

2015



Sozialbericht 2015 **Bekämpfung der Armut** **im Kanton Bern**

Bericht des Regierungsrates
Dezember 2015

Vorwort

von **Philippe Perrenoud**, Gesundheits- und Fürsorgedirektor des Kantons Bern
Bern, November 2015



Armut und Existenzsicherung sind sensible Themen. Armutsbetroffene leiden in vielfacher Weise an begrenzten Handlungsspielräumen und unter dem Ausschluss von der allgemeinen Lebensweise des gesellschaftlichen Umfelds. Das System der sozialen Sicherheit garantiert zwar in Notlagen die Existenzsicherung und eine minimale Teilnahme am gesellschaftlichen Leben. Insbesondere die Sozialhilfe als letztes Auffangnetz im System ist aber für Betroffene ein grosser Einschnitt in ihre Lebensführung. Auf Sozialhilfe angewiesen zu sein, empfinden Betroffene zudem oft als stigmatisierend.

Die politische Diskussion und die mediale Darstellung von Armut und des Bezugs von Existenzsicherungsleistungen zeigen, dass diese Themen auch im gesellschaftlichen Diskurs «sensibel» sind: Die Argumentation ist oft emotional. Anhand von Einzelfällen wird etwa der Missbrauch von Leistungen pauschalisiert. Ein Empfinden von Ungerechtigkeit wird geschürt, z.B. mit dem oft hinkenden Vergleich der wirtschaftlichen Situation einkommensschwacher Familien ohne Sozialleistungen mit jener von Sozialhilfe beziehenden Grossfamilien. Aber damit wird ein falsches Bild befördert, und zwar auf Kosten der Mehrheit der Menschen, die unter prekären Bedingungen leben und die weder das System ausnutzen noch mit staatlichen Leistungen ein Leben in «Saus und Braus» führen.

Es scheint, dass Armut als ausgeprägte Form sozialer Ungleichheit im Unterschied zu anderen sozialen Risiken, beispielsweise Arbeitslosigkeit oder Invalidität, weniger anerkannt ist. Sei dies aufgrund von Vorurteilen, weil den Betroffenen irgendeine Form von Selbstverschulden oder Versagen unterstellt wird, oder sei dies, weil die Identifikation mit dem Risiko Armut schwächer ist: Man kann sich zwar vorstellen, krank, alt oder arbeitslos zu werden, aber arm? Es braucht zuverlässige Ergebnisse, damit das Risiko von Prekarität anerkannt wird, es braucht eine solide Faktengrundlage für eine sachliche Diskussion und eine nachhaltige Existenzsicherungspolitik.

Die Sozialberichterstattung des Kantons Bern liefert seit 2008 eine solche Faktengrundlage zur wirtschaftlichen Situation der Berner Bevölkerung und zur Entwicklung von Armut im Kanton. Diese Faktengrundlage beruht auf Steuerdaten und ist damit umfassend und genau. Mit dem vorliegenden vierten Sozialbericht kann die Situation für den Zeitraum von 2001 bis 2013 dargestellt werden. Die Armuts- und Armutsgefährdungsquoten im Kanton Bern sind in diesem Zeitraum gestiegen. Die Einkommen des einkommensschwächsten Zehntels der Bevölkerung sind seit 2001 deutlich gesunken.

Das sind ernüchternde und alarmierende Ergebnisse – nicht nur für mich, der 2008 das Ziel formulierte, die Armut im Kanton Bern innert zehn Jahren zu halbieren. Die Resultate leisten einen unverzichtbaren Beitrag zu einer sachlichen Diskussion der Themen Prekarität sowie Existenzsicherung und können vor emotionalen Kurzschlüssen aufgrund von negativen Einzelfallbeispielen schützen. Sie müssen als Faktenbasis für sozialpolitische Entscheide und Weichenstellungen richtungsweisend sein.

Ich bin daher überzeugt, dass es – gerade in einer Zeit, in der national Anpassungen der SKOS-Richtlinien und im Kanton Bern die Revision des Sozialhilfegesetzes auf der politischen Agenda stehen – eine Sozialberichterstattung braucht, welche die wirtschaftliche Situation der Bevölkerung und die Entwicklung von Prekarität abbildet und sich darüber hinaus mit Massnahmen der Existenzsicherung auseinandersetzt, sie überprüft und zu ihrer Optimierung beiträgt. Der vorliegende vierte Sozialbericht ist ein weiterer wichtiger Beitrag eines solchen Monitorings.

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	5
2	Einleitung	9
3	Grundlagen der Sozialberichterstattung des Kantons Bern	11
3.1	Grundbegriffe der Sozialberichterstattung	11
3.2	Datenquellen	15
3.3	Befragung von Personen im Erwerbsalter mit anhaltend knappen finanziellen Mitteln	18
4	Die wirtschaftliche Situation der Berner Bevölkerung	19
4.1	Einkommen und Vermögen	19
4.1.1	Zusammensetzung der Einkommen	20
4.1.2	Erwerbsbeteiligung und -einkommen	21
4.1.3	Transfereinkommen	23
4.1.4	Einkommensverteilung	26
4.1.5	Vermögensverteilung	31
4.2	Armut und Armutsgefährdung	33
4.2.1	Anteile armer und armutsgefährdeter Haushalte	34
4.2.2	Armutsgefährdung nach Haushaltstyp	38
4.2.3	Armutsgefährdung nach Staatsangehörigkeit	39
4.2.4	Regionale Differenzierung	42
4.2.5	Armutsgefährdung und Erwerbsbeteiligung	43
4.3	Befragung von Personen im Erwerbsalter mit anhaltend knappen finanziellen Mitteln	46
4.3.1	Finanzielle Situation und Zukunftsperspektiven	47
4.3.2	Erwerbsintegration und Erwerbseinkommen	50
4.3.3	Bezug von Bedarfsleistungen	57
4.3.4	Gesundheit	61
4.3.5	Beratung	63
4.4	Sozialhilfebezug im Kanton Bern im schweizerischen Vergleich	66

5	Priorisierte Massnahmen des Regierungsrates zur Armutsbekämpfung – Stand der Umsetzung	76
5.1	Kommission für Sozial- und Existenzsicherungspolitik	77
5.2	Sozialverträglichkeitsprüfung von Erlassen	78
5.3	Erweiterung der Analyse der wirtschaftlichen Situation der Bevölkerung	78
5.4	Schul- und familienergänzende Kinderbetreuung	78
5.5	Ergänzende Hilfen zur Erziehung	81
5.6	Frühe Förderung	82
5.7	Harmonisierung der Stipendien- und der Sozialhilfeordnung	86
5.8	Betreuungskette und Begleitung Jugendlicher	87
6	Fazit und Ausblick in die Weiterentwicklung der Armutsbekämpfung	89
6.1	Armutsprävention	89
6.2	Existenzsicherungsleistungen	91
6.3	Kosten und Finanzierung künftiger Massnahmen	92
7	Anhang	94
	Anhang 1: Gemeindetypologie des Bundesamtes für Statistik BFS	94
	Anhang 2: Konzept frühe Förderung – Stand und weiteres Vorgehen	96
	Anhang 3: Glossar	100
	Anhang 4: Literatur- und Quellenverzeichnis	103

Vorgeschichte des Sozialberichts 2015

In den Jahren 2008 und 2010 hat die Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) die ersten beiden Sozialberichte des Kantons Bern veröffentlicht und damit eine Faktengrundlage für eine umfassende Armuts politik im Kanton Bern geschaffen.¹ Im Jahr 2012 erschien der dritte Sozialbericht des Kantons Bern als Bericht des Regierungsrats.² Grundlage dafür war die überparteiliche Motion Lüthi.³ Die Erarbeitung unter der Federführung der Gesundheits- und Fürsorgedirektion wurde von einer interdirektionalen Arbeitsgruppe begleitet, in der fünf Direktionen vertreten waren.⁴ Neben den Analysen zur wirtschaftlichen Situation der Bevölkerung und zur Entwicklung von Armut im Kanton Bern enthielt der Sozialbericht 2012 einen Massnahmenplan zur Bekämpfung der Armut. Aus 22 Massnahmen priorisierte der Regierungsrat schliesslich sieben Massnahmen zur Umsetzung. Der Sozialbericht 2012 wurde vom Grossen Rat in der Sепtembersession 2013 mit grosser Mehrheit zur Kenntnis genommen (112 Ja, 32 Nein, 3 Enthaltungen). Mit einer Planungserklärung forderte der Grosse Rat, dass ihm künftig pro Legislatur ein Sozialbericht des Regierungsrats vorgelegt werde.

Erarbeitung und Gliederung des Berichts

Die Erarbeitung dieses vierten Sozialberichts des Kantons Bern wurde wiederum von einer interdirektionalen Arbeitsgruppe begleitet.

In der Einleitung wird der Bericht in der armutspolitischen Diskussion im Kanton Bern verortet. Das Kapitel 3 erläutert die Grundbegriffe, die in diesem Bericht verwendet werden. Zudem werden die verwendeten Datenquellen vorgestellt: die Steuerdaten, die Sozialhilfestatistik sowie die Resultate einer Befragung von Personen mit anhaltend knappen finanziellen Mitteln.

Der umfangreichste Teil des Berichts (Kapitel 4) befasst sich mit der wirtschaftlichen Situation der Kantonsbevölkerung. Die Auswertungen der Steuerdaten zu Einkommen und Vermögen (Kap. 4.1) sowie zu Armut und Armutsgefährdung (Kap. 4.2) zeigen die Weiterentwicklung seit dem letzten Bericht (Steuerdaten 2001 bis 2013). Die Analysen wurden erweitert mit Auswertungen zur Armutsgefährdung und Staatsangehörigkeit sowie zur regionalen Differenzierung. In diesem Bericht werden zudem neu kantonal-bernerische Kennzahlen des Sozialhilfebezugs (Kap. 4.4) systematisch mit jenen der gesamten Schweiz verglichen. Eine Neuheit im Vergleich mit den früheren Sozialberichten bildet auch das Kapitel 4.3: Die Ergebnisse einer telefonischen Befragung von Personen im Erwerbsalter mit anhaltend knappen finanziellen Mitteln schliessen Lücken der Steuerdaten, z.B. betreffend die Erwerbspensen und den Bezug von Bedarfsleistungen. Im Sozialbericht 2012 hat der Regierungsrat im Rahmen seines Massnahmenplans zur

¹ Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern GEF 2008 und 2010.

² Regierungsrat des Kantons Bern 2012a.

³ Motion Lüthi, M 044-2010.

⁴ Gesundheits- und Fürsorgedirektion; Finanzdirektion, Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion; Volkswirtschaftsdirektion; Erziehungsdirektion.

Bekämpfung der Armut sieben Massnahmen zur Umsetzung empfohlen. Das Kapitel 5 zeigt den gegenwärtigen Stand der Umsetzung dieser Massnahmen, bevor im Fazit die Stossrichtung skizziert wird, in die der Regierungsrat seine Armuts politik in Zukunft massnahmengestützt weiterentwickeln will.

Die wirtschaftliche Situation der Berner Bevölkerung (Kapitel 4.1–4.2)

Die Lebenschancen von Personen hängen von verschiedenen Faktoren ab. Ökonomische, soziale und kulturelle Ressourcen sind entscheidend für unterschiedliche Handlungsspielräume. Die ökonomische Situation ist also nicht die einzige, jedoch eine zentrale Grösse für die Armutsberichterstattung. Die Sozialberichte des Kantons Bern untersuchen die wirtschaftliche Situation der Bevölkerung anhand der Einkommens- und Vermögensverhältnisse. Grundlage dafür sind die Steuerdaten. Inzwischen kann die Situation für den Zeitraum von 2001 bis 2013 dargestellt werden.

Die wichtigste Einkommensquelle von Personen im Erwerbsalter ist das Erwerbseinkommen. Während die oberen und mittleren Einkommensschichten ihre Einkommen zwischen 2001 und 2013 leicht steigern konnten, war das verfügbare Einkommen der einkommensschwächsten Haushalte 2013 teuerungsbereinigt um einen Drittel geringer als 2001. Die Einkommensungleichheit hat somit zugenommen. Dies gilt auch für die Vermögensungleichheit im beobachteten Zeitraum.

Eine Erklärung für die gesunkenen Einkommen der einkommensschwächsten Haushalte ist die zunehmend schlechtere Integration in den Arbeitsmarkt. Trotz insgesamt gesteigerter Erwerbsbeteiligung der Personen im Erwerbsalter hat der Anteil der Haushalte, die überhaupt ein Erwerbseinkommen erzielen, leicht abgenommen. Am grössten ist der Anteil der Haushalte, die kein Erwerbseinkommen erzielen, bei den einkommensschwächsten Haushalten und in dieser Gruppe ist er zudem seit 2001 kontinuierlich gestiegen. Der steigende Anteil von Haushalten ohne Erwerbseinkommen in den einkommensschwächsten Schichten verweist auf einen zunehmenden Ausschluss dieser Bevölkerungsgruppen aus der Arbeitswelt.

Die Armuts- und Armutsgefährdungsquoten im Kanton Bern sind zwischen 2001 bis 2008 kontinuierlich gestiegen, 2009 wurde diese Entwicklung gebremst, aber anschliessend nahmen die beiden Quoten bis 2013 wieder zu. Im Jahr 2013 waren 12,6 Prozent der Haushalte mit Personen im Erwerbsalter arm oder armutsgefährdet. Dieser Anteil entsprach insgesamt etwa 42 700 Haushalten, in denen rund 78 500 Personen lebten. Das mit Abstand grösste Risiko tragen Haushalte alleinerziehender Frauen. Ein überdurchschnittliches Risiko tragen auch Menschen im Erwerbsalter, die eine Rente der ersten Säule beziehen (Invaliden-, Witwenrenten). Das Risiko, armutsgefährdet oder von Armut betroffen zu sein, ist zudem für Haushalte mit Ausländerinnen und Ausländern deutlich höher als für solche mit Schweizerinnen und Schweizern. Nicht nur die Anteile armer und armutsgefährdeter Haushalte, sondern auch die Intensität der Armut hat seit 2001 zugenommen. Ein Mass für die Intensität der Armut ist die Differenz zwischen der Armutsgefährdungsgrenze und dem verfügbaren Einkommen eines Haushalts (Armutsgefährdungslücke). Die Armutsgefährdungslücke von betroffenen Haushalten im Erwerbsalter ist seit 2001 von Jahr zu Jahr leicht gewachsen.

Befragung von Personen mit anhaltend knappen finanziellen Mitteln (Kapitel 4.3)

Für diesen Bericht wurde eine Befragung von Personen mit anhaltend knappen finanziellen Mitteln im Kanton Bern durchgeführt. Sie liefert wichtige Erkenntnisse betreffend die Erwerbsintegration von Armutsbetroffenen: 60 Prozent der befragten Personen waren zum Zeitpunkt der Befragung erwerbstätig, aber nur eine Minderheit von ihnen (42 %) arbeitete Vollzeit. Bei den Männern ist Unterbeschäftigung der wichtigste Grund, warum sie Teilzeit arbeiten: Sie wünschen sich ein grösseres Erwerbspensum, finden jedoch keine entsprechende Stelle. Bei den Frauen sind familiäre Verpflichtungen der wichtigste Grund für Teilzeitbeschäftigung. Dass die befragten Teilzeitbeschäftigten willentlich kein höheres Erwerbspensum anstreben, bildet eine grosse Ausnahme.

Die Erhebung zeigt klar, dass die armutsbetroffenen und -gefährdeten Personen ihre Gesundheit deutlich schlechter beurteilen als die vergleichbare Gesamtbevölkerung. Der schlechter eingeschätzte Gesundheitszustand kommt auch in den Antworten auf Fragen zur Erwerbslosigkeit zum Ausdruck: Als häufigsten Grund für den Verlust einer Stelle geben die interviewten Personen Krankheit, Unfall oder Invalidität an. Wenn nach dem Verlust einer Stelle keine Arbeit mehr gesucht wird, sind dafür Krankheit und Dauerinvalidität die häufigsten Gründe.

40 Prozent der befragten Personen haben zum Zeitpunkt der Befragung Sozialhilfe bezogen. Die Wahrscheinlichkeit des Sozialhilfebezugs steigt mit zunehmender Armutsgefährdungslücke, bei fehlender finanzieller Unterstützung durch Freunde und Bekannte sowie bei abnehmender Erwerbsbeteiligung des Haushalts.

Existenzsicherung durch die Sozialhilfe (Kapitel 4.4)

Wer seine Existenz nicht durch Erwerbseinkommen und/oder Leistungen der Sozialversicherungen sichern kann, ist angewiesen auf subsidiäre Bedarfsleistungen. Die Sozialhilfe ist das letzte Auffangnetz im System der sozialen Sicherheit. Eine der wichtigsten Kennzahlen ist die Sozialhilfequote: Sie beschreibt den Anteil der von Sozialhilfe unterstützten Personen der Gesamtbevölkerung. Die Sozialhilfequote ist damit ein Indikator für das Risiko, von Sozialhilfeleistungen abhängig zu werden. 2013 waren 4,2 Prozent der Personen im Kanton Bern auf die Unterstützung der Sozialhilfe angewiesen. Kinder und Jugendliche tragen das grösste Risiko, auf Sozialhilfe angewiesen zu sein. Mit zunehmendem Alter sinkt das Risiko.

Im Kanton Bern waren im Jahr 2013 gut 28 Prozent der Sozialhilfebeziehenden ab 15 Jahrenerwerbstätig. Beiden Sozialhilfebeziehenden im Alter von 20 bis 60 Jahren haben die Erwerbstätigen in den letzten fünf Jahren anteilmässig abgenommen. Im Gegensatz dazu haben die Zahlen der Erwerbslosen und der Nichterwerbspersonen zugenommen. Sowohl im Kanton Bern als auch im schweizerischen Durchschnitt sind bei den unterstützten Haushalten Ein-Personen-Fälle mit gut 64 Prozent am häufigsten anzutreffen. Haushalte von Alleinerziehenden sind mit rund 19 Prozent am zweithäufigsten vertreten. Das grösste Risiko, auf Sozialhilfe angewiesen zu sein, tragen Alleinerziehende. Im Kanton Bern beziehen knapp 26 Prozent der Alleinerziehenden Sozialhilfeleistungen.

Priorisierte Massnahmen des Regierungsrates zur Armutsbekämpfung – Stand der Umsetzung (Kapitel 5)

Bei der Verabschiedung des Sozialberichts 2012, insbesondere bei der Priorisierung von Massnahmen zur Bekämpfung der Armut, hat der Regierungsrat den Fokus klar auf die Prävention von Armut gelegt: Mit präventiven Massnahmen will er die Menschen befähigen und darin unterstützen, ihre Existenz selbständig zu sichern – in erster Linie durch Erwerbstätigkeit. Für alle sieben priorisierten Massnahmen wurde die Umsetzung angegangen; verschiedene Schritte der Umsetzung konnten vollzogen werden. Drei Massnahmen wurden vollständig realisiert. Die Überprüfung der Massnahmenumsetzung bestätigt das Vorgehen des Regierungsrats und die Wahl der Massnahmen. Die Auswertung der Umsetzung zeigt aber auch, dass bereits realisierte Massnahmen weitergeführt, optimiert und ausgebaut werden sollten.

Fazit und Ausblick in die Weiterentwicklung der Armutsbekämpfung

Die Analysen und Erkenntnisse dieses Berichts führen zu einem doppelten Auftrag für eine umfassende und kohärente Armutspolitik: Zum einen muss die Prävention weiter gestärkt werden, damit jede Person ihren Lebensunterhalt möglichst in eigener Verantwortung sichern kann. Da aber selbst die beste Armutsprävention nicht wird verhindern können, dass es auch in Zukunft Armut geben wird, ist zum andern wichtig, die bewährten Instrumente der Existenzsicherung, insbesondere die Sozialhilfe oder andere Transferleistungen, auf dem heutigen Niveau zu halten.

Hinweise für eilige Leserinnen und Leser

- Im Kapitel 3 werden die Grundbegriffe der Sozialberichterstattung des Kantons Bern eingeführt und die verwendeten Datenquellen und ihre Unterschiede erläutert.
- Die wichtigsten Resultate sind jeweils am Anfang des entsprechenden Kapitels kurz zusammengefasst.
- Anhang 3 erläutert als Glossar die wichtigsten Fachbegriffe des Texts.

Die Fakten und Zahlen in den Sozialberichten des Kantons Bern belegen: Es gibt Armut im Kanton Bern und sie hat seit 2001 kontinuierlich zugenommen. Hinter den Zahlen in den Berichten stehen Menschen, die unter finanziellen Einschränkungen, unter Ausgrenzung vom sozialen und kulturellen Leben und unter mangelndem Handlungsspielraum leiden. Für eine Sozialpolitik, die anstrebt, dass möglichst viele Menschen am allgemeinen gesellschaftlichen Wohlstand teilhaben können, ist Armut eine besonders problematische Form sozialer Ungleichheit. Es gehört daher zu den vorrangigen Zielen einer kantonalen Sozialpolitik, die wirtschaftliche und soziale Situation von benachteiligten Gruppen zu verbessern, Armut zu bekämpfen und zu verhindern.

Verortung des Berichts in der armutspolitischen Diskussion

Die armutspolitische Diskussion im Kanton Bern in den letzten Jahren zeigt eine zunehmende Tendenz, Armutsprävention gegenüber Leistungen der Existenzsicherung zu priorisieren: Die Geschichte der kantonalen Sozialberichterstattung seit 2008 zeigt, dass Armut als Problem erkannt wurde und dass der Kanton sie bekämpfen will. Der Bericht des Regierungsrats «Bekämpfung der Armut im Kanton Bern» (Sozialbericht 2012⁵) wurde vom Grossen Rat mit grosser Mehrheit zur Kenntnis genommen (112 Ja, 32 Nein, 3 Enthaltungen). Der Fokus auf die Prävention in der Armutsbekämpfung überzeugt. Gleichzeitig werden hingegen die kantonalen Transferleistungen für die Existenzsicherung in Frage gestellt (so die Sozialhilfe mit der Motion 260-2012⁶) oder gekürzt (individuelle Prämienvorbilligungen). Armutspolitik wird also auseinanderdividiert in Prävention auf der einen Seite und Existenzsicherungsleistungen auf der anderen Seite. Zudem wird im politischen Abwägungsprozess die Finanzpolitik gegenüber der Armuts politik grundsätzlich priorisiert. Es fehlt damit eine kohärente Gesamtpolitik, die Armutsprävention und Existenzsicherungsleistungen gleichermassen umfasst und sowohl die Notwendigkeit beider Formen der Armutsbekämpfung als auch die dazu erforderlichen Aufwendungen anerkennt.

Die Sozialberichte des Kantons Bern versuchen, Beiträge zu einer solchen Kohärenz zu leisten. Mit fundierten Analysen zur wirtschaftlichen Situation der Kantonsbevölkerung und zur Entwicklung der Armutssituation liefern sie seit 2008 Grundlagen für eine faktenbasierte armutspolitische Diskussion. Nach der 2008 erstmals veröffentlichten Problemanalyse zur Armutssituation im Kanton Bern wurde im Bericht 2010 die Entwicklung der Armut über einen längeren Zeitraum (2001–2008) aufgezeigt. Im Sozialbericht 2012 wurden diese Analysen weitergeführt. Zudem legte der Regierungsrat mit dem Bericht 2012 einen Massnahmenplan zur Bekämpfung der Armut im Kanton Bern vor und priorisierte aus 22 Massnahmen sieben für die Umsetzung. Der vorliegende vierte Sozialbericht knüpft an die vorhergehenden Berichte an (Analysen, Grundbegriffe, Methoden), erweitert diese jedoch in einigen wichtigen Punkten

⁵ Regierungsrat des Kantons Bern 2012a.

⁶ Die Motion Studer, M 260-2012 «Kostenoptimierung bei der Sozialhilfe», die eine Gesetzesrevision fordert, mit der die Sozialhilfeleistungen, bestehend aus Grundbedarf, Integrationszulagen und Situationsbedingten Leistungen, um 10% zu kürzen seien, wurde am 5. September 2013 überwiesen.

aufgrund verschiedener Planungserklärungen des Grossen Rates: Der Bericht enthält genauere Angaben zur Staatsangehörigkeit von Armutsbetroffenen und Kennzahlen aus der Sozialhilfestatistik werden systematisch mit denen der gesamten Schweiz verglichen.

Eine der vom Regierungsrat 2012 priorisierten Massnahmen betraf die Erweiterung der Analysen zur wirtschaftlichen Situation der Bevölkerung. Als Umsetzung der Massnahme wurde für diesen Bericht eine telefonische Befragung von armutsgefährdeten Personen durchgeführt. Die Ergebnisse geben beispielsweise Aufschluss über die Erwerbsintegration oder über den Bezug von Bedarfsleistungen von Personen im Erwerbsalter, die anhaltend mit knappen finanziellen Mitteln leben müssen (siehe Kapitel 4.3). Im Sinne einer Übersicht wird im Bericht der heutige Stand der Umsetzung der anderen vom Regierungsrat priorisierten Massnahmen kurz dargelegt.

Um auch den armutsbetroffenen Menschen, die hinter den Zahlen stehen, eine Stimme zu geben, hat die Gesundheits- und Fürsorgedirektion die ersten beiden Sozialberichte (2008, 2010) jeweils in zwei Bände gefasst. Ergänzend zum ersten Band mit dem Fokus auf Analysen und Zahlen, ermöglichte der zweite Band mit Ausschnitten aus Interviews einen Einblick in die Lebensrealitäten armutsbetroffener Personen. Im Bericht 2012 wurde zugunsten des Massnahmenplans auf einen zweiten Band verzichtet. Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion hat aber zum Sozialgipfel 2013 eine Broschüre mit sechs Porträts von Armutsbetroffenen im Kanton Bern erstellt.⁷ Durch die Befragung von rund 600 Personen erhalten die Betroffenen in diesem Bericht – in anderer Form – eine Stimme.

Dieses in den letzten knapp 10 Jahren entwickelte Instrumentarium der Berichterstattung, insbesondere die Erkenntnisse aus den Analysen, gilt es in der politischen Diskussion einzusetzen, beispielsweise in der laufenden Revision des Sozialhilfegesetzes. Es muss versucht werden, die Diskussion auf Fakten, wie sie der Sozialbericht bereitstellt, abzustützen und damit zu einer sachlichen Diskussion beizutragen.

Eine Gesamtpolitik sollte sowohl langfristige Strategien in der Armutsprävention und Existenzsicherung verfolgen als auch bei kurzfristig motivierten Entscheiden aus finanzpolitischen Überlegungen den Wert und den Nutzen der Armutsbekämpfung für die Gesamtgesellschaft berücksichtigen. Denn Armut ist ein gesamtgesellschaftliches Problem. Mangelnde Chancen armutsbetroffener Erwachsener und Kinder, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Ausschluss sind Gefahren für den Zusammenhalt und die Stabilität einer Gesellschaft und können zu hohen Folgekosten in der Zukunft führen. Armut ist ein Querschnittsthema, das eine umfassende sozialpolitische Sichtweise und eine koordinierte Zusammenarbeit verschiedener Politikbereiche erfordert.

⁷ Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern GEF 2013.

Der vorliegende vierte Sozialbericht des Kantons Bern schliesst an die Berichte aus den Jahren 2008, 2010 und 2012 an. Im Sinne der Kontinuität werden daher die für die Analyse der Armut bewährten Begriffe und Definitionen beibehalten. Zusammen mit der Einheitlichkeit der Datenquellen und der Methodik ist damit die Vergleichbarkeit zwischen den Berichten gewährleistet. Die an internationalen Standards orientierten Grundbegriffe und Definitionen ermöglichen zudem gewisse Vergleiche über den Kanton Bern hinaus. Wie sich in den vorhergehenden Berichten gezeigt hat, eignen sich die Steuerdaten sehr gut für die Analyse der wirtschaftlichen Situation der Berner Bevölkerung. Zu gewissen Aspekten, die für die Armuts politik von Interesse sind (z.B. Erwerbspensen), liefern sie allerdings keine oder nur unzureichende Informationen. Zum Schliessen solcher Datenlücken wurden die Analysen für diesen Bericht erstmals mit den Ergebnissen einer Befragung von Armutsbetroffenen erweitert. Überdies konnten mit einer Ergänzung der Steuerdaten mit Angaben aus dem Einwohnerregister des Kantons Bern zuverlässige Informationen zur Staatsangehörigkeit der ordentlich besteuerten Personen generiert werden.

3.1 Grundbegriffe der Sozialberichterstattung

Armut

Armut ist ein vielschichtiges Phänomen, das je nach gesellschaftlichem und historischem Kontext verschiedenartige Formen hat und unterschiedlich beurteilt wird. Es gibt daher keine universale Definition von Armut. In Übereinstimmung mit der OECD unterscheidet der Kanton Bern zwischen absoluter und relativer Armut. Die absolute Armut wird unabhängig vom gesellschaftlichen Umfeld definiert und umfasst nur die Befriedigung der elementaren Bedürfnisse wie Nahrung, Kleidung und Obdach. Die relative Armut hingegen ist abhängig vom gesellschaftlichen Umfeld (z.B. Land, Kanton): Eine Person gilt als arm, wenn sie im Vergleich zu den Menschen in ihrem Umfeld aus finanziellen Gründen ein stark eingeschränktes Leben führen muss. Armut wird also nicht unmittelbar als Problem der Unterversorgung mit überlebenswichtigen Gütern verstanden, sondern als eine extreme Ausprägung sozialer Ungleichheit⁸. Die Armutsdiskussion in europäischen Ländern meint mit Armut implizit immer die relative Armut und so ist es auch in den Sozialberichten des Kantons Bern. In der Forschung zu relativer Armut unterscheidet man verschiedene theoretische Ansätze: Der Ressourcenansatz definiert Armut als Unterausstattung mit finanziellen Mitteln, die damit als einzige Ressource einer Person oder eines Haushaltes betrachtet werden. Demgegenüber stellt das Lebenslagenkonzept einen mehrdimensionalen Ansatz dar. Dieser definiert Armut als Unterausstattung mit Ressourcen in den Bereichen Bildung, Arbeit, Wohnen, Gesundheit oder in der Teilnahme am sozialen und kulturellen

⁸ Siehe Glossar.

len Leben.⁹ Eine Weiterentwicklung davon ist der Capability-Ansatz von Amartya Sen, der den Handlungsspielraum einer Person ins Zentrum setzt und Armut als Mangel an Handlungschancen definiert. Handlungschancen hängen von den vorhandenen Gütern (z. B. Einkommen) und den sozialen und strukturellen Möglichkeiten ab, diese Güter so einzusetzen, dass der persönliche Handlungsspielraum erweitert werden kann.¹⁰

Inhaltlich überschneiden sich die verschiedenen Ansätze. Defizite in den Lebensbereichen Bildung, Arbeit, Wohnen, Gesundheit und der Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben sowie damit verbundene eingeschränkte Handlungschancen sind oft die Ursachen für eine Einkommensschwäche. Umgekehrt wirkt sich finanzielle Bedürftigkeit direkt auf die Handlungschancen einer Person aus. Wer von Armut spricht, redet deshalb nicht nur über den Kontostand, sondern auch über die Lebenssituation der betroffenen Menschen insgesamt.

Eine in der Literatur weit verbreitete Definition, welche die Mehrdimensionalität von Armut erfasst, geht zurück auf einen Entschluss des Rates der Europäischen Union im Jahr 1984: «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.»¹¹

Da sich die Messung der Armut auf objektive, quantifizierbare Faktoren abstützen muss, verwendet man in empirischen Untersuchungen oft einen auf die Ausstattung mit finanziellen Gütern eingeschränkten Armutsbegriff. Diese Beschränkung ist aus praktischen Gründen notwendig und für Analysen wie in diesem Bericht vertretbar, denn die prekäre finanzielle Situation ist ein zentraler Hinweis auf eine Armutssituation.

Armutsgrenze

Wie die Armut, kann auch die Armutsgrenze aus einer absoluten und einer relativen Perspektive definiert werden. Die absolute Armutsgrenze bezeichnet das Existenzminimum, das zur Befriedigung des Grundbedarfs notwendig ist. Im Unterschied dazu wird eine relative Armutsgrenze im Verhältnis zur Wohlstandsverteilung bzw. zum allgemeinen Lebensstandard im gesellschaftlichen Umfeld bestimmt. In der Regel definiert man die relative Armutsgrenze im Verhältnis zum mittleren Einkommen.

In der Schweiz gibt es keinen politischen Konsens über eine einheitlich definierte Armutsgrenze. Auf gesetzlicher Ebene bestehen drei unterschiedlich definierte Existenzminima, die sich in Berechnungsart und Höhe unterscheiden. Neben dem betriebsrechtlichen Existenzminimum, das einen sogenannten Notbedarf definiert, der im Falle einer Pfändung rechtlich geschützt ist, sind dies das Existenzminimum gemäss Ergänzungsleistungen der AHV/IV und das sozialhilferechtliche Existenzminimum. Die beiden Letzten definieren einen Anspruch auf Transferleistungen, das heisst, auf staatliche Unterstützungszahlungen.

In der Armuts- und Wohlstandsliteratur verwendet man in erster Linie relative Armutsgrenzen. Diese bezeichnen Menschen als arm, die viel weniger Geld zur Verfügung haben als die grosse Mehrheit der Bevölkerung. Verteilungsorientierte Armutsgrenzen bilden die Basis der meisten internationalen Armutsvergleiche; ebenso werden sie für Untersuchungen über die Schweiz oder einzelne Kantone verwendet.¹²

In Übereinstimmung mit einschlägigen Definitionen vieler internationaler und nationaler Referenzinstitutionen (EU, OECD, Unicef, WHO, Statistisches Bundesamt Deutschland, Bundesamt für Statistik) definiert der Sozialbericht einen Haushalt als armutsgefährdet, wenn sein verfügbares Einkommen¹³ geringer ist als 60 Prozent des mittleren verfügbaren Einkommens (Median¹⁴) aller Haushalte.

Im Kanton Bern waren dies 2013 für einen Einpersonenhaushalt monatlich 2394 Fran-

⁹ Leu et al. 1997; Ulrich/Binder 1998.

¹⁰ Drilling 2004.

¹¹ Zitiert nach Leu et al. 1997: 50–51.

¹² Wanner/Gabadinho 2008; Wanner 2012; Bundesamt für Statistik BFS 2014.

¹³ Siehe Glossar.

¹⁴ Siehe Glossar.

ken. Erreicht der Haushalt die 50-Prozent-Grenze des mittleren verfügbaren Einkommens nicht, so wird er als arm bezeichnet. Diese Grenze lag 2013 bei 1995 Franken. Für eine vierköpfige Familie (zwei Erwachsene und zwei Kinder unter 14 Jahren) lag die Armutsgefährdungsgrenze im Jahr 2013 bei 5027 Franken und die Armutsgrenze lag bei 4190 Franken monatlich. Bedenkt man, dass eine Person bzw. ein Haushalt mit dem Betrag insbesondere die Wohnungsmiete, eine (allenfalls verbilligte) Prämie der Krankenversicherung und allgemeine Lebenshaltungskosten decken muss, scheinen diese beiden Grenzen vernünftige Indikatoren für die Armutsgefährdung oder die Armut im Kanton Bern zu sein. Mit diesen beiden Grenzwerten können nicht nur Aussagen zu den unmittelbar von Armut betroffenen Personen gemacht werden. Zusätzlich kann man auch die Situationen jener Personen darstellen, die nur einen kleinen Schritt von der Armut entfernt sind und deren Alltag von Prekarität geprägt ist.

Kritikerinnen und Kritiker der relativen Armutsgrenze bemängeln, dass diese Grenze von der Entwicklung der Einkommensverteilung abhängig ist und daher Armut unter gewissen Bedingungen überschätzt werden könnte. Gelingt es breiten Kreisen des Mittelstandes, ihr Einkommen von einem Jahr zum nächsten massgeblich zu steigern, so erhöhen sich die Armuts- und die Armutsgefährdungsgrenze. Es ist deshalb theoretisch möglich, dass ein Haushalt mit bescheidenen finanziellen Mitteln im einen Jahr nicht als arm gilt und im anderen Jahr unter die angehobene Armutsgrenze sinkt, obwohl sich sein Einkommen nicht verändert hat. Selbstverständlich sind auch umgekehrte Phänomene möglich. Konkret zeigt sich für den Kanton Bern seit 2001 kein massgeblicher Anstieg der mittleren Einkommen (vgl. Kap. 4.1.4). Hingegen sind die Einkommen in der einkommensschwächsten Schicht seit 2001 sehr deutlich gesunken.

Existenzsicherung

Das schweizerische System der sozialen Sicherung geht davon aus, dass der Lebensunterhalt in erster Linie durch Erwerbstätigkeit und familiäre Strukturen gesichert wird. Dabei sollten erwachsene Personen in der Lage sein, aus eigener Kraft für ihren bzw. den Lebensunterhalt ihrer Familie aufzukommen (individuelle Existenzsicherung). Neben den Einnahmen spielen Zwangsausgaben wie Steuern, Krankenversicherungsprämien und feste Ausgaben wie die Miete bei der Existenzsicherung eine wichtige Rolle. Vom Einkommen abgezogen, definieren sie das Einkommen, das einem Haushalt zur Deckung des materiellen Bedarfs zur Verfügung steht.

Gelingt die eigenverantwortliche Existenzsicherung nicht, kommen subsidiär die verschiedenen Instrumente der kollektiven Existenzsicherung zum Tragen: ein System von unterschiedlichen staatlichen und privaten Akteuren mit entsprechenden Ersatzleistungen. Nach dem Sozialzielkatalog der Bundesverfassung haben sich Bund und Kantone in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative dafür einzusetzen, dass jede Person an der sozialen Sicherheit teilhat.¹⁵ Die Instrumente der kollektiven Existenzsicherung sollen der Bevölkerung Sicherheit in den Wechselfällen des Lebens und einen angemessenen Lebensunterhalt gewährleisten.

In der Schweiz beruhen die Instrumente der kollektiven Existenzsicherung auf den bundesrechtlich geregelten Sozialversicherungen und den kantonalen Sozialleistungen. Bei den Leistungen unterscheidet man die Bereiche Prävention, Transferleistungen und Integration. Diese drei Säulen der Existenzsicherung eignen sich zur Erfassung und Beschreibung sowohl der Leistungen der Sozialversicherungen als auch jener der kantonalen Sozialleistungen. Die beiden Teilsysteme – individuelle und kollektive Existenzsicherung – sind eng miteinander verknüpft.

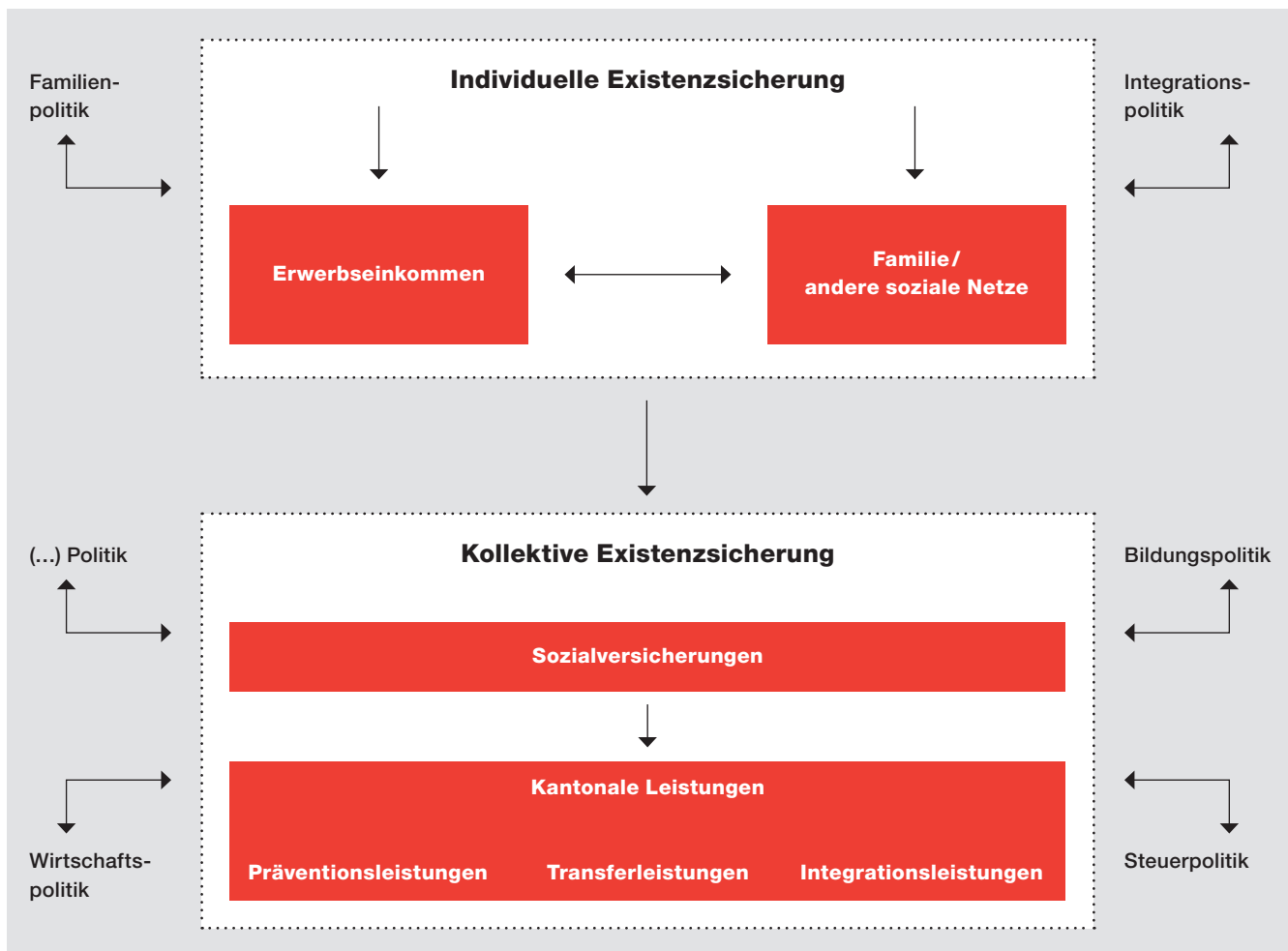
Die Möglichkeiten und Instrumente der Existenzsicherung sind von gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sowie verschiedenen Politikbereichen beeinflusst. Als typisches Querschnittsthema erfordern die Planung und Steuerung der Existenzsicherung daher eine Gesamtkoordination von Sozial-, Familien-, Bildungs-, Wirtschafts- und Steuerpolitik.

¹⁵ Art. 41 Abs. 1 Bst. a BV.

Die Funktionsweise der Existenzsicherung kann in einem vereinfachten Modell dargestellt werden. Es zeigt verschiedene Ebenen der Existenzsicherung und macht Zusammenhänge sichtbar.¹⁶

Abbildung 1

Das Schweizerische Modell der Existenzsicherung



Gestützt auf die Grundsätze der Existenzsicherung wird in diesem Bericht für die Beurteilung der wirtschaftlichen Situation dasjenige Einkommen betrachtet, das eine Person bzw. ein Haushalt aus eigener Kraft und/oder durch Sozialversicherungsleistungen erwirtschaftet. Sozialversicherungsleistungen werden zum Erwerbseinkommen gerechnet, da der Anspruch auf die meisten Leistungen eng an die Erwerbsarbeit gekoppelt ist. Reicht dieses Einkommen zur Existenzsicherung nicht aus, so liegt eine Armutssituation vor. In diesem Sinne werden bezüglich der Sozialversicherungen eine Nachtransferarmut, bezüglich der Bedarfsleistungen¹⁷, beispielsweise Ergänzungsleistungen zur AHV/IV und Sozialhilfe, hingegen eine Vortransferarmut ausgewiesen.

Ein armutsgefährdeter oder armer Haushalt hat also seine finanzielle Selbständigkeit verloren und die Einkommen aus Erwerbsarbeit, Sozialversicherungen und Rentenbezügen reichen nicht aus, um einen minimalen Lebensstandard zu garantieren. Der Haushalt kommt ohne gezielte, bedarfsabhängige Unterstützungsleistungen nicht oder nur sehr knapp über die Runden. Diese Definition ist die Grundlage für eine präventive Armutspolitik, die das Ziel verfolgt, dass möglichst viele Personen ihre Existenz aus eigener Kraft sichern können.

¹⁶ Das Modell der Existenzsicherung wurde bei der Erarbeitung der ersten beiden Sozialberichte der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern GEF 2008, 2010 entwickelt.

¹⁷ Siehe Glossar.

3.2 Datenquellen

Steuerdaten

Die Steuerdaten eignen sich besonders gut als Datengrundlage zur Analyse der wirtschaftlichen Situation der Berner Bevölkerung. Die Steuerdaten erfassen den grössten Teil der Haushalte und ermitteln neben den Erwerbs- und Renteneinkommen sowie anderen Einkünften die Vermögen der Haushalte. Dies ermöglicht, bei der Ermittlung der Armutsbevölkerung neben dem verfügbaren Einkommen (= Bruttoeinkommen¹⁸ abzüglich Zwangsabgaben wie Steuern, Alimente¹⁹, lohnabhängige Sozialversicherungsabzüge und eines Teils der Berufsauslagen²⁰) fünf Prozent des Vermögens zu berücksichtigen. Einkommensschwache Haushalte mit einem grossen Vermögen werden zudem aus der Armutsbevölkerung ausgeschlossen.²¹ Damit wird sichergestellt, dass keine Haushalte als arm oder armutsgefährdet erscheinen, die real über einen höheren Lebensstandard verfügen. Dies gelingt in der Art mit keiner anderen Datenquelle.²²

Da Sozialversicherungsleistungen in den Steuerdaten als Einkommen erscheinen, vermitteln die Daten ein umfassendes Bild der wirtschaftlichen Situation der Berner Bevölkerung vor Inanspruchnahme bedarfsabhängiger Sozialleistungen. Dies ist zweckdienlich für eine Armutsanalyse, die davon ausgeht, dass jene Personen arm sind, die ihre finanzielle Selbständigkeit verloren haben.

Ein weiterer Vorzug der Steuerdaten besteht in ihrer hohen Genauigkeit, z. B. im Vergleich mit Umfrageresultaten. Da die Pflicht zur Deklaration der verschiedenen Einkommen besteht, handelt es sich bei Steuerdaten gewissermassen um eine Vollerhebung²³. Fehlende Angaben sind selten und Antwortausfälle gibt es kaum.

Insgesamt gelten Steuerdaten als sehr verlässliche sozialwissenschaftliche Quelle.²⁴ Es sind allerdings administrative Daten, die nicht im Hinblick auf sozialwissenschaftliche Untersuchungen erhoben werden, sondern der Steuerlogik folgen. Dies führt bei der Analyse zu einigen Herausforderungen:

Haushaltsdefinition

Die Grundeinheiten sind in der Steuerlogik die Steuersubjekte. Das sind jene Personen, für die jeweils eine einzelne oder gemeinsame Steuererklärung eingereicht wird. Dies stimmt mit dem üblicherweise statistisch erfassten Haushalt nicht immer überein. Probleme bereitet die Rekonstruktion von Haushalten insbesondere bei älteren Kindern und Konkubinen²⁵:

Kinder bis 16 Jahre sind ihren Eltern zugeordnet, danach reichen sie eine eigene Steuererklärung ein. Auch wenn sie noch bei den Eltern wohnen, werden sie zum eigenen Steuersubjekt und würden ohne Korrektur nicht dem Elternhaushalt zugeordnet. Dieses Problem lässt sich befriedigend lösen, weil der Kanton Bern für die Prüfung des Anspruchs auf Verbilligung der Krankenversicherungsprämien die Angaben aus den Steuerdaten in diesem Punkt durch Zuzug anderer Quellen korrigiert. Kinder bis zum vollendeten 18. Altersjahr zählen zum Elternhaushalt. Die 18- bis 25-Jährigen werden weiterhin dem Elternhaushalt zugeordnet, wenn sie ledig sind und nicht dauerhaft ein Nettoeinkommen von mehr als 21 000 Franken pro Jahr verdienen.

Konkubinate sind weder aufgrund der Steuerdaten noch aufgrund der Prämienverbilligung identifizierbar. Weil Alleinlebende einen Alleinstehendenabzug vornehmen kön-

¹⁸ Siehe Glossar.

¹⁹ Siehe Glossar.

²⁰ Nicht berücksichtigt werden die Prämien der Krankenversicherung.

²¹ Haushalte mit einem Reinvermögen über 120 000 Franken (150 000 Franken bei Ehepaaren) gelten auch bei einem niedrigen Einkommen nicht als arm oder armutsgefährdet.

²² Für die Analyse der Steuerdaten wurden externe Experten eines privaten Forschungsbüros (Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS) beigezogen.

²³ Siehe Glossar.

²⁴ Wanner/Gabadinho 2008: 15f.

²⁵ Siehe Glossar.

nen, wissen wir nur, wer wirklich alleinstehend ist. Die übrigen Haushalte sind der Kategorie «Mann/Frau in Mehrpersonenhaushalt» zugeordnet.

Nicht steuerpflichtige Einkommen

Da die Steuerdaten nur Angaben zu steuerpflichtigen Einkommen und Vermögen enthalten, fehlt neben den bedarfsabhängigen Sozialleistungen (z.B. Ergänzungsleistungen zu AHV/IV oder Sozialhilfe) ein grosser Teil der privaten Unterhalts- und Unterstützungszahlungen. Enthalten sind einzig die deklarierten Alimente. Bei jungen Erwachsenen sind Unterhalts- und Unterstützungszahlungen von Eltern und anderen Verwandten besonders häufig. Die Gesamteinkommen dieser jungen Erwachsenen lassen sich mit Steuerdaten deshalb nicht zuverlässig bestimmen. Aus diesem Grund konzentrieren sich die Auswertungen zur Armut oder Armutsgefährdung auf Haushalte mit Dossierträgerinnen und Dossierträgern²⁶ ab dem 26. Lebensjahr.

Keine quellenbesteuerten Personen

Ausländerinnen und Ausländer, die Quellensteuer entrichten, fehlen in den Steuerdaten. Dabei handelt es sich um Personen, die ihren steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt im Kanton Bern haben, aber keine Niederlassungsbewilligung (Ausweis C) besitzen und nicht mit einer Person verheiratet sind, die über einen Schweizer Pass oder eine Niederlassungsbewilligung verfügt.

Insgesamt sind in den bereinigten Steuerdatensätzen, die für die Analysen verwendet wurden, je nach Steuerjahr zwischen 86 und 88 Prozent der ständigen Wohnbevölkerung des Kantons Bern enthalten. 2013 umfasst der Datensatz rund 482 100 Haushalte und 863 300 Personen. Die Differenz zur ständigen Wohnbevölkerung (2013: rund 1 001 300) ist hauptsächlich auf vier Gründe zurückzuführen: erstens auf den Ausschluss von Haushalten mit Dossierträgerinnen und -trägern unter 26 Jahren; zweitens auf die fehlenden Angaben zu Quellenbesteuerten; drittens auf den Ausschluss von Personen, die nicht das ganze Jahr im Kanton wohnten (Zuzüge, Wegzüge, Todesfälle); viertens auf den Ausschluss von Personen, die nach Ermessen taxiert wurden und deren Steuererklärungen deshalb keine genauen Angaben zu den Einkommen enthalten.

Ergänzung der Steuerdaten mit Angaben aus dem Einwohnerregister des Kantons Bern

Mit einer Planungserklärung hat der Grosse Rat bei der Kenntnisnahme des 3. Sozialberichts 2012 gefordert, dass im nächsten Sozialbericht der Anteil von armutsgefährdeten Haushalten mit Personen mit Migrationshintergrund ausgewiesen werde.

Die in den Steuerdaten enthaltenen Angaben zur Staatsangehörigkeit sind allerdings für vertiefte Analysen zu unspezifisch und weisen einen hohen Anteil an fehlenden Werten auf. Entsprechende Auswertungen wurden deshalb in den früheren Sozialberichten nur zurückhaltend dargestellt. Für detaillierte Auswertungen zur Staatsangehörigkeit der Haushalte ist es erforderlich, das Datenset der Steuerdaten mit ausgewählten Angaben aus dem Einwohnerregister zu ergänzen. Dies wurde für diesen Bericht erstmals durchgeführt. Somit konnten Auswertungen nach Staatsangehörigkeit und Haushaltstypen in den Bericht aufgenommen werden. Ferner wurden durch die Verknüpfung Aussagen zu den Herkunftsländern ausländischer Personen möglich.

Da die Basis für die Auswertungen die Steuerdaten sind, ist allerdings zu beachten, dass auch hier Ausländerinnen und Ausländer nicht vollständig erfasst sind, weil Angaben zu quellenbesteuerten Personen fehlen.

Sozialhilfestatistik

Die Schweizerische Sozialhilfe(-empfänger-)statistik ist eine Bundesstatistik, die in sämtlichen Kantonen jährlich und mittlerweile als Vollerhebung durchgeführt wird. Die Grundgesamtheit bilden alle Fälle (d.h. alle Antrag stellenden Personen), die im Erhe-

²⁶ Siehe Glossar.

bungsjahr wirtschaftliche Sozialhilfe bezogen haben sowie alle durch diese Fälle mitunterstützten Personen (z. B. Ehepartner und/oder Kinder). Die Statistik beinhaltet detaillierte Informationen zur sozialen und wirtschaftlichen Lage der Sozialhilfebeziehenden sowie Angaben zur Entwicklung, zur Dauer des Leistungsbezugs und zu den Gründen für den Leistungsstopp. Diese schweizweit nach einheitlichen Kriterien erhobene Statistik lässt sowohl Vergleiche zwischen den Kantonen als auch zwischen Kantonen und dem Schweizer Durchschnitt zu.

Da die Sozialhilfe das letzte Auffangnetz im System der sozialen Sicherheit darstellt, fokussiert sich die Sozialhilfestatistik auf einen Personenkreis, der im engeren Sinn zur armutsbetroffenen Bevölkerung gehört. Es handelt sich bei den Sozialhilfebeziehenden jedoch nicht um genau denselben Personenkreis wie bei den mit den Steuerdaten identifizierten armutsbetroffenen Personen: Bei der Armuts- und Armutsgefährdungsgrenze handelt es sich um eine verteilungsorientierte Grenze, das heisst, ihre Höhe orientiert sich am mittleren Einkommen der Haushalte. Die Sozialhilfegrenze hingegen ist bedarfsorientiert und setzt bei dem Betrag an, den Personen benötigen, um diejenigen Waren und Dienstleistungen zu erwerben, mit denen das soziale Existenzminimum gedeckt werden kann.²⁷

Unterschiede zwischen Steuerdaten und Sozialhilfedaten

Die in den jeweiligen Datenquellen ermittelten Personengruppen – Armutsbetroffene und Armutsgefährdete in den Steuerdaten einerseits und Sozialhilfebeziehende in den Daten der Sozialhilfestatistik andererseits – sind nicht genau identisch. Wegen der nachfolgend erläuterten konzeptionellen und methodischen Unterschiede können die Ergebnisse der Auswertungen der Steuerdaten nicht direkt mit denjenigen der Sozialhilfestatistik verglichen werden.

- Konzeptionelle Unterschiede: Armuts-/Armutsgefährdungsgrenze und Sozialhilfegrenze

Bei der auf der Basis der Steuerdaten ermittelten Armuts- und Armutsgefährdungsgrenze handelt es sich um verteilungsorientierte Grenzen: Ihre Höhe orientiert sich am mittleren Einkommen der Haushalte. Die Sozialhilfegrenze dagegen ist bedarfsorientiert: Sie wird bei dem Betrag angesetzt, den Personen benötigen, um diejenigen Waren und Dienstleistungen zu erwerben, mit denen das soziale Existenzminimum gedeckt werden kann. Je nach individueller Lebenssituation (z. B. Mietkosten, krankheits- oder behinderungsbedingte Ausgaben) kann diese bedarfsorientierte Grenze unterschiedlich hoch sein. Grundsätzlich gilt, dass die spezifische Lebenssituation bei der Prüfung des Anspruchs auf Sozialhilfe in einem Ausmass gewürdigt wird, wie dies mit Steuerdaten nicht möglich ist.

- Vermögensanrechnung

Bei der Prüfung des Sozialhilfeanspruchs sind die Kriterien zur Vermögensanrechnung strenger: Bis auf einen kleinen Betrag muss das Vermögen aufgebraucht werden.

- Bedarfsabhängige Sozialleistungen, die der Sozialhilfe vorgelagert sind

Die Sozialhilfe ist keineswegs die einzige bedarfsabhängige Sozialleistung, die Haushalten das Existenzminimum sichern kann. Dasselbe kann mit Prämienvorbildungen der Krankenversicherung, Stipendien oder Ergänzungsleistungen zur AHV/IV erreicht werden. Diese haben wiederum eigene und von der Sozialhilfe abweichende Anspruchskriterien. Vor allem die Ergänzungsleistungen zur AHV spielen bei der Armutsbekämpfung im Alter eine besondere Rolle, die Sozialhilfe kommt nur in Ausnahmefällen zum Tragen. Aber auch unter den Personen im Erwerbsalter (18 Jahre bis Rentenalter) gab es im Kanton Bern 2013 rund 13 600 Menschen, hauptsächlich IV-Bezügerinnen und -Bezüger, die mit ordentlichen Ergänzungsleistungen unterstützt wurden.

- Unterschiedlicher Beobachtungszeitraum

Die Steuerdaten bilden die wirtschaftliche Situation eines Haushaltes während eines ganzen Jahres ab. Die Sozialhilfestatistik erfasst hingegen die jeweils aktuelle wirt-

²⁷ Regierungsrat des Kantons Bern 2012a: 45.

schaftliche Situation. Daher kann es vorkommen, dass ein Haushalt vorübergehend von der Sozialhilfe unterstützt wird, aber übers ganze Jahr betrachtet das Existenzminimum erreicht.

3.3 Befragung von Personen im Erwerbsalter mit anhaltend knappen finanziellen Mitteln

Gewisse Informationen, die für die Sozialberichterstattung und die Armutsbekämpfung von Bedeutung sind, konnten anhand der vorhandenen Daten für die früheren Sozialberichte nicht zuverlässig oder gar nicht erhoben werden. Zur Schliessung solcher Datenlücken wurde im Frühjahr 2015 eine breit angelegte telefonische Befragung von Armutsbetroffenen im Kanton Bern durchgeführt.²⁸

Die Stichprobe der Befragung wurde mit den Steuerdaten gebildet, die den Analysen der wirtschaftlichen Situation der Berner Bevölkerung im Sozialbericht zugrunde liegen. Die Zielgruppe waren armutsgefährdete und -betroffene Personen zwischen 28 und 62 Jahren mit anhaltend knappen finanziellen Mitteln.²⁹ Personen, die wegen einer (Vollzeit-)Ausbildung nur über ein geringes Einkommen verfügen – hauptsächlich Studierende – wurden aus der Befragung ausgeschlossen, da diese häufig von ihren Eltern unterstützt werden und meistens über gute Zukunftsperspektiven verfügen. Ebenso wurden jüngere Personen (bis zu 32 Jahren) ausgeschlossen, die noch bei ihren Eltern leben. Auch hier wäre es kaum möglich gewesen, die finanziellen Verhältnisse des (Eltern-)Haushalts zuverlässig zu bestimmen.³⁰

Mit spezifischen statistischen Methoden wird sichergestellt, dass Aussagen zur ganzen Stichprobe sowie zu einzelnen Untergruppen, beispielsweise zu Alleinerziehenden, stichhaltig sind.

Insgesamt wurden rund 620 Interviews geführt. Die Interviewsprachen waren Deutsch, Französisch und Englisch und die Interviews dauerten ca. zwanzig Minuten.³¹

Inhaltlich gliederte sich das Interview in verschiedene Teile. Im Zentrum der Befragung stand die Erwerbssituation der armutsbetroffenen und -gefährdeten Menschen. Dafür wurden Fragen zur Erwerbstätigkeit und/oder Erwerbslosigkeit der Interviewten sowie zur Erwerbssituation von allfälligen Partnerinnen und Partnern gestellt. Ein bedeutender Frageblock betraf den Bezug von Bedarfsleistungen und anderen Unterstützungsleistungen. Neben den Informationen zur Erwerbssituation und zu den Bedarfsleistungen, die in den Steuerdaten nicht enthalten sind, sollte mit der Befragung auch ein Eindruck von nichtmonetären Dimensionen der Armut gewonnen werden. Daher waren Gesundheit und die Inanspruchnahme von Beratung weitere Themen der Befragung.

²⁸ Die Basis für die Befragung ist die Massnahme 3 im Sozialbericht 2012. Das Konzept für die Befragung wurde vom Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS in Zusammenarbeit mit der GEF und der Steuerverwaltung erstellt. Bei der Fragebogenentwicklung war auch das Bundesamt für Sozialversicherungen BSV vertreten. Für die Durchführung der Befragung wurde das Forschungsinstitut Link ausgewählt. Bei der Befragung war der Datenschutz vollumfänglich gewährleistet.

²⁹ Die Auswahl der Befragten erfolgte aufgrund der Steuerdaten 2013. Die Befragung wurde aber nur durchgeführt, wenn die Befragten zum Zeitpunkt der Befragung (2015) immer noch über knappe finanzielle Mittel verfügten.

³⁰ Unter Berücksichtigung aller Kriterien ergab sich eine Grundgesamtheit von 26300 Personen aus 21 600 Haushalten für die Auswahl der Interviewpartner.

³¹ Auf weitere Sprachen wurde verzichtet, weil nur ein sehr breites Angebot an Fremdsprachen eine angemessene Abbildung der ausländischen Wohnbevölkerung erlaubt hätte und dafür der finanzielle Aufwand zu gross gewesen wäre.

Die Lebenschancen von Personen hängen nicht nur von den finanziellen Mitteln ab, über die sie verfügen. Neben ökonomischen sind soziale und kulturelle Ressourcen, beispielsweise Beziehungen und Bildung, ebenso entscheidend für vielfältige Handlungsspielräume. Armut als Mangel von Handlungschancen ist deshalb nicht auf die ökonomische Situation reduzierbar. Ohne Frage schränken geringe finanzielle Mittel jedoch die Handlungschancen einer Person ein: Finanzielle Bedürftigkeit ist ein starker Hinweis auf ein Armutsproblem. Die wirtschaftliche Situation der Bevölkerung ist daher eine wichtige Grösse in der Armutsberichterstattung. Dank den Steuerdaten ist es möglich, die wirtschaftliche Situation der Berner Bevölkerung über mehr als ein Jahrzehnt, von 2001 bis 2013³², darzustellen.³³

4.1 Einkommen und Vermögen

Die wirtschaftliche Situation von Haushalten ist wesentlich von ihren Einkommens- und Vermögensverhältnissen bestimmt. Sie sind entscheidend für den finanziellen Spielraum eines Haushalts. Innerhalb einer Bevölkerung verweisen die Verteilungen von Einkommen und Vermögen auf das Ausmass der sozialen Ungleichheit und auf die Verbreitung von Armut und Reichtum. Die Sozialberichte des Kantons Bern untersuchen die wirtschaftliche Situation der Bevölkerung anhand ihrer Einkommens- und Vermögensverhältnisse. Sie analysieren Armut und Armutsgefährdung im Kanton und verfolgen seit dem zweiten Bericht (2010) die Entwicklung von Armut. Der vorliegende vierte Sozialbericht nimmt dazu neu die folgenden Themen auf: Armutsgefährdung nach Staatsangehörigkeit, Armutsgefährdung nach regionaler Differenzierung, Armutsgefährdung und Erwerbsbeteiligung sowie einige nichtmonetäre Aspekte von Armut. Zudem stellt er im Kapitel zur Sozialhilfe Vergleiche mit der gesamten Schweiz dar.

³² Zusätzlich zu den Jahren 2001 und 2013 werden die Werte des Jahres 2010 gezeigt. Da das Jahr 2010 das letzte Datenjahr war für die Auswertungen für den Sozialbericht 2012, werden damit die Unterschiede zwischen dem vorliegenden und dem letzten Sozialbericht direkt sichtbar.

³³ Es sind keine interkantonalen Vergleiche möglich, da für andere Kantone z. T. keine Analysen vorhanden sind oder solche, die eine andere Datenbasis verwenden.

Wichtigstes in Kürze

- Bei Personen im Erwerbsalter ist das Erwerbseinkommen die wichtigste Einkommensquelle (Kap. 4.1.1).
- Unter den Personen im Erwerbsalter ist die Erwerbsbeteiligung seit 2001 gestiegen – fast ausschliesslich aufgrund der häufigeren Erwerbstätigkeit der Frauen (Kap. 4.1.2).
- Trotz gesteigerter Erwerbsbeteiligung hat der Anteil der Haushalte, die ein Erwerbseinkommen versteuern, leicht abgenommen. Zugenommen hat v. a. der Anteil der Doppelverdiener-Haushalte (Kap. 4.1.2).
- Die Bezugsquote³⁴ von Leistungen der Arbeitslosenversicherung stieg aufgrund der Finanz- und Wirtschaftskrise in den Jahren 2009 und 2010. Nach einem Rückgang in den beiden Folgejahren ist sie im Jahr 2013 wieder leicht angestiegen (Kap. 4.1.3).
- Bei Personen im Erwerbsalter ist die Bezugsquote der AHV/IV-Renten seit 2005 leicht und ab 2008 deutlicher zurückgegangen. Heute liegt sie wieder leicht unter dem Niveau von 2001. Dies ist zu wesentlichen Teilen auf eine sinkende Anzahl von IV-Rentnern und -Rentnerinnen zurückzuführen (Kap. 4.1.3).
- Das verfügbare Einkommen der einkommensschwächsten Haushalte war 2013 teuerungsbereinigt um einen Drittel geringer als 2001 (ohne Berücksichtigung der Rentnerhaushalte). Die oberen und mittleren Einkommensschichten konnten ihre Einkommen zwischen 2001 und 2013 leicht steigern (Kap. 4.1.4).
- Der Anteil der Haushalte, die kein Erwerbseinkommen versteuern, ist bei den einkommensschwächsten Haushalten nicht nur mit Abstand am grössten, er ist zudem in dieser Einkommensgruppe seit 2001 kontinuierlich gestiegen, von 28 Prozent im Jahr 2001 auf 41 Prozent im Jahr 2013 (Kap. 4.1.4).
- Von 2002 bis 2013 hat die Ungleichverteilung der Vermögen im Kanton Bern zugenommen. Im Jahr 2013 verfügten 5,4 Prozent der Haushalte über ein Reinvermögen von einer Million Franken oder mehr. Diese Haushalte besitzen zusammen mehr als die Hälfte (54 Prozent) des gesamten Reinvermögens (Kap. 4.1.5).

4.1.1 Zusammensetzung der Einkommen

Im Jahr 2013 lag das mittlere Einkommen der Haushalte des Kantons Bern bei 68900 Franken (Median der Bruttohaushaltseinkommen³⁵): Je die Hälfte der Haushalte verfügte demnach über ein grösseres oder ein geringeres Einkommen. Von der gesamten Einkommenssumme stammen 68 Prozent aus Erwerbsarbeit, während die Renteneinkommen 20 Prozent und die deklarierten Vermögenserträge aus Wertschriften und Liegenschaften 9 Prozent ausmachen.

Die Bedeutung der verschiedenen Einkommensquellen verändert sich im Laufe des Lebens stark. Abbildung 2 zeigt die Zusammensetzung der Haushaltseinkommen nach Alter der Person, die in der Steuererklärung als Dossierträger erscheint – bei Ehepaaren ist dies stets der Mann. 96 Prozent des Gesamteinkommens der Haushalte mit einer Dossierträgerin oder einem Dossierträger im Alter von 26 bis 30 Jahren stammen aus Erwerbsarbeit. Mit steigendem Alter sinkt die Bedeutung der Erwerbseinkommen, während die Renteneinkommen an Gewicht gewinnen. Weil sich die Altersangabe auf die Dossierträgerin oder den Dossierträger bezieht, kann der Übergang vom Erwerbsalter ins Rentenalter nicht trennscharf beschrieben werden, denn es ist z. B. möglich, dass in einem «Rentnerhaushalt» eine erwerbstätige Ehefrau lebt. Gleichwohl werden die Veränderungen deutlich:

Bei Haushalten mit einer Dossierträgerin oder einem Dossierträger im Alter von 56 bis 60 Jahren machen die Erwerbseinkommen 81 Prozent der gesamten Einkommenssumme aus. Liegt das Alter der Dossierträgerin oder des Dossierträgers zwischen 66 und 70 Jahren, beträgt der Anteil an der gesamten Einkommenssumme nur noch 17 Prozent. Parallel dazu steigt der Anteil der Renteneinkommen und die Vermögens-einkommen werden immer wichtiger: Sind sie bei den Haushalten mit einer Dossier-

³⁴ Siehe Glossar.

³⁵ Siehe Glossar.

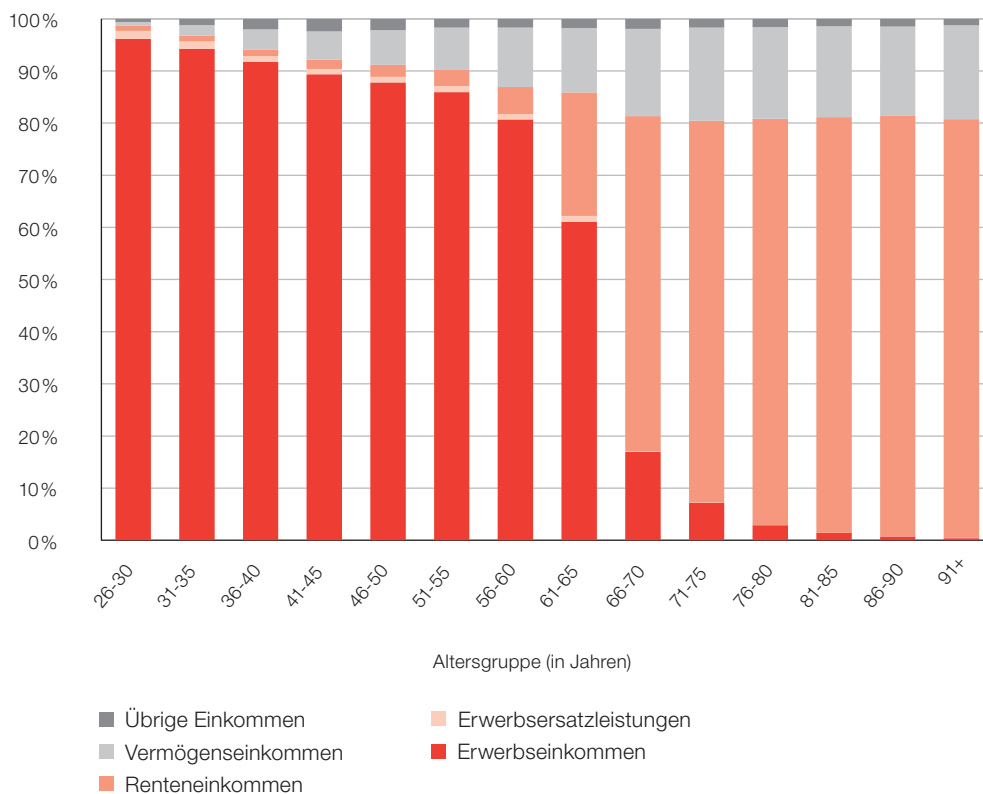
trägerin oder einem Dossierträger im Alter von 26 bis 30 Jahren weitgehend vernachlässigbar, so machen sie in den Rentnerhaushalten zwischen 17 und 18 Prozent der gesamten Einkommenssumme aus.

Abbildung 2

Zusammensetzung des Haushaltseinkommens nach Alter der Dossierträgerin oder des Dossierträgers, 2013

Lesebeispiel

Bei den Haushalten mit einer Dossierträgerin oder einem Dossierträger im Alter von 41 bis 45 Jahren (4. Säule von links) machen die Erwerbseinkommen 89 Prozent des Haushaltseinkommens aus.



Grundgesamtheit: Haushalte mit Dossierträgerinnen und Dossierträgern ab 26 Jahren

Erwerbseinkommen: Nettoeinkommen

Erwerbsersatzleistungen: Leistungen 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 Erbgemeinschaften und Miteigentum abzüglich Verlustvorträge

Quelle: Steuerverwaltung des Kantons Bern

4.1.2 Erwerbsbeteiligung und -einkommen

Für Menschen im Erwerbsalter und ihre Familien ist das Erwerbseinkommen in der Regel die wichtigste Einkommensquelle. Die Integration in den Arbeitsmarkt und die berufliche Position entscheiden daher wesentlich über die Verteilung des Wohlstands.

Im Jahr 2013 verzeichneten insgesamt 69 Prozent aller über 18-jährigen Personen, die eine Steuererklärung einreichen oder als Partnerin in einer Steuererklärung erschienen, ein Erwerbseinkommen.³⁶ Beschränkt man den Fokus auf jene Personen, die das Rentenalter noch nicht erreicht haben, sind es 88 Prozent. Die Erwerbsbeteiligung der Frauen im Alter von 18 bis 63 Jahren liegt dabei mit 84 Prozent um acht Prozentpunkte tiefer als jene der Männer im Erwerbsalter (92 %).

³⁶ Zur näheren Untersuchung der Erwerbsbeteiligung und der Erwerbseinkommen wird hier vorübergehend die Perspektive gewechselt: Damit die Entwicklung der Erwerbsintegration nach Alter präzise nachgezeichnet werden kann, beziehen wir uns zunächst nicht auf die Haushalte, sondern auf alle Personen ab 18 Jahren, die eine Steuererklärung einreichen oder als Partner bzw. Partnerin in einer Steuererklärung erscheinen.

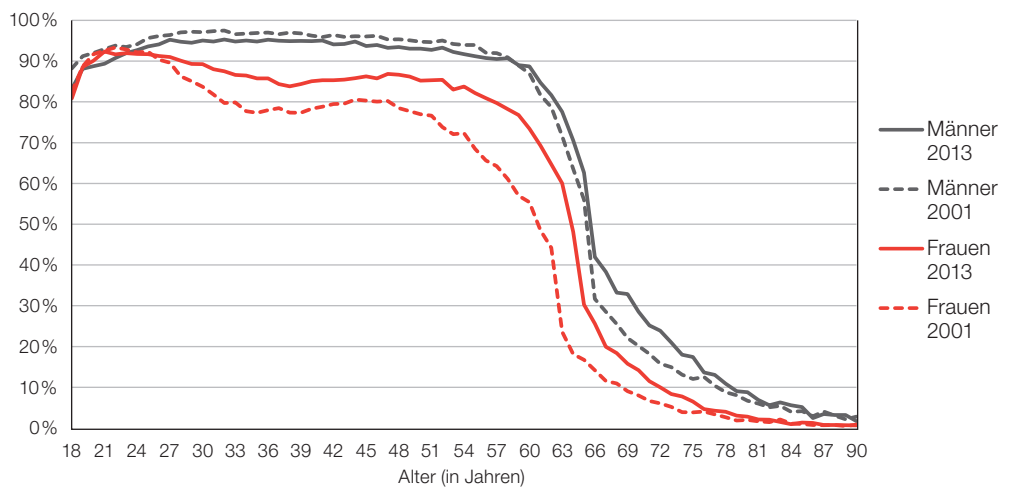
Abbildung 3 zeigt für die Jahre 2001 und 2013, wie sich die Erwerbsbeteiligung nach Alter und Geschlecht entwickelt hat. Die altersabhängige Erwerbsbeteiligung von Frauen und Männern verläuft zu beiden Zeitpunkten in den Grundzügen identisch: Bis Mitte zwanzig bewegen sich die Erwerbsbeteiligungen beider Geschlechter auf einem ähnlichen Niveau. Danach beginnt der Anteil der Frauen, die ein Erwerbseinkommen versteuern, zu sinken, während die Kurve der Männer weiter leicht ansteigt. Zusätzliche Auswertungen zeigen, dass dieser Effekt hauptsächlich auf Familiengründungen zurückzuführen ist. Am stärksten unterscheidet sich die Erwerbsbeteiligung von Frauen und Männern bei Paaren mit Kindern und bei älteren Paaren, deren Kinder aus dem gemeinsamen Haushalt ausgezogen sind.

Abbildung 3

Personen mit Erwerbsbeteiligung nach Alter und Geschlecht, 2001 und 2013

Lesebeispiel

Im Jahr 2001 waren 80 Prozent der 45-jährigen Frauen erwerbstätig. Im Jahr 2013 betrug der Anteil der erwerbstätigen 45-jährigen Frauen 87 Prozent.



Grundgesamtheit: Personen ab 18 Jahren

Quelle: Steuerverwaltung des Kantons Bern

Wie hat sich die Erwerbsbeteiligung von Frauen und Männern im Zeitraum von 2001 bis 2013 entwickelt? Das Ausmass der Erwerbsbeteiligung ist von unterschiedlichen Faktoren abhängig: Dazu gehören geschlechtsspezifische Rollenmuster und die Arbeitsteilung in Paarbeziehungen, Möglichkeiten zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie, der wirtschaftliche Strukturwandel und die kurzfristige konjunkturelle Entwicklung. Wesentliche Veränderungen sind in zwei Bereichen eingetreten: erstens allgemein bei der Erwerbsbeteiligung von Frauen, zweitens bei der Erwerbstätigkeit von Frauen und Männern nach dem Erreichen des Rentenalters.

Seit 2001 ist die Erwerbsbeteiligung von Personen im Erwerbsalter von 85,6 auf 88 Prozent gestiegen. Dies ist auf die häufigere Erwerbstätigkeit der Frauen zurückzuführen: Während die Erwerbsbeteiligung der Frauen im Erwerbsalter um gut sieben Prozentpunkte von 77,5 auf 84,4 Prozent zunahm, war sie bei den Männern leicht rückläufig (93,6 auf 91,7 %). Der Grund für diese Entwicklung liegt hauptsächlich darin, dass die Mütter häufiger im Erwerbsleben bleiben oder dorthin zurückkehren. Unter den Frauen im Alter von 26 bis 55 Jahren, die mit Partner und Kindern zusammenleben, stieg die Erwerbsbeteiligung von 70,1 Prozent (2001) auf 81,3 Prozent (2013). Ebenfalls deutlich erhöht hat sich die Erwerbsbeteiligung der über 50-jährigen Frauen, die mit ihrem Partner zusammenleben und deren Kinder wirtschaftlich selbständig, beziehungsweise ausgezogen sind. Anders verhält es sich bei den alleinerziehenden Müttern im Alter von 26 bis 55 Jahren: Sie waren bereits 2001 zu 89,8 Prozent erwerbstätig, dieser Anteil hat sich nicht weiter erhöht (2013: 88,4 %).

Bei den Männern sind die Veränderungen deutlich geringer. Bis zum Alter von 60 Jahren verläuft die Kurve von 2013 minimal unter derjenigen von 2001. Dabei spie-

len womöglich konjunkturelle Faktoren eine Rolle, denn die Arbeitslosenquote war im Kanton Bern 2001 geringer als 2013. Die markanteste Veränderung tritt bei den Männern nach dem Erreichen des Rentenalters auf: Unter den 66- bis 70-jährigen Männern hat die Erwerbsbeteiligung um einen Drittel zugenommen, von 25,7 Prozent (2001) auf 35,2 Prozent (2013). Dieses Phänomen ist jedoch nicht auf die Männer beschränkt, auch die Frauen sind nach dem Erreichen des Rentenalters 2013 häufiger erwerbstätig als zehn Jahre zuvor. In der Regel dürfte es sich um kleinere Teilzeitbeschäftigungen handeln: Zwei Jahre nach dem Erreichen des Rentenalters verzeichnen die erwerbstätigen Männer im Mittel (Median) ein Erwerbseinkommen von 12 600 Franken, bei den Frauen sind es 8400 Franken.

Sozialpolitisch ist nicht allein die Erwerbsintegration einzelner Personen von Bedeutung. Entscheidend für das Wohlstandsniveau einer Person ist letztlich das Erwerbseinkommen des Haushalts, in dem sie lebt. Es ist deshalb von Interesse, ob ein Haushalt überhaupt ein Erwerbseinkommen erzielt, und weiter, ob dieses ausreicht für die Existenzsicherung.

Interessanterweise zeigt sich, dass trotz gesteigerter Erwerbsbeteiligung der Anteil der Haushalte, die mindestens ein Erwerbseinkommen versteuern, nicht zugenommen hat. Eher das Gegenteil trifft zu: In den Haushalten mit einer Dossierträgerin oder einem Dossierträger zwischen 26 Jahren und dem ordentlichen Rentenalter sank der Anteil der Haushalte mit Erwerbseinkommen von 93,9 Prozent im Jahr 2001 auf 92,8 Prozent im Jahr 2013 (siehe Kapitel 4.2.5). Die höhere Erwerbsbeteiligung bei gleichzeitig stagnierendem oder sinkendem Anteil an Haushalten mit Erwerbseinkommen hat ihren Grund darin, dass es immer mehr Ehepaare gibt, bei denen beide erwerbstätig sind. Unter den Ehepaaren mit Kindern stieg der Anteil der Doppelverdiener-Haushalte von 68,2 Prozent (2001) auf 79,6 Prozent (2013), bei den Ehepaaren ohne Kinder von 62,1 Prozent (2001) auf 72,3 Prozent (2013). Dass der Anteil der Doppelverdiener-Ehepaare unter den Paaren ohne Kinder geringer ist, hat damit zu tun, dass es sich dabei meistens um ältere Paare handelt, die ihre Kinder heute nicht mehr finanziell unterstützen und unter denen traditionelle Geschlechterrollen noch verbreiteter sind. Oder den Frauen dieser Paare fällt es nach einem Erwerbsunterbruch schwerer, wieder eine Stelle zu finden.

Bei den Nicht-Ehepaarhaushalten dagegen hat sich die Erwerbsbeteiligung kaum verändert oder ist eher ein wenig zurückgegangen. Zugenommen hat also der Anteil der Frauen und vor allem der Mütter, die am Erwerbsleben teilhaben, nicht aber der Anteil der Haushalte, die auf eines oder mehrere Erwerbseinkommen zählen können.

4.1.3 Transfereinkommen

Als Transfereinkommen werden alle Zahlungen staatlicher Institutionen bezeichnet, die darauf abzielen, jene Haushalte und Privatpersonen finanziell zu unterstützen, die durch bestimmte Lebenssituationen oder Risiken besonders belastet sind (u. a. Alter, Krankheit, Invalidität, Arbeitslosigkeit). Die Transferleistungen umfassen einerseits Leistungen aus Sozialversicherungen, andererseits die Bedarfsleistungen, das heisst, staatliche Leistungen für Personen und Haushalte mit bescheidenen finanziellen Mitteln. Dazu gehören die Sozialhilfe, die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, die Verbilligungen der Krankenversicherungsprämien oder Stipendien. Renten und Taggelder aus den Sozialversicherungen werden in der Steuererklärung als Einkommen deklariert. Zu den Bedarfsleistungen hingegen fehlen Angaben in der Steuererklärung, da diese nicht versteuert werden müssen.

Die Bedeutung von Transferleistungen unterscheidet sich bei Personen im Erwerbsalter grundlegend von jener bei Personen im Rentenalter. Während Transferleistungen im Erwerbsalter bestimmte Risiken wie Krankheit, Invalidität, Arbeitslosigkeit oder Tod absichern und nur von einer Minderheit der potenziell Anspruchsberechtigten bezogen werden, bilden die Transferleistungen im Rentenalter in der Regel die Basis des Haushaltseinkommens.

Bei Personen im ordentlichen AHV-Alter sind als Transferleistungen vor allem Renteneinkommen relevant. Fast alle diese Personen beziehen eine Rente aus der ersten Säule (AHV), der mittlere Jahresbetrag hat sich unter Berücksichtigung der Teuerung kaum verändert. Die grösste Dynamik zeigt sich bei den Leistungen der zweiten Säule (berufliche Vorsorge). Der Bezug von Renten aus der beruflichen Vorsorge steigt. Aufgrund der Einführung des Obligatoriums im Jahr 1985 ist der Jahresbetrag von Renten der beruflichen Vorsorge bei jüngeren Seniorinnen und Senioren höher als bei älteren (unterschiedliche Beitragsdauer im Kapitaldeckungsverfahren³⁷). Aufgrund der geringen Dynamik in der Entwicklung der Transfereinkommen im Rentenalter stehen die Rentnerhaushalte im Weiteren nicht im Fokus der Analyse.

Entwicklung der Transfereinkommen im Erwerbsalter

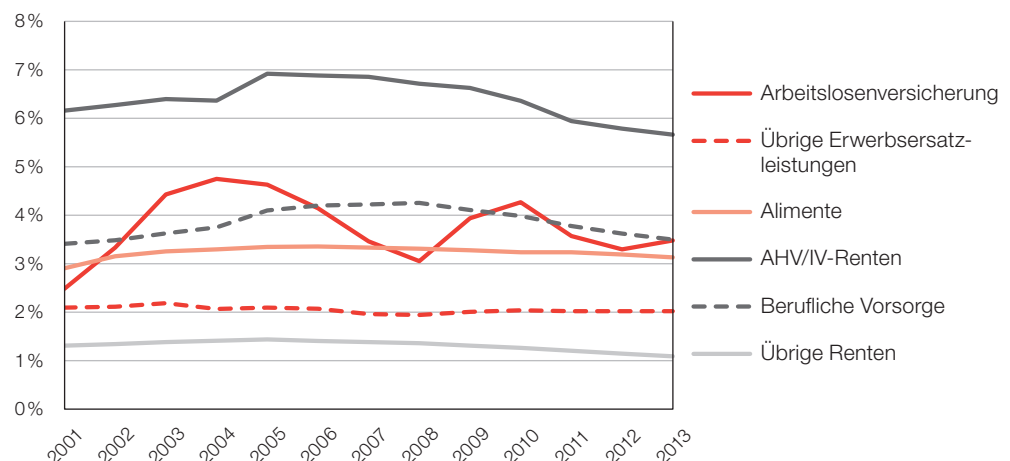
Wenn eine Person im Erwerbsalter nicht fähig ist, ihren Lebensunterhalt selbst zu sichern, ist sie vorübergehend oder dauerhaft auf den Bezug von Transferleistungen angewiesen. Abbildung 4 zeigt die Bezugsquote von nicht bedarfsabhängigen Transfereinkommen von Personen im Erwerbsalter von 2001 bis 2013. Ähnlich wie bei den Erwerbseinkommen werden die Auswertungen zu den Transfereinkommen zunächst nicht pro Haushalt, sondern pro Person im Alter von 18 Jahren bis zum ordentlichen Rentenalter vorgenommen.³⁸ Grundsätzlich verläuft die Entwicklung der Bezugsquoten relativ stabil. Die Ausnahme bilden die Leistungen der Arbeitslosenversicherung, deren Bezug stark von der konjunkturellen Entwicklung abhängt.

Abbildung 4

Bezugsquoten von Transfereinkommen von Personen im Erwerbsalter, 2001–2013

Lesebeispiel

Im Jahr 2008 bezogen 4,3 Prozent aller Personen im Erwerbsalter (ab 18 Jahren) eine Rente der beruflichen Vorsorge (2. Linie von oben).



Grundgesamtheit: Personen im Alter von 18 Jahren bis zum Erreichen des Rentenalters

Quelle: Steuerverwaltung des Kantons Bern

Entwicklung der Bezugsquoten von Leistungen der Arbeitslosenversicherung

In den Jahren 2009 und 2010 stieg die Bezugsquote von Leistungen der Arbeitslosenversicherung aufgrund der Finanz- und Wirtschaftskrise. In den beiden Folgejahren nahm die Quote ab. Die Arbeitslosigkeit sank nach der Krise in allen Altersgruppen deutlich.

³⁷ Siehe Glossar.

³⁸ In die Analyse der Bezugsquoten von Transfereinkommen können Personen unter 26 Jahren problemlos einbezogen werden. Die Lücken in der Datenbasis (keine Angaben zu Unterstützungen von Eltern) spielen keine Rolle, weil keine gesamten Haushaltseinkommen berechnet werden.

Seit 2012 ist sie ebenso quer durch alle Alterssegmente wieder angestiegen und die Bezugsquote nahm 2013 wieder leicht zu auf 3,5 Prozent.³⁹ Am auffälligsten sind die Ausschläge bei den Jugendlichen und jungen Erwachsenen. Da sie am Übergang von der Ausbildung zum Erwerbsleben stehen, sind sie von konjunkturellen Einbrüchen überdurchschnittlich rasch und stark betroffen. Es trifft sie als Erste, wenn Firmen in schlechter Konjunkturlage nicht mehr expandieren, Stellen nicht mehr neu besetzen oder die etablierten Arbeitskräfte ihre Stellen seltener wechseln. Umgekehrt bekommen sie konjunkturelle Aufschwünge stärker zu spüren als andere: Lagen 2010 die Bezugsquoten der 21- bis 30-Jährigen sehr deutlich über denjenigen von Personen im mittleren bis fortgeschrittenen Erwerbsalter, so hat sich dieser Abstand 2013 tendenziell reduziert.

Bezugsquoten von AHV/IV-Renten

Bei den Bezugsquoten der übrigen Transferleistungen, die über die Steuerdaten erschlossen werden, ist die Entwicklung der AHV/IV-Renten am auffälligsten. Die administrativen Statistiken der AHV und IV zeigen, dass es sich dabei hauptsächlich um IV-Renten und Witwenrenten handelt, seltener um vorbezogene Altersrenten sowie Witwer- und Waisenrenten. Die auffällige Zunahme der Bezugsquote von 2004 bis 2005 ist auf die Erhöhung des Frauenrentenalters von 63 auf 64 Jahre zurückzuführen: Infolge dieser Neuregelung liessen sich mehr Frauen frühpens ionieren.⁴⁰ Heute bewegt sich die Bezugsquote von AHV/IV-Renten wieder leicht unter dem Niveau von 2001. Dies dürfte in erster Linie den Revisionen der Invalidenversicherung zuzuschreiben sein. Sie haben dazu beigetragen, dass die Zahl der IV-Rentnerinnen und -Rentner im Kanton Bern von 2005 bis 2013 um rund 3600 Personen gesunken ist (–13%).⁴¹ Daneben spielen andere Faktoren eine Rolle: So ist die Zahl der Frauen, die eine AHV-Rente vorbez iehen, seit 2009 erheblich gesunken. Ebenfalls abgenommen hat in den letzten Jahren die Zahl der Frauen mit einer Witwenrente.

Höhe von Transfereinkommen

Die Abbildung 5 zeigt das jährliche Mittel der Transfereinkommen (Median in Franken) von Leistungsbezügerinnen und Leistungsbezügern im Erwerbsalter von 2001 bis 2013. Die Höhe einer mittleren jährlichen Transferleistung hängt davon ab, auf welcher Grundlage die Leistungshöhe berechnet wird (Leistungsniveau). Zudem hat – insbesondere bei der Arbeitslosenversicherung – die Bezugsdauer (Monate pro Jahr) einen Einfluss.⁴² Die konjunkturell bedingten Spitzen bei der Arbeitslosenversicherung von 2003 und 2010 sowie der erneute Anstieg 2013 dürften zu wesentlichen Teilen darauf zurückzuführen sein, dass die Erwerbslosen längere Zeit ohne Stelle blieben. Möglich wäre auch, dass in der letzten Finanz- und Wirtschaftskrise ein Teil der Arbeitslosen vergleichsweise hohe versicherte Einkommen hatten.

³⁹ Diese Quote ist höher als die offizielle Arbeitslosenquote, weil sie alle Personen umfasst, die während eines Jahres mindestens einmal Leistungen der Arbeitslosenversicherung erhalten haben. Zudem weicht sie von der offiziellen Arbeitslosenquote darin ab, dass sie die Arbeitslosen nicht in Relation zu den Erwerbspersonen (Erwerbstätige und Stellensuchende), sondern zu sämtlichen Steuerpflichtigen stellt. Während die Arbeitslosenquote also über Personen informiert, die sich auf dem Arbeitsmarkt bewegen, beziehen sich die Auswertungen der Steuerdaten auf die gesamte (steuerpflichtige) Bevölkerung. Ein weiterer Unterschied besteht darin, dass in den Steuerdaten nur Personen als arbeitslos erscheinen, die materielle Leistungen der Arbeitslosenversicherung bezogen haben. In der Arbeitslosenstatistik gelten dagegen auch Personen als arbeitslos, die ohne Bezug von Arbeitslosenentschädigungen bei einem Regionalen Arbeitsvermittlungszentrum (RAV) angemeldet sind.

⁴⁰ Vgl. Guggisberg et al. 2007: 98f.

⁴¹ Bundesamt für Sozialversicherungen: Invalide RentnerInnen in der Schweiz nach Geschlecht und Wohnkanton, Anzahl BezügerInnen, Männer und Frauen (Internetquelle).

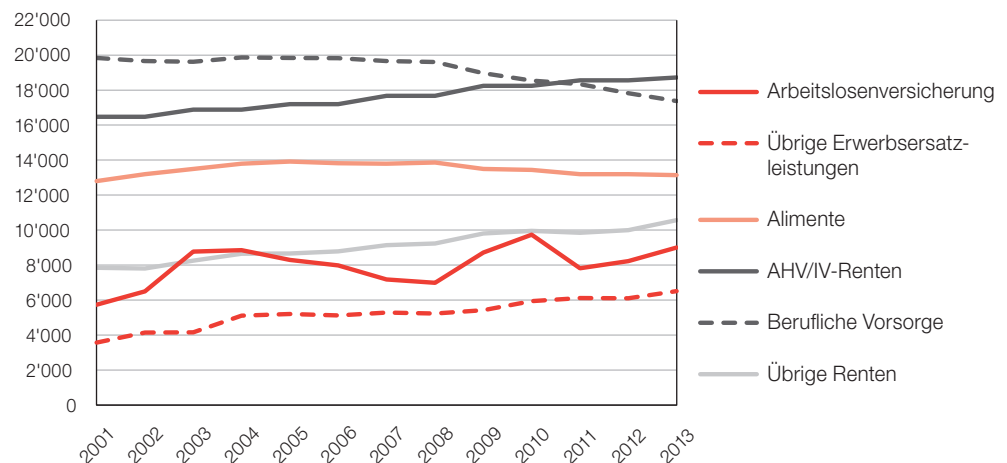
⁴² Von diesen Beträgen kann daher nicht ohne Weiteres auf die Leistungshöhe geschlossen werden, weil gewisse Transfereinkommen nur zur vorübergehenden Überbrückung von Erwerbsausfällen dienen. Eine Jahresleistung ist nicht nur durch das Leistungsniveau bestimmt, sondern auch durch die Bezugsdauer. Bei Renten und Alimenten, die auf Dauer angelegt sind, geben die mittleren Jahresbeträge hingegen einen besseren Eindruck des Leistungsniveaus.

Abbildung 5

Mittlere Höhe der Transfereinkommen (Median in Franken) von Personen im Erwerbsalter, 2001–2013 (Nominalwerte ohne Bereinigung der Teuerung)

Lesebeispiel

In den Jahren 2005 und 2006 bezogen Personen im Erwerbsalter (ab 18 Jahren) im Mittel Renten der ersten Säule (AHV/IV-Renten) in der Höhe von rund 17 000 Franken pro Jahr (2. Linie von oben).



Grundgesamtheit: Personen im Alter von 18 Jahren bis zum Erreichen des Rentenalters
Quelle: Steuerverwaltung des Kantons Bern

Die leichte Zunahme der Renten aus der ersten Säule (AHV/IV) entsprach lange Zeit ungefähr der Teuerung; mit der negativen Teuerung der Jahre 2012 und 2013 hat die Kaufkraft der Renten aus der ersten Säule leicht zugenommen (plus 6,5 % gegenüber 2001).⁴³ Etwas stärker gestiegen sind die übrigen Renten, zum Beispiel Renten aus gebundener Vorsorge (Säule 3a), aus Haftpflichtversicherung, privater Unfallversicherung oder Lebensversicherung. Bei Renten der zweiten Säule, der beruflichen Vorsorge, ist der mittlere Betrag erheblich durch Frühpensionierungen geprägt, seit 2008 ist er kontinuierlich zurückgegangen, besonders ausgeprägt bei den Personen im fortgeschrittenen Erwerbsalter. Dies deckt sich mit einem generellen Rückgang der Frühpensionierungen.⁴⁴ Es ist möglich, dass sich vor allem Personen mit besseren Einkommen seltener frühpensionieren lassen und der mittlere Betrag deshalb abgenommen hat.

Wenig Veränderungen zeigen sich bei den Alimenten und den Erwerbsersatzleistungen, die zusätzlich zur Arbeitslosenversicherung bestehen (z.B. nicht im Lohnausweis enthaltene Erwerbsausfallsentschädigung für Militärdienst oder Taggelder aus Kranken-, Invaliden-, Unfall- oder Militärversicherung).

4.1.4 Einkommensverteilung

Zur Beurteilung der wirtschaftlichen Situation eines Haushaltes und zum Vergleich eines Haushaltes mit anderen muss der Begriff des Haushaltseinkommens in zweierlei Hinsicht präzisiert werden: Zum einen muss das verfügbare Einkommen ermittelt werden, das sich zusammensetzt aus Erwerbs- und anderen Einkommen, Vermögenseinkünften, Alimenten und Sozialversicherungsleistungen. Aufgrund der Steuerdaten werden folgende Leistungen nicht als Einkünfte angerechnet: Bedarfsleistungen (wie Ergänzungsleistungen der AHV/IV, Sozialhilfe oder Stipendien) und private Unterstützungsleistungen, die über die Alimente hinausgehen. Da ein Teil der Einnahmen für Zwangsausgaben (insbesondere Steuern, Sozialversicherungsbeiträge oder Alimente) aufgewendet werden muss, verringert sich das den Haushalten frei zur Verfügung stehende Einkommen.

⁴³ Teuerungsbereinigt gesunken sind jedoch die mittleren Rentenbezüge von Männern im Alter zwischen 46 und 60 Jahren.

⁴⁴ Für die gesamte Schweiz zeigen Auswertungen der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung SAKE, dass der Anteil der Frühpensionierungen von 2008 bis 2012 zurückgegangen ist (Personen bis 5 Jahre vor dem ordentlichen Pensionierungsalter (Internetquelle)). Speziell für den Kanton Bern lässt sich anhand der AHV-Statistik belegen, dass die Zahl der Vorbezüge von AHV-Renten seit 2009 abgenommen hat.

Um dem Umstand Rechnung zu tragen, dass in den einzelnen Haushalten unterschiedlich viele Personen vom verfügbaren Einkommen leben, muss zum anderen ein sogenanntes Äquivalenzeinkommen⁴⁵ berechnet werden. Dieses gibt für alle Haushalte jenes Einkommen an, das sie hätten, wenn sie ein Einpersonenhaushalt wären.

Das mittlere verfügbare Äquivalenzeinkommen der Berner Haushalte betrug 2013 rund 47 900 Franken (Median). Dieser Betrag stand den Berner Haushalten effektiv zur Verfügung zum Bestreiten ihres Lebensunterhalts inklusive Wohnen und Gesundheitskosten (insbesondere allenfalls verbilligte Prämie der Krankenversicherung). Gegenüber 2001 entspricht dies einem realen Wachstum von 8,6 Prozent. Bis 2006 hatte sich das mittlere verfügbare Äquivalenzeinkommen nur wenig verändert. Es blieb teuerungsbereinigt auf einem vergleichbaren Niveau. Von 2006 bis 2013 dagegen ist es kontinuierlich angestiegen; einzig während des konjunkturellen Abschwungs 2010 stagnierte es im Vergleich zum Vorjahr.

Tabelle 1 und Abbildung 6 vermitteln einen genaueren Einblick in die Einkommensentwicklung von Haushalten, deren Dossierträgerinnen und -träger im Erwerbsalter sind. Beide Darstellungen teilen die Haushalte in zehn Gruppen auf (Dezile⁴⁶). Das erste Dezil umfasst den Zehntel der Haushalte mit den geringsten verfügbaren Äquivalenzeinkommen, das zehnte Dezil jene 10 Prozent mit den höchsten Einkommen.

Wie entwickelten sich die Einkommen in den verschiedenen Einkommensschichten von 2001 bis 2013? Unter Berücksichtigung der Teuerung zeigt sich, dass bis 2005/06 die Einkommen im oberen Bereich stagnierten, im unteren Bereich gingen sie leicht zurück. Während des darauf folgenden wirtschaftlichen Aufschwungs legten fast alle Gruppen wieder an Einkommen zu. Diese Entwicklung hat tendenziell bis 2013 angehalten, mit einer vorübergehenden Stagnation im Jahr 2010. Unter Berücksichtigung der Teuerung war das mittlere Einkommen der meisten Schichten 2013 zwischen einem Prozent (2. Dezil) und zehn Prozent (9. Dezil) höher als 2001.

Tabelle 1

Verfügbares Äquivalenzeinkommen (Median, nominal in Franken) nach Dezilen, 2001–2013 (Haushalte mit Dossierträgerin bzw. Dossierträger im Erwerbsalter)

Dezil	Jahr						Veränderung 2001–2013	
	2001	...	2010	2011	2012	2013	nominal	real
1	15 224		12 393	11 981	11 299	10 725	–29,6 %	–34,3 %
2	26 087		27 680	27 971	28 142	28 211	8,1 %	0,9 %
3	32 194		35 292	35 864	36 274	36 623	13,8 %	6,1 %
4	37 314		41 452	42 158	42 735	43 065	15,4 %	7,7 %
5	42 060		47 141	47 961	48 653	48 984	16,5 %	8,6 %
6	46 892		52 854	53 820	54 589	54 981	17,3 %	9,4 %
7	52 413		59 257	60 371	61 171	61 588	17,5 %	9,6 %
8	59 165		67 071	68 348	69 236	69 735	17,9 %	9,9 %
9	69 307		78 702	80 237	81 299	81 793	18,0 %	10,1 %
10	93 690		106 761	108 906	110 179	110 505	17,9 %	10,0 %
Total	44 430		49 957	50 846	51 572	51 950	16,9 %	9,1 %

Veränderung 2001–2013 nominal: relative Veränderung ohne Berücksichtigung der Teuerung

Veränderung 2001–2013 real: relative Veränderung mit Berücksichtigung der Teuerung

Grundgesamtheit: Haushalte mit Dossierträgerinnen und Dossierträgern im Erwerbsalter (26 Jahre bis zum Erreichen des ordentlichen Rentenalters)

Quelle: Steuerverwaltung des Kantons Bern

⁴⁵ Siehe Glossar.

⁴⁶ Siehe Glossar.

Lesebeispiel

Im Jahr 2013 hatten die Haushalte im ersten Dezil (1. Zeile von oben) im Mittel ein verfügbares Äquivalenzeinkommen von 10 725 Franken pro Jahr (9. Spalte von links).

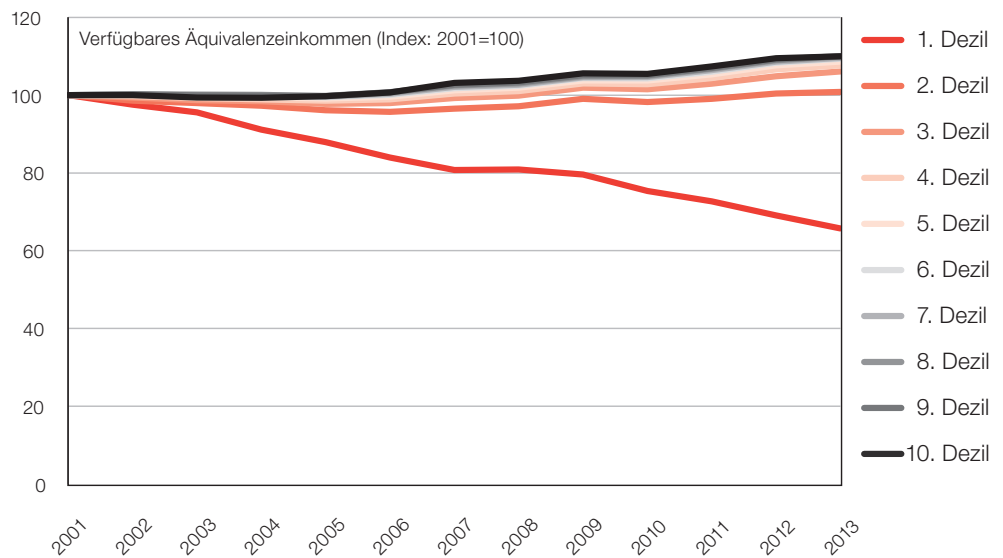
Grösseren negativen Veränderungen waren die Einkommen des finanzschwächsten Zehntels der Bevölkerung unterworfen. Mit Ausnahme der Jahre 2008 und 2009 gingen diese Einkommen von Jahr zu Jahr zurück. Teuerungsbereinigt war das mittlere Einkommen der untersten Gruppe 2013 um rund ein Drittel geringer als zwölf Jahre zuvor. Eine zentrale Rolle spielen dabei Probleme der Arbeitsmarktintegration (siehe Kapitel 4.2.5). Auch in den anderen Dezilen haben sich die Einkommen tendenziell auseinanderentwickelt: Je grösser das Einkommen bereits war, desto stärker hat es zugelegt.

Abbildung 6

**Entwicklung des verfügbaren Äquivalenzeinkommens nach Dezilen
(indexiert und teuerungsbereinigt), 2001–2013 (Haushalte mit Dossier-
trägerin bzw. Dossierträger im Erwerbsalter)**

Lesebeispiel

Im Jahr 2013 betrug das teuerungsbereinigte, verfügbare Äquivalenzeinkommen der Haushalte im ersten Dezil im Vergleich zum Jahr 2001 nur noch 66 Prozent (1. Kurve von unten).



Grundgesamtheit: Haushalte mit Dossierträgerinnen und Dossierträgern im Erwerbsalter (26 Jahre bis zum Erreichen des ordentlichen Rentenalters)

Quelle: Steuerverwaltung des Kantons Bern

Das Ausmass, mit dem die finanziellen Mittel des einkommensschwächsten Dezils einbrechen, ist zwar etwas zu relativieren, weil immer mehr Dossierträgerinnen und -träger im Erwerbsalter (ab 26 Jahren) in der Steuererklärung aus wohl unterschiedlichen Gründen keine Einkommen mehr deklarieren (z. B., weil diese Haushalte vollständig auf Sozialhilfe angewiesen sind, weil im Zeitpunkt der Veranlagung bereits klar ist, dass ein Steuererlass erfolgen wird oder weil äusserst finanzschwache Haushalte ihre Einkommensverhältnisse allenfalls gar nicht detailliert angeben). Es scheint aber insgesamt plausibel, dass die in der Steuererklärung deklarierte «Einkommenslosigkeit» die realen Verhältnisse für die Mehrzahl der Haushalte zutreffend wiedergibt.

Zur Sicherheit wurde gleichwohl geprüft, wie sich die finanziellen Verhältnisse der einkommensschwächsten Schicht darstellen, wenn die Haushalte ohne versteuerte Einkommen aus der Auswertung ausgeschlossen werden. Der Rückgang des mittleren Einkommens im 1. Dezil ist in diesem Fall etwas schwächer, aber die Veränderung bleibt doch viel grösser als in den übrigen Einkommensgruppen: Klammert man die «einkommenslosen» Haushalte aus, so ist das mittlere verfügbare Äquivalenzeinkommen des einkommensschwächsten Zehntels 2013 real um einen Fünftel geringer als 2001.

Detailliertere Auswertungen zeigen, dass die Erwerbsintegration beim Einkommensverlust des ersten Dezils eine zentrale Rolle spielt. Der Anteil der Haushalte, die überhaupt ein Erwerbseinkommen erzielen, ist von 72 Prozent (2001) auf 59 Prozent (2013) gesunken. Das um die Haushaltsgrösse korrigierte Erwerbseinkommen dieser Haushalte hat teuerungsbereinigt um rund einen Sechstel abgenommen. Bei den Transfereinkommen (Versicherungen, Alimente) ist der Anteil der Bezügerhaus-

halte im ersten Dezil mehr oder weniger stabil geblieben (von stark konjunkturbedingten Einkommen wie Arbeitslosengeldern abgesehen); die Beträge sind zumindest nominal (ohne Berücksichtigung der Teuerung) einigermaßen stabil geblieben. Auch die Ausgaben, die zur Berechnung des verfügbaren Haushaltseinkommens abgezogen werden (Alimente, Steuern, Hälfte der Berufsauslagen), haben im 1. Dezil weder in der Häufigkeit noch in der mittleren Betragshöhe merklich zugenommen. Aufgrund der sinkenden Einkommen und Erwerbsbeteiligung ist, im Gegenteil, der Anteil der belasteten Haushalte bei der Steuer und den Berufsauslagen deutlich gesunken.

Zusammensetzung der Einkommen nach Einkommensgruppen

Während es im vorangehenden Abschnitt um die Höhe der verfügbaren Einkommen ging, geht es im Folgenden um die Frage, wie sich die Einkommen der verschiedenen Einkommensgruppen zusammensetzten. Welche Anteile des Gesamteinkommens machen Erwerbseinkommen, verschiedene Rentenbezüge oder Vermögenseinkünfte aus?

Erwerbsalter

Am auffälligsten sind die Unterschiede zwischen den Einkommensgruppen bezüglich der Erwerbsbeteiligung: Von den Haushalten der einkommensschwächsten Gruppe (1. Dezil) versteuerten 2013 nur 59 Prozent ein Erwerbseinkommen, im zweiten Dezil sind es 87 Prozent. In den folgenden Gruppen nimmt die Erwerbsbeteiligung leicht zu, je einkommensstärker die Gruppe ist. Die Veränderungen bleiben jedoch gering.

Deutliche Unterschiede zwischen den Gruppen bestehen auch im Rentenbezug aus der ersten Säule. Mehrheitlich dürfte es sich hier um IV-Renten und Witwenrenten handeln, dazu kommen Vorbezüge aus Altersrenten sowie Witwer- und Waisenrenten. Die Bezugsquote von Renten der AHV/IV ist in der zweitschwächsten Einkommensgruppe mit 22,4 Prozent am grössten. In der drittschwächsten sinkt sie auf 10,2 Prozent. In der einkommensschwächsten Gruppe ist die Bezugsquote mit 16 Prozent ebenfalls überdurchschnittlich hoch, aber doch geringer als in der etwas besser gestellten zweiten Gruppe. Demzufolge sind Haushalte mit einer Dossierträgerin oder einem Dossierträger im Erwerbsalter, in denen mindestens eine Person eine Rente der ersten Säule bezieht, im Durchschnitt schlechter gestellt als Haushalte ohne solchen Rentenbezug. Ein Rentenbezug kann aber offenbar zumindest teilweise verhindern, dass Haushalte in die einkommensschwächste Gruppe sinken. Als alleinige Einkommensquelle – insbesondere ohne Leistungen der beruflichen Vorsorge – sind Renten der ersten Säule aber kaum existenzsichernd. AHV/IV-Rentnerinnen und -Rentner haben deshalb bei finanzieller Bedürftigkeit in der Regel Anspruch auf Ergänzungsleistungen.

Ein ähnliches Muster lässt sich auch beim Bezug von Leistungen der Arbeitslosenversicherung, bei Krankentaggeldern und Alimenten beobachten. Grundsätzlich sind solche Bezüge häufiger, je einkommensschwächer die Gruppe ist. Jedoch trifft dies nicht mehr zu, wenn man das erste und das zweite Dezil miteinander vergleicht. Der Bezug der Transferleistung trägt dazu bei, dass ein Haushalt zumindest über eine gewisse minimale Einkommensbasis verfügt.

Tabelle 2

Häufigkeit von Einkommensquellen nach Einkommensgruppen, 2013 (Haushalte mit Dossierträgerin bzw. Dossierträger im Erwerbsalter)

Einkommensquelle		Einkommensgruppen (Dezile)										Total
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Erwerb	Erwerbseinkommen	59,0%	87,1%	95,5%	96,9%	97,6%	98,0%	98,3%	98,7%	98,8%	98,6%	92,8%
Erwerbsersatz	Leistungen ALV	5,0%	8,9%	8,9%	7,4%	5,7%	4,6%	3,5%	2,8%	2,1%	1,3%	5,0%
	Taggelder KV, IV, SUVA, MV	1,7%	2,5%	2,4%	1,8%	1,6%	1,3%	1,1%	1,0%	0,8%	0,8%	1,5%
	Erwerbsausfall übrige	1,2%	1,3%	1,3%	1,2%	1,3%	1,3%	1,2%	0,9%	0,8%	0,7%	1,1%
Vermögen	Liegenschaftseinkommen	4,5%	8,7%	15,6%	21,3%	25,1%	28,4%	30,8%	33,8%	39,1%	50,0%	25,7%
	Wertschrifteneinkommen	35,4%	50,0%	53,0%	56,1%	59,1%	62,4%	65,2%	69,1%	74,7%	83,3%	60,8%
Rente	Rente AHV/IV	16,0%	22,4%	10,2%	8,3%	7,0%	6,3%	6,1%	5,2%	5,0%	4,7%	9,1%
	Rente berufliche Vorsorge	3,2%	5,5%	6,2%	6,0%	5,8%	5,7%	5,5%	5,1%	5,3%	5,2%	5,4%
	Renten übrige	1,5%	1,9%	2,0%	1,9%	1,7%	1,7%	1,8%	1,5%	1,5%	1,6%	1,7%
Übrige	Alimente	7,1%	10,2%	9,9%	7,2%	5,2%	3,8%	2,8%	2,0%	1,6%	1,1%	5,1%
	Übrige Einkommen anderes	7,5%	11,1%	10,0%	9,2%	8,8%	8,6%	9,0%	9,9%	11,4%	16,3%	10,2%
Fallzahl	Anzahl Haushalte	33879	33879	33878	33880	33879	33879	33879	33878	33880	33879	338790

Lesebeispiel

Von den Haushalten des ersten Dezils (1. Spalte von links) versteuerten im Jahr 2013 59 Prozent ein Erwerbseinkommen (1. Zeile von oben) und 16 Prozent ein Einkommen aus einer Rente der ersten Säule (AHV/IV) (7. Zeile von oben).

ALV: Arbeitslosenversicherung, KV: Krankenversicherung, IV: Invalidenversicherung, UV: Unfallversicherung, MV: Militärversicherung, AHV: Alters- und Hinterlassenenversicherung
Quelle: Steuerverwaltung des Kantons Bern

Nicht abschliessend beurteilen lässt sich anhand der Steuerdaten, wie der Bezug von Transferleistungen und die Einkommensschwäche kausal zusammenhängen. Grundsätzlich sind Abhängigkeiten in beide Richtungen möglich: Einerseits kann der Bezug von Transferleistungen zu einer Reduktion des Haushaltseinkommens führen, wenn das zuvor erwirtschaftete Erwerbseinkommen nicht vollständig ersetzt wird. Andererseits ist es plausibel, dass Personen in einkommensschwachen Haushalten vermehrt auf den Bezug von Transferleistungen angewiesen sind, da sie häufiger den Risiken eines Arbeitsplatzverlustes oder von Krankheiten ausgesetzt sind: sei es, dass die Stellen für gering Qualifizierte besonders gefährdet sind, dass die Arbeit an diesen Stellen häufiger zu körperlichen Verschleisserscheinungen führt oder dass die finanziell angespannte Situation eines Haushalts selbst eine psychische Belastung darstellt. Diese Haushalte mussten bereits vor dem Bezug von Transferleistungen mit wenig Geld auskommen.

Bei den Vermögenseinkommen zeigen sich die erwarteten Zusammenhänge: Je höher die Einkommensschicht, desto grösser der Anteil an Haushalten, die Einkommen aus Liegenschaften oder Wertschriften versteuern.

Rentenalter

Die Auswertungen nach Einkommensgruppen im Rentenalter belegen, dass die verfügbaren Äquivalenzeinkommen mit zunehmendem Alter der Dossierträgerin oder des Dossierträgers sinken. Da die regelmässigen Einkommen meist geringer ausfallen als im Erwerbsalter, spielt das Vermögen eine zentrale Rolle für den Erhalt des Lebensstandards von Rentnern und Rentnerinnen. Man kann davon ausgehen, dass viele Haushalte fürs Alter sparen und das Angesparte zumindest potenziell auch wieder aufbrauchen können.

Bei Betrachtung der Einkommensquellen der einzelnen Einkommensschichten in Rentnerhaushalten fallen in der höchsten Einkommensschicht (10. Dezil) der sehr hohe Anteil an Haushalten mit einem Erwerbseinkommen und der relativ tiefe Anteil an Haushalten mit Rentenbezug aus der beruflichen Vorsorge auf. Offenbar hat sich ein beachtlicher Anteil (44,8%) der Dossierträgerinnen und Dossierträger noch gar nicht aus dem Erwerbsleben zurückgezogen. Die Alterszusammensetzung der Einkommensgruppen stützt diese Vermutung: Die einkommensstärkste Schicht besitzt das tiefste Durchschnittsalter aller Dezile.

Tabelle 3

Häufigkeit von Einkommensquellen nach Einkommensgruppen, 2013 (Haushalte mit Dossierträgerin bzw. Dossierträger im Rentenalter)

Einkommensquelle		Einkommensgruppen (Dezile)										Total
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Erwerb	Erwerbseinkommen	9,5 %	9,5 %	13,8 %	18,2 %	23,0 %	23,0 %	24,6 %	27,0 %	31,1 %	44,8 %	22,5 %
Vermögen	Liegenschaftseinkommen	13,8 %	26,1 %	39,9 %	47,9 %	43,5 %	44,4 %	49,5 %	56,9 %	65,1 %	78,1 %	46,5 %
	Wertschrifteneinkommen	56,8 %	74,5 %	79,3 %	81,6 %	81,8 %	83,9 %	87,0 %	90,0 %	92,4 %	94,8 %	82,2 %
Rente	Rente AHV/IV	95,9 %	99,7 %	99,7 %	99,7 %	99,7 %	99,6 %	99,4 %	99,3 %	98,9 %	97,1 %	98,9 %
	Rente berufliche Vorsorge	11,0 %	14,4 %	29,2 %	50,6 %	69,4 %	81,0 %	85,6 %	87,2 %	87,0 %	74,0 %	58,9 %
	Renten übrige	4,1 %	6,2 %	11,7 %	14,8 %	13,6 %	12,1 %	11,1 %	10,6 %	9,7 %	10,9 %	10,5 %
Übrige	Alimente	0,5 %	0,7 %	1,2 %	2,1 %	2,0 %	1,8 %	1,5 %	1,4 %	1,2 %	0,8 %	1,3 %
	Übrige Einkommen anderes	7,2 %	7,5 %	8,7 %	10,3 %	10,9 %	10,5 %	11,7 %	12,8 %	15,1 %	21,1 %	11,6 %
Fallzahl	Anzahl Haushalte	14327	14326	14328	14326	14326	14330	14326	14326	14328	14327	143270

Lesebeispiel

Von den Haushalten des 1. Dezils mit einer Dossierträgerin oder einem Dossierträger im Rentenalter (1. Spalte von links) versteuerten im Jahr 2013 9,5 Prozent ein Erwerbseinkommen (1. Zeile von oben), im zehnten Dezil waren es 44,8 Prozent.

AHV: Alters- und Hinterlassenenversicherung

Quelle: Steuerverwaltung des Kantons Bern

Sieht man vom einkommensstärksten Dezil ab, so ist der Trend deutlich: Je höher das Einkommen ausfällt, desto häufiger beziehen die Personen Renten der beruflichen Vorsorge. Im ersten Dezil beträgt die Bezugsquote von Renten der beruflichen Vorsorge lediglich 11 Prozent, im achten und neunten Dezil bewegt sich die Bezugsquote um 87 Prozent. Ebenfalls sehr klar ist der Zusammenhang zwischen Erwerbseinkommen und Einkommensverhältnissen. Der Anteil der Rentnerhaushalte mit einem Erwerbseinkommen steigt von Gruppe zu Gruppe kontinuierlich an, von 10 Prozent im ersten Dezil auf 45 Prozent im zehnten Dezil.

Die Interpretation dieses Sachverhalts ist nicht ganz einfach: Sind die Haushalte wegen des Erwerbseinkommens besser positioniert? Oder handelt es sich bei den erwerbstätigen Rentnerinnen und Rentnern hauptsächlich um Personen mit interessanten und lukrativen Berufstätigkeiten, die auch ohne zusätzliches Erwerbseinkommen finanziell gut gestellt wären?

Zur Prüfung dieser Frage wurden die Rentnerhaushalte mit Dossierträgerinnen und Dossierträgern im Alter bis zu 75 Jahren in Einkommensgruppen geteilt, die das Erwerbseinkommen ausklammern, jedoch zusätzlich einen Zehntel des Vermögens zum Einkommen hinzurechnen. In dieser Perspektive erhält man einen groben Eindruck der Einkommenssituation, wie sie ohne die Erwerbstätigkeit bestehen würde. Dabei zeigt sich: Am häufigsten sind Seniorinnen und Senioren erwerbstätig, die aufgrund ihrer Renten aus der zweiten und dritten Säule und ihres Vermögens bereits zur Einkommensspitze gehören. Unter den Haushalten des finanzkräftigsten Dezils erzielen 48 Prozent ein Erwerbseinkommen, unter denjenigen des finanzschwächsten Zehntels 27 Prozent.

4.1.5 Vermögensverteilung

Nicht nur das Einkommen, sondern auch das Vermögen bestimmt die wirtschaftliche Situation eines Haushaltes. Es ermöglicht Personen, den Lebensstandard auch dann zu halten, wenn eine Einkommensquelle vorübergehend ausfällt oder wenn das Einkommen sinkt. Aber längst nicht alle Haushalte können ihre finanzielle Situation durch ein Vermögen aufbessern oder gar den Lebensunterhalt mitfinanzieren. Da Vermögen über ein ganzes Leben aufgebaut, beziehungsweise geerbt und über Generationen weitergereicht werden, sind sie ungleichmässiger verteilt als die Einkommen. International vergleichende Forschungen zeigen, dass dies auf alle modernen Gesellschaften zutrifft. Selbst in verhältnismässig egalitären Staaten – zum Beispiel den skandinavischen Ländern der 1970er- und 1980er-Jahre – besaßen die reichsten 10 Prozent der Bevölkerung rund die Hälfte des Gesamtvermögens.⁴⁷

⁴⁷ Piketty 2014.

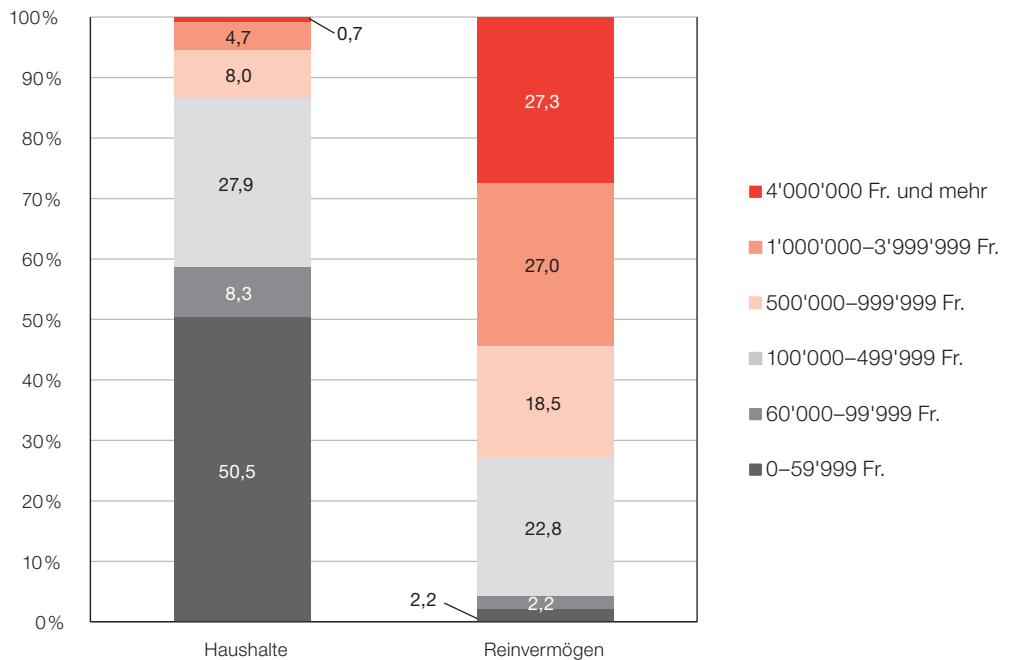
In Abbildung 7 werden die Berner Haushalte (linke Säule) den Vermögen (rechte Säule) nach Vermögensgruppen für das Jahr 2013 gegenübergestellt. Im Jahr 2013 versteuerte etwas mehr als die Hälfte aller Berner Haushalte ein Reinvermögen von weniger als 60'000 Franken. Diese Hälfte der Haushalte besitzt zusammen nur 2,2 Prozent des gesamten Reinvermögens im Kanton Bern. Demgegenüber verfügen rund 5,4 Prozent der Haushalte über ein Reinvermögen von einer Million Franken oder mehr. Diese Haushalte besitzen zusammen mehr als die Hälfte (54 %) des gesamten Reinvermögens.

Abbildung 7

Verteilung des Reinvermögens, 2013

Lesebeispiel

0,7 Prozent aller Berner Haushalte (linke Säule oben) haben ein Vermögen von 4 Millionen Franken und mehr. Zusammen besitzen diese Haushalte 27,3 Prozent des gesamten Reinvermögens im Kanton Bern (rechte Säule oben).



Grundgesamtheit: Haushalte mit Dossierträgerinnen und Dossierträgern ab 26 Jahren

Quelle: Steuerverwaltung des Kantons Bern

Von 2002 bis 2007 hat die Ungleichverteilung der Vermögen im Kanton Bern von Jahr zu Jahr zugenommen. Der Anteil des Dezils mit den grössten Vermögen erhöhte sich von 62,5 Prozent auf 68,4 Prozent. Der Gini-Koeffizient, der die Ungleichheit der Vermögensverteilung misst, stieg in dieser Phase von 0,771 auf 0,809.⁴⁸ Mit der Finanz- und Wirtschaftskrise sank der Anteil des reichsten Dezils auf das Niveau von 2004 (64 %), bereits im Folgejahr stieg er aber wieder auf 68 Prozent und hielt sich bis 2011 auf diesem Niveau. In den Jahren 2012 und 2013 ging der Anteil des reichsten Dezils am Gesamtvermögen auf 66 Prozent zurück; der Gini-Koeffizient bewegte sich in diesen beiden Jahren zwischen 0,795 und 0,799. Insgesamt hat somit die Ungleichverteilung der Vermögen von 2002 bis 2013 zugenommen, bis 2007 konstant, nach der Finanz- und Wirtschaftskrise mit einigen Schwankungen. Kleinere Schwankungen sind schwierig zu interpretieren, weil sich die grössten Vermögen auf eine kleine Zahl von Haushalten konzentrieren. Neben Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise können Zuzüge in den Kanton Bern und Abwanderungen eine Rolle spielen. Dazu kommt, dass die sehr grossen Vermögen wegen ihrer Komplexität zu einem späteren Zeitpunkt veranlagt werden und deshalb teilweise noch nicht in den ausgewerteten Steuerdaten enthalten sind.

⁴⁸ Siehe Glossar.

4.2 Armut und Armutsgefährdung

Wann gilt ein Haushalt als arm oder armutsgefährdet? In Übereinstimmung mit einschlägigen Definitionen vieler internationaler und nationaler Referenzinstitutionen (EU, OECD, Unicef, WHO, Statistisches Bundesamt Deutschland, Bundesamt für Statistik) wird im Folgenden eine Armutsgrenze verwendet, welche die finanzielle Situation eines Haushalts in Bezug zum mittleren Einkommen der Berner Bevölkerung setzt. Ein Haushalt ist arm, wenn sein Einkommen tiefer ist als 50 Prozent des mittleren Einkommens der Berner Gesamtbevölkerung (Medianeinkommen).⁴⁹ Im Kanton Bern waren dies 2013 für einen Einpersonenhaushalt 1995 Franken. Diese müssen für sämtliche Auslagen (insbesondere Miete, Krankenversicherungsprämien, Lebensbedarf) mit Ausnahme der Steuern, der Berufsauslagen und allfälliger Alimente reichen.

Stehen einem Haushalt weniger als 60 Prozent des mittleren Einkommens zur Verfügung, gilt er als armutsgefährdet. Diese Grenze lag 2013 bei 2394 Franken.⁵⁰ Die Basis der Analysen zur Armutsgefährdung bildet das verfügbare Äquivalenzeinkommen eines Haushalts. Da die wirtschaftliche Situation eines Haushalts nicht nur vom Einkommen, sondern auch vom Vermögen abhängt, wurden zur Bestimmung der Einkommensverhältnisse zusätzlich 5 Prozent des Reinvermögens als Vermögensverzehr angerechnet. Haushalte mit einem Reinvermögen von mehr als 150 000 Franken (Ehepaare) oder 120 000 Franken (alle übrigen Haushalte) werden nicht als arm oder armutsgefährdet eingestuft. Denn sonst könnten auch Haushalte mit einem sehr hohen Vermögen und einem sehr tiefen Einkommen unter die Armuts- und Armutsgefährdungsgrenze fallen. Mit dieser Massnahme wird sichergestellt, dass keine Haushalte in den Steuerdaten als arm oder armutsgefährdet erscheinen, die real über einen höheren Lebensstandard verfügen.⁵¹ Quellenbedingt nicht in den Einkommen enthalten sind die bedarfsabhängigen Sozialleistungen wie Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, Verbilligungen der Krankenversicherungsprämien oder Sozialhilfe. Die Quoten bezeichnen somit den Anteil der Haushalte, die sich vor dem Bezug von Bedarfsleistungen in finanziell prekären Verhältnissen befinden und deren ökonomische Selbständigkeit daher in Frage gestellt ist. Die Einkommen vor dem Transfer von Bedarfsleistungen als Basis für die Beurteilung der wirtschaftlichen Situation eines Haushalts festzulegen, entspricht einer präventiven Armutspolitik. Sie verfolgt das Ziel, dass grundsätzlich jede Person die Möglichkeit haben soll, ihren Lebensunterhalt in eigener Verantwortung zu sichern. Aus dieser Perspektive gelten deshalb Menschen als arm, wenn sie ihre Existenz nicht aus eigener Kraft sichern können und auf bedarfsorientierte Leistungen angewiesen sind. Armuts- und Armutsgefährdungsgrenzen, die im Verhältnis zum Medianeinkommen definiert werden, sind in der internationalen Armutsberichterstattung breit etabliert.

⁴⁹ Der Median ist ein Durchschnittsmass: Er bezeichnet das Einkommen, das von der Hälfte der Haushalte übertroffen und von der anderen Hälfte nicht erreicht wird. Anders als das arithmetische Mittel (die Summe aller Einkommen wird durch die Anzahl Haushalte geteilt) ist der Median robust gegenüber sogenannten Ausreissern (sehr hohe oder sehr tiefe Einkommen).

⁵⁰ In der Literatur wird auch von Haushalten mit sehr geringen bzw. geringen finanziellen Mitteln gesprochen (vgl. Wanner/Gabadinho 2008 oder Wanner 2012).

⁵¹ Weitere Anzeichen für einen hohen Lebensstandard sind Immobilienbesitz mit einem beträchtlichen Eigenmietwert, relativ hohe Unterhalts- und Betriebskosten von eigenen Liegenschaften oder grössere Einnahmen aus Vermietung oder Verpachtung (Definition der einzelnen Kriterien: Eigenmietwert bei Einpersonenhaushalten über 10 800 Franken pro Jahr, bei allen übrigen Haushalten über 14 400 Franken; Unterhalts- und Betriebskosten über 30 000 Franken pro Jahr; Erträge aus Vermietung oder Verpachtung über 6000 Franken pro Jahr). Unter allen armutsgefährdeten Haushalten ist der Anteil derjenigen Haushalte, die mindestens eines der drei Kriterien für einen hohen Lebensstandard erfüllen, mit rund 3 Prozent gering. Auf die Berechnung der Armutsquoten hat diese Anzahl kaum einen Einfluss.

Wichtigstes in Kürze

- Die Armuts- und Armutsgefährdungsquoten⁵² im Kanton Bern stiegen zwischen 2001 und 2008 kontinuierlich. 2009 wurde diese Entwicklung gebremst, anschliessend nahmen beide Quoten bis 2013 wieder zu (Kap. 4.2.1).
- Im Jahr 2013 waren 12,6 Prozent der Haushalte mit Personen im Erwerbsalter arm oder armutsgefährdet. Das entspricht insgesamt rund 42 700 Haushalten, in denen 78 500 Personen lebten (Kap. 4.2.1).
- Der längerfristige Strukturwandel der Wirtschaft scheint für die einkommensschwachen Haushalte erheblich gravierendere Folgen zu haben als die durch die Finanzkrise ausgelöste konjunkturelle Baisse (Kap. 4.2.1).
- Die Armutsgefährdung von Haushalten mit einer Dossierträgerin oder einem Dossierträger im Erwerbsalter ist seit 2001 stärker gestiegen als diejenige von Rentnerhaushalten. Ganz besonders trifft das auf Haushalte von Personen im fortgeschrittenen Erwerbsalter zu: Die Armutsgefährdungsquote der 51- bis 60-jährigen Dossierträgerinnen und Dossierträger war im Jahr 2013 mehr als um die Hälfte höher als im Jahr 2001 (Kap. 4.2.1).
- Seit 2001 ist die Armutsgefährdungslücke⁵³ – ein Mass für die Intensität der Armut – bei Haushalten mit Dossierträgerinnen oder Dossierträgern im Erwerbsalter von Jahr zu Jahr etwas grösser geworden (Kap. 4.2.1).
- Die Armutsgefährdungslücke von Haushalten mit Dossierträgerinnen und Dossierträgern im Erwerbsalter ist im Mittel gut doppelt so gross wie diejenige von Rentnerhaushalten. Besonders gross ist sie bei Haushalten mit einer Dossierträgerin oder einem Dossierträger im fortgeschrittenen Erwerbsalter (Kap. 4.2.1).
- Haushalte von alleinerziehenden Frauen tragen mit Abstand das grösste Armutsrisiko (Kap. 4.2.2).
- Menschen im Erwerbsalter, die eine Rente der ersten Säule beziehen (Invaliden-, Witwenrente), tragen ein stark überdurchschnittliches Armutsrisiko, das zudem in den letzten Jahren erheblich gestiegen ist (Kap. 4.2.2).
- Das Risiko, armutsgefährdet oder von Armut betroffen zu sein, unterscheidet sich erheblich, wenn schweizerische mit ausländischen Haushalten verglichen werden. Im Total liegt die Armutsgefährdungsquote der Haushalte von Schweizerinnen und Schweizern bei 11 Prozent, diejenige der Haushalte von Ausländerinnen und Ausländern bei 24 Prozent. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass sich die Auswertungen aufgrund der Steuerdaten in der Regel allein auf Ausländerinnen und Ausländer mit einer Niederlassungsbewilligung C konzentrieren (Kap. 4.2.3).
- Die Armutsgefährdungsquoten zwischen den Gemeindetypen im Kanton Bern variieren erheblich. Die höchsten Werte wiesen 2013 die Zentren mit 16,6 Prozent und die agrarischen Gemeinden mit 14,6 Prozent auf (Kap. 4.2.4).
- In den einkommensschwachen und armutsgefährdeten Bevölkerungsgruppen gibt es immer mehr Personen, die den Kontakt zum Arbeitsmarkt dauerhaft verlieren. Im Jahr 2001 erzielten 81,2 Prozent des einkommensschwächsten Fünftels aller Haushalte ein Erwerbseinkommen, 2013 waren es nur noch 73 Prozent. Unter den armutsgefährdeten Haushalten sank der Anteil im selben Zeitraum von 72,4 Prozent auf 64,5 Prozent (Kap. 4.2.5).

4.2.1 Anteile armer und armutsgefährdeter Haushalte

Durch die Festlegung der Armutsgrenze kann ermittelt werden, wie gross im Kanton Bern der Anteil der armen und armutsgefährdeten Haushalte vor Bezug von Bedarfsleistungen ist. Aus sozialpolitischer Sicht interessieren aber nicht nur die jeweiligen Anteile, sondern auch, wie sich diese entwickeln. Welche Trends sind erkennbar? Nimmt die Armut zu? Wie wirken sich konjunkturelle Schwankungen auf Armut und Armutsgefährdung aus? Dank der Auswertung der Steuerdaten und der 2008 eingeführten Sozialberichterstattung kann für den Kanton Bern gezeigt werden, wie sich die Armut seit 2001 quantitativ entwickelt hat.

Der Anteil armer und armutsgefährdeter Haushalte lässt sich ermitteln aufgrund der verfügbaren Haushaltseinkommen, die bezüglich der Sozialversicherungen eine Nachtransferarmut und bezüglich der Bedarfsleistungen (z. B. Sozialhilfe, Ergänzungsleistungen) eine Vortransferarmut darstellen.

⁵² Siehe Glossar.

⁵³ Siehe Glossar.

Die folgenden Ausführungen zu Armut und Armutsgefährdung konzentrieren sich auf Haushalte mit Dossierträgerinnen und Dossierträgern im Erwerbsalter. Der Grund dafür liegt im Ziel der präventiven Armutspolitik, Personen zu befähigen, ihre Existenz aus eigener Kraft – insbesondere durch Erwerbsarbeit – zu sichern. Im Rentenalter gibt es für diese Art eigenverantwortlicher Existenzsicherung und für entsprechende Präventivmassnahmen keinen Raum: Weder einzelne Rentnerinnen und Rentner noch der Kanton können das «Erwerbsersatzeinkommen» – Renten der ersten und zweiten Säule – beeinflussen.

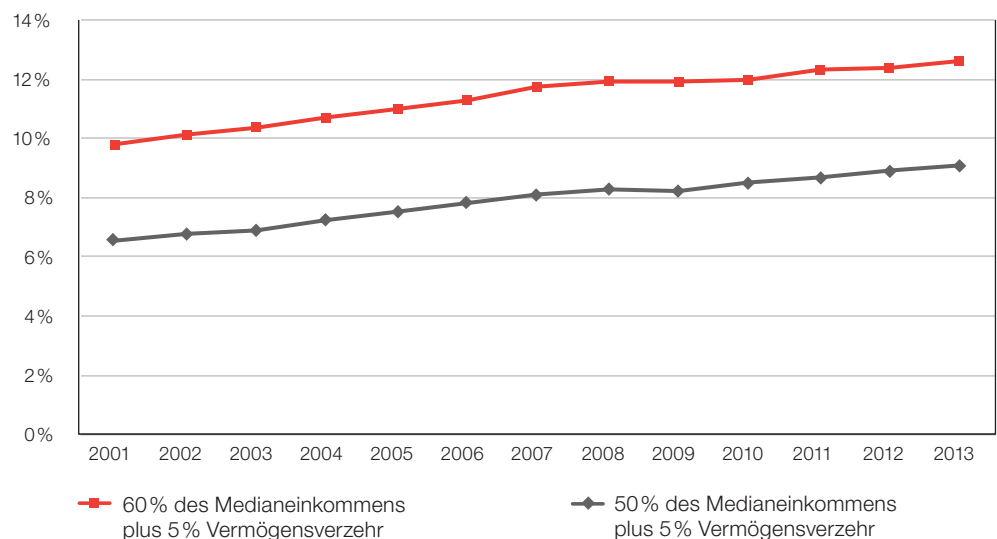
Abbildung 8 zeigt die Entwicklung der Armuts- und Armutsgefährdungsquote für Haushalte mit Dossierträgerinnen und Dossierträgern im Erwerbsalter von 2001 bis 2013. Die Tendenz ist klar: Von 2001 bis 2008 sind die beiden Quoten jährlich gestiegen, die Armutsgefährdungsquote erhöhte sich von 9,8 Prozent (2001) auf 11,9 Prozent (2008). Im Jahr 2009 wurde diese Entwicklung gebremst, anschliessend nahmen beide Quoten bis 2013 wieder zu. Die Armutsgefährdungsquote betrug in diesem Jahr 12,6 Prozent. Dies entspricht 42 700 Haushalten, in denen 78 500 Personen lebten.

Abbildung 8

Anteile armer und armutsgefährdeter Haushalte mit Dossierträgerin bzw. Dossierträger im Erwerbsalter, 2001–2013

Lesebeispiel

Im Jahr 2008 betrug der Anteil armutsgefährdeter Haushalte 11,9 Prozent (obere Kurve). Der Anteil armer Haushalte betrug im selben Jahr 8,3 Prozent (untere Kurve).



Grundgesamtheit: Haushalte mit Dossierträgerinnen und Dossierträgern ab 26 Jahren bis zum Erreichen des Rentenalters

Quelle: Steuerverwaltung des Kantons Bern

Die Entwicklung der Armutsgefährdungsquote wird von unterschiedlichen Faktoren beeinflusst, beispielsweise vom Wandel der Lebensformen mit mehr Trennungen und Einelternfamilien. Die kontinuierliche Erhöhung der Armutsgefährdungsquote deutet aber darauf hin, dass der längerfristige Strukturwandel der Wirtschaft für die einkommensschwachen Haushalte erheblich gravierendere Folgen hat als beispielsweise die durch die letzte Finanzkrise ausgelöste konjunkturelle Baisse.

Durch den Wandel mit dem Trend zu bildungsintensiveren Stellenprofilen haben Personen mit tiefen oder nicht passenden Qualifikationen zunehmend mit Beschäftigungsproblemen zu kämpfen (siehe Kapitel 4.2.5). Es scheint plausibel, dass die Zunahme der Armutsgefährdungsquote in den Jahren 2001 bis 2008 auf den strukturell bedingten Abbau von Arbeitsplätzen für Personen mit tiefer oder nicht passender Qualifizierung zurückzuführen ist. Dieser Abbau steht nicht direkt mit konjunkturellen Entwicklungen in Zusammenhang.

Das Armuts- und Armutsgefährdungsrisiko variiert für Personen je nach Alter. Abbildung 9 zeigt die jeweiligen Quoten nach Alter des Dossierträgers für die Jahre 2001, 2010 und 2013. Dabei sind die Rentnerhaushalte eingeschlossen. Es zeigt sich, dass

die Armutsgefährdungsquote bis kurz vor dem Rentenalter sinkt und danach wieder ansteigt – wobei zu beachten ist, dass finanziell prekäre Situationen im Rentenalter meist durch Ergänzungsleistungen zur AHV aufgefangen werden. Die Zunahme der Armutsgefährdungsquote im Rentenalter ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass das Renteneinkommen in der Regel das vormalige Erwerbseinkommen nicht vollständig zu ersetzen vermag. Dies erklärt allerdings nicht, weshalb die Armutsgefährdungsquote zunimmt, je älter die Rentnerinnen und Rentner sind.

Da spielt die Entwicklung der zweiten Säule eine wichtige Rolle: Weil das Obligatorium der beruflichen Vorsorge⁵⁴ erst 1985 eingeführt wurde, beziehen die älteren Rentnerinnen und Rentner – überwiegend Frauen – seltener oder geringere Beträge aus der zweiten Säule als die jüngeren Rentnerinnen und Rentner. Dazu kommen der Vermögensverzehr und die Tatsache, dass sich beim Tod der Partnerin oder des Partners häufig das Einkommen verringert.

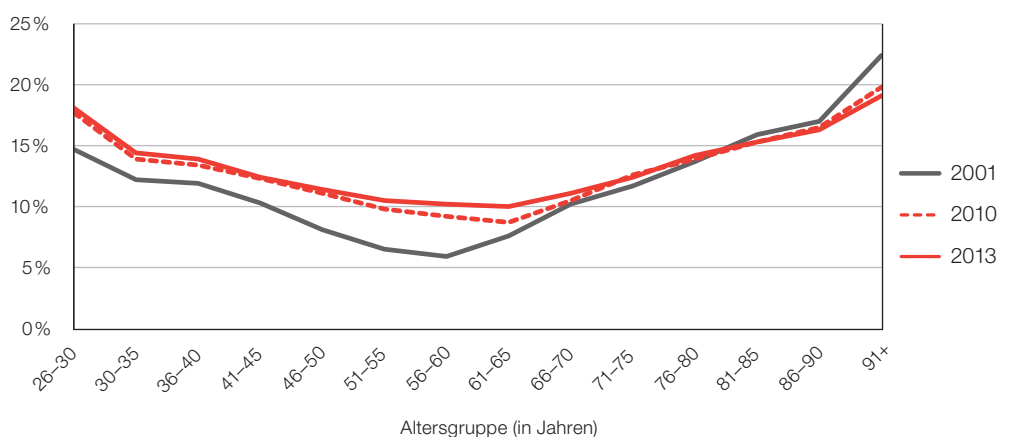
Die Analyse nach Altersgruppen (Abbildung 9) zeigt, dass seit 2001 die Armutsgefährdung der Haushalte mit Dossierträgerinnen oder Dossierträgern im Erwerbsalter stärker gestiegen ist als diejenige von Rentnerhaushalten: von 9,8 Prozent 2001 auf 12,6 Prozent 2013. Ganz besonders trifft dies auf Haushalte von Dossierträgerinnen und -trägern im fortgeschrittenen Erwerbsalter zu: Die Armutsgefährdungsquote der 51-bis 60-jährigen Dossierträgerinnen und -träger war im Jahr 2013 mehr als um die Hälfte höher als im Jahr 2001. Es kann vermutet werden, dass insbesondere die mangelhafte Integration in den Arbeitsmarkt für diesen Anstieg verantwortlich ist, sei es aufgrund struktureller Veränderungen, einer verpassten Berufsbildung oder gesundheitlicher Probleme. In den letzten Jahren haben sich die Armutsgefährdung der Personen im Erwerbsalter und jene der Seniorinnen und Senioren somit tendenziell einander angenähert.

Abbildung 9

Anteile armer und armutsgefährdeter Haushalte nach Alter der Dossierträgerin bzw. des Dossierträgers, 2001, 2010 und 2013

Lesebeispiel

Bei Haushalten mit einer Dossierträgerin oder einem Dossierträger im Alter von 51 bis 55 Jahren betrug im Jahr 2001 der Anteil armer und armutsgefährdeter Haushalte 6,5 Prozent (schwarze Linie). Im Jahr 2013 betrug dieser Anteil 10,5 Prozent (rote Linie).



Grundgesamtheit: Haushalte mit Dossierträgerinnen und Dossierträgern ab 26 Jahren
Quelle: Steuerverwaltung des Kantons Bern

Entwicklung der Armutsgefährdungslücke

Eine weitere wichtige Grösse für die Beurteilung einer Armutssituation ist die Armutsgefährdungslücke⁵⁵. Sie bezeichnet den Geldbetrag, der einem armen Haushalt zur Abwendung der Armutsgefährdung fehlt; sie entspricht dem Abstand zwischen dem

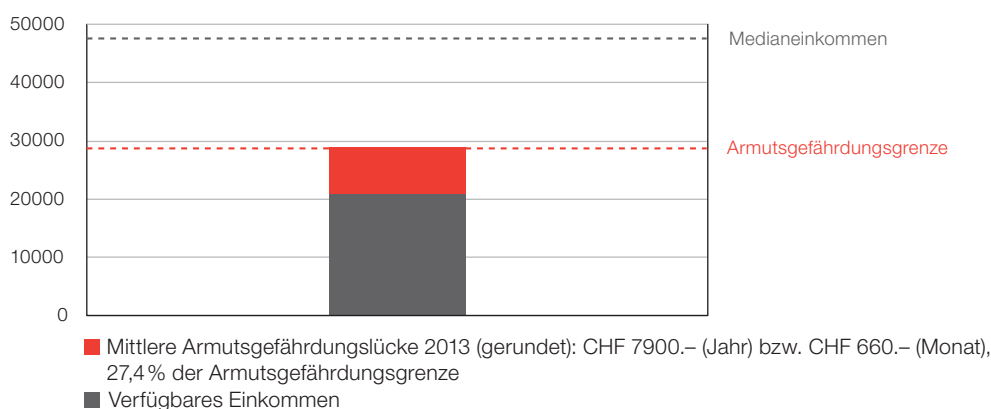
⁵⁴ Da die berufliche Vorsorge über das Kapitaldeckungsverfahren finanziert wird, braucht es rund 40 Jahre, bis die volle Rente ausbezahlt wird.

⁵⁵ Siehe Glossar.

verfügbaren Haushaltseinkommen und der Armutsgefährdungsgrenze. Sie ist damit ein Mass für die Intensität der Armut. Die Armutsgefährdungslücke wird als Prozentanteil der Armutsgefährdungsgrenze ausgedrückt.

Abbildung 10

Mittlere Armutsgefährdungslücke (Median), 2013



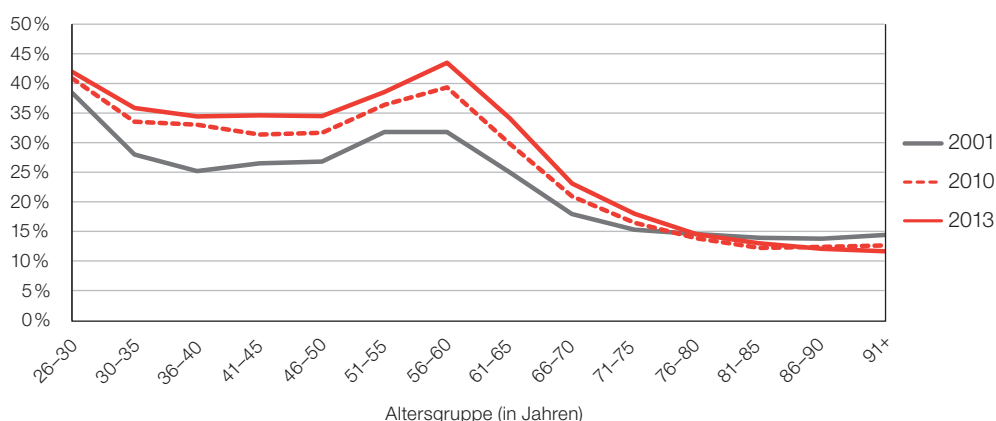
Die Armutsgefährdungslücke ist im Erwerbsalter deutlich grösser als im Rentenalter. 2013 fehlten den armutsgefährdeten Haushalten mit Dossierträgerinnen oder Dossierträgern im Erwerbsalter im Mittel 37,6 Prozent des Einkommens, das erforderlich gewesen wäre, um die Armutsgefährdungsgrenze zu überwinden; bei den Rentnerhaushalten waren es 16,6 Prozent. Eine wichtige Rolle spielt, dass die Seniorinnen und Senioren mit der AHV-Rente zumindest über ein gesichertes Minimaleinkommen verfügen. Seit 2001 ist die Lücke in armutsgefährdeten Haushalten mit Dossierträgerinnen oder Dossierträgern im Erwerbsalter von Jahr zu Jahr etwas grösser geworden. Auffällig ist die grosse Armutsgefährdungslücke von Haushalten mit einer Dossierträgerin oder einem Dossierträger im fortgeschrittenen Erwerbsalter.⁵⁶

Abbildung 11

Mittlere Armutsgefährdungslücke (Median) der Haushalte nach Alter der Dossierträgerin bzw. des Dossierträgers, 2001, 2010 und 2013

Lesebeispiel

Im Jahr 2001 betrug die Armutsgefährdungslücke bei Haushalten mit einer Dossierträgerin bzw. einem Dossierträger im Alter von 36 bis 40 Jahren im Mittel (Median) 25,2 Prozent (schwarze Linie). Im Jahr 2010 betrug sie 33,0 Prozent (rot gestrichelte Linie) und im Jahr 2013 34,4 Prozent.



Grundgesamtheit: Armutsgefährdete Haushalte mit Dossierträgerinnen und Dossierträgern ab 26 Jahren
 Quelle: Steuerverwaltung des Kantons Bern

⁵⁶ Generell am grössten ist die Armutsgefährdungslücke bei Haushalten von Personen im Erwerbsalter, die weder ein Erwerbseinkommen noch ein Einkommen aus der ersten Säule erzielen. Unter den armutsgefährdeten Haushalten, deren Dossierträgerinnen und Dossierträger sich im fortgeschrittenen Erwerbsalter befinden, ist der Anteil solcher Haushalte überdurchschnittlich hoch.

4.2.2 Armutsgefährdung nach Haushaltstyp

Die Armutsgefährdung ist für verschiedene Haushaltstypen bzw. Familienkonstellationen unterschiedlich. Wie Abbildung 12 zeigt, verändern sich die Armutsgefährdungsquoten nach Haushaltstyp von 2010 zu 2013 in der Regel nur geringfügig.

Alleinerziehende⁵⁷ Mütter tragen mit Abstand das grösste Armutsrisiko. Alimente lindern die Armutsgefährdung, können sie aber nicht immer abwenden. Gemäss den Steuererklärungen erhalten zwei Drittel der alleinerziehenden Mütter Kinder- oder Ehegattinnenalimente. Gut jede zweite alleinerziehende Mutter, die ohne Alimente armutsgefährdet wäre, wird dank der Alimente über die Armutsgefährdungsgrenze gehoben. Gleichwohl sind 25 Prozent der alleinerziehenden Frauen mit Alimenten armutsgefährdet. Unter den alleinerziehenden Frauen ohne Alimente sind es 36 Prozent.⁵⁸

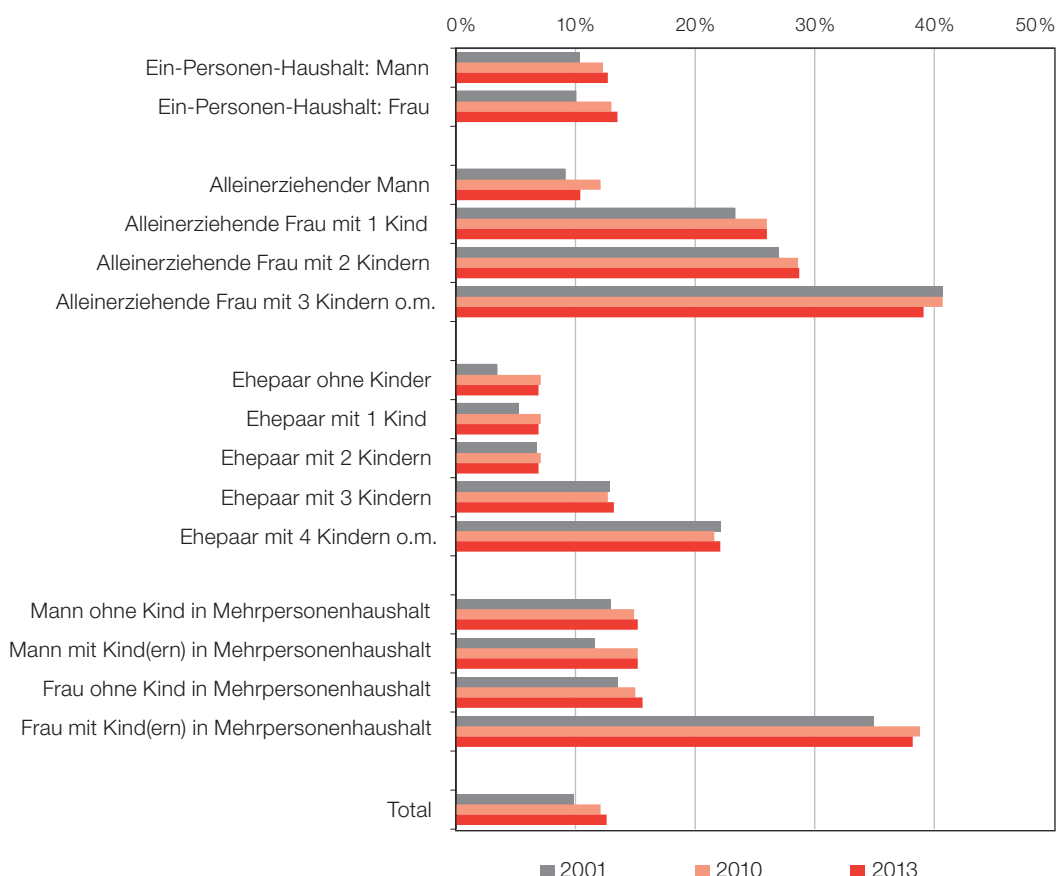
Leben die Kinder beim Vater, so liegt die Armutsgefährdungsquote im Durchschnitt. Dies hängt auch damit zusammen, dass die Väter häufiger ältere Kinder betreuen und ihre Erwerbstätigkeit deshalb in geringerem Umfang reduzieren müssen als die alleinerziehenden Mütter. Unterdurchschnittlich ist die Armutsgefährdung von Alimente zahlenden Männern: Bei allein lebenden Vätern in Trennung beträgt sie 6,5 Prozent und bei jenen, die unverheiratet mit anderen Erwachsenen zusammenleben, 4,1 Prozent. Dazu trägt die gesetzliche Regelung bei, wonach die Alimentenverpflichtung nicht das Existenzminimum gefährden darf.

Abbildung 12

Anteil armer und armutsgefährdeter Haushalte nach Haushaltstyp, 2001, 2010 und 2013 (Haushalte mit Dossierträgerin bzw. Dossierträger im Erwerbsalter)

Lesebeispiel

Im Jahr 2001 betrug der Anteil armer und armutsgefährdeter Haushalte von alleinerziehenden Frauen mit zwei Kindern (5. Kategorie von oben) 27 Prozent. Im Jahr 2010 betrug dieser Anteil 28,6 Prozent und im Jahr 2013 28,7 Prozent.



Grundgesamtheit: Haushalte mit Dossierträgerinnen und Dossierträgern im Erwerbsalter (26 Jahre bis zum Erreichen des ordentlichen Rentenalters)

Quelle: Steuerverwaltung des Kantons Bern

⁵⁷ Siehe Glossar.

⁵⁸ Eine umfassende Darstellung der Situation alleinerziehender und alleinlebender Menschen im Kanton Bern bietet die Studie von Wanner 2012, die ebenfalls mit kantonalen Steuerdaten arbeitet.

Armutsgefährdung von Haushalten mit Renten der ersten Säule (AHV/IV)

Wie gross ist das Armutsrisiko von Personen, die bereits im Erwerbsalter eine Rente der ersten Säule (AHV/IV) beziehen? Weil fast alle Haushalte von Personen im AHV-Rentenalter eine AHV-Rente beziehen, ist ein allgemeiner Vergleich des Armutsrisikos von Haushalten mit und ohne Leistungen aus der ersten Säule wenig sinnvoll. Ergiebiger ist ein Vergleich, der sich auf Haushalte mit Dossierträgerinnen und Dossierträgern im Alter von 26 bis 60 Jahren beschränkt.⁵⁹ Bei den Rentenbezügen dieser Gruppe handelt es sich hauptsächlich um IV- und Witwenrenten. Menschen im Erwerbsalter, die eine Rente der ersten Säule beziehen, tragen ein überdurchschnittlich hohes Armutsrisiko. Dieses hat in den letzten Jahren erheblich zugenommen: 2001 lebten im Kanton Bern 20 Prozent dieser Personen mit Rente im Erwerbsalter in einem armutsgefährdeten Haushalt, 2013 waren es 33 Prozent. Bei der Interpretation dieser Entwicklung ist zu beachten, dass die finanziell prekäre Situation in vielen Fällen durch Ergänzungsleistungen aufgefangen wird. Darauf deutet auch die Statistik der IV hin: 2001 wurden im Kanton Bern 32 Prozent der IV-Rentnerinnen und -Rentner mit Ergänzungsleistungen (EL) unterstützt, 2013 waren es 49 Prozent.⁶⁰ Gesamtschweizerisch liegt die EL-Quote etwas tiefer, die Entwicklung ist jedoch dieselbe.

Grundsätzlich sprechen die Steuerdaten des Kantons Bern dafür, dass es nicht allein gestiegene Ausgaben – z. B. für Pflege zu Hause – sind, die zum starken Anstieg der EL-Quote geführt haben. Denn mit den Steuerdaten wird einzig die Einkommensseite abgebildet: Hier zeigt sich, dass sich die Einkommenssituation der Personen und Haushalte, die eine Rente der ersten Säule beziehen, in den letzten Jahren verschlechtert hat. Diese Entwicklung lässt sich nicht auf eine einzige Ursache zurückführen. Es liegt aber nahe, dass die Leistungskürzungen der IV dabei eine Rolle spielen (Wegfall der Zusatzrenten in der 4. IV-Revision, Einführung der Dreiviertelsrente).

4.2.3 Armutsgefährdung nach Staatsangehörigkeit

Das Risiko, armutsgefährdet oder von Armut betroffen zu sein, unterscheidet sich erheblich nach Staatsangehörigkeit. Bei den folgenden Auswertungen ist allerdings grundsätzlich darauf hinzuweisen, dass Ausländerinnen und Ausländer in den Steuerdaten nicht vollständig erfasst sind. In der Regel entrichten nur die Personen mit einer Niederlassungsbewilligung (Ausweis C) die ordentliche Steuer. Dies betrifft knapp zwei Drittel der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung des Kantons Bern. Die übrigen Ausländerinnen und Ausländer werden an der Quelle besteuert, ihre Angaben sind deshalb in den Steuerdaten nicht enthalten – es sei denn, sie sind mit einem Schweizer oder einer Schweizerin bzw. einem Ausländer oder einer Ausländerin mit C-Ausweis verheiratet.⁶¹

⁵⁹ Das Alter der Dossierträgerin bzw. des Dossierträgers wurde auf 60 Jahre begrenzt, damit auch Vorbezüge von AHV-Renten so weit als möglich ausgeschlossen wurden.

⁶⁰ Die Quoten wurden mit Daten des Bundesamtes für Sozialversicherungen berechnet. Die offiziellen Quoten des BSV sind von 2001 bis 2007 um einige Prozentpunkte tiefer, weil als Referenzpopulation nicht nur die IV-Rentnerinnen und Rentner, sondern alle Personen mit einer Leistung der IV dienen. Bundesamt für Sozialversicherungen: Personen mit Ergänzungsleistungen nach Kanton und Versicherungszweig, Ende Jahr (Internetquelle).

⁶¹ Für die Auswertungen nach Staatsangehörigkeit wurden die Haushalte in drei Gruppen geteilt:

- Haushalte von Schweizerinnen und Schweizern: Ehepaarhaushalte, in denen beide Schweizerinnen bzw. Schweizer sind, und alle übrigen Haushalte, in denen die Dossierträgerinnen oder -träger einen Schweizer Pass haben. Dieser Kategorie gehören 89 Prozent aller Haushalte an. (Der Anteil der Schweizerinnen und Schweizer an der ständigen Wohnbevölkerung liegt bei 86 Prozent. Berücksichtigt man zum besseren Vergleich mit den Steuerdaten nur die Ausländerinnen und Ausländer mit einer Niederlassungsbewilligung C, so ergibt sich ein Anteil von 90 Prozent.)
- Haushalte von Ausländerinnen und Ausländern: Ehepaarhaushalte, in denen beide Ausländerinnen bzw. Ausländer sind, und alle übrigen Haushalte, in denen die Dossierträgerinnen oder -träger einen ausländischen Pass haben. Dieser Kategorie gehören 8,6 Prozent aller Haushalte an.
- Binationale Haushalte: Ehepaarhaushalte, in denen eine Person Schweizerin oder Schweizer und eine Person Ausländerin oder Ausländer ist. Unter den Ehepaarhaushalten gibt es fast so viele binationale Haushalte Schweiz-Ausland wie Haushalte, in denen beide Ausländerinnen bzw. Ausländer sind. Über alle Haushalte betrachtet, ist der Anteil der binationalen Haushalte Schweiz-Ausland mit 2,9 Prozent jedoch ziemlich gering.

Die Abbildung 13 zeigt die Armutsgefährdungsquoten nach Staatsangehörigkeit für Haushalte, deren Dossierträgerinnen und -träger sich im Erwerbsalter befinden. Die Armutsgefährdungsquoten sind dabei nach Haushaltstyp ausgewiesen. Das Ergebnis ist deutlich: Überall ist die Armutsgefährdungsquote der Haushalte von Ausländerinnen und Ausländern höher als diejenige der Haushalte von Schweizerinnen und Schweizern. Dasselbe gilt – weniger ausgeprägt – für die binationalen Haushalte (Schweiz-Ausland) im Vergleich mit den Haushalten von Schweizerinnen und Schweizern.

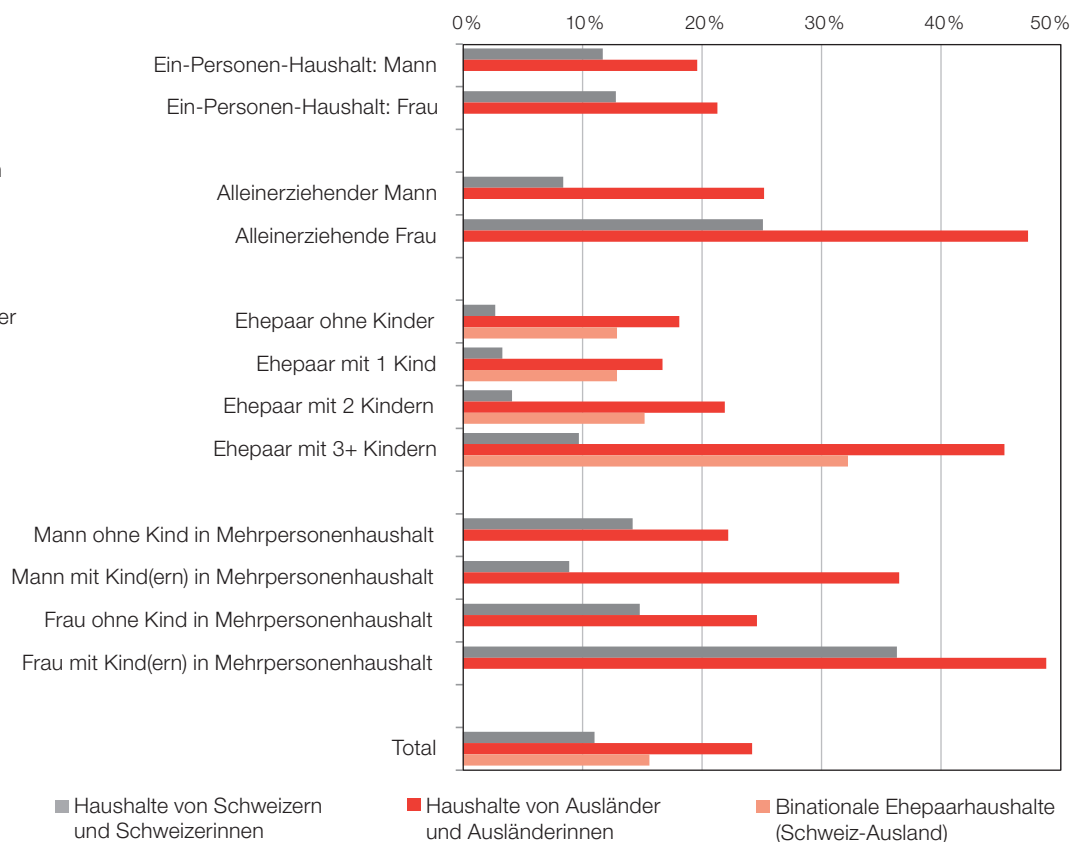
Im Total liegt die Armutsgefährdungsquote der Haushalte von Schweizerinnen und Schweizern bei 11 Prozent, diejenige der Haushalte von Ausländerinnen und Ausländern bei 24 Prozent. Die Steuerdaten enthalten kaum Angaben, die es erlauben würden, den Ursachen dieser Unterschiede genauer auf den Grund zu gehen. Die grössere Armutsgefährdung von Ausländerinnen und Ausländern im Vergleich zu Schweizerinnen und Schweizern ist aber durch zahlreiche Statistiken und Studien belegt. Allgemein bekannt ist, dass Bildungsunterschieden eine zentrale Bedeutung zukommt; dabei muss bei den Ausländerinnen und Ausländern differenziert werden zwischen der Zuwanderung aus «alten» Herkunftsländern und der «neuen Zuwanderung» von mehrheitlich hochqualifizierten Arbeitskräften aus Nord- und Westeuropa.⁶² Die Arbeitsmarktchancen von Migrantinnen und Migranten sind zudem reduziert, wenn diese die vor Ort gängige Hauptsprache nicht oder nur teilweise beherrschen. Auch kommt es auf dem Arbeitsmarkt erwiesenermassen zu Diskriminierungen von Personen mit fremd klingenden Namen.⁶³

Abbildung 13

Anteil armer und armutsgefährdeter Haushalte nach Haushaltstyp und Staatsangehörigkeit, 2013 (Haushalte mit Dossierträgerin bzw. Dossierträger im Erwerbsalter)

Lesebeispiel

Im Jahr 2013 betrug der Anteil armer und armutsgefährdeter kinderloser Ehepaarhaushalte, in denen beide Ehepartner einen ausländischen Pass haben (5. Kategorie von oben), 18,1 Prozent. Der Anteil armer und armutsgefährdeter kinderloser Ehepaarhaushalte, in denen beide einen Schweizer Pass haben, 2,7 Prozent.



Grundgesamtheit: Haushalte mit Dossierträgerinnen und -trägern im Erwerbsalter (26 Jahre bis zum Erreichen des ordentlichen Rentenalters)

Quelle: Steuerverwaltung des Kantons Bern

⁶² Vgl. Müller-Jentsch 2008; Stutz/Hermann 2010.

⁶³ Fibbi/Kaya/Piquet 2003.

Vergleicht man die Armutsgefährdungsquoten nach Haushaltstyp, so fällt auf, dass Armut von Zweielternfamilien und Ehepaaren in der Migrationsbevölkerung viel verbreiteter ist als unter den Schweizerinnen und Schweizern: Die Armutsgefährdungsquoten der Ehepaare mit Kindern sind in dieser Gruppe etwa fünfmal höher als in der Schweizer Vergleichsgruppe. Dies deutet darauf hin, dass ausländische Familien von der Working-Poor-Problematik in besonderem Mass betroffen sind: Viele ausbildungslose oder niedrig qualifizierte Personen arbeiten im Tieflohnsektor und haben offenkundig Mühe, auf diese Weise ihre Familie über die Runden zu bringen. Bei kinderlosen Ehepaarhaushalten im fortgeschrittenen Erwerbsalter liegen die Armutsgefährdungsquoten zwischen jenen der Haushalte von Schweizerinnen und Schweizern und jenen von Ausländerinnen und Ausländern ebenfalls weit auseinander. Es ist zu vermuten, dass die Ausländerinnen und Ausländer gegen das Ende ihrer Erwerbsbiographie besonders oft mit gesundheitlichen Problemen und einer fragilen Arbeitsintegration zu kämpfen haben.

Insgesamt lässt sich festhalten: Armut im Erwerbsalter hat in der Migrationsbevölkerung tendenziell ein anderes Gesicht als bei Schweizerinnen und Schweizern. Bei 34 Prozent aller Haushalte von Ausländerinnen und Ausländern, die armutsgefährdet oder -betroffen sind, handelt es sich um Ehepaarhaushalte; bei den armutsgefährdeten Haushalten von Schweizerinnen und Schweizern gilt dies nur für 13 Prozent. Zählt man nicht die Haushalte, sondern die armen und armutsgefährdeten Personen, die darin leben, so liegen die Anteile entsprechend höher (54 % der Personen in ausländischen Haushalten, 29 % der Personen in Schweizer Haushalten).

Unter den Rentnerinnen und Rentnern ist der Ausländeranteil wegen Einbürgerungen und Rückwanderungen ins Herkunftsland deutlich geringer als unter den Personen im Erwerbsalter. Das Risiko, mit eigenen finanziellen Mitteln nicht über die Runden zu kommen, ist für Ausländerinnen und Ausländer in diesem Lebensabschnitt tendenziell grösser als während der Erwerbsphase. Allerdings haben die meisten Ausländerinnen und Ausländer bei Bedarf Anspruch auf Ergänzungsleistungen zur AHV.⁶⁴ Die Ergänzungsleistungen fehlen in den Steuerdaten und sind deshalb bei der Berechnung der Armutsgefährdungsquote nicht berücksichtigt. Im Total liegt die Armutsgefährdungsquote der Haushalte von Schweizerinnen und Schweizern im Rentenalter bei 12 Prozent, diejenige der Haushalte von Ausländerinnen und Ausländern bei 40 Prozent.

Die hohe Armutsgefährdungsquote im Rentenalter dürfte teilweise damit zusammenhängen, dass es den Ausländerinnen und Ausländern seltener gelingt, auf das Rentenalter hin Vermögen aufzubauen. Dies fällt ins Gewicht, weil bei der Berechnung der Armutsgefährdungsquoten ein Vermögensverzehr von 5 Prozent zum Einkommen hinzugerechnet wird. Zudem beziehen Haushalte von Ausländerinnen und Ausländern seltener und im Durchschnitt geringere Renten aus der zweiten Säule als Haushalte von Schweizerinnen und Schweizern.

Personen und Staatsangehörigkeit

Die Zuwanderung in die Schweiz hat sich in den vergangenen 15 Jahren stark verändert. Mit dem Inkrafttreten der Personenfreizügigkeit gegenüber der EU setzte in der Schweiz eine sogenannte «neue Zuwanderung» von hoch qualifizierten Arbeitskräften aus Nord- und Westeuropa ein. Weil sich das durchschnittliche Qualifikationsniveau von Migrantinnen und Migranten aus «alten» Herkunftsländern von jenem der Zuwanderer aus den «neuen» Herkunftsländern beträchtlich unterscheidet, ist zu erwarten, dass die verschiedenen Mitgrantengruppen sehr unterschiedlichen Armutsrisiken ausgesetzt sind.⁶⁵

⁶⁴ EU-Bürgerinnen und Bürger sind bezüglich des Anspruchs auf Ergänzungsleistungen zur AHV den Schweizerinnen und Schweizern gleichgestellt. Ausländerinnen und Ausländer, die nicht einem EU-Staat angehören, haben das Anrecht auf Ergänzungsleistungen, wenn sie mindestens zehn Jahre ununterbrochen in der Schweiz gelebt haben. Für Flüchtlinge oder Staatenlose beträgt diese Frist fünf Jahre. Staatsangehörige der EFTA müssen in der Regel keine Karenzfrist erfüllen.

⁶⁵ Die sogenannte «alten» Herkunftsländer umfassen: den Süden der EU, Westbalkan, Türkei, Afrika, Lateinamerika, Asien. Zu den «neuen» Herkunftsländern werden gezählt: der deutsche Sprachraum, die übrige EU/Efta Nord, der Osten der EU, das übrige Europa, die übrigen OECD-Staaten.

Zur differenzierteren Darstellung der Staatsangehörigkeit wurden Auswertungen auf Personen- statt Haushaltsebene durchgeführt. Berücksichtigt wurden dabei alle Dossierträgerinnen und -träger ab 26 Jahren und ihre Ehepartnerinnen und -partner. Etwas weniger als ein Drittel dieser Ausländerinnen und Ausländer stammt aus neuen Herkunftsländern.

Die Migrantinnen und Migranten der neuen Zuwanderung kommen hauptsächlich aus den deutschsprachigen Nachbarstaaten und dem übrigen EU-Raum (vor allem Frankreich, Niederlande und dem Vereinigten Königreich). Die wichtigsten Herkunftsländer der alten Zuwanderung sind Staaten des südlichen EU-Raums (Italien, Portugal, Spanien) und des Westbalkans sowie die Türkei. Asiatische Migrantinnen und Migranten stammen mehrheitlich aus Sri Lanka und Thailand.

Auswertungen bestätigen die Vermutung, dass Migrantinnen und Migranten aus alten und neuen Herkunftsländern sehr verschiedene Armutsrisiken tragen. Die Armutsgefährdungsquote der Migrantinnen und Migranten aus alten Herkunftsländern ist mehr als doppelt so hoch wie jene der Migrantinnen und Migranten aus neuen Herkunftsländern. Ein differenziertes Bild ergibt sich, wenn man einzelne Ländergruppen in den Blick nimmt. Bei den alten Herkunftsländern fällt auf, dass Staatsangehörige aus dem südlichen EU-Raum mit 15 Prozent eine verhältnismässig tiefe Armutsgefährdungsquote ausweisen. Bei den übrigen Staatengruppen der alten Herkunftsländer liegen die Armutsgefährdungsquoten dagegen zwischen 32 und 56 Prozent.

Bei den neuen Herkunftsländern zeigt sich bei Migrantinnen und Migranten aus dem deutschen Sprachraum nahezu dieselbe Armutsgefährdungsquote wie bei Schweizerinnen und Schweizern. Auch die Quote von Migrantinnen und Migranten aus dem übrigen EU-Raum ist nur geringfügig höher. Deutlich grösseren Armutsrisiken ausgesetzt sind Migrantinnen und Migranten aus dem östlichen EU-Raum (z.B. Polen, Tschechische Republik, Slowakei, Rumänien). Ihre Zahl ist aber zu gering, als dass dies einen bedeutenden Einfluss auf die globale Armutsgefährdungsquote der Migrantinnen und Migranten aus neuen Herkunftsländern hätte.

Abschliessend ist nochmals hervorzuheben, dass sich die Auswertungen auf Ausländerinnen und Ausländer mit einer Niederlassungsbewilligung C konzentrieren. Die einzelnen Herkunftsländer sind auf diese Weise unterschiedlich gut erfasst – die alten tendenziell besser als die neuen. Vergleichsweise hoch ist der Anteil der Ausländerinnen und Ausländer mit einer Niederlassungsbewilligung C bei den Migrantinnen und Migranten aus dem südlichen EU-Raum sowie aus dem Westbalkan und der Türkei (ca. 80 %). Bei anderen Ländergruppen sind auf diese Weise dagegen weniger als die Hälfte der Ausländerinnen und Ausländer erfasst (z.B. EU-Ost, Afrika, Asien). In welchem Ausmass sich die Armutsrisiken von Migrantinnen und Migranten desselben Herkunftstaates mit und ohne Niederlassungsausweis C unterscheiden, darüber liegen keine Informationen vor.

Bei den Personen, die keine Niederlassungsbewilligung C haben und damit nicht in den Steuerdaten erfasst sind, gilt eine Personengruppe als besonders prekariert: die vorläufig Aufgenommenen.⁶⁶ Die Bedingungen für eine erfolgreiche Erwerbsintegration sind für sie besonders schwierig: Beeinträchtigt von allfälligen Sprach- und Bildungsproblemen, leben sie auch mit einem unsicheren Aufenthaltsstatus, was eine Integration erschweren kann. Weitergehende Analysen bestätigen die Vermutung, dass diese Personengruppe in besonderem Masse armutsgefährdet ist.⁶⁷

4.2.4 Regionale Differenzierung

Wie unterscheiden sich die Einkommens- und Vermögensverhältnisse in den Regionen des Kantons Bern? Die zur Verfügung stehenden Steuerdaten enthalten aus Gründen des Datenschutzes keine Angaben zu den Gemeinden, in denen die steuerpflichtigen Personen wohnen. Die Steuerverwaltung hat aber bei der Datenaufbereitung vier Varia-

⁶⁶ Vgl. UNHCR 2014.

⁶⁷ Es ist geplant, in einem GEF-Bulletin das Thema «Aufenthaltsstatus und Sozialhilfebezug» zu vertiefen. Das Bulletin soll im Frühjahr 2016 erscheinen.

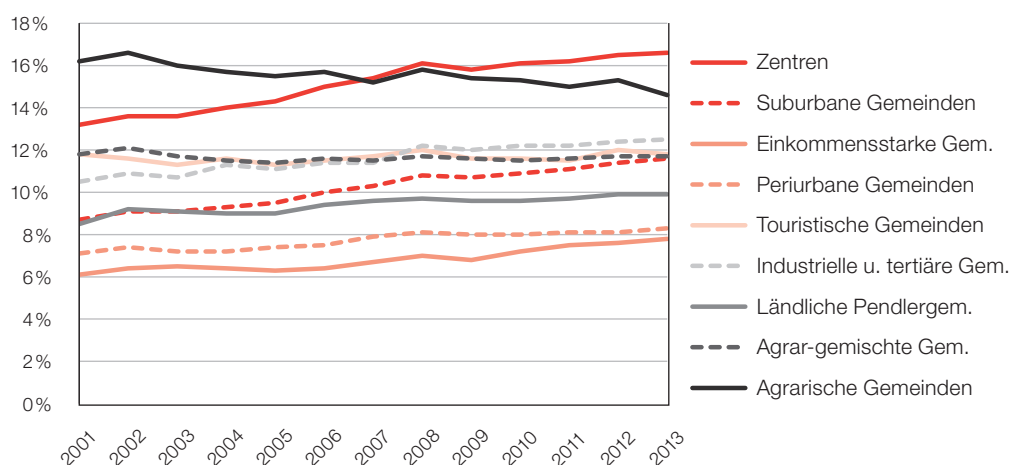
blen gebildet, die Auswertungen zur regionalen Verteilung von Einkommen und Vermögen erlauben: (1) Verwaltungskreise, (2) Wirtschaftsregionen, (3) MS-Regionen⁶⁸ und (4) Gemeindetypen gemäss Bundesamt für Statistik (9 Typen).⁶⁹

Für die regionalen Analysen scheint sich die Gemeindetypologie des BFS am besten zu eignen, weil sich bei regional unterschiedlichen Ergebnissen die Frage nach deren Ursachen stellt. Hier erweist sich die Gemeindetypologie am gehaltvollsten. Die Verwaltungskreise beispielsweise eignen sich nicht gut, weil die darin zusammengefassten Gemeinden bezüglich ihrer soziodemografischen Merkmale sehr heterogen sind, also etwa sehr ländliche Gemeinden, aber auch ein urbanes Zentrum umfassen. Die Gemeindetypologie orientiert sich an einem Zentrum-Peripherie-Modell und klassifiziert die Gemeinden nach folgenden Kriterien: Pendlerbewegungen, Beschäftigungssituation, Wohnverhältnisse, Reichtum, Tourismus, Bevölkerung, Zentrumsfunktionen.

Die Abbildung 14 zeigt, dass die Armutsgefährdungsquoten zwischen den Gemeindetypen erheblich variieren. Die höchsten Werte wiesen 2013 die Zentren mit 16,6 Prozent und die agrarischen Gemeinden mit 14,6 Prozent auf. Während sich die Armutsgefährdungsquote der agrarischen Gemeinden in den vergangenen Jahren nur relativ schwach veränderte (und tendenziell abnahm), ist sie in den Zentren seit 2001 um einen Viertel gestiegen. In den übrigen Gemeindetypen schwankte die Armutsgefährdungsquote 2013 zwischen 7,8 Prozent (einkommensstarke Gemeinden) und 12,5 Prozent (industrielle und tertiäre Gemeinden). Einen vergleichbaren Anstieg wie in den Zentren gab es seit 2001 in den suburbanen Gemeinden und – auf einem grundsätzlich tiefen Niveau – in den einkommensstarken Gemeinden, wo sich die Armutsgefährdungsquote ebenfalls um einen Viertel oder mehr erhöhte. Die Zentren und die suburbanen Gemeinden umfassen zusammen mehr als die Hälfte der Haushalte des Kantons.

Abbildung 14

Armutsgefährdungsquoten nach Gemeindetypen, 2001–2013



Grundgesamtheit: Haushalte mit Dossierträgerinnen und Dossierträgern ab 26 Jahren
Quelle: Steuerverwaltung des Kantons Bern

Lesebeispiel

Im Jahr 2011 lag die Armutsgefährdungsquote in den Zentren im Kanton Bern 16,2 Prozent, in den einkommensstarken Gemeinden betrug sie 7,5 Prozent.

4.2.5 Armutsgefährdung und Erwerbsbeteiligung

Die Erwerbsbeteiligung ist ein entscheidender Schlüssel zur Verteilung von Wohlstand. Der Anteil der erwerbstätigen Personen ab 18 Jahren im Kanton Bern ist seit 2001 gewachsen: einerseits, weil immer mehr Mütter im Erwerbsprozess bleiben, und andererseits, weil immer mehr Männer und Frauen über das Rentenalter hinaus arbeiten. Der Anteil der Haushalte, die ein Erwerbseinkommen erzielen, ist allerdings nicht gestiegen.

⁶⁸ MS-Regionen (MS = mobilité spatiale) werden als mikroregionale Zwischenebene für zahlreiche wissenschaftliche und regionalpolitische Zwecke verwendet. Sie zeichnen sich durch eine gewisse räumliche Homogenität aus und gehorchen dem Prinzip von Kleinarbeitsmarktgebieten mit funktionaler Orientierung auf Zentren. Einzelne MS-Regionen sind kantonsübergreifend (Internetquelle).

⁶⁹ Erklärungen zur Gemeindetypologie sowie die Liste der Gemeinden pro Kategorie siehe Anhang 1.

Unter den Haushalten mit Dossierträgerinnen und Dossierträgern im Erwerbsalter hat er sogar leicht abgenommen, von 93,9 Prozent im Jahr 2001 auf 92,8 Prozent im Jahr 2013.

Dieser Rückgang erscheint auf den ersten Blick gering. Weil aber Haushalte ohne Erwerbseinkommen besonders armutsgefährdet sind, ist dieser Prozess in den unteren Einkommensschichten von einiger Bedeutung. Die Steuerdaten deuten darauf hin, dass es unter den einkommensschwachen und armutsgefährdeten Bevölkerungsgruppen immer mehr Personen gibt, die den Kontakt zum Arbeitsmarkt dauerhaft verlieren. So erzielten 2001 noch 81,2 Prozent des einkommensschwächsten Fünftels aller Haushalte ein Erwerbseinkommen, 2013 waren es nur noch 73 Prozent. Unter den armutsgefährdeten Haushalten sank der Anteil im selben Zeitraum von 72,4 Prozent auf 64,6 Prozent. Auch wenn man die Haushalte ausklammert, die in der Steuererklärung keinerlei Einkommen angeben, bleibt die Tendenz bestehen.

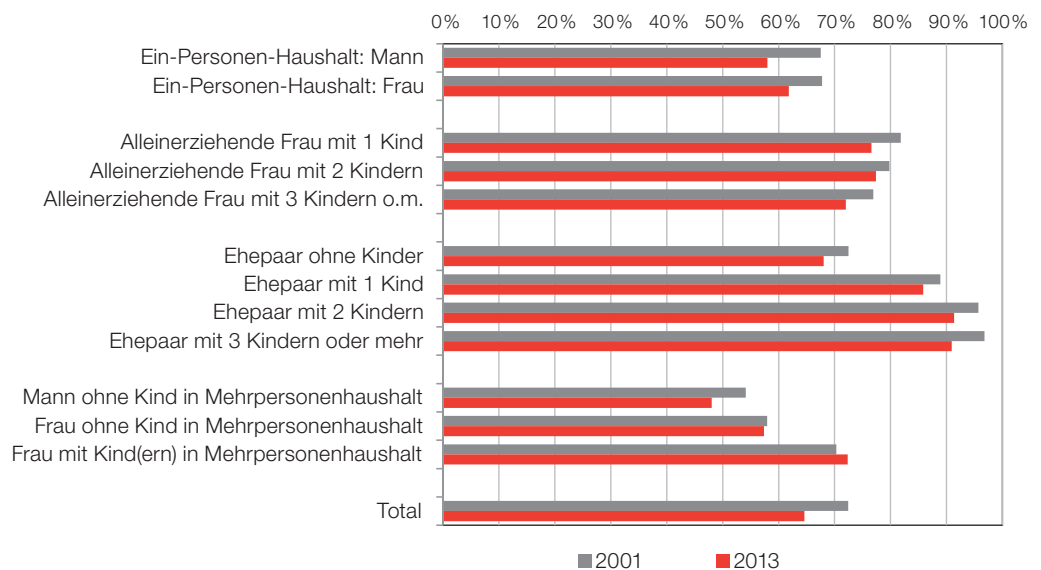
Abbildung 15 zeigt die Arbeitsmarktintegration nach Haushaltstyp. Am schwächsten ist sie bei Männern in armen oder armutsgefährdeten Mehrpersonen- oder Kollektivhaushalten. Hier dürfte es sich häufig um Personen handeln, die sich in stationären Einrichtungen befinden, oder um faktisch Alleinlebende, die in der Steuererklärung wegen ihres geringen Einkommens keinen Abzug für Alleinstehende machen. Verhältnismässig hoch ist die Erwerbsbeteiligung dagegen bei Alleinerziehenden, von denen ungefähr drei Viertel ein Erwerbseinkommen erzielen. Ihr Problem ist häufig weniger der Zugang zum Arbeitsmarkt als die schwierige Vereinbarkeit einer umfangreichen Erwerbstätigkeit mit familiären Verpflichtungen.

Abbildung 15

Anteil armer oder armutsgefährdeter Haushalte mit Erwerbseinkommen nach Haushaltstyp, 2001 und 2013 (Haushalte mit Dossierträgerin bzw. Dossierträger ab 26 Jahren bis zum Erreichen des Rentenalters)

Lesebeispiel

Im Jahr 2001 betrug der Anteil armer und armutsgefährdeter Einpersonenhaushalte von Männern mit einem Erwerbseinkommen (1. Kategorie von oben) 67,5 Prozent. Im Jahr 2013 betrug dieser Anteil 58 Prozent.



Grundgesamtheit: Haushalte mit Dossierträgerinnen und -trägern im Erwerbsalter (26 Jahre bis Erreichen des ordentlichen Rentenalters)

Quelle: Steuerverwaltung des Kantons Bern

Bei Ehepaarhaushalten sind Erwerbseinkommen schon deshalb häufiger, weil zwei Personen ein solches erwirtschaften können. Vor diesem Hintergrund überrascht auf den ersten Blick der relativ tiefe Anteil bei den Ehepaaren ohne Kinder. Er erklärt sich durch die Altersstruktur: Hier handelt es sich in der Regel um Paare im fortgeschrittenen Erwerbsalter, die offensichtlich den Anschluss an den Arbeitsmarkt verloren haben oder Gefahr laufen, dies zu tun.

Ein Rückgang der Erwerbsbeteiligung von 2001 zu 2013 lässt sich bei den meisten

Haushaltstypen beobachten, verhältnismässig stark ausgeprägt ist er bei den Einpersonenhaushalten von Frauen und Männern.

Die Beschäftigungsstruktur im Kanton Bern hat sich im beobachteten Zeitraum stark gewandelt. Während in Branchen, die relativ viele Erwerbsmöglichkeiten für Menschen mit einfacheren Qualifikationen bieten – beispielsweise die Landwirtschaft, das Baugewerbe, der Detail- und Grosshandel oder die Gastronomie – seit Mitte der 1990er-Jahre über 25 000 Stellen abgebaut wurden,⁷⁰ haben Branchen zugelegt, die mittlere bis hohe Qualifikationsanforderungen stellen: etwa die öffentliche Verwaltung, das Gesundheitswesen, IT-Dienstleistungen oder Telekommunikation. In diesen Branchen wurden insgesamt rund 30 000 neue Stellen geschaffen. Deshalb liegt es nahe, dass es für Menschen mit geringen Qualifikationen deutlich schwieriger geworden ist, die Arbeitsstelle zu halten oder eine neue zu finden. Das Ausmass dieser Probleme zuverlässig zu erfassen, bildet eine grosse Herausforderung. Eine jüngst durchgeführte Analyse mit SAKE-Daten, welche die Phasen 2007 bis 2009 und 2010 bis 2013 vergleicht, kommt zum Schluss, dass sich in diesem Zeitraum insbesondere die Erwerbslosenquote der Tiefqualifizierten erhöht hat: Lag sie im Kanton Bern von 2007 bis 2009 unter dem schweizerischen Durchschnitt, so bewegte sie sich von 2010 bis 2013 tendenziell darüber. Als Gründe werden vor allem ein überproportionaler Wegfall offener Stellen für Tiefqualifizierte und ein Anstieg der Ausgesteuerten ohne Ausbildung ermittelt.⁷¹

Im Hinblick auf die hier geschilderte Problematik eines tendenziell steigenden Anteils von Haushalten in den einkommensschwächsten Schichten ohne Erwerbsbeteiligung oder mit einer unzureichenden Erwerbsintegration sind genauere Angaben zur Erwerbsbeteiligung von Armutsgefährdeten von besonderem Interesse. Wie im Kapitel 3 erwähnt, enthalten die Steuerdaten zwar detaillierte Angaben zu den Einkommen von Haushalten, weisen jedoch Lücken auf, die es erschweren, Analysen zu den Ursachen von Armut durchzuführen oder die Situation der armutsbetroffenen und armutsgefährdeten Haushalte genauer zu beschreiben. So zeigen zwar die Steuerdaten, welches Erwerbseinkommen eine Person im Verlauf eines Jahres erzielt hat. Unbekannt bleibt aber, wie hoch ihr Beschäftigungsgrad war und ob die Person das ganze Jahr oder nur einen Teil davon erwerbstätig war. Weiter fehlen Angaben zu den bedarfsabhängigen Sozialleistungen (z. B. Sozialhilfe, Ergänzungsleistungen zur AHV/IV). Ferner ist nicht bekannt, wie die betroffenen Menschen ihre finanzielle Situation subjektiv erleben und in welchem Ausmass zusätzlich zur Einkommensschwäche besondere Ausgaben den Haushalt belasten. Die folgenden Ergebnisse aus der Befragung von Personen, die mit knappen finanziellen Mitteln im Kanton Bern leben, beantworten einige dieser Fragen.

⁷⁰ Angaben gemäss Eidgenössischer Betriebszählung; Daten verfügbar in der interaktiven Statistikdatenbank STAT-TAB des Bundesamtes für Statistik. Die letzte Betriebszählung fand 2008 statt; anschliessend wurde sie durch die Statistik der Unternehmensstruktur (STATENT) abgelöst, die erstmals 2011 durchgeführt wurde. Die Ergebnisse der STATENT sind allerdings nur bedingt und nur bis zum Jahr 2005 mit denjenigen der Betriebszählung vergleichbar.

⁷¹ Guggisberg/Oesch 2014.

4.3 Befragung von Personen im Erwerbsalter mit anhaltend knappen finanziellen Mitteln

Zu gewissen Aspekten, die für die Sozialberichterstattung und die Erarbeitung von Massnahmen zur Armutsbekämpfung wichtig sind, fehlen in den vorhandenen Daten (Steuerdaten und Sozialhilfestatistik) zuverlässige Angaben. Deshalb wurde im Hinblick auf diesen Bericht im Frühling 2015 eine telefonische Befragung von Personen im Erwerbsalter (zwischen 28 und 62 Jahren) mit anhaltend knappen finanziellen Mitteln durchgeführt.⁷² Personen, die wegen einer (Vollzeit-)Ausbildung nur über ein geringes Einkommen verfügen – hauptsächlich Studierende – wurden ausgeschlossen, da diese Personen häufig von ihren Eltern unterstützt werden. Zudem wurden jüngere Personen (bis zu 32 Jahren) ausgeschlossen, die noch bei ihren Eltern leben (genaue Angaben zur Befragung siehe Kapitel 3.3).⁷³

Die befragten Personen leben nach eigenen Angaben in einem Haushalt, der – umgerechnet auf einen Einpersonenhaushalt – seit längerer Zeit mit 3000 Franken oder weniger auskommen muss. Abgesehen von den Erwerbseinkommen und den Bedarfsleistungen wurden in der Befragung keine näheren Angaben zur Einkommenssituation ermittelt, weil diese bereits in der Steuerdatenanalyse umfassend untersucht wird.

Stattdessen wurden Informationen erhoben, die in den Steuerdaten fehlen, aber für den finanziellen Handlungsspielraum eines Haushalts von grosser Bedeutung sind: In welchem Ausmass ist ein Haushalt durch besondere Ausgaben belastet? Wie schwer fällt es den Mitgliedern eines Haushalts, Monat für Monat über die Runden zu kommen? Eine der grössten Lücken der Steuerstatistik besteht darin, dass man nicht weiss, wie ein in der Steuererklärung deklariertes Erwerbseinkommen zustande gekommen ist: Wie viele Monate im Jahr waren die betreffenden Personen beschäftigt und in welchem Umfang? Was sind die Gründe dafür, dass eine Person ein ganzes Jahr über kein Erwerbseinkommen deklariert? Ebenfalls keine Angaben finden sich in den Steuerdaten über den Bezug von Bedarfsleistungen. Wie gross ist der Anteil der befragten Personen, die bedarfsabhängige Sozialleistungen beziehen? Schliesslich interessieren auch nicht monetäre Aspekte von Armut: Wie schätzen die Befragten ihren Gesundheitszustand ein? In welchem Ausmass beanspruchen sie Beratungsangebote?

Die Befragung richtete sich einzig an armutsbetroffene und -gefährdete Menschen. Teilweise interessiert jedoch, wie sich diese Bevölkerungsgruppe von anderen Personen unterscheidet. Deshalb werden punktuell Vergleiche mit der Gesamtbevölkerung angestellt. Dafür werden Resultate der folgenden Erhebungen des Bundesamts für Statistik BFS verwendet: einerseits jene der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE, 2014), andererseits der Befragung «Statistics on Income and Living Conditions» (SILC, 2013). Für die SAKE sind Vergleiche mit der Gesamtbevölkerung des Kantons Bern möglich, für SILC wegen der geringeren Fallzahlen einzig Vergleiche mit der Gesamtbevölkerung der Grossregion Espace Mittelland (Kantone Bern, Freiburg, Solothurn, Neuenburg und Jura). Die Vergleichsgruppen wurden so gebildet, dass sie betreffend das Alter und die Haushaltscharakteristika (Rolle der befragten Person im Haushalt) möglichst genau den interviewten Personen im Erwerbsalter mit anhaltend knappen finanziellen Mitteln entsprechen.

⁷² Die Auswahl der Befragten erfolgte aufgrund der Steuerdaten 2013. Die Befragung wurde aber nur durchgeführt, wenn die Befragten zum Zeitpunkt der Befragung (2015) immer noch über knappe finanzielle Mittel verfügten.

⁷³ Gemessen an der Gesamtheit der armen und armutsgefährdeten Personen ist bei der Auswahl der befragten Personen mit zwei entgegengesetzt wirkenden Effekten zu rechnen: Auf der einen Seite besteht die Vermutung, dass die Befragten besonders schwer – da anhaltend – von Armut betroffen sind. Auf der anderen Seite dürften aber Personen in besonders schwierigen Verhältnissen untervertreten sein, weil sie häufiger keinen Telefonanschluss haben oder dieser nicht in einem öffentlichen Verzeichnis registriert ist. Diese beiden Sachverhalte sind bei der Interpretation der Befragungsergebnisse im Auge zu behalten.

Wichtigstes in Kürze

- Gut der Hälfte der befragten Personen fällt es schwer oder sogar sehr schwer, die monatlichen Ausgaben ihres Haushalts zu decken (Kap. 4.3.1).
- In 37 Prozent der untersuchten Haushalte ist niemand erwerbstätig, in 32 Prozent entspricht das Beschäftigungsvolumen einer Teilzeitbeschäftigung, in 31 Prozent einer Vollzeitbeschäftigung (Kap. 4.3.2).
- Rund 60 Prozent aller befragten Personen waren zum Zeitpunkt der Befragung erwerbstätig. Von ihnen arbeitete nur eine Minderheit (42 %) Vollzeit. Dieser Anteil ist signifikant tiefer als in der vergleichbaren Gesamtbevölkerung (59 %). Dafür ist vor allem der grosse Unterschied bei den Männern verantwortlich, von denen nur 58 gegenüber 85 Prozent in der Gesamtbevölkerung ein volles Pensum haben (Kap. 4.3.2).
- Dass armutsbetroffene oder -gefährdete Menschen willentlich kein höheres Erwerbspensum anstreben, weil sie lieber Teilzeit als Vollzeit arbeiten, bildet eine grosse Ausnahme.
- Bei den teilzeitbeschäftigten Männern ist Unterbeschäftigung der wichtigste Grund, warum sie Teilzeit arbeiten. Sie möchten ein grösseres Erwerbspensum übernehmen, finden jedoch keine entsprechende Arbeit. Bei den Frauen sind familiäre Verpflichtungen der wichtigste Grund für eine Teilzeitbeschäftigung. Bei beiden Geschlechtern ist der zweitwichtigste Grund Krankheit oder Behinderung (Kap. 4.3.2).
- Bei mehr als der Hälfte der nicht erwerbstätigen Personen liegt die letzte regelmässige (für mindestens drei Monate) Erwerbstätigkeit fünf oder mehr Jahre zurück (Kap. 4.3.2).
- Bei den Personen, die früher erwerbstätig waren und heute keine Stelle mehr haben, gibt es hauptsächlich zwei Gründe für den Verlust der letzten Stelle: unfreiwilliger Arbeitsverlust durch Kündigung oder das Ende eines befristeten Vertrags sowie Krankheit oder Unfälle (Kap. 4.3.2).
- Krankheit und Dauerinvalidität sind die häufigsten Gründe dafür, dass Personen nach dem Verlust einer Stelle keine Arbeit mehr suchen (Kap. 4.3.2).
- Die Wahrscheinlichkeit des Sozialhilfebezugs steigt mit der zunehmenden Armutsgefährdungslücke, bei fehlender finanzieller Unterstützung durch Freunde und Bekannte sowie bei fehlender Erwerbsbeteiligung des Haushalts.
- Die befragten Personen beurteilen ihre Gesundheit insgesamt als schlechter als die vergleichbare Gesamtbevölkerung: 21 Prozent schätzen ihre Gesundheit als schlecht oder sehr schlecht ein, während es in der Gesamtbevölkerung nur gerade 4 Prozent sind (Kap. 4.3.4).
- Im Vergleich mit der Gesamtbevölkerung verzichten armutsbetroffene und -gefährdete Personen deutlich häufiger aus finanziellen Gründen auf medizinische oder zahnärztliche Behandlungen.

4.3.1 Finanzielle Situation und Zukunftsperspektiven

In der Steuerdatenanalyse wird Armut als Einkommensschwäche verstanden. Wenn die finanziellen Verhältnisse eines Haushalts angespannt sind, muss dies aber nicht allein darauf zurückzuführen sein, dass der Haushalt ein geringes Einkommen hat. Die Situation verschärft sich, wenn er zusätzlich mit besonders hohen Ausgaben belastet ist: In welchem Ausmass ist ein Haushalt mit besonderen Ausgaben belastet, die regelmässig anfallen? Verfügen die Haushaltsmitglieder selber über ausreichende Mittel, um unvorhergesehene Ausgaben zu decken? Können sie in Notfällen auf die Unterstützung anderer Menschen zählen?

In der Befragung gab ein Drittel der Personen an, dass ihr Haushalt – neben den Aufwendungen für den Lebensunterhalt, das Wohnen und die obligatorische Krankenversicherung – für besondere Ausgaben aufkommen muss, die sich auf mindestens 500 Franken pro Monat belaufen.⁷⁴ Insgesamt 11 Prozent der Haushalte haben nicht nur eine, sondern mehrere solcher Ausgaben von je mindestens 500 Franken pro Monat zu tragen. Am häufigsten betreffen die besonderen Ausgaben Zinsen- und Ratenzahlungen, gefolgt von krankheits- und behinderungsbedingten Kosten, Ausgaben für die Kinderbetreuung sowie Alimentenzahlungen.

⁷⁴ Der Betrag von 500 Franken wurde gewählt, weil davon ausgegangen werden kann, dass für Haushalte mit knappen finanziellen Mitteln besondere Ausgaben in dieser Grössenordnung finanziell belastend sind und dass diese den Handlungsspielraum entsprechend stark einschränken.

Der enge finanzielle Spielraum zeigt sich anschaulich darin, dass es drei Viertel der befragten Personen nicht möglich wäre, unvorhergesehene Ausgaben von 2500 Franken aus den bestehenden Mitteln des Haushalts zu bestreiten – auch nicht mit Erspartem. Etwas weniger als die Hälfte der Befragten (43 %) gibt aber an, dass ihnen in Notsituationen Freunde oder Bekannte aushelfen würden. Multivariate statistische Zusammenhangsanalysen⁷⁵ zeigen, dass Ehepaarhaushalte mit Kindern eher auf eine solche Unterstützung zählen können als Alleinlebende. Personen mit einer nachobligatorischen Ausbildung (im Gegensatz zu Menschen ohne Ausbildung) und Haushalte von Schweizerinnen und Schweizern finden eher Hilfe als Personen in ausländischen oder binationalen Haushalten. Die Wahrscheinlichkeit einer finanziellen Unterstützung von Freunden und Bekannten sinkt mit zunehmendem Alter der befragten Person.

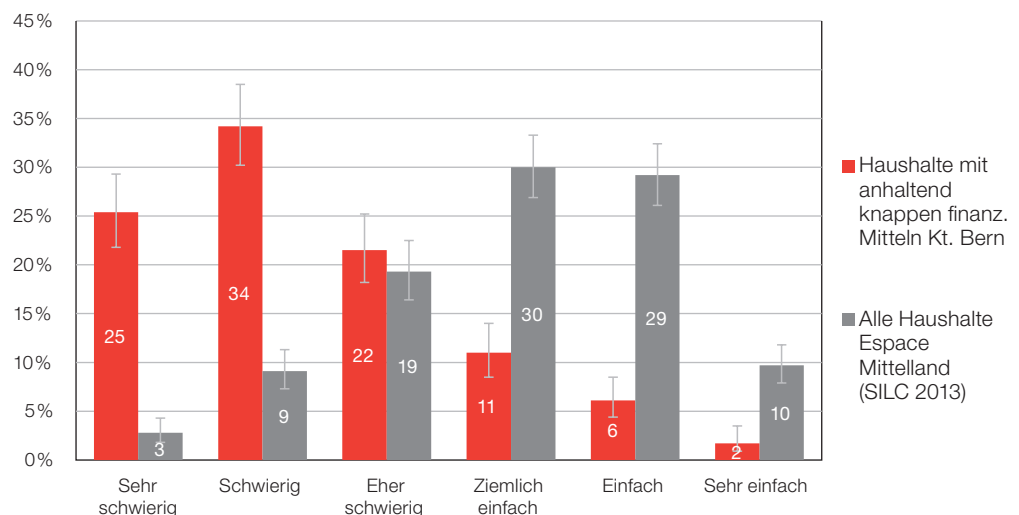
Alles in allem fällt es gut der Hälfte der befragten Personen schwer oder sehr schwer, die monatlichen Ausgaben ihres Haushalts zu decken. Dieser Anteil ist markant höher als in der vergleichbaren Gesamtbevölkerung, in der nur etwa ein Achtel (12 %) von solchen Problemen berichtet (Abbildung 16).⁷⁶ Wie gut ein Haushalt nach Einschätzung der Befragten Monat für Monat über die Runden kommt, weist erwartungsgemäss einen Zusammenhang mit dem objektiven finanziellen Druck auf, wie anhand der Verschuldungssituation und der Grösse der Armutsgefährdungslücke (gemäss Steuerdatenanalyse 2013) überprüft wurde.

Abbildung 16

Schwierigkeit bzw. Einfachheit, pro Monat finanziell über die Runden zu kommen (Haushalte)

Lesebeispiel

Von den Haushalten mit knappen finanziellen Mitteln gaben 34 Prozent an, dass es für sie schwierig ist, Monat für Monat über die Runden zu kommen (3. Säule von links). In der vergleichbaren Gesamtbevölkerung trifft das nur für 9 Prozent zu (4. Säule von links).



Senkrechte Linien am Säulenende: Vertrauensintervalle⁷⁷, in deren Bereich der wahre Wert mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 % liegt. Rote Säulen: alle befragten Haushalte (N=620), bei 1,1 % fehlen die Angaben zur betreffenden Frage. Graue Säulen: Vergleichsgruppe SILC: alle Haushalte des Espace Mittelland, die bezüglich Alter der Haushaltsmitglieder und Haushaltsstruktur den Kriterien der Befragung GEF/BASS/LINK im Kanton Bern entsprechen (N= 1051); bei 6,9 % fehlen die Angaben zur betreffenden Frage. Quelle: Befragung GEF/BASS/LINK, Berechnungen: BASS.

Multivariate Zusammenhangsanalysen führen weitere Effekte zu Tage: So tun sich ältere Personen schwerer als jüngere, «Ausbildungslose» schwerer als Personen mit Bildungsabschluss auf Tertiärstufe und Haushalte von Ausländerinnen und Ausländern schwerer als solche von Schweizern und Schweizerinnen. Zudem nimmt, wenig überraschend, der finanzielle Druck ab, wenn ein Haushalt in Notsituationen auf die finanzielle Unter-

⁷⁵ Siehe Glossar.

⁷⁶ Personen aus derselben Altersgruppe und mit derselben Rolle im Haushalt (keine Kinder in Elternhaushalten) wie in der Befragung.

⁷⁷ Siehe Glossar.

stützung von Freunden und Bekannten zählen kann.⁷⁸ Es gibt aber auch Haushalte, die trotz knapper finanzieller Mittel recht gut über die Runden kommen – beispielsweise, weil sie günstig wohnen. Insgesamt geben 8 Prozent der befragten Personen an, dass ihr Haushalt die monatlichen Ausgaben gut oder sogar sehr gut bestreiten kann (vergleichbare Gesamtbevölkerung: 39 %).

Dies deckt sich mit einem anderen Ergebnis der Befragung: Alle Teilnehmenden waren aufgefordert, die wichtigsten Gründe zu nennen, weshalb sie mit wenig Geld auskommen müssen. Dabei äusserten 5 Prozent ausdrücklich, dass sie diese Situation freiwillig so gewählt hätten – dass sie ihr Erwerbspensum nicht erhöhen wollten, die finanzielle Belastung nicht als besonders drückend empfinden würden oder in einer Berufstätigkeit mit geringen Erwerbschancen insgesamt sehr zufrieden seien (z. B. künstlerische Berufe). Dieser Anteil ist bei jüngeren Personen (28 bis 39 Jahre) etwas höher als bei älteren (50 bis 62 Jahre); ebenso ist er bei Paaren mit Kindern höher als bei Alleinerziehenden. Die Unterschiede sind jedoch gering und in keiner Gruppe übersteigt der Anteil 10 Prozent.

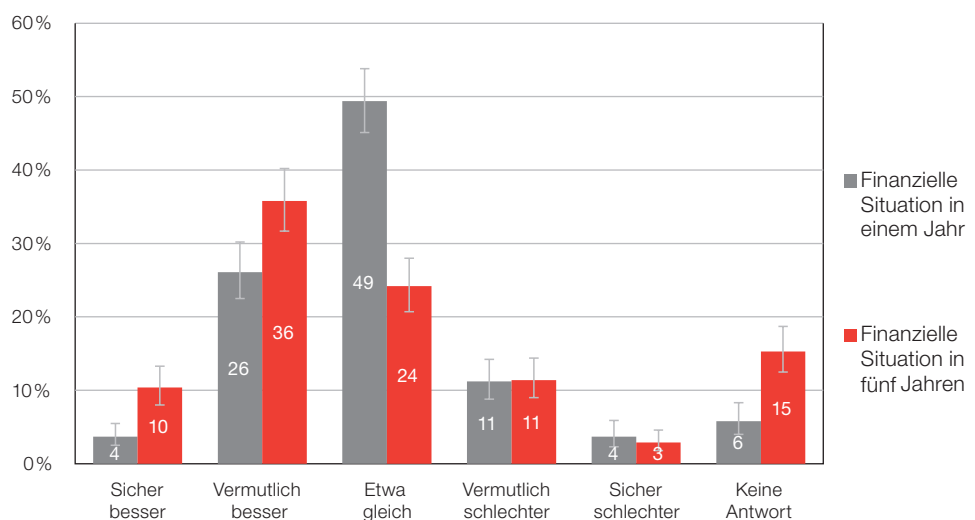
Wie beurteilen die Befragten ihre Zukunftsperspektiven? Rund die Hälfte vermutet, dass sich ihre finanzielle Lage in einem Jahr nicht wesentlich verändert haben wird (Abbildung 17). Der eher geringe Glaube an eine kurzfristige Veränderung überrascht nicht, wenn man sich vergegenwärtigt, dass die Befragten seit mindestens zwei Jahren über ein geringes Einkommen verfügen: Die Erfahrungen der Vergangenheit prägen offensichtlich die Erwartungen an die nahe Zukunft.

Abbildung 17

Zukunftsperspektiven: Selbsteinschätzung der befragten Personen

Lesebeispiel

Rund ein Viertel der Befragten (24 Prozent) vermutet, dass sich ihre finanzielle Lage in fünf Jahren nicht wesentlich verändert haben wird (6. Säule von links). 30 Prozent erwarten innerhalb eines Jahres eine Verbesserung (1. und 3. Säule von links).



Senkrechte Linien am Säulenende: Vertrauensintervalle, in deren Bereich der wahre Wert mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 % liegt. Basis: alle befragten Personen (N=620).

Quelle: Befragung GEF/BASS/LINK, Berechnungen: BASS.

Positiver sind die Einschätzungen in der Fünfjahresperspektive: Knapp die Hälfte (46 %) vermutet, dass es dann finanziell besser gehen werde. Mit einer Verschlimmerung der finanziellen Probleme rechnet nur eine Minderheit von etwa einem Siebtel – sowohl in der nahen Zukunft (1 Jahr) als auch in 5 Jahren. Dieser verhältnismässig kleine Anteil muss jedoch nicht in jeder Hinsicht als positives Zeichen gelesen werden. In Einzelfällen kann das Urteil auch darauf zurückzuführen sein, dass die Situation bereits heute ausweglos erscheint und ein weiterer Abstieg kaum möglich ist.

⁷⁸ Diese Effekte sind insofern mit einer gewissen Vorsicht zu interpretieren, als die Armutsgefährdungslücke anhand der Steuerdaten 2013 gemessen wird. Falls sich die finanzielle Situation seither verändert hat, ist es möglich, dass sich dies in vermeintlichen Effekten des Bildungsstands oder der Nationalität niederschlägt, die erfahrungsgemäss mit der Einkommenssituation zusammenhängen. Die tatsächlichen Effekte dieser Merkmale wären somit geringer als vermutet.

4.3.2 Erwerbsintegration und Erwerbseinkommen

Eine der grössten Lücken der Steuerstatistik besteht darin, dass wir nicht wissen, wie die in der Steuererklärung deklarierten Erwerbseinkommen zustande gekommen sind – wie viele Monate im Jahr die betreffenden Personen beschäftigt waren und in welchem Umfang. Auch wenn eine Person über das ganze Jahr kein Erwerbseinkommen deklariert, können die Gründe dafür aus den Steuerdaten nicht erschlossen werden.

Mit den Fragen zur Erwerbsintegration armer und armutsgefährdeter Menschen setzt sich das vorliegende Kapitel ausführlicher auseinander. Weil die Situation eines gesamten Haushalts darüber entscheidet, wieviel Geld ein Mensch zur Verfügung hat, wird das Thema zunächst aus der Haushaltsperspektive behandelt. Anschliessend wird die konkrete Erwerbssituation der befragten Personen thematisiert, die trotz Erwerbstätigkeit mit wenig Geld auskommen müssen. Danach stehen armutsbetroffene und -gefährdete Menschen, die aktuell keiner bezahlten Arbeit nachgehen, im Zentrum.

Haushalte: Beschäftigungsvolumen und Erwerbseinkommen

Abbildung 18 zeigt, in wie vielen der untersuchten Haushalte niemand erwerbstätig ist, in wie vielen Haushalten das gesamte Beschäftigungsvolumen einer Teilzeitbeschäftigung entspricht (weniger als 90 %) und in wie vielen Haushalten es eine Vollzeitbeschäftigung oder mehr (mind. 90 %) ausmacht. Berücksichtigt werden dabei die Erwerbstätigkeit der befragten Person und einer allfälligen Partnerin bzw. eines allfälligen Partners. Ausgeklammert sind die Erwerbstätigkeiten weiterer Haushaltsmitglieder, besonders jene erwachsener Kinder.

Abbildung 18

Beschäftigungsvolumen der Haushalte

Lesebeispiel

71 Prozent der Haushalte von Paaren mit Kinder erreichen insgesamt ein Beschäftigungsvolumen von über 90 Prozent (4. Balken von oben; 3. Kategorie von links).



Definition der Vollzeitarbeit: mind. 36 Arbeitsstunden pro Woche. Paarhaushalte: Beschäftigungsvolumen der befragten Person und des Partners bzw. der Partnerin; alle übrigen Haushalte: Beschäftigungsvolumen der befragten Person. Basis: alle befragten Haushalte (N=620), bei 1,5 % fehlen die Angaben zum Beschäftigungsvolumen der befragten Person oder des Partners bzw. der Partnerin.

Quelle: Befragung GEF/BASS/LINK, Berechnungen: BASS.

Insgesamt gibt es in knapp zwei Dritteln aller Haushalte mindestens eine Person (befragte Person oder Partnerin bzw. Partner), die erwerbstätig ist. Obwohl der Haushalt ein Erwerbseinkommen erzielt, müssen seine Mitglieder mit wenig Geld auskommen. Allerdings handelt es sich nicht selten um Teilzeitpensen: Nur bei der Hälfte der Haushalte mit einem Erwerbseinkommen entspricht das gesamte Beschäftigungsvolumen einer Vollzeitstelle (mind. 90 %).⁷⁹ Besonders häufig ist dies bei Paarhaushalten der Fall – aus zwei Gründen: Zum einen erreichen sie rascher ein Vollzeitpensum, weil zwei Per-

⁷⁹ Siehe Glossar: Working poor.

sonen einer Erwerbstätigkeit nachgehen können. Zum anderen fällt es diesen Haushalten schwerer, sich mit einer Vollzeitstelle ein Erwerbseinkommen zu sichern, das für den gesamten Haushalt ausreicht. Bei Paarhaushalten mit Kindern liegt dies auf der Hand. Daneben gibt es Paare, die nicht (mehr) mit Kindern im selben Haushalt leben und trotzdem mit einem Vollzeiterwerb nicht über die Runden kommen. In diesen Fällen ist zu vermuten, dass die Beschäftigung nur ein geringes Erwerbseinkommen generiert. Da es sich häufig um Paare in fortgeschrittenem Erwerbsalter handelt, könnten auch Gesundheitsausgaben eine Rolle spielen oder der Umstand, dass es ihnen nach der Kinderbetreuung nicht mehr gelungen ist, (voll) im Arbeitsmarkt Fuss zu fassen.

Alleinerziehende, die mit wenig Geld auskommen müssen, sind in der Regel Teilzeit erwerbstätig. Wegen der Betreuungspflicht ist es ihnen oft nicht möglich, ein Vollzeitpensum zu übernehmen. Bei den Alleinlebenden dagegen dominieren grundsätzlichere Probleme der Erwerbsintegration: Die Mehrheit der Alleinlebenden übte zum Zeitpunkt der Befragung keine Erwerbstätigkeit aus. Alleinlebende Vollzeitbeschäftigte sind unter den befragten Personen sehr selten. Der Grund dafür ist, dass Alleinlebende mit einer Vollzeitbeschäftigung meistens ein Einkommen erzielen, das über der Armutsgefährdungsgrenze liegt. Sind Alleinlebende armutsbetroffen oder -gefährdet, so stehen dahinter oft Schwierigkeiten, überhaupt eine Stelle und damit den Anschluss an den Arbeitsmarkt zu finden und zu halten.

Personen mit Erwerbstätigkeit

Rund 60 Prozent aller befragten Personen waren zum Zeitpunkt der Erhebung erwerbstätig: unter 50-Jährige etwas häufiger als Ältere, Frauen etwa gleich oft wie Männer. Am häufigsten übten sie Berufe des Gastgewerbes und persönliche Dienstleistungen aus (vor allem Reinigung; zusammen 22 %) oder sie waren in Gesundheits-, Lehr- oder Kulturbereichen tätig (21 %). In der letzteren Gruppe waren besonders Pflege- und Betreuungsberufe stark vertreten. Danach folgten Produktionsberufe in Industrie und Gewerbe (z.B. Lebensmittelherstellung, Fahrzeug- und Gerätebau), Handels- und Verkehrsberufe (z.B. Verkauf, Strassenverkehr) sowie land- und forstwirtschaftliche Berufe.

Abbildung 19

Beschäftigungsgrad von Personen mit Erwerbstätigkeit



Lesebeispiel

58 Prozent der befragten Männer mit knappen finanziellen Mitteln geben einen Beschäftigungsgrad von mindestens 90 Prozent an (2. Säule von links; oberste Kategorie). In der vergleichbaren Gesamtbevölkerung geben 85 Prozent der befragten Männer einen Beschäftigungsgrad von mindestens 90 Prozent an (5. Säule von links; oberste Kategorie).

Beschäftigungsgrad Befragung GEF/BASS/LINK, abgeleitet aus den Arbeitsstunden pro Woche: mind. 90%: mind. 36 Std., 50% bis 89%: 20 bis 35 Std., weniger als 50%: weniger als 20 Std.; Beschäftigungsgrad SAKE: Angaben der befragten Personen. Basis: Alle befragten Personen mit Erwerbstätigkeit (N=373), bei 1,9 % fehlen die Angaben zu den Arbeitsstunden pro Woche.

Vergleichsgruppe SAKE: Alle befragten Personen im Kanton Bern, die bezüglich Alter und Rolle im Haushalt den Kriterien der Befragung GEF/BASS/LINK entsprechen (N= 3182); keine fehlenden Angaben.

Quelle: Befragung GEF/BASS/LINK, Berechnungen: BASS.

Die Auswertungen zeigen, dass zwischen Frauen und Männern markante Unterschiede bestehen: Frauen sind mehrheitlich in Berufen des Gastgewerbes, persönlichen Dienstleistungen sowie in Gesundheits-, Lehr- und Kulturbederufen tätig. Die Männer hingegen verteilen sich gleichmässiger über die verschiedenen Berufsgruppen. Signifikant häufiger als Frauen üben sie Berufe in Industrie, Gewerbe und Bau aus.

Obwohl diese Personen einer Erwerbstätigkeit nachgehen, leben sie in Haushalten, die mit wenig Geld auskommen müssen. Wie sieht die Erwerbssituation dieser Menschen konkret aus? Wie häufig arbeiten sie Teilzeit und aus welchen Gründen? Unter welchen Bedingungen gehen sie ihrer Arbeit nach? Wie viel Geld verdienen sie und wie zufrieden sind sie damit?

Teilzeitarbeit

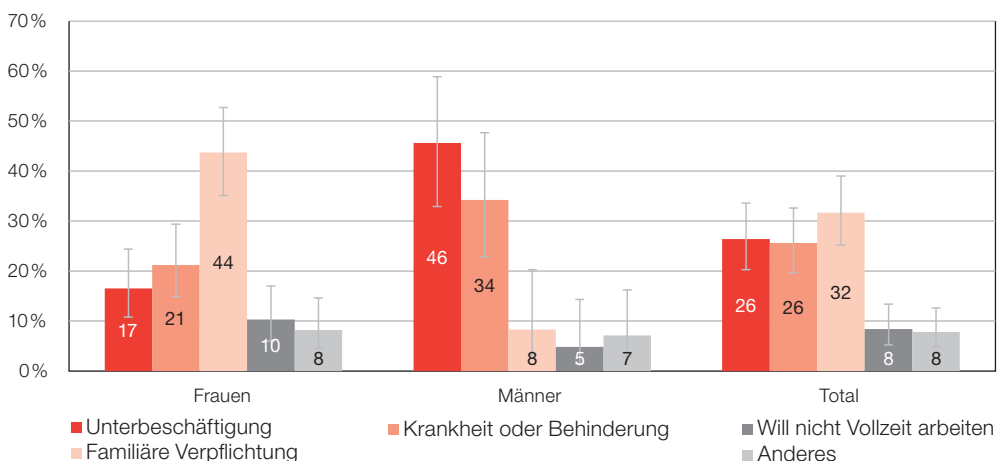
Nur eine Minderheit der befragten Erwerbstätigen arbeitet Vollzeit: Mit 42 Prozent ist ihr Anteil signifikant tiefer als in der vergleichbaren Gesamtbevölkerung (59 %). Dafür ist vor allem der grosse Unterschied bei den Männern verantwortlich, von denen nur 58 Prozent gegenüber 85 Prozent in der Gesamtbevölkerung ein volles Pensum haben. Die Pensen der Frauen unterscheiden sich weniger stark (Abbildung 19).

Gefragt nach dem wichtigsten Grund, weshalb sie nicht Vollzeit arbeiten, nennen von den armutsbetroffenen und -gefährdeten Frauen mit 44 Prozent fast die Hälfte familiäre Verpflichtungen (Abbildung 20). Anders verhält es sich bei den teilzeitbeschäftigten Männern: Für sie ist Unterbeschäftigung mit 46 Prozent der wichtigste Grund, warum sie Teilzeit arbeiten. Sie wünschen sich ein grösseres Erwerbspensum, doch finden sie keine entsprechende Arbeit.⁸⁰ An zweiter Stelle folgen gesundheitliche Gründe, die einem höheren Erwerbspensum im Weg stehen. Dagegen geben die Männer kaum an, dass familiäre Verpflichtungen sie von einer vollen Erwerbstätigkeit abhalten würden (8 %).

Dass armutsbetroffene oder -gefährdete Menschen willentlich kein höheres Erwerbspensum anstreben, weil sie lieber Teilzeit als Vollzeit arbeiten, bildet eine grosse Ausnahme (8 %). Dies sind häufig Menschen, die freiwillig auf ein höheres Erwerbseinkommen verzichten, um mehr Zeit zu haben.

Abbildung 20

Wichtigster Grund für eine Teilzeitbeschäftigung (Personen)



Lesebeispiel

Von den Teilzeit arbeitenden Frauen geben 44 Prozent an, dass sie wegen familiärer Verpflichtungen eine Teilzeitbeschäftigung haben (3. Säule von links). Bei den teilzeitarbeitenden Männern ist in 46 Prozent der Fälle Unterbeschäftigung der Grund für eine Teilzeitstelle (6. Säule von links).

Senkrechte Linien am Säulenende: Vertrauensintervalle, in deren Bereich der wahre Wert mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 % liegt. Basis: alle befragten Personen mit maximal 32 Stunden Erwerbstätigkeit pro Woche (N=216); bei 5,7 % fehlen die Angaben zu den Gründen der Teilzeitbeschäftigung. Quelle: Befragung GEF/BASS/LINK, Berechnungen: BASS.

⁸⁰ Als unterbeschäftigt werden hier alle Personen bezeichnet, die Teilzeit arbeiten und angeben, dass sie gerne mehr arbeiten würden. Nicht ermittelt wurde, ob diese Personen sofort für ein erhöhtes Pensum verfügbar wären. Die Definition von Unterbeschäftigung des BFS schliesst dieses zweite Kriterium mit ein.

Prekäre Arbeitsverhältnisse

Die Tatsache, dass sie mit ihrem Erwerbseinkommen kaum über die Runden kommen, macht armutsbetroffene und -gefährdete Erwerbstätige besonders verletzlich: Sie befinden sich in einer schlechten Verhandlungsposition und akzeptieren deshalb auch missliche Arbeitsbedingungen. Die Befragung zeigt, dass Armutsgefährdete häufiger befristete Stellen haben als die Arbeitnehmenden im Kanton Bern insgesamt. Ebenso leisten sie häufiger Arbeit auf Abruf – sie können also nur arbeiten, wenn der Arbeitgeber sie braucht. Allerdings bilden solche Arbeitsverhältnisse unter den befragten Personen eine Ausnahme und betreffen jeweils ungefähr einen Zehntel der Arbeitnehmenden. Relativ häufig sind variable Arbeitszeiten – bei 16 Prozent der Personen wechseln die Arbeitszeiten regelmässig (z. B. Schichtarbeit), bei 25 Prozent können sie von Tag zu Tag ändern. Gut ein Drittel der befragten Personen mit variablen Arbeitszeiten hat keine minimale Anzahl an Arbeitsstunden garantiert; ihr monatliches Erwerbseinkommen ist daher durch Schwankungen und grosse Unsicherheiten belastet.

Erwerbseinkommen

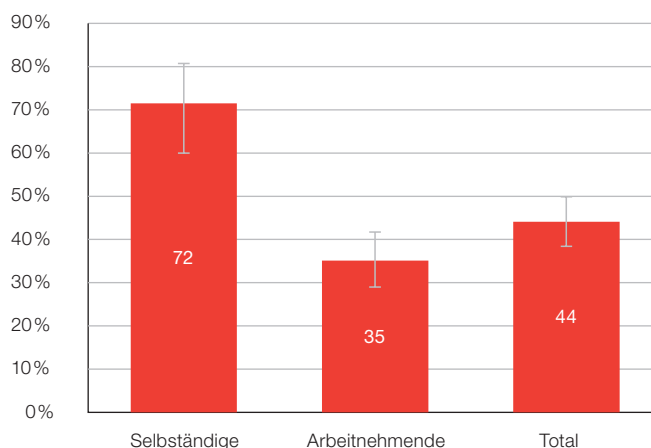
In der Befragung wurden das monatliche Nettoerwerbseinkommen und die Anzahl Arbeitsstunden ermittelt.⁸¹ Aus diesen Angaben wurde das standardisierte Erwerbseinkommen für eine Vollzeitbeschäftigung (40 Stunden pro Woche) berechnet. Liegt dieses unter 3500 Franken netto pro Monat (bzw. 20 Franken pro Stunde), so sprechen wir von einem geringen Erwerbseinkommen.

Abbildung 21

Erwerbstätige mit geringem Erwerbseinkommen: weniger als 20 Franken pro Stunde netto

Lesebeispiel

Bei den Selbständigerwerbenden geben 72 Prozent an, dass sie ein Einkommen von weniger als 20 Franken pro Stunde erzielen (1. Säule von links). Bei den Arbeitnehmenden sind es dagegen 35 Prozent (2. Säule von links).



Senkrechte Linien am Säulenende: Vertrauensintervalle, in deren Bereich der wahre Wert mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 % liegt. Basis: alle befragten Personen mit bezahlter Erwerbstätigkeit (N=356); bei 1,7 % fehlen die Angaben zum Erwerbseinkommen.

Quelle: Befragung GEF/BASS/LINK, Berechnungen: BASS.

Dieses Vorgehen hat den Vorteil, dass auch die Erwerbseinkommen von Selbständigerwerbenden berücksichtigt werden. Man kann aus diesem Grund nicht von einem Niedriglohn sprechen. Auch ist zu berücksichtigen, dass abweichende Normarbeitszeiten in gewissen Branchen ausgeklammert bleiben. Die Kennzahl drückt in erster Linie aus, wie hoch das Erwerbseinkommen pro geleistete Arbeitsstunde ist – unabhängig davon, was die branchenübliche Norm oder was üblich ist unter Selbständigerwerbenden. Es zeigt sich, dass 44 Prozent der befragten Erwerbstätigen einer Erwerbsarbeit nachgehen, die weniger als 20 Franken pro Stunde netto einbringt (Abbildung 21). Zwischen erwerbstätigen Männern und Frauen besteht dabei kein signifikanter Unterschied, auch

⁸¹ Lehrpersonen wurden ausdrücklich aufgefordert, nicht nur die Unterrichtslektionen, sondern auch die Vorbereitungszeit zu berücksichtigen.

nicht zwischen Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigten. Jedoch gibt es markante Differenzen zwischen Selbständigerwerbenden und Arbeitnehmenden. Rund 35 Prozent der Selbständigerwerbenden arbeiten gemäss eigenen Angaben mehr als 50 Stunden pro Woche, unter den Arbeitnehmenden ist eine solche Wochenarbeitszeit seltene Ausnahme (5%). Entsprechend häufig findet man unter den Selbständigen Personen, deren Erwerbseinkommen pro Arbeitsstunde unter dem Schwellenwert von 20 Franken liegt.

Personen ohne Erwerbstätigkeit

In der internationalen Arbeitsmarktstatistik werden Personen, die keine Erwerbstätigkeit ausüben, in der Regel in zwei Gruppen geteilt: Als Erwerbslose gelten alle Personen, die in den letzten vier Wochen eine Stelle gesucht haben und sofort vermittelbar sind; als Nichterwerbspersonen gelten alle übrigen Personen.⁸² Diese Differenzierung hat zum Ziel, Aussagen über das verfügbare Angebot an Arbeitskräften zu machen. Wendet man diese Kategorien auf die armutsbetroffenen und -gefährdeten Personen an, die zum Zeitpunkt der Befragung keine Erwerbstätigkeit ausübten, so zeigt sich folgendes Bild: Rund 25 Prozent der Personen sind gemäss der internationalen Definition Erwerbslose, rund 75 Prozent sind Nichterwerbspersonen.

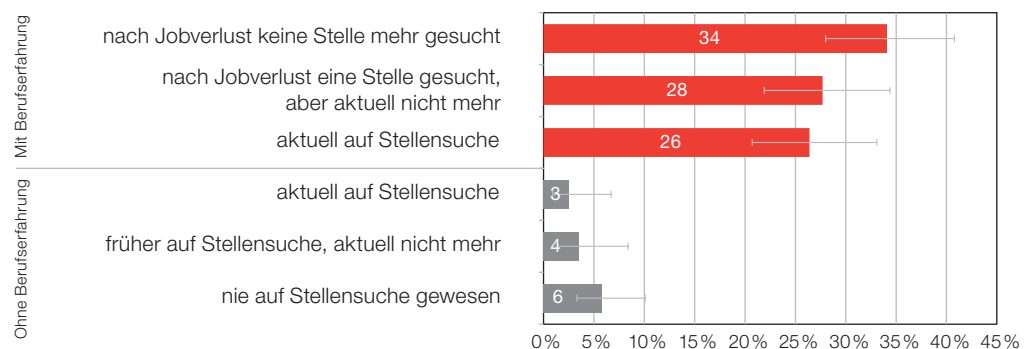
Dies weist deutlich darauf hin, dass die Erwerbsintegration von Personen, die keine Stelle mehr innehaben und seit längerer Zeit mit knappen finanziellen Mitteln auskommen müssen, eine grosse Herausforderung darstellt: Viele von ihnen befanden sich zum Zeitpunkt der Befragung nicht mehr aktiv auf Stellensuche, zumindest hatten sie sich in den letzten vier Wochen nicht um eine Arbeit bemüht. Welche Wege haben armutsbetroffene und -gefährdete Menschen zurückgelegt, die heute keine Stelle mehr auf dem ersten Arbeitsmarkt haben? Wie viele von ihnen haben früher am Erwerbsleben teilgenommen? Weshalb haben sie ihre Stelle verloren und wie lange ist dies her?

Abbildung 22

Personen ohne Erwerbstätigkeit: bisherige Berufserfahrung und Arbeitsbemühungen

Lesebeispiel

Bei den erwerbslosen Personen mit Berufserfahrung geben 34 Prozent an, dass sie nach dem Jobverlust keine Stelle mehr gesucht haben (oberster Balken).



Waagrechte Linien am Balkenende: Vertrauensintervalle, in deren Bereich der wahre Wert mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 % liegt. Basis: Alle befragten Personen ohne Erwerbstätigkeit (N=246); bei 0,4 % fehlen die Angaben zur Berufserfahrung oder zu den Arbeitsbemühungen.

Quelle: Befragung GEF/BASS/LINK, Berechnungen: BASS.

Bisherige Berufserfahrung und Arbeitsbemühungen

Abbildung 22 differenziert die Gruppe der Armutsbetroffenen und -gefährdeten ohne Erwerbstätigkeit. Als Erstes wird unterschieden zwischen Personen ohne Erwerbstätigkeit, die über Berufserfahrung verfügen (rote Balken) und jenen, die noch nie am Erwerbsleben teilgenommen haben (graue Balken). Letztere bilden in der Stichprobe eine kleine Gruppe von ungefähr einem Zehntel. Dies ist wahrscheinlich teilweise darauf zurückzuführen, dass unter 28-Jährige von der Befragung ausgeschlossen wurden.

⁸² Definitionen siehe Glossar.

Trotzdem liegt das Problem offenkundig nicht primär darin, dass viele Personen keinen Kontakt zur Arbeitswelt haben, sondern darin, dass sie sich im Erwerbsleben nicht zu halten vermögen oder dass ihnen nach einem Unterbruch (z.B. wegen Kinderbetreuung, Krankheit) der Wiedereinstieg nicht mehr gelungen ist. Im Folgenden geht es vor allem um die Armutsbetroffenen und -gefährdeten, die früher erwerbstätig waren und heute keine Stelle mehr haben. Viele unter ihnen haben nach dem Verlust der letzten Stelle nicht mehr nach einer Arbeit gesucht. Ebenfalls ein beträchtlicher Anteil hat nach dem Stellenverlust eine Stelle gesucht, aber mittlerweile die Bemühungen um eine Arbeitsstelle eingestellt oder zumindest soweit vermindert, dass die betreffenden Personen zum Zeitpunkt der Befragung nicht mehr aktiv auf Stellensuche war. Weshalb ist dem so?

Verlust der letzten Stelle und anschliessende Arbeitssuche

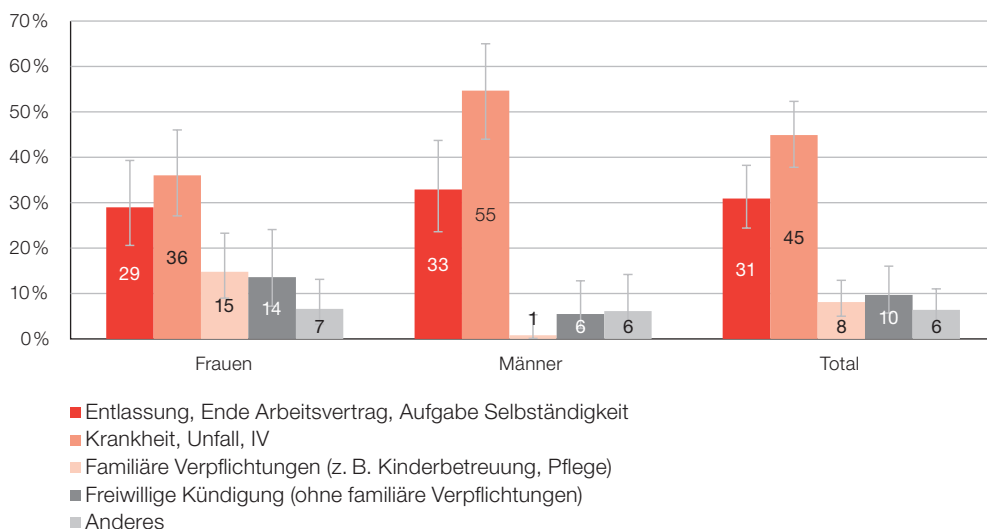
Es gibt hauptsächlich zwei Gründe für den Verlust der letzten Stelle: Erstens der unfreiwillige Arbeitsverlust durch Kündigung oder das Ende eines befristeten Vertrags, zweitens Krankheiten oder Unfälle. Unter den ehemals berufstätigen Männern, die nach dem Verlust der letzten Stelle nicht mehr erwerbstätig waren, macht gut die Hälfte gesundheitliche Schwierigkeiten für den Stellenverlust verantwortlich (Abbildung 23). Unter den Frauen sind Gesundheitsprobleme oder ein Unfall ebenfalls die Hauptgründe für den Stellenverlust – beide etwas weniger ausgeprägt als bei den Männern (36 %). Nicht einmal halb so häufig geben Frauen die Berufstätigkeit wegen familiärer Verpflichtungen auf (15 %). Diese spielen bei den Männern praktisch keine Rolle.

Abbildung 23

Personen ohne Erwerbstätigkeit: Grund für den Verlust der letzten Stelle

Lesebeispiel

36 Prozent der Frauen geben an, die Stelle aufgrund von Krankheit, Unfall oder Invalidität verloren zu haben (2. Säule von links). Bei den Männern geben sogar 55 Prozent diesen Grund für den Stellenverlust an (7. Säule von links).



Senkrechte Linien am Säulenende: Vertrauensintervalle, in deren Bereich der wahre Wert mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 % liegt. Basis: Alle befragten Personen ohne Erwerbstätigkeit, die früher einen Beruf ausgeübt haben (mind. drei Monate an derselben Stelle) (N=214); bei 0,5 % fehlen die Angaben zum Grund des Stellenverlustes.

Quelle: Befragung GEF/BASS/LINK, Berechnungen: BASS.

Oft liegt die letzte Berufstätigkeit geraume Zeit zurück: Bei mehr als der Hälfte der nicht erwerbstätigen Personen mit Berufserfahrung ist es fünf oder mehr Jahre her, seit sie regelmässig – für mindestens drei Monate – einer Erwerbsarbeit nachgingen (ohne Arbeitsintegrationsprogramme und Stellen auf dem zweiten Arbeitsmarkt). Nur knapp ein Fünftel der Nichterwerbstätigen hat die letzte Erwerbstätigkeit vor weniger als einem Jahr ausgeübt. Angesichts der langen Abwesenheit vom Arbeitsmarkt dürfte die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt in vielen Fällen eine grosse Herausforderung darstellen.

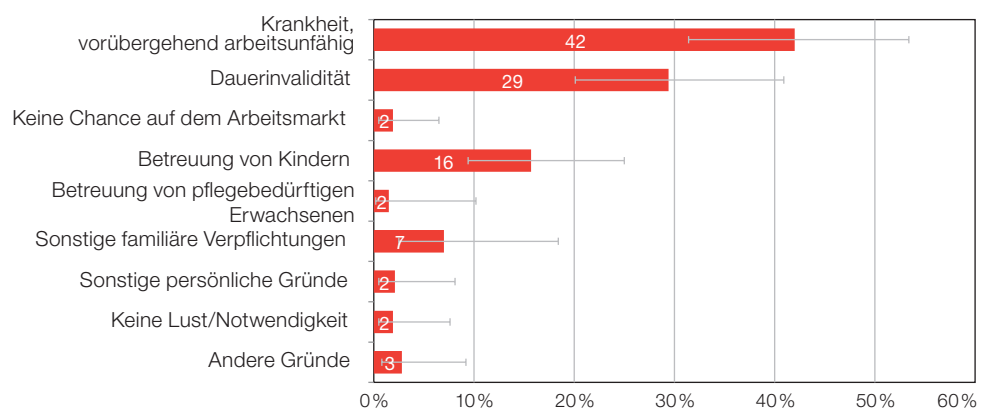
Nur etwa 60 Prozent der Personen haben nach dem Stellenverlust wieder eine neue Arbeit gesucht. Dies hängt eng mit den Gründen für den Stellenverlust zusammen: Wem gekündigt wurde oder wer freiwillig die Stelle verliess, hat sich anschliessend in aller Regel um eine neue Arbeit bemüht (jeweils gut 80 % der Personen). Bei gesundheitlichen Problemen (Krankheit, Unfall, IV) ist dies aus naheliegenden Gründen anders: Hier liegt der Anteil der befragten Personen, die anschliessend wieder eine Stelle suchten, bei ungefähr 50 Prozent. Unter den Personen (meist Frauen), die wegen familiärer Verpflichtungen aus dem Erwerbsleben ausgeschieden sind, ist der Anteil der Personen, die eine Rückkehr versucht haben, besonders klein. Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, dass familiäre Verpflichtungen nur selten ein Grund für einen Stellenverlust und anschliessende Langzeitarbeitslosigkeit sind (Abbildung 23). Dies zeigt sich auch, wenn man nach den Gründen für den Verzicht auf eine erneute Stellensuche fragt: Die überwiegende Mehrheit macht dafür gesundheitliche Gründe oder Dauerinvalidität verantwortlich (Abbildung 24). Kinderbetreuung und weitere familiäre Verpflichtungen spielen eine untergeordnete Rolle, alle anderen Gründe sind sogar weitgehend vernachlässigbar.

Abbildung 24

Personen ohne Erwerbstätigkeit, die nach dem Verlust der letzten Stelle keine Arbeit mehr gesucht haben: Gründe für den Verzicht auf Stellensuche

Lesebeispiel

Krankheit oder vorübergehende Arbeitsunfähigkeit wird von erwerbslosen Personen, die nach dem Stellenverlust keine Arbeit mehr gesucht haben, mit 42 Prozent am häufigsten als Grund für den Verzicht auf eine Stellensuche genannt (oberster Balken).



Mehrfachnennungen möglich. Waagrechte Linien am Balkenende: Vertrauensintervalle, in deren Bereich der wahre Wert mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 % liegt. Basis: Alle befragten Personen ohne Erwerbstätigkeit, die nach Verlust der letzten Stelle keine Arbeit mehr gesucht haben (N=90); keine fehlenden Angaben zu den Gründen auf den Verzicht der Stellensuche.

Quelle: Befragung GEF/BASS/LINK, Berechnungen: BASS.

Gründe für Schwierigkeiten bei der Stellensuche

Allen Personen, die sich nach dem Stellenverlust wieder um eine Arbeit bemühten, wurde eine Reihe möglicher Gründe vorgelesen, weshalb sie bei der Stellensuche (noch) nicht erfolgreich waren. Eingeschlossen wurden auch Personen ohne Berufserfahrung, die auf Arbeitssuche sind oder dies in der Vergangenheit waren.

Vier Gründe stehen im Vordergrund; rund die Hälfte der Befragten (oder mehr) vermutete, dass diese Sachverhalte sicher oder wahrscheinlich für die anhaltende Erwerbslosigkeit verantwortlich seien (Abbildung 25). Dabei wird erneut ersichtlich, dass die fehlende Arbeitsintegration oft eng mit gesundheitlichen Problemen verschränkt ist. Viele Personen geben an, dass sie schon zu lange erwerbslos seien – dies ist nicht erstaunlich angesichts der Tatsache, dass viele ihren letzten Job vor mehreren Jahren verloren haben. Häufig wird geltend gemacht, dass die Erwerbschancen altersbedingt reduziert seien. Bereits unter den 40- bis 49-Jährigen führt etwas mehr als die Hälfte diesen Grund an, unter den 50-Jährigen und den Älteren sind es fast alle (90 %). Tendenziell umgekehrt verhält es sich mit der fehlenden Berufserfahrung, dieses Argument ist unter den 28- bis 39-Jährigen am stärksten verbreitet. Etwas überraschend ist, dass

auch ein beachtlicher Anteil der 50-Jährigen und der Älteren auf solche Probleme hinweist. Es liegt nahe, dass sich dahinter lückenhafte Erwerbsbiographien und lange Phasen der Arbeitslosigkeit verbergen.

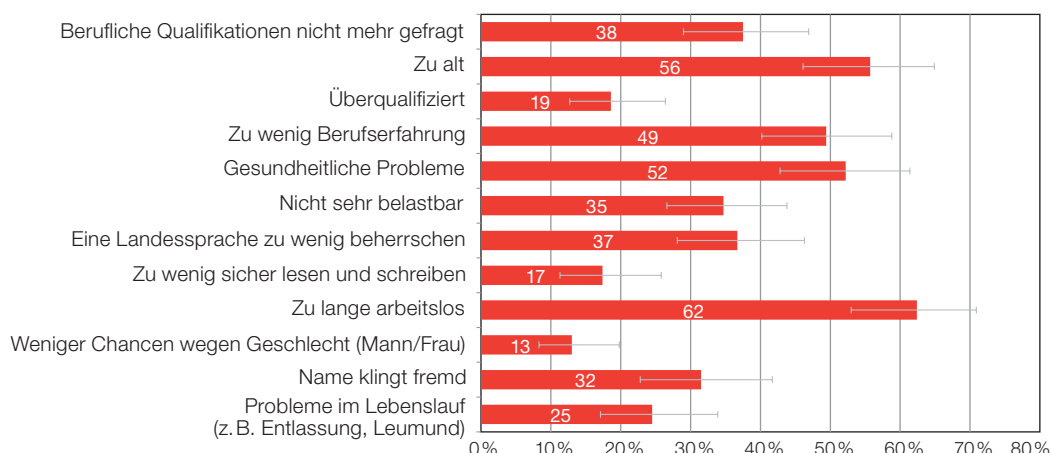
Verhältnismässig selten vermuten die Befragten, dass sie wegen Geschlechterdiskriminierung keine Stelle gefunden haben. Differenziert man die Antworten nach Geschlechtern, so nennt knapp jede sechste Frau diesen Grund.

Abbildung 25

Personen ohne Erwerbstätigkeit mit aktuellen oder vergangenen Arbeitsbemühungen: Gründe für die Schwierigkeit eine Stelle zu finden (Selbsteinschätzung)

Lesebeispiel

Das Alter wird von erwerbslosen Personen mit aktuellen oder früheren Arbeitsbemühungen mit 56 Prozent am zweithäufigsten als vermuteter Grund für die erfolglose Stellensuche genannt (2. Balken von oben).



Mehrfachnennungen möglich. Waagrechte Linien am Balkenende: Vertrauensintervalle, in deren Bereich der wahre Wert mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 % liegt. Basis: Alle befragten Personen ohne Erwerbstätigkeit, die nach Verlust der letzten Stelle oder nach Abschluss der Ausbildung eine Erwerbsarbeit gesucht haben (N=140); der Anteil der Personen ohne Angaben variiert je nach Antwortkategorie zwischen 1,4 % und 5,7 %.

Quelle: Befragung GEF/BASS/LINK, Berechnungen: BASS.

Häufiger sind vermutete Diskriminierungen aufgrund der Nationalität oder ethnischen Zugehörigkeit: Ungefähr die Hälfte der befragten Ausländerinnen und Ausländer ist der Ansicht, dass sie keine Stelle (mehr) gefunden haben, weil ihr Name fremd klinge. Die mangelnde Beherrschung einer Landessprache wird interessanterweise nicht nur von Ausländerinnen und Ausländern (45 %), sondern auch von Schweizerinnen und Schweizern (27 %) angeführt: Dies lässt vermuten, dass teilweise eingeschränkte Erwerbschancen wegen mangelnder Kenntnisse in einer zweiten Landessprache gemeint sind. In den Antworten spiegeln sich somit die Zweisprachigkeit des Kantons Bern und die daraus hervorgehenden Arbeitsanforderungen wider.

4.3.3 Bezug von Bedarfsleistungen

Die Steuerdaten enthalten keine Angaben darüber, ob eine Person bedarfsabhängige Sozialleistungen erhält – also Sozialleistungen, die nur entrichtet werden, wenn Einkommen und Vermögen unterhalb einer gewissen Schwelle liegen, wie Verbilligungen der Krankenkassenversicherungsprämien, Sozialhilfe oder Ergänzungsleistungen zur AHV/IV. Wenn ein Haushalt gemäss der Steuerdatenanalyse als armutsbetroffen oder -gefährdet gilt, bezieht sich dies immer auf die Verhältnisse vor dem Bezug von Bedarfsleistungen. Der Haushalt verfügt also aus eigener Kraft nicht über genügend Mittel, um finanziell zu bestehen. Ob er mit bedarfsabhängigen Sozialleistungen unterstützt wird, lässt sich aus den Steuerdaten jedoch nicht schliessen. Auch kann man nicht zuverlässig ableiten, ob ein Haushalt Anspruch auf solche Leistungen hätte. Dazu müssten nicht nur die Einkommensseite, sondern auch die Ausgaben und je nach Bedarfsleistung verschiedene andere Faktoren bekannt sein.

Die am weitesten verbreiteten bedarfsabhängigen Sozialleistungen des Kantons Bern bilden die Prämienverbilligungen, die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV sowie die Sozialhilfe, die das letzte Auffangnetz des Systems der sozialen Sicherheit bildet.⁸³

Prämienverbilligung

Die Prämienverbilligungen richten sich nicht nur an Armutsbetroffene, sondern sollen alle Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen entlasten. Ebenfalls Prämienverbilligungen sollen Personen mit mittlerem Einkommen erhalten, wenn sie Kinder oder junge Erwachsene in Ausbildung haben. Insgesamt haben 80 Prozent der Befragten angegeben, dass sie Prämienverbilligungen erhalten. Unter denen, die angeben, keine zu beziehen, befinden sich auch Sozialhilfebeziehende sowie Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, obwohl diese Gruppen immer Anrecht auf Prämienverbilligungen haben. Bei ihnen ist zu vermuten, dass sie sich der Leistung nicht bewusst sind, weil sie ihnen nicht direkt ausbezahlt wird, und weil der verbleibende Prämienbetrag ganz oder teilweise über die Sozialhilfe bzw. die Ergänzungsleistungen gedeckt wird. Nimmt man an, dass diese Personen eine Prämienverbilligung erhalten, so steigt die Bezugsquote auf 91 Prozent.

Die hohe Bezugsquote dürfte damit zusammenhängen, dass potenziell Anspruchsberechtigte aufgrund ihrer Steuerdaten automatisch benachrichtigt werden, wenn sie ein Anrecht auf Prämienverbilligungen haben. Bei gewissen Gruppen kann dieses Anrecht allerdings nicht automatisch geprüft werden, insbesondere nicht bei Personen, die an der Quelle besteuert werden.

Ergänzungsleistungen zur AHV/IV

Anspruch auf Ergänzungsleistungen haben Personen, die Leistungen der AHV oder IV beziehen, aber ihren Lebensunterhalt auf diese Weise nicht sichern können. Weil alle Befragten im Erwerbsalter stehen, handelt es sich dabei konkret um Ergänzungsleistungen zur IV oder zu einer Witwen-, Witwer- oder Waisenrente der AHV. Der grösste Teil dieser Personen wird tatsächlich mit Ergänzungsleistungen unterstützt, nämlich rund 80 Prozent. Etwa ein Zehntel hat nach eigenen Angaben darauf verzichtet, den Anspruch auf Ergänzungsleistungen abklären zu lassen. Die übrigen erhielten entweder einen abschlägigen Bescheid oder haben zwar in den letzten fünf Jahren einmal Ergänzungsleistungen bezogen, aber nicht mehr zum Zeitpunkt der Befragung. Die Gruppe der Nichtbezügerinnen und Nichtbezüger ist zu klein zum zuverlässigen Ermitteln, weshalb diese Personen auf eine Abklärung verzichtet haben oder aus welchen Gründen die Abklärung zu einem negativen Ergebnis geführt hat.⁸⁴

Das Ersatzeinkommen aus einer IV-Rente oder AHV-Rente und aus der bedarfsabhängigen Ergänzungsleistung sollte existenzsichernd sein. Nur in Einzelfällen erhalten EL-Bezügerinnen und -Bezüger überbrückend Unterstützung der Sozialhilfe. Dies kann geschehen, wenn die zuständige Behörde der Ausgleichskasse der Ansicht ist, dass die betroffene Person – falls sie eine Teilrente der IV bezieht – oder ihr Ehepartner oder ihre Ehepartnerin in der Lage wären, ein (höheres) Erwerbseinkommen zu erzielen und deshalb ein hypothetisches Einkommen anrechnen.

⁸³ Stipendien wurden in der Befragung nicht vertieft behandelt, weil einzig Personen ab 28 Jahren zur Zielgruppe gehörten und ausbildungsbedingte Prekarität ausgeklammert wurde. Die Alimentenbevorschussung war im Kanton Bern – im Unterschied zu den meisten anderen Kantonen – lange Zeit nicht als bedarfsabhängige Leistung konzipiert. Seit Anfang 2015 ist die Bevorschussung von Alimenten auch hier an Einkommens- und Vermögensgrenzen gebunden. Für zuvor erlassene Verfügungen und eingereichte Gesuche besteht eine Übergangsfrist bis Mitte 2016. Die Alimentenbevorschussung ist deshalb in der Befragung, die im Frühling 2015 stattgefunden hat, nicht näher thematisiert worden.

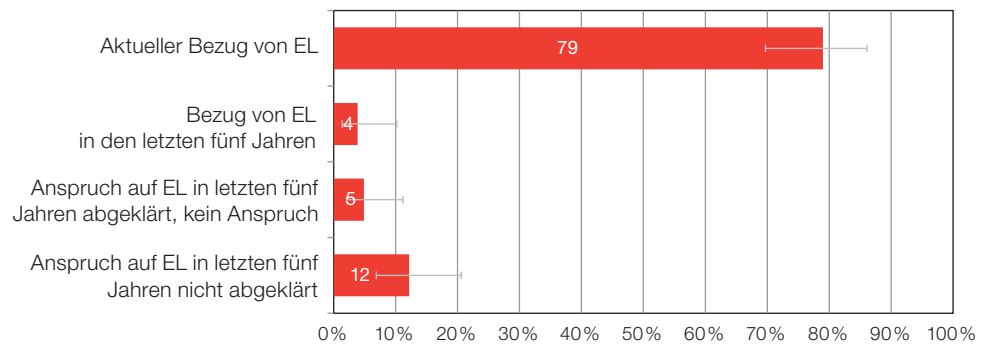
⁸⁴ Zusätzlich zu den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV kennt der Kanton Bern die Zuschüsse nach Dekret, die ausgerichtet werden, wenn Personen trotz Ergänzungsleistungen finanziell minderbemittelt sind. Die Zuschüsse nach Dekret werden allerdings auf Anfang 2016 abgeschafft. In den letzten Jahren ist die Zahl der Bezüger/innen laufend zurückgegangen; 2013 wurden noch ungefähr 1000 Personen gezählt, die Zuschüsse nach Dekret erhielten. In der Befragung haben 1,8 % aller Befragten bzw. 11 % aller Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen zur AHV/IV angegeben, dass sie Zuschüsse nach Dekret erhalten.

Abbildung 26

Personen mit Leistungen der AHV/IV: Bezug von Ergänzungsleistungen

Lesebeispiel

79 Prozent der befragten Personen, die Leistungen der AHV oder IV beziehen, erhalten auch Ergänzungsleistungen (oberster Balken).



Waagrechte Linien am Balkenende: Vertrauensintervalle, in deren Bereich der wahre Wert mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 % liegt. Basis: Alle befragten Personen, die Leistungen der AHV/IV beziehen (N=115); bei 5,2% fehlen die Angaben zum Bezug von EL.

Quelle: Befragung GEF/BASS/LINK, Berechnungen: BASS.

Sozialhilfe

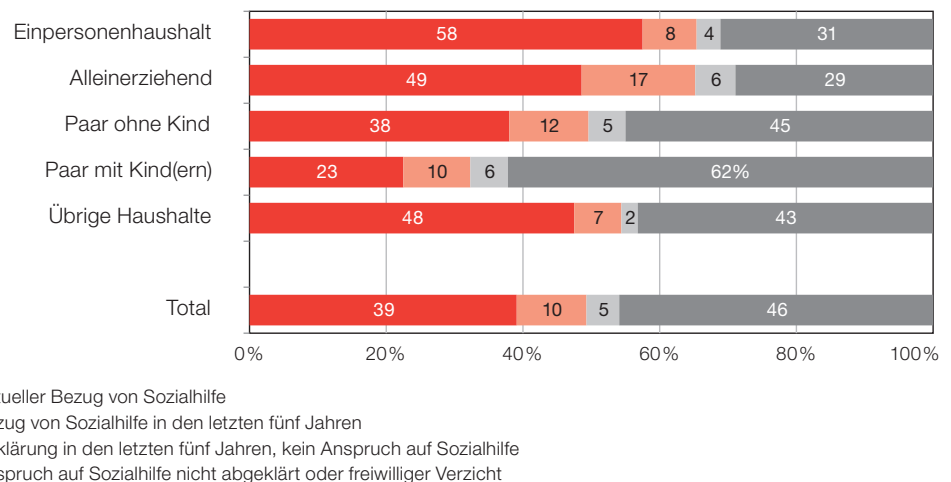
Weil Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen in der Regel keine Sozialhilfe beanspruchen, sind sie in den Analysen zum Sozialhilfebezug nicht berücksichtigt worden. Unter den verbleibenden Personen ohne Ergänzungsleistungen haben zum Zeitpunkt der Befragung rund 40 Prozent Sozialhilfe bezogen, weitere 10 Prozent hatten dies in den vergangenen fünf Jahren einmal getan. Nur 5 Prozent haben ihren Anspruch auf Sozialhilfe in den letzten fünf Jahren abklären lassen und anschliessend keine Sozialhilfe bezogen. Die übrigen Befragten – nahezu die Hälfte – haben keine Abklärung vorgenommen, in Ausnahmefällen haben Personen trotz positiver Abklärung auf die Sozialhilfe verzichtet (Abbildung 27).⁸⁵

Abbildung 27

Bezug von Sozialhilfe nach Haushaltstyp

Lesebeispiel

58 Prozent der Einpersonenhaushalte (ohne Bezüger von Ergänzungsleistungen) geben an, aktuell Sozialhilfe zu beziehen (oberster Balken; 1. Kategorie von links).



Basis: Alle befragten Personen, die keine EL zur AHV/IV beziehen (N=534); bei 0,4% fehlen die Angaben zum Bezug von Sozialhilfe.

Quelle: Befragung GEF/BASS/LINK, Berechnungen: BASS.

⁸⁵ Der Anteil der Personengruppe ohne Abklärung darf allerdings nicht mit einer Nichtbezugsquote gleichgesetzt werden. Diese bezeichnet den Anteil derjenigen Personen, die Anspruch auf Sozialhilfe hätten, aber diesen faktisch nicht geltend machen. Die Anspruchsgrenze der Sozialhilfe liegt jedoch etwas unterhalb der Armutsgefährdungsgrenze der Steuerdatenanalyse und des daraus abgeleiteten, für die Befragung verwendeten Schwellenwerts. Insbesondere ist die Anrechnung des Vermögens in der Sozialhilfe viel umfassender. Unter diesen Personen ohne Abklärung befinden sich deshalb auch solche, die keinen Anspruch auf Sozialhilfe haben.

Der Anteil der Sozialhilfebeziehenden unterscheidet sich recht deutlich nach Haushaltstyp. Auffällig gering ist er vor allem bei Paaren mit Kindern, eher tief auch bei Paaren ohne Kinder. Dieser Sachverhalt dürfte hauptsächlich den Grund haben, dass Paarhaushalte häufiger über Erwerbseinkommen verfügen, die über der Sozialhilfegrenze liegen.

Eine multivariate Zusammenhangsanalyse, die zusätzlich die finanzielle Situation, die Erwerbsbeteiligung, das Alter, die Ausbildung, die Gesundheit und die Nationalität berücksichtigt, zeigt keine Effekte mehr, die sich auf den Haushaltstyp zurückführen liessen. Ausschlaggebend sind allein Faktoren, die eng mit der finanziellen Situation des Haushalts zusammenhängen: Die Wahrscheinlichkeit des Sozialhilfebezugs steigt mit der zunehmenden Grösse der Armutsgefährdungslücke (gemäss Steuerdatenanalyse 2013), bei fehlenden finanziellen Unterstützungsmöglichkeiten durch Freunde und Bekannte, fehlender Erwerbsbeteiligung des Haushalts (befragte Person und Partnerin oder Partner) und der persönlichen Einschätzung der Befragten, dass es dem Haushalt schwer falle, die monatlichen Ausgaben zu decken.

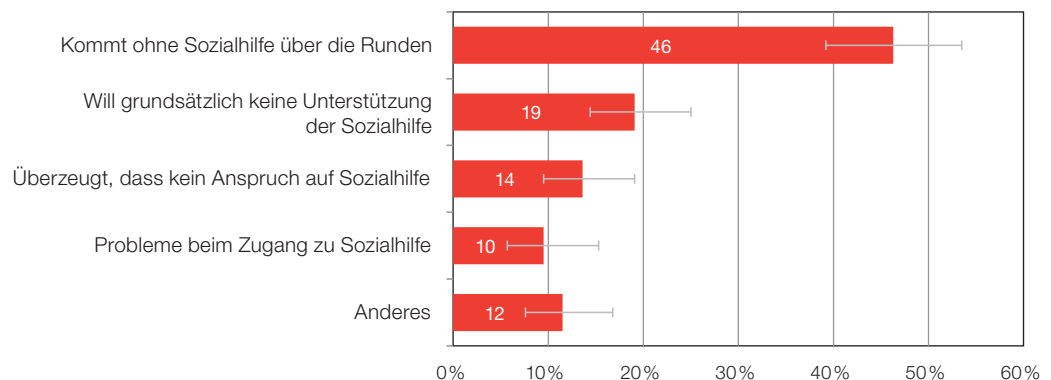
Weshalb leben Personen in knappen finanziellen Verhältnissen und verzichten gleichwohl darauf, ihren Anspruch auf Sozialhilfe abzuklären? Fast die Hälfte gibt als wichtigsten Verzichtsgrund an, dass sie bisher auch ohne Sozialhilfe über die Runden gekommen sei (Abbildung 28). Der Anteil derjenigen, die eine Unterstützung der Sozialhilfe aus Überzeugung kategorisch ablehnen, beträgt einen Fünftel. Nur ein Siebtel nennt an erster Stelle die Gewissheit, keinen Anspruch auf Sozialhilfe zu haben. Zugangsprobleme sind bei 10 Prozent der Personen zentral: Sie geben an, dass sie nicht wüssten, was Sozialhilfe sei oder wie man diese beantragen könne, dass das Verfahren zu kompliziert sei, sie schlechte Erfahrungen mit den Sozialhilfebehörden gemacht hätten oder – bei Ausländerinnen und Ausländern – dass sie einen Verlust ihrer Aufenthaltsbewilligung befürchteten. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Interviews nur in drei Sprachen und vorwiegend mit Schweizern und Schweizerinnen sowie mit Ausländern und Ausländerinnen mit einer Niederlassungsbewilligung C geführt worden sind. Wären Ausländerinnen und Ausländer umfassend eingeschlossen worden, so dürfte der Anteil grösser sein. Bereits unter den Befragten bestehen zwischen Schweizerinnen und Schweizern einerseits sowie Ausländerinnen und Ausländern andererseits signifikante Unterschiede in der Häufigkeit der Zugangsprobleme (6 % gegenüber 20 %).

Abbildung 28

Wichtigster Grund für den Verzicht, den Anspruch auf Sozialhilfe abzuklären

Lesebeispiel

Von den Personen (ohne Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen), die darauf verzichten, den Anspruch auf Sozialhilfe abzuklären, geben 19 Prozent an, dass sie grundsätzlich keine Unterstützung der Sozialhilfe wollen (2. Balken von oben).



Waagrechte Linien am Balkenende: Vertrauensintervalle, in deren Bereich der wahre Wert mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 % liegt. Basis: alle befragten Personen ohne EL, die den Anspruch auf Sozialhilfe in den letzten fünf Jahren nicht abgeklärt haben (N=227); bei 1,3 % fehlen die Angaben zu den Gründen des Abklärungsverzichts.

Quelle: Befragung GEF/BASS/LINK, Berechnungen: BASS.

4.3.4 Gesundheit

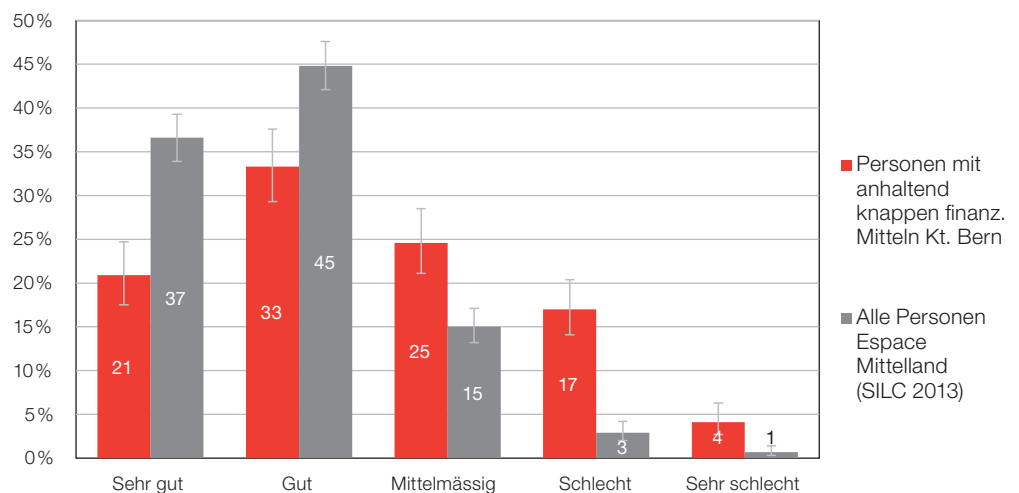
Armut ist nicht ausschliesslich eine Frage der finanziellen Verhältnisse. Die meisten Ansätze der Armutforschung verstehen Armut mehrdimensional: Der Handlungsspielraum und die Zukunftsperspektiven einer Person sind nicht allein von ihrem Einkommen und Vermögen abhängig – sondern auch davon, wie es um ihre Gesundheit steht, welche Ausbildung sie genossen hat, ob sie über eine Erwerbsarbeit verfügt oder wie stark ihr soziales Umfeld sie unterstützt oder belastet. In der Befragung wurde insbesondere dem Thema Gesundheit Aufmerksamkeit geschenkt. Die bisherigen Ausführungen haben deutlich gezeigt, dass finanzielle Bedürftigkeit und Gesundheit eng miteinander zusammenhängen. Schwierigkeiten in der Arbeitsintegration – Teilzeitarbeit, Erwerbslosigkeit – gehen oft mit gesundheitlichen Problemen einher. So erstaunt es nicht, dass die befragten Personen ihre Gesundheit insgesamt als schlechter beurteilen als die vergleichbare Gesamtbevölkerung der Grossregion Espace Mittelland. Der Anteil der Befragten, die ihre Gesundheit als sehr gut einstufen, ist mit 21 Prozent nur etwa halb so gross. Umgekehrt beurteilen zusammen 21 Prozent ihren Gesundheitszustand als schlecht oder sehr schlecht, während es in der Gesamtbevölkerung des Espace Mittelland nur 4 Prozent sind (Abbildung 29).

Abbildung 29

Selber beurteilte Gesundheit

Lesebeispiel

21 Prozent der befragten Personen mit anhaltend knappen finanziellen Mitteln schätzen ihre Gesundheit als sehr gut ein (1. Säule von links). In der vergleichbaren Gesamtbevölkerung schätzen 37 Prozent ihre Gesundheit als sehr gut ein (2. Säule von links).



Senkrechte Linien am Säulenende: Vertrauensintervalle, in deren Bereich der wahre Wert mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 % liegt. Rote Säulen: alle befragten Personen (N=620), bei 0,5 % fehlen die Angaben zur betreffenden Frage. Graue Säulen: Vergleichsgruppe SILC: alle Personen des Espace Mittelland, die bezüglich Alter der Haushaltsmitglieder und Haushaltsstruktur den Kriterien der Befragung GEF/BASS im Kanton Bern entsprechen (N= 1627); bei 0,1 % fehlen die Angaben zur betreffenden Frage. Quelle: Befragung GEF/BASS/LINK, Berechnungen: BASS.

Solche Zusammenhänge zwischen sozialem Status und Gesundheit sind sowohl in der internationalen Forschung breit belegt als auch in der Schweiz nachgewiesen.⁸⁶ Dabei herrscht Einigkeit darüber, dass die soziale Stellung einen grösseren Einfluss auf die Gesundheit hat als umgekehrt. Das heisst, dass Menschen häufiger wegen ihres niedrigen sozialen Status bei schlechter Gesundheit sind als dass sie wegen gesundheitlicher Probleme einen gesellschaftlichen Abstieg erleben.

In der Befragung wurde geprüft, in welchem Ausmass knappe finanzielle Mittel einen Einfluss auf die medizinische Versorgung haben. Die Personen sollten angeben, ob sie in den letzten zwölf Monaten aus finanziellen Gründen auf eine medizinische oder

⁸⁶ Vgl. Siegrist/Marmot 2008; Gesundheits- und Fürsorgedirektion GEF 2010; Bundesamt für Statistik BFS 2013; Reich/Wolfers 2015.

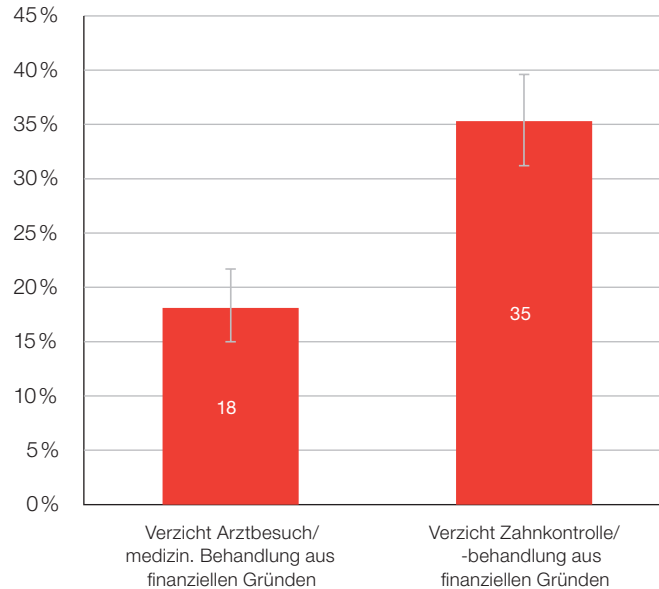
zahnärztliche Behandlung verzichtet haben. Bei den zahnärztlichen Behandlungen ist der Verzihtsanteil mit 35 Prozent deutlich höher als bei medizinischen Behandlungen (18%; Abbildung 30). Dies hängt wohl eng damit zusammen, dass Zahnbehandlungen nicht durch die obligatorische Krankenversicherung gedeckt sind.

Abbildung 30

Verzicht auf medizinische und zahnärztliche Behandlungen in letzten zwölf Monaten

Lesebeispiel

18 Prozent der Personen geben an, in den letzten zwölf Monaten aus finanziellen Gründen auf Arztbesuche oder medizinische Behandlungen verzichtet zu haben (1. Säule von links).



Senkrechte Linien am Säulenende: Vertrauensintervalle, in deren Bereich der wahre Wert mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 % liegt. Basis: Alle befragten Personen (N=620), bei 0,5 % fehlen die Angaben zur medizinischen Behandlung, bei der Frage zu zahnärztlicher Behandlung gibt es keine fehlenden Angaben.

Quelle: Befragung GEF/BASS/LINK, Berechnungen: BASS.

Bemerkenswert sind die Unterschiede zwischen den Befragten und der Gesamtbevölkerung: Mit den Daten der SILC erhält man für die Grossregion Espace Mittelland markant tiefere Anteile, die bei medizinischen Behandlungen unter 2 Prozent und bei zahnärztlichen Behandlungen unter 7 Prozent liegen.⁸⁷ Dieses Ergebnis für die Gesamtbevölkerung wird durch andere Studien tendenziell bestätigt⁸⁸: Auch der grosse Unterschied bei den Verzihtsquoten zwischen finanziell schlechter und besser gestellten Bevölkerungsschichten wird durch eine Schweizer Studie bestätigt.⁸⁹

⁸⁷ Teilweise dürfte dies auf ein etwas anderes Vorgehen bei diesem Thema zurückzuführen sein. Die arbeitslosen und -gefährdeten Personen wurden direkt gefragt, ob sie in den letzten zwölf Monaten aus finanziellen Gründen auf eine humanmedizinische oder zahnärztliche Behandlung verzichtet hätten, obwohl diese nötig gewesen wäre. In der SILC-Erhebung werden zwei Fragen gestellt: zunächst wird ermittelt, ob auf eine Behandlung verzichtet worden ist; anschliessend wird der Grund für den Verzicht erfragt.

⁸⁸ Bodenmann et al. 2014; Guessous et al. 2012.

⁸⁹ Guessous et al. 2012.

4.3.5 Beratung

Finanzielle Unterstützung ist für armutsbetroffene und -gefährdete Menschen von existenzieller Bedeutung. Sie reicht aber nicht immer aus, um die Ursachen der Armutssituation nachhaltig zu beseitigen. Deshalb ist es wichtig, dass die betroffenen Personen auch auf eine Beratung zählen können, die ihnen hilft, schwierige Lebenssituationen zu bewältigen.

Insgesamt haben rund 30 Prozent der Befragten angegeben, dass sie in den letzten fünf Jahren bei mindestens einer Fachstelle in Beratung waren, um ihre Situation zu verbessern oder mit dem verfügbaren Geld leichter über die Runden zu kommen. Die Mehrheit suchte nur eine Fachstelle auf; gut ein Viertel der Ratsuchenden war in den letzten fünf Jahren mit mehreren Beratungsstellen in Kontakt.

Multivariate Analysen zeigen, dass die Inanspruchnahme von Beratung sowohl von der objektiven als auch von der subjektiven Belastung abhängig ist: Je grösser die Armutgefährdungslücke (gemäss Steuerdaten 2013) eines Haushalts ist, desto eher haben sich die befragten Personen in den letzten fünf Jahren beraten lassen. Dasselbe gilt für Befragte, die nach eigenem Bekunden finanziell nur schwer oder sehr schwer über die Runden kommen. Die Inanspruchnahme von Beratungen sinkt mit zunehmendem Alter der Betroffenen – womöglich deshalb, weil die Situation länger andauert und Beratungen bereits zu einem früheren Zeitpunkt stattgefunden haben.

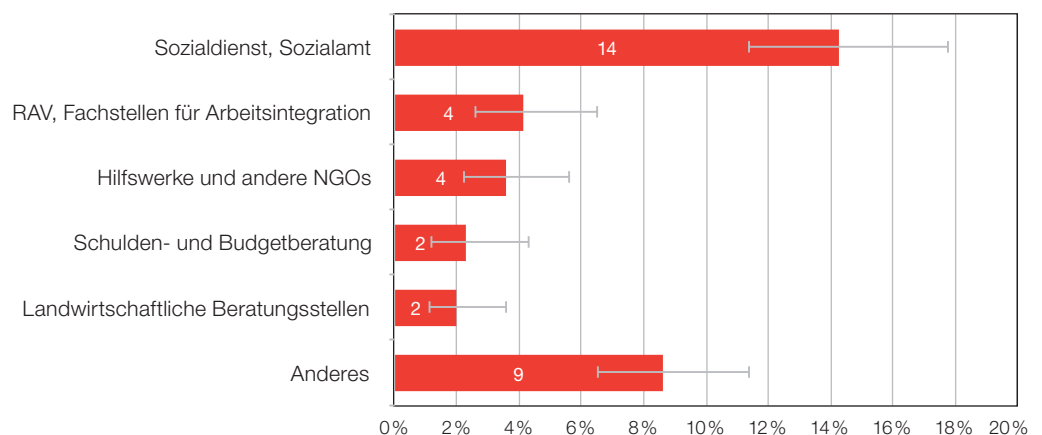
Welche Fachstellen haben die Befragten aufgesucht? Mit Abstand am häufigsten wird die Sozialhilfe genannt (Abbildung 31). Unter den übrigen Fachstellen zeigt sich keine klare Reihenfolge. Relativ gross ist die Sammelkategorie «Andere», doch findet sich auch dort kein Fachstellentyp mit einer grösseren Anzahl Nennungen. Mehrfach angegeben wurden IV-Stellen, Berufsinformationszentren, Frauenberatungszentren, Psychiatrische Fachdienste oder Anwältinnen und Anwälte.

Abbildung 31

Konsultierte Fachstellen

Lesebeispiel

Mit 14 Prozent wird der Sozialdienst als die am häufigsten konsultierte Fachstelle genannt (oberster Balken).



Mehrfachnennungen möglich. Waagrechte Linien am Balkenende: Vertrauensintervalle, in deren Bereich der wahre Wert mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 % liegt. Basis: alle befragten Personen (N=620), bei 1,9% fehlen die Angaben zur Inanspruchnahme von Fachberatung oder zu den konsultierten Stellen.

Quelle: Befragung GEF/BASS/LINK, Berechnungen: BASS.

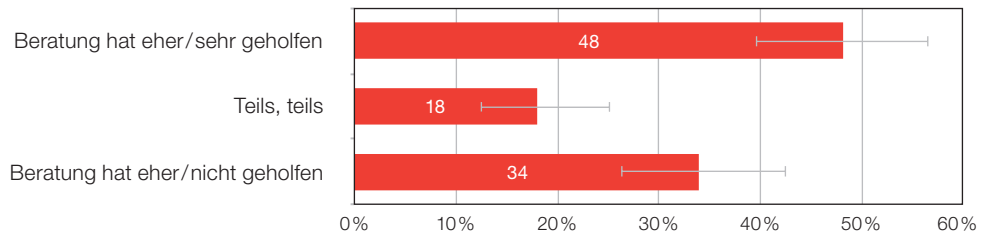
Die Urteile über die Nützlichkeit der Beratungen fallen gemischt aus. Rund die Hälfte der Personen teilt mit, ihnen habe die Beratung eher oder sehr geholfen; bei einem Drittel war dies nicht der Fall und bei knapp einem Fünftel war die Beratung teils hilfreich, teils weniger (Abbildung 32).

Abbildung 32

Der Nutzen der Beratung durch Fachstellen

Lesebeispiel

48 Prozent der Personen, die in den letzten fünf Jahren eine Beratung in Anspruch genommen haben, geben an, dass die Beratung eher oder sehr geholfen habe (oberster Balken).



Waagrechte Linien am Balkenende: Vertrauensintervalle, in deren Bereich der wahre Wert mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 % liegt. Basis: alle befragten Personen, die in den letzten fünf Jahren die Beratung mindestens einer Fachstelle beansprucht haben (N=175), bei 1,7% fehlen die Angaben zum Nutzen der Beratung.

Quelle: Befragung GEF/BASS/LINK, Berechnungen: BASS.

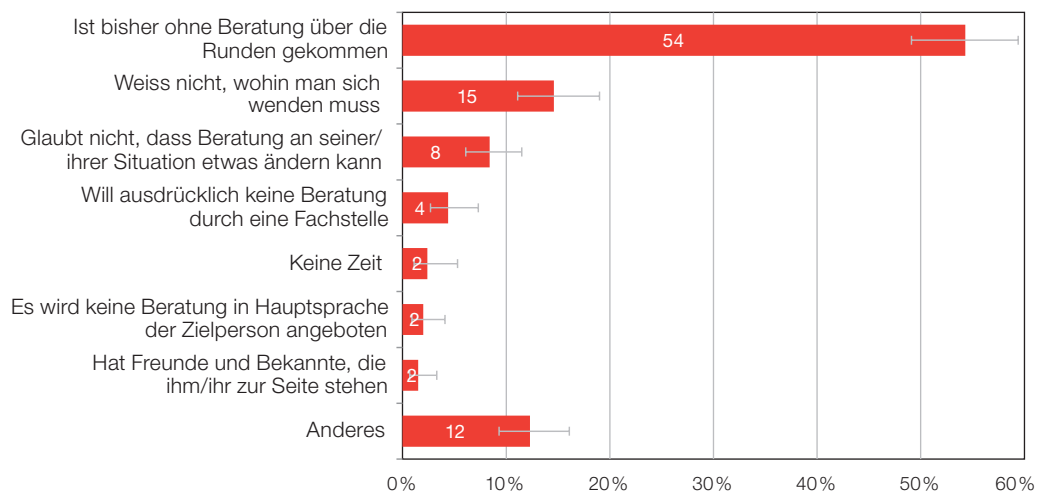
Weshalb haben viele Befragte in den letzten fünf Jahren gar keine Beratung beansprucht? Hier zeigt sich ein sehr ähnliches Bild wie beim Verzicht auf die Abklärung eines allfälligen Sozialhilfeanspruchs (siehe Kapitel 4.3.3): Die Mehrheit nennt als wichtigsten Grund, dass sie bisher ohne Beratung über die Runden gekommen sei (Abbildung 33). Unwissen darüber, welche Stellen es gibt und an wen man sich wenden soll, folgt mit grossem Abstand an zweiter Stelle. Bei knapp einem Zehntel war der wichtigste Grund für einen Beratungsverzicht die Überzeugung, eine Fachberatung könne an ihrer Situation nichts ändern.

Abbildung 33

Wichtigster Grund für den Verzicht auf Fachberatung

Lesebeispiel

54 Prozent der Personen, die in den letzten fünf Jahren keine Beratung in Anspruch genommen haben, geben als Grund für den Verzicht auf eine Fachberatung an, auch bisher ohne Beratung über die Runden gekommen zu sein (oberster Balken).



Waagrechte Linien am Balkenende: Vertrauensintervalle, in deren Bereich der wahre Wert mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 % liegt. Basis: alle befragten Personen, die in den letzten fünf Jahren keine Beratung durch eine Fachstelle beansprucht haben (N=439), bei 3,4 % fehlen die Angaben zum wichtigsten Verzicht Grund.

Quelle: Befragung GEF/BASS/LINK, Berechnungen: BASS.

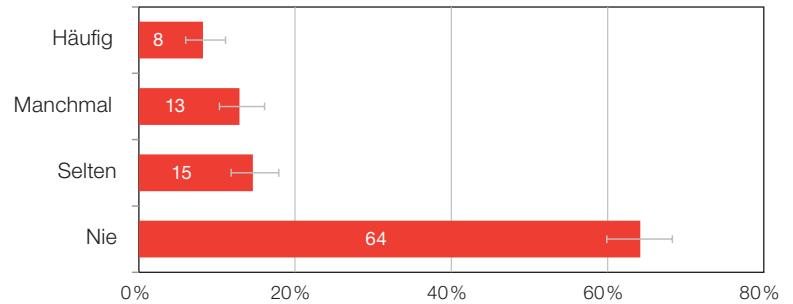
Weil die Hürde, persönliche Beratung in Anspruch zu nehmen, verhältnismässig hoch ist, könnte die Selbsthilfe durch Informationsbeschaffung im Internet eine Alternative oder zumindest Ergänzung bieten. Die Befragung zeigt allerdings: Nur wenige armutsbetroffene und -gefährdete Menschen im Erwerbsalter nutzen derzeit regelmässig das Internet, um sich mit Informationen zu versorgen, die ihnen nützen und mit denen sie ihre Lage verbessern könnten (Abbildung 34). Wenn sie dies tun, dann stehen drei Themen im Vordergrund: die Arbeitssuche, Fragen zur Budgetplanung und die Suche nach günstigen Einkaufsmöglichkeiten.

Abbildung 34

Selbsthilfe durch Informationsbeschaffung im Internet

Lesebeispiel

64 Prozent der Personen geben an, sich nie im Internet selber Informationen zu beschaffen, die ihnen helfen könnten, ihre Situation zu verbessern (unterster Balken).



Waagrechte Linien am Balkenende: Vertrauensintervalle, in deren Bereich der wahre Wert mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 % liegt. Basis: alle befragten Personen (N=620), bei 1,1 % fehlen die Angaben zur Nutzung des Internets.

Quelle: Befragung GEF/BASS/LINK, Berechnungen: BASS.

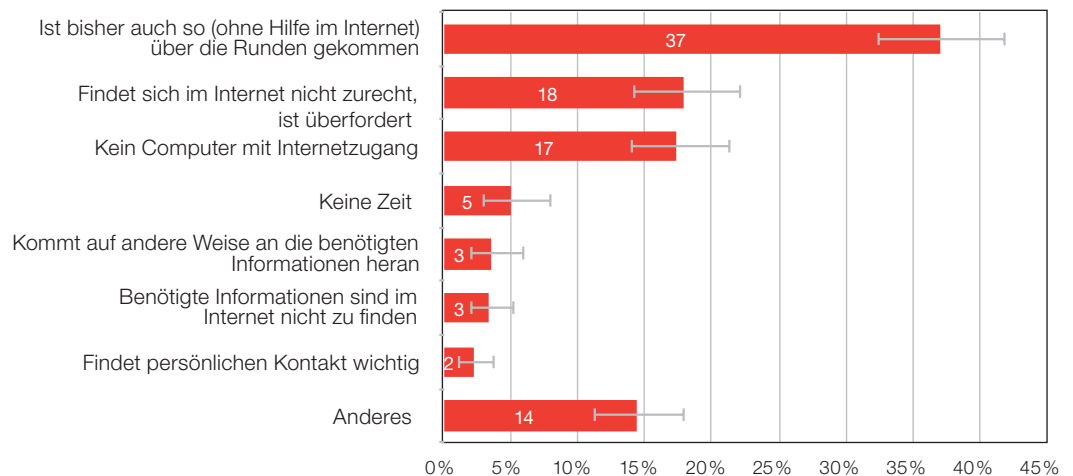
Alle Personen, die angaben, dass sie das Internet selten bis nie zu solchen Zwecken verwendeten, wurden nach dem wichtigsten Grund gefragt. Erneut war hier die häufigste Antwort, dass man bisher auch ohne solche Bemühungen über die Runden gekommen sei. Die Antwort ist jedoch nicht mehr so dominant, es zeigen sich deutliche Zugangsschwierigkeiten: Knapp ein Fünftel der Personen findet sich im Internet nicht zurecht und ist überfordert. Eine ähnlich grosse Gruppe besitzt selber keinen Computer mit Internetzugang.

Abbildung 35

Wichtigster Grund für den Verzicht auf Selbsthilfe im Internet

Lesebeispiel

18 Prozent der Personen, die das Internet selten oder nie zur Selbsthilfe nutzen, geben an, sich im Internet nicht zurechtzufinden oder überfordert zu sein (2. Balken von oben). Weitere 17 Prozent geben an, keinen Computer mit Internetzugang zu haben (3. Balken von oben).



Waagrechte Linien am Balkenende: Vertrauensintervalle, in deren Bereich der wahre Wert mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 % liegt. Basis: alle befragten Personen, die das Internet selten oder nie zur Selbsthilfe nutzen (N=484; bei 1,2 % fehlt die Angabe zum wichtigsten Verzichtgrund).

Quelle: Befragung GEF/BASS/LINK, Berechnungen: BASS.

4.4 Sozialhilfebezug im Kanton Bern im schweizerischen Vergleich

Die in den vorgängigen Kapiteln analysierten kantonalen Steuerdaten vermitteln ein detailliertes Bild der armutsbetroffenen Bevölkerung beziehungsweise des Ausmasses und der Entwicklung der Armut im Kanton Bern. Die Bedeutung des Erwerbseinkommens einerseits und jene weiterer Einkommenskomponenten wie Renten- und Vermögenseinkommen andererseits werden mit dieser Datenquelle gezeigt.

In den kantonalen Steuerdaten fehlen jedoch soziodemographische Angaben und differenzierte Informationen zu den Lebensumständen der Menschen. Auch interkantonale Vergleiche können nicht angestellt werden. Diese Lücke soll durch die Analyse weiterer Datenquellen zumindest teilweise geschlossen werden. Dazu bieten sich einerseits die Ergebnisse der vorerwähnten Befragung armutsbetroffener Personen an (siehe Kapitel 4.3), andererseits die Schweizerische Sozialhilfestatistik des Bundesamtes für Statistik. Die Schweizerische Sozialhilfestatistik erfasst systematisch sämtliche Sozialhilfebeziehenden und erhebt eine Vielzahl von Angaben sowohl zu den antragstellenden Personen als auch zu sämtlichen durch diese Personen mitunterstützten Familien- und Haushaltsmitgliedern. Die Analyse dieser Daten ermöglicht es, ein relativ genaues Bild dieser Personengruppe zu zeichnen, und hilft zu verstehen, was spezifische Risikokonstellationen sind, die einen Sozialhilfebezug mit erhöhter Wahrscheinlichkeit eintreten lassen. Mit der Analyse der Daten der Sozialhilfestatistik können einerseits grundsätzliche Sachverhalte, andererseits Vergleiche zwischen dem Kanton Bern und der Schweiz gezeigt werden.

Wichtigstes in Kürze

- Die Sozialhilfequote des Kantons Bern lag im Jahr 2013 um rund einen Prozentpunkt über dem schweizerischen Durchschnitt. Insbesondere Personen bis 45 Jahre sind stärker vom Risiko betroffen, Sozialhilfe beziehen zu müssen. Der Kanton Bern unterstützt vergleichsweise mehr Personen im Alter von 0-17 Jahren mit Sozialhilfe als die Schweiz im Durchschnitt.
- Die Sozialhilfequote im weiteren Sinn⁹⁰ liegt im Kanton Bern ebenfalls höher. Dies ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass im Kanton Bern mehr ältere Menschen und damit mehr Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen leben.
- Die Unterstützungsquote ist im Kanton Bern im Jahr 2013 mit 5,6 Prozent ebenfalls um einen Prozentpunkt höher als der Schweizer Durchschnitt. Alleinerziehende haben mit einer Unterstützungsquote von 25,9 Prozent ein überdurchschnittlich hohes Risiko, Sozialhilfe beziehen zu müssen. Der Schweizer Durchschnitt liegt bei 18,8 Prozent.
- Die Verteilung auf die Kategorien der Erwerbssituation hat sich seit dem Jahr 2008 deutlich verändert. Im Jahr 2013 bezogen einerseits deutlich weniger Erwerbstätige, andererseits entsprechend mehr Erwerbslose und Nichterwerbspersonen Sozialhilfeleistungen.
- Das Risiko, auf den Bezug von Sozialhilfeleistungen angewiesen zu sein, variiert je nach Fallstruktur sehr stark. Im Jahr 2013 waren im Kanton Bern im Durchschnitt 5,6 Prozent der Privathaushalte auf Leistungen der Sozialhilfe angewiesen. Bei den Alleinerziehenden allerdings war jeder vierte Haushalt auf Sozialhilfe angewiesen.

Grundsätzliches zur Analyse und Interpretation der Daten der Sozialhilfestatistik⁹¹

Eine Person, die beim zuständigen Sozialdienst einen Antrag auf Sozialhilfe stellt, entspricht im Fachjargon einem Fall oder Dossier. Ein Fall oder Dossier kann entweder eine einzelne Person repräsentieren, z.B. einen alleinstehenden Mann, oder mehrere

⁹⁰ Siehe Glossar.

⁹¹ Für sämtliche gesamtschweizerischen Auswertungen der Schweizerischen Sozialhilfestatistik wurden die vom Bundesamt für Statistik auf dem Internet zur Verfügung gestellten Daten verwendet. An derselben Stelle stehen zum Teil auch kantonale Daten zur Verfügung (Internetquelle).

Personen, z.B. eine alleinerziehende Mutter mit zwei Kindern. Die von der Sozialhilfe unterstützten Personen eines Falls oder Dossiers werden auch Unterstützungseinheit genannt. Dieser Begriff verweist auf einen Unterschied gegenüber dem Haushalt. Eine Unterstützungseinheit kann einen gesamten Haushalt umfassen, etwa wenn ein Familienvater Sozialhilfe für sich, seine Frau und drei Kinder erhält – und wenn keine weiteren Personen in diesem Haushalt leben. Eine Unterstützungseinheit kann aber auch nur Teile eines Haushaltes umfassen. Dies ist dann der Fall, wenn eine alleinstehende Frau Sozialhilfe erhält, jedoch nicht alleine, sondern in einer Wohngemeinschaft wohnt, deren weitere Mitbewohner keine Sozialhilfe erhalten. Bei den nachfolgenden Abbildungen wird jeweils im Abbildungstitel in Klammer vermerkt, ob Personen oder Fälle/Dossiers abgebildet sind. Weiter wird der Begriff Fallstruktur⁹² verwendet, wenn es darum geht, zu zeigen, wie eine Unterstützungseinheit oder ein Fall zusammengesetzt ist.

Im Jahr 2013 bezogen im Kanton Bern 25 942 Fälle Sozialhilfe. Durch diese Fälle wurden insgesamt 42 106 Personen unterstützt. In den Jahren 2007 und 2008 gingen die Fallzahlen gegenüber 2006 leicht zurück und stiegen dann bis 2013 kontinuierlich an (Abbildung 36).

Im Jahr 2013 wurden im Kanton Bern pro Fall durchschnittlich 1,62 Personen unterstützt, was exakt dem schweizerischen Durchschnitt entspricht. Die Anzahl Personen pro Fall nahm sowohl im Kanton Bern als auch gesamtschweizerisch von 1,74 bzw. 1,73 im Jahr 2006 auf 1,62 Personen pro Fall im Jahr 2013 ab. Das heisst, einerseits sind die unterstützten Fälle kleiner geworden und andererseits werden mehr Fälle unterstützt.

Geht man davon aus, dass ein Fall mehrheitlich einem Haushalt entspricht, müssen also wesentlich mehr Haushalte unterstützt werden. Dies ist kostentechnisch eine ungünstige Entwicklung, da zusätzliche Haushalte in der Regel stärker ins Gewicht fallen als zusätzliche Personen in unterstützten Haushalten (kurz: mehr Mieten sind teurer als mehr Nahrungsmittel). Zudem nimmt der administrative Aufwand für die Fallführung zu, wenn mehr Fälle betreut werden müssen.

Abbildung 36

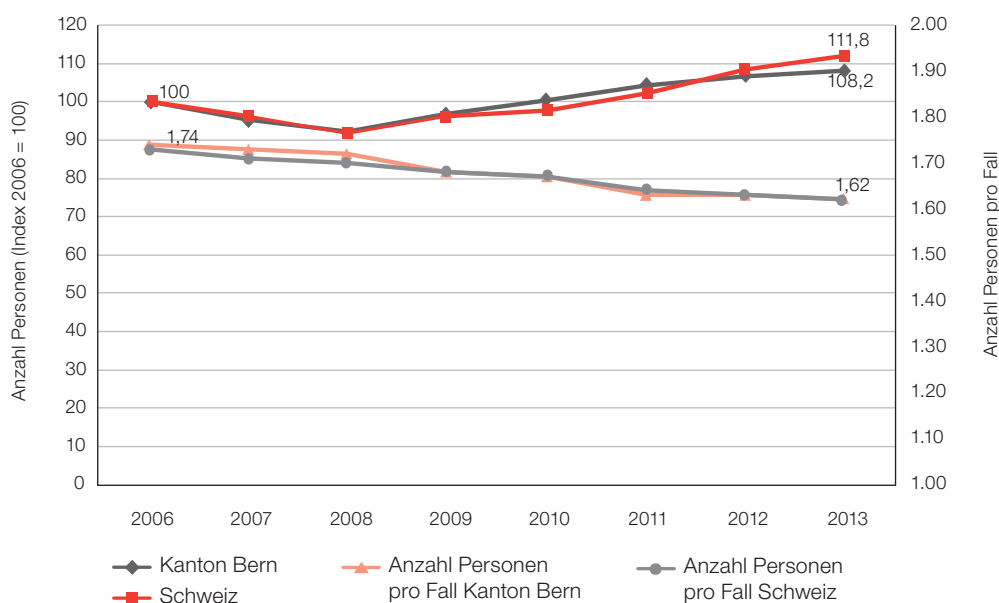
Fallentwicklung und Anzahl Personen pro Fall 2006–2013; Kanton Bern und Schweiz (Fälle / Dossiers)

Lesebeispiel

Verglichen mit dem Jahr 2006, hat die Fallzahl im Kanton Bern bis ins Jahr 2013 um 11,8 Prozent zugenommen. Die durchschnittliche Anzahl Personen pro Fall betrug im Jahr 2013 sowohl im Kanton Bern als auch im schweizerischen Mittel 1,62 Personen.

Anmerkungen:

nur Fälle mit Leistungsbezug in der Erhebungsperiode, ohne Doppelzählungen



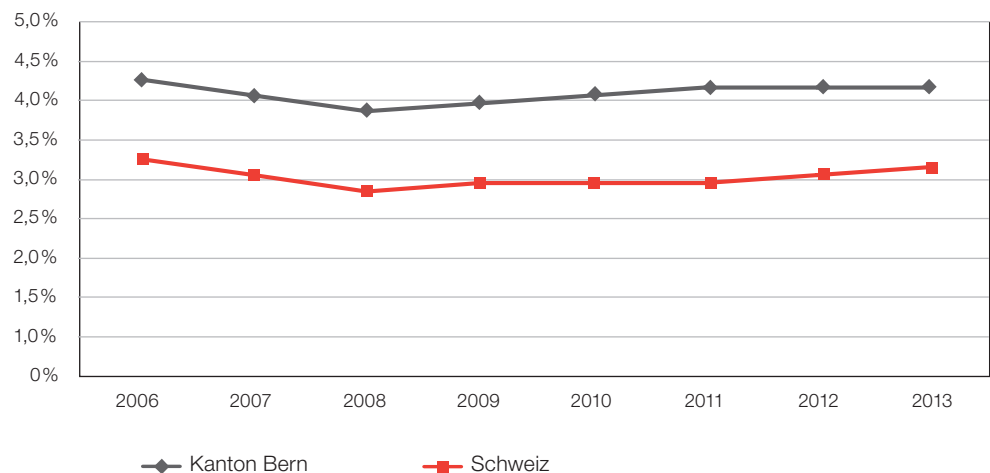
⁹² Fallstrukturen von Privathaushalten: Ein-Personen-Fälle (Alleinlebende und Nichtalleinlebende), Alleinerziehende (mit 1, 2 oder 3 und mehr Kindern), Paare mit Kindern (1, 2 oder 3 und mehr Kindern), Paare ohne Kinder.

Insgesamt verliefen die Entwicklung der Fallzahlen und die Entwicklung der Anzahl Personen pro Fall für den Zeitraum von 2006 bis 2013 im Kanton Bern und in der Gesamtschweiz sehr ähnlich.

Die Sozialhilfequote ist ein wichtiger Indikator in der Diskussion über Armut und Bedürftigkeit. Sie zeigt, wie viele Personen der Gesamtbevölkerung im Verlauf eines Jahres Sozialhilfe beziehen. Die Sozialhilfequote des Kantons Bern lag während der letzten acht Jahre jeweils rund ein Prozentpunkt über der Sozialhilfequote der Gesamtschweiz, d. h. diese beiden Sozialhilfequoten entwickelten sich fast exakt parallel.

Abbildung 37

Sozialhilfequote 2006–2013; Kanton Bern und Schweiz (Personen)



Lesebeispiel

Im Jahr 2008 waren im Kanton Bern 3,9 Prozent aller Personen auf Leistungen der Sozialhilfe angewiesen. Im schweizerischen Durchschnitt waren es im selben Jahr 2,9 Prozent.

Anmerkungen:

nur Fälle mit Leistungsbezug in der Erhebungsperiode, ohne Doppelzählungen

Die Sozialhilfequote des Kantons Bern liegt vergleichsweise nahe beim schweizerischen Durchschnitt, wenn man die grosse Streuung der einzelnen Kantone berücksichtigt. Zum Vergleich: Im Jahr 2013 hatten der Kanton Nidwalden mit 0,9 Prozent die tiefste und der Kanton Neuenburg mit 7,3 Prozent die höchste Sozialhilfequote.

Die gegenüber der Gesamtschweiz um rund einen Prozentpunkt höhere Berner Sozialhilfequote kann zu einem guten Teil dadurch erklärt werden, dass der Kanton Bern, verglichen mit anderen Kantonen, neben der Sozialhilfe kaum weitere, der Sozialhilfe vorgelagerte, bedarfsabhängige Leistungen kennt. Dies hat zur Folge, dass bedürftige Personen im Kanton Bern rascher auf Sozialhilfe angewiesen sind. In Kantonen, die eine breite Palette von der Sozialhilfe vorgelagerten Leistungen haben, kommt die Sozialhilfe vergleichsweise später zum Tragen. Dieser Effekt verstärkt sich, je höher diese vorgelagerten Bedarfsleistungen ausfallen.

Die Sozialhilfequote (im engeren Sinn) umfasst lediglich Personen, die wirtschaftliche Sozialhilfe, d. h. die klassische Sozialhilfe, beziehen. Richtet man das Augenmerk auf denjenigen Personenkreis, der darüber hinaus noch weitere Sozialhilfeleistungen bezieht, wie etwa Ergänzungsleistungen, Eltern-/Mutterschaftsbeihilfen, Familienbeihilfen, kantonale Alters- und Pflegebeihilfen, Wohnbeihilfen, Arbeitslosenhilfe und einzelne andere Leistungen, spricht man von der Sozialhilfequote im weiteren Sinn. Im Jahr 2012⁹³ lag diese im Kanton Bern bei 10 Prozent und in der Gesamtschweiz bei 8,6 Prozent.⁹⁴ Die 10 Prozent im Kanton Bern für das Jahr 2012 entsprechen 98318 unterstützten Personen.

⁹³ Aktuellere Daten lagen zum Zeitpunkt der Redaktion noch nicht vor.

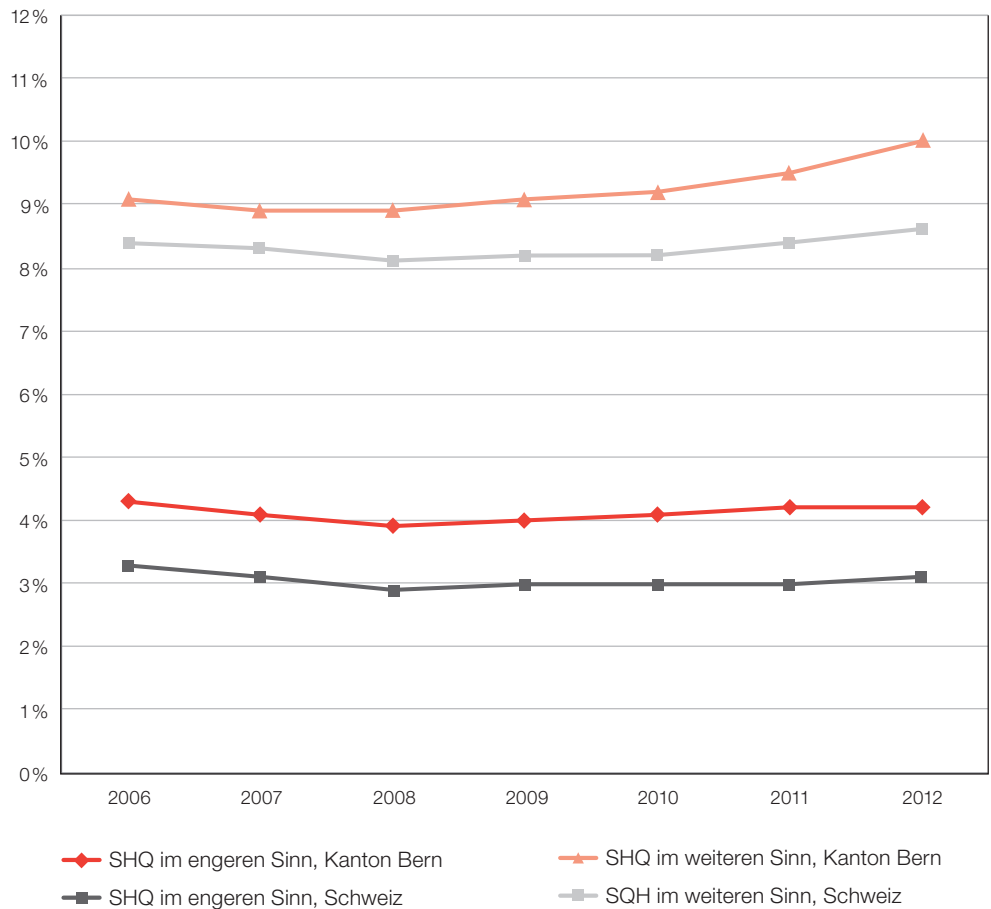
⁹⁴ In der Folge ist – wenn nichts anderes vermerkt ist – immer die Sozialhilfequote im engeren Sinn gemeint.

Abbildung 38

Sozialhilfequoten im engeren und im weiteren Sinn 2005–2012, Kanton Bern und Schweiz (Personen)

Lesebeispiel

Im Jahr 2010 waren im Kanton Bern 9,2 Prozent aller Personen auf Leistungen der Sozialhilfe im weiteren Sinn angewiesen. Im schweizerischen Durchschnitt waren es im selben Jahr 8,2 Prozent.



Die Sozialhilfequote im weiteren Sinn des Kantons Bern hat seit 2010 etwas stärker zugenommen als diejenige der Gesamtschweiz. Da der Kanton Bern neben der Sozialhilfe praktisch keine weiteren bedarfsabhängigen Leistungen kennt, liegt die Vermutung nahe, dass die erhöhte Quote hauptsächlich durch Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen begründet werden kann. Diese Vermutung liegt auch nahe vor dem Hintergrund des überdurchschnittlichen Altersquotienten⁹⁵ des Kantons Bern (Altersquotient 2013: CH 28,4; BE 32,2). Auch weitergehende Auswertungen des Bundesamts für Statistik weisen in diese Richtung. So wie die Sozialhilfequote streut auch die Sozialhilfequote im weiteren Sinn relativ stark. Im Jahr 2013 hatten der Kanton Nidwalden mit 3,7 Prozent die tiefste und der Kanton Basel-Stadt mit 17,6 Prozent die höchste Sozialhilfequote im weiteren Sinn.

Die gegenüber der Gesamtschweiz erhöhte Sozialhilfequote des Kantons Bern zeigt sich auch bei der nach Altersgruppen differenzierten Betrachtungsweise. Dabei fällt auf, dass der Kanton Bern insbesondere bei der Altersgruppe der 0- bis 17-Jährigen eine erhöhte Sozialhilfequote aufweist.

⁹⁵ Altersquotient: Anzahl 65-Jährige und Ältere je 100 20- bis 64-Jährige. Je höher der Altersquotient ausfällt, desto grösser ist der Anteil der Personen ab 65 Jahren im Vergleich zum Anteil der 20- bis 64-Jährigen. Kurz: Je höher der Altersquotient ist, desto älter ist die Bevölkerung.

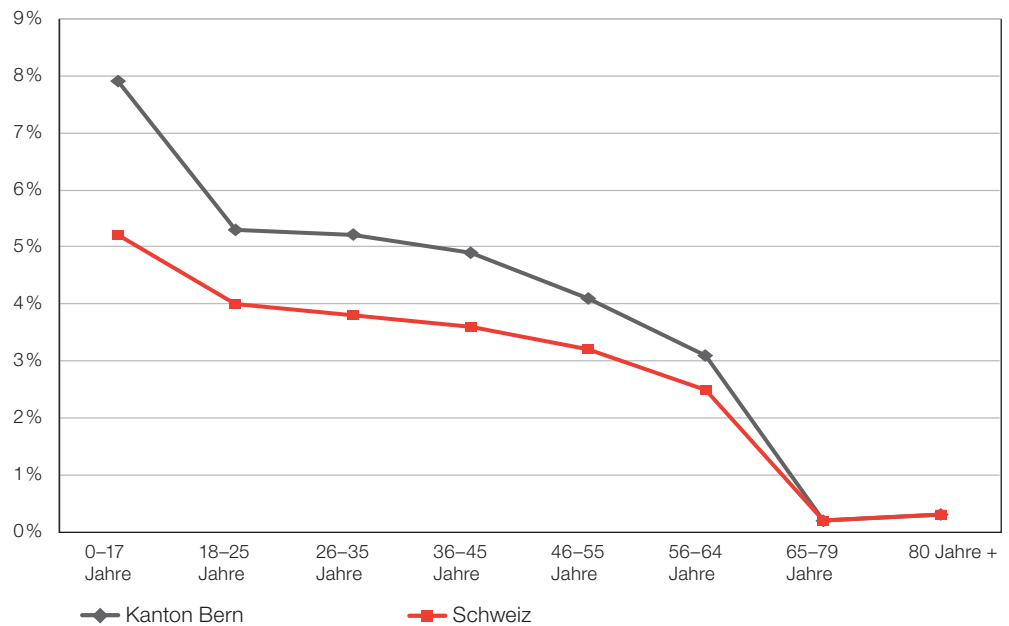
Abbildung 39

Sozialhilfequote nach Alter, 2013 Kanton Bern und Schweiz (Personen)**Lesebeispiel**

Im Jahr 2013 waren im Kanton Bern 5,3 Prozent aller 18- bis 25-Jährigen Personen auf Leistungen der Sozialhilfe angewiesen.

Anmerkungen:

nur Fälle mit Leistungsbezug in der Erhebungsperiode, ohne Doppelzählungen



Eine Erklärung für die überdurchschnittliche Sozialhilfequote der 0- bis 17-Jährigen liegt darin, dass im Kanton Bern unterstützte Familien im Vergleich zur Gesamtschweiz überdurchschnittlich viele Kinder haben. Insgesamt haben sowohl im Kanton Bern als auch in der Gesamtschweiz Personen der ersten vier Altersgruppen (0-17 Jahre, 18-25 Jahre, 26-35 Jahre und 36-45 Jahre) eine über dem kantonalbernerischen beziehungsweise gesamtschweizerischen Durchschnitt liegende Sozialhilfequote.

Grundsätzlich entspricht die Altersverteilung der Sozialhilfebeziehenden des Kantons Bern derjenigen der Gesamtschweiz. Der einzige Unterschied zeigt sich beim für den Kanton Bern leicht erhöhten Anteil bei den 0- bis 17-Jährigen.

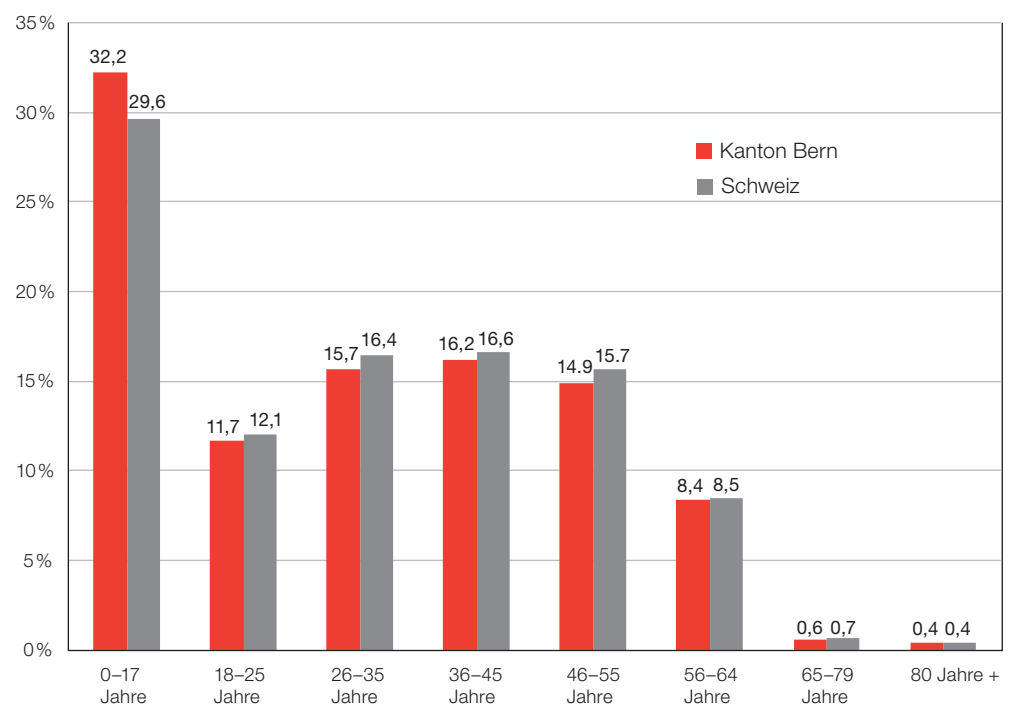
Abbildung 40

Sozialhilfebeziehende, Anteil nach Alter, 2013 Kanton Bern und Schweiz (Personen)**Lesebeispiel**

Im Jahr 2013 waren im Kanton Bern 14,9 Prozent der Sozialhilfe beziehenden Personen 46-55-jährig. Im schweizerischen Durchschnitt waren im selben Jahr etwas über 15 Prozent der Sozialhilfe beziehenden Personen 46- bis 55-jährig.

Anmerkungen:

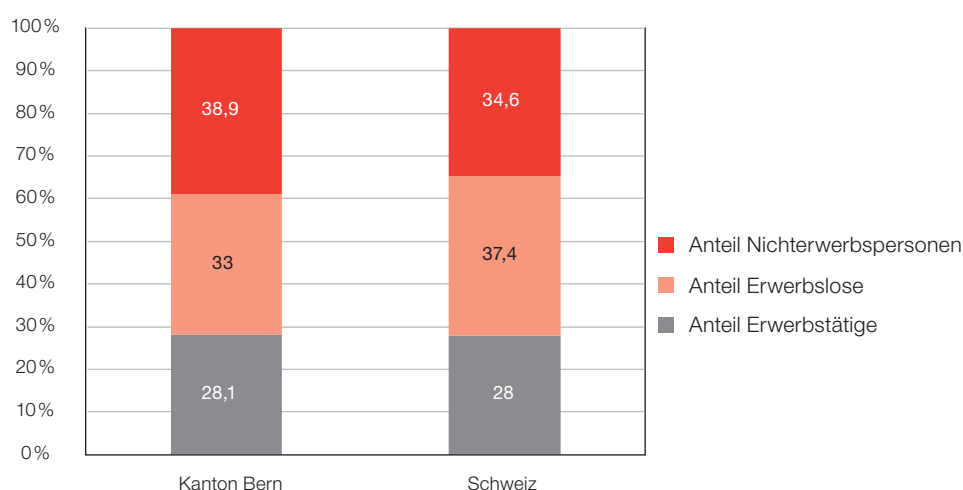
nur Fälle mit Leistungsbezug in der Erhebungsperiode, ohne Doppelzählungen



Untersucht man die Erwerbssituation der Sozialhilfebeziehenden ab 15 Jahren im Kanton Bern, zeigt sich folgendes Bild: je rund ein Drittel sind Erwerbstätige (Voll- und Teilzeitbeschäftigte), Erwerbslose (auf Stellensuche oder in Beschäftigungsprogrammen) und Nichterwerbspersonen⁹⁶ (Haushalt, in Ausbildung, vorübergehend arbeitsunfähig, keine Chance auf dem Arbeitsmarkt). Dieses Bild entspricht demjenigen für die Gesamtschweiz.⁹⁷ Eine kleine Verschiebung zeigt sich lediglich bei den Erwerbslosen und den Nichterwerbspersonen. Der Kanton Bern hat leicht mehr Nichterwerbspersonen bzw. weniger Erwerbslose als die Gesamtschweiz. Dies ist insofern nachteilig, als der Kanton Bern damit vergleichsweise mehr Personen hat, die nicht oder kaum mehr in den Arbeitsmarkt integriert werden können.

Abbildung 41:

Erwerbssituation der Sozialhilfebeziehenden ab 15 Jahren, Kanton Bern und Schweiz 2013 (Personen)



Lesebeispiel

Im Jahr 2013 waren im Kanton Bern 33 Prozent aller Sozialhilfebeziehenden Personen ab 15 Jahren erwerbslos. Im schweizerischen Durchschnitt waren es im selben Jahr 37,4 Prozent.

Anmerkungen:

nur Fälle mit Leistungsbezug in der Erhebungsperiode, bei weiteren Mitgliedern der Unterstützungseinheit nur reguläre Fälle, ohne Doppelzählungen, nur Personen ab 15 Jahren
Erwerbstätigkeit: ab mind. 1h/Woche bezahlter Erwerbsarbeit, Lehrlinge sind den Erwerbstätigen zugeteilt

Untersucht man die Erwerbssituation nach Alter, zeigt sich das in der nachfolgenden Abbildung 42 dargestellte Bild. Sinnvoll untersucht werden können die jeweiligen Anteile nach Alter nur im Bereich zwischen 20 und 60 Jahren. Davor und danach zeigen sich Effekte, die einerseits mit der Ausbildung, andererseits mit dem Rückzug aus dem Erwerbsleben durch vorzeitige Pensionierungen zu tun haben. Bei den 15-Jährigen liegen die Werte für die Erwerbstätigen und die Nichterwerbspersonen weit auseinander. Dies kann dadurch erklärt werden, dass die Lehrlinge zu den Erwerbstätigen und alle anderen sich in Ausbildung befindenden zu den Nichterwerbspersonen gezählt werden. Sobald eine Person von der obligatorischen Schule oder einer andern schulischen Ausbildung aus eine Lehre beginnt, wechselt sie von der Kategorie der Nichterwerbspersonen zu den Erwerbstätigen – vorausgesetzt, sie bezieht Sozialhilfe. Derselbe Effekt zeigt sich, wenn jemand die obligatorische Schule oder eine andere schulische Ausbildung verlässt und eine Erwerbstätigkeit aufnimmt. Deshalb nähern sich die Kurven der Erwerbstätigen und der Nichterwerbspersonen bis ungefähr zum zwanzigsten Altersjahr so stark an. Ab etwa dem sechzigsten Altersjahr ist ein starker Rückzug aus dem Arbeitsmarkt zu erkennen. Die Erwerbstätigen und potenziell erwerbsfähigen Erwerbslosen nehmen stark ab, umgekehrt steigt der Anteil der Nichterwerbspersonen entsprechend an. Zwischen 20 und 60 Jahren zeigt sich ein einheitlicheres Bild mit einem leicht erhöhten Anteil der Erwerbstätigen zwischen 30 und 50 Jahren.

⁹⁶ Siehe Glossar.

⁹⁷ Siehe Gesundheits- und Fürsorgedirektion GEF-Bulletin 2015.

Abbildung 42

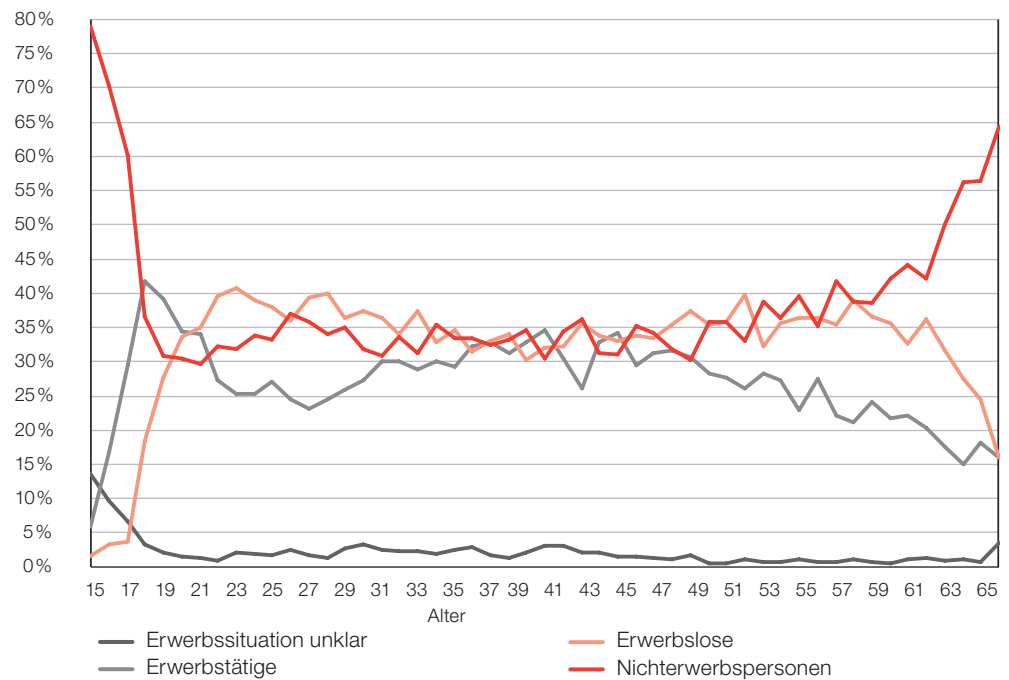
Anteil Sozialhilfe Beziehende ab 15 Jahren nach Erwerbssituation, Kanton Bern 2013 (Personen)

Lesebeispiel

Im Jahr 2013 waren im Kanton Bern knapp 25 Prozent der 27-Jährigen in der Sozialhilfe erwerbstätig.

Anmerkungen:

nur Fälle mit Leistungsbezug in der Erhebungsperiode, bei weiteren Mitgliedern der Unterstützungseinheit nur reguläre Fälle, ohne Doppelzählungen, nur Personen ab 15 Jahren Erwerbstätigkeit: ab mind. 1h/Woche bezahlter Erwerbsarbeit, Lehrlinge sind den Erwerbstätigen zugeteilt



Dieselbe Auswertung der Daten von 2008 zeigt jedoch ein anderes Bild. Damals war der Anteil der Erwerbstätigen bei den 20- bis 60-Jährigen auf einem deutlich höheren Niveau. Im Gegensatz dazu waren die Anteile der Erwerbslosen und Nichterwerbspersonen entsprechend tiefer.

Abbildung 43

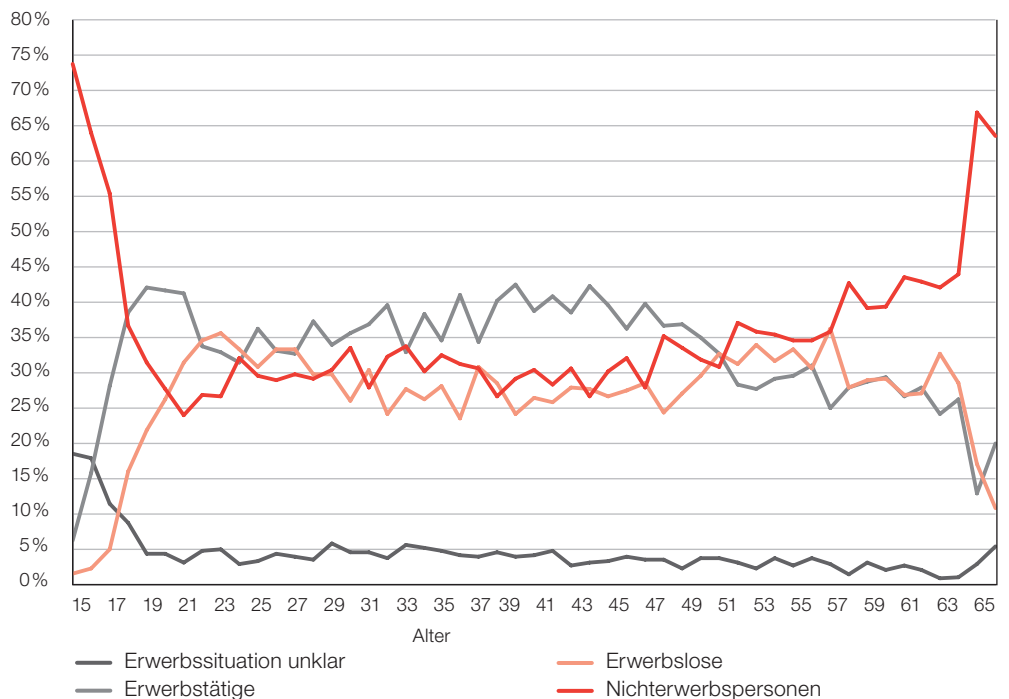
Anteil Sozialhilfebeziehende ab 15 Jahren nach Erwerbssituation, Kanton Bern 2008 (Personen)

Lesebeispiel

Im Jahr 2008 waren im Kanton Bern über 40 Prozent der 19-Jährigen in der Sozialhilfe erwerbstätig (Lehrlinge inbegriffen).

Anmerkungen:

nur Fälle mit Leistungsbezug in der Erhebungsperiode, bei weiteren Mitgliedern der Unterstützungseinheit nur reguläre Fälle, ohne Doppelzählungen, nur Personen ab 15 Jahren Erwerbstätigkeit: ab mind. 1h/Woche bezahlter Erwerbsarbeit, Lehrlinge sind den Erwerbstätigen zugeteilt



Zwischen 2008 und 2013 hat sich also eine merkbare Verschiebung von den Erwerbstätigen zu den Erwerbslosen und Nichterwerbspersonen vollzogen.⁹⁸ Diese Verschiebung hat am deutlichsten bei den 20- bis 60-Jährigen stattgefunden.

Diese Entwicklung lässt unterschiedliche Lesarten zu. Der anteilmässige Rückgang der Erwerbstätigen in der Sozialhilfe kann so gedeutet werden, dass sich Erwerbsarbeit im Kanton Bern zunehmend lohnt. Wer also erwerbstätig ist, muss seltener Leistungen der Sozialhilfe in Anspruch nehmen als noch vor fünf Jahren. Gleichzeitig kann diese Entwicklung auch als Ausdruck einer zunehmenden Desintegration der Sozialhilfebeziehenden aus dem Arbeitsmarkt verstanden werden. Immer weniger Bezügerinnen und Bezüger von Sozialhilfe nehmen aktiv am Erwerbsleben teil, umgekehrt gibt es immer mehr Erwerbslose und Nichterwerbspersonen. Diese Entwicklung kann sich nachteilig auswirken, weil ein Grossteil der Nichterwerbspersonen langfristig nicht mehr in den Arbeitsmarkt integriert werden kann, und weil dies einem anderen Teil nur unter sehr schweren Bedingungen gelingen dürfte.

Die Verteilung der Fallstruktur bei den Privathaushalten ist im Kanton Bern identisch mit derjenigen der Gesamtschweiz. Den mit Abstand grössten Anteil hatten im Jahr 2013 mit knapp zwei Dritteln die Ein-Personen-Fälle. Knapp ein Fünftel der Fälle waren Alleinerziehende und rund jeder zehnte Fall war ein Paarhaushalt mit Kindern. Paare ohne Kinder hatten lediglich einen Anteil von 5,4 Prozent.

Abbildung 44

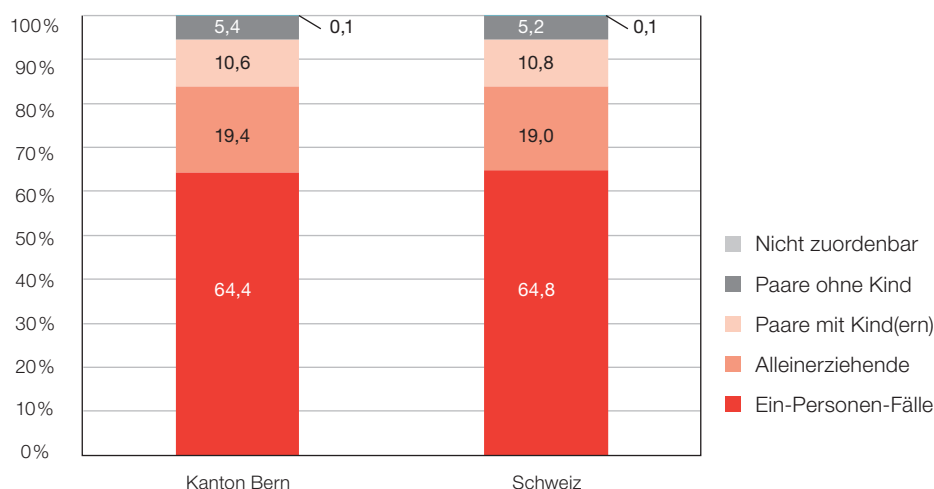
Fallstruktur 2013, Kanton Bern und Schweiz (Anteil Privathaushalte nach Fallstruktur)

Lesebeispiel

Im Jahr 2013 waren im Kanton Bern 64,4 Prozent aller Sozialhilfe beziehenden Fälle Ein-Personen-Fälle.

Anmerkungen:

nur Fälle mit Leistungsbezug in der Erhebungsperiode, ohne Doppelzählungen



Im Unterschied zur Sozialhilfequote, welche die Wahrscheinlichkeit, auf Sozialhilfe angewiesen zu sein, auf Personenebene quantifiziert, sagt die Unterstützungsquote aus, mit welcher Wahrscheinlichkeit ein Fall, Dossier oder Haushalt auf Sozialhilfe angewiesen ist.

Die Unterstützungsquote des Kantons Bern liegt ebenfalls über derjenigen der Gesamtschweiz. Im Jahr 2013 lag diese im Kanton Bern mit 5,6 Prozent einen Prozentpunkt über der gesamtschweizerischen Unterstützungsquote. Die Quoten des Kantons Bern und der Schweiz haben sich seit 2011 etwas angenähert.

⁹⁸ Tatsächlich hat diese Veränderung vom Jahr 2008 zum Jahr 2009 stattgefunden. Siehe dazu GEF-Bulletin vom März 2015 zum Thema «Armut trotz Arbeit» oder Sozialbericht 2012: 51.

Abbildung 45

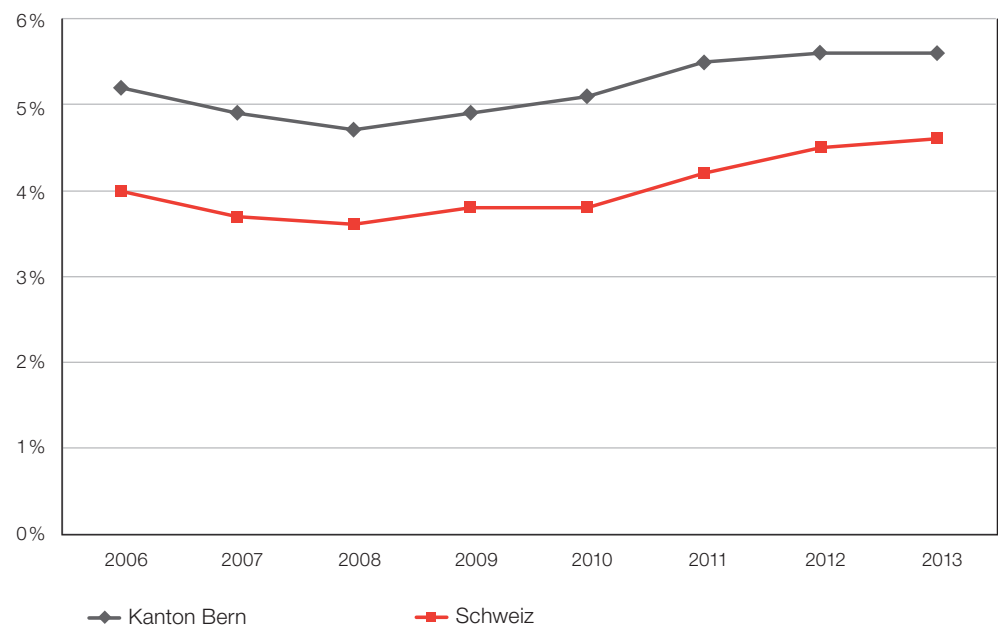
Unterstützungsquote (Privathaushalte) 2006–2013, Kanton Bern und Schweiz (Fälle/Dossiers/Haushalte)

Lesebeispiel

Im Jahr 2008 waren im Kanton Bern 4,7 Prozent aller Haushalte auf Leistungen der Sozialhilfe angewiesen. Im schweizerischen Durchschnitt waren es im selben Jahr 3,6 Prozent.

Anmerkungen:

nur Fälle mit Leistungsbezug in der Erhebungsperiode, ohne Doppelzählungen



Das Risiko, auf den Bezug von Sozialhilfeleistungen angewiesen zu sein, variiert je nach Fallstruktur sehr stark. Im Jahr 2013 waren im Kanton Bern im Durchschnitt 5,6 Prozent der Privathaushalte auf Leistungen der Sozialhilfe angewiesen. Bei den Alleinerziehenden allerdings war jeder vierte Haushalt auf Sozialhilfe angewiesen. Paarhaushalte dagegen hatten unterdurchschnittliche Unterstützungsquoten.

Abbildung 46

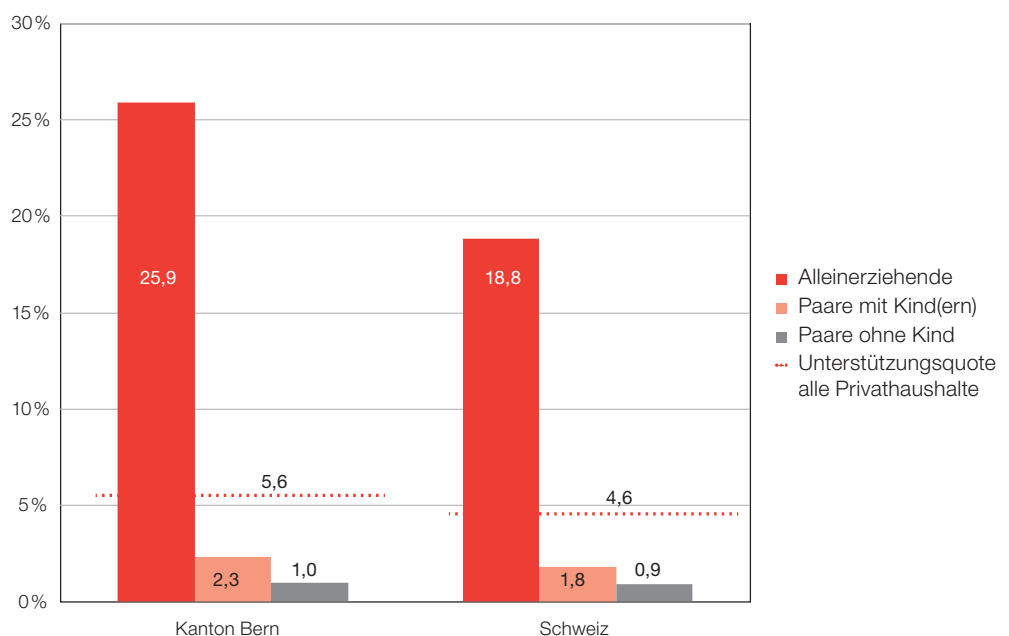
Unterstützungsquote nach Fallstruktur⁹⁹ 2013; Kanton Bern und Schweiz (Fälle/Dossiers/Haushalte)

Lesebeispiel

Im Jahr 2013 bezog im Kanton Bern 1 Prozent der Paarhaushalte ohne Kinder Sozialhilfe. Im schweizerischen Durchschnitt waren es im selben Jahr 0,9 Prozent.

Anmerkungen:

nur Fälle mit Leistungsbezug in der Erhebungsperiode, ohne Doppelzählungen



⁹⁹ Aus methodischen Gründen kann die Unterstützungsquote für Ein-Personen-Fälle nicht berechnet werden.

Der Vergleich mit dem schweizerischen Durchschnitt zeigt, dass im Kanton Bern die Alleinerziehenden ein um 7,1 Prozentpunkte höheres Sozialhilferisiko haben. Diese Differenz lässt sich nicht vollumfänglich erklären. Der Kanton Bern hat Regionen mit stark erhöhten Sozialhilfequoten. Diese erhöhen nachweislich die Unterstützungsquote der Alleinerziehenden im Kanton Bern. Zudem ist denkbar, dass die im Kanton Bern vergleichsweise hohe Prämienlast der Krankenversicherungen bei den Alleinerziehendenhaushalten überproportional stark zu Buch schlägt. Weiter ist nicht auszuschliessen, dass diese Differenz zum Teil auf die relativ alte Referenzgrösse, die Volkszählung 2000, zurückzuführen ist.¹⁰⁰

Fazit

In mehrfacher Hinsicht zeigt der Kanton Bern ein sehr ähnliches Bild wie die Gesamtschweiz: Die Entwicklung der Fallzahlen und der Anzahl Personen pro Fall sind nahezu identisch. Auch die Verteilung der Erwerbssituation der Sozialhilfebeziehenden ist sehr ähnlich, ebenso die Entwicklung der Sozialhilfe- und Unterstützungsquote.

Unterschiede zeigen sich jedoch bei der Höhe der Sozialhilfe- und Unterstützungsquote. Beide liegen im Kanton Bern auf einem höheren Niveau als in der Gesamtschweiz. Dieser Sachverhalt ist seit längerem bekannt und wurde im Rahmen einer Regierungsratsklausur im Jahr 2012 diskutiert.¹⁰¹ Es wurde insbesondere die Frage aufgeworfen, weshalb der Kanton Bern eine höhere Sozialhilfequote habe als die Gesamtschweiz, wo er doch bei wichtigen Parametern im interkantonalen Vergleich positive Ergebnisse aufweise, die nicht mit der erhöhten Sozialhilfequote im Einklang ständen. So hat der Kanton Bern etwa eine vergleichsweise tiefe Arbeitslosenquote, einen geringen Ausländeranteil und ein hohes Bildungsniveau der Bevölkerung sowie der Sozialhilfebezüglerinnen und -bezügler.

Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern liess diese Frage im Rahmen eines Berichts untersuchen.¹⁰² Als Resultat dieser Untersuchung können summarisch folgende Einflussfaktoren genannt werden, die im interkantonalen Vergleich eine überdurchschnittliche Sozialhilfequote erklären: Der Kanton Bern hat wenige und tiefe, vorgelagerte bedarfsabhängige Sozialleistungen. Die Sozialhilfe ist in hohem Masse professionalisiert (Sozialdienstpflicht, Mindestgrössenvorgaben für Sozialdienste, Fachpersonal etc.) und erreicht dadurch die Anspruchsberechtigten vergleichsweise gut. Gleichzeitig wird angenommen, dass die Sozialhilfe im Kanton Bern eine hohe Akzeptanz hat. Das heisst, wenn jemand bedürftig ist, geht er im Kanton Bern eher zum Sozialdienst als in Kantonen, in denen die Sozialhilfe weniger Akzeptanz hat. Auch das solidarische Finanzierungssystem der Sozialhilfe im Kanton Bern mag einen gewissen Einfluss in diese Richtung haben.

Verglichen mit dem Kanton Zürich, fällt möglicherweise die Berner Sozialhilfequote deshalb höher aus, weil mehr Löhne in wertschöpfungsarmen Branchen liegen und dies bei gleichzeitig grosser Steuerlast, insbesondere bei tiefen bis mittleren Einkommen.

¹⁰⁰ Der Kanton Bern hatte im Jahr 2000, verglichen mit der Gesamtschweiz, einen etwas tieferen Anteil an Alleinerziehendenhaushalten. Wenn sich der Kanton Bern inzwischen dem Schweizer Durchschnitt genähert und deshalb mehr Alleinerziehende in der Sozialhilfe hat, muss aus dem Vergleich mit der alten Referenzgrösse eine überdurchschnittliche Unterstützungsquote resultieren.

¹⁰¹ Klausursitzung des Regierungsrats des Kantons Bern vom 2. Mai 2012.

¹⁰² ECOPLAN: Einflussfaktoren auf die Sozialhilfequote im Kanton Bern, Bericht 19. Oktober 2012 zuhanden des Sozialamtes des Kantons Bern (Internetquelle).

Priorisierte Massnahmen des Regierungsrates zur Armutsbekämpfung – Stand der Umsetzung

Der Kern der Armutspolitik, die der Regierungsrat im Sozialbericht 2012 hergeleitet und definiert hat, ist das Ziel, ökonomisch benachteiligte Personen zu befähigen, ihre Existenz nachhaltig aus eigener Kraft zu sichern. Konsequenterweise hat der Regierungsrat im Sozialbericht 2012 nach einer Auslegeordnung sieben Massnahmen zur Prävention der Armut priorisiert. Bezogen auf einzelne Personengruppen, versprechen Massnahmen für Kinder und Jugendliche eine besonders ausgeprägt präventive Wirkung. Inhaltlich haben Massnahmen zur Förderung der Ausbildung sowie der Vereinbarkeit von Familie und Beruf eine besonders stärkende Auswirkung auf die Existenzsicherung. Mit dem Fokus auf die Prävention legte der Regierungsrat ein besonderes Gewicht auf die folgenden Massnahmen: ¹⁰³

- die Bildung der Kommission für Sozial- und Existenzsicherungspolitik
- die Sozialverträglichkeitsprüfung von Erlassen
- die Erweiterung der Analyse der wirtschaftlichen Situation der Bevölkerung
- den Ausbau schul- und familienergänzender Kinderbetreuung
- den Aufbau von Hilfen zur Erziehung
- die Unterstützung von Angeboten der frühen Förderung
- die Harmonisierung der Stipendien- und der Sozialhilfeordnung
- die Einführung einer Betreuungskette und der Begleitung Jugendlicher bis zu einer Anschlusslösung nach der Ausbildung

In einer Übersicht wird nun der heutige Stand der Umsetzung der einzelnen Massnahmen kurz dargelegt.

Erklärung der nebenstehenden Tabelle

Für die Darstellung des Umsetzungsgrades der Massnahmen wird beurteilt, inwiefern folgende Aspekte der Umsetzung erfüllt sind: Liegt ein Konzept vor? Besteht eine gesetzliche Grundlage? Handelt es sich um ein Pilotprojekt oder ist bereits eine Regelstruktur (Abdeckung) aufgebaut? Besteht eine Evaluation oder ein Reporting? Mit diesen Aspekten wird berücksichtigt, dass die Umsetzung einer Massnahme für einen Erfolg auf verschiedenen Ebenen realisiert werden muss. Die Auswertung der Umsetzung bedarf daher einer gewissen Differenzierung. Aber für eine erfolgreiche Umsetzung müssen nicht zwingend alle Aspekte erfüllt sein. Wenn beispielsweise direkt ein reguläres Angebot geschaffen wurde (Regelstruktur), muss nicht zwingend ein Pilotprojekt vorausgegangen sein. Eine Evaluation oder ein Reporting ist nicht immer notwendig. Visualisierung: Drei verschieden eingefärbte Quadrate stellen dar, ob ein Aspekt nicht vorgesehen oder in Planung (grau), teilweise erfüllt (hellrot) oder vollständig erfüllt (rot) ist.

¹⁰³ Regierungsrat des Kantons Bern 2012a: 89.

Abbildung 47

Aspekte der Umsetzung

	Konzept	Gesetzliche Grundlage	Abdeckung		Evaluation/ Reporting	Umsetzung
			Pilotprojekt	Regelstruktur		
Kommission für Sozial- und Existenzsicherungspolitik KOSEPO	■	■	■	■	■	vollständig
Erweiterung der Analyse der wirtschaftlichen Situation der Bevölkerung	■	■	■	■	■	vollständig
Ferienbetreuung (Ausbau schulergänzender Kinderbetreuung)	■	■	■	■	■	teilweise
Ausbau familienergänzender Kinderbetreuung	■	■	■	■	■	teilweise
Veränderungen in der Angebotsgestaltung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung	■	■	■	■	■	teilweise
Frühe Förderung	■	■	■	■	■	teilweise
Harmonisierung Stipendien/ Sozialhilfe	■	■	■	■	■	teilweise
Einführung Betreuungskette und Begleitung Jugendlicher bis zu einer Anschlusslösung nach der Ausbildung	■	■	■	■	■	vollständig

■ vollständig erfüllt ■ teilweise erfüllt ■ nicht vorgesehen oder allenfalls in Planung

5.1 Kommission für Sozial- und Existenzsicherungspolitik

Die Kommission berät seit 2012 den Regierungsrat, die Verwaltung und die Gemeinden bei der Umsetzung des Sozialhilfegesetzes im Hinblick auf eine umfassende Sozial- und Existenzsicherungspolitik im Kanton Bern. In der Kommission vertreten sind der Grosse Rat, die Gemeinden, Fachorganisationen, Sozialpartner, Betroffenenorganisationen und die Kantonsverwaltung. Präsiert wird die Kommission vom Gesundheits- und Fürsorgedirektor. Seit 2012 hat das Gremium 14 Mal getagt und hat über verschiedene Aspekte der Existenzsicherungspolitik diskutiert. Themen waren beispielsweise die Umsetzung des Familienkonzepts, die kantonale Behindertenpolitik und die Ausgestaltung der Angebote zur beruflichen Integration. Auf den 1.1.2016 wird die Kommission für Sozial- und Existenzsicherungspolitik inhaltlich erweitert um das Thema der Familienpolitik. Auf diesen Zeitpunkt werden entsprechend neue Mitglieder aus der Familienpolitik in der Kommission Einsitz nehmen.

Damit wird institutionell ausgedrückt, dass Existenzsicherung eine Querschnittsaufgabe ist, die weit über die individuelle und institutionelle Sozialhilfe hinaus reicht und verschiedenste Politikfelder betrifft. Mit dieser Kommission wurde ein wichtiger Schritt vollzogen zur Stärkung des Bewusstseins für die Themen Armut und Existenzsicherung.

Die Kommission leistet ihre Beratungen im Rahmen des normalen Aufgabenvollzugs. Es entstehen keine nennenswerten Mehrkosten.

5.2 Sozialverträglichkeitsprüfung von Erlassen

Der Regierungsrat hat in seiner Vernehmlassungsantwort zur Revision des Parlamentsgesetzes, das seit dem 1. Juni 2014 in Kraft ist, vorgeschlagen, die Sozialverträglichkeitsprüfung von Erlassen als Teilgehalt einer umfassenden Nachhaltigkeitsprüfung aufzunehmen. Damit sollten die Auswirkungen von Gesetzesvorlagen auf «die Wirtschaft, Gesellschaft, Umwelt und auf künftige Generationen» aufgezeigt werden. Der Grosse Rat hat diesen Vorschlag des Regierungsrates jedoch nicht in die Revision des Parlamentsrechts aufgenommen. Es wurde argumentiert, dass Auswirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt im Rahmen des Vortrags zu einem Erlass befriedigend unter dem Begriff «Volkswirtschaft» abgehandelt werden könnten. Weitere Prüfungsaufträge wurden als unnötig erachtet.

5.3 Erweiterung der Analyse der wirtschaftlichen Situation der Bevölkerung

Gewisse Informationen, die für die Sozialberichterstattung und die Erarbeitung von Massnahmen zur Armutsbekämpfung wichtig sind, können aus den vorhandenen Daten (insbesondere Steuerdaten und Sozialhilfestatistik) nicht zuverlässig oder gar nicht erhoben werden. Zu interessanten Aspekten, beispielsweise den Gründen für einen tiefen Beschäftigungsgrad oder gesundheitlichen Auswirkungen von Armut, fehlen heute zuverlässige Angaben. Diese Informationen wurden für den vorliegenden Bericht durch eine Befragung von armutsgefährdeten Personen ermittelt. Dazu wurde im Frühling 2015 mit rund 620 Personen mit tiefen Einkommen ein zwanzigminütiges Telefoninterview geführt.

Im Zentrum der Befragung stand die Erwerbssituation armutsbetroffener und -gefährdeter Menschen. Fragen wurden gestellt zur Erwerbstätigkeit oder Erwerbslosigkeit der Interviewten sowie zur Erwerbssituation allfälliger Partnerinnen und Partner. Ein bedeutender Frageblock betraf den Bezug von Bedarfsleistungen und anderen Unterstützungsleistungen. Neben den Informationen zur Erwerbssituation und zu den Bedarfsleistungen, die in den Steuerdaten nicht enthalten sind, sollte mit der Befragung ein Eindruck von nichtmonetären Dimensionen der Armut gewonnen werden. Daher waren die Gesundheit der interviewten Menschen und die Inanspruchnahme von Beratung weitere Themen.

Wie erwartet, lieferten die Auswertungen der Befragung interessante Ergänzungen in der Analyse der wirtschaftlichen Situation der Berner Bevölkerung (siehe Kapitel 4.3). Die Befragung wurde finanziert im Rahmen des ordentlichen Budgets für Drittaufträge der Gesundheits- und Fürsorgedirektion durch eine entsprechende Priorisierung.

5.4 Schul- und familienergänzende Kinderbetreuung

Schul- und familienergänzende Kinderbetreuungsangebote fördern die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die ökonomische Unabhängigkeit von Familien sowie die soziale Integration von Kindern und Eltern. Zudem kann sich ein gut ausgebautes Angebot an schul- und familienergänzenden Betreuungsstrukturen positiv auf die Steuereinnahmen auswirken. Damit sind familien- und schulergänzende Kinderbetreuungsangebote in verschiedenen Politikfeldern verankert: in der Bildungs-, Familien-, Gleichstellungs- und Wirtschaftspolitik.

In der Zeit, in der die Kinder schulergänzend und familienextern betreut werden, können beide Elternteile einer Erwerbsarbeit nachgehen. Dies kann für das Erwirtschaften existenzsichernder Einkommen zentral sein und stellt damit eine Armutsprävention dar.

Überdies wird die Ausbildung der Eltern nicht durch lange Abwesenheit vom Arbeitsmarkt entwertet, was wiederum der Wirtschaft zugute kommt. Zahlreiche Analysen belegen diesen mehrfachen volkswirtschaftlichen Nutzen. Qualitativ hochstehende, schul- und familienergänzende Betreuung fördert zudem die Entwicklung der Kinder, z. B. über den Kontakt zu anderen Kindern, über sprachliche Interaktionen etc. Diese Betreuung kann die Bildungschancen von Kindern aus sozial schwächeren Schichten verbessern.

Schulergänzende Kinderbetreuung

Der Ausbau des Tagesschulangebots wurde mit der Revision des Volksschulgesetzes 2008 gesetzlich verankert. Das Volksschulgesetz verpflichtet den Kanton zur Mitfinanzierung eines bedarfsgerechten schulergänzenden Betreuungsangebots. Die Gemeinden sind verpflichtet, jährlich bei ihren Familien den Bedarf an schulergänzender Betreuung (Tagesschulen) zu erheben und diejenigen Angebote zu führen, für die verbindliche Anmeldungen von mindestens zehn Kindern und Jugendlichen vorliegen. Der gesetzlich verankerte Ausbau hat somit im Schuljahr 2013/14 für den Kanton Kosten von 19,5 Mio. Franken ausgelöst. Den Gemeinden steht es offen, Tagesschulen zu führen, auch wenn die Nachfrage geringer ist.

Der Übergang verschiedener schulergänzender Kinderbetreuungsangebote – wie Horte und Mittagstische – aus der Zuständigkeit der Gesundheits- und Fürsorgedirektion zu jener der Erziehungsdirektion in den Jahren 2008 bis 2010 erlaubte in dieser Zeit keine vollständige Evaluation der Tagesschulen. Ein Tagesschul-Reporting liegt ab dem Schuljahr 2011/12 vor. Das Reporting für das Schuljahr 2013/14 zeigt Folgendes:

- 83 Prozent aller Schülerinnen und Schüler haben Zugang zu einem Tagesschulangebot, 53 Prozent zu einem Vollzeitangebot.
- Im Schuljahr 2013/14 führten 142 Gemeinden oder Gemeindeverbände 218 Tagesschulen. Nachdem 2010 knapp 70 neue Tagesschulen eröffnet worden waren, wurde im Schuljahr 2014/15 nur in sieben Gemeinden ein neues Tagesschulangebot eingeführt. Der zuständige Fachbereich der Erziehungsdirektion geht davon aus, dass in nächster Zeit nur noch wenig neue Angebote entstehen, dass bestehende Tagesschulen aber weiterhin wachsende Kinderzahlen verzeichnen werden.
- 13 Prozent der Kindergartenkinder und 19 Prozent der Primarschülerinnen und Primarschüler nutzen ein Tagesschulangebot.
- 73 Prozent der betreuten Kinder sind Primarschülerinnen und Primarschüler.
- Die Mittagsbetreuung wird am meisten genutzt, gefolgt von der Nachmittagsbetreuung.
- Bei knapp 90 Prozent der Tagesschulen haben mindestens 50 Prozent des Betreuungspersonals eine pädagogische oder sozialpädagogische Ausbildung absolviert.

Ferienbetreuung

Da für die Schulwochen ein gesetzlicher Auftrag für ein bedarfsgerechtes Angebot besteht, betraf die Massnahme zum Ausbau der schulergänzenden Kinderbetreuung aus dem Sozialbericht 2012 nur die Betreuungsangebote für Schulkinder in den Schulferien.

- 20 Gemeinden boten im Schuljahr 2014/15 während mindestens vier Schulferienwochen pro Jahr Betreuung an.¹⁰⁴ Dies sind vier Gemeinden mehr als 2012/13. Rund ein Drittel aller Schulkinder im Kanton gehen in einer Gemeinde zur Schule, die ein Ferienbetreuungsangebot führt.
- Die Stadt Bern bietet mit 11 Wochen Betreuung das umfassendste Angebot; ebenfalls gut ausgebaute Ferienbetreuung führen die Städte Biel und Thun. Während mindestens sechs Wochen pro Jahr können Eltern ihre Kinder in den Gemeinden Ostermundigen, Burgdorf, Erlach, Herzogenbuchsee, Hindelbank, Lyss und Münsingen betreuen lassen.

¹⁰⁴ Bern, Biel, Bremgarten, Burgdorf, Erlach, Herzogenbuchsee, Hindelbank, Köniz, Lyss, Moosseedorf, Moutier, Münchenbuchsee, Münsingen, Muri, Ostermundigen, Rütli-Alchenflüh, Tavannes, Thun, Wohlen, Zollikofen.

- Die Gemeinden und Eltern finanzieren die Ferienbetreuung momentan selber, der Kanton beteiligt sich nicht an den Kosten; er schreibt auch keine Qualitätskriterien vor. Entsprechend unterschiedlich sind die Angebote organisiert, sowohl in ihrem Personal (Qualifikation und Betreuungsschlüssel) als auch in ihren Tarifen (teilweise fixe Tarife, teilweise einkommensabhängige Tarife).
- In der Novembersession 2014 hat der Grosse Rat die Motion 091-2014 von Ursula Marti «Ferienbetreuung für Schulkinder: Unterstützung der Gemeinden durch den Kanton» als Postulat (Ziffer 3 als Motion) angenommen. Die Motion verlangt, dass der Kanton die Gemeinden beim Aufbau von Ferienbetreuungsangeboten berät, unterstützt und eine finanzielle Beteiligung prüft.

Ausblick

Für das Schuljahr 2015/16 wird erneut eine Zunahme der Zahl der in Tagesschulen geleisteten Betreuungsstunden erwartet. Viele Tagesschulen bauen ihre Öffnungszeiten stetig aus, sieben kleine Gemeinden eröffnen neue Tagesschulen. Für Gemeinden, die Betreuung in den Schulferien auf- oder ausbauen wollen, prüft die Erziehungsdirektion ein Unterstützungsangebot und sie entwickelt Vorschläge für eine finanzielle Beteiligung des Kantons.

Familienergänzende Kinderbetreuung FEB

Obwohl sich der Kanton Bern bei der Subventionierung der Elterntarife für Kitaplätze und Betreuungsstunden bei Tageseltern stark engagiert, finanziert er im Gegensatz zum schulergänzenden Bereich noch kein bedarfsgerechtes Angebot mit. Es ist aber sein Ziel, auch in der familienergänzenden Kinderbetreuung ein bedarfsgerechtes Angebot bereitzustellen. Gemäss dem kantonalen Familienkonzept von 2009 sollen daher – als Teilziel bis ins Jahr 2019 – 20 Prozent der Vorschulkinder an 2,5 Tagen pro Woche in öffentlich subventionierten Angeboten familienergänzend betreut werden können. Dies entspricht 10 subventionierten Kitaplätzen auf 100 Kinder.

Seit dem Inkrafttreten der Verordnung über die familienergänzende Kinderbetreuung über die Angebote zur sozialen Integration im Jahr 2005 (ASIV; BSG 860.113) konnte das Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung mit subventionierten Elterntarifen bis ins Jahr 2012 jährlich ausgebaut werden. Aufgrund des Spardrucks des Kantons konnte 2013 erstmals kein weiterer Ausbau realisiert werden. In den Jahren 2014 und 2015 war wieder ein Ausbau möglich: die Kosten für den Kanton beliefen sich auf 1 Mio. Franken. Nach dem aktuellsten Ausbau werden nun 3549 Plätze in Kindertagesstätten und 1 870 508 Stunden von Tagesfamilien kantonal subventioniert.

Im Jahr 2009 standen für 100 Kinder etwa 8,1 Plätze zur Verfügung, im Jahr 2014 waren es 8,8 Plätze. Innert dieser fünf Jahre konnte somit ein Anstieg um knapp 10 Prozentpunkte erzielt werden. Aber die FEB-Angebote werden nicht nur von Vorschulkindern, sondern auch von Kindergarten- und Schulkindern genutzt. Tatsächlich werden daher lediglich 70 Prozent der Plätze von Vorschulkindern genutzt. Wird dies berücksichtigt, stehen tatsächlich nur etwa 6,2 Plätze auf 100 Vorschulkinder zur Verfügung.

Ausblick

Sowohl der Auslastungsgrad der familienergänzenden Betreuungsangebote als auch die Anzahl der Finanzierungsgesuche in den letzten Jahren zeigen, dass die Nachfrage nach subventionierten Plätzen das Angebot nach wie vor deutlich übersteigt. Am Stichtag vom 1.2.2015 waren Gesuche für gut 7 Mio. Franken (vor Lastenausgleich) eingegangen, diese Gesuche wurden durchwegs mit Wartelisten begründet.

Neben dem quantitativen Ausbau des Angebots ist es wichtig, die Qualität der subventionierten familienergänzenden Kinderbetreuung aufrecht zu erhalten. Beide zusammen bilden einen strategischen Eckpunkt der frühen Förderung (siehe Kapitel 5.6). Kitas haben ein grosses Potenzial als Orte der frühen Förderung. Voraussetzung dafür ist eine hohe Qualität der Betreuung. Wichtige Aspekte der Qualität sind u.a. konstante Betreuungssettings, die Kompetenzen der Mitarbeitenden auf der Grundlage von Aus-

und Weiterbildungen, der Anteil an qualifiziertem Personal sowie strukturelle Rahmenbedingungen, die Zeitfenster für Austausch und Fallbesprechungen im Team sowie für Supervisionen ermöglichen.

5.5 Ergänzende Hilfen zur Erziehung

Psychische und/oder physische Belastung der Eltern, materielle Armut, prekäre Arbeitsverhältnisse der Eltern, schwacher Bildungsstand der Familie, Migrationshintergrund sowie ungünstige Wohnverhältnisse können sich auf die Eltern und ihre Erziehungsfähigkeit auswirken. Diese Faktoren erhöhen erwiesenermassen das Risiko einer Gefährdung des Kindeswohls. Insbesondere für benachteiligte Familien ist es notwendig, dass bedarfsgerechte Unterstützungsangebote zur Verfügung stehen, um den Kindern und Jugendlichen das Aufwachsen in einer entwicklungsfördernden Umgebung zu ermöglichen. Das Ziel besteht darin, dass Kinder, Jugendliche und ihre Familien in ihren sozialen Lebensverhältnissen unterstützt werden.

Die Unterstützung von Kindern, Jugendlichen und ihren Eltern bei der Bewältigung schwieriger Lebenslagen (sozialpädagogische Familienbegleitung, Heimerziehung, Pflegefamilien) wird dann optimal wirksam, wenn sie den individuellen Bedürfnissen der Betroffenen angepasst wird.

In der Praxis zeigt sich auch im Kanton Bern der Trend zu einem regionalen Zugang durch Vernetzungs- und Kooperationsstrukturen. Gleichzeitig werden die Leistungsangebote laufend ausdifferenziert, sodass flexiblere und durchlässigere Unterstützungsangebote zur Verfügung stehen.

Exemplarisch dafür gelten neben dem bestehenden Angebot AEMO im Berner Jura (vgl. Massnahme 10 im Sozialbericht 2012) das Pilotprojekt Sozialraumorientierte Leistungen in der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe im Verwaltungskreis Oberaargau («Schoio Familienhilfe»), das Kompetenzzentrum Jugend und Familie Schlossmatt, das Sunnehus Frutigen sowie der Familiensupport Bern-Brünnen. Sie alle bieten vernetzt und in Kooperation mit den zuweisenden Stellen und Behörden stationäre und ambulante Hilfen an. Diese Hilfen sind dank hoher interner Durchlässigkeit und dank ihrer Vielfalt individuell und flexibel auf die Bedürfnisse der Kinder, Jugendlichen und Familien zugeschnitten. Die einzelnen Hilfen werden flexibel in unterschiedlicher Intensität und für unterschiedliche Zeiträume angeboten. Die hohe Flexibilität zeigt sich zudem in der Möglichkeit, einzelne Angebote unter gewissen Bedingungen nur teilweise zu nutzen. Diese Feststellung findet sich auch im Bericht zur Strategie und Umsetzung zur Versorgungsplanung betreffend ambulante, teilstationäre und stationäre Leistungen für Kinder und Jugendliche mit einem behinderungsbedingten oder sonstigem besonderen Pflege-, Betreuungs- oder Bildungsbedarf¹⁰⁵. Insbesondere die Flexibilisierung und Regionalisierung der Versorgung sind dabei zentrale Themen.

Ausblick

Auf Kantonsebene befassen sich mehrere Direktionen mit der Angebotsgestaltung und Leistungserbringung in der ergänzenden Kinder- und Jugendhilfe, was die Koordination und Steuerung des Bereichs erschwert. Im März 2012 hatte der Grosse Rat die Motion Kneubühler¹⁰⁶ angenommen, die eine Vereinfachung der Organisationsstruktur forderte. Für die Umsetzung dieser Forderung hat der Regierungsrat im März 2014 das Gesamtprojekt «Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung» unter Federführung der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion mit einer Laufzeit bis Ende 2016 lanciert. Ziele

¹⁰⁵ Gesundheits- und Fürsorgedirektion GEF: Versorgungsplanung Zeitraum 2015–2020. Betreffend Kinder und Jugendliche mit einem behinderungsbedingten oder sonstigem besonderen Pflege-, Betreuungs- oder Bildungsbedarf (Internetquelle).

¹⁰⁶ Motion Kneubühler, M 221-2011.

der Arbeiten sind möglichst einheitliche Regelungen der Finanzierung, Steuerung und Aufsicht. Diese Regelungen umfassen die gesamte Versorgungskette der ambulanten, teilstationären und stationären Angebote der Kinder- und Jugendhilfe im Bereich der ergänzenden Hilfen.

Für die Beurteilung des Bedarfs und die Sicherstellung einer angemessenen Versorgung sind eine zentrale Datenerfassung und -auswertung der ergänzenden Erziehungshilfen unabdingbar. Zurzeit ist das Kantonale Jugendamt daran, eine entsprechende zentrale Datensammlung und -aufbereitung für den ganzen Kanton vorzunehmen. Diese Statistik soll ämterübergreifend zur Verfügung stehen. Zusammen mit der Massnahmenstatistik der KESB sollen in Zukunft vermehrt aussagekräftige Informationen zum Bedarf an Erziehungshilfen vorliegen. In einem zweiten Schritt soll die Datenerfassung weiter ausgebaut werden, so dass quantitative und qualitative Analysen und Bewertungen der Ist-Situation, datengestützte Szenarien der Angebotsentwicklung, Prioritätensetzungen für den Einsatz der Ressourcen und Vorschläge für die Angebotsgestaltung möglich werden.

Leistungen für Kinder, Jugendliche und Familien sind heute – den sehr heterogenen Lebenssituationen der Familien entsprechend – relativ stark ausdifferenziert. Sie reichen von der allgemeinen Unterstützung und Förderung über Unterstützung bei besonderen Herausforderungen und in schwierigen Lebenssituationen bis zu Interventionen bei bestehender oder akut drohender Verletzung des Kindeswohls, welche die körperliche, psychische, kognitive oder soziale Entwicklung des Kindes beeinträchtigt. Ergänzende Hilfen zur Erziehung sind in letzterem Bereich anzusiedeln und orientieren sich demnach am Schutzgedanken. Dabei sollen Kinder, Jugendliche und ihre Eltern in Problemsituationen Unterstützung erhalten, damit sie die Probleme möglichst innerhalb ihrer gewohnten Strukturen bewältigen können. Aufsuchende Familienarbeit ergänzt Angebote wie pädagogische und therapeutische Massnahmen für Kinder und Jugendliche (stationär, teilstationär oder ambulant) und/oder deren Unterbringung und Betreuung in Pflegefamilien und Institutionen. Die Inanspruchnahme solcher Angebote erfolgt entweder auf freiwilliger Basis oder sie muss behördlich angeordnet werden.

Angebote der frühen Förderung versuchen demgegenüber Familien zu erreichen, bevor Probleme manifest und akut werden. Sie richten sich an Familien mit bestimmten Risiken, beispielsweise einem tiefen sozioökonomischen Status. Ziel dieser Angebote ist es, zu verhindern, dass sich ungünstige familiäre Voraussetzungen in einer negativen Entwicklung der Kinder und Jugendlichen niederschlagen. Die Inanspruchnahme dieser Angebote ist in jedem Fall freiwillig, die Angebote zielen auf die Stärkung der familiären Ressourcen durch Erhöhung der elterlichen Kompetenzen. Obwohl in jedem Fall die individuellen Bedürfnisse und die spezifische Situation berücksichtigt werden, sind Angebote der frühen Förderung in der Praxis auf Grund dieser präventiven Ausrichtung meist ganzheitlicher und breiter ausgerichtet.

5.6 Frühe Förderung

Da der Regierungsrat das Konzept frühe Förderung einige Monate vor dem Sozialbericht 2012 zuhanden des Grossen Rates verabschiedet und damit seine strategische Priorität in diesem Bereich ausgesprochen hatte¹⁰⁷, wurden die Massnahmen zur frühen Förderung im Sozialbericht 2012 nicht nochmals explizit priorisiert. Da die frühe Förderung inhaltlich unbestritten ein zentrales Element der präventiven Armutspolitik ist, wird in der Folge auch über den Stand der Umsetzung des Konzepts zur frühen Förderung berichtet.

Bildungs- und Gesundheitschancen der Menschen stehen in engem Zusammenhang mit der sozialen Herkunft. Die Förderung der Kinder im Vorschulalter leistet ei-

¹⁰⁷ Regierungsrat des Kantons Bern 2012b.

nen positiven Beitrag zur Chancengleichheit und ist daher ein wichtiges Instrument der Armutsprävention.

Der Regierungsrat spricht sich für eine bedarfsgerechte Stärkung der frühen Förderung aus. Angebotslücken sollen geschlossen und ein solides Fundament für die Weiterentwicklung des Frühbereichs soll geschaffen werden. Strategische Eckpunkte sind: die Mitfinanzierung von Regelangeboten, die schrittweise regionale Ausweitung des Hausbesuchsprogramms, der Ausbau der subventionierten familienergänzenden Kinderbetreuung und die Erhaltung ihrer Qualität sowie die Zusammenarbeit der Mütter- und Väterberatung mit der Erziehungsberatung. Letztere soll der ganzen Bevölkerung zugänglich gemacht werden. Viele der Massnahmen konnten inzwischen eingeleitet oder bereits erfolgreich umgesetzt werden.

Ausgangslage

Mit der vom Grossen Rat zur Umsetzung überwiesenen Motion Messerli (M 068-2009) wurde der Regierungsrat beauftragt, ein kohärentes Frühförderungskonzept für Kinder im Vorschulalter auszuarbeiten und umzusetzen. Der Grosse Rat hat das Konzept im September 2012 zustimmend zur Kenntnis genommen. Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion ist als federführende Direktion mit der Umsetzung und der interdirektionalen Koordination des Massnahmenpakets in der vorgeschlagenen Variante A (bedarfsgerechte frühe Förderung) beauftragt.

Ziel der frühen Förderung

Frühe Förderung ist insofern eine besonders wichtige Massnahme, als die Entwicklung der Kinder im Vorschulalter weitreichende Auswirkungen hat auf spätere, darauf aufbauende Entwicklungsschritte. Dadurch beeinflussen frühe Entwicklungen die Chancen und Risiken im gesamten weiteren Lebensverlauf. Armut wird häufig reproduziert:

Die Mechanismen der Weitergabe des sozioökonomischen Status über familiäre Ressourcen und individuell rationale Entscheidungen sind vielfach untersucht und nachgewiesen worden.¹⁰⁸ Am Beispiel der Sprachfähigkeiten kann dies verdeutlicht werden: Eltern, die selber die Unterrichtssprache nicht oder nur schlecht beherrschen, können ihre Kinder in deren Alltag oft nur eingeschränkt im entsprechenden Sprachverständnis und -gebrauch fördern. In der Folge können diese Kinder nicht in vollem Ausmass von schulischer Bildung profitieren, da diese sich auch in nicht explizit sprachlichen Fächern stark auf Sprache als Vermittlungsinstrument abstützt. Ähnliches gilt für die kognitive, sozio-emotionale und motorische Entwicklung. Tiefere Bildungschancen ihrerseits führen zu einem höheren Armutsrisiko. Es erscheint daher wichtig, insbesondere Kinder aus Familien mit tieferem sozioökonomischen Status in ihrer Entwicklung zu fördern; vorbeugend, wo es möglich ist, kompensatorisch, wo es nötig ist.

Dadurch profitieren einerseits die einzelnen Individuen von besseren Lebenschancen, andererseits aber auch die Gesellschaft: So vermindern sich etwa Folgekosten aus deviantem Verhalten; bessere Bildungsabschlüsse schlagen sich idealerweise in höheren Steuereinnahmen nieder.

Die Massnahmen des Kantons Bern orientieren sich an der bestehenden Frühförderlandschaft sowie an den Zielen, die Rahmenbedingungen für alle Familien zu verbessern, Kindern und Familien mit besonderem Unterstützungsbedarf spezifische Angebote zu bieten sowie die vielfältigen Angebote zu vernetzen und eine hohe Qualität sicherzustellen. Darauf basierend wurden in zehn Handlungsfeldern Massnahmen definiert. Ihre Umsetzung ist seit 2012 im Gang und hat Gesamtkosten von rund 2,3 Mio. Franken ausgelöst (gemäss der vom Grossen Rat beschlossenen Variante A des Frühförderungskonzepts):

¹⁰⁸ Kuhlmann 2008.

1. Gemeinsame Basis schaffen
2. Regionale Vernetzung und Information
3. Zielgruppenspezifische Erreichbarkeit und Ausrichtung der Angebote der frühen Förderung
4. Frühe Sprachförderung für Kinder im Vorschulalter
5. Früherkennung von Kindeswohlgefährdung
6. Zusammenarbeit der Mütter- und Väterberatung mit der Erziehungsberatung sichern
7. Elternbildung im Frühbereich stärken
8. Hausbesuchsprogramm schrittweise sichern, vernetzen und ausbauen
9. Kindertagesstätten als vernetzte Förderorte bei entsprechendem Bedarf vorhanden und für Eltern finanzierbar (siehe Kapitel 5.4 «Familienergänzende Kinderbetreuung»)
10. Spielgruppen: Empfehlungen von Qualitätsrichtlinien, insbesondere für spezifische Spielgruppen

Zielgruppe

Zur Zielgruppe gehören primär Kinder bzw. Familien, die nicht über ausreichende Ressourcen zur Sicherung eines entwicklungsfördernden Umfeldes verfügen. Ressourcen können dabei in unterschiedlichen Bereichen fehlen; Angebote werden insbesondere für Kinder aus Familien bereitgestellt, deren Eltern eingeschränkte Sprachkenntnisse mitbringen oder auf Grund ihrer finanziellen bzw. zeitlichen Möglichkeiten nicht in der Lage sind, ausreichend anregende Interaktionen mit dem Kind zu pflegen und ihm entwicklungsförderliche Erfahrungen zu ermöglichen (z. B. Kontakt zu anderen Kindern, Basteln, Musizieren etc.). Bei Familien mit Migrationshintergrund treten solche Merkmale häufig mehrfach auf, so dass diese Familien einen wichtigen Teil der Zielgruppe darstellen.

Besondere Massnahmen der frühen Förderung kommen zum Tragen bei bereits vorhandenen Entwicklungsverzögerungen (z. B. die heilpädagogische Erziehung von Kindern mit Behinderungen) oder im Falle einer Kindeswohlgefährdung oder -verletzung (z. B. bei Vernachlässigung). Frühe Förderung wird auch für Kinder aus Familien ohne besonderes Risiko von Entwicklungsschwierigkeiten angeboten.

Stand der Umsetzung

Nachfolgend wird der Stand der Umsetzung der mehr oder weniger abgegrenzten Massnahmen skizziert, gegliedert nach Handlungsfeldern gemäss dem Konzept frühe Förderung. Übergeordnete Massnahmen bzw. Massnahmen mit ausgeprägtem Querschnittscharakter werden laufend berücksichtigt. Dazu gehören neben der Sicherstellung einer zielgruppengerechten Ausrichtung der Angebote die stärkere Einbindung der Väter in die Erziehung. In vielen Fällen ist es schwierig, Männer in ihrer Rolle als Väter zu erreichen. Deshalb wird erwartet, dass diese Herausforderung bei verschiedenen Angeboten schon in der Konzeptphase mitbedacht und kontinuierlich bearbeitet wird.

Gemeinsame Basis schaffen

Mit dem Konzept frühe Förderung wurde eine erste Basis für ein kantonsweites gemeinsames und koordiniertes Handeln geschaffen. Mit dem Ziel, familienpolitische Themen mit ihrer ausgeprägten Querschnittsfunktion in einem Gremium mit möglichst weitreichenden, strategischen Handlungsmöglichkeiten anzusiedeln, wurde die bisherige Kommission für Sozial- und Existenzsicherungspolitik um den Fokus der Familienthemen ergänzt. Mit der Revision der Sozialhilfeverordnung (SHV) per 1.1.2015 wurde die neue Aufgabe in den Artikeln 4 und 5 verankert und eine Umbenennung in Kommission für Sozial-, Existenzsicherungs- und Familienpolitik vorgenommen. Familienpolitik inklusive der frühen Förderung soll so über die Direktionsgrenzen hinweg ein präsent

Thema bleiben und weiterentwickelt werden. Die Umsetzung des Konzepts frühe Förderung wird durch einen interdirektional besetzten Steuerungsausschuss begleitet.

Zur Unterstützung der Tätigkeiten der Gemeinden in der frühen Förderung wurde ein Leitfaden erstellt, der eine Analyse der Frühförderlandschaft auf Gemeindeebene ermöglicht und Informationen für die Erarbeitung eines eigenen Frühförderkonzepts bereitstellt.

Regionale Vernetzung und Information

Bei der Erarbeitung des Konzepts frühe Förderung wurde festgestellt, dass die Akteure zur Abstimmung der Angebote und deren Schnittstellen bzw. zur Zusammenarbeit mehr direkten Kontakt haben sollten. Dazu wurden mit der bereits kantonsweit regional verankerten Mütter- und Väterberatung (MVB) regionale Vernetzungstreffen konzipiert und seit März 2015 umgesetzt.

Zur Zeit wird eine Webplattform Familie aufgebaut, die für Eltern potenziell relevante Informationen zusammenführt. Diese Plattform – voraussichtlich aufgeschaltet ab Ende 2015 – soll die Sichtbarkeit der bestehenden Angebote für die Zielgruppen und die Anbieter erhöhen. Sie informiert schwerpunktmässig über die Angebote im Kanton Bern in der frühen Förderung, der Elternbildung, in der familienergänzenden Betreuung und Früherkennung.

Frühe Sprachförderung für Kinder im Vorschulalter

Kinder sind in besonderer Weise zum Spracherwerb in der Lage, entsprechende Lerngelegenheiten vor dem Schuleintritt sind deshalb von herausragender Wichtigkeit. Sprachförderung von Kindern im Vorschulalter orientiert sich an der Lebenswelt der Kinder und ist in diese integriert. Angebote zur frühen Sprachförderung sind entsprechend an Betreuungssituationen gebunden und können vielfältige Formen annehmen. So können Eltern zur Sprachförderung mit ihren Kindern instruiert werden oder Sprachförderung kann in familienergänzende Betreuungssettings wie Spielgruppen, Tagesfamilien oder Kindertagesstätten integriert werden. Seit dem Sommer 2014 ist eine kantonale Unterstützung von entsprechenden Angeboten ausgeschrieben. Sie beruht auf Kriterien für effektive und effiziente frühe Sprachförderung, die dem aktuellen Forschungsstand entsprechen. Seit 2015 werden erste Angebote finanziell unterstützt, beispielsweise die Spielgruppe Kinderland Burgdorf. Die zur Verfügung stehenden Mittel wurden noch nicht vollständig ausgeschöpft, so dass weitere Stichtage für die Einreichung von Mitfinanzierungsgesuchen geschaffen werden. Die bestehende Finanzierungsmöglichkeit hat sich herumgesprochen und weitere Projektideen angeregt. So steht zu erwarten, dass die Zahl der Angebote und damit die Zahl der erreichten Kinder vergrössert werden können.

Früherkennung von Kindeswohlgefährdungen

Derzeit werden bestehende Instrumente zur Unterstützung und Strukturierung der Wahrnehmung von Kindeswohlgefährdungen und zur Einleitung angemessener Schritte für verschiedene Zielgruppen (in einem ersten Schritt Kita-Leitende, Hebammen) angepasst und dazugehörige Schulungen durchgeführt. Mit dem Aufbau von Kooperationsformen werden die Angebotsstrukturen im Kanton optimiert sowie Vernetzungsstrukturen entwickelt. Unter der Federführung des Kantonalen Jugendamtes wird das Projekt umgesetzt, gemeinsam mit Vertretungen wichtiger Akteure wie der Mütter- und Väterberatung, der Berner Fachhochschule, der Berner Gesundheit, der Erziehungsberatung, mit dem Verein Berner Haus- und Kinderärzte sowie den KESB.

Zusammenarbeit der Mütter- und Väter- beratung mit der Erziehungsberatung sichern

In einem Pilotprojekt wurden in den Räumen einiger regionaler Mütter- und Väterberatungen (MVB) ergänzend Beratungsleistungen durch die Erziehungsberatung angeboten. Da sich dieses Konzept gut bewährt hat, wurde die Kooperation flächendeckend ausgeweitet. Die Beraterinnen der MVB können nun bei komplexeren Fragestellungen die Eltern unbürokratisch an eine psychologische Fachperson weiterweisen.

Da die lokalen Strukturen der MVB bereits gut etabliert sind, gelangen Eltern bei Bedarf so sehr viel niederschwelliger zu Erziehungsberatungsstellen. Dies ist wichtig, da eine frühzeitige Beratung oft negative Dynamiken durchbrechen und schwerwiegende Probleme verhindern kann.

Elternbildung im Frühbereich stärken

Analog zur frühen Sprachförderung wurde im Sommer 2014 eine Ausschreibung für Angebote der niederschweligen Elternbildung gestartet. Der kantonale Fokus liegt auf Angeboten, welche die Erziehungskompetenz bzw. die spezifischen Eltern-Kind-Interaktionen adressieren. Im laufenden Jahr (2015) können bereits zahlreiche Angebote unterstützt werden, die zusammen ein breites Spektrum von Elternbildungsformen abdecken. Die meisten dieser Angebote verstehen sich explizit als Teil einer Förderkette, d.h. Überlegungen zum Zugang und das Finden von Anschlusslösungen sind explizite konzeptionelle Bestandteile.

Ab Mitte 2015 hat die Gesundheits- und Fürsorgedirektion betreffend die Elternbildung die Wahrnehmung von Aufgaben in der Information (vgl. hierzu auch «Regionale Vernetzung und Information»), der Vernetzung und im Austausch, in der Weiterentwicklung der Angebote und in der interdirektionalen Koordination aufgenommen.

Hausbesuchsprogramm schrittweise sichern, vernetzen und ausbauen

Bildungsferne Familien sind sowohl für Angebote der frühen Förderung als auch für Elternbildungsformen häufig schwierig zu erreichen. Hausbesuchsprogramme adressieren dieses Problem durch ihre aufsuchende Arbeitsweise. Die Förderung der Kinder findet im Alltag der Familien und gemäss ihren spezifischen Bedürfnissen und Rahmenbedingungen statt, während die Eltern konkrete Anregungen und Hilfe erhalten. Derzeit wird das Programm von den fünf Gemeinden Bern, Biel, Ostermundigen, Langenthal und Köniz angeboten. Die Evaluationsergebnisse zeigen, dass sich die Kinder in vielen wichtigen Bereichen positiv entwickeln, dass die Eltern das Angebot als unterstützend wahrnehmen und die Familien besser integriert sind. Möglichkeiten für einen weiteren Ausbau von Hausbesuchsprogrammen auch in kleineren Gemeinden werden derzeit geprüft.

Spielgruppen: Empfeh- lungen von Qualitätsricht- linien, insbesondere für spezifische Spielgruppen

Im Kanton Bern bestehen derzeit keine verbindlichen Regelungen für die Führung von Spielgruppen. Zur Förderung von Spielgruppen hat der Kanton Bern zusammen mit Vertreterinnen und Vertretern von Spielgruppenverbänden, mit weiteren Institutionen der frühen Förderung und einer Gemeinde Empfehlungen zur Spielgruppenentwicklung für interessierte Gemeinden erarbeitet.

5.7 Harmonisierung der Stipendien- und der Sozialhilfeordnung

Bei der Harmonisierung der Stipendien- und der Sozialhilfeordnung steht die Koordination zweier bestehender Transferleistungen im Vordergrund. Der Anteil der Personen, die trotz Stipendien zusätzlich auf die Unterstützung der Sozialhilfe angewiesen sind, weist darauf hin, dass Stipendien und Sozialhilfe ungenügend aufeinander abgestimmt sind. Die Harmonisierung soll die Chancengerechtigkeit im Bildungswesen verbessern und dadurch einen Beitrag zur Armutsprävention leisten. Zusätzlich führt die Harmonisierung zu einer verbesserten Wirksamkeit beider Bedarfsleistungen, was sich positiv auf deren Kosten-Nutzen-Gleichgewicht auswirkt.

Im Rahmen des Sozialberichts 2012 «Bekämpfung der Armut im Kanton Bern» wurde die Harmonisierung der Stipendien- und der Sozialhilfeordnung als Massnahme definiert und in drei mögliche Verbesserungen unterteilt:

1. Die Ansätze für den Grundbedarf für die Lebenshaltung sollen erhöht werden.
2. In Ausnahmefällen soll das aktuelle elterliche Einkommen und nicht das Vorjahreseinkommen berücksichtigt werden (z. B. bei Arbeitslosigkeit oder Krankheit).
3. Die Beitragslimitierung für berufsvorbereitende Schuljahre soll aufgehoben werden.

Ziel der Massnahme ist die effizientere Nutzung der bestehenden sozialpolitischen Leistungen, indem das Zusammenspiel systemkonform optimiert wird. Die beiden unterschiedlichen Unterstützungssysteme sollen besser aufeinander abgestimmt werden. Es darf keine Lücken zwischen der Ausbildungsbeitragsgesetzgebung und der Sozialhilfe geben. Junge Erwachsene in Ausbildung sollen so wenig wie möglich auf Sozialhilfe angewiesen sein.

Die geplanten Massnahmen können auf Verordnungsstufe umgesetzt werden. Die Verordnung über die Ausbildungsbeiträge (ABV) wird im Zusammenhang mit dem Beitritt zum Stipendienkonkordat revidiert. Die Verbesserungsmassnahmen aus dem Sozialbericht 2012 können gleichzeitig aufgenommen werden.

Stand der Umsetzung

Die erste Verbesserungsmassnahme wurde mit der Änderung der ABV per 1. August 2012 umgesetzt. Die anerkannten Kostenpauschalen für die Lebenshaltung (Grundbedarf, Wohnen, medizinische Grundversorgung) wurden erhöht (Anpassung an die Teuerung), was zu jährlichen Mehrkosten von 4 Mio. Franken führte.

Für die beiden anderen Verbesserungen wurden Modellrechnungen angestellt, erste Kostenschätzungen sind möglich. Die Verordnungsänderung soll am 1. August 2017 in Kraft treten. Für den Regierungsrat wird eine sorgfältige, aktualisierte Entscheidungsgrundlage erarbeitet mit der Darstellung der finanziellen Auswirkungen. Eine neue, direktionsübergreifende Projektgruppe beginnt ihre Arbeit Anfang 2016. Der Regierungsrat wird die Vorlage voraussichtlich Anfang 2017 verabschieden können.

5.8 Betreuungskette und Begleitung Jugendlicher

Zwei bewährte Möglichkeiten, erwerbslose Jugendliche beim Einstieg in den Arbeitsmarkt zu unterstützen, sind Ausbildungs- und Coachingangebote. Diese beiden Angebotstypen werden bei der Betreuungskette und Begleitung Jugendlicher bis zu einer Anschlusslösung nach der Ausbildung kombiniert. Das Angebot zeichnet sich durch eine hohe präventive Wirkung aus, da Jugendliche am Anfang ihres Berufslebens stehen und die berufliche Integration langfristig zentral ist für die Existenzsicherung.

Die Massnahme ist im Jahr 2013 als Erweiterung des bestehenden Case Managements Berufsbildung (CMBB) eingeleitet worden. Zielgruppen sind Sozialhilfe beziehende Jugendliche und junge Erwachsene mit Mehrfachschwierigkeiten (schulische, sprachliche, familiäre, soziale, gesundheitliche, integrative Probleme). Diese jungen Menschen werden ab dem 7. Schuljahr bis zum 24. Altersjahr begleitet und unterstützt. Mit dem CMBB sollen mehr Abschlüsse auf Sekundarstufe II und die nachhaltige Integration in die Arbeitswelt erwirkt werden. Da die Betreuungskette ausdrücklich auf junge Bezügerinnen und Bezüger von Sozialhilfe ausgerichtet ist, wird erwartet, dass langfristig Kosten in der Sozialhilfe eingespart werden.

Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion beteiligt sich jährlich mit 250 000 Franken an der Finanzierung des Angebots. Die effektiven Kosten des CMBB werden Ende 2015 in einer Gesamtevaluation ausgewiesen. Die Entlastungswirkung auf die Sozialhilfe kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht quantifiziert werden.

Stand der Umsetzung

Die Anzahl begleiteter Jugendlicher und junger Erwachsener hat im Jahr 2013 von 158 Personen auf 200 Personen Ende 2014 zugenommen. Das Reporting 2014 der Betreuungskette zeigt folgende Ergebnisse:

- Im Jahr 2014 fanden 123 Neueintritte statt und 77 aktive Dossiers wurden aus dem Vorjahr übernommen.
- Der Anstieg der Neueintritte um 46 Personen, verglichen mit dem Vorjahr, ist in allen Regionen spürbar, am meisten Eintritte fanden in der Region Bern-Mittelland statt. Im frankophonen Teil des Kantons bewegten sich die Eintritte von null auf neun.

Der deutliche Anstieg der Neueintritte durch Zuweisungen von Sozialdiensten (+ 37 % Neueintritte) ist mit grösster Wahrscheinlichkeit auf die Betreuungskette zurückzuführen. Die Zunahme der Eintritte in allen Regionen zeigt, dass die Sozialdienste sensibilisiert sind und die Zusammenarbeit mit dem CMBB aktiv suchen.

Wirkung der Betreuungskette

Im Jahr 2014 konnten rund 69 Prozent der betreuten Personen erfolgreich in eine Ausbildung, in den Arbeitsmarkt oder in andere Zuständigkeiten (z. B. IV) vermittelt werden. Dies bedeutet eine Steigerung von 3 Prozent gegenüber dem Vorjahr. Insgesamt lag die Erfolgsquote bei den begleiteten Personen, die von den Sozialdiensten zugewiesen worden waren, nur leicht unter dem Gesamtergebnis des CMBB. Die Wirkung der Betreuungskette ist damit positiv zu beurteilen.

Ausblick

Die Zunahme der Zuweisungen aus Sozialdiensten zeigt, dass die Betreuungskette rege genutzt wird. Die Zuweisungen sollten auch weiterhin im Auge behalten werden. Ein Rückgang oder eine Stabilisierung der Zahlen könnte auf eine Ausschöpfung des Potenzials hindeuten, aber auch auf einen Rückgang der Sensibilisierung.

Für vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge stellt die Sprachanforderung für die Betreuungskette (Niveau B2) eine grosse Hürde dar. Für viele Personen bedeutet diese Vorgabe einen faktischen Programmausschluss. Eine Arbeitsgruppe prüft Lösungen für dieses Problem.

Für die Verbreitung des Angebots bei den Sozialdiensten ist es wichtig, dass diese regelmässig über die Betreuungskette informiert werden. Die Leitung des CMBB will dazu den direkten Kontakt mit den Institutionen suchen.

Ende 2015 wird das CMBB insgesamt in seiner Wirkung und den Kosten evaluiert. Als Teilaspekt des CMBB wird auch die Betreuungskette evaluiert. Das Evaluationsunternehmen across-concept wurde mit der Durchführung der Evaluation beauftragt.

Fazit und Ausblick in die Weiterentwicklung der Armutsbekämpfung

Eines der Hauptziele der Sozialberichterstattung ist es, die ökonomische Situation der gesamten Kantonsbevölkerung darzustellen. Dabei wird dasjenige Einkommen betrachtet, das eine Person bzw. ein Haushalt aus eigener Kraft und/oder durch Sozialversicherungsleistungen erwirtschaftet. Reicht dieses Einkommen nicht aus, um die Existenz zu sichern, liegt eine Armutssituation vor. So wird, bezogen auf die Sozialversicherungen, eine Nachtransferarmut, bezogen auf die Bedarfsleistungen, beispielsweise Ergänzungsleistungen zur AHV/IV und Sozialhilfe, eine Vortransferarmut ausgewiesen. Die Analysen der Steuerdaten zur wirtschaftlichen Situation der Bevölkerung und zur Entwicklung der Armut in diesem Bericht sowie die Ergebnisse der Befragung von Armutsbetroffenen zeigen, wie wichtig eine entschiedene Armutsbekämpfung im Kanton Bern weiterhin ist: Die Intensität der Armut hat zugenommen (grössere Armutsgefährdungslücke), der Ausschluss betroffener Bevölkerungsgruppen aus der Gemeinschaft hat sich verstärkt (zunehmend mangelnde Erwerbsintegration in den schwächsten Schichten), die Ungleichheit hat zugenommen (Stichworte: Schere bei den Einkommen, Vermögensungleichheit).

Die Zunahme dieser Vortransferarmut führt zu einem doppelten Auftrag: Zum einen muss die Prävention weiter gestärkt werden, damit jede Person ihren Lebensunterhalt möglichst in eigener Verantwortung sichern kann (Ziffer 6.1). Im Wissen darum, dass selbst die beste Armutsprävention nicht verhindern können, dass es auch in Zukunft Armut geben wird, ist es zum anderen – im Sinne einer kohärenten Sozialpolitik – ebenso wichtig, die bewährten Instrumente der Existenzsicherung, insbesondere die Sozialhilfe oder andere Transferleistungen, zu erhalten (Ziffer 6.2).

6.1 Armutsprävention

Bei der Verabschiedung des Sozialberichts 2012 und bei der Priorisierung von Massnahmen zur Bekämpfung der Armut hat der Regierungsrat den Fokus klar auf die Prävention von Armut gelegt: Mit präventiven Massnahmen will er Voraussetzungen schaffen, die Menschen befähigen oder darin unterstützen, ihre Existenz selbständig – in erster Linie durch Erwerbstätigkeit – zu sichern. Inhaltlich zeigen Massnahmen zur Förderung der Ausbildung sowie der Vereinbarkeit von Familie und Beruf eine besonders präventive Wirkung auf die Existenzsicherung. Folgerichtig hat der Regierungsrat den Ausbau der schul- und familienergänzenden Kinderbetreuung, ergänzende Hilfe bei der Erziehung, Massnahmen der frühen Förderung¹⁰⁹ sowie die Betreuung und Begleitung Jugendlicher beim Einstieg ins Arbeitsleben priorisiert.

¹⁰⁹ Massnahmen der frühen Förderung hatte der Regierungsrat im Rahmen des Frühförderungskonzepts bereits als strategische Priorität bezeichnet, sie wurden daher im Sozialbericht 2012 nicht mehr explizit priorisiert.

Die Ergebnisse in diesem Bericht bestätigen dieses Vorgehen und die Wahl der Massnahmen, zeigen aber auch, dass bereits eingeleitete und umgesetzte Massnahmen weitergeführt, optimiert und allenfalls ausgebaut werden sollten.

- **Schulergänzende Kinderbetreuung:** Das Volksschulgesetz verpflichtet die Gemeinden ab zehn Kindern zu einem schulergänzenden Betreuungsangebot (Tagesschulen). Für die Betreuung während der Schulferien besteht jedoch kein Auftrag zu einem bedarfsgerechten Angebot. 2014/15 boten 20 Gemeinden während mindestens vier Schulferienwochen Betreuung an, vier Gemeinden mehr als 2012/13. Die Erziehungsdirektion prüft Möglichkeiten eines Unterstützungsangebots für Gemeinden, die Betreuung in den Schulferien auf- oder ausbauen wollen. Ebenfalls entwickelt sie Vorschläge für eine finanzielle Beteiligung des Kantons.
- **Familienergänzende Kinderbetreuung:** Gemäss dem kantonalen Familienkonzept von 2009 sollen bis ins Jahr 2019 20 Prozent der Vorschulkinder an 2,5 Tagen pro Woche in öffentlich subventionierten Angeboten familienergänzend betreut werden können. Dies entspricht 10 subventionierten Kitaplätzen auf 100 Kinder. Im Jahr 2009 standen auf 100 Kinder etwa 8,1 Plätze zur Verfügung, im Jahr 2014 waren es 8,8 Plätze. Sowohl der Auslastungsgrad der familienergänzenden Betreuungsangebote als auch die Anzahl der gestellten Finanzierungsgesuche in den letzten Jahren zeigen, dass die Nachfrage nach subventionierten Plätzen das Angebot nach wie vor deutlich übersteigt. Somit muss das Angebot weiter ausgebaut werden.
- **Ergänzende Hilfen zur Erziehung:** In Umsetzung einer überwiesenen Motion hat der Regierungsrat im März 2014 das Gesamtprojekt «Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung» mit einer Laufzeit bis Ende 2016 lanciert. Ziele der Arbeiten sind möglichst einheitliche Regelungen der Finanzierung, Steuerung und Aufsicht, welche die gesamte Versorgungskette der ambulanten, teilstationären und stationären Angebote der Kinder- und Jugendhilfe im Bereich der ergänzenden Hilfen einschliessen. Das Jugendamt nimmt zur Zeit für diesen Bereich eine zentrale Datensammlung und -aufbereitung für den ganzen Kanton vor, um den Bedarf zu beurteilen und eine angemessene Versorgung sicherstellen zu können.
- **Angebote der frühen Förderung:** Das Konzept frühe Förderung im Kanton Bern (Bericht des Regierungsrats vom Juni 2012) hat der Grosse Rat im September 2012 zur Kenntnis genommen. Das Konzept hat die Sensibilität für die wertvollen Möglichkeiten und die Bedeutung von Massnahmen im Bereich der frühen Förderung gestärkt. Wichtige Angebote konnten geschaffen, gestärkt und vernetzt werden. Viele der ursprünglich formulierten Massnahmen sind zwischenzeitlich abgeschlossen oder sie befinden sich in der Umsetzung. Bei der Umsetzung haben sich jedoch neue Herausforderungen ergeben: Durch die zunehmende Vernetzung mit der Praxis sind neue Problemfelder und damit verbundene Möglichkeiten deutlich geworden. Dadurch werden ergänzende Massnahmen und Anpassungen erforderlich. Zudem zeigt sich, dass die zur Verfügung stehenden Mittel in einzelnen Bereichen zu knapp bemessen waren (siehe Anhang 2: Konzept frühe Förderung – Stand und weiteres Vorgehen).
- **Einführung einer Betreuungskette und Beratung Jugendlicher bis zu einer Anschlusslösung nach der Ausbildung:** Die Massnahme wurde im Jahr 2013 als Erweiterung des bestehenden Case Management Berufsbildung (CMBB) eingeleitet. Zielgruppe sind Sozialhilfe beziehende Jugendliche und junge Erwachsene mit Mehrfachschwierigkeiten (mit schulischen, sprachlichen, familiären, sozialen, gesundheitlichen, integrativen Problemen), die ab dem 7. Schuljahr bis zum 24. Altersjahr begleitet und unterstützt werden. Die Zunahme der Zuweisungen aus Sozialdiensten zeigt, dass die Betreuungskette bereits rege genutzt wird. Die Bekanntheit des Angebots bei den Sozialdiensten sollte aber weiter verbessert werden. Zudem sind Möglichkeiten zu prüfen, wie der Zugang für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene verbessert werden kann. Ende 2015 wird das CMBB insgesamt in seiner Wirkung und den Kosten evaluiert. Als Teilaspekt des CMBB wird darin auch die Betreuungskette evaluiert.

6.2 Existenzsicherungsleistungen

Armutsprävention allein wird auch in Zukunft nicht verhindern können, dass es für Personen in gewissen Situationen nicht möglich ist, ihre Existenz aus eigener Kraft zu sichern. Instrumente, die in solchen Situationen die Existenz gewährleisten, sind daher unerlässlich. Die politische Diskussion über diese Transferleistungen hat sich in den letzten rund fünf Jahren aber spürbar gewandelt:

In der letzten Revision des Sozialhilfegesetzes waren die Bekämpfung des Missbrauchs und die Schaffung entsprechender Instrumente (Sozialinspektion, erleichterter Datenaustausch, ärztliche Zweitmeinungen bei Arbeitsunfähigkeit) die dominierenden Themen. Es bestand ein breit getragener Konsens, dass niemand das System ausnutzen solle. Genau so klar war aber auch: Wer in Not gerät, hat Anspruch auf eine staatliche Hilfeleistung, die sich am sozialen Existenzminimum orientiert. Die Leistungshöhe wurde nicht in Frage gestellt. Seither hat sich die politische Diskussion verlagert. Vermehrt werden kantonale und nationale Leistungen an sich, insbesondere die Höhe der Leistungen in Frage gestellt. Ausdruck davon ist:

- Auf kantonaler Ebene zum einen die Forderung des Grossen Rates, eine Gesetzesrevision vorzulegen, mit der die Sozialhilfeleistungen, bestehend aus Grundbedarf, Integrationszulagen und Situationsbedingten Leistungen, um 10 Prozent zu kürzen seien¹¹⁰; zum anderen die Kürzungen der individuellen Prämienverbilligungen um rund 38 Mio. Franken, diese Kürzungen waren in den Jahren 2013 und 2014 vorgenommen worden¹¹¹. Der Sparauftrag führte bei rund 57 000 Personen zum teilweisen oder vollständigen Wegfall des Anspruchs auf Prämienverbilligung.¹¹²

Schliesslich hat die politische Diskussion über die Familien-Ergänzungsleistungen gezeigt, dass die Finanzpolitik gegenüber der Armuts- oder Sozialpolitik priorisiert wird. Auf die Einführung der Familien-Ergänzungsleistungen ist aus finanzpolitischen Überlegungen verzichtet worden, obwohl die Modellrechnungen gezeigt haben, dass zahlreiche Haushalte im Kanton Bern nur knapp über der Sozialhilfegrenze leben

- Auf nationaler Ebene die Revision der SKOS-Richtlinien: Als Reaktion auf die politische Kritik an den SKOS-Richtlinien und an der Leistungshöhe der Sozialhilfe allgemein hat die SKOS im Frühling 2015 eine Revision der SKOS-Richtlinien veranlasst. Im Fokus der Revision steht insbesondere die Höhe des Grundbedarfs. Die Konferenz der Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren hat am 21. September 2015 die revidierten SKOS-Richtlinien verabschiedet, die zum Teil eine Reduktion des Grundbedarfs (bei Grossfamilien ab 6 Personen und für junge Erwachsene bis 25 Jahre), zum Teil einen nominellen Status quo des Grundbedarfs vorsehen, obwohl eine Studie des Bundesamtes für Statistik zum Schluss gekommen ist, dass der Grundbedarf für Ein- und Zwei-Personenhaushalte um rund 100 Franken erhöht werden sollte, um das Leistungsniveau real zu halten.¹¹³

Ein Abbau von Transferleistungen in der Existenzsicherung kann dazu führen, dass für Betroffene die Teilhabe an der Gesellschaft zunehmend in Frage steht. Ein solcher gesellschaftlicher Ausschluss ist nicht nur für die Betroffenen schlimm, sondern er gefährdet auch den sozialen Zusammenhalt unserer Gesellschaft. Der Regierungsrat erachtet es daher als angebracht, auch im Transferleistungsbereich bestehende Massnahmen zu optimieren und auszubauen, wie dies bei der im Sozialbericht 2012 vom Regierungsrat priorisierten Massnahme der Harmonisierung der Stipendien und der Sozialhilfe vorgesehen ist. Dabei steht die Koordination zweier bestehender Transferleistungen im Vordergrund. Ziel ist eine effizientere Nutzung der

¹¹⁰ Die Verabschiedung der Vorlage durch den Regierungsrat ist für den November 2015 vorgesehen, die Beratung im Grossen Rat (erste Lesung) ist für den Januar 2016 geplant.

¹¹¹ 2013: Sparauftrag IPV CHF 14 Mio., umgesetzt mit KKV Revision per 1.1.2013; 2014: CHF 20 Mio., umgesetzt mit KKV Revision per 1.1.2014; CHF 4,3 Mio., umgesetzt mit KKV Revision per 1.7.2014

¹¹² Diese Angaben stammen aus den jeweiligen Vorträgen der KKV-Revisionen und stellen Schätzungen dar, gestützt auf Modellrechnungen.

¹¹³ SKOS-Grundbedarf. Aktualisierte Berechnung des BFS (Internetquelle).

bestehenden Leistungen, indem das Zusammenspiel optimiert wird. Mit einer Änderung auf Verordnungsebene konnte eine erste Verbesserungsmassnahme umgesetzt werden. Für die anderen erforderlichen Verbesserungen ist ein Projekt geplant. Eine neue, direktionsübergreifende Projektgruppe beginnt ihre Arbeit Anfang 2016. Weiter sind auch neue oder andere Instrumente zu prüfen, die sich etwa spezifisch an besonders gefährdete Personengruppen richten wie z.B. Alleinerziehende. Die hohe Unterstützungsquote von Alleinerziehenden in der Sozialhilfe zeigt, dass es Aufgabe der künftigen Sozialberichterstattung sein wird, die Analyse der wirtschaftlichen Situation der Alleinerziehenden zu vertiefen und gestützt darauf geeignete Massnahmen vorzuschlagen.

6.3 Kosten und Finanzierung künftiger Massnahmen

Der Regierungsrat hält in einem strategischen Grundsatzentscheid dafür, in den nächsten Jahren bis zur nächsten Sozialberichterstattung (Bericht 2019) folgende Massnahmen weiter zu verfolgen:

Massnahme	Voraussichtliche jährliche Mehrkosten (Kantonsausgaben)	Ausgaben Grundangebot gemäss Rechnung 2013/2014 ¹¹⁴	
		2013	2014
Ausbau schulergänzender Kinderbetreuung (Ferienbetreuung)	Gegenwärtig noch nicht bezifferbar Massnahme ist noch im Projekt- und Prüfstadium.	0	0 Die Gemeinden und Eltern finanzieren die Betreuungsangebote für Schulkinder in den Schulferien momentan selber, der Kanton beteiligt sich nicht an den Kosten.
Ausbau familienergänzender Kinderbetreuung	CHF 1 Mio.	CHF 27,2 Mio.	CHF 28,9 Mio.
Ergänzende Hilfen zur Erziehung	Teilweise Neuausrichtung des Angebots im Rahmen des ordentlichen Budgets.	CHF 5,5 Mio. ¹¹⁵	CHF 5,8 Mio. ¹¹⁵
Angebote frühe Förderung	CHF 1,13 Mio.	CHF 0,835 Mio.	CHF 0,835 Mio.
Harmonisierung der Stipendien- und der Sozialhilfeordnung	Gegenwärtig noch nicht bezifferbar. Massnahme ist im Projekt- und Prüfstadium.	CHF 26,7 Mio.	CHF 33,6 Mio.
Einführung Betreuungskette und Begleitung Jugendlicher bis zu einer Anschlusslösung nach der Ausbildung	CHF 0,25 Mio.	CHF 1,7 Mio. ¹¹⁶	CHF 2,4 Mio. ¹¹⁶

Die Tabelle zeigt neben den kantonalen Ausgaben für das bestehende Grundangebot die Mehrkosten, welche die Umsetzung und Optimierung dieser präventiven Massnahmen zur Armutsbekämpfung voraussichtlich verursachen. Vergleicht man diese Mehrkosten mit den kantonalen Ausgaben für die zentralen Transferleistungen oder mit den Ausgaben der Sozialversicherungen auf Bundesebene, erscheinen sie geradezu als

¹¹⁴ Angegeben werden ausschliesslich die Kantonsausgaben, die Mittel allfälliger Mitfinanzierer werden nicht erfasst (etwa Gemeinden über den Lastenausgleich, Bundesbehörden oder der Fonds zur Finanzierung von Projekten im Bereich Sucht und allgemeine Gesundheitsförderung).

¹¹⁵ Die Zahlen beziehen sich ausschliesslich auf die im Abschnitt 5.5 aufgeführten Projekte: AEMO, Berner Jura Sozialraumorientierte Leistungen in der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe im Verwaltungskreis Oberrargau («Schoio Familienhilfe»), Kompetenzzentrum Jugend und Familie Schlossmatt, Sunnehus Frutigen, Familiensupport Bern-Brünnen.

¹¹⁶ Ohne Betreuungskette und ohne Aufwände für die Triagestelle. Der grosse Unterschied zwischen den beiden Jahren erklärt sich dadurch, dass das CMBB von 2013 bis 2014 noch im Aufbau begriffen war.

bescheiden: Die kantonalen Ausgaben für die Sozialhilfeleistungen, Ergänzungsleistungen zur AHV/IV und individuelle Prämienvorbilligungen beliefen sich im Jahr 2014 auf knapp 770 Mio. Franken.¹¹⁷ Die Sozialversicherungsausgaben auf Bundesebene belaufen sich auf rund 150 Mrd. Franken (2013).¹¹⁸

Mit diesem Stossrichtungsentscheid werden, analog zum letzten Sozialbericht 2012, keine Finanzierungsbeschlüsse gefasst oder präjudiziert: Alle Massnahmen werden im ordentlichen Budgetierungsprozess und/oder in eigenständigen Projekten ausgewiesen und zur Diskussion gestellt bzw. zum Entscheid vorgelegt, auch unter Berücksichtigung der finanziellen Möglichkeiten des Kantons. Dabei wird es auch darum gehen, die in diesem Bericht konstatierte zunehmende Vortransferarmut im Blick zu behalten, um die kantonale Armutspolitik, die sowohl Armutsprävention als auch Existenzsicherung durch Transferleistungen umfasst, sinnvoll weiterzuentwickeln.

Armut als Querschnittsthema kann nur umfassend bekämpft werden, wenn sie nicht ausschliesslich ein Thema der Sozialpolitik ist. Denn Ursachen von Armut sind oft vielschichtig. Sie betreffen verschiedene Lebensbereiche, die ausserhalb der Sozialpolitik liegen. Neben Bildung und Erwerbstätigkeit können auch die Familien-, Wohn-, Gesundheits- oder Migrationssituation einen grossen Einfluss auf die Handlungschancen und auf die wirtschaftliche Situation einer Person haben. Entsprechend erfordern die Armuts- und Existenzsicherungspolitik eine koordinierte Zusammenarbeit verschiedener Politikbereiche.

¹¹⁷ Gemäss Staatsrechnung 2014 Kanton Bern.

¹¹⁸ Bundesamt für Sozialversicherungen BSV 2015 (berücksichtigte Sozialversicherungen: AHV, EL zur AHV, IV, EL zur IV, BV, KV, UV, EO, ALV, FZ).

Anhang 1

Gemeindetypologie des Bundesamtes für Statistik BFS

Die Gemeindetypologie des Bundesamtes für Statistik orientiert sich an einem Zentrum-Peripherie-Modell und klassifiziert die Gemeinden nach folgenden Kriterien: Pendlerbewegungen, Beschäftigungssituation, Wohnverhältnisse, Reichtum, Tourismus, Bevölkerung, Zentrumsfunktionen.

Dabei werden die folgenden Gemeindetypen unterschieden:

- Zentren
- Suburbane Gemeinden (in Agglomerationsgürtel, meistens nahe am Stadtzentrum gelegen: Arbeitsplatzgemeinden oder Gemeinden mit hohem Anteil an grossen Wohngebäuden)
- Einkommensstarke Gemeinden (in Agglomerationsgürtel)
- Periurbane Gemeinden (in Agglomerationsgürtel, aber weder suburbane Gemeinden noch einkommensstarke Gemeinden)
- Touristische Gemeinden
- Industrielle und tertiäre Gemeinden
- Ländliche Pendlergemeinden (ausserhalb Agglomerationsgürtel)
- Agrargemischte Gemeinden (ausserhalb Agglomerationsgürtel)
- Agrarische Gemeinden (ausserhalb Agglomerationsgürtel)

Zuteilung der Gemeinden des Kantons Bern zur Gemeindetypologie des Bundesamtes für Statistik

(9 Haupttypen; Stand 2010)

Zentren	Periurbane Gemeinden (Fortsetzung)	Industrielle und tertiäre Gemeinden (Fortsetzung)	Ländliche Pendlergemeinden (Fortsetzung)	Agrarisch-gemischte Gemeinden (Fortsetzung)	Agrarische Gemeinden
Bern					Bangerten
Biel/Bienne					Belpberg
Burgdorf	Mattstetten	Krattigen	Jaberg	Erlenbach	Berken
Langenthal	Meikirch	La Neuveville	Jens	Ersigen	Boltigen
Langnau i.E.	Neuenegg	Leissigen	Kernenried	Eschert	Brüttelen
Lyss	Oberhofen	Malleray	Kiesen	Fahrni	Champoz
Moutier	Plagne	Niederbipp	Kirchenturnen	Finsterhennen	Châtelat
Thun	Port	Oberdiessbach	Krauchthal	Forst-Längenbühl	Clavaleyres
	Ringgenberg (BE)	Oberried	La Heutte	Gals	Diemtigen
Suburbane Gemeinden	Rubigen	Orvin	Lamboing	Gerzensee	Dürrenroth
Belp	Safnern	Prêles	Leuzigen	Gondiswil	Eggiwil
Brügg	Schalunen	Reconvilier	Lotzwil	Gsteig	Eriz
Heimberg	Scheuren	Roggwil (BE)	Meinisberg	Gurzelen	Gadmen
Hilterfingen	Schüpfen	Rumendingen	Merzigen	Hellsau	Gelterfingen
Ipsach	Schwadernau	Saint-Imier	Mirchel	Hermiswil	Golaten
Ittigen	Seftigen	Schattenhalb	Mühlethurnen	Höchstetten	Guggisberg
Jegenstorf	Sutz-Lattrigen	Sonceboz-Sombeval	Mülchi	Iffwil	Gurbrü
Kehrsatz	Thierachern	Täuffelen	Münchenwiler	Innertkirchen	Habkern
Kirchberg (BE)	Toffen	Tavannes	Münchringen	Ins	Häutligen
Köniz	Trimstein	Thunstetten	Niederhünigen	Iseltwald	Heimiswil
Konolfingen	Utigen	Tramelan	Niederörsch	Kallnach	Homburg
Laupen	Vaufelin	Tschugg	Niederried/Interlaken	Kappelen	Horrenbach-Buchen
Lyssach	Vechigen	Utzenstorf	Niederried/Kallnach	Kirchdorf (BE)	Kienersrüti
Matten bei Interlaken	Wohlen bei Bern	Villeret	Niederstocken	Kleindietwil	Landiswil
Moosseedorf	Zielebach	Wahlern	Oberbipp	Kriechenwil	Lauenen
Münchenbuchsee		Wald (BE)	Obersteckholz	La Ferrière	Lohnstorf
Münsingen	Touristische Gemeinden	Wangen an der Aare	Oberstocken	Lauperswil	Monible
Nidau	Adelboden	Wattenwil	Oberwil bei Büren	Leimiswil	Mont-Tramelan
Oberburg	Aeschi bei Spiez	Wiedlisbach	Oppligen	Ligerz	Mötschwil
Orpund	Beatenberg	Wimmis	Perrefitte	Limpach	Niedermuhlern
Ostermundigen	Bönigen	Worben	Péry	Linden	Niederörsch
Pieterlen	Brienz (BE)	Zweisimmen	Pohlern	Loveresse	Noffen
Rüdtligen-Alchenflüh	Grindelwald		Pontenet	Lüscherz	Oberbalm
Spiez	Guttannen	Ländliche Pendlergemeinden	Radelfingen	Lüttschental	Oberhünigen
Steffisburg	Hasliberg	Aarwangen	Rohrbach	Lützelflüh	Oberlangenegg
Stettlen	Heiligenschwendi	Alchenstorf	Romont (BE)	Madiswil	Oberörsch
Studen (BE)	Interlaken	Amsoldingen	Rumisberg	Meienried	Oberthal
Uetendorf	Kandersteg	Attiswil	Ruppoldsried	Melchnau	Oberwil
Unterseen	Lauterbrunnen	Bannwil	Rüti bei Büren	Mühleberg	Ochlenberg
Urtenen-Schönbühl	Lenk	Bannwil	Rüti bei Lyssach	Mühledorf (BE)	Oeschenbach
Wichtrach	Meiringen	Bargen (BE)	Schlosswil	Müntschemier	Rebélvier
Worb	Saanen	Bätterkinden	Schwanden bei Brienz	Nods	Reisiswil
Zollikofen	Sigriswil	Belprahon	Schwarzhäusern	Rapperswil (BE)	Roches (BE)
	Wilderswil	Bettenhausen	Schwendibach	Reichenbach	Rohrbachgraben
Einkommensstarke Gemeinden		Biglen	Thörigen	Renan (BE)	Röthenbach
Evilard	Industrielle und tertiäre Gemeinden	Bleiken	Uebeschi	Reutigen	Rüeggisberg
Möriken	Aarberg	Brenzlikofen	Vinelz	Riggisberg	Schangnau
Muri bei Bern	Arch	Büetigen	Walliswil/Niederbipp	Rüderswil	Schelten
Twann-Tüscherz	Bévilard	Bühl	Walliswil/Wangen	Rüegsau	Scheunen
	Blumenstein	Büren zum Hof	Wangenried	Rümligen	Seehof
	Brienzwiler	Burgstein	Wiler bei Utzenstorf	Rüschegg	Sornetan
	Büren an der Aare	Corcelles (BE)	Willadingen	Rüschelen	Souboz
	Corgémont	Cormoret	Wolfisberg	Saïcourt	Tägertschi
	Court	Cortébert	Wynau	Saules (BE)	Teuffenthal (BE)
	Courtélary	Därigen	Zäziwil	Saxeten	Trachselwald
	Crémines	Deisswil	Zuzwil (BE)	Seeburg	Treiten
	Diesse	Diessbach bei Büren	Zwieselberg	Seedorf (BE)	Trub
	Erlach	Dotzigen		Signau	Unterlangenegg
	Etzelkofen	Epsach	Agrarisch-gemischte Gemeinden	Siselen	Wachsendorn
	Frutigen	Farnern	Affoltern im Emmental	Sonvilier	Walterswil (BE)
	Gampelen	Ferenbalm	Albligen	Sorvilier	Wiggiswil
	Grandval	Freimettigen	Arni (BE)	St. Stephan	Wileroltigen
	Gündlichswand	Graben	Auswil	Sumiswald	
	Herzogenbuchsee	Grossaffoltern	Bleienbach	Trubschachen	
	Hindelbank	Hagneck	Bollodigen	Ursenbach	
	Hofstetten bei Brienz	Hasle bei Burgdorf	Bowil	Walkringen	
	Huttwil	Heimenhausen	Buchholterberg	Walperswil	
	Kandergrund	Herbligen	Busswil bei Melchnau	Wengi	
	Koppigen	Herrrigen	Därstetten	Wynigen	
		Höfen	Eriswil	Wyssachen	
		Inkwil		Zauggenried	

Das Konzept frühe Förderung, das als Bericht des Regierungsrates 2012 vorgelegt und vom Grossen Rat mit grossmehrheitlicher Zustimmung zur Kenntnis genommen wurde, hat Handlungsfelder und Massnahmen vorgezeichnet, in denen die frühe Förderung aufgebaut und gestärkt werden soll. Einige der ursprünglich formulierten Massnahmen sind inzwischen abgeschlossen, viele werden im Rahmen institutionalisierter Prozesse kontinuierlich bearbeitet (für den differenzierten Stand der Umsetzung vgl. Kapitel 5.6).

Frühe Förderung hat zum Ziel, allen Kindern, unabhängig von ihrer sozialen Herkunft, eine optimale Entwicklung zu ermöglichen. Insbesondere sollen grundlegende Fähigkeiten und Fertigkeiten erlernt werden, welche Ausgangslage für weitere Lernprozesse z. B. in der Schule, sind. Die Kumulation von Entwicklungsrückständen, die zu Bildungsarmut und damit geringeren Berufs- und Lebenschancen führen, soll so vermieden werden. Fürs Erreichen dieses klaren, weitgehend unbestrittenen Ziels engagieren sich viele unterschiedliche Akteure an unterschiedlichen Stellen mit unterschiedlichen Methoden. Da vor allem die Eltern für ihre Kinder verantwortlich sind und da Angebote der frühen Förderung immer ergänzend und unterstützend eingesetzt werden, ist diese Aufteilung in verschiedene Akteure in verschiedenen Lebensbereichen der Familien unumgänglich. Im besten Fall sind die beteiligten Fachleute in einer sogenannten Förderkette verbunden, so dass an laufende Prozesse angeknüpft werden kann und die Entwicklung in allen Bereichen jeweils altersgerecht gefördert werden kann.

Die Arbeit an der Umsetzung des Konzepts frühe Förderung hat eine zunehmende Vernetzung mit den verschiedenen Akteuren in diesem dynamischen Feld ermöglicht. Dadurch wurden Einsichten und Erkenntnisse gewonnen, die in Teilbereichen eine Anpassung sowie Ergänzungen in der kantonalen Strategie der frühen Förderung nahelegen. So sind Problemfelder und damit verbundene Möglichkeiten aufgetaucht, die im Rahmen einer systematischen Erfassung zuvor nicht sichtbar oder nicht zugänglich waren.

In einzelnen Handlungsfeldern haben sich die zur Verfügung stehenden Mittel als zu knapp bemessen herausgestellt, um wichtige Angebote für alle Kinder mit entsprechendem Bedarf bereitstellen zu können. Nachfolgend wird deshalb gezeigt, bei welchen Massnahmen des Konzepts frühe Förderung bei gleichbleibenden Zielen Anpassungen in der Vorgehensweise nötig sind und welche ergänzenden Massnahmen mit welchem Finanzbedarf zukünftig angegangen werden sollen.

A | Anpassungen in bestehenden Handlungsfeldern

Ausbau der frühen Sprachförderung

Handlungsfeld 4 des Konzepts frühe Förderung benennt folgendes Ziel: «Der Kanton Bern nimmt seine Rolle in der frühen Sprachförderung im Vorschulbereich wahr. Er fördert spezifische, pädagogisch an den Vorschulbereich angepasste Angebote oder Programme der frühen Sprachförderung für Kinder mit Förderbedarf. Dies mit dem Ziel, sprachliche Hürden für Kinder aus Familien mit Migrationshintergrund bis zum Kindergarten Eintritt zu reduzieren».

Sprachbeherrschung ist unbestritten eine Grundkompetenz von herausragender Bedeutung. Ohne ausreichende Kenntnisse in der regional gesprochenen Landessprache kann ein Kind die soziale Integration und damit die sozioemotionale Entwicklung, den Nutzen schulischer Bildung sowie die Teilhabe an entwicklungsfördernden Angeboten nur eingeschränkt erfahren. Dies hat weitreichende Folgen sowohl für das einzelne Kind als auch für die ganze Gesellschaft. Erfahrungen mit bisherigen Angeboten zur frühen Sprachförderung zeigen, dass die Nachfrage weit grösser ist als die bestehenden Angebote, die zudem teilweise in einer prekären Finanzierungssituation stehen. Die bestehenden Angebote müssen daher gesichert werden; dem Bedarf entsprechend und regional verteilt müssen neue aufgebaut werden.

2013 lebten im Kanton Bern rund 48000 Kinder im Alter zwischen 0 und 4 Jahren. 8402 unter ihnen verfügen nicht über die schweizerische Staatsbürgerschaft. Es ist davon auszugehen, dass einige Kinder keine zusätzliche Sprachförderung benötigen, z. B. wenn ihre Eltern die regionale Landessprache beherrschen und gut integriert sind. Damit können sie ihren Kindern ausreichend Kontakte und Möglichkeiten zum Sprechen und Schreiben der regionalen Landessprache bieten. 1422 Kinder verfügen über eine deutsche oder österreichische Staatsbürgerschaft. Umgekehrt bestehen vermutlich auch für Kinder mit Schweizer Staatsbürgerschaft teilweise nicht genügend Lernmöglichkeiten. Die Schätzung eines frühen Sprachförderungsbedarfs dürfte mit rund 6000 Kindern realistisch sein. Ein Teil dieser Kinder wird schon heute z. B. in Kindertagesstätten oder Tagesfamilien neben anderen Wirkungszielen wie etwa der sozialen Integration auch im Spracherwerb gefördert. Rund 2000 von 8000 Kindern in solchen Betreuungseinrichtungen stammten 2014 aus Familien, die zu Hause eine andere als die regionale Landessprache sprechen. Es ist entsprechend davon auszugehen, dass andere Sprachförderangebote für die verbleibenden rund 2000 Kinder mit entsprechendem Bedarf im Alter zwischen 3 und 4 Jahren zur Verfügung stehen müssten.

Auf die Ausschreibung im Sommer 2014 sind erste Gesuche für die Mitfinanzierung solcher ergänzender Angebote eingegangen. Dabei hat sich gezeigt: Da es für die Sprachförderung sowohl geeignetes Personal als auch ein Betreuungssetting braucht, das minimalen Anforderungen genügt, sind solche Angebote verhältnismässig kostenintensiv. Qualitativ ausreichende Angebote, die zweimal pro Woche für mindestens zwei Stunden bereitgestellt werden, erzeugen nach Abzug möglicher Beteiligungen von Eltern und Gemeinden Kosten von rund 1500 Franken pro Kind und Jahr. Damit müssten jährlich rund 3 Mio. Franken in die frühe Sprachförderung investiert werden.

Zur Zeit stehen im Rahmen des Konzepts frühe Förderung 150000 Franken zur Verfügung. Diese werden im Rahmen des kantonalen Integrationsprogramms mit Mitteln des Bundes in ähnlicher Höhe ergänzt. Für den Aufbau einer annähernd bedarfsgerechten Versorgung mit früher Sprachförderung in den nächsten Jahren ist von einem Finanzbedarf von zunächst mindestens einer Million Franken jährlich auszugehen. Investitionen im Bereich der Spielgruppen (vgl. Absatz B) könnten zusätzlich zum Erreichen dieser Zielgruppe beitragen.

Ergänzendes Hausbesuchsprogramm anbieten

Handlungsfeld 8 des Konzepts frühe Förderung sieht vor, das Hausbesuchsprogramm schrittweise in weiteren Regionen des Kantons zu etablieren. Das Programm besteht aus früher Förderung durch Arbeit mit den Kindern und Elternbildung durch Modelllernen; es basiert zudem auf einer Kombination von Hausbesuchen und Gruppentreffen verschiedener am Programm teilnehmender Familien.

Ziele und Methoden des Angebotes schrittweise sind weitgehend unbestritten und die Evaluationsergebnisse sprechen dafür, dass nicht nur ansonsten sehr schwer zu erreichende Familien zur Teilnahme gewonnen werden können, sondern auch anhaltende Effekte erzielt werden. Das Programm, das derzeit von den Gemeinden Bern, Biel, Langenthal, Ostermundigen und Köniz angeboten und mitgetragen wird, soll deshalb auch in Zukunft geführt werden.

Inzwischen hat sich allerdings auch gezeigt, dass die bei einer kantonalen Mitfinanzierung von einem Drittel für die Gemeinden verbleibenden Kosten eine teilweise unüberwindbare Hürde darstellen. An den Stichtagen gingen keine weiteren Unterstützungsesuche mehr ein und zahlreiche begonnene Initiativen wurden ergebnislos eingestellt. Auch die als mögliche Lösung angestrebte Förderung gemeindeübergreifender Zusammenarbeit hat sich auf Grund gemeindepolitischer Prozesse als schwierig in der Koordination herausgestellt. Erschwerend kommt hinzu, dass Hausbesucherinnen aus den entsprechenden Sprach- und Kulturkreisen ausgebildet werden, was das Angebot nur dann effizient erscheinen lässt, wenn grössere Migrationsgruppen mit entsprechendem Bedarf vorhanden sind – eine Voraussetzung, die gerade in kleineren Gemeinden mit sehr heterogen zusammengesetzten Herkunftskulturen der Familien mit

Migrationshintergrund sowie Familien mit entsprechendem Bedarf ohne Migrationshintergrund nicht gegeben ist.

Im Rahmen des bisherigen Budgets wird deshalb ein zweites Angebot bereitgestellt werden. Dieses soll an bestehende Trägerschaften mit regionalen Strukturen wie die Mütter-Väter-Beratung anknüpfen und als Ergänzung zu schrittweise so aufgebaut sein, dass insbesondere kleinere Gemeinden für einzelne Familien und für unterschiedliche Einwanderungsgruppen parallel Begleitung und Unterstützung einkaufen können. Wenn sich das ergänzende Angebot als erfolgreich erwiesen hat, ist ein flächendeckendes Angebot anzustreben. Direkt bei der Dynamik in der einzelnen Familie anzusetzen und vorhandene Ressourcen zu stärken hat sich in zahlreichen Studien als effektiver und effizienter Weg gezeigt, Entwicklungsproblemen von Kindern aus Familien mit Risikofaktoren vorzubeugen. Kindern aus Risikopopulationen werden mit dieser Förderung nachhaltig bessere gesundheitliche und wirtschaftliche Lebenschancen eröffnet. Ähnliche Ansätze werden in anderen Kantonen bereits umgesetzt oder befinden sich in Entwicklung (z.B. das Programm «Wir entdecken die Welt» in der Stadt Luzern in Zusammenarbeit mit der Mütter-Väter-Beratung oder das Programm «PAT – Mit Eltern lernen» im Kanton Zürich). Die direkten Kosten dafür sind zum jetzigen Zeitpunkt nicht genau einzuschätzen, da diese massgebend davon abhängen, wie weit bestehende regionale Strukturen zur Reduktion der Reisekosten der Hausbesuchenden genutzt werden können. Erfahrungen in Zürich legen nahe, dass jährlich mit rund 1,2 Mio. Franken gerechnet werden müsste. So sollten zur Ergänzung der bewilligten 840 000 Franken mittelfristig nur verhältnismässig bescheidene zusätzliche Mittel benötigt werden.

Qualitativ gute Elternbildung für alle Eltern bezahlbar und bedarfsgerecht verfügbar

Familien sind nach wie vor der wichtigste und einflussreichste Ort für die Entwicklung und Erziehung von Kindern. Elternbildung unterstützt und stärkt Eltern bei der Erfüllung ihrer bedeutsamen Aufgaben. Zwar besteht ein grosses, vielfältiges Angebot an Elternbildung, doch nicht alle Angebote können im Hinblick auf die angestrebten Ziele empfohlen werden. Zudem sind qualitativ gute Angebote für Eltern aus tieferen sozioökonomischen Schichten aus finanziellen Gründen oft nicht zugänglich. Erfahrungen mit der Ausschreibung der Unterstützung von niederschweligen Elternbildungsangeboten haben gezeigt, dass nur punktuell Angebote bestehen, die für eine Zielgruppe mit besonderen Risikofaktoren und ausgewiesenem Bedarf kostengünstig bereitstehen. Ziel sollte es sein, im ganzen Kanton qualitativ gute Elternbildungsangebote vorweisen zu können und diese für den Teil der Zielgruppe mit eingeschränkter wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit angemessen vergünstigen zu können. Derzeit stehen rund 150 000 Franken im Rahmen des Konzepts frühe Förderung zur Verfügung, dieser Betrag wird mit Bundesmitteln in ähnlicher Höhe aus dem kantonalen Integrationsprogramm KIP ergänzt. Erste Schätzungen zeigen, dass in diesem Bereich mittelfristig rund 500 000 Franken eingesetzt werden sollten.

B | Ergänzende Handlungsfelder

Förderung von Spielgruppen und Qualitätsentwicklung in Spielgruppen

Das Handlungsfeld 10 des Konzepts frühe Förderung anerkennt den Wert von Spielgruppen als besonders niederschwelliges Angebot. Frühe Förderung kann nur stattfinden, wenn Kinder erreicht werden – dies ist jedoch gerade bei bildungsferneren oder schlechter in den Kultur- und Sprachraum integrierten Familien häufig sehr schwierig. Die Frage der Erreichbarkeit kann mit entsprechenden Bemühungen zwar auch im Rahmen von Einzelprojekten angegangen werden. Gelingt es, die Zielgruppe zu erreichen, so erscheint es jedoch sinnvoll, die Kinder über eine längere Zeit in einem Angebot zu halten. Spielgruppen scheinen ein wichtiger Zugang zu schwierig erreichbaren Familien zu sein. So sind zentrale Merkmale, etwa die lokale Verankerung, verbunden

mit Mund-zu-Mund-Propaganda und Vernetzung auch der Eltern sowie geringe formale und zeitliche Anforderungen.

Bei der Erarbeitung der publizierten Qualitätsrichtlinien für Spielgruppen in Gemeinden wurde deutlich, dass Spielgruppenleitende oft wirtschaftlich kaum einträglich bzw. teilweise ehrenamtlich arbeiten. Deshalb begegnen sie (zusätzlichen) Anforderungen an ihre Entwicklung mit Abwehr. Qualitätsentwicklung durch die Schaffung und Mitfinanzierung geeigneter Aus- und Weiterbildungen muss daher durch finanzielle Anreize gefördert werden. Einige Kantone, z.B. Basel-Stadt, haben die Erfahrung gemacht, dass durch die Vergünstigung des Tarifs für Eltern der tiefsten Einkommensklassen die Hürde zur Spielgruppenteilnahme von Kindern aus schlechter gestellten Familien abgebaut werden kann. Eine solche indirekte Subjektfinanzierung soll im Kanton Bern geprüft werden. Erste Berechnungen der Fach- und Kontaktstelle Spielgruppen Bern legen nahe, dass jährlich rund 500 000 Franken zur Mitfinanzierung von Spielgruppen bzw. zur Vergünstigung des Spielgruppenbesuchs aufgewendet werden müssten.

Sicherstellung von geeigneten Kinderbetreuungen in Notsituationen

Nicht alle Situationen, in denen Entwicklungsgefährdungen durch geeignete frühe Förderung präventiv vorgebeugt werden sollte, können durch die bekannten Risikofaktoren von Familien identifiziert werden. So können Familien, die ihre Funktion als Sozialisations- und Erziehungsort für ihre Kinder bis anhin ausreichend wahrnehmen konnten, durch plötzliche Krisen für kürzere oder längere Zeit die damit verbundenen Aufgaben nicht mehr wahrnehmen. Dies kann beispielsweise geschehen, wenn Elternteile erkranken oder verunfallen. Ähnlich wie der durch Kindertagesstätten oder Tagesfamilien abgedeckte Betreuungsbedarf, der etwa durch die Notwendigkeit der Arbeitstätigkeit entsteht, ist auch in diesen Situationen die Verfügbarkeit einer vertrauenswürdigen Betreuungsperson wichtig und die Kinder müssen in ihrer sozioemotionalen Entwicklung begleitet werden. Kurzfristig geeignete Lösungen zu finden, dies kann besonders in peripheren Gebieten schwierig sein. Vom Schweizerischen Roten Kreuz besteht derzeit das Angebot der Kinderbetreuung zu Hause.¹¹⁹ Trotz Tarifen, die nach Einkommen abgestuft sind, übersteigen insbesondere bei längeren Einsätzen die Kosten einer Kinderbetreuung zu Hause die finanziellen Möglichkeiten vieler Eltern. Es soll daher geprüft werden, das Angebot der Kinderbetreuung des SRK Bern über einen Leistungsvertrag subsidiär zu vergünstigen und so eine bedarfsgerechte Versorgung für Notfallbetreuungen sicherzustellen. Dafür wären jährlich rund 500 000 Franken notwendig.

¹¹⁹ Dieses niederschwellige Angebot ist eine wertvolle Entlastung, wenn beispielsweise ein Kind an einer Grippe erkrankt und dadurch ein Betreuungsnotstand entsteht. In Situationen, die auf eine Kindeswohlgefährdung hinweisen (z.B. infolge psychischer Erkrankung eines Elternteils), ist der SRK Entlastungsdienst nicht die geeignete Hilfestellung, da er das notwendige Fachwissen im Bereich Kindesschutz nicht abdecken kann. Im Rahmen des bereits laufenden Projekts «Früherkennung von Kindeswohlgefährdung im Frühbereich» werden kantonale Kooperationsstrukturen aufgebaut, die u.a. auch ein Coaching-Angebot für Mitarbeitende des SRK-Entlastungsdienstes in Kooperation mit der Mütter- und Väterberatung beinhalten und so in Situationen von Kindeswohlgefährdungen eine fachkundige Weiterleitung ermöglichen.

**Alimente (Alimenteninkasso, Alimen-
tenbevorschussung):**

Alimente sind Geldleistungen, die an uneheliche oder aus geschiedenen bzw. getrennten Ehen stammende Kinder sowie an geschiedene oder in ehelicher Trennung lebende Personen gezahlt werden. Die Höhe und Dauer der Unterhaltsleistung werden idealerweise im Rechtstitel (auch Unterhaltstitel genannt) festgelegt. Wenn sich der Rechtstitel zur Dauer der Unterhaltspflicht nicht explizit äussert, ist als Grenze die Volljährigkeit die Regel.

Im Rahmen des Alimenteninkassos wird von der zuständigen Behörde eine kostenlose Hilfe zur Eintreibung der Unterhaltszahlungen geboten. Kommt der zu Unterhaltsbeiträgen verpflichtete Elternteil seiner Unterhaltspflicht trotz angemessener Inkassoversuche gar nicht oder nicht rechtzeitig oder nicht vollumfänglich nach, so werden die Kinderalimente durch die Gemeinden bevorschusst (Alimentenbevorschussung). Die Alimentenbevorschussung war im Kanton Bern – im Unterschied zu den meisten anderen Kantonen – lange Zeit nicht als bedarfsabhängige Leistung konzipiert. Im Jahr 2016 wird im Kanton Bern die einkommens- und vermögensabhängige Alimentenbevorschussung eingeführt.

**Alleinerziehende (oder Einelternhaus-
halte):**

Alleinerziehende sind Eltern von finanziell unselbständigen Kindern, mit denen sie ohne den anderen Elternteil zusammenwohnen. Dabei übernehmen sie den grösseren Teil der elterlichen Aufgaben.

Äquivalenzeinkommen: Das Äquivalenzeinkommen wird berechnet für einen besseren Vergleich der Einkommen der verschiedenen Haushaltstypen. Es berücksichtigt und gewichtet die Grösse und die Zusammensetzung eines Haushalts. Dabei wird das gesamte Haushaltseinkommen 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: vgl. Kapitel 3.

Armuts Grenze: vgl. Kapitel 3.

Armuts-/Armutsgefährdungslücke:

Die Armuts- oder Armutsgefährdungslücke ist die Differenz zwischen dem verfügbaren Einkommen und der Armuts- oder Armutsgefährdungsgrenze. Sie ist damit ein Mass für die Intensität der Armut. An ihr lässt sich ablesen, wie viel das verfügbare Einkommen unter der Armuts- oder Armutsgefährdungsgrenze liegt.

Armuts-/Armutsgefährdungsquote:

Die Armuts- oder Armutsgefährdungsquote ist der Anteil der Bevölkerung mit einem verfügbaren Einkommen unter der Armuts- oder Armutsgefährdungsgrenze an der Gesamtbevölkerung.

Bedarfsleistungen:

Bedarfsleistungen sind den Sozialversicherungen nachgelagert. Anders als die kausal orientierten Sozialversicherungsleistungen können Bedarfsleistungen nur ausgerichtet werden, wenn der persönliche Bedarf an finanziellen Ressourcen zur Deckung des Existenzminimums ausgewiesen ist und wenn die Leistungen der vorgelagerten Sicherungssysteme nicht verfügbar oder ausgeschöpft sind. Bedarfsleistungen setzen eine individuelle Bedarfsabklärung bzw. Bedarfsrechnung voraus.

Bezugsquote: Der Anteil Haushalte oder Personen, die Leistungen einer Sozialversicherung oder andere Sozialleistungen beziehen, am Total der Haushalte oder Personen.

Bruttoeinkommen: Das Bruttoeinkommen setzt sich zusammen aus Erwerbseinkommen aus selbständiger und unselbständiger Erwerbstätigkeit, Renteneinkommen (AHV/IV, berufliche Vorsorge, übrige Renten [inkl. Säule 3a]), Erwerbsersatzleistungen (Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung, Taggelder bei Krankheit, Unfall, Militär, Mutterschaft usw.), aus Alimenten sowie Einkommen aus Liegenschaften, Wertschriften, Erbgemeinschaften, Mieteigentum.

Bruttohaushaltseinkommen: Das Bruttohaushaltseinkommen entspricht der Summe der Bruttoeinkommen sämtlicher Mitglieder eines Privathaushalts.

Demografische Entwicklung: Mit demografischer Entwicklung ist die Veränderung der Bevölkerungsstruktur eines Landes gemeint. In diesem Bericht steht

die Veränderung der Altersstruktur im Vordergrund. Grundsätzlich entwickelt sich die Bevölkerungsstruktur in Abhängigkeit von Geburts-, Sterberaten und Migration.

Dezile: Dezile teilen ein Ganzes in zehn gleich grosse Teile. Im vorliegenden Bericht werden die Haushalte gemäss der Höhe des verfügbaren Äquivalenzeinkommens in eine Reihenfolge gebracht und in zehn gleich grosse Gruppen geteilt. Das erste Dezil enthält die Haushalte mit den geringsten Einkommen, das zehnte Dezil die Haushalte mit den höchsten Einkommen.

Doppelzählungen: Die Sozialhilfestatistik erlaubt eine individuelle Identifikation der Personen, die Sozialhilfe beanspruchen. Als Identifikationsschlüssel dient die AHV-Nummer. Durch diese Identifikationsmöglichkeit kann in der Zusammenführung der gesamtschweizerischen Daten festgestellt werden, ob die gleiche Person bei zwei oder gar mehr Gemeinden erfasst ist. Dies deutet nicht auf einen Fehler hin, sondern ist die plausible Folge eines Umzugs in eine andere Gemeinde während der Erhebungsperiode. Doppelzählungen ergeben sich bei Personen, die von zwei (oder mehr) verschiedenen Gemeinden im gleichen Kanton erfasst sind. Weiter kommen Doppelzählungen auf gesamtschweizerischem Niveau vor, wenn Personen zwei (oder mehr) Gemeinden aus je unterschiedlichen Kantonen zugeordnet sind. In der Regel sind Doppelzählungen in der Datenauswertung nicht eingeschlossen, d.h. es wird nur das aktuellste Dossier berücksichtigt.

Dossierträgerin bzw. Dossierträger:

Die Dossierträgerin bzw. der Dossierträger ist diejenige Person, die aus steuer-technischer Perspektive die finanzielle Verantwortung für den Haushalt innehat. Bei Ehepaaren ist der Dossierträger definitionsgemäss immer der Ehemann, auch wenn die Ehefrau mehr zum Haushaltseinkommen beiträgt.

**Erwerbstätige/Arbeitslose/Erwerbs-
lose/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 arbeits-

los 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 noch aktiv auf der Suche nach einer Erwerbsarbeit sind. Dies betrifft beispielsweise Rentnerinnen und Rentner, Personen in Ausbildung (ohne Berufslehre), vorübergehend Arbeitsunfähige und Hausfrauen oder -männer.

ESPOP: ESPOP ist die Statistik des Stands und der Struktur der ständigen Wohnbevölkerung am 31. Dezember eines Jahres sowie der während eines Kalenderjahres registrierten Bewegungen der ständigen Wohnbevölkerung. ESPOP basiert auf den Ergebnissen der Volkszählung (VZ), der Statistik der ausländischen Wohnbevölkerung (PETRA), der Statistik der natürlichen Bevölkerungsbewegung (BEVNAT) und der Wanderungsstatistik der Schweizer Bürgerinnen und Bürger. Die Bevölkerungsbewegungen und -bilanzen wurden 2010 zum letzten Mal auf der Basis von ESPOP produziert, 2011 wurde ESPOP vollständig durch STATPOP ersetzt.

Gini-Koeffizient: Der Gini-Koeffizient ist ein statistisches Mass zur Darstellung von Verteilungsungleichheit. Er ist hier so normiert, dass er Werte zwischen 0 und 1 annehmen kann, wobei 0 eine vollständige Gleichverteilung bedeutet und 1 eine maximale Ungleichverteilung. Der Gini-Koeffizient wird häufig verwendet zur Bestimmung der ungleichen Verteilung von Vermögen und Einkommen.

Haushaltstyp: Der Haushaltstyp wird durch die Grösse und die Struktur eines Haushalts definiert.

Kapitaldeckungsverfahren: Das Kapitaldeckungsverfahren ist eine Möglichkeit zur Finanzierung von Sozialversicherungen. Die berufliche Altersvorsorge basiert auf dem Kapitaldeckungsverfahren. In diesem Verfahren zahlt der einzelne Erwerbstätige monatlich Beträge auf ein persönliches Konto bei seiner Pensionskasse. Die am Ende des Erwerbslebens angesparte Summe wird nach einem gesetzlich festgelegten Umwandlungssatz in eine monatliche Rente umgerechnet. Das angesparte Kapital und seine Zinserträge sollen die Rentenansprüche decken.

Konkubinats: Eine Lebensgemeinschaft, in der zwei nicht miteinander verwandte oder verheiratete Personen unterschiedlichen Geschlechts mit oder ohne Kinder wohnen und einen gemeinsamen Haushalt führen – mit weiteren oder ohne weitere Personen.

Median: Der Median ist ein Durchschnittsmass: Er teilt die betrachtete Datenreihe genau in zwei Hälften: Je 50 Prozent der Werte liegen dann oberhalb beziehungsweise unterhalb dieses Wertes. Anders als das arithmetische Mittel (die Summe aller Werte geteilt durch die Anzahl Werte) ist der Median robust gegenüber sogenannten Ausreissern (sehr hohe oder sehr tiefe Werte).

Multivariate statistische Zusammenhanganalyse: Mit multivariaten statistischen Verfahren werden mehrere Variablen untersucht, z.B. Einkommen und Geschlecht. So können Zusammenhänge oder Abhängigkeiten zwischen verschiedenen Variablen aufgezeigt werden.

Nettoeinkommen: Das Nettoeinkommen entspricht dem Bruttoeinkommen abzüglich der Sozialversicherungsbeiträge.

Nominaleinkommen: Das Nominaleinkommen ist im Gegensatz zum Realeinkommen nicht inflationsbereinigt, das heisst, es wurde noch nicht um die Geldentwertung verringert. Eine Zunahme des Nominaleinkommens bedeutet bei gleichzeitiger Inflation nicht immer einen Zuwachs an Wohlstand.

Quellensteuer: Die Quellensteuer ist eine Steuer, die nicht vom Steuerpflichtigen entrichtet wird. Vielmehr wird sie direkt vom Arbeitgeber (bzw. allenfalls Versicherer) vor der Auszahlung des geschuldeten Betrages in Abzug gebracht und dem Gemeinwesen abgeliefert. Der Quellensteuer unterliegen einerseits ausländische Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen ohne Niederlassungsbewilligung C, andererseits im Ausland wohnhafte Künstler und Sportlerinnen sowie Empfängerinnen und Empfänger von Verwaltungsratsentschädigungen und Vorsorgeleistungen. Die Quellensteuer tritt an die Stelle der Selbstdeklaration mit einer Steuererklärung.

Realeinkommen: Das Realeinkommen ist das preisbereinigte, um die Geldent-

wertungsrate verringerte Nominaleinkommen. Es wird ermittelt, indem das Nominaleinkommen eines Wirtschaftssubjektes oder einer Volkswirtschaft durch einen passenden Preisindex geteilt wird. Das Realeinkommen ist somit durch einen Index definiert, der als Indikator für die tatsächliche Kaufkraft des Einkommens dient.

Reguläre Fälle: Reguläre Fälle der Sozialhilfe umfassen zwei Leistungstypen: den regulären Fall mit und ohne Eingliederungsvertrag. Bei beiden Typen handelt es sich um eine periodische finanzielle Unterstützung, für deren Bemessung ein Budget erstellt wird.

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS): 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, des Bundes sowie privater Organisationen des Sozialbereichs zusammen.

Sozialhilfegrenze: Die SKOS definiert ein soziales Existenzminimum, das sich aus den folgenden Ausgabepositionen 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 entspricht dem Konsumverhalten des untersten Einkommensdezils, also der einkommensschwächsten 10 Prozent der Haushalte. Für einen Einpersonenhaushalt beträgt der Grundbedarf monatlich 977 Franken.
- Wohnkosten: Die Wohn- und Wohnnebenkosten
- Medizinische Grundversorgung (inkl. obligatorische Krankenversicherungsprämie): Kosten der medizinischen Grundversorgung, die nicht durch die obligatorische Krankenpflegeversicherung abgedeckt sind (z.B. Kostenbeteiligung oder Zahnarztkosten).
- Situationsbedingte Leistungen: Ausgaben, die aus besonderen gesundheitlichen, wirtschaftlichen oder familiären Gründen in der konkreten Lebenssituation zwingend notwendig sind (z.B. Kinderbetreuungskosten).

Soziale Netze: Ein soziales Netzwerk ist eine abgegrenzte Menge von Personen, die über (soziale) Beziehungen miteinander verbunden sind. Zum sozialen Netz einer Person können Familienmitglieder, Verwandte, Freunde und Bekannte gehören.

Soziale Sicherheit: Soziale Sicherheit umfasst sämtliche Massnahmen des Staates und privater Institutionen zur Sicherung der Existenz und zum Schutz der Bevölkerung vor den sozialen Risiken Alter, Krankheit/Gesundheitspflege, Invalidität, Überleben Hinterbliebener, Familie/Kinder, Arbeitslosigkeit, soziale Ausgrenzung und Wohnen. Eine Sozialleistung bildet dann einen Bestandteil der sozialen Sicherheit, wenn sie das Kriterium der gesellschaftlichen Solidarität (Umverteilung) erfüllt oder zumindest einem Obligatorium oder einer bindenden sozialen Vereinbarung unterliegt. Nicht unter diesen Begriff fallen Leistungen aufgrund individueller Vereinbarungen und solche, die eine gleichwertige Gegenleistung voraussetzen.

Soziale Ungleichheit: Soziale Ungleichheit bezeichnet Formen von ungleicher Verteilung der wichtigsten sozialen Güter und Lebenschancen. In jeder Gesellschaft gibt es soziale Ungleichheiten, sie können aber sehr unterschiedlich ausgeprägt sein.

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. Für die Berechnung der Sozialhilfequote werden nur Fälle mit Leistungsbezug in der Erhebungsperiode, ohne Doppelzählungen, bei Unterstützungseinheitsmitgliedern werden nur reguläre Fälle berücksichtigt.

Sozialhilfequote im weiteren Sinn: Die Sozialhilfequote (im engeren Sinn) umfasst lediglich Personen, die wirtschaftliche Sozialhilfe, d.h. die klassische Sozialhilfe, beziehen. Sozialhilfe im weiteren Sinn beinhaltet Ergänzungsleistungen, Eltern- oder Mutterschaftsbeihilfen, Familienbeihilfen, kantonale Alters- und Pflegebeihilfen, Wohnbeihilfen, Arbeitslosenhilfe und andere Leistungen.

Soziodemografische Merkmale: Soziodemografische Merkmale dienen der

Beschreibung der Bevölkerung unter sozialen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten, z.B. Geschlecht, Alter, Einkommen, Familienstand, Haushaltsgrösse oder Bildung.

STATPOP-Daten: Die Statistik der Bevölkerung und der Haushalte (STATPOP) beruht auf den Personenregistern des Bundes sowie den Einwohnerregistern der Gemeinden und Kantone. STATPOP liefert Kennzahlen zum Bestand, zur Struktur (Alter, Geschlecht, Zivilstand, Staatsangehörigkeit etc.), zur Entwicklung und zur räumlichen Verteilung der Bevölkerung und macht Angaben zur Zahl und Grösse der Haushalte. Seit 2011 ersetzt STATPOP ESPOP.

Subsidiaritätsprinzip: Das Subsidiaritätsprinzip hat zum Ziel, dass politische Entscheidungen möglichst nahe der Lebenswelt der Betroffenen getroffen werden. Dies bedeutet, dass alles, was eine politische Ebene leisten kann, nicht von der ihr übergeordneten Ebene oder Instanz übernommen wird. Dabei wird die untergeordnete von der übergeordneten Ebene unterstützt. Die Kompetenzen sollen nur dann auf eine höhere Ebene verlagert werden, wenn die untere Ebene nicht in der Lage ist, das Problem selbständig adäquat zu lösen. Wird das Subsidiaritätsprinzip im Zusammenhang mit den bedarfsabhängigen Sozialleistungen genannt, so bedeutet dies, dass die bedarfsabhängigen Sozialleistungen nur dann zum Tragen kommen, wenn die gegebene Notlage nicht oder nur ungenügend durch die Sozialversicherungen abgedeckt wird – die bedarfsabhängigen Sozialleistungen kommen also nur subsidiär zum Zug.

Transferleistungen: Als Transferleistungen werden Zahlungen staatlicher Organe bezeichnet, die auf eine Verminderung der Belastung der Haushalte und Privatpersonen abzielen, die 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 familiären Wohn- oder Lebensgemein-

schaften zusammenleben, also bei Paaren und Gruppen, welche die üblichen Haushaltsfunktionen (Kochen, Putzen, Waschen, Einkaufen, Telefonieren etc.) gemeinsam ausüben und finanzieren, also zusammenleben, ohne ein Ehepaar oder eine Familie zu bilden.

Verfügbares Einkommen: Das verfügbare Einkommen umfasst die Summe aller Erwerbs- und Vermögenseinkommen, Alimente und Sozialversicherungsleistungen abzüglich der Steuern, Sozialversicherungsbeiträge, bezahlter Alimente und Berufsauslagen. Zum Vergleichen der verfügbaren Einkommen verschiedener Haushaltstypen wird das Haushaltseinkommen durch die «Äquivalenzgrösse» des Haushalts dividiert (vgl. Äquivalenzeinkommen).

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

Vertrauensintervall: Ergebnisse von Stichprobenerhebungen sind mit einer Unsicherheit behaftet, weil nur ein Teil der Population (Grundgesamtheit) untersucht wird. Zur Quantifizierung der Unsicherheit kann ein Vertrauensintervall berechnet werden. Die Grenzen des Intervalls zeigen an, dass der wahre Wert mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit (z.B. 95%) im Bereich zwischen den Grenzen liegt.

Vollerhebung: Bei einer Vollerhebung werden alle Individuen einer Grundgesamtheit in eine Untersuchung aufgenommen. Es findet keine Auswahl in Form einer Stichprobe statt.

Working Poor: Personen, die mindestens eine Stunde pro Woche erwerbstätig sind, in einem Haushalt leben, der mindestens über ein volles Erwerbspensum 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.

- Bodenmann P., Favrat B., Wolff H., Guessous I., Panese F. et al. (2014): **Screening Primary-Care Patients Forgoing Health Care for Economic Reasons**. In: PLOS ONE, Vol. 9(4): e94006. doi:10.1371/journal.pone.0094006.
- Bundesamt für Sozialversicherungen, BSV (2015): **Soziale Sicherheit CHSS 4/2015**.
- Bundesamt für Statistik BFS (2013): **BFS Aktuell. Gesundheitszustand, Armut und Verzicht auf Pflegeleistungen**. Erhebung über die Einkommen und die Lebensbedingungen (SILC) 2011. Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik, BFS (2014): **BFS Aktuell. Armut in der Schweiz**. Ergebnisse 2007 bis 2012. Neuchâtel.
- Drilling Matthias (2004): **Young Urban Poor**. Abstiegsprozesse in den Zentren der Sozialstaaten. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.
- Fibbi Rosita, Bülent Kaya, Piguët Etienne (2003): **Le passeport ou le diplôme? Etude des discriminations à l'embauche des jeunes issus de la migration**. Forum Suisse pour l'étude des migrations et de la population. Neuchâtel.
- Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern GEF (2008): **Sozialbericht 2008. Armut im Kanton Bern: Zahlen, Fakten und Analysen**. Bern.
- Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern GEF (2010): **Sozialbericht 2010. Armut im Kanton Bern: Fakten, Zahlen und Analysen**. Bern.
- Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern GEF (2010): **Vierter Gesundheitsbericht des Kantons Bern. Die Gesundheitschancen sind ungleich verteilt**. Bern.
- Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern GEF (2013): **Armut im Kanton Bern. Begegnungen mit Betroffenen**. Bern.
- Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern GEF (2015): **GEF-Bulletin «Armut trotz Arbeit»**. Bern.
- Guessous I., Gaspoz J. M., Theler J. M. et al. (2012): **High prevalence of forgoing healthcare for economic reasons in Switzerland: A population-based study in a region with universal health insurance coverage**. In: Preventive Medicine, Vol. 55: 521–527.
- Guggisberg Jürg, Künzi Kilian, Dubach Philipp, Hüttner Eveline (2007): **Statistik Alterssicherung. Analyse der Vorsorgesituation der Personen rund um das Rentenalter anhand der Daten der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) 2002 und 2005**. Bundesamt für Statistik, BFS. Neuenburg.
- Guggisberg Jürg, Oesch Thomas (2014): **Arbeitslosigkeit und Erwerbslosigkeit bei Tiefqualifizierten im Kanton Bern**. Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS. Bern.
- Kuhlmann Carola (2008): **Bildungsarmut und die soziale «Vererbung» von Ungleichheiten**. In: Huster Ernst-Ulrich, Boeckh Jürgen, Mogge-Grotjahn Hildegard (Hrsg.): Handbuch Armut und soziale Ausgrenzung. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.
- Leu Robert, Burri Stefan, Priester Tom (1997): **Lebensqualität und Armut in der Schweiz**. Haupt. Bern.
- Müller-Jentsch Daniel (2008): Die neue Zuwanderung. **Die Schweiz zwischen Brain Gain und Überfremdungsangst**. Avenir Suisse (Hrsg.). Zürich.
- Piketty Thomas (2014): **Das Kapital im 21. Jahrhundert**. München.
- Regierungsrat des Kantons Bern (2012 a): **Sozialbericht 2012. Bekämpfung der Armut im Kanton Bern**. Bericht des Regierungsrates zur Umsetzung der Motion Lüthi (M-044-2010). Bern.
- Regierungsrat des Kantons Bern (2012 b): **Konzept frühe Förderung im Kanton Bern**. Bericht des Regierungsrates. Bern.
- Reich Oliver, Wolffers Felix, (2015): **Welche Ursachen haben hohe Gesundheitskosten in der Sozialhilfe?** In: Soziale Sicherheit CHS 2/2015: 89–93.

Siegrist Johannes, Marmot Michael (Hg.) (2008): **Soziale Ungleichheit und Gesundheit. Erklärungsansätze und gesundheitspolitische Folgerungen.** Huber. Bern.

Stutz Heidi, Hermann Michael (2010): **Immigration 2030. Szenarien für die Zürcher Wirtschaft und Gesellschaft.** Zürcher Kantonalbank (Hrsg.). Zürich.

Ulrich Werner, Binder Johann (1998): **Armut erforschen. Eine einkommens- und lebenslagen-bezogene Untersuchung im Kanton Bern.** Seismo-Verlag. Zürich.

UNHCR (2014): **Arbeitsmarktintegration. Die Sicht der Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen in der Schweiz.** Genf.

Wanner Philippe, Gabadinho Alexis (2008): **La situation économique des actifs et des retraités. Rapport technique et tableaux commentés.** Rapport de recherche no 1/08.1: Bundesamt für Sozialversicherungen, BSV. Bern

Wanner Philippe (2012): **La situation économique des ménages monoparentaux et des personnes vivant seules dans le canton de Berne.** Rapport de recherche no 1/12. Bundesamt für Sozialversicherungen, BSV. Bern.

Internetquellen

ECOPLAN: **Einflussfaktoren auf die Sozialhilfequote im Kanton Bern.** Bericht 19. Oktober 2012, zuhanden des Sozialamtes des Kantons Bern. http://www.gef.be.ch/gef/de/index/direktion/organisation/soa/publikationen/sozialhilfe.assetref/dam/documents/GEF/soa/de/Soziales/Publikationen/Einflussfaktoren_Sozialhilfequote_Kanton_Bern121019.pdf (heruntergeladen 15.9.2015).

Gesundheits- und Fürsorgedirektion GEF: **Versorgungsplanung Zeitraum 2015–2020. Betreffend Kinder und Jugendliche mit einem behinderungsbedingtem oder sonstigem besonderen Pflege-, Betreuungs- oder Bildungsbedarf.** http://www.gef.be.ch/gef/de/index/direktion/organisation/alba/publikationen/behinderung.assetref/dam/documents/GEF/ALBA/de/Downloads_Publikationen/Behinderung/Versorgungsplanung_2015–2020_d.pdf (heruntergeladen am 15.9.2015).

Bundesamt für Sozialversicherungen BSV: **Invalide RentnerInnen in der Schweiz nach Geschlecht und Wohnkanton, Anzahl BezügerInnen, Männer und Frauen.** <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/13/02/04/dos/00.Document.82876.xls> (heruntergeladen am 29.12.2014).

Bundesamt für Sozialversicherungen BSV: **Personen mit Ergänzungsleistungen nach Kanton und Versicherungszweig, Ende Jahr:** <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/13/03/02/dos/00.Document.64228.xls> (heruntergeladen am 29.12.2014).

Bundesamt für Statistik BFS: **Auswertungen der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung SAKE.** Detailtabellen des BFS: Frühpensionierungen, drei Varianten, Personen bis 5 Jahre vor ordentlichem Pensionierungsalter, 2012. <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/13/04/02/data/02.Document.143154.xls> (heruntergeladen am 17.8.2015).

Bundesamt für Statistik BFS: **Auswertungen der Schweizerischen Sozialhilfestatistik:** <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/13/03/03/dos/04.html> (heruntergeladen am 15.9.2015).

Bundesamt für Statistik BFS: **MS-Regionen, Arbeitsmarkregionen.** http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/11/geo/analyse_regionen/03.html (heruntergeladen am 15.9.2015).

Bundesamt für Statistik BFS: **SKOS-Grundbedarf. Aktualisierte Berechnung des BFS.** http://skos.ch/uploads/media/2015_Studie_Grundbedarf-d.pdf (heruntergeladen am 15.9.2015).

Parlamentarische Vorstösse

Motion Lüthi, M 044-2010: **Bekämpfung der Armut im Kanton Bern.**

Motion Studer, M 260-2012: **Kostenoptimierung bei der Sozialhilfe.**

Motion Kneubühler, M 221-2011: **Gesetz über freiheitsbeschränkende Massnahmen im Jugendstraf- und Massnahmenvollzug und in der stationären Jugendhilfe (FMJG).**

Motion Marti, M 091-2014: **Ferienbetreuung für Schulkinder: Unterstützung der Gemeinden durch den Kanton.**

Erlasse

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101).