

SKOS CSIAS COSAS

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
Conférence suisse des institutions d'action sociale
Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale
Conferenza svizra da l'agid sozial

Grundlagenpapier

Armut und Armutsgrenzen

Bern 2020

1. Einleitung

Wann ist jemand arm? In einer ursprünglichen Definition bezeichnete Armut einen Mangel an den grundlegenden Voraussetzungen der menschlichen Existenz: Nahrung, Wasser, Kleidung, Obdach und Hilfe gegen leicht heilbare Krankheiten (absoluter Armutsbegriff). Eine fortdauernde Unterversorgung in diesen Bereichen hat dramatische Folgen für die Betroffenen. Ein solcher Armutsbegriff wird heute auf der globalen Ebene im Zusammenhang mit extremer Armut nach wie vor verwendet. So gilt gemäss Definition der UNO als von extremer Armut betroffen, wer weniger als 1,25 Dollar pro Tag für lebensnotwendige Güter zu Verfügung hat. Die Weltbank setzt den Betrag bei 1,9 Dollar fest, was rund 10 Prozent der Weltbevölkerung entspricht.

In Industrieländern wie der Schweiz ist eine solche Armutsdefinition verkürzt: Einerseits müssen die verfügbaren Mittel an den Lebenshaltungskosten gemessen werden, andererseits gilt es neben materiellen auch immaterielle Faktoren zu berücksichtigen (relativer Armutsbegriff). Für die SKOS gilt als Armutsschwelle denn auch nicht das materielle Existenzminimum, sondern das **soziale Existenzminimum**. Es berücksichtigt neben dem physischen Überleben auch das Bedürfnis nach minimaler gesellschaftlicher Teilhabe. Dementsprechend definiert die SKOS Armut mehrdimensional:

«Armut als relatives Phänomen bezeichnet Unterversorgung in wichtigen Lebensbereichen wie Wohnen, Ernährung, Gesundheit, Bildung, Arbeit und sozialen Kontakten. Bedürftigkeit besteht, wenn ein Haushalt die notwendigen Ressourcen für die Lebenshaltung nicht selbst aufbringen kann bzw. wenn das Haushaltseinkommen nach Abzug der Sozialversicherungsbeiträge und der Steuern unter dem sozialen Existenzminimum liegt.»

Die Definitionen von Armut und sozialem Existenzminimum der SKOS sind zu zentralen Richtgrössen in der schweizerischen Sozialpolitik geworden. Daneben existieren aber noch weitere Existenzminima und Armutsgrenzen, die im Folgenden erläutert werden.

2. Armutsgefährdungsquote gemäss OECD / EU

Die **Armutsgefährdungsquote** ist ein Mass für die Einkommensungleichheit in einer Gesellschaft. Sie zeigt auf, wie viele Menschen mit markant weniger Einkommen zurechtkommen müssen als die Mehrheit der Bevölkerung. Eine Person gilt dann als armutsgefährdet, wenn ihr **verfügbares Äquivalenzeinkommen** unterhalb der **Armutsgefährdungsgrenze** liegt.

Verfügbares Äquivalenzeinkommen: Das verfügbare Äquivalenzeinkommen wird ausgehend vom verfügbaren Haushaltseinkommen (Bruttohaushaltseinkommen, abzüglich Sozialversicherungsbeiträge, Steuern, Krankenkassenprämien für die Grundversicherung sowie Alimente und andere zu leistende Unterhaltsbeiträge) berechnet. Es berücksichtigt die Grösse und die Zusammensetzung der Haushalte anhand einer Äquivalenzskala, so dass die Einkommen von Personen in unterschiedlich grossen Haushalten besser vergleichbar werden.

Armutsgefährdungsgrenze: Von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und dem Statistischen Amt der Europäischen Union (EUROSTAT) wird die Armutsgefährdungsgrenze unterschiedlich festgelegt. Für die OECD gilt als armutsgefährdet, wessen verfügbares Äquiva-

lenzeinkommen weniger als 50 Prozent des Medianwerts beträgt. Die EU setzt die Armutsgefährdungsgrenze bei 60 Prozent des Medians fest. Ob jemand armutsgefährdet ist, wird demnach nicht am direkten Bedarf einer Person gemessen, sondern an der Einkommensverteilung in einem Land. Mit der Einkommensentwicklung der Gesamtbevölkerung ändert sich denn auch die Armutsgefährdungsgrenze.

Auf der Grundlage dieser Definitionen hat das Bundesamt für Statistik für das Jahr 2018 die Armutsgefährdungsgrenze in der Schweiz für eine alleinstehende Person bei einem monatlichen Äquivalenzeinkommen von 2079 Franken bzw. 2495 Franken berechnet (50% bzw. 60% des Medians). Das entspricht einer **Armutsgefährdungsquote** von 7,8 Prozent bzw. 13,9 Prozent der ständigen Wohnbevölkerung der Schweiz. Als Datengrundlage dient die telefonische Befragung von 7000 Haushalten im Rahmen der jährlich durchgeführten Erhebung über die Einkommen und Lebensbedingungen (Statistics on Income and Living Conditions SILC).

3. Existenzminima in der Schweiz

Im System der sozialen Sicherheit stellt sich nicht nur die Frage der Einkommensverteilung, sondern auch, welche finanziellen Mittel für ein menschenwürdiges Leben effektiv notwendig sind. Dieser Wert wird als Existenzminimum oder Armutsgrenze bezeichnet und ist bedarfsabhängig. Er ist in der Schweiz nicht einheitlich definiert. Um zu klären, ob jemand zum Bezug von finanziellen Leistungen berechtigt ist (Bedürftigkeit), haben verschiedene Zweige der sozialen Sicherheit je eigene Existenzminima festgelegt. Von grösster Bedeutung und am häufigsten verwendet, werden die folgenden drei:

- **Betreibungsrechtliches Existenzminimum:** Das Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG) garantiert ein unpfändbares, garantiertes Existenzminimum, um den Schuldner oder die Schuldnerin vor einer Notsituation zu bewahren.¹ Dessen Höhe und Ausgestaltung wird von der Konferenz der Betreibungs- und Konkursbeamten der Schweiz festgelegt. Es setzt sich aus einem monatlichen Grundbetrag und einer Reihe von bedarfsbezogenen Zuschlägen zusammen (Wohnkosten, Sozialbeiträgen, unumgänglichen Berufsauslagen, allfälligen Unterhaltsbeiträgen usw.)
- **Existenzbedarf gemäss Ergänzungsleistungen zur AHV/IV:** Das Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur AHV/IV (ELG) definiert die Anspruchsgrenze für den Bezug von Ergänzungsleistungen.² Sie setzt sich aus einem Betrag für den allgemeinen Lebensbedarf und weiteren anerkannten Ausgaben zusammen (Wohnkosten, allfällige Heim- oder Spitalkosten, Beiträge an Sozial- und Krankenversicherungen usw.)
- **Soziales Existenzminimum gemäss SKOS:** Die Definition des sozialen Existenzminimums ist in den Richtlinien der SKOS festgelegt.³ Neben der materiellen Existenzsicherung berücksichtigt es auch Ausgaben, die für ein Minimum an gesellschaftlicher Teilhabe notwendig sind. Konkret setzt es sich aus dem Grundbedarf für den Lebensunterhalt (GBL), den Wohnkosten, der medizinischen Grundversorgung sowie aus situationsbedingten Leistungen (SIL) zusammen (vgl. das Grundlegendokument «Das soziale Existenzminimum in der Sozialhilfe»⁴).

¹ Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG).

² Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG).

³ SKOS (2019): Richtlinien. A.6 Unterstützungsbudget und Unterstützungsbedürftigkeit. Bern.

⁴ SKOS (2017): Das soziale Existenzminimum in der Sozialhilfe. Bern.

Tabelle 1 Monatliche Pauschalen (Grundbedarf) zur Bestreitung des täglichen Lebens, 2020

| Haushaltstyp | Betreibungsrecht | Ergänzungsleistungen zur AHV/IV | SKOS ⁵ |
|-----------------------------|------------------|---------------------------------|-------------------|
| Einzelperson | Fr. 1200 | Fr. 1620 | Fr. 997 |
| Eielfternfamilie mit 1 Kind | Fr. 1750* | Fr. 2468 | Fr. 1525 |
| 2 Erwachsene mit 2 Kindern | Fr. 2500* | Fr. 4126 | Fr. 2134 |

Quelle: KBK 2009⁶; ELG; SKOS, 2020 Kapitel B.2 *Kinder unter 10 Jahre

Alle drei Existenzminima gehen von unterschiedlichen Kosten für den allgemeinen Lebensunterhalt aus, anerkennen unterschiedliche Ausgabenposten als Teil des Existenzminimums und gewähren unterschiedliche Zusatzleistungen. Ausserdem verfügen die Kantone bei allen Existenzminima über einen gewissen Handlungsspielraum.⁷ Grundsätzlich anerkennen jedoch alle drei die Wohnkosten und Krankenversicherungsprämien als Teil des Existenzminimums an. Dazu kommt bei allen eine Pauschale zur Bestreitung des täglichen Lebens, die unabhängig von den lokalen Gegebenheiten gilt. Bei diesen Pauschalen besteht indes eine beträchtliche Spannweite (vgl. Tabelle 1).⁸

Bei allen Existenzminima gilt das Prinzip der Individualisierung. Das heisst, dass sich die Beträge an den individuell unterschiedlichen Bedürfnissen von Personen richtet. Dies gilt im Wesentlichen für die Wohn- und Gesundheitskosten, die sich im Einzelfall erheblich unterscheiden können. Beim für die Sozialhilfe massgebenden sozialen Existenzminimum wird dem Individualisierungsprinzip mit der Anrechnung grundversorgender situationsbedingter Leistungen (SIL) zusätzlich Rechnung getragen.

4. Die Berechnung der Armutsquote in der Schweiz

Die Berechnung der Armut auf nationaler Ebene wird vom Bundesamt für Statistik vorgenommen. Die **Armutsquote** weist aus, wie viele Menschen in der Schweiz unter der **Armutsgrenze** leben. Im Jahr 2018 waren es 7,9 Prozent der ständigen Wohnbevölkerung oder 660 000 Personen.

Die Armutsgrenze zur Berechnung der Armutsquote orientiert sich am sozialen Existenzminimum gemäss SKOS. Zur Berechnung der Anzahl Armutsbetroffenen wird für jeden Haushalt eine individuelle Armutsgrenze festgelegt. Diese setzt sich aus dem Grundbedarf gemäss SKOS, den effektiven Wohnkosten des Haushalts und einer Pauschale von 100 Franken pro Person über 16 Jahren zusammen. Personen mit einem verfügbaren Haushaltseinkommen unterhalb der Armutsgrenze gelten demnach als arm. Die Kosten für die obligatorische Krankenversicherung, die gemäss dem sozialen Existenzminimum der SKOS einzubeziehen sind, sind bereits bei der Berechnung des verfügbaren Äquivalenzeinkommens berücksichtigt.⁹ Die Datengrundlage zur Berechnung der Armutsquote bildet wie bei der Armutsgefährdungsquote die Erhebung über die Einkommen und Lebensbedingungen (Statistics on Income and Living Conditions SILC).

⁵ 16 Kantone kennen einen GBL gemäss SKOS. In neun Kantonen liegt der GBL bei 977 bzw. 986 Franken für eine Einzelperson.

⁶ Konferenz der Betreibungs- und Konkursbeamten der Schweiz (2009). Richtlinien für die Berechnung des betreibungsrechtlichen Existenzminimums (Notbedarf) nach Art. 93 SchKG.

⁷ Vgl. Schuwey Claudia und Carlo Knöpfel (2014). Neues Handbuch Armut in der Schweiz. Luzern, Caritas-Verlag.

⁸ Vgl. Coullery Pascal (2018). Der Anspruch auf existenzsichernde Leistungen und seine verfassungsrechtlichen Grundlagen. Bern.

⁹ Bundesamt für Statistik (2012). Armut in der Schweiz: Konzepte, Resultate und Methoden, Neuchâtel.

Zur Orientierung publiziert das BFS jährlich Durchschnittswerte der Armutsgrenze für verschiedene Haushaltstypen in der Schweiz. Für eine Einzelperson lag die durchschnittliche Armutsgrenze im Jahr 2018 bei rund 2293 Franken (vgl. Tabelle 2). Wenn auch die Kosten für die obligatorische Krankenversicherung hinzugerechnet werden (Grundversicherung mit jährlicher Minimalfranchise von 300 Franken, ohne Berücksichtigung der Prämienregion und des Alters), lag die Armutsgrenze im Jahr 2018 bei rund 2740 Franken.

Tabelle 2 Bemessung der durchschnittlichen Armutsgrenze in der Schweiz für das Jahr 2018 (Franken pro Monat)

| Haushaltstyp | Grundbedarf SKOS | Durchschnittliche Wohnkosten | Betrag für weitere Auslagen | Durchschnittliche Armutsgrenze BFS | Zuzüglich Standardprämie Krankenkasse ¹⁰ |
|----------------------------|------------------|------------------------------|-----------------------------|------------------------------------|---|
| Einzelperson | 986 | 1207 | 100 | 2293 | 447 |
| Paar ohne Kinder | 1509 | 1319 | 200 | 3028 | 895 |
| Einzelperson mit 2 Kindern | 1834 | 1538 | 100 | 3472 | 658 |
| Paar mit zwei Kindern | 2110 | 1658 | 200 | 3968 | 1150 |

Quelle: BFS (SILC)/BAG.¹¹

5. Sozialhilfequote und Nichtbezugsquote

Die **Sozialhilfequote** weist aus, wie viele Personen im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung Sozialhilfeleistungen beziehen. Sie ist also ein Mass für die bekämpfte Armut und unterscheidet sich damit grundlegend von Zahlen zur Armutgefährdung und der Armutsbetroffenheit. Sie wird jährlich im Rahmen der Sozialhilfestatistik des Bundesamts für Statistik erhoben (Vollerhebung). 2018 waren 3,2 Prozent der ständigen Wohnbevölkerung in der Schweiz oder rund 272 700 Menschen auf Sozialhilfeleistungen angewiesen.

Allerdings beziehen nicht alle Menschen, deren verfügbares Einkommen unter der Armutsgrenze liegt oder die Anspruch auf Sozialhilfe hätten, auch tatsächlich Sozialhilfe. Aufgrund unterschiedlicher Erhebungsmethoden zu Sozialhilfebezug und Armutsbetroffenheit ist die Höhe der **Nichtbezugsquote** schwierig zu ermitteln. Eine Studie über die Nichtbezugsquote von Sozialhilfe im Kanton Bern schätzt den Anteil auf rund einen Viertel aller Anspruchsberechtigten.¹² Sicher ist, dass sich Angst vor Stigmatisierung, Angst das Aufenthaltsrecht zu verlieren und mangelndes Wissen über den Anspruch auf Sozialhilfe, negativ auf die Bezugsrate auswirken.

¹⁰ Das Bundesamt für Statistik (BFS) verwendet die Krankenkassenprämien der Vorjahresperiode.

¹¹ Bundesamt für Statistik, [Durchschnittliche Armutsgrenzen ausgewählter Haushaltstypen](#). Veröffentlicht am 4.7.2019.

¹² Vgl. Hümbelin, Oliver (2016). Nichtbezug von Sozialhilfe und die Bedeutung von regionalen Unterschieden. Bern.

6. Fazit

Die Ausführungen haben gezeigt, dass unterschiedliche Armutsdefinitionen, Existenzminima und Methoden zur Messung von Armut existieren. Die Armutsdefinition der SKOS und deren Definition des sozialen Existenzminimums sind zu zentralen Richtgrössen in der Schweizerischen Sozialpolitik geworden, etwa bei der Bemessung von Sozialhilfeleistungen und in der Messung von Armutsbetroffenheit. Sie berücksichtigen einerseits materielle und immaterielle Grundbedürfnisse, andererseits orientieren sie sich an den vorherrschenden Lebenskosten. So sind Mieten und Krankenversicherungskosten regional unterschiedlich hoch. Dies gilt es im Umgang mit Zahlen zur Armut in der Schweiz zu berücksichtigen. Nur so kann dem Prinzip der Individualisierung Rechnung getragen werden.¹³

In der Armutsberichterstattung muss ausserdem zwischen Armutsgefährdung, Armutsbetroffenheit und Sozialhilfebezug unterschieden werden. Ihnen liegen je unterschiedliche Messkonzepte zugrunde und betreffen nicht zwingend dieselben Personengruppen.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass in der Schweiz

- 13,9 Prozent der Bevölkerung armutsgefährdet sind,
- 7,9 Prozent als armutsbetroffen gelten bzw. unterhalb des sozialen Existenzminimums leben,
- und 3,2 Prozent Sozialhilfeleistungen beziehen.

¹³ SKOS (2019): Richtlinien. A.4 Grundprinzipien der Sozialhilfe. Bern.