

2012



Sozialbericht 2012

Bekämpfung der Armut im Kanton Bern

Bericht des Regierungsrates
zur Umsetzung der Motion Lüthi (M044/2010)
November 2012

Vorwort

von **Philippe Perrenoud**, Gesundheits- und Fürsorgedirektor des Kantons Bern
Bern, November 2012

«Die Armuts- und Armutsgefährdungsquoten stiegen zwischen 2001 und 2008 kontinuierlich und haben sich seit 2008 auf hohem Niveau stabilisiert.» – «Das verfügbare Einkommen der einkommensschwächsten Haushalte ist zwischen 2001 und 2010 teuerungsbereinigt um rund 20 Prozent gesunken, während die oberen und mittleren Einkommensschichten ihr Einkommen konstant halten oder leicht steigern konnten.»



Diese beiden Aussagen beschreiben nicht die ökonomische Situation in einem fernen Drittweltland, sondern jene im Kanton Bern im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts. Diese *Fakten* der kantonalen Sozialberichterstattung, die in den letzten Jahren aufgebaut worden ist, *machen betroffen*, und zwar aus verschiedenen Gründen:

Zum einen stehen hinter Armutsquoten, statistischen Angaben und abstrakten Zahlen *Menschen*: Menschen in ökonomisch prekären Situationen, Menschen mit Existenzängsten, die zwar in unserer Mitte leben, aber von vielem ausgeschlossen sind, was für die meisten als selbstverständlich gilt. Im Kanton Bern gehören die armen Leute zu meinen und zu Ihren Nachbarn. Dies belegen auch die Interviews mit armutsbetroffenen Personen, die Teil der Sozialberichte 2008 und 2010 waren, eindrucksvoll.

Zum anderen zeigen diese Fakten auch, dass Armut keine vorübergehende Erscheinung ist, die konjunkturellen Schwankungen folgt. Vielmehr ist Armut ein strukturelles *gesellschaftliches Dauerproblem*, das sich nicht von alleine lösen wird. Aus diesem Grund hat der Regierungsrat die Armutsbekämpfung als Ziel in die Richtlinien der Regierungspolitik der laufenden Legislatur aufgenommen. Deshalb gilt es die Sozialberichterstattung als permanentes sozial-politisches Monitoringinstrument langfristig zu etablieren. Und damit macht auch ein dritter Sozialbericht mit seiner aktualisierten Analyse der ökonomischen Situation der Kantonsbevölkerung Sinn. In einem Land, das die Anzahl erlegter Murmeltiere und die von Mofas zurückgelegten Kilometer statistisch erfasst, muss auch eine fundierte Armutsstatistik ihren Platz haben.

Allein: Betroffenheit ist gut. Arme und armutsgefährdete Personen zählen ist auch gut. *Handeln* aber ist besser. In der Armutsbekämpfung beginnt der Kanton Bern nicht bei null, das Instrumentarium, um Armut zu vermeiden beziehungsweise zu bekämpfen steht, das moderne Sozialhilfegesetz hat sich bewährt. Die *Strategie* des Regierungsrates besteht daher im Kern darin, das Bestehende punktuell zu *ergänzen*, zu *optimieren* und in der Armutsprävention einen Schwerpunkt zu setzen, auf die Gefahr hin, diejenigen zu enttäuschen, die spektakuläre Massnahmen erwarten. Prävention bedeutet, Armutssituationen und damit menschliches Leid möglichst gar nicht erst entstehen zu lassen. Prävention bedeutet aber auch, die teuren Folgekosten einer zementierten Armutssituation zu vermeiden. *Armutsprävention* als typische Querschnittsaufgabe setzt voraus, dass in den verschiedensten Politikfeldern Lösungsansätze angedacht und entwickelt werden. Auch dafür legt das vorliegende Dokument, erstmals als Bericht der Gesamtregierung, den Boden für eine Diskussion, die die Armutsbekämpfung im Kanton Bern einen Schritt weiterbringen soll.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	5
A Einleitung	12
1 Verortung des Berichts in der armutspolitischen Diskussion	12
2 Das Modell der Existenzsicherung	14
3 Grundbegriffe der Sozialberichterstattung des Kantons Bern	18
4 Steuerdaten als Grundlage für die Sozialberichterstattung	22
5 Gliederung und Aufbau des Berichtes	23
B Die wirtschaftliche Situation der Bevölkerung des Kantons Bern	25
6 Einkommen und Vermögen	26
6.1 Zusammensetzung der Einkommen	26
6.2 Erwerbsbeteiligung und -einkommen	27
6.3 Transfereinkommen	30
6.4 Einkommensverteilung	33
6.5 Vermögensverteilung	37
7 Armut und Armutsgefährdung	38
7.1 Anteile armer und armutsgefährdeter Haushalte	39
7.2 Armutsgefährdung nach Haushaltstyp	43
7.3 Armut und Sozialhilfebezug	45
8 Sozialhilfebezug im Kanton Bern	46
8.1 Das Risiko, auf Sozialhilfe angewiesen zu sein	47
8.2 Die Sozialhilfe Beziehenden im Kanton Bern	50
8.3 Der Austritt aus der Sozialhilfe	52
C Heutige Massnahmen der Existenzsicherung	54
9 Massnahmen der Sensibilisierung	54
10 Massnahmen der individuellen Existenzsicherung	55
11 Massnahmen der kollektiven Existenzsicherung	56

D	Würdigung der bestehenden Massnahmen der Existenzsicherung	61
12	Gesamtsystem	61
13	Individuelle Existenzsicherung	62
14	Kollektive Existenzsicherung	63
E	Künftige Massnahmen der Existenzsicherung	66
15	Rahmenbedingungen	66
16	Einzelmassnahmen	67
16.1	Erste Interventionsebene: Sensibilisierung	68
16.2	Zweite Interventionsebene: Individuelle Existenzsicherung	70
16.3	Dritte Interventionsebene: Kollektive Existenzsicherung – Prävention	73
16.4	Vierte Interventionsebene: Kollektive Existenzsicherung – Transferleistungen	75
16.5	Fünfte Interventionsebene: Kollektive Existenzsicherung – Integration	79
17	Priorisierung der Einzelmassnahmen	82
17.1	Definition der Priorisierungskriterien	82
17.2	Priorisierung der Massnahmen entlang des Modells der Existenzsicherung	83
F	Ausblick	90
Anhang		
A1	Heutige Massnahmen der Existenzsicherung	91
A2	Informationen zum Pilotprojekt AEMO im Berner Jura	107
A3	Detaillierte Angaben zum Modellentwurf für Ergänzungsleistungen für Familien	108
A4	Zusammensetzung der Kommission für Sozial- und Existenzsicherungspolitik	110
A5	Glossar	111
A6	Literatur- und Quellenverzeichnis	114

Zusammenfassung

Entstehungsgeschichte des Sozialberichts

Vorgeschichte und parlamentarischer Auftrag

In den Jahren 2008 und 2010 hat die Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) mit den ersten beiden Sozialberichten eine Faktengrundlage für eine umfassende Armuts politik im Kanton Bern gelegt. Sie ist in der Fachwelt wie auch in politischen Kreisen auf grosses Interesse gestossen und hat eine breite Resonanz gefunden. Aufgegriffen wurde die kantonale Sozialberichterstattung insbesondere in der überparteilichen, im Juni 2010 mit über hundert Stimmen deutlich überwiesenen Motion Lüthi.¹ Sie fordert einen Massnahmenplan, «[...] der auf Regierungsebene verabschiedet wird und auf zeigt, wie die Armut innerhalb der nächsten zehn Jahre halbiert werden kann». Dabei hat sich der Massnahmenplan «auf die Analyse der Sozialberichterstattung der GEF» zu stützen. Die Motionsbegründung betont ausdrücklich, «dass eine effiziente Armuts politik nur als Gesamtpolitik möglich [ist], die über die Sozialpolitik hinausgeht und verschie dene Politikfelder umfasst (u.a. Bildungspolitik, Finanzpolitik, Arbeitsmarktsituation, steuerliche Fragen, familienergänzende Kinderbetreuungsangebote, Migrations- und Gesundheitsthemen)».

Aufbau und Arbeitsweise

Die Forderung der Motion Lüthi, gestützt auf die Analyse der Sozialberichterstattung der GEF einen Massnahmenplan zur Bekämpfung der Armut zu verabschieden, gibt den Aufbau des vorliegenden dritten Sozialberichts weitgehend vor:

Nach der Einleitung (Kap. 1–5) umschreibt der Bericht in einem ersten Schritt, der an die ersten beiden Sozialberichte anknüpft, die wirtschaftliche Situation der Kantons bevölkerung und das heutige System der Massnahmen zur Existenzsicherung (Kap. 6–11). In einem zweiten Schritt werden dieser Ist-Zustand analysiert und die bestehen den Instrumente mit ihren Vorzügen und Schwachstellen gewürdigt (Kap. 12–14). Damit leitet dieser Teil dazu über, wie die Instrumente zur Armutsbekämpfung im Sinne der Motion Lüthi weiterentwickelt werden könnten: So stellt der Bericht in einem dritten Schritt Massnahmen vor, von denen ein wirkungsvoller Beitrag zur Existenzsicherung erwartet werden kann. Eine Reihe von umzusetzenden Massnahmen werden priorisiert (Kap. 15–17).

Die Erarbeitung des Berichts hat eine interdirektionale Arbeitsgruppe begleitet, die sich aus Vertreterinnen und Vertretern von fünf Direktionen² zusammensetzte. Die Arbeitsgruppe diskutierte den Bericht unter der Leitung der Gesundheits- und Fürsorgedi rektion zwischen Januar und September 2012 an insgesamt fünf Sitzungen eingehend.

Der Bericht bildete das Schwerpunktthema der zweiten Sitzung der Kommission für Sozial- und Existenzsicherungspolitik im Juni 2012. Dieses Gremium berät seit Januar

¹ Motion Lüthi, M044/2010.

² Gesundheits- und Fürsorgedirektion; Finanzdirektion; Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion; Volks wirtschaftsdirektion; Erziehungsdirektion.

2012 den Regierungsrat, die Verwaltung und die Gemeinden bei der Umsetzung des Sozialhilfegesetzes, insbesondere im Hinblick auf eine ganzheitliche Sozial- und Existenzsicherungspolitik des Kantons. Rückmeldungen und Ergänzungen aus der Kommission sind in den Bericht eingeflossen.

Theoretische Grundlagen und inhaltliche Ausrichtung des Sozialberichts (siehe Kapitel 1–5)

Die Forderung der Motion, bei der Erarbeitung des Massnahmenplans an die beiden Sozialberichte der GEF anzuknüpfen, impliziert unter anderem, sich auf dieselben Grundlagen (Grundbegriffe, Armutsdefinition, Steuerdaten als Datenquelle, Methodik) abzustützen.

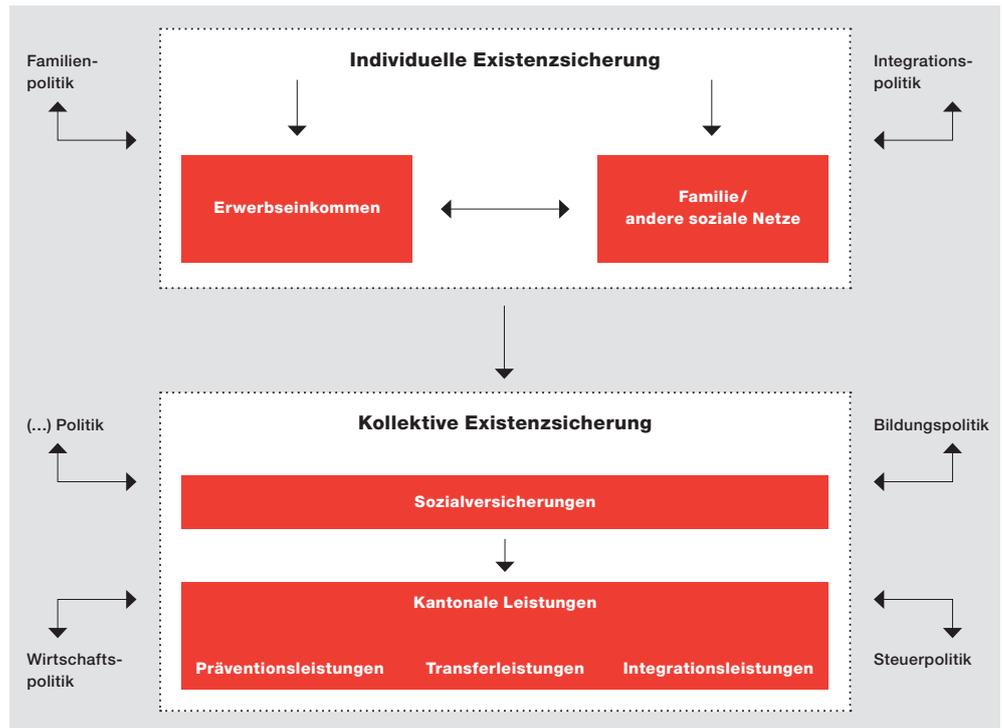
Die Grundbegriffe «Armut» und «Armutsgefährdung»

Zentrale Grundbegriffe jeder Sozialberichterstattung sind die Begriffe «Armut» und «Armutsgefährdung»: 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 Einkommen geringer als 60 Prozent des mittleren verfügbaren Einkommens (Median) aller Haushalte ist. Im Kanton Bern waren dies 2010 für einen Einpersonenhaushalt monatlich 2313 Franken. Ein Haushalt, der über weniger als 50 Prozent des mittleren verfügbaren Einkommens verfügt, gilt als arm. Diese Grenze lag 2010 bei 1927 Franken, mit denen insbesondere Lebenshaltung, Miete und Krankenversicherungsprämien finanziert werden müssen. Damit wird Armut nicht absolut, sondern relativ, also in Abhängigkeit des gesellschaftlichen Umfelds definiert.

Der verwendete Armutsbegriff erfasst, mit welchen finanziellen Mitteln eine Person oder ein Haushalt ausgestattet sind. Die Lebenschancen von Menschen hängen aber nicht nur von ökonomischen, sondern auch von sozialen und kulturellen Ressourcen, wie beispielsweise Beziehungen und Bildung, ab. Da eine prekäre finanzielle Situation zwar nicht der einzige, jedoch ein zentraler Hinweis für eine Armutssituation ist, ist die ökonomische Optik für die Sozialberichterstattung dennoch sinnvoll.

Das Modell der Existenzsicherung

In den ersten beiden Sozialberichten des Kantons Bern wurde die Funktionsweise der Existenzsicherung in der Schweiz in einem vereinfachten Modell dargestellt, das auch für den vorliegenden Bericht herangezogen wird: Das Modell geht implizit davon aus, dass jede erwachsene Person in der Lage sein sollte, ihre Existenz oder die Existenz ihrer Familie aus eigener Kraft zu sichern (individuelle Existenzsicherung). Erst wenn die eigenverantwortliche Existenzsicherung nicht gelingt, kommen subsidiär die verschiedenen Instrumente der kollektiven Existenzsicherung zum Tragen: ein System von unterschiedlichen privaten und staatlichen Institutionen mit entsprechenden Ersatzleistungen. Die beiden Teilsysteme sind eng miteinander verknüpft. Gesellschaftliche und wirtschaftliche Rahmenbedingungen sowie verschiedene Politikbereiche beeinflussen die Möglichkeiten und Instrumente der Existenzsicherung. Als typisches Querschnittsthema erfordert die Planung und Steuerung der Existenzsicherung eine Gesamtkoordination verschiedener Politikbereiche wie Sozial-, Familien-, Bildungs-, Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- oder Steuerpolitik. Voraussetzung dafür ist ein stärkeres Bewusstsein für Möglichkeiten und Grenzen der Existenzsicherung sowie für die kurz- und langfristigen Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Politikbereichen (Sensibilisierung).



Steuerdaten als statistische Datengrundlage

Die Auswertung der Steuerdaten ermöglicht ein flächendeckendes und detailliertes Bild der wirtschaftlichen Situation der gesamten Kantonsbevölkerung. Steuerdaten bieten eine besonders gute Grundlage zur Analyse: Sie sind genau, erfassen den grössten Teil der Haushalte und ermitteln neben den Erwerbs-, Renten- und anderen Einkommen auch die Vermögen der Haushalte. Sie vermitteln daher ein umfassendes Bild der wirtschaftlichen Situation der Berner Bevölkerung vor Inanspruchnahme bedarfsabhängiger Sozialleistungen wie beispielsweise Ergänzungsleistungen zur AHV/IV und Sozialhilfe.

Der Kanton Bern ist einer der wenigen Kantone, die ihre Sozialberichterstattung auf die Steuerdaten stützen. Dies liegt unter anderem an den unterschiedlichen Steuersystemen in den verschiedenen Kantonen; nicht alle eignen sich gleich gut als Grundlage für die Sozialberichterstattung. Interkantonale Vergleiche zur wirtschaftlichen Situation sind daher schwierig, sei es, weil eine andere Datenbasis verwendet wird, oder weil keine vergleichbaren Analysen vorhanden sind.

Inhaltliche Fokuse des Berichts

Inhaltlich orientiert sich der vorliegende Bericht an den folgenden Kerngedanken und Grundsätzen:

- **Fokus auf Prävention** (siehe Kapitel 12–14 und 17): Prävention in der Existenzsicherungspolitik bedeutet, dass Personen unterstützt werden sollen, bevor sie auf bedarfsabhängige Transferleistungen angewiesen sind. Eine präventive Armutspolitik verfolgt das Ziel, dass grundsätzlich jede Person die Möglichkeit haben soll, ihren Lebensunterhalt in eigener Verantwortung zu sichern. Folgerichtig gelten Menschen als arm, die ihre Existenz nicht aus eigener Kraft oder nur mittels Leistungen der Sozialversicherungen sichern können und auf bedarfsorientierte Leistungen angewiesen sind. Deshalb weist der vorliegende Bericht die sogenannte Vortransferarmut aus (d.h. die ökonomische Situation eines Haushalts, bevor Bedarfsleistungen bezogen werden).

- **Fokus auf strategische Überlegungen** (siehe Kapitel 1): Der dritte Sozialbericht ist ein Strategiebericht, der grundsätzliche Fragen und Weichenstellungen thematisiert (z. B. ob bestimmte Massnahmen weiterverfolgt werden sollen oder nicht; und wenn ja, in welcher zeitlichen Etappierung). Alle Massnahmen müssen vor einer Umsetzung in inhaltlicher, aber auch finanzieller Hinsicht konkretisiert und den jeweils zuständigen Entscheidorganen in den üblichen Verfahren vorgelegt werden. Je nach Massnahme kann dies der Grosse Rat, der Regierungsrat oder eine einzelne Direktion sein. Der Bericht enthält daher keine Indikatoren zur Überprüfung der Wirksamkeit (Monitoring), denn diese sind Teil der Konkretisierung und Umsetzung einzelner Massnahmen.
- **Fokus auf Optimierung** (siehe Kapitel 12–14): Das bestehende System der Existenzsicherung stellt eine breite Palette von Hilfestellungen und Angeboten bereit, die sich grundsätzlich bewährt haben. Erster Anknüpfungspunkt der Massnahmendiskussion muss daher das bestehende Leistungsangebot sein, das es zu optimieren gilt.
- **Fokus auf staatliche kantonale Leistungen** (siehe Kapitel 15–17): Der Fokus der Sozialberichterstattung liegt auf den staatlichen Leistungen. Das darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass Armutsbekämpfung ohne Zusammenarbeit mit den zahlreichen Akteuren der Zivilgesellschaft (Selbsthilfeorganisationen, Kirchen, Hilfswerke oder andere nichtstaatliche Organisationen) kaum denkbar wäre. Innerhalb der staatlichen Leistungen liegt der Fokus auf kantonalen Leistungen, da der Kanton auf Massnahmen in Bundeszuständigkeit höchstens einen indirekten Einfluss ausüben kann.
- **Fokus auf Gesamtbevölkerung des Kantons Bern** (siehe Kapitel 6–8): Der empirische Teil des Sozialberichts fokussiert auf die wirtschaftliche Situation der Gesamtbevölkerung des Kantons, erfasst daher nicht ausschliesslich Personen, die Sozialleistungen beziehen. Keine Angaben macht der Bericht zu regionalen Differenzen und zur Erwerbssituation der Berner Bevölkerung. Besonders im Vordergrund steht die Situation armer und armutsgefährdeter Personen.

Armut im Kanton Bern und deren Bekämpfung

Ökonomische Situation der Bevölkerung (siehe Kapitel 6–8)

Dank den Steuerdaten ist es möglich, die wirtschaftliche Situation der Berner Bevölkerung während eines Jahrzehnts, von 2001 bis 2010, darzustellen. Die Armuts- und Armutsgefährdungsquoten im Kanton Bern stiegen zwischen 2001 und 2008 kontinuierlich und haben sich seit 2008 auf hohem Niveau stabilisiert. Im Jahr 2010 waren 12,1 Prozent der Haushalte mit einer Dossierträgerin oder einem Dossierträger im Erwerbsalter arm oder armutsgefährdet: Das mit Abstand grösste Armutsrisiko tragen Haushalte von alleinerziehenden Frauen. Ein deutlich erhöhtes Armutsrisiko tragen auch Haushalte mit Personen im Erwerbsalter, die eine Rente aus der ersten Säule beziehen (Invaliden-, Witwenrenten). Gestiegen ist zudem in den letzten zehn Jahren auch die Armutsgefährdung von Personen im fortgeschrittenen Erwerbsalter.

Bei Personen im Erwerbsalter ist das Erwerbseinkommen die wichtigste Einkommensquelle. Während die oberen und mittleren Einkommensschichten ihre Einkommen von 2001 bis 2010 konstant halten oder leicht steigern konnten, ist das verfügbare Einkommen der einkommensschwächsten Haushalte teuerungsbereinigt um rund 20 Prozent gesunken. Eine Erklärung für die gesunkenen Einkommen der einkommensschwächsten Haushalte ist die verschlechterte Integration in den Arbeitsmarkt. Der längerfristige Strukturwandel der Wirtschaft scheint für die einkommensschwachen Haushalte erheblich gravierendere Folgen zu haben als die durch die Finanzkrise ausgelöste konjunkturelle Baisse. Aufgrund der konjunkturellen Entwicklung von 2008 bis 2010 deutlich gestiegen ist hingegen die Bezugsquote von Leistungen der Arbeitslosenversicherung.

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, die den Anteil der von Sozialhilfe unterstützten Personen an der Gesamtbevölkerung beschreibt. Sie ist damit ein Indikator für das Risiko, von Sozialhilfeleistungen abhängig zu werden. 2010 waren 4,1 Prozent der Haushalte 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. Mit Abstand das grösste Sozialhilferisiko haben Alleinerziehende. Der Anteil der Erwerbstätigen in der Sozialhilfe nahm ab 2008 stark ab; eine verbesserte Erwerbssituation wird immer seltener als Grund für die Beendigung des Sozialhilfebezuges angegeben.

Heutige Massnahmen der Existenzsicherung (siehe Kapitel 9–11)

Das Modell der Existenzsicherung zeigt, dass eine Existenzsicherungspolitik verschiedene Ebenen umfasst (individuelle und kollektive Existenzsicherung, Sensibilisierung im politischen und sozioökonomischen Umfeld). Auf allen Ebenen bestehen heute bereits Massnahmen, die die Existenzsicherung unterstützen. Die individuellen Ressourcen werden indirekt über geeignete Rahmenbedingungen gefördert, beispielsweise familien- und schulergänzende Kinderbetreuungsangebote. Auf der Ebene der kollektiven Existenzsicherung umfassen die Massnahmen die bundesrechtlichen Sozialversicherungsleistungen und die kantonalen bedarfsorientierten Leistungen. Beide umfassen Angebote aus den Bereichen Prävention und Integration sowie Geldleistungen. Letztere zielen darauf ab, Haushalte und Einzelpersonen finanziell zu unterstützen, die durch bestimmte Lebenssituationen oder Risiken besonders belastet sind (Transferleistungen). Die kantonalen Sozialleistungen weisen eine breite Palette von Angeboten auf: im Bereich der Prävention etwa verschiedene Beratungsangebote (u. a. Mütter-/Väter-, Erziehungs- und Schuldenberatung), Förder- und Unterstützungsmassnahmen im Kindergarten und in der Volksschule sowie niederschwellige Angebote wie die offene Kinder- und Jugendarbeit. Die individuelle Sozialhilfe, die Ergänzungsleistungen zur Alters- und Invalidenversicherung (AHV/IV) und die individuelle Prämienverbilligung der Krankenversicherung sind Beispiele für Transferleistungen. Zur Förderung der Integration existieren beispielsweise die Beschäftigungs- und Integrationsangebote der Sozialhilfe (BIAS), das Case Management Berufsbildung oder Integrationsangebote für vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge.

Analyse und Würdigung der heutigen Massnahmenpalette (siehe Kapitel 12–14)

Das schweizerische System der Existenzsicherung bewährt sich für eine klare Mehrheit der Bevölkerung. Sie vermag ihre Existenz aus eigener Kraft oder über Sozialversicherungsleistungen zu sichern. Dennoch kann ein Teil der Berner Haushalte (12 Prozent) die Existenz nicht hinreichend durch Erwerbseinkommen oder über Ersatzleistungen der Sozialversicherungen sichern. Sie sind arm oder armutsgefährdet und auf die Ausrichtung von subsidiären Bedarfsleistungen angewiesen. Auf der Ebene des Gesamtsystems (Kap. 12) sind zusätzliche Präventionsbemühungen gegen Armut quer durch alle Politikfelder daher auch weiterhin wünschenswert und sinnvoll.

Massnahmen, die die Möglichkeit zur Erwerbsarbeit verbessern und/oder Familien und soziale Netze unterstützen, fördern die individuelle Existenzsicherung (Kap. 13). Es gibt jedoch Bevölkerungsgruppen und Haushalte, die dem Armutsrisiko in stärkerem Mass ausgesetzt sind als andere. Die Armuts- und Armutsgefährdungsquoten zeigen, dass Haushalte mit Kindern, Jugendliche und junge Erwachsene sowie Personen im fortgeschrittenen Erwerbsalter besonders von Armut betroffen sind.

In der kollektiven Existenzsicherung (Kap. 14) hat sich einerseits das spezifische soziale Risiken fokussierende System der Sozialversicherungen im Grundsatz bewährt. Der Anteil armer und armutsgefährdeter Haushalte ist jedoch seit 2001 gestiegen und

ab 2008 konstant hoch geblieben. Dies wirft die Frage auf, inwieweit das System der Sozialversicherungen die wichtigsten Armutsrisiken noch abdeckt.

Andererseits ist das Sozialhilfegesetz eine sehr gute Grundlage für die kantonalen Sozialleistungen und ist geeignet, dem Thema Existenzsicherung im Gesetzesvollzug in seiner ganzen Komplexität zu begegnen. Die Wirkungsziele entsprechen dem Dreisäulenmodell (Prävention, Transferleistungen, Integration). Das bestehende Angebot wird ständig weiterentwickelt und bietet dank einer breiten Angebotspalette gerade in der Prävention und Integration vielfältige Unterstützungsmöglichkeiten. Es lässt sich zumindest vermuten, dass diese zu greifen beginnen und damit aktiv zur Stabilisierung der Armuts- und Armutsgefährdungsquote, wie sie seit 2008 beobachtet werden kann, beitragen. Die Instrumente der kollektiven Existenzsicherung in kantonaler Kompetenz beseitigen die zunehmende Gefährdung jener Personengruppen, die gemäss Analyse überdurchschnittlich häufig in ökonomisch prekären Situationen leben, jedoch nicht hinreichend. Obschon also im Grundsatz bewährt, sind für spezifische Zielgruppen Optimierungen anzustreben.

Künftige Massnahmen der Existenzsicherung (siehe Kapitel 15–17)

Der Forderung der Motion Lüthi nach einem Massnahmenplan zur Armutsbekämpfung kommt der Bericht nach: In einem ersten Schritt stellt er eine breite Palette von 22 Massnahmen vor, die alle grundsätzlich geeignet sind, Armut zu bekämpfen. Die Massnahmendiskussion kann dabei nicht ausschliesslich aus einer armutspolitischen Perspektive geführt werden; vielmehr muss sie in finanzielle Rahmenbedingungen und in die bundesstaatliche Kompetenzordnung eingebettet sein (siehe Kapitel 15–16). In einem zweiten Schritt werden die Einzelmassnahmen anhand verschiedener Kriterien priorisiert (siehe Kapitel 17).

Sensibilisierung

Massnahmen zur Armutsbekämpfung sind meistens in der Sozialpolitik angesiedelt. Für eine umfassende und vor allem präventive Armutsbekämpfungspolitik braucht es jedoch auch in anderen Politikbereichen eine Sensibilisierung für die Armutsproblematik. Ohne das verankerte Bewusstsein darüber, wie Chancengerechtigkeit gefördert werden könnte (u. a. in der Bildungs-, Familien-, Steuer- und Arbeitsmarktpolitik), kann die Armutsbekämpfung keine nachhaltige Wirkung erzielen. Dieses Bewusstsein kann weiter gefördert und entwickelt werden: durch die bestehende *Kommission für Sozial- und Existenzsicherungspolitik*, die *Sozialverträglichkeitsprüfung* und die *erweiterte Analyse der wirtschaftlichen Situation der Bevölkerung*, die deshalb als prioritäre Massnahmen weiterzuverfolgen sind.

Priorisierung innerhalb der individuellen Existenzsicherung

Innerhalb der individuellen Existenzsicherung ist der gezielte Ausbau des Tagesschulangebots in den Schulferien zu priorisieren. Familien- und schulergänzende Kinderbetreuungsangebote fördern die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die ökonomische Unabhängigkeit von Familien sowie die soziale Integration von Kindern und Eltern. Zudem generieren sie Steuereinnahmen. Damit sind familien- und schulergänzende Kinderbetreuungsangebote in verschiedenen Politikfeldern verankert (Bildungs-, Familien-, Gleichstellungs- und Wirtschaftspolitik).

Der Regierungsrat hat im Rahmen seines Konzepts «Frühe Förderung» die Bedeutung der familienergänzenden Kinderbetreuung unterstrichen und einen Ausbau der Kinderbetreuungsangebote für Kinder im Vorschulalter priorisiert. Dies spricht dafür, nun den *Ausbau der Tagesschulen* prioritär zu fördern.

Priorisierung innerhalb der kollektiven Existenzsicherung – Prävention

Innerhalb der Präventionsangebote ist die *Action éducative en milieu ouvert (AEMO)* zu priorisieren: Der präventive und umfassende Ansatz von AEMO – bei erzieherischen, persönlichen, familiären, schulischen oder berufsbezogenen Problemen Unterstützung anzubieten – erfüllt den Anspruch nach politikbereichsübergreifendem Handeln beispielhaft. Das Angebot verspricht zudem auf lange Sicht eine deutliche Optimierung der Koordination und Vernetzung bestehender Angebote. Das wirkt sich wiederum günstig auf das Kosten-Nutzen-Verhältnis anderer, bereits bestehender Angebote aus. Weiter ist AEMO ein eindrückliches Beispiel, wie sich präventive Angebote als soziale Investitionen erweisen: Ein grosser Teil der Ausgaben können andernorts wieder eingespart werden; langfristig könnten die Einsparungen die getätigten Ausgaben sogar übersteigen.

Priorisierung innerhalb der kollektiven Existenzsicherung – Transferleistungen

Innerhalb der Transferleistungen hebt sich die *Harmonisierung von Stipendien und Sozialhilfe* von anderen Massnahmen aus verschiedenen Gründen ab: Einerseits steht die Koordination von zwei bestehenden Transferleistungen im Vordergrund. Das verbessert die Wirksamkeit der beiden Bedarfsleistungen und wirkt sich positiv auf deren Kosten-Nutzen-Gleichgewicht aus. Andererseits fördert die Harmonisierung die Chancengerechtigkeit im Bildungswesen und leistet dadurch einen zentralen Beitrag zur Armutsprävention.

Priorisierung innerhalb der kollektiven Existenzsicherung – Integration

Auf der Interventionsebene Integration hat die *Beratungskette und Begleitung Jugendlicher bis zu einer Anschlusslösung* eine hohe präventive Wirkung: Denn Jugendliche profitieren besonders von der beruflichen Integration. Zudem ist der Aufwand für diese Massnahme verhältnismässig gering: Da Jugendliche noch nahe an der Ausbildung sind, haben sie meist noch keine Entfremdung des Ausbildungsumfelds erfahren. Dieser ausgeprägt präventive Ansatz spricht für die Priorisierung der Beratungskette für Jugendliche.

Ausblick (siehe Abschnitt F)

Nach der Beratung des Sozialberichtes im Grossen Rat wird sich der Regierungsrat in erster Linie daransetzen, die Umsetzung der priorisierten Massnahmen, die unterschiedlichen Entscheidungswegen folgen, einzuleiten (je nach Massnahme Grosser Rat, Regierungsrat oder einzelne Direktion). Diese Umsetzung wird in Berücksichtigung der schwierigen finanziellen Situation des Kantons Bern allenfalls zeitlich zu etappieren sein.

Hinweise für eilige Leserinnen und Leser

- In der Einleitung werden theoretische Grundlagen (Kapitel 2 und 3), Grundbegriffe (Kapitel 3) und der Aufbau des Berichtes (Kapitel 5), mit den entsprechenden inhaltlichen Hinweisen, erläutert.
- Die wichtigsten empirischen Resultate sind jeweils am Anfang des entsprechenden Kapitels in aller Kürze zusammengefasst.
- Anhang A5 beinhaltet ein Glossar, in dem die wichtigsten im Text verwendeten Begriffe kurz erläutert werden.



Einleitung

1

Verortung des Berichts in der armuts- politischen Diskussion

Armut und soziale Benachteiligung grenzen aus. Und sie fördern das Bedürfnis, andere auszugrenzen. Gesellschaftliche Errungenschaften, an denen man nicht partizipieren zu können glaubt, lehnt man oft ab, ist selbst nicht mehr bereit, soziale Verantwortung zu übernehmen. Armut hat daher Auswirkungen auf die Betroffenen, aber auch auf die Gesamtgesellschaft. Auch aus diesem Grund muss es ein Anliegen der Gesamtgesellschaft sein, Armut zu bekämpfen. 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.

Allerdings unterliegen viele Aufgabenfelder, in denen Beiträge zur Armutsbekämpfung geleistet werden, nicht der kantonalen Steuerung. Insbesondere auf die Ausgestaltung der bundesrechtlich geregelten Sozialversicherungen oder das Verhalten der wirtschaftlichen Akteure kann der Kanton nur teilweise oder indirekt Einfluss ausüben.

Der erste Sozialbericht des Kantons Bern, der im Dezember 2008 veröffentlicht wurde, hat die armutspolitische Diskussion im Kanton Bern neu angestossen. Er stiess in Politik und Fachwelt, auch ausserhalb des Kantons, auf ein nachhaltiges und breites Interesse. Mit der Analyse der wirtschaftlichen Situation der Berner Bevölkerung auf Basis der Steuerdaten hat man eine fundierte Faktengrundlage für eine sachliche Diskussion geschaffen. Die öffentliche und die mediale Wahrnehmung verlagerte sich (zumindest teilweise) weg von einzelnen Missbrauchsfällen hin zu einer Sensibilisierung für eine traurige Realität, von der leider ein beachtlicher Teil der Kantonsbevölkerung betroffen ist: Der erste Sozialbericht zeigte auf, dass rund 12 Prozent der Haushalte im Kanton Bern arm oder armutsgefährdet sind. Als Folge der gewonnenen Erkenntnisse und seiner Betroffenheit darüber formulierte der Gesundheits- und Fürsorgedirektor Philippe Perrenoud nach der Veröffentlichung des Berichts das Ziel, die Armut im Kanton Bern innert zehn Jahren zu halbieren. Damit war die armutspolitische Diskussion neu lanciert.

Im Juni 2009 lud die Gesundheits- und Fürsorgedirektion zum ersten Sozialgipfel des Kantons Bern ein, an dem über hundert Personen teilnahmen. Einen Schwerpunkt bildete die Diskussion präventiver Massnahmen zur Verhinderung von Armut. Eine präventive Armutspolitik hat zum Ziel, gefährdeten Personen Hilfe zur Selbsthilfe zu bieten. Somit sollten sie gar nicht erst in eine Situation geraten, in der sie auf Sozialleistungen angewiesen sind. Die Ergebnisse der Diskussion flossen in einen ersten, schwergewichtig programmatischen Aktionsplan der Gesundheits- und Fürsorgedirektion zur Armutsbekämpfung ein.

Im zweiten Sozialbericht, der 2010 – im europäischen Jahr gegen Armut und soziale Ausgrenzung – erschien, wurde die Analyse aktualisiert und weiterentwickelt. Mit Datenreihen für den Zeitraum von 2001 bis 2008 konnte man die Entwicklung der wirtschaftlichen Situation der Bevölkerung und die Dynamik der Armutsproblematik darstellen. Die Analysen zeigten auf, dass die Armut im Kanton Bern im genannten Zeitraum, unabhängig von der konjunkturellen Entwicklung, kontinuierlich zugenommen hatte. Armut wurde damit auch als strukturelles Problem erkannt. Der Bericht rückte ferner die Situation von Jugendlichen und jungen Erwachsenen in den Vordergrund. Jugendliche und junge Erwachsene sind besonders stark von Armut betroffen und häufig auf Sozialhilfe angewiesen. Kritische Konstellationen in dieser Lebensphase, beispielsweise beim Übergang von der Schule in eine Ausbildung, wirken sich oft langfristig auf die Armutsgefährdung aus.

Mit den ersten beiden Sozialberichten wurde die Faktengrundlage für eine umfassende Armutspolitik im Kanton Bern geschaffen. Die Berichte liefern in zweierlei Hinsicht wichtige Erkenntnisse:

- Erstens zeigen sie auf, dass Armut auch im Kanton Bern eine Realität ist, die nicht in erster Linie konjunkturelle, sondern strukturelle Ursachen hat.
- Zweitens legen sie dar, dass die kantonale Sozialpolitik über ein breites und bewährtes Instrumentarium zur Armutsbekämpfung verfügt. Allein kann es aber die strukturellen Ursachen der Armut nicht nachhaltig beheben. Denn Armutsbekämpfung ist eine typische Querschnittsaufgabe, die eng mit verschiedenen Politikbereichen verknüpft ist. Folglich kann sie unter anderem nur durch eine Gesamtkoordination von insbesondere Sozial-, Familien-, Bildungs-, Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Steuerpolitik erfolgreich angegangen werden.

Gestützt auf diese Erkenntnisse nahm der Regierungsrat die Bekämpfung der Armut als Gesamtaufgabe in seine Richtlinien der Regierungspolitik 2011–2014 auf: «Mit der Armutsprävention soll erreicht werden, dass jede Person die Möglichkeit hat, eigenverantwortlich für die Existenzsicherung zu sorgen». Dazu gehört auch, dass sie «zumindest minimal am sozialen und kulturellen Leben teilhaben» kann.³ Bestehende kantonale Leistungen sollen besser koordiniert und damit effizienter werden. Da der beruflichen Integration für die Existenzsicherung eine zentrale Bedeutung zukommt, soll diese speziell gefördert werden. Im Dezember 2010 beschloss der Regierungsrat, bis Mitte der laufenden Legislatur einen Massnahmenplan zur Reduktion der Armut vorzulegen. Er soll darlegen, wie die Armut im Kanton Bern mit Massnahmen aus verschiedenen Politikbereichen bekämpft und verhindert werden kann. Unterstützt wird der Beschluss durch die Motion Lüthi (Bekämpfung der Armut im Kanton Bern), die einen Massnahmenplan der Regierung zur Bekämpfung der Armut im Kanton Bern fordert.⁴ Die Motion wurde vom Regierungsrat zur Annahme empfohlen und vom Grossen Rat mit deutlicher Mehrheit überwiesen (Beschluss zur Annahme am 1. Juni 2010: 106 Ja, 43 Nein, 1 Enthaltung).

Für die Erarbeitung des Massnahmenplans stellte der zweite Sozialgipfel im August 2011 einen wichtigen Teilschritt dar. Rund 160 Vertreterinnen und Vertreter aus Fachorganisationen, Politik, Kantons- sowie Bundesverwaltung und Wissenschaft beteiligten sich in verschiedenen Workshops aktiv an den Diskussionen und brachten ihr Wissen ein. Es wurden zahlreiche Massnahmen für eine umfassende Armutsbekämpfung zusammengetragen und erörtert. Die Ergebnisse aus den Workshops fliessen in die Erarbeitung des dritten Sozialberichts ein.

Auch auf nationaler Ebene hat das Thema Armut in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen. Zum einen veröffentlichte der Bundesrat im März 2010 in Erfüllung der Motion (06.3001) der nationalrätlichen Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit

³ Regierungsrat des Kantons Bern 2010: 3, 21.

⁴ Motion Lüthi, M 044/2010.

die «Gesamtschweizerische Strategie zur Armutsbekämpfung».⁵ Darin würdigt er das System der sozialen Sicherung in der Schweiz, stellt jedoch auch gewisse Mängel und Handlungsbedarf auf der Ebene des Bundes wie auch bei den Kantonen und Gemeinden fest. Er unterstützt die Aktivitäten der Kantone zur Bekämpfung der Armut und fordert sie auf, ihre Verantwortung für die Weiterführung und Umsetzung von Massnahmen zur Armutsbekämpfung im Rahmen ihrer Kompetenzen wahrzunehmen. Zum anderen formulierten verschiedene Fachorganisationen, wie die Caritas und die SKOS, Strategien zur Armutsbekämpfung.⁶ Die Caritas stellt die kantonalen Sozialberichterstattungen in den Vordergrund und attestiert dem Kanton Bern dabei eine Vorreiterrolle: Er sei bis anhin der einzige Kanton, der umfassend zur kantonalen Armutssituation berichte.⁷

Um aufzuzeigen, mit welchen Mitteln man im Kanton Bern Armut verhindern oder das Armutsrisiko verringern kann, ist es erforderlich, bestehende und neue Massnahmen aus verschiedenen Politikbereichen zu einer verbindlichen Planung zusammenzuführen. Bis anhin fehlte dem Kanton Bern eine solche konsolidierte Massnahmenplanung. Diese Lücke soll nun mit dem dritten Sozialbericht, der als Strategiebericht konzipiert ist, geschlossen werden. Er thematisiert grundsätzliche Fragen und Weichenstellungen (z. B. ob bestimmte Massnahmen weiterverfolgt werden sollen oder nicht; und wenn ja, in welcher zeitlichen Etappierung). Alle Massnahmen müssen für die Umsetzung in inhaltlicher, aber auch in finanzieller Hinsicht konkretisiert und den jeweils zuständigen Entscheidungsorganen vorgelegt werden. Je nach Massnahme kann dies der Grosse Rat, der Regierungsrat oder eine einzelne Direktion sein. Der Bericht enthält daher auch keine Indikatoren zur Überprüfung der Wirksamkeit (Monitoring); diese sind Teil der Konkretisierung und Umsetzung von einzelnen Massnahmen.

2

Das Modell der Existenzsicherung

In den ersten beiden Sozialberichten des Kantons Bern wurde die Funktionsweise der Existenzsicherung in der Schweiz in einem vereinfachten Modell dargestellt, welches für die Beschreibung und die Analyse der Armutssituation verwendet wurde. Es zeigt verschiedene Ebenen der Existenzsicherung auf und macht Zusammenhänge sichtbar. Das Modell baut darauf auf, dass die Sicherstellung des Lebensunterhaltes in der Schweiz in erster Linie durch Erwerbstätigkeit⁸ und familiäre Strukturen (individuelle Existenzsicherung) gewährleistet wird, in zweiter Linie durch eine Vielzahl unterschiedlicher privater und staatlicher Institutionen mit entsprechenden Ersatzleistungen (kollektive Existenzsicherung). Die beiden Teilsysteme sind eng miteinander verknüpft. Gesellschaftliche und wirtschaftliche Rahmenbedingungen sowie verschiedene Politikbereiche beeinflussen die Möglichkeiten und Instrumente der Existenzsicherung. Als typisches Querschnittsthema erfordert die Planung und Steuerung der Existenzsicherung unter anderem eine Gesamtkoordination von Sozial-, Familien-, Bildungs-, Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Steuerpolitik. Voraussetzung dafür ist ein stärkeres Bewusstsein für Armut und Existenzsicherung sowie für die kurz- und langfristigen Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Politikbereichen (Sensibilisierung).

Dass der Fokus der kantonalen Sozialberichterstattung auf den staatlichen Leistungen liegt, darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass Armutsbekämpfung ohne Zusammenarbeit mit den zahlreichen Akteuren der Zivilgesellschaft kaum denkbar wäre: also mit Selbsthilfeorganisationen, Kirchen, Hilfswerken oder anderen nichtstaatlichen Organisationen. Dies gilt gerade mit Blick auf die vielfältigen Angebote, die in diesem Rahmen

⁵ Bundesrat 2010.

⁶ Caritas 2010, Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS 2010, siehe Glossar.

⁷ Caritas 2012.

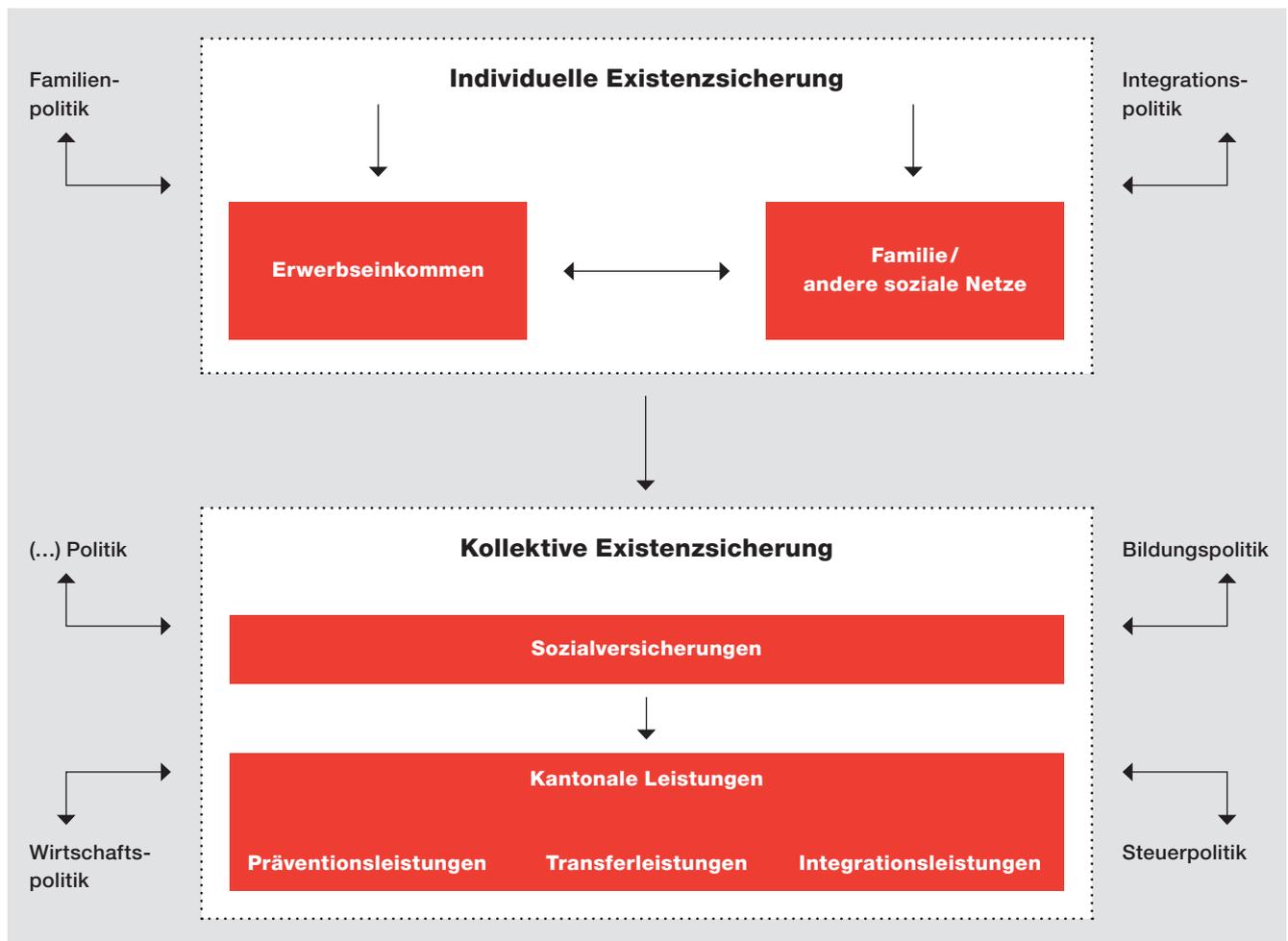
⁸ Siehe Glossar.

bereitgestellt werden und die – von der präventiven Beratungsleistung bis zur finanziellen Einzelfallhilfe – die ganze Leistungspalette abdecken.

Da sich das Modell für die Analyse des systemischen Zusammenspiels gut bewährt hat, kommt es auch im vorliegenden Bericht zur Anwendung: Die bestehenden und die neuen Massnahmen zur Armutsbekämpfung werden mit Hilfe des Modells verortet. Indem Massnahmen den verschiedenen Interventionsebenen zugeordnet werden, zeigt sich, wo die einzelnen Massnahmen ansetzen und welche Wechselwirkungen zwischen ihnen zu erwarten sind. Dies ist vor allem für eine Priorisierung und Auswahl von Massnahmen, die sich effizient ergänzen sollen, von Bedeutung.

Abbildung 1

Das Schweizerische Modell der Existenzsicherung



Sensibilisierung

Armut und Existenzsicherung ist ein Querschnittsthema, das über die Sozialpolitik hinausgeht. Die Folgen mangelnder Existenzsicherung werden zuerst in der Sozialpolitik spürbar; deren Ursachen liegen aber oft in anderen Politik- und Lebensbereichen. Nicht alle Lebensbereiche sind gleich eng mit der Existenzsicherung verbunden: Bildung und Erwerbsarbeit haben einen ungleich direkteren Einfluss auf die Möglichkeiten, die Existenz aus eigener Kraft zu sichern als beispielsweise die Ausgestaltung des Steuersystems. Alle Bereiche können aber einen Beitrag zur Existenzsicherung leisten. Voraussetzung dafür ist, sich über die kurz- und langfristigen Zusammenhänge von Armut und Existenzsicherung bewusst zu werden. Sensibilisierung steht im Modell der Existenzsicherung daher für die Frage, wie und wo Akteure aus anderen Politikfeldern in ihrer täglichen Arbeit einen Beitrag zur Armutsbekämpfung leisten können.

Individuelle Existenzsicherung

In der Schweiz liegt die Existenzsicherung primär in der Verantwortung jeder einzelnen Person. Es gilt die Annahme, dass jede erwachsene Person in der Lage sein sollte, durch Erwerbstätigkeit oder dank familiärer Unterstützung die eigene Existenz zu sichern. Erwerbsarbeit und Familie gelten somit als primäre Quellen der Existenzsicherung. Sie werden von verschiedenen Politikbereichen beeinflusst.

Neben den Möglichkeiten, ein existenzsicherndes Einkommen zu generieren, spielen auch Zwangsausgaben wie Steuern, Miete und Krankenversicherungsprämien eine wichtige Rolle. Vom Einkommen abgezogen, definieren sie das verfügbare Einkommen, das einem Haushalt zur Deckung des materiellen Bedarfs übrig bleibt.

Erwerbseinkommen

Die Analysen der Steuerdaten belegen, dass das Erwerbseinkommen für Personen im Erwerbsalter mit Abstand die wichtigste Einkommensquelle ist. Neben der Existenzsicherung kommt der beruflichen Integration zudem auch eine grosse soziale Bedeutung zu. Sie erlaubt die Teilnahme am gesellschaftlichen und kulturellen Leben und bietet Möglichkeiten zur sozialen Integration.

Die Möglichkeit, ein Erwerbseinkommen zu erwirtschaften, hängt nicht nur von den Fähigkeiten und Bemühungen der einzelnen Personen ab. Sie ist auch stark von strukturellen Rahmenbedingungen beeinflusst, etwa ein chancengleicher Zugang zum Bildungssystem, ausgebaute Strukturen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf, existenzsichernde Lohnstandards sowie ein entsprechendes Arbeitsplatzangebot.

Familie/andere soziale Netze

Neben der Erwerbsarbeit sind die Familie und andere soziale Netze eine primäre Quelle der Existenzsicherung. Abgesehen von der finanziellen Unterstützung – durch Unterhaltszahlungen oder Vermögenstransfers – und der Betreuung oder Pflege von Kindern, Betagten, Kranken oder Menschen mit Behinderungen, bieten Familien und soziale Netze weitere vielfältige soziale Unterstützung in Alltags- wie in Krisensituationen. Fällt diese Unterstützung weg, sind Personen in prekären Situationen schneller nur noch auf sich gestellt.

Die gesellschaftlichen Veränderungen in den letzten Jahrzehnten wirken sich auf die Familienstrukturen und allgemeiner auf Formen des gesellschaftlichen Zusammenlebens aus. Die höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen erfordert beispielsweise neue Arten der Arbeitsteilung in Familien. Die zunehmend erwartete Mobilität von Erwerbstätigen konfrontiert soziale Netze mit grösseren räumlichen Distanzen. Die Veränderungen stellen unsere Gesellschaft vor die Herausforderung, angepasste Regelstrukturen und Instrumente bereitzustellen, um Familien und andere soziale Netze zu unterstützen.

Kollektive Existenzsicherung

Nach dem Sozialzielkatalog der Bundesverfassung haben sich Bund und Kantone in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative unter anderem dafür einzusetzen, dass jede Person an der sozialen Sicherheit teilhat.⁹ Die Instrumente der kollektiven Existenzsicherung sollen der Bevölkerung Sicherheit gegen die Wechselfälle 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. Sozialversicherungen wie kantonale Sozialleistungen beruhen inhaltlich auf drei Säulen: Prävention, Transferleistungen¹⁰ und Integration. Dieses Dreisäulenmodell verdeutlicht, dass Existenzsicherung nicht auf existenzsichernde Geldleistungen beschränkt ist; vielmehr muss sie in einem weiter gefassten Sinn verstanden werden.

⁹ Art. 41 Abs. 1 Bst. a BV.

¹⁰ Siehe Glossar.

Die einzelnen Instrumente der kollektiven Existenzsicherung sind eng mit verschiedenen Politikbereichen verknüpft: So ist beispielsweise der Erfolg von Massnahmen der beruflichen Integration stark abhängig von der Zusammenarbeit der Akteure aus verschiedenen Politikbereichen. Eine Person kann nur mit Hilfe der Bemühungen von Arbeitgebern, Bildungsverantwortlichen und den verantwortlichen Personen in Sozial(versicherungs-)behörden angemessen betreut und in den Arbeitsmarkt integriert werden.

Sozialversicherungen

Die bundesrechtlich geregelten Sozialversicherungen haben zum Hauptziel, die wirtschaftlichen Folgen spezifischer sozialer Risiken abzudecken, die die Existenzsicherung gefährden können. Solche spezifischen Risiken sind zum Beispiel Invalidität, Alter, Krankheit, Arbeitslosigkeit¹¹ oder Familienlasten. Die verschiedenen Sozialversicherungszweige stellen ein breites Angebot an Präventions-, Transfer- und Integrationsleistungen bereit. Im Falle des Eintritts eines Risikos sollen diese die wirtschaftlichen Folgen lindern oder beseitigen. Darunter fallen Eingliederungsmassnahmen, die Bereitstellung von Hilfsmitteln, Erwerbsausfallentschädigungen oder Renten, um nur einige zu nennen. Die Leistungen der verschiedenen Sozialversicherungszweige werden nach dem Versicherungsprinzip¹² weitgehend bedarfsunabhängig ausgerichtet: Tritt das versicherte Ereignis ein – beispielsweise das AHV-Rentenalter –, so werden die Leistungen an den Versicherten ausgerichtet, ohne dass dessen wirtschaftliche Situation im Einzelnen abgeklärt wird.

Kantonale Sozialleistungen

Die kantonalen Sozialleistungen kommen zum Tragen, wenn ein soziales Risiko oder eine Ursache für eine Bedürftigkeit nicht oder nur ungenügend durch die Sozialversicherungen abgedeckt wird. Der Kanton Bern verfügt über ein breites Spektrum an Sozialleistungen und Angeboten. Ein grosser Teil der kantonalen Sozialleistungen sind bedarfsabhängige Leistungen. Sie folgen dem Subsidiaritätsprinzip¹³ und setzen die Hilfsbedürftigkeit der Antragssteller voraus. Eine Ausnahme bilden die Präventionsleistungen, die grundsätzlich der gesamten Bevölkerung zur Verfügung stehen.

Interventionsebenen und Säulen der Existenzsicherung

Um die Sicherung der Existenz zu unterstützen, kann auf der individuellen wie auf der kollektiven Ebene interveniert werden: Familien- und schulergänzende Kinderbetreuungsangebote fördern beispielsweise die individuelle Existenzsicherung, indem sie die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit vereinfachen. Präventive Angebote, etwa die Mütter- und Väterberatung, oder Transferleistungen, etwa die Verbilligung der Krankenversicherungsprämien, setzen auf der Interventionsebene der kollektiven Existenzsicherung ein.

In der kollektiven Existenzsicherung unterscheidet man die Bereiche Prävention, Transferleistungen und Integration. Diese drei Säulen der Existenzsicherung eignen sich, um sowohl die Leistungen der Sozialversicherungen wie auch jene der kantonalen Sozialleistungen zu erfassen und zu beschreiben.

Das Bewusstsein, dass verschiedene Politikfelder indirekte Auswirkungen auf die ökonomische Situation der Bevölkerung haben können, ist in vielen Kreisen noch wenig entwickelt. Deshalb braucht es für eine umfassende und präventive Existenzsicherungspolitik Interventionen, die zur Sensibilisierung für die Themen Armut und Existenzsicherung beitragen. Die Sensibilisierung ist demzufolge eine eigene Interventionsebene, die auch im Umfeld der individuellen und kollektiven Existenzsicherung und in den verschiedenen Politikbereichen stattfinden muss.

¹¹ Siehe Glossar (Begriff «Erwerbstätige»).

¹² Siehe Glossar.

¹³ Siehe Glossar.

Grundbegriffe der Sozialberichterstattung des Kantons Bern

Der dritte Sozialbericht stützt sich auf die Vorarbeiten der ersten beiden Sozialberichte des Kantons Bern. Dies betrifft neben den Datenquellen (Steuerdaten und Sozialhilfestatistik) und der Methodik insbesondere auch die Grundbegriffe der Sozialberichterstattung und die Armutsdefinition. Die Begriffe und Definitionen haben sich zur Beschreibung und Analyse der Armutsproblematik und in der Armutspolitik bewährt. Eine Kontinuität in der Auswahl der Grundbegriffe und ihrer Definitionen gewährleistet die Vergleichbarkeit der Ergebnisse aus den verschiedenen Sozialberichten. Aufgrund der Orientierung an international gängigen Standards gilt dies auch über den Kanton Bern hinaus. Im Folgenden werden daher die Grundbegriffe der Sozialberichterstattung des Kantons Bern, wie sie in den ersten beiden Sozialberichten erarbeitet und definiert wurden, mit teilweisen Ergänzungen eingeführt.

Soziale Ungleichheit

Soziale Ungleichheit bezeichnet Formen von ungleicher Verteilung der wichtigen sozialen Güter und Lebenschancen. In jeder Gesellschaft gibt es soziale Ungleichheiten, sie können aber sehr unterschiedlich ausgeprägt sein und gelebt werden. Ebenso vielfältig und komplex sind die Mechanismen, die sie aufrechterhalten, verstärken und in Frage stellen. Soziale Ungleichheiten können grundsätzlich alle Gesellschaftsschichten und Altersgruppen betreffen und bestehen in den verschiedensten Dimensionen. Das Leben in der Stadt und auf dem Land etwa folgt deutlich unterschiedlichen Mustern. Auch ob jemand einen Lohn bezieht oder einen eigenen Betrieb führt, führt zu prägenden Unterschieden. Diese Beispiele zeigen, dass Ungleichheiten unvermeidlich sind. Sie sind längst nicht immer problematisch und demnach auch nicht immer in Frage zu stellen. Problematisch wird es, wenn sie als gesellschaftspolitisch nicht akzeptabel betrachtet werden oder besonders verletzte Gruppen – etwa Kinder oder Menschen mit einer Behinderung – betreffen. Dies gilt für soziale Ungleichheiten wie ethnische Diskriminierung, ungleiche Bildungs- und Berufschancen sowie ungleichen Zugang zum Gesundheitssystem. Eine besonders problematische Art sozialer Ungleichheit ist die Armut.

Armut

Armut ist ein vielschichtiges Phänomen. Je nach gesellschaftlichem und historischem Kontext nimmt es unterschiedliche Ausprägungen an und wird verschieden beurteilt. Eine universale Begriffsdefinition muss daher ausbleiben. In Übereinstimmung mit der OECD sind für eine Armutsdefinition des Kantons Bern folgende grundlegende Unterscheidungen zu treffen:

Eine erste wesentliche Unterscheidung ist diejenige 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: Eine Person gilt als arm, wenn sie im Vergleich zu den Menschen in ihrem Umfeld (z. B. Land, Kanton) 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 Ungleichheit. Die Armutsdiskussion in europäischen Ländern meint mit Armut implizit immer die relative Armut. Konsequenterweise gilt dies auch für diesen Bericht, gibt doch das Sozialhilfegesetz mit dem Ziel, dass die wirtschaftliche Hilfe auch «die angemessene Teilnahme am sozialen Leben» (Art. 30 SHG) ermöglichen soll, ein relatives Existenzminimum vor.

In der Forschung zu relativer Armut unterscheidet man verschiedene theoretische Ansätze: Der Ressourcenansatz definiert Armut als Unterausstattung mit finanziellen

Mitteln. In dieser Optik ist das Einkommen die einzige Ressource einer Person oder eines Haushaltes. Demgegenüber stellt das Lebenslagenkonzept einen mehrdimensionalen Ansatz dar. Er definiert Armut als Unterausstattung mit Ressourcen in den Bereichen Bildung, Arbeit, Wohnen, Gesundheit oder der Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben.¹⁴ Eine Weiterentwicklung des Lebenslagenkonzepts ist der Capability-Ansatz von Amartya Sen, der den Handlungsspielraum einer Person ins Zentrum setzt und Armut als Mangel an Handlungschancen definiert. Die Handlungschancen werden definiert durch die vorhandenen Güter (z. B. Einkommen) sowie die sozialen und strukturellen Möglichkeiten, diese Güter so einzusetzen, dass der persönliche Handlungsspielraum erweitert werden kann.¹⁵

Inhaltlich kann man diese Ansätze nicht völlig voneinander trennen. Defizite in den Lebensbereichen Bildung, Arbeit, Wohnen, Gesundheit und der Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben sowie damit verbundene eingeschränkte Handlungschancen sind oftmals die Ursachen für eine Einkommensschwäche. Umgekehrt wirkt sich finanzielle Bedürftigkeit auf die Handlungschancen einer Person aus und ist daher ein zentraler Hinweis für ein bestehendes Armutsproblem. Wer also von Armut spricht, redet nicht nur über den Kontostand, sondern auch über die Lebenssituation der betroffenen Menschen.

Eine in der Literatur weit verbreitete Definition von Armut geht auf einen Entschluss des Rates der Europäischen Union im Jahr 1984 zurück. Sie vermag diese Mehrdimensionalität zu erfassen: «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.»¹⁶

Armutsgrenze

Da sich die Messung der Armut auf objektive, quantifizierbare Faktoren abstützen muss, verwendet man in empirischen Untersuchungen einen eingeschränkten Armutsbegriff. Dieser beschränkt sich auf die Ausstattung mit finanziellen Gütern. Diese Einschränkung ist nicht nur aus praktischen Gründen notwendig, sondern auch inhaltlich sinnvoll. Denn die prekäre finanzielle Situation ist zwar nicht der einzige, aber ein zentraler Hinweis für eine Armutssituation.

Analog zum Begriff der Armut kann auch die Armutsgrenze aus einer absoluten und einer relativen Perspektive definiert werden. Die absoluten Armutsgrenzen korrespondieren dementsprechend mit jenem Einkommen, das zur Befriedigung eines Grundbedarfs notwendig ist. Die relativen Armutsgrenzen definiert man im Verhältnis zum mittleren Einkommen. Mit der Orientierung am mittleren Einkommen zeigt die relative Armutsgrenze auf, inwiefern die unteren Einkommen am mittleren oder allgemeinen Lebensstandard teilhaben können. Damit wird der sozialpolitischen Forderung, dass möglichst viele am allgemeinen Wohlstand in der Schweiz teilhaben können, Rechnung getragen.

In der Schweiz gibt es keinen politischen Konsens über eine einheitlich definierte Armutsgrenze. Auf gesetzlicher Ebene gibt es 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 staatliche Unterstützungszahlungen.

In der Armuts- und Wohlstandsliteratur verwendet man in erster Linie verteilungsorientierte Armutsgrenzen. Diese bezeichnen Menschen als arm, die viel weniger Geld zur Verfügung haben als die grosse Mehrheit der Bevölkerung. Verteilungs-

¹⁴ Leu et al. 1997, Ulrich/Binder 1998.

¹⁵ Drilling 2004.

¹⁶ Kehrl/Knöpfel 2006: 26.

orientierte Armutsgrenzen bilden die Basis der meisten internationalen Armutsvergleiche; ebenso werden sie für Untersuchungen zur Schweiz oder zu einzelnen Kantonen verwendet.¹⁷

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 Einkommen geringer ist als 60 Prozent des mittleren verfügbaren Einkommens (Median¹⁸) aller Haushalte. Im Kanton Bern waren dies 2010 für einen Einpersonenhaushalt monatlich 2313 Franken (vgl. dazu die Ausführungen in Kapitel 7). Erreicht der Haushalt nicht mal die 50-Prozent-Grenze des mittleren verfügbaren Einkommens, so wird er als arm bezeichnet. Diese Grenze lag 2010 bei 1927 Franken. Bedenkt man, dass eine Person mit diesem Betrag insbesondere Wohnungsmiete, Prämie der Krankenversicherung und allgemeine Lebenshaltungskosten decken muss, scheinen diese beiden Grenzen vernünftige Indikatoren für die Armutgefährdung 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. In seiner Antwort auf die Interpellation Blaser (Armut gleich arm?)¹⁹ stellte der Regierungsrat am 9. September 2009 klar, dass er sich für sein Verständnis von Armut auf die Definitionen des ersten Sozialberichts stützt. Er bekräftigte damit die Verwendung einer relativen Armutsgrenze und eines relativen Existenzminimums, wie es auch in Art. 30 SHG verankert ist.

Kritische Stimmen geben zu bedenken, dass es sich um eine relative Grenze handelt, deren Veränderung von der Entwicklung der Einkommensverteilung abhängt. Gelingt es breiten Kreisen des Mittelstandes, ihr Einkommen von einem Jahr zum nächsten massgeblich zu steigern, so erhöhen sich Armut- und Armutgefährdungsgrenze. Es ist deshalb theoretisch möglich, dass ein Haushalt mit bescheidenen finanziellen Mitteln im einen Jahr als nicht arm gilt und im anderen Jahr unter die angehobene Armutsgrenze sinkt, obwohl sich sein Einkommen nicht verändert hat. Dadurch könnte die Armut zwar überschätzt werden. Selbstverständlich sind auch umgekehrte Phänomene möglich. Die Befürchtung, die Armut zu überschätzen, wird allerdings durch den Vergleich mit anderen Armutsanalysen, die mit anderen Grenzwerten auf ähnliche Armutquoten kommen, entkräftet.²⁰

Im schweizerischen System der sozialen Sicherheit geht man implizit davon aus, dass jede erwachsene Person in der Lage sein sollte, ihre Existenz oder die Existenz ihrer Familie aus eigener Kraft zu sichern. Umgekehrt gilt als arm, wer dazu nicht in der Lage ist.

Gestützt auf diesen Grundsatz definiert der vorliegende Bericht als arm oder armutsgefährdet, wer seine Existenz nicht durch Erwerbseinkommen und/oder Sozialversicherungsleistungen sichern kann. Sozialversicherungsleistungen werden zum Erwerbseinkommen gerechnet, da der Anspruch auf die meisten Leistungen eng an die Erwerbsarbeit gekoppelt ist. In diesem Sinne wird bezüglich Sozialversicherungen eine Nachtransferarmut, bezüglich Bedarfsleistungen²¹ hingegen eine Vortransferarmut ausgewiesen. Dass ein Haushalt armutsgefährdet oder arm ist, bedeutet so gesehen, dass er seine finanzielle Selbständigkeit verloren hat; ohne gezielte staatliche Unterstützungsleistungen kommt er nicht oder nur sehr knapp über die Runden. Diese Definition ist die Grundlage für eine präventive Armutspolitik. Sie soll Rahmenbedingungen schaffen, die es möglichst vielen Personen ermöglichen, ihre Existenz aus eigener Kraft zu sichern. Möglichst wenige sollen auf die Unterstützung von Bedarfsleistungen angewiesen sein.

¹⁷ Wanner/Gabadiño 2008; Wanner 2012; Bundesamt für Statistik BFS 2012.

¹⁸ Siehe Glossar.

¹⁹ Interpellation Blaser-Gerber, I 177/2009.

²⁰ Bundesamt für Statistik BFS 2012.

²¹ Siehe Glossar.

Integration

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

Durch dieses statische, inhaltlich eng fokussierte Verständnis geht vergessen, dass es sich bei der Integration um einen generellen sozialen Prozess handelt: Er kennt weder einen klar umschriebenen Anfangspunkt noch einen objektiv definierten Endzustand. Der Prozess ist keineswegs nur auf Menschen mit Migrationshintergrund beschränkt, sondern betrifft in unserer Gesellschaft die verschiedensten Individuen und Personengruppen und bildet die Grundlage für ihren Zusammenhalt.

Es ist ein wechselseitiger Prozess zwischen Individuum und Gruppe, während dessen sich beide verändern, um etwas Neues zu schaffen.²² Er bedingt, dass sich nicht nur Individuen um Integration bemühen. Auch die Gesellschaft muss integrationsfreundliche Rahmenbedingungen schaffen, die eine berufliche und soziale Integration der einzelnen Personen ermöglichen.

Prävention

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

Um das Unerwünschte zu verhindern, werden die individuellen und sozialen Ressourcen auf zwei Arten gefördert und gestärkt. Einerseits können Rahmenbedingungen so verändert werden, dass jede Person Eigenverantwortung übernehmen und ihre Ressourcen optimal nutzen kann. Andererseits können die individuellen Ressourcen von Menschen oder Gruppen direkt gefördert werden.

- **Primäre Prävention:** Die primäre Prävention hat zum Ziel, die strukturell bedingten Ursachen einer sozialen Gefährdung zu beseitigen. Die strukturellen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen sollen so ausgestaltet werden, dass jede Person die Möglichkeit hat, ihre individuellen Ressourcen eigenverantwortlich und optimal für die Existenzsicherung zu nutzen. Die individuellen und sozialen Ressourcen zur Existenzsicherung werden demnach indirekt über geeignete Rahmenbedingungen gefördert. Mögliche Massnahmen hierzu wären beispielsweise die Förderung der Chancengerechtigkeit im Bildungssystem und genügend ausgebaute Strukturen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf.
- **Sekundäre Prävention:** Die sekundäre Prävention hat zum Ziel, kritische Lebenssituationen und damit verbundenes Risikoverhalten einzelner Personen oder Gruppen frühzeitig zu erkennen und zu vermeiden. Kritische Lebenssituationen können bei Übergängen von einer Lebensphase in eine andere entstehen, beispielsweise bei der Gründung einer Familie oder während den emotionalen und sozialen Entwicklungsphasen in der Jugend. Da diese Übergangsphasen eine Anpassung an eine neue Lebenssituation erfordern, können sie potenzielle Krisen auslösen. Der erste Schritt zur Früherkennung solcher Situationen und kritischer Verhaltensweisen ist, potenziell gefährdete Individuen zu identifizieren. Um eine möglichst breite Früherkennung zu gewähren, richten sich die Angebote der sekundären Prävention nicht an spezifische Risikogruppen, sondern grundsätzlich an die ganze Bevölkerung oder an spezifische Bevölkerungsgruppen (z. B. Kinder und Jugendliche, junge Väter und Mütter). Erst durch einen breiten Zugang zu Präventionsangeboten kann man potenziell gefährdete Gruppen oder Individuen frühzeitig identifizieren. So stehen beispielsweise Angebote der offenen Kinder- und Jugendarbeit allen Kindern und Jugendlichen zur Verfügung. Über die offene Kinder- und Jugendarbeit können Kinder und Jugendliche in schwierigen Lebenssituationen frühzeitig erkannt und entsprechend unterstützt werden. Ohne breit zugängliche Angebote wäre es schwierig, betroffene Kinder und

²² Strohmeier/Knöpfel 2005.

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

4

Steuerdaten als Grundlage für die Sozialberichterstattung

Die Steuerdaten eignen sich besonders gut als Datengrundlage, um die wirtschaftliche Situation der Berner Bevölkerung zu analysieren: Sie erfassen den grössten Teil der Haushalte²³ und ermitteln neben den Erwerbs-, Renten- und anderen Einkommen auch die Vermögen der Haushalte. Dies ermöglicht, bei der Ermittlung der Armutsbevölkerung neben dem verfügbaren Einkommen (= Bruttoeinkommen²⁴ abzüglich Zwangsabgaben wie Steuern, Alimente²⁵, lohnabhängige Sozialversicherungsabzüge und eines Teils der Berufsauslagen²⁶) auch fünf Prozent des Vermögens zu berücksichtigen. Einkommensschwache Haushalte mit einem grossen Vermögen werden zudem aus der Armutsbevölkerung ausgeschlossen.²⁷ Damit vermeidet man, dass Haushalte aufgrund eines kleinen Einkommens als arm erscheinen, obwohl sie über ein hohes Vermögen verfügen. Dies gelingt in der Art mit keiner anderen Datenquelle. Für die Analyse der Steuerdaten wurden externe Experten eines privaten Forschungsbüros (Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien) beigezogen.

Die Steuerdaten vermitteln ein umfassendes Bild der wirtschaftlichen Situation der Berner Bevölkerung vor Inanspruchnahme bedarfsabhängiger Sozialleistungen wie beispielsweise Ergänzungsleistungen zur AHV/IV und Sozialhilfe. Gemäss dem Schweizer System der Existenzsicherung gilt als arm, wer nicht fähig ist, seinen Lebensunterhalt aus eigener Kraft zu sichern. Es ist demzufolge zweckdienlich, für die Armutsdefinition von einer Vortransfersituation bezüglich Bedarfsleistungen auszugehen.

Ein weiterer Vorzug der Steuerdaten ist, dass sie sich im Vergleich zu Umfragen durch eine hohe Genauigkeit auszeichnen. Da es eine Pflicht zur Deklaration der verschiedenen Einkommen gibt, handelt es sich bei Steuerdaten gewissermassen um eine Vollerhebung²⁸. Fehlende Angaben sind selten, und Antwortausfälle gibt es kaum. Insgesamt gelten Steuerdaten als sehr verlässliche sozialwissenschaftliche Quelle.²⁹

Es sind allerdings administrative Daten, die nicht im Hinblick auf sozialwissenschaftliche Untersuchungen erhoben werden, sondern der Steuerlogik folgen. Dies führt bei der Analyse zu gewissen Herausforderungen, die im Folgenden erörtert werden.

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 macht das Zusammensetzen von Haushalten insbesondere bei älteren Kindern und Konkubinat³⁰:

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 also zum

²³ Nicht erfasst werden quellenbesteuerte Personen.

²⁴ Siehe Glossar.

²⁵ Siehe Glossar.

²⁶ Nicht berücksichtigt werden die Prämien der Krankenversicherung.

²⁷ Haushalte mit einem Reinvermögen über 120 000 Franken (150 000 bei Ehepaaren) gelten auch bei einem niedrigen Einkommen nicht als arm oder armutsgefährdet.

²⁸ Siehe Glossar.

²⁹ Wanner/Gabadinho 2008: 15 f.

³⁰ Siehe Glossar.

eigenen Steuersubjekt. Dieses Problem lässt sich befriedigend lösen, weil der Kanton Bern für die Prüfung des Anrechts auf Verbilligung der Krankenversicherungsprämien die Angaben aus den Steuerdaten in diesem Punkt durch Zuzug anderer Quellen korrigiert. Die 16- bis 25-Jährigen werden weiterhin dem Elternhaushalt zugeordnet, wenn sie weniger als 12 000 Franken pro Jahr verdienen.

Konkubinate sind weder aufgrund der Steuerdaten noch aufgrund der Prämienverbilligung identifizierbar. Weil bei Alleinlebenden ein Alleinstehendenabzug gemacht werden kann, wissen wir nur, wer wirklich alleinstehend ist. Die übrigen 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) auch ein grosser Teil der privaten Unterhalts- und Unterstützungszahlungen. Enthalten sind einzig die Alimente. Die Einkommen, die aufgrund von Steuerdaten berechnet werden, messen also die Situation der Haushalte nach Inanspruchnahme von Leistungen der Sozialversicherungen, aber vor Inanspruchnahme von bedarfsabhängigen Transferleistungen und privaten Unterstützungszahlungen.

Bei jungen Erwachsenen sind Unterhalts- und Unterstützungszahlungen von Eltern und anderen Verwandten besonders häufig. Ihre Gesamteinkommen lassen sich mittels Steuerdaten deshalb nicht zuverlässig bestimmen. Aus diesem Grund konzentrieren sich die Auswertungen zur Armut oder Armutsgefährdung auf Haushalte mit Dossierträgerinnen und Dossierträgern³¹ ab dem 26. Lebensjahr.

Fazit

Steuerdaten sind eine gute Grundlage der Sozialberichterstattung, denn:

- Sie sind *genau*: Es besteht eine Pflicht zur Deklaration aller Einkommen und Vermögen, deren Richtigkeit von der Steuerbehörde überprüft wird.
- Sie sind *umfangreich*: Die Steuerdaten erfassen die meisten Haushalte und ermitteln neben den Erwerbs-, Renten- und anderen Einkommen auch das Vermögen der Haushalte.
- Sie bilden die *wirtschaftliche Realität* gut ab: Die Steuerdaten vermitteln ein umfassendes Bild der wirtschaftlichen Situation. Bei der Ermittlung armer und armutsgefährdeter³² Haushalte werden zusätzlich zum Einkommen fünf Prozent des Vermögens angerechnet. Die Aussagekraft der Daten konnte verbessert werden, dank zusätzlicher, im Rahmen der Ermittlung des Anspruchs auf Verbilligung der Krankenversicherungsprämien gewonnener Informationen über Haushaltsstrukturen. Diese ermöglichen es, finanziell unselbständige Jugendliche und junge Erwachsene zwischen 16 und 25 Jahren dem Elternhaushalt zuzuordnen und bei der Berechnung des Haushalts-Äquivalenzeinkommens³³ zu berücksichtigen.

5

Gliederung und Aufbau des Berichts

Der Bericht ist inhaltlich in drei Teile gegliedert: In einem ersten Schritt umschreibt er die wirtschaftliche Situation der Kantonsbevölkerung und das heutige System der Massnahmen zur Existenzsicherung. Diese Erörterung des Ist-Zustandes knüpft an die ersten beiden Sozialberichte an. Die Auswertung der Steuerdaten und der Sozialhilfestatistik ermöglicht Aussagen zur ökonomischen Situation der Bevölkerung und deren Entwicklung. Der statischen Auswertung (Kap. 6–8) folgt eine summarische Beschreibung

³¹ Siehe Glossar.

³² Siehe Glossar.

³³ Siehe Glossar.

der bestehenden Massnahmen der Existenzsicherung (Kap. 9–11). In einem zweiten Schritt werden der Ist-Zustand analysiert und die bestehenden Instrumente mit ihren Vorzügen und Schwachstellen gewürdigt (Kap. 12–14). Das Aufzeigen von Schwachstellen oder Lücken im heutigen System der Existenzsicherung leitet bereits zum dritten Schritt über: Mit der Perspektive eines angestrebten Soll-Zustandes stellt der Bericht Massnahmen vor, von denen ein wirkungsvoller Beitrag zur Existenzsicherung erwartet werden kann; eine Reihe von Massnahmen für die Umsetzung werden dabei priorisiert (Kap. 15–17). Der abschliessende Teil (Kap. F) vermittelt einen Ausblick auf die weitere Entwicklung der Armutsbekämpfungspolitik des Regierungsrates.

B

Die wirtschaftliche Situation der Bevölkerung des Kantons Bern

Wichtigstes in Kürze

- Bei Personen im Erwerbsalter ist das Erwerbseinkommen die wichtigste Einkommensquelle (Kap. 6.1).
- Unter den Personen im Erwerbsalter ist die Erwerbsbeteiligung seit 2001 gestiegen – hauptsächlich aufgrund der häufigeren Erwerbstätigkeit der Frauen (Kap. 6.2).
- Die Bezugsquote³⁴ von Leistungen der Arbeitslosenversicherung ist aufgrund der konjunkturellen Entwicklung von 2008 bis 2010 deutlich gestiegen. Die Bezugsquoten der anderen Transferleistungen sind relativ stabil geblieben (Kap. 6.3).
- Die Bezugsquote der AHV/IV-Renten ist seit 2005 leicht und ab 2008 deutlicher zurückgegangen. Dies ist zu wesentlichen Teilen auf eine sinkende Anzahl von IV-Rentnern und -Rentnerinnen zurückzuführen (Kap. 6.3).
- Das verfügbare Einkommen der einkommensschwächsten Haushalte ist von 2001 bis 2010 teuerungsbereinigt um rund 20 Prozent gesunken (ohne Berücksichtigung der Rentnerhaushalte). Die oberen und mittleren Einkommensschichten konnten ihre Einkommen konstant halten oder leicht steigern (Kap. 6.4).
- Der Anteil der Haushalte, die kein Erwerbseinkommen versteuern, ist bei den einkommensschwächsten Haushalten mit Abstand am grössten. Er ist in dieser Einkommensgruppe seit 2001 kontinuierlich gestiegen, von 28 Prozent im Jahr 2001 auf 39 Prozent im Jahr 2010 (Kap. 6.4).
- Die Einkommen und Vermögen sind 2010 ungleicher verteilt als noch 2001 (Kap. 6.5).

Die Lebenschancen von Personen hängen nicht alleine von den finanziellen Mittel ab, über die sie verfügen. Neben ökonomischen sind soziale und kulturelle Ressourcen, wie beispielsweise Beziehungen und Bildung, ebenso entscheidend für unterschiedliche 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 für ein bestehendes Armutproblem. 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 ein Jahrzehnt, von 2001 bis 2010, darzustellen.³⁵

³⁴ Siehe Glossar

³⁵ Es sind keine interkantonalen Vergleiche möglich, da für andere Kantone z. T. keine Analysen vorhanden sind oder solche, die eine andere Datenbasis verwenden.

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. In den ersten beiden Sozialberichten des Kantons Bern untersuchte man daher die wirtschaftliche Situation der Bevölkerung anhand von Einkommens- und Vermögensverhältnissen. Der zweite Sozialbericht zeigt im Weiteren die Dynamik von Armut für die Periode von 2001 bis 2008 auf. An diese Arbeiten wird hier angeknüpft: Die Auswertungen werden um die Daten bis 2010 erweitert und weitere Aspekte beleuchtet. Ein eigener Abschnitt widmet sich beispielsweise der Erwerbsbeteiligung und ihrer Entwicklung.

Im Jahr 2010 lag das mittlere Einkommen der Haushalte des Kantons Bern bei 67 900 Franken (Median der Bruttohaushaltseinkommen³⁶): Je die Hälfte der Haushalte verfügte demnach über ein grösseres oder ein geringeres Einkommen. Von der gesamten Einkommenssumme stammen 67 Prozent aus Erwerbsarbeit, während die Renteneinkommen 20 Prozent und die deklarierten Vermögenserträge aus Wertschriften und Liegenschaften 10 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.

95,4 Prozent des Gesamteinkommens der Haushalte mit einer Dossierträgerin oder einem Dossierträger im Alter von 26 bis 30 Jahren stammen aus Erwerbsarbeit.³⁷ 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 allerdings nicht ganz trennscharf beschrieben werden. Es ist beispielsweise möglich, dass in einem «Rentnerhaushalt» noch 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 80,5 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 15,5 Prozent. Parallel dazu steigt der Anteil der Renteneinkommen in diesen Altersgruppen von 6,2 Prozent (56- bis 60-Jährige) auf 63,8 Prozent (66- bis 70-Jährige). Mit zunehmendem Alter werden auch die Vermögenseinkommen immer wichtiger: Sind sie bei den Haushalten mit einer Dossierträgerin oder einem Dossierträger im Alter von 26 bis 30 Jahren weitgehend vernachlässigbar, so machen sie in den Rentnerhaushalten zwischen 18 und 22 Prozent der gesamten Einkommenssumme aus.

³⁶ Siehe Glossar.

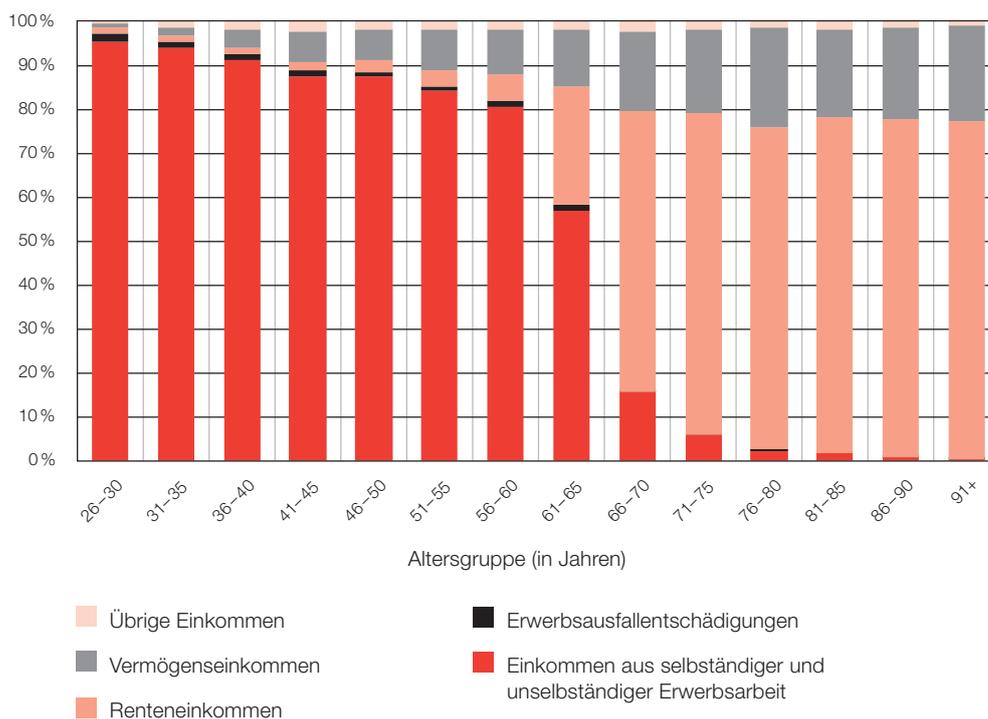
³⁷ Das Gesamteinkommen der Haushalte mit einem Dossierträger oder einer Dossierträgerin im Alter von 26 bis 30 Jahren betrug im Jahr 2010 rund 2,4 Mia. Franken.

Abbildung 2

Zusammensetzung des Haushaltseinkommens nach Alter der Dossierträgerin oder des Dossierträgers, 2010

Lesebeispiel

Bei den Haushalten mit einer Dossierträgerin oder einem Dossierträger im Alter von 41 bis 45 Jahren (4. Säule von links) machen die Erwerbseinkommen 87,6 Prozent des Haushaltseinkommens aus.



Grundgesamtheit: Haushalte mit Dossierträgerinnen und Dossierträgern ab 26 Jahren
 Erwerbseinkommen: Nettoeinkommen³⁸

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 Erbengemeinschaften und Miteigentum abzüglich Verlustvorträge

Quelle: Steuerverwaltung des Kantons Bern

6.2

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 wesentlich über die Verteilung des Wohlstands.

Im Jahr 2010 verzeichneten insgesamt 69 Prozent aller Personen ab 18 Jahren, die eine Steuererklärung einreichen oder als Partner beziehungsweise Partnerin in einer Steuererklärung erscheinen, ein Erwerbseinkommen.³⁹ Beschränkt man den Fokus auf jene Personen, die das Rentenalter noch nicht erreicht haben, sind es 87 Prozent. Die Erwerbsbeteiligung der Frauen im Alter von 18 bis 64 Jahren liegt dabei mit 83 Prozent um fast 10 Prozentpunkte tiefer als jene der Männer im Erwerbsalter (92 Prozent).

Abbildung 3 zeigt für die Jahre 2001 und 2010, wie sich die Erwerbsbeteiligung nach Alter und Geschlecht entwickelt hat. Bis Mitte 20 bewegt sich die Erwerbsbeteiligung der Frauen und Männer auf einem ähnlichen Niveau. Danach beginnt der Anteil der Frauen, die ein Erwerbseinkommen versteuern, zu sinken, während die Kurve der Män-

³⁸ Siehe Glossar.

³⁹ Um die Erwerbsbeteiligung und die Erwerbseinkommen näher zu untersuchen, 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.

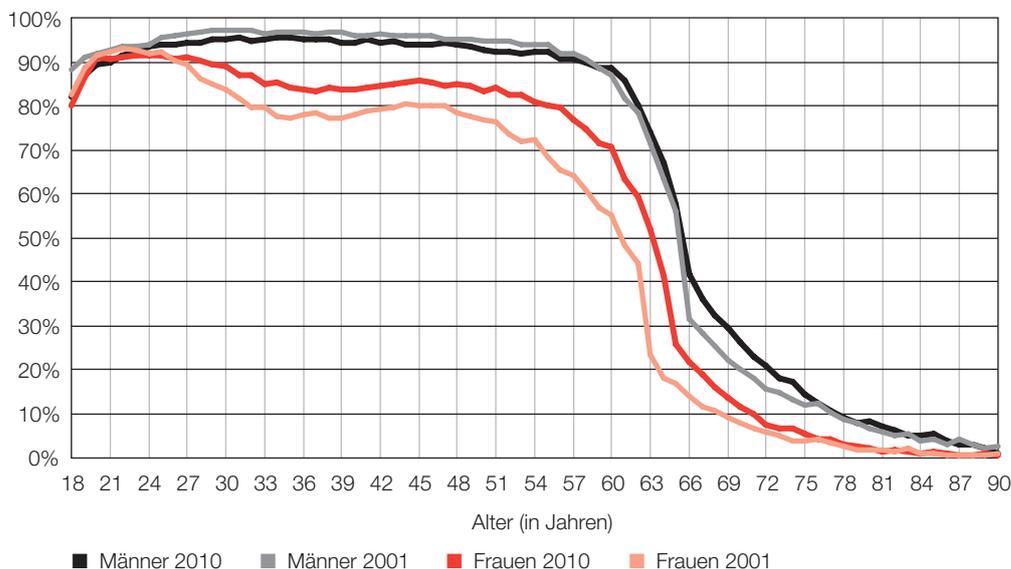
ner nach wie vor leicht ansteigt. Wie zusätzliche Auswertungen zeigen, ist dieser Effekt hauptsächlich auf Familiengründungen zurückzuführen. Am stärksten unterscheidet sich die Erwerbsbeteiligung von Frauen und Männern bei Paaren, die Kinder haben, oder bei älteren Paaren, deren Kinder aus dem gemeinsamen Haushalt ausgezogen sind.

Abbildung 3

Personen mit Erwerbsbeteiligung nach Alter und Geschlecht, 2001 und 2010

Lesebeispiel

Im Jahr 2001 waren 80 Prozent der 45-jährigen Frauen erwerbstätig. Im Jahr 2010 betrug der Anteil der erwerbstätigen unter den 45-jährigen Frauen 86 Prozent.



Grundgesamtheit: Personen ab 18 Jahren

Quelle: Steuerverwaltung des Kantons Bern

Ab Mitte 30 verlaufen die Kurven der Männer und Frauen auf verschiedenem Niveau mit kleinen Unterschieden relativ ähnlich. Die Erwerbsbeteiligung erreicht bei den Männern Mitte 30 den Höhepunkt (2010: 95 Prozent) und sinkt danach kontinuierlich (im Jahr 2010 bis auf 89 Prozent bei den 60-Jährigen). In den fünf Jahren vor Erreichen des ordentlichen Rentenalters sinkt sie ziemlich rasch. Bei den Frauen steigt die Erwerbsbeteiligung zwischen Ende 30 und Mitte 40 wieder leicht an und ist ab Anfang 50 rückläufig. Ein Jahr nach Erreichen des Rentenalters – also mit 66 beziehungsweise 65 Jahren – verzeichnen noch 42 Prozent aller Männer in irgendeiner Form ein Erwerbsskommen, bei den Frauen sind es noch 26 Prozent. Anschliessend sinken die Anteile kontinuierlich. Unter den 75-Jährigen beträgt die Erwerbsbeteiligung der Männer 14 Prozent, diejenige der Frauen 5 Prozent und bei den 80-Jährigen sind es noch 8 respektive 2 Prozent.

Wie hat sich die Erwerbsbeteiligung von Frauen und Männern im Zeitraum von 2001 bis 2010 entwickelt? Seit 2001 ist sie unter den Personen im Erwerbsalter von 85,6 auf 87,4 Prozent gestiegen. Dies ist ausschliesslich auf die häufigere Erwerbstätigkeit der Frauen zurückzuführen: Während die Erwerbsbeteiligung der Frauen im Erwerbsalter um gut 5 Prozentpunkte von 77,5 auf 82,8 Prozent zunahm, war sie bei den Männern leicht rückläufig (93,6 auf 91,6 Prozent).

Die Kurven zur Erwerbsbeteiligung von Frauen von 2001 und 2010 legen nahe, dass hauptsächlich die Mütter häufiger im Erwerbsleben bleiben oder dorthin zurückkehren. Der Rückgang der Erwerbsbeteiligung der Frauen ab Mitte 20 fiel 2001 noch deutlich stärker aus als 2010. Zusätzliche Auswertungen, die auch die Haushaltsform berücksichtigen, bestätigen diese Vermutung. Unter den Frauen im Alter von 26 bis 55 Jahren, die mit Partnern und Kindern zusammenleben, stieg die Erwerbsbeteiligung von 70,1 (2001) auf 80,0 Prozent (2010). Überproportional stark gestiegen ist die Erwerbsbeteiligung bei den Frauen ab Mitte 50, was hauptsächlich auf die Erhöhung des Rentenalters

der Frauen von 63 auf 64 Jahre im Jahr 2005 zurückzuführen ist. Anders verhält es sich bei den alleinerziehenden Müttern im Alter von 26 bis 55 Jahren: Bereits 2001 waren 89,8 Prozent erwerbstätig. Dieser Anteil hat sich nicht weiter erhöht, sondern lag 2010 bei 88,4 Prozent.

Bei den Männern sind die Veränderungen deutlich geringer. Überdurchschnittlich gesunken ist die Erwerbsbeteiligung der 18- bis 20-Jährigen. Dies kann teilweise längeren Ausbildungen (Vollzeitschulen, Studium) geschuldet sein und muss nicht ausschliesslich auf eine problematische Erwerbsintegration verweisen. Bis Anfang 60 verläuft die Kurve von 2010 leicht unter derjenigen von 2001, während die Erwerbsbeteiligung der Männer vor dem Erreichen des Rentenalters, und vor allem unter den 60- und 61-Jährigen, etwas gestiegen ist. Die deutlichsten Unterschiede treten jedoch nach dem Erreichen des Rentenalters hervor. Unter den 66- bis 70-jährigen Männern hat die Erwerbsbeteiligung um nahezu ein Drittel zugenommen, von 25,7 (2001) auf 33,8 Prozent (2010). Diese Zunahme ist mit den Steuerdaten nicht zu erklären. In der Regel dürfte es sich um kleinere Teilzeitbeschäftigungen handeln: Zwei Jahre nach Erreichen des Rentenalters verzeichnen die erwerbstätigen Männer im Mittel ein Erwerbseinkommen von 12 000 Franken und die Frauen eines von 6 700 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. Interessanterweise zeigt sich, dass der Anteil der Haushalte, in denen mindestens eine Person ein Erwerbseinkommen erzielt, trotz gesteigerter Erwerbsbeteiligung nicht zugenommen hat. Eher das Gegenteil ist der Fall: In den Haushalten mit einer Dossierträgerin oder einem Dossierträger zwischen 26 Jahren und ordentlichem Rentenalter sank der Anteil der Haushalte mit Erwerbseinkommen von 93,9 Prozent im Jahr 2001 auf 92,6 Prozent im Jahr 2010. Detailliertere Auswertungen, die die Erwerbsbeteiligung nach Haushaltstypen⁴⁰ und Erwerbsmodellen differenzieren, lassen folgenden Schluss zu: Die Erwerbsbeteiligung ist vor allem in Ehepaarhaushalten gestiegen, unter denen es wegen der zunehmenden Erwerbsbeteiligung von Frauen immer mehr Doppelverdiener-Haushalte gibt.

Entwicklung der Erwerbseinkommen

Die bisherigen Auswertungen haben sich auf die grundsätzliche Frage konzentriert, ob eine Person oder ein Haushalt überhaupt ein Erwerbseinkommen erzielt. Da das Erwerbseinkommen im Erwerbssalter den grössten Teil des Haushaltseinkommens ausmacht, ist aus sozialpolitischer Sicht ebenso interessant zu sehen, wie hoch die Einkommen ausfallen, und wie sie sich seit 2001 entwickelt haben. Das mittlere Erwerbseinkommen nach Geschlecht und Altersgruppe, das pro erwerbstätige Person versteuert wird, ist unter Berücksichtigung der Teuerung insgesamt leicht gestiegen (plus 1,5 Prozent). In der Regel haben die Erwerbseinkommen der Frauen deutlich stärker zugenommen als jene der Männer. Vermutlich dürfte dies zu wesentlichen Teilen auf eine Erhöhung von Erwerbsspenden, insbesondere von berufstätigen Müttern, zurückzuführen sein.

Bemerkenswert ist, dass die Finanz- und Wirtschaftskrise wie bei der Erwerbsbeteiligung auch in den Erwerbseinkommen keine grossen Spuren hinterlassen hat. Die Ausnahme bilden die 18- bis 25-Jährigen, deren mittlere Realeinkommen⁴¹ von 2008 zu 2010 gesunken sind. In den übrigen Altersgruppen haben die mittleren Realeinkommen zumindest leicht zugenommen.

⁴⁰ Siehe Glossar.

⁴¹ Siehe Glossar.

Als Transfereinkommen werden alle Zahlungen staatlicher Institutionen bezeichnet, die darauf abzielen, 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 und andererseits die sogenannten Bedarfsleistungen, das heisst staatliche Leistungen, die an Personen und Haushalte mit bescheidenen finanziellen Mitteln entrichtet werden. 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 grundlegend zwischen Personen im Erwerbsalter und solchen im Rentenalter. Während Transferleistungen im Erwerbsalter bestimmte Risiken wie beispielsweise Krankheit, Invalidität, Arbeitslosigkeit oder Tod absichern und nur von einer Minderheit der potenziell Anspruchsberechtigten bezogen werden, bilden sie im Rentenalter in der Regel die Basis des Haushaltseinkommens.

Bei Personen, die das ordentliche AHV-Alter erreicht haben, sind als Transferleistungen vor allem Renteneinkommen relevant. Fast alle verfügen über eine Rente aus der ersten Säule (AHV), der mittlere Jahresbetrag veränderte sich unter Berücksichtigung der Teuerung kaum. Die grösste Dynamik zeigt sich bei den Leistungen der zweiten Säule (berufliche Vorsorge). Der Bezug von Renten aus der beruflichen Vorsorge ist ansteigend. 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 Kapitaldeckungsverfahren⁴²). Die Auswertungen der Steuerdaten bis 2010 bestätigen die Ergebnisse und Trends der letzten Jahre. 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 Transfereinkommen⁴³ von Personen im Erwerbsalter von 2001 bis 2010. 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.⁴⁴ Grundsätzlich verläuft die Entwicklung der Bezugsquoten relativ stabil, auch zwischen 2008 und 2010 gab es nur wenige Veränderungen. Die Ausnahme bilden die Leistungen der Arbeitslosenversicherung, deren Bezug stark von der konjunkturellen Entwicklung abhängt.

⁴² Siehe Glossar.

⁴³ Bedarfsabhängige Transferleistungen, wie Sozialhilfe, Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, Verbilligung der Krankenversicherungsprämien oder Stipendien sind nicht steuerpflichtig und werden daher in den Steuerdaten nicht erfasst.

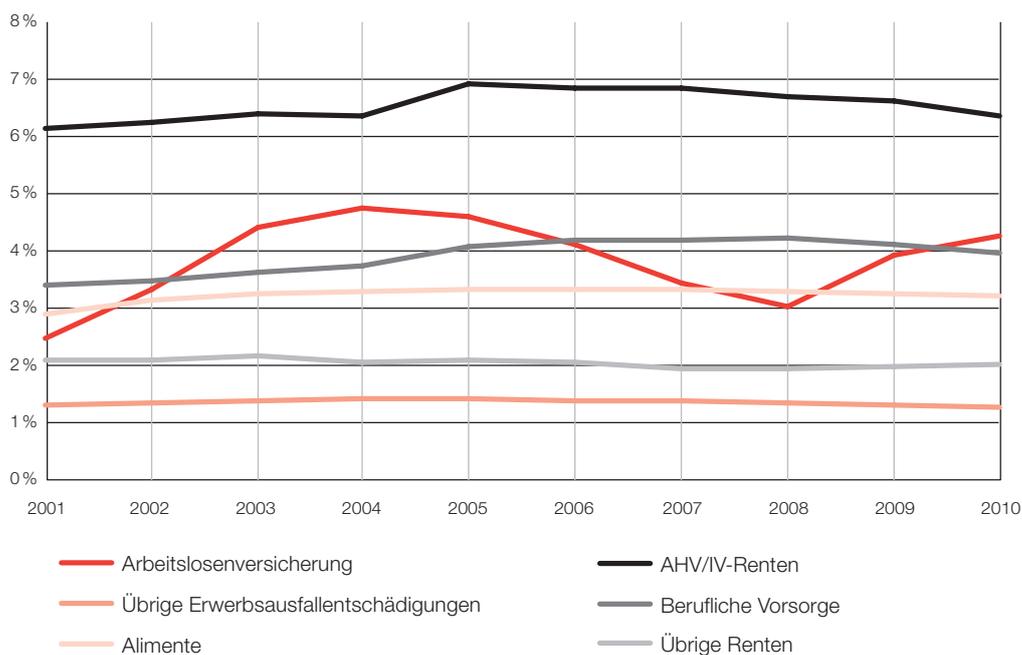
⁴⁴ Für die Analyse der Bezugsquoten von Transfereinkommen können Personen unter 26 Jahren problemlos einbezogen werden. Die Lücken in der Datenbasis (keine Angaben zu Unterstützungen von Eltern) spielen keine Rolle, weil keine gesamten Haushaltseinkommen berechnet werden.

Abbildung 4

Bezugsquoten von Transfereinkommen von Personen im Erwerbsalter, 2001–2010

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

Nachdem die Bezugsquote von Leistungen der Arbeitslosenversicherung von 2004 bis 2008 zurückgegangen war, erhöhte sie sich im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise deutlich von 3,1 auf 4,3 Prozent.⁴⁵ Auswertungen der Bezugsquoten nach Alter und Geschlecht sowie nach Altersgruppen zeigen auf, welche Personengruppen am stärksten von der Krise getroffen wurden:

Zum einen erreichte die Krise häufiger Männer als Frauen – zumindest soweit sich dies im Bezug von Arbeitslosengeldern niederschlägt. Die Bezugsquote stieg bei den Männern in allen Altersgruppen stärker an als bei den Frauen. Im Jahr 2008 hatten sich die Bezugsquoten der Frauen und der Männer noch auf einem ähnlichen Niveau bewegt (Männer: 3,0 Prozent, Frauen: 3,1 Prozent), 2010 lag jene der Männer mit 4,5 Prozent deutlich über der Bezugsquote der Frauen mit 4,0 Prozent. Dies hat hauptsächlich damit zu tun, dass sich die Krise besonders stark auf exportorientierte Industriebranchen auswirkte, in denen vor allem Männer beschäftigt sind (Metallindustrie und Maschinenbau, Elektrotechnik). Die Zunahme der Arbeitslosenzahlen von 2008 zu 2010 ist zu fast einem Drittel auf die Entwicklungen in der Industrie und im verarbeitenden Gewerbe zurückzuführen.

Zum anderen stieg die Arbeitslosigkeit bei jüngeren Menschen überdurchschnittlich stark. Besonders betroffen sind junge Erwachsene zwischen 20 und 25 Jahren, der Effekt lässt sich aber bis zu Personen Anfang 30 beobachten. Im Vergleich zur letzten Krise, in der die Arbeitslosigkeit ihren Höhepunkt 2004 erreichte, erging es den jungen Erwachsenen diesmal allerdings etwas besser. Bei Personen zwischen 21 und 30 Jahren sind die Bezugsquoten zwar überdurchschnittlich stark angestiegen, liegen aber deutlich unter den Quoten von 2004. Bei Personen über 30 Jahren ist der Unterschied zu den Verhältnissen von 2004 geringer.

⁴⁵ Diese Quote ist höher als die offizielle Arbeitslosenquote, weil sie alle Personen umfasst, die während eines Jahres mindestens einmal Leistungen der Arbeitslosenversicherung erhalten haben.

Bezugsquoten von AHV/IV-Renten

Bei den Bezugsquoten der übrigen Transferleistungen, die über die Steuerdaten erschlossen werden, zeichnet sich in der jüngeren Vergangenheit hauptsächlich bei den AHV/IV-Renten ein neuer Trend ab. Von 2004 zu 2005 war diese Quote wegen der Erhöhung des Frauenrentenalters von 63 auf 64 Jahre sprunghaft angestiegen, da die Erhöhung bewirkte, dass sich Frauen häufiger frühpensionieren liessen. Seither ist die Quote leicht und ab 2008 deutlicher zurückgegangen. Heute bewegt sie sich wieder auf dem Niveau von 2004. Dies dürfte in erster Linie den Revisionen der Invalidenversicherung zuzuschreiben sein. Zwar enthalten die Steuerdaten selbst keine Angaben darüber, um welche Art von Rente der ersten Säule es sich handelt. Doch zeigen die Statistiken des Bundesamtes für Sozialversicherungen, dass die Zahl der IV-Rentner und -Rentnerinnen im Kanton Bern seit 2005 um rund 1800 Personen gesunken ist. Daneben spielen auch andere Faktoren eine Rolle: Im selben Zeitraum hat die Zahl der Frauen, die eine Witwenrente beziehen, um mehrere hundert Personen abgenommen. Schliesslich haben 2010 deutlich weniger Frauen als im Vorjahr eine AHV-Rente vorbezo-gen.

Höhe von Transfereinkommen

Abbildung 5 zeigt das Mittel der Transfereinkommen (Median in Franken) von Leistungsbezügerinnen und Leistungsbezüger im Erwerbsalter.⁴⁶ Bezüglich der Entwicklung von 2008 zu 2010 fällt Folgendes auf:

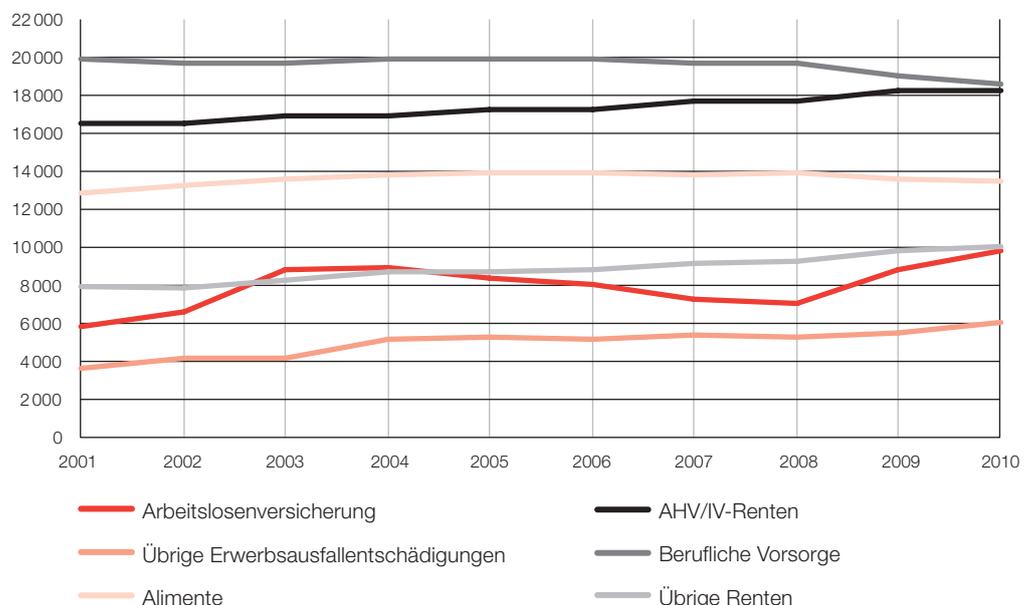
In der Arbeitslosenversicherung ist parallel zur Bezugsquote auch die Höhe der Leistungen, die die versicherten Arbeitslosen bezogen, deutlich gestiegen. Dies kann zwei Sachverhalten geschuldet sein: Zum einen ist es plausibel, dass die Arbeitslosigkeit im Durchschnitt länger dauerte; zum anderen ist es aber auch möglich, dass die Arbeitslosen vergleichsweise hohe versicherte Einkommen hatten.

Abbildung 5

Mittlere Höhe der Transfereinkommen (Median in Franken) von Personen im Erwerbsalter, 2001 – 2010 (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

⁴⁶ Von diesen Beträgen kann nicht ohne Weiteres auf die Leistungshöhe geschlossen werden, weil gewisse Transfereinkommen nur zur vorübergehenden Überbrückung von Erwerbsausfällen dienen. Eine Jahresleistung ist nicht alleine durch das Leistungsniveau bestimmt, sondern auch durch die Bezugsdauer.

Bei der beruflichen Vorsorge hat die mittlere Leistungshöhe pro Person erstmals relativ deutlich abgenommen. Am klarsten zeigt sich dies in der Altersgruppe der 56- bis 64-/65-Jährigen, die auch die grösste Bezugsquote ausweisen. Denkbar wäre, dass sich vermehrt Personen mit verhältnismässig geringen versicherten Einkommen vorzeitig pensionieren lassen, sei es aus freiem Willen oder aufgrund von Arbeitsmarktproblemen.

Bei den übrigen Kurven ist zu beachten, dass die ausgewiesenen Beträge nicht teuerungsbereinigt sind. So entspricht die leichte Zunahme der Renten aus der ersten Säule (AHV/IV) von 2001 bis 2010 in etwa der Teuerung. Dasselbe gilt für die übrigen Renten.

6.4

Einkommensverteilung

Um die wirtschaftliche Situation eines Haushaltes beurteilen und mit anderen vergleichen zu können, muss der Begriff des Haushaltseinkommens in zweierlei Hinsicht präzisiert werden: Zum einen muss das sogenannte verfügbare Einkommen ermittelt werden, das sich zusammensetzt aus Erwerbs- und anderen Einkommen, Vermögenseinkünften, Alimenten und Sozialversicherungsleistungen. Was aufgrund der Steuerdaten nicht als Einkünfte angerechnet wird, sind 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 bezahlte Alimente) aufgewendet werden muss, verringert sich das den Haushalten frei zur Verfügung stehende Einkommen. Um dem Umstand Rechnung zu tragen, dass in den einzelnen Haushalten unterschiedlich viele Personen vom verfügbaren Einkommen leben, muss zum anderen ein sogenanntes Äquivalenzeinkommen⁴⁷ 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 2010 rund 46300 Franken (Median). Dieser Betrag stand ihnen effektiv zur Verfügung, um ihren Lebensunterhalt inklusive Wohnen und Gesundheitskosten (insbesondere Prämie der Krankenversicherung) zu bestreiten. Gegenüber 2001 entspricht dies einem realen Wachstum von 4,1 Prozent. Bis 2006 hatte sich das mittlere verfügbare Äquivalenzeinkommen nur wenig verändert. Es blieb teuerungsbereinigt auf einem vergleichbaren Niveau. Von 2007 bis 2009 war es leicht angestiegen, 2010 ging es teuerungsbereinigt minim zurück.

Tabelle 1 und Abbildung 6 vermitteln einen genaueren Einblick in die Einkommensentwicklung von Haushalten, deren Dossierträgerinnen und Dossierträger im Erwerbsalter sind. Sie gliedern die Haushalte in zehn Gruppen (Dezile⁴⁸). Das erste Dezil umfasst den Zehntel der Haushalte mit den geringsten verfügbaren Äquivalenzeinkommen, das zehnte Dezil jene 10 Prozent mit den grössten Einkommen. Die Einkommen entwickelten sich im letzten Jahrzehnt sehr unterschiedlich: Während die oberen Einkommensschichten ihre Einkommen konstant halten oder leicht steigern konnten, sank das Einkommen der einkommensschwächsten Haushalte deutlich. Mit Ausnahme der Jahre 2008 und 2009 ging das verfügbare Äquivalenzeinkommen der finanzschwächsten Haushalte von Jahr zu Jahr merklich zurück.

Wie ist diese unterschiedliche Entwicklung der Einkommen zu erklären? Es deutet vieles darauf hin, dass der Zugang zum Arbeitsmarkt für die einkommensschwächsten Haushalte besonders problematisch ist. Denn der Anteil der Haushalte, die über das ganze Jahr keinerlei Erwerbseinkommen erzielten, stieg bei dieser Gruppe von 28,4 Prozent (2001) auf 39,0 Prozent (2010). Bei den einkommensschwächsten Haushalten mit einem Erwerbseinkommen sank dieses im Mittel nominal⁴⁹ von 16100 (2001) auf

⁴⁷ Siehe Glossar.

⁴⁸ Siehe Glossar.

⁴⁹ Siehe Glossar.

15000 Franken (2010).⁵⁰ Weil die Steuererklärungen bisher keine Angaben zum Beschäftigungsgrad enthalten, lässt sich nicht näher ermitteln, in welchem Ausmass reduzierte Erwerbsteuern oder sinkende Löhne für die tieferen Erwerbseinkommen verantwortlich sind. Auch ist nicht bekannt, wie gross in dieser Einkommensgruppe die Zahl der erwerbsfähigen Personen ist.

Tabelle 1

Verfügbares Äquivalenzeinkommen⁵¹ (Median, nominal in Franken) nach Dezilen, 2001–2010 (Haushalte mit Dossierträgerin bzw. Dossierträger im Erwerbsalter)

Lesebeispiel

Im Jahr 2010 hatten die Haushalte im ersten Dezil (1. Zeile von oben) im Mittel ein verfügbares Äquivalenzeinkommen von 12393 Franken pro Jahr (4. Spalte von links).

Dezil	Jahr			Veränderung 2001–2010		
	2001	...	2009	2010	nominal	real
1	15224		12995	12393	-18,6 %	-24,8 %
2	26087		27700	27680	6,1 %	-1,89 %
3	32194		35189	35292	9,6 %	1,5 %
4	37314		41203	41452	11,1 %	2,9 %
5	42060		46807	47141	12,1 %	3,8 %
6	46892		52469	52854	12,7 %	4,4 %
7	52413		78769	59257	13,1 %	4,7 %
8	59165		66533	67071	13,4 %	5,0 %
9	69307		78103	78702	13,6 %	5,1 %
10	93690		106082	106761	14,0 %	5,5 %
Total	44430		49574	49957	12,4 %	4,1 %

Veränderung 2001–2010 nominal: relative Veränderung ohne Berücksichtigung der Teuerung

Veränderung 2001–2010 real: relative Veränderung mit Berücksichtigung der Teuerung

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

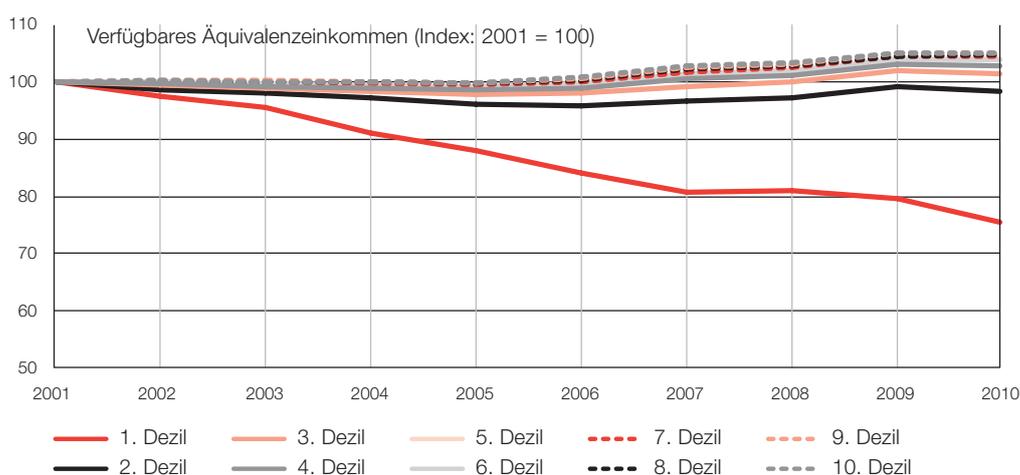
Quelle: Steuerverwaltung des Kantons Bern

Abbildung 6

Entwicklung des verfügbaren Äquivalenzeinkommens nach Dezilen (indexiert und teuerungsbereinigt), 2001–2010 (Haushalte mit Dossierträgerinnen bzw. Dossierträger im Erwerbsalter)

Lesebeispiel

Im Jahr 2007 betrug das teuerungsbereinigte, verfügbare Äquivalenzeinkommen der Haushalte im ersten Dezil im Vergleich zum Jahr 2001 nur noch gut 80 Prozent (1. Linie von unten).



Quelle: Steuerverwaltung des Kantons Bern

⁵⁰ Die Beträge wurden mittels Äquivalenzgewichten um die Haushaltsgrösse korrigiert. Da hier nur diejenigen Haushalte des ersten Dezils berücksichtigt wurden, die überhaupt ein Erwerbseinkommen verzeichnen, ist das Medianeinkommen höher als das Medianeinkommen aller Haushalte des ersten Dezils (Vgl. Tabelle 1).

⁵¹ Siehe Glossar.

Zusammensetzung der Einkommen nach Einkommensgruppen

Wie setzen sich die Einkommen der verschiedenen Einkommensgruppen zusammen? Welche Anteile des Gesamteinkommens machen Erwerbseinkommen, verschiedene Rentenbezüge oder Vermögenseinkünfte aus?

Erwerbssalter

Am auffälligsten sind die Unterschiede zwischen den Einkommensgruppen bezüglich Erwerbsbeteiligung: Von den Haushalten der einkommensschwächsten Gruppe (1. Dezil) versteuerten 2010 nur 61 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 sind jedoch nur noch gering.

Deutliche Unterschiede zwischen den Gruppen bestehen auch im Bezug von Renten der ersten Säule. Mehrheitlich dürfte es sich hier um IV-Renten handeln, dazu kommen Witwen- und Witwerrenten, Waisenrenten sowie Vorbezüge von AHV-Renten. Da ist die Bezugsquote in der zweitschwächsten Einkommensgruppe mit 22 Prozent am grössten. In der drittschwächsten sinkt sie um fast die Hälfte auf 12 Prozent. In der einkommensschwächsten Gruppe ist die Bezugsquote von Renten der AHV/IV mit 17 Prozent ebenfalls überdurchschnittlich hoch, aber doch geringer als in der etwas besser gestellten zweiten Gruppe. Grundsätzlich sind demzufolge Haushalte mit einer Dossierträgerin oder einem Dossierträger im Erwerbssalter, in denen mindestens eine Person eine Rente der AHV/IV bezieht, im Durchschnitt schlechter gestellt als Haushalte ohne solchen Rentenbezug. Ein Rentenbezug kann aber offensichtlich zumindest teilweise verhindern, dass Haushalte in die einkommensschwächste Gruppe sinken. Als alleinige Einkommensquelle – insbesondere ohne Leistungen der beruflichen Vorsorge – sind sie aber bekanntlich 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 ein minimales Einkommen verfügt.

Lesebeispiel

Von den Haushalten des ersten Dezils (1. Spalte von links) versteuerten im Jahr 2010 61,1 Prozent ein Erwerbseinkommen (1. Zeile von oben) und 17,0 Prozent ein Einkommen aus einer Rente der ersten Säule (AHV/IV) (7. Zeile von oben).

Tabelle 2

Häufigkeit von Einkommensquellen nach Einkommensgruppen, 2010 (Haushalte mit Dossierträger bzw. Dossierträgerin im Erwerbssalter)

Einkommensquelle		Einkommensgruppen (Dezile)										Total
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Erwerb	Erwerbseinkommen	61,1 %	87,0 %	94,8 %	96,3 %	97,0 %	97,3 %	97,7 %	98,1 %	98,3 %	98,3 %	92,6 %
	Erwerbsersatzleistungen ALV	6,8 %	10,7 %	10,7 %	8,8 %	6,8 %	5,6 %	4,4 %	3,2 %	2,6 %	1,5 %	6,1 %
	Taggelder KV, IV, UV, MV	1,7 %	2,6 %	2,3 %	1,8 %	1,5 %	1,4 %	1,1 %	1,0 %	0,9 %	0,8 %	1,5 %
	Erwerbsausfall übrige	1,4 %	1,5 %	1,4 %	1,4 %	1,2 %	1,3 %	1,2 %	1,1 %	0,8 %	0,7 %	1,2 %
Vermögen	Liegenschaftseinkommen	4,8 %	9,0 %	16,3 %	22,0 %	25,4 %	29,0 %	32,1 %	34,9 %	40,6 %	52,2 %	26,6 %
	Wertschrifteneinkommen	40,8 %	56,4 %	58,8 %	62,6 %	65,4 %	69,5 %	72,5 %	76,0 %	81,4 %	88,8 %	67,2 %
Rente	Rente AHV/IV	17,0 %	22,3 %	11,2 %	9,2 %	8,3 %	8,0 %	7,3 %	6,6 %	6,3 %	5,7 %	10,2 %
	Rente berufliche Vorsorge	3,5 %	5,6 %	6,4 %	6,6 %	6,9 %	7,0 %	6,8 %	6,5 %	6,4 %	6,0 %	6,2 %
	Renten übrige	1,6 %	2,2 %	2,2 %	2,1 %	2,1 %	2,2 %	2,1 %	1,8 %	1,9 %	1,8 %	2,0 %
Übrige	Alimente	7,8 %	10,2 %	10,3 %	7,4 %	5,3 %	4,0 %	2,9 %	2,3 %	1,8 %	1,2 %	5,3 %
	Übrige Einkommen anderes	8,6 %	12,7 %	10,2 %	8,9 %	8,9 %	9,1 %	8,9 %	9,7 %	11,5 %	15,6 %	10,4 %
Fallzahl	Anzahl Haushalte	33215	33216	33215	33215	33216	33216	33217	33213	33218	33214	332155

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, weil die Stellen für gering Qualifizierte besonders gefährdet sind, weil sie häufiger zu körperlichen Verschleisserscheinungen führen oder weil 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.

Rententalter

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. Das Muster, gemäss dem die Äquivalenzeinkommen mit zunehmendem Alter sinken, bleibt auch erhalten, wenn man die verfügbaren Äquivalenzeinkommen mit einem Vermögensverzehr von 5 Prozent berechnet. Das deutet darauf hin, dass die Vermögen im Alter nicht weiter aufgebaut werden. Ferner fällt auf, dass die Abstände zwischen den Einkommensgruppen zunehmen, wenn man die verfügbaren Einkommen mit einem Vermögensverzehr von 5 Prozent berechnet.

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 (40,5 Prozent) 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.

Sieht man vom einkommensstärksten Dezil ab, so ist der Trend deutlich: Je höher die Einkommensschicht, desto häufiger der Bezug von Renten der beruflichen Vorsorge. Im ersten Dezil beträgt die Bezugsquote von Renten der beruflichen Vorsorge lediglich 10 Prozent, im neunten Dezil 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 8 Prozent im ersten Dezil auf 41 Prozent im zehnten Dezil.

Die Interpretation dieses Sachverhalts ist nicht ganz einfach: Sind die Haushalte gerade 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?

Um diese Frage zu prüfen, wurden die Rentnerhaushalte mit Dossierträgerinnen und Dossierträgern bis 75 Jahre 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 Zehntels erzielen 45 Prozent ein Erwerbseinkommen, unter denjenigen des finanzschwächsten Zehntels 24 Prozent.

6.5

Vermögensverteilung

Nicht nur das Einkommen, sondern auch das Vermögen bestimmt die wirtschaftliche Situation eines Haushaltes. Es ermöglicht, den Lebensstandard auch dann zu halten, wenn eine Einkommensquelle vorübergehend ausfällt oder 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 ungleicher verteilt als die Einkommen.

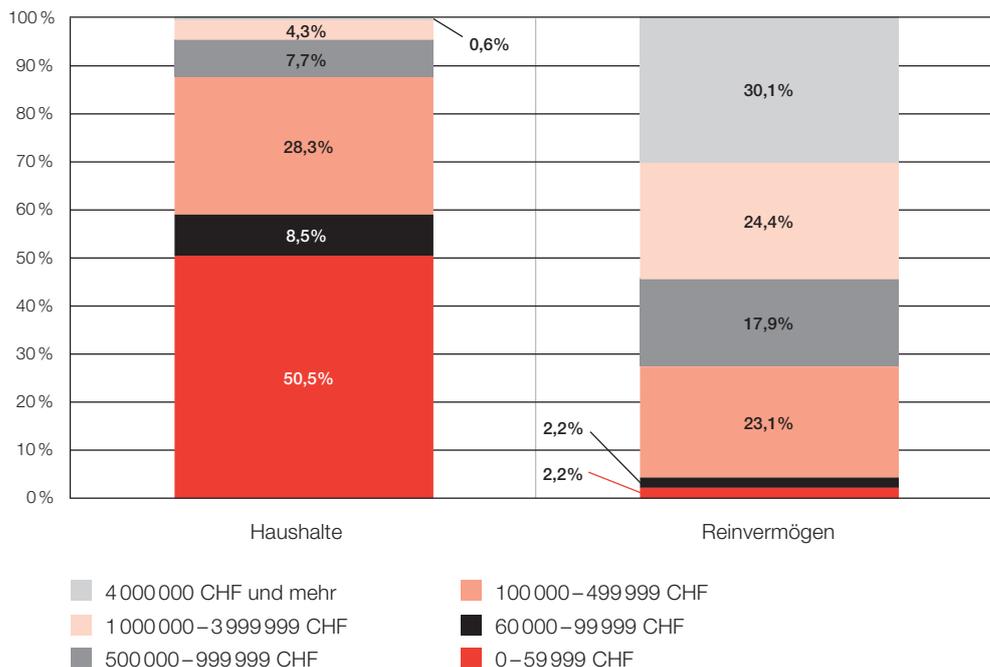
In Abbildung 7 werden die Berner Haushalte (linke Säule) den Vermögen (rechte Säule) nach Vermögensgruppen für das Jahr 2010 gegenübergestellt. Im Jahr 2010 hatte rund die Hälfte aller Berner Haushalte ein Reinvermögen von weniger als 60 000 Franken. Diese Hälfte der Haushalte besitzt zusammen gerade mal 2,2 Prozent des gesamten Reinvermögens im Kanton Bern. Demgegenüber verfügen rund 5 Prozent der Haushalte über ein Reinvermögen von einer Million Franken oder mehr. Diese Haushalte besitzen zusammen mehr als die Hälfte des gesamten Reinvermögens.

Abbildung 7

Verteilung der Reinvermögen, 2010 (Haushalte)

Lesebeispiel

0,6 Prozent aller Berner Haushalte (linke Säule oben) haben ein Vermögen von 4 Millionen Franken und mehr. Zusammen besitzen diese Haushalte 30,1 Prozent des gesamten Reinvermögens im Kanton Bern (rechte Säule oben).



Grundgesamtheit: Haushalte mit Dossierträgerinnen und Dossierträger ab 26 Jahren

Quelle: Steuerverwaltung des Kantons Bern

Von 2002 bis 2007 hat die Ungleichverteilung der Vermögen im Kanton Bern jährlich zugenommen. 2002 besaßen die Millionärshaushalte 45,2 Prozent des gesamten Reinvermögens, 2007 waren es 55,9 Prozent. Der Gini-Koeffizient, der die Ungleichheit der Vermögensverteilung misst, stieg in dieser Phase von 0,776 auf 0,809.⁵² 2008 ging die

⁵² Der Gini-Koeffizient ist ein Mass für die Gleichheit. Er nimmt einen Wert zwischen 0 (vollständige Gleichverteilung) und 1 (die gesamte Einkommenssumme gehört einem Haushalt) an (siehe auch Glossar).

Vermögenssumme der Millionärshaushalte auf das Niveau von 2004 zurück, 2009 stieg sie erneut an und 2010 bewegte sie sich auf demselben Niveau (Gini-Koeffizient 2010: 0,805). Diese Entwicklung ist nicht ganz einfach zu interpretieren, weil sich die grössten Vermögen auf eine kleine Zahl von Haushalten konzentrieren. Neben Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise können auch Zuzüge in den Kanton Bern und Abwanderungen eine Rolle spielen. Dazu kommt, dass die sehr grossen Vermögen wegen ihrer Komplexität zu einem späteren Zeitpunkt eingereicht und veranlagt werden und deshalb teilweise noch nicht in den ausgewerteten Steuerdaten enthalten sind.

7

Armut und Armutsgefährdung

Wichtigstes in Kürze

- Die Armuts- und Armutsgefährdungsquoten⁵⁴ im Kanton Bern stiegen zwischen 2001 und 2008 kontinuierlich und stabilisierten sich seit 2008 auf hohem Niveau (Kap. 7.1).
- Im Jahr 2010 waren 12,1 Prozent der Haushalte im Erwerbsalter arm oder armutsgefährdet. Das entspricht insgesamt rund 40 100 Haushalten, in denen rund 75 500 Personen lebten (Kap. 7.1).
- Der längerfristige Strukturwandel der Wirtschaft scheint für die einkommensschwachen Haushalte erheblich gravierendere Folgen zu haben als die durch die Finanzkrise ausgelöste konjunkturelle Baisse (Kap. 7.1).
- Die Armutsgefährdung von Haushalten mit einer Dossierträgerin oder einem Dossierträger im fortgeschrittenen Erwerbsalter ist in den letzten zehn Jahren stark gestiegen (Kap. 7.1).
- Die Armutsgefährdungslücke⁵⁵ 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. 7.1).
- Haushalte von alleinerziehenden Frauen tragen mit Abstand das grösste Armutsrisiko (Kap. 7.2).
- Die Armutsquote von Paaren ohne Kinder hat von 2008 zu 2010 relativ stark zugenommen (Kap. 7.2).
- Das Armutsrisiko von Haushalten mit Dossierträgerinnen und Dossierträgern im Erwerbsalter, die eine Rente aus der ersten Säule beziehen (Invaliden-, Witwenrenten), ist deutlich grösser als jenes der übrigen Haushalte. Es ist zudem von 2008 bis 2010 weiter gestiegen (Kap. 7.2).

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, die die finanzielle Situation eines Haushalts in Bezug zum mittleren Einkommen der Berner Bevölkerung setzt. Ein Haushalt ist arm, wenn sein Einkommen geringer als 50 Prozent des mittleren Einkommens der Berner Gesamtbevölkerung (Medianeinkommen) ist.⁵⁵ Im Kanton Bern waren dies 2010 für einen Einpersonenhaushalt 1927 Franken. Diese müssen für sämtliche Auslagen (insbesondere Miete, Krankenversicherungsprämien, Lebensbedarf) mit Ausnahme der Steuern, der Berufsauslagen und allfälliger Alimente reichen. Steht einem Haushalt weniger als 60 Prozent des mittleren Einkommens zur Verfügung, gilt er als armutsgefährdet. Diese Grenze lag 2010 bei 2313 Franken.⁵⁶

⁵³ Siehe Glossar.

⁵⁴ Siehe Glossar.

⁵⁵ 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).

⁵⁶ In der entsprechenden Literatur wird auch von Haushalten mit sehr geringen bzw. geringen finanziellen Mitteln gesprochen (vgl. Wanner/Gabadinho 2008 oder Wanner 2012).

Basis der Analysen zur Armutsgefährdung bildet das verfügbare Äquivalenzeinkommen eines Haushalts. Da die wirtschaftliche Situation eines Haushalts nicht alleine 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 150000 Franken (Ehepaare) oder 120000 (alle übrigen Haushalte) werden nicht als arm oder armutsgefährdet eingestuft, weil sonst auch Haushalte mit einem sehr hohen Vermögen und einem sehr tiefen Einkommen unter die Armuts- und Armutsgefährdungsgrenze fallen könnten.⁵⁷ 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, ist im Sinne 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.

7.1

Anteile armer und armutsgefährdeter Haushalte

Durch die Festlegung der Armutsgrenze kann ermittelt werden, wie gross im Kanton Bern der Anteil an armen und armutsgefährdeten Haushalten 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 Armutsproblematik 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 im letzten Jahrzehnt quantitativ entwickelt hat.

Der Anteil armer und armutsgefährdeter Haushalte berechnet sich auf Basis der verfügbaren Haushaltseinkommen, die bezüglich der Sozialversicherungen eine Nachtransfer- und bezüglich Bedarfsleistungen (Sozialhilfe und Ergänzungsleistungen) eine Vortransferarmut darstellen. Dieser Ansatz wirft die kontroverse Frage auf, ob die Nichtberücksichtigung der Ergänzungsleistungen zu einer Überschätzung der Armuts- oder Armutsgefährdungsquote der Gesamtbevölkerung führt. Der Vergleich mit anderen Armutsstudien, die die Bedarfsleistungen berücksichtigen,⁵⁸ zeigt, dass dieser Ansatz zu keiner systematischen Überschätzung der Armut führt. Um auch die letzten Zweifel aus dem Weg zu räumen, wird die Armuts- oder die Armutsgefährdungsquote in der Folge jedoch ausschliesslich für Personen im Erwerbsalter ausgewiesen. Da die meisten Ergänzungsleistungen an Personen im Rentenalter ausbezahlt werden, kann damit ein allfälliger Effekt der Nichtberücksichtigung der Ergänzungsleistungen minimiert werden.

⁵⁷ Damit erscheinen kaum Personen in den Steuerdaten als arm oder armutsgefährdet, obwohl sie in Realität über einen höheren Lebensstandard verfügen. Anzeichen dafür sind Immobilienbesitz mit einem beträchtlichen Eigenmietwert, relativ hohe Unterhalts- und Betriebskosten für eigene Liegenschaften oder grössere Einnahmen aus Vermietung oder Verpachtung (Definition der einzelnen Kriterien: Eigenmietwert bei Einpersonenhaushalten über 10800 Franken pro Jahr, bei allen übrigen Haushalten über 14400 Franken; Unterhalts- und Betriebskosten über 30000 Franken pro Jahr; Erträge aus Vermietung oder Verpachtung über 6000 Franken pro Jahr). Unter allen armutsgefährdeten Personen ist der Anteil derjenigen Personen, 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.

⁵⁸ Bundesamt für Statistik BFS 2012.

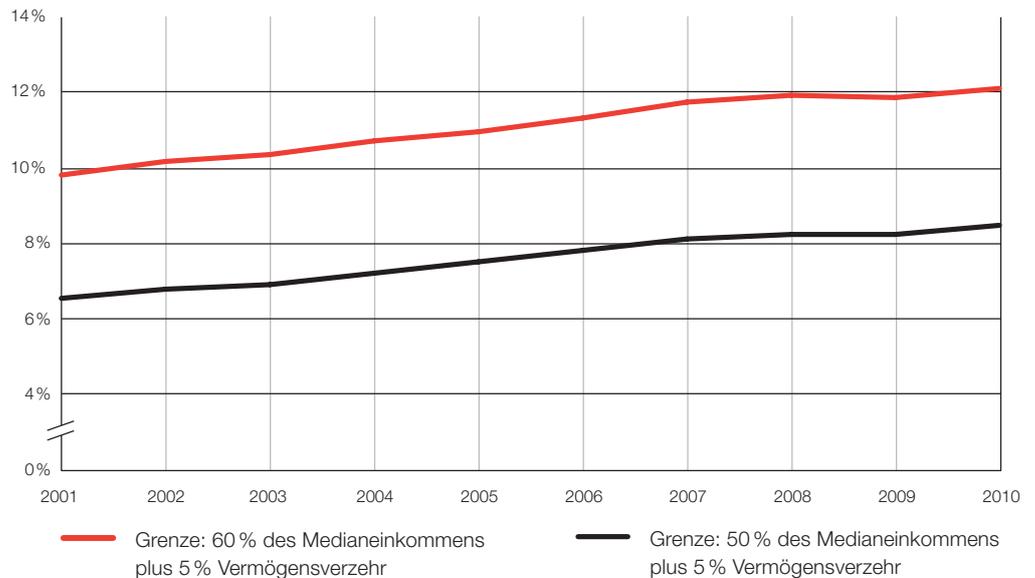
Abbildung 8 zeigt die Entwicklung der Armut- und Armutsgefährdungsquote für Haushalte mit Dossierträgerinnen und Dossierträgern im Erwerbsalter von 2001 bis 2010. Die Tendenz ist klar: Von 2001 bis 2008 sind die beiden Quoten jährlich gestiegen, die Armutsgefährdungsquote erhöhte sich von 9,8 Prozent (2001) auf 11,9 Prozent (2008). 2009 wurde diese Entwicklung gebremst, 2010 nahmen beide Quoten wiederum leicht zu. Die Armutsgefährdungsquote betrug in diesem Jahr 12,1 Prozent. Dies entspricht 40 100 Haushalte, in denen rund 75 500 Personen lebten.

Abbildung 8

Armuts(gefährdungs)quoten der Haushalte mit Dossierträgerinnen und Dossierträgern im Erwerbsalter (26 Jahre bis Erreichen des Rentenalters), 2001–2010

Lesebeispiel

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



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

Quelle: Steuerverwaltung des Kantons Bern

Die Entwicklung der Armutsgefährdungsquote deutet darauf hin, dass der Wandel der Lebensformen, die demografische Entwicklung und insbesondere der längerfristige Strukturwandel der Wirtschaft für die einkommensschwachen Haushalte erheblich gravierendere Folgen hat als die durch die Finanzkrise ausgelöste konjunkturelle Baisse. Durch den Wandel hin zu bildungsintensiveren Tätigkeiten haben Personen mit tiefen oder nicht passenden Qualifikationen zunehmend mit Beschäftigungsproblemen zu kämpfen. 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. Diese stehen nicht direkt mit konjunkturellen Entwicklungen in Zusammenhang. Bekanntlich waren die Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise auch in der Sozialhilfe geringer als zunächst befürchtet: Von 2008 zu 2010 stieg die Sozialhilfequote⁵⁹ im Kanton Bern verhältnismässig geringfügig – von 3,9 auf 4,1 Prozent. 2006 hatte sie noch 4,3 Prozent betragen.⁶⁰

Das Armuts- und Armutsgefährdungsrisiko variiert mit dem Alter. Abbildung 9 zeigt die jeweiligen Quoten nach Alter des Dossierträgers für die Jahre 2001, 2008 und 2010. Dabei sind auch die Rentnerhaushalte eingeschlossen. Es zeigt sich, dass die Armutsgefährdungsquote bis kurz vor dem Rentenalter sinkt und danach wieder ansteigt – wobei allerdings zu beachten ist, dass finanziell prekäre Situationen im Rentenalter

⁵⁹ Siehe Glossar.

⁶⁰ Vgl. Kapitel 8.1.

meistens 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 noch 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 Vorsorge⁶¹ 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 Todesfall der Partnerin oder des Partners häufig das Einkommen verringert.

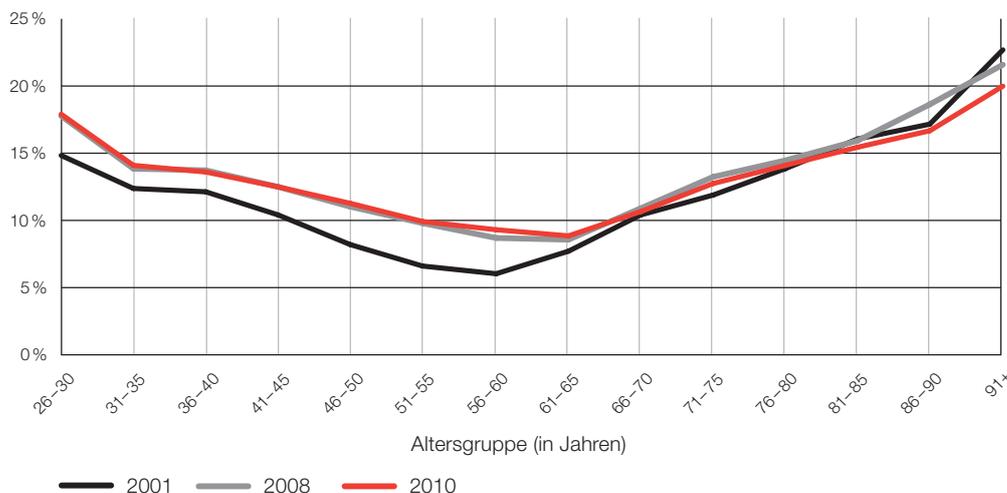
Die Analyse nach Altersgruppen (Abbildung 9) zeigt, dass in den letzten zehn Jahren die Armutsgefährdung der Haushalte mit Dossierträgerinnen oder Dossierträgern im Erwerbsalter stärker gestiegen ist als diejenige von Rentnerhaushalten. Ganz besonders trifft dies auf Haushalte von Dossierträgerinnen und Dossierträgern im fortgeschrittenen Erwerbsalter zu: Die Armutsgefährdungsquote der 51- bis 60-Jährigen Dossierträgerinnen und Dossierträgern war im Jahr 2010 rund um die Hälfte grösser 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. Alles in allem hat sich die Armutsgefährdung der Personen im Erwerbsalter und der Seniorinnen und Senioren somit in den letzten Jahren tendenziell angenähert.

Abbildung 9

Anteile armer und armutsgefährdeter Haushalte nach Alter der Dossierträgerin bzw. des Dossierträgers, 2001, 2008 und 2010

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 2008 betrug dieser Anteil 9,7 Prozent (graue Linie).



Grundgesamtheit: Haushalte mit Dossierträgerinnen und Dossierträgern ab 26 Jahren

Quelle: Steuerverwaltung des Kantons Bern

Entwicklung der Armutsgefährdungslücke

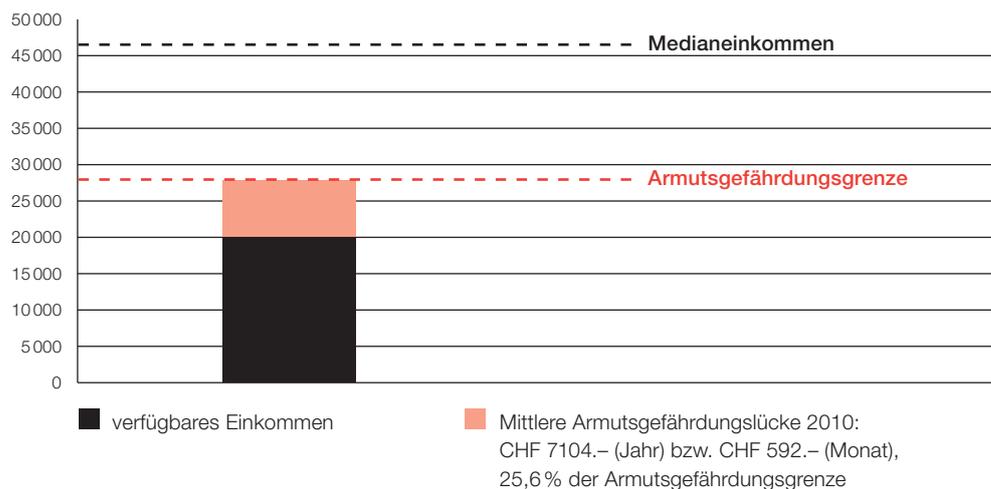
Eine weitere nützliche Grösse für die Beurteilung einer Armutssituation ist die Armutsgefährdungslücke.⁶² Sie bezeichnet den Geldbetrag, der einem armen Haushalt fehlt, um die Armutsgefährdung abzuwenden. Sie entspricht also dem Abstand zwischen dem Haushaltseinkommen und der Armutsgefährdungsgrenze. Die Armutsgefährdungslücke wird als Prozentanteil der Armutsgefährdungsgrenze ausgedrückt.

⁶¹ Da die berufliche Vorsorge über das Kapitaldeckungsverfahren finanziert wird, braucht es rund 40 Jahre, bis die volle Rente ausbezahlt wird.

⁶² Siehe Glossar.

Abbildung 10

Mittlere Armutsgefährdungslücke (Median), 2010



Die Armutsgefährdungslücke ist von 22,4 Prozent im Jahr 2001 auf 25,6 Prozent im Jahr 2010 angewachsen. Wie aus Abbildung 11 hervorgeht, hat sich die Armutsgefährdungslücke bei den Haushalten mit einer Dossierträgerin oder einem Dossierträger im Erwerbsalter und bei den Rentnerhaushalten seit 2008 etwas unterschiedlich entwickelt. Bei den Rentnerhaushalten stieg sie leicht von 15,0 auf 15,5 Prozent, bei den Erwerbstätigenhaushalten von 33,5 auf 34,7 Prozent.

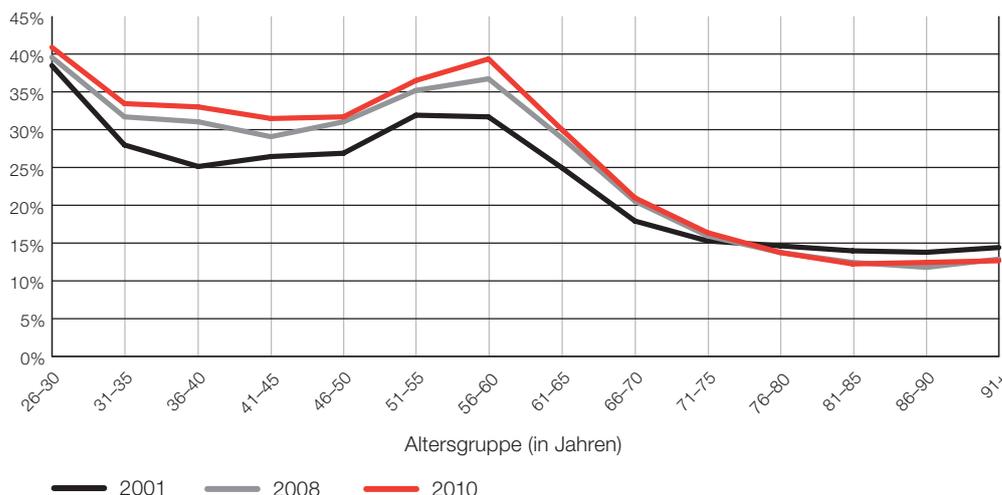
Die Armutsgefährdungslücke von Haushalten mit Dossierträgerinnen und Dossierträgern im Erwerbsalter ist im Mittel gut doppelt so gross wie diejenige von Rentnerhaushalten, die dank den obligatorischen Rentenversicherungen alle über ein minimales Einkommen verfügen. Auffällig ist zudem die grosse Armutsgefährdungslücke von Haushalten mit einer Dossierträgerin oder einem Dossierträger im fortgeschrittenen Erwerbsalter.⁶³

Abbildung 11

Mittlere Armutsgefährdungslücke (Median) der Haushalte nach Alter der Dossierträgerin bzw. des Dossierträgers, 2001, 2008 und 2010

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 2008 betrug sie 31,1 Prozent (graue Linie) und im Jahr 2010 33,0 Prozent.



Grundgesamtheit: Armutsgefährdete Haushalte mit Dossierträgerinnen und Dossierträgern ab 26 Jahren

Quelle: Steuerverwaltung des Kantons Bern

⁶³ 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.

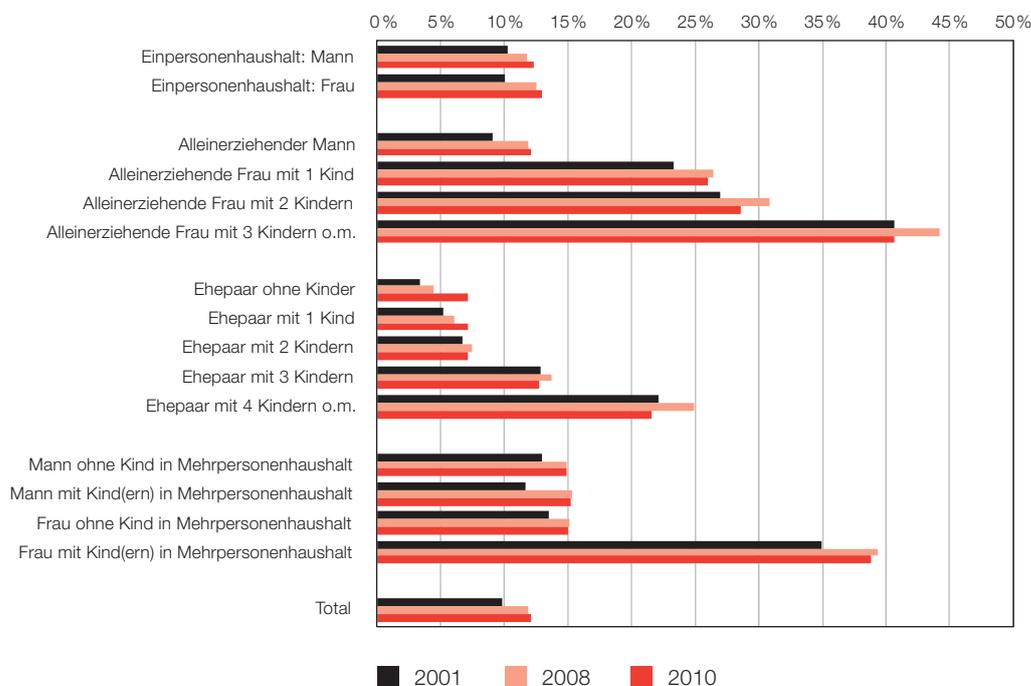
Die Armutsgefährdung ist für verschiedene Haushaltstypen unterschiedlich. Alleinerziehende⁶⁴ tragen mit Abstand das grösste Armutsrisiko, vor allem alleinerziehende Mütter.⁶⁵ Leben die Kinder beim Vater, so liegt die Armutsgefährdungsquote des Haushalts im Durchschnitt. Wie Abbildung 12 zeigt, treten in den Armutsgefährdungsquoten nach Haushaltstyp von 2008 zu 2010 in der Regel nur geringfügige Veränderungen auf. Relativ stark ist die Zunahme bei Paaren ohne Kinder, die sich mehrheitlich im fortgeschrittenen Erwerbsalter befinden, oder bei Paaren, deren Kinder ausgezogen sind. Da ist seit 2001 eine leichte, aber kontinuierliche Zunahme festzustellen, die sich von 2008 zu 2010 verstärkt hat. Es liegt nahe, dass sich darin Probleme der Erwerbsintegration von älteren Arbeitskräften manifestieren. Die – in Prozentpunkten gemessen – auffälligsten Veränderungen bei Alleinerziehenden mit drei oder mehr Kindern und bei Ehepaaren mit vier oder mehr Kindern beruhen aber auf relativ kleinen Fallzahlen und sollten deshalb nicht überbewertet werden.

Abbildung 12

Anteil armer und armutsgefährdeter Haushalte nach Haushaltstyp, 2001, 2008 und 2010 (Haushalte mit Dossierträgerinnen und 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 2008 betrug dieser Anteil 30,8 Prozent und im Jahr 2010 28,6 Prozent.



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

Quelle: Steuerverwaltung des Kantons Bern

Welchen Einfluss hat die Staatsangehörigkeit einer Person auf ihr Armutsrisiko? Auswertungen zur Staatsangehörigkeit von Personen in armen und armutsgefährdeten Haushalten bestätigen die Ergebnisse von 2008. Bei Nicht-Ehepaar-Haushalten war im Jahr 2010 die Armutsgefährdungsquote von Personen ohne schweizerische Staatsbürgerschaft mit 28 Prozent fast doppelt so hoch wie bei Schweizerinnen und Schweizern

⁶⁴ Siehe Glossar.

⁶⁵ Wanner 2012.

(15 Prozent).⁶⁶ Ehepaarhaushalte sind generell seltener arm oder armutsgefährdet, die Unterschiede zwischen Schweizer Ehepaaren und solchen mit Migrationshintergrund scheinen aber eher noch stärker ausgeprägt. Die Gründe für diese Unterschiede sind vielfältig. Eine wichtige Rolle dürfte Bildungsunterschieden zukommen, wobei diesbezüglich zwischen verschiedenen Migrationsgruppen differenziert werden muss. Mit dem Inkrafttreten der Personenfreizügigkeit gegenüber der EU setzte in der Schweiz eine sogenannte «neue Zuwanderung» von hochqualifizierten Arbeitskräften aus Nord- und Westeuropa ein.⁶⁷ Dies bedeutet jedoch nicht, dass durch die Personenfreizügigkeit nur hochqualifizierte Personen aus dem EU-Raum in den Kanton Bern einwandern. Mit den Steuerdaten des Kantons Bern ist eine Differenzierung nach Bildungsstand oder konkreter Staatsangehörigkeit nicht möglich. Doch zeigen beispielsweise die gesamtschweizerischen Sozialhilfequoten, dass Menschen mit Migrationshintergrund aus Entwicklungs- und Schwellenländern ein deutlich höheres Armutsrisiko tragen als Personen aus west- und nordeuropäischen Staaten. Auch die Sozialhilfequoten von Personen aus traditionellen Einwanderungsländern wie Italien und Spanien sind vergleichsweise niedrig. Neben dem Bildungsniveau spielen vermutlich auch Sprachkompetenzen und Familiensituation eine wichtige Rolle; zudem kommt es auf dem Arbeitsmarkt erwiesenermassen zu Diskriminierungen von Personen mit fremdklingenden Namen.⁶⁸ Schliesslich arbeiten viele ausbildungslose oder niedrig qualifizierte Personen im Tieflohnsektor und haben offenkundig Mühe, ihre Familie über die Runden zu bringen. Dass Ehepaare mit Migrationshintergrund häufiger arm oder armutsgefährdet sind als Schweizer Ehepaare, deutet stark darauf hin, dass Erstere von der Working-Poor-Problematik in besonderem Mass betroffen sind. Bei der Interpretation der Ergebnisse ist zu beachten, dass die Steuerdaten keine Personen enthalten, die im Kanton Bern Quellensteuern⁶⁹ entrichten. Darunter dürften sich auch viele Personen befinden, die im Zuge der «neuen Zuwanderung» aus dem EU-Raum in die Schweiz gezogen sind. Würden diese Personen in die Analyse eingeschlossen, würde die Armutsgefährdungsquote der Personen mit Migrationshintergrund vermutlich weniger hoch ausfallen.

Armutsgefährdung von Haushalten mit AHV/IV-Renten

Wie gross ist das Armutsrisiko von Personen, die bereits im Erwerbsalter eine Rente der ersten Säule (AHV/IV) beziehen? Weil fast alle Haushalte 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 Dossierträger im Alter von 26 bis 60 Jahren beschränkt.⁷⁰ Bei den Rentenbezügen dieser Gruppe handelt es sich hauptsächlich um IV- und Witwenrenten. Die Auswertungen zeigen, dass das Armutsrisiko von Haushalten mit Rentenbezug aus der ersten Säule deutlich grösser ist als in den übrigen Haushalten. Zudem ist es von 2008 bis 2010 gestiegen. Von den Haushalten mit einer Dossierträgerin oder einem Dossierträger zwischen 26 und 60 Jahren, die Renten aus der ersten Säule bezogen, waren im Jahr 2008 28,3 Prozent arm oder armutsgefährdet, im Jahr 2010 waren es 29,8 Prozent. Bei den übrigen Haushalten derselben Altersgruppe blieb der Anteil weitgehend stabil (2008 10,9 Prozent und 2010 11 Prozent). Im Jahr

⁶⁶ Auswertungen zur Armutsgefährdung nach Staatsangehörigkeit sind mit einer gewissen Vorsicht zu interpretieren. In den verfügbaren Steuerdaten fehlen Angaben zur Staatsangehörigkeit – je nach Steuerjahr – bei 7 bis 10 Prozent der Personen ab 26 Jahren. Mehrheitlich handelt es sich um verheiratete Frauen. Je nach Haushaltstyp fällt die Bestimmung der Nationalität deshalb unterschiedlich schwer: Bei Nicht-Ehepaar-Haushalten (Eiersonenhaushalte, Alleinerziehende, unverheiratete Personen in Mehrpersonenhaushalten) ist der Anteil der unbekanntten Fälle mit 3,3 bis 7,9 Prozent pro Jahr relativ gering. Bei den Ehepaarhaushalten dagegen muss die Nationalität beider Partner bekannt sein, um zu bestimmen, ob der Haushalt als schweizerisch, ausländisch oder binational (Ausland/Schweiz) einzustufen ist. Der Anteil der nicht bestimmbareren Fälle beträgt einen Fünftel.

⁶⁷ Müller-Jentsch 2008, Stutz/Hermann 2010.

⁶⁸ Fibbi et al. 2003.

⁶⁹ Siehe Glossar.

⁷⁰ Das Alter der Dossierträgerin bzw. des Dossierträgers wurde auf 60 Jahre begrenzt, um auch Vorbezüge von AHV-Renten so weit als möglich auszuschliessen.

2001 bestand dieser Unterschied auch schon, aber weniger ausgeprägt: Während sich die Armutsgefährdungsquote der Haushalte ohne Rentenbezug aus der ersten Säule von 2001 bis 2010 um knapp einen Fünftel erhöhte (von 9,2 auf 11 Prozent), stieg sie bei den Haushalten mit Rentenbezug um mehr als die Hälfte (von 19,1 auf 29,8 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: Der Anteil der erwachsenen IV-Rentnerinnen und -Rentner, die Ergänzungsleistungen beziehen, erhöhte sich im Kanton Bern von 29 Prozent im Jahr 2001 auf 44 Prozent im Jahr 2010.⁷¹

7.3

Armut und Sozialhilfebezug

Wie viele der armen und armutsgefährdeten Personen im Kanton Bern haben konkret Anspruch auf Sozialhilfe? Und wie viele nehmen diesen Anspruch auch wahr? Allein aufgrund der Steuerdaten kann diese Frage nicht vollständig geklärt werden, da die Leistungen der Sozialhilfe nicht steuerpflichtig sind und daher in den Steuerdaten nicht erfasst werden. Angaben zu Sozialhilfe beziehenden Personen werden in der Schweizerischen Sozialhilfestatistik erfasst. Um den Anteil Personen ermitteln zu können, der Anspruch auf Sozialhilfeleistungen hätte, diesen aber – aus welchen Gründen auch immer – nicht wahrnimmt (sogenannte Dunkelziffer der Armut), müsste es möglich sein, die aufgrund der Steuerdaten ermittelte Armuts- oder Armutsgefährdungsquote der Sozialhilfequote aus der Sozialhilfestatistik gegenüberzustellen. Dieser direkte Vergleich ist aufgrund verschiedener konzeptioneller und methodischer Unterschiede nicht möglich:

- Konzeptuelle Unterschiede: Erstens ist festzuhalten, dass es sich bei der Armuts- und Armutsgefährdungsgrenze um verteilungsortorientierte Grenzen handelt: Ihre Höhe orientiert sich am mittleren Einkommen der Haushalte. Die Sozialhilfegrenze⁷² dagegen ist bedarfsorientiert: Sie wird bei dem Betrag angesetzt, der erforderlich ist, 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: Zweitens sind bei der Prüfung des Sozialhilfeanspruchs die Kriterien zur Vermögensanrechnung strenger: Bis auf einen kleinen Betrag wird – sofern vorhanden – nahezu das ganze Vermögen zum Einkommen hinzugezählt.
- Bedarfsabhängige Sozialleistungen, die der Sozialhilfe vorgelagert sind: Drittens ist die Sozialhilfe keineswegs die einzige bedarfsabhängige Sozialleistung, die Haushalten das Existenzminimum sichern kann. Dasselbe können auch Prämienverbilligungen der Krankenversicherung, Stipendien oder Ergänzungsleistungen zur AHV/IV tun. Diese haben wiederum eigene und von der Sozialhilfe abweichende Anspruchskriterien. Vor allem die Ergänzungsleistungen zur AHV spielen bei der Armutsbekämpfung im Alter eine hervorragende Rolle, die Sozialhilfe kommt nur noch in Ausnahmefällen zum Tragen. Aber auch unter den Personen im Erwerbsalter (18 Jahre bis Rentenalter) gab es im Kanton Bern 2010 rund 14 200 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 wirtschaftliche Situation. Daher kann es vorkommen, dass ein Haushalt vorübergehend von der Sozialhilfe unterstützt wird, aber über das ganze Jahr hinweg betrachtet das Existenzminimum erreicht.

⁷¹ Bundesamt für Sozialversicherungen BSV 2011b: 29.

⁷² Siehe Glossar.

Wichtigstes in Kürze

- 2010 waren 4,1 Prozent der Haushalte im Kanton Bern auf die Unterstützung der Sozialhilfe angewiesen (Kap. 8.1).
- Kinder und Jugendliche tragen das grösste Risiko, auf Sozialhilfe angewiesen zu sein. Dieses Risiko sinkt mit zunehmendem Alter. Der Verlauf der Sozialhilfequoten nach Altersgruppen ist von 2005 bis 2010 relativ stabil geblieben (Kap. 8.1).
- Die Unterstützungsquoten nach Haushaltstyp sind von 2005 bis 2010 ebenfalls stabil geblieben: Alleinerziehende sind nach wie vor mit Abstand am häufigsten auf Sozialhilfe angewiesen (Kap. 8.1).
- Es gibt immer mehr Nichterwerbspersonen⁷³ in der Sozialhilfe, der Anteil der Erwerbstätigen nahm ab dem Jahr 2008 stark ab (Kap. 8.2).
- 2010 hatten knapp zwei Drittel der erwerbstätigen Sozialhilfe Beziehenden einen Beschäftigungsgrad von mehr als 50 Prozent. Gut ein Drittel hatte gar einen Beschäftigungsgrad von 100 Prozent (Kap. 8.2).
- Eine verbesserte Erwerbssituation wird immer seltener als Grund für die Beendigung des Sozialhilfebezuges angegeben (Kap. 8.3).

Der Bezug von Sozialhilfe wird im Kanton Bern in der Steuererklärung nicht deklariert. Deshalb geben die Steuerdaten keine Auskunft darüber, wie viele Personen, deren verfügbares Einkommen unter der Armut- oder Armutgefährdungsgrenze liegt, von der Sozialhilfe unterstützt werden. Der Bezug von Sozialhilfe wird jedoch in der Schweizerischen Sozialhilfestatistik erfasst. Bei dieser nationalen Erhebung wird eine grosse Anzahl von soziodemografischen Merkmalen⁷⁴ der Sozialhilfe Beziehenden erfragt. Dies ermöglicht es, genaue Aussagen zur Gruppe der Sozialhilfe Beziehenden zu machen. Nachfolgend wird versucht, diese Gruppe, die im engeren Sinne zu den Armutsbetroffenen zählt, zu beschreiben. Darüber hinaus sollen Aussagen gemacht werden, wie hoch das Risiko für bestimmte vulnerable Personengruppen ist, Sozialhilfe beziehen zu müssen.

Die aktuellsten vorliegenden Zahlen stammen aus dem Jahr 2010. Es werden jeweils die letzten 6 Jahre (2005–2010) abgebildet, um Veränderungen oder Kontinuitäten sichtbar zu machen. Im Jahr 2010 bezogen im Kanton Bern rund 24 000 Haushalte Leistungen der Sozialhilfe. In diesen Haushalten lebten rund 40 000 Personen.⁷⁵

⁷³ Siehe Glossar (Begriff «Erwerbstätige»).

⁷⁴ Siehe Glossar.

⁷⁵ Bundesamt für Statistik BFS 2011.

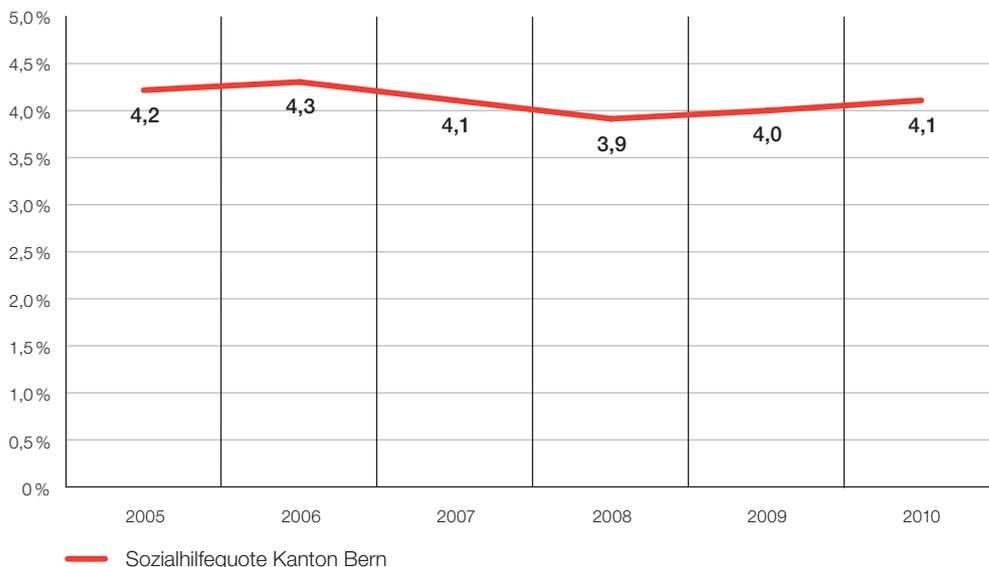
Eine der wichtigsten Kennzahlen im Bereich der Sozialhilfe ist die Sozialhilfequote. Diese beschreibt den Anteil der von Sozialhilfe unterstützten Personen an der Gesamtbevölkerung. Die Sozialhilfequote ist damit ein Indikator für das Risiko, von Sozialhilfeleistungen abhängig zu werden. Abbildung 13 zeigt die Entwicklung der Sozialhilfequote im Kanton Bern von 2005 bis 2010.

Abbildung 13

Sozialhilfequoten Kanton Bern, 2005–2010

Lesebeispiel

Im Jahr 2008 betrug die Sozialhilfequote im Kanton Bern 3,9 Prozent (4. Datenpunkt von links).



Grundgesamtheit: Nur Fälle mit Leistungsbezug in der Erhebungsperiode, ohne Doppelzählungen⁷⁶, bei weiteren Mitgliedern der Unterstützungseinheit⁷⁷ nur reguläre Fälle⁷⁸

Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik des Bundes 2005–2010

Der wellenförmige Verlauf der Sozialhilfequote des Kantons Bern entspricht exakt der gesamtschweizerischen Entwicklung. Die Quote des Kantons Bern lag dabei immer etwas über der Quote der Gesamtschweiz. Dafür gibt es mehrere Gründe. Die wichtigsten dürften sein, dass der Kanton Bern einerseits relativ wenige der Sozialhilfe vorgelagerte, bedarfsabhängige Sozialleistungen kennt. Andererseits hat die Sozialhilfe im Kanton Bern einen hohen Professionalisierungsgrad. Dies hat dazu geführt, dass die Sozialhilfe die Anspruchsberechtigten besser erreicht, sprich, wirkungsvoller sein dürfte.⁷⁹

⁷⁶ Siehe Glossar.

⁷⁷ Siehe Glossar.

⁷⁸ Siehe Glossar.

⁷⁹ EcoPlan 2012.

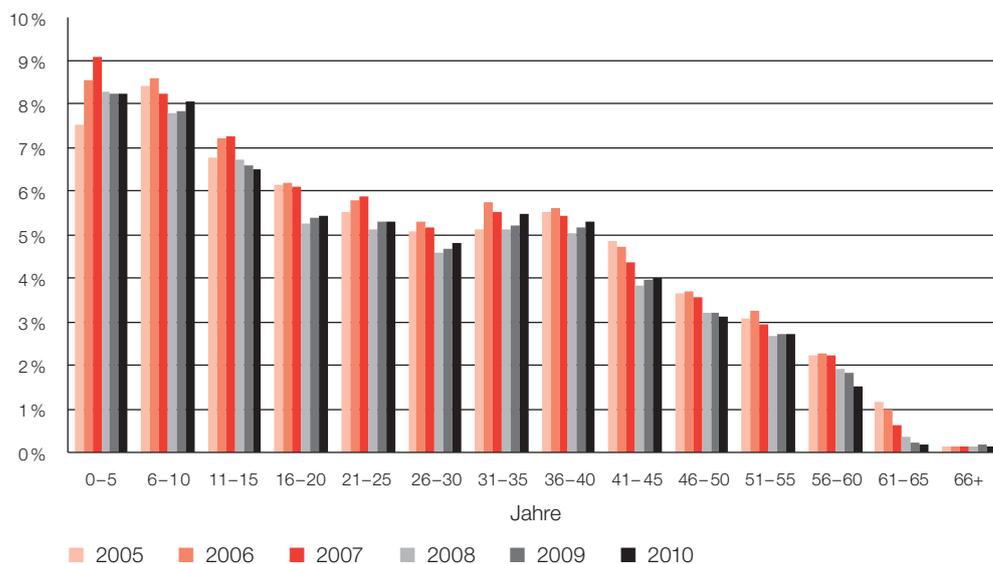
Die Abbildung 14 bildet die Sozialhilfequote nach Altersgruppen und Jahren ab. Dabei wird deutlich, dass die allgemeine Tendenz über die Altersgruppen hinweg – trotz innerhalb der Altersgruppen von Jahr zu Jahr ändernden Quoten – stabil blieb und nicht auf konjunkturelle Schwankungen reagierte: Kinder unter 5 Jahren hatten immer die höchste Quote. Bei jeder nachfolgenden Altersgruppe sank die Quote bis hin zu den 26- bis 30-Jährigen. Bei den 31- bis 35-Jährigen stieg sie jeweils wieder leicht an und sank dann stetig für alle nachfolgenden Altersgruppen.

Abbildung 14

Sozialhilfequoten⁸⁰ nach Alter, Kanton Bern 2005–2010⁸¹

Lesebeispiel

Im Jahr 2007 betrug die Sozialhilfequote von Kindern unter 5 Jahren im Kanton Bern 9,1 Prozent (3. Säule von links).



Grundgesamtheit: Nur Fälle mit Leistungsbezug in der Erhebungsperiode, ohne Doppelzählungen, bei weiteren Mitgliedern der Unterstützungseinheit nur reguläre Fälle

Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik des Bundes 2005–2010

Der leichte Anstieg der Sozialhilfequote bei den 30- bis 40-Jährigen ist zu einem gewissen Teil mit der Elternschaft und dem damit verbundenen höheren finanziellen Bedarf sowie der teilweise eingeschränkten Möglichkeit, einer Erwerbstätigkeit nachgehen zu können, erklärbar. Gleichzeitig erscheinen die Kinder dieser 30- bis 40-jährigen Eltern in der Abbildung natürlich bei den Altersgruppen der Kinder.

Zusammenfassend kann man sagen, dass Kinder und Jugendliche das grösste Risiko haben, von der Sozialhilfe abhängig zu werden.⁸² Das Risiko sinkt mit zunehmendem Alter. Personen im Rentenalter sind kaum mehr auf Sozialhilfe angewiesen. Letzteres ist zu einem guten Teil den Ergänzungsleistungen zur AHV zu verdanken.

Ausserdem zeigt sich bei Personen im Erwerbsalter die Wirtschaftskrise durch den Anstieg der Quoten ab dem Jahr 2008.

Richtet man bei der Beurteilung des Risikos, Sozialhilfe beziehen zu müssen, das Augenmerk nicht mehr auf die einzelnen Personen, sondern auf die Haushalte, in denen diese leben, spricht man von der sogenannten Unterstützungsquote. Diese variiert je nach Haushaltstyp sehr stark, wobei die unterschiedlichen Risiken im zeitlichen Verlauf sehr stabil bleiben. Abbildung 15 zeigt eindrücklich, dass die Haushalte von Alleinerziehenden in den letzten sechs Jahren das mit grossem Abstand höchste Risiko hat-

⁸⁰ Als Referenz für die Berechnung der Sozialhilfequoten verwendete man für die Jahre 2005–2009 die jeweiligen ESPOP-Daten (siehe Glossar) und für das Jahr 2010 die STATPOP-Daten (siehe Glossar).

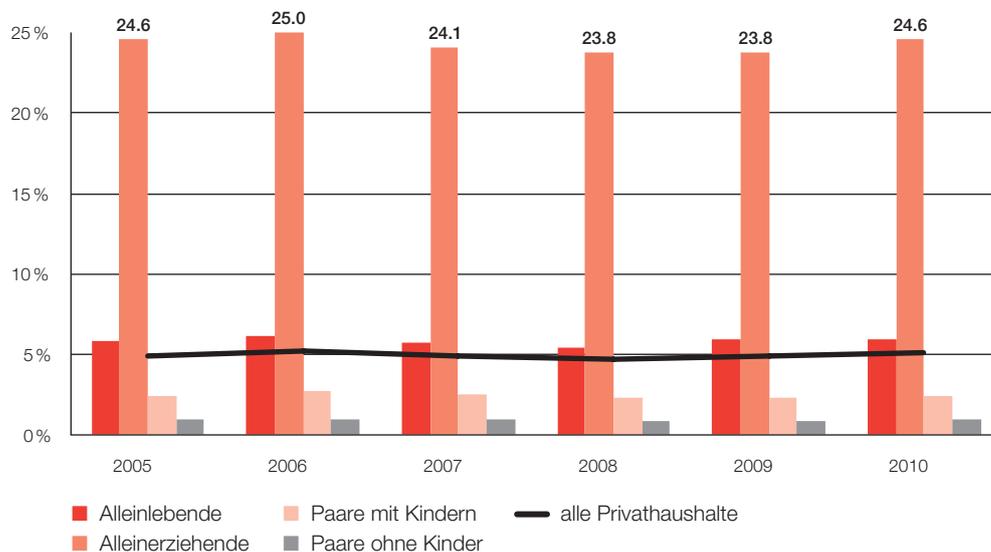
⁸¹ Im Kanton Bern gab es ab 2007 eine Vollerhebung.

⁸² Die Sozialhilfequote von Kindern und Jugendlichen (unter 19 Jahre) liegt zudem deutlich über dem schweizerischen Durchschnitt (BE: 7,1 %; CH: 4,6 %) (Ecoplan 2012).

ten, auf Sozialhilfe angewiesen zu sein. Im Jahr 2010 betrug ihre Unterstützungsquote 24,6 Prozent, was 4277 Haushalten entspricht. Dieser Wert liegt 7,9 Prozentpunkte über dem gesamtschweizerischen Durchschnitt von 16,7 Prozent.

Abbildung 15

Unterstützungsquoten⁸³ nach Haushaltstyp, Kanton Bern 2005–2010



Lesebeispiel

Im Jahr 2006 betrug die Unterstützungsquote von Haushalten Alleinerziehender 25,0 Prozent (6. Säule von links).

Grundgesamtheit: Nur Fälle mit Leistungsbezug in der Erhebungsperiode, ohne Doppelzählungen

Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik des Bundes 2005–2010

Dieses stark erhöhte Risiko lässt sich durch mehrere Faktoren erklären. So können Alleinerziehende wegen der Kinderbetreuung oft nur sehr beschränkt einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Oft besteht diese aus einer Teilzeitstelle mit tiefem Beschäftigungsgrad. Solche Stellen sind nicht selten relativ schlecht entlohnt und bieten kaum eine berufliche Weiterentwicklung oder Aufstiegschancen. Hinzu kommt, dass nach der Trennung von einem Partner die Lebenshaltungskosten nicht unmittelbar der neuen Situation angepasst werden können.

Die Haushalte Alleinlebender hatten im untersuchten Zeitraum ebenfalls stets eine überdurchschnittlich hohe Unterstützungsquote. Paare mit Kindern und – noch ausgeprägter – Paare ohne Kinder hatten ein vergleichsweise viel kleineres Risiko, auf Sozialhilfe angewiesen zu sein.

Für alle Haushaltstypen trifft gleichermaßen zu, dass deren Risiko seit 2005 fast unverändert blieb.

Im Kanton Bern wurde die Sozialhilfestatistik erst ab dem Jahr 2007 als Vollerhebung durchgeführt. Deshalb ist nicht ganz klar, in welchem Ausmass die Veränderungen von 2006 zu 2007 durch diesen methodischen Wechsel zu erklären sind. Die Entwicklung der Unterstützungsquoten der verschiedenen Haushaltstypen verlief aber über den gesamten Untersuchungszeitraum ähnlich: Von 2007 zu 2008 sanken die Unterstützungsquoten erneut leicht und stagnierten im Jahr 2009 – nur gerade die Unterstützungsquote der Alleinlebenden nahm im Jahr 2009 zu. Im Jahr 2010 nahm die Unterstützungsquote bei allen Haushaltstypen zu.

⁸³ Als Referenz für die Berechnung der Unterstützungsquoten nahm man für alle Jahre die Volkszählung 2000.

Neben der Berechnung von Sozialhilfe- und Unterstützungsquoten lässt die Sozialhilfestatistik auch Untersuchungen hinsichtlich bestimmter soziodemografischer Merkmale der Sozialhilfe Beziehenden zu. Nachfolgend sollen verschiedene Merkmale, wie die Haushaltsstruktur, die Erwerbssituation, der Beschäftigungsgrad und die Gründe für den Austritt aus der Sozialhilfe, untersucht werden.

Die Fallstruktur der Sozialhilfe Beziehenden

Betrachtet man Sozialhilfe beziehende Personen nach deren Fallstruktur⁸⁴, zeigt sich folgendes Bild (Abbildung 16): Im Jahr 2010 waren 32,5 Prozent der Sozialhilfe beziehenden Personen Einpersonenfälle⁸⁵. 27,8 Prozent lebten in Alleinerziehendenhaushalten und 25,9 Prozent in Paarhaushalten mit Kindern. 7,6 Prozent der Personen lebten in stationären Einrichtungen und 5,9 Prozent in Paarhaushalten ohne Kinder.

Diese Verteilung entspricht ziemlich genau dem gesamtschweizerischen Durchschnitt. Seit 2005 waren die Einpersonenfälle mit jeweils etwas mehr als 30 Prozent immer die grösste Gruppe der Sozialhilfe Beziehenden. Die Personen in Haushalten Alleinerziehender und Paaren mit Kindern folgten dieser jeweils auf dem zweiten oder dritten Platz. Ihre Anteile betragen immer zwischen gut einem Viertel und knapp einem Drittel.

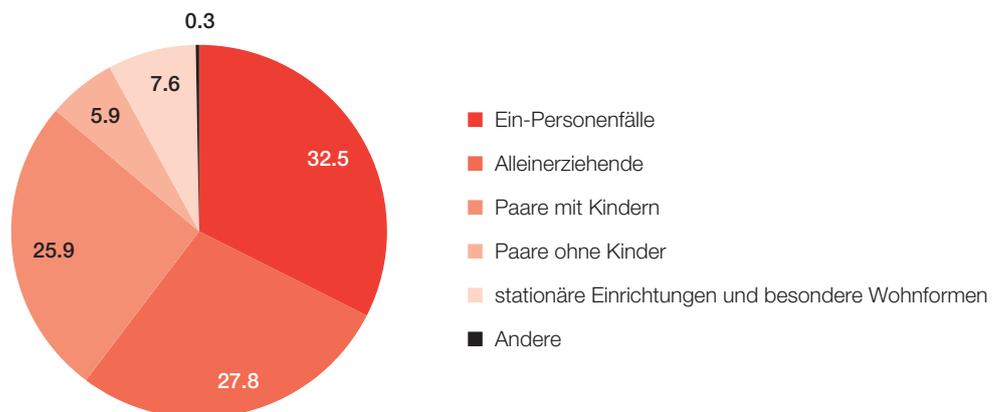
Insgesamt kann man also auch hier sagen, dass das in Abbildung 16 dargestellte Bild seit 2005 fast unverändert blieb.

Abbildung 16

Sozialhilfe Beziehende nach Fallstruktur, Kanton Bern 2010

Lesebeispiel

27,8 Prozent der im Jahr 2010 Sozialhilfe beziehenden Personen im Kanton Bern lebten in einem Alleinerziehendenhaushalt. Es kann sich bei einer solchen Person entweder um ein Elternteil oder um ein Kind handeln.



Grundgesamtheit: Nur Fälle mit Leistungsbezug in der Erhebungsperiode, ohne Doppelzählungen, bei weiteren Mitgliedern der Unterstützungseinheit nur reguläre Fälle

Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik des Bundes 2005–2010

⁸⁴ Die Begriffe Fallstruktur und Haushaltstyp werden der Einfachheit halber gleichgesetzt. Tatsächlich folgen sie einer unterschiedlichen Logik: Es gibt Fälle, bei denen der Haushalt weitere Personen umfasst, die nicht durch Sozialhilfe unterstützt werden. So zum Beispiel bei Alleinerziehenden, die mit einem Partner oder einer Partnerin zusammenleben. Auch Jugendliche über 18 Jahre, die zu einem eigenen Fall werden, aber weiterhin bei den Eltern leben, werden zu Einpersonenfällen, obwohl sie nicht in einem Einpersonenhaushalt leben. Folglich treten weder die Partner und Partnerinnen der Alleinerziehenden noch die Eltern der Jugendlichen in den nachfolgenden Auswertungen in Erscheinung.

⁸⁵ Einpersonenfälle sind einzelne von der Sozialhilfe unterstützte Personen, die jedoch sowohl alleine als auch in einem Mehrpersonenhaushalt (z. B. in einer Wohngemeinschaft) leben können.

Die Erwerbssituation von Sozialhilfe Beziehenden

Betrachtet man die Sozialhilfe Beziehenden nach deren Erwerbssituation⁸⁶, zeigt sich, dass der Anteil von Nichterwerbspersonen von 2005 bis 2010 von 31,7 auf 38,5 Prozent anstieg. Im Jahr 2009 waren es gar fast 40 Prozent.

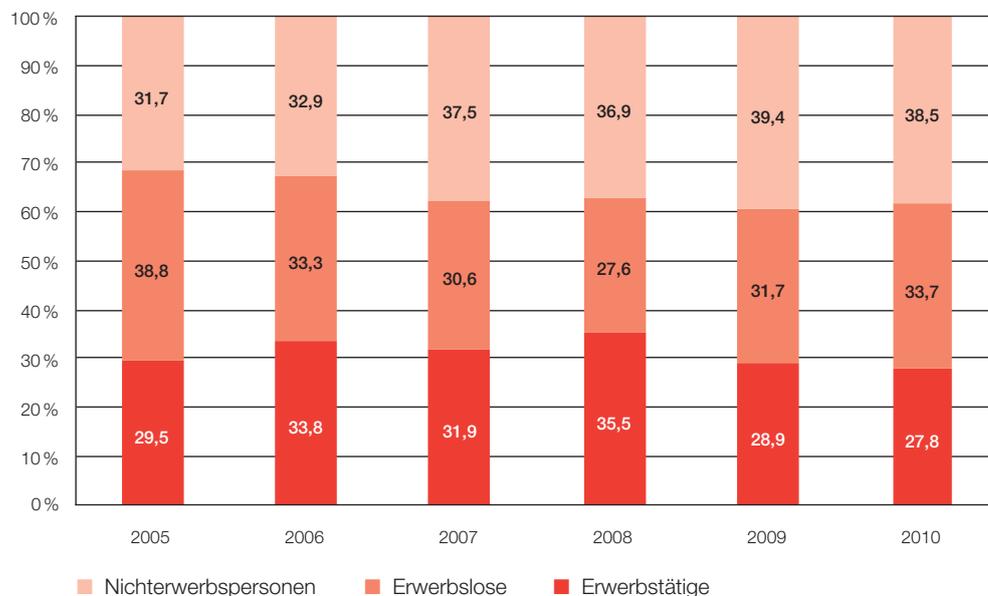
Im Vergleich mit der Gesamtschweiz liegt der Anteil der Nichterwerbspersonen im Kanton Bern im Jahr 2010 4,1 Prozentpunkte höher.

Abbildung 17

Sozialhilfe Beziehende ab 15 Jahren nach Erwerbssituation, Kanton Bern 2005–2010

Lesebeispiel

Im Jahr 2005 betrug der Anteil der Nichterwerbspersonen bei den Sozialhilfe Beziehenden im Kanton Bern 31,7 Prozent (1. Säule von links, oberstes Segment).



Grundgesamtheit: Nur Fälle mit Leistungsbezug in der Erhebungsperiode, ohne Doppelzählungen, bei weiteren Mitgliedern der Unterstützungseinheit nur reguläre Fälle

Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik des Bundes 2005–2010

Eine differenziertere Betrachtung der relativen Veränderungen innerhalb der Gruppe der Nichterwerbspersonen ist aufgrund methodischer Einschränkungen nur schwer möglich. Eindeutig ist allerdings, dass sich die Anzahl der Personen in Ausbildung von 2005 bis 2010 gut verdoppelt hat. Sie stieg von 880 auf 1785 Personen. Dieser Anstieg war nicht kontinuierlich, sondern nahm zwischen 2005 und 2006 (+ 425 Personen) und zwischen 2006 und 2007 (+ 365 Personen) am stärksten zu. Personen in Ausbildung scheinen also zunehmend auf die Unterstützung der Sozialhilfe angewiesen zu sein. Lehrlinge fallen nicht in diese Kategorie. Sie werden zu den Erwerbstätigen gezählt, und ihre Anzahl blieb während des untersuchten Zeitraums konstant (jeweils rund 1000–1100 Lehrlinge).

⁸⁶ In der Sozialhilfestatistik werden hinsichtlich der Erwerbssituation alle Personen drei Hauptkategorien zugeordnet: Erwerbstätige, Erwerbslose und Nichterwerbspersonen. Als erwerbstätig werden alle Personen angesehen, die einer selbständigen oder unselbständigen Erwerbsarbeit nachgehen. Zu den Erwerbslosen werden gemeldete und nicht gemeldete Stellensuchende sowie Personen in Arbeitsintegrations- und Beschäftigungsprogrammen gezählt. Nichterwerbspersonen sind schliesslich all jene, die vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind, sei dies aus gesundheitlichen Gründen, altersbedingt oder weil sie sich vom Arbeitsmarkt zurückgezogen haben – wie dies bei im eigenen Haushalt tätigen Personen der Fall sein kann.

Beschäftigungsgrad von erwerbstätigen Sozialhilfe Beziehenden

Von den im Jahr 2010 erwerbstätigen Sozialhilfe Beziehenden ab 15 Jahren hatten 35,7 Prozent der Personen eine Vollzeit- oder eine Vollzeit- und eine Teilzeitstelle. 64,2 Prozent der Personen hatten eine oder mehrere Teilzeitstellen. Dies entspricht genau dem schweizerischen Durchschnitt.

Tabelle 3

Beschäftigungsgrad der erwerbstätigen Sozialhilfe Beziehenden ab 15 Jahren, Kanton Bern 2010

Lesebeispiel

Im Jahr 2010 hatten 33,9 Prozent aller erwerbstätigen Sozialhilfe Beziehenden ab 15 Jahren eine Teilzeitstelle unter 50 Prozent (4. Zeile von oben).

Beschäftigungsgrad	2010
Vollzeitstelle	34.2
Vollzeit- und Teilzeitstelle	1.5
Teilzeitstelle 50 %–89 %	23.3
Teilzeitstelle unter 50 %	33.9
mehrere Teilzeitstellen	7.0
Total	100.0

Grundgesamtheit: Nur Fälle mit Leistungsbezug in der Erhebungsperiode, ohne Doppelzählungen, bei weiteren Mitgliedern der Unterstützungseinheit nur reguläre Fälle

Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik des Bundes 2005–2010

Die Tabelle 3 macht auch deutlich, dass mindestens 59 Prozent der erwerbstätigen Sozialhilfe Beziehenden einen Beschäftigungsgrad von mehr als 50 Prozent hatten (Vollzeitstelle, Vollzeit- und Teilzeitstelle, Teilzeitstelle 50–89 %). Das «mindestens» bezieht sich auf die Möglichkeit, dass auch jemand mit mehreren Teilzeitstellen einen Beschäftigungsgrad von mehr als 50 Prozent haben kann.

8.3

Der Austritt aus der Sozialhilfe

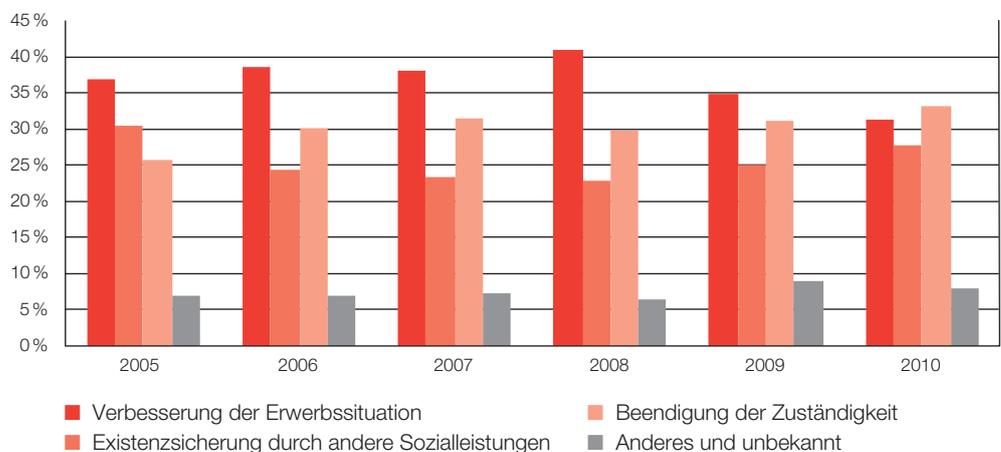
Wenn eine Person aus der Sozialhilfe austritt, wird der Hauptgrund für die Beendigung des Sozialhilfebezuges festgehalten. Dabei unterscheidet man vier Hauptkategorien: 1. Verbesserung der Erwerbssituation, 2. Existenzsicherung durch andere Sozialleistungen, 3. Beendigung der Zuständigkeit und 4. anderes.

Tabelle 3

Hauptgrund für die Beendigung von abgeschlossenen Fällen, Kanton Bern 2005–2010

Lesebeispiel

Im Jahr 2008 gaben 40,9 Prozent der abgeschlossenen Fälle eine verbesserte Erwerbssituation als Hauptgrund für die Beendigung des Sozialhilfebezuges an (1. Säule von links im Jahr 2008).



Grundgesamtheit: Abgeschlossene Fälle mit Leistungsbezug in der Erhebungsperiode, einschliesslich Doppelzählungen

Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik des Bundes 2005–2010

Vergleicht man die Hauptgründe für die Beendigung über die Jahre 2005 bis 2010, zeigt sich eine augenfällige Entwicklung: Die Verbesserung der Erwerbssituation als Hauptgrund für die Beendigung eines Sozialhilfebezuges hat von 2008 bis 2010 stark, nämlich um 10 Prozentpunkte, abgenommen (Abbildung 18).

Gegenläufig dazu stieg im selben Zeitraum der Hauptgrund «Existenzsicherung durch andere Sozialleistungen» um knapp 5 Prozentpunkte an (von 22,9 auf 27,7 Prozent). Diese Kategorie setzt sich zusammen aus «diversen Sozialleistungen» (Anteil ca. 30 Prozent) und «Sozialversicherungsleistungen» (Anteil ca. 70 Prozent). Eine noch differenziertere Betrachtung der «Sozialversicherungsleistungen» zeigt, dass in diesem Zeitraum vor allem die Arbeitslosengelder und die AHV als Hauptgründe für die Beendigung eines Falles genannt wurden. Was die Arbeitslosengelder betrifft, liegt die Vermutung nahe, dass es sich dabei um Bevorschussungen von Leistungen der Arbeitslosenversicherung durch die Sozialdienste handelt. Der Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung wird in manchen Fällen erst durch den Sozialdienst richtig abgeklärt. Besteht ein solcher Anspruch, bevorschussen die Sozialdienste die Arbeitslosengelder bis die Arbeitslosenversicherung die Zahlungen übernimmt.

Auch der Anteil an Fällen mit dem Austrittsgrund «Beendigung der Zuständigkeit» nahm zu. Dabei handelte es sich 2010 bei rund 75 Prozent der Fälle um Wohnortwechsel, bei rund 18 Prozent um Kontaktabbrüche und bei rund 6 Prozent um Todesfälle. Es scheint also, dass die Ablösung aus der Sozialhilfe immer seltener durch eine verbesserte Integration in den Arbeitsmarkt erreicht werden kann.



Heutige Massnahmen der Existenzsicherung

Die beiden Teilsysteme der individuellen und der kollektiven Existenzsicherung werden von zahlreichen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen und Rahmenbedingungen beeinflusst: Diese entziehen sich einer staatlichen Steuerung weitgehend. Dies trifft etwa für die Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Arbeitslosigkeit, die höheren Anforderungen an berufliche Qualifikationen oder die Branchen- und Lohnstruktur zu. Aber auch soziale Entwicklungen wie der Wandel der Lebensformen und die demografische Entwicklung⁸⁷ unterliegen nicht der sozialstaatlichen Lenkung. Unerwünschte Folgen dieser Faktoren, die die Möglichkeit der Existenzsicherung von einzelnen Personen und Familien bedrohen, sind hingegen beeinflussbar. Mit gezielten Massnahmen in beiden Teilsystemen können sie vermieden oder abgeschwächt werden.

Bei der folgenden Auslegeordnung liegt der Fokus auf den staatlichen Leistungen und Angeboten. Das soll aber auf keinen Fall die zentrale Bedeutung der Zivilgesellschaft in der Armutsbekämpfung schmälern. Ohne die Zusammenarbeit mit Selbsthilfeorganisationen, Kirchen, Hilfswerken und anderen nichtstaatlichen Organisationen wäre die heutige Armutsbekämpfung kaum denkbar. Organisationen der Zivilgesellschaft bieten wichtige ergänzende Aufgaben an, die von staatlicher Seite nicht übernommen werden können. Sie spielen zudem eine zentrale Rolle als Leistungserbringer von staatlich finanzierten Angeboten.

Im Sinne einer systematischen Betrachtung wird versucht, ein Gesamtbild der staatlichen Massnahmen im Modell der Existenzsicherung zu zeichnen. Gewisse Massnahmen können nicht eindeutig einer Ebene des Modells zugeordnet werden, gewisse Überschneidungen sind unumgänglich. Um das gesamte Angebot übersichtlich zu strukturieren, wird hier aber hinsichtlich des Schwerpunkts eines Angebots eine eindeutige Zuordnung vorgenommen.

9

Massnahmen der Sensibilisierung

Um eine Sensibilisierung zu erreichen, müssen einerseits Fakten zur wirtschaftlichen Situation der Bevölkerung und zu Zeugnissen der Armut erarbeitet und aufgezeigt werden. Sie sollen einen Einblick in einen Alltag vermitteln, der von finanziellen Engpässen und Entbehrungen geprägt ist. Andererseits muss aufgezeigt werden, dass Armut nur umfassend bekämpft werden kann, wenn sie nicht ausschliesslich ein Thema der Sozialpolitik ist. Denn die Ursachen von Armut sind oft vielschichtig. Sie betreffen verschiedene Lebensbereiche, die ausserhalb des Einflussbereichs der Sozialpolitik liegen. Neben Bildung und Erwerbstätigkeit – zwei zentralen Voraussetzungen für eine eigenständige Existenzsicherung – können auch die Familien-, Wohn-, Gesundheits- oder Migrationssituation einen teilweise grossen Einfluss auf die Armutssituation einer Person haben.

⁸⁷ Siehe Glossar.

Massnahmen der individuellen Existenzsicherung

Einen Beitrag, um diese Sensibilisierung zu erreichen, leisteten unter anderem der erste und der zweite Sozialbericht der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern. Im Rahmen des europäischen Jahres zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung 2010 verfassten auch verschiedene staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure Berichte und Zeugnisse über Armut und soziale Ausgrenzung (u. a. der Bundesrat⁸⁸, die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren⁸⁹, die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe⁹⁰, Caritas⁹¹). Für den Querschnittscharakter von Armut und Existenzsicherung zu sensibilisieren, ist eine kontinuierliche Aufgabe, die auf institutioneller, gesetzlicher und wissenschaftlicher Ebene weiterzuführen ist.

Die Tatsache, dass die Existenzsicherung in erster Linie auf Erwerbstätigkeit und familiäre Strukturen abstellt und damit die Eigenverantwortung betont, entlässt den Staat nicht aus der Verantwortung. Er hat die Aufgabe, auf die strukturellen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, die eine qualifizierte Bedeutung für die Existenzsicherung haben (etwa Angebote der Bildungs- und Familienpolitik), einzuwirken. Damit will man jeder Person ermöglichen, eigenverantwortlich ihre individuellen Ressourcen für die Existenzsicherung zu nutzen. Die individuellen und sozialen Ressourcen zur Existenzsicherung werden demnach indirekt über geeignete Rahmenbedingungen gefördert. Von besonderer Bedeutung sind Rahmenbedingungen im Bereich der Bildungs-, Familien- und Steuerpolitik:

- **Familien- und schulergänzende Kinderbetreuungsangebote:** Betreuungsangebote, die die Tagesbetreuung von Kindern ausserhalb des elterlichen Haushaltes gewährleisten (Kindertagesstätten, Tageseltern, Mittagstisch, Tagesschule, Hort), vereinfachen die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Zudem fördern sie die soziale Integration der Kinder und die Chancengerechtigkeit in der Bildung.
- **Unterstützung bei der Berufswahl:** Jugendliche (und deren Eltern) bereits in der Volksschule in den Ausbildungs- und Berufsvorbereitungsprozess einzubinden, unterstützt sie bei einer optimalen und in Selbstverantwortung getroffenen Berufs- oder Ausbildungswahl. Es ermöglicht ihnen zudem, die Vorteile des durchlässigen schweizerischen Bildungssystem zu nutzen und den Weg in die Arbeitswelt oder in eine weiterführende schulische Ausbildung zu finden.
- **Nachholen eines Berufsabschlusses für Erwachsene:** Eine abgeschlossene Berufsausbildung erleichtert die Integration in den Arbeitsmarkt und damit die Möglichkeit, durch Erwerbsarbeit ein existenzsicherndes Einkommen zu erzielen. Personen, die zwar über keinen eidgenössisch zertifizierten Berufsabschluss, aber über viel Berufserfahrung verfügen, können einen Berufsabschluss nachholen, indem sie ihre Berufserfahrung zertifizieren lassen. Diese erleichtert ihnen eine nachhaltige Integration ins Erwerbsleben.
- **Nischenarbeitsplätze:** Im ersten und zweiten Arbeitsmarkt ermöglichen Nischenarbeitsplätze Personen mit eingeschränkter Leistungsfähigkeit, im Erwerbsleben zu verbleiben. Damit gelingt es ihnen, ihre beruflichen Fähigkeiten aufrechtzuerhalten und sozial integriert zu bleiben.
- **Steuerliche Entlastung:** Die steuerlichen Abzüge, die Haushalte in bescheidenen finanziellen Verhältnissen geltend machen können, entlasten deren Haushaltsbudget. Die Massnahme unterstützt sie dabei, ihren Lebensunterhalt aus eigener Kraft sichern zu können.

⁸⁸ Bundesrat 2010.

⁸⁹ Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren SODK 2010.

⁹⁰ Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS 2010.

⁹¹ Caritas 2010.

Gelingt es einer Person nicht, kraft eigener Ressourcen ihren Lebensunterhalt zu sichern, so steht subsidiär zur individuellen Existenzsicherung eine breite Palette sozialstaatlicher Massnahmen und Instrumente der kollektiven Existenzsicherung zur Verfügung. Diese bieten im konkreten Einzelfall Unterstützung und beruhen auf zwei Pfeilern: den Sozialversicherungen und den kantonalen Sozialleistungen. Dabei werden teilweise bundesrechtlich definierte Leistungen den kantonalen Sozialleistungen zugeordnet, sofern dem Kanton eine erhebliche Rolle in inhaltlicher und/oder finanzieller Hinsicht zugesprochen wird (so bei den Ergänzungsleistungen, der Prämienverbilligung in der Krankenversicherung oder den arbeitsmarktlichen Massnahmen der Arbeitslosenversicherung).

Sozialversicherungen

Die bundesrechtlich geregelten Sozialversicherungen haben zum Hauptziel, die wirtschaftlichen Folgen spezifischer sozialer Risiken abzudecken, die die Existenzsicherung gefährden können (Erwerbsausfall wegen Arbeitslosigkeit, Alter, Unfall, Invalidität und Mutterschaft, Familienlasten). Um die wirtschaftlichen Folgen eines sozialen Risikos direkt oder indirekt zu lindern oder zu beseitigen, sehen die verschiedenen Sozialversicherungszweige eine ganze Palette von nach dem Versicherungsprinzip ausgerichteten Leistungen vor. Diese beeinflussen entweder das versicherte Risiko (Präventions- und Integrationsmassnahmen) oder ersetzen die infolge des Eintritts des sozialen Risikos weggefallenen Einkünfte (Transferleistungen). Aus Sicht der Existenzsicherung stehen im Vordergrund:⁹²

a) Prävention

Für die Existenzsicherung von besonderer Relevanz sind Angebote zur beruflichen Partizipation, also Massnahmen zur Erhaltung einer Anstellung im regulären Arbeitsmarkt. Dazu gehören insbesondere Massnahmen der Früherfassung und Frühintervention in der IV, wie Ausbildungskurse und sozialberufliche Rehabilitation.

b) Transferleistungen

Durch folgende Leistungen werden die Risiken Erwerbsausfall (insbesondere wegen Arbeitslosigkeit, Krankheit, Unfall, Invalidität oder Mutterschaft) und Kinderkosten abgesichert:

- **Taggelder:** Zu den Taggeldern zählen jene Geldleistungen, die der versicherten Person ein Ersatzeinkommen verschaffen, weil das bisher erzielte Einkommen infolge des Eintritts eines versicherten Risikos wegfällt. Das Taggeld wird zeitlich befristet in regelmässigen Beträgen ausgerichtet und nach Tagen (Wochen-, Arbeitstagen) bemessen; Beispiele sind die Arbeitslosenentschädigung oder das Taggeld der IV während einer Umschulungsmassnahme.
- **Renten:** Renten sind dauernde Geldleistungen, die ausgerichtet werden, wenn sich ein versichertes Risiko unabänderlich verwirklicht hat. Das Sozialversicherungssystem kennt Alters-, Invaliden- und Hinterlassenenrenten für Waisen, Witwen oder Witwer.
- **Erwerbsausfallentschädigungen:** Die Erwerbsersatzordnung des Bundes sieht Entschädigungen für Dienstleistende in Armee, Zivildienst und -schutz sowie eine Mutterschaftsentschädigung vor.

Als weitere Geldleistung, die aber nicht in erster Linie als Einkommensersatz zu betrachten ist, sind insbesondere die *Familienzulagen* zu erwähnen: Die Familienzulagen

⁹² Aufgrund des Fokus auf die Existenzsicherung werden hier medizinische Leistungen insbesondere der Kranken-, Unfall- und Invalidenversicherung von der Betrachtung ausgeschlossen.

erfassen die Familienlasten, die aus der zivilrechtlichen Unterhaltsverpflichtung der Eltern gegenüber dem Kind entspringen, als Risiko. Bundesrechtlich zwingend vorgeschrieben sind Minimalansätze für die Kinder- und die Ausbildungszulagen. Die Gewährung von höheren Familienzulagen oder zusätzlichen Geburtszulagen liegt in der Entscheidungskompetenz der Kantone.

c) Integration

Die Massnahme der Eingliederung soll erneut eine Tätigkeit im Erwerbsbereich – oder bei Nichterwerbstätigen im bisherigen Aufgabenbereich (z. B. Familienarbeit) – ermöglichen. Der Bedeutung der Erwerbsarbeit für die Existenzsicherung entsprechend sind die Massnahmen für die berufliche Integration im heutigen Sozialversicherungssystem besonders ausgebildet. Man kann sie summarisch in zwei Kategorien unterteilen:

- Massnahmen zum Zugang zu einer Anstellung im regulären Arbeitsmarkt: Auf den Zugang zu einer Anstellung im regulären Arbeitsmarkt ausgerichtet sind Berufsberatung, Arbeitsvermittlung, Kapitalhilfe, Taggeld- und Reisekostenvergütung sowie arbeitsmarktliche Massnahmen (etwa Berufspraktika, Einarbeitungs- oder Ausbildungszuschüsse).⁹³ Ausserdem kann dem Arbeitgeber während der Einarbeitungszeit ein Einarbeitungszuschuss gewährt werden.
- Massnahmen zur Vorbereitung auf eine Anstellung im regulären Arbeitsmarkt: Zur Vorbereitung auf eine Anstellung dient die Schulung von Fähigkeiten wie Angewöhnung an den Arbeitsprozess, soziale Eingliederung und Motivation. Diese Fähigkeiten werden insbesondere durch Belastbarkeits- und Aufbautrainings sowie wirtschaftsnahe Integration mit Support am Arbeitsplatz gefördert. Weiter können eine erstmalige berufliche Ausbildung oder eine berufliche Weiterbildung eine Vorbereitung für eine Anstellung im regulären Arbeitsmarkt sein.

Kantonale Sozialleistungen

Die kantonalen Sozialleistungen kommen zum Tragen, wenn ein soziales Risiko oder eine Ursache für eine Bedürftigkeit nicht oder nur ungenügend durch die Sozialversicherungen abgedeckt wird. Der Kanton Bern verfügt über ein breites Spektrum an Präventions-, Transfer- und Integrationsleistungen. Im Folgenden findet sich ein summarischer, nicht abschliessender Überblick über einige zentrale kantonale Sozialleistungen:⁹⁴

a) Prävention

Das Ziel präventiver Massnahmen ist es, der Entstehung von problematischen Situationen vorzubeugen. Sie dienen der Stärkung individueller und sozialer Ressourcen. Menschen werden befähigt, bestimmte (kritische) Lebenssituationen durch den Einsatz ihrer individuellen Kompetenzen selbst zu bewältigen. Im Zentrum der kantonalen Präventionsleistungen stehen Beratungsangebote und Angebote zur sozialen Integration:

- **Mütter- und Väterberatung:** Durch Information, Begleitung und Beratung werden Eltern und Erziehungsberechtigte in ihrer Pflegekompetenz gezielt gestärkt. Dadurch soll ein gesundes Umfeld für das Kind und seine Familie geschaffen werden.
- **Gesundheits- und Suchtprävention:** Gesundheits- und Suchtprävention zielen darauf ab, Änderungen im Risikoverhalten und ein Ungleichgewicht zwischen Gesundheitsressourcen und -belastungen frühzeitig zu erkennen und darauf zu reagieren.
- **Offene Kinder- und Jugendarbeit:** Die offene Kinder- und Jugendarbeit fördert die soziale Partizipation, die Integration und das Gesundheitsverhalten von Kindern und Jugendlichen. Die niederschweligen Angebote bieten einen Rahmen, um auf die Bedürfnisse junger Menschen einzugehen. Sie ermöglichen zudem eine Früherkennung von schwierigen Lebenssituationen.

⁹³ Obwohl arbeitsmarktliche Massnahmen bundesrechtlich geregelte Leistungen sind, werden sie in den folgenden Kapiteln den kantonalen Sozialleistungen zugeordnet, da der Kanton bei der inhaltlichen Umsetzung einen erheblichen Spielraum hat.

⁹⁴ Eine eingehende Umschreibung der einzelnen Leistungen findet sich im Anhang A1.

- **Schuldenberatung:** Die Schuldenberatungsstellen beraten überschuldete und von Überschuldung bedrohte Personen, um eine prekäre finanzielle Situation zu stabilisieren und einen Ausweg aus einer bereits bestehenden Überschuldung zu finden.
- **Schulsozialarbeit:** Die Schulsozialarbeit zielt darauf ab, Kinder und Jugendliche in ihrem Prozess des Erwachsenwerdens zu begleiten, sie bei ihrer Lebensgestaltung zu unterstützen und ihre Kompetenzen zur Lösung von persönlichen und sozialen Problemen zu fördern. Durch diese Unterstützung sollen die Integration der Kinder und Jugendlichen in die Schule gefördert und sich abzeichnende soziale Probleme möglichst früh erkannt werden.
- **Besondere Förder- und Unterstützungsmassnahmen im Kindergarten und in der Volksschule:** Besondere Förder- und Unterstützungsmassnahmen im Kindergarten und in der Volksschule unterstützen den schulischen Lernerfolg von Kindern und Jugendlichen und fördern die Chancengerechtigkeit für den Übertritt in die Berufsbildung/Sekundarstufe II⁹⁵.
- **Massnahmen zur Erhaltung einer Anstellung im regulären Arbeitsmarkt:** Zu den anstellungserhaltenden Massnahmen gehören insbesondere Umschulungsmassnahmen oder berufsbegleitende Qualifikationen. Letztere können auch durch die Validierung von Bildungsleistungen erworben werden: Erwachsene, die keinen qualifizierenden Abschluss auf Sekundarstufe II, dafür aber viel berufliche Erfahrung aufweisen, können mit der Validierung von Bildungsleistungen in einem spezifischen Qualifikationsverfahren ein eidgenössisches Fähigkeitszeugnis (EFZ) oder ein Berufsattest (EBA) erwerben.

b) Transferleistungen

Im Rahmen der kantonalen Sozialleistungen umfassen Transferleistungen Zahlungen zur Sicherung der Existenz oder der finanziellen Entlastung in einzelnen Bereichen (z. B. Ausbildung, Prämien der Krankenversicherung). Im Vordergrund stehen dabei:

- **individuelle Sozialhilfe:** Die individuelle Sozialhilfe sichert die Existenz bedürftiger Personen als letztes Auffangnetz im System der sozialen Sicherheit. Sie ist als subsidiäre und vorübergehende Hilfe in individuellen Notlagen konzipiert. Sie orientiert sich an einem sozialen Existenzminimum, das auch ein Mindestmass an sozialer Integration und an Möglichkeiten zur Teilnahme am gesellschaftlichen Leben umfasst.
- **Ergänzungsleistungen zur AHV/IV:** Die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV sind bedarfsabhängige Leistungen, die grundsätzlich die anrechenbaren Einnahmen eines AHV/IV-Rentners oder einer AHV/IV-Rentnerin bis zur Höhe derjenigen anerkannten Ausgaben «ergänzen», die zur Deckung des Existenzminimums erforderlich sind.
- **kantonale Beihilfen zu den Ergänzungsleistungen AHV/IV (Zuschüsse nach Dekret):** Zusätzlich zu Ergänzungsleistungen haben AHV- und IV-Bezüger Anspruch auf Zuschüsse nach Dekret, wenn ihre Rente und sonstigen Einkünfte zur Existenzsicherung nicht ausreichen. Die Anspruchsgrenze für Zuschüsse nach Dekret wird vom Regierungsrat festgelegt und variiert je nach Haushaltstyp.
- **individuelle Prämienverbilligungen der Krankenversicherung:** Durch die Prämienverbilligung der Krankenversicherung wird die finanzielle Belastung durch die Krankenversicherungsprämie für Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen reduziert. Die Verbilligungsbeiträge sind je nach Einkommensklasse, Prämienregion und Alterskategorie abgestuft. Für Erwachsene variiert der Betrag zwischen 20 und 200 Franken (Stand 2012) pro Monat.
- **Alimentenbevorschussung⁹⁶:** Anspruchsberechtigten Kindern werden Unterhaltsbeiträge bevorschusst, wenn der unterhaltspflichtige Elternteil seiner Pflicht nicht, nur teilweise oder nicht rechtzeitig nachkommt. Die Bevorschussung wird bedarfsunabhängig gewährt, die Höhe der Vorschüsse richtet sich nach der gerichtlich oder vertraglich festgesetzten Summe.

⁹⁵ Siehe Glossar.

⁹⁶ Siehe Glossar.

- **Stipendien:** Ziel der Stipendien ist es unter anderem, soziale Ungleichheiten im Bildungswesen zu verringern. Sie sind ein Beitrag an die Ausbildungskosten sowie an die ausbildungsbedingten Lebenshaltungskosten oder ersetzen teilweise den ausbildungsbedingten Lohnausfall.
- **Familienzulagen:** Die Familienzulagen werden bedarfsunabhängig ausgerichtet und dienen dazu, die finanzielle Belastung durch ein oder mehrere Kinder teilweise auszugleichen. Im Kanton Bern sind seit dem 1. Januar 2009 die obligatorischen Kinder- und Ausbildungszulagen bei 230 respektive 290 Franken festgesetzt. Dem kantonalen Familienzulagengesetz unterstellt sind Selbständig- und Unselbständigerwerbende sowie nichterwerbstätige Personen.

c) Integration

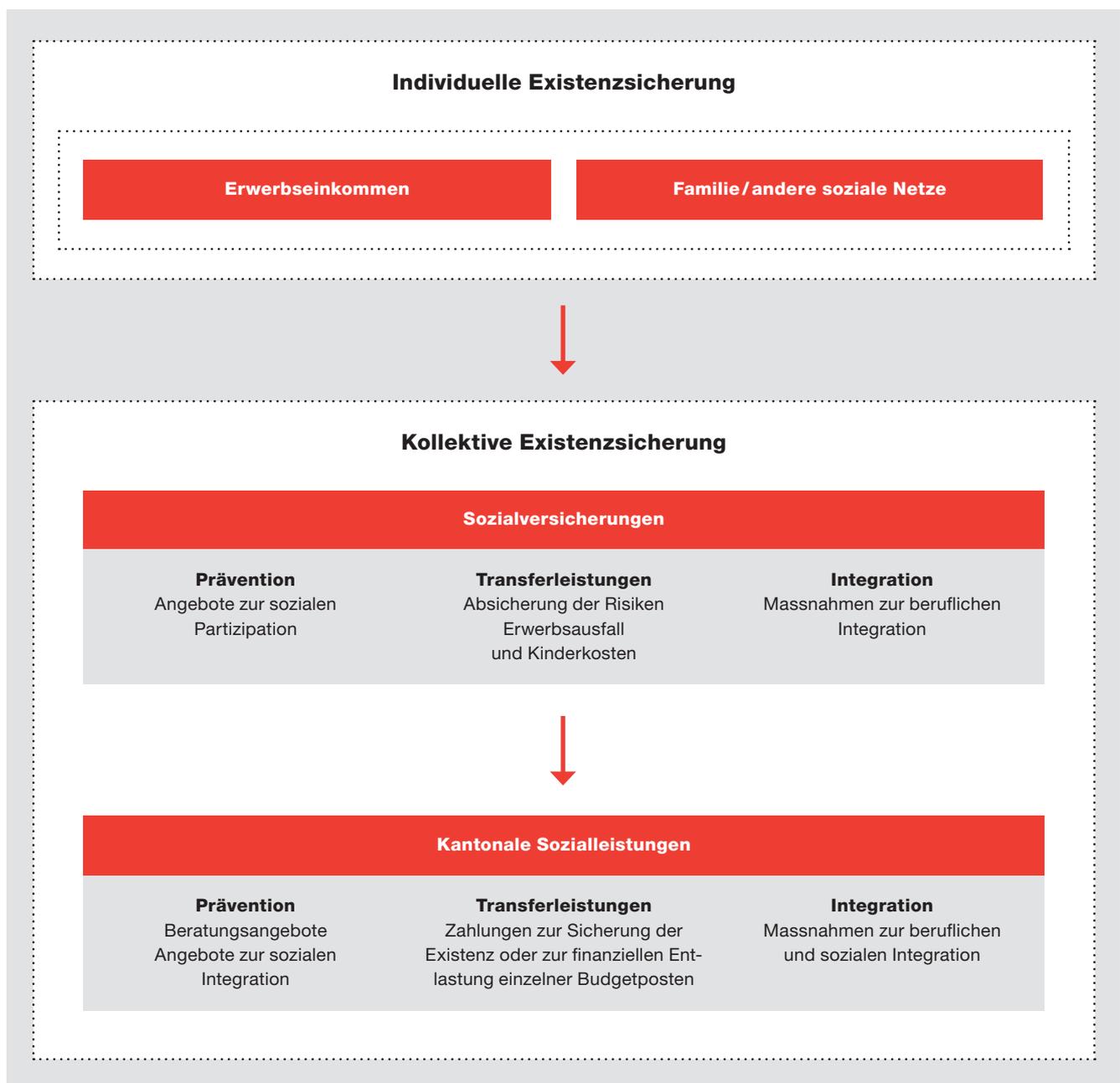
Integrationsleistungen umfassen Massnahmen aus verschiedenen Politikbereichen und zielen primär darauf ab, Ausgrenzung zu verhindern oder Personen dauerhaft sozial und/oder beruflich einzugliedern. Diesem Ziel liegt die Annahme zugrunde, dass es sozial und beruflich gut integrierten Personen leichter fällt, ihre Existenz wirtschaftlich zu sichern und am sozialen Leben angemessen teilzuhaben. Integrationsfreundliche Rahmenbedingungen fördern die berufliche und soziale Integration von Menschen. Wichtige Akteure im Bereich der sozialen und beruflichen Integration sind neben den Anbietenden der einzelnen Massnahmen insbesondere die regionalen Sozialdienste und Arbeitsvermittlungszentren, die stationären und ambulanten Jugendhilfeorganisationen sowie die kantonalen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (ab 1.1.2013). Folgende Integrationsmassnahmen lassen sich unterscheiden:

- **Massnahmen zum Zugang zu einer Anstellung im regulären Arbeitsmarkt:** Auf den Zugang zu einer Anstellung im regulären Arbeitsmarkt oder den Beginn einer Ausbildung ausgerichtet sind insbesondere Bewerbungstrainings, Informationsangebote (z.B. Case-Management-Berufsbildung), Einarbeitungs- und Ausbildungszuschüsse der Arbeitslosenversicherung sowie individuelle Begleitung und Unterstützung bei Stellensuche und Bewerbung (z.B. im Rahmen der Programme zur vorübergehenden Beschäftigung/PvB oder der Beschäftigungs- und Integrationsangebote der Sozialhilfe).
- **Massnahmen zur Vorbereitung auf eine Anstellung im regulären Arbeitsmarkt:** Als solche Massnahmen, im Sinne einer Verbesserung der Voraussetzungen und Chancen auf eine Anstellung, gelten Arbeitstrainings und -programme. Diese ermöglichen den Teilnehmenden einen befristeten Arbeitseinsatz im regulären Arbeitsmarkt (ohne Anstellung) oder im zweiten Arbeitsmarkt, um aktuelle und konkrete Berufserfahrungen zu sammeln. Dabei können sie ihre beruflichen Fähigkeiten trainieren und allenfalls verbessern. Neben dem Arbeitseinsatz können diese Programme auch einen unterschiedlich hohen Anteil an Qualifizierungsmassnahmen beinhalten. Zu den Arbeitstrainings und -programmen zählen etwa Motivationssemester, Berufspraktika, Praxisfirmen oder das Stellennetz. Ebenfalls auf die Vorbereitung einer Anstellung ausgerichtet, aber mit einem deutlichen Schwergewicht auf qualifizierenden Massnahmen (Sprachkurse, bildungsorientierte Fachkurse) sind Brückenangebote und Integrationsangebote für vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge.
- **Massnahmen zur sozialen Teilhabe:** Die soziale Integration zum Ziel haben insbesondere Angebote zur sozialen Stabilisierung. Sie werden im Rahmen der Beschäftigungs- und Integrationsangebote nach Sozialhilfegesetz bereitgestellt. Eine Anstellung im regulären Arbeitsmarkt steht nicht im Vordergrund. Der Fokus liegt auf einer geregelten Tagesstruktur und Unterstützung bei Alltagsfragen. Für Personen, die sich mittelfristig auf eine berufliche Integration vorbereiten wollen, kommen ergänzend Massnahmen in Frage, um die persönlichen Kompetenzen zu fördern oder das Bildungsniveau zu erhöhen (z.B. Projekt «Literalität in Alltag und Beruf», aber auch Angebote im Rahmen der Beschäftigungs- und Integrationsangebote der Sozialhilfe).

Die verschiedenen Angebote zur beruflichen und sozialen Integration werden im Rahmen der interinstitutionellen Zusammenarbeit (ILZ) auf übergeordneter Ebene koordiniert und teilweise von verschiedenen Direktionen gemeinsam bereitgestellt. So besteht heute das Angebot des ILZ Assessments: Betroffene Personen führen zusammen mit den zuständigen Verantwortlichen der regionalen Arbeitsvermittlungszentren, der Sozialdienste, der Invalidenversicherung, der Berufsberatung und teilweise der Suva (Unfallversicherung) eine vertiefte Abklärung durch. Dabei werden die Möglichkeiten zur beruflichen Integration gemeinsam beurteilt und die Zuständigkeiten entschieden. Die interinstitutionelle Zusammenarbeit⁹⁷ erfasst grundsätzlich alle Altersgruppen, im Bereich der Jugendlichen und jungen Erwachsenen findet sie jedoch besonders intensiv statt.

Abbildung 19

Schematischer Überblick über die heutigen Massnahmen der Existenzsicherung



⁹⁷ Siehe Glossar.

D

Würdigung der bestehenden Massnahmen der Existenzsicherung

12

Gesamtsystem

In der Schweiz wird die Existenzsicherung, das heisst die Sicherstellung des Lebensunterhaltes, in erster Linie durch Erwerbstätigkeit und familiäre Strukturen (individuelle Existenzsicherung) gewährleistet. In zweiter Linie wird sie durch eine Vielzahl von unterschiedlichen privaten und staatlichen Institutionen mit entsprechenden Ersatzleistungen (kollektive Existenzsicherung) sichergestellt. Dieses Modell bewährt sich für eine klare Mehrheit der Bevölkerung, die ihre Existenz aus eigener Kraft oder über Sozialversicherungsleistungen sichern kann. Dennoch sind 12 Prozent der Berner Haushalte arm oder armutsgefährdet, weil ein ganz oder teilweise fehlendes Erwerbseinkommen nicht hinreichend durch Sozialversicherungsleistungen kompensiert werden kann. Für diese armen und armutsgefährdeten Haushalte wird das primäre Ziel verfehlt, die Existenz über ein Erwerbseinkommen oder über existenzsichernde Ersatzleistungen der Sozialversicherungen zu sichern. Deshalb müssen subsidiär Bedarfsleistungen ausgerichtet werden.

In dieser Armuts- oder Armutsgefährdungsquote kommt Folgendes zum Ausdruck: Das Gesamtsystem der Existenzsicherung, das in seiner individuellen und kollektiven Komponente durch verschiedene wirtschaftliche und gesellschaftliche Rahmenbedingungen mitbestimmt wird, entzieht sich einer staatlichen Steuerung weitgehend. Zu erwähnen sind insbesondere Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt (u. a. Ende der Ära der Vollbeschäftigung, Anstieg der beruflichen Qualifikationsanforderungen, die niedrig Qualifizierte zunehmend vom ersten Arbeitsmarkt ausschliesst), der Wandel der Lebensformen (u. a. erhöhte Erwerbsbeteiligung der Frauen, steigende Scheidungsraten, Pluralisierung der Familienformen) oder die demografische Entwicklung (u. a. Alterung der Bevölkerung, internationale Wanderungen). Viele dieser Entwicklungen und veränderten Rahmenbedingungen haben sich in den letzten Jahrzehnten vollzogen. Sie führen zu neuen sozialen Realitäten, denen sich das Gesamtsystem anpassen muss. Erschwerend wirkt sich in diesem Anpassungsprozess aus, dass die gesamtgesellschaftliche Sensibilität für einen ganzheitlichen Zugang zum Armutsthema als gering zu bezeichnen ist (etwa für den Zusammenhang zwischen Lohn-/Arbeitsverhältnissen und möglichen Armutssituationen). Diese Sensibilität ist allerdings Voraussetzung für eine präventive Existenzsicherungspolitik. Sie soll verstärkt gesellschaftliche und wirtschaftliche Akteure (Arbeitgeber, Bildungsinstitutionen) und Politikfelder (wie Bildungs-, Arbeitsmarkt-, Steuer-, Gesundheits- und Familienpolitik) einbeziehen, die sich vom Armutsthema nicht prioritär angesprochen fühlen.

→ **Zwischenfazit: Das schweizerische Modell der Existenzsicherung hat sich bewährt, zusätzliche Präventionsbemühungen über die Politikfelder hinweg wären allerdings wünschenswert.**

Die Existenz soll in der Schweiz in erster Linie über Erwerbsarbeit oder die Unterstützung des familiären und sozialen Umfeldes gesichert werden. In diesen beiden Teilbereichen bestehen folgende Optimierungspotenziale:

Erwerbsarbeit

Die Auswertung der Steuerdaten hat bestätigt, dass das Erwerbseinkommen bei Personen im Erwerbsalter mit Abstand die wichtigste Einkommensquelle ist. Daraus lässt sich leicht ableiten, dass die Erwerbsbeteiligung ein zentraler Faktor für die Existenzsicherung eines Haushaltes ist. Die Erwerbsarbeit ist ungleich auf die Bevölkerung verteilt: Bei den ärmsten Haushalten im Kanton Bern ist die Erwerbsbeteiligung am geringsten und in den letzten Jahren zudem kontinuierlich gesunken. Gestiegen ist die Erwerbsbeteiligung demgegenüber bei Haushalten, die bereits in den Vorjahren ein Erwerbseinkommen generiert haben. Das ist unter anderem damit zu erklären, dass in Paarkönnen Frauen zunehmend erwerbstätig sind. Erzielt eine Person nur ein geringes Erwerbseinkommen oder fällt dieses ganz weg, steigt das Armutsrisiko stark an. Bei Personen im fortgeschrittenen Erwerbsalter ist die Armuts- oder Armutsgefährdungsquote von 2001 bis 2010 am stärksten gestiegen (von 5,9 auf 9,2 Prozent). Ebenfalls mit einem hohen Armutsrisiko konfrontiert sind Personen ohne Berufsbildung, da sie häufig in prekären Arbeitsverhältnissen, also zu tiefen Löhnen und zeitlich befristet, angestellt sind. Ein besonderes Augenmerk gilt in diesem Zusammenhang Jugendlichen und jungen Erwachsenen. Sie befinden sich in einer entscheidenden Lebensphase, in der die Grundlage für eine langandauernde Integration in den Arbeitsmarkt gelegt wird.

Familie

Neben dem Erwerbseinkommen sind Familie und soziale Netze die wichtigsten Quellen der individuellen Existenzsicherung. Durch ihre vielfältige Funktion in den Lebensbereichen Bildung, Wohnen, soziale Integration, Gesundheit und finanzielle Unterstützung haben sie eine wichtige Bedeutung. Die gesellschaftlichen Veränderungen der letzten Jahrzehnte haben sich in zweierlei Hinsicht auf die familiären Strukturen ausgewirkt: Zum einen sind die Lebensformen vielfältiger geworden. Familienhaushalte haben gegenüber Einpersonenhaushalten abgenommen, innerhalb der Familienhaushalte hat der Anteil an Alleinerziehenden zugenommen. Zum anderen sind die in Familien gelebten Erwerbsmodelle vielfältiger geworden. Das erhöht insbesondere den Bedarf an familienergänzenden Betreuungsangeboten. Diese gesellschaftlichen Veränderungen wirken sich auf die Möglichkeiten aus, eigenverantwortlich für die Existenz sorgen zu können. Die Steuer- und auch die Sozialhilfedaten zeigen, dass Familien in einem besonderen Ausmass von Armut betroffen und auf finanzielle Unterstützung angewiesen sind: Mehr als die Hälfte der Sozialhilfe Beziehenden sind Familien. Besonders gross ist das Armutsrisiko bei alleinerziehenden Frauen.⁹⁸

→ **Zwischenfazit: Die Armuts- und Armutsgefährdungsquoten zeigen, dass sich Haushalte mit Kindern, Jugendliche und junge Erwachsene sowie Personen im fortgeschrittenen Erwerbsalter überdurchschnittlich häufig in ökonomisch prekären Situationen befinden.**

⁹⁸ Alleinerziehende Frauen erzielen generell ein tieferes Einkommen als alleinerziehende Männer. Dafür können verschiedene Faktoren verantwortlich sein. Es ist möglich, dass alleinerziehende Väter die Betreuung der Kinder häufiger delegieren und daher mehr arbeiten können, aber auch geschlechtsspezifische Lohnungleichheiten kommen als Erklärung in Frage (Wanner 2012). Neben ausreichenden familienexternen Kinderbetreuungsplätzen kann demzufolge auch die Durchsetzung der Lohngleichheit von Frau und Mann dazu beitragen, dass alleinerziehende Frauen ihren Lebensunterhalt eigenständig durch Erwerbsarbeit sichern können und damit ihr Armutsrisiko vermindert wird.

Ist eine Person nicht in der Lage, ihre Existenz aus eigener Kraft oder mit Unterstützung des familiären oder sozialen Umfeldes zu sichern, kommen die verschiedenen Instrumente der kollektiven Existenzsicherung zum Tragen. Diese haben sich im Grundsatz bewährt, können aber in Teilbereichen weiter optimiert werden:

Sozialversicherungen

Im Kanton Bern waren im Jahr 2010 12 Prozent der Haushalte mit Personen im Erwerbsalter nach Erhalt von Sozialversicherungsleistungen arm oder armutsgefährdet. Der seit 2001 gestiegene und konstant hoch gebliebene Anteil armer und armutsgefährdeter Haushalte wirft die Frage auf, inwieweit das – im Grundsatz bewährte, aber auf spezifische soziale Risiken fokussierte – System der Sozialversicherungen den Bedarf an sozialer Sicherheit abdeckt. Dabei sind zwei unterschiedliche Konstellationen zu unterscheiden:

- **Erosion des bestehenden Sozialversicherungsschutzes:** Bestehende, von den Sozialversicherungen grundsätzlich erfasste Armutsrisiken werden teilweise nur ungenügend abgedeckt. Dies zeichnet sich insbesondere bei der Invalidenversicherung ab: Die Bezugsquote ist seit 2005 rückläufig, bei Personen im fortgeschrittenen Erwerbsalter (46- bis 55-Jährige) ist der Rückgang am deutlichsten. Das Armutsgefährdungsrisiko von Haushalten mit Rentenbezug aus der ersten Säule war 2010 mit knapp 31 Prozent fast dreimal so gross wie in den übrigen Haushalten, deren Armutsrisiko bei 11 Prozent liegt. Im Jahr 2001 bestand dieser Unterschied auch schon, aber weniger ausgeprägt: Während sich die Armutsgefährdungsquote der Haushalte ohne Rentenbezug aus der ersten Säule von 2001 bis 2010 um knapp einen Fünftel erhöhte (von 9,2 auf 11 Prozent), stieg sie bei den Haushalten mit Rentenbezug um mehr als die Hälfte (von 19,1 auf 29,8 Prozent). Diese Entwicklung schlägt sich auch auf die Bezugsquote der Ergänzungsleistungen nieder: Der Anteil der erwachsenen IV-Rentnerinnen und IV-Rentner, die Ergänzungsleistungen beziehen, erhöhte sich im Kanton Bern von 29 Prozent im Jahr 2001 auf 44 Prozent im Jahr 2010.
- **Keine Abdeckung neuer sozialer Risiken:** Neue soziale Risiken (z. B. Erwerbsarmut, Verarmung infolge einer Scheidung) haben im System der Sozialversicherungen zum Teil keine Entsprechung gefunden. Diese Inkompatibilitäten entstehen, da institutionelle Anpassungsprozesse oft zeitlich verschoben und in unterschiedlichem Tempo erfolgen. Dies ist ein grundlegendes Problem, mit dessen Folgen nicht nur der Kanton Bern konfrontiert ist.

Kantonale Sozialleistungen

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

Diese Wirkungsziele entsprechen dem Dreisäulenmodell (Prävention, Transferleistungen, Integration) der Sozialleistungen. Das Gesetz sieht präventive Angebote mit dem Ziel vor, möglichst viele Menschen vor einer prekären Lebenssituation zu bewahren: Man will ihnen die Möglichkeit bieten, ihre Existenz eigenverantwortlich, das heisst, ohne Inanspruchnahme von Bedarfsleistungen, zu sichern. Die gesetzlichen Bedarfsleistungen, beispielsweise der individuellen Sozialhilfe, sind Menschen vorbehalten, die sich nachweislich bereits in einer finanziell prekären Lebenssituation befinden. Weiter verpflichtet das Gesetz Kanton und Gemeinden, Leistungen zur sozialen und beruflichen Integration anzubieten. Zudem bildet es die Finanzierungsgrundlage für die institutionelle Sozialhilfe (z. B. familienergänzende Kinderbetreuung, offene Kinder- und Jugendarbeit, Mütter- und Väterberatung).

Diese inhaltliche Breite der gesetzlich verankerten Wirkungsziele bietet eine sehr gute Grundlage, dem Thema Existenzsicherung im Gesetzesvollzug in seiner ganzen Komplexität zu begegnen. So hat man seit Inkrafttreten des Sozialhilfegesetzes im Jahr 2002 die Leistungen des Dreisäulenmodells bei Bedarf punktuell weiterentwickelt und optimiert. Dies hat sich unter anderem in der Teilrevision des Sozialhilfegesetzes niedergeschlagen, die seit dem 1. Januar 2012 in Kraft ist. In der individuellen Sozialhilfe führte man zu einem Optimierungsmechanismen (u. a. Bonus-Malus-System, Sozialinspektorate) im Gesetzesvollzug ein. Zum anderen verbesserte man die organisatorischen Abläufe und die Zusammenarbeit zwischen den involvierten Behörden: Damit soll die Effektivität der wirtschaftlichen Hilfe durch zielgerichtete Anreize gesteigert und die Kosten, wo möglich, gesenkt werden. Die individuelle Sozialhilfe, der zentrale Pfeiler der kantonalen Sozialleistungen, wurde durch die SHG-Teilrevision in ihrem Grundsatz bestätigt und gestärkt. Die Wirkung der individuellen Sozialhilfe kann weiter erhöht werden: etwa durch das verbesserte Zusammenspiel mit anderen Sozialleistungen oder ergänzenden Transferleistungen, die die ökonomische Situation bestimmter Personengruppen (z. B. Alleinerziehender) zielgerichteter verbessern können. Neben zielgerichteten und harmonisierten Transferleistungen braucht es auch effektive Massnahmen zur Prävention und Integration.

Das bestehende Angebot entwickelt sich ständig weiter und bietet dank einer breiten Angebotspalette gerade im Präventions- und Integrationsbereich vielfältige Unterstützungsmöglichkeiten. Es lässt sich zumindest vermuten, dass diese zu greifen beginnen und damit aktiv zur Stabilisierung der Armuts- und Armutsgefährdungsquote, wie sie seit 2008 beobachtet werden kann, beitragen. Der Kanton erachtet es als eine Daueraufgabe, das kantonale Bedarfsleistungssystem so auszugestalten, dass im Übergang von einzelnen Teilsystemen (Sozialhilfe, Alimentenbevorschussung, individuelle Prämienverbilligung oder familienergänzende Kinderbetreuung) stets ein kontinuierlicher Erwerbsanreiz besteht und keine negativen Schwelleneffekte⁹⁹ hervorgerufen werden, was ihm im Vergleich zu anderen Kantonen insgesamt gut gelingt.¹⁰⁰ Obschon also im Grundsatz bewährt, sind für spezifische Zielgruppen Optimierungen anzustreben: Damit sollen deren ökonomische Situation durch eine gezielte Neuausrichtung bestehender oder ergänzender Massnahmen präventiv und nachhaltig verbessert werden; und zwar im Zusammenspiel mit Massnahmen zur Förderung der individuellen Existenzsicherung.

- **Familien und insbesondere Kinder:** Die Steuer- und die Sozialhilfedaten belegen, dass Familien besonders ausgeprägt von Armut betroffen und auf finanzielle Unterstützung angewiesen sind. Arme oder armutsgefährdete Familien sind nicht nur unmittelbar mit finanziell prekären Verhältnissen konfrontiert. Familienarmut birgt zudem das Risiko der langfristigen Verfestigung der Armut. Als Schwäche des heutigen Systems kollektiver Existenzsicherung ist zu bezeichnen, dass die Sozialhilfe die einzige existenzsichernde Transferleistung für Familien ist. Die bestehenden Massnahmen zur Senkung der ökonomischen Belastung von Familien – wie Steuerabzüge, Familienzulagen oder die Verbilligung der Krankenversicherungsprämien – unterstützen Familien zwar punktuell. Doch sie können in Anbetracht der hohen direkten und indirekten Kinderkosten das erhöhte Armutsrisiko von Familien nur ungenügend verhindern.
- **Jugendliche und junge Erwachsene:** Jugendliche und junge Erwachsene befinden sich in einer kritischen Lebensphase, die von persönlichen und schulischen Übergängen geprägt ist. Gelingt ihnen der Übergang von der Schule in die Ausbildung und weiter in das Berufsleben nicht oder nur mangelhaft, ist ihre lang andauernde Integration in den Arbeitsmarkt gefährdet, und damit auch die eigenverantwortliche Existenzsicherung. Es bestehen bereits viele Angebote für Jugendliche und junge Erwachsene auf dem Weg in den Arbeitsmarkt. Viele bieten jedoch ausschliesslich

⁹⁹ siehe Glossar.

¹⁰⁰ SKOS (noch unveröffentlicht).

punktueller oder zeitlich begrenzter Unterstützung an, was gerade für Jugendliche mit Mehrfachbelastungen oft zu kurz greift.

- **Personen im fortgeschrittenen Erwerbsalter:** Die Armutsgefährdung von Personen im fortgeschrittenen Erwerbsalter hat zwischen 2001 und 2010 stark zugenommen. Oft ist der Grund dafür die mangelhafte Integration in den Arbeitsmarkt. Sie kann infolge struktureller Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt, einer verpassten Berufsbildung oder gesundheitlicher Probleme entstehen. Neben den unmittelbaren Folgen einer finanziell prekären Situation wirkt sich eine lang andauernde Erwerbslosigkeit¹⁰¹ im fortgeschrittenen Erwerbsalter besonders stark auf die Altersvorsorge aus. Sie kann nur mangelhaft aufgebaut werden. Bisher existieren wenige Unterstützungsangebote, die den spezifischen, oft mehrfachen Problemlagen von armen oder armutsgefährdeten Personen im fortgeschrittenen Erwerbsleben genügend Rechnung tragen.

→ **Zwischenfazit:** Die Instrumente der kollektiven Existenzsicherung in kantonaler Kompetenz beseitigen die zunehmende Gefährdung jener Personengruppen, die nach der Analyse der Armuts- und Armutsgefährdungsquoten überdurchschnittlich häufig in ökonomisch prekären Situationen leben, nicht hinreichend.

¹⁰¹ Siehe Glossar.

E

Künftige Massnahmen der Existenzsicherung

Nach der breiten Analyse der wirtschaftlichen Situation der Berner Kantonsbevölkerung und der verschiedenen Instrumente zur Existenzsicherung steht in einem nächsten Schritt das Hauptanliegen der Motion Lüthi (044/2010 «Bekämpfung der Armut im Kanton Bern») an: einen Massnahmenplan zur Armutsbekämpfung anzugehen. Die Antwort auf die Frage nach den künftigen Massnahmen der Existenzsicherung soll in folgenden Schritten hergeleitet und entwickelt werden:

- **Definition von Rahmenbedingungen (Kap. 15):** Auch wenn die Motionsforderung nach einem Massnahmenplan zur Armutsbekämpfung politisch breit getragen wird (Antrag des Regierungsrates auf Annahme der Motion, knappe Dreiviertelsmehrheit im Grossen Rat für die Überweisung der Motion), kann die Massnahmendiskussion nicht ausschliesslich aus einer armutspolitischen Perspektive heraus geführt werden. Vielmehr muss sie in verschiedene – insbesondere finanzielle und rechtliche – Rahmenbedingungen eingebettet werden, die einleitend kurz zu skizzieren sind.
- **Definition von Einzelmassnahmen (Kap. 16):** Auf der eigentlichen Massnahmenebene werden in einem ersten Schritt Einzelmassnahmen definiert, die grundsätzlich geeignet sind, einen Beitrag zur Armutsbekämpfung zu leisten. Dabei werden diese den verschiedenen Interventionsebenen des Modells der Existenzsicherung zugeordnet.
- **Priorisierung der Einzelmassnahmen (Kap. 17):** In einem zweiten Teilschritt werden die Einzelmassnahmen priorisiert. Dies setzt zunächst voraus, dass Priorisierungskriterien definiert werden, mit deren Hilfe die Massnahmen innerhalb der einzelnen Interventionsebenen gegeneinander abgewogen werden können (Kap. 17.1).

15

Rahmenbedingungen

Bei der Diskussion über Massnahmen der Armutsbekämpfung im Kanton Bern sind folgende Rahmenbedingungen zu berücksichtigen:

- **Bundesstaatliche Kompetenzordnung:** Nicht alle Politikbereiche, die auf kantonaler Ebene einen Beitrag zur Armutsbekämpfung leisten können, stehen in der Zuständigkeit der Kantone. Dies gilt für mehr oder minder grosse Teilbereiche der Bildungs-, der Steuer- oder der Arbeitsmarktpolitik; ebenso für eine zentrale Säule der Sozialpolitik (die Sozialversicherungen), die vom Bund geregelt werden. Massnahmen in Bereichen, die in der Regelungszuständigkeit des Bundes stehen, werden im Folgenden nur vorgeschlagen, wenn der Bund den Kantonen in der Umsetzung einen Handlungsspielraum zuspricht.
- **Finanzielle Rahmenbedingungen des Kantons Bern:** Auch wenn der Kanton Bern seit über zehn Jahren ausschliesslich positive Rechnungsabschlüsse vorgelegt hat, ist bereits im laufenden Jahr wie auch in den nächsten Jahren mit Defiziten und Neuverschuldungen zu rechnen. Diese werden den finanziellen Spielraum stark einschränken. Hauptursache der negativen Perspektiven ab dem Jahr 2012 sind mas-

sive Mindererträge (wie die Steuergesetzrevision 2011/2012 und tiefere Ausschüttung der Schweizerischen Nationalbank an die Kantone) sowie insbesondere Mehrbelastungen durch Mehrausgaben für den Vollzug der Sozialversicherungen infolge von Kostenverschiebungen vom Bund auf die Kantone im Umfang von mehreren hundert Millionen Franken. Um das daraus resultierende strukturelle Ungleichgewicht im Kantonshaushalt mittelfristig zu beseitigen, hat der Regierungsrat ab Herbst 2012 die Durchführung einer umfassenden Angebots- und Strukturüberprüfung beschlossen. Diese wird weitere Haushaltsentlastungen zur Folge haben und die bereits heute bestehenden finanzpolitischen Zielkonflikte verschärfen: den Umfang des staatlichen Leistungsangebots, die Entlohnung des Personals, den finanziellen Umfang der Investitionen, die Höhe der Steueranlage sowie die Fortsetzung des Schuldenabbaus respektive die Verhinderung einer Neuverschuldung. Der enge finanzielle Spielraum wird den Forderungen nach neuen Massnahmen in der Armutsbekämpfung Grenzen setzen, die es zu beachten gilt. Ob zusätzliche Ausgaben in der Armutsbekämpfung gesprochen werden sollen, ist und bleibt ein politischer Entscheid. Er wird das Ergebnis einer Abwägung zwischen finanzpolitischen und armutspolitischen Interessen und Überlegungen sein. Darin einfließen sollte, dass sich gerade in der Armutsbekämpfung kurzfristige Kosteneinsparungen mittel- bis langfristig oft nur als Kostenverschiebungen erweisen. Umgekehrt sollten insbesondere Ausgaben für Präventions- und Integrationsangebote aus der Optik von sozialen Investitionen betrachtet werden: Angebote zur Förderung des Zugangs zum Arbeitsmarkt oder zur Förderung der Bildung haben zum Ziel, dass Personen in prekären Lebenslagen ihre Existenz aus eigener Kraft sichern können. Damit gewinnen sie einerseits an Autonomie und Handlungsmöglichkeiten. Andererseits werden Kosten für Sozialausgaben zurückgeführt, sprich, sie lohnen sich langfristig.¹⁰²

16

Einzelmassnahmen

In einem ersten Schritt werden im Folgenden jene Einzelmassnahmen vorgestellt, von denen ein wirkungsvoller Beitrag zur Armutsbekämpfung erwartet werden kann. Um die Fülle der möglichen Massnahmen einzugrenzen, orientiert sich der Bericht in verschiedener Hinsicht am Bestehenden: Teils handelt es sich um Massnahmen, die im Sinne einer Weiterentwicklung und Optimierung an bestehende Angebote anknüpfen, teils wurden die Massnahmen im Entstehungsprozess des Berichts oder am zweiten Sozialgipfel im August 2011 vorgeschlagen. Für drei Massnahmen bestand bereits im Vorfeld des Berichts ein Prüfauftrag des Regierungsrates.¹⁰³ Themen, die zwar armutspolitisch diskutiert, aber auf der Massnahmenebene noch wenig konkretisiert worden sind, haben keinen Eingang in den Bericht gefunden. Dies schmälert ihre armutspolitische Bedeutung aber keineswegs (z. B. Wohnpolitik). Die verschiedenen Massnahmen werden entlang der Themen des Existenzsicherungsmodells definiert, die zu fünf Interventionsebenen zusammengefasst werden. Da die Sozialversicherungen nicht der Zuständigkeit des Kantons unterliegen, werden keine Massnahmen für diese zentrale Säule der kollektiven Existenzsicherung vorgeschlagen.

¹⁰² So hat ein einjähriger Pilotversuch im Berner Jura mit einem niederschweligen Beratungsangebot für Familien das Dreifache der Projektkosten eingespart, indem Platzierungen in stationären Einrichtungen vermieden werden konnten (vgl. Abschnitt 16.3).

¹⁰³ RRB 1735 vom 1.12.2010

Übersicht über die Einzelmassnahmen

Erste Interventionsebene:

Sensibilisierung (Kap.16.1)

- M1** | Kommission für Sozial- und Existenzsicherungspolitik
- M2** | Sozialverträglichkeitsprüfung
- M3** | Erweiterung der Analyse der wirtschaftlichen Situation der Bevölkerung

Zweite Interventionsebene:

Individuelle Existenzsicherung – Familie und Erwerbsarbeit¹⁰³ (Kap. 16.2)

- M4** | Nischenarbeitsplätze im ersten und zweiten Arbeitsmarkt
- M5** | Praktika als Einstieg ins Berufsleben
- M6** | Nachholung eines Berufsabschlusses
- M7** | Zugang zu Weiterbildungen
- M8** | Steuerliche Entlastung
- M9** | Ausbau familien- und schulergänzende Kinderbetreuung

Dritte Interventionsebene:

Kollektive Existenzsicherung – Prävention (Kap. 16.3)

- M10** | Action éducative en milieu ouvert (AEMO)
- M11** | Angebote zur frühen Förderung
- M12** | Überschuldungsprävention

Vierte Interventionsebene:

Kollektive Existenzsicherung – Transferleistungen (Kap. 16.4)

- M13** | Harmonisierung von Stipendien und Sozialhilfe
- M14** | Ergänzungsleistungen für Familien
- M15** | Erhöhung der Familienzulagen
- M16** | Stärkere Verbilligung der Krankenversicherungsprämien
- M17** | Zuschüsse für Alleinerziehende

Fünfte Interventionsebene:

Kollektive Existenzsicherung – Integration (Kap. 16.5)

- M18** | Beratungskette und Begleitung Jugendlicher bis zu einer Anschlusslösung nach der Ausbildung
- M19** | Coaching für Zielgruppe 25+
- M20** | Ausbildungszuschüsse für Arbeitslose
- M21** | Integrationszuschüsse an über 55-Jährige
- M22** | Integrationsförderung für Ausländerinnen und Ausländern

16.1

Erste Interventionsebene: Sensibilisierung

M1 | Kommission für Sozial- und Existenzsicherungspolitik

Da Armut ein typisches Querschnittsthema ist, das Massnahmen in unterschiedlichen Politikfeldern erfordert, ist die Vernetzung der verschiedenen Politikbereiche und das ganzheitliche Verständnis von Existenzsicherungspolitik eine wichtige Voraussetzung für eine präventive Sozial- und Existenzsicherungspolitik. Die Neuausrichtung der Fachkommission zur Umsetzung des kantonalen Sozialhilfegesetzes (Konsultationskommission) soll die Sensibilisierung für dieses Querschnittsthema innerhalb der Verwaltung und der betroffenen Fachkreise beschleunigen.¹⁰⁵ Die Erweiterung der Kommission mit Vertreterinnen und Vertretern aus dem Grossen Rat (Regierungsparteien) sowie Fachorganisationen, Sozialpartnern und fünf kantonalen Direktionen¹⁰⁶ trägt dazu bei, der Breite und Komplexität des Themas gerecht zu werden.¹⁰⁷

Die neue Kommission für Sozial- und Existenzsicherungspolitik berät den Regierungsrat, die Verwaltung und die Gemeinden bei der Umsetzung des Sozialhilfegesetzes im Hinblick auf eine umfassende Sozial- und Existenzsicherungspolitik im Kanton

¹⁰⁴ Die Bereiche Familie und Erwerbsarbeit werden gemeinsam abgehandelt, weil sich die Massnahmen in den beiden Bereichen nicht immer trennscharf auseinanderhalten lassen.

¹⁰⁵ RRB 1735 vom 01.12.2010

¹⁰⁶ Gesundheits- und Fürsorgedirektion; Finanzdirektion; Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion; Volkswirtschaftsdirektion; Erziehungsdirektion.

¹⁰⁷ Zusammensetzung der Kommission für Sozial- und Existenzsicherungspolitik siehe Anhang A4.

Bern.¹⁰⁸ Damit wird auf institutioneller Ebene zum Ausdruck gebracht, dass Existenzsicherung eine Querschnittsaufgabe ist, die weit über die individuelle und institutionelle Sozialhilfe hinausreicht und verschiedenste Politikfelder betrifft. Die Kommission hat am 16. März 2012 das erste Mal in ihrer neuen Zusammensetzung getagt. Die Neukonstituierung der Kommission ist ein erster Schritt, um das Bewusstsein für das Thema zu stärken. Die gegenwärtige und künftige Beratungstätigkeit der Kommission soll die Sensibilisierung kontinuierlich weiter fördern.

Die Beratungstätigkeit der Kommission soll im Rahmen des normalen Aufgabenvollzugs bewältigt werden. Es sind daher keine nennenswerten Mehrkosten zu erwarten.

M2 | Sozialverträglichkeitsprüfung

Gestützt auf die Ergebnisse der ersten beiden Sozialberichte zur Armut im Kanton Bern hat der Regierungsrat in seinen Richtlinien der Regierungspolitik 2011–2014 die Reduktion der Armut als Ziel formuliert. Er hat festgehalten, dass Armut «nur über koordinierte Massnahmen in den Politikfeldern soziale Sicherheit, Bildung, Migration, Arbeitsmarkt und Gesundheit bekämpft werden kann» und Armutsbekämpfung daher «eine Gesamtaufgabe der Regierung» sei.¹⁰⁹ Daher ist es wesentlich, dass gerade in Erlassentwürfen Überlegungen zur Sozialverträglichkeit gemacht werden. Unter Sozialverträglichkeit ist dabei die Überprüfung von Erlassen auf ihre Wirkung speziell auf sozial Benachteiligte zu verstehen, um mögliche direkte oder indirekte Ausgrenzungen, Benachteiligungen oder Segregationserscheinungen zu vermeiden.

Der Regierungsrat hat im Rahmen seiner Vernehmlassungsantwort zur Totalrevision des Parlamentsrechts vorgeschlagen, die Sozialverträglichkeitsprüfung von Erlassen als Teilgehalt einer umfassenderen Nachhaltigkeitsprüfung aufzunehmen. Dabei sollen die Auswirkungen auf «die Wirtschaft, Gesellschaft, Umwelt und künftige Generationen» in Gesetzesvorlagen aufgezeigt werden.¹¹⁰

Die Sozialverträglichkeitsprüfung von Erlassen kann im Rahmen des normalen Aufgabenvollzugs durchgeführt werden und verursacht daher keine nennenswerten Mehrkosten.

M3 | Erweiterung der Analyse der wirtschaftlichen Situation der Bevölkerung

Die Analysen zur wirtschaftlichen Situation der Berner Bevölkerung in den Sozialberichten des Kantons Bern beruhen heute in erster Linie auf Auswertungen der Steuerdaten des Kantons Bern. Die Steuerdaten weisen einen Detaillierungsgrad auf, den für kantonale Analysen keine andere Datenquelle erreicht. Sie vermitteln ein umfassendes Bild der wirtschaftlichen Situation der Berner Bevölkerung. Steuerdaten werden aber nicht im Hinblick auf sozialwissenschaftliche Untersuchungen erhoben und können daher nicht das ganze Spektrum der Sozialberichterstattung abdecken.

Gewisse Informationen, die für die Sozialberichterstattung und die Erarbeitung von sinnvollen Massnahmen zur Armutsbekämpfung wichtig sind, können anhand der vorhandenen Daten nicht zuverlässig oder gar nicht erhoben werden. Zu interessanten Aspekten, wie beispielsweise den Gründen für einen tiefen Beschäftigungsgrad oder allfälligen gesundheitlichen Auswirkungen von Erwerbslosigkeit, fehlen heute zuverlässige Angaben. Damit diese Art von Informationen für die Sozialberichterstattung sowie für eine Massnahmenplanung und -umsetzung verfügbar wäre und bestehende Datenlücken geschlossen werden könnten, müssten ergänzend qualitative Erhebungen durchgeführt werden; etwa Befragungen von armutsbetroffenen Personen. Die handlungsorientierte Sozialberichterstattung für das Braunschweiger Land 2010 belegt den Nutzen von ergänzenden Befragungen von Betroffenen. Sie zeigt beispielsweise auf, welche Probleme armutsbetroffene Familien als besonders dringlich benennen (z. B.

¹⁰⁸ Vgl. Art. 20 SHG, Art. 4–7 SHV

¹⁰⁹ Regierungsrat des Kantons Bern 2010: 8.

¹¹⁰ Änderungsvorschlag Art. 69 Abs. 2 Bst. j GO.

gesundheitliche Probleme) und dass diese oft nicht mit der Problemwahrnehmung der Behörden übereinstimmen.¹¹¹ Die Möglichkeit für zusätzliche und insbesondere qualitative Erhebungen zur Verbesserung der Datenlage einerseits sowie zur Zielgenauigkeit von Massnahmen andererseits soll deshalb geprüft werden.

Die Analyse der wirtschaftlichen Situation der Bevölkerung kann im Rahmen des normalen Aufgabenvollzugs erweitert werden. Es sind keine nennenswerten Mehrkosten zu erwarten.

16.2

Zweite Interventionsebene: Individuelle Existenzsicherung

M4 | Nischenarbeitsplätze im ersten und zweiten Arbeitsmarkt

Die Integration in den Arbeitsmarkt bildet für Menschen im Erwerbsalter die wichtigste Grundlage für die selbständige Existenzsicherung. Darüber hinaus kommt ihr eine grosse soziale Bedeutung zu.

Nischenarbeitsplätze sind Arbeitsplätze im ersten und zweiten Arbeitsmarkt für Personen mit einer eingeschränkten Leistungsfähigkeit. Sie sollen dazu beitragen, dass möglichst viele Menschen mit einer Leistungseinschränkung erwerbstätig bleiben oder werden können, um ihre Existenz (zumindest teilweise) individuell zu sichern.

Der Grosse Rat hat in der Septembersession 2011 den Bericht «Nischenarbeitsplätze» des Regierungsrates zur Kenntnis genommen.¹¹² Darin unterstreicht er die Bedeutung von Nischenarbeitsplätzen und zeigt auf, mit welchen Instrumenten er im Kanton Bern bereits Nischenarbeitsplätze fördert. Allerdings besteht nach wie vor ein Bedarf an weiteren Arbeitsplätzen für Personen mit einer eingeschränkten Leistungsfähigkeit. Angesichts des anhaltenden strukturellen Wandels in Wirtschaft und Landwirtschaft dürfte dieser Bedarf zukünftig tendenziell sogar noch ansteigen. Daher ist die Förderung von Nischenarbeitsplätzen als dauernde Aufgabe zu betrachten und der Bedarf kontinuierlich zu erheben, um das Angebot bedarfsgerecht zu steuern.

Dies kann im Rahmen des normalen Aufgabenvollzugs haushaltsneutral umgesetzt werden.

M5 | Praktika als Einstieg ins Berufsleben

Nach einem erfolgreichen Ausbildungsabschluss ist es gerade für Jugendliche und junge Erwachsene entscheidend, den Einstieg ins Erwerbsleben im erlernten Beruf möglichst nahtlos zu schaffen. Andernfalls können die erworbenen Qualifikationen rasch an Wert verlieren. Ein Praktikum kann eine geeignete Zwischenlösung zwischen Ausbildung und Erwerbsleben sein, um die spätere Integration in die Erwerbsarbeit zu erleichtern.

Im Rahmen der arbeitsmarktlichen Massnahmen der Arbeitslosenversicherung besteht die Möglichkeit, ein Berufspraktikum zu absolvieren. Voraussetzung dafür ist, dass eine Person arbeitslos und beim RAV angemeldet ist. Der Praktikumsbetrieb beteiligt sich pauschal mit 25 Prozent am Praktikums-Bruttotaggeld oder am Unterstützungsbeitrag der Arbeitslosenversicherung. Durch den Ausbau der Möglichkeiten für Berufspraktika soll der Einstieg in Berufsleben und der Zugang zu einer Anstellung im regulären Arbeitsmarkt weiter erleichtert werden.

Die Finanzierung der Massnahme und des infolge ihres Ausbaus entstehenden Mehraufwands liegt bei der Arbeitslosenversicherung.

M6 | Nachholung eines Berufsabschlusses

Gemäss eidgenössischem Berufsbildungsgesetz können Erwachsene, die keinen qualifizierten Abschluss auf Sekundarstufe II haben, einen Berufsabschluss (eidgenössisches Fähigkeitszeugnis [EFZ]) ohne Berufslehre erwerben, wenn sie mindestens fünf

¹¹¹ Diakonisches Werk der Ev.-luth. Landeskirche in Braunschweig e. V. Braunschweig 2011.

¹¹² Regierungsrat des Kantons Bern 2011.

Jahre im Berufsfeld gearbeitet haben. Sie können entweder zum Qualifikationsverfahren antreten oder eine Validierung ihrer Bildungsleistungen durchlaufen. Fehlende Kompetenzen können in der ergänzenden Bildung nachträglich erlernt werden.

Bund, Kantone und Organisationen der Arbeitswelt haben einen Leitfaden für die berufliche Grundbildung entwickelt. Er dient dazu, die Kompetenzen von Bund und Kantonen für Validierungsverfahren zu konkretisieren und den Kantonen die nötige Rechtssicherheit zu gewährleisten. Mit dem Leitfaden des Bundesamtes liegen breit abgestützte Rahmenbedingungen für den weiteren Aufbau des Validierungssystems in den Kantonen in enger Zusammenarbeit mit den Organisationen der Arbeitswelt vor.

Der Umfang der Mehrkosten für die Erweiterung des Validierungssystems hängt davon ab, wie stark ausgebaut und wie viel Promotion betrieben wird. Mit einer zusätzlichen Arbeitsstelle könnten weitere Berufe in die Validierung aufgenommen und auch Beratung angeboten werden.

Die Kosten für den Kanton für eine zusätzliche Arbeitsstelle belaufen sich auf 150 000 Franken jährlich.

M7 | Zugang zu Weiterbildungen

Weiterbildung spielt für den Einzelnen, für die Gesellschaft und für die Wirtschaft eine wichtige Rolle. Die permanente Weiterbildung hat einen hohen Stellenwert für die Erhaltung, die Vertiefung und die Erweiterung der geforderten Qualifikationen auf dem Arbeitsmarkt. Die Chancengerechtigkeit in der beruflichen Weiterbildung ist heute nicht gewährleistet, da Weiterbildungen zeitliche und finanzielle Ressourcen erfordern, über die nicht alle Personen in gleichem Masse verfügen. Der Zugang zu Weiterbildungen sollte daher für alle Personen im Erwerbsalter erleichtert werden: mittels gezielter Information sowie des Abbaus von finanziellen, zeitlichen und administrativen Hindernissen.

Art. 45 der Kantonsverfassung verpflichtet den Kanton, Weiterbildung zu unterstützen. Betreffend die Art und Weise und den Umfang besteht ein grosser Handlungsspielraum. Mit dem kantonalen Berufsbildungsgesetz (BerG) wurde die Unterstützung der Weiterbildung auf Angebote konzentriert, die ein hohes öffentliches Interesse haben: Integrationsförderung von Migrantinnen und Migranten (insbesondere Sprachförderung), Unterstützung der Nachholbildung in den Grundkompetenzen Lesen, Schreiben, Alltagsmathematik, Kommunikationstechnologien sowie Elternbildung für Migrantinnen, Migranten und bildungsfernere Kreise. Der erhöhte Bedarf kann derzeit aufgrund beschränkter finanzieller Mittel nicht abgedeckt werden. Mittelfristig muss mit einem Ausbau gerechnet werden. Die Förderung im Kanton Bern steht im Einklang mit dem Entwurf zum neuen Weiterbildungsgesetz des Bundes.

Zu den Kosten für den Ausbau (gemäss erhöhtem Bedarf) können derzeit keine Angaben gemacht werden.

M8 | Steuerliche Entlastung

Die wirtschaftliche Situation eines Haushalts ist einerseits durch Einkommen und Vermögen und andererseits durch die Lebenskosten bestimmt. Als obligatorische Ausgaben fallen insbesondere die Steuern und die Krankenversicherungsprämien ins Gewicht.

Steuerliche Entlastungen können durch verschiedene Massnahmen erzielt werden: etwa durch die Erhöhung von Pauschalabzügen, die von der Bemessungsgrundlage vorgenommen werden, durch die Einführung zusätzlicher Abzüge für einkommensschwache Personen oder durch die steuerliche Befreiung von tiefen Einkommen über den Tarif. Einfache Umsetzung und Transparenz sprechen für eine allfällige steuerliche Entlastung via bestehende Abzüge (Kinderabzüge, Abzug für bescheidene Einkommen) oder für eine steuerliche Befreiung von tiefen Einkommen.

Steuerliche Entlastung von Familien durch Erhöhung des Kinderabzugs

Beim allgemeinen Kinderabzug handelt es sich um einen Pauschalabzug, der die Belastung eines Haushaltes durch hohe Kinderkosten bei der Steuerberechnung teil-

weise berücksichtigt. Per 1. Januar 2013 wird – gestützt auf den Volksentscheid vom 23. September 2012¹¹³ – der Pauschalabzug auf 8000 Franken erhöht. Da die anfallenden Kinderkosten jedoch auch den erhöhten Pauschalabzug deutlich übersteigen, ist es grundsätzlich denkbar, eine weitere Erhöhung des allgemeinen Kinderabzuges in den Katalog möglicher Massnahmen zur Armutsbekämpfung aufzunehmen. Im Rahmen der letzten beiden Steuergesetzrevisionen wurden die Familien aber bereits stark entlastet. Unter Berücksichtigung der zusätzlichen Abzüge für Ausbildungskosten betragen die Abzüge pro Kind im Steuerjahr 2012 insgesamt bis zu 15 600 Franken. Damit nimmt der Kanton Bern im interkantonalen Vergleich eine Spitzenposition ein. Der Regierungsrat war daher im Rahmen der Verabschiedung der Steuergesetzrevision 2014 der Auffassung, dass keine weitere Erhöhung der Abzüge vorzusehen sei.

Eine Erhöhung des Kinderabzuges um 100 Franken pro Kind würde zu einer Verminderung der jährlichen Steuereinnahmen von 1,8 Millionen Franken führen.

Steuerliche Befreiung von Personen in knappen finanziellen Verhältnissen

Für Haushalte und Personen mit geringen finanziellen Mitteln stellen die Steuern eine grosse Belastung dar. Dies spricht dafür, Personen in knappen finanziellen Verhältnissen mit besonderen Abzügen oder tarifarischen Massnahmen von der Steuerpflicht zu befreien. Im Unterschied zu Steuerabzügen (z.B. Abzug der Kinderkosten), die nicht ausschliesslich einkommensschwachen Personen zugute kommen, zielen diese Massnahmen darauf, spezifische Personen und Haushalte mit einem sehr knappen Budget zu entlasten.

Im Rahmen der Umsetzung der Motion Pauli «Kohärente Sozial- und Steuerpolitik»¹¹⁴ wurden Möglichkeiten aufgezeigt, wie das Existenzminimum steuerlich befreit werden könnte, insbesondere indem man die Entlastung des Existenzminimums mit der Besteuerung der Sozialhilfeleistungen kombiniert. Im Dezember 2007 entschied der Regierungsrat einerseits, Personen am Existenzminimum von der Besteuerung weitgehend zu befreien; andererseits will er mit einer Standesinitiative dafür sorgen, dass Sozialhilfeleistungen künftig besteuert werden.¹¹⁵ Damit können diese Einkünfte künftig gleich behandelt werden wie Erwerbseinkommen, was wiederum den Grundsatz der Besteuerung nach Massgabe der effektiven wirtschaftlichen Verhältnisse besser berücksichtigt. Im Februar 2009 hat der Kanton Bern eine Standesinitiative eingereicht. Bevor auf kantonaler Ebene allfällige Massnahmen beschlossen werden, wird abgewartet, wie der Bund die Initiative behandelt. Daher wurde dieser Punkt bei der letzten Steuergesetzrevision bewusst ausgeklammert und die Motion bis zur Behandlung der Frage auf Bundesebene zurückgestellt.

M9 | Ausbau familien- und schulergänzender Kinderbetreuung

Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung (v.a. Kindertagesstätten, Tagesfamilien und Tagesschulangebote) gewährleisten die Tagesbetreuung von Kindern ausserhalb der Familie und der Schule. Mit diesen Angeboten wird das Erarbeiten von existenzsichernden Einkommen unterstützt: Die Integration von Kindern in ein soziales Netz und die Chancengerechtigkeit der Kinder und der Eltern werden gefördert und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf vereinfacht. Eine qualitativ gute familien- und schulergänzende Betreuung trägt zudem zur gesunden Entwicklung der Kinder bei. Entscheidend für die gute Wirkung sind neben der Qualität die Verfügbarkeit und die Finanzierbarkeit der Angebote.

Seit dem 1. August 2010 müssen die Gemeinden bedarfsgerechte Tagesschulangebote während der Schulzeit anbieten. Für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist von zentraler Bedeutung, dass Eltern nicht nur während 39 Schulwochen eine schulergänzende Betreuung für ihre Kinder in Anspruch nehmen können; vielmehr muss auch

¹¹³ Gegenvorschlag zur Initiative «Faire Steuern – für Familien».

¹¹⁴ Motion Pauli, M 122/2005.

¹¹⁵ RRB 2126 vom 12. Dezember 2007.

während den Schulferien ein gutes Betreuungsangebot zur Verfügung stehen. Momentan wird eine Ferienbetreuung nur in einzelnen Gemeinden angeboten und vollständig durch die Gemeinde und die Eltern finanziert. Im Vorschulbereich sind die Gemeinden nicht verpflichtet, ein bedarfsgerechtes Angebot anzubieten. Auch die Mittel des Kantons für die Mitfinanzierung zusätzlicher Betreuungsangebote sind limitiert. An einem jährlichen Stichtag entscheidet die GEF über die eingegangenen Gesuche im Vorschulbereich. Regelmässig übersteigen die nachgefragten Betreuungsstunden bei Tageseltern und Kitaplätzen den mit den zur Verfügung stehenden Mitteln möglichen Ausbau. Deshalb kann trotz des stetigen Ausbaus in den letzten Jahren noch kein bedarfsgerechtes Betreuungsangebot im Vorschulbereich angeboten werden.

Das zu geringe Angebot an öffentlich subventionierten Betreuungsplätzen belastet insbesondere sozial schlechter gestellte Familien und Mittelstandsfamilien: Sie verfügen in der Regel nicht über die Mittel, eine private Betreuungsmöglichkeit zu finanzieren. Bei kantonal mitfinanzierten Angeboten subventionieren der Kanton und die Gemeinden die Elterntarife, so dass die Eltern gemäss ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit belastet werden. Es ist deshalb zentral, dass genügend Betreuungsangebote mit kantonal subventionierten Elterntarifen angeboten werden.

2009 formulierte der Regierungsrat das Ziel, bis ins Jahr 2019 20 Prozent der Vorschulkinder an 2,5 Tagen pro Woche in öffentlich finanzierten Angeboten der familienergänzenden Kinderbetreuung betreuen zu können.¹¹⁶ Zum heutigen Zeitpunkt können rund 16 Prozent der Vorschulkinder familienergänzend betreut werden (Stand 2011).¹¹⁷ Um das gesteckte Ziel zu erreichen, müssen bis ins Jahr 2019 zirka tausend Kitaplätze mit subventionierten Elterntarifen geschaffen werden. Dies verursacht jährliche Zusatzkosten von etwa zwei Millionen Franken für den Kanton und die Gemeinden.

Eine erste grobe Kostenschätzung für die Mitfinanzierung der Ferienbetreuung ausgehend von den Kosten des Angebotes in der Stadt Bern und elf mitfinanzierten Ferienwochen würde zu Gesamtkosten von drei bis fünf Millionen Franken führen. Davon sind rund 10 bis 20 Prozent Elternbeiträge abzuziehen und ein Gemeindeanteil von 30 Prozent. Für den Kanton und die Gesamtheit der Gemeinden blieben Mitfinanzierungskosten von ein bis drei Millionen Franken.

16.3

Dritte Interventionsebene: Kollektive Existenzsicherung – Prävention

M10 | Action éducative en milieu ouvert (AEMO)

Die Action éducative en milieu ouvert (AEMO) ist ein präventives Unterstützungsangebot, das Kinder und Jugendliche von null bis zwanzig Jahren und ihre Familie bei erzieherischen, persönlichen, familiären, schulischen oder berufsbezogenen Problemen in ihrem Umfeld unterstützt und begleitet. Das Programm verfolgt einen präventiven und thematisch breiten Ansatz, der dem Anspruch von politikbereichsübergreifendem Handeln gerecht wird. Eine Sozialpädagogin oder ein Sozialpädagoge besuchen in regelmässigen Abständen einmal wöchentlich für rund eine Stunde eine Familie zu Hause oder in einer anderen Lokalität. Mit dem Konzept von Hausbesuchen ist das Angebot besonders niederschwellig. Es eignet sich speziell zur frühen Triage und für die Koordination zwischen verschiedenen Angeboten.

Das Modell AEMO findet in der französischen Schweiz bereits seit Jahren Anwendung; es ist in der Regel der ambulanten Sozialpädagogik angegliedert. Seit September 2010 wurde im Berner Jura ein Pilotprojekt durchgeführt. Eine externe Evaluation¹¹⁸ hat gezeigt, dass das Pilotprojekt eine Lücke im Angebot schliesst und bereits innerhalb eines Jahres beachtliche Erfolge ausweisen kann. Mit den niederschweligen und präven-

¹¹⁶ Regierungsrat des Kantons Bern 2009,RRB 1902 vom 4.11.2009.

¹¹⁷ Regierungsrat des Kantons Bern 2012: 26.

¹¹⁸ Radix 2012 (Vgl. Anhang A2).

tiven Interventionen konnten bei einer beachtlichen Zahl von Jugendlichen Platzierungen in stationäre Institutionen verhindert werden. Aus finanzieller Sicht fallen besonders die Einsparungen infolge verhinderter Platzierungen ins Gewicht. Den rund 170 000 Franken für die Unterstützung und Begleitung der Jugendlichen und Familien stehen Einsparungen von 500 000 Franken pro Jahr gegenüber. Dabei handelt es sich um eine konservative Berechnung: Es werden nur jene Fälle berücksichtigt, bei denen eindeutig oder mit grosser Sicherheit eine Platzierung verhindert werden konnte. Das Pilotprojekt läuft noch bis Ende 2012 und wird ab 2013 im Berner Jura in ein ordentliches Angebot übergeführt.

Der ausgewiesene Erfolg des Pilotprojekts spricht dafür, das Angebot auf weitere Regionen im Kanton Bern auszubauen. Aufgrund der Erfahrungen des Pilotprojekts im Berner Jura ist zu erwarten, dass eine allfällige Ausdehnung des Angebots auf andere Regionen des Kantons zumindest kostenneutral zu erreichen ist.

M11 | Angebote zur frühen Förderung

Bildungs- und Gesundheitschancen stehen in engem Zusammenhang mit dem sozialen Herkunftsmilieu. Die Förderung im Vorschulalter leistet einen positiven Beitrag zur Chancengerechtigkeit der Kinder. Sie bildet daher neben anderen präventiven Massnahmen ein wichtiges Instrument zur Armutsbekämpfung. Der Begriff «frühe Förderung» steht für Angebote und Massnahmen, die sich an Kinder im Vorschulalter und ihre Familien richten und das Ziel verfolgen, ihre Ressourcen zu stärken.

Der Regierungsrat hat im Juni 2012 das Konzept «Frühe Förderung»¹¹⁹ zuhanden des Grossen Rates verabschiedet. Er will damit Familien und Kinder im Vorschulalter stärken und den Kindern durch eine individuelle Förderung einen guten Start ins Leben ermöglichen. Mit diesem Konzept kommt er dem entsprechenden Auftrag des Grossen Rates nach.¹²⁰ Der Grosse Rat hat am 10. September 2012 vom Konzept «Frühe Förderung» Kenntnis genommen.

Der Regierungsrat empfiehlt dem Grossen Rat aufgrund des besten zu erwartenden Kosten-Nutzen-Verhältnisses jenes Massnahmenpaket umzusetzen, das die frühe Förderung im Kanton bedarfsgerecht stärken will. Angebotslücken sollen geschlossen und ein solides Fundament für die Weiterentwicklung des Frühbereichs geschaffen werden. Strategische Eckpunkte sind: die Mitfinanzierung von Regelangeboten, die regionale Ausweitung eines Hausbesuchsprogramms, der Ausbau und die qualitative Weiterentwicklung der subventionierten familienergänzenden Kinderbetreuung sowie die Zusammenarbeit der Mütter- und Väterberatung mit der Erziehungsberatung, die der ganzen Bevölkerung zugänglich gemacht werden soll.

Die Umsetzung dieses Massnahmenpakets wird jährliche Kosten von 4,5 Millionen Franken auslösen.

M12 | Überschuldungsprävention

Die Schuldenberatung ist ein wichtiges Instrument in der Bekämpfung der Armut. Sie berät überschuldete und von Überschuldung bedrohte Personen, um eine prekäre finanzielle Situation zu stabilisieren und einen Ausweg aus einer bereits bestehenden Überschuldung zu finden. Im Sinne einer präventiven Armutspolitik soll das Angebot der Schuldenberatung weiter ausgebaut werden, besonders auch für Jugendliche und junge Erwachsene.

Zur Förderung der individuellen Finanzkompetenz¹²¹ von Kindern und Jugendlichen stehen insbesondere zwei Interventionsinstrumente zur Diskussion:¹²²

- Der in den Schulunterricht integrierte Umgang mit Geld soll das Erlernen von Finanzkompetenz ermöglichen.

¹¹⁹ Regierungsrat des Kantons Bern 2012.

¹²⁰ Motion Messerli, M 068/2009.

¹²¹ Siehe Glossar.

¹²² Verein Schuldensanierung Bern 2009.

- Eine Internetplattform soll den niederschweligen Zugang zu finanzrelevanten Themen (z. B. Budget, selbständiges Wohnen, Steuererklärung, Kauf eines Autos) und zu bestehenden Angeboten im Bereich der Überschuldungsprävention erleichtern.

Das Thema «Umgang mit Geld» wurde in der Vorlage des Lehrplans 21 als Bestandteil des Fachbereichs «Wirtschaft, Arbeit, Haushalt» aufgenommen. Die Vorlage des Lehrplans 21 wird in den Kantonen 2013 zur Diskussion gestellt.

Im Bereich der Überschuldungsprävention bestehen interessante Projekte von privaten Geldinstituten und Organisationen der Zivilgesellschaft, die Jugendliche zum verantwortungsvollen Umgang mit Geld anleiten wollen. Was fehlt, ist eine Informationsplattform, die eine Übersicht über die unterschiedlichen Angebote bietet und breit über das Thema Überschuldung informiert. Eine Internetplattform könnte genau das bieten und den Zugang zu den verschiedenen Anbietern erleichtern.

Analog der Kosten des Internetportals zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf wird mit einmaligen Kosten von rund 100 000 Franken gerechnet. Der wiederkehrende personelle und finanzielle Aufwand für die Aktualisierung der Inhalte und die Erneuerung der Software könnte voraussichtlich im Rahmen des normalen Aufgabenvollzugs bewältigt werden.

16.4

Vierte Interventionsebene: Kollektive Existenzsicherung – Transferleistungen

M13 | Harmonisierung der Stipendien- und Sozialhilfeordnung

Die Zahlen der Sozialhilfe belegen, dass ein beträchtlicher Teil der jungen Erwachsenen in Ausbildung (27 %) trotz des bestehenden Stipendiensystems auf Sozialhilfe angewiesen ist. Offenbar sind Stipendien und Sozialhilfe ungenügend aufeinander abgestimmt. Wenn Stipendien die Ausbildungskosten decken, die Unterhaltskosten jedoch nur teilweise berücksichtigen, kann das dazu führen, dass Jugendliche und junge Erwachsene eine Ausbildung gar nicht erst beginnen oder eine solche abbrechen. Viele wollen nicht auf die Sozialhilfe angewiesen sein, die sie als stigmatisierend empfinden.

Ausgehend von diesen Erkenntnissen hat der Regierungsrat den Auftrag erteilt, die Harmonisierung der Stipendien- und Sozialhilfeordnung zu prüfen.¹²³ Ziel ist die effizientere Nutzung der bestehenden sozialpolitischen Leistungen, indem das Zusammenspiel systemkonform optimiert wird. Dieses Anliegen wird auch in zwei Vorstössen¹²⁴ aufgegriffen, die am 3. September 2012 eingereicht wurden.

Eine interdirektionale Arbeitsgruppe mit Mitarbeitenden der Erziehungsdirektion und der Gesundheits- und Fürsorgedirektion hat Anfang 2011 die Arbeiten zur Umsetzung des Prüfauftrags des Regierungsrates aufgenommen. Ihre Aufgabe war, Lücken im Zusammenspiel zwischen Stipendien und Sozialhilfe zu identifizieren. Darauf aufbauend waren Vorschläge zu erarbeiten, wie die beiden Unterstützungssysteme besser aufeinander abgestimmt werden können. Eine wichtige Voraussetzung war, die Harmonisierung von Stipendien und Sozialhilfe ohne einen kompletten Systemumbruch der beiden bewährten Unterstützungsleistungen zu bewerkstelligen. Es musste daher eine Lösung gesucht werden, die die beiden teilweise sehr unterschiedlichen Systemlogiken berücksichtigt und in ihren Grundzügen beibehält.

Eine Harmonisierung der beiden Unterstützungssysteme sollte zudem im Lichte der interkantonalen Stipendienharmonisierung betrachtet werden. Mit der voraussichtlichen Inkraftsetzung des Konkordats im Jahr 2013 und der Schaffung einer Konferenz der Vereinbarungskantone wird eine wichtige Voraussetzung geschaffen, um die Zusammenarbeit und die Koordination zwischen Stipendienwesen und Sozialhilfe auch interkantonal zu verbessern.

¹²³ RRB 1735 vom 1.12.2010.

¹²⁴ Motion Linder, M171/2012, Interpellation Linder, I170/2012.

Um ein umfassendes Bild über die bestehenden Lücken zu gewinnen, wurde ein externes Forschungsbüro damit beauftragt, anhand von qualitativen Dossieranalysen und Experteninterviews Sozialhilfedossiers zu analysieren. Das Büro prüfte die Frage, warum Sozialhilfe beziehende Jugendliche und junge Erwachsene in Ausbildung keinen Anspruch auf Stipendien haben. Die Analyse bestätigte die Arbeitshypothese, dass sich insbesondere Unterschiede bei der Anspruchsberechnung als problematisch erweisen.

Die durchgeführte Analyse zeigt folgende Unterschiede in der Budgetierung zwischen Sozialhilfe- und Stipendienwesen:

- **Methodische Unterschiede:** Sozialhilfe- und Stipendienwesen gehen bei der Budgetrechnung methodisch unterschiedlich vor. Die Sozialhilfe arbeitet mit Rahmen- oder Monatsbudgets, individuellen Abrechnungskonti der Klienten und Mehrpersonendossiers. Die individuelle Situation wird direkter verfolgt, monatliche Anpassungen sind möglich, nicht budgetierte Zahlungen können je nach Sachlage berücksichtigt werden. Demgegenüber ist der Ablauf bei der Stipendienberechnung standardisiert. Zuerst wird die elterliche Leistungsfähigkeit ermittelt und danach anhand des persönlichen Budgets der Auszubildenden die Anspruchsberechtigung geklärt. Die Stipendienberechnung wird auf Jahresbasis durchgeführt, und es werden die Zahlen der letzten rechtskräftigen Steuerveranlagung beigezogen. Die Sozialhilfe ermittelt mit Hilfe von Lohnabrechnungen und weiteren Dokumenten die aktuelle wirtschaftliche Situation.
- **Elterliches Einkommen:** Inhaltlich ist vor allem die unterschiedliche Gewichtung des elterlichen Einkommens entscheidend. Bei der Stipendienberechnung fließt dieses in die Budgetierung ein, auch wenn die Eltern eine Unterstützungspflicht verweigern. Bei der Sozialhilfe wird die tatsächliche finanzielle Unterstützung der Eltern in die Budgetberechnung miteinbezogen.
- **Integrationszulage und medizinische Grundversorgung:** Diese beiden Budgetposten werden in den beiden Systemen unterschiedlich bemessen.
- **Art der Ausbildung:** Für ein berufsvorbereitendes Schuljahr (10. Schuljahr) beträgt der maximale Stipendienbetrag 3000 Franken, auch wenn der effektive Stipendienfehlbetrag höher ist. Die Sozialhilfe muss für den Rest des Fehlbetrags aufkommen.

Gewisse dieser Unterschiede sind systemimmanent und können ohne totalen Systemumbruch nicht behoben werden. Sollen aber die längerfristigen Ziele des Stipendienkonkordats – und damit auch die Massnahmen zur Bekämpfung der Armut – umgesetzt werden, müsste eine Harmonisierung darauf abzielen, dass die Bemessung des Grundbedarfs für die Lebenshaltung bei den Stipendien auf einem leicht höheren Niveau liegt als bei der Sozialhilfe.

Im Sinne eines ersten Harmonisierungsschrittes wären aus bildungs- und sozialpolitischen Gründen folgende Verbesserungsmassnahmen angezeigt:

- **Erhöhung der Ansätze für den Grundbedarf für die Lebenshaltung:** Indem bei den Stipendien die Kostenansätze für den Grundbedarf im Familienbudget erhöht werden, erweitert sich der Kreis der Berechtigten. Mit dieser Massnahme wird die zumutbare elterliche Leistung verringert und die Einkommensschwelle, ab der Ausbildungsbeiträge gewährt werden, generell nach oben verschoben. Damit würde auch der Anteil der Stipendienbeziehenden entsprechend erweitert. Nach heutiger Regelung konzentrieren sich die Beiträge hauptsächlich auf Auszubildende aus ökonomisch benachteiligten Familien, die unter oder knapp über der Armutsgrenze leben. Mit der vorgeschlagenen Massnahme würde der Berechtigungskreis auf Familien mit Kindern in Ausbildung des unteren Mittelstandes ausgedehnt und damit proaktiv ein mögliches Abfallen in die Armut bekämpft.
- **Berücksichtigung in Ausnahmefällen des aktuellen elterlichen Einkommens:** Im Grundsatz muss die zivilrechtliche Verpflichtung der Eltern betont werden, ihre Kinder im Rahmen der Zumutbarkeit beim Absolvieren einer Erstausbildung auch über das 18. Lebensjahr hinaus zu unterstützen (Art. 276ff. ZGB). In der Regel soll deshalb für die Ermittlung des massgeblichen Einkommens weiterhin auf die letzte rechts-

kräftige Steuerveranlagung abgestellt werden. Hingegen wären Ausnahmen von dieser Regel denkbar. Beispielsweise könnte ein Abstellen auf die aktuelle Einkommenssituation bei Sozialhilfe beziehenden Eltern vorgesehen werden. Damit würde eine wesentliche Annäherung der beiden Berechnungssysteme Ausbildungsbeiträge und Sozialhilfe erreicht. Es würde der Anreiz gefördert, von der Sozialhilfe abgelöst zu werden und eine Ausbildung mit Unterstützung von Stipendien zu absolvieren.

- **Aufhebung der Beitragslimitierung für berufsvorbereitende Schuljahre:** Der Stipendienbetrag für berufsvorbereitende Schuljahre (10. Schuljahr) ist heute auf 3000 Franken limitiert, auch wenn die Fehlbetragsrechnung einen höheren Fehlbetrag ausweist. Den Rest muss also die Sozialhilfe übernehmen. Indem – wie bei allen anderen Ausbildungen – der tatsächlich berechnete Fehlbetrag als Stipendium ausbezahlt würde, könnte ein wesentlicher Unterschied der beiden Unterstützungssysteme Sozialhilfe und Stipendien beseitigt werden.

Ergänzend zu diesen Massnahmen gilt es, auf der Ebene der Umsetzung zwischen den Sozialdiensten und der Stipendienbehörde eine gute Zusammenarbeit zu pflegen.

Aufgrund von Hochrechnungen aus Vorjahren und Schätzungen ist davon auszugehen, dass die Harmonisierung von Stipendien und Sozialhilfe jährliche Nettokosten von rund 7,5 Millionen Franken mit sich bringen würde (Mehrkosten für Stipendien abzüglich Entlastung Sozialhilfe).¹²⁵

M14 | Ergänzungsleistungen für Familien

Die im Kanton Bern bestehende Familienarmut stellt ein strukturelles Risiko dar, zu dessen Abdeckung die Sozialhilfe als vorübergehende individuelle Hilfe nicht geeignet ist. Aus familien- und sozialpolitischer Sicht besteht für den Regierungsrat grundsätzlich ein Handlungsbedarf für die Einführung von Familienergänzungsleistungen, die analog zu den Ergänzungsleistungen der AHV und IV die Differenz zwischen dem Einkommen und den anerkannten Ausgaben eines Haushaltes ausgleichen.¹²⁶ In der Massnahme kumulieren sich zwei entscheidende Vorteile: Es handelt sich um eine Bedarfsleistung, mit der zielgenau eine optimale Wirkung erreicht wird. Zudem greift sie auf der Ebene der ökonomischen Gesamtsituation ein und bietet damit einen ganzheitlichen Lösungsansatz, der sie von anderen Transferleistungen unterscheidet.

Diskussionen zur Einführung von Familienergänzungsleistungen werden auch in anderen Kantonen sowie auf nationaler Ebene geführt. Die SODK-Empfehlungen zur Ausgestaltung von Familienergänzungsleistungen unterstützen die Kantone bei der Einführung.¹²⁷ Bereits vollzogen oder geplant ist die Einführung in den Kantonen Tessin, Solothurn, Waadt und Genf.

Im Januar 2009 überwies der Grosse Rat die Motion Steiner-Brütsch¹²⁸, die vom Regierungsrat eine gesetzliche Grundlage für Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien forderte. Der Regierungsrat begrüsst diese Forderung und erarbeitete ein Modell für Familienergänzungsleistungen, das sich anhand der folgenden Eckwerte beschreiben lässt:¹²⁹

- **Systemkonformität:** Ergänzungsleistungen für Familien decken das strukturelle Risiko der Familienarmut ab, für die es im heutigen System der kantonalen Bedarfsleistungen keine adäquate Absicherung gibt. Sie basieren auf dem bewährten Konzept der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV. Angepasst wird die Ausgestaltung da, wo es die Lebenssituation von Familien oder die Integration ins kantonale System der Bedarfsleistungen erfordert (verhindern von Schwelleneffekten und Doppelspurigkeiten).

¹²⁵ Der ausgewiesene Betrag entspricht den Gesamtkosten, eine allfällige Verschiebung der Kostenanteile zwischen Kanton und Gemeinden wurde noch nicht berücksichtigt.

¹²⁶ Regierungsrat des Kantons Bern 2009.

¹²⁷ Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren SODK 2010.

¹²⁸ Motion Steiner-Brütsch, M 219/2008.

¹²⁹ Detaillierte Angaben zum Modell siehe Anhang A3

- **Erwerbseinkommen:** Da Familienergänzungsleistungen gezielt Working-Poor-Familien¹³⁰ finanziell unterstützen sollen, ist ein Mindesterwerbseinkommen eine zentrale Voraussetzung im vorgeschlagenen Modell.
- **Erwerbsanreiz:** Das Modell ist so ausgestaltet, dass während des Bezugs der Leistung ein kontinuierlicher Erwerbsanreiz besteht.
- **Alter des jüngsten Kindes:** Ausschlaggebend für die Anspruchsberechtigung sind das Alter des jüngsten im gemeinsamen Haushalt lebenden Kindes einer Familie sowie der von allen erwachsenen Mitgliedern der Familie zusammen erreichte Mindestbeschäftigungsgrad für Angestellte oder ein Mindesteinkommen für Selbständige. Die Zugangsvoraussetzungen stellen sicher, dass die Leistungen die Zielgruppe Working-Poor-Familien erreichen.

Die jährlichen Kosten für die Ausrichtung von Ergänzungsleistungen für Familien werden auf 71 bis 144 Millionen Franken geschätzt.

Aufgrund der zu erwartenden Kosten hat der Regierungsrat aus finanzpolitischen Gründen im Juli 2011 beschlossen,¹³¹ in der laufenden Finanzplanperiode auf die Ausarbeitung einer Gesetzesvorlage für die Einführung von Familienergänzungsleistungen zu verzichten. Das langfristige Ziel, Ergänzungsleistungen für Familien einzuführen, soll jedoch beibehalten werden. Dies bekräftigt auch die parlamentarische Initiative «Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien (FamEL)», welcher der Grosse Rat am 10. September 2012 seine vorläufige Unterstützung zugesprochen hat.¹³² Daher hat der Regierungsrat in der Beantwortung verschiedener parlamentarischer Vorstösse in Aussicht gestellt, im Sinne eines Zwischenschrittes alternative Massnahmen zu prüfen, mit denen Familien finanziell entlastet werden könnten.¹³³

M15 | Erhöhung der Familienzulagen

Familienzulagen dienen dazu, die finanzielle Belastung durch Kinder zumindest teilweise auszugleichen. Der Kanton Bern hat bei der Umsetzung des Bundesrechts Zulagen festgelegt, die über dem bundesrechtlichen Minimum liegen (230 statt 200 Franken bei der Kinder-, 290 statt 250 Franken bei der Ausbildungszulage). Höhere Zulagen als der Kanton Bern kennen die Kantone Nidwalden (Kinderzulage: CHF 240), Zug (Kinder- und Ausbildungszulage: je CHF 300.–; ab vollendetem 18. Lebensjahr: CHF 350.–), Jura (Ausbildungszulage: CHF 300.–) und Wallis (Kinderzulagen: CHF 275.–, Ausbildungszulagen: CHF 425.–). In den Kantonen Genf, Freiburg, Neuenburg, Waadt und Wallis erhöhen sich die Kinder- und Ausbildungszulagen ab dem dritten Kind: Genf (+ CHF 100.–), Freiburg (CHF 250.– bzw. 310.–), Neuenburg (CHF 250.– bzw. 330.–), Waadt (+ CHF 170.–) und Wallis (+ CHF 100.–). Vor diesem Hintergrund könnten die Zulagen für den Kanton Bern noch einmal erhöht werden (z. B. auf CHF 260.– bzw. CHF 320.–).

Die Mehrkosten für die Erhöhung der Familienzulagen können nicht beziffert werden, da der überwiegende Teil der Familienzulagen von den Arbeitgebenden finanziert wird und keine Übersicht über die gesamthaft ausgerichteten Familienzulagen als Basis für eine Kostenschätzung besteht.¹³⁴

M16 | Stärkere Verbilligung der Krankenversicherungsprämien

Die Prämienverbilligung der Krankenversicherung reduziert die finanzielle Belastung durch die Krankenversicherungsprämien für Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen. Da die Prämien der Krankenversicherung wegen der Kopfprämien bei Familien besonders ins Gewicht fallen, kommt die Prämienverbilligung insbesondere diesen zugute.

¹³⁰ Siehe Glossar.

¹³¹ RRB 1433 vom 29.6.2011.

¹³² Parlamentarische Initiative Steiner-Brütsch, PI 147/2012.

¹³³ Interpellation Steiner-Brütsch 212/2011, Interpellation Imboden 076/2012

¹³⁴ Der Kanton richtet ausschliesslich Familienzulagen an Nichterwerbstätige aus.

Seit dem 1. Januar 2010 beträgt die monatliche Verbilligung für eine erwachsene Person maximal 200 Franken. Bei einer kantonalen Durchschnittsprämie von knapp 416 Franken (Stand 2012) vermag sie die Krankenversicherungsprämie somit um maximal knapp die Hälfte zu reduzieren. Eine um 10 oder 20 Prozent reduzierte Verbilligungslücke (Differenz zwischen der durchschnittlichen Prämienbelastung der Familien und der durchschnittlichen Prämienverbilligung) könnten Familien finanziell substanziell entlasten.

Zur Verringerung der Verbilligungslücke ist von folgenden Kosten auszugehen: Für eine 10-prozentige Verringerung der Verbilligungslücke ist mit Mehraufwendungen von schätzungsweise 30 Millionen Franken, für eine 20-prozentige Verringerung mit rund 54 Millionen Franken zu rechnen.

M17 | Zuschüsse für Alleinerziehende

Das Sozialhilfegesetz sieht vor, dass Gemeinden für bedürftige Personen mit Anspruch auf Leistungen der Alters-, Hinterlassenen- (AHV) und Invalidenversicherung (IV) anstelle von wirtschaftlicher Hilfe besondere Zuschüsse ausrichten. Grundlage bildet das entsprechende Dekret des Grossen Rats (Zuschussdekret vom 16. Februar 1971). Ziel ist es, Personen, die im Unterschied zu Sozialhilfe Beziehenden keine Beratung benötigen, eine materielle Leistung zukommen zu lassen, um die vorhandenen finanziellen Ressourcen auf ein bestimmtes Niveau anzuheben. Bis 1997 waren nebst AHV- und IV-Beziehenden weitere bedürftige Personen, etwa Alleinerziehende, anspruchsberechtigt, sofern sie unverschuldet in wirtschaftliche Bedrängnis geraten waren. Im Jahr 1996 stellten AHV-Renten Beziehende mit 68 Prozent die grösste Gruppe der rund 5200 Zuschuss Beziehenden, gefolgt von IV-Renten Beziehenden und Alleinerziehenden (je 13 Prozent).¹³⁵

Die Änderung des Zuschussdekrets von 1997 könnte dahingehend rückgängig gemacht werden, dass beruflich integrierte, aber einkommensschwache Alleinerziehende, die nur eine finanzielle Unterstützung, jedoch keine Beratung benötigen, erneut Anspruch auf Zuschüsse hätten. Als Zugangsvoraussetzung würde sich, analog zum vorgeschlagenen Modell für Ergänzungsleistungen für Familien, ein Mindesteinkommen oder ein Mindesteinkommen anbieten.

Auf der Ebene des Vollzugs heben sich Zuschüsse nach Dekret gegenüber der Sozialhilfe in wesentlichen Punkten ab:

Beratungsressourcen fallen weg, da ein ungenügendes Einkommen und nicht die fehlende Erwerbsintegration oder soziale Probleme im Vordergrund stehen;

die finanziellen Verhältnisse müssen weniger häufig ermittelt werden (z. B. nur jährlich), da die finanziellen Verhältnisse zwar bescheiden, oft aber stabil sind.

Zuschüsse für Alleinerziehende würden schätzungsweise jährliche Nettokosten von 26 bis 35 Millionen Franken zur Folge haben (Kosten für Zuschüsse abzüglich Entlastung der Sozialhilfe).

16.5

Fünfte Interventionsebene:

Kollektive Existenzsicherung – Integration

M18 | Beratungskette und die Begleitung Jugendlicher bis zu einer Anschlusslösung nach der Ausbildung

Viele der Integrationsleistungen innerhalb der kollektiven Existenzsicherung (Sozialversicherungen und kantonale Sozialleistungen) werden im Rahmen der Interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ) unter einem Dach strategisch ausgerichtet und operativ aufeinander abgestimmt. Mit Hilfe der IIZ soll die Leistungserbringung koordiniert werden, damit insbesondere Menschen mit Mehrfachproblematik in schwierigen Lebenssituationen besser unterstützt werden können. Die verschiedenen Angebote zur beruf-

¹³⁵ Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS 2005.

lichen und sozialen Integration werden im Rahmen der IIZ auf übergeordneter Ebene koordiniert und teilweise von verschiedenen Direktionen gemeinsam bereitgestellt. Auf der Ebene der Sozialdienste besteht die Verpflichtung, mit anderen Institutionen im Rahmen der IIZ zusammenzuarbeiten und die Angebote nach Möglichkeit aufeinander abzustimmen.¹³⁶

Vor dem Hintergrund der raschen und starken Veränderungen der Arbeitswelt ist die Interinstitutionelle Zusammenarbeit eine kontinuierlich weiterzuführende und zu optimierende Massnahme. Der Bund legt in seiner Zwischenbilanz zur Umsetzung der Armutsstrategie seinen Schwerpunkt in der Förderung und Weiterentwicklung der interinstitutionellen Zusammenarbeit.¹³⁷

Die IIZ umfasst verschiedene Angebote (z. B. Case Management Berufsbildung [CM BB], IIZ Assessment) und Projekte, die die bestehenden Leistungen besser aufeinander abstimmen (z. B. Koordination Brückenangebote KoBra).

Ein IIZ-Projekt, das im Hinblick auf eine nachhaltige Integration ins Erwerbsleben eine besondere Bedeutung hat, ist der gezielte Ausbau des Case Management Berufsbildung. Es soll auch Sozialhilfe beziehenden Jugendlichen und jungen Erwachsenen eine Beratungskette und Begleitung bis zu einer Anschlusslösung nach der Ausbildung anbieten. Ausbildungslosigkeit ist nämlich ein bedeutender Risikofaktor dafür, dass Personen auch über längere Zeit hinweg ihre Existenz nicht aus eigener Kraft sichern können. Dies zeichnet sich unter anderem auch in der Sozialhilfe ab: Die Hälfte der jungen Erwachsenen, die Sozialhilfe beziehen, haben keine Berufsbildung. Die Erfahrung zeigt, dass Jugendliche und junge Erwachsene mit mehrfachen Problemlagen Mühe haben, eine Berufsbildung zu absolvieren. Sie laufen damit Gefahr, langfristig aus dem Erwerbsleben ausgeschlossen zu bleiben. Eine im Rahmen des Projekts Betreuungskette¹³⁸ durchgeführte Prüfung des Optimierungsbedarfs der Zusammenarbeit von Case Management Berufsbildung CMBB und Sozialdiensten hat gezeigt, dass es einer intensivierten und breiteren Kooperation bedarf. Als weiterführende Massnahmen ist daher eine bessere Vernetzung und eine Institutionalisierung dieser Zusammenarbeit vorzusehen. Dies erfordert eine Aufstockung der Ressourcen des CMBB. Eine Evaluation nach Einführung der institutionalisierten Zusammenarbeit soll zeigen, was die Massnahmen bewirken und welche weiteren Massnahmen allenfalls ins Auge gefasst werden müssten. Das Anliegen, ein zielgerichtetes Ausbildungs- und Integrationsprogramm zu prüfen, wird auch auf politischer Ebene diskutiert.¹³⁹

Für die Aufstockung der Ressourcen des CMBB müsste man mit Mehrkosten von jährlich 500 000 Franken rechnen (zwei Vollzeitstellen CMBB plus Mittel für individuelle Begleitmassnahmen).

M19 | Coaching für Zielgruppe 25+

Eine abgeschlossene Berufsbildung ist eine zentrale Voraussetzung dafür, dass Personen im Erwerbsalter ihre Existenz individuell über längere Zeit sichern können. Erwachsene über 25 ohne Berufsausbildung haben einen schweren Stand auf einem Arbeitsmarkt mit anhaltend steigenden Qualitätsanforderungen. Besonders betroffen von der Situation, ohne Berufsausbildung auf Stellensuche zu sein, sind Migranten und Migrantinnen, die nicht schon als Kinder in die Schweiz gekommen sind. Mit dem CMBB existiert ein Angebot, das Jugendliche und junge Erwachsene bis zum 24. Altersjahr während der Ausbildung und beim Übertritt ins Erwerbsleben gezielt unterstützt.

Für Personen über 25 Jahre ohne Berufsausbildung besteht eine Lücke im Beratungsangebot, die durch ein umfassendes Beratungsangebot wie das CMBB geschlossen werden könnte. Das Angebot könnte etwa Möglichkeiten für Nachholbildungen aufzeigen und die Personen im Bildungsprozess begleiten.

¹³⁶ SHG

¹³⁷ Bundesamt für Sozialversicherungen BSV 2011a: 4.

¹³⁸ RRB 1735 vom 01.12.2010.

¹³⁹ Motion Linder, M 172/2012

Wie gross der Bedarf an Coachingangeboten für über 25-Jährige konkret ist, müsste in einem ersten Schritt geprüft werden. Ein erster Hinweis auf einen Bedarf ergibt sich aus der Sozialhilfestatistik: Gegenwärtig hat die Hälfte aller Sozialhilfe Beziehenden im Kanton Bern über 25 keine nachobligatorische Ausbildung.

Der finanzielle Mehraufwand für ein Coachingangebot für zirka 60 bis 70 Personen wird auf jährlich rund 300 000 Franken (Beratung und Begleitmassnahmen) geschätzt.

M20 | Ausbildungszuschüsse für Arbeitslose

Eine gute Ausbildung ist eine entscheidende Voraussetzung für eine nachhaltige berufliche Integration. Daher sieht die Arbeitslosenversicherung die Möglichkeit vor, arbeitslose Personen, die eine Berufsbildung nachholen, zu unterstützen. Konkret haben Personen ohne Ausbildung im Alter von mindestens 30 Jahren Anspruch auf einen Ausbildungszuschuss. Ebenfalls anspruchsberechtigt sind Personen im Alter von mindestens 30 Jahren mit Ausbildung in einem Beruf, der bei einer Stellensuche erhebliche Schwierigkeiten bereitet. Dies ermöglicht Betroffenen, eine Berufsausbildung mit eidgenössischem Fähigkeitszeugnis nachzuholen oder erworbene Ausbildungen an die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes anzupassen. Das Gesuch ist beim Personalberater oder der Personalberaterin der regionalen Arbeitsvermittlung (RAV) einzureichen. Der Lehrbetrieb muss zudem bereit sein, den orts- und branchenüblichen Letzt-Lehrjahreslohn während der ganzen Lehre zu bezahlen. Die Arbeitslosenversicherung übernimmt die Differenz zwischen einem Lehrlingslohn und einem orts- und branchenüblichen Anfangslohn von maximal 3500 Franken brutto pro Monat. In den Jahren 2010 und 2011 entrichtete der Kanton Bern für rund 50 Personen Ausbildungszuschüsse.

Da der Ausbildungszuschuss ein geeignetes Instrument ist, soll geklärt werden, mit welchen Massnahmen die Zahl der Begünstigten zu verdoppeln wäre. Dies würde für die Arbeitslosenversicherung Mehrkosten von knapp 800 000 Franken pro Jahr verursachen.

M21 | Integrationszuschüsse an über 55-Jährige

Das bestehende System der sozialen Sicherheit weist trotz seines breiten Spektrums von Massnahmen zur Existenzsicherung für einzelne Personengruppen Lücken auf. Dies kann langfristige Folgen für deren Existenzsicherung haben. Neben Familien, Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen sind auch Personen im fortgeschrittenen Erwerbsalter häufiger arm oder armutsgefährdet. Grund dafür ist oft die mangelhafte Integration in den Arbeitsmarkt. Neben den unmittelbaren Folgen einer finanziell prekären Situation wirkt sich eine lang andauernde Erwerbslosigkeit im fortgeschrittenen Erwerbsalter besonders stark auf die Altersvorsorge aus. Bisher bestehen nur wenige Unterstützungsangebote, die den spezifischen Problemlagen von Personen im fortgeschrittenen Erwerbsalter Rechnung tragen:

Um die Anstellung von älteren Stellensuchenden zu fördern, haben der Kanton Neuenburg und der Kanton Freiburg Modelle für Integrationszuschüsse für Personen über 55 erarbeitet. Der Kanton Freiburg übernimmt unter gewissen Bedingungen (z. B. zeitlich unbefristeter Arbeitsvertrag, Einhaltung der arbeitsrechtlichen Normen) den Arbeitgeberbeitrag der beruflichen Vorsorge: Einem Arbeitgeber können während 18 Monaten pro angestellter Person zwischen 55 und 59 Jahren und während 24 Monaten für Personen ab 60 Jahren maximal 500 Franken pro Monat zurückerstattet werden. Die stellensuchenden Personen müssen dabei im Kanton Freiburg wohnen, mindestens 55-jährig und seit mindestens sechs Monaten bei einem RAV angemeldet sein. Die Rückerstattung an den Arbeitgeber erfolgt durch die Arbeitslosenversicherung, basierend auf der BVG-Abrechnung. Der Kanton Freiburg schätzt die Kosten der Massnahme auf 500 000 Franken pro Jahr. Die Massnahme ist seit dem 1. Januar 2012 operativ.

M22 | Integrationsförderung Ausländerinnen und Ausländer

Da die Erwerbstätigkeit ein zentrales Element der Integration in die Gesellschaft darstellt, ist die wirtschaftliche Integration eine Priorität der Sozialpolitik des Kantons

Bern. Mit einer frühzeitig einsetzenden Integrationsförderung sollen neu zuziehende Ausländerinnen und Ausländer unter anderem in ihrer Fähigkeit, ihre Existenz über Erwerbsarbeit zu sichern, gestärkt werden. Für eine frühzeitige Förderung der Integration sind im Gesetzesentwurf zum Integrationsgesetz verschiedene Massnahmen vorgesehen.¹⁴⁰

Integration als gegenseitiger Annäherungsprozess erfordert ein beidseitiges Engagement. Von Ausländerinnen und Ausländern wird erwartet, dass sie zur Teilnahme am Wirtschaftsleben und zum Erwerb von Bildung bereit sind, dass sie Kenntnisse der deutschen oder französischen (Standard-)Sprache erwerben und dass sie die öffentliche Sicherheit und Ordnung respektieren. In Erstinformationen durch die Gemeinden sollen neu zuziehende Personen umfassend und bedarfsgerecht informiert werden. Im Rahmen des Gesprächs kann festgestellt werden, ob bei der betreffenden Person ein besonderer Informationsbedarf vorliegen könnte und deshalb eine vertiefte Beratung durch die Integrationsfachpersonen der Ansprechstellen für die Integration angezeigt ist. Die Ansprechstelle führt mit der zugewiesenen Person ein vertieftes Informations- oder Beratungsgespräch, in dem die persönliche Situation abgeklärt wird. Je nach Bedarf und Möglichkeit kann mit Hilfe einer Integrationsvereinbarung und durch Begleitung und Kontrolle der Integrationsprozess unterstützt werden.

Die neu zu ergreifenden Massnahmen zur Umsetzung des Integrationsgesetzes können weitgehend mit Bundesbeiträgen für die Integrationsförderung finanziert werden. Der erwartete finanzielle Mehraufwand des Kantons wird auf zwischen 500 000 bis 1 Million Franken geschätzt.

17

Priorisierung der Einzelmassnahmen

Auf fünf Interventionsebenen des Existenzsicherungsmodells werden also über 20 Einzelmassnahmen definiert, die grundsätzlich geeignet sind, einen Beitrag zur Armutsbekämpfung zu leisten. Nicht aus inhaltlichen, sondern vielmehr aus finanziellen und zeitlichen Gründen drängt es sich auf, diesen breiten Massnahmenkatalog durch eine Priorisierung einzugrenzen. In einem ersten Schritt ist die Frage zu beantworten, nach welchen Kriterien diese Priorisierung vorgenommen werden soll.

17.1

Definition der Priorisierungskriterien

- **K1 | Prävention:** Die Analyse der Steuerdaten zeigt, dass neben den rund acht Prozent armen Haushalten rund vier Prozent der Haushalte armutsgefährdet sind. Dies unterstreicht die Bedeutung der Prävention und spricht dafür, die bestehenden Massnahmen zur Armutsbekämpfung gezielt durch präventive, Armut vermeidende Massnahmen zu ergänzen. Ziel muss sein, die einzelne Person zu befähigen, ihre Existenz aus eigener Kraft sichern zu können und damit den potenziellen Bezug von Transferleistungen zu vermeiden. Die gegenwärtig schwierige finanzielle Situation des Kantons verpflichtet ausserdem dazu, die beschränkten Mittel möglichst nachhaltig einzusetzen, also insbesondere in die Prävention zu investieren. Dass einer Anfangsinvestition durchaus ein Return on investment folgen kann, zeigt der Pilotversuch zur «Action éducative en milieu ouvert» im Berner Jura eindrücklich auf.¹⁴¹ Damit präventive Angebote eine mittel- bis längerfristige Wirkung haben, müssen sie allerdings niederschwellig ausgestaltet sein: also gut erreichbar sein und keine prohibitiv-abschreckenden Elemente (administrative oder finanzielle Hürden) haben.

¹⁴⁰ Der Regierungsrat hat den Entwurf des Integrationsgesetzes am 25. April 2012 zuhanden des Grossen Rates verabschiedet, die parlamentarische Beratung ist gegenwärtig noch nicht abgeschlossen.

¹⁴¹ Vgl. M10.

- **K2 | Querschnittsmassnahmen:** Massnahmen, die nicht ausschliesslich armuts-politisch wirken, sondern auch noch Effekte in anderen Politikfeldern haben, sind grundsätzlich vorzuziehen: Zum einen wird so der Wirkungsgrad einer Massnahme erhöht. Zum anderen wird aber auch die Sensibilisierung für die Armutsthematik gefördert, weil verschiedene Politikfelder sich mit Aspekten auseinandersetzen, die eine besondere Nähe zur Existenzsicherung und damit zur Armutsbekämpfung haben. Diese Sensibilisierung ist für eine präventive und nachhaltige Armutspolitik zwingend erforderlich.
- **K3 | Koordination und Vernetzung:** Um den oft mehrfachen Problemlasten armutsgefährdeter Personen angemessen zu begegnen, braucht es eine breit gefächerte Palette an Massnahmen zur Armutsbekämpfung. Dies birgt allerdings das Risiko, dass die einzelnen Massnahmen nicht genügend koordiniert sind und Doppelspurigkeiten entstehen. Daher ist es angezeigt, das bestehende Instrumentarium durch bessere Koordination und Vernetzung zu optimieren mit dem Ziel, den Bedürfnissen der betroffenen Personen besser gerecht zu werden. Gleichzeitig kann damit ein finanzieller Nutzengewinn erzielt werden, der insbesondere in Anbetracht der knappen finanziellen Mittel von Bedeutung ist.
- **K4 | Zielgruppe:** Die Auswertung der Steuer- und Sozialhilfedaten zeigt, dass Jugendliche und junge Erwachsene, Familien sowie Personen im fortgeschrittenen Erwerbsalter besonders von Armut betroffen sind. Dies spricht dafür, dass sich künftige Massnahmen insbesondere auf diese Personengruppen ausrichten und bedarfsorientiert sein sollten.
- **K5 | Kosten/Nutzen:** Aufgrund der knappen finanziellen Mittel ist es besonders wichtig, dass eine Massnahme ein günstiges Kosten-Nutzen-Verhältnis verspricht, was insbesondere beim Ausbau oder bei der Erweiterung von bestehenden Massnahmen der Fall ist. Bei der Abwägung von Kosten und Nutzen muss berücksichtigt werden, dass sich der Nutzen insbesondere bei präventiven Massnahmen oft erst mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung ausweisen lässt, während die Kosten unmittelbar entstehen.

17.2

Priorisierung der Massnahmen entlang des Modells der Existenzsicherung

Um dem breiten, Politikfeld übergreifenden Ansatz einer nachhaltigen Armutsbekämpfungspolitik gerecht zu werden, erscheint es angebracht, auf allen Interventionsebenen des Modells der Existenzsicherung Massnahmen zu ergreifen.

Die Kommission für Sozial- und Existenzsicherungspolitik hat an ihrer Sitzung vom 22. Juni 2012 eine eingehende und breite Massnahmendiskussion geführt, deren Ergebnisse in die Priorisierung der einzelnen Massnahmen eingeflossen sind.

Die meisten spezifischen Massnahmen zur Armutsbekämpfung sind zwar in der Sozialpolitik angesiedelt, doch für eine umfassende und vor allem präventive Armutsbekämpfungspolitik braucht es die Sensibilisierung für die Armutsthematik in anderen Politikbereichen. Ohne das verankerte Bewusstsein über Chancengerechtigkeit in Bildungs-, Familien-, Steuer- und Arbeitsmarktpolitik kann die Armutsbekämpfung keine nachhaltige Wirkung erzielen. Solange eine zunehmende Sensibilisierung für die Armutsthematik und ein stärkeres Bewusstsein für Handlungsmöglichkeiten in anderen Politikbereichen wünschenswert bleibt, sind Massnahmen der Sensibilisierung auf verschiedenen Ebenen zu ergreifen. Damit kann eine echte präventive Armutsbekämpfungspolitik sukzessive weiterentwickelt werden. Dies spricht dafür, alle drei vorgeschlagenen Sensibilisierungsmassnahmen (**Kommission für Sozial- und Existenzsicherungspolitik/M1, Sozialverträglichkeitsprüfung/M2, Erweiterung der Analyse der wirtschaftlichen Situation der Bevölkerung/M3**) umzusetzen. Sie wirken auf unterschiedlichen Ebenen – institutionell, gesetzgeberisch, analytisch – und verursachen keine nennenswerten Mehrkosten.

In der Folge wird in den Interventionsebenen der individuellen und kollektiven Existenzsicherung je eine Massnahme schrittweise priorisiert:

1. Zu Beginn werden die Massnahmen einer Interventionsebene in einem Übersichtskästchen aufgeführt und solche mit einer inhaltlich ähnlichen Ausrichtung farblich gruppiert. Innerhalb jeder Interventionsebene ergeben sich so zwei bis drei Untergruppen von Massnahmen.
2. In einem zweiten Schritt stellt man diejenigen Massnahmen, die inhaltlich in eine ähnliche Richtung zielen, mit Hilfe der eingangs definierten Kriterien einander gegenüber und wägt sie ab. Daraus resultieren pro Interventionsebene zwei bis drei Massnahmen, die sich von den anderen abheben.
3. Durch Gegenüberstellung der zwei bis drei Massnahmen wird schliesslich eine prioritäre Massnahme pro Interventionsebene ausgewählt.

Als Resultat ergeben sich insgesamt sieben prioritäre Massnahmen, mit denen der Regierungsrat die Armut im Kanton Bern in einem ersten Schritt bekämpfen will.

Priorisierung der Massnahmen der individuellen Existenzsicherung

M4	Nischenarbeitsplätze im ersten und zweiten Arbeitsmarkt
M5	Praktika als Einstieg ins Berufsleben
M6	Nachholung eines Berufsabschlusses
M7	Zugang zu Weiterbildung
M8	Steuerliche Entlastung
M9	Ausbau familien- und schulergänzender Kinderbetreuung

- Massnahmen zur Vorbereitung auf eine Anstellung im regulären Arbeitsmarkt, wie etwa **Praktika als Einstieg ins Berufsleben (M5)**, die **Nachholung eines Berufsabschlusses für Erwachsene (M6)** sowie ein erleichterter **Zugang zu Weiterbildungsangeboten (M7)** sind präventive Massnahmen zur Armutsbekämpfung, denen eine besondere Bedeutung zukommt. Denn eine Anstellung im regulären Arbeitsmarkt und damit das Erzielen eines Erwerbseinkommen sind zentrale Grundvoraussetzungen für die eigenverantwortliche Existenzsicherung. Daher ist es wünschenswert, wenn Personen möglichst zu einem frühen Zeitpunkt darin unterstützt werden, ihren Weg in den Arbeitsmarkt zu finden. Neben Massnahmen zur Vorbereitung auf eine Anstellung in den regulären Arbeitsmarkt sind auch **Nischenarbeitsplätze (M4)** wichtig. Sie ermöglichen es Personen mit eingeschränkter Leistungsfähigkeit, im Arbeitsmarkt zu bleiben und dadurch ihre Arbeitsfähigkeit sowie ihre soziale Integration zu erhalten. Weniger ausgeprägt ist jedoch ihre präventive Wirkung, da sie in vielen Fällen erst zum Zuge kommen, wenn eine Person bereits keine Möglichkeit mehr hat, eine reguläre Anstellung zu finden. Da es sich bei all diesen Massnahmen um eine Erweiterung von bestehenden Angeboten handelt, gestaltet sich ihr Vollzug einfach. Die starke präventive Wirkung spricht dafür, Massnahmen zur Vorbereitung auf eine Anstellung in den regulären Arbeitsmarkt gegenüber Nischenarbeitsplätzen zu priorisieren.
- **Steuerliche Entlastungen (M8)** sind unter anderem möglich durch die Erhöhung von Abzügen (z. B. Kinderabzug) oder durch die steuerliche Befreiung von tiefen Einkommen. Kinderabzüge bei Familien haben den Nachteil, dass sie nicht bedarfsorientiert sind und aufgrund der Steuerprogression insbesondere Familien mit hohen Einkommen zugute kommen. Das ist aus sozialpolitischer Sicht wenig zielgenau. Die steuerliche Befreiung des Existenzminimums kommt hingegen ausschliesslich Personen mit tiefen Einkommen zugute, ist damit zielgenau, da sie eine direkte finanzielle Entlastung bewirkt. Steuerliche Entlastungen tragen allgemein jedoch wenig zu einer verbesserten Koordination und Vernetzung bei und haben aufgrund der

eingeschränkten Bedarfsorientierung kein durchgehend günstiges Kosten-Nutzen-Verhältnis. Deshalb werden sie im Weiteren nicht als prioritäre Massnahmen weiterverfolgt.

- **Familien- und schulergänzende Kinderbetreuungsangebote (M9)** sind zentrale Angebote der primären Prävention, fördern die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die ökonomische Unabhängigkeit von Familien sowie die soziale Integration von Kindern und Eltern. Zudem generieren sie Steuereinnahmen. Damit sind familien- und schulergänzende Kinderbetreuungsangebote in verschiedenen Politikfeldern verankert (Bildungs-, Familien-, Gleichstellungs- und Wirtschaftspolitik). Weiter zeichnen sich familien- und schulergänzende Kinderbetreuungsangebote durch ein positives Kosten-Nutzen-Verhältnis aus: Eine Studie für die Stadt Zürich hat ergeben, dass pro Franken, der in Kindertagesstätten investiert wird, gesamthaft wieder rund vier Franken an die Gesellschaft zurückfliessen.¹⁴² Insbesondere familienergänzende Kinderbetreuungsangebote im Vorschulbereich sind zentrale Institutionen für die frühe Förderung, etwa aufgrund ihrer breit anerkannten Koordinationsfunktion. Im Rahmen des Konzepts «Frühe Förderung» hat der Regierungsrat im Juni 2012 die Bedeutung der frühen Förderung unterstrichen, indem er sich unter anderem für den Ausbau von familienergänzenden Betreuungsangeboten entschieden hat.¹⁴³ Diese Ausgangslage spricht dafür, den Ausbau der Tagesschulen prioritär zu fördern. Im Bereich der Tagesschulen besteht zwar ein Automatismus für die Abdeckung des Betreuungsbedarfs während den Schulwochen.¹⁴⁴ Nicht gedeckt ist hingegen der Betreuungsbedarf während den 13 Ferienwochen. In dieser Zeit übersteigt die Nachfrage das Angebot deutlich, denn nur in der Stadt Bern bieten die Tagesschulen eine Kinderbetreuung während 11 von 13 Schulferienwochen an.

Die Wirkung von Massnahmen zur Vorbereitung auf eine Anstellung im regulären Arbeitsmarkt ist zwar unbestritten, sie erreicht jedoch nicht die breite präventive Wirkung von familienergänzenden Kinderbetreuungsangeboten. Diese sind zudem in verschiedenen Politikfeldern verankert, dementsprechend geeignete Vernetzungsinstitutionen und haben ein nachweislich günstiges Kosten-Nutzen-Verhältnis. Sie heben sich auch ganz klar von den steuerlichen Entlastungen ab.

→ **Fazit: Innerhalb der individuellen Existenzsicherung ist der gezielte Ausbau des Tagesschulangebots zu priorisieren.**

Kollektive Existenzsicherung

Prävention

M10 | Action éducative en milieu ouvert (AEMO)

M11 | Angebote zur frühen Förderung

M12 | Überschuldungsprävention

- Der präventive und umfassende Ansatz von **AEMO (M10)** erfüllt den Anspruch nach politikbereichsübergreifendem Handeln beispielhaft (Unterstützung bei erzieherischen, persönlichen, familiären, schulischen oder berufsbezogenen Problemen). Er eignet sich speziell zur frühen Triage und für die Koordination zwischen verschiedenen

¹⁴² Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS 2000.

¹⁴³ Regierungsrat des Kantons Bern 2012.

¹⁴⁴ Die Gemeinden haben ein Tagesschulangebot zu führen, wenn dafür eine verbindliche Nachfrage von mindestens zehn Schülerinnen und Schülern besteht.

Angeboten. Das Angebot ist in dieser Art im Kanton Bern zwar neu, verspricht jedoch auf lange Sicht eine deutliche Optimierung der Koordination und Vernetzung von bestehenden Angeboten, was sich auf ein günstigeres Kosten-Nutzen-Verhältnis der bereits bestehenden Angebote auswirkt. AEMO ist ein eindrückliches Beispiel dafür, wie sich präventive Angebote als soziale Investitionen erweisen: Ein grosser Teil der Ausgaben kann andererseits wieder eingespart werden; langfristig könnten die Einsparungen die getätigten Ausgaben sogar übersteigen. Die Verankerung in der Bildungs- und Familienpolitik sowie der Erfolg des Pilotprojektes im Berner Jura sprechen dafür, eine Ausweitung von AEMO auf weitere Gebiete des Kantons Bern prioritär zu prüfen. Mit seinem Konzept der **frühen Förderung (M11)** will der Regierungsrat Familien und Kinder im Vorschulalter stärken. Er empfiehlt Massnahmen umzusetzen, die das Ziel verfolgen, die frühe Förderung im Kanton bedarfsgerecht zu stärken, Angebotslücken pragmatisch zu schliessen und ein solides Fundament für die Weiterentwicklung des Frühbereichs zu schaffen. Mit dieser Entscheidung hat der Regierungsrat bereits eine Massnahme zur Armutsbekämpfung priorisiert: Massnahmen zur frühen Förderung wirken nämlich nicht nur ausserordentlich präventiv, sondern sind in verschiedenen Politikbereichen verankert. Sie fördern zudem die Koordination und Vernetzung, wirken zielgruppenspezifisch und zeichnen sich durch ein günstiges Kosten-Nutzen-Verhältnis aus. AEMO verfolgt dieselben Wirkungsziele wie die Massnahmen zur frühen Förderung, weitet allerdings die Zielgruppe auf Kinder und Jugendliche bis 20 Jahren aus. In diesem Sinne kann AEMO als Weiterentwicklung der verschiedenen Teilziele des Konzepts frühe Förderung verfolgt werden.

- Finanzkompetenz, etwa der bewusste Umgang mit Geld, ist eine Schlüsselkompetenz. Insbesondere Jugendliche und junge Erwachsene, also Personen, die am Anfang ihrer wirtschaftlichen Unabhängigkeit stehen, sollten über sie verfügen, um die Gefahr einer Überschuldung oder einer länger anhaltenden Armutssituation zu verringern. Informationsangebote zur Verhinderung von **Überschuldung (M12)** wirken präventiv und zeichnen sich durch ein günstiges Kosten-Nutzen-Verhältnis aus. Letzteres umso mehr, als die Integration des Themas «Umgang mit Geld» in den Lehrplan sowie die Internetplattform bewusst an das bestehende Angebot anknüpfen, dadurch die Koordination verbessern und den Informationszugang erleichtern.

Werden AEMO und Überschuldungsprävention gegeneinander abgewogen, so kann festgehalten werden, dass AEMO früh und gezielt dort interveniert, wo eine Problemsituation im Entstehen begriffen ist. Damit erfasst AEMO die Gesamtsituation einer Person unter Einbezug ihres Umfeldes, insbesondere der Familie. Die Überschuldungsprävention beschränkt sich auf eine zwar wichtige, aber einzelne Kompetenz des Jugendlichen.

→ **Fazit: Innerhalb der kollektiven Existenzsicherung ist im Bereich der Prävention die Ausweitung des AEMO-Angebots zu priorisieren.**

Transferleistungen

M13 | Harmonisierung von Stipendien und Sozialhilfe

M14 | Ergänzungsleistungen für Familien

M15 | Erhöhung der Familienzulagen

M16 | Stärkere Verbilligung der Krankenversicherungsprämien

M17 | Zuschüsse für Alleinerziehende

- Bei der **Harmonisierung von Stipendien und Sozialhilfe (M13)** steht die Koordination von zwei bestehenden Transferleistungen im Vordergrund. Der Anteil an Personen, die trotz Stipendien zusätzlich auf die Unterstützung der Sozialhilfe angewiesen

sind, weist darauf hin, dass Stipendien und Sozialhilfe ungenügend aufeinander abgestimmt sind. Ziel der Harmonisierung ist es einerseits, die Chancengerechtigkeit im Bildungswesen zu verbessern und dadurch einen Beitrag zur Armutsprävention zu leisten. Andererseits führt die Harmonisierung zu einer verbesserten Wirksamkeit der beiden Bedarfsleistungen, was sich positiv auf deren Kosten-Nutzen-Gleichgewicht auswirkt. In der Kommission für Sozial- und Existenzsicherungspolitik wurde an der Sitzung vom 22. Juni 2012 von verschiedenen Mitgliedern der Handlungsbedarf bezüglich der Harmonisierung von Stipendien und Sozialhilfe als prioritär hervorgehoben. **Ergänzungsleistungen für Familien (M14)** zeichnen sich durch drei entscheidende Vorteile aus: Erstens sind Ergänzungsleistungen als Bedarfsleistungen zielgenau und versprechen eine optimale sozialpolitische Wirkung der eingesetzten finanziellen Mittel. Dahingegen berücksichtigt beispielsweise die Erhöhung der Familienzulagen die tatsächliche Bedarfssituation nicht. Zweitens dürften Ergänzungsleistungen das herrschende System an bedarfsorientierten Leistungen tendenziell vereinfachen: Mit ihrem ganzheitlichen Lösungsansatz werden die ökonomische Gesamtsituation verbessert und nicht einzelne, abgegrenzte Bereiche entlastet. Die korrektive Koordination einzelner Unterstützungsleistungen wird überflüssig. Das hebt die Ergänzungsleistungen für Familien von anderen Transferleistungen wie **Familienzulagen (M15)** oder die **Verbilligung der individuellen Krankenversicherungsprämien (M16)** ab, die die wirtschaftliche Situation lediglich punktuell verbessern.¹⁴⁵ Drittens richten sich Ergänzungsleistungen für Familien an eine Personengruppe, die besonders von Armut betroffen ist. Einerseits sind Familien quantitativ häufiger von Armut betroffen, andererseits besteht bei Familienarmut immer auch das Risiko der Verfestigung der Armut über die Generationen hinweg. **Zuschüsse für Alleinerziehende (M17)** entspringen derselben Grundidee wie die Ergänzungsleistungen für Familien. Sie verfolgen dieselben sozialpolitischen Ziele und zeichnen sich daher auch durch Zielgenauigkeit, den ausschliesslichen Fokus auf armutsbetroffene Personengruppe und den ökonomischen Gesamtansatz aus. Gewichtiger Nachteil der Ergänzungsleistungen für Familien sind die hohen Kosten, die in der aktuellen finanziellen Situation des Kantons Bern nicht aufgebracht werden können. Die hohen Kosten zeigen aber auf, dass viele Familien nur knapp über dem Existenzminimum leben und Gefahr laufen, bei der kleinsten Verschlechterung des Einkommens in die Armut abzurutschen. Als valabler Zwischenschritt in Frage kommen würden Zuschüsse für Alleinerziehende, die am meisten gefährdete Gruppe.

Werden Harmonisierung der Stipendien und Sozialhilfe sowie Zuschüsse für Alleinerziehende gegeneinander abgewogen, so zeichnet sich die Harmonisierung von Stipendien und Sozialhilfe insbesondere durch ihre präventive Wirkung und ihrer Einfachheit des Vollzugs aus: Mit der Harmonisierung werden zwei bestehende Unterstützungssysteme besser aufeinander abgestimmt; zudem müssen im Gegensatz zu den Zuschüssen für Alleinerziehende keine neuen Strukturen geschaffen werden.

→ **Fazit: Innerhalb der kollektiven Existenzsicherung ist im Bereich der Transferleistungen die Harmonisierung von Stipendien und Sozialhilfe prioritär weiterzuverfolgen.**

¹⁴⁵ Ein weiterer Grund, der gegen eine Priorisierung der Verringerung der Prämienlücke bei den Krankenversicherung spricht, sind die Sparmassnahmen in der Prämienverbilligung, die der Regierungsrat im Juni 2012 beschlossen hat.

Integration

M18		Beratungskette und Begleitung Jugendlicher bis zu einer Anschlusslösung nach der Ausbildung
M19		Coaching für Zielgruppe 25+
M20		Ausbildungszuschüsse für Arbeitslose
M21		Integrationszuschüsse an über 55-Jährige
M22		Integrationsförderung für Ausländerinnen und Ausländer

- Eine bewährte Möglichkeit, erwerbslose Personen beim Einstieg in den Arbeitsmarkt zu unterstützen, sind Coachingangebote. Unter diesen zeichnet sich die **Beratungskette und Begleitung Jugendlicher bis zu einer Anschlusslösung (M18)** durch eine hohe präventive Wirkung aus, da Jugendliche besonders lange von der beruflichen Integration zehren. Zudem ist der Aufwand für diese Massnahme verhältnismässig gering, da Jugendliche noch nahe an der Ausbildung sind und meistens noch keine Entfremdung von einem Ausbildungsumfeld erfahren haben. Institutionell kann die Beratungskette an bestehenden Strukturen anknüpfen und theoretisch durch eine Weiterentwicklung des bestehenden und sehr bewährten Case Management Berufsbildung einfach umgesetzt werden. Die Kommission für Sozial- und Existenzsicherungspolitik hob an ihrer Sitzung vom 22. Juni 2012 die sozialpolitische Bedeutung der beiden Übergänge zwischen obligatorischer Schule und Ausbildung oder zwischen Ausbildung und Arbeitsmarkt hervor. Aus den Wortmeldungen schien sich ein Konsens zugunsten der Beratungskette für Jugendliche und junge Erwachsene als geeignete Massnahme ableiten zu lassen. Dieser ausgeprägt präventive Ansatz spricht für die Priorisierung der Beratungskette für Jugendliche gegenüber **Coachingangeboten für Personen über 25 Jahre (M19)**; falls sich aber die Beratungskette in der Praxis bewähren würde, wäre eine Ausweitung auf die Zielgruppe 25+ zu prüfen.
- Neben Coachingangeboten kann auch die finanzielle Unterstützung von Arbeitnehmenden oder Arbeitgebenden zur Förderung der beruflichen Integration dienen. Die präventive Wirkung von **Ausbildungszuschüssen für Arbeitslose über 30 Jahren (M20)** ist reduziert, da die Massnahme erst bei Personen einsetzt, die schon nicht mehr auf dem Arbeitsmarkt sind. Sie hebt sich aber gegenüber den **Integrationszuschüssen an über 55-Jährige (M21)** ab, da diese ausschliesslich für eine Personengruppe präventiv wirkt, die in einer fortgeschrittenen Phase des Erwerbslebens steht. Zudem sollte sich das Problem von erwerbslosen Personen im fortgeschrittenen Erwerbsalter sinnvollerweise über Rentenvorbezugslösungen der Sozialversicherungen lösen lassen, die in Bundeszuständigkeit stehen. Neben den inhaltlichen Vorzügen sind die Ausbildungszuschüsse auch bezüglich des Vollzugs den Integrationszuschüssen vorzuziehen: Es handelt sich dabei um ein bestehendes Instrument, das weiter gefördert werden kann, im Unterschied zu den Integrationszuschüssen, die neu aufzubauen wären.
- **Integrationsförderung für Ausländerinnen und Ausländer** ist unbestritten wichtig und ist ein zentrales Element des neuen Integrationsgesetzes, das der Regierungsrat im Mai 2012 verabschiedet hat. Als spezifische Massnahme zur Armutsbekämpfung wird sie jedoch nicht als prioritär eingestuft: Armutsgefährdung ist nicht in erster Linie ein Problem der Nationalität, sondern der beruflichen und sozialen Integration. Damit wird nicht verkannt, dass gewisse Ausländerinnen und Ausländer in besonders prekären beruflichen und sozialen Situationen leben und daher stärker von Armut gefährdet sind. Es muss das Ziel sein, diese prekären Lebenslagen im Rahmen der bestehenden Präventions- und Integrationsangeboten auffangen zu können.

→ **Fazit: Innerhalb der kollektiven Existenzsicherung ist im Bereich der Integration die Beratungskette und Begleitung Jugendlicher bis zu einer Anschlusslösung nach der Ausbildung prioritär weiterzuverfolgen.**

Übersicht zur Priorisierung der Massnahmen zur Armutsbekämpfung

Die folgende Übersicht fasst die Priorisierung der verschiedenen Massnahmen, wie sie in Ziffer 17 vorgenommen worden ist, synoptisch zusammen. Ziel ist, die Massnahmen in ihren gewünschten Hauptwirkungen in einer Gesamtübersicht abzubilden. Dabei müssen zwangsläufig gewisse Vereinfachungen und grobe Zuordnungen in Kauf genommen werden. Ebenfalls aus Gründen der Gesamtübersicht werden in der Tabelle bei jeder Massnahme alle Kriterien genannt, während im vorangehenden Text nur die für die jeweiligen Massnahmen besonders relevanten Gewichtungen kommentiert werden.

Tabelle 4

Übersicht zur Priorisierung der Massnahmen zur Armutsbekämpfung

Interventions- ebenen	Massnahmen	Präventions- leistung			Querschnitts- leistung			Koordina- tions- leistung			Zielgruppen- orientierung			Kosten- Nutzen- Verhältnis			Priorität
		Hoch	Mittel	Gering	Hoch	Mittel	Gering	Hoch	Mittel	Gering	Hoch	Mittel	Gering	Günstig	Mittel	Ungünstig	
Sensibilisierung	M1 Kommission für Sozial- und Existenzsicherungspolitik		X		X			X				X		X			X
	M2 Sozialverträglichkeitsprüfung		X		X			X				X		X			X
	M3 Erweiterung der Analyse der wirtschaftlichen Situation der Bevölkerung		X		X			X				X		X			X
Individuelle Existenzsicherung	M4 Nischenarbeitsplätze im ersten und zweiten Arbeitsmarkt			X			X			X		X				X	
	M5 Praktika als Einstieg ins Berufsleben		X				X			X		X				X	
	M6 Nachholung eines Berufsabschlusses		X				X			X		X				X	
	M7 Zugang zu Weiterbildung		X				X			X		X				X	
	M8 Steuerliche Entlastung		X				X			X		X				X	
	M9 Ausbau schulergänzender Kinderbetreuung		X		X			X				X		X			
Kollektive Existenzsicherung Prävention	M10 Action éducative en milieu ouvert (AEMO)	X			X			X			X			X			X
	M11 Angebote zur frühen Förderung	X			X			X			X			X			(X)*
	M12 Überschuldungsprävention	X			X			X			X			X			
Kollektive Existenzsicherung Transferleistungen	M13 Harmonisierung von Stipendien und Sozialhilfe	X			X			X			X			X			X
	M14 Ergänzungsleistungen für Familien			X			X		X		X					X	
	M15 Erhöhung der Familienzulagen		X				X			X			X		X		
	M16 Stärkere Verbilligung der Krankenversicherungsprämien			X			X			X		X			X		
	M17 Zuschüsse für Alleinerziehende			X			X		X		X					X	
Kollektive Existenzsicherung Integration	M18 Beratungskette und Begleitung Jugendlicher bis zu einer Anschlusslösung nach der Ausbildung	X			X			X			X			X			X
	M19 Coaching für Zielgruppe 25+		X		X			X			X			X			
	M20 Ausbildungszuschüsse für Arbeitslose			X			X			X		X			X		
	M21 Integrationszuschüsse an über 55-jährige			X			X			X	X				X		
	M22 Integrationsförderung für Ausländerinnen und Ausländer	X			X			X			X			X			

* Massnahmen zur frühen Förderung werden nicht priorisiert, da der Regierungsrat diese bereits im Rahmen des Frühförderungskonzepts als strategische Priorität bezeichnet hat.

F

Ausblick

Die Erkenntnisse im Rahmen der Sozialberichterstattung des Kantons Bern lassen vermuten, dass die Themen Armut, Armutsgefährdung und Ausschluss auch in den nächsten Jahren weiterhin ihren Platz auf der politischen Agenda haben werden. In Kenntnis allfälliger Richtungsentscheide, die der Grosse Rat bei der Beratung des vorliegenden Sozialberichtes fällen wird, wird sich der Regierungsrat zum einen für die Weiterführung der Analyseinstrumente einsetzen; zum anderen wird er daran gehen, die Umsetzung der priorisierten Massnahmen, die unterschiedlichen Entscheidungswegen folgen (je nach Massnahme Grosse Rat, Regierungsrat oder einzelne Direktion), einzuleiten. Diese Umsetzung wird in Berücksichtigung der schwierigen finanziellen Situation des Kantons Bern zeitlich zu etappieren sein.

Anhang

Anhang 1 Heutige Massnahmen der Existenzsicherung

Individuelle Existenzsicherung											
Massnahme	Ziel(e)	Zielgruppe(n)	Operative Zuständigkeit/ Grundlagen	Finanzierung/Kosten							
Familienergänzende Kinderbetreuung Angebote zur familienergänzenden Tagesbetreuung von Kindern ausserhalb des elterlichen Haushalts: Kindertagesstätten, Tagesfamilien, bis Ende Juli 2010 auch Tageschulen, Tageshorte, Nachmittagsorte und Mittagsschule (seit August 2010 schulergänzende Angebote der Erziehungsdirektion).	<ul style="list-style-type: none"> • Förderung der eigenständigen Existenzsicherung von Familien • Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf • Förderung der Integration von Kindern in soziale Netze • Stärkung der Chancengleichheit 	Kinder im Vorschulalter aus Familien mit Wohnsitz und Aufenthalt im Kanton Bern	Der Kanton ermächtigt die Gemeinden, ein gewisses Leistungsangebot bereitzustellen. Gesetzliche Grundlagen: Kantonales Gesetz vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (SHG) Kantonale Verordnung vom 4. Mai 2005 über die Angebote zur sozialen Integration (ASIV)	Finanzierung über den Lastenausgleich Sozialhilfe, je zur Hälfte vom Kanton und den Gemeinden. Eltern oder Erziehungsberechtigte beteiligen sich an den Kosten (einkommensabhängige Tarife). Kosten 2010/11:							
				<table border="1"> <thead> <tr> <th>Bund</th> <th>Kanton</th> <th>Gemeinden</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2010</td> <td>CHF 32,75 Mio.</td> <td>CHF 32,75 Mio. zusätzlich (nach Art.37 ASIV): über Normkosten hinausgehende Beträge (Höhe nicht bekannt)</td> <td>CHF 72,75 Mio. (brutto vor LA)*</td> </tr> </tbody> </table>	Bund	Kanton	Gemeinden	Total	2010	CHF 32,75 Mio.	CHF 32,75 Mio. zusätzlich (nach Art.37 ASIV): über Normkosten hinausgehende Beträge (Höhe nicht bekannt)
Bund	Kanton	Gemeinden	Total								
2010	CHF 32,75 Mio.	CHF 32,75 Mio. zusätzlich (nach Art.37 ASIV): über Normkosten hinausgehende Beträge (Höhe nicht bekannt)	CHF 72,75 Mio. (brutto vor LA)*								
<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="2">2011</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Anstossfinanzierung in Einzelfällen (Betrag nicht bekannt)</td> <td>CHF 34,85 Mio.</td> <td>CHF 34,85 Mio. zusätzlich (nach Art.37 ASIV): über Normkosten hinausgehende Beträge (Höhe nicht bekannt)</td> <td>CHF 69,7 Mio. für Kitas und Tagesfamilien</td> </tr> </tbody> </table>						2011		Anstossfinanzierung in Einzelfällen (Betrag nicht bekannt)	CHF 34,85 Mio.	CHF 34,85 Mio. zusätzlich (nach Art.37 ASIV): über Normkosten hinausgehende Beträge (Höhe nicht bekannt)	CHF 69,7 Mio. für Kitas und Tagesfamilien
2011											
Anstossfinanzierung in Einzelfällen (Betrag nicht bekannt)	CHF 34,85 Mio.	CHF 34,85 Mio. zusätzlich (nach Art.37 ASIV): über Normkosten hinausgehende Beträge (Höhe nicht bekannt)	CHF 69,7 Mio. für Kitas und Tagesfamilien								

Individuelle Existenzsicherung																								
Massnahme	Ziel(e)	Zielgruppe(n)	Operative Zuständigkeit/Grundlagen	Finanzierung /Kosten																				
Schulergänzende Kinderbetreuungsangebote/ Tagesschulangebot freiwilliges, pädagogisch geleitetes Betreuungsangebot	<ul style="list-style-type: none"> • Sicherstellung der Betreuung von Kindern • dem Alter und Autonomiegrad angemessene Erziehung und Förderung ausserhalb des obligatorischen Unterrichts • Unterstützung des Bildungsauftrags der Schule 	Kindergarten- und Schulkinder	Im Kanton Bern sind die Gemeinden verpflichtet, ab einer Nachfrage von zehn Kindern ein Tagesschulangebot zu führen.	<p>Finanzierung über den Lastenausgleich, je zur Hälfte vom Kanton und den Gemeinden.</p> <p>Eltern oder Erziehungsberechtigte beteiligen sich an den Kosten (einkommensabhängige Tarife).</p> <p>Kosten 2010/11:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Bund</th> <th>Kanton</th> <th>Gemeinden</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2010</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>–</td> <td>CHF 8 Mio.</td> <td>CHF 4 Mio.</td> <td>CHF 12 Mio.</td> </tr> <tr> <td>2011</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>–</td> <td>CHF 14 Mio.</td> <td>CHF 6 Mio.</td> <td>CHF 20 Mio.</td> </tr> </tbody> </table> <p>Die grosse Zunahme der Kosten auf das Kalenderjahr 2011 ist auf den Transfer von mehreren, seit Langem bestehenden, grossen Tagesschulen von der GEF zur ERZ zurückzuführen.</p>	Bund	Kanton	Gemeinden	Total	2010				–	CHF 8 Mio.	CHF 4 Mio.	CHF 12 Mio.	2011				–	CHF 14 Mio.	CHF 6 Mio.	CHF 20 Mio.
Bund	Kanton	Gemeinden	Total																					
2010																								
–	CHF 8 Mio.	CHF 4 Mio.	CHF 12 Mio.																					
2011																								
–	CHF 14 Mio.	CHF 6 Mio.	CHF 20 Mio.																					
Berufswahlvorbereitung in der Volksschule Ausbildungs- und Berufswahlvorbereitung in Zusammenarbeit von Schülern und Schülerinnen, Eltern, Lehrpersonen und Berufsberatung	<ul style="list-style-type: none"> • Unterstützung bei einer optimalen und selbstverantwortlich getroffenen Berufs- resp. Ausbildungswahl • Verringerung der Anzahl Jugendlichen ohne Anschlusslösung nach der obligatorischen Schulzeit • Erweiterung des Berufswahlhorizonts • Abbau der geschlechter-spezifischen Hindernisse bei der Berufswahl • Beitrag zur Verhinderung von Lehrvertragsauflösungen 	Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufe I	Die operative Zuständigkeit liegt bei der Erziehungsdirektion (ERZ). Das Rahmenkonzept Berufswahlvorbereitung legt die Aufgaben und Verantwortlichkeiten der Beteiligten sowie verbindliche Standards fest.	<p>Finanzierung über den ordentlichen Schulbetrieb. Die BWV ist im Volksschullehrplan. Die finanzielle Zuständigkeit liegt bei der Erziehungsdirektion (ERZ).</p> <p>Kosten 2010/11:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Bund</th> <th>Kanton</th> <th>Gemeinden</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2010</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>–</td> <td>CHF 21 Mio.</td> <td>–</td> <td>CHF 21 Mio.</td> </tr> <tr> <td>2011</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>–</td> <td>CHF 21 Mio.</td> <td>–</td> <td>CHF 21 Mio.</td> </tr> </tbody> </table>	Bund	Kanton	Gemeinden	Total	2010				–	CHF 21 Mio.	–	CHF 21 Mio.	2011				–	CHF 21 Mio.	–	CHF 21 Mio.
Bund	Kanton	Gemeinden	Total																					
2010																								
–	CHF 21 Mio.	–	CHF 21 Mio.																					
2011																								
–	CHF 21 Mio.	–	CHF 21 Mio.																					

Individuelle Existenzsicherung																
Massnahme	Ziel(e)	Zielgruppe(n)	Operative Zuständigkeit/ Grundlagen	Finanzierung/Kosten												
<p>Nachholung eines Berufsabschlusses (EFZ) für Erwachsene Gemäss eidgenössischem Berufsbildungsgesetz können Erwachsene einen Berufsabschluss (EFZ) ohne Berufslehre erwerben, wenn sie mindestens fünf Jahre im Berufsfeld gearbeitet haben. Sie können entweder zum Qualifikationsverfahren antreten oder eine Validierung ihrer Bildungsleistungen durchlaufen. Fehlenden Kompetenzen können in der ergänzenden Bildung nachgelernt werden.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Erwerb eines eidgenössischen Fähigkeitszeugnisses (EFZ) oder eines Berufsattests (EBA) 	<p>Erwachsene, die keinen qualifizierten Abschluss auf Sekundarstufe II, aber viel beruflich Erfahrung aufweisen</p>	<p>Die operative Zuständigkeit liegt bei der Erziehungsdirektion (ERZ).</p>	<p>Finanzierung: Für die Finanzierung ist der Kanton zuständig. Kosten 2010/11:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Bund</th> <th>Kanton</th> <th>Gemeinden</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2010</td> <td>CHF 0,5 Mio.</td> <td>-</td> <td>CHF 0,5 Mio.</td> </tr> <tr> <td>2011</td> <td>CHF 0,5 Mio.</td> <td>-</td> <td>CHF 0,5 Mio.</td> </tr> </tbody> </table>	Bund	Kanton	Gemeinden	Total	2010	CHF 0,5 Mio.	-	CHF 0,5 Mio.	2011	CHF 0,5 Mio.	-	CHF 0,5 Mio.
Bund	Kanton	Gemeinden	Total													
2010	CHF 0,5 Mio.	-	CHF 0,5 Mio.													
2011	CHF 0,5 Mio.	-	CHF 0,5 Mio.													
<p>Nischenarbeitsplätze Arbeitsplätze für Personen mit einer eingeschränkten Leistungsfähigkeit. Sie weisen geringere Wertschöpfung auf als gewöhnliche Arbeitsplätze. Zu Nischenarbeitsplätzen gehören ebenfalls zeitlich befristete Massnahmenplätze (vgl. Umschreibung im Bericht Nischenarbeitsplätze des Kantons Bern).</p>	<ul style="list-style-type: none"> Integration von Personen mit einer eingeschränkten Leistungsfähigkeit in die Erwerbstätigkeit. 	<p>Personen mit eingeschränkter Leistungsfähigkeit</p>	<p>Je nach Ursache der eingeschränkten Leistungsfähigkeit einer Person befassen sich unterschiedliche Akteure im Kanton Bern mit der beruflichen Eingliederung: ALV, IV, Unfall und Krankenversicherer (v. a. SUVA), GEF (ALBA, SOA) In der Arbeitslosenversicherung ist der Kanton für den Vollzug zuständig. Im ersten Arbeitsmarkt ist die Mitwirkung von Unternehmen erforderlich.</p>	<p>Finanzierung An der Finanzierung von Nischenarbeitsplätzen beteiligen sich die verschiedenen Akteure in unterschiedlicher Weise (z. B. Einarbeitungszuschüsse der Sozialversicherungen, Mitfinanzierung von geschützten Arbeitsplätzen oder von Beschäftigungs- und Integrationsangeboten durch den Kanton).</p> <p>Kosten 2010 / 2011 Angesichts der unterschiedlichen Arten von Nischenarbeitsplätzen und der verschiedenen beteiligten Akteure können die effektiven Kosten für die Jahre 2010 und 2011 nicht ausgewiesen werden.</p>												

Individuelle Existenzsicherung																								
Massnahme	Ziel(e)	Zielgruppe(n)	Operative Zuständigkeit/ Grundlagen	Finanzierung / Kosten																				
Steuerliche Entlastung: Abzug für bescheidene Einkommen	<ul style="list-style-type: none"> Personen mit tieferen Einkommen werden durch einen generellen Abzug entlastet. Gleichzeitig können Familien mit bescheidenem Einkommen zusätzlich zum normalen Kinderabzug einen höheren Kinderabzug geltend machen. 	Personen mit bescheidenen Einkommen	<p>Die operative Zuständigkeit liegt bei der Finanzdirektion (FIN)</p> <p>Gesetzliche Grundlage: Steuergesetz vom 21. Mai 2000 (StG)</p>	<p>Steuertragsausfall 2010/11:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Bund</th> <th>Kanton</th> <th>Gemeinden</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2010</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>-</td> <td>CHF 12 Mio.</td> <td>CHF 6 Mio.</td> <td>CHF 18 Mio.</td> </tr> <tr> <td>2011</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>-</td> <td>CHF 12 Mio.</td> <td>CHF 6 Mio.</td> <td>CHF 18 Mio.</td> </tr> </tbody> </table>	Bund	Kanton	Gemeinden	Total	2010				-	CHF 12 Mio.	CHF 6 Mio.	CHF 18 Mio.	2011				-	CHF 12 Mio.	CHF 6 Mio.	CHF 18 Mio.
Bund	Kanton	Gemeinden	Total																					
2010																								
-	CHF 12 Mio.	CHF 6 Mio.	CHF 18 Mio.																					
2011																								
-	CHF 12 Mio.	CHF 6 Mio.	CHF 18 Mio.																					
Steuerliche Entlastung: Kinderabzug	<ul style="list-style-type: none"> Eltern, die für Kinder sorgen, werden durch diesen Abzug entlastet. 	Familien	<p>Die operative Zuständigkeit liegt bei der Finanzdirektion (FIN)</p> <p>Gesetzliche Grundlage: Steuergesetz vom 21. Mai 2000 (StG)</p>	<p>Steuertragsausfall 2010/11:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Bund</th> <th>Kanton</th> <th>Gemeinden</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2010</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>CHF 30 Mio</td> <td>CHF 152 Mio.</td> <td>CHF 80 Mio.</td> <td>CHF 262 Mio.</td> </tr> <tr> <td>2011</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>CHF 30 Mio</td> <td>CHF 152 Mio.</td> <td>CHF 80 Mio.</td> <td>CHF 262 Mio.</td> </tr> </tbody> </table> <p>Zum Kinderabzug gilt es anzumerken, dass einzig der reine Kinderabzug in die Berechnung eingeflossen ist. Zusätzliche Ausbildungskosten und Drittbetreuung wurden nicht berücksichtigt.</p>	Bund	Kanton	Gemeinden	Total	2010				CHF 30 Mio	CHF 152 Mio.	CHF 80 Mio.	CHF 262 Mio.	2011				CHF 30 Mio	CHF 152 Mio.	CHF 80 Mio.	CHF 262 Mio.
Bund	Kanton	Gemeinden	Total																					
2010																								
CHF 30 Mio	CHF 152 Mio.	CHF 80 Mio.	CHF 262 Mio.																					
2011																								
CHF 30 Mio	CHF 152 Mio.	CHF 80 Mio.	CHF 262 Mio.																					

Kantonale Leistungen der kollektiven Existenzsicherung

Prävention

Massnahme	Ziel(e)	Zielgruppe(n)	Operative Zuständigkeit/ Grundlagen	Finanzierung /Kosten																				
<p>Mütter- und Väterberatung Information, Beratung und Begleitung von Eltern und Erziehungsberechtigten in Fragen der Pflege, Ernährung, Entwicklung und Erziehung von Säuglingen und Kleinkindern. Die Überweisung von Eltern und Erziehungsberechtigten an andere Beratungspersonen und Institutionen im Gesundheits-, Erziehungs- und Sozialwesen und eine vernetzte Zusammenarbeit mit diesen Stellen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Stärkung der Pflegekompetenz von Eltern und Erziehungsberechtigten Förderung der sozialen Integration Förderung der Chancengleichheit gesundes Umfeld für Kind und Familie 	<p>Eltern und Erziehungsbeauftragte mit Kinder bis zum vollendeten 5. Lebensjahr. Schwerpunkt: Säuglinge und Kleinkinder bis zum vollendeten 2. Lebensjahr.</p>	<p>Die Verantwortung für die Leistungserbringung (operative Umsetzung) wird im Rahmen von Leistungsverträgen an eine private Organisation delegiert. Gesetzliche Grundlage: Kantonales Gesetz vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (SHG)</p>	<p>Finanzierung über den Lastenausgleich Sozialhilfe, je zur Hälfte vom Kanton und der Gesamtheit aller Gemeinden. Kosten 2010/11:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Bund</th> <th>Kanton</th> <th>Gemeinden</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2010</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>–</td> <td>CHF 3 Mio.</td> <td>CHF 3 Mio.</td> <td>CHF 6 Mio. (brutto vor LA)</td> </tr> <tr> <td>2011</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>–</td> <td>CHF 3,25 Mio.</td> <td>CHF 3,25 Mio.</td> <td>CHF 6,5 Mio. (brutto vor LA)</td> </tr> </tbody> </table>	Bund	Kanton	Gemeinden	Total	2010				–	CHF 3 Mio.	CHF 3 Mio.	CHF 6 Mio. (brutto vor LA)	2011				–	CHF 3,25 Mio.	CHF 3,25 Mio.	CHF 6,5 Mio. (brutto vor LA)
Bund	Kanton	Gemeinden	Total																					
2010																								
–	CHF 3 Mio.	CHF 3 Mio.	CHF 6 Mio. (brutto vor LA)																					
2011																								
–	CHF 3,25 Mio.	CHF 3,25 Mio.	CHF 6,5 Mio. (brutto vor LA)																					
<p>Erziehungsberatung Kinder- und jugendpsychologische sowie schulpädagogische Versorgung</p>	<ul style="list-style-type: none"> Stärkung der Erziehungs-kompetenz von Eltern und Erziehungsberechtigten Förderung der sozialen Integration Förderung der Chancengleichheit gesundes Umfeld für Kind und Familie 	<p>Familien, Schule, Institutionen, Behörden</p>	<p>Die Erziehungsberatung ist eine geleitete Abteilung in der Erziehungsdirektion. Sie betreibt elf Regionalstellen. Gesetzliche Grundlagen: Volksschulgesetz vom 19. März 1992 (VSG), Verordnung vom 24. März 2010 über die Erziehungsberatung (EBV), Verordnung vom 19. September 2007 über die besonderen Massnahmen im Kindergarten und in der Volksschule (BMV).</p>	<p>Finanzierung: Die finanzielle Zuständigkeit liegt bei der Erziehungsdirektion (ERZ). Kosten 2010/11:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Bund</th> <th>Kanton</th> <th>Gemeinden</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2010</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>–</td> <td>CHF 14,3 Mio.</td> <td>–</td> <td>CHF 14,3 Mio.</td> </tr> <tr> <td>2011</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>–</td> <td>CHF 14,3 Mio.</td> <td>–</td> <td>CHF 14,3 Mio.</td> </tr> </tbody> </table>	Bund	Kanton	Gemeinden	Total	2010				–	CHF 14,3 Mio.	–	CHF 14,3 Mio.	2011				–	CHF 14,3 Mio.	–	CHF 14,3 Mio.
Bund	Kanton	Gemeinden	Total																					
2010																								
–	CHF 14,3 Mio.	–	CHF 14,3 Mio.																					
2011																								
–	CHF 14,3 Mio.	–	CHF 14,3 Mio.																					

Kantonale Leistungen der kollektiven Existenzsicherung

Prävention

Massnahme	Ziel(e)	Zielgruppe(n)	Operative Zuständigkeit/ Grundlagen	Finanzierung /Kosten																
Gesundheitsförderung und Suchtprävention Präventive Massnahmen nach dem Risikofaktorenansatz: Konzentration auf Bereiche, in denen aus gesundheitlicher Sicht der grösste Handlungsbedarf besteht.	<ul style="list-style-type: none"> • Förderung, Stützung und Erhaltung der Gesundheit und eines gesunden Umfelds • frühzeitiges Erkennen von Risikoverhalten • verhindern und vermindern von Suchtverhalten • Förderung der Chancengleichheit • soziale Integration 	Kinder und Jugendliche in Familie, Schule und Freizeit	Die Verantwortung für die operative Umsetzung wird im Rahmen von Leistungsverträgen an eine private Organisation delegiert. Gesetzliche Grundlage: Kantonales Gesetz vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (SHG)	<p>Finanzierung: Die Gelder für die Gesundheitsförderung und die Suchtprävention stammen aus verschiedenen Quellen, unter anderem aus diversen Fonds. In der Tabelle unten ausgewiesen werden lediglich die Kosten, die über die Staatsrechnung abgerechnet werden (je zur Hälfte vom Kanton und der Gesamtheit aller Gemeinden).</p> <p>Kosten 2010/11:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Bund</th> <th>Kanton</th> <th>Gemeinden</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>–</td> <td>CHF 1,63 Mio.</td> <td>CHF 1,63 Mio.</td> <td>CHF 3,26 Mio.</td> </tr> <tr> <td>2011</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>–</td> <td>CHF 2,76 Mio.</td> <td>CHF 2,76 Mio.</td> <td>CHF 5,52 Mio.</td> </tr> </tbody> </table>	Bund	Kanton	Gemeinden	Total	–	CHF 1,63 Mio.	CHF 1,63 Mio.	CHF 3,26 Mio.	2011				–	CHF 2,76 Mio.	CHF 2,76 Mio.	CHF 5,52 Mio.
Bund	Kanton	Gemeinden	Total																	
–	CHF 1,63 Mio.	CHF 1,63 Mio.	CHF 3,26 Mio.																	
2011																				
–	CHF 2,76 Mio.	CHF 2,76 Mio.	CHF 5,52 Mio.																	
Offene Kinder- und Jugendarbeit Begleitung von Kinder und Jugendlichen in ihrer persönlichen Entwicklung als Teilbereich der professionellen sozialen Arbeit mit einem sozialräumlichen Bezug und einem sozialpolitischen, pädagogischen und soziokulturellen Auftrag.	<ul style="list-style-type: none"> • Mitwirkung • Integration • Gesundheitsförderung und Prävention • Stärkung der Jugendkultur • Schaffen von kinder- und jugendgerechten Rahmenbedingungen 	Kinder und Jugendliche zwischen 6 und 20 Jahren Eltern und andere Bezugspersonen	Die Verantwortung für die operative Umsetzung wird im Rahmen von Ermächtigungen an die Gemeinden delegiert. Gesetzliche Grundlage: Kantonales Gesetz vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (SHG), Verordnung vom 2. November 2011 über die Angebote zur sozialen Integration (ASIV).	<p>Finanzierung: Über den Lastenausgleich, je zur Hälfte vom Kanton und der Gesamtheit aller Gemeinden</p> <p>Kosten 2010/11:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Bund</th> <th>Kanton</th> <th>Gemeinden</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>–</td> <td>ca. CHF 8 Mio.</td> <td>CHF 8 Mio., plus 3 Mio. Selbstbehalt, plus weitere, freiwillige kommunale Ausgaben</td> <td>rund CHF 19 Mio.</td> </tr> <tr> <td>2011</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>–</td> <td>ca. CHF 8 Mio.</td> <td>CHF 8 Mio., plus 3 Mio. Selbstbehalt, plus weitere, freiwillige kommunale Ausgaben</td> <td>rund CHF 19 Mio.</td> </tr> </tbody> </table>	Bund	Kanton	Gemeinden	Total	–	ca. CHF 8 Mio.	CHF 8 Mio., plus 3 Mio. Selbstbehalt, plus weitere, freiwillige kommunale Ausgaben	rund CHF 19 Mio.	2011				–	ca. CHF 8 Mio.	CHF 8 Mio., plus 3 Mio. Selbstbehalt, plus weitere, freiwillige kommunale Ausgaben	rund CHF 19 Mio.
Bund	Kanton	Gemeinden	Total																	
–	ca. CHF 8 Mio.	CHF 8 Mio., plus 3 Mio. Selbstbehalt, plus weitere, freiwillige kommunale Ausgaben	rund CHF 19 Mio.																	
2011																				
–	ca. CHF 8 Mio.	CHF 8 Mio., plus 3 Mio. Selbstbehalt, plus weitere, freiwillige kommunale Ausgaben	rund CHF 19 Mio.																	

Kantonale Leistungen der kollektiven Existenzsicherung

Prävention

Massnahme	Ziel(e)	Zielgruppe(n)	Operative Zuständigkeit/ Grundlagen	Finanzierung /Kosten																				
Schuldenberatung Schuldenberatungsstellen für Personen und private Haushalte in prekären finanziellen Situationen	<ul style="list-style-type: none"> • Bekämpfung von Überschuldungen • Verhinderung von Verarmung und Desintegration • Stabilisierung in einer prekären finanziellen Situation • Ausweg aus einer Überschuldung finden • Aufklärung über die Gefahren von Überschuldung 	Überschuldete und von Überschuldung bedrohte Personen	Die Verantwortung für die operative Umsetzung wird im Rahmen von Leistungsverträgen an eine private Organisation delegiert. Gesetzliche Grundlage: Kantonales Gesetz vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (SHG).	Finanzierung: Über den Lastenausgleich, je zur Hälfte vom Kanton und der Gesamtheit aller Gemeinden Kosten 2010/11: <table border="1"> <thead> <tr> <th>Bund</th> <th>Kanton</th> <th>Gemeinden</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2010</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>-</td> <td>CHF 0,56 Mio.</td> <td>CHF 0,56 Mio.</td> <td>CHF 1,12 Mio.</td> </tr> <tr> <td>2011</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>-</td> <td>CHF 0,61 Mio.</td> <td>CHF 0,61 Mio.</td> <td>CHF 1,22 Mio.</td> </tr> </tbody> </table>	Bund	Kanton	Gemeinden	Total	2010				-	CHF 0,56 Mio.	CHF 0,56 Mio.	CHF 1,12 Mio.	2011				-	CHF 0,61 Mio.	CHF 0,61 Mio.	CHF 1,22 Mio.
Bund	Kanton	Gemeinden	Total																					
2010																								
-	CHF 0,56 Mio.	CHF 0,56 Mio.	CHF 1,12 Mio.																					
2011																								
-	CHF 0,61 Mio.	CHF 0,61 Mio.	CHF 1,22 Mio.																					
Schulsozialarbeit Sprechstunden und andere niederschwellige Angebote für alle Schulstufen (inkl. Kindergarten) mit Schwerpunkt bei der Sekundarstufe	<ul style="list-style-type: none"> • Begleitung von Kindern und Jugendlichen in ihrem Prozess des Erwachsenwerdens • Kompetenzen für die Lösung von persönlichen und sozialen Problemen fördern • Früherkennung von möglichen sozialen Problemen 	Schülerinnen und Schüler, Lehrpersonen	Die Konzipierung liegt in der Kompetenz der Gemeinden. Flächendeckende Einführung von Schulsozialarbeit im ganzen Kanton im Rahmen der Teilrevision des Volksschulgesetzes per 1.8.2013.	Finanzierung: Für die Finanzierung sind die Gemeinden zuständig. Kosten: Da die Schulsozialarbeit per 1.8.2013 eingeführt wird, können noch keine Kosten ausgewiesen werden. Der Kanton sieht jährlich wiederkehrende Ausgaben von 3,6 Mio. CHF vor, mit denen die Schulsozialarbeit in den Gemeinden unterstützt werden soll. Damit sollen maximal 30 Prozent der in den Gemeinden anfallenden Kosten mitfinanziert werden.																				
Besondere Förder- und Unterstützungsmaßnahmen im Kindergarten und in der Volksschule	<ul style="list-style-type: none"> • Unterstützung der Erreichung der Lehrplanziele, insbesondere bei den wichtigen Kulturtechniken (Sprache, Mathematik) • Unterstützung des schulischen Lernerfolgs für Kinder und Jugendliche • Verbesserung der Chancengerechtigkeit für den Übertritt in die Berufsbildung/Sekundarstufe II 	Kinder und Jugendliche mit Lernstörungen oder -behinderungen oder mit Problemen bei der sprachlichen und kulturellen Integration	Gestützt auf Artikel 17 des Volksschulgesetzes sind die Gemeinden verpflichtet, die entsprechenden Förderangebote zu führen.	Finanzierung der Gehälter für die Lehrkräfte über den Lastenausgleich, 70% Kanton und 30% Gemeinden. Kosten 2010/11: <table border="1"> <thead> <tr> <th>Bund</th> <th>Kanton</th> <th>Gemeinden</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2010</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>-</td> <td>CHF 85,4 Mio.</td> <td>CHF 36,6 Mio.</td> <td>CHF 122 Mio.</td> </tr> <tr> <td>2011</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>-</td> <td>CHF 85,4 Mio.</td> <td>CHF 36,6 Mio.</td> <td>CHF 122 Mio.</td> </tr> </tbody> </table>	Bund	Kanton	Gemeinden	Total	2010				-	CHF 85,4 Mio.	CHF 36,6 Mio.	CHF 122 Mio.	2011				-	CHF 85,4 Mio.	CHF 36,6 Mio.	CHF 122 Mio.
Bund	Kanton	Gemeinden	Total																					
2010																								
-	CHF 85,4 Mio.	CHF 36,6 Mio.	CHF 122 Mio.																					
2011																								
-	CHF 85,4 Mio.	CHF 36,6 Mio.	CHF 122 Mio.																					

Kantonale Leistungen der kollektiven Existenzsicherung

Transferleistungen

Massnahme	Ziel(e)	Zielgruppe(n)	Operative Zuständigkeit/ Grundlagen	Finanzierung / Kosten																				
<p>Individuelle Sozialhilfe Zentrale Transferleistung zur Existenzsicherung auf kantonaler Ebene. Die individuelle Sozialhilfe umfasst die persönliche (Beratung und Betreuung) und die wirtschaftliche (finanzielle) Unterstützung. Sozialhilfeleistungen werden grundsätzlich unabhängig von den Ursachen der Bedürftigkeit ausgerichtet. Die tatsächliche Notlage alleine definiert den Anspruch auf Sozialhilfe (Finalitätsprinzip), wobei die individuelle Sozialhilfe subsidiär ausgerichtet wird.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • materielle Existenzsicherung • Förderung der beruflichen und sozialen Integration • Ermöglichung einer angemessenen Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben • flächendeckender Zugang zu professionellen Sozialdiensten • Hilfe zur Selbsthilfe • Ausgleich von Beeinträchtigungen • Behebung von Notlagen • Verminderung von Ausgrenzung • Förderung von beruflicher und sozialer Integration • Wirtschaftliche Sozialhilfeleistungen umfassen: materielle Grundsicherung (Grundbedarf für den Lebensunterhalt, Miete, medizinische Versorgung), situationsbedingte Leistungen, Integrationszulage, Einkommensfreibetrag für Erwerbstätige 	<p>bedürftige Personen mit Wohnsitz im Kanton Bern</p>	<p>Die operative Umsetzung liegt bei den einzelnen Gemeinden beziehungsweise bei den kommunalen und regionalen Sozialdiensten und -behörden.</p> <p>Gesetzliche Grundlagen: Kantonales Gesetz vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (SHG), Kantonale Verordnung vom 24. Oktober 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (SHV).</p>	<p>Die Sozialhilfe wird über den Lastenausgleich, je zur Hälfte vom Kanton und der Gesamtheit aller Gemeinden finanziert. Kosten 2010/11:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Bund</th> <th>Kanton</th> <th>Gemeinden</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2010</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>–</td> <td>CHF 200,5 Mio.</td> <td>CHF 200,5 Mio.</td> <td>CHF 401 Mio.</td> </tr> <tr> <td>2011</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>–</td> <td>CHF 204 Mio.</td> <td>CHF 204 Mio.</td> <td>CHF 408 Mio.</td> </tr> </tbody> </table>	Bund	Kanton	Gemeinden	Total	2010				–	CHF 200,5 Mio.	CHF 200,5 Mio.	CHF 401 Mio.	2011				–	CHF 204 Mio.	CHF 204 Mio.	CHF 408 Mio.
Bund	Kanton	Gemeinden	Total																					
2010																								
–	CHF 200,5 Mio.	CHF 200,5 Mio.	CHF 401 Mio.																					
2011																								
–	CHF 204 Mio.	CHF 204 Mio.	CHF 408 Mio.																					

Kantonale Leistungen der kollektiven Existenzsicherung

Transferleistungen

Massnahme	Ziel(e)	Zielgruppe(n)	Operative Zuständigkeit/ Grundlagen	Finanzierung /Kosten																				
<p>Ergänzungsleistungen zur Alters- und Invalidenversicherung (AHV/IV)</p> <p>Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV und IV sind bedarfsabhängige Leistungen, die grundsätzlich an die AHV- bzw. IV-Renten anknüpfen und zum Tragen kommen, wenn die Rente nicht existenzsichernd ist. Die ordentliche Minimalrente der AHV/IV (CHF 1160/Monat, Stand 1.1.2012) ist in den seltensten Fällen existenzsichernd. Die EL kennt zwei Leistungsarten:</p> <p>monatlich ausbezahlte EL zur finanziellen Existenzsicherung</p> <p>Krankheits- und Behinderrückstellungen der Rentnerinnen und Rentner</p>	<ul style="list-style-type: none"> • materielle Existenzsicherung • Die Höhe der EL wird durch die Differenz zwischen den vom Gesetz anerkannten Ausgaben und den anrechenbaren Einnahmen errechnet. 	<p>AHV- und IV-Bezugsberechtigte mit Wohnsitz im Kanton Bern</p>	<p>Operativ zuständig ist die kantonale Ausgleichskasse der AHV und IV.</p> <p>Gesetzliche Grundlage: Bundesgesetz vom 6. Oktober über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG), Einführungsverordnung vom 16. September 2010 zum Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung.</p>	<p>Finanzierung: Die Kosten für die allgemeine Existenzsicherung werden zu 5/8 bzw. 3/8 vom Bund und den Kantonen getragen. Die Kosten für den Kanton werden über den Lastenausgleich, je zur Hälfte von Kanton und der Gesamtheit der Gemeinden finanziert. Die Umsetzungskosten tragen die Kantone.</p> <p>Kosten 2010/11:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Bund</th> <th>Kanton</th> <th>Gemeinden</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2010</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>CHF 162,5 Mio.</td> <td>CHF 208,9 Mio.</td> <td>CHF 208,4 Mio.</td> <td>CHF 579,8 Mio.</td> </tr> <tr> <td>2011</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>CHF 168,4 Mio.</td> <td>CHF 224 Mio.</td> <td>CHF 224 Mio.</td> <td>CHF 616,4 Mio.</td> </tr> </tbody> </table> <p>Die EL zur Deckung der Heimkosten sowie der Krankheits- und Behinderrückstellungen gehen zulasten der Kantone.</p>	Bund	Kanton	Gemeinden	Total	2010				CHF 162,5 Mio.	CHF 208,9 Mio.	CHF 208,4 Mio.	CHF 579,8 Mio.	2011				CHF 168,4 Mio.	CHF 224 Mio.	CHF 224 Mio.	CHF 616,4 Mio.
Bund	Kanton	Gemeinden	Total																					
2010																								
CHF 162,5 Mio.	CHF 208,9 Mio.	CHF 208,4 Mio.	CHF 579,8 Mio.																					
2011																								
CHF 168,4 Mio.	CHF 224 Mio.	CHF 224 Mio.	CHF 616,4 Mio.																					
<p>Kantonale Beihilfen zu den Ergänzungsleistungen AHV/IV (Zuschüsse nach Dekret)</p> <p>Zusatzleistungen zu Renten und sonstigen Einkünften, wenn diese nicht zur Existenzsicherung ausreichen</p>	<ul style="list-style-type: none"> • materielle Existenzsicherung 	<p>AHV- und IV-Bezügerinnen und -Bezüger mit Wohnsitz im Kanton Bern</p>	<p>Die operative Umsetzung liegt bei den einzelnen Gemeinden bzw. bei den kommunalen und regionalen Sozialdiensten und -behörden.</p> <p>Gesetzliche Grundlagen: Kantonales Gesetz vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (SHG), Kantonales Dekret vom 16. Februar 1971 über die Zuschüsse für minderbemittelte Personen (ZuD).</p>	<p>Finanzierung über den Lastenausgleich, je zur Hälfte vom Kanton und von der Gesamtheit aller Gemeinden.</p> <p>Kosten 2010/11:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Bund</th> <th>Kanton</th> <th>Gemeinden</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2010</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>-</td> <td>CHF 6,5 Mio.</td> <td>CHF 6,5 Mio.</td> <td>CHF 13 Mio.</td> </tr> <tr> <td>2011</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>-</td> <td>CHF 1,5 Mio.</td> <td>CHF 1,5 Mio.</td> <td>CHF 3 Mio.</td> </tr> </tbody> </table>	Bund	Kanton	Gemeinden	Total	2010				-	CHF 6,5 Mio.	CHF 6,5 Mio.	CHF 13 Mio.	2011				-	CHF 1,5 Mio.	CHF 1,5 Mio.	CHF 3 Mio.
Bund	Kanton	Gemeinden	Total																					
2010																								
-	CHF 6,5 Mio.	CHF 6,5 Mio.	CHF 13 Mio.																					
2011																								
-	CHF 1,5 Mio.	CHF 1,5 Mio.	CHF 3 Mio.																					

Kantonale Leistungen der kollektiven Existenzsicherung

Transferleistungen

Massnahme	Ziel(e)	Zielgruppe(n)	Operative Zuständigkeit/ Grundlagen	Finanzierung /Kosten																				
Individuelle Prämienverbilgung der Krankenversicherung Verbilgungsbeiträge abgestuft nach Einkommensklasse, Prämienregion und Alterskategorie	<ul style="list-style-type: none"> Reduktion der Prämienlast <p>Die Höhe der Prämienverbilgung im Kanton Bern ist einkommensabhängig, für Erwachsene variiert sie zwischen 20 und 200 Franken.</p>	Krankenversicherte in verschiedenen wirtschaftlichen Verhältnissen	Die operative Zuständigkeit liegt bei der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (JGK). Gesetzliche Grundlage: Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung.	<p>Finanzierung: Durch den Bund und die Kantone. Kosten 2010/11:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Bund</th> <th>Kanton</th> <th>Gemeinden</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2010</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>CHF 249,1 Mio.</td> <td>CHF 287,9 Mio.</td> <td>–</td> <td>CHF 537 Mio.</td> </tr> <tr> <td>2011</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>CHF 265 Mio.</td> <td>CHF 286 Mio.</td> <td>–</td> <td>CHF 551 Mio.</td> </tr> </tbody> </table>	Bund	Kanton	Gemeinden	Total	2010				CHF 249,1 Mio.	CHF 287,9 Mio.	–	CHF 537 Mio.	2011				CHF 265 Mio.	CHF 286 Mio.	–	CHF 551 Mio.
Bund	Kanton	Gemeinden	Total																					
2010																								
CHF 249,1 Mio.	CHF 287,9 Mio.	–	CHF 537 Mio.																					
2011																								
CHF 265 Mio.	CHF 286 Mio.	–	CHF 551 Mio.																					
Alimentenbevorschussung Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen, wenn der unterhaltspflichtige Elternteil seiner Unterhaltspflicht nicht, nur teilweise oder nicht rechtzeitig nachkommt. Die Alimentenbevorschussung wird je nach zivilrechtlichem Unterhaltstitel bis zum Erreichen der Mündigkeit gewährt oder bis zum ordentlichen Abschluss einer Ausbildung.	<ul style="list-style-type: none"> materielle Existenzsicherung <p>Die Höhe der Vorschüsse richtet sich nach der gerichtlich oder vertraglich festgesetzten Summe, maximal Höchstbetrag der einfachen Waisenrente gemäss AHVG.</p>	Unterhaltsberechtigte minderjährige und volljährige Kinder in Ausbildung	Die operative Umsetzung liegt bei den einzelnen Gemeinden bzw. bei den kommunalen und regionalen Sozialdiensten und -behörden. Der Anspruch ist bei den zuständigen Gemeindebehörden am zivilrechtlichen Wohnsitz der anspruchsberechtigten Person geltend zu machen. Gesetzliche Grundlagen: Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907, Kantonales Gesetz (GIB) vom 6. Februar 1980 und Verordnung (VIB) vom 10. September 1980 über Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen für Kinder.	<p>Finanzierung: Über den Lastenausgleich, je zur Hälfte vom Kanton und der Gesamtheit aller Gemeinden. Kosten 2010/11:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Bund</th> <th>Kanton</th> <th>Gemeinden</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2010</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>–</td> <td>CHF 7,7 Mio.</td> <td>CHF 7,7 Mio.</td> <td>CHF 15,4 Mio.</td> </tr> <tr> <td>2011</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>–</td> <td>CHF 7,6 Mio.</td> <td>CHF 7,6 Mio.</td> <td>CHF 15,2 Mio.</td> </tr> </tbody> </table>	Bund	Kanton	Gemeinden	Total	2010				–	CHF 7,7 Mio.	CHF 7,7 Mio.	CHF 15,4 Mio.	2011				–	CHF 7,6 Mio.	CHF 7,6 Mio.	CHF 15,2 Mio.
Bund	Kanton	Gemeinden	Total																					
2010																								
–	CHF 7,7 Mio.	CHF 7,7 Mio.	CHF 15,4 Mio.																					
2011																								
–	CHF 7,6 Mio.	CHF 7,6 Mio.	CHF 15,2 Mio.																					

Kantonale Leistungen der kollektiven Existenzsicherung

Transferleistungen

Massnahme	Ziel(e)	Zielgruppe(n)	Operative Zuständigkeit/ Grundlagen	Finanzierung /Kosten												
<p>Stipendien Subsidiäre Förderung der Ausbildung bei Bedürftigkeit Grundsätzlich sind alle Ausbildungen beitragsberechtigigt, die zu einem Abschluss führen, der im Kanton Bern, vom Bund oder von einem ausländischen Staat anerkannt sind. Ausgenommen sind Ausbildungen auf der Sekundarstufe I (obligatorische Schule) und Weiterqualifikationen oder Zweitstudien auf der Tertiärstufe. Stipendien können als einmalige oder wiederkehrende Beiträge vergütet werden, die bei einem normalen Verlauf der Ausbildung in der Regel nicht rückerstattungspflichtig sind.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Verringerung von sozialer Ungleichheit im Bildungssystem 	<p>Personen mit Schweizer Bürgerrecht, EU- und EFTA-Bürger, Personen mit einem B- oder C-Ausweis (sofern sie seit fünf Jahren in der Schweiz wohnen), anerkannte Flüchtlinge und Staatenlose. Voraussetzung: stipendienrechtlicher Wohnsitz im Kanton Bern (Eltern oder Erziehungsberechtigten des Geschüsters wohnen im Kanton Bern oder der Geschüsteller wohnt seit mindestens zwei Jahren im Kanton und war während dieser Zeit finanziell unabhängig)</p>	<p>Die operative Zuständigkeit liegt bei der Erziehungsdirektion (ERZ). Gesetzliche Grundlagen: Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über Beiträge an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien und Studiendarlehen im tertiären Bildungsbereich (Ausbildungsbeitragsgesetz), Kantonale Gesetz vom 18. November 2004 über die Ausbildungsbeiträge (ABG) Kantonale Verordnung vom 5. April 2006 über die Ausbildungsbeiträge (ABV).</p>	<p>Finanzierung: Die Finanzierung und Ausgestaltung der Ausbildungsbeiträge bis und mit Sekundarstufe II (d. h. ohne Fachhochschulen und Universitäten) liegt in der alleinigen Kompetenz des Kantons. Bei der Finanzierung von Stipendien und Studiendarlehen auf Hochschulstufe beteiligt sich der Bund mit Pauschalbeiträgen. Kosten 2010/11:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Bund</th> <th>Kanton</th> <th>Gemeinden</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2010</td> <td>CHF 3 Mio.</td> <td>CHF 24</td> <td>CHF 27 Mio.</td> </tr> <tr> <td>2011</td> <td>CHF 3,1 Mio.</td> <td>CHF 23,4 Mio.</td> <td>CHF 26,5 Mio.</td> </tr> </tbody> </table>	Bund	Kanton	Gemeinden	Total	2010	CHF 3 Mio.	CHF 24	CHF 27 Mio.	2011	CHF 3,1 Mio.	CHF 23,4 Mio.	CHF 26,5 Mio.
Bund	Kanton	Gemeinden	Total													
2010	CHF 3 Mio.	CHF 24	CHF 27 Mio.													
2011	CHF 3,1 Mio.	CHF 23,4 Mio.	CHF 26,5 Mio.													
<p>Familienzulagen Seit dem 1. Januar 2009 ist das Bundesgesetz über die Familienzulagen in Kraft, das eine Kinderzulage von mindestens 200 Franken für Kinder bis 16 Jahren und eine Ausbildungszulage von mindestens 250 Franken für Kinder zwischen 16 und 25 Jahren vorschreibt.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Ausgleich der finanziellen Belastung durch Kinder Ab dem 1. Januar 2009 sind im Kanton Bern die obligatorischen Kinder- und Ausbildungszulagen bei 230 beziehungsweise 290 Franken festgesetzt. 	<p>Familien</p>	<p>Die operative Zuständigkeit liegt bei der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (JGK). Gesetzliche Grundlagen: Bundesgesetz über die Familienzulagen (in Kraft seit 1. Januar 2009), Kantonales Gesetz vom 11. Juni 2008 über die Familienzulagen (dem Gesetz sind Selbständig- und Unselbständigerwerbende sowie nichterwerbstätige Personen unterstellt).</p>	<p>Finanzierung: Die Familienzulagen werden durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer finanziert und von den jeweiligen Ausgleichskassen ausgerichtet. Selbständigerwerbende müssen sich einer Ausgleichskasse anschliessen. In der Tabelle sind lediglich die Kosten für Familienzulagen für Nichterwerbstätige ausgewiesen, die je zur Hälfte vom Kanton und von den Gemeinden getragen werden. Kosten Familienzulagen Nichterwerbstätige 2010/11:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Bund</th> <th>Kanton</th> <th>Gemeinden</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2010</td> <td>CHF 1,13 Mio.</td> <td>CHF 1,13 Mio.</td> <td>CHF 2,26 Mio.</td> </tr> <tr> <td>2011</td> <td>CHF 2,35 Mio.</td> <td>CHF 2,35 Mio.</td> <td>CHF 4,7 Mio.</td> </tr> </tbody> </table>	Bund	Kanton	Gemeinden	Total	2010	CHF 1,13 Mio.	CHF 1,13 Mio.	CHF 2,26 Mio.	2011	CHF 2,35 Mio.	CHF 2,35 Mio.	CHF 4,7 Mio.
Bund	Kanton	Gemeinden	Total													
2010	CHF 1,13 Mio.	CHF 1,13 Mio.	CHF 2,26 Mio.													
2011	CHF 2,35 Mio.	CHF 2,35 Mio.	CHF 4,7 Mio.													

Massnahmen zum Zugang zu einer Anstellung im regulären Arbeitsmarkt

Massnahme	Ziel(e)	Zielgruppe(n)	Operative Zuständigkeit/ Grundlagen	Finanzierung /Kosten																				
Berufspraktikum Berufspraktikum in einem privaten Unternehmen, einer öffentlichen Verwaltung oder in einem Nonprofit-Unternehmen	<ul style="list-style-type: none"> • Sammeln erster Berufserfahrungen • Vertiefen der Kenntnisse • Kontakte in der Arbeitswelt knüpfen 	Lehrabgängerinnen und Lehrabgänger und Wiedereinsteigerinnen und Wiedereinsteiger, die Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung haben und die an einer arbeitsmarktlichen Massnahme teilnehmen dürfen	Die operative Zuständigkeit liegt bei der Volkswirtschafts- direktion (VOL). Gesetzliche Grundlage: Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung.	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Bund</th> <th>Kanton</th> <th>Gemeinden</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td colspan="4">2010</td> </tr> <tr> <td>CHF -0,9 Mio. (= Ertrag!)</td> <td>-</td> <td>-</td> <td>CHF -0,9 Mio.</td> </tr> <tr> <td colspan="4">2011</td> </tr> <tr> <td>CHF -0,8 Mio.</td> <td>-</td> <td>-</td> <td>CHF -0,8 Mio.</td> </tr> </tbody> </table>	Bund	Kanton	Gemeinden	Total	2010				CHF -0,9 Mio. (= Ertrag!)	-	-	CHF -0,9 Mio.	2011				CHF -0,8 Mio.	-	-	CHF -0,8 Mio.
Bund	Kanton	Gemeinden	Total																					
2010																								
CHF -0,9 Mio. (= Ertrag!)	-	-	CHF -0,9 Mio.																					
2011																								
CHF -0,8 Mio.	-	-	CHF -0,8 Mio.																					
Einarbeitungszuschüsse Finanzielle Unterstützung an Arbeitgeber, die Personen einstellen, die eine längere Einarbeitungszeit benötigen.	<ul style="list-style-type: none"> • Erreichen des vom Arbeitgeber erwarteten Leistungsniveaus 	Arbeitgeber die Personen unbefristet anstellen, welche erschwerte Bedingungen haben, eine Stelle zu finden, und die Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung haben.	Die operative Zuständigkeit liegt bei der Volkswirtschafts- direktion (VOL). Gesetzliche Grundlage: Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Bund</th> <th>Kanton</th> <th>Gemeinden</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td colspan="4">2010</td> </tr> <tr> <td>CHF 4,2 Mio.</td> <td>-</td> <td>-</td> <td>CHF 4,2 Mio.</td> </tr> <tr> <td colspan="4">2011</td> </tr> <tr> <td>CHF 3,9 Mio.</td> <td>-</td> <td>-</td> <td>CHF 3,9 Mio.</td> </tr> </tbody> </table>	Bund	Kanton	Gemeinden	Total	2010				CHF 4,2 Mio.	-	-	CHF 4,2 Mio.	2011				CHF 3,9 Mio.	-	-	CHF 3,9 Mio.
Bund	Kanton	Gemeinden	Total																					
2010																								
CHF 4,2 Mio.	-	-	CHF 4,2 Mio.																					
2011																								
CHF 3,9 Mio.	-	-	CHF 3,9 Mio.																					
Ausbildungszuschüsse Finanzielle Unterstützung, die das Nachholen einer beruflichen Grundausbildung oder das Anpassen einer schon erworbenen Ausbildung an die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes ermöglichen soll.	<ul style="list-style-type: none"> • Erwerb eines eidgenössischen Fähigkeitszeugnisses, eines Berufsattests, oder eines gleichwertigen kantonalen Zeugnisses • langfristige und dauerhafte Eingliederung in den regulären Arbeitsmarkt 	Personen, die arbeitslos und mindestens 30 Jahre alt sind und keine Ausbildung abschliessen konnten oder grosse Schwierigkeiten haben, eine Arbeitsstelle zu finden, die ihrer Ausbildung entspricht	Die operative Zuständigkeit liegt bei der Volkswirtschafts- direktion (VOL). Gesetzliche Grundlage: Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Bund</th> <th>Kanton</th> <th>Gemeinden</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td colspan="4">2010</td> </tr> <tr> <td>CHF 786 824</td> <td>-</td> <td>-</td> <td>CHF 786 824</td> </tr> <tr> <td colspan="4">2011</td> </tr> <tr> <td>CHF 663 667</td> <td>-</td> <td>-</td> <td>CHF 663 667</td> </tr> </tbody> </table>	Bund	Kanton	Gemeinden	Total	2010				CHF 786 824	-	-	CHF 786 824	2011				CHF 663 667	-	-	CHF 663 667
Bund	Kanton	Gemeinden	Total																					
2010																								
CHF 786 824	-	-	CHF 786 824																					
2011																								
CHF 663 667	-	-	CHF 663 667																					

Integration

Massnahmen zum Zugang zu einer Anstellung im regulären Arbeitsmarkt

Massnahme	Ziel(e)	Zielgruppe(n)	Operative Zuständigkeit/ Grundlagen	Finanzierung /Kosten																				
<p>Beschäftigungs- und Integrationsangebote der Sozialhilfe (BIAS) Arbeits- und Qualifizierungsangebote und Angebote zur sozialen Stabilisierung und beruflichen Integration. Das Gesetz sieht vor, dass die Sozialhilfe neben der finanziellen Unterstützung von einzelnen Personen und Haushalten auch Beschäftigungs- und Integrationsangebote umfasst.</p>	<ul style="list-style-type: none"> berufliche Integration Stabilisierung mit Perspektive auf berufliche Integration soziale Stabilisierung 	Sozialhilfe Beziehende	<p>Die operative Verantwortung liegt bei der Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF). Gesetzliche Grundlage: Kantonales Gesetz vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (SHG).</p>	<p>Finanzierung über den Lastenausgleich, je zur Hälfte vom Kanton und von der Gesamtheit aller Gemeinden. Verfügte Mittel 2010 / 11:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Bund</th> <th>Kanton</th> <th>Gemeinden</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2010</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>–</td> <td>CHF 13,1 Mio.</td> <td>CHF 13,1 Mio.</td> <td>CHF 26,2 Mio.</td> </tr> <tr> <td>2011</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>–</td> <td>CHF 13,35 Mio.</td> <td>CHF 13,35 Mio.</td> <td>CHF 26,7 Mio.</td> </tr> </tbody> </table> <p>Einzelne Gemeinden finanzieren darüber hinaus weitere Angebote mit eigenen Mitteln.</p>	Bund	Kanton	Gemeinden	Total	2010				–	CHF 13,1 Mio.	CHF 13,1 Mio.	CHF 26,2 Mio.	2011				–	CHF 13,35 Mio.	CHF 13,35 Mio.	CHF 26,7 Mio.
Bund	Kanton	Gemeinden	Total																					
2010																								
–	CHF 13,1 Mio.	CHF 13,1 Mio.	CHF 26,2 Mio.																					
2011																								
–	CHF 13,35 Mio.	CHF 13,35 Mio.	CHF 26,7 Mio.																					
<p>Case Management Berufsbildung: Begleitung von Jugendlichen mit erschweren Startbedingungen und Schwierigkeiten, wenn schulinterne Massnahmen auf Sekundarstufe I und II und die allgemeine Berufsberatung nicht zum Erfolg führen. Unterstützung beim Einstieg in eine berufliche Grundbildung, nach einem Lehrabbruch ohne Anschlusslösung, während der Ausbildung oder beim Übertritt ins Erwerbsleben.</p>	<ul style="list-style-type: none"> berufliche und soziale Integration 	Jugendliche ab dem 7. Schuljahr und junge Erwachsene bis zum 24. Altersjahr	<p>Die operative Zuständigkeit liegt bei der Erziehungsdirektion (ERZ)</p>	<p>Kosten 2010 / 11:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Bund</th> <th>Kanton</th> <th>Gemeinden</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2010</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>CHF 0,5 Mio.</td> <td>CHF 2,3 Mio.</td> <td>–</td> <td>CHF 2,8 Mio.</td> </tr> <tr> <td>2011</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>CHF 0,5 Mio.</td> <td>CHF 2,3 Mio.</td> <td>–</td> <td>CHF 2,8 Mio.</td> </tr> </tbody> </table>	Bund	Kanton	Gemeinden	Total	2010				CHF 0,5 Mio.	CHF 2,3 Mio.	–	CHF 2,8 Mio.	2011				CHF 0,5 Mio.	CHF 2,3 Mio.	–	CHF 2,8 Mio.
Bund	Kanton	Gemeinden	Total																					
2010																								
CHF 0,5 Mio.	CHF 2,3 Mio.	–	CHF 2,8 Mio.																					
2011																								
CHF 0,5 Mio.	CHF 2,3 Mio.	–	CHF 2,8 Mio.																					

Massnahmen zum Zugang zu einer Anstellung im regulären Arbeitsmarkt

Massnahme	Ziel(e)	Zielgruppe(n)	Operative Zuständigkeit/ Grundlagen	Finanzierung / Kosten																				
<p>Integrationsangebote für vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge Angeboten werden im Einzelnen Deutsch- und Französischsprachkurse, ausbildungsorientierte Fachkurse, Coachings und Bildungsprogramme als Vorbereitung für den Arbeitsmarkt.</p>	<ul style="list-style-type: none"> soziale und berufliche Integration von vorläufig Aufgenommenen und von anerkannten Flüchtlingen 	<p>Personen, die als anerkannte Flüchtlinge oder als vorläufig Aufgenommene im Kanton Bern wohnen</p>	<p>Die Verantwortung für die operative Umsetzung wird im Rahmen von Leistungsverträgen an private Organisationen delegiert. Gesetzliche Grundlagen: Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG), Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG), Bundesratsverordnung vom 24. Oktober 2007 über die Integration von Ausländerinnen und Ausländer Verordnung vom 24. Oktober über die öffentliche Sozialhilfe (SHV).</p>	<p>Finanzierung: Die Integrationsangebote für vorläufig Aufgenommene und anerkannten Flüchtlinge werden teilweise über eine personenbezogene Bundespauschale finanziert. Der Restbetrag wird über den Lastenausgleich je zur Hälfte vom Kanton und von der Gesamtheit aller Gemeinden finanziert. Kosten 2010/11:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Bund</th> <th>Kanton</th> <th>Gemeinden</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2010</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>CHF 5,8 Mio.</td> <td>CHF 0,77 Mio.</td> <td>CHF 0,77 Mio.</td> <td>CHF 7,34 Mio.</td> </tr> <tr> <td>2011</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>CHF 5,33 Mio.</td> <td>CHF 0,70 Mio.</td> <td>CHF 0,70 Mio.</td> <td>CHF 6,73 Mio.</td> </tr> </tbody> </table>	Bund	Kanton	Gemeinden	Total	2010				CHF 5,8 Mio.	CHF 0,77 Mio.	CHF 0,77 Mio.	CHF 7,34 Mio.	2011				CHF 5,33 Mio.	CHF 0,70 Mio.	CHF 0,70 Mio.	CHF 6,73 Mio.
Bund	Kanton	Gemeinden	Total																					
2010																								
CHF 5,8 Mio.	CHF 0,77 Mio.	CHF 0,77 Mio.	CHF 7,34 Mio.																					
2011																								
CHF 5,33 Mio.	CHF 0,70 Mio.	CHF 0,70 Mio.	CHF 6,73 Mio.																					
<p>Programme zur vorübergehenden Beschäftigung PVB PVB sind eine arbeitsmarktlche Massnahme zur Erhaltung bzw. Verbesserung der Arbeitsmarktattraktivität und zur beruflichen (Wieder-)Eingliederung von Versicherten. Die Teilnehmenden üben eine berufsnahe Tätigkeit aus, die ihrer Ausbildung und Fähigkeiten sowie der Arbeitsmarktlage bestmöglich entsprechen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Erhaltung bzw. Verbesserung der beruflichen Fähigkeiten. individuelle Begleitung und Unterstützung bei der Stellensuche 	<p>Personen, die Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung haben und an einer arbeitsmarktlichen Massnahme teilnehmen dürfen</p>	<p>Die Verantwortung für die operative Umsetzung liegt bei der Volkswirtschaftsdirektion (VOL).</p>	<p>Finanzierung: Finanziert werden diese Angebote über die Arbeitslosenversicherung. Kosten 2010/11:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Bund</th> <th>Kanton</th> <th>Gemeinden</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2010</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>CHF 23 Mio.</td> <td>–</td> <td>–</td> <td>CHF 23 Mio.</td> </tr> <tr> <td>2011</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>CHF 23,1 Mio.</td> <td>–</td> <td>–</td> <td>CHF 23,1 Mio.</td> </tr> </tbody> </table>	Bund	Kanton	Gemeinden	Total	2010				CHF 23 Mio.	–	–	CHF 23 Mio.	2011				CHF 23,1 Mio.	–	–	CHF 23,1 Mio.
Bund	Kanton	Gemeinden	Total																					
2010																								
CHF 23 Mio.	–	–	CHF 23 Mio.																					
2011																								
CHF 23,1 Mio.	–	–	CHF 23,1 Mio.																					

Integration

Massnahmen zur Vorbereitung auf eine Anstellung im regulären Arbeitsmarkt

Massnahme	Ziel(e)	Zielgruppe(n)	Operative Zuständigkeit/ Grundlagen	Finanzierung /Kosten																																								
<p>Brückenangebote</p> <ul style="list-style-type: none"> Im <i>berufsvorbereitenden Schuljahr</i> werden Jugendliche gezielt auf eine berufliche Ausbildung vorbereitet, indem Defizite ausgeglichen werden. Schwerpunkte sind Allgemeinbildung, Deutschkenntnisse für Fremdsprache und praktischer Unterricht. In einer <i>Vorlehre</i> lernen Jugendliche die praktische Seite ihres künftigen Berufs kennen, verbessern ihre persönlichen und schulischen Kompetenzen und können sich durch Engagement profilieren. Jugendliche, denen der Einstieg in eine Lehre nicht gelingt können in einem <i>Motivationssemester</i> praktisches und selbständiges Arbeiten üben und daneben in Unterrichtsstunden gezielt ihre Kenntnisse in einzelnen Schulfächern verbessern sowie Bewerbungsunterstützung bei der Lehrstellensuche in Anspruch nehmen. 	<ul style="list-style-type: none"> Schliessen von schulischen Lücken Kennenlernen der Berufswelt von der praktischen Seite her Vorbereitung auf eine berufliche Ausbildung oder eine weiterführende Schule Verbessern der Chancen bei der Lehrstellensuche Eintritt in die Berufsausbildung soziale und berufliche Integration 	Schülerinnen und Schüler Jugendliche während der Berufswahl	Die operative Zuständigkeit für die <i>Vorlehren</i> liegt bei der ERZ. Die operative für die <i>Motivationssemester</i> Zuständigkeit liegt bei der VOL.	<p>Finanzierung: Die <i>Vorlehren</i> werden gemeinsam durch die kantonale Erziehungsdirektion (ERZ) und die Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) des Kantons finanziert. Der Anteil der GEF wird über den Lastenausgleich, je zur Hälfte vom Kanton und von der Gesamtheit aller Gemeinden finanziert.</p> <p>Die Motivationssemester für AVIG-versicherte Personen werden vollumfänglich von der Arbeitslosenversicherung finanziert.</p> <p>Die <i>Motivationssemester</i> für Sozialhilfe Beziehende werden gemeinsam vom Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) des Bundes, von der Volkswirtschaftsdirektion (VOL) und der Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) des Kantons finanziert. Der Anteil der GEF wird über den Lastenausgleich, je zur Hälfte vom Kanton und von der Gesamtheit aller Gemeinden finanziert.</p> <p>Kosten 2010/11 (Motivationssemester und Vorlehre):</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Bund</th> <th>Kanton</th> <th>Gemeinden</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2010</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>CHF 7,2 Mio.</td> <td>CHF 5,2 Mio.</td> <td>CHF 0,5 Mio.</td> <td>CHF 12,9 Mio.</td> </tr> <tr> <td>2011</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>CHF 7,4 Mio.</td> <td>CHF 5,7 Mio.</td> <td>CHF 0,6 Mio.</td> <td>CHF 13,7 Mio.</td> </tr> </tbody> </table> <p>Kosten 2010/11 (inkl. berufsvorbereitendes Schuljahr):</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Bund</th> <th>Kanton</th> <th>Gemeinden</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2010</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>CHF 7,2 Mio.</td> <td>CHF 46,6 Mio.</td> <td>CHF 1 Mio.</td> <td>CHF 54,8 Mio.</td> </tr> <tr> <td>2011</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>CHF 7,3 Mio.</td> <td>CHF 46,9 Mio.</td> <td>CHF 1 Mio.</td> <td>CHF 55,2 Mio.</td> </tr> </tbody> </table>	Bund	Kanton	Gemeinden	Total	2010				CHF 7,2 Mio.	CHF 5,2 Mio.	CHF 0,5 Mio.	CHF 12,9 Mio.	2011				CHF 7,4 Mio.	CHF 5,7 Mio.	CHF 0,6 Mio.	CHF 13,7 Mio.	Bund	Kanton	Gemeinden	Total	2010				CHF 7,2 Mio.	CHF 46,6 Mio.	CHF 1 Mio.	CHF 54,8 Mio.	2011				CHF 7,3 Mio.	CHF 46,9 Mio.	CHF 1 Mio.	CHF 55,2 Mio.
Bund	Kanton	Gemeinden	Total																																									
2010																																												
CHF 7,2 Mio.	CHF 5,2 Mio.	CHF 0,5 Mio.	CHF 12,9 Mio.																																									
2011																																												
CHF 7,4 Mio.	CHF 5,7 Mio.	CHF 0,6 Mio.	CHF 13,7 Mio.																																									
Bund	Kanton	Gemeinden	Total																																									
2010																																												
CHF 7,2 Mio.	CHF 46,6 Mio.	CHF 1 Mio.	CHF 54,8 Mio.																																									
2011																																												
CHF 7,3 Mio.	CHF 46,9 Mio.	CHF 1 Mio.	CHF 55,2 Mio.																																									
<p>Stellennetz</p> <p>Das Stellennetz vermittelt qualifizierte Einsatzplätze in verschiedenen Nonprofit-Organisationen und -Einrichtungen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Steigerung der Fachqualifikation Gewinnen von erster Berufserfahrungen Aufbau eines berufliche Netzwerks 	Personen, die Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung haben und an einer arbeitsmarktlichen Massnahme teilnehmen dürfen Wiedereinsteigerinnen nach einer längeren Abwesenheit	Die operative Zuständigkeit liegt bei der Volkswirtschaftsdirektion (VOL). Gesetzliche Grundlage: Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung.	<p>Finanzierung über die Arbeitslosenversicherung. Kosten 2010/11:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Bund</th> <th>Kanton</th> <th>Gemeinden</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2010</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>CHF 3,1 Mio.</td> <td>–</td> <td>–</td> <td>CHF 3,1 Mio.</td> </tr> <tr> <td>2011</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>CHF 3,4 Mio.</td> <td>–</td> <td>–</td> <td>CHF 3,4 Mio.</td> </tr> </tbody> </table>	Bund	Kanton	Gemeinden	Total	2010				CHF 3,1 Mio.	–	–	CHF 3,1 Mio.	2011				CHF 3,4 Mio.	–	–	CHF 3,4 Mio.																				
Bund	Kanton	Gemeinden	Total																																									
2010																																												
CHF 3,1 Mio.	–	–	CHF 3,1 Mio.																																									
2011																																												
CHF 3,4 Mio.	–	–	CHF 3,4 Mio.																																									

Integration

Massnahmen zur Vorbereitung auf eine Anstellung im regulären Arbeitsmarkt

Massnahme	Ziel(e)	Zielgruppe(n)	Operative Zuständigkeit/ Grundlagen	Finanzierung /Kosten																
<p>Literalität in Alltag und Beruf</p> <p>Das Projekt Literalität in Alltag und Beruf (LAB) umfasst Massnahmen zur Verbesserung der sogenannten Basisqualifikationen Alltagsmathematik, Lesen und Schreiben.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Förderung von Erwachsenen, so dass sie an regulären Weiterbildungen teilnehmen können 	<p>Erwachsene, deren Fähigkeiten in Lesen, Schreiben und Alltagsmathematik nicht ausreichen, um den Anforderungen von Alltag und Beruf gerecht zu werden.</p>	<p>Das Projekt «Literalität in Alltag und Beruf (LAB)» wird von der Pädagogischen Hochschule FHNW und der Universität Bern geleitet. Das Projekt wird massgeblich unterstützt durch das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie BBT und die Kantone Bern, Aargau, Zürich, Basel-Landschaft und Basel-Stadt.</p>	<p>Finanzierung: Bund und Kanton Kosten 2010/ 11:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Bund</th> <th>Kanton</th> <th>Gemeinden</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>CHF 0,35 Mio.</td> <td>CHF 0,15 Mio.</td> <td>–</td> <td>CHF 0,5 Mio.</td> </tr> <tr> <td colspan="4">2011</td> </tr> <tr> <td>CHF 0,35 Mio.</td> <td>CHF 0,15 Mio.</td> <td>–</td> <td>CHF 0,5 Mio.</td> </tr> </tbody> </table> <p>Der Bundesbeitrag betrifft die nationalen Entwicklungs- und Evaluationsarbeiten in allen fünf regionalen Teilprojekten der Kantone; es gibt keine Aufteilung.</p>	Bund	Kanton	Gemeinden	Total	CHF 0,35 Mio.	CHF 0,15 Mio.	–	CHF 0,5 Mio.	2011				CHF 0,35 Mio.	CHF 0,15 Mio.	–	CHF 0,5 Mio.
Bund	Kanton	Gemeinden	Total																	
CHF 0,35 Mio.	CHF 0,15 Mio.	–	CHF 0,5 Mio.																	
2011																				
CHF 0,35 Mio.	CHF 0,15 Mio.	–	CHF 0,5 Mio.																	

Die «Action éducative en milieu ouvert» (AEMO) ist ein Angebot für Kinder und Jugendliche von null bis zwanzig Jahren und ihre Familien, die bei erzieherischen, schulischen oder familiären Problemen Unterstützung benötigen. Das Angebot verfolgt einen präventiven und thematisch breiten Ansatz. Eine Sozialpädagogin oder ein Sozialpädagoge besuchen die Betroffenen regelmässig zu Hause und unterstützen sie bei der Bewältigung von Problemen. Mit der Struktur von Hausbesuchen ist das Angebot besonders niederschwellig und eignet sich vor allem auch zur Früherkennung von Problemlagen. Im September 2010 führte der Kanton Bern das Angebot als zweijähriges Pilotprojekt für die rund 50 Gemeinden des Berner Jura ein.

Das Pilotprojekt wurde im Frühjahr 2012 vom Schweizer Kompetenzzentrum für Gesundheitsförderung und Prävention (Radix) evaluiert:

Im evaluierten Zeitraum vom Beginn des Projekts im September 2010 bis Ende 2011 gelangten 70 Anfragen an die AEMO. Daraufhin wurden 51 Dossiers eröffnet, und in 35 Fällen wurde die Unterstützung und Betreuung aufgenommen. Im Verlauf des ersten Jahres konnten 19 Fälle abgeschlossen werden, sprich, die Schwierigkeiten der Familien konnten schnell und effizient entschärft oder gelöst werden.

Die Auswertungen bezüglich der Familienstrukturen zeigen, dass insbesondere Familien mit schwach ausgeprägten sozioökonomischen Ressourcen (tiefes Bildungsniveau, Sozialhilfe Beziehende, Alleinerziehende) zu den Unterstützten zählen. AEMO zeichnet sich also durch eine gute Zugänglichkeit für sozioökonomisch benachteiligte Familien aus. Unterstützt und begleitet wurden vor allem Kinder und Jugendliche im Schulalter (78 %) und deren Familien.

Das niederschwellige und flexible Angebot bietet die Möglichkeit für präventive und frühe Interventionen, es kann als Alternative zu einer Platzierung in einer Institution oder auch als Begleitmassnahme zu einer Platzierung dienen. Zudem eignet es sich zur Triage und zur Koordination von verschiedenen Akteuren.

Gemäss der Beurteilung der AEMO konnte bei einer mittleren Betreuungsdauer von 7 Monaten in 21 der 35 betreuten Fälle (60 %) eine Platzierung in einer Institution verhindert werden. Verhinderte Platzierungen erlauben grosse finanzielle Einsparungen. Betrachtet man nur jene Fälle (8), bei denen eine Platzierung ohne Intervention der AEMO sicher oder sehr wahrscheinlich gewesen wäre, entspricht dies einer Kosteneinsparung von 500 000 Franken. Diese Summe steht Kosten für die Unterstützung und Begleitung der Jugendlichen und ihrer Familien (alle 35 Fälle) von rund 170 000 Franken gegenüber.

Radix beurteilte das Projekt in seinem Schlussbericht vom März 2012 als durchgängig positiv. Das Angebot wurde sehr professionell und ausgesprochen effizient aufgezogen und durchgeführt. Die realisierte Arbeit ist von sehr hoher Qualität.

AEMO ist nach dem Pilotprojekt in der Region bereits gut verankert und vernetzt. Das Angebot ist bekannt und wird stark genutzt. Die Nachfrage zeigt, dass ein grosser originärer Bedarf für das Angebot besteht, das durch kein anderes, bereits bestehendes Angebot abgedeckt werden könnte.

Radix hebt zwei Aspekte von AEMO als zentral für seinen Erfolg hervor:

- die Freiwilligkeit bei der Inanspruchnahme und damit verbunden die Unabhängigkeit von Autoritäten und Sozialdiensten,
- die aufsuchende Struktur (Heimbesuche) als wichtiges Instrument, um Familien in benachteiligten Milieus zu erreichen.

Im Rahmen der Umsetzungsarbeiten der Motion Steiner-Brütsch (M219/2008), die vom Regierungsrat eine gesetzliche Grundlage für Ergänzungsleistungen für Familien (FamEL) fordert, erarbeitete eine interdirektionale Arbeitsgruppe (GEF, JGK, Ausgleichkasse des Kantons Bern) unter Einbezug von externen Experten ein Vorschlag für ein FamEL-Modell. Als wichtige Referenzsysteme dienten dabei die Ergänzungsleistungen zu AHV/IV sowie das FamEL-Modell des Kantons Solothurn, das seit Januar 2011 umgesetzt wird. Im Sinne eines ökonomischen Gesamtansatzes decken die Ergänzungsleistungen die Differenz zwischen anerkannten Ausgaben und anrechenbaren Einnahmen. Das erarbeitete Modell richtet sich an Working-Poor-Familien.

Aufgrund der finanziellen Konsequenzen, welche die Umsetzung dieses Modells zur Folge haben würden, hat der Regierungsrat vorläufig darauf verzichtet, eine Gesetzesvorlage zu erarbeiten und dem Grossen Rat vorzulegen.¹⁴⁶ Daher handelt es sich beim nachfolgend ausgeführten Modell nach wie vor um einen Entwurf, der vom Regierungsrat noch nicht diskutiert worden ist. Im Rahmen der parlamentarischen Initiative Steiner-Brütsch «Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien (FamEL)» (PI 147/2012), deren vorläufige Unterstützung der Grosse Rat am 10. September 2012 ausgesprochen hat, wird die Frage nach der Ausgestaltung von Familienergänzungsleistungen erneut diskutiert werden.

Zentrale Modellparameter im Einzelnen

Anspruchsberechtigung	Anspruchsberechtigt sind angestellte oder selbständigerwerbende Eltern oder Pflegeeltern, die zusammen mit ihren Kindern im gleichen Haushalt und seit mindestens zwei Jahren im Kanton Bern leben.
Mindestbeschäftigungsgrad als Zugangsvoraussetzung für den Bezug von FamEL	Anspruch auf FamEL haben Familien, die den definierten Beschäftigungsgrad erreichen (Familien mit Kindern unter 12 Jahren: Einelternfamilien: 40 %; Zweielternfamilien: 100 %). Bei Familien, deren jüngstes Kind 12-jährig ist, wird ein höherer Beschäftigungsgrad gefordert (Einelternfamilien: 50 %; Zweielternfamilien: 120 %). Für Selbständigerwerbende bildet ein definiertes Mindesteinkommen die Zugangsvoraussetzung: Familien mit Kindern unter 12 Jahren: a) Einelternfamilien: CHF 14 000.– CHF; b) Zweielternfamilien: CHF 36 000.–/Familien mit Kinder über 12 Jahren: a) Einelternfamilien: CHF 18 000.–; b) Zweielternfamilien: CHF 43 200.–.
Maximale Bezugsdauer	Die maximale Bezugsdauer von FamEL wird durch das Alter des jüngsten Kindes begrenzt. Familien, deren Kinder die Altersgrenze überschritten haben, werden bei Bedarf subsidiär durch die Sozialhilfe unterstützt. Die verschiedenen Modellvarianten sehen die Altersgrenzen 6, 12 und 16 Jahre vor.
Arbeitsanreize	Durch die Anrechnung eines Einkommensfreibetrags von 10% des Erwerbseinkommens werden Arbeitsanreize gesetzt.
Berücksichtigung von Fremdbetreuungskosten	Die Kosten für Fremdbetreuung (Kita, Tageseltern etc.) werden entsprechend dem Arbeitspensum angerechnet.
Rückerstattung	FamEL unterliegen, analog der EL zu AHV/IV, keiner generellen Rückerstattungspflicht. Leistungen müssen nur bei unrechtmässigem Bezug rückerstattet werden.

¹⁴⁶ RRB 1433 vom 29.06.2011

Berechnung der Leistung Die Höhe der FamEL ergibt sich aus der Gegenüberstellung der anerkannten Ausgaben und Einnahmen. Bei der Leistungsberechnung berücksichtigt werden nebst den antragsstellenden Eltern und ihren Kindern die Grosseltern, falls diese im gleichen Haushalt leben. Geschwister bis zum Alter von 18 Jahren, die bei den Eltern wohnen, werden unabhängig von der für die Antragsstellung definierten Altersgrenze für das jüngste Kind bei der Leistungsberechnung berücksichtigt. Wenn weitere Personen im gleichen Haushalt wie die antragsstellende Familie leben, wird dies beim Lebensbedarf und der Miete berücksichtigt, d. h. diese Kosten werden der Familie reduziert/anteilmässig angerechnet. Konkubinatspaare mit gemeinsamen Kindern sind Ehepaaren bei der Leistungsberechnung gleichgestellt.

Ausgaben

- Lebensbedarf
- KVG-Prämie
- Miete/Hypothekarzinsen
- Sozialversicherungsbeiträge
- Gewinnungskosten
- Kosten für Fremdbetreuung im Ausmass des Beschäftigungsgrades
- Krankheitskosten
- Steuern

Einnahmen

- Nettoerwerbseinkommen abzüglich Einkommensfreibetrag von 10 %
- Familienzulagen
- Alimente
- Stipendien
- Vermögen abzüglich Freibetrag von CHF 40000.–

Besteuerung der FamEL Die FamEL soll in Anlehnung an die EL zu AHV/IV nicht besteuert werden. Die Versteuerung (Steuerbetrag) des Lohneinkommens wird als Ausgabe anerkannt.

Sozial- und familienpolitische Effekte

- Die bedarfsabhängigen Leistungen für Working-Poor-Familien stärken die ökonomischen Ressourcen von erwerbstätigen Familien in sehr knappen finanziellen Verhältnissen.
- Die FamEL tragen dazu bei, die Entwicklungs- und Bildungschancen von Kindern aus materiell schlechter gestellten Familien zu verbessern. Sie sind daher eine Investition in die Zukunft.
- Die FamEL entlasten die Sozialhilfe von der Unterstützung von Working-Poor-Familien, d. h. die Sozialhilfe muss nicht länger eine strukturelle Notlage auffangen, für die sie nicht das richtige System ist (Vollzug durch Fachpersonal in Sozialarbeit).
- Durch die Anerkennung der entscheidenden Ausgaben werden negative Schwelleneffekt verhindert.
- Die Vereinbarkeit von Familien und Beruf und damit die eigenständige Existenzsicherung werden durch die vollständige Berücksichtigung der Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung gefördert.

Kommissionspräsident

- Regierungsrat Philippe Perrenoud, Gesundheits- und Fürsorgedirektor

Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinden

- Nelly Schindelholz, Conférence des maires du Jura bernois et du district bilingue de Bienne
- Monika Finger, Bernisches Gemeindegremium BGK
- Edith Olibet, Direktorin für Bildung, Soziales und Sport (BSS) der Stadt Bern

Vertreterinnen und Vertreter des Grossen Rates

- Elisabeth Schwarz-Sommer, SVP
- Kathrin Zumstein, FDP
- Anita Herren-Brauen, BDP
- Natalie Imboden, Grüne
- Emilie Moeschler, SP

Vertreterinnen und Vertreter von Fachorganisationen

- Adrian Vonrüti, BKSE*
- Beatrice Reusser, BKSE*
- Andrea Lüthi, BKSE*
- Oswald Sigg, Verein für soziale Gerechtigkeit
- Josef Stadelmann, Pro Infirmis Bern
- Marcel Schenk, Pro Senectute Kanton Bern
- Alex Niklaus, Pro Juventute Kanton Bern
- Brigitte Hunziker, AvenirSocial Sektion Bern

Vertreterinnen und Vertreter der Sozialpartner

- Ueli Affolter, Heimverband Bern
- Blaise Kropf, VPOD Kanton Bern

Vertreterinnen und Vertreter der Kantonsverwaltung

- Regula Unteregger, Gesundheits- und Fürsorgedirektion
- Markus Loosli, Gesundheits- und Fürsorgedirektion
- Andrea Weik, Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
- Marcel Cuttat, Erziehungsdirektion
- Barbara Nyffeler, Volkswirtschaftsdirektion
- Sandra Haldemann, Finanzdirektion
- Werner Könitzer, Regierungsstatthalter, Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne

Stellvertretung Kommissionspräsident

- Pascal Coullery, Gesundheits- und Fürsorgedirektion

* Berner Konferenz für Sozialhilfe, Kindes- und Erwachsenenschutz BKSE

Alimente (Alimenteninkasso, Alimentenbevorschussung): 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. Alimente, die Kinder zugute kommen (Kinderalimente), werden bis zur Volljährigkeit bzw. bis zum Abschluss der ersten Berufsausbildung vom nicht obhutsberechtigten Elternteil entrichtet. Für den Fall, dass der unterhaltspflichtige Elternteil die Alimente nicht regelmässig oder rechtzeitig bezahlt oder nicht den ganzen vereinbarten Unterhaltsbeitrag entrichtet, sind folgende Möglichkeiten vorgesehen:

Im Rahmen des Alimenteninkassos wird von der zuständigen Fürsorgebehörde eine kostenlose Hilfe zur Eintreibung der Unterhaltszahlungen geboten.

Kommt der zu Unterhaltsbeiträgen verpflichtete Elternteil seiner Unterhaltspflicht trotz angemessener Inkassoversuche nicht rechtzeitig nach, so werden die Kinderalimente durch die Gemeinden bevorschusst (Alimentenbevorschussung).

Alleinerziehende (oder Einelternhaushalte): 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 verfügbare Äquivalenzeinkommen wird berechnet, um die Einkommen der verschiedenen Haushaltstypen besser vergleichen zu können. Es berücksichtigt und gewichtet die Grösse und die Zusammensetzung eines Haushalts. Dabei wird das Einkommen (vor Steuern) durch die «Äquivalenzgrösse» des Haushalts dividiert. Letztere berechnet sich gemäss modifizierter OECD-Skala wie folgt:

- erste erwachsene Person = 1,0
- pro weitere erwachsene Person (älter als 14 Jahre) = 0,5
- je Kind = 0,3

Armut: vgl. Kapitel 3

Armutsgrenze: vgl. Kapitel 3.

Armuts-/Armutsgefährdungslücke:

Die Armuts- oder Armutsgefährdungslücke ist die Differenz zwischen dem verfügbaren Einkommen und der Armuts- oder Armutsgefährdungsgrenze. 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. Bedarfsleistungen setzen eine individuelle Bedarfsabklärung bzw. Bedarfsrechnung voraus.

Bezugsquote: 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]), Erwerb ersatzleistungen (Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung, Taggelder bei Krankheit, Unfall, Militär, Mutterschaft usw.), Alimente sowie Einkommen aus Liegenschaften, Wertschriften, Erbengemeinschaften, Mieteigentum.

Bruttohaushaltseinkommen: Das Bruttohaushaltseinkommen entspricht den Bruttoeinkommen sämtlicher Mitglieder eines Privathaushalts.

Demografische Entwicklung: Mit demografischer Entwicklung ist die Veränderung der Zusammensetzung der Altersstruktur der Bevölkerung gemeint.

Dezile: Dezile teilen ein Ganzes in zehn gleich grosse Teile. Im vorliegenden Bericht werden die Haushalte nach 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. Bei Abweichung von dieser Regel, die insbesondere Doppelzählungen auf Kantonsniveau betreffen, wird ein besonderer Vermerk angebracht.

Dossierträger: Der Dossierträger ist diejenige Person, die die finanzielle Verantwortung (aus steuertechnischer Perspektive) für den Haushalt hat. Bei Ehepaaren ist der Dossierträger per Definition immer der Ehemann, auch wenn die Ehefrau mehr zum Haushaltseinkommen beiträgt.

Erwerbstätige/Arbeitslose/Erwerbslose/Nichterwerbspersonen:

Als erwerbstätig gelten Personen, die mindestens eine Stunde pro Woche einer bezahlten Arbeit nachgehen. Arbeitslos nennt man jene Personen, die

in der Arbeitslosenstatistik des Seco als arbeitslos registriert sind. Als erwerbslos gelten Ausgesteuerte und all jene Personen, die keiner Erwerbstätigkeit nachgehen und auf Arbeitssuche sind. Zu den Nichterwerbspersonen werden all jene Menschen gezählt, die weder erwerbstätig 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 von Stand und 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 Bürger.

Die Bevölkerungsbewegungen und -bilanzen wurden 2010 zum letzten Mal auf Basis von ESPOP produziert, 2011 wurde ESPOP vollständig durch STATPOP ersetzt.

Finanzkompetenz: Unter Finanzkompetenz ist nicht nur der Umgang mit Geld zu verstehen, sondern auch die Kompetenz zur Gewinnung und nachhaltigen Nutzung finanzieller Mittel und Finanzierungsleistungen. Das schliesst auch das Abwägen von Bedürfnissen und die langfristige Vermögenssicherung mit ein.

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, um die ungleiche Verteilung von Vermögen und Einkommen zu bestimmen.

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

Integration: vgl. Kapitel 3.

Interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ): Zusammenarbeit verschiedener Institutionen mit dem Ziel, die Ausgrenzung von Menschen aus dem Erwerbs- und Gesellschaftsleben zu verhindern.

Im engeren Sinn ist die Zusammenarbeit zwischen Arbeitslosenversicherung, Invalidenversicherung und Sozialhilfe bei der Integration von Erwerbslosen in den Arbeitsmarkt gemeint.

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 – mit oder ohne weiteren Personen – einen gemeinsamen Haushalt führen.

Median: Der Median ist ein Durchschnittswert: Er ermittelt jenen Durchschnittswert, der die betrachtete Datenreihe genau in zwei Hälften teilt: 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).

Nettoeinkommen: Das Nettoeinkommen entspricht dem Bruttoeinkommen abzüglich Sozialversicherungsbeiträgen.

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 gleichzeitigem Vorliegen von Inflation nicht immer ein Zuwachs an Wohlstand.

Prävention: vgl. Kapitel 3.

Quellensteuer: Die Quellensteuer ist eine Steuer, die nicht vom Steuerpflichtigen entrichtet wird. Vielmehr wird sie direkt vom Arbeitgeber (bzw. allenfalls Versicherer) vor Auszahlung des geschuldeten Betrages in Abzug gebracht und dem Gemeinwesen abgeliefert. Der Quellensteuer unterliegen einerseits aus-

ländische Arbeitnehmer ohne Niederlassungsbewilligung (C) und andererseits im Ausland wohnhafte Künstler und Sportler sowie Empfänger von Verwaltungsratsentschädigungen und Vorsorgeleistungen. Die Quellensteuer tritt an die Stelle der Selbstdenkulation mittels einer Steuererklärung.

Realeinkommen: Das Realeinkommen ist das preisbereinigte, um die Geldentwertungsrate 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: der regulärer 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, Bund sowie von privaten Organisationen des Sozialbereichs zusammen.

Schwelleneffekte: Von einem Schwelleneffekt spricht man generell dann, wenn mehr Lohn zu einer Reduktion des verfügbaren Einkommens führt. An Stelle von Schwelleneffekten kann man auch von negativen Arbeitsanreizen sprechen.

Sekundarstufe II: nachobligatorische Ausbildung (Berufslehre, Mittelschule)

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 bemisst sich am 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:** Kosten der medizinischen Grundversorgung, die nicht durch die obligatorische Krankenpflegeversicherung abgedeckt sind (z.B. Kostenbeteiligung oder Zahnarztkosten)
- **Situationsbedingte Leistungen:** Auslagen, die aus besonderen gesundheitlichen, wirtschaftlichen oder familiären Gründen in der konkreten Lebenssituation zwingend notwendig sind (z.B. Kinderbetreuungskosten)

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

Soziale Sicherheit: Soziale Sicherheit umfasst sämtliche Massnahmen des Staates und privater Institutionen zur Sicherung der Existenz und insbesondere 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: vgl. Kapitel 3.

Sozialhilfequote: Die Sozialhilfequote misst den Anteil der unterstützten Personen an der Bevölkerung – gesamthaft oder für spezifische soziodemografische Gruppen. Die Sozialhilfequote ist damit ein Indikator für das Risiko, von Sozialhilfeleistungen abhängig zu werden. In die Berechnung der Sozialhilfequote werden nur Fälle mit Leistungsbezug in der Erhebungsperiode, ohne Doppelzählungen, bei Unterstützungseinheitsmitgliedern nur reguläre Fälle berücksichtigt.

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 selbstständig 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 familienähnlichen Wohn- oder Lebensgemeinschaften zusammenleben, also bei

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

Verfügbares Äquivalenzeinkommen: 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 den Versicherten ausbezahlt, ohne dass dessen wirtschaftliche Situation im Einzelnen abgeklärt wird.

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 Erwerbsspensum verfügt (d.h. alle Haushaltsmitglieder arbeiten zusammen mindestens 36 Stunden pro Woche) und trotzdem nicht über ein existenzsicherndes Einkommen verfügen. Kinder und nichterwerbstätige Erwachsene gelten nicht als Working Poor.

- Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien, BASS (2005): **Erfolgskontrolle Zuschüsse nach Dekret.** Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern, GEF. Bern.
- Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien, BASS (2000): **Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten.** Welchen Nutzen lösen die privaten und städtischen Kindertagesstätten in der Stadt Zürich aus? Sozialdepartement der Stadt Zürich. Bern.
- Bundesrat (2010): **Gesamt-schweizerische Strategie zur Armutsbekämpfung.** Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Motion (06.3001) der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit NR (SGK-N) vom 13. Januar 2006. Bundesamt für Sozialversicherungen, BSV. Bern.
- Bundesamt für Sozialversicherungen, BSV (2011a): **Armutsstrategie – Zwischenbilanz zur Umsetzung, November 2011.** Bern.
- Bundesamt für Sozialversicherungen, BSV (2011b): **Statistik der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV 2010.** Bern.
- Bundesamt für Statistik, BFS (2011): **Sozialhilfestatistik.** Standardauswertung zur Sozialhilfestatistik 2010, Kanton Bern. Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik, BFS (2012): **BFS Aktuell. Armut in der Schweiz.** Einkommensarmut der Schweizer Wohnbevölkerung von 2008 bis 2010. Neuchâtel.
- Caritas (2010): **Armut halbieren.** Erklärung der Caritas zur Bekämpfung der Armut in der reichen Schweiz. Luzern.
- Caritas (2012): **Armut in der Schweiz bekämpfen.** Eine Übersicht zur nationalen und kantonalen Armutsberichterstattung. Luzern.
- Diakonisches Werk der Ev.-luth. Landeskirche in Braunschweig e.V. Braunschweig (2011): **Handlungsorientierte Sozialberichterstattung für das Braunschweiger Land.** Braunschweig.
- Drilling Matthias (2004): **Young Urban Poor.** Abstiegsprozesse in den Zentren der Sozialstaaten. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.
- Ecoplan (2012): **Einflussfaktoren auf die Sozialhilfequote im Kanton Bern.** Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern, GEF. Bern.
- Fibbi Rosita, Kaya Bülent, Piguët Etienne (2003): **Le passeport ou le diplôme?** Etude des discriminations à l'embauche des jeunes issus de la migration. Rapport de recherche 31/2003. Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien. 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.
- Kehrlü Christin, Knöpfel Carlo (2006): **Handbuch der Armut in der Schweiz.** Caritas-Verlag. Luzern.
- Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren und -direktoren, SODK (2010): **Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) zur Ausgestaltung kantonalen Ergänzungsleistungen für Familien (FamEL).** Bern.
- 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.
- Radix (2012): **Évaluation du projet-pilote Action Éducative en Milieu Ouvert (AEMO) Jura bernoise: Rapport final.** Gesundheits- und Fürsorgedirektion, GEF. Bern.
- Regierungsrat des Kantons Bern (2009): **Familienkonzept des Kantons Bern.** Bericht des Regierungsrates. Bern.
- Regierungsrat des Kantons Bern (2010): **Richtlinienbericht 2010. Richtlinien der Regierungspolitik 2011–2014.** Bern
- Regierungsrat des Kantons Bern (2011): **Bericht Nischenarbeitsplätze.** Bericht des Regierungsrates. Bern.
- Regierungsrat des Kantons Bern (2012): **Konzept Frühe Förderung im Kanton Bern.** Bericht des Regierungsrates. Bern.
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, SKOS (2010): **Zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung: Elemente einer nationalen Strategie.** Ein Diskussionsbeitrag der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe SKOS. Bern.
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, SKOS (noch unveröffentlicht): **Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize.** Eine Analyse der kantonalen Steuer- und Transfersysteme. Bundesamt für Sozialversicherungen, BSV. Bern.
- Staatssekretariat für Wirtschaft, Seco (2012): **Die Lage auf dem Arbeitsmarkt im Mai 2012.** Bern.
- Strohmeier Rahel, Knöpfel Carlo (2005): **Was heisst soziale Integration?** Öffentliche Sozialhilfe zwischen Anspruch und Realität. Caritas-Verlag. Luzern.
- 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 lebenslagenbezogene Untersuchung im Kanton Bern.** Seismo-Verlag. Zürich.
- Verein Schuldensanierung Bern (2009): **Überschuldungsprävention bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen.** Konzept. Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern, GEF. Bern.
- Wanner Philippe, Alexis Gabadinho (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.

Parlamentarische Vorstösse

- Motion Pauli, M 122/2005: **Kohärente Sozial- und Steuerpolitik.**
- Motion Steiner-Brütsch, M 219/2008: **Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien als wirksames Mittel gegen Familienarmut.**
- Motion Messerli, M 068/2009: **Integration fördern – das frühkindliche Potenzial besser ausschöpfen! Für ein Frühförderungskonzept im Kanton Bern.**
- Motion Lüthi, M 044/2010: **Bekämpfung der Armut im Kanton Bern.**
- Motion Linder, M171/2012: **Stipendien statt Sozialhilfe: Stipendienwesen und Sozialhilfe harmonisieren.**
- Motion Linder, M 172/2012: **Stipendien statt Sozialhilfe: Lancierung eines Ausbildungsprogramms.**
- Interpellation Blaser-Gerber, I 177/2009: **Armut gleich arm?**
- Interpellation Steiner-Brütsch, I 212/2011: **Wie weiter mit den Familienergänzungsleistungen im Kanton Bern?**
- Interpellation Linder, I 170/2012: **Stipendien statt Sozialhilfe: Eine Situationsanalyse.**
- Interpellation Imboden, I 076/2012: **Massnahmen zur Bekämpfung der Armut von Alleinerziehenden im Kanton Bern?**
- Parlamentarische Initiative Steiner-Brütsch, PI 147/2012: **Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien (FamEL).**
- 09.300 – Standesinitiative. **Besteuerung von Sozialhilfeleistungen.** Eingereicht vom Kanton Bern am 04.02.2009.

Regierungsratsbeschlüsse

- Regierungsratsbeschluss 2126 vom 12.12.2007: **Umsetzung der Motion 122/2005 Pauli, Schliern/Hess, Stettlen/Guggisberg, Kirchlindach (alle SVP) vom 13.06.2005: «Kohärente Sozial- und Steuerpolitik».**
- Regierungsratsbeschluss 1902 vom 4.11.2009: **Erarbeitung eines Familienkonzepts und Einführung einer direktionsübergreifenden Familienkonferenz (Umsetzung Motionen M 177/2006 und M 178/2006 vom 4. September 2006). Bericht des Regierungsrates – Verabschiedung zuhanden des Grossen Rates.**
- Regierungsratsbeschluss 1735 vom 1.12.2010: **2. Sozialbericht für den Kanton Bern: Einleiten der Massnahmendiskussion.**
- Regierungsratsbeschluss 1433 vom 29.6.2011: **Umsetzung der Motionen – Steiner-Brütsch 219/2008 «Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien als wirksames Mittel gegen Familienarmut» und – Lüthi 044/2010 «Bekämpfung der Armut im Kanton Bern».**

Erlasse

- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101).
- Gesetz vom 11. Juni 2011 über die öffentliche Sozialhilfe (SHG; BSG 860.1).
- Geschäftsordnung vom 9. Mai 1989 für den Grossen Rat (GO; BSG 151.211.1).
- Verordnung vom 24. Oktober 2011 über die öffentliche Sozialhilfe (SHV; BSG 860.111).

