (Median) 36.6% des gesamten Haushaltseinkommens aus (5. Spalte von links; 5. Zeile von oben).

### Wie hängen Alimentenbezug und Armutsbetroffenheit zusammen?

In der Tabelle 8 werden der Anteil armer und armutsgefährdeter Haushalte, je nach Haushaltstyp, mit und ohne Alimente miteinander verglichen. Haushaltstypen, die sehr selten Alimentenbezüge aufweisen (z.B. alleinerziehende Männer), wurden weggelassen. Weil klare Alterseffekte bestehen, wird gleichzeitig nach Altersgruppen differenziert.

**Tabelle 8:**  
**Haushalte mit erhaltenen Alimenten und Haushalte ohne Alimente:**  
**Anteil armer oder armutsgefährdeter Haushalte nach Alter, 2006**

Haushaltstyp	Alimente	Anteil arme und armutsgefährdete Haushalte pro Altersgruppe			Anzahl Fälle (alle Altersgruppen)
		26–40 Jahre	41–50 Jahre	51–65 Jahre	
Einpersonenhaushalt: Frau	erhalten	18.4 %	12.7 %	7.9 %	2717
	ohne	11.6 %	12.4 %	11.9 %	37 251
Alleinerziehende Frau mit 1 Kind	erhalten	30.5 %	16.2 %	12.5 %	4170
	ohne	54.1 %	28.1 %	17.2 %	2838
Alleinerziehende Frau mit 2 Kindern	erhalten	40.9 %	21.7 %	15.9 %	4239
	ohne	66.4 %	32.9 %	20.9 %	1119
Alleinerziehende Frau mit 3 Kindern oder mehr	erhalten	54.9 %	33.1 %		1257
	ohne	79.0 %	53.5 %		279
Ehepaar mit Kind(ern)	erhalten	12.9 %	10.7 %	5.3 %	1490
	ohne	11.2 %	7.3 %	5.8 %	80 924
Frau mit Kind(ern) in Mehrpersonenhaushalt	erhalten	40.0 %	22.2 %	14.6 %	2871
	ohne	53.4 %	33.1 %	19.3 %	3402

Werte, die auf weniger als 100 Fällen beruhen, sind nicht ausgewiesen. Grundgesamtheit: Haushalte mit Vorstand im Erwerbsalter (26 bis 63 bzw. 64 Jahre). Haushalte ohne Alimente: Haushalte, die 2006 weder Alimente erhalten noch Alimente bezahlt haben. Haushalte mit erhaltenen Alimenten: Haushalte, die 2006 nur Alimente erhalten (und keine bezahlt) haben. Arme oder armutsgefährdete Haushalte: verfügbares Äquivalenzeinkommen plus 5% des Reinvermögens sind geringer als 60% vom Median des verfügbaren Äquivalenzeinkommens aller Haushalte. Haushalte mit einem Reinvermögen von mehr als Fr. 120 000.– (Ehepaare: Fr. 150 000.–) gelten nicht als arm oder armutsgefährdet.

Quelle: Steuerverwaltung des Kantons Bern, Verantwortung für die Berechnungen: Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern

**Lesebeispiel:** Von den alleinerziehenden Frauen im Alter von 26-40 Jahren mit einem Kind, welche Alimente erhalten, sind 30.5% arm oder armutsgefährdet (3. Spalte von links; 3. Zeile von oben). Von denjenigen, die keine Alimente erhalten, sind dagegen 54.1% arm oder armutsgefährdet (3. Spalte von links; 4. Zeile von oben).

Die Analyse zeigt, dass alleinlebende Frauen mit Alimentenbezug in den tieferen Altersklassen häufiger finanzschwach sind als andere, in den höheren Altersklassen dagegen umgekehrt weniger arm oder armutsgefährdet sind. Dies dürfte damit zusammenhängen, dass in den tieferen Altersklassen Alimente an die Frau nur in klaren Notsituationen geleistet werden müssen, in den späteren Jahren jedoch auch die Arbeitsteilung in einer langjährigen Ehe mitberücksichtigt wird und insbesondere auch Frauen mit finanziell gut gestellten Ex-Männern ein Anrecht auf einen gewissen Ausgleich über Alimente haben.

Anders sind die Zusammenhänge bei den alleinerziehenden Frauen zu interpretieren. Sie stehen durchwegs besser da, wenn sie Alimente erhalten, als wenn dies nicht der Fall ist, was nicht wirklich überrascht. Die Unterstützung durch den Vater der Kinder hat eine armutsreduzierende Wirkung. Gleichzeitig wird deutlich, dass die Alimente das Armutsproblem nicht lösen können. Der Anteil armer und armutsgefährdeter Haushalte bleibt auch mit empfangenen Alimenten hoch. In der Gruppe der unter 40-Jährigen sinkt der Anteil der finanzschwachen im Vergleich zu gleichen Haushalten ohne Alimenten-

bezug von 54 % auf 31 %, wenn ein Kind da ist, von 66 % auf 41 % bei zwei Kindern und von 79 % auf 55 % bei drei und mehr Kindern.

Die Lage entschärft sich, wie in Tabelle 8 ersichtlich ist, wenn eine neue Ehe eingegangen wird. Die Quoten der Armen und Armutsgefährdeten sinken auf ein deutlich tieferes Niveau. Erstaunlich ist, dass Ehepaare mit Alimentenbezug trotz der finanziellen Unterstützung von aussen in den unteren beiden Altersklassen arm oder armutsgefährdeter sind als Ehepaare ohne Alimente. Wie bei den Alleinlebenden dürfte dies der Tatsache zuzuschreiben sein, dass Alimente in dieser Konstellation bei den jüngeren Altersgruppen vor allem dann fliessen, wenn sie finanziell wirklich benötigt werden. Der Vergleich bei den Frauen in Mehrpersonenhaushalten ist etwas wackelig, weil hier die Mütter sich real oft nicht allein mit den eigenen Mitteln durchbringen müssen, die in den Steuerdaten abzulesen sind. Die Armutsgefährdung dürfte daher überschätzt sein. Die Alimente haben bei dieser Gruppe aber eindeutig den Effekt, dass die Frauen über mehr eigenes Einkommen verfügen und vom neuen Partner weniger stark finanziell abhängig sind.

#### **Alimentenzahlungen führen nicht zu einer höheren Armutsgefährdung**

Dieselben Analysen wie für die Alimente empfangenden Haushalte können auch für die Alimente zahlenden Haushalte durchgeführt werden. Wiederum sind auch hier die selten betroffenen Haushaltstypen ausgeschlossen worden. Tabelle 9 zeigt, dass knapp die Hälfte der Alimentezahlenden im Kanton Bern alleinlebende Männer sind. Sie zahlen auch die höchsten Beträge: Der Medianwert liegt bei 16 800 Franken im Jahr, also 1400 Franken pro Monat. Die zweite grosse Gruppe sind Männer ohne Kinder in Mehrpersonenhaushalten (28 %), bei denen es sich überwiegend um Konkubinate handeln dürfte. Sie zahlen einen Medianbetrag von 15 600 Franken pro Jahr oder 1 300 Franken pro Monat. Vom Rest sind die grösste Gruppe (Wieder-)Verheiratete. Den höchsten Anteil innerhalb des gleichen Haushaltstyps weisen aber mit einem Drittel alleinerziehende Väter aus. Diese Konstellation ist möglich, wenn nicht alle Kinder beim Vater leben oder wenn die Ex-Frau auch ohne Kinder, zum Beispiel aufgrund von gesundheitlichen Beeinträchtigungen, auf finanzielle Unterstützung angewiesen ist.

**Tabelle 9:**  
**Haushalte mit Alimentenzahlung, 2006**

Haushaltstyp	Anzahl Haushalte	Anteil an Haushalten der gleichen Kategorie	Anteil an Haushalten mit Alimentenzahlung	Betrag * (Median in Fr. pro Jahr)
Einpersonenhaushalt: Mann	8428	18.1%	49.1%	16 800
Einpersonenhaushalt: Frau	141	0.4%	0.8%	5310
Alleinerziehender Mann	399	33.3%	2.3%	12 000
Alleinerziehende Frau mit 1 Kind	45	0.6%	0.3%	
Alleinerziehende Frau mit 2 Kindern	36	0.7%	0.2%	
Alleinerziehende Frau mit 3 Kindern oder mehr	10	0.6%	0.1%	
Ehepaar ohne Kinder	1431	2.4%	8.3%	12 259
Ehepaar mit Kindern	1582	1.9%	9.2%	10 272
Mann ohne Kind in Mehrpersonenhaushalt	4800	11.4%	28.0%	15 600
Mann mit Kind(ern) in Mehrpersonenhaushalt	138	18.8%	0.8%	11 090
Frau ohne Kind in Mehrpersonenhaushalt	90	0.3%	0.5%	
Frau mit Kind(ern) in Mehrpersonenhaushalt	51	0.8%	0.3%	
<b>Total</b>	<b>17 151</b>	<b>5.3%</b>	<b>100.0%</b>	<b>14 702</b>

\* Berechnet für Haushalte mit Alimentenzahlung.

Werte, die auf weniger als 100 Fällen beruhen, sind nicht ausgewiesen. Grundgesamtheit: Haushalte mit Vorstand im Erwerbsalter (26 bis 63 bzw. 64 Jahre).

Quelle: Steuerverwaltung des Kantons Bern, Verantwortung für die Berechnungen: Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern

**Lesebeispiel:** 4800 Männer ohne Kinder in Mehrpersonenhaushalten zahlen Alimente (2. Spalte von links; 9. Zeile von oben). Das sind 11.4% aller Männer ohne Kinder in Mehrpersonenhaushalten (3. Spalte von links; 9. Zeile von oben). Gemessen an allen Haushalten mit Alimentenzahlungen macht diese Gruppe 28% aus (4. Spalte von links; 9. Zeile von oben). Die durchschnittliche Höhe (Median) der pro Jahr bezahlten Alimente beträgt bei den Männern ohne Kinder in Mehrpersonenhaushalten Fr. 15 600.– (5. Spalte von links; 9. Zeile von oben).

In Tabelle 10 ist wiederum der Anteil armer und armutsgefährdeter Haushalte des gleichen Typs mit und ohne Alimentenzahlung ausgewiesen. Der überraschende Befund: Alleinlebende Männer, die Alimente zahlen, sind nicht häufiger finanzschwach als alleinlebende Männer ohne solche Verpflichtung. Dies ist auf zwei Faktoren zurückzuführen: Einerseits wird bei der Festlegung der Höhe der geschuldeten Alimente darauf geachtet, dass den Männern das Existenzminimum verbleibt. Es ist daher anzunehmen, dass einem grossen Teil der Haushalte, die Alimente zahlen, Einkommen verbleiben, die relativ knapp über der betrachteten Grenze liegen. Dies gilt auch für die Männer ohne Kinder in Mehrpersonenhaushalten, bei denen der gleiche Effekt festzustellen ist. Andererseits ist in der Vergleichsgruppe der alleinlebenden Männer ohne Alimentenzahlung ein, im Vergleich zu anderen Haushaltstypen, relativ hoher Anteil von Personen in prekären Lebenssituationen zu finden, was sich zum Beispiel auch in der Sozialhilfestatistik spiegelt.

**Tabelle 10:**  
**Haushalte mit und ohne Alimentenzahlung:**  
**Anteil der armen oder armutsgefährdeten Haushalte nach Alter, 2006**

Haushaltstyp	Alimente	Anteil arme und armutsgefährdete Haushalte pro Altersgruppe			Anzahl Fälle (alle Altersgruppen)
		26–40 Jahre	41–50 Jahre	51–65 Jahre	
Einpersonenhaushalt: Mann	bezahlt	9.4 %	6.0 %	4.9 %	8409
	ohne	11.4 %	14.4 %	14.0 %	38093
Ehepaar ohne Kinder	bezahlt	12.4 %	7.3 %	2.7 %	1419
	ohne	6.8 %	4.6 %	3.5 %	58089
Ehepaar mit Kind(ern)	bezahlt	20.1 %	12.9 %	6.2 %	1321
	ohne	11.2 %	7.3 %	5.8 %	80924
Mann ohne Kind in Mehrpersonenhaushalt	bezahlt	5.3 %	4.9 %	3.8 %	4793
	ohne	14.8 %	17.4 %	15.6 %	37455

Grundgesamtheit: Haushalte mit Vorstand im Erwerbsalter (26 bis 63 bzw. 64 Jahre). Haushalte ohne Alimente: Haushalte, die 2006 weder Alimente bezahlt noch Alimente erhalten haben. Haushalte mit Alimentenzahlung: Haushalte, die 2006 nur Alimente bezahlt (und keine erhalten) haben. Arme und armutsgefährdete Haushalt: verfügbares Äquivalenzeinkommen plus 5 % des Reinvermögens sind geringer als 60 % vom Median des verfügbaren Äquivalenzeinkommens aller Haushalte. Haushalte mit einem Reinvermögen von mehr als Fr. 120 000.– (Ehepaare: Fr. 150 000.–) gelten nicht als arm oder armutsgefährdet.

Quelle: Steuerverwaltung des Kantons Bern, Verantwortung für die Berechnungen: Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern

**Leeseispiel:** Von den alleinlebenden Männern (Einpersonenhaushalt: Mann) im Alter von 41–50 Jahren, welche Alimente bezahlen, sind 6 % arm oder armutsgefährdet (4. Spalte von links; 1. Zeile von oben). Von denjenigen, die keine Alimente bezahlen, sind dagegen 14.4 % arm oder armutsgefährdet (4. Spalte von links; 2. Zeile von oben).

Muss ein Ehepaar noch Alimente an einen anderen Haushalt zahlen, was beispielweise bei einer Wiederverheiratung der Fall ist, so ist diese finanzielle Belastung mit einer höheren Armutsgefährdungsquote verbunden. Dies trifft besonders dann zu, wenn in der neuen Ehe auch Kinder da sind.

Bei allen Haushaltstypen fällt ein ausgeprägter Alterseffekt auf. Generell weisen die jüngeren Alimentezahlenden höhere Armutsgefährdungsquoten auf als die älteren.

#### **Alimente wirken armutsmindernd, aber nicht existenzsichernd**

Alimente haben ganz klar eine armutsmindernde Wirkung. Es ist also nicht mehr oder weniger gleichgültig, ob sie bezahlt werden oder nicht. Gleichzeitig sind Alimente keine wirksame Absicherung gegen Armut. Auch mit vereinten Kräften sind getrennte Eltern sehr oft nicht in der Lage, ihre beiden Haushalte über der Armutsgrenze zu halten.

Darüber hinaus lassen sich nur noch Überlegungen zum «Gleichgewicht des Schreckens» zwischen den Ex-Partnern anstellen, also dazu, wie die Einkommenslücke gerecht verteilt wird. In den Steuerdaten bildet sich deutlich die gängige Praxis ab, dass das Armutsproblem eher dem betreuenden als dem bezahlenden Elternteil zugeschoben wird. Der Haushalt mit den Kindern ist generell armutsgefährdeter als der Haushalt ohne Kinder.

## 2.4 *Armut und Sozialhilfebezug*

Wie viele Haushalte, deren verfügbares Einkommen unter der Armutsgrenze liegt, werden von der Sozialhilfe unterstützt? Weil die Sozialhilfe im Kanton Bern nicht versteuert wird, kann dies nicht direkt aus den Steuerdaten abgelesen werden. Möglich ist jedoch, die Zahl der armen Haushalte mit der Zahl der Sozialhilfe beziehenden Haushalte zu vergleichen. Allerdings ist bei einem solchen Vergleich Vorsicht angebracht: Die Steuerstatistik und die Sozialhilfestatistik umfassen nicht genau denselben Personenkreis und arbeiten mit unterschiedlichen Haushaltsdefinitionen. Auch kann es vorkommen, dass ein Haushalt zwar vorübergehend von der Sozialhilfe unterstützt wird, aber über das ganze Jahr hinweg betrachtet das Existenzminimum erreicht. Dann bildet sich die vorübergehende Notlage in den Steuerdaten nicht ab. Ob gewisse Haushalte von der Sozialhilfe schlechter erreicht werden als andere, ist vor allem aus dem Vergleich der verschiedenen Typen erschliessbar.

Im Kanton Bern gibt es knapp 30 000 Haushalte mit Vorstand im Erwerbsalter, deren verfügbares Einkommen unter der in den SKOS-Richtlinien definierten Armutsgrenze liegt. In diesen Haushalten leben 58 000 Personen. Bei den Alleinerziehenden und den Alleinlebenden ist die Zahl der von der Sozialhilfe unterstützten Haushalte nur geringfügig tiefer als die Zahl der gemäss Steuerdaten unter der Sozialhilfegrenze liegenden Haushalte.<sup>10</sup> Auch unter Vorbehalt der oben gemachten Einwände darf man davon ausgehen, dass die Sozialhilfe diese beiden Gruppen insgesamt relativ gut erreicht. Sehr anders ist die Situation bei den Paarhaushalten: Nur ungefähr die Hälfte aller armen Haushalte haben 2006 auch Leistungen der Sozialhilfe bezogen, dies gilt für Paare mit und ohne Kinder. Der Unterschied dürfte in Realität sogar noch einiges deutlicher ausfallen, weil in der Steuerstatistik einzig Ehepaare als Paarhaushalte erfasst sind, während in der Sozialhilfestatistik auch Paare in stabilen Konkubinatzen dazu zählen. Eine mögliche Erklärung könnte sein, dass Paarhaushalte über bessere soziale Netze verfügen, die es ihnen erlauben, materielle Krisensituationen ohne Rückgriff auf die Sozialhilfe zu bewältigen. Zu den übrigen Haushaltstypen sind aufgrund der Datenlage keine Vergleiche möglich.

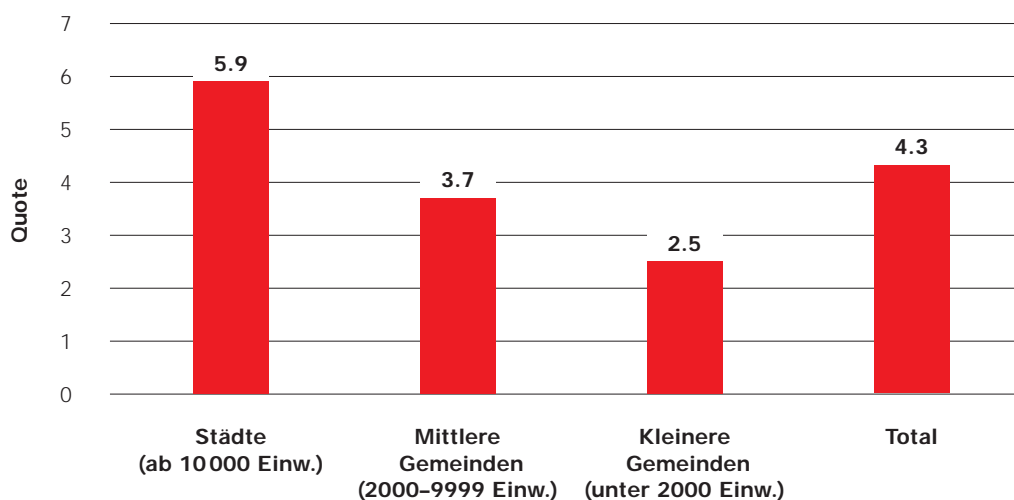
<sup>10</sup> Die Vergleiche beziehen sich auf alle Haushalte mit einem Vorstand im Alter von 26 bis 64 Jahre. Den Alleinlebenden der Sozialhilfestatistik werden die aus den Steuerdaten gebildeten Einpersonenhaushalte gegenübergestellt.

## 2.5 Verteilung der Armut nach Gemeindegrösse

Wie verteilt sich die arme und armutsgefährdete Bevölkerung auf das Kantonsgebiet? Der Kanton Bern ist nicht nur flächenmässig einer der grössten Kantone in der Schweiz, sondern auch ein sehr vielseitiger. Die einzelnen Regionen des Kantons unterscheiden sich nicht nur in geografischer, sondern auch in sozioökonomischer und gesellschaftlicher Hinsicht stark. Die Vermutung liegt nahe, dass sich diese Heterogenität unter anderem auch in der Sozialhilfequote niederschlägt.

Die Auswertung der Sozialhilfestatistik nach Gemeindegrösse zeigt, dass die Sozialhilfequote<sup>11</sup> stark variiert. Städte haben die Last der höchsten Sozialhilfequote zu tragen. Mit 5.9% ist die Sozialhilfequote von Städten ab 10000 Einwohnern mehr als doppelt so hoch als bei kleineren Gemeinden mit weniger als 2000 Einwohnern. Ursachen für diese hohe Sozialhilfequote sind erstens der höhere Anteil an Bevölkerungsgruppen, die ein besonders hohes Sozialhilferisiko haben, wie beispielsweise Personen mit ausländischer Nationalität, Alleinerziehende, Alleinlebende und Junge. Diese Bevölkerungsgruppen lassen sich aus sozioökonomischen und gesellschaftlichen Gründen, wie beispielsweise Ausbildungsinstitutionen, grosses Angebot an Arbeitsplätzen und an familienexterner Kinderbetreuung, vermehrt in Städten nieder. Zweitens führen insbesondere höhere Mietkosten zu höheren Lebenshaltungskosten, die ihrerseits zu einem höheren Sozialhilferisiko führen können.

**Abbildung 7:**  
**Sozialhilfequote nach Gemeindegrösse, Kanton Bern 2006**



N = 41 629 Personen

Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik 2006, ESPOP 2006; Darstellung: Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern

**Lesebeispiel:** In Gemeinden mit weniger als 2000 Einwohnern lag die Sozialhilfequote im Kanton Bern im Jahr 2006 bei 2.5% (2. Säule von rechts).

<sup>11</sup> Die in diesem Bericht ausgewiesene Sozialhilfequote basiert auf der schweizerischen Sozialhilfestatistik und unterscheidet sich aus methodischen Gründen von derjenigen, die auf der kantonalen Sozialhilfrechnung basiert.

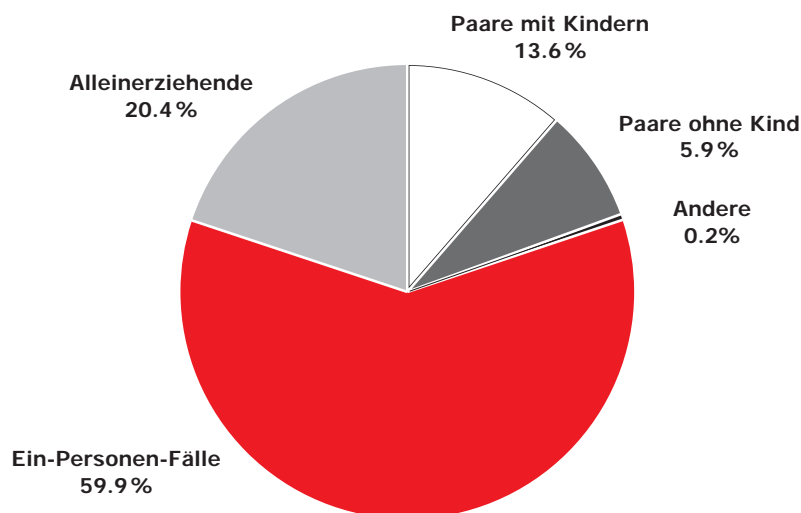
## Kapitel 3 Determinanten der Armut

Neben den Steuerdaten eignet sich auch die Sozialhilfestatistik des Bundesamtes für Statistik (BFS) für Analysen der armutsbetroffenen Bevölkerung. Dank Informationen über das Bildungsniveau, den Erwerbsstatus und das Alter aller Haushaltsmitglieder sind Aussagen zu wichtigen Determinanten der Armut möglich. Die Betrachtung der Determinanten der Armut haben zum Ziel, die Eigenschaften zu untersuchen, welche das Risiko erhöhen, arm zu sein.

### 3.1 Haushaltstyp und Zivilstand

Bei über 90% der Haushalte, die im Jahr 2006 mindestens einmal Sozialhilfe bezogen, handelt es sich um Privathaushalte (Mietwohnungen, Untermieten und Wohneigentum). 9.4% aller sozialhilfeabhängigen Haushalte stammen nicht aus Privathaushalten: 5.7% leben in «stationären Einrichtungen» (z.B. Heime, Kliniken, usw.) und 3.7% in «besonderen Wohnformen» (Gratisunterkünfte, begleitetes Wohnen, ohne festen Wohnsitz, Pensionen/Hotels und Fahrende).

**Abbildung 8:**  
**Anteil der sozialhilfeabhängigen Haushalte nach Haushaltstyp, Kanton Bern 2006**



N = 21 309 Haushalte

Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik 2006; Darstellung: Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern

**Lesebeispiel:** 2006 waren im Kanton Bern 20.4% aller sozialhilfebeziehenden Privathaushalte Alleinerziehendenhaushalte (Teil oben links).



### **Die Ein-Personen-Fälle bilden die grösste Gruppe der Sozialhilfebeziehenden**

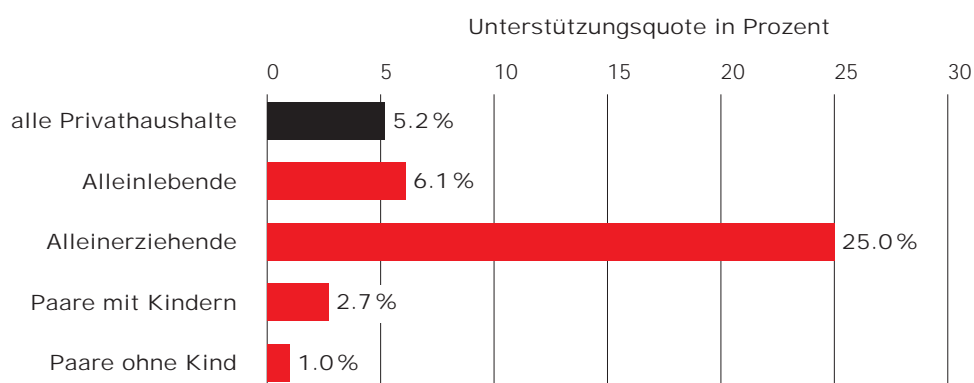
Die Haushalte mit dem Wohnstatus «Privathaushalt» können weiter nach Haushaltstyp (auch Fallstruktur<sup>12</sup> genannt) differenziert werden. Dabei zeigt sich, dass über die Hälfte, nämlich 60 %, aller sozialhilfeabhängigen Privathaushalte Ein-Personen-Fälle betreffen. 20 % betreffen Alleinerziehende, 14 % Paare mit Kindern und lediglich 6 % Paare ohne Kinder.

Bei den Privathaushalten sind Ein-Personen-Fälle mit 60 % somit anteilmässig weitaus am stärksten vertreten, gefolgt von den Alleinerziehenden und Paarhaushalten mit Kindern, die zusammen nochmals 34 % der Sozialhilfe beziehenden Privathaushalte ausmachen. Bei den Ein-Personen-Fällen werden weiter Alleinlebende (70 %) und Nicht-Alleinlebende (30 %) unterschieden.

### **Der Haushaltstyp als Indikator für die Sozialhilfefähigung**

Die Unterstützungsquote für Privathaushalte liegt bei 5.2 %, d. h. rund jeder zwanzigste Privathaushalt hat im Jahr 2006 mindestens einmal Leistungen der Sozialhilfe bezogen. Differenziert man die Privathaushalte nach Haushaltstyp, zeigt sich hinsichtlich der Sozialhilfefähigung ein äusserst heterogenes Bild. Augenfällig ist die sehr hohe Unterstützungsquote von 25 % bei den Alleinerziehendenhaushalten. Jeder vierte Haushalt von Alleinerziehenden bezieht Sozialhilfe.

**Abbildung 9:**  
**Unterstützungsquote nach Haushaltstyp, Kanton Bern 2006**



N = 21 309 Haushalte

Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik 2006, Volkszählung 2000; Darstellung: Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern

**Lesebeispiel:** Im Jahr 2006 lag im Kanton Bern die Unterstützungsquote für Paare mit Kindern bei 2.7 % (2. Balken von unten).

<sup>12</sup> Die Begriffe Fallstruktur und Haushaltstyp werden hier der Einfachheit halber gleichgesetzt. Tatsächlich folgen sie einer unterschiedlichen Logik: Es gibt Fälle, bei denen der Haushalt weitere Personen umfasst, die nicht durch Sozialhilfe unterstützt werden. So zum Beispiel bei Alleinerziehenden, die mit einem Partner oder einer Partnerin zusammenleben. Auch Jugendliche über 18 Jahre, die zu einem eigenen Fall werden, aber weiterhin bei den Eltern leben, werden zu Ein-Personen-Fällen, obwohl sie nicht in einem Einpersonenhaushalt leben. Folglich treten weder die Partner und Partnerinnen der Alleinerziehenden noch die Eltern der Jugendlichen in den nachfolgenden Auswertungen in Erscheinung.

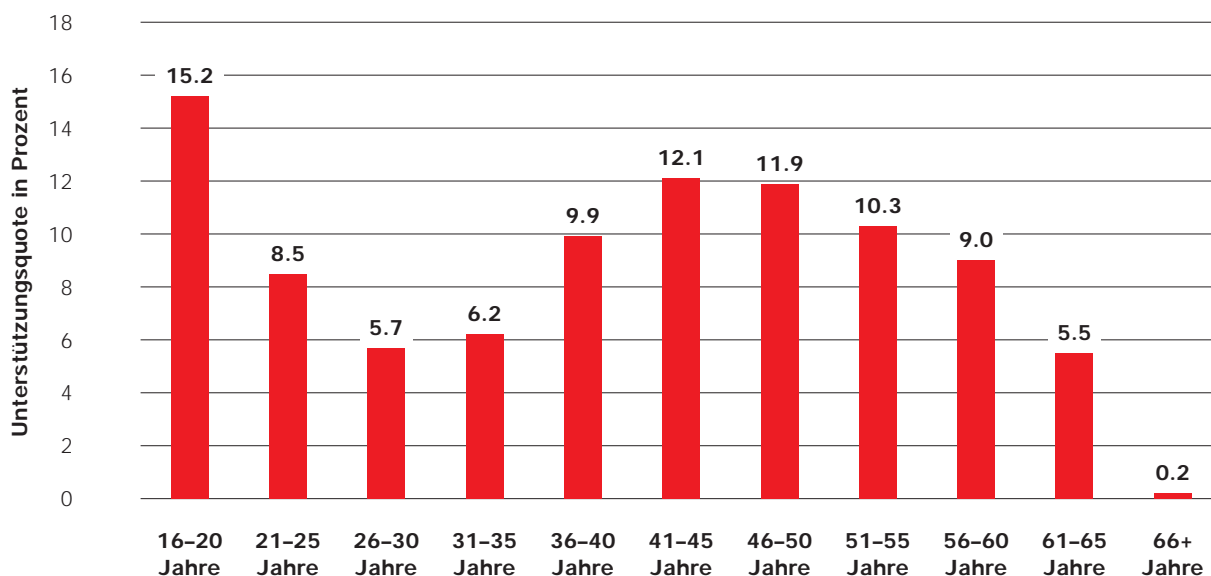
Untersucht man die Alleinerziehenden nach Geschlecht, zeigt sich, dass 97% der Sozialhilfe beziehenden Alleinerziehenden Frauen sind. Nur gerade 3% der Fälle sind alleinerziehende Männer. Diese ungleiche Verteilung ist in ähnlich starker Ausprägung auch in der Gesamtbevölkerung zu finden. Das hohe Sozialhilferisiko von alleinerziehenden Frauen wirkt sich auf die Sozialhilfequote aller Frauen aus. So tragen Frauen zwischen dem 16. und dem 45. Lebensjahr im Kanton Bern ein höheres Sozialhilferisiko als Männer im selben Alter.

Neben den Alleinerziehenden haben auch die Alleinlebenden mit 6.1% eine leicht überdurchschnittliche Unterstützungsquote. Im Gegensatz dazu haben Paare<sup>13</sup> mit Kindern (2.7%) und Paare ohne Kinder (1.0%) unterdurchschnittliche Unterstützungsquoten.

### Die Alleinlebenden in unterschiedlichen Lebenssituationen

Untersucht man die Unterstützungsquoten der Alleinlebenden ab 16 Jahren nach Altersgruppen, zeigen sich grosse Unterschiede. Auffallend ist einerseits der starke Rückgang der Unterstützungsquote von der Altersgruppe 16–20 bis zur Altersgruppe 26–30 Jahre. Andererseits fällt auch der kontinuierliche Rückgang der Unterstützungsquote von der Altersgruppe 41–45 bis zur Altersgruppe 66+ auf.

**Abbildung 10:**  
**Unterstützungsquote von Alleinlebenden ab 16 Jahren nach Altersklassen,**  
**Kanton Bern 2006**



N = 8845 Haushalte

Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik 2006, Volkszählung 2000; Auswertung: Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern

**Lesbeispiel:** Die Unterstützungsquote von Alleinlebendenhaushalten im Alter von 41-45 Jahren lag 2006 im Kanton Bern bei 12.1% (6. Säule).

<sup>13</sup> Ehepaare und stabile Konkubinate

Die hohe Unterstützungsquote von 15% der Altersgruppe 16–20 Jahre ist zum einen darauf zurückzuführen, dass sich 38% der Sozialhilfebeziehenden in dieser Gruppe noch in einer Ausbildung (Lehre oder anderes) befinden. Zum anderen sind weitere 31% erwerbslos (auf Stellensuche oder in Beschäftigungs- und Arbeitsintegrationsprogrammen). Bei der Gruppe 21–25 Jahre verschiebt sich dieses Verhältnis: Nur noch 14% befinden sich in einer Ausbildung, dafür sind 52% erwerbslos. Dies deutet darauf hin, dass sich der Berufseinstieg für viele Jugendliche und junge Erwachsene schwierig gestaltet. Zudem wirken sich hier wahrscheinlich auch die Restriktionen der Arbeitslosenversicherung aus. So schwächen die verkürzte Bezugsdauer für Personen ohne Beitragszahlungen und die Wartefrist nach dem Schulabgang den Schutz der Arbeitslosenversicherung.

Bei den Altersgruppen 26–30 und 31–35 Jahre liegen die Unterstützungsquoten mit 5.7% und 6.2% um den Durchschnitt aller Alleinlebenden von 6.1% herum. Dieser Rückgang kann teils sicher durch den bei vielen – zumindest temporär – stattfindenden Berufseinstieg erklärt werden.

Die Personen zwischen 36 und 55 Jahren haben nicht nur sehr hohe Unterstützungsquoten, sie machen mit 49% auch den grössten Anteil aller Sozialhilfe beziehenden Alleinlebenden aus. Der starke Anstieg ab der Gruppe 36–40 Jahre ist wahrscheinlich darauf zurückzuführen, dass in diesem Alter Problemlagen entstehen, beziehungsweise zum Vorschein kommen oder so gravierend werden, dass sie zu einem Armutrisiko werden (z. B. psychische Probleme, Alkoholismus usw.). Ab der Altersgruppe 41–45 Jahre sind die Unterstützungsquoten nochmals höher. Es kann vermutet werden, dass Personen in diesem Altersbereich auf der einen Seite bereits weniger leicht eine Stelle finden als jüngere – dies auch bei guter Konjunkturlage –, auf der anderen Seite aber noch zu jung sind, um sich allenfalls frühzeitig pensionieren zu lassen.

Spätestens mit dem Eintritt ins AHV-Rententalter nimmt die Gefahr, von der Sozialhilfe abhängig zu sein, bei Alleinlebenden extrem stark ab. Dies hat damit zu tun, dass sie von der Sozialhilfe ins Bedarfsleistungssystem der Ergänzungsleistungen und der Zuschüsse nach Dekret wechseln. Deshalb erscheinen sie auch nicht mehr in der Sozialhilfestatistik, was jedoch grundsätzlich nichts an ihrer Bedürftigkeit ändert. Dies ist ein eindeutiger Hinweis darauf, dass die sozialstaatlichen Instrumente der Altersvorsorge (AHV, berufliche Vorsorge, Ergänzungsleistungen) greifen.

Differenziert man alle Alleinlebenden in der Sozialhilfe nach Geschlecht, zeigt sich, dass 61% Männer und 39% Frauen sind. Das Gesamt der Männer und das Gesamt der Frauen verteilen sich über die Altersgruppen fast identisch.

Nach Nationalität geordnet lässt sich erkennen, dass 76% der Alleinlebenden Schweizer und 24% Ausländer sind. Auch hier zeigen sich keine markanten Unterschiede bei der Verteilung über die Altersgruppen hinweg.

### **Verheiratete haben ein geringeres Sozialhilferisiko**

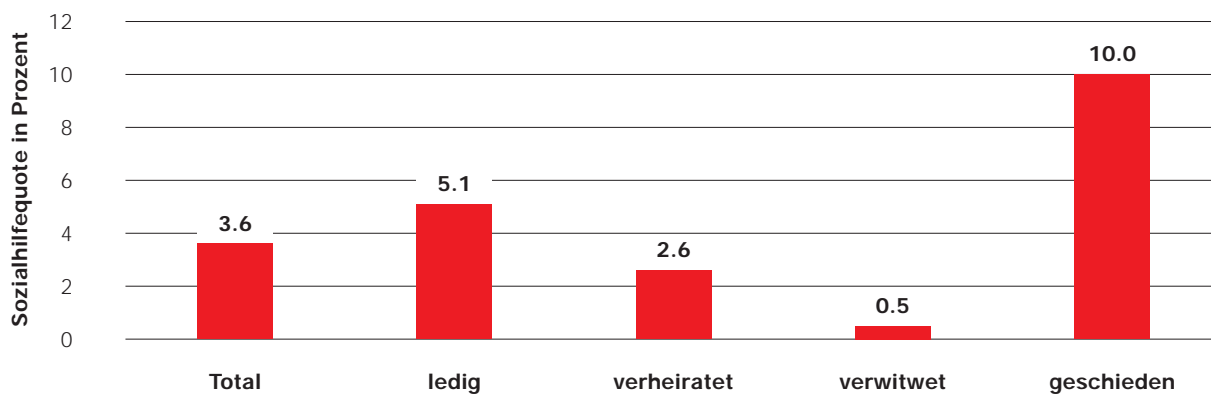
Im Zusammenhang mit der Untersuchung der Haushaltstypen stellt sich immer auch die Frage nach dem Zivilstand als Kriterium für das Sozialhilferisiko. Die Sozialhilfequote unterscheidet sich je nach Zivilstand stark. Bei den Geschiedenen liegt diese bei 10%, bei den Ledigen bei 5.1%, bei den Verheirateten bei 2.6% und bei den Verwitweten bei 0.5%. Bei den Geschiedenen ist das Sozialhilferisiko also 20 Mal höher als bei den Verwitweten.

Die sehr tiefe Sozialhilfequote der Verwitweten lässt sich durch den gesetzlichen Anspruch auf eine Witwen- oder Witwerrente im Rahmen der AHV und der Ergänzungsleistungen erklären. Zudem handelt es sich bei den Verwitweten mehrheitlich um Menschen in bereits fortgeschrittenem Alter, bei welchen die Sozialhilfequote generell unterdurchschnittlich ist.

Die sehr hohe Sozialhilfequote bei den Geschiedenen lässt sich einerseits durch die mit einer Scheidung zusammenhängende Problematik der Alleinerziehenden erklären. Weiter lässt sich vermuten, dass bei einer Scheidung von Ehepaaren, bei denen beide Ehepartner in Tieflohnbranchen oder in sonst wie prekären Arbeitsverhältnissen angestellt sind und dadurch nur gemeinsam ein ausreichendes Einkommen erwirtschaften konnten, beide Geschiedenen mit grösserer Wahrscheinlichkeit von der Sozialhilfe abhängig werden. Es ist weiter denkbar, dass bei einer Scheidung eines Ehepaares mit Kindern, die durch die Kinderbetreuung erschwerte Erwerbstätigkeit des einen Elternteils zu einer deutlichen Erhöhung des Sozialhilferisikos führen kann.

Die Sozialhilfequote ist für Männer und Frauen gleich hoch. Differenziert man diese jedoch weiter nach Zivilstand, zeigen sich leichte Unterschiede zwischen den Geschlechtern: Bei den ledigen Männern liegt die Sozialhilfequote mit 5.4% leicht über derjenigen der ledigen Frauen von 4.8%. Die Sozialhilfequote der verheirateten Frauen dagegen liegt mit 2.9% leicht über derjenigen der Männer von 2.3%. Nur bei den Geschiedenen liegen die Sozialhilfequoten weiter auseinander. Bei den geschiedenen

**Abbildung 11:**  
**Sozialhilfequote nach Zivilstand ab 18 Jahren, Kanton Bern 2006**



N = 27 615 Personen

Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik 2006, ESPOP 2006; Darstellung: Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern

**Lesebeispiel:** Geschiedene Sozialhilfebeziehende ab 18 Jahren hatten im Kanton Bern im Jahr 2006 eine Sozialhilfequote von 10% (1. Säule von rechts).

Frauen liegt diese bei 10.5% und bei den geschiedenen Männern bei 9.2%. Geschiedene Frauen haben also ein leicht höheres Risiko, von Sozialhilfe abhängig zu werden, als geschiedene Männer.

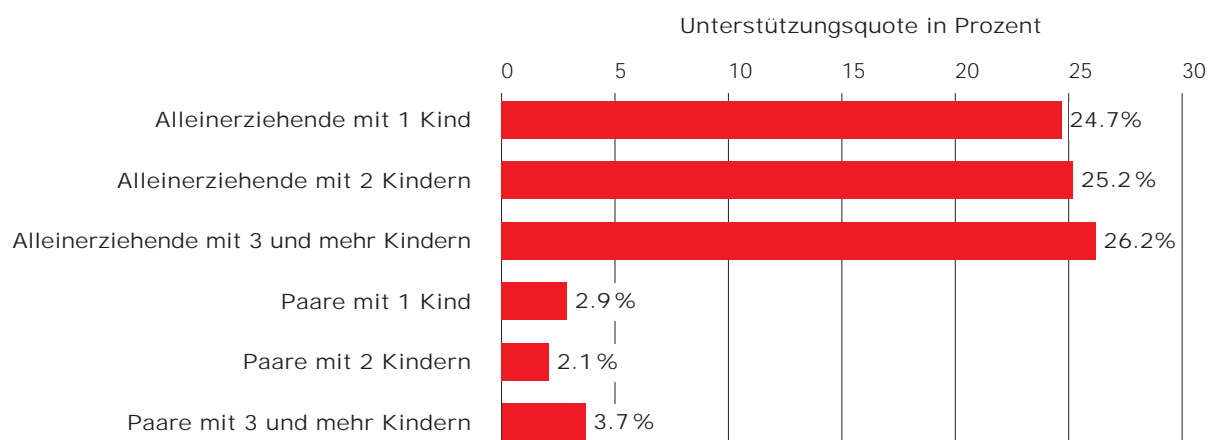
Bei der Untersuchung der Sozialhilfequote nach Zivilstand muss im Auge behalten werden, dass nicht der Zivilstand an sich das Risiko, von Sozialhilfe abhängig zu sein, beeinflusst, sondern der Umstand, ob die Kosten für den Lebensunterhalt mit einem Partner geteilt werden können oder nicht. Personen, die in einer Konsensualpartnerschaft leben, können über den Zivilstand leider nicht identifiziert werden. Es darf aber vermutet werden, dass diese eine ähnlich tiefe Sozialhilfequote haben wie Verheiratete.

## 3.2 Familienformen

Bei der Betrachtung von Haushalten mit Kindern muss zwischen Paarhaushalten und Alleinerziehenden unterschieden werden. Letztere haben mit einer Unterstützungsquote von 25.0% ein sehr hohes Risiko, von Sozialhilfe abhängig zu sein.

Paare mit Kindern haben lediglich eine Unterstützungsquote von 2.7%, was deutlich unter dem Durchschnitt aller Privathaushalte (5.2%) liegt. Weiter lässt sich erkennen, dass bei Paaren mit zwei Kindern das Sozialhilferisiko sogar – wenn auch nur geringfügig – tiefer ist als bei Paaren mit nur einem Kind. Sogar bei Paaren mit drei oder mehr Kindern ist das Sozialhilferisiko immer noch unterdurchschnittlich.

**Abbildung 12:**  
**Unterstützungsquoten von Paaren mit Kindern und Alleinerziehenden,**  
**Kanton Bern 2006**



N = 7260 Haushalte

Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik 2006, Volkszählung 2000; Auswertung: Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern

**Lesebeispiel:** Im Jahr 2006 hatten im Kanton Bern Haushalte von Paaren mit drei oder mehr Kindern eine Unterstützungsquote von 3.7% (unterster Balken).

Untersucht man die von Sozialhilfe abhängigen Paare mit Kindern nach Nationalität, fällt auf, dass bei den Ausländern der Anteil der Paare mit Kindern an allen Sozialhilfebeziehenden mit 27.4 % deutlich höher ist als bei den Schweizern, bei welchen dieser Anteil lediglich 7.3 % beträgt.

Bei Alleinerziehenden ist das Risiko, von Sozialhilfe abhängig zu sein, zwar tatsächlich sehr hoch, doch spielt auch bei diesen die Anzahl Kinder hinsichtlich der Sozialhilfgefährdung nur eine untergeordnete Rolle. So steigt das Sozialhilferisiko bei einem zweiten Kind um lediglich 0.5 Prozentpunkte und bei drei oder mehr Kindern nochmals lediglich um 1.0 Prozentpunkt. Vor dem Hintergrund des durchschnittlichen Risikos von Alleinerziehenden, welches sich auf einem Niveau von 25.0% bewegt, sind diese Unterschiede marginal.

Dieser Befund wird auch in der Literatur bestätigt. Jean-Marc Falter kommt in seiner Studie über Kinderarmut in der Schweiz zum Schluss, dass die Familienstruktur ein wichtiger Einflussfaktor für Kinderarmut ist. Demnach sind Kinder in Einelternhaushalten mit einem besonders hohen Armutsrisiko konfrontiert (vgl. Falter 2005).

Die sehr hohe Sozialhilfgefährdung Alleinerziehender verschärft sich auch dadurch, dass diese oft aufgrund fehlender familienexterner Kinderbetreuung keiner oder nur einer Teilzeiterwerbstätigkeit nachgehen können.<sup>14</sup> Häufig sind solche auch noch in Tieflohnbranchen angesiedelt, so dass selbst bei einem hohen Beschäftigungsgrad nicht der gesamte Lebensunterhalt bestritten werden kann. Auch haben Teilzeiterwerbstätige schlechtere Karrierechancen als Vollzeiterwerbstätige, was sich, unabhängig vom Erwerbsspensum, in tieferen Löhnen äussert. Zudem können im Falle einer Trennung oder Scheidung die Wohnverhältnisse meist nicht unmittelbar an die neue Situation angepasst werden, was dazu führt, dass zumindest vorübergehend die Wohnkosten gleich hoch bleiben, während das Einkommen geringer ausfällt. Bei Alleinerziehenden steht – abgesehen von den Alimenten – nur ein Erwerbseinkommen zur Verfügung. Gleichzeitig entstehen Betreuungskosten und auch die direkten Kinderkosten (Mietkostenanteil usw.) fallen bei einem kleinen Haushalt stärker ins Gewicht als bei einem grossen. Zudem hat die Auswertung der Steuerdaten gezeigt, dass die Alimente durchschnittlich nicht einmal die Hälfte des Haushaltseinkommens abdecken.

Weiter lässt sich beobachten, dass bei den Schweizer Sozialhilfebeziehenden der Anteil der Alleinerziehenden mit 22.3 % um rund 6 Prozentpunkte höher ist als bei den Ausländern. Hinsichtlich der Nationalität lässt sich zudem Folgendes feststellen: Bei den von Sozialhilfe abhängigen Paaren mit Kindern sind die ausländischen Paare mit rund 63 % deutlich übervertreten. Umgekehrt sind bei den von Sozialhilfe abhängigen Alleinerziehenden die Schweizerinnen und Schweizer mit 75 % deutlich übervertreten.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass Kinder für Alleinerziehende ein wichtiges Armutsrisiko darstellen. Dies gilt nicht im selben Ausmass für Paarhaushalte mit Kindern, welche die Sozialhilfe unterdurchschnittlich beanspruchen. Im Vergleich zu kinderlosen Paaren sind aber auch sie mit einem höheren Sozialhilferisiko konfrontiert. Die Anzahl Kinder spielt hinsichtlich des Risikos, Sozialhilfe beziehen zu müssen, bei beiden Gruppen nur eine nebeneordnete Rolle.

<sup>14</sup> Dabei ist zu berücksichtigen, dass Alleinerziehende keiner Arbeit nachgehen müssen, solange das jüngste Kind jünger als drei Jahre alt ist (SKOS-Richtlinien).

### 3.3 Erwerbstätigkeit

Die Analyse der Steuerdaten hat gezeigt, wie wichtig die Einkommen aus Erwerbstätigkeit für die Existenzsicherung sind. In vielen Fällen reicht das Erwerbseinkommen alleine jedoch nicht aus, um den Lebensunterhalt sicherzustellen. Selbst die Ausübung einer Vollzeit- oder gar mehrerer Teilzeiterwerbstätigkeiten, die einen Beschäftigungsgrad von 100 % übersteigen, reichen in manchen Fällen dazu nicht aus. Die nachfolgenden Analysen untersuchen genau diesen Sachverhalt.

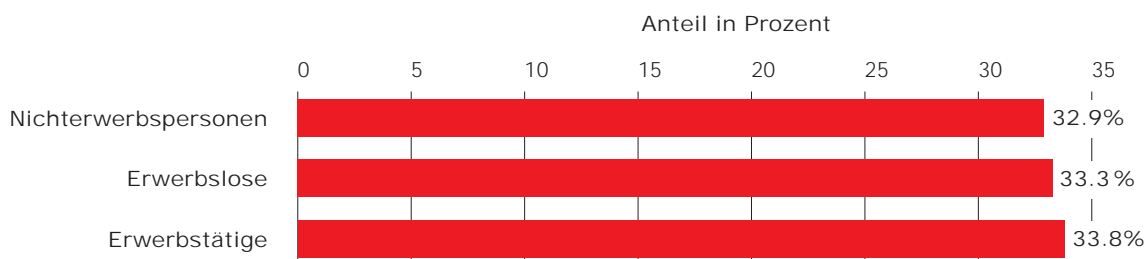
#### **Ein Drittel der erwachsenen Sozialhilfebeziehenden ist erwerbstätig**

Bei der Abbildung zur Erwerbssituation ist zu berücksichtigen, dass bei 13 % der relevanten Personen die Angaben zur Erwerbssituation fehlen. Die folgenden Ergebnisse stützen sich demnach auf diejenigen 87 % der Sozialhilfebeziehenden mit vollständigen Angaben zur Erwerbssituation.

Mit 33.8 % ist gut ein Drittel der Sozialhilfebeziehenden ab 15 Jahren erwerbstätig. Als erwerbstätig gelten Selbstständigerwerbende, regelmässig, zeitlich befristet und auf Abruf Angestellte, Gelegenheitsarbeitende und Lehrlinge. Diese Personen müssen zudem mindestens während 1 Stunde pro Woche einer bezahlten Erwerbstätigkeit nachgehen. Unter den Erwerbstätigen machen die regelmässig Angestellten mit 43 % den grössten Anteil aus. 13 % gehen einer Arbeit auf Abruf nach und 13 % sind in einer Lehre. 5 % sind Selbstständigerwerbende und 2 % sind in der eigenen Firma angestellt.

33.3 % der Sozialhilfebeziehenden ab 15 Jahren sind Erwerbslose. Zu den Erwerbslosen werden Stellensuchende, Personen in Arbeitsintegrationsprogrammen und Beschäftigungsprogrammen für Ausgesteuerte gezählt.

**Abbildung 13:**  
**Sozialhilfebeziehende ab 15 Jahren nach Erwerbssituation, Kanton Bern 2006**



N = 29 848 Personen

Bei 13 % der relevanten Fälle fehlen diese Informationen.

Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik 2006; Darstellung: Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern

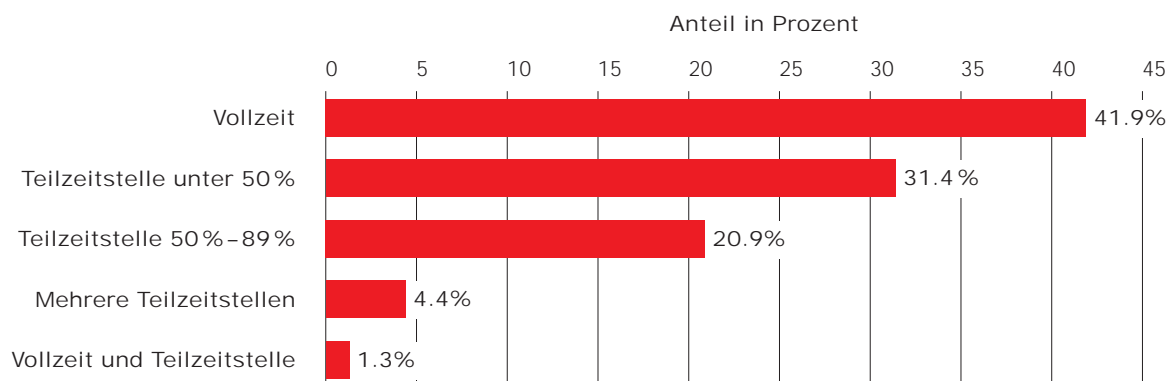
**Lesebeispiel:** Im Jahr 2006 waren im Kanton Bern 33.8 % der Sozialhilfebeziehenden ab 15 Jahren erwerbstätig (unterster Balken).

33% der Sozialhilfebeziehenden ab 15 Jahren sind Nichterwerbspersonen. Dieser Kategorie werden Personen in Ausbildung (ohne Lehre), Personen, die ausschliesslich den Haushalt führen, Rentnerinnen und Rentner, vorübergehend Arbeitsunfähige, Dauerinvalide sowie Personen ohne Chance auf dem Arbeitsmarkt zugeordnet. Den grössten Anteil machen mit 25% der Nichterwerbspersonen Personen im Haushalt aus. Vorübergehend Arbeitsunfähige haben einen Anteil von 20%, Personen in Ausbildung 15% und Dauerinvalide 12%. Der Anteil von Personen ohne Chance auf dem Arbeitsmarkt beträgt 11%.

#### **Auch Vollzeitwerbseinkommen können unzureichend sein**

Bei der Interpretation von Abbildung 14 ist zu berücksichtigen, dass bei 18.6% der relevanten Fälle die Informationen zum Beschäftigungsgrad fehlen. Bei denjenigen 81.4% der Sozialhilfe beziehenden Erwerbstätigen, deren Beschäftigungsgrad bekannt ist, sieht die Situation folgendermassen aus: 41.9% gehen einer Vollzeitbeschäftigung, 20.9% einer Teilzeitbeschäftigung mit einem Beschäftigungsgrad zwischen 50–60% und 1.3% einer Voll- und einer Teilzeitbeschäftigung nach. Mit anderen Worten, knapp zwei Drittel haben einen Beschäftigungsgrad von 50% oder mehr. Weitere 31.4% haben Teilzeitstellen mit einem Beschäftigungsgrad von weniger als 50% und 4.4% haben mehrere Teilzeitstellen.

**Abbildung 14:**  
**Erwerbstätige Sozialhilfebeziehende ab 15 Jahren nach Beschäftigungsgrad, Kanton Bern 2006**



N = 8769 Personen

Bei 18.6% der relevanten Fälle fehlen diese Informationen. Erwerbstätige ab mindestens 1 Stunde/Woche bezahlter Erwerbsarbeit; Lehrlinge sind den Erwerbstätigen zugeteilt.

Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik 2006; Darstellung: Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern

**Lesbeispiel:** 41.9% der erwerbstätigen Sozialhilfebeziehenden ab 15 Jahren arbeiteten im Kanton Bern im Jahr 2006 Vollzeit (oberster Balken).



### 3.4 *Alter, Geschlecht und Nationalität*

#### **MIT ZUNEHMENDEM ALTER SINKT DAS SOZIALHILFERISIKO**

Die Analyse nach Altersgruppen gibt interessante Hinweise auf das Sozialhilferisiko bestimmter Bevölkerungsgruppen.

##### **Kinder**

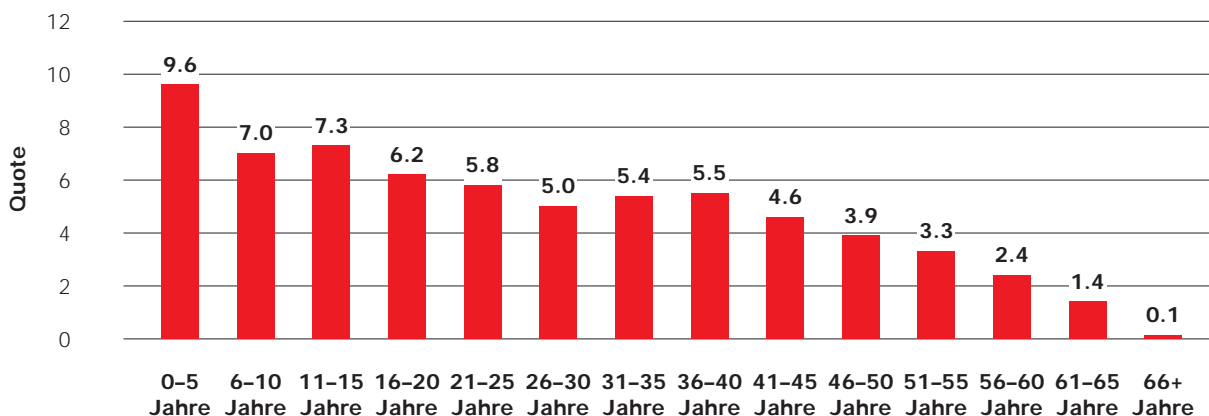
Es wird deutlich, dass Kinder und Jugendliche häufiger vom Sozialhilferisiko betroffen sind als andere Altersgruppen. Auch absolut sind Kinder und Jugendliche bis 25 Jahren mit 18794 Personen die grösste Empfängergruppe im Kanton Bern. Sie machen 46.5% aller Sozialhilfeempfängenden aus. Das grösste Sozialhilferisiko tragen die Kleinsten unserer Gesellschaft – die Kinder zwischen 0 und 5 Jahren. Knapp jedes zehnte Kind in dieser Altersgruppe bezieht über seine Eltern Leistungen der Sozialhilfe. Über alle Altersgruppen hinweg gesehen, haben Kinder von 0 bis 15 Jahren eine Sozialhilfequote von 8%. Dieses hohe Sozialhilferisiko steht in engem Zusammenhang mit dem sehr hohen Sozialhilferisiko von Alleinerziehendenhaushalten. Rund jedes zweite von Sozialhilfe abhängige Kind lebt in einem Einelternerhaushalt.

##### **Jugendliche und junge Erwachsene**

Jugendliche und junge Erwachsene zwischen 16 und 25 Jahren tragen mit 6% ein überdurchschnittliches Sozialhilferisiko. Dieses ist im Vergleich zu den Kindern tiefer, doch liegt ihre Sozialhilfequote immer noch deutlich über der durchschnittlichen Quote über alle Altersklassen von 4.3%.

Die überdurchschnittliche Sozialhilfequote dieser Altersgruppe ist in erster Linie durch die mangelnde Integration der Jugendlichen in den Arbeitsmarkt zu erklären. Dies ist aus

**Abbildung 15:**  
**Sozialhilfequote nach Alter, Kanton Bern 2006**



N = 40 499 Personen

Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik 2006, ESPOP 2006; Auswertung: Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern

**Lesebeispiel:** Im Jahr 2006 betrug im Kanton Bern die Sozialhilfequote von Personen im Alter von 36-40 Jahren 5.5% (7. Säule von rechts).

wirtschaftlichen wie auch aus sozialen Gründen von grosser Bedeutung. Denn in dieser Lebensphase werden berufliche Weichen gestellt, die für die berufliche Aktivität während des gesamten Erwerbslebens entscheidend sind.

Eine weitere Ursache für das hohe Sozialhilferisiko von Jugendlichen ist die mangelnde Integration im Sozialversicherungssystem.

Die berufliche Integration stellt für junge Erwachsene zwischen 15 und 25 Jahren eine zentrale Herausforderung dar. Sie beinhaltet zwei Schwellen, jene des Übergangs von der obligatorischen Schulzeit in die Berufsbildung und die von der Berufsbildung in den Arbeitsmarkt. Beim ersten Übergang stellt sich vor allem das Problem, dass eine erhebliche Zahl von Schulabgängern keine oder keine passende Lehrstelle findet. Lehrstellen, die entweder nicht den Fähigkeiten oder Wünschen der Jugendlichen entsprechen, werden oft abgebrochen. Im Kanton Bern werden mehr als 20 % der Lehrverträge frühzeitig aufgelöst (Mittelschul- und Bildungsamt des Kantons Bern 2006: 20).

Der Lehrstellenmarkt ist charakterisiert durch einen Mangel an Lehrstellen und eine gewisse Diskrepanz zwischen Angebot und Nachfrage. In einzelnen Branchen herrscht ein akuter Lehrstellenmangel, während in anderen Branchen Lehrbetriebe nicht genügend Lehrlinge finden.

Ein weiteres Merkmal des heutigen Arbeitsmarktes sind die gestiegenen fachlichen Anforderungen an die Erwerbstätigen. Vor allem im Tieflohnsegment sind die Anforderungen an die Arbeitnehmer stark gestiegen. Einfache Fließbandarbeiten in Fabriken sind mehr und mehr zugunsten von Stellen in Dienstleistungsbetrieben gewichen. Zudem wurden im Zuge von wirtschaftlichen Rezessionen und Strukturbereinigungen vor allem einfache Arbeitsstellen, die ein geringes Ausbildungsniveau erfordern, wegrationalisiert. Diese Entwicklung wirkt sich vor allem auf die Berufschancen von leistungsschwachen Jugendlichen aus. Sie sind es, die aufgrund von allgemeinen Bildungsdefiziten keine Ausbildungs- oder Arbeitsstelle mehr finden.

Die zweite Schwelle der beruflichen Integration ist der Übergang von der Berufsausbildung in den Arbeitsmarkt. Diese Phase kann sich für junge Erwachsene je nach Konjunkturlage schwierig gestalten. Besonders in Zeiten mit hoher Arbeitslosigkeit werden ihnen Arbeitnehmende mit Berufserfahrung vorgezogen.

Besonders problematisch wird die Situation bei jungen Erwachsenen, wenn zusätzlich zur Arbeitslosigkeit psychische oder Suchtprobleme auftreten, sowie bei denjenigen, die mit 25 Jahren noch über keinen Ausbildungsabschluss verfügen. Bei diesen Fällen mit Mehrfachproblematiken ist die berufliche und soziale Integration langfristig gefährdet.

Ein weiterer Teil der sozialhilfebeziehenden jungen Erwachsenen hat Kinder. Dies ist vor allem dann problematisch, wenn die jungen Eltern (noch) nicht im Arbeitsmarkt integriert sind oder Familie und Erwerbstätigkeit nicht vereinbaren können.

Ein zusätzliches, ebenfalls strukturelles Problem für Jugendliche ist der «kurze Weg» in die Sozialhilfe. Jugendliche, die kaum längere Zeit erwerbstätig waren, haben in der Regel keine Ansprüche gegenüber Sozialversicherungen, die sie geltend machen könnten. Zudem können sie kaum finanzielle Reserven aufbauen, um allenfalls kurzzeitige Einkommensausfälle zu kompensieren, wenn die Eltern dies nicht für sie tun.

### **Personen im erwerbsfähigen Alter**

Die Bevölkerungsgruppen im erwerbsfähigen Alter (26–65) sind unterschiedlich stark vom Sozialhilferisiko betroffen. Die erhöhte Sozialhilfequote in der Altersgruppe der 30- bis 40-Jährigen ist mit Elternschaft und dem damit verbundenen finanziellen Bedarf, sowie der teilweise eingeschränkten Erwerbsmöglichkeit zu erklären.

### **Senioren**

Ab dem 46. Lebensjahr sinkt das Sozialhilferisiko unter den durchschnittlichen Wert von 4.3%. In den folgenden Jahren sinkt die Sozialhilfequote weiter stark ab und kommt ab dem AHV-Rententalter noch bei 0.1% zu liegen. Die AHV mit ihren gut ausgebauten Ergänzungsleistungen führt dazu, dass Personen im Alter nur noch in Ausnahmefällen durch Leistungen der wirtschaftlichen Sozialhilfe unterstützt werden müssen.

## **HOHES SOZIALHILFERISIKO FÜR AUSLÄNDERINNEN UND AUSLÄNDER**

Die Nationalität allein eignet sich in unserer Gesellschaft grundsätzlich immer weniger als eindeutiges soziales Unterscheidungsmerkmal: Der Anteil jener Ausländer und Ausländerinnen, die in der Schweiz geboren und aufgewachsen sind, wird immer grösser. Demgegenüber gibt es immer mehr Schweizer und Schweizerinnen, die im Ausland geboren und aufgewachsen sind (z. B. Eingebürgerte). Zudem bildet die ausländische Bevölkerung heute aus soziodemografischer Sicht eine heterogene Gruppe. Noch in den Siebzigerjahren waren die Ausländer und Ausländerinnen zum grössten Teil beruflich gering qualifizierte Personen aus Südeuropa, die aus wirtschaftlicher Not als Saisonarbeiter und -arbeiterinnen in die Schweiz kamen. Heute sind es immer mehr auch gut ausgebildete, fachlich hoch spezialisierte Personen, die finanziell und gesellschaftlich in einer völlig anderen Situation sind. So sind der portugiesische Fabrikarbeiter und die deutsche Finanzspezialistin im Hinblick auf ihre sozioökonomischen Voraussetzungen nur schwer miteinander vergleichbar. Trotz dieser Tendenz bestehen bei vielen sozialpolitischen Indikatoren signifikante Unterschiede zwischen der schweizerischen und der ausländischen Bevölkerung, so auch in der Sozialhilfe.

In den nachfolgenden Analysen und Erläuterungen wird eine juristische Definition von Ausländerinnen und Ausländern verwendet. Demnach gelten all diejenigen Personen als Schweizer Staatsangehörige, die im Besitz eines Schweizer Passes sind. Dabei spielt es keine Rolle, wie lange diese Person bereits in der Schweiz lebt, ob sie eingebürgert wurde, wo sie geboren wurde, oder ob sie Doppelbürgerin ist.

Im schweizerischen Mittel beträgt das Sozialhilferisiko von Ausländerinnen und Ausländern 7% für Frauen und 6.5% für Männer. Im Kanton Bern ist die ausländische Wohnbevölkerung nicht nur deutlich stärker vom Sozialhilferisiko betroffen als Schweizer und Schweizerinnen, sondern sie hat auch ein viel höheres Sozialhilferisiko als in der Gesamtschweiz. Ein Grund für das hohe Sozialhilferisiko der im Kanton Bern lebenden Ausländer und Ausländerinnen ist der Herkunftsmix.

Die ständige Wohnbevölkerung ausländischer Herkunft in der Schweiz kann in Bezug auf ihre soziale Schichtung grob als Drittelsgesellschaft bezeichnet werden. Das erste Drittel bilden die aus nördlichen Ländern Europas stammenden hoch qualifizierten Migrantinnen und Migranten. Sie arbeiten oft in Führungspositionen und verdienen einen überdurchschnittlichen Lohn. Das zweite Drittel bilden Familien aus den südlichen Staaten der EU, die oft schon seit zwei oder drei Generationen in der Schweiz leben. Vor allem

den Migranten und Migrantinnen zweiter Generation ist ein sozialer Aufstieg gelungen. Das dritte Drittel stammt aus den aktuellen Einwanderungsländern in Südost- und Osteuropa sowie Afrika. Diese Personen arbeiten oft, sofern sie überhaupt Arbeit finden, im untersten Lohnsegment und sind häufig arm (Kehrl/Knöpfel 2006: 114).

Für die im Kanton Bern wohnhafte ausländische Bevölkerung ist diese Dreiteilung nicht gültig. Sie setzt sich aus Migrantinnen und Migranten zusammen, die zu 16 % aus nördlichen EU-Staaten, zu 38 % aus südlichen EU-Staaten und zu 45 % aus Südost- und Osteuropa und Afrika stammen (Volkszählung 2000). Es fällt auf, dass im Kanton Bern die gut qualifizierten Migrantinnen und Migranten aus den nördlichen Staaten der EU deutlich untervertreten sind. Die bernische Volkswirtschaft scheint ohne starken Banken-, Versicherungs- und Pharmasektor und ohne grosse internationale Organisationen weniger ein Anziehungspunkt für gut qualifizierte ausländische Arbeitskräfte zu sein, als andere Kantone.

Eine Ursache für das überdurchschnittliche Sozialhilferisiko von Ausländerinnen und Ausländern ist ihre unvorteilhafte Situation auf dem Arbeitsmarkt:

Rund 30 % der Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz verdienen weniger als 70 % des Medianlohnes und gelten als einkommensschwach (vgl. BFS 2005).

Der durchschnittliche Stundenlohn von ausländischen Arbeitskräften ist, bei vergleichbarer Qualifikation, rund 15 % tiefer als jener der Einheimischen. Als Folge davon sind 11 % der Ausländerinnen und Ausländer Working Poor, während es bei der schweizerischen Bevölkerung gut 5 % sind (BFS 2005: 844).

Analysiert man die Quote der Working Poor nach Nationalität, so zeigt sich, dass es je nach Herkunft der Ausländer sehr grosse Unterschiede gibt. Ausländer aus Nicht-EU-Staaten tragen mit knapp 20 % das höchste Working Poor-Risiko. An zweiter Stelle kommen Personen aus dem südlichen EU-Raum, sie haben eine Working Poor-Quote von knapp 13 %. Mit einem deutlichen Abstand folgen die Schweizer und Schweizerinnen, die mit gut 5 % Working Poor die zweitiefste Quote haben. Am geringsten ist das Working Poor-Risiko bei den Arbeitnehmenden aus EU-Mitgliedstaaten in Nord- und Westeuropa (BFS 2006: 454).

Eine gewichtige Ursache für die hohe Working Poor-Quote von Ausländern aus Nicht-EU-Staaten ist die Tatsache, dass sie als Asylsuchende in die Schweiz gekommen sind und ihre berufliche Integration dadurch häufig, zumindest in den ersten Jahren, erschwert ist. Für Personen im Asylbereich ist der Zugang zum Arbeitsmarkt, unabhängig von ihrer beruflichen Qualifikation, oft beschränkt auf einige wenige Branchen, in denen Arbeitskräftemangel herrscht. Typischerweise sind dies oft Tieflohnbranchen wie beispielsweise das Hotel- oder das Gastgewerbe. Eine Studie über srilankische Migrantinnen und Migranten in der Schweiz identifiziert diesen Zusammenhang zwischen Aufenthaltstitel und beruflicher Integration als Hauptursache für die sozioökonomische Situation der srilankischen Diaspora in der Schweiz. Sie sind zwar beruflich gut integriert, da sie jedoch oftmals in Tieflohnbranchen wie das Gastgewerbe tätig sind, leben sie überdurchschnittlich oft in prekären finanziellen Verhältnissen (vgl. Moret et al. 2007).

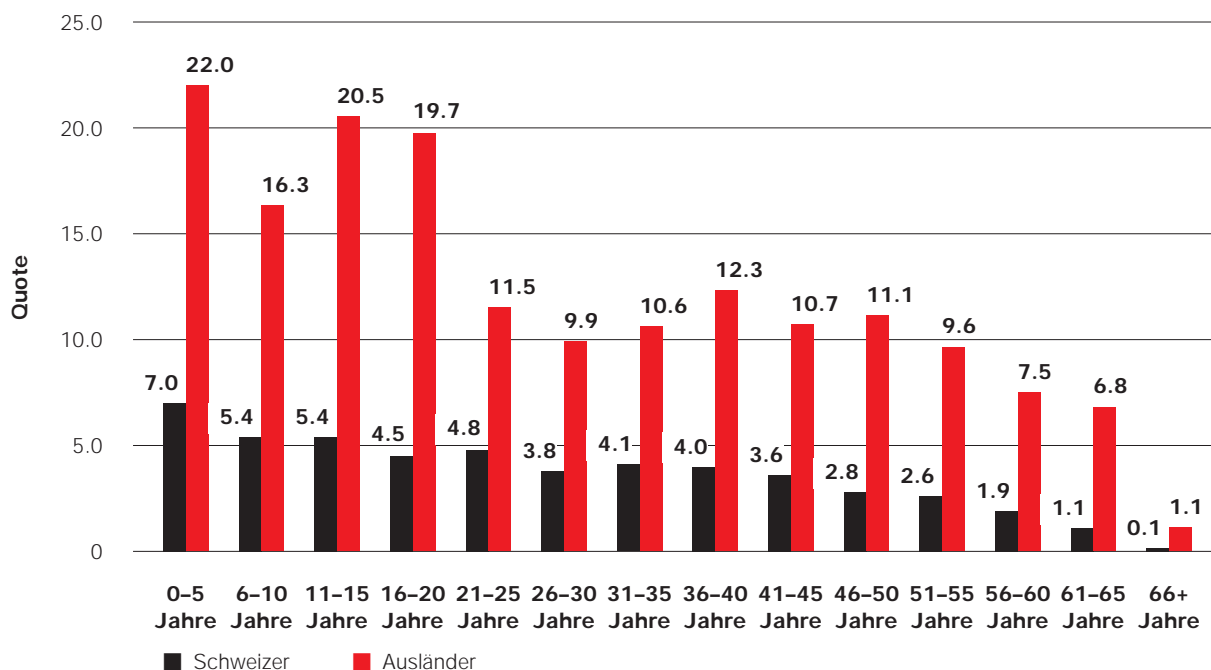
Eine Analyse der Sozialhilfequote nach Alter und Nationalität zeigt, dass vor allem ausländische Jugendliche ein viel höheres Sozialhilferisiko als ihre Altersgenossen mit dem Schweizer Pass haben. Ihr Sozialhilferisiko ist 3- bis sogar 4-mal so hoch wie dasjenige

von Schweizer Kindern und Jugendlichen. Rund jedes fünfte ausländische Kind zwischen 0 und 15 Jahren im Kanton Bern bezieht Leistungen der Sozialhilfe. Für Jugendliche bzw. junge Erwachsene zwischen 16 und 25 Jahren sinkt das Sozialhilferisiko leicht, ist aber mit knapp 15% immer noch sehr hoch.

Im Kanton Bern, wie auch in der übrigen Schweiz, sind junge Ausländerinnen und Ausländer überproportional von Risikofaktoren betroffen, welche einer Arbeitsmarktintegration und damit auch einer gesellschaftlichen Integration im Weg stehen. Die Herkunft aus bildungsfernen Familien oder sprachliche und kulturelle Schwierigkeiten durch spät erfolgten Nachzug können zu schulischen Problemen führen, die sich einschränkend auf die Berufswahl und die nachobligatorische Ausbildung auswirken können.

Zudem wird der Zugang zum Arbeitsmarkt durch Diskriminierung während der Bewerbungsverfahren erschwert. Die Studie «Le passeport ou le diplôme» vom Schweizerischen Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien zeigt, dass vor allem für Jugendliche aus Nicht-EU-Staaten Diskriminierung während des Bewerbungsverfahrens eine Realität ist (vgl. Fibbi et al. 2003). Als Konsequenz beziehen überproportional viele junge Ausländerinnen und Ausländer Leistungen von der Sozialhilfe.

**Abbildung 16:**  
**Sozialhilfequote nach Alter und Nationalität, Kanton Bern 2006**



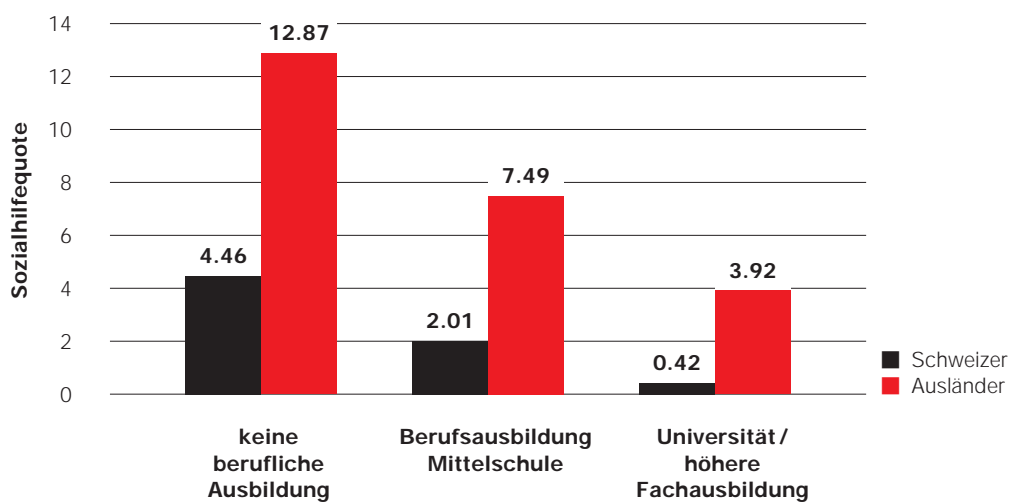
N = 40 499 Personen

Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik 2006, ESPOP 2006; Auswertung: Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern

**Lesbeispiel:** Im Jahr 2006 betrug die Sozialhilfequote von Schweizerinnen und Schweizern im Alter von 0–5 Jahren 7.0% (erste Säule von links). Diejenige von Ausländerinnen und Ausländern im selben Alter dagegen betrug 22% (zweite Säule von links).

Eine weitere wichtige Ursache für das erhöhte Sozialhilferisiko der ausländischen Wohnbevölkerung ist im Kanton Bern das geringere Bildungsniveau. Abbildung 17 verdeutlicht, wie das Sozialhilferisiko bei steigendem Bildungsniveau sinkt, unabhängig von der Nationalität.

**Abbildung 17:**  
**Sozialhilfequote nach Bildungsniveau und Nationalität im Kanton Bern, 2006**



N = 22 800 Personen

Bei 17.6% der relevanten Fälle fehlen diese Informationen.

Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik 2006, Volkszählung 2000; Auswertung: Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern

**Lesebeispiel:** Im Kanton Bern beträgt die Sozialhilfequote von Ausländern ab 25 Jahren mit einer universitären oder höheren Fachausbildung 3.92% (1. Säule von rechts). Bei den Schweizern dagegen nur 0.42% (2. Säule von rechts).

### 3.5 Bildung

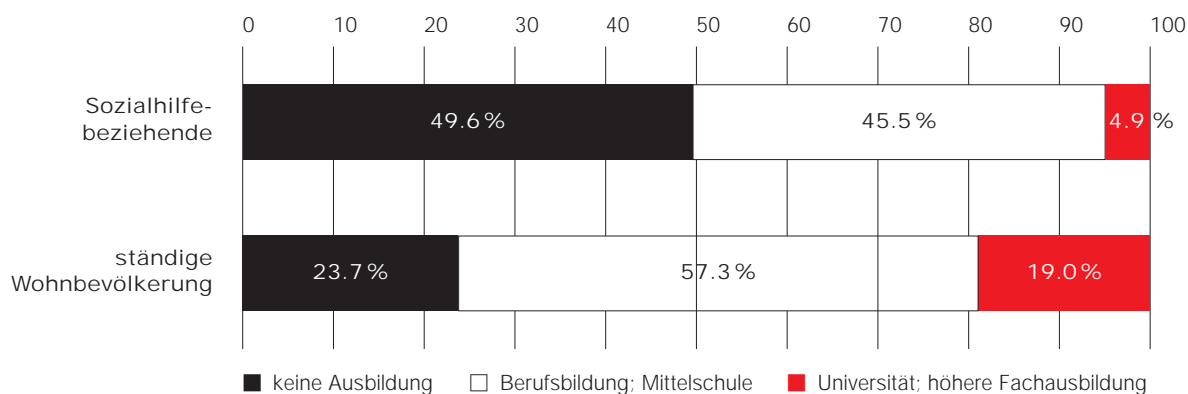
#### Mangelnde Bildung als besonderer Risikofaktor

Der Vergleich der Bildungsniveaus zwischen der gesamten Wohnbevölkerung des Kantons Bern und den Sozialhilfebeziehenden ergibt bemerkenswerte Unterschiede. In der vorliegenden Auswertung werden nur Personen ab 25 Jahren einbezogen. Durch diese Auswahl soll das Problem umgangen werden, dass Personen in Erstausbildung in die Kategorie «keine berufliche Ausbildung» fallen, obwohl sie eine Ausbildung absolvieren. Während 49.6% der Sozialhilfebeziehenden über keine berufliche Ausbildung verfügen, sind dies in der gesamten Wohnbevölkerung nur 23.7%. Weiter haben 45.5% der Sozialhilfebeziehenden eine Berufsausbildung oder eine Mittelschule abgeschlossen. In der gesamten Wohnbevölkerung sind dies 57.3%. Ebenso beeindruckend ist der Unterschied bei den Personen mit einem Hochschulabschluss oder einer höheren Fachausbildung. Diese Personengruppe ist mit 4.9% in der Sozialhilfe deutlich untervertreten, denn in der gesamten Wohnbevölkerung des Kantons Bern verfügen 19% über einen tertiären Ausbildungsabschluss.

Dieser Befund macht die besondere Bedeutung der Bildung als Risikofaktor für Armut deutlich.

Der Vergleich der Bildungsniveaus von verschiedenen Gruppen von Sozialhilfebeziehenden ergibt besonders grosse Unterschiede in zwei demografischen Dimensionen: Geschlecht und Nationalität. Im Allgemeinen ist das Bildungsniveau der Frauen tiefer als dasjenige der Männer und das der Ausländerinnen und Ausländer geringer als das der Schweizer und Schweizerinnen.

**Abbildung 18:**  
**Bildungsniveau der ständigen Wohnbevölkerung und der Sozialhilfebeziehenden ab 25 Jahren, Kanton Bern 2006**



N = 22800 Personen

Bei 17.6% der relevanten Fälle fehlen diese Informationen.

Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik 2006, Volkszählung 2000; Auswertung: Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern

**Lesebeispiel:** Im Jahr 2006 hatten im Kanton Bern 4.9% der Sozialhilfebeziehenden ab 25 Jahren eine höhere Fachausbildung oder einen Universitätsabschluss (oberer Balken, 1. Bereich von rechts).

Der Anteil Personen ohne berufliche Ausbildung ist bei ausländischen Sozialhilfebezüglerinnen besonders hoch. Rund 73 % der Ausländerinnen in der Sozialhilfe verfügen über keine berufliche Ausbildung. Demgegenüber haben knapp 6 % der ausländischen Sozialhilfebezüglerinnen einen Universitätsabschluss oder eine höhere Fachausbildung.

Weiter zeigt sich, dass sich der Anteil Sozialhilfebeziehende ohne berufliche Ausbildung nach Geschlecht und Staatszugehörigkeit stark unterscheidet. Er variiert von 36 % bei Männern mit dem Schweizer Pass bis zu rund 73 % bei Ausländerinnen. Demgegenüber fällt auf, dass der Anteil derjenigen Personen mit einem Universitätsabschluss oder einer höheren Fachausbildung bei ausländischen Sozialhilfebezüglerinnen und -bezügern mit 7.6 % besonders hoch ist. Bei diesen Aussagen ist zu berücksichtigen, dass bei rund 17 % der Personen die Angaben zum Bildungsniveau fehlen. Die Ergebnisse stützen sich demnach auf diejenigen 83 % der Sozialhilfebeziehenden mit vollständigen Angaben zum Bildungsniveau.



## Kapitel 4 Folgen der Armut

Ursachen und Folgen der Armut sind oft nicht klar auseinander zu halten und können sich auch gegenseitig beeinflussen und verstärken. So kann aus dem Verlust der Arbeitsstelle eine berufliche und soziale Isolation entstehen, die wiederum den Gesundheitszustand der Person beeinträchtigen kann. Eine gute Gesundheit ist jedoch eine wichtige Voraussetzung für die aktive Teilnahme am sozialen und beruflichen Leben. Eine langwierige soziale und berufliche Isolation führt zu guter Letzt zu Lebensbedingungen, welche die soziale und schulische Entwicklung der heranwachsenden Kinder negativ beeinflussen kann. Dies erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass diese ihr späteres Leben in einer ähnlich prekären Lage führen werden. Solche soziale Dynamiken führen oft zu einer sozialen Abwärtsspirale, die ab einem gewissen Punkt nur noch schwer zu durchbrechen ist.

Folgen der Armut sind ein komplexes Zusammenspiel von verschiedenen sozialen, finanziellen und gesundheitlichen Faktoren, die Auswirkungen auf das betroffene Individuum wie auch auf die ganze Gesellschaft haben. Sie stellen eine grosse Herausforderung an die Solidarität in der Gesellschaft dar.

**«Der Mensch braucht Arbeit, wenn er keine hat, wird er krank.  
Wenn man die Arbeit heute anschaut, so stimmt doch eher das  
Gegenteil, nämlich dass die Arbeit krank macht.»**

Interview mit T. N. vom 5. Mai 2008

Trotz der unklar definierbaren Kausalitäten werden in der Folge einige Faktoren in ihrer Rolle als Folgen der Armut erläutert. Dabei handelt es sich nur um eine beispielhafte Beschreibung einiger der zahlreichen sozialen und gesundheitlichen Folgen der Armut.

### 4.1 Gesundheitszustand und -verhalten

Die soziale Lage eines Menschen hat einen Einfluss auf seine Gesundheit. Dieser Zusammenhang ist zweifelsfrei nachgewiesen. Menschen aus tieferen sozialen Schichten sterben früher und haben ein grösseres Risiko, unter psychischen und körperlichen Krankheiten zu leiden als Bevölkerungsgruppen, die in besseren Verhältnissen leben (vgl. Siegrist/Marmot 2006; Mielck 2005).

Diese soziale Ungleichheit in der Gesundheit zeigt sich auch in der Schweiz. Mit jedem zusätzlich absolvierten Ausbildungsjahr reduziert sich die Sterblichkeit der erwachsenen Schweizer Bevölkerung deutlich um rund 7 % für Männer und 6 % für Frauen (Bopp und Minder 2003: 346ff.). Die soziale Ungleichheit ist hier am stärksten bei den jüngeren Männern von 25 bis 39 Jahren zu beobachten: Die standardisierte Sterblichkeitsrate für Männer dieser Altersgruppe mit obligatorischer Schulausbildung zwischen 1990 und 1997 war mehr als dreimal höher als bei den Männern mit Universitätsabschluss.

Auch die Zusammenhänge zwischen sozialer Lage und Wohlbefinden bzw. Krankheitsrisiken sind für die Schweizer Bevölkerung gut belegt. Je höher die Bildung und das Einkommen sind, umso besser fühlt sich eine Person und zwar körperlich wie auch psy-

chisch. Frauen und Männer mit schlechter Ausbildung, tieferem Haushaltseinkommen oder tiefer beruflicher Stellung hingegen fühlen sich insgesamt gesundheitlich schlechter, leiden häufiger an chronischen Beschwerden, haben seltener ein hohes psychisches Wohlbefinden oder weisen höhere Gesundheitsrisiken wie Übergewicht auf: 70 % der Berner Bevölkerung mit einem monatlichen Haushaltseinkommen von 6000 Franken und mehr hat Normalgewicht; bei der Bevölkerung mit einem Einkommen unter 3000 Franken sind es nur 50 % (vgl. Schweizerisches Gesundheitsobservatorium 2005).

**«Wenn man sich nicht mehr bewegen kann, schränkt man sich ein, wenn man wegen dem Geld nicht auf das Essen achten kann, wenn man in einer schwierigen Wohnsituation ist und keine Beratung erhält, wenn es Schwierigkeiten mit der Beziehung gibt, dann stürzt man körperlich ab und dann kommt das Psychische. Das gehört zusammen. Ich habe mich nicht fallen lassen, ich bin mir das inzwischen gewohnt.»**

Interview mit I. R. vom 25. April 2008

Bei genauer Betrachtung zeigt sich, dass die Frage, wie Armut die Gesundheit beeinflusst, nicht so einfach zu beantworten ist. Die Kausalität geht nicht nur in eine Richtung: So macht Armut krank, aber auch Krankheit kann arm machen. Erwähnt sei hier beispielsweise das Risiko der Arbeitslosigkeit. Wer z. B. an einer psychischen Störung leidet, hat ein deutlich erhöhtes Risiko, arbeitslos zu werden. Die Integration in die Arbeitswelt ist aber wiederum eine wichtige Ressource, um psychisch gesund zu bleiben oder wieder gesund zu werden.

Wie kann Armut einen frühzeitigen Tod oder die Entstehung einer chronischen Krankheit verursachen? Die Gesundheitswissenschaften gehen heute davon aus, dass die Gesundheit eines Menschen von biologischen, psychologischen und sozialen Faktoren abhängt. Diese drei Faktoren werden von der sozialen Lage eines Menschen mitbestimmt. Ob wir es uns leisten können, an einem Ort zu wohnen, wo wir ruhig schlafen und saubere Luft atmen, hängt stark von unseren finanziellen Verhältnissen ab. Ob wir an unserem Arbeitsplatz ein hohes Ausmass an Mitbestimmung und Eigenkontrolle haben oder stark fremdbestimmt sind und damit unter chronischem Stress leiden, wird mitbestimmt durch unsere Ausbildung. Ob wir gelernt haben, dass wir unser Leben und Schicksal selbst bestimmen können (eine der wichtigsten Voraussetzungen für eine gesunde Lebensweise), hängt ebenfalls von unserer sozialen Lage ab.

Die wichtigsten Krankheiten und vorzeitigen Todesursachen der heutigen Zeit werden nicht mehr wie früher durch Infektionskrankheiten verursacht, sondern durch den Lebensstil einer Person. Es ist aber ein Irrtum, dass der Lebensstil einzig eine individuelle Wahl sei. Dieser wird ganz entscheidend dadurch mitgeformt, wo wir geboren werden, in welcher Kultur oder sozialen Schicht wir aufwachsen und ob wir in prekären Verhältnissen leben.

## 4.2 *Vererbung der Armut und Bildungschancen*

Insbesondere bei dauerhafter Armut von Familien besteht das Risiko der Vererbung auf die folgende Generation. Wobei hier der Begriff «Vererbung» nicht im biologischen, sondern im sozialen Sinn gemeint ist: «Vererbung» von gesellschaftlichen Chancen und Risiken.

Die aus der elterlichen Armut resultierende Lebenssituation und die Sozialisierungsbedingungen haben oft ungünstige Auswirkungen auf die intellektuelle und die soziale Entwicklung der Kinder. Bereits in frühen Jahren wirken sich die Folgen der elterlichen Armut auf die Kinder aus.

Dabei sind die schlechteren Zukunftsperspektiven armutsbetroffener Kinder und Jugendlicher die Summe einzelner sozialer und gesundheitlicher Defizite: «Die schlechten schulischen Leistungen verringern die Chancen auf dem Lehrstellen- und Arbeitsmarkt. Der schlechte Gesundheitszustand, Konflikte mit dem Gesetz und mit sozialen Institutionen bleiben ebenfalls kaum ohne Folgen für die weitere berufliche und private Zukunft. Damit steigt das Risiko, dass die betroffenen Kinder und Jugendlichen dereinst das gleiche Schicksal erleiden, das sie in ihrer Herkunftsfamilie erfahren haben» (Hofmann 2001: 5).

In diesem ganzen Puzzle von verschiedenen Faktoren gibt es doch ein Defizit, das bei der Vererbung der Armut besonders bedeutend ist: die schulische und berufliche Bildung. Verschiedene Untersuchungen haben gezeigt (vgl. Hofmann et al. 2001), dass die Zugehörigkeit zu einem bestimmten sozialen Milieu mitverantwortlich ist für den Bildungserfolg. Zwischen dem Bildungsniveau der Eltern und demjenigen ihrer Kinder findet sich oft ein signifikanter Zusammenhang. Deren Erfahrungen und Erfolg im Bildungssystem gilt als mitverantwortlich für den Erfolg der nachfolgenden Generation.

Einkommensschwache Familien haben kaum die finanziellen Möglichkeiten, schulexterne Angebote wie kostenpflichtige Nachhilfe oder andere Formen der individuellen Förderung in Anspruch zu nehmen.

Insbesondere schwache schulische Leistungen bei Schulaustritt haben schwerwiegende Folgen für die berufliche Entwicklung der Jugendlichen. Die sowieso schon problembehaftete Übergangsphase zwischen Schule und Berufsbildung wird durch schlechte Schulnoten zusätzlich belastet. Treffen schlechte schulische Leistungen mit tiefen Bildungserwartungen seitens der Eltern oder der Jugendlichen zusammen, ist die berufliche Ausbildung besonders gefährdet. Tiefe Bildungserwartungen können unter anderem mit finanziellen Überlegungen zusammenhängen.

Bei einkommensschwachen Familien entlastet jedes Kind, das finanziell unabhängig wird, das Haushaltsbudget massgebend. Aus diesem Grund kann es sein, dass Eltern die finanzielle Unabhängigkeit ihrer Kinder in den Vordergrund stellen und daher die Bildungserwartungen reduzieren. Ein Kind, das eine nachobligatorische Schule besucht, verursacht Kosten und kann zudem keinen wesentlichen Beitrag zum Haushaltseinkommen beisteuern (Volken/Knöpfel 2004: 85). Andererseits kann es auch sein, dass die prekäre Situation zu Hause die Kinder selbst dazu bringt, aus dem Gefühl der Mitverantwortung für das finanzielle Wohl der Familie, den Wunsch nach einer raschen finanziellen Unabhängigkeit über eine weiterführende schulische oder berufliche Ausbildung zu stellen.

Finanzielle und soziale Gründe tragen dazu bei, dass Eltern der untersten sozialen Schicht ihre Kinder weitaus seltener auf höhere Schulen schicken als dies Eltern höherer

sozialer Schichten tun. Dies führt zu einer Übervertretung von Kindern aus untersten sozialen Schichten in Realschulen, die nicht auf realen schulischen Leistungen beruht (vgl. Drilling 2007).

Je nach Lebensphase der armutsbetroffenen Person und ihrer Familie kann sich jedoch bereits eine kurze Phase der Armut auf die Bildungschancen auswirken. Ist zum Beispiel eine Person wegen mangelnden finanziellen Mitteln gezwungen, eine Ausbildung abzubrechen, kann sich dies nachhaltig auf ihre weitere berufliche Entwicklung auswirken.

Bildung ist ein typisches Beispiel für ein Merkmal, das Risikofaktor und Folge der Armut zugleich sein kann. Geringe Bildung als Folge der Armut kann gleichzeitig Ursache für deren Verfestigung sein.

Vor diesem Hintergrund kann von einer schichtspezifischen Ungleichheit der Bildungschancen gesprochen werden.

### 4.3 *Gesellschaftliche Ausgrenzung und Isolation*

Armut führt oft zu sozialer Isolation. Die wirtschaftliche Lage einer Person hat einen bedeutenden Einfluss auf die Quantität der sozialen Kontakte. Denn gemeinsame Freizeitaktivitäten mit Freunden und Bekannten, Einladungen, der Besuch kultureller Veranstaltungen und Vereinsaktivitäten sind zumindest teilweise eine Frage von finanziellen Ressourcen (Leu 1997: 261).

Die Spannweite finanziell bedingter gesellschaftlicher Isolation kann sehr breit sein: Vom Kind, das aufgrund mangelnden Geldes der Eltern nicht an einem Schulausflug teilnehmen kann und dadurch teilweise aus der Klassengemeinschaft ausgeschlossen wird, bis hin zu Erwachsenen, die eine Einladung zum Nachtessen ablehnen, da die implizit erwartete Gegeneinladung das Haushaltsbudget überschreiten würde.

Zusätzlich zu den finanziellen Mitteln ist auch die Gesundheit eine wichtige Voraussetzung für die aktive Teilnahme am sozialen Leben. Zugleich ist Gesundheit aber auch abhängig von der sozialen Integration und sozialen Unterstützung eines Menschen (Abel et al. 2007: 257).

Auch können Schamgefühle für eine finanziell prekäre Lebenssituation zur sozialen Isolation einer armutsbetroffenen Person führen.

**«Das soziale Netz ist blockiert. Es ist nicht mehr möglich, das soziale Netz so zu pflegen, wie ich gerne möchte. Das Schlimme ist, dass ich keine Ferien und keine Wochenenden habe. «Oh, jetzt ist Weekend! Was machst du?» Ich habe keinen Ausgang. Ich gehöre nicht mehr dazu.»**

Interview mit I. R. vom 25. April 2008

Aus der soziologischen Netzwerkanalyse weiss man, dass die Einbettung in soziale Netzwerke und soziale Kontakte die soziale und wirtschaftliche Mobilität und die gesellschaftliche Kohäsion stark beeinflussen.

Eine wichtige Unterscheidung von sozialen Beziehungen ist das Konzept der «starken» und «schwachen» Beziehungen (strong and weak ties). Die «Stärke» von sozialen Beziehungen ergibt sich aus einer Kombination von gemeinsam verbrachter Zeit, emotionaler Bindung, Intimität der Beziehung und gegenseitig erbrachten Gefälligkeiten. Sogenannt «schwache» Beziehungen sind Bekanntschaften, die nicht zum engeren Freundes-, Familien- oder Kollegenkreis gehören, die jedoch durch sporadische (auch zufällige) Treffen aufrechterhalten werden. Dies können beispielsweise alte Schulfreunde, ehemalige Nachbarn oder Berufskollegen sein, zu denen man den direkten Kontakt bereits abgebrochen hat.

Die so genannten schwachen Beziehungen können insbesondere bei der Stellensuche sehr wichtig sein. Diejenigen Personen, zu denen wir nur eine lose Verbindung haben, bewegen sich oftmals in einem anderen Bekanntenkreis und haben somit Zugang zu einem anderen Informationscluster. Solche «weak ties» sind insbesondere für die Erwerbsmobilität förderlich (vgl. Granovetter 1973).

Gesellschaftliche Isolation wirkt sich gerade auf das Netz der «weak ties» besonders schwerwiegend aus. Die Wahrscheinlichkeit, Bekanntschaften durch sporadische Kontakte aufrecht zu erhalten, ist umso grösser, je mehr eine Person sich sozial vernetzt und von Menschen umgeben ist. Zieht sich nun aber eine Person aus finanziellen, gesundheitlichen oder psychosozialen Gründen zurück und verbringt die meiste Zeit zu Hause, ist es sehr schwierig, das Netz von «weak ties» aufrecht zu erhalten.

Die gesellschaftliche Isolation ist insbesondere für allein lebende Personen eine Gefahr. Sie sind stärker auf die sozialen Netze ausserhalb der eigenen vier Wände angewiesen und werden daher schneller durch die armutsbedingten Einschränkungen isoliert als Menschen, die in einer Familie, einer Lebens- oder Wohngemeinschaft leben. Die soziale Isolation wirkt sich insbesondere in prekären Lebenssituationen nachhaltig auf die Bewältigungsmöglichkeiten einer Person aus. Daniel Aepli zeigt beispielsweise in seiner vierten Studie über die Situation der Ausgesteuerten, wie wichtig die Lebenspartner von ausgesteuerten Personen für die Unterstützung in finanziellen Notlagen und bei der Jobsuche sind. So wird der Lebensunterhalt bei 45% der ausgesteuerten Personen, die nicht wieder eine Arbeitsstelle gefunden haben, von der Lebenspartnerin bzw. vom Lebenspartner finanziert. Zudem besprechen rund 30% der Ausgesteuerten die Jobsuche hauptsächlich mit der Lebenspartnerin bzw. dem Lebenspartner (vgl. Aepli 2006).

**«Mit Beziehungen ist es ganz schwierig. Wie will ich eine Beziehung pflegen, wenn ich mich als Krüppel sehe? Nichts, was mir Spass macht, kann ich noch machen und der Schmerz macht mich grantig. Das Finanzielle und die Perspektivenlosigkeit kommen auch noch dazu.»**

Interview mit I. R. vom 25. April 2008

Neben den individuellen Auswirkungen der sozialen Isolation führt verbreitete soziale Ausgrenzung zu einer sinkenden Bereitschaft der Menschen, soziale Verantwortung zu übernehmen.

Diese Entwicklung bedroht den sozialen Zusammenhalt der gesamten Gesellschaft.

## Kapitel 5 *Fazit zur wirtschaftlichen Situation der Berner Bevölkerung*

Die Analyse der Steuerdaten zeigt, dass im Jahr 2006 im Kanton Bern 12% der Haushalte als arm oder armutsgefährdet bezeichnet werden müssen. In absoluten Werten ausgedrückt bedeutet dies, dass es im Kanton Bern 50 000 arme oder armutsgefährdete Haushalte gibt, in denen gut 90 000 Personen leben, die auf Bedarfsleistungen oder private Unterstützung angewiesen sind. Ein Teil dieser Haushalte wird durch die wirtschaftliche Sozialhilfe unterstützt, was sich in der kantonalen Unterstützungsquote von 5.2% manifestiert.

Das Armutsrisiko ist nicht gleichmässig über die ganze Bevölkerung verteilt, es variiert je nach Haushaltstyp, Alter, Geschlecht oder Erwerbssituation teilweise beträchtlich:

### 5.1 *Erwerbseinkommen*

Aus den Steuerdaten geht hervor, dass das Erwerbseinkommen von Personen im erwerbsfähigen Alter zwischen 70 und 95% des Haushaltseinkommens ausmacht. Folglich erwirtschaften die meisten Haushalte über die Berufstätigkeit jenes Einkommen, das ihre Existenz sichert und den erreichten Lebensstandard finanziert.

Fällt die Berufstätigkeit aus, wird sie unfreiwillig eingeschränkt oder nur tief entlohnt, steigt das Risiko, dass die betroffenen Personen nicht mehr in der Lage sind, ihre Existenz aus eigener Kraft zu sichern. Die Möglichkeit, durch Erwerbsarbeit ein existenzsicherndes Einkommen zu generieren, kann durch verschiedene Faktoren beeinflusst werden: Ein zentraler Faktor ist das Bildungsniveau. Die Auswertung der Sozialhilfestatistik zeigt deutlich, dass Personen ohne Ausbildung ein deutlich höheres Sozialhilferisiko haben als Personen mit einer universitären Ausbildung. Gründe für das erhöhte Armutsrisiko von gering ausgebildeten Personen sind tiefere Löhne und das erhöhte Arbeitslosenrisiko. Der Anteil Tieflohnbeziehender nach Ausbildung zeigt eine klare Tendenz auf: Mit steigendem Bildungsniveau sinkt der Anteil der Tieflohnbeziehenden (BFS 2008: 15). Zudem sind niedrig qualifizierte Personen häufiger von Arbeitslosigkeit betroffen.

Einzelne Personengruppen haben speziell Mühe, ihre Existenz durch Erwerbsarbeit zu sichern und sind dadurch vermehrt von Armut betroffen:

**Jugendliche und junge Erwachsene** zwischen 16 und 25 Jahren tragen mit 6% ein überdurchschnittliches Sozialhilferisiko. Dieses ist in erster Linie durch die mangelnde Integration in den Arbeitsmarkt zu erklären. Die berufliche Integration ist durch zwei «Schwellen» gekennzeichnet: jene des Übergangs von der obligatorischen Schulzeit in die Berufsbildung und diejenige von der Ausbildung in den Arbeitsmarkt. Während dieser beiden Übergangsphasen sind besonders viele Jugendliche und junge Erwachsene mit Arbeitslosigkeit oder prekären Arbeitsverhältnissen konfrontiert.

**Menschen ausländischer Nationalität** leben häufiger in armen oder armutsgefährdeten Haushalten als Personen schweizerischer Nationalität. Das erhöhte Armutsrisiko schlägt sich in einer überdurchschnittlichen Sozialhilfequote nieder. Auch bei dieser Gruppe haben insbesondere Jugendliche und junge Erwachsene ein hohes

Sozialhilferisiko. Trotz der Heterogenität der ausländischen Wohnbevölkerung im Kanton Bern gibt es deutliche Unterschiede zwischen den Einkommensverhältnissen von Personen schweizerischer und ausländischer Nationalität: Das verfügbare Jahreseinkommen von Personen mit ausländischer Nationalität liegt durchschnittlich mindestens 5000 Franken unter demjenigen von Schweizerinnen und Schweizern.

Ein wichtiger Grund für diese Einkommensunterschiede ist die unterprivilegierte Stellung auf dem Arbeitsmarkt eines grossen Teils der ausländischen Bevölkerung: Personen mit ausländischer Nationalität sind häufiger in Tieflohnbranchen beschäftigt. Der Tieflohnanteil unter den ausländischen Arbeitnehmenden ist doppelt so hoch (18%) wie jener der schweizerischen Staatsangehörigen (9%) (vgl. BFS 2008). Zudem sind Personen mit ausländischer Nationalität häufiger arbeitslos: Im Jahr 2006 betrug die Arbeitslosenquote der ausländischen Bevölkerung 6.1%, diejenige der schweizerischen Staatsangehörigen nur 2.1% (vgl. seco 2008).

**Alleinerziehende** sind besonders häufig von Armut betroffen. Im Kanton Bern ist jeder vierte Einelternhaushalt von Leistungen der Sozialhilfe abhängig.

Die starke Abhängigkeit vom Erwerbseinkommen wird Alleinerziehenden dann zum Verhängnis, wenn die Alimente das Existenzminimum nicht abdecken und die alleinerziehende Frau aufgrund von Kinderbetreuungsaufgaben gezwungen ist, ihre Erwerbstätigkeit einzuschränken. Diese Einschränkung wirkt sich oft auch finanziell aus und reisst unweigerlich ein «Loch» in die Haushaltskasse. Noch problematischer wird diese Situation durch die Tatsache, dass Frauen (über 90% der Alleinerziehenden sind Frauen) häufig in Tieflohnbranchen tätig sind und durchschnittlich für gleichwertige Arbeit tiefere Löhne erhalten als Männer.

## 5.2 *Lebensgemeinschaften und Familien*

Die Auswertung der Steuer- und Sozialhilfedaten hat gezeigt, dass die wirtschaftliche Situation der Berner Bevölkerung je nach Haushaltstyp stark variiert. Die Lebensform scheint folglich im Zusammenhang mit Existenzsicherung eine wichtige Rolle zu spielen. Lebensgemeinschaften bilden ein soziales Netz, das in schwierigen Lebenssituationen soziale, aber auch finanzielle Unterstützung bieten kann. Fällt diese Unterstützung weg, sind Personen in prekären Situationen auf sich selber gestellt.

### **Alleinlebende**

Die Alleinlebenden machen sowohl bei den Sozialhilfebeziehenden als auch bei den Armutsgefährdeten im Erwerbsalter eine grosse Gruppe aus. Alleinlebende haben ein erhöhtes Sozialhilferisiko (6.1%). In den Steuerdaten wie auch in der Sozialhilfestatistik zeichnet sich ab, dass Männer unter den Alleinlebenden häufiger von Armut betroffen sind als Frauen.

Bei den Alleinlebenden ist die Zahl der von Sozialhilfe unterstützten Haushalte nur geringfügig tiefer als die Zahl der gemäss Steuerdaten unter der Sozialhilfegrenze liegenden Haushalte. Obschon die Resultate der beiden Datenquellen nicht direkt miteinander vergleichbar sind, kann man davon ausgehen, dass die Sozialhilfe diese Gruppe vergleichsweise gut erreicht. Dies trifft für Paarhaushalte nicht zu: Die Zahl derjenigen Haushalte, die Leistungen der Sozialhilfe beziehen, liegt deutlich unter der in den Steuer-

daten ermittelten Zahl der Haushalte, die unter der Sozialhilfegrenze liegen. Eine Erklärung könnte sein, dass Paarhaushalte über ein besseres soziales Netz verfügen, das es ihnen ermöglicht, finanzielle Krisensituationen ohne Rückgriff auf die Sozialhilfe zu bewältigen.

Im Falle von Familien stehen dieser wichtigen Unterstützungsfunktion potenzielle finanzielle Risiken gegenüber. Je nach Familienform und Erwerbssituation können Kinder eine grosse finanzielle Belastung sein, die im Extremfall sogar zum Armutsrisiko werden kann.

### **Alleinerziehende**

Alleinerziehende tragen das grösste Armuts- und Sozialhilferisiko: Oft stehen tiefe Einkommen (wegen Teilzeitarbeit, Beschäftigung in Tieflohnbranchen und tiefen oder fehlenden Alimenten) relativ hohen Lebenshaltungskosten (insbesondere Kinder und Miete) gegenüber.

Neben dem Erwerbseinkommen sind auch Alimentenzahlungen eine wichtige Einkommensquelle für Alleinerziehende: Die Mehrheit der alleinerziehenden Frauen erhalten Alimente. Diese machen, je nach Anzahl Kinder, 25-44% des Haushaltseinkommens aus. Alimente sind für die meisten alleinerziehenden Frauen eine wichtige Einkommenskomponente, die für den Haushalt jedoch nicht existenzsichernd ist und in aller Regel deutlich weniger als die Hälfte ans Haushaltseinkommen beiträgt. Das Haupteinkommen müssen die Alleinerziehenden neben der Kinderbetreuung selber erwirtschaften. Alimente haben eine armutsmindernde Wirkung, sie sind aber keine wirksame Absicherung gegen Armut.

Aus den Steuerdaten wird ersichtlich, dass die finanzielle Last der Scheidung, und das damit verbundene Armutsrisiko, eher dem betreuenden als dem bezahlenden Elternteil zugeschoben werden. Der Haushalt mit den Kindern ist generell armutsgefährdeter als der Haushalt des Elternteils ohne Kinder.

### **Paare mit Kindern**

Paare mit Kindern sind im Vergleich zu kinderlosen Paaren mit einem grösseren Armutsrisiko konfrontiert. Hohe direkte (z.B. Kleider, Essen, Miete für eine grössere Wohnung) und indirekte (z.B. eingeschränkte Erwerbsmöglichkeiten) Kinderkosten können auch hier als Gründe aufgeführt werden. Paare mit Kindern müssen ebenfalls mit der Vereinbarkeit von Familie und Beruf umgehen. Sowohl ihre Armutsgefährdung als auch ihr Sozialhilferisiko liegen jedoch unter dem Gesamtdurchschnitt.

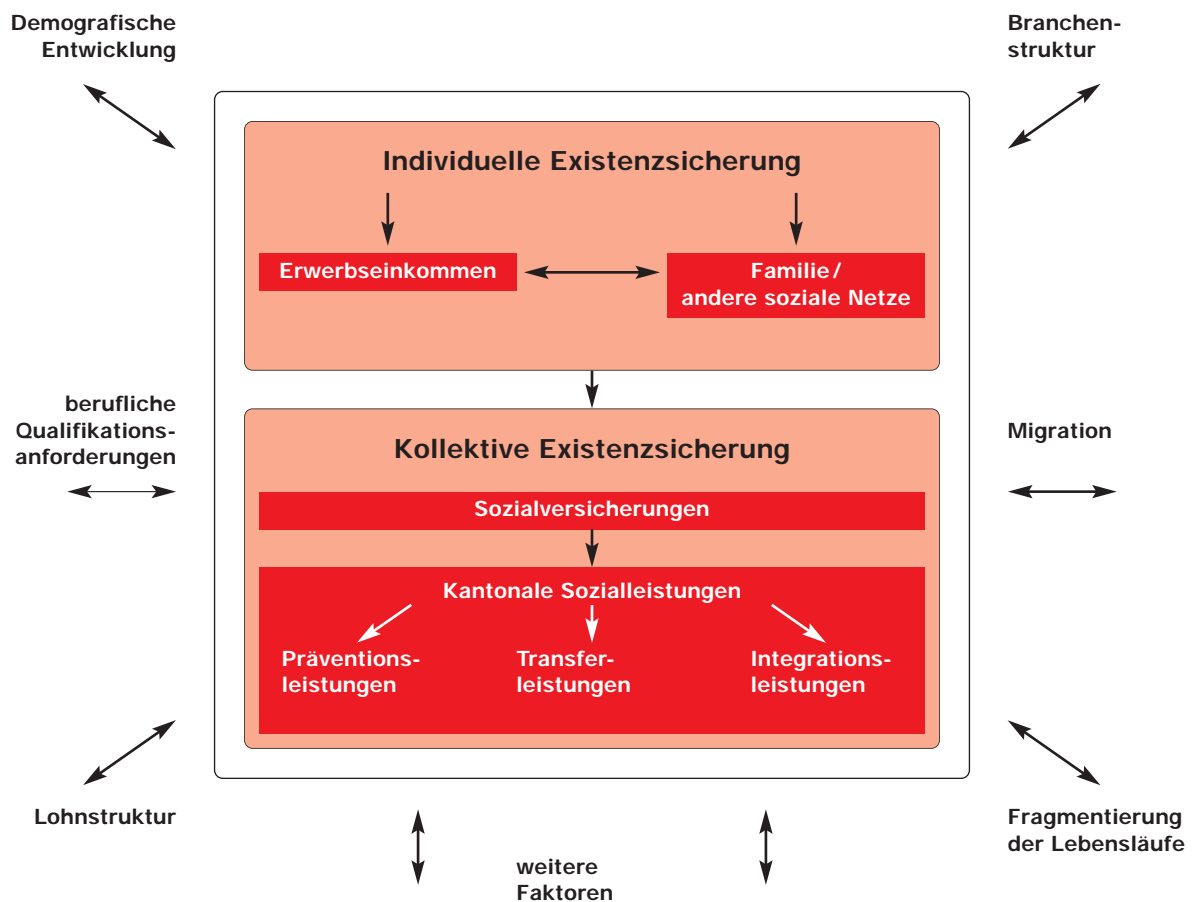


# Das schweizerische Modell der Existenzsicherung

In der Schweiz wird die Existenzsicherung, das heisst die Sicherstellung des Lebensunterhaltes, in erster Linie durch die Erwerbstätigkeit und familiäre Strukturen (individuelle Existenzsicherung) und in zweiter Linie durch eine Vielzahl von unterschiedlichen privaten und staatlichen Institutionen mit entsprechenden Ersatzleistungen (kollektive Existenzsicherung) gewährleistet. Die Tatsache, dass der Fokus der kantonalen Sozialberichterstattung auf den staatlichen Leistungen liegt, darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass Armutsbekämpfung ohne Zusammenarbeit mit den zahlreichen Akteuren der Zivilgesellschaft – wie Selbsthilfeorganisationen, Kirchen, Hilfswerke oder andere nichtstaatliche Organisationen – kaum denkbar wäre. Dies gilt gerade mit Blick auf die vielfältigen Angebote, die in diesem Rahmen bereit gestellt werden und von der präventiven Beratungsleistung bis zur finanziellen Einzelfallhilfe die ganze Leistungspalette abdecken.

Die beiden Teilsysteme der individuellen und der kollektiven Existenzsicherung sind eng miteinander verknüpft und werden gemeinsam von den herrschenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen geprägt.

**Abbildung 19:**  
**Das schweizerische Modell der Existenzsicherung**



## *Kapitel 6 Das wirtschaftliche und gesellschaftliche Umfeld der Existenzsicherung*

In diesem Kapitel werden einige wirtschaftliche und gesellschaftliche Einflussfaktoren vertieft diskutiert, die hinsichtlich der Existenzsicherung eine zentrale Rolle spielen. Dabei handelt es sich lediglich um eine Auswahl, die wegen ihrer Relevanz für die Existenzsicherungs- und Armutsproblematik getroffen wurde. Die Auswahl wurde unter anderem von den Erkenntnissen aus den Kapiteln zur Armut und Armutsgefährdung sowie zu den Determinanten der Armut geleitet.

### **WIRTSCHAFT**

#### **Anstieg der beruflichen Qualifikationsanforderungen**

In den letzten rund vierzig Jahren hat sich die Entwicklung des Übergangs der Gesellschaft von einer Industrie- hin zu einer Dienstleistungsgesellschaft beschleunigt (Stamm/Lamprecht 2005: 52). Dieser Strukturwandel auf dem Arbeitsmarkt hat zu einer immer grösseren Arbeitskräftenachfrage im Dienstleistungssektor geführt. Mit diesem Strukturwandel ging gleichzeitig ein technologischer Wandel einher, der die Anforderungen an das Qualifikationsniveau der Arbeitskräfte erhöht hat. Kurz, immer mehr Arbeitskräfte führen immer höher qualifizierte Dienstleistungstätigkeiten aus.

Nicht alle Arbeitnehmenden sind diesen neuen Anforderungen gewachsen. Vielen fehlt eine entsprechende Ausbildung. Es konnte gezeigt werden, dass sich das Schweizerische Ausbildungssystem nur unzureichend den neuen Anforderungen auf dem Arbeitsmarkt angepasst hat. Insbesondere junge Männer absolvieren nach wie vor hauptsächlich industriell-gewerbliche Berufsausbildungen. Wenn sie dann später eine Anstellung im Dienstleistungssektor suchen – mangels Alternativen im industriellen Sektor –, müssen sie sich entsprechend weiterbilden oder grössere individuelle Anpassungsanstrengungen aufbringen. Diese Inkonsistenz zwischen Bildungssystem (gewerblich-industrielle Ausbildungen) und Beschäftigungssystem (Anforderungen im Dienstleistungssektor) kann zu Schwierigkeiten bei der Stellensuche führen (vgl. Leemann/Keck 2005).

Zudem lassen sich Veränderungen innerhalb des Dienstleistungssektors beobachten. Die Bedeutung der Bereiche Handel, Gastgewerbe und persönliche Dienstleistungen hat im Vergleich zu den Bereichen Bildung, Kultur und Gesundheit sowie öffentlicher Verwaltung abgenommen. Ebenso sind höher qualifizierte und anspruchsvollere Dienstleistungstätigkeiten immer wichtiger geworden (vgl. Stamm/Lamprecht 2005).

Auf der anderen Seite darf nicht vergessen werden, dass die Expansion des Dienstleistungssektors für viele Arbeitnehmende neue Chancen eröffnet hat. So haben insbesondere junge Frauen von dieser Entwicklung profitiert. Sie konnten in den letzten vierzig Jahren vor allem Tätigkeiten im Dienstleistungsbereich ergreifen und sind immer häufiger in den hochqualifizierten tertiären Ausbildungsgängen anzutreffen. Dies bewirkte einen soziokulturellen Wandel, der dazu führte, dass Frauen in dieser Zeit vermehrt begannen, sich an Lebensentwürfen zu orientieren, in welchen eine qualifizierte Erwerbstätigkeit eine zentrale Bedeutung für die Lebensgestaltung einnimmt (vgl. Leemann/Keck 2004).

### **Branchenstruktur**

Die Branchenstruktur der Berner Wirtschaft gibt Hinweise darauf, wie sich der Arbeitsmarkt im Kanton Bern zusammensetzt.

Die drei beschäftigungsstärksten Branchen «Verarbeitendes Gewerbe», «Handel und Reparatur» und «Gesundheits- und Sozialwesen» vereinen zusammen mehr als 40% der Beschäftigten im Kanton Bern.

**Tabelle 11:**  
**Branchenstruktur, Kanton Bern 2006**

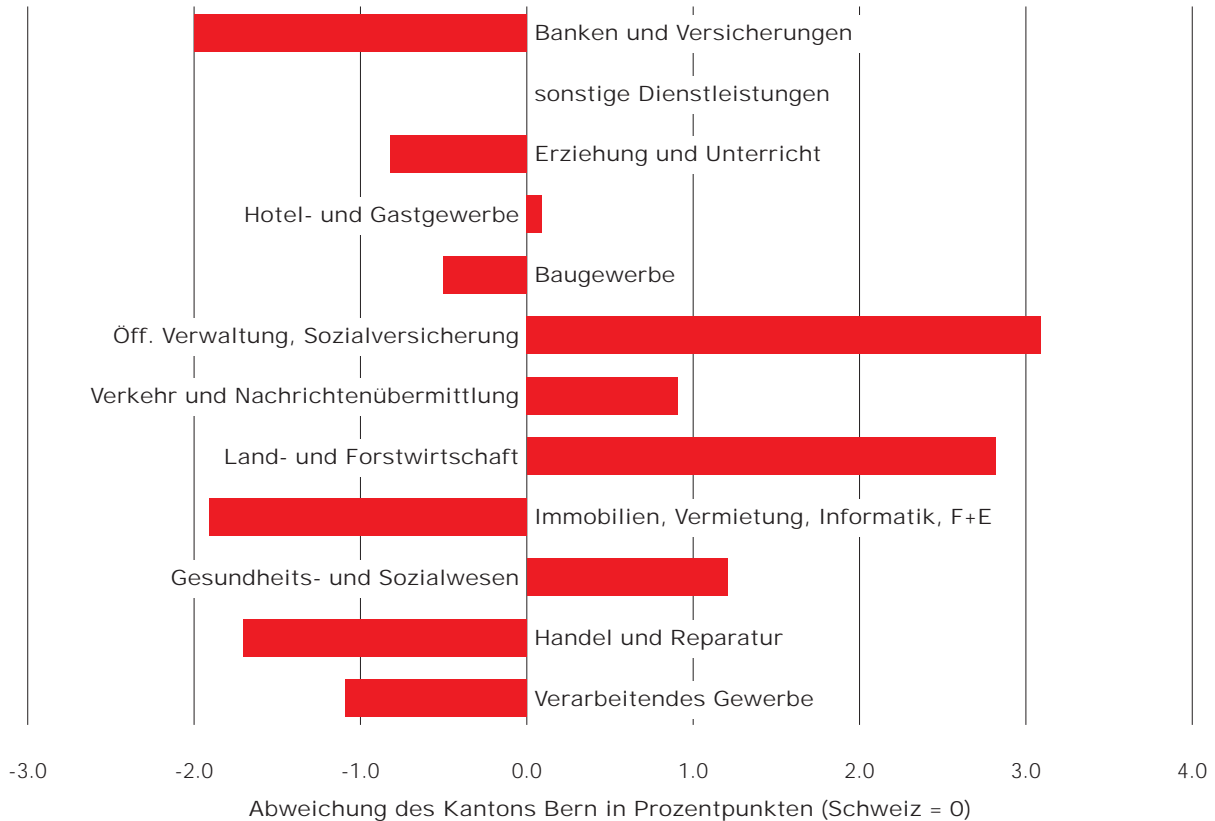
<b>Anteil Beschäftigte nach Branchen in Prozent</b>	
<b>Verarbeitendes Gewerbe</b>	<b>16.0</b>
<b>Handel und Reparatur</b>	<b>13.3</b>
<b>Gesundheits- und Sozialwesen</b>	<b>12.4</b>
<b>Immobilien, Vermietung, Informatik, F+E</b>	<b>9.6</b>
<b>Land- und Forstwirtschaft</b>	<b>8.0</b>
<b>Verkehr und Nachrichtenübermittlung</b>	<b>7.2</b>
<b>Öff. Verwaltung, Sozialversicherung</b>	<b>7.2</b>
<b>Baugewerbe</b>	<b>7.1</b>
<b>Hotel- und Gastgewerbe</b>	<b>5.7</b>
<b>Erziehung und Unterricht</b>	<b>5.3</b>
<b>sonstige Dienstleistungen</b>	<b>4.0</b>
<b>Banken und Versicherungen</b>	<b>3.0</b>

Quelle: BFS, Betriebszählung 2005;  
Darstellung: Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern

**Lesebeispiel:** Im Jahr 2005 waren im Kanton Bern 13.3% aller Beschäftigten in der Branche «Handel und Reparatur» tätig (Spalte rechts; 2. Zeile von oben).

Im schweizerischen Vergleich ist der Anteil Beschäftigter in den Branchen «öffentliche Verwaltung», «Landwirtschaft», «Verkehr und Nachrichtenübermittlung» und «Gesundheits- und Sozialwesen» überdurchschnittlich hoch.

**Abbildung 20:**  
**Beschäftigte nach Branchen im schweizerischen Vergleich, Kanton Bern 2006**



Quelle: BFS, Betriebszählung 2005;  
 Auswertung: Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern

**Lesebeispiel:** Im Kanton Bern hatte die Branche «Immobilien, Vermietung, Informatik, F+E» im Jahr 2005 1.9 Prozentpunkte weniger Beschäftigte als die Schweiz insgesamt (4. Balken von unten). Im Gegensatz dazu waren im Kanton Bern im selben Jahr 3.1 Prozentpunkte mehr Beschäftigte in der Branche «öffentliche Verwaltung, Sozialversicherung» tätig. Die genauen Werte sind in der Abbildung nicht ersichtlich.

Mit der Stadt Bern als Kantons- und Bundeshauptstadt ist der überdurchschnittliche Anteil Beschäftigter in der «öffentlichen Verwaltung» wenig überraschend. Rund 7% der Beschäftigten arbeiten in der Kantons- oder Bundesverwaltung oder im Bereich der Sozialversicherungen. Es ist zu vermuten, dass der grösste Teil dieser Personen in der Bundesverwaltung beschäftigt ist. Die ländliche Struktur in grossen Gebieten des Kantons schlägt sich auch auf die Struktur der Beschäftigten nieder: 8% der Beschäftigten sind in der Landwirtschaft tätig. Der überdurchschnittlich hohe Anteil Beschäftigter im Bereich «Verkehr und Nachrichtenübermittlung» (7.3%) hat teilweise auch damit zu tun, dass Bern als Bundeshauptstadt Anziehungspunkt für Verkehrsbetriebe von nationaler Reichweite, wie beispielsweise die SBB, ist.

### Lohnstruktur

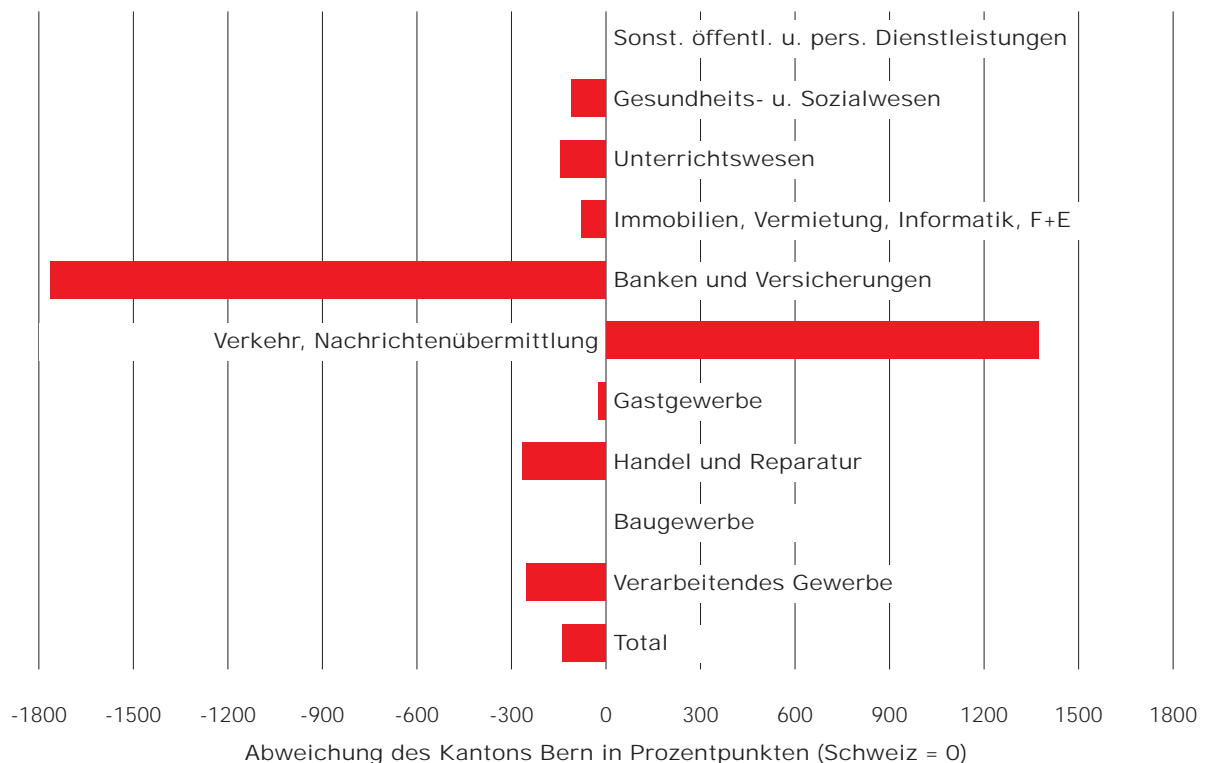
Die Abbildung 21 zeigt, dass das Niveau des monatlichen Bruttolohnes im privaten Sektor im Kanton Bern generell unter dem schweizerischen Mittel liegt. Insbesondere in der Banken- und Versicherungsbranche sind die Löhne tief. Einzig in der Branche «Verkehr und Nachrichtenübermittlung» liegt der mittlere monatliche Bruttolohn deutlich über

dem schweizerischen Durchschnitt. Dies kann teilweise damit erklärt werden, dass in der Stadt Bern viele Hauptsitze mit der Unternehmensleitung und zentralen Diensten Niederlassungen haben. So zum Beispiel die SBB oder die BLS, die ihre Hauptsitze in Bern haben, während die dezentralen Dienste im Bereich des Unterhalts- und Zugs-personals, welches im Allgemeinen tiefer qualifiziert ist, in der übrigen Schweiz verteilt sind. Allerdings sind nur 7.3% der Beschäftigten im Kanton Bern in dieser Branche tätig.

Besonders bedeutend sind die tiefen Bruttolöhne in den Branchen «verarbeitendes Gewerbe», «Handel und Reparatur» und «Gesundheits- und Sozialwesen», in welchen über 40% der Beschäftigten im Kanton Bern tätig sind.

Auf den ersten Blick mögen diese Abweichungen vom schweizerischen Mittel gering erscheinen, doch fallen gerade in Branchen mit tiefen Löhnen 200 oder 300 Franken mehr oder weniger relativ stark ins Gewicht. Bei tiefen Löhnen können schon kleine Beträge darüber entscheiden, ob ein Lohn existenzsichernd ist oder nicht.

**Abbildung 21:**  
**Monatlicher Bruttolohn (Median) nach Branchen im schweizerischen Vergleich, Kanton Bern 2006**



Quelle: BFS, Lohnstrukturerhebung 2006;  
 Auswertung: Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern

**Lesebeispiel:** Im Kanton Bern war der Medianlohn der Beschäftigten in der Branche «Banken und Versicherungen» im Jahr 2006 Fr. 1764.– tiefer als im gesamtschweizerischen Mittel (5. Balken von oben). Die genauen Werte sind in der Abbildung nicht ersichtlich.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der mittlere monatliche Bruttolohn im Kanton Bern, über alle Branchen hinweg, unter dem schweizerischen Mittel liegt.

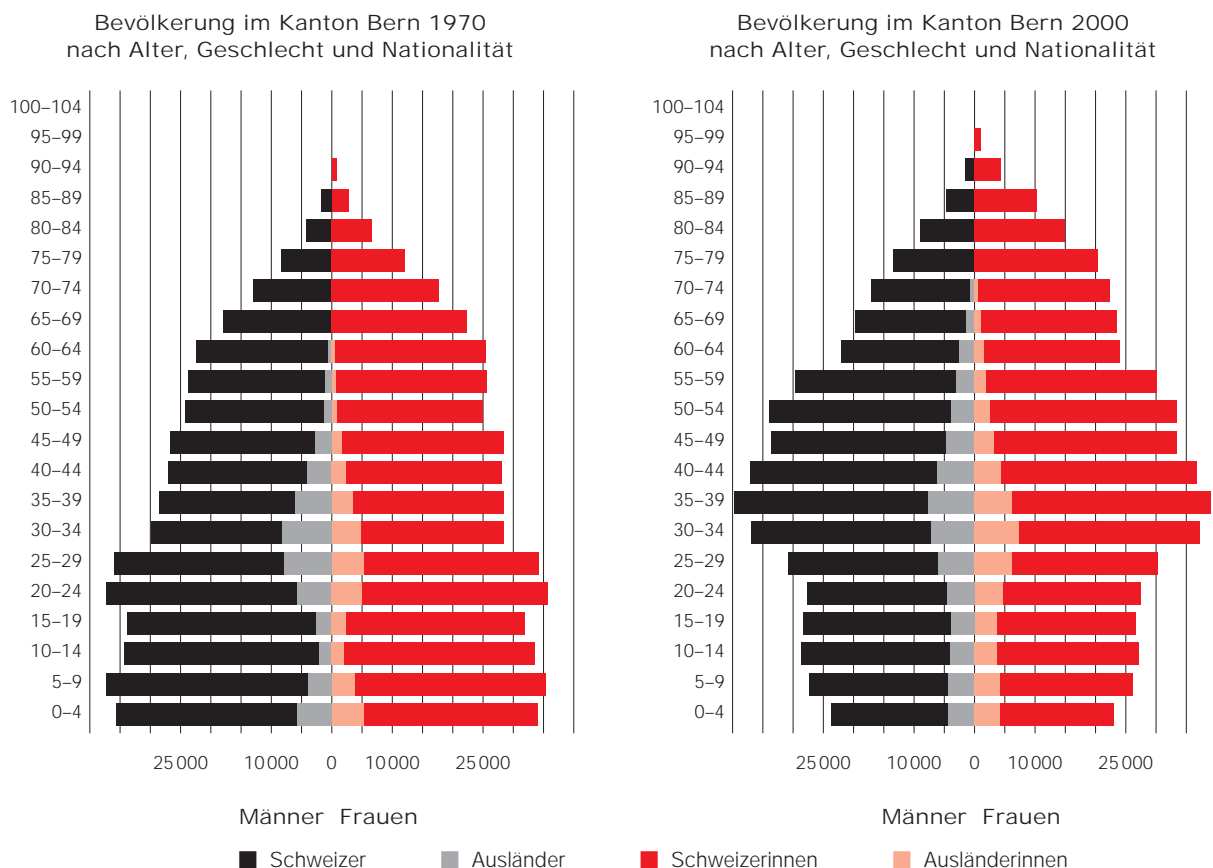
Insbesondere die tiefen mittleren Bruttolöhne in den beschäftigungsstarken Branchen im Kanton Bern haben zur Folge, dass rund drei Viertel (73.6%) der Beschäftigten im Kanton Bern unter dem schweizerischen Medianlohn (über alle Branchen hinweg) verdienen.

## GESELLSCHAFT

### Demografische Entwicklung

Ein Vergleich der Bevölkerungspyramiden des Kantons Bern von 1970 und 2000 zeigt augenfällige Unterschiede. Bereits 1970 war sichtbar, dass es weniger 0- bis 4-Jährige hatte als 5- bis 9-Jährige und ältere. Man konnte also bereits vor 38 Jahren nicht mehr von einer klassischen Pyramide sprechen. Dieser Trend hat sich bis ins Jahr 2000 fortgesetzt. Der Anteil der älteren Menschen nimmt seit rund 40 Jahren zu. Gleichzeitig leben die Menschen auch länger (die Höhe der Bevölkerungspyramide wächst). Das heisst, es gibt immer mehr ältere und immer weniger jüngere Menschen. Faktisch bedeutet dies, dass wenn die geburtenstarken Jahrgänge (die im Jahr 2000 59-Jährigen und jüngeren) in Pension gehen und AHV-Renten beziehen, immer weniger junge Erwerbstätige die Rentner finanzieren und deren Erwerbstätigkeit kompensieren müssen.

**Abbildung 22:**  
**Bevölkerungspyramide 1970 und 2000**



Quelle: Volkszählung 1970 und 2000; Auswertung: Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern

**Lesebeispiel:** Im Jahr 1970 (linke Pyramide) lebten im Kanton Bern rund 30 000 Berner im Alter von 0-4 Jahren, davon waren rund 7 500 ausländischer Nationalität (unterster Balken, linke Seite). Im gleichen Jahr wurden rund 28 000 Bernerinnen im selben Alter gezählt. Von diesen waren rund 5 000 ausländischer Nationalität (unterster Balken, rechte Seite).

## **Migration**

Seit den Siebzigerjahren verfolgt die Schweiz eine Drei-Säulen-Migrationspolitik: 1) die Regulierung des demografischen Gleichgewichts; 2) die Regulierung des Arbeitsmarktes und 3) die Integrationspolitik. Während die beiden ersten Säulen über unterschiedliche Modelle der Zulassungspolitik aktiv vollzogen wurden, wurde bezüglich Integrationspolitik lange wenig unternommen.

In den Sechziger- und Siebzigerjahren steuerte die Schweiz die Zuwanderung durch das sogenannte Rotationsmodell, bei welchem Saisonarbeiter für einen begrenzten Zeitraum in der Schweiz zur Arbeit zugelassen wurden (vgl. Prodolliet 2006).

Insbesondere die zu dieser Zeit boomende Bau- und Industriebranche verzeichnete eine grosse Nachfrage nach solchen, meist gering qualifizierten Arbeitskräften. Da die Aufenthaltsbewilligung an einen gültigen Arbeitsvertrag gebunden war, konnten die Arbeitgeber sehr flexibel auf Konjunkturschwankungen reagieren. So schaffte es die Schweiz, die konjunkturellen Folgen der Ölkrise in den Siebzigerjahren durch die zahlenmässige Reduktion der Arbeitsmigranten abzufedern und die Arbeitslosigkeit und deren soziale Folgen in die Herkunftsländer zu exportieren.

Im Verlauf der Achtzigerjahre wurde den Saisoniers, auf Druck Italiens, nach vier Jahren das Recht auf eine Jahres- und später auf eine Niederlassungsbewilligung zugestanden, welche den Nachzug der Familie ermöglichte. Im selben Zeitraum stieg die Zahl der Asylsuchenden kontinuierlich an (vgl. Piguet 2006). Durch diese Entwicklungen wurde die Steuerung der Zuwanderung für die Behörden weniger flexibel, was sich unter anderem auch in den Folgen der wirtschaftlichen Krise der Neunzigerjahre niedergeschlagen hat: Die steigende Arbeitslosigkeit konnte nicht mehr über die Mechanismen der Zuwanderungspolitik abgefedert werden.

Die konjunkturelle Krise und der Strukturwandel in den Neunzigerjahren trafen viele der als Saisoniers zugewanderten Arbeitskräfte und ihre Familien besonders hart. Durch ihre meist geringe berufliche Qualifikation und die Berufserfahrung in der kriselnden Industriebranche waren sie speziell von der steigenden Arbeitslosigkeit betroffen. Einerseits waren die Folgen des Strukturwandels in der Industriebranche besonders deutlich zu spüren und andererseits fehlten ihnen meistens die Ressourcen, um mit Hilfe einer Weiterbildung eine Arbeitsstelle im wachsenden Dienstleistungssektor zu finden.

Bis in die Neunzigerjahre hinein galten Ausländerinnen und Ausländer als integriert, wenn sie einer Erwerbsarbeit nachgingen und dadurch ihre Existenz selbstständig sichern konnten. Die Integration wurde demnach als eine rein private Angelegenheit der zugewanderten Menschen betrachtet. Erst Ende der Neunzigerjahre brachte eine Gesetzesänderung eine Trendwende in diese doch eher einseitige Beurteilung von Integration. Der Bund erhielt die Möglichkeit, die Integrationsprojekte für zugewanderte Menschen finanziell zu unterstützen und übernahm somit erstmals eine aktive Rolle in der bisher vernachlässigten Integrationsförderung.

Erst im neuen Ausländergesetz (2007) wurde Integration zu einem Gesetzesbegriff. In diesem Rahmen wird Integration als politisches Ziel definiert und somit Massnahmen zur Förderung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Integration legitimiert. Damit wird allgemein anerkannt, dass Integrationsprozessen staatliche Aufmerksamkeit geschenkt werden muss (vgl. Prodolliet 2006).



Die Versäumnisse der vergangenen Jahrzehnte, in die Integrationspolitik zu investieren, manifestieren sich heute in der benachteiligten sozio-ökonomischen Situation von bestimmten Ausländergruppen.

### **Verstärkte Fragmentierung der Lebensläufe**

Die für männliche Erwerbstätige bis in die Achtzigerjahre klassische Erwerbsbiographie mit Erstausbildung, Berufseinstieg und Erwerbsarbeit in Normalarbeitsverhältnissen wird von immer weniger Erwerbspersonen verfolgt. Einerseits partizipieren immer mehr Frauen am Erwerbsleben, was dazu führte, dass die Nachfrage nach Teilzeitstellen für Frauen und Männer gestiegen ist. Andererseits erodierten die Sicherheiten der klassischen Normalarbeitsverhältnisse durch die Flexibilisierung der Arbeitswelt. Dies führte zu neuen Formen von Arbeitsverhältnissen, wie befristeten, Teilzeit- oder projektbezogenen Arbeitsverhältnissen, die zu einer Fragmentierung der Lebensverläufe führten, da während eines Erwerbslebens häufiger Arbeitsverhältnisse und Erwerbstätigkeiten gewechselt oder Familie und Beruf – zumindest zeitweilig – kombiniert werden. Insgesamt sind Lebensverläufe und Erwerbsbiographien heutzutage viel weniger stark vorbestimmt (und gesichert) als noch vor 20 Jahren.

## *Kapitel 7 Die individuelle Existenzsicherung*

In der Schweiz liegt die Existenzsicherung primär in der Verantwortung jeder einzelnen Person. Es gilt die Prämisse, dass es grundsätzlich jeder erwachsenen Person möglich sein sollte, über die Erwerbsarbeit oder die familiäre Unterstützung die eigene Existenz zu sichern. Erwerbsarbeit und «Familie» gelten somit als primäre Quellen der Existenzsicherung. Ob es aber tatsächlich für jede Person möglich ist, durch Erwerbsarbeit ein existenzsicherndes Einkommen zu generieren, ist nicht nur abhängig von den Fähigkeiten und Bemühungen der einzelnen Person. Ebenso wichtig sind konjunkturell und politisch determinierte Rahmenbedingungen, wie die Integrationskraft des Arbeitsmarktes, die Chancengleichheit im Bildungssystem und die Ausgestaltung des Steuersystems.

Hinter den beiden primären Quellen der individuellen Existenzsicherung verbirgt sich ein komplexes Zusammenspiel von vielen verschiedenen Einflussfaktoren aus den unterschiedlichsten Politikbereichen.

### *7.1 Erwerbsarbeit*

Die Analyse der Steuerdaten hat gezeigt, dass das Erwerbseinkommen für Personen im Erwerbsalter mit Abstand die wichtigste Einkommensquelle ist. Zudem hat die Erwerbsarbeit auch eine wichtige gesellschaftliche Bedeutung. Neben der beruflichen Integration kann sie zudem eine wichtige Möglichkeit zur sozialen Integration bieten und somit die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben ermöglichen.

Die Möglichkeit, ein Erwerbseinkommen zu erwirtschaften sowie dessen Höhe und Sicherheit hängen stark vom wirtschaftlichen Konjunkturverlauf ab. Dieser gilt als Mass für die Situation auf dem Arbeitsmarkt.

Die wirtschaftlichen Entwicklungen in den Neunzigerjahren führten zu strukturellen Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt, die dazu geführt haben, dass ganze Teile der Bevölkerung dauerhaft aus dem Arbeitsmarkt ausgeschlossen werden oder durch die Erwerbsarbeit keinen existenzsichernden Lohn mehr generieren können.

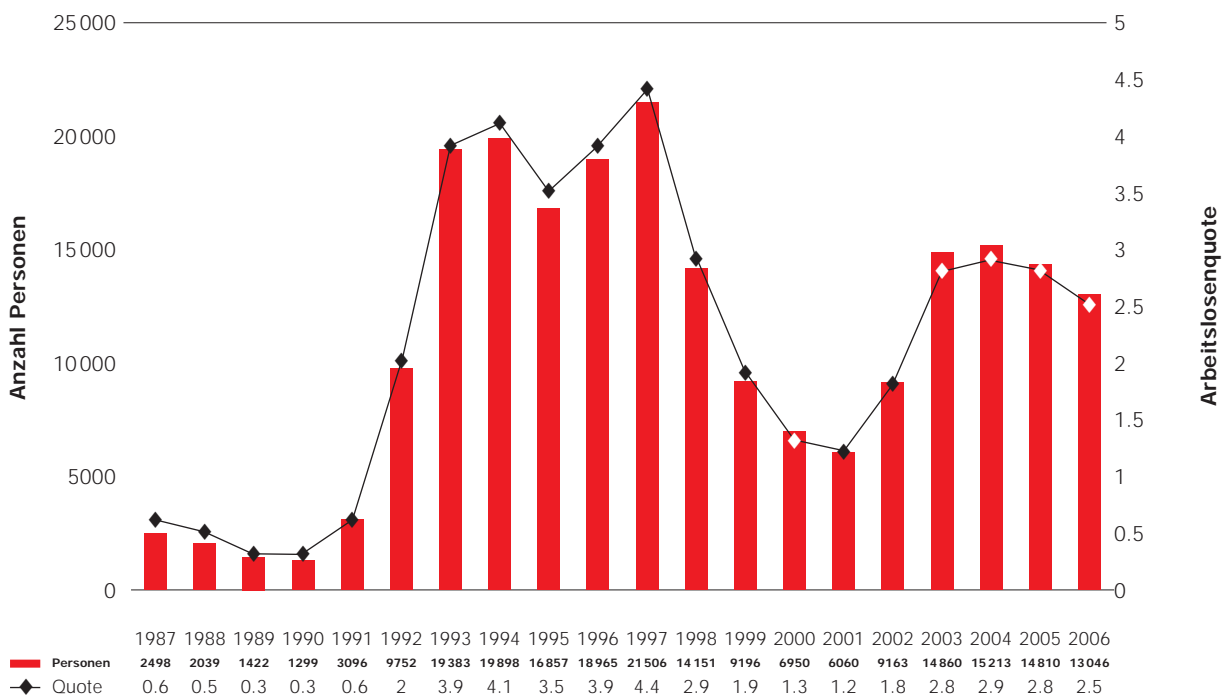
#### **Arbeitslosigkeit**

Aus konjunkturellen und strukturellen Gründen hat die Zahl der Arbeitslosen während der Neunzigerjahre stark zugenommen. Erstmals in der Nachkriegszeit wurde die Arbeitslosigkeit zu einem sozialpolitisch relevanten Thema und ist es seither auch geblieben. Im Gegensatz zur Wirtschaftskrise der frühen Siebzigerjahre konnte der Wegfall einer grossen Anzahl von Arbeitsplätzen nicht durch das Ausweisen von Gastarbeitern und einen Rückzug der Frauen aus dem Arbeitsmarkt kompensiert werden. Der wirtschaftliche Strukturwandel der Neunzigerjahre wirkte sich daher unmittelbar auf die Anzahl gemeldeter Arbeitsloser und somit auch auf die Arbeitslosenquote aus.

Die Abbildung 23 zeigt, wie stark die Zahl der Arbeitslosen im Kanton Bern während der Neunzigerjahre gestiegen ist. Dieser Anstieg ist charakterisiert durch konjunkturelle Schwankungen und die Folgen des strukturellen Wandels. Die Auswirkungen struktureller Veränderungen des Arbeitsmarktes lassen sich insbesondere an der gestiegenen Sockelarbeitslosigkeit festhalten. Die Sockelarbeitslosigkeit besteht unabhängig von

konjunkturellen und saisonalen Schwankungen. Es ist also jene Arbeitslosigkeit, die auch in konjunkturell prosperierenden Zeiten bestehen bleibt. Sie setzt sich zusammen aus Personen, die aufgrund eines Stellenwechsels kurzzeitig arbeitslos sind und aus Menschen, die aus strukturellen Gründen, wie falsche oder mangelnde Ausbildung, mangelnde Berufserfahrung oder falscher Wohnort, keine Arbeit finden.

**Abbildung 23:**  
**Entwicklung der Arbeitslosigkeit im Kanton Bern**



Quelle: seco  
 Auswertung: Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern

Aus der Abbildung 23 lässt sich ableiten, dass die Sockelarbeitslosigkeit im Verlauf der Neunzigerjahre stark gestiegen ist. In den wirtschaftlich guten Jahren anfangs der Neunzigerjahre sank die Arbeitslosenquote auf 0,3%. Kurz nach dem Beginn des neuen Jahrtausends lag der Tiefstwert noch bei 1,2%.

Zwar ist die Sockelarbeitslosigkeit nicht ein reines Mass für Langzeitarbeitslosigkeit, doch eine hohe Sockelarbeitslosigkeit führt tendenziell zu mehr Langzeitarbeitslosen.

### Working Poor

Im Jahr 2006 lag die Working Poor-Quote im Kanton Bern bei 5%. Das heisst, dass jeder zwanzigste Arbeitnehmer trotz eines vollen Arbeitspensums nicht genug verdient, um seine und die Existenz seiner Familie zu sichern. Mit diesem Wert liegt der Kanton Bern nahe am schweizerischen Mittelwert von 4,5%.

Die Working Poor-Quote beinhaltet nur erwerbstätige Personen, die in einem Haushalt wohnen, in welchem alle erwerbstätigen Mitglieder zusammen mindestens 36 Stunden pro Woche erwerbstätig sind (BFS 2008: 17). Kinder und nichterwerbstätige Angehörige,

die im selben Haushalt wohnen, werden nicht mitgezählt und sind demnach nicht in dieser Quote enthalten. Ebenfalls nicht in dieser Working Poor-Quote enthalten sind Alleinerziehende, die wegen der Kinderbetreuung keiner Vollzeitberufstätigkeit nachgehen können, aber aufgrund des reduzierten Arbeitspensums kein existenzsicherndes Erwerbseinkommen erzielen.

Oft sind es aber gerade Familien, die mit einem Lohn nicht leben können. Folglich dürfte der Anteil an Personen, die von den finanziellen und sozialen Folgen von Erwerbsarmut betroffen sind, höher liegen.

### **Abkehr von Normalarbeitsverhältnissen**

Seit den Neunzigerjahren ist auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt vermehrt eine Abkehr von sogenannten Normalarbeitsverhältnissen zu beobachten. Nach wie vor bilden zwar zeitlich unbefristete Vollzeitstellen die Mehrheit der Anstellungen. Teilzeitstellen oder zeitlich limitierte projektbezogene Arbeitsverhältnisse wurden und werden jedoch immer häufiger.

Einerseits ist das gewachsene Angebot an Teilzeitstellen eine Reaktion auf eine gesellschaftliche Nachfrage – durch die gestiegene Erwerbstätigkeit von Frauen und die gewachsene gesellschaftliche Bedeutung von ausserberuflichen Aktivitäten. Andererseits hat auch der Trend hin zur Dienstleistungsgesellschaft diese Arbeitsform organisatorisch vermehrt möglich gemacht. Zudem ist die vermehrte Teilzeitarbeit auch eine Folge der konjunkturbedingten Unterbeschäftigung (vgl. BFS 2006b).

Insbesondere in Tieflohnbranchen reicht eine Teilzeitanstellung nicht aus, um die Existenz einer Person oder gar einer Familie zu sichern. Zeitlich befristete Stellen, die an ein konkretes Projekt gebunden sind, werden immer häufiger. Durch projektbezogene Anstellungen sind Arbeitnehmende immer wieder mit Stellensuche und potenzieller Erwerbslosigkeit konfrontiert.

## 7.2 Familie und soziale Netze

Neben der Erwerbsarbeit sind auch soziale Netze wie Familien und Lebensgemeinschaften von grosser Bedeutung für die Existenzsicherung.

Familien sind der Ort der primären Sozialisation von Kindern. Eltern übernehmen eine wichtige Rolle in der Erziehung und Bildung der Kinder. Die Bildungschancen der Kinder werden bereits vor dem Schuleintritt in der Familie beeinflusst (vgl. Moser et al. 2008), was sich wiederum auf die späteren Berufschancen der Kinder auswirkt. Der soziale Status der Eltern wird häufig auf die Kinder «vererbt».

Familien und soziale Netze sind zudem bei der Betreuung und Pflege von Menschen mit Behinderung und Betagten von grosser gesamtgesellschaftlicher Bedeutung. Dank der Betreuung und Pflege von Angehörigen erübrigt sich für viele Menschen der Eintritt in eine Pflegeinstitution oder verzögert sich dieser zumindest beträchtlich.

Familiäre Netze leisten oft finanzielle Unterstützung, um Angehörigen über «Durststrecken» hinweg zu helfen (Aeppli 2006: 33-34). Weiter existiert die gesetzlich vorgeschriebene Unterstützungspflicht für Verwandte. Diese verpflichtet Verwandte in auf- und absteigender Linie zur gegenseitigen Unterstützung, wenn eine Seite ohne diesen Beistand in Not geraten würde (Art. 328 Abs. 1 ZGB).

Ebenfalls nicht vergessen werden dürfen die innerfamiliären Vermögenstransfers durch Erbschaften. Auf diese Weise werden grosse Vermögenswerte von einer Generation auf die nächste übertragen. Nicht selten profitieren mehrere Generationen gleichzeitig von geerbten Vermögen, so etwa, wenn die erstbegünstigte Generation ihrerseits Teile des geerbten Vermögens gleich an die ihr nachfolgende Generation weitergibt.

Die Familie leistet auf formelle und informelle Weise vielfältige Unterstützung für Angehörige. Fällt diese familiäre Unterstützung weg, sind Personen in prekären Situationen schneller nur noch auf sich angewiesen.

Die gesellschaftlichen Veränderungen in den letzten Jahrzehnten haben sich auch auf die Struktur und die soziale Funktion der Familie ausgewirkt. Insbesondere bezüglich der Haushaltsstruktur sind markante Veränderungen zu beobachten. Die Familienformen sind vielfältiger, und die Anzahl Personen in einem Haushalt ist kleiner geworden.

### **Veränderung der Lebensformen**

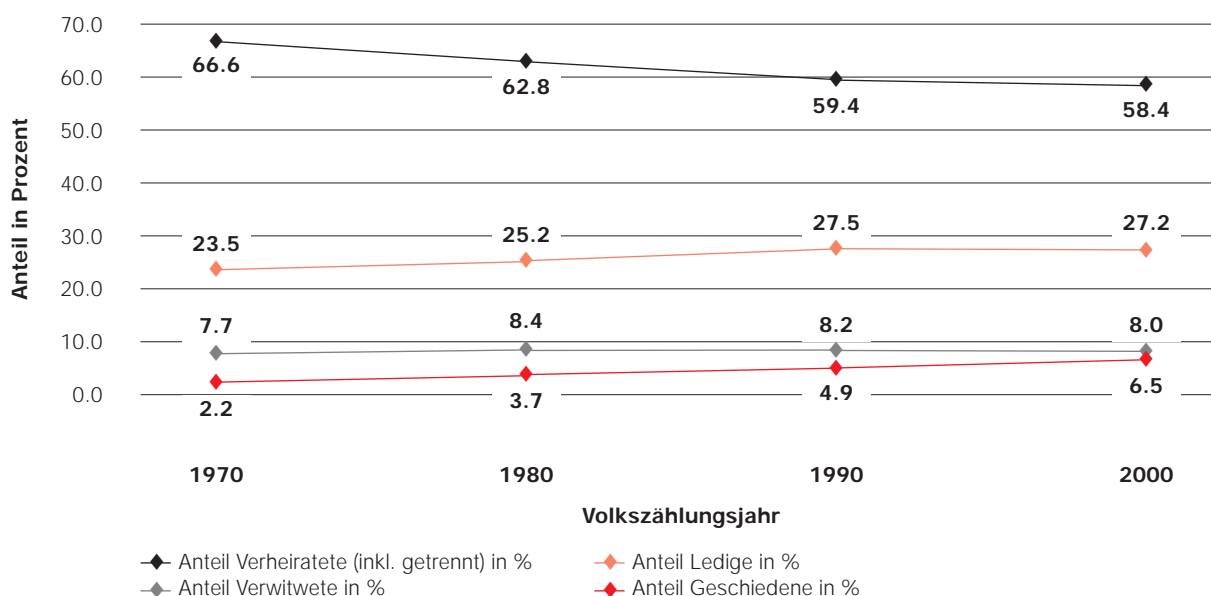
Nicht nur demografische Merkmale, wie die Alters- und Geschlechterstruktur einer Bevölkerung, sind einem kontinuierlichen Wandel unterworfen. Auch die Formen gesellschaftlichen Zusammenlebens verändern sich stetig. Der zivilrechtliche Status ist ein Merkmal, das – über einen längeren Zeitraum betrachtet – solche Veränderungen abbildet. Prozentuale Veränderungen innerhalb der vier Kategorien «Ledige, Verheiratete, Verwitwete und Geschiedene» geben, unabhängig vom absoluten Bevölkerungswachstum, Hinweise auf veränderte Formen des Zusammenlebens.

### **Sinkender Anteil der Ehen**

Die augenfälligsten Veränderungen hinsichtlich des Zivilstandes der Berner Bevölkerung ab 18 Jahren vollzogen sich einerseits bei den Geschiedenen (Zunahme um 4.3 Prozentpunkte) und andererseits bei den Verheirateten (Abnahme um 8.2 Prozentpunkte). Auch der Anteil der Ledigen nahm zwischen 1970 und 1990 um rund 4 Prozentpunkte

zu und stabilisierte sich im Jahr 2000 auf einem Niveau von rund 27%. Der Anteil der Verwitweten dagegen blieb im abgebildeten Zeitraum immer etwa gleich hoch. Der Kanton Bern liegt mit diesen Werten ziemlich genau im schweizerischen Mittel. Er weicht von diesem nirgends mehr als 0.9 Prozentpunkte ab.

**Abbildung 24:**  
**Zivilstand von Personen (ab 18 Jahren), Entwicklung seit 1970**  
**Kanton Bern**



Quelle: Volkszählung 1970-2000; Auswertung: Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern

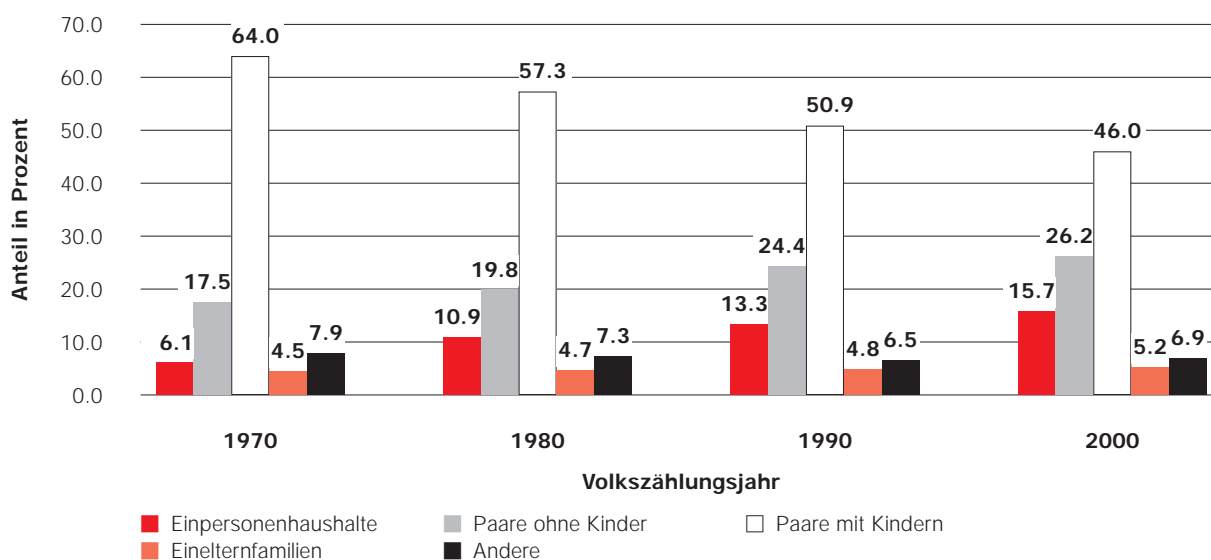
**Lesbeispiel:** Im Jahr 2000 waren 58.4% der Bernerinnen und Berner ab 18 Jahren verheiratet (oberste Kurve, 1. Punkt von rechts). 27.2% waren ledig (zweitoberste Kurve, 1. Punkt von rechts), 8% verwitwet (zweitunterste Kurve, 1. Punkt von rechts) und 6.5% geschieden (unterste Kurve, 1. Punkt von rechts).

Angaben zum Zivilstand sind für alle Personen im Kanton Bern über einen langen Zeitraum vorhanden. Deshalb wird die Verteilung der Zivilstandsmerkmale in der Bevölkerung auch gerne zur Erklärung gesellschaftlicher Veränderungen und sozialpolitischer Sachverhalte hinzugezogen. Der Zivilstand eignet sich dazu aber oft nur bedingt. So bildet er die tatsächlichen Formen des Zusammenlebens nur annäherungsweise ab. Verzerrungen kommen immer dann zustande, wenn der Zivilstand nicht eindeutige Schlüsse auf das Zusammenleben im Haushalt zulässt. Beispielsweise, wenn Ledige, Geschiedene oder Verwitwete in Konsensualpartnerschaften oder Verheiratete getrennt in Einzelhaushalten leben, usw. Deshalb müssen als Ergänzung zum Zivilstand weitere Merkmale oder Zuordnungskriterien mit berücksichtigt werden, die jedoch meist nicht für alle Personen und/oder nicht über eine kontinuierliche Zeitreihe hinweg vorhanden sind. Ein solches Merkmal ist der Haushaltstyp, welcher in der Volkszählung erfasst wird.

### Veränderungen in der Haushaltsstruktur

In der Abbildung 25 beinhalten die Kategorien «Paare ohne Kinder» und «Paare mit Kindern» sowohl Ehepaare als auch Konsensualpaare. In der Kategorie «Einelternfamilien» sind nicht nur klassische Alleinerziehende, sondern auch solche, die mit weiteren Personen zusammen leben, enthalten. In der Kategorie «Andere» sind diverse Haushaltstypen, wie «Einzelpersonen mit Elternteil oder Eltern», «Nichtfamilienhaushalte», «Anstalten» und «Haushalte nicht verwandter Personen» enthalten.

**Abbildung 25:**  
**Anteil Personen nach Haushaltstyp, Entwicklung seit 1970**  
**Kanton Bern**



Quelle: Volkszählung 1970-2000; Auswertung: Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern

**Lesebeispiel:** Im Jahr 2000 lebten 46% aller Berner und Bernerinnen in Paarhaushalten mit Kindern (3. Säule von rechts).

Am meisten fällt der starke Rückgang des Anteils von Personen in Paarhaushalten mit Kindern auf. Deren Anteil sank von 1970 bis 2000 um ganze 18 Prozentpunkte. Demgegenüber stieg der Anteil von Personen in Paarhaushalten ohne Kinder im selben Zeitraum um 8.7 Prozentpunkte.

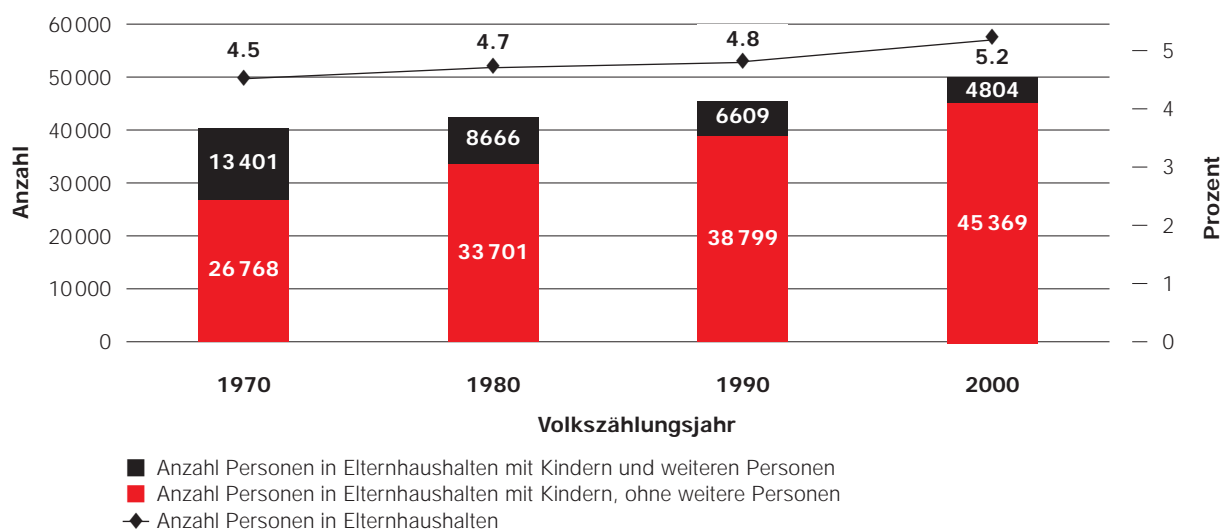
Der Anteil der Einpersonenhaushalte hat von 6.1 auf 15.7% zugenommen und sich somit mehr als verdoppelt. Folglich gibt es immer mehr Personen, die ihre Lebensunterhaltskosten nicht mehr mit anderen Haushaltsmitgliedern teilen können.

### Alleinerziehende mit und ohne weitere Erwachsene im Haushalt

Der Anteil von Personen in Elternteilhaushalten nahm zwischen 1970 und 2000 von 4.5 auf 5.2%, also um 0.7 Prozentpunkte zu. Dies ist zwar lediglich eine leichte Zunahme, doch gab es zwischen Alleinerziehenden ohne weitere Personen im Haushalt und Alleinerziehenden mit weiteren Personen eine markante Verschiebung: 1970 lebten 66.6% aller Alleinerziehenden in Haushalten ohne weitere Personen. Im Jahr 2000 betrug dieser Anteil bereits 90.4% (Zunahme um 23.8 Prozentpunkte). Mit anderen Worten lebten im

Jahr 2000 rund 9 von 10 Alleinerziehenden in Haushalten ohne weitere erwachsene Personen, welche allenfalls bei der Kinderbetreuung mithelfen könnten. Diese Entwicklung zeigt, dass Alleinerziehende zunehmend mit ihren Kindern alleine in einem Haushalt leben. Sie sind dadurch für die Kinderbetreuung alleinverantwortlich, was die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit massiv erschwert.

**Abbildung 26:**  
**Personen in Einelternhaushalten, Entwicklung seit 1970**



Quelle: Volkszählung 1970-2000; Auswertung: Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern

**Lesebeispiel:** Im Jahr 1970 lebten 4.5% aller Berner und Bernerinnen in Einelternhaushalten (Kurve, 1. Punkt von links). Von ihnen lebten 13 401 Personen in Haushalten mit weiteren Personen (1. Säule von links, oben) und 26 768 Personen in Haushalten ohne weitere Personen (1. Säule von links, unten).



### 7.3 *Vereinbarkeit von Familie und Beruf*

Erwerbseinkommen und Familie können nicht als getrennte Pfeiler der Existenzsicherung betrachtet werden. Für Familien spielt die Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Kinderbetreuung eine zentrale Rolle. In einem Haushalt mit Kindern kann nur einer Erwerbstätigkeit nachgegangen werden, wenn die Kinder während der Erwerbsarbeit betreut sind. Dies geschieht in der Regel durch einen oder wechselseitig beide Elternteile. Bei Alleinerziehenden oder voll erwerbstätigen Eltern kann diese Betreuungsfunktion entweder durch Verwandte, Freunde oder Nachbarn wahrgenommen werden. Fehlen Möglichkeiten, familiäre und berufliche Verpflichtungen innerhalb der Familie oder des weiteren sozialen Netzes zu vereinbaren, kommen private oder staatliche Angebote zum Zuge.

Um allen Familien die Möglichkeit zu bieten, dank familienexterner Kinderbetreuung Familie und Beruf vereinbaren zu können, sind entsprechende strukturelle Rahmenbedingungen erforderlich. Dabei ist es insbesondere wichtig, dass ein genügend grosses und vielseitiges Angebot zur Verfügung steht und dass der Zugang für alle sozialen Schichten gewährleistet werden kann.

Fehlende Angebote an familienergänzender Kinderbetreuung belasten insbesondere sozial schlechter gestellte Familien, da sie nicht über die Mittel verfügen, eine private (d. h. staatlich nicht unterstützte) Betreuungsmöglichkeit zu finanzieren.

Der Kanton Bern hat die besondere Bedeutung eines grossen Angebots an familienergänzender Kinderbetreuung erkannt und den Ausbau des Angebots in den letzten Jahren vorangetrieben. Die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist denn auch eines der zentralen Wirkungsziele der familienergänzenden Betreuungsangebote.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Zu den Einzelheiten des familienergänzenden Betreuungsangebotes des Kantons Bern vergleiche Anhang 2.

## Kapitel 8 Kollektive Existenzsicherung

Nach dem Sozialzielkatalog der Bundesverfassung haben sich Bund und Kantone in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative u. a. dafür einzusetzen, dass jede Person an der sozialen Sicherheit teilhat (Art. 41 Abs. 1 Bst. a BV). Deren Ziel besteht schweremwichtig darin, der Bevölkerung in allen Wechselfällen des Lebens einen angemessenen Lebensunterhalt zu gewährleisten. Die Umsetzung dieses Ziels der sozialen Sicherheit setzt kollektive Existenzsicherungsinstrumente voraus, die in der Schweiz auf zwei Pfeilern beruhen: den Sozialversicherungen und den kantonalen Sozialleistungen.

### 8.1 Sozialversicherungen

Die bundesrechtlich geregelten Sozialversicherungen wurden im Verlauf des 20. Jahrhunderts schrittweise geschaffen, um die wirtschaftlichen Folgen spezifischer sozialer Risiken abzudecken, welche die Existenzsicherung gefährden können. Solche spezifische Risiken sind beispielsweise das Alter, Invalidität, Krankheit oder Arbeitslosigkeit (sogenanntes Kausalitätsprinzip). Um die wirtschaftlichen Folgen, die sich aus dem Eintritt eines sozialen Risikos ergeben, direkt oder indirekt zu lindern bzw. zu beseitigen, sehen die verschiedenen Sozialversicherungszweige eine ganze Palette an Leistungen vor, die sich in Sach- und in Geldleistungen unterteilen lassen (vgl. Kieser 2008):

#### Sachleistungen

Eine Sachleistung wird angenommen, wenn durch deren Erbringung das versicherte Risiko beeinflusst werden kann. Das geltende Sozialversicherungssystem kennt insbesondere folgende Sachleistungen:

- **Leistungen der Krankenpflege und der Heilbehandlung:** Im Vordergrund steht die diagnostische Erfassung und die therapeutische Beeinflussung einer gesundheitlichen Beeinträchtigung (Beispiele: Arztkonsultation, Operation im Spital, Physiotherapie).
- **Hilfsmittel:** Als Hilfsmittel gilt ein Gegenstand, dessen Gebrauch den Ausfall gewisser Teile oder Funktionen des menschlichen Körpers zu ersetzen vermag (Beispiele: Rollstuhl, Prothesen, Hilfsmittel am Arbeitsplatz).
- **Eingliederungsmassnahmen:** Die Eingliederung bezieht sich regelmässig darauf, dass eine Tätigkeit im Erwerbsbereich – oder bei Nichterwerbstätigen im bisherigen Aufgabenbereich (z.B. Kinderbetreuung) – wiederum ermöglicht werden soll. Der Bedeutung der Erwerbsarbeit für die Existenzsicherung entsprechend sind die Massnahmen für die berufliche Eingliederung im heutigen Sozialversicherungssystem besonders ausgebildet und umfassen Erstausbildungen ebenso wie Umschulungen, Arbeitsvermittlungen und Beschäftigungsmassnahmen.
- **Vorsorgemassnahmen:** Für die Existenzsicherung von besonderer Relevanz sind die Massnahmen der Früherfassung und Frühintervention in der IV (Beispiele: Ausbildungskurse, sozialberufliche Rehabilitation) und die arbeitsmarktlichen Massnahmen der Arbeitslosenversicherung (Beispiele: Kurse zur Umschulung, Programme zur vorübergehenden Beschäftigung, Berufspraktika, Motivationssemester, Einarbeitungs- und Ausbildungszuschüsse).

### **Geldleistungen**

Als Geldleistungen werden grundsätzlich diejenigen Leistungen bezeichnet, welche die durch den Eintritt eines sozialen Risikos weggefallenen Einkünfte ersetzen:

- **Taggelder:** Zu den Taggeldern zählen diejenigen Geldleistungen, welche der versicherten Person ein Ersatzeinkommen verschaffen, weil das bisher erzielte Einkommen wegen des Eintritts eines sozialen Risikos weggefallen ist. Das Taggeld wird regelmässig vorübergehend ausgerichtet und nach Tagen (Wochentage, Arbeitstage) bemessen. Beispiele: Arbeitslosenentschädigung; Taggeld der Unfallversicherung, wenn die versicherte Person infolge eines Unfalls arbeitsunfähig ist; Taggeld der IV während einer Umschulungsmassnahme.
- **Renten:** Renten sind dauernde Geldleistungen, die ausgerichtet werden, wenn sich das betreffende Risiko prinzipiell unabänderlich verwirklicht hat. Das Sozialversicherungssystem kennt Altersrenten, Invalidenrenten und Hinterlassenenrenten für Waisen und für Witwen bzw. Witwer.
- **Erwerbsausfallentschädigungen:** Die Erwerbsersatzordnung des Bundes sieht Entschädigungen für Dienstleistende in Armee, Zivildienst und Zivilschutz sowie eine Mutterschaftsentschädigung vor.

Als weitere Geldleistungen, die allerdings nicht in erster Linie als Einkommensersatz betrachtet werden können, sind zu erwähnen:

- **Familienzulagen:** Die Familienzulagen erfassen als Risiko die Familienlasten, die aus der zivilrechtlichen Unterhaltsverpflichtung der Eltern gegenüber dem Kind entspringen. Bundesrechtlich zwingend vorgeschrieben sind die Kinderzulagen und die Ausbildungszulagen, während die Gewährung von Geburtszulagen in die Entscheidungskompetenz der Kantone gelegt wird.
- **Hilflosenentschädigungen:** Die Hilflosenentschädigung trägt an die Kosten bei, die durch sogenannte Hilflosigkeit entstehen. Eine Hilflosigkeit wird angenommen, wenn eine Gesundheitsbeeinträchtigung dazu führt, dass für alltägliche Lebensverrichtungen (wie z. B. An- und Auskleiden, Essen oder Körperpflege) dauernd die Hilfe Dritter oder die persönliche Überwachung notwendig ist.

Sach- wie Geldleistungen der verschiedenen Sozialversicherungszweige werden nach dem Versicherungsprinzip weitgehend bedarfsunabhängig ausgerichtet: Tritt das versicherte Ereignis ein (z. B. das AHV-Rententalter), so werden die Leistungen an den Versicherten ausbezahlt, ohne dass dessen wirtschaftliche Situation im Einzelnen abgeklärt wird.

**Tabelle 12:**  
**Übersicht über die Sozialversicherungsleistungen**

Sozialversicherungsweig	Sachleistungen				
	Kranken- pflege/Heil- behandlung	Hilfsmittel	Eingliede- rungsmass- nahmen	Vorsorge- massnahmen	
AHV		x			
IV		x	x	x	
<b>Berufliche Vorsorge</b>					
Krankenversicherung	x	x		x	
Unfallversicherung	x	x		x	
Arbeitslosenversicherung			x	x	
Erwerbsersatzordnung					
Militärversicherung		x			
Familienzulagenordnung					
	Geldleistungen				
	Taggelder	Renten	Erwerbs- ausfallent- schädigung	Hilflosenent- schädigung	Familien- zulagen
AHV		x		x	
IV	x	x		x	
<b>Berufliche Vorsorge</b>					
Krankenversicherung	x				
Unfallversicherung	x	x		x	
Arbeitslosenversicherung	x				
Erwerbsersatzordnung			x		
Militärversicherung	x	x		x	
Familienzulagenordnung					x

## 8.2 Kantonale Sozialleistungen

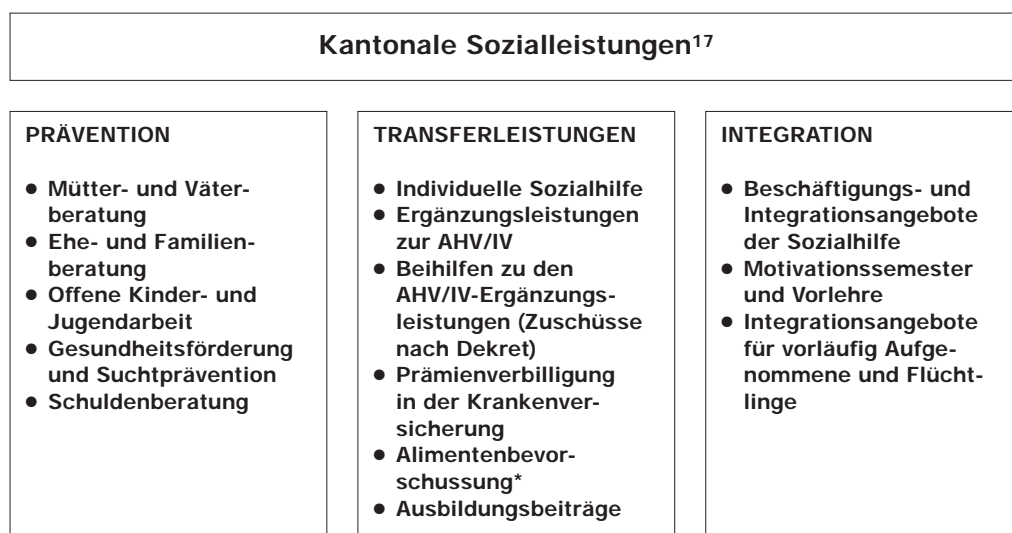
Der Kanton Bern verfügt über ein breites Spektrum an Sozialleistungen und Angeboten. Im Folgenden findet sich ein summarischer Überblick<sup>16</sup> über einige zentrale kantonale Sozialleistungen und Angebote, wobei es sich nicht um eine abschliessende Darstellung aller kantonalen Sozialleistungen und Angebote handelt: Gemäss dem inhaltlichen Fokus des vorliegenden Berichtes werden jene Leistungen und Angebote dargelegt, deren unmittelbarer oder mittelbarer Schwerpunkt in der Existenzsicherung liegt.

Die Existenzsicherungspolitik des Kantons Bern basiert inhaltlich auf drei Säulen: der Prävention, den Transferleistungen und der Integration. Dieses Drei-Säulen-Modell verdeutlicht, dass Existenzsicherung nicht auf existenzsichernde Geldleistungen beschränkt ist, sondern in einem weiter gefassten Sinn verstanden werden muss.

Ein grosser Teil der kantonalen Sozialleistungen sind bedarfsabhängige Leistungen. Diese kommen dann zum Einsatz, wenn die vorgelagerten Stufen (individuelle Existenzsicherung und Sozialversicherungen) für die Existenzsicherung nicht oder nicht mehr ausreichen. Sie folgen damit dem Subsidiaritätsprinzip und setzen die Hilfsbedürftigkeit der Antragsteller voraus. Der Anspruch auf bedarfsabhängige Leistungen definiert sich unabhängig von den Ursachen der Bedürftigkeit, sondern orientiert sich an der tatsächlichen Notlage, in der sich eine Person befindet (sogenanntes Finalitätsprinzip).

Eine Ausnahme bilden die Präventionsleistungen. Diese setzen keine Hilfsbedürftigkeit voraus, sondern stehen grundsätzlich der gesamten Bevölkerung zur Verfügung.

**Abbildung 27**



\* Im Kanton Bern ist die Alimentenbevorschussung nicht bedarfsabhängig.

<sup>16</sup> Eine eingehendere Umschreibung der einzelnen Leistungsangebote findet sich im Anhang 3.

<sup>17</sup> Den kantonalen Sozialleistungen werden im Folgenden auch bundesrechtlich definierte Leistungen zugeordnet, sofern dem Kanton eine erhebliche Rolle in inhaltlicher und/oder finanzieller Hinsicht zugesprochen wird.

Zwar sind die drei Säulen gemessen an den eingesetzten finanziellen Mitteln nicht alle gleich gross, doch kommt jeder einzelnen Säule innerhalb des ganzen Systems eine besondere Bedeutung zu.

### **Präventionsleistungen**

Prävention ist ein wichtiges Element der kantonalen Sozialleistungen. Das übergeordnete Ziel der Präventionsangebote ist es, hinsichtlich der Existenzsicherung problematische Konstellationen gar nicht erst entstehen zu lassen und so gleichzeitig der sozialen Ausgrenzung entgegenzuwirken. Dies ist einerseits für die individuellen Lebensbedingungen und die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben wichtig. Andererseits sollen dadurch Folgekosten vermieden werden, die ansonsten im Bereich der Existenzsicherung und/oder der Integration anfallen würden. Dabei wird implizit davon ausgegangen, dass die potenziellen Folgekosten grösser sind als der Einsatz der Mittel für die Prävention.

Im Fokus der kantonalen Präventionsangebote steht die Früherkennung von kritischen Lebenssituationen und damit verbundenem Risikoverhalten einzelner Personen oder Gruppen, das zu prekären Lebenslagen führen kann. Der erste Schritt zur Früherkennung solcher Situationen und Verhaltensweisen ist die Identifizierung von potenziell gefährdeten Individuen. Um eine möglichst breite Früherfassung zu gewähren, richten sich die Angebote dieser sekundären Prävention daher nicht an spezifische Risikogruppen, sondern grundsätzlich an die ganze Bevölkerung oder an spezifische Bevölkerungsgruppen (z. B. Angehörige einer bestimmten Altersgruppe, junge Väter und Mütter). Erst durch einen breiten Zugang zu Präventionsangeboten können potenziell gefährdete Gruppen oder Individuen frühzeitig identifiziert werden. Zu den kantonalen Präventionsangeboten gehören insbesondere:

- **Mütter- und Väterberatung:** Die Mütter- und Väterberatung unterstützt und fördert junge Mütter und Väter in ihrer Pflegekompetenz und der Gestaltung eines gesunden Umfeldes für das Kind und die ganze Familie.
- **Ehe- und Familienberatung:** Die Ehe- und Familienberatung hat zum Ziel, Paare und Familien bei Beziehungsproblemen zu beraten, um prekären Lebenssituationen vorzubeugen.
- **Offene Kinder- und Jugendarbeit:** Die offene Kinder- und Jugendarbeit fördert die soziale Partizipation, Integration und das Gesundheitsverhalten von Kindern und Jugendlichen. Die niederschweligen Angebote bieten einen geeigneten Rahmen, um auf die Bedürfnisse junger Menschen einzugehen und ermöglichen eine Früherkennung von schwierigen Lebenssituationen.
- **Gesundheitsförderung und Suchtprävention:** Die Gesundheitsförderung und die Suchtprävention zielen darauf ab, Änderungen im Risikoverhalten und ein zunehmendes Ungleichgewicht zwischen Gesundheitsressourcen und -belastungen frühzeitig zu erkennen und darauf zu reagieren.
- **Schuldenberatung:** Privatpersonen mit Schulden und ihre Angehörigen werden beraten, um eine prekäre finanzielle Situation zu stabilisieren und einen Ausweg aus der Verschuldung zu finden.

### **Transferleistungen**

Als Transferleistungen werden Zahlungen staatlicher Organe bezeichnet, die auf eine Verminderung der Belastung der Haushalte und Privatpersonen abzielen, welche durch das Eintreten bestimmter sozialpolitisch relevanter Bedürfnisse (etwa jener, die mit der Mutterschaft oder dem Alter einhergehen) oder Risiken (etwa Invalidität oder Arbeitslosigkeit) entsteht, sofern diese Bedürfnisse und Risiken in den Bereich der «Sozialpolitik» fallen (Dafflon 2003). Auch wenn von nicht zu unterschätzender gesellschaftspolitischer

Bedeutung, werden Zahlungen von privaten Institutionen der Zivilgesellschaft nicht zu den Transferleistungen gezählt. Im Rahmen der kantonalen Bedarfsleistungen werden die Transferleistungen entweder subsidiär zu vorgelagerten Instrumenten (z. B. Ergänzungsleistungen zur AHV) oder komplementär zum Erwerbseinkommen (z. B. Sozialhilfe für Working Poor) entrichtet. Als zentrale Transferleistungen des kantonalen Sozialleistungssystems sind zu erwähnen:

- **Individuelle Sozialhilfe:** Die individuelle Sozialhilfe sichert die Existenz bedürftiger Personen als letztes Auffangnetz im System der sozialen Sicherheit. Die individuelle Sozialhilfe ist als subsidiäre und vorübergehende Hilfe in individuellen Notlagen konzipiert und orientiert sich an einem sozialen Existenzminimum, das auch ein Mindestmass an sozialer Integration und an Möglichkeiten zur Teilnahme am gesellschaftlichen Leben umfasst.
- **Ergänzungsleistungen zur AHV/IV:** Die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV sind bedarfsabhängige Leistungen, die grundsätzlich die anrechenbaren Einnahmen eines AHV-/IV-Rentners bzw. einer AHV-/IV-Rentnerin bis zur Höhe derjenigen anerkannten Ausgaben «ergänzen», die zur Deckung des Existenzminimums erforderlich sind.
- **Kantonale Beihilfen zu den AHV/IV-Ergänzungsleistungen (Zuschüsse nach Dekret):** Die sogenannten Zuschüsse nach Dekret stellen eine besondere kantonale Hilfe dar, welche die AHV/IV-Ergänzungsleistungen, etwa bei besonderen Notlagen, zusätzlich aufstockt und der wirtschaftlichen Sozialhilfe vorgeht.
- **Prämienverbilligung in der Krankenversicherung:** Das Krankenversicherungsgesetz verpflichtet die Kantone, die Prämienlast für Versicherte in sogenannten bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen durch individuelle Zuschüsse zu reduzieren. Die Höhe der Verbilligung und der Kreis der Anspruchsberechtigten werden auf kantonaler Ebene definiert.
- **Alimentenbevorschussung:** Das Bundesrecht (Art. 290 ZGB) verpflichtet die Vormundschaftsbehörde oder eine andere vom kantonalen Recht bezeichnete Stelle, dem betroffenen Elternteil «in geeigneter Weise und unentgeltlich zu helfen», sofern der Vater oder die Mutter die Unterhaltspflicht nicht erfüllt. Art und Umfang der Hilfe werden vom Bundesrecht nicht präzisiert, sondern dem Ermessen des kantonalen Gesetzgebers überlassen.
- **Ausbildungsbeiträge:** Unter die Ausbildungsbeiträge fallen einmalige oder wiederkehrende, in der Regel nicht rückzahlbare Beiträge an die individuellen Kosten einer Aus- und Weiterbildung.

### **Integrationsleistungen**

Die Integration ist diejenige Säule, in welcher sozialpolitische Massnahmen zusammengefasst werden, die primär darauf abzielen, Menschen dauerhaft sozial und/oder beruflich zu integrieren beziehungsweise Ausgrenzung zu verhindern. Dem Einsatz integrativer Massnahmen liegt die Prämisse zugrunde, dass es sozial und beruflich integrierten Menschen leichter fällt, einerseits ihre wirtschaftliche Existenz sicherzustellen und andererseits am sozialen Leben angemessen teilzunehmen. Die soziale Integration eines Menschen ist wichtig, um ihm überhaupt den Zugang ins Erwerbsleben zu ermöglichen. Die berufliche Integration wiederum ermöglicht nicht «nur» die Existenzsicherung, sondern fördert ihrerseits gleichzeitig auch die soziale Integration.

Bei der Integration geht es nicht ausschliesslich um die Integration bestimmter Bevölkerungsgruppen, wie etwa Migrantinnen und Migranten, Senioren oder Junge, sondern ebenso um einzelne sozial oder beruflich ausgeschlossene – oder vom Ausschluss bedrohte – Individuen. Unter den kantonalen Integrationsangeboten sind hervorzuheben:

- **Beschäftigungs- und Integrationsangebote der Sozialhilfe:** Beschäftigungs- und Integrationsangebote zielen darauf ab, Personen beruflich zu qualifizieren und beruflich wie sozial zu stabilisieren.
- **Motivationssemester und Vorlehre:** Mit Motivationssemester und Vorlehre sollen Jugendliche und junge Erwachsene beim Eintritt in die Berufsausbildung unterstützt werden, um sie in den Arbeitsmarkt ein- oder wiedereinzugliedern.
- **Integrationsangebote für vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge:** Unter anderem durch Sprachkurse und bildungsorientierte Fachkurse werden Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen auf den Arbeitsmarkt vorbereitet und mittelbar sozial integriert.

Die meisten der sozialpolitischen Massnahmen, die einer der drei Säulen der kantonalen Sozialleistungen zugeordnet wurden, haben natürlich mehrere Wirkungen. So können beispielsweise Integrationsangebote präventive Wirkung in dem Sinne haben, dass die Personen dank verbesserter Sozialkompetenzen und Fachkenntnissen leichter eine Erwerbsarbeit finden und so gar nicht erst in Abhängigkeit der wirtschaftlichen Sozialhilfe geraten. Weiter können Personen, die bereits von Leistungen der Sozialhilfe unterstützt werden, durch Integrationsangebote den Weg in den Arbeitsmarkt finden. Schliesslich bedeutet die durch die Integrationsangebote ermöglichte Partizipation am Erwerbsleben einen wichtigen Beitrag zur sozialen und beruflichen Integration.

Im Bewusstsein dieser Mehrfachwirkungen wurden die einzelnen Massnahmen hinsichtlich ihres «Hauptziels» einer der drei Säulen zugeordnet. Dass diese Zuordnung nicht immer eindeutig ist, zeigt das enge Zusammenspiel dieser drei Säulen und unterstreicht, wie wichtig es ist, dass Existenzsicherung ganzheitlich verstanden wird und sich nicht auf die Ausrichtung von Geldleistungen alleine beschränken darf. Eine besondere Nähe – teilweise sogar inhaltliche Überlagerungen – besteht zwischen den beiden Säulen Prävention und Integration. So ist soziale Integration oft Prävention und umgekehrt.



## *Kapitel 9 Die Wirkungsweise des Modells der Existenzsicherung*

Das Modell der Existenzsicherung als Ganzes und seine einzelnen Elemente sind nicht isoliert zu betrachten, da vielfältige Wechselwirkung bestehen: Zum einen beeinflussen sich die Teilsysteme der individuellen und kollektiven Existenzsicherung gegenseitig, zum anderen hängt das Modell der Existenzsicherung als Ganzes in verschiedener Hinsicht von anderen Politikfeldern ab. Hervorzuheben sind insbesondere die folgenden dynamischen Zusammenhänge:

### **DYNAMIK INNERHALB DES MODELLS**

**Zwischen individueller und kollektiver Existenzsicherung:** Die Leistungen im Rahmen der kollektiven Existenzsicherung kommen dann zum Tragen, wenn eine Person ihre Existenz nicht oder nur teilweise individuell sichern kann, wobei viele aufs engste an die Erwerbsarbeit geknüpft sind. So besteht für einige Sozialversicherungsleistungen, wie etwa bei der Arbeitslosenversicherung oder der beruflichen Vorsorge, nur dann ein Anspruch, wenn vorgängig während einer bestimmten Zeit in einem bestimmten Umfang einer Erwerbstätigkeit nachgegangen wurde und dadurch die gesetzlich vorgeschriebenen Versicherungsbeiträge (in Form von Lohnabzügen) bezahlt worden sind. Dabei bestimmt das Lohneinkommen die Höhe der Leistungen aus der kollektiven Ebene der Existenzsicherung (Sozialversicherungen), wenn die Erwerbsfähigkeit durch Unfall, Krankheit oder Stellenverlust eingeschränkt oder verunmöglicht wird.

Wenn die Erwerbsarbeit über einen längeren Zeitraum ausfällt oder wenn gar nie eine solche aufgenommen wurde, besteht die Gefahr, zumindest teilweise aus dem Sozialversicherungssystem ausgeschlossen – oder gar nie aufgenommen – zu werden. Etwa wenn ein Arbeitsloser so lange keine Stelle findet, bis er ausgesteuert ist oder wenn ein Schulabgänger den Übertritt ins Erwerbsleben nicht schafft.

**Zwischen Sozialversicherungen und kantonalen Sozialleistungen:** Im Verhältnis zwischen den Sozialversicherungen des Bundes und den kantonalen Sozialleistungen ist die Subsidiarität von entscheidender Bedeutung: Die kantonalen Sozialleistungen kommen erst zum Tragen, wenn ein soziales Risiko oder eine Ursache für eine Bedürftigkeit nicht oder nur ungenügend durch die Sozialversicherungen abgedeckt wird. Die Auswertung der Steuerdaten hat gezeigt, dass trotz Sozialversicherungen 12% der Berner Kantonsbevölkerung auf kantonale Sozialleistungen angewiesen bleiben. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, inwieweit die auf spezifische soziale Risiken beschränkten Sozialversicherungen den Bedarf an sozialer Sicherheit der Bevölkerung hinreichend abdecken. So werden neue soziale Risiken, wie Erwerbsarmut oder Verarmung infolge einer Scheidung, nur unzureichend durch die Sozialversicherungen erfasst. Damit steigt die Gefahr, dass Haushalte von kantonalen Sozialleistungen, insbesondere von Sozialhilfe, abhängig werden.

## **DYNAMISCHE WECHSELWIRKUNG MIT ANDEREN POLITIKBEREICHEN**

Die bisherigen Analysen und Erläuterungen haben gezeigt, dass die Existenzsicherung ein thematisch breites Feld ist, das auf den verschiedenen Ebenen von unterschiedlichsten Faktoren beeinflusst wird:

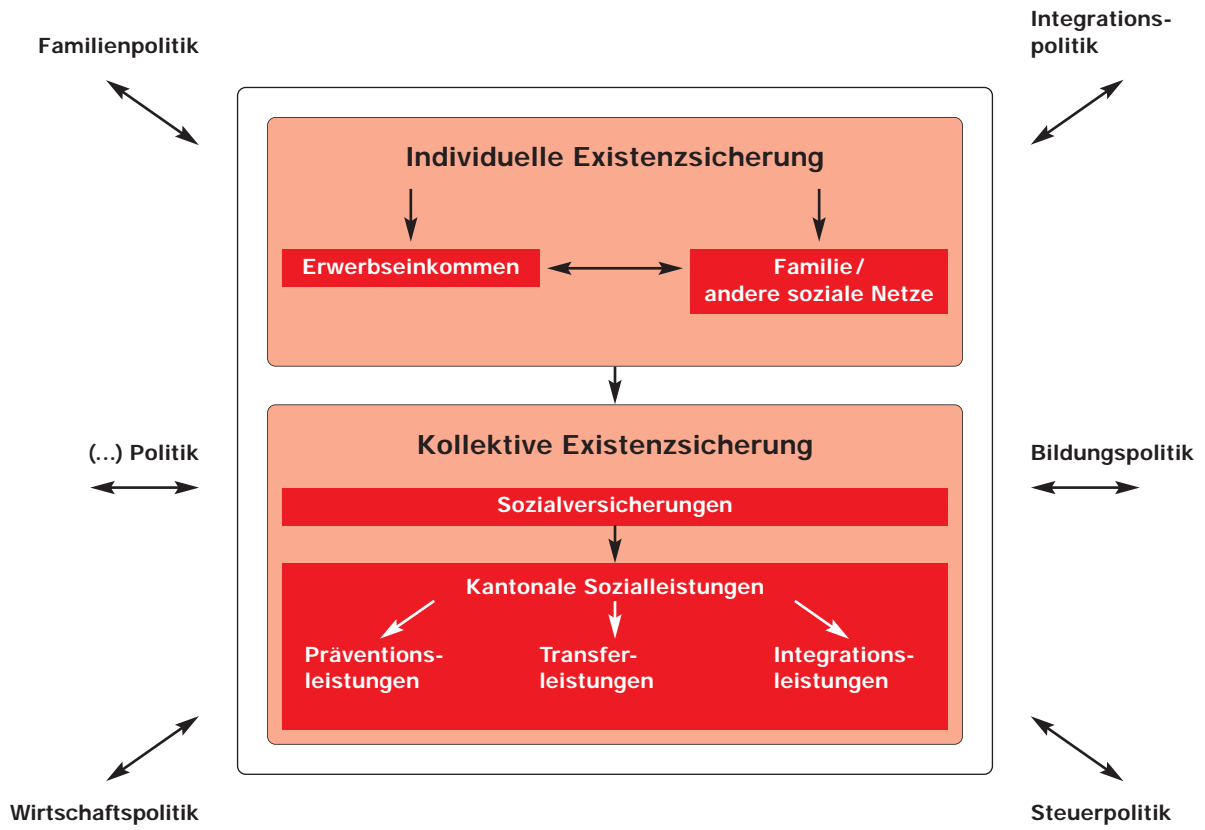
Die Möglichkeit, die Existenz eigenverantwortlich zu sichern, wird stark beeinflusst durch strukturelle Rahmenbedingungen wie beispielsweise ein chancengleicher Zugang zum Bildungssystem, ausgebaute Strukturen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie existenzsichernde Lohnstandards. Neben den Möglichkeiten, ein existenzsicherndes Einkommen zu generieren, spielen ebenso Zwangsausgaben wie Steuern, Miete, Krankenversicherungsprämien und Gebühren eine wichtige Rolle. Subtrahiert vom Einkommen definieren sie das verfügbare Einkommen, das einem Haushalt zur Deckung des materiellen Bedarfs übrigbleibt.

Auch die einzelnen Instrumente der kollektiven Existenzsicherung sind eng mit verschiedenen Politikbereichen verknüpft: So ist beispielsweise der Erfolg von Massnahmen der beruflichen Integration stark abhängig von der Zusammenarbeit der Akteure aus verschiedenen Politikbereichen. Eine Person kann nur mit Hilfe der Bemühungen von Arbeitgebern, Bildungsverantwortlichen und den verantwortlichen Personen in der Sozialbehörde oder Sozialversicherung angemessen betreut und in den Arbeitsmarkt integriert werden.

Zusammenfassend ist Existenzsicherung demnach als typisches Querschnittsthema zu bezeichnen, das eng mit verschiedenen Politikbereichen verknüpft ist. Folglich kann es auch nur durch eine Gesamtkoordination von Sozial-, Familien-, Bildungs-, Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Steuerpolitik erfolgreich angegangen werden.

Um dieser politikübergreifenden Eigenschaft der Existenzsicherung in unseren Betrachtungen genügend Rechnung zu tragen, muss die schematische Darstellung des schweizerischen Modells der Existenzsicherung wie folgt angepasst werden:

Abbildung 28:  
Existenzsicherung als Querschnittsthema



## *Kapitel 10 Würdigung des Modells der Existenzsicherung*

### *10.1 Grundsätzliches*

Ein grosser Teil der kantonalen Sozialleistungen basiert auf dem kantonalen Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (SHG). Die Massnahmen der einzelnen Sozialleistungen sind auf folgende Wirkungsziele ausgerichtet: Prävention, Hilfe zur Selbsthilfe, Ausgleich von Beeinträchtigungen, Behebung von Notlagen, Verhinderung von Ausgrenzung, Förderung der Integration.

Diese sechs gesetzlich verankerten Wirkungsziele lassen sich im Drei-Säulen-Modell (Prävention, Transferleistungen, Integration) der bernischen Sozialleistungen wieder finden: Das Gesetz sieht präventive Angebote mit dem Ziel vor, möglichst viele Menschen vor einer prekären Lebenssituation zu bewahren und ihnen die Möglichkeit zu bieten, ihre Existenz eigenverantwortlich, das heisst ohne Inanspruchnahme von Transferleistungen, zu sichern. Die gesetzlichen Transferleistungen, beispielsweise der individuellen Sozialhilfe, sind Menschen vorbehalten, die sich nachweislich bereits in einer finanziell prekären Lebenssituation befinden. Weiter verpflichtet das Gesetz Kanton und Gemeinden, Leistungen zur sozialen und beruflichen Integration anzubieten.

Diese inhaltliche Breite der gesetzlich verankerten Wirkungsziele bietet eine sehr gute Grundlage, um im Gesetzesvollzug dem Thema Existenzsicherung in seiner ganzen Komplexität zu begegnen. So sind seit Inkrafttreten des Sozialhilfegesetzes im Jahr 2002 die Leistungen des Drei-Säulen-Modells, wenn auch in unterschiedlichem Ausmass, kontinuierlich ausgebaut und weiterentwickelt worden. Die grundsätzliche Zielkonformität dieses Angebots wurde im Rahmen von Reportings und Evaluationen verschiedentlich von Sozialdiensten bzw. externen Experten bestätigt.

Dieses kohärente Zusammenspiel von Gesetzesgrundlage und Gesetzesvollzug zeigt, dass sich das Modell der Existenzsicherung grundsätzlich bewährt hat und in erster Linie zu konsolidieren ist. Dieser Konsolidierungsbedarf ergibt sich u. a. aus den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Veränderungen, die sich in den letzten rund vierzig Jahren kontinuierlich vollzogen haben und zu neuen sozialen Realitäten geführt haben. Diese Anpassungsprozesse erfolgen oft zeitlich verschoben und in unterschiedlichem Tempo, wodurch Inkompatibilitäten entstehen. So haben beispielsweise Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt und der Wandel der Lebensformen eine so grosse Dynamik, dass sich das System der sozialen Sicherheit nur mit einer erheblichen zeitlichen Verzögerung den neuen Herausforderungen anpassen kann. Dies ist ein grundlegendes Problem, mit dessen Folgen nicht nur der Kanton Bern konfrontiert ist.

Aus der breiten Analyse der wirtschaftlichen Situation der Berner Bevölkerung einerseits und der Mechanismen der Existenzsicherung und ihrer einzelnen Elemente andererseits lassen sich auf verschiedenen Ebenen Optimierungspotenziale orten:

## 10.2 *Optimierungspotenziale des Gesamtsystems*

Ein grundlegendes Problem des Systems der Existenzsicherung ist die fehlende konsolidierte Gesamtstrategie. Die einzelnen Elemente der Existenzsicherung (Erwerbsarbeit, Familie und soziale Netze, Sozialversicherungen und kantonale Sozialleistungen) werden als isoliert funktionierende Systeme betrachtet, so dass eine ganzheitliche Steuerung weitgehend ausbleibt. Gründe für dieses Defizit dürften in der inhaltlichen Breite, in institutionellen Differenzen und in der unterschiedlichen politischen Gewichtung der einzelnen Elemente liegen. Eine Folge dieser fragmentierten Betrachtungsweise ist die mangelnde Anerkennung des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Nutzens einer umfassenden und funktionierenden Existenzsicherung. Diese Tendenz hat sich in der konjunkturellen Krise der Neunzigerjahre nachhaltig verstärkt. Dabei waren insbesondere zwei Entwicklungen von Bedeutung. Einerseits stieg die Zahl derjenigen Personen, die ihre Existenz nicht mehr durch Erwerbsarbeit sichern konnten und auf staatliche Sozialleistungen angewiesen waren. Andererseits sanken im gleichen Zeitraum die Steuereinnahmen von Bund und Kantonen. Das Zusammenfallen dieser beiden Entwicklungen führte zu kontrovers geführten Budgetdiskussionen auf nationaler und kantonaler Ebene.

Die Kombination von steigenden Fallzahlen, und damit verbundenen Mehrausgaben für die soziale Sicherheit, und den sinkenden Steuereinnahmen von Bund und Kantonen führte zu einer Ökonomisierung der sozialpolitischen Diskussion.

Diese mangelnde Gesamtkoordination führt zu zwei grundlegenden Problemfeldern des Modells der Existenzsicherung:

### **Vernachlässigung der Prävention**

Existenzsicherung wird oft bloss als Thema der Sozialpolitik wahrgenommen, und als solches wird sie reduziert auf ein zentrales Ziel des Systems der sozialen Sicherheit, bestehend aus den Sozialversicherungen und den kantonalen Sozialleistungen. Der Umstand jedoch, dass Existenzsicherung ein Querschnittsthema ist und inhaltlich eng mit der Familien-, Bildungs-, Kultur-, Arbeitsmarkt- und Steuerpolitik verknüpft ist, geht oft vergessen. Mit dieser vorherrschenden engen Definition von Existenzsicherung ist zumindest teilweise die Vernachlässigung der primären Prävention zu erklären.

Durch Massnahmen der primären Prävention in der Familien-, Bildungs-, Arbeitsmarkt- und Steuerpolitik können die Rahmenbedingungen soweit verbessert werden, dass es jeder Person ermöglicht wird, ihre individuellen Ressourcen optimal für die Existenzsicherung zu nutzen.

Viele der herkömmlichen Instrumente der Existenzsicherung kommen erst zum Zuge, wenn sich die armutsbetroffenen Personen bereits in einer prekären Lebenssituation befinden und auf Leistungen der Sozialversicherungen oder kantonale Sozialleistungen angewiesen sind. In diesem Rahmen gibt es verschiedene finanzielle und kurative Massnahmen, die entweder unmittelbar die finanzielle Not der Menschen lindern oder armutsgefährdeten Personen helfen, einen Weg aus der Armut zu finden. Es wird jedoch zu wenig dafür investiert, dass potenziell gefährdete Personen gar nicht erst in eine prekäre Lebenssituation geraten. Der präventive Gedanke ist im System nur marginal verankert.

Die Analyse der Sozialhilfestatistik hat ergeben, dass insbesondere junge Personen, Alleinerziehende und Migranten überdurchschnittlich häufig von Armut betroffen sind. Oft ist ihre prekäre Lebenssituation das Resultat verschiedener Schwierigkeiten, denen finanzielle und kurative Massnahmen nur bedingt gerecht werden. Es sind vielmehr präventive Massnahmen in den Bereichen Bildung und Förderung der Chancengleichheit, welche diese Risikogruppen frühzeitig und dauerhaft vor prekären Lebenssituationen bewahren könnten.

### **Ungenügende Koordination der Leistungen**

Die fehlende Gesamtsteuerung führt zu mangelnder Koordination der Leistungen in den verschiedenen Politikbereichen und auf den unterschiedlichen bundesstaatlichen Ebenen. Es lassen sich verschiedene Bereiche ausmachen, die sich durch mangelnde Koordination kennzeichnen:

- **Die Verknüpfung mit anderen Politikbereichen:** Existenzsicherung wird inhaltlich oft sehr eng definiert und auf Transferleistungen reduziert. Dieser enge Fokus auf die sozialpolitischen Institutionen und ihre Funktionsweisen ist problematisch. Die Existenzsicherung ist thematisch zu breit und funktional zu stark mit anderen Politikbereichen verknüpft, als dass sie nur auf Sozialpolitik im engeren Sinne reduziert werden kann. Die Koordination mit Massnahmen in den Bereichen Arbeitsmarkt-, Bildungs-, Familien- und Steuerpolitik ist unabdingbar.
- **Das Zusammenspiel zwischen Sozialversicherungen und kantonalen Sozialleistungen:** In den letzten Jahren sind verschiedentlich Sozialversicherungen einzeln analysiert und den finanzpolitischen Realitäten angepasst worden. Allfällige Auswirkungen einer Revision auf kantonale Sozialleistungen werden nicht in die Diskussion einbezogen. Dies führt nicht zu einer Lösung des Problems, sondern zu einer Verschiebung der Zuständigkeiten.
- **Das Zusammenspiel zwischen den verschiedenen kantonalen Sozialleistungen:** Das allfällig unkoordinierte Zusammenspiel zwischen den einzelnen kantonalen Sozialleistungen kann unerwünschte Wirkungen haben. So können im Übergang zwischen Sozialhilfe und vorgelagerten Leistungen (wie beispielsweise die Verbilligung der Krankenversicherungsprämien oder Ausbildungsbeihilfen) Armutsfallen und Schwelleneffekte versteckt sein, indem das verfügbare Einkommen eines Haushaltes je nach individueller Konstellation im System der Sozialhilfe höher sein kann als bei einem höheren Einkommen, das knapp ausserhalb der Sozialhilfeberechtigung liegt. Zudem besteht auch auf kantonaler Ebene die Tendenz, die Gesetzesgrundlagen der einzelnen Sozialleistungen isoliert zu analysieren und anzupassen, ohne allfällige Auswirkungen auf andere Sozialleistungen zu berücksichtigen.

## 10.3 *Optimierungspotenziale der individuellen Existenzsicherung*

Im Bereich der individuellen Existenzsicherung lassen sich folgende Optimierungspotenziale feststellen:

### **ERWERBSARBEIT**

Aus den Steuerdaten geht hervor, dass das Erwerbseinkommen von Personen im erwerbsfähigen Alter zwischen 70 und 95% des Haushaltseinkommens ausmacht. Folglich erwirtschaften die meisten Haushalte über die Berufstätigkeit jenes Einkommen, das ihre Existenz sichert und den erreichten Lebensstandard finanziert. Im Lichte dieser Tatsache kommen den Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt eine grosse Bedeutung zu:

In den letzten vierzig Jahren war eine wirtschaftliche Entwicklung von einer Industrie- hin zu einer Dienstleistungsgesellschaft zu beobachten. Gegenwärtig scheint sich innerhalb des Dienstleistungssektors eine Schere zwischen den dynamischen Teilen mit einer hohen Wertschöpfung und den weniger produktiven Teilen zu öffnen. Dabei haben generell höher qualifizierte Berufe auf Kosten der weniger qualifizierten Dienstleistungstätigkeiten an Bedeutung gewonnen. Dieser Strukturwandel zeichnet sich auch auf dem Arbeitsmarkt ab: Technische und wissenschaftliche Berufe werden immer wichtiger, während handwerkliche und landwirtschaftliche Berufe an Bedeutung verlieren (vgl. Stamm/Lamprecht 2005).

Das Ausbildungssystem hat sich diesem Wandel bis anhin nur unzureichend angepasst. Insbesondere junge Männer absolvieren nach wie vor hauptsächlich industriell-gewerbliche Berufsausbildungen. Nach der Ausbildung sind sie oft gezwungen, mangels Arbeitskräftenachfrage im industriellen Sektor, im Dienstleistungssektor eine Stelle zu suchen. Um die dort geforderten Qualifikationen zu erlangen, müssen sie sich bereits wieder weiterbilden. Diese Inkonsistenz zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem kann zu erheblichen Schwierigkeiten bei der Stellensuche führen (vgl. Leemann/Keck 2005).

Dieser Wandel des wirtschaftlichen Umfeldes hat einen unmittelbaren Einfluss auf die Erwerbsarbeit als Quelle der Existenzsicherung. Immer mehr Menschen sind nicht mehr in der Lage, ihre Existenz durch Erwerbsarbeit zu sichern, entweder, weil sie zu wenig oder gar nichts verdienen oder weil sie durch atypische Arbeitsverhältnisse nur ein unregelmässiges Erwerbseinkommen erzielen. Frauen sind von dieser Entwicklung besonders betroffen, da – trotz verfassungsrechtlicher Verpflichtung zu Lohngleichheit von Frau und Mann – nach wie vor beträchtliche Lohndifferenzen zwischen den Geschlechtern für vergleichbare Arbeit bestehen.

Dabei sind insbesondere die folgenden drei Faktoren problematisch:

- **Erodierende Integrationskraft des Arbeitsmarktes:** Die Entwicklung der Arbeitslosenquote zeigt auf, dass die Sockelarbeitslosigkeit im Kanton Bern, wie auch in der übrigen Schweiz, im Verlauf der Neunzigerjahre gestiegen ist. Da sich die Sockelarbeitslosigkeit aus friktioneller (meist kurzfristige Arbeitslosigkeit aufgrund von Stellenwechsel) und struktureller Arbeitslosigkeit zusammensetzt, ist sie kein reines

Mass für Langzeitarbeitslosigkeit. Eine hohe Sockelarbeitslosigkeit führt jedoch tendenziell zu mehr Langzeitarbeitslosigkeit. Im Jahre 2006 war ein Fünftel der Arbeitslosen seit über einem Jahr arbeitslos und somit langfristig aus dem Arbeitsmarkt ausgeschlossen (vgl. seco 2007). Wenn man bedenkt, dass die berufliche Reintegration eine Funktion der Zeit ist, wird deutlich, wie bedenklich dieser hohe Anteil an Langzeitarbeitslosen ist.

- **Working Poor:** Ein nicht zu vernachlässigender Teil der Arbeitsplätze für weniger gut qualifizierte Arbeitnehmende garantiert kein existenzsicherndes Erwerbseinkommen. Im Kanton Bern lag die Working Poor-Quote im Jahr 2006 bei 5 %. Das heisst, jeder zwanzigste Arbeitnehmende verdient trotz eines vollen Erwerbsspensums nicht genug, um seine und die Existenz seiner Familie zu sichern. Arbeit führt demnach nicht mehr automatisch aus der Armut.
- **Abkehr von Normalarbeitsverhältnissen:** Seit den Neunzigerjahren ist auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt vermehrt eine Abkehr von sogenannten Normalarbeitsverhältnissen zu beobachten. Die Mehrheit der Anstellungen bilden zwar nach wie vor zeitlich unbefristete Vollzeitstellen. Teilzeitstellen oder zeitlich limitierte projektbezogene Arbeitsverhältnisse wurden und werden jedoch immer häufiger.

Einerseits ist das gewachsene Angebot an Teilzeitstellen eine Reaktion auf eine gesellschaftliche Nachfrage – durch die gestiegene Erwerbstätigkeit von Frauen und die gewachsene gesellschaftliche Bedeutung von ausserberuflichen Aktivitäten. Andererseits hat auch der Trend hin zur Dienstleistungsgesellschaft diese Arbeitsform organisatorisch vermehrt möglich gemacht. Zudem ist die vermehrte Teilzeitarbeit auch eine Folge der konjunkturbedingten Unterbeschäftigung (vgl. BFS 2006b).

Insbesondere in Tieflohnbranchen reicht eine Teilzeitanstellung nicht aus, um die Existenz einer Person oder gar einer Familie zu sichern. Zeitlich befristete Stellen, die an ein konkretes Projekt gebunden sind, werden immer häufiger. Durch projektbezogene Anstellungen sind Arbeitnehmer immer wieder mit Stellensuche und potenzieller Erwerbslosigkeit konfrontiert.

## **FAMILIE UND ANDERE SOZIALE NETZWERKE**

### **Gesellschaftlicher Wandel**

Die Auswertung der Steuer- und Sozialhilfedaten hat gezeigt, dass die wirtschaftliche Situation der Berner Bevölkerung je nach Haushaltstyp stark variiert. Die Lebensform scheint folglich im Zusammenhang mit der Existenzsicherung eine wichtige Rolle zu spielen. Lebensgemeinschaften bilden ein soziales Netz, das in schwierigen Lebenssituationen soziale, aber auch finanzielle Unterstützung bieten kann. Fällt diese Unterstützung weg, sind Personen in prekären Situationen auf sich selber gestellt. Vor diesem Hintergrund kommt der Individualisierung der Lebensläufe eine besondere Bedeutung zu. Merkmale dieser Entwicklung sind:

- **Eine Zunahme von Scheidungen:** Die Anzahl der Geschiedenen hat sich in den letzten vierzig Jahren rund verdreifacht und die Zahl der Scheidungen mit unmündigen Kindern gut zweieinhalbmal zugenommen. Dies hat finanzielle Konsequenzen für beide geschiedenen Partner, insbesondere den Kinderbetreuenden, und natürlich für die abhängigen Kinder: Aus einem Haushalt werden zwei, was die Kosten massiv steigert. Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf wird durch die erschwerte Kinderbetreuung ebenfalls beeinträchtigt. Für einen Partner fallen zusätzlich Alimente an.



- **Zunahme der Alleinerziehendenhaushalte:** Zwar haben die Alleinerziehendenhaushalte insgesamt nur leicht zugenommen, doch diejenigen ohne weitere erwachsene Personen, die allenfalls bei der Kinderbetreuung und/oder der Finanzierung mithelfen könnten, haben zwischen 1970 und 2000 um 18 601 Haushalte zugenommen. Durch die relativ hohen Kinderkosten muss der alleinerziehende Elternteil für hohe Gesteuerungskosten aufkommen. Die Analyse der Steuerdaten hat gezeigt, dass die bezahlten Alimente nur einen Beitrag zum Haushaltseinkommen sind, die tatsächlichen Kosten aber nicht annähernd decken können. Der alleinerziehende Elternteil muss mehr als die Hälfte des Haushaltseinkommens durch Erwerbsarbeit generieren. Dies ist jedoch nur möglich, wenn er Kinderbetreuung und Arbeit vereinbaren kann.
- **Eine Pluralisierung der familialen Lebensformen:** Die häufigste Haushaltsform ist mit 46 % immer noch der Paarhaushalt mit Kindern (Ehe- und Konsensualpaare). Doch hat deren Anteil in den letzten vierzig Jahren stark abgenommen und im Gegenzug haben Paare ohne Kinder, Einpersonenhaushalte und Einelternhaushalte zugenommen. Diese an Bedeutung gewonnenen Haushaltsformen haben andere Armutsrisiken als der traditionelle Paarhaushalt mit Kindern.

## **VEREINBARKEIT VON FAMILIE UND BERUF**

In den letzten vierzig Jahren hat die Bildungs- und Erwerbsbeteiligung der Frauen stark zugenommen. Als Folge der höheren und damit auch längeren Ausbildungsgänge hat auch die berufliche Tätigkeit für Frauen einen immer wichtigeren Stellenwert eingenommen. Diese Entwicklung stellte neue Herausforderungen an die Vereinbarkeit von Familie und Beruf:

- **Kinderbetreuung durch Familie und soziale Netze:** Je höher die Erwerbsbeteiligung von Eltern ist, desto weniger können diese der Kinderbetreuung selber nachkommen. Die erweiterte Familie oder andere soziale Netze können dabei eine wichtige Rolle spielen. Viele Eltern leben aber nicht in unmittelbarer Nähe zur erweiterten Familie oder haben keine oder noch keine sozialen Netze, die bei der Kinderbetreuung mitwirken könnten.
- **Familienexterne Kinderbetreuung:** Die familienexterne Kinderbetreuung ist für viele Eltern ein sehr wichtiges Instrument für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Nur so ist es in vielen Fällen möglich, dass die Eltern einer Erwerbsarbeit nachgehen können, die existenzsichernd ist. Zwar wurde in den letzten Jahren insbesondere in städtischen Zentren das Angebot an familienexterner Kinderbetreuung stark ausgebaut, doch mag dieses die Nachfrage noch längstens nicht zu decken, was an den teilweise langen Wartelisten abzulesen ist.

Dass es aufgrund der oben genannten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen sowie den daraus resultierenden neuen sozialen Realitäten für einzelne Bevölkerungsgruppen immer schwieriger wird, ihre Existenz eigenverantwortlich zu sichern, ist auch die einhellige Fachmeinung der befragten Expertinnen und Experten. Es besteht zudem ein breiter, über die Parteigrenzen hinweg greifender Konsens darüber, dass sich dieser Umstand nicht von alleine durch die Verbesserung der Konjunkturlage ändert, sondern entsprechende politische Massnahmen getroffen werden müssen.

## 10.4 *Optimierungspotenziale der kollektiven Existenzsicherung*

Die kollektive Existenzsicherung lässt sich in folgenden Bereichen optimieren:

### **ZUSAMMENSPIEL VON SOZIALVERSICHERUNGEN UND KANTONALEN SOZIALLEISTUNGEN**

#### **Ziele der Leistungen**

Die letzten Revisionen der massgebenden gesetzlichen Grundlagen oder Richtlinien im Bereich der sozialen Sicherheit (ALV, IV, SKOS) haben gezeigt, dass sich die Gewichtung der Ziele von Sozialleistungen gewandelt hat. Das Ziel der materiellen Existenzsicherung wird vermehrt durch das Integrationsziel überlagert. Die berufliche Integration von Menschen ist zwar wünschenswert und sollte, wenn immer möglich, als Ziel angestrebt werden. Die zu starke Fokussierung auf das Integrationsziel birgt jedoch Gefahren, denn das Integrationsziel weckt eine Illusion über die Erreichbarkeit dieses Ziels. Es besteht die Gefahr, dass die materielle Grundsicherung als primäres Ziel relativiert und das Integrationsziel nicht erreicht wird.

#### **Interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ)**

Sozialversicherungen und kantonale Sozialleistungen decken teilweise die Folgen derselben Risiken ab. So beschäftigen sich beispielsweise drei wichtige Institutionen mit den Folgen von Erwerbslosigkeit: die IV, sofern Kausalitäten zum Gesundheitszustand bestehen, die ALV, falls arbeitsmarktliche Gründe zur Arbeitslosigkeit geführt haben, und die Sozialhilfe für ausgesteuerte und andere nicht versicherte Erwerbslose. Die Zunahme der strukturellen Arbeitslosigkeit seit den Neunzigerjahren führt zunehmend zu Abgrenzungs- und Koordinationsproblemen zwischen den verschiedenen Sozialwerken. Im praktischen Alltag ist der Übergang zwischen gesundheitlichen, arbeitsmarktlichen oder sozialen Ursachen der Erwerbslosigkeit oft fließend. So kann etwa eine gesundheitliche Beeinträchtigung zu Erwerbslosigkeit führen, ohne dass sie von der IV anerkannt wird. Oder eine Langzeitarbeitslosigkeit kann zu so gravierenden gesundheitlichen Beeinträchtigungen führen, dass die betroffene Person auf die Unterstützung der IV angewiesen ist.

In der Praxis besteht die Schwierigkeit, diese enge inhaltliche Verknüpfung institutionell so zu koordinieren, dass nicht mehrere Institutionen dasselbe machen und die unterschiedlichen Rahmenbedingungen optimal genutzt und angepasst werden. Trotz der inhaltlichen Gemeinsamkeiten verfolgt heute jede Institution ihre Ziele vor dem Hintergrund ihrer eigenen inhaltlichen, strukturellen und finanziellen Perspektive.

Eine weitere Herausforderung der interinstitutionellen Zusammenarbeit ist die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen. Der Bund ist für die gesetzlichen Grundlagen und die Finanzierung der Sozialversicherungen zuständig, während die Kantone für die Sozialhilfe und andere kantonale Sozialleistungen zuständig sind.

Die kantonalen Sozialleistungen sind in den jeweiligen Kantonen sehr unterschiedlich ausgestaltet. Nicht alle Kantone haben dieselben kantonalen Sozialleistungen (beispielsweise kennt der Kanton Tessin im Unterschied zum Kanton Bern Sozialleistungen

zur Unterstützung von Familien und ausgesteuerten Arbeitslosen). Neben der unterschiedlichen Anzahl von Instrumenten gibt es auch wesentliche Unterschiede in der Ausgestaltung derjenigen Instrumente, die es in allen Kantonen gibt.

Diese föderalistische Fragmentierung hemmt die interinstitutionelle Zusammenarbeit zwischen den Sozialversicherungen und den kantonalen Sozialleistungen wesentlich.

### **Vielfältige Finanzierungs Kompetenzen**

Die Finanzierung des schweizerischen Systems der sozialen Sicherheit ist geprägt von historischen Zufälligkeiten. Jedes Subsystem hat seine eigene Entstehungsgeschichte und eine damit verbundene Finanzierungslogik. Nicht nur die Art der Finanzierung unterscheidet sich von Subsystem zu Subsystem, sondern auch die Finanzierungs kompetenz.

So teilen sich beispielsweise bei der ALV die Arbeitgeber und Arbeitnehmer die Finanzierung, während sich bei der IV der Bund, Arbeitgeber und Arbeitnehmer die Verantwortung teilen. Bei der Sozialhilfe tragen wiederum die Kantone und/oder die Gemeinden die finanzielle Last.

Vor diesem Hintergrund ist es wenig verwunderlich, dass jedes Subsystem seiner Binnenlogik folgt und die Finanzierungsdiskussion von einem «Finanztöpfchendenken» geprägt ist.

Die gesellschaftliche Akzeptanz der verschiedenen Instrumente des Sozialstaates ist unter anderem abhängig von der Art der Finanzierung. AHV, IV und ALV, die nach dem Versicherungsprinzip funktionieren und weitgehend über Lohnprozente gespiesen werden, haben tendenziell eine höhere gesellschaftliche und politische Akzeptanz als die Sozialhilfe, die dem Bedarfsprinzip folgt und mit Steuergeldern finanziert wird.

Zudem ist die Risikoidentifikation bei den Sozialversicherungen grösser als bei der Sozialhilfe. Es scheint grundsätzlich einfacher zu sein, sich mit den finanziellen Problemen und Bedürfnissen von alten oder kranken Menschen zu identifizieren als mit denjenigen von armutsbetroffenen Personen.

## **SOZIALVERSICHERUNGEN**

### **Lücken im Sozialversicherungsschutz**

Das heutige Sozialversicherungssystem wurde in seinen wesentlichen Zügen im Geiste der Nachkriegszeit aufgebaut.

In den letzten Jahrzehnten haben sich die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse deutlich verändert. Heute unterscheiden sie sich in wesentlichen Punkten von den Rahmenbedingungen in der Nachkriegszeit: Es herrscht keine Vollbeschäftigung mehr, immer mehr Menschen arbeiten Teilzeit, die Erwerbstätigkeit der Frauen ist stark gestiegen, Arbeitslosigkeit ist nicht mehr nur ein kurzfristiges Phänomen.

Im Zusammenhang mit der Arbeitslosenversicherung führt insbesondere der zeitliche Horizont zu Lücken im Versicherungsschutz: Das Risiko Arbeitslosigkeit ist nur in den ersten Monaten durch die Arbeitslosenversicherung abgedeckt. Menschen, die langfristig ohne Arbeit sind, fallen aus dem Schutz des Sozialversicherungssystems und sind auf kantonale Sozialleistungen angewiesen.

Neben dem zeitlichen Horizont führen auch andere Restriktionen zu Lücken des Sozialversicherungsschutzes:

- Berufliche Vorsorge: Der obligatorische Versicherungsschutz beginnt erst ab einem Arbeitsverhältnis von mindestens drei Monaten. Zudem muss der Verdienst eines Arbeitnehmers mindestens die Einkommens-Eintrittsschwelle der 2. Säule erreichen (19890 Franken/Jahr), was bei prekären Arbeitsverhältnissen oft nicht der Fall ist.
- Arbeitslosenversicherung: Temporäre Arbeitsverhältnisse können problematisch sein, wenn zwischen den verschiedenen Anstellungen Lücken entstehen. Sind diese Lücken zu gross und zu häufig, kommt der Arbeitnehmer möglicherweise auf eine zu geringe Zahl von Beitragstagen im relevanten Zeitraum (vgl. Ecoplan 2003). Zudem bestehen Lücken im Versicherungsschutz für Jugendliche und junge Erwachsene (verkürzte Bezugsdauer für Personen ohne Beitragszahlungen und Wartefrist nach Schulabgang). Neben der teilweise schwierigen Integration in den Arbeitsmarkt ist der unzureichende Schutz durch die Arbeitslosenversicherung ein wichtiger Grund für die erhöhte Sozialhilfequote von Jugendlichen und jungen Erwachsenen.

Diese zwei Beispiele zeigen, dass insbesondere Personen in unsicheren und schlecht bezahlten Arbeitsverhältnissen von Lücken im Sozialversicherungsschutz betroffen sind.

### **Leistungsabbau in den Sozialversicherungen**

In den letzten Jahren war ein kontinuierlicher Leistungsabbau in den Sozialversicherungen zu beobachten:

- Im Rahmen der 5. IV-Revision wurde das Ziel formuliert, die Anzahl Neurentnerinnen und Neurentner um 20% (Vergleichsbasis 2003) zu reduzieren. Da diese IV-Revision erst auf den 1.1.2008 in Kraft getreten ist, konnten sich die Folgen dieser erstrebten Reduktion der Neurenten noch nicht auf die nachgelagerten Sozialwerke auswirken. Es ist jedoch zu befürchten, dass in Zukunft ein erheblicher Teil der Personen mit einem abgelehnten Antrag für eine IV-Rente auf Sozialhilfe angewiesen sein werden.
- Bei der letzten Revision der Arbeitslosenversicherung im Jahr 2003 wurde die Bezugsdauer für Personen unter 55 Jahren von 520 auf 400 Tage gekürzt. Diese Kürzung betrifft gezielt Langzeitarbeitslose, die länger als ein Jahr arbeitslos sind. Durch Kürzungen dieser Art verlieren immer mehr Menschen ihren Anspruch auf Leistungen der Sozialversicherungen und sind auf kantonale Sozialleistungen angewiesen. Ist der Anspruch auf Taggelder der Arbeitslosenversicherung verwirkt, müssen viele Betroffene auf die finanzielle Unterstützung kantonaler Sozialleistungen zurückgreifen. Daniel Aepli zeigt in seiner neusten Studie auf, dass 29% der ausgesteuerten Personen, die keine neue Stelle gefunden haben, ihren Lebensunterhalt nur dank Leistungen der Sozialhilfe finanzieren können. Im Jahr 1995 betrug dieser Anteil noch 13% (vgl. Aepli 2005).
- Die gegenwärtig diskutierte 4. Revision der Arbeitslosenversicherung sieht eine weitere Aushöhlung des Versicherungsschutzes für Jugendliche und junge Erwachsene vor: Die Wartefrist von 120 Tagen soll auf alle beitragsbefreite Schul- und Studienabgänger ausgedehnt werden. Zudem schlägt der Bundesrat in seiner Botschaft vor, die Bezugsdauer stärker abhängig von der Länge der Beitragszeit festzulegen: Mit 12 Monaten Beitragszeit sollen noch 260 Taggelder bezogen werden können (heute 400 Taggelder). Diese Regelung betrifft insbesondere Jugendliche und junge Erwachsene, da diese noch nicht lange erwerbstätig sind. Durch diese geplanten Kürzungen wird der

bereits lückenhafte Versicherungsschutz von Jugendlichen und jungen Erwachsenen weiter verringert.

Aus Sicht der einzelnen Kantone hat diese Entwicklung insbesondere eine Kostenverlagerung zu ihren Ungunsten zur Folge. Die kantonalen Sozialleistungen müssen dadurch zunehmend Risiken abdecken, für die früher die Sozialversicherungen zuständig waren.

Durch den Leistungsabbau in den Sozialversicherungen werden vermehrt finanzielle Lasten auf die kantonale Ebene verschoben. Diese Entwicklung führt unweigerlich zu einer verstärkten Fragmentierung des Systems der sozialen Sicherheit.

## **KANTONALE SOZIALLEISTUNGEN**

### **Strukturelle Risiken in der Sozialhilfe**

Der Leistungsabbau in den Sozialversicherungen und die mangelnde Anpassungsfähigkeit des Sozialstaates an die gewandelten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse haben dazu geführt, dass sich gewisse soziale Tatsachen zu strukturellen sozialen Risiken entwickelt haben. Die steigende Zahl der Alleinerziehenden, die ohne weitere erwachsene Person in einem Haushalt leben, ist per se noch kein soziales Problem; sie wird erst durch die mangelnden Möglichkeiten der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die ungenügende Absicherung durch Alimente und die ungünstige Position auf dem Arbeitsmarkt zum strukturellen Risiko. Diese neuen Herausforderungen und Bedürfnisse werden im Rahmen des bestehenden Modells der Existenzsicherung zu wenig antizipiert.

Im Kanton Bern ist die Sozialhilfe die einzige finanzielle Unterstützung von armutsbetroffenen Alleinerziehenden. So ist denn auch jeder vierte Einelternhaushalt von Leistungen der Sozialhilfe abhängig. Hohe Kinderkosten und eingeschränkte Erwerbsmöglichkeiten sind zwei der wichtigsten Gründe für dieses hohe Armutsrisiko.

Auch für Working Poor ist die Sozialhilfe die einzige finanzielle Unterstützung, wenn ihr Erwerbseinkommen nicht zur Existenzsicherung ausreicht. Rund ein Drittel der sozialhilfebeziehenden Personen im erwerbsfähigen Alter geht einer Erwerbsarbeit nach, davon arbeiten 43 % Vollzeit. Sie sind also trotz Erwerbsarbeit nicht in der Lage, ihre Existenz zu sichern.

Die Sozialhilfe muss vermehrt auf Risiken reagieren, die nicht ihrem ursprünglichen Zweck, dem Überbrücken von vorübergehenden Notlagen, entspricht. In den letzten Jahren hat sich die Sozialhilfe zu einem Auffangbecken für diverse strukturelle Risiken gewandelt. Sie unterstützt immer mehr Menschen, die ihre Existenz langfristig nicht aus eigener Kraft sichern können. Da die Sozialhilfe ursprünglich als punktuelle und zeitlich beschränkte Unterstützung konzipiert wurde, kann sie strukturellen Risiken nicht adäquat begegnen.

Auf der einen Seite haben die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Veränderungen, die sich in den letzten rund vierzig Jahren kontinuierlich vollzogen haben, zu neuen sozialen und arbeitsmarktlichen Realitäten auf der Ebene der individuellen Existenzsicherung geführt. Auf der anderen Seite blieb das System der sozialen Sicherheit auf der Ebene der

kollektiven Existenzsicherung während desselben Zeitraums relativ statisch und hat sich den neuen Risiken nur unzureichend angepasst. Diese beiden ungleichen Entwicklungsdynamiken wurden auch von den befragten Experten als grundsätzliches Problem des schweizerischen Modells der Existenzsicherung eingeschätzt.

## Kapitel 11 *Handlungsfelder der Existenzsicherung*

Aus den identifizierten sozialpolitischen Optimierungspotenzialen lassen sich – in einer positiven Annäherung – Handlungsfelder herleiten, die bei der Weiterentwicklung und Anpassung des bestehenden sozialpolitischen Instrumentariums als Bezugs- und Orientierungsrahmen herangezogen werden können. Die Optimierungspotenziale der verschiedenen Ebenen des Existenzsicherungsmodells lassen sich so zu zwei übergeordneten Handlungsfeldern verdichten, in denen ihrerseits verschiedene Handlungsschwerpunkte ausgewiesen werden können. Die in den beiden Handlungsfeldern aufgeführten Schwerpunkte verstehen sich dabei als Stossrichtungen einer Umsetzung und können, je nach Priorisierung und (u.a. finanziellen) Rahmenbedingungen, ergänzt und über beide Handlungsfelder hinweg zu unterschiedlichen Massnahmenpaketen zusammengesetzt werden:

### *Handlungsfeld 1: Gezielter Ausbau der Prävention*

Die Analyse der Steuerdaten lässt den Schluss zu, dass rund fünf Prozent der Berner Haushalte armutsgefährdet sind und somit nur noch einen Schritt von der Armut entfernt sind. Vordergründig hängt diese Aussage zwar stark von der gewählten Armutsgefährdungsgrenze ab, doch hat die Auswertung gezeigt, dass vergleichsweise geringe Verschiebungen des Grenzwerts die Gruppe der Armutsgefährdeten stark ansteigen lassen. Dies lässt darauf schliessen, dass in jedem Fall, d.h. unabhängig davon, wo genau die Armutsgefährdungsgrenze angesetzt wird, eine grosse Anzahl Haushalte mit einem verfügbaren Äquivalenzeinkommen auskommen muss, das nur knapp über der Armuts-grenze liegt. Dies unterstreicht die Bedeutung der Prävention und spricht dafür, das bestehende Instrumentarium an präventiven, Armut vermeidenden Massnahmen gezielt zu ergänzen. Im Fokus stehen dabei ebenso Massnahmen der primären wie der sekundären Prävention.

#### **Schwerpunkt 1: Weiterausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung**

Der deutliche Nachfrageüberhang im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung, der in Wartelisten verschiedener Gemeinden und in der Anzahl Gesuche um Mitfinanzierung von kommunalen Angeboten durch den Kanton zum Ausdruck kommt, zeigt, dass sich die familienergänzende Kinderbetreuung im Kanton Bern nach wie vor in einer Aufbauphase befindet und der Bedarf nicht gedeckt ist. Die ausgeprägt präventive Wirkung einer gelungenen Vereinbarkeit von Familie und Beruf legt daher nahe, das bestehende Angebot zu konsolidieren und in Menge und Differenziertheit (d.h. verschiedene Betreuungsformen) gezielt auszubauen.

#### **Schwerpunkt 2: Früherfassung im Vorschulalter**

Die ersten Lebensjahre (0 bis 4) sind für die Entwicklung der Kinder auch insofern entscheidend, als frühe Entwicklungsdefizite Auswirkungen insbesondere auf die soziale Entwicklung und die spätere «Performanz» zeitigen können. Der frühen Erfassung potenzieller Entwicklungsdefizite kommt daher eine zentrale präventive Bedeutung zu. In dieser Optik liegt im Kanton Bern in der konsequenten Vernetzung der punktuell

bestehenden institutionellen Angebote, die (auch) der Früherfassung im Vorschulalter dienen (Mütter- und Väterberatung, familienergänzende Kinderbetreuung), ein beachtliches Präventionspotenzial.

### **Schwerpunkt 3: Erhalt bzw. Schaffung von Arbeitsplätzen für niedrig qualifizierte oder nicht voll leistungsfähige Arbeitskräfte**

In allen fortgeschrittenen Gesellschaften lässt sich ein sektorieller Strukturwandel vom zweiten, industriellen Sektor zum dritten, dienstleistungsorientierten Sektor beobachten, Erneuerungsprozesse in Technik und Wirtschaft laufen immer schneller ab. Folge dieses Strukturwandels ist u.a., dass neue, anspruchsvolle Berufsbilder entstehen, die für viele niedrig qualifizierte oder nicht voll leistungsfähige Arbeitskräfte nicht geeignet sind. Sollen diese Personen nicht dauerhaft vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen werden, sind weitergehende Beschäftigungs- und Integrationsmassnahmen zu ergreifen, um die Chancen der wenig qualifizierten Arbeitskräfte auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern.

### **Schwerpunkt 4: Existenzsichernde Löhne**

Die Eigenverantwortung und der Anreiz zur Erwerbsarbeit werden ausgehöhlt, wenn Erwerbsarbeit zunehmend nicht zur Existenzsicherung ausreicht (Problematik der Working Poor). Diese Gefahr wird im Kanton Bern durch eine Lohnstruktur akzentuiert, die knapp drei Viertel der Beschäftigten ausweist, die unter dem schweizerischen Medianlohn verdienen. Mag sich in der Schweiz die Lohnpolitik traditionell auf sozialpartnerschaftliche Lösungen abstützen, so stellt sich in Anbetracht dieser Faktenlage doch die Frage nach einer staatlichen Einflussnahme auf die Löhne. Die existenzsichernde Höhe der Löhne würde auch durch die konsequente Umsetzung des verfassungsrechtlichen Auftrages zu Lohnleichheit zwischen den Geschlechtern gefördert.

## *Handlungsfeld 2: Förderung einer konsolidierten ganzheitlichen Existenzsicherungspolitik*

Die Ganzheitlichkeit der Existenzsicherungspolitik muss zunächst bereits innerhalb des sozialstaatlichen Instrumentariums beginnen, das nicht frei von systemimmanenten Widersprüchen, wie sogenannten «Schwelleneffekten» ist, die dazu führen können, dass Personen mit sozialen Transferleistungen über ein höheres frei verfügbares Einkommen verfügen als Personen ohne diese Transferleistungen, obwohl letztere ein höheres Bruttoeinkommen haben. Solche potenzielle Fehlanreize müssen beseitigt werden.

Die bisherige Analyse zeigt darüber hinaus aber auch, dass Existenzsicherung ein Querschnittsthema ist, das mit verschiedenen Politikbereichen wie Arbeitsmarkt-, Bildungs-, Familien-, Sozial-, Gleichstellungs- oder Steuerpolitik eng verknüpft ist. Im politischen und öffentlichen Bewusstsein wird diese Qualität der Existenzsicherung allerdings noch zu wenig wahrgenommen. Ganz generell ist daher eine eigentliche Existenzsicherungspolitik als Gesamtpolitik zu etablieren, die eine politikbereichsübergreifende Diskussion fördert und für die ganzheitlichen Aspekte der Existenzsicherung sensibilisiert.

### **Schwerpunkt 5: Etablierung einer horizontalen Existenzsicherungspolitik**

Die zentrale Bedeutung der Erwerbsarbeit für die Existenzsicherung hervorheben bedeutet gleichzeitig, der Wirtschaft eine Schlüsselrolle für die kantonale Existenzsicherungs-



politik zuzusprechen. Die angestrebten Fortschritte in verschiedenen Massnahmenbereichen (wie insbesondere der Erhalt bzw. die Schaffung von Arbeitsplätzen für niedrig qualifizierte Arbeitskräfte oder die Frage existenzsichernder Löhne, aber auch der Weiterausbau der familienergänzenden betrieblichen Kinderbetreuung) setzen eine Zusammenarbeit mit der kantonalen Wirtschaft voraus, für die eine institutionalisierte Form gefunden werden sollte. Die Bedeutung der Wirtschaft im Allgemeinen und einer stärkeren Anbindung von Wirtschaft und sozialer Sicherheit im Besonderen ist auch in den durchgeführten Expertengesprächen verschiedentlich hervorgehoben worden.

#### **Schwerpunkt 6: Etablierung einer vertikalen Existenzsicherungspolitik**

Die kantonale Existenzsicherungspolitik entwickelt sich nicht isoliert, sondern ist – insbesondere im Bereich der sozialstaatlichen Instrumente – von Vorgaben und Rahmenbedingungen abhängig, die auf Bundesebene definiert werden (Sozialversicherungen). Die gerade auch von den Experten hervorgehobenen Defizite in der systemübergreifenden Koordination im Bereich der Existenzsicherung zwischen der Bundes- und der Kantons-ebene sind zu beheben, und es gilt auf eine gemeinsame Strategie im Zusammenspiel von Sozialversicherungen und Sozialhilfe hinzuwirken. Der Kanton Bern sollte sich hier im Rahmen der kantonalen Fachministerkonferenzen (insbesondere in der Sozialdirektorenkonferenz) aktiv einbringen und eine führende Rolle einnehmen.

Definiert das Handlungsfeld 1 inhaltliche Schwerpunkte einer Weiterentwicklung der Existenzsicherungsinstrumente, so legt das Handlungsfeld 2 den Akzent auf die Sensibilisierungs- und Koordinationsebene. Damit soll der Tatsache Rechnung getragen werden, dass die Vorschläge sowohl zu den Handlungsfeldern wie auch zu den Schwerpunkten weitgehend von der geltenden Zuständigkeitsordnung abstrahieren, indem verschiedene Handlungsfelder und -schwerpunkte gar nicht von der Gesundheits- und Fürsorgedirektion, allenfalls aber auch nicht auf kantonaler Ebene oder durch staatliche Institutionen allein auf konkrete Massnahmen heruntergebrochen werden können.

# Anhang 1

## Kernaussagen der Experteninterviews

Durch acht Einzelinterviews mit Experten und Expertinnen aus den Bereichen Politik, Wirtschaft und Forschung ist versucht worden, eine über kantonspezifische Aspekte hinausgehende «Aussensicht» in den Sozialbericht einfliessen zu lassen. Im Fokus der Interviews, die im April und Mai 2008 durchgeführt worden sind, standen die gegenwärtigen oder zukünftigen sozialpolitischen Problemfelder und Handlungsoptionen, wobei als Leitfaden des Gesprächs folgende vier Ebenen angesprochen worden sind:

### **Die Ebene des Gesamtsystems, u.a. zur Frage**

- wie sich die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungen auf das System der sozialen Sicherheit auswirken werden;
- wie sich die gesamtgesellschaftliche Bedeutung des Systems der sozialen Sicherheit weiter entwickeln wird;
- wie die Verknüpfung mit anderen Politikbereichen (Bildungspolitik, Familienpolitik, Finanzpolitik, Wirtschaftspolitik ...) zu beurteilen ist.

### **Die Leistungsebene, u. a. zur Frage**

- ob die richtigen Risiken bzw. Risikogruppen adäquat abgedeckt werden (Working Poor, Einelternfamilien, Kinder und Jugendliche ...)

### **Die Finanzierungsebene, u.a zur Frage**

- wie sich die Finanzierung entwickeln wird;
- ob – und wenn ja: wo – Handlungsbedarf in der Finanzierung besteht.

### **Die institutionelle Ebene, u.a. zur Frage**

- ob die operative und finanzielle Zuständigkeit zwischen den verschiedenen sozialstaatlichen Ebenen (Bund/Kantone/Gemeinden) sachgerecht verteilt ist;
- ob die interinstitutionelle Zusammenarbeit zwischen den bestehenden sozialpolitischen Instrumenten sachgerecht ist.

Für die Interviews, die im Folgenden in synoptischer Form zusammengefasst werden, haben sich zur Verfügung gestellt:

- Toni Bortoluzzi, Nationalrat des Kantons Zürich
- Christine Egerszegi, Ständerätin des Kantons Aargau
- Carlo Knöpfel, Caritas Schweiz, Luzern
- Ruedi Meier, Präsident der Städteinitiative Sozialpolitik, Luzern
- Roland A. Müller, Schweizerischer Arbeitgeberverband, Zürich
- Colette Nova, Schweizerischer Gewerkschaftsbund, Bern
- Stéphane Rossini, Nationalrat des Kantons Wallis
- Walter Schmid, Präsident der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), Zürich

## *Ebene des Gesamtsystems*

### **Problemfelder**

- Toni Bortoluzzi**
- *Der gesellschaftliche Zusammenhalt ist gefährdet durch die gesellschaftliche Vereinzelung.*
  - *Von staatlicher Seite wird zu wenig für die Integration der Betroffenen unternommen.*
- Christine Egerszegi**
- *Solidarität unter den verschiedenen Altersgruppen ist unter Druck geraten: Paare haben weniger Kinder, Familien wohnen weiter voneinander entfernt, Individualismus wurde gefördert und gepflegt, ohne dass das Verantwortungsbewusstsein gleichermaßen gestärkt wurde. Durch diese Entwicklung entstand ein Ungleichgewicht, das die Solidarität herausfordert.*
  - *Reformen der einzelnen Sozialwerke werden isoliert diskutiert und reformiert.*
  - *Der politische Einfluss von Lobbyisten fördert die sektoriell geprägte Diskussion.*
  - *Das schweizerische System der sozialen Sicherheit ist stark abhängig von der demografischen und der konjunkturellen Entwicklung: Da 90 % aller Sozialversicherungsleistungen über Lohnprozente finanziert werden, ist das System der sozialen Sicherheit stark abhängig von der Anzahl Erwerbstätiger und der Konjunktur.*
- Carlo Knöpfel**
- *In der Politik werden nur noch die Kosten und nicht der stabilisierende Nutzen des Sozialstaates erkannt.*
- Ruedi Meier**
- *Die gesellschaftliche Solidarität gerät immer mehr unter Druck.*
  - *Die gesellschaftliche Reproduktion der Armut ist ein Problem geworden und eine grosse Herausforderung für das System der sozialen Sicherung sowie an die gesellschaftliche Solidarität.*
  - *Die mangelnde Integration von Migrantinnen und Migranten betrifft insbesondere Personen aus dem Nicht-EU-Raum und anderen Kontinenten.*
- Roland Müller**
- *Gesellschaftlicher Zusammenhalt und Solidarität geraten zunehmend unter Druck (Individualisierung).*
  - *Die Sockelarbeitslosigkeit hat sich erhöht und wird ein gewisses Niveau nie mehr unterschreiten.*
  - *Es wird immer eine gewisse Anzahl von Arbeitslosen und Sozialhilfebeziehenden geben, die nicht in den Arbeitsmarkt integriert werden können und für die Lösungen gesucht werden müssen.*
  - *Die demografische Entwicklung wird 2015-2018 dazu führen, dass Arbeitskräfte in der Schweiz knapp werden.*
- Colette Nova**
- *Die Kostendiskussion ist in politischen Debatten immer im Zentrum. Die Nutzen-diskussion kommt klar zu kurz.*
  - *Der Sozialstaat wird herausgefordert durch konjunkturelle Schwankungen, wirtschaftliche Globalisierung, die Prekarisierung der Arbeitsverhältnisse, die demografische Entwicklung und die gewandelten Lebensformen.*

- Stéphane Rossini**
- *Der Sozialstaat wird herausgefordert durch die demografische Entwicklung, die Globalisierung der Wirtschaft und die gestiegene Erwerbstätigkeit der Frauen.*
  - *Der Individualismus steigt, was gleichzeitig zu grösseren sozialen Unterschieden führt.*
  - *Es besteht die Tendenz, die sozialpolitische Diskussion auf finanzielle Fragen zu reduzieren.*
  - *Die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen (Sozialversicherungen, Sozialhilfe, usw.) ist rein zufällig. Niemandem käme es beispielsweise in den Sinn, die AHV kantonal zu regeln. Bei der Sozialhilfe dagegen tut man genau dies.*
  - *Wohn- und Arbeitskanton stimmen wegen der gestiegenen interkantonalen Mobilität immer seltener überein, was kantonale Differenzen in der Ausgestaltung der Sozialleistungen für immer mehr Menschen spürbar macht (Harmonisierungsdruck).*
  - *Es gibt eine starke Tendenz, die Wirtschaft und die soziale Sicherheit voneinander zu trennen (die Wirtschaft wächst und das System der sozialen Sicherheit wird geschwächt). Eine zukünftige Herausforderung wird es sein, diese beiden Bereiche wieder stärker miteinander zu verbinden.*
- Walter Schmid**
- *Durch die zunehmende Globalisierung der Wirtschaft können sich Unternehmen immer mehr sozialstaatlichen Auflagen entziehen. Sie erwirtschaften ihren Gewinn über nationalstaatliche Grenzen hinaus und sind weder steuer- noch produktionstechnisch von einem Standort abhängig.*
  - *Das System der sozialen Sicherheit fördert wenige Innovationen und erlaubt wenige Experimente. Es ist kein Geld vorhanden, um eine Idee, wie beispielsweise ein «Guichet unique», im Rahmen eines Pilotprojektes zu testen.*
  - *Sozialpolitik wird sehr sektoriell betrieben. Entscheidungs- und Gesetzgebungsprozesse verlaufen unkoordiniert. Zusammenhängende Gesetzesrevisionen werden nicht aufeinander abgestimmt: Bsp. ALV- und IV-Revision. In der politischen Diskussion fehlt oft der Blick für das Gesamtsystem.*
  - *Die inhaltliche Verknüpfung mit anderen Politikbereichen (Bsp. Bildungs-, Steuer- und Arbeitsmarktpolitik) ist mangelhaft. Es fehlt das nötige gesetzliche und politische Instrumentarium.*
  - *Die Veränderung der Lebensformen und die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes rütteln an zwei Grundpfeilern des schweizerischen Systems der sozialen Sicherheit.*

### **Handlungsfelder**

- Toni Bortoluzzi** ● *Integration in den Arbeitsmarkt muss gefördert werden.*
- Christine Egerszegi** ● *Solidarität muss über Anreize und Gegenmassnahmen gestärkt werden.*  
● *Verknüpfung mit anderen Politikbereichen ist sehr wichtig. Insbesondere zur Wirtschafts- und Bildungspolitik, aber indirekt auch zur Aussenpolitik.*
- Ruedi Meier** ● *Familienpolitik muss gefördert werden.*  
● *Migranten sollten von Beginn an integriert werden, unter der Annahme, dass sie in der Schweiz bleiben.*
- Roland Müller** ● *Möglichst viele Menschen müssen in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden.*  
● *Gestaltung eines familienpolitischen Rahmens, in welchem möglichst viele Menschen (auch Alleinerziehende) in den Arbeitsmarkt integriert werden können.*  
● *Kantone müssen die Initiative für Reformvorschläge ergreifen.*
- Colette Nova** ● *Sozialpolitik sollte insbesondere im Zusammenhang mit familienexterner Kinderbetreuung und Steuerpolitik thematisiert werden.*
- Stéphane Rossini** ● *Der Armut muss mit der Förderung der kontinuierlichen Bildung begegnet werden.*  
● *Das System der sozialen Sicherheit ist von Grund auf neu zu überdenken und es ist nach adäquaten Lösungen zu suchen. Grundsätzlich muss das System entflechtet und vereinfacht werden.*  
● *Reformvorschläge müssen von den Kantonen kommen.*  
● *Eine Regelung der Sozialhilfe auf Bundesebene würde vieles vereinfachen.*
- Walter Schmid** ● *Der zunehmende Flexibilisierungsdruck auf dem Arbeitsmarkt bedarf eines Sicherungssystems, das die Risiken der flexiblen Erwerbsarbeit auffangen kann.*

## Leistungsebene

### Problemfelder

- Toni Bortoluzzi** ● *Die bestehenden gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Risiken werden durch den bestehenden Sozialstaat alle genügend abgedeckt. Die Ausgestaltung des Systems ist oft das Problem.*
- Carlo Knöpfel** ● *«End of Pipe»-Orientierung des heutigen Sozialstaates: Es wird erst reagiert, wenn der Schaden bereits eingetroffen ist.*  
● *Das Ziel der materiellen Existenzsicherung wird mehr und mehr ersetzt durch das Ziel der Integration. Der Fokus auf das Integrationsziel weckt eine Illusion über die Erreichbarkeit dieses Ziels. Die bestehende Lücke zwischen den Anforderungen auf dem Arbeitsmarkt und den Leistungsmöglichkeiten gewisser Bevölkerungsgruppen wird ignoriert. Es besteht die Gefahr, dass die materielle Grundsicherung als primäres Ziel relativiert wird und das Integrationsziel nicht erreichbar ist.*
- Ruedi Meier** ● *Working Poor, Einelternfamilien, Kinder/Jugendliche und junge Erwachsene sind besonders vom Armutsrisiko betroffen.*  
● *Der Übertritt von der Schule in die Berufswelt ist ein wichtiger, aber oft auch von Schwierigkeiten begleiteter Übergang für die mittel- und langfristige Existenzsicherung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen.*  
● *Die Finanzierung der Bildung ist sehr schmalspurig ausgestaltet (Stipendienwesen usw.).*
- Roland Müller** ● *Es hat sich gezeigt, dass die Zahl der IV-, ALV- und Sozialhilfebezüger in den letzten Jahren stetig zugenommen hat.*  
● *Bei psychisch kranken Menschen ist die Reintegration besonders schwierig, da die Beeinträchtigung nicht gut abschätzbar ist.*
- Colette Nova** ● *Es wird auch in Zukunft versucht werden, Leistungskürzungen in den Sozialversicherungen durchzusetzen.*
- Stéphane Rossini** ● *Trotz aller Integrationsanstrengungen wird es immer Menschen geben, die sozial und beruflich nicht integriert werden können.*  
● *Psychische Krankheiten nehmen aufgrund des Druckes auf dem Arbeitsmarkt (aber auch aufgrund der individualisierten Lebensweise) tendenziell zu und führen dazu, dass immer mehr Menschen kurz- oder langfristig auf Leistungen der Psychiatrie angewiesen sein werden.*  
● *Obwohl das Alter durch Sozialversicherungen gut abgesichert ist, können bereits kleinste Leistungskürzungen bei der AHV dazu führen, dass alte Menschen wieder vermehrt armutsbetroffen sind.*  
● *Es wird 20-30 % der Bevölkerung geben, die zwar nicht primär soziale Probleme haben, jedoch im Verlauf ihres Lebens ein oder mehrmals auf Sozialleistungen angewiesen sein werden (Wandel der Lebensverläufe führt zu neuen oder mehr Risiken).*

**Leistungsebene**

- Walter Schmid**
- *Junge Erwachsene sind eine Risikogruppe, weil für sie die verschiedensten Massnahmen der Berufsbildung, des Erziehungs- und Sozialwesens zu wenig auf einander abgestimmt sind und sie besonders der individuellen Unterstützung bedürfen.*
  - *«Sans papiers» und abgewiesene Asylbewerber leben ausserhalb des Systems der staatlichen sozialen Sicherung.*
  - *Über den gesellschaftlichen Nutzen, den unteren Mittelstand zu schützen und zu stärken, wird nur im Zusammenhang mit den Steuern diskutiert, nicht aber bei den Reformen der Sozialwerke, welche immer mehr Menschen auf die Sozialhilfe verweisen und damit auf eine Existenz an der Armutsgrenze.*
  - *Das Ziel des Sozialstaates, durch Ausgleichsmechanismen die gesellschaftliche Kohäsion zu steigern, wird nicht erkannt.*

**Handlungsfelder**

- Toni Bortoluzzi**
- *Die Anreize zur Eigenständigkeit müssen gefördert werden.*
- Christine Egerszegi**
- *Die eigene Leistung muss anders gewertet werden. Diese «Wertung» kann nicht über die Sozialhilfe erbracht werden.*
  - *Negative Einkommenssteuern für Working Poor wären ein gangbarer Weg, den Anreiz zur Erwerbsarbeit zu fördern.*
  - *Familien mit geringen finanziellen Mitteln sollten durch Ergänzungsleistungen unterstützt werden.*
- Carlo Knöpfel**
- *Bedarfsleistungen sollten von den Gemeinden zum Bund verlagert werden. Es sind beispielsweise Bestrebungen im Gang, die Ergänzungsleistungen auf alle armutsbetroffenen, erwerbstätigen Haushalte auszuweiten. Diese Ausweitung hätte eine Entlastung der Sozialhilfe zur Folge.*
  - *Sozialpolitik sollte vermehrt investitionsorientiert sein: Bereits bei Kindern und Jugendlichen handeln und nicht erst reagieren, wenn sie als junge Erwachsene in der Sozialhilfe landen.*
  - *Die Armutproblematik sollte im Lebensverlauf betrachtet werden: Vorschulphase – Jugendliche im Übergang von Schule in den Beruf – junge Familien – Working Poor-Problematik – Langzeitarbeitslosigkeit bei über 50-Jährigen – arme Alte.*
- Ruedi Meier**
- *Die Idee des Ausbildungsgutscheins für Weiterbildung oder verspätete Erstausbildung wäre zu prüfen.*
  - *Die Idee der EL für einkommensschwache Familien sollte politisch vorangetrieben werden.*
  - *Minimallohnbewegung: Ohne existenzsichernden Minimallohn braucht es ein System, das die Working Poor mit staatlichen Leistungen unterstützt.*
  - *Das der Sozialhilfe vorgelagerte System an Bedarfsleistungen sollte ausgebaut und die einzelnen Leistungen besser koordiniert werden.*
  - *Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist insbesondere im Vorschulbereich besonders wichtig und hoch integrativ für Kinder aus Migrationsfamilien, Einzelkinder und Kinder aus sozial schwachen Schichten.*
- Roland Müller**
- *Es muss sichergestellt werden, dass sich «Arbeit auch lohnt». Es darf nicht lukrativer sein, Sozialhilfe zu beziehen als einer Erwerbstätigkeit (auch einer teilzeitlichen) nachzugehen. Negative Anreize müssen eliminiert werden.*

**Leistungsebene**

**Colette Nova** ● *Bei den Integrationsmassnahmen der IV sollten die Arbeitgeber klar stärker in die Pflicht genommen werden. Insbesondere in der präventiven Phase. Eine Kombination von Bonus- und Malus-System wäre ein gangbarer Weg, die Arbeitgeber einzubeziehen. Anreize funktionieren in erster Linie über finanzielle Mechanismen.*

**Walter Schmid** ● *Die Ausgestaltung der einzelnen Unterstützungsangebote sollte flexibler werden.*  
● *Individualisierung der Leistungsformen.*



## *Institutionelle Ebene*

### **Problemfelder**

- Christine Egerszegi** ● *Die unterschiedliche Zuteilung der Kompetenzen steht der interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ) im Weg.*
- Carlo Knöpfel** ● *Kantonalisierung der Sozialpolitik: Immer mehr Fälle fallen durch die Maschen des nationalen Sicherungssystems und kommen so in den Kompetenzbereich der kantonalen Behörden.*  
● *Eine nationale Diskussion über Sozialpolitik wird von 26 kantonalen Diskussionen und politischen Prozessen ersetzt.*  
● *Durch die Fragmentierung des Systems werden die grossen Trends und Zusammenhänge nicht erkannt.*  
● *Eine IIZ zwischen Institutionen auf verschiedenen politischen Ebenen (ALV, IV, Sozialhilfe) kann so nicht funktionieren.*
- Ruedi Meier** ● *Fragmentierte Kompetenz- und Finanzverantwortung verhindert eine effiziente Koordination der einzelnen Leistungen.*  
● *Heute saniert der Bund einen Teil seiner Systeme (ALV, IV, AHV) auf Kosten der Kantone und Gemeinden.*
- Roland Müller** ● *Die Koordination von IV, ALV und Sozialhilfe ist noch nicht genügend. Noch immer werden Fälle gegenseitig abgeschoben.*  
● *Enge Zusammenarbeit zwischen Arbeitsämtern und Arbeitgebern, damit offene Stellen mit entsprechenden Leuten besetzt werden können. Oft fehlt gerade kleinen und mittleren Arbeitgebern das Know-How, um an entsprechende Arbeitnehmer zu gelangen (Mit wem muss ich konkret Kontakt aufnehmen, wenn ich eine Stelle zu besetzen habe?).*
- Colette Nova** ● *Die aktuellen Modelle der IIZ sind noch ungenügend und der praktische Nutzen für das einzelne Individuum oft noch nicht gross.*  
● *Die fragmentierten Entscheidungs- und Finanzkompetenzen sind problematisch.*
- Stéphane Rossini** ● *Im System der sozialen Sicherung gibt es zwischen den verschiedenen Leistungserbringern ein Konkurrenzdenken, das dazu führt, dass Fälle gegenseitig abgeschoben werden.*  
● *Qualität als Herausforderung, Case Management zwischen den Sozialversicherungen.*
- Walter Schmid** ● *Unterschiedliche Finanzierungskompetenzen verhindern eine sinnvolle IIZ. Nicht die jeweilige Problemlage, sondern die Finanzierungskompetenz steht am Anfang einer jeden Diskussion. Das heutige System ist hochgradig disfunktional.*  
● *Die Empfehlungspolitik in der Sozialhilfe ist langfristig nicht funktionsfähig. Insbesondere in der Zusammenarbeit mit der ALV und IV.*  
● *Die Bedürfnisse der Menschen und nicht die Bedürfnisse der Systeme sollten im Zentrum der Koordination sein.*  
● *Das föderalistische System baut auf Kantone. Diese unterscheiden sich aber bezüglich Grösse, Finanzkraft und Institutionen so stark, dass heute gar nicht mehr von DEN Kantonen gesprochen werden kann.*  
● *Die föderalistische Struktur macht das System sehr kompliziert und träge.*

## **Handlungsfelder**

- Toni Bortoluzzi**
- *Die Integrationsbemühungen der verschiedenen Institutionen (ALV, IV, Sozialhilfe) sollten regional zusammengelegt werden.*
  - *Es sollte mehr die Nähe zur Wirtschaft gesucht werden. Die Integration sollte über die Betriebe laufen und nicht über die Sozialdienste.*
  - *Die Sozialpolitik sollte so nahe wie möglich an den Betroffenen umgesetzt werden. Missbrauch kann nur so wirkungsvoll bekämpft werden. Die Finanzierung kann aber nicht allein auf die Gemeinden abgewälzt werden. Die Finanzlast muss über kantonale Finanzausgleiche verteilt werden.*
- Christine Egerszegi**
- *Vision eines neuen Systems: Altersvorsorge und Risikoversicherungen, die alle gleich finanziert werden.*
- Carlo Knöpfel**
- *IIZ auf Kantonsebene: zwischen Familien-, Bildungs- und Sozialpolitik.*
  - *Ein nationales Rahmengesetz für Sozialhilfe wäre wünschenswert.*
- Ruedi Meier**
- *Die vertikale Koordination zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden sollte institutionell gestärkt werden.*
  - *Der Koordination und Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Exekutiv-ebenen (Bundesrat, Regierungs- und Gemeinderäte) sollte mehr Beachtung geschenkt werden.*
  - *Es bräuchte eine gesetzliche Grundlage zur Koordination und gemeinsamen Steuerung des gesamten Systems (Bundesrahmengesetz). Der Bund sollte zumindest koordinativ gesetzgeberisch auch in der Sozialhilfe Verantwortung übernehmen.*
- Roland Müller**
- *Eine Stellenplattform oder Stellenvermittlungsbüros mit persönlicher Fallbetreuung wären anzustreben. Dabei sollten diese Institutionen nicht allzu stark zentralisiert werden, da die Nähe zum lokalen Arbeitsmarkt von entscheidender Bedeutung ist.*
  - *Information der Arbeitgeber über Stellenplattformen oder Stellenvermittlungsbüros für zu Integrierende.*
  - *Persönliche Betreuung von schwer oder nicht vermittelbaren Fällen durch Behörden.*
  - *Prozessorientierte Vorgehensweise etablieren: Was geschieht mit einem konkreten Fall, der bei einer Sozialversicherung oder der Sozialhilfe einen Leistungsantrag stellt?*
  - *Ein Rahmengesetz für die Sozialhilfe auf Bundesebene ist in Betracht zu ziehen.*
- Colette Nova**
- *IIZ braucht Anreize und Verbindlichkeiten.*
  - *Bestehende Instrumente dürfen nicht geschwächt und die Koordination zwischen den einzelnen Akteuren sollte verbessert werden.*

- Stéphane Rossini**
- *Eine interdisziplinäre Herangehensweise würde zur Aufhebung der Konkurrenz zwischen den Sozialversicherungen und zwischen Sozialversicherungen und Sozialhilfe beitragen. Wichtig wäre in diesem Zusammenhang auch die Schulung der Sozialarbeitenden, welche oft über sehr mangelhafte Kenntnisse des Sozialversicherungssystems verfügen.*
  - *Die Harmonisierung der Systeme unter den Kantonen oder zumindest eine bessere Zusammenarbeit zwischen Sozialversicherungen und Sozialhilfe sind sinnvoll.*
  - *MAMAC*
  - *Interdisziplinarität ist in dem Sinne wichtig, als sich das System der sozialen Sicherheit der bedürftigen Menschen sehr allgemein praktisch und ohne speziellen (versicherungs- oder gesundheitstechnischen) Fokus – also interdisziplinär – annehmen muss. Andernfalls führt dies zu «Schubladisierungen» von Antragstellern, was deren Reintegration massiv erschwert.*
- Walter Schmid**
- *Die staatsrechtlichen Kantonsgrenzen sollten durch operativ sinnvolle Regionen ersetzt werden. Optimierte Einheiten sollten Leistungen erbringen.*
  - *Eine bundesgesetzliche Regelung zur Existenzsicherung wäre sehr wünschenswert. Gesetz über Existenzsicherung gestützt auf verfassungsrechtliche Grundrechte. Das Gesetz sollte zumindest sagen, welches Leistungssystem wann zum Zuge kommt, wer verantwortlich ist und wie diese aufeinander abgestimmt werden.*

## Finanzierungsebene

### Problemfelder

- Christine Egerszegi**
- Zur Finanzierung der sozialen Sicherheit sind mehr Mittel notwendig, die nicht alle ausgabeseitig kompensiert werden können.
  - Lohnbeiträge können nicht noch stärker erhöht werden, da sie nur eine Generation belasten.
- Carlo Knöpfel**
- Konsumsteuern (auf kantonaler Ebene: Abfallgebühren, Parkplatzgebühren...) werden in Zukunft immer wichtiger werden, die Finanzierung wird immer unsozialer.
  - Oft wird der Anstieg der Sozialausgaben als Ausbau des Sozialstaates interpretiert. Die Erkenntnis, dass der Anstieg der Fallzahlen, in Zeiten einer wirtschaftlichen Rezession, auch ein Zeichen für einen funktionierenden Sozialstaat sein kann, ist wenig verbreitet.
- Ruedi Meier**
- Die Finanzierungssolidarität ist am bröckeln.
  - Die Finanzierung der sozialen Sicherheit ist politisch DIE grosse Herausforderung.
- Roland Müller**
- Es muss ein gesellschaftlicher Konsens hinsichtlich der Frage, was alles finanziert werden soll, gefunden werden. Von welcher Sockelarbeitslosigkeit muss zukünftig ausgegangen werden? Wo soll das Rentenalter angesetzt werden? Von wie vielen Sozialhilfefällen ist zukünftig auszugehen?
- Colette Nova**
- Die aktuelle Entwicklung der Finanzierung geht leider in Richtung weniger progressive direkte Steuern, hin zu höheren Mehrwert- und übrigen Konsumsteuern.
- Stéphane Rossini**
- Änderung der Solidaritätsachsen: Durch den Wechsel von einer Sozialversicherung zur Sozialhilfe ändert sich das Prinzip der Solidarität und der Finanzierung. Sozialversicherungen werden durch Beiträge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber finanziert, die Sozialhilfe durch Steuern. Die Sozialversicherungen sind in der Kompetenz des Bundes und die Sozialhilfe bei den Kantonen.
- Walter Schmid**
- Der Schweizer Sozialstaat kennt kein einheitliches Finanzierungssystem. Es ist geprägt von historischen Zufälligkeiten. Jedes Subsystem kennt und folgt seiner Binnensystemlogik.
  - Durch die Steuerfinanzierung kommt die Sozialhilfe immer wieder in Legitimierungszwang und zwar ausgerechnet in Zeiten der Rezession, wenn die Fallzahlen steigen und die Steuererträge sinken, die Sozialhilfe aber gerade am nötigsten ist.
  - Die Sozialhilfe hat keinen Ausgleichsfonds, der es erlauben würde, konjunkturelle Schwankungen auszugleichen.

### **Handlungsebene**

- Toni Bortoluzzi**
- *Klarheit der Zuständigkeit sowie die Koordination zwischen den einzelnen Akteuren müssten besser werden.*
  - *Finanzierungs- und Umsetzungsverantwortung müssen möglichst nahe beieinander liegen.*
- Christine Egerszegi**
- *Auf Gemeinde-/Kantonebene ist ein finanzieller Lastenausgleich nötig.*
  - *Mehrwertsteuern haben den Vorteil, dass die 3. und 4. Generation in die Finanzierung einbezogen werden.*
- Roland Müller**
- *Die Finanzierung der Sozialversicherungen und der Sozialhilfe muss den neuen sozialen Realitäten angepasst werden.*
  - *Es darf nicht so getan werden, als würden beim nächsten wirtschaftlichen Aufschwung alle Arbeitslosen und Sozialhilfebeziehenden wieder eine Erwerbsarbeit finden. Dies verhindert dringend notwendige Diskussionen über die Finanzierung der gestiegenen Fallzahlen.*
  - *Eine Erhöhung des Rentenalters muss vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen und demografischen Entwicklung diskutiert werden.*
- Colette Nova**
- *Die Politiker sollten sich vermehrt dazu bekennen, dass soziale Sicherheit etwas kostet, statt sich in wirren Finanzdebatten zu verstricken.*
- Walter Schmid**
- *Die Erbschaftssteuer wäre eine adäquate Steuer, um beispielsweise die Pflege im Alter zu finanzieren.*
  - *Eine Erhöhung der Mehrwertsteuer wäre eine denkbare Möglichkeit. Mehrwertsteuern sind zwar unsozial, da der Konsum der armen Haushalte überproportional besteuert wird. Der Vorteil wäre jedoch, dass die Rentner und andere nicht Erwerbstätige in die Finanzierung mit einbezogen würden.*

# Anhang 2

## Familienergänzende Betreuungsangebote im Kanton Bern

In Ergänzung zu Ziffer 7.3 wird im Folgenden das kantonale Angebot an familienergänzenden Betreuungsangeboten eingehender beschrieben:

### **Inhaltliche Umschreibung**

Betreuungsangebote, welche die Tagesbetreuung von Kindern ausserhalb des elterlichen Haushaltes gewährleisten. Die Wirkungsziele sind:

- Familien ermöglichen, sich ein existenzsicherndes Einkommen zu erwirtschaften
- Zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf der Eltern oder Erziehungsberechtigten beitragen
- Die Förderung der Integration von Kindern in ein soziales Netz
- Die Förderung der Chancengleichheit

Die Leistungsangebote stehen grundsätzlich allen Kindern mit Wohnsitz und Aufenthalt im Kanton Bern offen. Falls nicht genügend Plätze zur Verfügung stehen, kann die Standortgemeinde Kindern den Vorrang einräumen, die in der Standortgemeinde Wohnsitz oder Aufenthalt haben oder für deren Aufnahme eine Dringlichkeit besteht. Dringlichkeit für die Aufnahme eines Kindes kann gegeben sein, wenn die Eltern oder Erziehungsberechtigten allein erziehend sind oder zur Existenzsicherung erwerbstätig sein müssen, oder wenn auf Grund der sozialen Situation eine prioritäre Aufnahme des Kindes geboten ist.

Familienergänzende Betreuungsangebote beinhalten folgende Institutionen und Angebotsarten: Tagesschulen, Kindertagesstätten, Mittagstische, Nachmittagshorte, Tageshorte, Tageselternvereine.

### **Anzahl Leistungsbeziehende/Leistungseinheiten**

Im Bereich der familienergänzenden Betreuungsangebote wird nicht die Anzahl der betreuten Kinder erhoben, sondern die Anzahl der zur Verfügung stehenden Betreuungsplätze oder die Anzahl der geleisteten Betreuungsstunden.

Im Jahr 2006 wurden folgende Betreuungseinheiten angeboten bzw. in Anspruch genommen:

- Kindertagesstättenplätze: 2625
- Stunden bei Tageseltern: 1 025 080
- Tagesschulstunden: 771 605
- Nachmittagshortstunden: 98 190
- Tageshortstunden: 37 800
- Mittagstischplätze: 328

### **Gesetzliche Grundlage**

- Kantonales Gesetz vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (SHG)
- Kantonale Verordnung vom 4. Mai 2005 über die Angebote zur sozialen Integration (ASIV)

### **Finanzielle und operative Zuständigkeit**

Finanziert werden die familienergänzenden Betreuungsangebote über den Lastenausgleich, je zur Hälfte vom Kanton und der Gesamtheit aller Gemeinden.

Eltern oder Erziehungsberechtigte, die diese Angebote in Anspruch nehmen, müssen sich an den Kosten beteiligen, aber maximal kostendeckend. Die Tarife für die familienergänzenden Betreuungsangebote sind einkommensabhängig. Entscheidend für die Höhe der Gebühr ist das sogenannte massgebende Einkommen. Das massgebende Einkommen basiert auf dem Bruttolohn und einem Anteil Vermögen.

Die Verantwortung für die operative Umsetzung wird im Rahmen von Ermächtigungen an die Gemeinden delegiert.

# Anhang 3

## Die sozialpolitischen Instrumente des Kantons Bern im Überblick

In Ergänzung zu Ziffer 8.2 werden im Folgenden die wichtigsten sozialpolitischen Instrumente, die im Kanton Bern im Rahmen der drei Säulen des Existenzsicherungsmodells zur Verfügung stehen, eingehender vorgestellt. Zu jeder Massnahme und zu jedem Instrument gibt es eine kurze Beschreibung des Zwecks, der Leistungsbeziehenden, der gesetzlichen Grundlagen und der finanziellen und operativen Zuständigkeit.

### 1. Prävention

#### Mütter- und Väterberatung

##### Inhaltliche Umschreibung

Die übergeordneten Ziele dieses Angebots sind die Förderung der sozialen Integration und der Chancengleichheit. Konkret soll durch gezielte Stärkung der elterlichen Pflegekompetenz ein gesundes Umfeld für das Kind und seine Familie gefördert werden.

Das Kernangebot besteht aus Information, Begleitung sowie Beratung von Eltern und Erziehungsberechtigten in Fragen der Pflege, Ernährung, Entwicklung und Erziehung von Säuglingen und Kleinkindern. Weiter werden Eltern und Erziehungsberechtigte, je nach Bedarf, an andere Fachpersonen, Beratungsstellen und Institutionen im Gesundheits-, Erziehungs- und Sozialwesen und an die vernetzte Zusammenarbeit mit diesen Stellen überwiesen.

Zielgruppe der Mütter- und Väterberatung sind grundsätzlich alle Eltern und Erziehungsberechtigten mit Kindern bis zum vollendeten fünften Lebensjahr, wobei der Schwerpunkt der Beratung bei Eltern und Erziehungsberechtigten von Säuglingen und Kleinkindern bis zum vollendeten zweiten Lebensjahr liegt.

Der Zugang zum Angebot ist niederschwellig, d. h. kostenlos, dezentral und geografisch flächendeckend.

##### Anzahl Leistungsbeziehende / Leistungseinheiten

Im Verlauf des Jahres 2006 wurden 59 099 direkt klientenbezogene Arbeitsstunden geleistet. Diese umfassen alle Beratungen, deren Vor- und Nachbereitung, die Zusammenarbeit mit anderen Institutionen im Frühbereich, die Angebotsformen aus dem erweiterten Angebot sowie die Reisezeit.

##### Gesetzliche Grundlage

- Kantonales Gesetz vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (SHG)
- Kantonale Verordnung vom 4. Mai 2005 über die Angebote zur sozialen Integration (ASIV)

##### Finanzielle und operative Zuständigkeit

Finanziert werden die Angebote der Mütter- und Väterberatung über den Lastenausgleich, je zur Hälfte vom Kanton und der Gesamtheit aller Gemeinden.

Die Verantwortung für die operative Umsetzung wird im Rahmen von Leistungsverträgen an eine private Organisation delegiert.



## 1. Prävention

### **Ehe- und Familienberatung**

#### **Inhaltliche Umschreibung**

Die Angebote der Ehe- und Familienberatung haben zum Ziel, Paare, Familien und Einzelpersonen bei Beziehungsproblemen zu beraten. Aus Sicht der Existenzsicherung hat diese Art von Beratung einen präventiven Charakter, da bekanntermassen Ehepartner und Familien bei der Bewältigung von prekären Lebenssituationen wichtige soziale und finanzielle Stützen sind.

#### **Anzahl Leistungsbeziehende / Leistungseinheiten**

Im Verlauf des Jahres 2006 wurden in 13 245 Beratungen 2309 Personen beraten.

#### **Gesetzliche Grundlage**

- Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907
- Kantonales Gesetz vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (SHG)

#### **Finanzielle und operative Zuständigkeit**

Finanziert werden die Angebote der Ehe- und Familienberatung über den Lastenausgleich, je zur Hälfte vom Kanton und der Gesamtheit aller Gemeinden.

Die Verantwortung für die operative Umsetzung wird im Rahmen von Leistungsverträgen an private Organisationen delegiert.

### **Offene Kinder- und Jugendarbeit**

#### **Inhaltliche Umschreibung**

Die Angebote der offenen Kinder- und Jugendarbeit haben zum Ziel, soziale Partizipation, Integration und Gesundheitsverhalten bei Kindern und Jugendlichen zu fördern. Angesprochen werden neben Kindern und Jugendlichen zwischen 6 und 20 Jahren auch deren Eltern und andere wichtige Bezugspersonen in ihrem sozialen Umfeld. Die Teilnahme an solchen Angeboten beruht auf Freiwilligkeit.

Das Angebot an Kinder- und Jugendarbeit besteht aus den folgenden drei Elementen:

- Animation und Begleitung: aktive Freizeitgestaltung von, für und mit Kindern bzw. Jugendlichen (z. B. Jugendtreff, Spielbus, Mitwirkungsprojekte usw.);
- Information und Beratung: Wissensvermittlung, gezielte Unterstützung (z. B. zu Sucht, Gewalt usw.);
- Entwicklung und Fachberatung: Förderung geeigneter Rahmenbedingungen für Anliegen von Kindern und Jugendlichen (z. B. Öffentlichkeitsarbeit, Vernetzung, Lobbyarbeit usw.).

#### **Anzahl Leistungsbeziehende / Leistungseinheiten**

Im Jahr 2006 standen 38 kommunale oder regionale Angebote zur Verfügung.

#### **Gesetzliche Grundlage**

Kantonales Gesetz vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (SHG)

#### **Finanzielle und operative Zuständigkeit**

Finanziert werden die Angebote der offenen Kinder- und Jugendarbeit über den Lastenausgleich, je zur Hälfte vom Kanton und der Gesamtheit aller Gemeinden.

Die Verantwortung für die operative Umsetzung wird im Rahmen von Ermächtigungen an die Gemeinden delegiert.

## 1. Prävention

### **Gesundheitsförderung und Suchtprävention**

#### **Inhaltliche Umschreibung**

Die übergeordneten Ziele der Gesundheitsförderungs- und Suchtpräventionsangebote sind die Förderung, die Stützung und die Erhaltung eines gesunden Umfeldes für das Kind und seine Familie sowie die Förderung der Chancengleichheit und der sozialen Integration. Ein weiteres Ziel ist das rechtzeitige Erkennen von und das Reagieren auf Änderungen im Risikoverhalten oder auf ein zunehmendes Ungleichgewicht zwischen Gesundheitsressourcen und -belastungen bei Kindern und Jugendlichen sowie eine nachhaltige Umsetzung des Jugendschutzes.

Diese Ziele werden durch Massnahmen auf der individuellen und strukturellen Ebene verfolgt.

Zielgruppe dieser Angebote sind grundsätzlich alle Kinder und Jugendliche in deren verschiedenen Settings (insbesondere Familie, Schule, Freizeit).

Inhaltliche Schwerpunkte der kantonalen Gesundheitsförderung und -prävention sind: Alkohol/Tabak/Cannabis, Gewalt/Vandalismus, Depression/Suizid, sexuelle Gesundheit sowie Ernährung/Bewegung.

Die Angebote im Bereich Gesundheitsförderung und Suchtprävention umfassen Informations- und Schulungsprojekte, ambulante Beratung, Angebote zur Früherkennung und -intervention.

#### **Anzahl Leistungsbeziehende / Leistungseinheiten**

Im Jahr 2006 wurden in den folgenden Bereichen Beratungs- und Projektstunden angeboten:

- Gesundheitsförderung und Prävention: insgesamt 7251 Stunden für Projektarbeit und Beratung von Gemeinden und Schulen;
- Früherkennung und -intervention im Bereich der psychosozialen Verhaltensauffälligkeiten (Gewalt, Mobbing, Sucht): insgesamt 4415 Stunden für die Zusammenarbeit mit Schulen und Gemeinden;
- Ambulante Beratung im Bereich legale und illegale Suchtmittel: 33056 Stunden direkte Arbeit mit Klientinnen und Klienten.

#### **Gesetzliche Grundlage**

Kantonales Gesetz vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (SHG)

#### **Finanzielle und operative Zuständigkeit**

Finanziert werden die Angebote der Gesundheitsförderung und der Suchtprävention über den Lastenausgleich, je zur Hälfte vom Kanton und der Gesamtheit aller Gemeinden. Die Verantwortung für die operative Umsetzung wird im Rahmen von Leistungsverträgen an private Organisationen delegiert.

### **Schuldenberatung**

#### **Inhaltliche Umschreibung**

Diese Angebote umfassen die Beratung von Privatpersonen mit Schulden und von deren Angehörigen. Im Rahmen der Schuldenberatung wird die Schuldensituation des betroffenen Haushaltes besprochen. Dabei geht es in erster Linie darum, die prekäre finanzielle Situation zu stabilisieren und mögliche Wege aus der Verschuldung zu suchen. Zusätzlich werden auch die Mitarbeitenden von Sozialdiensten und Sozialberatungsstellen methodisch und rechtlich beraten.

### **Anzahl Leistungsbeziehende/Leistungseinheiten**

Im Jahr 2006 wurden im Kanton Bern 288 Haushalte beraten.

### **Gesetzliche Grundlage**

Kantonales Gesetz vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (SHG)

### **Finanzielle und operative Zuständigkeit**

Finanziert werden die Angebote der Schuldenberatung über den Lastenausgleich, je zur Hälfte vom Kanton und der Gesamtheit aller Gemeinden.

Die Verantwortung für die operative Umsetzung wird im Rahmen von Leistungsverträgen an private Organisationen delegiert.

## *2. Transferleistungen*

### **Individuelle Sozialhilfe**

#### **Inhaltliche Umschreibung**

Die Sozialhilfe ist auf kantonaler Ebene die zentrale Transferleistung zur Existenzsicherung. Ein Grund für ihre sozialpolitische Bedeutung ist die Tatsache, dass Sozialhilfeleistungen grundsätzlich unabhängig von den Ursachen der Bedürftigkeit ausgerichtet werden. Im Unterschied zu den Sozialversicherungen ist die Sozialhilfe nicht an eine definierte Ursache wie Alter, Krankheit, Unfall oder Invalidität gebunden. Die tatsächliche Notlage alleine definiert den Anspruch auf Sozialhilfe (sogenanntes Finalitätsprinzip), wobei die individuelle Sozialhilfe subsidiär ausgerichtet wird: Sie sichert den Lebensunterhalt, wenn jemand nicht hinreichend oder rechtzeitig aus eigenen Mitteln dafür aufkommen kann oder wenn die vorgelagerten Instrumente und Massnahmen nicht mehr oder nicht ausreichend greifen.

Aus sozialpolitischer Sicht verfolgt die Sozialhilfe mehrere Ziele. Die wichtigsten sind:

- Hilfe zur Selbsthilfe
- Ausgleich von Beeinträchtigungen
- Behebung von Notlagen
- Verhinderung von Ausgrenzung
- Förderung von beruflicher und sozialer Integration
- flächendeckender Zugang zu professionellen Sozialdiensten

Die individuelle Sozialhilfe umfasst wirtschaftliche und persönliche Hilfe:

Die wirtschaftliche Hilfe erfolgt in der Regel durch Geldleistungen, die den Grundbedarf für den Lebensunterhalt abdecken und eine angemessene Teilhabe am sozialen Leben ermöglichen. Damit orientiert sich die Sozialhilfe am Konzept des *sozialen Existenzminimums*, das über das absolute Existenzminimum hinaus auch eine minimale Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben ermöglichen soll. Dieses Existenzminimum errechnet sich im Kanton Bern aufgrund der in den SKOS-Richtlinien definierten, anrechenbaren Ausgabepositionen. Die Sozialhilfe für Asylsuchende und bis zu 7 Jahre in der Schweiz anwesende vorläufig aufgenommene Personen bemisst sich nach anderen Kriterien. Die Ansätze der wirtschaftlichen Hilfe an diese Zielgruppe sind tiefer.

Die Leistungen der wirtschaftlichen Sozialhilfe setzen sich aus folgenden Elementen zusammen:

## 2. Transferleistungen

- **materielle Grundsicherung:** umfasst den Grundbedarf für den Lebensunterhalt, die Wohnkosten und die medizinische Grundversorgung.
- **situationsbedingte Leistungen:** Auslagen, die aus besonderen gesundheitlichen, wirtschaftlichen oder familiären Gründen in der konkreten Lebenssituation zwingend notwendig sind (z.B. Kinderbetreuungskosten).
- **Integrationszulage:** Bemüht sich eine Person angemessen um soziale und berufliche Integration oder übernimmt sie Betreuungsaufgaben, hat sie Anspruch auf eine monatliche Integrationszulage zwischen 100 und 300 Franken.
- **Einkommensfreibetrag für Erwerbstätige:** Jede unterstützte Person, welche die obligatorische Schule oder das 16. Lebensjahr vollendet hat und erwerbstätig ist, hat Anspruch auf Anrechnung eines Freibetrages auf ihrem Erwerbseinkommen. Je nach Beschäftigungsgrad beträgt dieser Betrag monatlich zwischen 200 und 600 Franken.

Im Kanton Bern werden bei der Berechnung des Budgets, das über die Bedürftigkeit entscheidet, die Einkommensfreibeträge und Integrationszulagen eingerechnet. Damit sollen die Anreize zur Aufnahme, Erweiterung oder Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit verstärkt werden.

Begleitet wird die wirtschaftliche Hilfe durch *persönliche Hilfe*, die in Form von Beratung, Betreuung und Information gewährt wird. Weiter werden je nach Bedarf Vormundschafts- und Kinderschutzmassnahmen finanziert.

### Anzahl Leistungsbeziehende

Im Jahr 2006 bezogen knapp 48000 Personen finanzielle Leistungen der Sozialhilfe (gemäss Sozialhilferechnung).

### Gesetzliche Grundlagen

- Kantonales Gesetz vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (SHG)
- Kantonale Verordnung vom 24. Oktober 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (SHV)

### Finanzielle und operative Zuständigkeit

Finanziert wird die wirtschaftliche Sozialhilfe über den Lastenausgleich, je zur Hälfte vom Kanton und der Gesamtheit aller Gemeinden. Die operative Umsetzung liegt bei den einzelnen Gemeinden bzw. bei den kommunalen und regionalen Sozialdiensten und -behörden.

### Ergänzungsleistungen zur AHV/IV

#### Inhaltliche Umschreibung

Die Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV und IV sind bedarfsabhängige Leistungen, die grundsätzlich an die AHV- oder IV-Rente anknüpfen und zum Tragen kommen, wenn die vorgelagerten Leistungen nicht zur Existenzsicherung ausreichen. Dabei ist die ordentliche Minimalrente der AHV/IV (1105 Franken/Monat) in den seltensten Fällen existenzsichernd. Die erst seit 1985 obligatorische berufliche Vorsorge ist auf eine volle Versicherungsdauer von 40 Jahren ausgerichtet und konnte daher ihre Wirkung für die Eintrittsgeneration bisher noch nicht voll entfalten. Diese Leistungen fehlen insbesondere bei jenen Rentnern und Rentnerinnen, die am dringendsten auf dieses zusätzliche Renteneinkommen angewiesen wären.

Die EL bezwecken die materielle Existenzsicherung der in der Schweiz lebenden AHV- und IV-Bezugsberechtigten. Der Kreis der Anspruchsberechtigten umfasst:

## 2. Transferleistungen

- Personen, die einen Anspruch auf eine AHV-Rente oder auf mindestens eine halbe IV-Rente haben;
- Personen, die theoretisch einen Anspruch hätten, aber die Mindestbeitragsdauer noch nicht erreicht haben;
- Schweizer Bürger mit Wohnsitz in der Schweiz. Personen anderer Nationalitäten müssen eine bestimmte Karenzfrist erfüllen.

Die EL kennen zwei Leistungsarten. Einerseits die jährlichen EL, die monatlich ausbezahlt werden und welche die finanzielle Existenzsicherung garantieren sollen. Andererseits werden im Rahmen der EL Krankheits- und Behinderungskosten der Rentner und Rentnerinnen vergütet.

Die Höhe der jährlichen EL wird aus der Differenz zwischen den vom Gesetz anerkannten Ausgaben und den anrechenbaren Einnahmen errechnet. Als Einnahmen gelten alle Renteneinkommen und Versicherungsleistungen, Einkünfte aus Vermögen, der Eigenmietwert selbstbewohnter Liegenschaften, ein Teil des Erwerbseinkommens sowie des Vermögens.

Die Höhe der EL wird stark durch die Wohnsituation bestimmt. Mit dem Heimeintritt nehmen die Ausgaben meistens stark zu. Neben den Kosten für die Hotellerie fallen insbesondere Ausgaben an für Betreuung und Pflege. Für die Pflegekosten kommt zwar grundsätzlich die Krankenversicherung auf. Da die geltenden Rahmentarife die Pflegekosten nicht vollumfänglich decken, bleibt bei mehr als der Hälfte der Heimbewohner jedoch eine Finanzierungslücke bestehen, die von den EL ausgeglichen werden muss.

### Anzahl Leistungsbeziehende

- EL zur AHV: 22 097 oder 13 % der AHV-Bezügerinnen und -Bezüger
- EL zur IV: 13 687 oder 32 % der IV-Bezügerinnen und -Bezüger
- EL zur Hinterlassenenversicherung: 1017 Personen oder 9 % der Witwen-, Witwer- und Waisenrenten-Bezügerinnen und -Bezüger

### Gesetzliche Grundlage

Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG)

### Finanzielle und operative Zuständigkeit

Die Finanzierung des allgemeinen Existenzbedarfs wird vorwiegend vom Bund gewährleistet, wobei die Kantone  $\frac{3}{8}$  der Kosten zu tragen haben. Die EL zur Deckung der zusätzlichen Heimkosten sowie der Krankheits- und Behinderungskosten gehen hingegen vollständig zulasten der Kantone.

Die Umsetzungskosten tragen die Kantone. Operativ zuständig ist die kantonale Ausgleichskasse der AHV und IV.

## 2. Transferleistungen

### **Kantonale Beihilfen zu den Ergänzungsleistungen AHV/IV (Zuschüsse nach Dekret)**

#### **Inhaltliche Umschreibung**

AHV- und IV-Bezüger haben den rechtlichen Anspruch auf Zusatzleistungen, wenn ihre Rente und sonstige Einkünfte zur Existenzsicherung nicht ausreichen. Zusätzlich zu den bundesrechtlich verankerten Ergänzungsleistungen können Personen mit Wohnsitz im Kanton Bern kantonale Beihilfen in Anspruch nehmen.

Die Anspruchsgrenze für Zuschüsse nach Dekret wird vom Regierungsrat festgelegt und variiert je nach Haushaltstyp.

#### **Anzahl Leistungsbeziehende**

Im Jahr 2006 wurden 4631 Personen mit Zuschüssen nach Dekret unterstützt.

#### **Gesetzliche Grundlage**

- Kantonales Gesetz vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (SHG)
- Kantonales Dekret vom 16. Februar 1971 über die Zuschüsse für minderbemittelte Personen (ZuD)

#### **Finanzielle und operative Zuständigkeit**

Finanziert werden die Zuschüsse nach Dekret über den Lastenausgleich, je zur Hälfte vom Kanton und der Gesamtheit aller Gemeinden.

Die operative Umsetzung liegt bei den einzelnen Gemeinden bzw. bei den kommunalen und regionalen Sozialdiensten und -behörden.

### **Prämienverbilligung in der Krankenversicherung**

#### **Inhaltliche Umschreibung**

Das Krankenversicherungsgesetz verpflichtet die Kantone, Versicherten in «bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen» individuelle Prämienverbilligungen zu gewähren, um die Prämienlast zu reduzieren.

Entscheidend für die Höhe der Prämienverbilligung im Kanton Bern ist das sogenannte «massgebende Einkommen». Dieses berechnet sich auf der Basis des Reineinkommens und Vermögens gemäss Steuerangaben. Die Verbilligungsbeiträge sind je nach Einkommensklasse, Prämienregion und Alterskategorie abgestuft. Die monatliche Verbilligung für eine erwachsene Person beträgt zwischen 40 und 170 Franken (Stand 2008), während die kantonale Durchschnittsprämie für erwachsene Versicherte bei 333 Franken liegt. Um der wirtschaftlichen Realität der Versicherten so weit als möglich Rechnung zu tragen, wird der Kreis der anspruchsberechtigten Personen mehrmals jährlich automatisch überprüft. Dabei werden jeweils die aktuellen finanziellen und familiären Verhältnisse berücksichtigt.

#### **Anzahl der Leistungsbeziehenden**

Rund 300 000 Personen – also beinahe jede dritte im Kanton Bern wohnhafte Person – erhalten Beiträge zur Verbilligung der Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung.

#### **Gesetzliche Grundlage**

- Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG)
- Kantonale Verordnung vom 25. Oktober 2000 über die Krankenversicherung (KKVV)

## 2. Transferleistungen

### Finanzielle und operative Zuständigkeit

Finanziert wird die Prämienverbilligung in der Krankenversicherung durch den Bund und die Kantone. Das Bundesrecht sieht zwar einen jährlichen Bundesbeitrag an die Kantone vor, verzichtet aber auf die Vorgabe eines genauen Leistungsziels. Leistungshöhe und Bezügerkreis werden daher auf kantonaler Ebene definiert.

Im Kanton Bern liegt die Durchführung der Prämienverbilligung in der Kompetenz der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion.

### Alimenten- bevorschussung

#### Inhaltliche Umschreibung

Unterhaltsberechtigten Kindern werden Unterhaltsbeiträge bevorschusst, wenn der unterhaltspflichtige Elternteil seiner Unterhaltspflicht nicht, nur teilweise oder nicht rechtzeitig nachkommt.

Die Alimentenbevorschussung wird bis zum Erreichen der Mündigkeit gewährt. Befindet sich das Kind nach Erreichen der Mündigkeit noch in Ausbildung, besteht der Anspruch auf Bevorschussung solange, bis diese Ausbildung ordentlicherweise abgeschlossen werden kann. Der Anspruch auf Vorschuss ist bei den zuständigen Gemeindebehörden am zivilrechtlichen Wohnsitz der anspruchsberechtigten Person geltend zu machen.

Liegt ein rechtskräftiger und vollstreckbarer Unterhaltstitel vor, wird die Bevorschussung bedarfsunabhängig gewährt. Die Höhe der Vorschüsse richtet sich nach der gerichtlich oder vertraglich festgesetzten Summe. Die Bevorschussung darf jedoch den Betrag der maximalen einfachen Waisenrente nicht übersteigen, d. h. monatlich 884 Franken.

#### Anzahl Leistungsbeziehende

Im Jahr 2006 wurden 6928 Alimentenzahlungen bevorschusst.

#### Rechtliche Grundlage

- Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907
- Kantonales Gesetz vom 6. Februar 1980 über Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen für Kinder (GIB)

### Finanzielle und operative Zuständigkeit

Die Alimentenbevorschussung wird über den Finanz- und Lastenausgleich je hälftig vom Kanton und der Gesamtheit aller Gemeinden finanziert. Die operative Umsetzung liegt bei den einzelnen Gemeinden bzw. bei den kommunalen und regionalen Sozialdiensten und -behörden.

### Ausbildungs- beiträge

#### Inhaltliche Umschreibung

Die gesetzlich festgeschriebenen Ziele der Ausbildungsbeiträge sind die Chancengleichheit, der Zugang zu Bildung, die Existenzsicherung während der Ausbildung und die Freiheit der Wahl der Ausbildung und Ausbildungsstätte.

Das Gesetz über die Ausbildungsbeiträge beruht auf dem Grundsatz, dass die Ausbildungsfinanzierung in erster Linie Sache der Eltern und der Auszubildenden ist. Reichen die finanziellen Mittel nicht aus, deckt der Kanton Bern den anerkannten Freibetrag mit Stipendien oder Darlehen.

## **2. Transferleistungen**

Grundsätzlich können alle Personen mit dem Schweizer Bürgerrecht, alle EU- und EFTA-Bürger, die ihren Wohnsitz in der Schweiz haben, Personen mit einem C- oder B-Ausweis (sofern sie seit fünf Jahren in der Schweiz wohnen) und alle anerkannten Flüchtlinge und Staatenlose einen Anspruch auf Ausbildungsbeiträge geltend machen, sofern ihr stipendienrechtlicher Wohnsitz im Kanton Bern ist. Dies ist der Fall, wenn die Eltern oder Erziehungsberechtigten des Gesuchstellers im Kanton Bern wohnen, oder aber der Gesuchsteller seit mindestens zwei Jahren im Kanton wohnt und während dieser Zeit finanziell unabhängig war.

Grundsätzlich sind all jene Ausbildungen beitragsberechtigt, die zu einem Abschluss führen, der im Kanton Bern, vom Bund oder von einem ausländischen Staat anerkannt ist. Ausgenommen sind Ausbildungen auf der Sekundarstufe I (obligatorische Schule) und Weiterqualifikationen oder Zweitstudien auf der Tertiärstufe.

Ausbildungsbeiträge können als Stipendien oder Darlehen ausgerichtet werden. Stipendien sind einmalige oder wiederkehrende Beiträge, welche bei einem normalen Verlauf der Ausbildung nicht rückerstattungspflichtig sind. Darlehen sind einmalige oder wiederkehrende Beiträge, welche nach Abschluss der Ausbildung zurückbezahlt werden müssen.

### **Anzahl Leistungsbezüger**

Im Jahr 2006 wurden im Kanton Bern gesamthaft 7134 Personen durch Ausbildungsbeiträge unterstützt. 7002 Personen wurden durch ein Stipendium und 132 durch ein Darlehen unterstützt.

### **Gesetzliche Grundlage**

- Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über Beiträge an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien und Studiendarlehen im tertiären Bildungsbereich (Ausbildungsbeitragsgesetz)
- Kantonales Gesetz vom 18. November 2004 über die Ausbildungsbeiträge (ABG)
- Kantonale Verordnung vom 5. April 2006 über die Ausbildungsbeiträge (ABV)

### **Finanzielle und operative Zuständigkeit**

Die Finanzierung und Ausgestaltung der Ausbildungsbeiträge bis und mit Sekundarstufe II (d. h. ohne Fachhochschulen und Universitäten) liegt in der alleinigen Kompetenz des Kantons. Bei der Finanzierung von Stipendien und Studiendarlehen auf Hochschulstufe beteiligt sich der Bund mit Pauschalbeiträgen.



## *3. Integrationsleistungen*

### **Beschäftigungs- und Integrations- angebote**

#### **Inhaltliche Umschreibung**

Das Gesetz sieht vor, dass die Sozialhilfe neben der finanziellen Unterstützung von einzelnen Personen und Haushalten auch Beschäftigungs- und Integrationsangebote umfasst. Unterschieden werden folgende Angebotstypen:

- **Arbeits- und Qualifizierungsangebote zur beruflichen Integration:** Diese sind geeignet für Personen mit dem primären Ziel, Arbeit zu finden. Der Fokus liegt auf qualifizierenden Massnahmen und der Unterstützung bei Stellensuche und Bewerbung.
- **Angebote zur Stabilisierung mit Perspektive auf berufliche Integration:** Diese Angebote eignen sich für Personen, die sich mittelfristig auf die berufliche Integration vorbereiten wollen. Im Zentrum stehen hier primär die Förderung von persönlichen Kompetenzen sowie Bildungsmassnahmen (v. a. bei jungen Erwachsenen).
- **Angebote zur sozialen Stabilisierung:** Diese Angebote sind geeignet für Personen mit dem primären Ziel der sozialen Integration. Der Fokus liegt auf einer geregelten Tagesstruktur und Unterstützung bei Alltagsfragen.

Ziel dieser Angebote ist es, Personen wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren und die soziale Isolation zu durchbrechen. Die Zielgruppe sind nichtversicherte sozialhilfeberechtigzte Erwerbslose.

#### **Anzahl der Leistungsbeziehenden**

Im Jahr 2006 haben rund 2300 Personen an den verschiedenen Beschäftigungs- und Integrationsangeboten teilgenommen. Auf das Kalenderjahr aufgerechnet, entspricht dies knapp 700 Jahresplätzen.

#### **Rechtsgrundlage**

Kantonales Gesetz vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (SHG)

#### **Finanzielle und operative Zuständigkeit**

Finanziert werden die Beschäftigungs- und Integrationsangebote über den Lastenausgleich, je zur Hälfte vom Kanton und der Gesamtheit aller Gemeinden.

Die Verantwortung für die operative Umsetzung wird im Rahmen von Ermächtigungen an die Gemeinden delegiert.

### **Motivations- semester und Vorlehre**

#### **Inhaltliche Umschreibung**

Ziel dieser Massnahme ist der Eintritt in die Berufsausbildung (Unterstützung beim Finden einer Lehrstelle, eines Ausbildungsplatzes) zwecks Ein- oder Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt. Es soll verhindert werden, dass die Jugendlichen mittel- und langfristig ohne Ausbildung und Arbeitsstelle dastehen. Diese Programme unterstützen die Teilnehmenden im Berufs- und Identitätsfindungsprozess. Inhaltlich bestehen die Programme aus praktischen Arbeiten (60%), Bildung (40%) sowie individueller Betreuung, Begleitung und Beratung. Die Vorlehre verfolgt einen stärkeren Fokus auf die Bildung. Die Zielgruppen sind jugendliche Sozialhilfebeziehende und vorläufig aufgenommene Personen zwischen 15 und 25 Jahren (F-Ausweis). Sie können an diesen Integrationsmassnahmen teilnehmen, sofern ihr Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung verwirkt ist und sie grundsätzlich bildungsfähig sind, jedoch aufgrund einer problematischen Schulbiographie über keine abgeschlossene Grundausbildung verfügen. Die Teilnahme beruht auf Freiwilligkeit.

### 3. Integrationsleistungen

#### **Anzahl Leistungsbeziehende**

Motivationssemester: Im Jahr 2006 haben rund 150 Personen ein Motivationssemester absolviert. Einsatzplätze für Sozialhilfebeziehende standen 75 zur Verfügung. Die Teilnahmedauer ist in der Regel 6 Monate, kann je nach Situation jedoch auf 12 Monate verlängert werden.

Vorlehre: Im Schuljahr 2006/2007 absolvierten 21 Personen eine Vorlehre. Rund die Hälfte der Schulplätze steht jeweils für Sozialhilfebeziehende zur Verfügung.

#### **Gesetzliche Grundlage**

- Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (AVIG)
- Kantonales Gesetz vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (SHG)

#### **Finanzielle und operative Zuständigkeit**

Motivationssemester: Finanziert werden die Motivationssemester zu 60 % vom Bund (seco) und zu je 20 % von der Volkswirtschaftsdirektion (VOL) und der Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) des Kantons. Der Anteil der GEF wird über den Lastenausgleich, je zur Hälfte von Kanton und der Gesamtheit aller Gemeinden finanziert. Die operative Zuständigkeit liegt bei der VOL.

Vorlehre: finanziert werden die Plätze für Vorlehren gemeinsam durch die kantonale Erziehungsdirektion (ERZ) und die GEF. Der Anteil der GEF wird über den Lastenausgleich, je zur Hälfte von Kanton und der Gesamtheit aller Gemeinden finanziert. Die operative Zuständigkeit liegt bei der ERZ.

#### **Integrations- angebote für vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge**

#### **Inhaltliche Umschreibung**

Das erklärte Ziel dieser Angebote ist die soziale und berufliche Integration der vorläufig Aufgenommenen und der Flüchtlinge. An diesen Angeboten teilnehmen können all diejenigen Personen, die als anerkannte Flüchtlinge oder als vorläufig Aufgenommene im Kanton Bern wohnen.

Angeboten werden im Einzelnen Deutsch- und Französischsprachkurse, ausbildungsorientierte Fachkurse, Coachings und Bildungs- bzw. Beschäftigungsprogramme als Vorbereitung für den Arbeitsmarkt.

#### **Anzahl der Leistungsbeziehenden**

Für Flüchtlinge stehen 330 Plätze zur Verfügung. Bei den Angeboten für vorläufig Aufgenommene können 1060 Personen teilnehmen.

#### **Gesetzliche Grundlage**

- Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG)
- Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG)
- Bundesratsverordnung vom 24. Oktober 2007 über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern
- Verordnung vom 24. Oktober 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (SHV)

#### **Finanzielle und operative Zuständigkeit**

Die Integrationsangebote für vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge werden teilweise über eine personenbezogene Bundespauschale finanziert. Der Restbetrag wird über den Lastenausgleich je zur Hälfte vom Kanton und der Gesamtheit aller Gemeinden finanziert. Die Verantwortung für die operative Umsetzung wird im Rahmen von Leistungsverträgen an private Organisationen delegiert.

# Anhang 4

## Glossar

### **Alleinerziehende (oder Einelternhaushalte)**

Alleinerziehende sind Eltern von finanziell unselbstständigen Kindern, mit denen sie ohne den anderen Elternteil zusammenwohnen, wobei sie den grösseren Teil der elterlichen Aufgaben übernehmen (Arnold/Knöpfel 2007: 9).

### **Äquivalenzeinkommen**

Das verfügbare Äquivalenzeinkommen wird berechnet, um die Einkommen der verschiedenen Haushaltstypen besser vergleichen zu können, indem es die Grösse und die Zusammensetzung eines Haushalts berücksichtigt und gewichtet. Dabei wird das Einkommen (vor Steuern) durch die «Äquivalenzgrösse» des Haushalts dividiert. Letztere berechnet sich gemäss modifizierter OECD-Skala wie folgt:

erste erwachsene Person = 1.0

pro weitere erwachsene Person (älter als 14 Jahre) = 0.5

je Kind = 0.3

### **Armut**

Als arm gelten jene Menschen, die bei der Berücksichtigung aller verfügbaren materiellen und immateriellen Ressourcen eine definierte Armutsgrenze unterschreiten. In der Schweiz gibt es keine allgemeingültige Armutsgrenze. Die meistverwendeten Armutsgrenzen sind jene der Richtlinien der SKOS oder der Bezugsberechtigung der Ergänzungsleistungen der AHV/IV. In diesem Bericht werden weiter statistische Armutsgrenzen (50% des Medianeinkommens) bzw. Armutgefährdungsgrenzen (60% des Medianeinkommens) angewendet.

### **Armutgefährdete**

Im Gegensatz zu den Armen liegen die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel von Armutgefährdeten nicht unter der Armutsgrenze (z. B. 50% des Medianeinkommens), sondern knapp darüber (z. B. zwischen 50% und 60% des Medianeinkommens). Die knapp über einer Armutsgrenze Lebenden können jedoch schon bei kleinsten Veränderungen ihres Einkommens unter diese Grenze fallen und sind aus diesem Grund armutsgefährdet.

### **Ausgesteuerte**

Erwerbslose Personen, deren Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung aufgrund der langen Dauer ihrer Arbeitslosigkeit erschöpft ist.

### **Bezugsquote**

Anteil Haushalte oder Personen, die Leistungen einer Sozialversicherung oder anderen Sozialleistungen beziehen, am Total der Haushalte oder Personen.

### **Bruttovermögen**

Das Bruttovermögen setzt sich aus den folgenden Komponenten zusammen:

- Wertschriftenvermögen
- Barschaft, Fahrzeuge, Wertgegenstände, Sammlungen usw.
- Steuerwert von Kapital- und Rentenversicherungen
- Amtlicher Wert von Grundstücken
- Kollektiv-, Kommandit- und einfache Gesellschaften
- Baugesellschaften und Konsortien
- Erben- und Miteigentümergeinschaften
- Steuerbares Eigenkapital aus Land- und Forstwirtschaft

### **Deprivation**

siehe Einleitung

### **Erwerbstätige – Arbeitslose – Erwerbslose – Nichterwerbspersonen**

Als *erwerbstätig* gelten Personen, die mindestens eine Stunde pro Woche einer bezahlten Arbeit nachgehen. *Arbeitslos* nennt man jene Personen, die in der Arbeitslosenstatistik des seco als arbeitslos registriert sind. Als *erwerbslos* gelten Ausgesteuerte und all jene Personen, die keiner Erwerbstätigkeit nachgehen und auf Arbeitssuche sind. Zu den *Nichterwerbspersonen* werden all jene Menschen gezählt, die weder erwerbstätig sind noch aktiv auf der Suche nach einer Erwerbsarbeit sind. Dies betrifft beispielsweise Rentnerinnen und Rentner, Personen in Ausbildung (ohne Berufslehre), vorübergehend Arbeitsunfähige und Hausfrauen bzw. Hausmänner.

### **Haushaltstyp**

Der Haushaltstyp wird durch die Grösse und die Struktur eines Haushalts definiert.

### **Haushaltsvorstand**

Der Haushaltsvorstand ist diejenige Person, welche die finanzielle Verantwortung (aus steuertechnischer Perspektive) für den Haushalt hat. Bei Ehepaaren ist der Haushaltsvorstand per Definition immer der Ehemann, auch wenn die Ehefrau mehr zum Haushaltseinkommen beiträgt.

### **Integration**

vergleiche Einleitung.

### **Konkubinats- und Konsensualpaare (nichteheliche Lebensgemeinschaften)**

Zwei nicht miteinander verwandte oder verheiratete Personen unterschiedlichen Geschlechts mit oder ohne Kinder, die – mit oder ohne weitere Personen – einen gemeinsamen Haushalt führen. Aufgrund von Abgrenzungsproblemen (z. B. gleichgeschlechtliche Paare, Wohngemeinschaften) dürfte diese Haushaltsform tendenziell unterschätzt werden.

### **Lastenausgleich**

Der Lastenausgleich bildet ein zentrales Element im bernischen Sozialhilfewesen und regelt die finanzielle Verteilung der Sozialhilfekosten. Die Aufwendungen werden vom Kanton und der Gesamtheit aller Gemeinden zu je 50% getragen. Der Lastenanteil pro Gemeinde wird nach der Einwohnerzahl festgelegt.

Der Lastenausgleich ist Ausdruck der gemeinsamen Verantwortung von Kanton und Gemeinden im Sozialwesen.

### **MAMAC**

MAMAC sind medizinisch-arbeitsmarktliche Assessments mit Case Management. Sie haben zum Ziel, Personen mit komplexen Mehrfachproblematiken möglichst rasch wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Dazu dient ein von der Arbeitslosenversicherung, der Invalidenversicherung und der Sozialhilfe gemeinsam getragener Prozess, der:

- ein gemeinsames Assessment der Arbeitsfähigkeit und Arbeitsmarktfähigkeit durchführt,
- geeignete Massnahmen für eine (Re)Integration in den ersten Arbeitsmarkt verbindlich festlegt,
- und eine der drei Institutionen verbindlich damit beauftragt, diese Massnahmen umzusetzen und die Fallführung im Sinne eines Case Managements zu übernehmen.

### **Mittelwert / Median**

Sowohl der Mittelwert wie auch der Median sind Durchschnittsmasse: Beim Mittelwert werden alle Werte zusammengezählt und durch die Anzahl einzelner Werte dividiert. Beim Median wird jener Durchschnittswert gesucht, der die betrachtete Datenreihe genau in zwei Hälften teilt: Je 50 Prozent der Werte liegen dann oberhalb bzw. unterhalb dieses Wertes.

Der Mittelwert ist durch seine Berechnungsart anfällig auf extreme Werte, die deutlich über oder unter den übrigen Werten liegen. Der Median dagegen lässt sich von solchen Extremwerten nicht beeinflussen.

### **Nettoeinkommen**

Das Nettoeinkommen entspricht dem Bruttoeinkommen abzüglich Sozialversicherungsbeiträge.

### **Prävention**

siehe Einleitung

### **Rahmenfrist**

In der Arbeitslosenversicherung haben Rahmenfristen zum Zweck, den Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung zeitlich zu begrenzen. Es wird eine Rahmenfrist für die Beitragszeit (2 Jahre, in denen während mindestens 6 Monaten eine beitragspflichtige Beschäftigung ausgeübt werden muss) und eine Rahmenfrist für den Leistungsbezug (2 Jahre ab Vorliegen aller Anspruchsvoraussetzungen) unterschieden.

### **Reinvermögen**

Das Reinvermögen entspricht dem Bruttovermögen abzüglich Schulden.

### **SKOS (Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe)**

Die SKOS ist ein Fachverband, der sich für die Ausgestaltung und Entwicklung der Sozialhilfe in der Schweiz engagiert. Die Organisation setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern von Gemeinden, Kantonen, vom Bund sowie von privaten Organisationen des Sozialbereichs zusammen.

### **SKOS-Richtlinien**

Empfehlungen der SKOS für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe zuhanden der Sozialhilfeorganisationen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden sowie der Organisationen der privaten Sozialhilfe.

### **Sockelarbeitslosigkeit**

Sockelarbeitslosigkeit ist diejenige Arbeitslosigkeit, die unabhängig von Konjunktur und Jahreszeit immer vorhanden ist. Dabei wird unterschieden zwischen:

- **Friktionelle Arbeitslosigkeit:** Durch den Wechsel des Arbeitsplatzes bedingte Arbeitslosigkeit. Sie bezeichnet den Zeitraum zwischen der Aufgabe der alten und der Aufnahme der neuen Tätigkeit. Diese Form von Arbeitslosigkeit ist in der Regel kurzfristig.
- **Strukturelle Arbeitslosigkeit:** Bezeichnet diejenige Arbeitslosigkeit, die entsteht, wenn der technologische Strukturwandel dazu führt, dass das Arbeitsangebot nicht mit dem Angebot übereinstimmt. Strukturelle Arbeitslosigkeit ist meist langfristig.

### Sozialbehörde

Jede Gemeinde muss eine Sozialbehörde bestimmen. Möglich ist auch ein Zusammenschluss mit anderen Gemeinden zu einer gemeinsamen Behörde. Der Kanton Bern weist den Sozialbehörden vornehmlich strategische Aufgaben zu und delegiert die Umsetzung der Sozialhilfe an die kommunalen oder regionalen Sozialdienste. Insofern ist die Sozialbehörde Verwaltungs- und Aufsichtsorgan einer oder mehreren Gemeinden für die individuelle und institutionelle Sozialhilfe. Sie ist Koordinationsorgan und nimmt eine planerische und sozialpolitische Funktion ein. Die Sozialbehörden legen die inhaltlichen Ziele für ihr kommunales oder regionales Gebiet fest und unterbreiten es dem entscheidungsbefugten Gemeindeorgan.

### Sozialhilfegrenze

Die SKOS definiert ein soziales Existenzminimum, das sich aus den folgenden Ausgabe-positionen zusammensetzt:

- **Grundbedarf für den Lebensunterhalt:** Der Grundbedarf für den Lebensunterhalt deckt die Aufwendungen für den alltäglichen Verbrauch ab. Er wird als Pauschale ausgerichtet und bemisst sich nach der Haushaltsgrösse. Die Höhe des Grundbedarfs bemisst sich am Konsumverhalten des untersten Einkommensdezils, d.h. der einkommensschwächsten zehn Prozent der Haushalte. Für einen Einpersonenhaushalt beträgt der Grundbedarf monatlich 960 Franken.
- **Wohnkosten:** Die Wohnungs- und Wohnnebenkosten.
- **Medizinische Grundversorgung:** Kosten der medizinischen Grundversorgung, die nicht durch die obligatorische Krankenpflegeversicherung abgedeckt sind (z.B. Kostenbeteiligung oder Zahnarztkosten).
- **Situationsbedingte Leistungen:** Auslagen, die aus besonderen gesundheitlichen, wirtschaftlichen oder familiären Gründen in der konkreten Lebenssituation zwingend notwendig sind (z.B. Kinderbetreuungskosten).

### Sozialhilfequote

Die Sozialhilfequote misst den Anteil der unterstützten Personen an der Bevölkerung – gesamthaft oder für spezifische soziodemografische Gruppen. Die Sozialhilfequote ist damit ein Indikator für das Risiko, von Sozialhilfeleistungen abhängig zu werden. In die Berechnung der Sozialhilfequote werden nur Fälle mit Leistungsbezug in der Erhebungsperiode, ohne Doppelzählungen, bei Unterstützungseinheits-Mitgliedern nur reguläre Fälle berücksichtigt.

### Soziodemografische Merkmale

Personenbezogene Merkmale wie Alter, Geschlecht, Nationalität, Zivilstand, Ausbildung oder Haushaltstyp, in dem eine Person lebt.

### Ständige Wohnbevölkerung

Zur ständigen Wohnbevölkerung gehören neben den in der Schweiz wohnhaften Schweizerinnen und Schweizern alle ausländische Personen, die ihren Wohnsitz in der Schweiz haben und die über eine mindestens 12 Monate gültige Aufenthaltsbewilligung verfügen. Personen des Asylbereichs werden nicht zur ständigen Wohnbevölkerung gezählt.

### **Transferleistungen**

Als Transferleistungen werden Zahlungen staatlicher Organe bezeichnet, die auf eine Verminderung der Belastung der Haushalte und Privatpersonen abzielen, welche durch das Eintreten bestimmter sozialpolitisch relevanter Bedürfnisse oder Risiken entsteht.

### **Unterstützungseinheit**

Neben allein lebenden Einzelpersonen gelten miteinander verwandte Personen, die im selben Haushalt leben, als Unterstützungseinheit: Ehepaare, Ehepaare mit Kindern, Elternteile mit minderjährigen Kindern.

Die Abgrenzung der Unterstützungseinheit ist bei Personen schwierig, die in familienähnlichen Wohn- oder Lebensgemeinschaften zusammenleben, d.h. bei Paaren und Gruppen, welche die üblichen Haushaltfunktionen (Kochen, Putzen, Waschen, Einkaufen, Telefonieren usw.) gemeinsam ausüben und finanzieren, also zusammenleben, ohne ein Ehepaar oder eine Familie zu bilden.

### **Unterstützungsquote**

Anzahl Unterstützungseinheiten im Verhältnis zur Anzahl Haushalte oder Personen gemäss der Volkszählung 2000. Sie drückt die Wahrscheinlichkeit, von Sozialhilfe abhängig zu sein, aus und ist somit ein Mass für die Sozialhilfgefährdung. Je höher die Unterstützungsquote ist, desto höher ist auch die Gefahr, von Sozialhilfe abhängig zu sein, wenn die entsprechenden Kriterien erfüllt sind.

### **Working Poor**

Personen, die mindestens eine Stunde pro Woche erwerbstätig sind, in einem Haushalt leben, der mindestens über ein volles Erwerbsspensum verfügt (d.h. alle Haushaltsmitglieder arbeiten zusammen mindestens 36 Stunden pro Woche) und trotzdem nicht über ein existenzsicherndes Einkommen verfügen. Kinder und nichterwerbstätige Erwachsene gelten nicht als Working Poor.

### **Working Poor-Quote**

Prozentsatz der erwerbstätigen Armen an allen Erwerbstätigen im Alter von 20–59 Jahren.

# Anhang 5

## Abkürzungsverzeichnis

ABG	Kantonales Gesetz vom 18. November 2004 über die Ausbildungsbeiträge
ABV	Kantonale Verordnung vom 5. April 2006 über die Ausbildungsbeiträge
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
ALV	Arbeitslosenversicherung
ASIV	Kantonale Verordnung vom 4. Mai 2005 über die Angebote zur sozialen Integration
AuG	Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer
AVIG	Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung
BFS	Bundesamt für Statistik
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
EL	Ergänzungsleistungen zur AHV und IV
ELG	Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung
ERZ	Erziehungsdirektion des Kantons Bern
EU	Europäische Union
F+E	Forschung und Entwicklung
GEF	Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern
GIB	Kantonales Gesetz vom 6. Februar 1980 über Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen für Kinder
IIZ	Interinstitutionelle Zusammenarbeit
IV	Invalidenversicherung
KKVV	Kantonale Verordnung vom 25. Oktober 2000 über die Krankenversicherung
KVG	Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung
obsan	Schweizerisches Gesundheitsobservatorium
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
seco	Staatssekretariat für Wirtschaft
SHG	Kantonales Gesetz vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz)
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
VOL	Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Bern
VZ	Volkszählung
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907
ZuD	Kantonales Dekret vom 16. Februar 1971 über Zuschüsse für minderbemittelte Personen



## Anhang 6

### Literatur

- Abel Thomas, Fuhr Daniel, Spoerri Adrian (2007): *Gesundheitliche Ungleichheit und Armut: Konzeptionelle Anmerkungen und empirische Ergebnisse zum Zusammenspiel von materiellen und immateriellen Ressourcen*. In: Renz Ursula, Bleisch Barbara (Hrsg.): *Zu wenig. Dimensionen der Armut* (2007). Seismo Verlag.
- Aeppli Daniel C. (2006): *Die Situation der Ausgesteuerten. – Vierte Studie*. Studie im Auftrag der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung. seco Publikation Arbeitsmarktpolitik N° 21 (10.2006).
- Bopp Matthias, Minder Christoph E. (2003): *Mortality by education in German speaking Switzerland, 1990-1997: results from the Swiss National Cohort*. In: *International Journal of Epidemiology* 32, 346-354.
- Bundesamt für Statistik (2005): *Statistisches Jahrbuch 2005*. NZZ Verlag.
- Bundesamt für Statistik (2006a): *Statistisches Jahrbuch 2006*. NZZ Verlag.
- Bundesamt für Statistik (2006b): *Teilzeitarbeit in der Schweiz*. BFS.
- Bundesamt für Statistik (2008): *Tieflohne und Working Poor in der Schweiz*. BFS.
- Crettaz Eric (2008): *Armut von Personen im Erwerbsalter*. BFS.
- Dafflon Bernard (2003): *Transferleistungen*. In: Carigiet Erwin, Mäder Ueli, Bonvin Jean-Michel (Hrsg.), *Wörterbuch der Sozialpolitik*. Rotpunktverlag.
- Drilling Matthias (2007): *Einmal arm – immer arm?* In: *Jung und arm: das Tabu brechen! Armut von Kindern und Jugendlichen verhindern und ihre Folgen bekämpfen*. Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen.
- Ecoplan (2003): *Prekäre Arbeitsverhältnisse in der Schweiz. Theoretische und empirische Analysen der Entwicklung von 1992-2002*. seco.
- Falter Jean-Marc (2005): *Child poverty in Switzerland*. NFP 52 «Kindheit, Jugend und Generationenbeziehungen im gesellschaftlichen Wandel».
- Fibbi Rosita, Kaya Bülent, Piguët Etienne (2003): *Le passeport ou le diplôme? Etude des discriminations à l'embauche des jeunes issus de la migration*. Rapport de recherche 31/2003. Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien.
- Freivogel Elisabeth (2007): *Nachehelicher Unterhalt, Verwandtenunterstützung und Sozialhilfe*. In: *Frauenfragen* 1.2007. Eidgenössische Kommission für Frauenfragen.
- Granovetter Mark S. (1973): *The Strength of Weak Ties*. In: *American Journal of Sociology*, Volume 78, Issue 6, 1360-1380. University of Chicago Press.
- Hofmann Claudia, Nadai Eva, Sommerfeld Peter (2001): *Verstecktes Leiden unter Armut. Wie betroffene Kinder und ihre Eltern die Situation wahrnehmen und bewältigen*. Discussion Paper 2001-01-S09. Fachhochschule Solothurn Nordwestschweiz.

- Kehrli Christian, Knöpfel Carlo (2007): *Handbuch der Armut in der Schweiz*. Caritas Schweiz.
- Kieser Ueli (2008): *Schweizerisches Sozialversicherungsrecht*. Dike Verlag.
- Künzler Gabriela, Knöpfel Carlo (2002): *Arme sterben früher. Soziale Schicht, Mortalität und Rentenalterspolitik in der Schweiz*. Caritas Schweiz.
- Leemann Regula Julia, Keck Andrea (2004): *Einstellungen und Erwartungen von Mädchen zu Berufswahl und Lebensentwurf*. In: Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten, Lehrstellenprojekt 16+ (Hrsg.). Achtung Gender. Ausbildungsverhalten von Mädchen und jungen Frauen: Trends und Tipps. Versandbuchhandlung SVB, S. 31-44.
- Leemann Regula Julia, Keck Andrea (2005): *Eidgenössische Volkszählung 2000. Der Übergang von der Ausbildung in den Beruf. Die Bedeutung von Qualifikation, Generation und Geschlecht*. BFS.
- Leu Robert, Burri Stefan, Priester Tom (1997): *Lebensqualität und Armut in der Schweiz*. Verlag Haupt.
- Mielck Andreas (2005): *Soziale Ungleichheit und Gesundheit. Einführung in die aktuelle Diskussion*. Verlag Haupt.
- Mittelschul- und Berufsbildungsamt des Kantons Bern, beco Berner Wirtschaft (2006): *1. Lehrstellenbericht 2006*. Lehrstellensituation und Jugendarbeitslosigkeit im Kanton Bern.
- Moret Joëlle, Efonayi Denise, Stants Fabienne (2007): *Die srilankische Diaspora in der Schweiz*. Bundesamt für Migration.
- Moser Urs, Lanfranchi Andrea (2008): *Ungleich verteilte Bildungschancen*. In: Familien – Erziehung – Bildung. Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen.
- Piguet Etienne (2004): *Einwanderungsland Schweiz. Fünf Jahrzehnte halbgeöffnete Grenzen*. Haupt Verlag.
- Prodoliet Simone (2006): *Zauberwort «Integration» – Paradigmawechsel in der schweizerischen Politik?* Eidgenössische Ausländerkommission.
- Röthlisberger Thomas, Daniel Hornung (2004): *Vorsorgewirkung und Besteuerung von Kapitaleinkünften*. Ergebnisse von 22 Experteninterviews. Eidgenössische Finanzkontrolle.
- Schweizerisches Gesundheitsobservatorium (Hrsg.) (2005): *Dritter Berner Gesundheitsbericht. Ergebnisse aus verschiedenen gesundheitsrelevanten Datenbanken*. obsan.
- Siegrist Johannes, Marmot Michael (Hrsg.) (2006): *Social Inequalities in Health. New Evidence and Policy Implications*. Oxford University Press.

- Staatssekretariat für Wirtschaft (2007): *Die Lage auf dem Arbeitsmarkt*. seco.
- Staatssekretariat für Wirtschaft (2008): *Die Lage auf dem Arbeitsmarkt*. seco.
- Stamm Hanspeter, Lamprecht Markus (2005): *Eidgenössische Volkszählung 2000. Entwicklung der Sozialstruktur*. BFS.
- Strohmeier Rahel, Knöpfel Carlo (2005): *Was heisst soziale Integration? Öffentliche Sozialhilfe zwischen Anspruch und Realität*. Caritas Schweiz.
- Ulrich Werner, Binder Johann (1998): *Armut erforschen. Eine einkommens- und lebenslagenbezogene Untersuchung im Kanton Bern*. Seismo Verlag.
- Volken Jeannine, Knöpfel Carlo (2004): *Armutrisiko Nummer eins: geringe Bildung. Was wir über Armutskarrieren in der Schweiz wissen*. Caritas Schweiz.
- Wanner Philippe, Alexis Gabadinho (2008): *Die wirtschaftliche Situation von Erwerbstätigen und Personen im Ruhestand*. Forschungsbericht 1/08. BSV.

# Anhang 7

## Datenquellen

Eidgenössische Betriebszählung (BZ) 2005,  
Neuenburg: Bundesamt für Statistik.

Eidgenössische Volkszählung (VZ) 1970, 1980, 1990, 2000,  
Neuenburg: Bundesamt für Statistik.

Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE) 2006,  
Neuenburg: Bundesamt für Statistik.

Schweizerische Lohnstrukturerhebung (LSE) 2006,  
Neuenburg: Bundesamt für Statistik.

Schweizerische Sozialhilfestatistik 2006,  
Neuenburg: Bundesamt für Statistik.

Sozialhilferechnung des Kantons Bern 1987–2006,  
Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern.

Statistik des jährlichen Bevölkerungsstandes (ESPOP) 2006,  
Neuenburg: Bundesamt für Statistik.

## **Impressum**

### **Herausgeberin**

Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern

### **Autorenschaft**

Daniel Hug, Bettina Seebeck (Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern)

### **Mitarbeit**

#### *Band 1:*

Aufbereitung der Steuerdaten:

Hans Frauchiger (Finanzdirektion des Kantons Bern)

Samuel Schütz (Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern)

Auswertung der Steuerdaten:

Philipp Dubach, Silvia Strub, Heidi Stutz (Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien)

#### *Band 2:*

Durchführung der Interviews:

Aurélie Müller (Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern)

Sarah Dufaux, Valérie Kohler, Claudio Scherrer (Berner Fachhochschule Soziale Arbeit)

### **Prozessbegleitung**

Olivier Gerhard, Beatrice Hügli (ATD Vierte Welt)

### **Fotos**

Philipp Schwander, Bern; Bettina Seebeck (Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern)

### **Layout und Satz**

Rohner & Brechtbühl, Prêles