



«Heute haben wir nur ein lückenhaftes Bild von Armut in der Schweiz. Nur wenn wir genaue Aussagen über Armut und ihre Ursachen, über Risikogruppen und die Entwicklung von Armut machen können, ist es möglich, das Problem an seiner Wurzel anzupacken.»

Caritas-Positionspapier zum Armutsmonitoring in den Kantonen

Wirksame Armutspolitik braucht solide Grundlagen

Es braucht ein kantonales Armutsmonitoring

In Kürze: Wir haben heute nur ein lückenhaftes Bild der Armutssituation in der Schweiz. Viele Kantone wissen wenig darüber, wie stark ihre Bevölkerung von Armut betroffen ist und welche Gruppen ein besonders hohes Armutsrisiko haben. Und dies, obwohl sie gemäss Verfassung dazu verpflichtet sind, allen Menschen ein Leben in Würde zu ermöglichen. Ohne fundierte und regelmässige Analyse der Situation und Entwicklung von Armut in der Schweiz ist eine wirksame Armutsprävention und -bekämpfung aber nicht möglich.

Caritas Schweiz und die Berner Fachhochschule haben ein Modell eines Armutsmonitorings entwickelt, mit dem die Kantone ihre Armutssituation und -entwicklung regelmässig auf einer vergleichbaren Grundlage beobachten können. Das Modell baut auf verfügbaren Daten auf und kann von allen Kantonen ohne viel Aufwand umgesetzt werden. Ein Vergleich der Armutssituation über die Zeit und zwischen den Kantonen ist wichtig, um den Erfolg von politischen Massnahmen und sozialstaatlichen Leistungen in Bezug auf die Bekämpfung von Armut zu messen und die Armutspolitik falls nötig anzupassen. Ein Armutsmonitoring auf kantonaler Ebene ist die Basis einer nachhaltigen gesamtschweizerischen Armutspolitik.

Die Corona-Krise hat uns vor Augen geführt, wie viele Menschen in der Schweiz in prekären Situationen leben. Die Bilder von Frauen und Männern, die für kostenlose Lebensmittel Schlange stehen, gingen durch die Medien. Doch das ist nur die Spitze des Eisbergs. Viele Haushalte, deren Lohn bereits unter normalen Umständen kaum reicht, traf die Corona-Krise hart. Schon ein kleiner Einkommensverlust durch Kurzarbeit oder zusätzliche Ausgaben für Desinfektionsmittel bringen sie in Schwierigkeiten. Sie verfügen nicht über Reserven, mit denen sie die Erwerbseinbussen auffangen könnten. Viele wissen nicht, wie sie Ende Monat ihre Miete und ihre Rechnungen bezahlen sollen.

Die Armut in der Schweiz wird von der Bevölkerung stärker wahrgenommen und auch die Politik reagiert. Verschiedene Parlamentarierinnen und Parlamentarier fordern mehr Unterstützung für die Schwächsten in unserer Gesellschaft. Und eine deutliche Mehrheit der eidgenössischen Räte hat den Bundesrat aufgefordert, endlich ein nationales Armutsmonitoring einzurichten und damit die Armutsprävention und -bekämpfung zu stärken.

Die Armutsbekämpfung in der Schweiz ist ungenügend

Gemäss Bundesverfassung setzen sich Bund und Kantone in Ergänzung zur persönlichen Verantwortung dafür ein, dass die soziale Sicherheit aller Menschen gewährleistet ist, dass alle Arbeit zu angemessenen Bedingungen leisten können, Familien und Kinder geschützt und gefördert werden, alle mit Wohnraum versorgt sind, Junge sich bilden und Erwerbsfähige sich weiterbilden können (Artikel 41 BV). Artikel 12 BV hält darüber hinaus das Recht auf Hilfe in Notlagen fest: «Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind». Der verfassungsrechtliche Auftrag zur Bekämpfung der Armut wird durch die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung bekräftigt, welche die Schweiz im Herbst 2015 unterzeichnet hat. Oberstes Ziel der Agenda der Vereinten Nationen (UNO) ist es, die Armut bis 2030 in all ihren Formen und überall zu beenden oder gemäss nationalen Definitionen um mindestens die Hälfte zu verringern. Ein Ziel, das Caritas bereits 2010 mit der Erklärung «Armut halbieren» gefordert hatte.

Trotz Verfassungsauftrag und wiederholtem Bekenntnis von Bund und Kantonen zur Armutsbekämpfung sind in der Schweiz 660 000 Personen von Armut betroffen, wie aus den aktuell verfügbaren Zahlen des Bundesamtes für Statistik für das Jahr 2018 hervorgeht. Das entspricht rund 8 Prozent der Bevölkerung. Wir sind weit davon entfernt, die Armut bis 2030 zu halbieren. Die Armutsquote ist seit 2014 sogar gestiegen. Unterdessen ist fast jedes zehnte Kind (9,6 Prozent) von Armut betroffen und fast jedes fünfte von Armut bedroht. Und diese Zahlen stammen noch aus der Zeit vor der Corona-Krise. Angesichts der getrübbten Konjunkturaussichten und der steigenden Arbeitslosigkeit ist zu erwarten, dass die Armut in der Schweiz weiter steigt.

Obwohl die Armut in der Schweiz in den vergangenen Jahren zugenommen hat und obwohl der Bundesrat im Schlussbericht zum «Nationalen Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut» 2014–2018 dringenden Handlungsbedarf in Bezug auf die Prävention und Bekämpfung von Armut festgestellt hat, hat er sich im Frühling 2018 dagegen entschieden, die Armut in der Schweiz systematisch zu erheben und zu beobachten.

Ohne fundierte und regelmässige Analyse der Situation und Entwicklung von Armut in der Schweiz ist eine wirksame Armutsprävention und -bekämpfung aber nicht möglich. Nur wenn wir genaue Aussagen über Armut und ihre Ursachen, über Risikogruppen und die Entwicklung von Armut machen können, ist es möglich, das Problem an seiner Wurzel anzupacken. Eine sorgfältige Analyse ist auch unabdingbar, um die Wirkung von politischen Massnahmen, beispielsweise von Sozialleistungen, beurteilen und diese gegebenenfalls anpassen zu können. Heute haben wir nur ein lückenhaftes Bild von Armut in der Schweiz. Die jährlich vom Bundesamt für Statistik publizierten Armutszahlen können aufgrund der Stichprobengrösse nicht auf kantonaler Ebene ausgewertet werden. Damit fehlen uns wichtige Aussagen über die Situation in den einzelnen Kantonen.

Warum braucht es ein Armutsmonitoring auf Kantonsebene?

Die Bekämpfung der Armut liegt vor allem in der Verantwortung der Kantone. Die Unterschiede bei der Ausgestaltung der sozialstaatlichen Instrumente sind entsprechend gross. Gerade im Bereich der Existenzsicherung bestehen je nach Kanton unterschiedliche Ansprüche und Leistungen. Eine Analyse der Armutssituation in der Schweiz und insbesondere der Wirkung von politischen Massnahmen und Sozialleistungen muss deshalb zwingend und in erster Linie auf der kantonalen Ebene erfolgen.

Bisherige Analysen und Darstellungen in den Kantonen bilden Armut nur fragmentarisch ab. In den vergangenen zehn Jahren hat nur die Hälfte der Kantone einen Armuts- oder Sozialbericht erstellt, um die Armut im Kanton zu untersuchen. Die Qualität dieser Berichte variiert jedoch stark. Sie beruhen auf unterschiedlichen Definitionen und stützen sich auf unterschiedliche Daten ab. Deshalb sind die Analysen zwischen den Kantonen kaum vergleichbar. Einige stützen ihre Berichterstattung auf die jährlich verfügbaren Sozialhilfedaten ab, andere haben einmalig umfangreiche Studien zu Armut und prekären Lebenssituationen verfasst. In vielen Kantonen sind Armutsberichte kein Thema. Nur wenige Kantone setzen sich konkrete Ziele, wie sie die Armut reduzieren wollen.

Entgegen der ablehnenden Haltung des Bundesrats haben die eidgenössischen Räte diesen im Juni 2020 beauftragt, ein regelmässiges Monitoring zur Prävention und Bekämpfung von Armut in der Schweiz einzurichten. Weil die Armutspolitik hauptsächlich in der Verantwortung der Kantone liegt, kann eine Analyse der Armutssituation, die nur auf die nationale Ebene fokussiert, kein vollständiges Bild liefern. Ein nationales Armutsmonitoring muss sich folglich auf kantonale Armutsmonitorings stützen können. Mit anderen Worten: Um eine Gesamtsicht über die Armutssituation in der Schweiz zu erhalten, müssen die Kantone die Armut auf ihrem Gebiet nach einheitlichen Kriterien untersuchen.

Wie muss ein kantonales Armutsmonitoring aussehen?

Um in der Armutsbekämpfung einen entscheidenden Schritt vorwärts zu kommen, haben Caritas und die Berner Fachhochschule ein Modell für ein Armutsmonitoring entwickelt, das auf regelmässig verfügbaren Daten beruht und in allen Kantonen umgesetzt werden kann. Ziel eines Armutsmonitorings ist es, die Situation und Entwicklung von Armut und die Wirksamkeit von politischen Massnahmen zur Prävention und Bekämpfung von Armut in regelmässigen Abständen zu überprüfen. Damit es möglich ist, Fortschritte und Rückschritte bei der Bekämpfung der Armut in den Kantonen zu vergleichen und ein gesamtschweizerisches Bild der Armutssituation zu erhalten, ist eine einheitliche Methode zur Erfassung der Armut wichtig. Das vorgeschlagene Modell soll den Kantonen als Vorlage dienen.

Das Modell-Armutsmonitoring wurde anhand einer Pilotstudie im Kanton Bern getestet.

Das Armutsmonitoring beruht auf regelmässig verfügbaren Daten

Für das vorgeschlagene Armutsmonitoring müssen keine neuen Daten erhoben werden. Das Modell nutzt Daten aus verschiedenen Quellen, die unabhängig vom Armutsmonitoring vorliegen. Sie können von allen Kantonen ohne grossen Aufwand in regelmässigen Abständen genutzt werden.

Die Kerndaten des vorgeschlagenen Modells sind die kantonalen Steuerdaten. Diese sind jährlich verfügbar, erfassen praktisch alle Einwohnerinnen und Einwohner und enthalten umfassende Angaben zur finanziellen Situation der Bevölkerung. Einzelne Kantone haben bereits Armutsberichte auf der Basis von Steuerdaten verfasst. Für das vorgeschlagene Modell wurden die kantonalen Steuerdaten mit weiteren Personendaten verknüpft, die Informationen zur Wohnsituation, zur Bildungs- und Familiensituation und zu bezogenen Bedarfsleistungen enthalten. Eine solche Datenbasis können alle Kantone mit beschränktem Aufwand erstellen.

Mit dieser Kombination von verschiedenen Datenquellen stehen zuverlässige und vollständige Einkommens- und Vermögensdaten zur Verfügung. Zudem können für fast alle Einwohnerinnen und Einwohner Angaben zum Haushalt, zur Erwerbsbiografie und zur Bildung gemacht werden. Weil die Daten über mehrere Jahre zur Verfügung stehen, ist es auch möglich, die soziale Mobilität und individuelle Lebensläufe zu beobachten. Das ist insbesondere von Bedeutung, um die Wirkung von sozialpolitischen Instrumenten für die Bekämpfung der Armut zu untersuchen.

Armut muss aus verschiedenen Perspektiven betrachtet werden

Armut zeichnet sich nicht nur durch einen Mangel an finanziellen Ressourcen aus. Armutsbetroffene Menschen haben generell eingeschränkte Handlungsmöglichkeiten und sind mit Hürden in verschiedenen Lebensbereichen wie Bildung, Arbeitssituation, Wohnen oder Gesundheit konfrontiert. Das Einkommen ist aber eine zentrale Ressource. Es ermöglicht, wichtige Alltagsgüter zu beschaffen und eröffnet Möglichkeiten der gesellschaftlichen Teilhabe. Auch der Zugang zu Bildung oder zum Arbeitsmarkt hängt stark mit dem verfügbaren Einkommen zusammen. Da viele Massnahmen zur Bekämpfung von Armut über eine finanzielle Unterstützung erfolgen, sind mit dem Fokus auf das Einkommen auch Rückschlüsse auf politische Massnahmen und deren Wirkung möglich.

Für die Messung von Armut setzt das vorgeschlagene Modell auf national und international etablierte Konzepte und Indikatoren, die auch das Bundesamt für Statistik verwendet. Das ist einerseits die *absolute Armut* und andererseits die *Armutgefährdung*. Bei der Anwendung dieser beiden Konzepte wird in der Studie auch nach Haushaltstyp, Nationalität und Bildung unterschieden, um *Risikogruppen* zu identifizieren. Um die Perspektive zu erweitern, werden diese beiden Konzepte mit zusätzlichen Kennzahlen ergänzt, die auf Ansätzen aus der neueren Armutsforschung basieren: Neben der Einkommensarmut, die sich auf die Überprüfung der Einkommenssituation beschränkt, soll zusätzlich die *Rolle von finanziellen Reserven* beleuchtet werden. Indem die Einkommen der ärmsten 20 Prozent der Bevölkerung (im Vergleich zur mittleren und reichsten Einkommenschicht) und die regionalen Unterschiede untersucht werden, wird das Augenmerk auch stärker auf die *Ungleichheit* gerichtet. Und schliesslich wird mit der *Nichtbezugsquote* von Sozialhilfe ausgewiesen, wie viele Personen keine Sozialhilfe beziehen, obwohl sie ein Recht darauf hätten.

Anhand dieser Indikatoren kann ein breit abgestütztes Bild zur Armutssituation in den Kantonen erstellt werden. Sie können von allen Kantonen regelmässig auf einheitliche Art berechnet werden. Dadurch sind die Resultate vergleichbar.

Nachfolgend werden die fünf Indikatoren kurz erläutert. Damit die Beschreibungen anschaulicher werden, sind für jeden Indikator in einem Kästchen die zentralen Resultate der Pilotstudie im Kanton Bern präsentiert. Dabei gilt es zu beachten: Die Zahlen stammen aus der Zeit vor der Corona-Krise. Heute ist die Situation für viele Menschen deutlich prekärer.

Indikator 1: Absolute Armut

Für die Messung von *Armut* wird das Einkommen eines Haushaltes dem minimalen Bedarf gegenübergestellt. Das Haushaltseinkommen setzt sich zusammen aus allen Einkünften – Einkommen aus Erwerbsarbeit, aus Sozialversicherungsleistungen (Renten und Taggelder), privaten Unterstützungsleistungen (zum Beispiel Alimente), Einkommen aus Vermögen (Liegenschaften, Wertschriften) und Bedarfsleistungen (Prämienvverbilligung, Ergänzungsleistungen, Sozialhilfe) – abzüglich der Steuern (Gemeinde, Kanton, Bund) und allfälliger Unterstützungsleistungen an andere Haushalte.

Die absolute Armutsgrenze orientiert sich in der Schweiz am sozialen Existenzminimum der Sozialhilfe gemäss der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS). Dieses umfasst den Grundbedarf für den Lebensunterhalt, die medizinische Grundversorgung (Nettoprämien der Krankenversicherung, Franchise und Selbstbehalte) sowie die Wohnkosten (ortsübliche Mieten). Beim Existenzminimum gemäss SKOS handelt es sich um eine politische Festlegung, was Menschen in Notlagen im Minimum an finanziellen Mitteln zugestanden werden soll. Die Höhe des Grundbedarfs orientiert sich am Konsum der Haushalte im untersten Einkommensdezil (gleich 10 Prozent tiefste Einkommen).

Die Definition, wer als arm gilt, hängt also stark von der Festlegung des Existenzminimums ab. Der Anspruch auf ein Existenzminimum ist in der Schweiz verfassungsrechtlich begründet, namentlich durch das Recht auf Hilfe in Notlagen (Art. 12 BV) und das Recht auf Menschenwürde (Art. 7 BV). Dabei wird grundsätzlich von einem sozialen Existenzminimum ausgegangen, das neben dem rein physischen Überleben auch ein Minimum an gesellschaftlicher Teilhabe ermöglichen soll. Wie viel ein Haushalt benötigt, um das Existenzminimum zu sichern, wurde in den vergangenen Jahrzehnten unterschiedlich beurteilt. So lag der Grundbedarf gemäss SKOS um das Jahr 2000 deutlich höher als heute. Eine Studie des Büro BASS von 2018 hat denn auch aufgezeigt, dass der geltende Grundbedarf für den Lebensunterhalt im Vergleich mit den Ausgaben des untersten Einkommensdezils rund 10 Prozent oder 100 Franken zu tief ist. Das heisst konkret: Mit dem Existenzminimum gemäss SKOS, das auch als Mass für die Armutsbetroffenheit gilt, ist nur der absolut minimale Lebensbedarf abgedeckt. Die Armutsgrenze ist in der Schweiz also sehr strikt definiert.

Mit der *Armutsqote* wird der Anteil der Personen, die in den als arm identifizierten Haushalten leben, an der Bevölkerung ermittelt. Armutsqoten können für die Gesamtbevölkerung oder für Untergruppen (zum Beispiel Kinder, Frauen, Erwerbstätige) ausgewiesen werden. Die Armutsqote ist ein Indikator für das Armutsrisko einer bestimmten Gruppe. Je höher die Armutsqote, desto höher ist das Risiko für Angehörige dieser Gruppe, von Armut betroffen zu sein.

Ergänzend wird mit der *Armutslücke* das Ausmass der Armutsbetroffenheit gemessen. Die Armutslücke weist aus, wieviel zur Existenzsicherung fehlt; sie misst die Differenz zwischen dem Haushaltseinkommen und dem Mindestbedarf. Je grösser die Armutslücke, desto mehr Geld fehlt zur Sicherung des Existenzminimums.

Absolute Armut: Beispiel Kanton Bern

- 10 Prozent der Bevölkerung des Kantons Bern oder 94 000 Personen sind armutsbetroffen, auch wenn die Bedarfsleistungen wie Prämienvverbilligungen, Ergänzungsleistungen und Sozialhilfe berücksichtigt werden (Nachtransferarmut).
- Bei der Erwerbsbevölkerung (26 bis 64 Jahre) beträgt die Armutsqote 7,1 Prozent.
- Für den Kanton Bern entspricht der durchschnittliche Mindestbedarf 2490 Franken pro Monat für einen Einpersonenhaushalt, 3835 Franken für einen Paarhaushalt und 5146 Franken pro Monat für eine Familie mit zwei Erwachsenen und zwei Kindern unter 14 Jahren. Diese Beträge beinhalten den Grundbedarf für den Lebensunterhalt (minimale tägliche Verbrauchsaufwendungen), die effektiven Wohnkosten gemäss den örtlichen Verhältnissen sowie die Krankenkassenprämien.
- Wenn die Armutsgrenze (Bedarf) um 100 Franken pro Person erhöht oder verringert wird, variiert die Armutsqote um fast 2 Prozentpunkte. Das bedeutet, dass relativ viele Haushalte knapp unterhalb und knapp oberhalb der Armutsgrenze leben.

Indikator 2: Armutsgefährdung

Die absolute Armutsschwelle orientiert sich, wie oben beschrieben, am Existenzminimum gemäss SKOS. Viele Haushalte leben mit einem Einkommen, das knapp über diesem Existenzminimum liegt. Sie gelten also nicht als arm, leben aber auch mit sehr knappen finanziellen Ressourcen. Jede Zusatzausgabe (zum Beispiel das Ferienlager für die Kinder oder eine teure Zahnarztrechnung) und jede kleine Einkommensminderung kann sie in Schwierigkeiten bringen und dazu führen, dass sie unter die Armutsgrenze fallen. Die Corona-Krise hat gezeigt, dass viele Familien und Einzelpersonen in der Schweiz in prekären Situationen leben. Für diese Haushalte sind bereits wenige Franken Einkommensunterschied existenzbedrohend. Dieser Gruppe von Personen bzw. Haushalten, die sich knapp über der absoluten Armutsgrenze befinden, muss bei der Armutsprävention ein besonderes Augenmerk zukommen.

Um auch diese Haushalte bei den Armutsanalysen berücksichtigen zu können, wird zusätzlich das Konzept der *Armutsgefährdung* verwendet. Als armutsgefährdet gelten alle Haushalte unter der Armutsgrenze sowie zusätzlich alle Haushalte mit einem Einkommen, das knapp über dem Existenzminimum liegt. Damit ist die Gruppe der *armutsgefährdeten* Personen grösser als diejenige der *armutsbetroffenen*.

Das Mass der Armutsgefährdung wird auch für internationale Vergleiche verwendet, da es Armut im Verhältnis zum allgemeinen Wohlstandsniveau misst und die Armut in einzelnen Ländern miteinander vergleichbar macht. In dieser Sichtweise werden Menschen als arm eingestuft, die wesentlich weniger finanzielle Ressourcen haben als die Mehrheit in einer Gesellschaft. Die europäische Union definiert die Armutsgefährdungsschwelle bei 60 Prozent des Medians des Haushaltsäquivalenzeinkommens. Dieser Berechnung schliesst sich auch das Bundesamt für Statistik an. Das heisst: Haushalte, deren Einkommen weniger als 60 Prozent des Medians entspricht, gelten als armutsgefährdet.

Entsprechend der Armutsquote für die Armutsbetroffenheit kann mit der *Armutsgefährdungsquote* auch der Anteil der armen und armutsgefährdeten Bevölkerung gemessen werden.

Armutsgefährdung: Beispiel Kanton Bern

- 14,9 Prozent der Bevölkerung des Kantons Bern sind armutsgefährdet. Damit ist die Armutsgefährdungsquote rund eineinhalbmal höher als die Armutsquote.
- Neben den 94 000 Personen, die gemäss dem Konzept der absoluten Armut als arm gelten, leben im Kanton Bern zusätzlich rund 46 000 Personen oder rund 5 Prozent der Bevölkerung nur knapp über der Armutsgrenze in prekären finanziellen Verhältnissen.

Indikator 3: Armut unter Einbezug von finanziellen Reserven

Bisherige Untersuchungen zu Armut in der Schweiz beschränken sich, wie in anderen Ländern auch, auf die Einkommensarmut. Eine Person gilt demnach als arm, wenn sie in einem Haushalt lebt, dessen verfügbares Haushaltseinkommen unter der Armutsgrenze liegt. Das Vermögen beziehungsweise finanzielle Reserven werden in dieser Definition nicht berücksichtigt. Allerdings sind finanzielle Reserven je nach Lebenssituation eine wichtige Ressource, um den täglichen Bedarf zu finanzieren. Für Rentnerinnen und Rentner spielen finanzielle Reserven eine entscheidende Rolle als Form der Selbstvorsorge neben der AHV und der beruflichen Vorsorge. Aber auch Selbständigerwerbende greifen häufig auf finanzielle Reserven zurück, um vorübergehende Einkommensausfälle aufzufangen. Um Armut exakt abbilden zu können, müssen deshalb die gesamten finanziellen Mittel eines Haushaltes, also sowohl das Einkommen als auch die finanziellen Reserven, berücksichtigt werden.

Im vorgeschlagenen Modell für ein kantonales Armutsmonitoring werden Personen als *einkommensarm ohne finanzielle Reserven* bezeichnet, deren Einkommen unter der absoluten Armutsgrenze liegt und deren finanzielle Reserven nicht reichen, um den minimalen Bedarf für zwölf Monate zu decken. Für die Bestimmung des Mindestbedarfs (Existenzminimum) wird dieselbe Armutsgrenze verwendet wie bei der Einkommensarmut. Als finanzielle Reserven werden nur Geldmittel berücksichtigt, die kurzfristig bereitstehen, also Bargeld, Geld auf Bankkonten und Wertschriften (liquides Vermögen). Gebundene Mittel wie Liegenschaftsvermögen, Betriebsvermögen und Altersguthaben werden hingegen nicht angerechnet.

Armut unter Einbezug von finanziellen Reserven: Beispiel Kanton Bern

- 5,4 Prozent der Bevölkerung des Kantons Bern sind einkommensarm und haben keine finanziellen Reserven für 12 Monate.
- Die Berücksichtigung der finanziellen Reserven hat vor allem bei über 65-Jährigen einen grossen Einfluss auf die Armutsquote. Daran zeigt sich, dass das Vermögen für die Selbstvorsorge im Alter eine entscheidende Ressource ist.
- Bei Personen im Erwerbsalter reduziert sich die Armutsquote nur geringfügig, wenn finanzielle Reserven berücksichtigt werden. Das heisst: Nur ein kleiner Teil der einkommensarmen Personen im Erwerbsalter verfügt über finanzielle Reserven.

Eine Einzelperson muss über mindestens 30 000 Franken Reserven verfügen, um den Mindestbedarf für 12 Monate finanzieren zu können. Es handelt sich hier um den absolut minimalen Bedarf, um überhaupt die wichtigsten laufenden Ausgaben decken zu können. Der effektive Bedarf eines Haushaltes liegt in der Regel deutlich darüber. Falls unvorhergesehene Ausgaben für notwendige Haushaltsgeräte oder spezielle Auslagen für die Kinder anfallen, sind die Reserven für den minimalen Bedarf rasch aufgebraucht.

Die Armutsbekämpfung muss schwerpunktmässig auf diejenigen Personen fokussieren, die einkommensarm sind und über keine finanziellen Reserven verfügen. Sie haben kaum Handlungsspielraum, um Ausgaben zu finanzieren, die über den minimalen täglichen Bedarf hinausgehen. Personen, die über ein geringes Einkommen verfügen, aber Vermögensreserven haben, dank derer sie einen längeren Zeitraum überbrücken oder einen höheren Lebensstandard finanzieren können, sind weniger gefährdet, in Armut zu geraten. Dasselbe gilt für Personen, die in einem geregelten Arbeitsverhältnis beschäftigt und gesund sind und über ein ausreichendes Einkommen verfügen, aber wenig finanzielle Reserven haben.

Indikator 4: Armut und Ungleichheit

Die Armutsschwelle ist in der Schweiz sehr strikt definiert. Sie orientiert sich an den Ausgaben der untersten 10 Prozent der Einkommen. Als Vergleichsgruppe entsprechen die Einkommensschwächsten 10 Prozent dem tiefsten Referenzwert, der in der internationalen Literatur genannt wird. Deshalb soll

der Blick ergänzend auch auf die Einkommensschwächsten 20 Prozent der Bevölkerung gerichtet werden. Das sind jene Bevölkerungsgruppen, die Gefahr laufen, von der gesellschaftlichen und technologischen Entwicklung abgehängt zu werden. Diese Perspektive gesellschaftlicher Ungleichheit rückt auch in der internationalen Diskussion immer stärker in den Fokus. Im Kontext der Agenda 2030 wird nachhaltige Entwicklung so verstanden, dass alle Bevölkerungsgruppen am Wohlstandswachstum teilhaben können und niemand den Anschluss verliert.

Im vorgeschlagenen Armutsmonitoring wird die Perspektive der Ungleichheit auf zwei verschiedene Arten eingebracht. Einerseits wird ausgewiesen, wie sich das *Einkommen der Einkommensschwächsten 20 Prozent* im Vergleich zu den mittleren und höchsten Einkommen entwickelt. Die Analyse der Einkommensverhältnisse kann durch den Einbezug der *Vermögen* ergänzt werden. Andererseits wird die *regionale Ungleichheit* näher angeschaut. Die Unterschiede zwischen den Regionen geben Aufschluss darüber, ob die Menschen im ganzen Kanton die Möglichkeit haben, ein genügendes Einkommen zu erzielen. So können strukturschwache Regionen mit besonderem Handlungsbedarf ausgemacht werden.

Armut und Ungleichheit: Beispiel Kanton Bern

- Die Einkommensschwächsten 20 Prozent der Bevölkerung haben ein durchschnittliches monatliches Einkommen von 2056 Franken. Das ist nicht einmal die Hälfte des durchschnittlichen Einkommens der Gesamtbevölkerung und ein Zehntel des durchschnittlichen Einkommens des reichsten Prozents der Bevölkerung.
- Die Bedarfsleistungen wie die Prämienverbilligungen, die Ergänzungsleistungen und die Sozialhilfe heben die Einkommen der ärmsten 20 Prozent deutlich an. Sie reduzieren den Einkommensunterschied wirksam.
- Die ungleiche Verteilung der Vermögen verschärft die Ungleichheit: Die Ressourcensituation der ärmsten 20 Prozent verändert sich kaum, wenn das Vermögen einbezogen wird, während das reichste Prozent neben dem hohen Einkommen noch auf ein Vermögen von durchschnittlich 3,5 Millionen zurückgreifen kann.
- Haushalte mit wenig Einkommen konzentrieren sich in bestimmten Regionen. Die Möglichkeit, ein ausreichendes Einkommen zu erzielen, ist nicht im ganzen Kanton gleich gut.

Indikator 5: Nichtbezug von Sozialhilfe

Die Sozialhilfe ist das letzte Auffangnetz im schweizerischen System der sozialen Sicherheit. Sie soll Personen, die in Notlagen geraten, unterstützen und ihnen eine minimale Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ermöglichen. Weil die Armutsschwelle in der Schweiz dem Existenzminimum entspricht, das die Sozialhilfe garantiert, sollte eigentlich niemand arm sein. Die Sozialhilfe hat zum Ziel, Armut zu verhindern. Dass trotzdem 8 Prozent der Schweizer Bevölkerung (2018) von Armut betroffen sind, deutet darauf hin, dass nicht alle Haushalte Sozialhilfe beanspruchen, die dazu berechtigt wären. Das heisst, die Sozialhilfe erreicht die Armutsbevölkerung nur ungenügend und ihre Wirksamkeit ist eingeschränkt.

Die Gründe für den Verzicht auf den Bezug von Sozialhilfe sind vielfältig. Neben fehlender Information und hohen administrativen Hürden führen insbesondere die Angst vor Stigmatisierung und die mit dem Bezug von Sozialhilfe verbundenen Pflichten und Kontrollen dazu, dass viele Haushalte auf Sozialhilfe verzichten. Personen ohne Schweizerpass müssen zudem fürchten, ihr Aufenthaltsrecht zu verlieren, wenn sie Sozialhilfe beziehen.

Nichtbezug von Sozialhilfe: Beispiel Kanton Bern

- 36,8 Prozent der Personen, die Anspruch auf Sozialhilfe haben, beziehen keine Sozialhilfe.
- Die Nichtbezugsquote unterscheidet sich stark je nach Haushaltsform, Erwerbssituation, Nationalität und Wohnort. Alleinerziehende verzichten zum Beispiel seltener auf Sozialhilfe als Paare mit Kindern. Sie haben häufig ein Einkommen, das deutlich unter dem Existenzminimum liegt und haben keinen Spielraum, um ihre Ausgaben zu reduzieren. Auch in der Stadt verzichten Personen weniger häufig auf Sozialhilfe als auf dem Land.
- Je mehr einer Person bzw. einem Haushalt bis zum Existenzminimum fehlt, desto weniger verzichten sie auf Sozialhilfe. Das heisst: Solange noch ein minimaler finanzieller Spielraum vorhanden ist, verzichten viele Haushalte auf den Bezug von Sozialhilfe. Sie nehmen erst dann Sozialhilfe in Anspruch, wenn die finanzielle Lage äusserst prekär wird.

Die *Nichtbezugsquote* von Sozialhilfe misst den Anteil der anspruchsberechtigten Personen, die keine Sozialhilfe beziehen. Je höher die Prozentzahl, desto mehr Haushalte verzichten auf Sozialhilfe, obwohl sie arm sind und Anspruch auf diese Unterstützungsleistung hätten. Eine hohe Nichtbezugsquote bedeutet, dass die Sozialhilfe Armut nicht wie erhofft zu reduzieren vermag.

Neben der Sozialhilfe gibt es weitere *Instrumente zur Armutsprävention und -bekämpfung*. Diese variieren von Kanton zu Kanton. Können diese Instrumente die Armutsbetroffenheit der Risikogruppen deutlich reduzieren? Die Analyse der Wirkung von Bedarfsleistungen und anderen politischen Massnahmen ist wichtig. Sie zeigt, welche Massnahmen besonders wirkungsvoll sind und welche angepasst werden müssen.

Risikogruppen

Für eine wirksame Armutsbekämpfung ist es wichtig zu wissen, welche Bevölkerungsgruppen einem besonders hohen *Armutsrisiko* ausgesetzt sind. So können Massnahmen spezifisch auf diese Gruppen zugeschnitten werden. Deshalb sollten die Armutsquoten und weitere Indikatoren regelmässig differenziert nach Alter, Haushaltstyp, Nationalität, Erwerbs- und Bildungsstatus ausgewiesen werden.

Risikogruppen: Beispiel Kanton Bern

- Die Armutsbetroffenheit von Einelternhaushalten (Alleinerziehenden) mit minderjährigen Kindern und von Einpersonenhaushalten ist besonders gross.
- Personen ohne Berufsbildung oder ohne genügende Schulbildung sind einem deutlich höheren Armutsrisiko ausgesetzt als Personen mit Berufs- oder Tertiärbildung.
- Personen aus Drittstaaten (ausserhalb EU/EFTA) und Personen mit unsicherem Aufenthaltsstatus (ohne Niederlassungsbewilligung) haben eine hohe Armutsquote.

Thematischer Schwerpunkt

Wenn alle Kantone die Armutssituation gemäss den oben beschriebenen Konzepten regelmässig analysieren, dann ist es möglich, ein gesamtschweizerisches Bild zu erhalten und die Situation in den Kantonen zu vergleichen. Deshalb gehören diese Kennzahlen in jedes Armutsmonitoring.

Diese Kennzahlen können aber beliebig durch vertiefende Analysen ergänzt werden. Wechselnde thematische Schwerpunkte erlauben es den Kantonen, aktuelle Debatten und Themen der politischen Agenda aufzunehmen oder das Armutsrisiko einer bestimmten Bevölkerungsgruppe eingehender zu betrachten. So können zum Beispiel nicht-finanzielle Aspekte der Armut wie der mangelnde Zugang zum Gesundheitssystem thematisiert oder die Dynamik von Armut untersucht werden. Unter der Dynamik von Armut verstehen wir die Veränderung der Armutsquoten über die Zeit. Es kann also verfolgt werden, wie sich die Armut in einem Kanton über die Jahre entwickelt und wie neu eingeführte Massnahmen wirken. Gleichzeitig kann die Dynamik von Armut auch auf der individuellen Ebene beobachtet werden: Wie lange dauern Armutsphasen und welche Personen und Haushalte haben gute Chancen, die Armut zu überwinden?

In der Pilotstudie für den Kanton Bern wurde die Familienarmut näher untersucht. Dabei wurde der Frage nachgegangen, welche Familientypen und Erwerbsmodelle ein grösseres Armutsrisiko haben und in welchem Mass die Armutsbetroffenheit von Familien durch Bedarfsleistungen reduziert wird. In diesem Zusammenhang wurde auch die Bedeutung von Familienergänzungsleistungen für die Bekämpfung der Kinderarmut thematisiert. Dieses Instrument zur Armutsbekämpfung wird schweizweit diskutiert und wurde in vier Kantonen bereits eingeführt.

Familienarmut: Beispiel Kanton Bern

- Einelternhaushalte mit minderjährigen Kindern (Armutsquote von 19,1 Prozent), Familien mit Kindern im Vorschulalter (8,3 Prozent) sowie Familien mit vielen Kindern (18,4 Prozent bei 5 oder mehr Kindern) haben ein hohes Armutsrisiko. Das Armutsrisiko nimmt mit zunehmendem Alter der Kinder ab.
- Ob Familien arm sind oder nicht, hängt zu einem grossen Teil davon ab, ob die Familienmitglieder arbeiten und ein genügendes Erwerbseinkommen erzielen. Das Erwerbsmodell von Paaren spielt ebenfalls eine grosse Rolle: Tragen beide Elternteile zum Einkommen bei, ist das Armutsrisiko viel tiefer, als wenn nur eine Person arbeitet.
- Die Möglichkeit, genug zu verdienen, wird häufig eingeschränkt durch die mangelnde Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Ärmere Familien beanspruchen selten externe Kinderbetreuung.
- Bedarfsleistungen reduzieren die Armut von Familien um 34 Prozent oder fast 3,9 Prozentpunkte. Dabei hat die Sozialhilfe den grössten Effekt (-2,2 Prozentpunkte), gefolgt von den Prämienverbilligungen (-1,2 Prozentpunkte). Alimente sind vor allem für Einelternhaushalte wichtig.
- Würden im Kanton Bern Familienergänzungsleistungen nach dem Modell des Kantons Waadt eingeführt, hätten fast 24 Prozent aller Familien Anspruch auf diese Leistung. Die Sozialhilfequote von Familien könnte von 4,2 auf 3,0 Prozent gesenkt werden. Die Armutsquote von Kindern im Vorschulalter würde um fast 70 Prozent reduziert.

Armutsmontoring als Voraussetzung für eine wirksame Armutsbekämpfung

Armut in allen Kantonen messen

Bis heute haben wir nur ein lückenhaftes Bild der Armutssituation in der Schweiz. Viele Kantone wissen nur wenig darüber, wie stark ihre Bevölkerung von Armut betroffen ist und welche Gruppen ein besonders hohes Armutsrisiko haben – obwohl sie gemäss Bundesverfassung verpflichtet sind, allen Menschen ein Leben in Würde zu ermöglichen. Ohne fundierte und regelmässige Analyse der Situation und Entwicklung von Armut in der Schweiz ist eine wirksame Armutsprävention und -bekämpfung aber nicht möglich. Es ist daher dringend nötig, dass alle Kantone ein Armutsmontoring einrichten.

→ **Alle Kantone müssen die Situation und Entwicklung der Armut in ihrem Gebiet regelmässig und umfassend untersuchen. Ohne diese Analyse ist keine wirksame Armutsbekämpfung möglich.**

Vergleichbare Grundlage schaffen

Caritas und die Berner Fachhochschule haben ein Modell eines Armutsmontoring entwickelt, das auf regelmässig verfügbaren Daten aufbaut und von allen Kantonen ohne viel Aufwand umgesetzt werden kann. Das Armutsmontoring setzt sich zusammen aus einer Bestandesaufnahme anhand von fünf Basisindikatoren, die regelmässig von allen Kantonen ausgewertet werden sollen, und aus einem Vertiefungsmodul, das die Kantone für eine Schwerpunktsetzung nutzen können. Damit kann ein breit abgestütztes und vergleichbares Bild der Armutssituation in den Kantonen erstellt werden. Dies ist eine wesentliche Grundlage für eine präventiv ausgerichtete Armutspolitik.

Das vorgeschlagene Modell für ein kantonales Armutsmontoring soll längerfristig von allen Kantonen umgesetzt werden. Wenn alle Kantone in einem regelmässigen Rhythmus zum selben Zeitpunkt und nach derselben Methode die Armut in ihrem Gebiet messen, dann ist es möglich, die Ergebnisse über die Zeit und zwischen den Kantonen zu vergleichen. Nur dank solcher Vergleiche kann der Erfolg bestimmter Strategien zur Armutsbekämpfung gemessen und können daraus Lehren für die künftige Armutspolitik gezogen werden.

→ **Alle Kantone müssen Armut mit denselben Methoden und Indikatoren messen, damit die Ergebnisse vergleichbar sind. Caritas und die Berner Fachhochschule haben ein Modell entwickelt, das von allen Kantonen mit wenig Aufwand übernommen werden kann.**

Kantonale Erhebungen als Grundlage für ein schweizweites Monitoring

Die Ergebnisse der Armutsmontoring sollen in kantonalen Armutsbereichten festgehalten und im jeweiligen kantonalen Kontext diskutiert werden. Diese Berichte können in ein nationales Armutsmontoring integriert werden, wie es das Bundesparlament verlangt. Die kantonalen Armutszahlen und -berichte sind eine ideale Ergänzung zu den schweizweiten Armutszahlen, die das Bundesamt für Statistik jährlich publiziert. Erst durch die Zusammenführung der Analysen auf Bundes- und Kantonsebene entsteht endlich die dringend notwendige Übersicht über die Armutssituation im ganzen Land. Auf dieser Basis kann eine koordinierte Armutstrategie für die Schweiz definiert werden, wie sie Caritas seit langem fordert.

→ **Das nationale Armutsmontoring muss auf vergleichbaren kantonalen Armutsmontoring aufbauen. Nur so ist eine Gesamtsicht über die Armutssituation und -entwicklung in der Schweiz möglich.**

Aufbau und Indikatoren eines kantonalen Armutsmonitorings

Kernmodul, Basisindikatoren:

- 1 Absolute Armutsmessung – Orientierung an den SKOS-Richtlinien
- 2 Armutsgefährdung, relative Armutsmessung
- 3 Armutsmessung unter Einbezug von finanziellen Reserven
- 4 P20-Ansatz – Fokus auf ärmste 20 Prozent der Bevölkerung
- 5 Nichtbezugsquote von Sozialhilfe

Ergänzende Themen:

- Risikogruppen
- Bedeutung kantonaler Sozialleistungen/Sozialpolitik

Vertiefungsmodul:

- Zum Beispiel Schwerpunkt Familienarmut, Bildung, Care-Arbeit, Wohnen

September 2020

Autorin:

Aline Masé, Fachstelle Sozialpolitik, Caritas Schweiz,
E-Mail: amase@caritas.ch, Telefon: 041 419 23 37

Dieses Positionspapier steht unter
www.caritas.ch/positionspapiere zum Download bereit.



Das Richtige tun
Agir, tout simplement
Fare la cosa giusta

Caritas Schweiz

Adligenswilerstrasse 15
Postfach
CH-6002 Luzern

Telefon: +41 41 419 22 22
Telefax: +41 41 419 24 24
E-Mail: info@caritas.ch

Internet: www.caritas.ch
Postkonto: 60-7000-4
IBAN: CH69 0900 0000 6000 7000 4

Qualitätsmanagementsystem
ISO 9001, Reg.-Nr. 14075
NPO-Label, Reg.-Nr. 22116