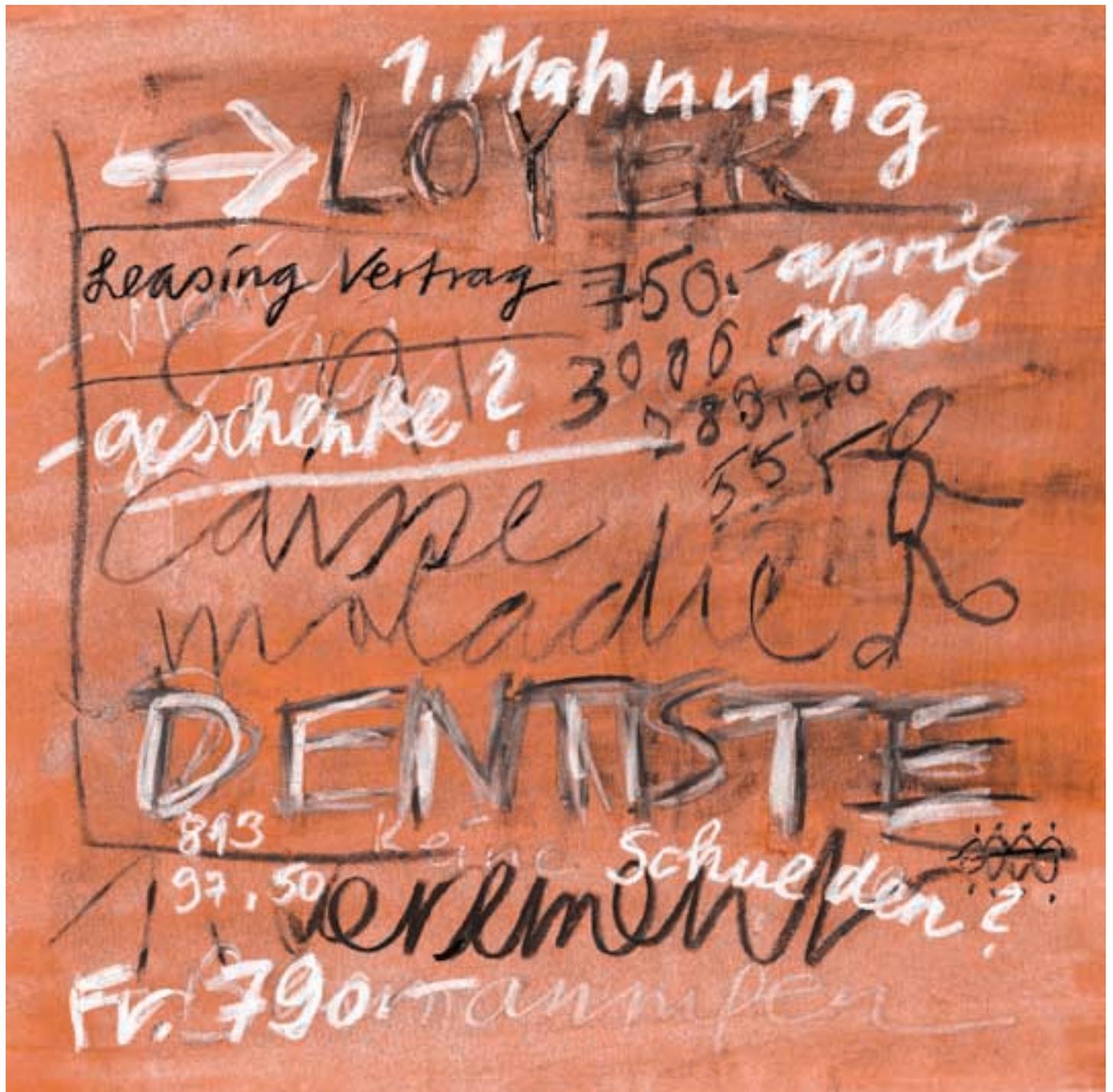


# Wirksamkeit und Umverteilungseffekte staatlicher Sozialleistungen

Zusatzauswertungen zur nationalen Armutsstudie



Die vom Bundesamt für Statistik (BFS) herausgegebene Reihe «Statistik der Schweiz» gliedert sich in folgende Fachbereiche:

---

- |    |   |    |   |
|----|---|----|---|
| 0  | Statistische Grundlagen und Übersichten | 11 | Verkehr und Nachrichtenwesen                  |
| 1  | Bevölkerung                             | 12 | Geldpolitik, Finanzmärkte und -akteure        |
| 2  | Raum und Umwelt                         | 13 | Soziale Sicherheit                            |
| 3  | Arbeit und Erwerb                       | 14 | Gesundheit                                    |
| 4  | Volkswirtschaft                         | 15 | Bildung und Wissenschaft                      |
| 5  | Preise                                  | 16 | Kultur, Medien, Zeitverwendung                |
| 6  | Industrie und Dienstleistungen          | 17 | Politik                                       |
| 7  | Land- und Forstwirtschaft               | 18 | Öffentliche Finanzen                          |
| 8  | Energie                                 | 19 | Rechtspflege                                  |
| 9  | Bau- und Wohnungswesen                  | 20 | Gesellschaft in Bewegung (Querschnittsthemen) |
| 10 | Tourismus                               |    |   |
-

# Wirksamkeit und Umverteilungseffekte staatlicher Sozialleistungen

Zusatzauswertungen zur nationalen Armutsstudie

Verfasser: **Christian Suter und Marie-Claire Mathey**  
Bericht erstellt im Auftrag des Bundesamtes für Statistik

Herausgeber: **Bundesamt für Statistik**

---

**Auskunft:** Dr. Tom Priester, BFS, 032 713 64 75  
**Autoren:** Christian Suter, Universität Zürich  
Marie-Claire Mathey  
**Vertrieb:** Bundesamt für Statistik  
CH-2010 Neuchâtel  
Tel. 032 713 60 60 / Fax 032 713 60 61  
**Bestellnummer:** 496-0200  
**Preis:** Fr. 11.–  
**Reihe:** Statistik der Schweiz  
**Fachbereich:** 13 Soziale Sicherheit  
**Originaltext:** Deutsch  
**Grafik/Layout:** BFS  
**Titelgrafik:** Monika Sommerhalder, Luzern  
**Copyright:** BFS, Neuchâtel 2002  
Abdruck – ausser für kommerzielle Nutzung –  
unter Angabe der Quelle gestattet.  
**ISBN:** 3-303-13042-6

---

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Ausgangslage und Fragestellung</b> .....	5
<b>2</b>	<b>Methodik</b> .....	10
2.1	Beschreibung des Datensatzes .....	10
2.2	Wichtige Begriffe und Definitionen .....	11
2.3	Angewandte Methodik .....	13
<b>3</b>	<b>Der Beitrag staatlicher und privater Transfers zur Einkommenssicherung</b> .....	16
3.1	Vorkommen verschiedener Einkommenskomponenten .....	16
3.2	Die betragsmässige Bedeutung der einzelnen Einkommenskomponenten .....	20
3.3	Zusammenfassung und Ausblick .....	23
<b>4</b>	<b>Armut Vor- und Nachtransfer bedarfsabhängiger Sozialleistungen</b> .....	24
4.1	Vor- und Nachtransfer-Armut im Vergleich: Ein Überblick .....	24
4.2	Die Wirksamkeit der einzelnen Leistungstypen bezüglich Armutsquote .....	25
	und Armutslücke .....	25
4.3	Auswirkung der Sozialtransfers auf spezifische Bedarfsgruppen .....	28
4.4	Zusammenfassung .....	31
<b>5</b>	<b>Räumliche Verteilung der Vor- und Nachtransfer-Armut</b> .....	33
5.1	Regionale Unterschiede zwischen Vor- und Nachtransfer-Armut .....	33
5.2	Unterschiede zwischen Gemeindetypen .....	36
5.2.1	Armutsquote .....	38
5.2.2	Armutslücke .....	40
5.2.3	Armutsquote und Armutslücke bei der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter ..	40
5.3	Zusammenfassung .....	44
<b>6</b>	<b>Verteilungseffekte im System der sozialen Sicherheit</b> .....	45
6.1	Verteilungswirkungen der Sozialversicherungen zwischen den Einkommens-	
	klassen .....	45
6.1.1	Die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) .....	46
6.1.2	Die Arbeitslosenversicherung .....	48
6.2	Die Pensionskassenbeiträge und -bezüge .....	50
6.2.1	Pensionskassenbeiträge .....	50
6.2.2	Pensionskassenbezüge .....	53
6.3	Verteilungswirkungen der bedarfsabhängigen Sozialtransfers zwischen	
	den Einkommensklassen .....	54
6.3.1	Die bedarfsabhängigen Unterstützungsleistungen im Gesamtüberblick .....	55
6.3.2	Die Sozialhilfe .....	58
6.3.3	Die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV .....	59
6.3.4	Die Beiträge zur Verbilligung der Krankenkassenprämien .....	60
6.3.5	Die Ausbildungsbeiträge (Stipendien) .....	60
6.4	Verteilungswirkungen der bedarfsabhängigen Sozialtransfers zwischen	
	Haushaltstypen .....	61
6.5	Fazit: Die Auswirkung der staatlicher Sozialleistungen auf die Einkommens-	
	verteilung .....	64

6.5.1 Umverteilungseffekte der verschiedenen Sozialleistungszweige .....	64
6.5.2 Die Auswirkungen staatlicher Sozialtransfers auf die Einkommensungleichheit	65
<b>7 Zusammenfassung der Ergebnisse und Folgerung .....</b>	<b>68</b>
7.1 Der Beitrag staatlicher Sozialleistungen zur Einkommenssicherung .....	68
7.2 Die Wirksamkeit bedarfsabhängiger Sozialleistungen bei der Armuts- bekämpfung .....	69
7.3 Verteilungswirkungen und Umverteilungseffekte staatlicher Sozialleistungen ..	71
<b>Anhang: Definitionen .....</b>	<b>73</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>79</b>

# 1 Ausgangslage und Fragestellung

Neu- oder Umgestaltung der Sozialen Sicherheit? Dies ist eines der wichtigsten und umstrittensten Themen in der gegenwärtigen sozialpolitischen Debatte. Der Sozialstaat hat mit der Schaffung von sozialen Sicherungssystemen die Verpflichtung übernommen, existenzielle Risiken abzusichern, Armut und materielle Not zu mindern, um damit den Mitgliedern der Gesellschaft ein Leben in Würde zu ermöglichen<sup>1</sup>. Menschen, die ein bestimmtes sozio-kulturelles Existenzminimum nicht selbst erarbeiten können, haben Anrecht auf staatliche Unterstützung. Die Festlegung von sozialen Grundrechten und die Schaffung sozialer Sicherungssysteme ist vor dem Hintergrund des Grundwertes der sozialen Gerechtigkeit und dem Solidaritätsprinzip zu sehen: Lebenschancen und Entfaltungsmöglichkeiten, der Zugang zu materiellen und immateriellen Gütern sollten im modernen Sozialstaat ausgewogen verteilt sein. Leistungsstarke gesellschaftliche Gruppen sollen zu Gunsten der leistungsschwachen Mitglieder einen Beitrag leisten. Hinzu kommt, dass die freie Entfaltungsmöglichkeit des Individuums eine grundlegende materielle Sicherheit voraussetzt. Zur Verwirklichung dieses Solidaritätsprinzipes ergreift der Staat sozialpolitische Massnahmen und Programme für den sozialen Ausgleich.

Die demographische Alterung, der Wandel der Lebensformen und der wirtschaftliche Strukturwandel stellen für die Leistungsfähigkeit des Systems der Sozialen Sicherheit eine zunehmende Herausforderung dar. Die in der Nachkriegszeit auf- und ausgebauten Sozialwerke orientieren sich an den «klassischen» Armutsrisiken: Versichert sind Alter und Hinterlassensein, Unfall, Krankheit und Invalidität sowie zeitlich begrenzte Arbeitslosigkeit<sup>2</sup>. Wie aus der nationalen Armutsstudie hervorgeht, deckt dieses erwerbsbezogene, auf die Normbiographie ausgerichtete Sicherungsmodell neue Armutsrisiken wie Familienlasten und Unterstützungspflichten (z.B. Alleinerziehende, Alimentenpflichtige), Einkommensschwäche durch Niedriglohn (*Working Poor*) und Langzeitarbeitslosigkeit nur sehr begrenzt ab<sup>3</sup>.

Die Umgestaltung der Sozialen Sicherung setzt zunächst Kenntnisse über die Wirksamkeit der bestehenden Institutionen und Sozialprogramme in der Armutsbekämpfung voraus. Eine Gesamtschau zum zukünftigen Finanzierungsbedarf der Sozialen Sicherung in Abhängigkeit verschiedener Leistungsszenarios hat die Interdepartementale Arbeitsgruppe «Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen» mit ihren beiden Berichten vorgelegt<sup>4</sup>. Die Frage nach der Wirksamkeit der einzelnen Zweige der Sozialen Sicherung blieb bei diesen Untersuchungen jedoch unberücksichtigt. Auch die nationale Armutsstudie befasste sich nicht mit dieser Thematik. Vielmehr konzentrierte sich diese Studie auf die Frage des Ausmasses des Armutsproblems unter Einbezug der staatlichen Unterstützungs-

<sup>1</sup> Vgl. dazu die Diskussion um die «gute Gesellschaft» und die «Politik der Würde» bei Margalit 1997 und Wetz 1998.

<sup>2</sup> Vgl. Fragnière et al. 1993.

<sup>3</sup> Leut et al. 1997.

<sup>4</sup> IDA FiSo 1996 und IDA FiSo 2 1997; vgl. auch die darauf basierende Botschaft des Bundesrats zur 11. AHV-Revision sowie zur 1. BVG-Revision vom Februar/März 2000.

leistungen. Damit sollten allfällige Mängel und Lücken im bestehenden System der Sozialen Sicherheit aufgedeckt und Hinweise auf zusätzlichen sozialpolitischen Handlungsbedarf gewonnen werden.

Thema der vorliegenden Untersuchung sind Fragen der Wirksamkeit und der Verteilungseffekte staatlicher Sozialleistungen. Wir fragen, welchen Beitrag staatliche Sozialleistungen für die Armutsbekämpfung leisten und welche Umverteilungsprozesse durch die Transfers ausgelöst werden. Wirksam sind staatliche Transferleistungen dann, wenn sie das Ausmass von Armut verringern. Die Umverteilungseffekte staatlicher Sozialleistungen erachten wir als gross, wenn diese einen hohen Ressourcentransfer von den leistungsstärkeren Gruppen zu den leistungsschwächeren Gesellschaftsmitgliedern bewirken.

Die Wirksamkeit der staatlichen Sozialtransfers wird auf der Basis eines Vergleichs von Vor- und Nachtransfer-Armut untersucht. Im Gegensatz zur Nachtransfer-Armut, welche die Armutsbetroffenheit nach (bzw. trotz) Bezug staatlicher Sozialleistungen misst, bezieht sich die Vortransfer-Armut auf das Ausmass der Armut vor der Gewährung staatlicher Unterstützungsleistungen. Durch den Vergleich von Vor- und Nachtransfer-Armut lässt sich die Armutsverringerung bestimmen, welche durch die staatlichen Sozialtransfers erreicht wird.

Im Grundsatz sollten die staatlichen Sozialleistungen einen Lebensstandard ermöglichen, der eine politisch definierten Armutsschwelle nicht unterschreitet. Die Bezüger und Bezügerinnen solcher Leistungen dürften demzufolge nicht mehr in der Armutspopulation erscheinen. Dass dies nur bedingt zutrifft, geht aus der nationalen Armutsstudie hervor. Der Anteil der (Nachtransfer-) Armutsbevölkerung an der Gesamtbevölkerung betrug im Jahre 1992 je nach verwendeter Armutsschwelle zwischen 5.6% und 9.8%.

Im angelsächsischen Raum wurden bereits in den achtziger Jahren Untersuchungen zur Frage von Effektivität und Effizienz sozialstaatlicher Massnahmen durchgeführt<sup>5</sup>. Dabei wurde der Armutsanteil vor und nach Sozialtransfers («pretransfer poverty») sowie vor und nach der Gewährung von Sozialhilfe («prewelfare poverty») in den USA untersucht. Aus Vergleichen der Armutsquote vor und nach der Vermittlung von Sozialhilfeunterstützungen schloss Weinberg<sup>6</sup> auf die Wirksamkeit dieser Leistungen. Mittels Zeitreihen liess sich die Wirksamkeit sozialstaatlicher Interventionen über mehrere Jahre hinweg verfolgen. In der vorliegenden Arbeit wählen wir einen analogen Ansatz zur Berechnung der Vortransfer-Armut: Wir vergleichen Armutsindikatoren vor und nach Gewährung der staatlichen Sozialtransfers und fragen nach den Umverteilungswirkungen dieser Transfers. Aus datentechnischen Gründen müssen wir uns aber auf einen einzigen Zeitpunkt, das Jahr 1992, beschränken.

Ausgangspunkt unseres Beitrages sind die Ergebnisse der nationalen Armutsstudie, die 1992 durchgeführt wurde<sup>7</sup>. Die Autoren dieser Studie kamen zum Schluss, dass die Ungleichheit in der Schweiz zwischen 1982 und 1992 zugenommen hat<sup>8</sup>, dass aber der Anteil

<sup>5</sup> Die Forschungsschwerpunkte Wohlfahrtsstaat und Armutsbekämpfung wurden vor allem von Danziger et al. 1986 und Weinberg 1988 bearbeitet.

<sup>6</sup> Weinberg 1988: 35.

<sup>7</sup> Leu et al. 1997.

<sup>8</sup> Anstieg des Gini-Koeffizienten von 0.269 auf 0.286 (zu diesem Konzentrationsmass vgl. Abschnitt 4.5 sowie die Begriffsdefinition im Anhang). In dieser Periode nahm das durchschnittliche Äquivalenzeinkommen zu; im untersten Dezil blieb das Durchschnittseinkommen jedoch konstant.

der Armen, gemessen an der Einkommensgrenze, welche für die Inanspruchnahme von staatlichen Ergänzungsleistungen berechtigt, unverändert blieb<sup>9</sup>.

In der Zeit nach der Datenerhebung hat sich die Einkommenssituation armutsgefährdeter Gruppen verschlechtert. Zwischen 1992 und 1997 haben sich die Nettokosten der Sozialhilfe in den Kantonen Bern, Waadt und Zürich verdoppelt. Auch die Zahl der Sozialhilfebezüger und -bezügerinnen ist angestiegen, allerdings etwas weniger stark als bei der Kostenentwicklung<sup>10</sup>. Die zunehmende Inanspruchnahme staatlicher Transferleistungen bedeutet aber nicht notwendigerweise eine Zunahme der Anzahl der (Nachtransfer-) Armen, da das Ausmass von Armut mit bedarfsabhängigen Sozialleistungen reduziert wird. Mit anderen Worten: Es ist denkbar, dass gerade dank der sozialpolitischen Interventionen – Stichwort «Zunahme der Sozialhilfeleistungen» – die Armut nach Sozialtransfers konstant gehalten werden konnte.

Die Wirksamkeit der staatlichen Sozialleistungen wird in der vorliegenden Untersuchung unter drei Gesichtspunkten behandelt:

1. *Was tragen staatliche Sozialleistungen zur Einkommenssicherung bei?* Hier untersuchen wir die Bedeutung der Sozialleistungen für das Gesamteinkommen und gehen der Frage nach, aus welchen Komponenten sich das Einkommen verschiedener Einkommensgruppen und Haushaltstypen zusammensetzt.
2. *Wie wirksam sind bedarfsabhängige Sozialleistungen für die Armutsbekämpfung?* Hier stellt sich die Frage, in welchem Umfang Armut durch staatliche Sozialtransfers reduziert wird. Dabei interessiert, wie gross der Beitrag einzelner Sozialleistungen ist und wie stark das Ausmass der Armut in einzelnen Regionen und Gemeindetypen verringert wird.
3. *Welche Verteilungswirkungen und Umverteilungseffekte staatlicher Sozialleistungen ergeben sich?* Das System der Sozialen Sicherung basiert nicht zuletzt auf dem Solidaritätsprinzip. Dies beinhaltet einen Ressourcentransfer zwischen Einkommensklassen (von Reich zu Arm) und Bevölkerungsgruppen (von Leistungsstarken zu Leistungsschwachen, von Gesunden zu Kranken und Behinderten, von Erwerbstätigen zu Erwerbslosen etc.). Wir untersuchen für einzelne Sozialleistungstypen die Umverteilungswirkungen zwischen Einkommensklassen und Bevölkerungsgruppen.

Datenbasis der vorliegenden Untersuchung ist die nationale Armutsstudie, die detaillierte Angaben zur finanziellen Situation der Haushalte und des Bezugs staatlicher Sozialleistungen enthält<sup>11</sup>. Wir berücksichtigen alle Sozialversicherungszweige (AHV, AIV etc.) und alle bedarfsabhängigen Sozialleistungen (Ergänzungsleistungen, Sozialhilfe etc.). Da wir eine Gesamtschau anstreben, beschränken wir uns nicht auf bestimmte Bevölkerungs- oder Armutsgruppen, sondern beziehen uns auf die gesamte Wohnbevölkerung<sup>12</sup>.

Die Analysen zur Beantwortung der Fragen sind vor dem Hintergrund folgender Präzisierungen vorzunehmen:

1. Die erste Einschränkung betrifft den Querschnittcharakter der verwendeten Daten. Die Wirkungsanalyse vergleicht nur zwischen verschiedenen Sozialleistungstypen und

<sup>9</sup> Die Daten für 1982 basieren auf der Schweizerischen Einkommens- und Vermögensstichprobe und berücksichtigen nur die Angaben aus den Steuererklärungen (vgl. Leu et al. 1986, Buhmann 1991).

<sup>10</sup> BFS, Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1999, Entwicklung der Sozialhilfe in ausgewählten Kantonen, S.334.

<sup>11</sup> Leut et al. 1997.

<sup>12</sup> Für eine auf die Betroffenenengruppe der *working poor* ausgerichtete Analyse vgl. Caritas 1998.

Bevölkerungsgruppen. Ein Vergleich über die Zeit ist hingegen aus Gründen der Datelage nicht möglich.

2. Wir thematisieren nicht die Kosten und Leistungen der verschiedenen Institutionen und Zweige der Sozialen Sicherung. Entsprechend können wir keine Aussagen zur Effizienz der verschiedenen Programme und Sozialleistungstypen machen. Dies wäre mit den hier verwendeten Individualdaten auch nur sehr begrenzt möglich – erforderlich wären vielmehr umfassende institutionelle Datenbestände. Ausserdem liegen zu dieser Frage die eingangs erwähnten Berichte der Interdepartementalen Arbeitsgruppe vor.
3. Bei der Quantifizierung von Armut verwenden wir die in der sozialpolitischen Praxis entwickelten Armutsschwellen, nämlich die Grenze für die Bezugsberechtigung von Ergänzungsleistungen einerseits und von Sozialhilfe andererseits. Die Zuordnung von «arm» und «nicht arm» mittels fester Grenzen ist nicht unproblematisch: Erstens zeigen die Befunde der nationalen Armutsstudie, dass auch Haushalte im armutsnahen Bereich unter mangelhafter materieller Versorgung leiden. Zweitens gibt es in der sozialpolitischen Praxis keine eindeutige Interventionsschwelle, sondern vielmehr einen Spielraum bei der Bemessung der Unterstützungsleistung.
4. Eine vierte Einschränkung betrifft die in der Literatur breit diskutierte Problematik mangelhafter Arbeitsanreize von Sozialleistungsprogrammen, die auf die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter ausgerichtet sind (Arbeitslosenversicherung, Sozialhilfe usw.). Wir verzichten auf diesen Aspekt der Wirkungsanalyse, da dazu bereits einige Studien vorliegen<sup>13</sup>. Die vorliegende Untersuchung bezieht sich auf die gesamte Bevölkerung, d.h. auch auf die Rentnerinnen und Rentner; die genannte Problematik ist deshalb weniger bedeutsam.
5. Unsere Untersuchung beschränkt sich auf den Ressourcenaspekt von Armut. Mit den zur Verfügung stehenden Daten lässt sich nur in bezug auf die finanziell definierte Ressourcenschwäche eine Wirkungsanalyse durchführen. Weitere wichtige nicht-materielle Versorgungsindikatoren wie soziale Vernetzung, physisches und psychisches Wohlbefinden müssen unberücksichtigt bleiben. Wenn wir im Folgenden von Armut sprechen, ist immer finanzielle Ressourcenschwäche gemeint. Wir sind uns bewusst, dass eine umfassende Beurteilung der Wirksamkeit von Sozialtransfers auch die nicht-materiellen Versorgungsleistungen beinhalten müsste. Die Beschränkung auf den finanziellen Ressourcenaspekt bedeutet auch, dass nicht-materielle Leistungen der Sozialen Sicherung wie etwa die Beratung von Leistungsbezügerinnen und -bezügerinnen – z.B. bei Sozialhilfe, Arbeitslosenhilfe – ausgeklammert bleiben.

Der weitere Aufbau der vorliegenden Studie orientiert sich an den oben genannten drei grundsätzlichen Fragestellungen.

Im nachfolgenden Abschnitt II werden zunächst die methodischen Grundlagen der Untersuchung beschrieben und die wichtigsten Begriffe und verwendeten Indikatoren erläutert.

Abschnitt III befasst sich sodann mit dem *Beitrag staatlicher Sozialleistungen zur Einkommenssicherung*. Dabei werden die verschiedenen Einkommenskomponenten für die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter und für die Rentner/-innen analysiert. Insbesondere

---

<sup>13</sup> Vgl. z.B. die Studie von Leu und Eisenring 1998, die diese Frage für verschiedene alternative Sozialleistungsprogramme behandelt (negative Einkommenssteuer, Lohnzuschüsse, Steuerkredite, Arbeitszuschüsse und Zuschüsse an die fixen Arbeitskosten).

geht es darum, den Anteil staatlicher Transfers nach Einkommensklassen und Haushaltstypen zu bestimmen.

Abschnitt IV und V behandeln die zweite Frage, den *Beitrag staatlicher Sozialleistungen zur Armutsreduktion*. Wir untersuchen hier das Ausmass der Vor- und Nachtransfer-Armut in der Gesamtbevölkerung sowie innerhalb spezifischer Subgruppen. Zunächst werden in Abschnitt IV die bezüglich der Armutsbekämpfung besonders wirkungsvollen Leistungstypen als auch die spezifischen Bedarfsgruppen identifiziert. In Abschnitt V wird die räumliche Verteilung vor und nach Transfer bedarfsabhängiger Unterstützungsleistungen analysiert. Es wird insbesondere untersucht, ob die transferbedingten Armutsreduktionseffekte in Städten mit Zentrumsfunktion grösser oder kleiner sind als in anderen Gemeindetypen.

Die dritte Frage nach den *Verteilungswirkungen staatlicher Sozialleistungen* ist Gegenstand von Abschnitt VI. Dabei geht es um die Bestimmung der durch die Sozialtransfers ausgelösten Umverteilungseffekte. Zum einen werden einzelne Sozialversicherungen (AHV, AIV, BVG), zum andern bedarfsabhängige Unterstützungsleistungen (Sozialhilfe, Ergänzungsleistungen, Krankenkassenprämienverbilligung, Stipendien) hinsichtlich ihres Umverteilungspotentials untersucht.

Abschnitt VII fasst die wichtigsten Ergebnisse der Studie zusammen und erörtert sozialpolitische Implikationen.

# 2 METHODIK

## 2.1 Beschreibung des Datensatzes

Mit der vorliegenden Untersuchung stützen wir uns auf den Datensatz der nationalen Armutsstudie. Die Grundgesamtheit besteht aus der ständigen Wohnbevölkerung der Schweiz im Alter von 20 und mehr Jahren. Diese umfasst die in der Schweiz wohnhaften Schweizer/-innen, niedergelassene Ausländer/-innen und Ausländer/-innen mit Jahresaufenthaltsgenehmigung. Nicht einbezogen sind Saisoniers, Kurzaufenthalter, Grenzgänger, Asylbewerber, sowie ausländisches Botschaftspersonal. Es wurden sowohl in Privathaushalten lebende als auch in Institutionen wie Heimen und Spitälern lebende Personen erfasst. Die Ausgangsstichprobe wurde aus den Stimm- und Einwohnerregistern der Gemeinden sowie dem zentralen Ausländerregister gezogen. Der Zeitpunkt der Ziehung war der 31.3.1992<sup>14</sup>. Von den nicht berücksichtigten Personen ist insbesondere der Ausschluss der zahlenmässig umfangreichen Gruppe der Saisoniers (ca. 100'000 Personen) problematisch, da diese hauptsächlich in den unqualifizierten Funktionen im Niedriglohnsegment tätig sind, was eine überdurchschnittliche Armutgefährdung beinhaltet.

Die Ausgangsstichprobe betrug 19'029 Personen. In einem ersten Schritt wurde sie in zwei Teilstichproben der über und unter 60jährigen aufgeteilt. Danach wurde sie mit einem mit Steuerdaten errechneten einfachen Einkommens- und Vermögensindikator in Einkommensdezile eingeteilt. Je nach Altersgruppe und Dezil wurden die Personen dann in einem dritten Schritt mit unterschiedlichen Auswahlwahrscheinlichkeiten gezogen<sup>15</sup>. Durch dieses Verfahren wurde die Ausgangsstichprobe auf 9953 Personen reduziert. Mit 6775 Personen konnte ein Interview durchgeführt werden. Die Nettoausschöpfungsquote betrug 70%, wobei sich keine systematischen Verzerrungen ergaben.

Die Daten der nationalen Armutsstudie basieren auf einer mündlichen Befragung und auf sekundärstatistischen Daten. Mittels der persönlichen Befragung wurden Daten zu verschiedenen Lebensbereichen (Wohnqualität, Arbeit und Ausbildung, finanzielle Situation, Gesundheit, soziale Netzwerke) erhoben. Die Daten zur Einkommens- und Vermögenssituation sowie Daten über bestimmte Zwangsausgaben wurden von den kantonalen Steuerämtern zur Verfügung gestellt. Erstmals liegen auch Informationen über die nicht aus den Steuerdaten zu ermittelnden bedarfsabhängigen Transfers vor. Sie wurden mittels der Befragung verschiedener kantonalen und kommunalen Behörden erfasst. Tabelle 2.1 gibt einen Überblick über die einzelnen Erhebungsteile und die Stichprobengrösse.

Da die Stichprobe so gebildet wurde, dass die Auswahlwahrscheinlichkeit für eine Person im Alter von über 60 Jahren oder eine Person im untersten Einkommensdezil höher ist, muss bei den Auswertungen eine Gewichtung vorgenommen werden, um die Stichprobenverzerrung auszugleichen. Je nach dem, ob Aussagen auf der Ebene von Personen oder auf der Ebene von Haushalten gemacht werden, sind unterschiedliche Gewichtungsfaktoren zu verwenden.

<sup>14</sup> Leu et al. 1997: 93.

<sup>15</sup> Leu et al. 1997: 94.

**Tabelle 2.1: Überblick über die Organisation der Erhebung**

Primärstatistische Erhebung	Sekundärstatistische Erhebung
<p>Persönliche Befragung</p> <p>Stichprobe nach Alter und Einkommen geschichtet, bei Verwendung der entsprechenden Gewichtungsfaktoren repräsentativ für die erwachsene (n.m. 20 Jahre) ständige Wohnbevölkerung der Schweiz.</p> <p>N= 6775, Nettoausschöpfungsquote der Ursprungstichprobe: 70%</p>	<p>a) Kantonale Steuerämter zur Erhebung der Einkommens- und Vermögensdaten Ausschöpfungsquote: 92%</p> <p>b) Bundesämter und kantonale Ämter für die Daten zu den Ergänzungsleistungen der AHV und IV</p> <p>c) Zuständige kantonale Stellen für die Daten über die Sozialhilfe und übrige bedarfsabhängige Sozialleistungen</p> <p>d) Gemeinden für weitere Daten zu bedarfsabhängigen Sozialleistungen</p>

## 2.2 Wichtige Begriffe und Definitionen

Im folgenden werden die in der Untersuchung verwendeten wichtigsten Konzepte vorgestellt und einige zentrale Variablen definiert. Wir orientieren uns dabei weitgehend am Vorgehen von Leu et al. Eine ausführlichere Beschreibung der Konzepte findet sich im Anhang.

Gegenstand der Analyse sind u.a. die *Sozialversicherungsleistungen*. Sie bilden einen Teil des Systems der Sozialen Sicherheit. Es handelt sich um gesetzliche Massnahmen, welche die gesamte Bevölkerung oder gewisse Bevölkerungsgruppen in bestimmten Risikosituationen, nämlich im Falle von Invalidität, Krankheit, Unfall, Erwerbslosigkeit, Erwerbsausfall durch Unterhaltspflichten und im Alter schützen sollen. Die Sicherung erfolgt nicht nur durch die eigenen Beiträge (nach dem Versicherungsprinzip), sondern auch durch ein System der sozialen Umverteilung (Solidaritätsprinzip)<sup>16</sup>.

Einen weiteren Teil des Systems der Sozialen Sicherheit bilden die *bedarfsabhängigen Unterstützungsleistungen* (im folgenden auch bedarfsabhängige Sozialleistungen oder bedarfsabhängige Transfers genannt). Sie werden über Steuern finanziert und sind redistributiv angelegt. Diese Sozialleistungen funktionieren nach dem Bedarfsprinzip: die Ausrichtung der Leistung erfolgt grundsätzlich unabhängig von der Frage, wie die Notlage verursacht worden ist. Es muss allerdings der Nachweis erbracht werden, dass der angemeldete Bedarf nicht durch andere, diesen Leistungen vorgelagerte Sicherungsinstanzen gedeckt werden kann (Subsidiaritätsprinzip)<sup>17</sup>. Bedarfsabhängige Sozialleistungen sind vor allem die öffentliche Sozialhilfe (welche in den Sozialhilfegesetzen der Kantone geregelt ist) und die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV<sup>18</sup>. Weitere bedarfsabhängige Sozialleistungen beziehen sich auf spezifische Risiken oder Bevölkerungsgruppen. Es handelt sich dabei um Verbilligungen bei den Krankenversicherungsprämien, um die Arbeitslosenhilfe (nach Ablauf der Arbeitslosenversicherung), um Mietzinszuschüsse, um Stipendien und andere

<sup>16</sup> Bundesamt für Statistik: Statistisches Jahrbuch der Schweiz, Soziale Sicherheit und Versicherungen, 1998: 340.

<sup>17</sup> Vgl. Wyss 1999.

<sup>18</sup> Die vom Bund gewährten Ergänzungsleistungen gelten inzwischen als fester Bestandteil des Sozialversicherungssystems. Die im Bedarfsfalle gewährten kantonalen Zuschüsse werden hingegen zu den bedarfsabhängigen Sozialleistungen gezählt. In der vorliegenden Arbeit werden – analog zur nationalen Armutsstudie – alle Ergänzungsleistungen zu den bedarfsabhängigen Unterstützungsleistungen gerechnet.

staatliche Beihilfen. Hinzu kommen kirchliche und andere institutionelle Unterstützungen (z.B. von Berufsverbänden, Gewerkschaften und Firmen-Pensionskassen). Diese sozialen Unterstützungen konnten nur mit der individuellen Befragung erhoben werden.

Im Konzept der vorliegenden Studie bildet der Haushalt die zentrale Analyseeinheit. Deshalb werden die verfügbaren Ressourcen auf der Ebene von Haushalten berechnet und angegeben.

Armut wird nach dem *Ressourcenkonzept* als ein Zustand mangelnder Ausstattung des Haushaltes mit finanziellen Mitteln bestimmt<sup>19</sup>. Um die Ressourcenknappheit eines Haushaltes zu identifizieren, muss das verfügbare Einkommen ermittelt und gleichzeitig ein Grenzwert festgelegt werden, unter dem der Haushalt als mangelhaft versorgt gilt.

Das *verfügbare Einkommen* besteht aus dem Einkommen aller Haushaltsmitglieder abzüglich der Zwangsausgaben<sup>20</sup>. Letztere setzen sich zusammen aus Steuern, Sozialversicherungsbeiträgen, Schuldzinsen, Alimenten und Unterhaltszahlungen, einem Teil der Mietkosten sowie den Auslagen für die Krankenversicherungsprämien. Der verwendete Ressourcenindikator enthält neben den verschiedenen Einkommensbestandteilen auch einen Anteil des Vermögens. Um das Einkommen der Haushalte mit unterschiedlicher Zusammensetzung vergleichbar zu machen, wird mit Hilfe der Äquivalenzskala der Ressourcenindikator auf der Ebene eines Einpersonenhaushaltes berechnet.

In der Schweiz gibt es keine offizielle *Armutsgrenze*. Wir übernehmen die zwei in der nationalen Armutsstudie von Leu et al. verwendeten Schwellenwerte:

- Eine *untere Armutsgrenze*, die auf den Richtsätzen der SKOS (Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe) beruht. Die Richtlinien der SKOS für die Bemessung der Sozialhilfe sind zwar nicht verbindlich, werden aber von den meisten Kantonen anerkannt.
- Eine *obere Armutsgrenze*, die auf der Bezugsberechtigung für Ergänzungsleistungen zur AHV/IV basiert.

Die untere Armutsgrenze (SKOS) beträgt für das Jahr 1992 Fr. 980.– pro Monat bzw. Fr. 11'760.– pro Jahr für den Einpersonenhaushalt. Für grössere Haushalte wird das monatliche Einkommen entsprechend der Anzahl und dem Alter der Haushaltsmitglieder mit Hilfe der Äquivalenzskala hochgerechnet (vgl. Tabelle A.2 im Anhang). Die obere Armutsschwelle liegt für den Einpersonenhaushalt im Jahre 1992 bei Fr. 1285.– pro Monat bzw. bei Fr. 15'420.– pro Jahr. Die Bestimmung dieser Schwellen erfolgt mittels Durchschnittswerten zu den notwendigen Auslagen für den Lebensunterhalt (Nahrung, Kleidung, Miete, Telefon etc.). Da diese Schwellen mit Hilfe des oben beschriebenen Ressourcenindikators berechnet werden, sind ein Teil der Wohnkosten, die Krankenversicherungsprämien, Sozialversicherungsbeiträge, Steuern und Schuldzinsen bereits abgezogen. Zählt man die durchschnittlichen Ausgaben für Miete und Krankenversicherung hinzu, entspräche dies einer unteren Armutsschwelle von Fr. 1800.– pro Monat (oder Fr. 21'600.– pro Jahr) und einer oberen Grenze von Fr. 2100.– pro Monat (oder Fr. 25'200.– pro Jahr).

Liegt das gemäss dem Ressourcenindikator gemessene Haushaltseinkommen unterhalb einer der beiden Armutsschwellen (in Jahreseinkommen umgerechnet), so gilt der Haushalt

<sup>19</sup> Wie bereits in der Einleitung erwähnt, bedeutet die Begrenzung auf die finanzielle Ressourcenschwäche nicht, dass wir Aspekte der nicht-finanziellen Versorgungslage als bedeutungslos erachten.

<sup>20</sup> Vgl. Leu et al. 1997: 37-39.

als arm. Als Masse zur Beschreibung von Armut werden zwei Indikatoren verwendet: Die Armutsquote und die Armutslücke. Die *Armutsquote* ist das in der empirischen Armutsforschung am weitesten verbreitete Armutsmass. Sie misst den Anteil der armen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung. Bei der Interpretation dieses Masses ist zu beachten, dass es sich um eine Momentaufnahme handelt, zudem können keine Aussagen gemacht werden über die Lebenslage der Armutsbevölkerung, wie beispielsweise die Prekarität der Einkommenssituation oder die Einkommensverteilung. Das Mass eignet sich jedoch für Vergleiche. Die *Armutslücke* misst die durchschnittliche Differenz der Einkommen armer Haushalte zur Armutsgrenze. Sie wird im Folgenden in Franken pro Monat angegeben. Mit der Armutslücke kann das Ausmass des Einkommensmangels in dieser Population grob geschätzt werden. Die Einkommensverteilung unter den Armen bleibt allerdings auch hier unberücksichtigt.

In den Abschnitten III und IV werden die Armutsquoten und die Armutslücken vor und nach dem Transfer der bedarfsabhängigen Sozialleistungen gemessen. Der Ressourcenindikator wurde hierzu ohne die Transferleistungen neu berechnet<sup>21</sup>. Das Ausmass der Reduktion der Armutsquote, respektive das Ausmass der Reduktion der Armutslücke wird als Effekt der bedarfsabhängigen Sozialleistungen interpretiert.

Die Verteilungswirkung staatlicher Transfers wird als Differenz zwischen Sozialversicherungsbeiträgen und -bezügen einer bestimmten Gruppe gemessen. Als generelles Mass für das *Umverteilungspotential* eines Sozialleistungszweigs wurde der Quotient zwischen der Summe des Beitragsüberhanges aller Einkommensklassen (Summe der positiven Differenzwerte) und der Summe aller Beiträge gebildet. Dieses Mass gibt an, wie gross der Anteil der zwischen Einkommensklassen «umverteilten» Beiträge in Prozenten der Gesamtbeiträge ist. Der Indikator wird für einzelne Sozialversicherungsleistungen und bedarfsabhängige Sozialleistungen angegeben, so dass ein Vergleich der pro Sozialleistungstyp umverteilten «Masse» möglich wird. Eine weitere Einschätzung der Umverteilung wird durch die Analyse der Veränderung der Einkommensverteilung nach Sozialtransfers vorgenommen. Hierzu wurden die Ungleichheitsindices für die Einkommensverteilung, der *Gini-Koeffizient* und der *Atkinson-Index* vor und nach dem Transfer von Sozialleistungen errechnet. Diese Indices werden getrennt nach Altersstatus (Rentner- Nicht-Rentner/-innen), Haushaltstyp und Sozialleistungstyp wiedergegeben.

### 2.3 Angewandte Methodik

Die Auswertungen basieren auf einer gewichteten Stichprobe. In Abhängigkeit der Fragestellung wurde eine Gewichtung bezüglich der in der Schweiz wohnhaften Personen bzw. der Haushalte vorgenommen. Für die Spezialauswertung für Stadt und Kanton Zürich wurde eine Stichprobengewichtung verwendet, die auf der Ebene dieses Kantons repräsentativ ist. Diese Berechnungen können deshalb leicht abweichen von den Werten, die auf der Ebene der Gesamtstichprobe (gesamte Schweizer Bevölkerung) für den Kanton Zürich errechnet wurden.

Für die Auswertungen werden die im obigen Abschnitt beschriebenen Armuts- und Verteilungsmasse sowie einfache Kreuztabellen verwendet. In Abschnitt IV und V wurden Signifikanztests für die Armutsquoten von Subgruppen vor und nach Transfer von Sozialleistungen durchgeführt. Für die Bestimmung des Signifikanzniveaus wurde ein Korrektur-

<sup>21</sup> Vgl. Formel im Anhang, Begriffsdefinitionen.

bzw. Streckungsfaktor von 1.15 verwendet. Zur Interpretation der Tests sei auf die Tabellenanmerkungen verwiesen. In den Tabellen werden die den Auswertungen zugrunde liegenden Fallzahlen immer in ihrer ungewichteten Grösse angegeben.

Für die Berechnung der Verteilungseffekte staatlicher Transfers (Abschnitt VI) wurden Einkommensklassen nach Dezilen gebildet. Diese umfassen folgende Einkommenssegmente<sup>22</sup>:

Das Vorgehen bestand darin, das Verhältnis von eingezahlten Sozialversicherungsbeiträgen und ausgezahlten Leistungen (Bezüge) in jeder Einkommensklasse zu bestimmen und zwischen den Einkommensklassen zu vergleichen. Als Vergleichsmass dient zum einen die Differenz zwischen der Summe der Beiträge und der Summe der Bezüge, zum andern der Quotient zwischen diesen beiden Grössen. In den Tabellen wird dieser als *Deckungsgrad* bezeichnet. Je tiefer der Deckungsgrad ausfällt, desto grösser ist die Umverteilung zwischen den Einkommensklassen<sup>23</sup>.

Das gleiche Verfahren wurde auch bei den bedarfsabhängigen Transfers angewendet. Der Vergleich von Beiträgen und Bezügen wurde pro Dezil und – bei geringen Fallzahlen – pro Quintil durchgeführt.

Ein spezielles Problem ergibt sich bei der Schätzung des Finanzierungsbeitrages der einzelnen Einkommensgruppen für die bedarfsabhängigen Transfers. Im Unterschied zu den Sozialversicherungen werden die bedarfsabhängigen Transfers über die Steuereinnahmen und nicht über die direkten Abzüge beim Erwerbseinkommen finanziert. Deshalb musste die Summe der Beiträge an die bedarfsabhängigen Unterstützungsleistungen aus den Steuerausgaben der Haushalte errechnet werden. Zunächst wurde das Verhältnis zwischen der Summe der direkten kantonalen Steuern und der Summe aller aufgewendeten bedarfsabhängigen Sozialleistungen errechnet. Dieses Verhältnis beträgt 20:1 (76.8 Mio. dividiert durch 3.8 Mio.). Für jeden Haushalt wurden dann die Steuern durch diese Verhältniszahl dividiert. Dadurch konnte für jeden Haushalt der hypothetische Beitrag konstruiert werden.

**Tabelle 2.2: Einkommensgrenzen des Jahres-Haushaltseinkommens 1992 pro Dezil, in Franken**

Dezile		Dezile	
1	bis 27 000.–	6	bis 69 400.–
2	bis 37 300.–	7	bis 79 100.–
3	bis 44 800.–	8	bis 92 100.–
4	bis 53 500.–	9	bis 115 500.–
5	bis 61 800.–	10	über 115 500.–

<sup>22</sup> Nur Grössenordnungen. Die genauen Einkommensgruppen sind:

Dezil 1: bis 27 039.–	Dezil 6: bis 69 423.–
Dezil 2: bis 37 253.–	Dezil 7: bis 79 140.–
Dezil 3: bis 44 776.–	Dezil 8: bis 92 144.–
Dezil 4: bis 53 539.–	Dezil 9: bis 115 511.–
Dezil 5: bis 61 795.–	Dezil 10: über 115 511.–

<sup>23</sup> Die einzelnen Untersuchungsschritte sind folgende:

- Ermittlung des Bruttoeinkommens inkl. Sozialversicherungsbeiträge.
- Berechnung des Beitragsanteils (Arbeitnehmer- und Arbeitgeberanteile):  
10.5% bei unselbständig Erwerbenden, 9.5% bei selbständig Erwerbenden.
- Aufsplittung der Beitragssumme auf die Einkommensgruppen nach Dezilen.
- Addition aller Bezüge aus den Sozialversicherungen (AHV/IV/EO/ALV, ohne Pensionskassen).
- Errechnung der Differenz und des Deckungsgrades.

Bei einer Steuerrechnung von beispielsweise Fr. 3000.– beläuft sich der so errechnete Beitrag des Haushalts an die bedarfsabhängigen Sozialleistungen auf Fr. 150.–, bei einer Steuerrechnung von Fr. 6000.– proportional mehr, nämlich Fr. 300.–. In einem dritten Schritt wurde die Beitragssumme pro Einkommensklasse gebildet. Davon wurde die Summe der Bezüge abgezogen. Die Differenz zwischen der Beitragssumme und der Summe der bezogenen Leistungen zeigt an, ob sich die Einkommensklasse im defizitären oder überschüssigen Bereich befindet und welche Klasse wie stark von der Umverteilung abhängig ist.

# 3 Der Beitrag staatlicher und privater Transfers zur Einkommenssicherung

Das Einkommen eines Haushaltes setzt sich aus verschiedenen Komponenten zusammen. Neben dem Erwerbseinkommen, das die Haushaltsmitglieder durch ihre selbständige oder unselbständige Erwerbstätigkeit erwirtschaften, kommen zwei weitere Einkommensquellen hinzu. Dazu gehört erstens das Kapital- oder Vermögenseinkommen (Kapitalzinsen, Erträge aus Wertschriften, Zinsen aus Grundbesitz und Liegenschaften etc.), das umfangmässig vor allem für obere Einkommensklassen, aber auch für Rentner/-innen von Bedeutung ist. Zweitens sind staatliche und private Transferleistungen, das sogenannte Transfer-einkommen, zu nennen. Private Transferleistungen werden von anderen Haushalten gewährt (z.B. Kinder- und Ehegattenalimente, finanzielle Unterstützungsleistungen durch Verwandte und Freunde), staatliche Transfers durch die staatlichen Institutionen (u.a. Sozialleistungen).

Ziel dieses Abschnittes ist es, die Bedeutung der genannten Einkommenskomponenten für verschiedene Einkommensgruppen und Haushaltsformen zu eruieren. Im Rahmen unserer Studie interessiert insbesondere, welche Gruppen staatliche Transfers – d.h. Sozialversicherungsleistungen und bedarfsabhängige Unterstützungsleistungen – beziehen und welche Bedeutung diese Leistungen für die Einkommenssicherung haben.

Wir erwarten, dass Transferleistungen für die verschiedenen Einkommensklassen unterschiedliche Bedeutung aufweisen. Besonders wichtig für die Einkommenssicherung sollten sie in den unteren Einkommenssegmenten sein. Dagegen ist zu vermuten, dass Vermögenseinkommen vorwiegend in den oberen Einkommensklassen anfallen. Es ist anzunehmen, dass die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter eine andere Einkommenszusammensetzung aufweist als Rentnerinnen und Rentner. Deshalb führen wir die Berechnungen getrennt für die zwei Altersgruppen durch.

Wir behandeln im Folgenden zwei Aspekte: Zunächst gehen wir der Frage nach, wie gross innerhalb einer Gruppe (Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, Rentnerinnen und Rentner, einzelne Einkommensklassen und Haushaltsformen) der Anteil der Haushalte ist, die – ungeachtet von der Grössenordnung der Geldmittel – überhaupt eine bestimmte Einkommenskomponente beziehen. Erst in einem zweiten Schritt untersuchen wir dann den betragsmässigen Anteil der einzelnen Einkommenskomponenten.

## 3.1 Vorkommen verschiedener Einkommenskomponenten

Die verschiedenen Einkommenskomponenten kommen in den einzelnen Haushaltsformen in unterschiedlicher Häufigkeit und Kombination vor. Aus Tabelle 3.1 geht hervor, dass die Einkommenszusammensetzung bei Rentnern und Nicht-Rentnern wie erwartet unterschiedlich ist. Die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter bezieht v.a. Erwerbseinkommen (92% der Haushalte) und Kapitaleinkommen (73%). Bei den Rentnerhaushalten dominieren Transfereinkommen aus den staatlichen Sozialversicherungen (97%) und Kapitaleinkommen (89%). Der Anteil der Bezügerinnen und Bezüger von bedarfsabhängigen Transfers ist in den Rentnerhaushalten statistisch signifikant höher als in

den Haushalten mit Personen im erwerbsfähigen Alter (19% vs. 10%). Dies hängt damit zusammen, dass Ergänzungsleistungen zur Alters- und Hinterlassenenversicherung von zahlreichen Rentnerinnen und Rentnern beansprucht werden müssen (11%). Knapp zwei Drittel aller bedarfsabhängigen Transfers bestehen aus den Ergänzungsleistungen zur AHV<sup>24</sup>. Statistisch signifikante Unterschiede zwischen Rentnerhaushalten und Haushalten mit Personen im erwerbsfähigen Alter lassen sich zudem bei den Sozialversicherungen, dem Erwerbseinkommen und dem Kapitaleinkommen nachweisen.

**Tabelle 3.1: Einkommenskomponenten bei Rentnern und Nicht-Rentnern 1992 (in%)**

	Erwerbseinkommen	Sozialversicherungen <sup>1</sup>	bedarfsabhängige Transfers	Kapitaleinkommen <sup>2</sup>	übriges Einkommen <sup>3</sup>	private Transfers <sup>4</sup>	N
Insgesamt	76,3	38,3	12,4	76,8	5	6,7	6 079
Nicht-Rentner	91,8	20,7**	10,4**	73**	4,6	7,4	4 238
RentnerInnen	25,1**	96,5	18,8	89,1	6,2	4,2	1 841

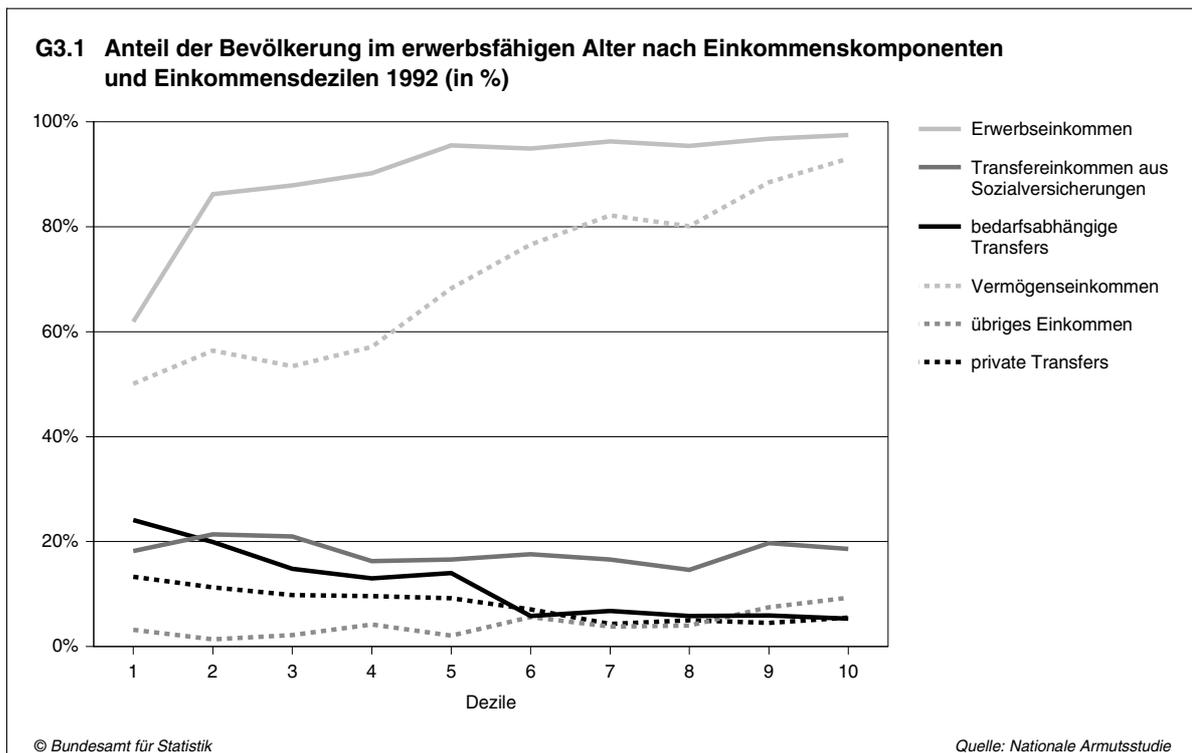
<sup>1</sup> Altersrenten, übrige Sozialversicherungen

<sup>2</sup> Einkommen aus Wertschriften, Guthaben, Eigenmietwert, Lotto-, Totogewinne, Eink. aus Liegenschaften etc.

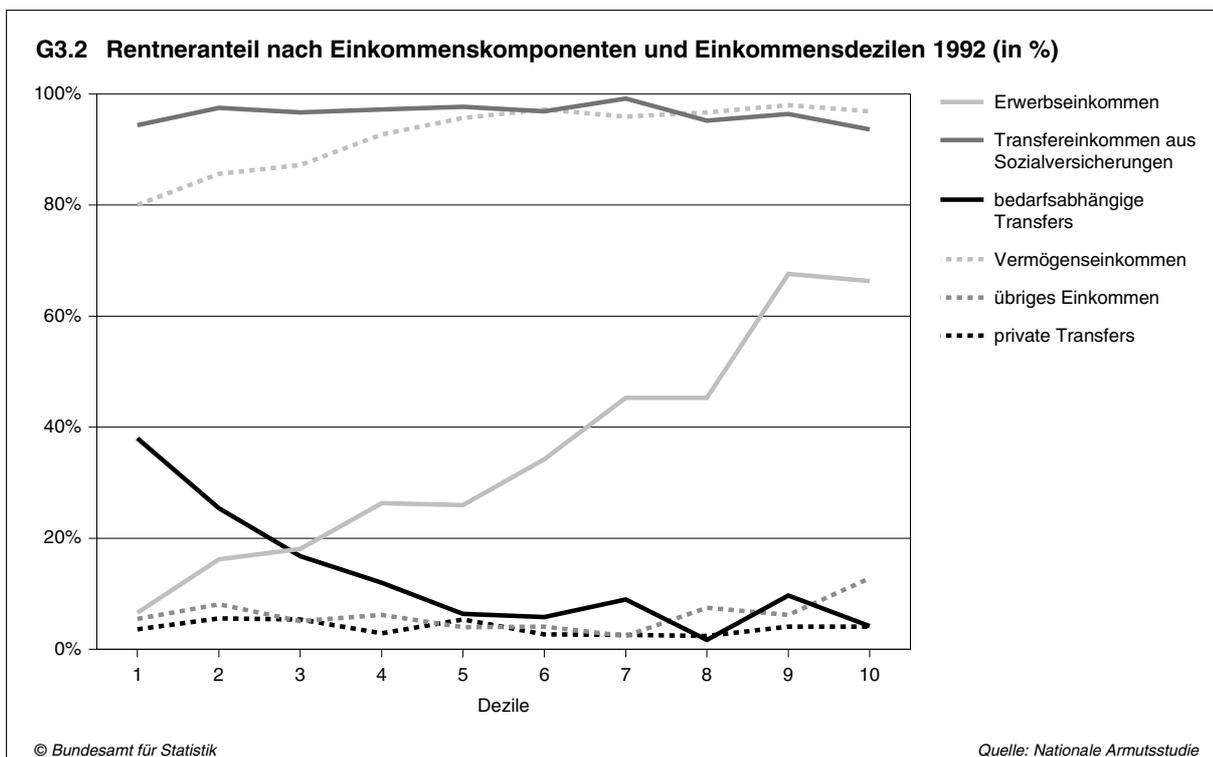
<sup>3</sup> Einkommen aus Nutzniessung, Patenten, Lizenzen, von minderjähr. Kindern etc.

<sup>4</sup> Alimente und private Unterstützungsleistungen

χ<sup>2</sup>-Test: Irrtumswahrscheinlichkeit < 5%:\*; Irrtumswahrscheinlichkeit < 1%:\*\*



<sup>24</sup> Vgl. Burri 1998: 64.



Die Unterschiede zwischen den Einkommensklassen im Vorkommen der verschiedenen Einkommenskomponenten sind in Grafik 3.1 (Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter) und Grafik 3.2 (Altersrentner) dargestellt.

Was die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter betrifft, nimmt der Anteil der Haushalte mit Erwerbseinkommen vom oberen zum unteren Einkommensdezil ab. Der Sprung vom zweituntersten zum untersten Einkommensdezil fällt dabei besonders markant aus (von 86% auf 62%). Parallel zum Erwerbseinkommen – jedoch mit einem Bruch nach dem vieruntersten Dezil – verläuft der Anteil der Kapitaleinkommen: in den oberen Einkommensklassen verfügen 80-93% der Haushalte über diese Einkommensquelle, während im untersten Dezil nur die Hälfte davon profitiert. Diese Haushalte weisen indessen einen höheren Anteil an bedarfsabhängigen Transfers und privaten Transfers auf. Bei den übrigen staatlichen Transfereinkommen (AIV, IV, Krankenversicherung, Erwerbsausfallentschädigung etc.) ist keine starke Variation zwischen den Einkommensklassen zu beobachten. Dies ist insofern erstaunlich, als das Risiko der Erwerbslosigkeit im unqualifizierten Niedriglohnbereich erheblich höher ist als bei den oberen Einkommensklassen. Entsprechend müsste der Anteil der Bezüger/-innen von Sozialversicherungsleistungen in den untersten Einkommensklassen höher liegen. Möglicherweise spielt der Zeitpunkt der Datenerhebung, der mit dem Beginn der Rezessionsphase zusammenfällt, eine gewisse Rolle.

Das Einkommen der Rentnerinnen und Rentner ist erwartungsgemäss durch den generell hohen Anteil an Transfereinkommen (Altersrenten), aber auch durch einen hohen Anteil an Kapitaleinkommen gekennzeichnet. Selbst in der untersten Einkommensklasse können noch 80% der Haushalte Kapitaleinkommen verbuchen. Bei einem Viertel der Rentner-Haushalte wird aber auch Erwerbseinkommen erwirtschaftet, wobei dieser Anteil mit zunehmender Einkommensklasse deutlich zunimmt. Ein Grund für die relativ hohe Erwerbsquote könnte darin liegen, dass noch andere Haushaltsmitglieder erwerbstätig sind (z.B. nicht im Rentenalter befindlicher Ehegatte). Dies erklärt aber noch nicht die höhere

Erwerbsquote in den obersten Einkommensklassen. Tatsächlich ist ein nicht unbedeutender Teil der Rentnerinnen und Rentner (durchschnittlich 12%) auch nach der Pensionierung noch erwerbstätig, insbesondere in den oberen Einkommensklassen.

In einem weiteren Schritt untersuchen wir die Zusammensetzung der einzelnen Komponenten des staatlichen Transfereinkommens in verschiedenen Haushaltsformen. Wir wollen dabei der Frage nachgehen, welche staatlichen Transferleistungen in welcher Kombination von den Haushalten bezogen werden. Dabei unterscheiden wir zwischen Altersrenten, allen übrigen Sozialversicherungen und den bedarfsabhängigen Sozialleistungen<sup>25</sup>. Diese drei Formen staatlicher Transferleistungen können einzeln oder in Kombination vorkommen. Alle übrigen Einkommenskomponenten (Erwerbseinkommen, Kapitaleinkommen und private Transfers) werden in einer Restkategorie zusammengefasst, da sie an dieser Stelle nur als Gesamtgrösse interessieren. In Tabelle 3.2 ist die Zusammensetzung der Transferleistungen für fünf Haushaltstypen aufgeführt.

Tabelle 3.2 zeigt, dass die Altersrenten am häufigsten vorkommen: 23% der Haushalte insgesamt, 31% der Alleinlebenden und 33% der Paare ohne Kinder beziehen ausschliesslich Altersrenten ohne andere Sozialversicherungen oder bedarfsabhängige Transferleistungen. Dies erklärt sich durch den hohen Anteil der Rentnerhaushalte. Bei den Alleinlebenden, aber auch bei den in anderen Wohnformen lebenden Personen, kommt der gleichzeitige Bezug von Altersrenten und Ergänzungsleistungen überdurchschnittlich häufig vor. Aus Tabelle 3.2 geht weiter hervor, dass nur wenige Paare mit Kindern – nämlich

**Tabelle 3.2: Zusammensetzung der Transferleistungen nach Haushaltstyp 1992 (in%)**

Haushaltstyp	Alleinlebens	Paare ohne Kinder	Paare mit Kindern	Alleinerziehend	anderes <sup>5</sup>	insgesamt
Nur Altersrenten <sup>1</sup>	30,7	33,4	2,2	9,9	29,6	23,4
Altersrenten und bedarfsabhängige Sozialleistungen	9,5	3,9	0,5	(4,3)	5,4	4,8
Altersrenten und Sozialversicherungen	1,1	2,1	(0,7)	(3,7)	(2,9)	1,6
Altersrenten, Sozialversicherungen, bedarfsabhängige Sozialleistungen	(0,8)	(0,7)	(0,1)	(0,1)	(1,0)	0,6
Nur Sozialversicherungen <sup>2</sup>	5,0	5,7	4,8	22,3	8,7	6,0
Sozialversicherungen, bedarfsabhängige Sozialleistungen	1,8	(0,5)	2,0	15,8	(3,0)	2,0
Nur bedarfsabhängige Sozialleistungen <sup>3</sup>	5,5	2,3	6,6	10,0	7,6	5,0
Nur alle andern Einkommen <sup>4</sup>	45,6	51,5	83,1	33,8	41,9	56,7
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

(N=6079)

<sup>1</sup> Nur Renten zur Altersversorgung: AHV, berufliche Vorsorge, private Altersversicherung

<sup>2</sup> Alle Transfereinkommen des gesamten Haushaltes ohne die Altersversicherungen und ohne die bedarfsabhängigen Hilfen: Arbeitslosenversicherung, Invalidenversicherung, Unfallversicherung, erhaltene Alimente, Zahlung gem. Erwerbsersatzordnung

<sup>3</sup> Alle bedarfsabhängigen Transfers: Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, Sozialhilfe, Beiträge an die Krankenversicherung, Mietzinszuschüsse, Arbeitslosenhilfe, Stipendien usw.

<sup>4</sup> Erwerbseinkommen, privates Einkommen, andere Einkünfte

<sup>5</sup> Alle andern Haushaltstypen wie Erwachsene mit Eltern(teil), Eltern mit erwachs. Kindern, Nichtfamilienhaushalte  
In Klammern: Fallzahlen unter 20.

<sup>25</sup> Es können nicht mehr Komponenten unterschieden werden, da die Fallzahlen pro Kombination zu gering sind.

17% – staatliche Transferleistungen beziehen, am häufigsten bedarfsabhängige Sozialleistungen. Hingegen sind Alleinerziehende überdurchschnittlich häufig auf Sozialversicherungen und bedarfsabhängige Transfers bzw. eine Kombination von beidem angewiesen. Lediglich ein Drittel kann die Existenz ausschliesslich mit Erwerbseinkommen bestreiten. Bei der genaueren Aufschlüsselung der Leistungen zeigt sich, dass bei den Alleinerziehenden Alimenten (sind in der Tabelle unter der Rubrik restl. Sozialversicherungen resp. restl. Transfereinkommen enthalten) und die Sozialhilfe eine wichtige Rolle spielen.

Insgesamt zeigen die Ergebnisse, dass staatliche Transferleistungen von besonders armutsgefährdeten Haushaltstypen und Einkommenssegmenten (Altersrentner im unteren Einkommensbereich, Alleinerziehende) überdurchschnittlich oft bezogen werden und damit eine wichtige einkommenssichernde Funktion übernehmen.

### 3.2 Die betragsmässige Bedeutung der einzelnen Einkommenskomponenten

Der blosse Zugang zu bestimmten Einkommensquellen sagt noch nichts aus über ihre betragsmässige Bedeutung. Im Folgenden werden deshalb die Einkommensklassen bezüglich des betragsmässigen Umfangs der verschiedenen Einkommenskomponenten miteinander verglichen. Die Einzelkomponenten des Einkommens wurden analog zur Armutsstudie<sup>26</sup> und zur Folgeuntersuchung über die Altersrentner<sup>27</sup> differenzierter aufgeteilt: So unterscheiden wir beim Erwerbseinkommen das Einkommen der selbständig Erwerbenden und der unselbständig Erwerbenden; bei den Sozialversicherungen die AHV, die berufliche

**Tabelle 3.3: Einkommenskomponenten der privaten Haushalte nach Quintilen 1992, in % des Einkommens vor Steuern**

Einkommenskomponenten	Quintile					Haushalte insgesamt
	1	2	3	4	5	
Erwerbseinkommen <sup>1</sup>	69,0	80,2	81,3	81,7	76,1	78,1
Selbständige	14,9	7,4	4,6	5,5	14,8	10,0
Unselbständige	54,2	72,8	76,8	76,2	61,3	68,1
Kapitaleinkommen <sup>2</sup>	-1,3	2,9	3,1	5,2	15,1	7,8
Transfereinkommen <sup>3</sup>	31,6	16,7	15,3	12,8	8,5	13,8
Sozialversicherungen	24,5	14,7	13,9	11,6	7,9	12,1
AHV	20,0	10,1	8,1	6,2	3,7	7,3
Pensionskassen	2,2	3,1	4,0	4,1	3,6	3,6
Übrige Sozialversicherungen	2,3	1,5	1,8	1,3	0,6	1,2
Bedarfsabhängige Transfers	3,2	1,1	0,7	0,6	0,1	0,7
EL	1,1	0,3	0,2	0,1	0,0	0,2
übrige <sup>4</sup>	2,1	0,8	0,5	0,5	0,1	0,5
Private Transfers <sup>5</sup>	3,9	0,9	0,8	0,7	0,5	0,9
Übriges Einkommen <sup>6</sup>	0,6	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

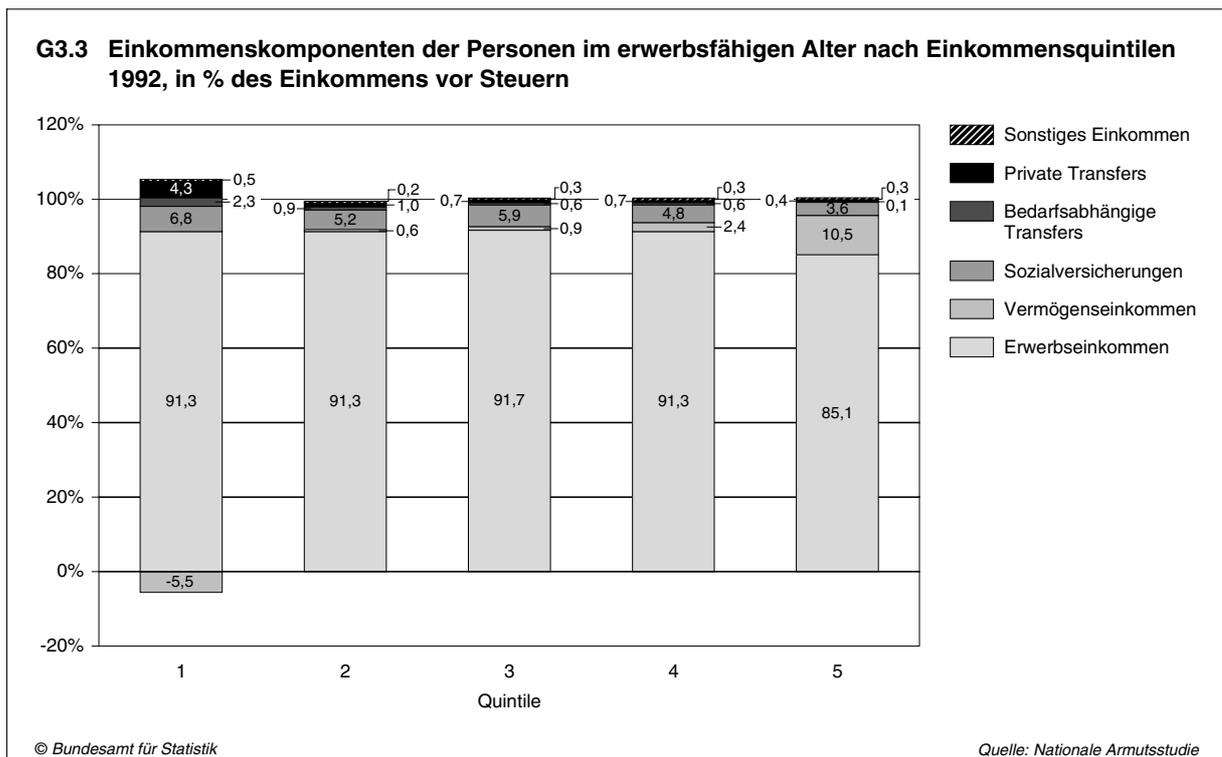
<sup>1</sup> Nach Abzug der Sozialversicherungsbeiträge  
<sup>2</sup> Angaben netto, nach Abzug der Schuldzinsen, Eigenmietwert nach Abzug der Hypothekarzinsen  
<sup>3</sup> Sozialversicherungen (inkl. Altersrenten) plus private und bedarfsabhängige Transfers  
<sup>4</sup> übrige: Sozialhilfe, Beiträge an die Krankenversicherung, Mietzinszuschüsse, Arbeitslosenhilfe, Stipendien u.a.  
<sup>5</sup> Alimente und private Unterstützungsleistungen  
<sup>6</sup> Einkommen aus Nutzniessung, Patenten, Lizenzen, von minderjähr. Kindern usw.

<sup>26</sup> Leu et al. 1997: 363

<sup>27</sup> Leu et al. 1998

Vorsorge und die übrigen Sozialversicherungen; bei den bedarfsabhängigen Transfers die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV. Die Sozialhilfe ist bei den übrigen bedarfsabhängigen Transfers eingeschlossen. Die Anteile wurden bezüglich des Einkommens vor Steuern berechnet; die Einkommensklassen mussten deshalb gemäss dem Total des Einkommens vor Steuern neu gebildet werden<sup>28</sup>.

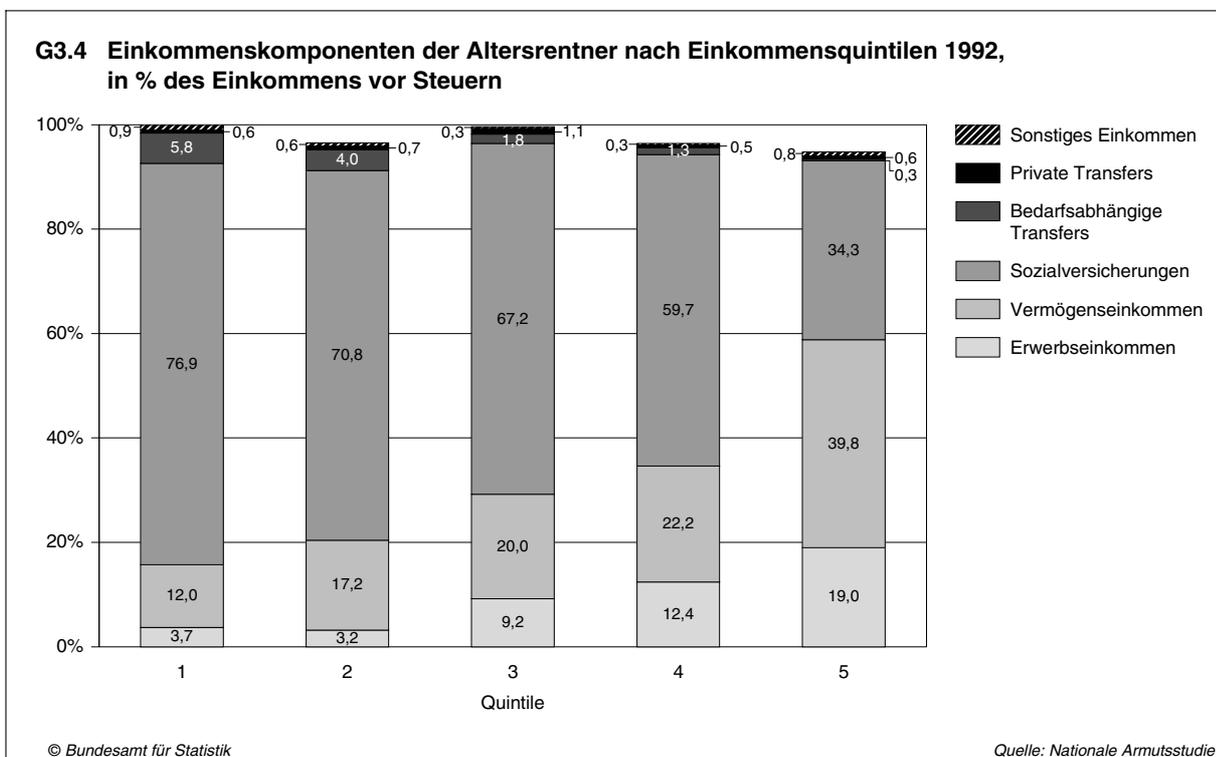
Tabelle 3.3 gibt einen Überblick über die Einkommenszusammensetzung der Gesamtbevölkerung nach fünf Einkommensklassen (Quintile). Grundsätzlich ist das Erwerbseinkommen in allen Quintilen die wichtigste Einkommenskomponente. Auffallend ist jedoch, dass sich das unterste und oberste Einkommensquintil deutlich von den drei mittleren Einkommensklassen unterscheiden. Im obersten Einkommensquintil spielt das Kapitaleinkommen eine grosse Rolle (15%) hingegen ist das Transfereinkommen unbedeutend (8%). Im untersten Einkommensquintil wird erheblich mehr Transfereinkommen bezogen, nämlich 32%; in den drei mittleren Einkommensklassen variiert der Anteil des Transfereinkommens zwischen 13% und 17%. Bei den Sozialversicherungen ist die AHV für den Hauptteil des Unterschiedes verantwortlich (20% im untersten Einkommensquintil gegenüber 4%-10% in den mittleren und oberen Einkommensklassen). Ein entgegengesetztes Muster findet man bei den Pensionskassen, wo die mittleren Einkommensquintile den höchsten Anteil aufweisen (4%) und die untersten Einkommensklasse den niedrigsten (2%). Die bedarfsabhängigen Sozialleistungen sind in der untersten Einkommensklasse deutlich höher, der Anteil am Einkommen ist aber mit 3% relativ gering. Auch die privaten Unterstützungsleistungen orientieren sich an der Bedürftigkeit. Ihr Anteil am Einkommen im untersten Quintil übertrifft mit 4% den Anteil der bedarfsabhängigen staatlichen Sozialtransfers.



<sup>28</sup> Wir lehnen uns bei der Berechnung an die Folgeuntersuchung über die AltersrentnerInnen von Leu et al. 1998 an. Entsprechend wurde das Kapitaleinkommen netto, d.h. nach Abzug der Schuldzinsen errechnet. Dies erklärt die leichten Unterschiede im Vergleich zu den in der nationalen Armutsstudie angegebenen Werten (vgl. Tabelle 5.1. in Leu et al. 1997: 363).

Die genauere Aufschlüsselung der Einkommenskomponenten nach Personen im erwerbsfähigen Alter und Rentnerinnen bzw. Rentnern findet sich in den Grafiken 3.3 und 3.4. Bei den erwerbsfähigen Personen (Grafik 3.3) bildet das Erwerbseinkommen den weitaus grössten Einkommensanteil in allen Einkommensklassen. Den mit 85% niedrigsten Anteil weist dabei das oberste Einkommensquintil auf und nicht etwa das unterste wie man ausgehend von der oben geführten Diskussion bezüglich des Vorhandenseins von Erwerbseinkommen (vgl. Grafik 3.1) annehmen könnte. Mit anderen Worten: Zwar beziehen nur ca. 75% der Haushalte im untersten Einkommensquintil überhaupt Erwerbseinkommen, doch sichert dieses durchschnittlich 91% aller Einkommensbeträge, die diesen Haushalten zur Verfügung stehen. Staatliche Transfers belaufen sich im untersten Einkommensquintil auf durchschnittlich 9% und private Transfers auf 4%. Im Vergleich zu den mittleren und oberen Einkommensklassen sind die Sozialversicherungsleistungen für die Einkommenssicherung in der untersten Einkommensklasse nur unwesentlich wichtiger (7% gegenüber 5-6%). Hin- gegen gibt es deutliche Unterschiede bei den privaten Transfers und den bedarfsabhängigen Sozialleistungen (zusammen 7% im untersten Quintil), die in den oberen Einkommens- klassen kaum ins Gewicht fallen. Die dem untersten Quintil zur Verfügung stehenden Ein- kommensmittel werden in erheblichem Ausmass (6%) durch Schuldzinsen (negatives Vermögenseinkommen) geschmälert. Damit wird der oben genannte hohe Anteil der Kapitaleinkommensbezüger in den unteren Einkommensklassen (von ca. 50%) deutlich relativiert. Betragsmässig sind Kapitaleinkommen wie erwartet ausschliesslich im obersten Einkommensquintil von Bedeutung – sie belaufen sich dort auf 11% des Gesamteinkommens.

Auch bei den Altersrentnern unterscheiden sich die Befunde der betragsbezogenen Analyse der Einkommenskomponenten teilweise von den Resultaten zum Vorkommen. Wie Grafik 3.4 verdeutlicht, ist die betragsmässige Bedeutung der Sozialversicherungen in den unteren vier Einkommensklassen (60-77%) ungleich grösser als im obersten Quintil (34%) –



wie bereits erläutert, konnten bezüglich des Vorhandenseins dieser Einkommenskomponente keine Unterschiede festgestellt werden (vgl. oben Grafik 3.2). Dafür ist das Kapitaleinkommen in der obersten Einkommenskategorie wesentlich wichtiger: Mit 40% (gegenüber 12% in der untersten und 17%-22% in den mittleren Einkommensgruppen) liegt der Anteil gar höher als derjenige der Sozialversicherungsleistungen. Im Übrigen bestätigen sich die Ergebnisse zum Vorhandensein der verschiedenen Einkommenskomponenten: 1) Die Bedeutung des Erwerbseinkommens steigt mit zunehmender Einkommensklasse; 2) die bedarfsabhängigen Sozialleistungen fallen hauptsächlich in den untersten zwei Quintilen an, wobei der Anteil mit 6% bzw. 4% insgesamt relativ gering bleibt.

### 3.3 Zusammenfassung und Ausblick

Insgesamt beziehen über 90% der Rentnerhaushalte und ca. 30% der Nicht-Rentnerhaushalte irgendwelche staatliche Transfers. Der durchschnittliche betragsmässige Anteil des Transfereinkommens am Gesamteinkommen beträgt 14%. Die Bedeutung staatlicher und privater Transfers für die Einkommenssicherung variiert dabei erheblich zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen und zwischen den Einkommensklassen. Eine entscheidende, einkommenssichernde Funktion hat das Transfereinkommen bei den untersten Einkommensklassen, bei den Rentnerhaushalten und bei den Alleinerziehenden. So decken im untersten Einkommensquintil die Transferleistungen gegen einen Drittel des gesamten Einkommens ab. Dies deutet auf eine entsprechend hohe Wirksamkeit der staatlichen Sozialleistungen bei den am stärksten armutsgefährdeten Haushalten hin. Die verschiedenen Zweige der Sozialen Sicherung tragen allerdings in sehr unterschiedlichem Ausmass zu dieser materiellen Integration bei. Während die AHV und die bedarfsabhängigen Transfers Haushalte mit niedrigen Einkommen begünstigen, lässt sich eine solche Tendenz bei den übrigen Sozialversicherungen, insbesondere bei der beruflichen Vorsorge, nicht feststellen. In den nachfolgenden Abschnitten befassen wir uns deshalb eingehender mit der Wirksamkeit der bedarfsabhängigen Transfers zur Armutsbekämpfung und den Verteilungseffekten auf der Ebene der einzelnen Sozialleistungstypen.

## 4 Armut Vor- und Nachtransfer bedarfsabhängiger Sozialleistungen

In diesem Abschnitt interessieren wir uns für die Wirksamkeit der bedarfsabhängigen Sozialleistungen als Mittel der Armutsbekämpfung. Wir nehmen an, dass die Ausrichtung dieser Sozialleistungen zu einer bedeutenden Verringerung von Armutsquote und Armuts-lücke führt. Das Ausmass der Reduktion der Armut gemessen anhand der beiden Armuts-indikatoren lässt sich als Wirkung der bedarfsabhängigen Transfers interpretieren. Die Be-rechnungen werden sowohl für die Gesamtbevölkerung als auch für spezifische Bedarfs-gruppen durchgeführt.

Es interessieren vor allem drei Fragen:

- Wie gross ist das Ausmass der Armutsreduktion durch bedarfsabhängige Sozialleistungen insgesamt?
- Welchen Beitrag leisten die einzelnen Sozialleistungstypen zur Armutsreduktion?
- Welche Bevölkerungs- und Bedarfsgruppen profitieren von den staatlichen bedarfsab-hängigen Transfers und in welchem Ausmass?

### 4.1. Vor- und Nachtransfer-Armut im Vergleich: Ein Überblick

Die in unserer Untersuchung erfassten bedarfsabhängigen Sozialleistungen können den folgenden Leistungstypen zugeordnet werden:

- die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV
- die Sozialhilfe
- die Verbilligung von Krankenversicherungsprämien
- die Arbeitslosenhilfe, Mietzinszuschüsse und andere kantonale und kommunale Beihil-fen. Alle personenbezogenen Beträge wurden für das Jahr 1992 zusammengefasst.

**Tabelle 4.1: Armutsquote und Armuts-lücke vor und nach Transfer bedarfsabhängiger Sozialleistungen in der Gesamtbevölkerung 1992**

	SKOS-Grenze <sup>a</sup>		EL- Grenze <sup>b</sup>	
	Armutsquote (%)	Armuts-lücke (Fr./Mt.)	Armutsquote (%)	Armuts-lücke (Fr./Mt.)
nach Transfer	5,6	566	9,8	559
vor Transfer	7,0	622	11,2	630
Differenz <sup>c</sup>	1,4	56	1,4	71

(N=6079)

<sup>a</sup> Untere Armuts-grenze nach SKOS 1992: 980 Fr. pro Monat für den Einpersonenhaushalt (ohne Wohnkosten und Krankenkassenprämien)

<sup>b</sup> Obere Armuts-grenze nach Richtlinien zu den Ergänzungsleistungen: 1285 Fr. pro Monat für den Einpersonenhaushalt (ohne Wohnkosten und Krankenkassenprämien)

<sup>c</sup> Differenz in Prozentpunkten bei der Armutsquote, in Franken pro Monat bei der Armuts-lücke

Tabelle 4.1 zeigt die Wirkung der bedarfsabhängigen Sozialleistungen auf das Ausmass der Armut in der Gesamtbevölkerung. Aufgrund der Unterstützungsbeiträge sinkt die Armutsquote von 7% auf 5,6% bei Annahme der SKOS-Grenze und von 11,2% auf 9,8% bei Annahme der EL-Grenze. Die Sozialtransfers verringern die Armutsquote bei beiden Armutsgrenzen somit um 1,4 Prozentpunkte. Die durchschnittliche Differenz des Einkommens der armen Bevölkerung von der Armutsschwelle (Armutslücke) wird ebenfalls geringer. Durch die Auszahlung von bedarfsabhängigen Unterstützungsleistungen wird die Armutslücke um Fr. 56.– pro Monat bei der unteren und um Fr. 71.– pro Monat bei der oberen Armutsschwelle reduziert. Damit reduziert sich die Armutslücke im Schnitt um 10%. Insgesamt bleibt aber auch nach dem Transfer bedarfsabhängiger Sozialleistungen eine erstaunlich hohe Armutsquote und Armutslücke bestehen.

Die Wirksamkeit der bedarfsabhängigen Sozialleistungen muss aus dieser Optik deshalb als beschränkt eingestuft werden. Die Leistungen wirken offenbar nur sehr selektiv. Dies bedeutet, dass die bedarfsabhängigen Unterstützungsleistungen nicht an die gesamte Armutsbevölkerung gelangen. Die Hauptursache dafür dürfte der hohe Anteil des Nicht-Bezugs von Sozialleistungen sein, auf den bereits die nationale Armutsstudie hingewiesen hat. Leu et al. schätzen eine Nicht-Bezugsquote<sup>29</sup> von 86% bei der Sozialhilfe im engeren Sinn. Bei dieser Quote sind andere bedarfsabhängige kommunale und kantonale Leistungen aber nicht eingerechnet. Aber auch unter Berücksichtigung dieser Leistungen beziffern die Autoren die Nicht-Bezugsquote auf 45%. Bei den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV beträgt die Nichtbezugsquote 34%<sup>30</sup>. Im Unterschied zu den Ergänzungsleistungen gibt es für die Sozialhilfe keinen einklagbaren Rechtsanspruch auf ein bestimmtes Existenzminimum, doch hat das Bundesgericht in seinem Urteil von 1995 ein ungeschriebenes verfassungsmässiges Recht auf soziale Existenzsicherung anerkannt.

Die geringe Wirksamkeit der Sozialleistungen bezüglich der Armutsquote kann auch damit zusammenhängen, dass die Beiträge nicht genügend hoch sind, um das Einkommen bis an die Armutsschwelle anzuheben (partieller Nichtbezug) oder damit, dass die Auszahlung erst zeitlich später erfolgt (temporärer Nichtbezug). Vermutlich variiert die Wirksamkeit nach verschiedenen Leistungstypen und Bedarfsgruppen oder nach Gemeindetypen. Darauf soll im Folgenden genauer eingegangen werden.

## **4.2 Die Wirksamkeit der einzelnen Leistungstypen bezüglich Armutsquote und Armutslücke**

Wie wirksam sind die einzelnen bedarfsabhängigen Sozialleistungen? Untersucht werden die Armutsindikatoren vor und nach dem Transfer jeweils einer Leistung. Es muss jedoch berücksichtigt werden, dass sich einzelne Sozialleistungen an bestimmte Bedarfsgruppen richten: So werden Ergänzungsleistungen zur AHV nur an AHV-Bezügerinnen und -Bezüger, die Ergänzungsleistungen zur IV nur an IV-Bezügerinnen und -Bezüger ausbezahlt. Die Sozialhilfe kennt keine spezifische Zielgruppe. Diese Unterstützung beziehen vor allem Personen im erwerbsfähigen Alter. Rentnerinnen und Rentner haben Anrecht auf Sozialhilfe, wenn die gewährten Altersbeihilfen nicht ausreichen, um die Lebenshaltungskosten zu decken. Dies trifft v.a. bei Aufhalten in Heimen zu. Die Sozialhilfe übernimmt hier den Restbedarf<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> Nicht-Bezugsquote: Anteil der Anspruchsberechtigten ohne Leistungsbezug an den Anspruchsberechtigten insgesamt.

<sup>30</sup> Vgl. Leu et al. 1997: 191f.

<sup>31</sup> Dies hängt jedoch von den kantonalen Dispositionen bezüglich der zusätzlichen Altersbeihilfen ab.

In Anbetracht der gruppenspezifischen Ausrichtung gewisser Leistungen wurde die Stichprobe nach Altersgruppen – Rentnerinnen und Rentner (über 62 Jahre bei Frauen bzw. 65 Jahre bei Männern) und Personen im erwerbsfähigen Alter (20 bis 62/65 Jahre) – aufgeteilt. Auf eine separate Darstellung für die Gruppe der IV-Bezügerinnen und -Bezüger wurde wegen der geringen Fallzahl verzichtet<sup>32</sup>.

Beim Vergleich der Tabellen 4.2 (für die Rentner/-innen) und 4.3 (für die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter) fällt auf, dass die Wirksamkeit der bedarfsabhängigen Sozialleistungen bei den Rentner/-innen grösser ist. Trotz einer bedeutend höheren Vortransfer-Armut sinkt die Armutsquote bei den Rentner/-innen nach Transfers auf einen tieferen Stand als bei der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (von 8,7% auf 3,6% und von 13% auf 9,6%). Ausschlaggebend für den Rückgang der Armutsquote sind vor allem die Ergänzungsleistungen.

**Tabelle 4.2: Armutsquoten der Rentner vor und nach Transfer bedarfsabhängiger Sozialleistungen 1992 (in %)**

	Armutsquoten in %		Differenz in Prozentpunkten	
	SKOS-Grenze <sup>a</sup>	EL-Grenze <sup>b</sup>	SKOS	EL
<b>nach Transfer</b>	<b>3,6</b>	<b>9,6</b>		
<b>vor Transfer</b>	<b>8,7</b>	<b>13,0</b>	<b>5,1</b>	<b>3,4</b>
ohne Transfer von Sozialhilfe	3,6	9,6	0	0
ohne Transfer von AHV-Ergänzungsleistungen	7,4	12	3,8	2,4
ohne Transfer von Krankenversicherungsprämien	4,3	10,5	0,6	0,6
ohne Transfer anderer Leistungen	3,6	9,6	0,0	0,0
(N=1841)				
<sup>a</sup> Untere Armutsgrenze 1992 nach SKOS: 980 Fr. pro Monat für den Einpersonenhaushalt (ohne Wohnkosten und Krankenkassenprämien)				
<sup>b</sup> Obere Armutsgrenze 1992 nach Richtlinien zu den Ergänzungsleistungen: 1285 Fr. pro Monat für den Einpersonenhaushalt (ohne Wohnkosten und Krankenkassenprämien)				

**Tabelle 4.3: Armutsquoten der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter vor und nach Transfer bedarfsabhängiger Sozialleistungen 1992 (in %)**

	Armutsquoten in %		Differenz in Prozentpunkten	
	SKOS-Grenze <sup>a</sup>	EL-Grenze <sup>b</sup>	SKOS	EL
nach Transfer	5,9	9,9		
vor Transfer	6,7	10,9	0,8	1,0
ohne Transfer von Sozialhilfe <sup>c</sup>	6,2	10,2	0,3	0,3
ohne Transfer von Krankenversicherungsprämien	6,0	10,0	0,1	0,1
ohne Transfer von IV-Ergänzungsleistungen	6,0	10,0	0,1	0,1
ohne Transfer von Stipendien	6,0	9,9	0,1	0,0
ohne Transfer anderer Leistungen	5,9	9,9	0,0	0,0
(N=4238)				
<sup>a</sup> Untere Armutsgrenze 1992 nach SKOS: 980 Fr. pro Monat für den Einpersonenhaushalt (ohne Wohnkosten und Krankenkassenprämien)				
<sup>b</sup> Obere Armutsgrenze 1992 nach Richtlinien zu den Ergänzungsleistungen: 1285 Fr. pro Monat für den Einpersonenhaushalt (ohne Wohnkosten und Krankenkassenprämien)				
<sup>c</sup> Inkl. Arbeitslosenhilfe, welche in gewissen Kantonen Teil der Sozialhilfe ist.				

<sup>32</sup> Anzahl IV-Fälle in der Stichprobe: N=179.

Dieser Leistungstyp führt zu einer Reduktion der Armutsquote um 3,8 Prozentpunkte bei der unteren und um 2,4 Prozentpunkte bei der oberen Armutsschwelle (vgl. Tabelle 4.2).

Der Vergleich der einzelnen Leistungstypen zeigt, dass in der Teilstichprobe der Rentner/-innen die Ergänzungsleistungen den grössten Effekt haben. Bei der erwerbsfähigen Bevölkerung bildet die Sozialhilfe den wichtigsten Leistungstyp. Der Armutsreduktionseffekt<sup>33</sup> beträgt hier aber lediglich 0,3 Prozentpunkte. Das bedeutet, dass nur 5% der Armen aufgrund des Bezugs von Sozialhilfe die Armutsschwelle zu überwinden vermögen. An dieser Stelle muss daran erinnert werden, dass die Bezugsberechtigung für Sozialhilfe und damit auch der Effekt der Armutsreduktion nur annähernd berechnet werden kann. Hinzu kommt, dass nur ein kleiner Teil der Personen, welche aufgrund des tiefen Äquivalenzeinkommens unter der Armutsschwelle liegen und damit bezugsberechtigt wären, auch um Sozialhilfeunterstützung nachfragt (vgl. auch die ausführliche Diskussion in Abschnitt 6.3.2).

In den Tabellen 4.2 und 4.3 sind die Armutslücken nicht ausgewiesen. Sie wurden für die verschiedenen Gruppen einzeln errechnet. Durch die Auszahlung der Ergänzungsleistungen wird in der Gruppe der Rentner/-innen eine deutliche Verringerung der Armutslücke erreicht, wenn die obere Armutsschwelle als Referenz genommen wird: Diese nimmt um Fr. 32.– pro Monat auf Fr. 350.– pro Monat ab. Bezüglich der unteren Armutsgrenze lässt sich jedoch keine Reduktion der Armutslücke feststellen, obwohl die Armutsquote um 3,4 Prozentpunkte abgenommen hat. Auch innerhalb der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter bewirken die Sozialhilfebeiträge keine nennenswerte Reduktion der Armutslücke. Bei Berücksichtigung der oberen Armutsgrenze sinkt der Wert von Fr. 599.– pro Monat auf Fr. 581.– pro Monat, bei der unteren Armutsgrenze von Fr. 589.– pro Monat auf Fr. 584.– pro Monat. Gerade in Bezug auf die SKOS-Armutsgrenze hätte eine grössere Annäherung der durchschnittlichen Abweichung des Einkommens der Armen von der Armutsschwelle erwartet werden müssen.

Die relativ geringe Auswirkung der Sozialhilfe auf die Armutsindikatoren der erwerbsfähigen Bevölkerung lässt sich damit erklären, dass nur ganz bestimmte Bedarfsgruppen unterstützt werden und/oder um Hilfe nachsuchen. Dies zeigt sich auch bei der folgenden Analyse der Bedarfsgruppen. Ein weiterer Grund dafür ist die bereits erwähnte hohe Dunkelziffer, d.h. der Nichtbezug von Sozialhilfe obgleich darauf ein Anrecht bestünde. Möglich wäre auch, dass sich die Bemessung von Sozialhilfe nicht an den SKOS-Richtsätzen, sondern an einem niedrigerem Leistungsniveau orientiert. Allerdings müsste sich in diesem Fall zumindest die Armutslücke verringern – was gerade nicht zutrifft. Schliesslich könnte der Armutsreduktionseffekt der Sozialhilfe mit unseren Daten auch unterschätzt werden aufgrund der methodisch bedingten Berechnungsprobleme und Ungenauigkeiten bei der Bestimmung der Armutsschwelle.

Als Fazit lässt sich folgendes festhalten:

- Rentnerinnen und Rentner sind überdurchschnittlich stark von der Vortransfer-Armut betroffen. Gleichzeitig ist aber die Wirksamkeit der Ergänzungsleistungen vergleichsweise hoch. Entsprechend wird die prekäre Situation der Rentner/-innen entschärft.
- Die Wirksamkeit der Sozialhilfe bezüglich der Armutsreduktion auf der Ebene der erwerbsfähigen Bevölkerung als ganzes ist gering – dies schliesst aber nicht aus, dass der Effekt bei spezifischen Bevölkerungsgruppen grösser ist.

<sup>33</sup> Damit ist der Einfluss bedarfsabhängiger Transfers auf die Armutsquote und die Armutslücke gemeint.

### 4.3 Auswirkung der Sozialtransfers auf spezifische Bedarfsgruppen

Der folgende Abschnitt befasst sich mit der Frage, wie sich die bedarfsabhängigen Unterstützungsleistungen auf die spezifischen Bezügergruppen auswirken. Es wird untersucht, in welchen sozialen Gruppen die Armutsquoten am stärksten reduziert werden und wo die Armutslücken am geringsten sind.

Zu diesem Zweck wird die Armutsquote vor, respektive nach Transfers bedarfsabhängiger Leistungen nach sozioökonomischen Faktoren analysiert. Die Tabellen stellen die Armutsquoten und Armutslücken für die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter und die Rentner/-innen getrennt dar. Bei der ersten Gruppe werden die Ergebnisse gemäss den SKOS-Richtlinien (*untere Armutsgrenze*) und gemäss des EL-Grenzwertes (*obere Armutsgrenze*) ausgewiesen. Die Interpretation stützt sich auf die Auswirkungen der Sozialtransfers nach SKOS-Grenzwerten, da diese für die Bemessung der Sozialhilfe bestimmend sind. Bei der Gruppe der Rentner/-innen wird nur die obere Armutsgrenze berücksichtigt, da für diese Unterstützungen die obere Grenze massgebend ist.

Tabelle 4.4 zeigt, in welchen Bedarfsgruppen bei der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter die Verringerung der Armutsquote am grössten ist und wie sich die Armutslücke verändert. In Bezug auf die untere Armutsschwelle ist der Effekt – in absteigender Folge – bei den Erwerbslosen (5,9 Prozentpunkte bzw. Reduktion der Armutsquote um 32%), den Alleinerziehenden (5 Prozentpunkte bzw. Reduktion der Armutsquote um 31%) und den Geschiedenen (4,3 Prozentpunkte bzw. Reduktion der Armutsquote um 33%) am grössten. Diese Gruppen weisen vor dem Transfer der bedarfsabhängigen Sozialleistungen auch den höchsten Anteil Armer auf<sup>34</sup>. In deutlich geringerer Masse werden Familien mit 3 und mehr Kindern, die Nicht-Erwerbstätigen<sup>35</sup> (je 1,3 Prozentpunkte oder Reduktion der Armutsquote um 15%) und die Alleinlebenden (1,8 Prozentpunkte bzw. Reduktion der Armutsquote um 16%) unterstützt. Die Differenzierung nach Geschlecht, Altersgruppe, Sprachregion und Nationalität ergibt keine nennenswerte Armutsreduktion (weniger als 1 Prozentpunkt). Hingegen bestätigt sich das bereits von Leu et al. beschriebene unterschiedliche Betroffenheitsmuster: Eine überdurchschnittliche Armutsquote findet sich bei jüngeren Altersgruppen, bei Ausländerinnen und Ausländer, in der Romandie und im Tessin.

Diese Befunde deuten darauf hin, dass die Unterstützungsleistungen tatsächlich die besonders stark von Armut betroffenen Gruppen erreichen. Die hohe Wirksamkeit auf der Ebene von spezifischen Bedarfsgruppen muss allerdings relativiert werden: Die im Vergleich zu anderen soziodemographischen Gruppen höhere Armutsquote wird nicht eliminiert, sondern nur reduziert. Dies geht aus den signifikanten Unterschieden zwischen den Armutsquoten der einzelnen Bedarfsgruppen hinsichtlich der Nachtransfer-Armut hervor. Diejenigen Gruppen, die vor den Transferleistungen die höchsten Armutsquoten aufwiesen, zählen auch nach Berücksichtigung der Sozialtransfers zu den Gruppen mit dem höchsten Armutsrisiko: Erwerbslose, Alleinerziehende, Alleinlebende und Geschiedene. Im Vergleich zu den anderen soziodemographischen Gruppen haben sich jedoch die Unterschiede zwischen den Armutsquoten etwas verringert.

<sup>34</sup> Es muss immer bedacht werden, dass sich die Gruppen nicht gegenseitig ausschliessen. Bei den Alleinerziehenden beispielsweise sind 66% geschieden/getrennt und 9% sind erwerbslos.

<sup>35</sup> Damit sind Frühpensionierte, Invalide oder Hausfrauen gemeint.



Der Transfer von bedarfsabhängigen Sozialleistungen bewirkt bei den verschiedenen Bedarfsgruppen auch eine Verringerung der Armutslücke. Dieser Effekt ist für diejenigen Gruppen, die von einer stärkeren Reduktion der Armutsquote profitieren, im Allgemeinen grösser: bei den Geschiedenen verringert sich die durchschnittliche Armutslücke um Fr. 193.– bzw. 25% hinsichtlich der unteren Armutsschwelle und um Fr. 149.– bzw. 22% bezüglich der oberen Armutsschwelle, bei den Erwerbslosen um Fr. 172.– (20%) und Fr. 144.– (19%), bei den Alleinlebenden um Fr. 127.– (16%) und Fr. 124.– (14%) und bei den Alleinerziehenden um Fr. 97.– (13%) und Fr. 95.– (14%). Diese vier Bedarfsgruppen weisen auch die stärkste Verringerung der Armutsquote auf. Dieser Sachverhalt ist deshalb erwähnenswert, weil zwischen Armutsquote und Armutslücke grundsätzlich kein Zusammenhang zu erwarten ist. Die Korrelation zwischen Armutsquote und Armutslücke gilt denn auch nicht für alle Gruppen. So reduziert sich die Armutsquote bei Ausländerinnen und Ausländern bezüglich der unteren Armutsschwelle überdurchschnittlich (Fr. 76.– oder 13%), obgleich sich deren Armutsquote nur unwesentlich verringert.

Tabelle 4.5 zeigt die Vor- und Nachtransfer-Armut nach sozioökonomischen Merkmalen bei den Altersrentner/-innen. Als Schwellenwert zur Bestimmung der Armut wurde die obere Armutsgrenze gewählt. Bei den Rentner/-innen bewirken die bedarfsabhängigen Sozialleistungen eine Reduktion der Armutsquote um 3,4 Prozentpunkte – dies entspricht einer Verringerung um 26%. Der Effekt ist bei alleinstehenden und älteren Frauen besonders gross. Die Armutsquote vor Transfer ist in dieser Gruppe etwas höher. Dies könnte mit einer geringeren Altersrente zu tun haben, welche durch das Fehlen der Leistun-

**Tabelle 4.5: Armutsquote und Armutslücke der Rentner vor und nach Transfer bedarfsabhängiger Sozialleistungen 1992**

	obere Armutsgrenze (EL)					
	Armutsquote in %		Differenz	Armutslücke in Fr./Mt.		Differenz
	vor Transfers	nach Transfers		vor Transfers	nach Transfers	
<b>Rentner</b>	<b>13</b>	<b>9,6</b>	<b>-3,4</b>	<b>556</b>	<b>350</b>	<b>-206</b>
<b>Geschlecht</b>						
Weiblich	13,9	9,3	-4,6	581	352	-229
Männlich	11,3	9,9	-1,4	516	347	-169
<b>Altersgruppe</b>						
60-69	9,6**	7,5**	-2,1	553	342	-211
70-79	14,4	11	-3,4	556	363	-193
80 und mehr	16,8**	10,7	-5,7	453	339	-114
<b>Haushaltstyp</b>						
Alleinlebende	19,9**	13,2**	-6,7	635	368	-267
Paare ohne Kinder	9,5**	8,0**	-1,5	542	305	-237
<b>Sprachregion</b>						
Deutsch	9,0**	6,8**	-2,2	474	318	-156
Französisch	20,1**	13,4**	-6,7	589	368	-221
Italienisch	29,0**	25,7**	-3,3	744	412	-332
<b>Nationalität</b>						
Schweizerisch	11,6**	8,5**	-3,1	525	323	-202
Ausländisch	(34,4)	(27)	(-7,4)	(712)	(489)	(-223)

(N=1841)

Anmerkungen: Obere Armutsgrenze 1992 nach Richtlinien zu den Ergänzungsleistungen: 1285 Fr. pro Monat für den Einpersonenhaushalt (ohne Wohnkosten und Krankenkassenprämien)  
 Chi-Quadrat-Test: Abweichung des Gruppenmittelwertes vom gesamten Mittelwert (ohne Teilgruppe) Signifikanzniveau: Irrtumswahrscheinlichkeit < 5%: \*; Irrtumswahrscheinlichkeit < 1%:\*\*  
 In Klammern: Fallzahlen unter 20, Kategorien mit Fallzahlen unter 6 sind nicht mehr aufgeführt.

gen aus der zweiten Säule bedingt ist. Bei den Hochbetagten wird die Armutsquote dank der bedarfsabhängigen Sozialleistungen um 5,7 Prozentpunkte (bzw. um 35%) reduziert, bei den Alleinlebenden um 6,7 Prozentpunkte (bzw. um 34%). Allerdings überlappen sich diese Gruppen z.T. erheblich, da bei den Hochbetagten und den Alleinlebenden der Frauenanteil überdurchschnittlich hoch ist.

Im Weiteren weist die Gruppe der ausländischen Rentner/-innen, gemäss obigen Angaben, eine sehr hohe Vortransfer-Armut auf. Trotz einer Reduktion der Armutsquote um 7,4 Prozentpunkte bleibt in dieser Bevölkerungsgruppe immer noch ein sehr hoher Anteil Armer bestehen (27%). Dies deutet darauf hin, dass ein bedeutender Teil der Ausländer/-innen im Rentenalter keine genügende Altersversicherung hat. Drei Gründe dürften dafür ausschlaggebend sein: *Erstens* liegt das Lohnniveau der Ausländer/-innen generell tief. Entsprechend niedrig fallen unter diesen Umständen auch die Renten aus. *Zweitens* ist diese Gruppe zumeist erst im Verlaufe ihrer Erwerbstätigkeit in die Schweiz gekommen und konnte damit nicht die genügende Anzahl Beitragsjahre erreichen. *Drittens* sind die Renten aus den jeweiligen Heimatstaaten meist nicht an das hiesige Lebensniveau angepasst. Wegen zu geringer Fallzahlen lassen sich zu diesem Problemfeld allerdings keine statistisch gesicherten Aussagen machen. Leu et al. finden in ihrer Untersuchung ebenfalls eine deutlich tiefere Rentenhöhe bei ausländischen Rentnerinnen und Rentnern<sup>36</sup>.

#### 4.4 Zusammenfassung

Anhand der zwei Armutsindikatoren Armutsquote und Armutsücke haben wir den Vor- und Nachtransfer-Zustand verglichen. Es konnte gezeigt werden, dass die bedarfsabhängigen Unterstützungsleistungen insgesamt nur eine geringe Reduktion der Armutsquote und der Armutsücke zu bewirken vermögen. Entsprechend gering muss die *generelle* Wirksamkeit dieser Leistungen beurteilt werden.

Werden *spezifische* Bedarfsgruppen untersucht, zeigt sich jedoch ein differenzierteres Bild. Die auf die Alterspopulation ausgerichteten und vom Bund (mit)getragenen Ergänzungsleistungen zur AHV weisen eine vergleichsweise hohe Wirksamkeit auf. Mit Hilfe dieser Unterstützungsleistungen werden Armutsquote und Armutsücke substantiell reduziert. Besonders hervorzuheben ist, dass innerhalb der Rentnerpopulation die erheblichen alters- und geschlechtsspezifischen Armutsunterschiede durch die bedarfsabhängigen Transfers aufgehoben werden. Das in der nationalen Armutsstudie von Leu et al. gefundene Ergebnis, dass Altersrentner nicht überdurchschnittlich stark von Armut betroffen sind, kann somit auf die Effekte der bedarfsabhängigen Transfers zurückgeführt werden. Ohne Ergänzungsleistungen würde der Armutsanteil dieser Gruppe erheblich über dem gesamtschweizerischen Mittel liegen.

Dagegen können die bedarfsabhängigen Transfers für die im erwerbsfähigen Alter befindlichen Bevölkerung, d.h. die Sozialhilfeleistungen, *insgesamt* nur eine geringe Wirkung entfalten. Lediglich auf der Ebene *spezifischer Bedarfsgruppen* lassen sich nennenswerte Effekte nachweisen. Es sind vor allem die alleinerziehenden Mütter und ihre Kinder, Erwerbslose und Geschiedene die dank den Sozialhilfeleistungen ihre Ressourcensituation deutlich verbessern können. Insofern, als diejenigen Bedarfsgruppen mit der höchsten Vortransfer-Armut auch am meisten von den Unterstützungsleistungen profitieren, kann von effizienten Transferleistungen gesprochen werden. Aber auch nach Gewährung von Sozial-

<sup>36</sup> Leu et al. 1998; diese Studie basiert auf der gleichen Datenbasis.

leistungen sind diese Bedarfsgruppen überdurchschnittlich stark von Armut betroffen. Über die Ursachen für die verhältnismässig geringe Wirksamkeit der Sozialhilfe im Vergleich zu den Ergänzungsleistungen können im Rahmen dieser Untersuchung keine gesicherten Erkenntnisse präsentiert werden. Zwei u.E. wesentliche Faktoren sind jedoch die hohe Nichtbezugsquote bei der Sozialhilfe und die fehlende Verbindlichkeit der SKOS-Richtlinien. Dies führt dazu, dass gar keine oder nicht genügend hohe Leistungen erbracht werden.

## 5 Räumliche Verteilung der Vor- und Nachtransfer-Armut<sup>37</sup>

Die Wirkungsanalyse der bedarfsabhängigen Unterstützungsleistungen für verschiedene Leistungstypen und Bedarfsgruppen vom vorangegangenen Abschnitt soll im Folgenden durch den Einbezug von Raumkriterien vertieft werden. Die räumliche Aufteilung erfolgt auf zwei Ebenen:

- 1) die Ebene der sieben Schweizer Grossregionen, die ihrerseits auf kantonalen Strukturen basieren,
- 2) die Ebene der Gemeinden, wobei auf der Grundlage eines Zentrum-Peripherie-Modells fünf Gemeindetypen unterschieden werden.

Wir nehmen an, dass sowohl zwischen Grossregionen/Kantonen als auch zwischen verschiedenen Strukturtypen auf Gemeindeebene bedeutende Einkommensdisparitäten bestehen. Da die Vergabe der bedarfsabhängigen Unterstützungsleistungen zu einem beträchtlichen Teil in die Kompetenz der Kantone und der Gemeinden fällt und diese zu einem grossen Teil auch die finanziellen Ressourcen aufbringen müssen, stellt sich die Frage nach allfälligen regionalen und kommunalen Unterschieden in der Wirksamkeit der Armutsbekämpfung. Welche Regionen und welche Gemeindetypen sind besonders erfolgreich in der Armutsreduktion? Wie im vorangegangenen Abschnitt untersuchen wir diese Frage mit einem Vergleich der Armutsquoten und Armutslücken vor und nach Transfer der bedarfsabhängigen Sozialleistungen. Auf Gemeindeebene soll auch der Frage nachgegangen werden, ob Gemeinden mit Zentrumsfunktionen, wie Kernstädte, stärker von der Vortransfer-Armut betroffen sind als andere Gemeindetypen<sup>38</sup>.

### 5.1 Regionale Unterschiede zwischen Vor- und Nachtransfer-Armut

Die Frage der regionalen Verteilung der Vor- und Nachtransfer-Armut wird auf der Grundlage der im Bundesamt für Statistik gebräuchlichen Grossregioneneinteilung untersucht. Es werden sieben Grossregionen unterschieden:

- 1) Région lémanique: Kantone Waadt, Wallis, Genf
- 2) Espace Mittelland: Kantone Bern, Freiburg, Solothurn, Neuenburg, Jura
- 3) Nordwestschweiz: Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Aargau
- 4) Kanton Zürich
- 5) Ostschweiz: Kantone Glarus, Schaffhausen, Appenzell A.Rh., Appenzell I.Rh., St. Gallen, Graubünden, Thurgau

<sup>37</sup> Die in Abschnitt 5.2 präsentierten Auswertungen für Stadt und Kanton Zürich wurden im Auftrag des Ressorts Sozialstatistik/Sozialberichterstattung des Sozialdepartementes der Stadt Zürich erstellt.

<sup>38</sup> Mit dem Begriff der Kernstädte bezeichnen wir die grossstädtischen Zentrumsgemeinden; in der Schweiz gehören die Städte Zürich, Genf, Basel, Bern und Lausanne dazu.

6) Zentralschweiz: Kantone Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Zug

7) Kanton Tessin

Bei der Interpretation der Ergebnisse ist allerdings zu berücksichtigen, dass sich diese Regionenaufteilung mit Ausnahme der beiden Kantone Zürich und Tessin (Regionen 4 und 7) nicht mit den auf kantonaler Ebene verankerten institutionellen Strukturen der Armutsbekämpfung deckt. Eine feinere Aufgliederung nach Kantonen ist jedoch aus Gründen der Stichprobengrösse nicht möglich.

Ausgangspunkt unserer Überlegungen sind wiederum die Ergebnisse der nationalen Armutsstudie zur räumlichen Verteilung der Nachtransfer-Armut<sup>39</sup>. Die Studie fand deutliche Unterschiede in der Nachtransfer-Armut zwischen den Sprachregionen: Die französisch- und italienischsprachige Schweiz weisen eine höhere Armutsbetroffenheit auf als die Deutschschweiz. Ein ähnliches Muster zeigte sich bei den geographischen Grossregionen: Überdurchschnittliche Betroffenheit in der Süd- und Westschweiz; unterdurchschnittliche Betroffenheit v.a. im Kanton Zürich, aber auch in der Nordostschweiz, Zentralschweiz und der Nordwestschweiz (ohne Kanton Bern).

Ogleich wir in unserer Studie eine etwas andere Regionengliederung verwenden, bestätigen die in Tabelle 4.1 aufgeführten Armutsmasse im Wesentlichen diesen Sachverhalt. Statistisch gesicherte überdurchschnittliche Armutsquoten weisen die Région lémanique und der Kanton Tessin auf. Dies gilt für die Nach- und Vortransfer-Armut und zwar unabhängig von Armutsgrenze und dem Stichprobentyp (Gesamtbevölkerung, Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter). Die Regionen Mittelland und Zentralschweiz weichen nur unwesentlich vom gesamtschweizerischen Durchschnitt ab. Signifikant tiefere Armutsquoten weisen der Kanton Zürich auf (sowohl bei der unteren wie der oberen Armutsgrenze), die Ostschweiz (nur bei der unteren Armutsgrenze) und die Nordwestschweiz (nur bei der oberen Armutsgrenze).

Lassen sich regionale Unterschiede in der Reduktion von Armut infolge der geleisteten bedarfsabhängigen Sozialtransfers erkennen? Auffallend ist, dass das Niveau der Armutsquote offenbar in keinem Zusammenhang mit dem Ausmass der Armutsreduktion steht. So weist der Kanton Zürich mit der niedrigsten Vortransfer-Armut (5% bzw. 7,1%) eine relativ hohe Armutsreduktion hinsichtlich der unteren wie der oberen Armutsgrenze auf (1,3 bzw. 1,7 Prozentpunkte). Auch in der Région lémanique gelingt es, die (überdurchschnittlich) hohe Armutsquote erheblich zu verringern (um 2 bzw. 2,7 Prozentpunkte). Dies gilt aber nicht für die Nordwestschweiz und die Zentralschweiz, die im durchschnittlichen Armutsbereich rangieren, ihre Armutsquote aber deutlich weniger verringern können. Betrachtet man die obere Armutsgrenze, so liegt die Nordwestschweiz bezüglich der Vortransfer-Armut noch statistisch signifikant unterhalb der gesamtschweizerischen Armutsquote, während sich bezüglich Nachtransfer-Armut kein statistisch gesicherter Unterschied mehr nachweisen lässt. Der Kanton Tessin weist eine beträchtliche Armutsverringering bei der unteren, nicht aber bei der oberen Armutsschwelle auf.

Das Ausmass der durchschnittlichen Armutslücke vermindert sich infolge der bedarfsabhängigen Sozialleistungen in allen Regionen – allerdings mit erheblichen regionalen Unterschieden. Überdurchschnittlich gross ist die Armutsreduktion in den Kantonen Tessin (Fr. 95.– bzw. Fr. 116.–) und Zürich (Fr. 77.– bzw. Fr. 98.–) sowie in der Nordwestschweiz bei

<sup>39</sup> Vgl. Leu et al. 1997: 135-139.

**Tabelle 5.1: Armutsquoten und Armutslücken nach Grossregionen der Schweiz 1992**

	Armutsquote gesamte Bevölk. (%)			Armutsquote gesamte Bevölk. (Fr.)			Armutsquote Personen im Erwerbsalter (%)			Armutsquote Personen im Erwerbsalter (Fr.)		
	Vor Transfer	Nach Transfer	Differenz	Vor Transfer	Nach Transfer	Differenz	Vor Transfer	Nach Transfer	Differenz	Vor Transfer	Nach Transfer	Differenz
<b>Untere Armutsgrenze (SKOS)</b>												
Ganze Schweiz	7,0	5,6	-1,4	622	566	-56	6,7	5,9	-0,8	631	584	-47
1 Région lémanique	9,1**	7,1*	-2,0	703	657	-46	8,2*	7,5*	-0,7	711	676	-35
2 Mittelland	7,4	6,0	-0,6	559	501	-58	7,3	6,6	-0,7	564	518	-46
3 Nordwestschweiz	5,5	4,3	-1,2	688	642	-46	5,3	4,7	-0,6	684	642	-42
4 Zürich	5,0**	3,7**	-1,3	566	489	-77	4,8*	3,9**	-0,9	565	488	-77
5 Ostschweiz	5,0*	3,8*	-1,2	760	731	-29	5,3	4,0*	-1,3	822	790	-32
6 Zentralschweiz	7,0	6,5	-0,5	539	477	-62	7,1	6,9	-0,2	556	492	-64
7 Tessin	16,1**	12,6**	-3,5	562	477	-85	13,6**	12,7**	-0,9	542	501	-41
<b>Obere Armutsgrenze (EL)</b>												
Ganze Schweiz	11,2	9,8	-1,4	630	559	-71	10,9	9,9	-1,0	643	596	-47
1 Région lémanique	14,4**	11,7*	-2,7	712	641	-71	13,5**	11,7*	-1,8	785	687	-98
2 Mittelland	11,5	10,2	-1,3	606	532	-74	11,1	10,1	-1,0	638	589	-49
3 Nordwestschweiz	8,6*	7,9	-1,7	660	530	-130	8,6*	8,3	-0,3	671	613	-58
4 Zürich	7,1**	5,4**	-0,7	676	578	-98	6,9**	5,5**	-1,4	683	593	-90
5 Ostschweiz	10,5	9,7	-0,8	529	507	-22	11,1	10,4	-0,7	546	522	-24
6 Zentralschweiz	11,3	10,7	-0,6	586	525	-61	11,3	11,0	-0,3	598	554	-44
7 Tessin	23,1**	21,8**	-1,3	631	515	-116	21,2**	20,5**	-0,7	590	553	-37

Anmerkungen: Auswertungen basieren auf gewichteten Daten; Kollektivhaushalte sind aus der Stichprobe ausgeschlossen; Stichprobengrösse (ungewichtet), gesamte Bevölkerung: N=6079, Bevölkerung im Erwerbsfähigen Alter: N=4238. Signifikanzniveau: Vierfelder Chi-Quadrat-Test der Merkmalshäufigkeiten der betrachteten Teilgruppe im Vergleich zur gesamten Bevölkerung (ohne die betrachtete Gruppe), Irrtumswahrscheinlichkeit <5%.\*; Irrtumswahrscheinlichkeit <1%:\*\*.

der oberen Armutsgrenze (Fr. 130.–) – äusserst bescheiden aber in der Ostschweiz (Fr. 29.– bzw. Fr. 22.–). Der Umfang der Armutsreduktion, aber auch das Ausmass der Armutslücke sind dabei unabhängig von der Höhe der Armutsquote.

## 5.2 Unterschiede zwischen Gemeindetypen

Die Armutsbetroffenheit unterschiedlicher Gemeindetypen wurde bereits in der nationalen Armutsstudie untersucht – wie bei den Regionen aber nur bezüglich der Nachtransfer-Armut. Die Studie verwendete hierzu die achtstufige Gemeindetypologie des Bundesamtes für Statistik<sup>40</sup>, die zwischen folgenden Strukturtypen unterscheidet:

- 1) Zentren
- 2) suburbane Gemeinden
- 3) periurbane und reiche Gemeinden
- 4) ländliche Pendlergemeinden
- 5) industriell-tertiäre Gemeinden
- 6) agrarisch-gemischte Gemeinden
- 7) agrarisch-periphere Gemeinden
- 8) touristische Gemeinden

Die nationale Armutsstudie kam zum Ergebnis, dass die (Nachtransfer-)Armutquoten in agrarisch-peripheren Gemeinden signifikant höher sind als in allen anderen sieben Gemeindetypen, unter denen es lediglich geringe bzw. keine statistisch signifikante Unterschiede gibt - mit einer Ausnahme: periurbane und reiche Gemeinden weisen bezüglich der oberen Armutsgrenze eine signifikant niedrigere Armutsquote auf. Ähnliche Befunde werden für Unterschiede zwischen Stadt und Land ausgewiesen: Lediglich hinsichtlich der oberen Armutsschwelle treten signifikante Unterschiede auf, wobei die Armutsquote in den Städten unterdurchschnittlich und auf dem Land überdurchschnittlich ist<sup>41</sup>.

Das Ergebnis, dass Gemeinden mit Zentrumsfunktionen nicht wesentlich stärker von der Armutsproblematik betroffen sind als andere Gemeinden steht in auffallendem Gegensatz zur sozialpolitischen Bestandesaufnahme und den Forderungen seitens der Schweizer Städte<sup>42</sup> sowie Befunden aus neueren Studien, die Daten zum kommunalen Sozialwesen verwenden<sup>43</sup>. Städte mit Zentrumsfunktionen – so der Tenor dieser Studien – hätten aufgrund ihrer besonderen sozialen Strukturen<sup>44</sup> grössere Lasten bei der Bekämpfung von Armut zu tragen. Entsprechend wird auf höhere Fallzahlen und höhere finanzielle Aufwendungen bei den bedarfsabhängigen Instrumenten der Sozialen Sicherheit verwiesen.

<sup>40</sup> Vgl. BFS 1994.

<sup>41</sup> Vgl. Leu et al. 1997: 135-142.

<sup>42</sup> z.B. im Rahmen der Städteinitiative zur Sozialen Sicherung; vgl. Sassnick Spohn et al. 1997: 28-32.

<sup>43</sup> z.B. Fluder und Stremlow 1999, Salzgeber und Suter 1997, Rüst 1995, 1996, 1998, 2000, Fluder und Salzgeber 2001.

<sup>44</sup> Stichwort «soziale Entmischung», überdurchschnittliche Anteile an Betagten, Jugendlichen und ausländischen Staatsangehörigen, ungenügende Integration und mangelnde Qualifikation von ausländischen Staatsangehörigen, überdurchschnittliche Anteile von (Langzeit-)Arbeitslosen, Suchtproblematik.

In der Studie zu den Leistungen und Belastungen im kommunalen Sozialwesen kommen Fluder und StremLOW (1999) zum Schluss, dass sich die Zentren bezüglich der Problemsituation stark von den übrigen Gemeinden unterscheiden: Belastungen und Problemdruck im Sozialbereich sowie die Sozialhilfequote sind in den Zentrums Gemeinden wesentlich höher. Gleichzeitig vermag das ausgebaute Leistungssystem der Zentren einen wirksamen Beitrag zur Reduktion der Armut zu leisten<sup>45</sup>.

Diese unterschiedliche Befunde bezüglich Armutsbetroffenheit und Lasten im Bereich der Sozialhilfe könnten auf eine Reihe verschiedener Faktoren zurückzuführen sein:

- Die Daten der nationalen Armutsstudie beziehen sich auf das Jahr 1992, während sich die Sozialaufwendungen der Städte mit Zentrumsfunktionen offensichtlich im Verlaufe der neunziger Jahre besonders stark erhöht haben.
- Der Anteil Armutsbetroffener sagt nichts aus über die Intensität der Fälle und damit über die Kostenfolgen. Städte mit Zentrumsfunktionen könnten mehr schwere Fälle aufweisen mit den entsprechenden finanziellen Folgen.
- Wie bereits erwähnt, beziehen sich die Analysen der nationalen Armutsstudie auf die *Nachtransfer-Armut* – das Argument der überdurchschnittlichen Soziallasten der Kernstädte hingegen auf die *Vortransfer-Armut*. Es ist vorstellbar, dass die Städte (z.B. aufgrund ihres höheren Professionalisierungs- und Institutionalierungsgrades bei den bedarfsabhängigen Sozialleistungen) eine effektivere Armutspolitik betreiben, d.h. dass sie im Gegensatz zu anderen Gemeinden die Vortransfer-Armut überdurchschnittlich stark zu reduzieren vermögen.
- Die in der nationalen Armutsstudie verwendete achtstufige Gemeindetypologie bzw. die zweistufige Stadt-Land-Unterscheidung könnten für die Analyse der Zentrum-Peripherie-Frage wenig geeignet sein. Zwei Gründe lassen sich dazu nennen: Erstens umfasst die Zentrums-kategorie nicht nur die eigentlichen Grosszentren und Kernstädte (wie Zürich, Genf, Basel, Bern) sondern auch eine Reihe von mittleren und kleineren Städten (z.B. Winterthur, Aarau), die zum Teil selbst von der Lastenübernahme durch Grosszentren profitieren. Dasselbe gilt für die Stadt-Land-Gliederung, die mit der Land-kategorie zwar die Peripheriedimension erfasst, die Kernstädte aber zusammen mit den suburbanen und periurbanen, reichen Gemeinden in dieselbe Kategorie einteilt. Zweitens müssten für die Untersuchung der Zentrumsproblematik die Grosszentren mit ihren dazugehörigen Agglomerationsgemeinden verglichen werden – im Datensatz der Armutsstudie sind jedoch auf gesamtnationaler Ebene solche Verbindungen nicht vorhanden.

Aus diesen Gründen wird das methodische Vorgehen in zweierlei Hinsicht ergänzt:

1. Die Analysen erfolgen auf gesamtnationaler sowie der sprachräumlichen Ebene einerseits und auf der Ebene des Kantons Zürich andererseits. Dies ist der einzige Kanton, der aufgrund seiner Stichprobengrösse in der nationalen Armutsstudie separat untersucht werden kann. Dieses Vorgehen ermöglicht die Zuordnung eines Gross-zentrums (Stadt Zürich) zu den umliegenden suburbanen, periurbanen und Pendler-Gemeinden. Die Stadt Zürich ist auch deshalb von besonderem Interesse, weil sie die grösste Schweizer (Kern)Stadt ist und mit dem Kanton Zürich die grösste Agglomeration

<sup>45</sup> Fluder und StremLOW 1999, S. 269-292.

der Schweiz bildet. Um repräsentative Aussagen auf der Ebene des Kantons Zürich machen zu können, wurden die Gewichtungsfaktoren entsprechend an die kantonal-zürcherischen Verhältnisse angepasst<sup>46</sup>.

2. Die Gemeindetypologie wird auf der Grundlage der ursprünglichen 22-stufigen Typenbildung des Bundesamtes für Statistik folgendermassen modifiziert:
  - 1) Grosszentren/Kernstädte (auf gesamtschweizerischer Ebene die Städte Zürich, Genf, Basel, Bern, Lausanne; auf kantonalzürcherischer Ebene: Stadt Zürich)
  - 2) Mittelzentren und Kleinzentren
  - 3) Suburbane und periurbane, reiche Gemeinden
  - 4) Pendlergemeinden: Industriell-tertiäre Gemeinden und ländliche Pendlergemeinden
  - 5) Peripheriegemeinden: agrarisch-periphere und touristische Gemeinden. Für den Kanton Zürich fallen aus Gründen der Stichprobengrösse die Gruppen 4 und 5 zusammen.

### 5.2.1 Armutquote

Die in Tabelle 5.2 aufgeführten Ergebnisse zeigen, dass in der Stadt Zürich die Armutsquoten tatsächlich erheblich höher liegen als im übrigen Kantonsgebiet. Dasselbe trifft auf die Grosszentren der Deutschschweiz zu bezüglich der unteren Armutsgrenze, nicht aber auf die Grosszentren in der Romandie. Dies hat auch zur Folge, dass sich auf gesamtschweizerischer Ebene keine diesbezüglichen statistisch gesicherten Zusammenhänge nachweisen lassen.

Betrachtet man zunächst die Nachtransfer-Armut, scheint die für Stadtzürchern überdurchschnittliche Betroffenheit nicht für die untere Armutsgrenze, sondern lediglich bezüglich der oberen (EL-Anspruchsberechtigung) zu gelten. Die Armutquote ist hier mit 9,8% gegenüber 4,0% in den suburbanen Gemeinden und Mittel-/Kleinzentren deutlich höher. Diese Unterschiede werden noch ausgeprägter, wenn man die Vortransfer-Armut betrachtet. Hinsichtlich der unteren Armutsgrenze wird dadurch der Unterschied zwischen Grosszentren und dem übrigen Kantonsgebiet statistisch signifikant (8,7% vs. 4% bei den suburbanen Gemeinden). Mit anderen Worten: Die Stadt Zürich ist in höherem Masse fähig, die Armutquote durch Transferleistungen zu senken als die restlichen Gemeindetypen im Kanton – insbesondere bezüglich der sozialpolitisch besonders relevanten unteren Armutsgrenze. Während die Stadt Zürich die Armutquote um drei Prozentpunkte (bzw. um 36%) von 8,7% auf 5,6% zu drücken vermag, sind es bei den suburbanen Gemeinden nur 0,8 Prozentpunkte (bzw. 20%). Wie der Vergleich mit der gesamten Deutschschweiz zeigt, ist die Stadt Zürich in dieser Hinsicht kein Sonderfall. Auch die anderen Deutschschweizer Grosszentren weisen eine ähnlich überdurchschnittliche Reduktion der Armutquote auf: Bezüglich der unteren Armutsgrenze sinkt die Armutquote in den Grosszentren um 3,3 Prozentpunkte bzw. um 40% (von 8,3% auf 5%), in den suburbanen Gemeinden lediglich um 0,5 Prozentpunkte bzw. um 11% (von 4,6% auf 4,1%)<sup>47</sup>.

Zwischen der Zürcher und der Gesamtschweizer Stichprobe lassen sich auch Unterschiede erkennen. Diese betreffen jedoch nicht die Grosszentren, sondern v.a. die Mittel- und Kleinzentren. In der Zürcher Stichprobe unterscheiden sich diese kaum von den sub-

<sup>46</sup> Die Neuberechnung der Gewichtung für den Kanton Zürich wurde von Stefan Burri durchgeführt. Diese Neuberechnung der Gewichtungsfaktoren hat zur Folge, dass sich geringfügige Abweichungen ergeben gegenüber den in Tabelle 5.1 und in Leu et al. 1997 für die Region Zürich ausgewiesenen Resultaten.

<sup>47</sup> Vgl. auch Fluder und StremLOW 1999.

**Tabelle 5.2: Armutsquoten nach Gemeindetypen 1992 (in %)**

	Kanton Zürich			Schweiz			Deutsche Schweiz			Französische Schweiz		
	Vor Transfer	Nach Transfer	Differenz	Vor Transfer	Nach Transfer	Differenz	Vor Transfer	Nach Transfer	Differenz	Vor Transfer	Nach Transfer	Differenz
<b>Untere Armutsgrenze (SKOS)</b>												
Alle Gemeinden	5,5	4,1	-1,4	7,0	5,6	-1,4	5,9	4,8	-1,1	8,9	6,9	-2,0
Grosszentren	8,7**	(5,6)	(-3,1)	8,5	5,4	-3,1	8,3*	5,0	-3,3	9,0	6,3	-2,7
Mittel- und Kleinzentren	(4,1)	(2,5)	(-1,6)	8,4*	6,4	-2,0	6,5	5,2	-1,3	9,4	6,6	-2,8
Suburb./periurb./reiche Gem.	4,0*	3,2	-0,8	5,7**	4,9	-0,8	4,6**	4,1	-0,5	8,2	6,5	-1,7
Pendlergemeinden usw.	zus.	zus.	0	6,8	5,6	-1,2	5,6	4,6	-1,0	9,3	(7,6)	(-1,7)
Peripheriegemeinden usw.	(7,7)	(7,7)		8,1	6,9	-1,2	7,7	6,6*	-1,1	(9,7)	(9,0)	(-0,7)
<b>Obere Armutsgrenze (EL)</b>												
Alle Gemeinden	7,6	5,8	-1,8	11,2	9,8	-1,4	9,7	8,7	-1,0	13,8	11,3	-2,5
Grosszentren	12,3**	9,8**	(-2,5)	12,2	9,0	-3,2	11,3	9,1	-2,2	13,9	8,9	-5,0
Mittel- und Kleinzentren	(7,4)	(4,1)	(-3,3)	12,2	10,9	-1,3	10,3	9,3	-1,0	12,9	11,3	-1,6
Suburb./periurb./reiche Gem.	5,1**	4,0**	(-1,1)	9,5**	8,4**	-1,1	8,0**	7,3**	-0,7	12,1	9,9	-2,2
Pendlergemeinden (und				11,1	9,9	-1,2	9,4	8,6	-0,8	16,0	13,4	-2,6
Peripheriegemeinden	(9,9)	(7,7)	(-2,2)	14,8**	13,8**	-1,0	13,8**	12,8**	-1,0	18,7	18,0*	-0,7

*Anmerkungen:* Auswertungen basieren auf gewichteten Daten; Kollektivhaushalte sind aus der Stichprobe ausgeschlossen; Stichprobengrösse (ungewichtet) Stadt und Kanton Zürich N=984, Ganze Schweiz: N=6079, Deutsche Schweiz: N=4496, Französische Schweiz: N=1296, Angaben in Klammern: N unter 20. Signifikanzniveau: Vierfelder Chi-Quadrat-Test der Merkmalshäufigkeiten der betrachteten Teilgruppe im Vergleich zur gesamten Bevölkerung (ohne die betrachtete Gruppe), Irrtumswahrscheinlichkeit <5%.\*; Irrtumswahrscheinlichkeit <1%.\*\*.

urbanen Gemeinden – sie weisen dementsprechend unterdurchschnittliche Armutsquoten auf, wenngleich dies aufgrund der geringen Fallzahl mit Vorsicht zu interpretieren ist. Auf gesamtschweizerischer Ebene sind demgegenüber die Armutsquoten der Mittel- und Kleinzentren ähnlich hoch wie jene der Grosszentren.

Im Vergleich zwischen der Deutschen Schweiz und der Romandie ist nicht nur das bereits bekannte höhere Niveau der Vor- und Nachtransfer-Armut in der französischsprachigen Schweiz erwähnenswert. Auffallend ist vielmehr, dass in der Romandie geringfügigere Unterschiede zwischen den Gemeindetypen zu erkennen sind und zwar sowohl bezüglich der Vor- wie der Nachtransfer-Armut. Diese Nivellierung dürfte u.a. mit der in der Romandie vorhandenen stärkeren Zentralisierung der Kompetenzen auf kantonaler Ebene zu erklären sein<sup>48</sup>.

### 5.2.2 *Armutslücke*

Ein ähnliches Muster liegt auch beim Mass der Armutslücke vor (vgl. Tabelle 5.3). Bezüglich der Vortransfer-Armut liegt in der Stadt Zürich der durchschnittliche Abstand der Einkommen armutsbetroffener Haushalte von der Armutsgrenze deutlich höher als im übrigen Kantonsgebiet. Dies impliziert einen durchschnittlich höheren zusätzlichen Aufwand (z.B. Sozialhilfe) für die Stadt Zürich, um das Einkommen armutsbetroffener Haushalte über die Armutsschwelle anzuheben. Hinsichtlich der Nachtransfer-Armut verringern sich die Unterschiede zwischen der Stadt Zürich und den anderen Gemeinden erheblich, bezüglich der oberen Armutsschwelle liegt die Armutslücke in der Stadt gar unter derjenigen der suburbanen Gemeinden. Auf Deutschschweizer und Gesamtschweizer Ebene gibt es ähnliche Tendenzen, die aber weniger ausgeprägt ausfallen.

### 5.2.3 *Armutquote und Armutslücke bei der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter*

Wie im vorangegangenen Kapitel dargelegt, spielen die bedarfsabhängigen Sozialtransfers besonders für die Altersbevölkerung eine bedeutsame Rolle. Eine mögliche Erklärung für die grössere Vortransfer-Armut und die höhere Wirksamkeit der Armutsbekämpfung in den Kernstädten könnte der höhere Bevölkerungsanteil der Altersrentner bzw. das grössere Gewicht der Alterspolitik sein. Entsprechend stellt sich die Frage, ob sich die wirksamere Armutspolitik in den Kernstädten auf die Altersbevölkerung konzentriert oder auch die jüngeren Bevölkerungsgruppen einschliesst. Aufgrund der geringen Stichprobengrösse ist eine gesonderte Berechnung für die Altersbevölkerung ist nicht möglich. In den Tabellen 5.4 und 5.5 finden sich deshalb die Armutsquoten und Armutslücken der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter – aus dem Vergleich mit der Gesamtstichprobe lassen sich auch Schlüsse auf die Altersbevölkerung ziehen.

Aus Tabelle 5.4 geht hervor, dass bei der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter die Armutsquoten zwischen Vor- und Nachtransfer-Armut näher beieinander liegen als bei der gesamten Bevölkerung (Tabelle 5.2). Dies ist in erster Linie auf eine höhere Nachtransfer-Armut zurückzuführen, wohingegen sich bei der Vortransfer-Armut kaum Unterschiede feststellen lassen. Auch bei der erwerbsfähigen Bevölkerung ist die Armutsquote in den Grosszentren überdurchschnittlich hoch und in den suburbanen Gemeinden unterdurchschnittlich niedrig. Auch unterscheiden sich die verschiedenen Gemeindetypen hinsichtlich der Reduktion der Armutsquote durch die bedarfsabhängigen Sozialleistungen –

<sup>48</sup> Vgl. dazu Fluder und StremLOW 1999.

**Tabelle 5.3: Armutslücken nach Gemeindetypen 1992 (in Franken/Monat)**

	Kanton Zürich			Schweiz			Deutsche Schweiz			Französische Schweiz		
	Vor-Transfer	Nach-Transfer	Differenz	Vor-Transfer	Nach-Transfer	Differenz	Vor-Transfer	Nach-Transfer	Differenz	Vor-Transfer	Nach-Transfer	Differenz
<b>Untere Armutsgrenze (SKOS)</b>												
Alle Gemeinden	574	495	-79	622	566	-56	584	535	-49	720	656	-64
Grosszentren	736	(627)	(-109)	739	614	-125	690	566	-124	(822)	(693)	(-129)
Mittel- und Kleinzentren	(345)	(227)	(-118)	633	554	-79	607	536	-71	607	509	-98
Suburb./periurb./reiche Gem.	543	517	-26	604	548	-56	601	553	-48	689	639	-50
Pendlergemeinden usw.	zus.	zus.	0	603	586	-17	529	517	-12	(785)	(755)	(-30)
Peripheriegemeinden usw.	(130)	(130)	0	561	559	-2	491	489	-2	(787)	(787)	0
<b>Obere Armutsgrenze (EL)</b>												
Alle Gemeinden	667	596	-71	655	559	-96	586	529	-57	730	644	-86
Grosszentren	756	593	-163	765	602	-163	700	531	-169	906	757	-149
Mittel- und Kleinzentren	(381)	(333)	(-48)	662	564	-98	600	534	-66	671	533	-138
Suburb./periurb./reiche Gem.	686	682	-4	607	552	-55	587	546	-41	732	670	-62
Pendlergemeinden usw.	zus.	zus.	61	599	566	-33	535	514	-21	714	657	-57
Peripheriegemeinden usw.	(374)	(435)	61	561	527	-34	534	502	-32	680	648	-32

*Anmerkungen:* Auswertungen basieren auf gewichteten Daten; Kollektivhaushalte sind aus der Stichprobe ausgeschlossen; Stichprobengrösse (ungewichtet) Stadt und Kanton Zürich N=984, Ganze Schweiz: N=6079, Deutsche Schweiz: N=4496, Französische Schweiz: N=1296. Angaben in Klammern: N unter 20.  
 Erklärung: «zus.» heisst Pendlergemeinden und Peripheriegemeinden zusammen

Tabelle 5.4: Armutsquoten der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter nach Gemeindetypen 1992 (in %)

	Kanton Zürich			Schweiz			Deutsche Schweiz			Französische Schweiz		
	Vor Transfer	Nach Transfer	Differenz	Vor Transfer	Nach Transfer	Differenz	Vor Transfer	Nach Transfer	Differenz	Vor Transfer	Nach Transfer	Differenz
	Untere Armutsgrenze (SKOS)	5,2 (8,7**)	4,3 (7,0*)	-0,9 (-1,7)	6,7 7,7	5,9 6,0	-0,8 -1,7	5,9 8,5*	5,2 6,1	-0,7 -2,4	8,1 (6,1)	7,3 5,8
Alle Gemeinden												
Grosszentren												
Mittel- und Kleinzentren												
Suburb./periurb./reiche Gem.												
Pendlergemeinden usw.												
Peripheriegemeinden usw.												
<b>Obere Armutsgrenze (EL)</b>												
Alle Gemeinden	7,4	5,9	-1,5	10,9	9,9	-1,0	9,8	9,0	-0,8	12,6	10,9	-1,7
Grosszentren	12,9**	11,2**	-1,7	11,6	9,2	-2,4	12,0	10,5	-2,5	11,0	(6,6*)	(-4,4)
Mittel- und Kleinzentren	(6,1)	(4,0)	(-2,1)	11,0	10,1	-0,9	9,8	9,1	-0,7	11,0	9,9	-1,1
Suburb./periurb./reiche Gem.	4,6**	3,5**	-1,1	9,2**	8,4**	-0,8	7,9**	7,3**	-0,6	11,7	10,4	-1,3
Pendlergemeinden usw.	zus.	zus.		11,1	10,2	-0,9	9,8	9,0	-0,8	15,0	(13,6)	(-1,4)
Peripheriegemeinden usw.	(11,5)	(9,0)	(-2,5)	16,0**	15,1**	-0,9	15,2**	14,2**	-1,0	19,9*	(19,5**)	(-0,4)

Anmerkungen: Auswertungen basieren auf gewichteten Daten; Kollektivhaushalte sind aus der Stichprobe ausgeschlossen; Stichprobengrösse (ungewichtet): Stadt und Kanton Zürich N=692, Ganze Schweiz: N=4238, Deutsche Schweiz: N=3198, Französische Schweiz: N=856, Angaben in Klammern: N unter 20. Signifikanzniveau: Vierfelder Chi-Quadrat-Test der Merkmalshäufigkeiten der betrachteten Teilgruppe im Vergleich zur gesamten Bevölkerung (ohne die betrachtete Gruppe), Irrtumswahrscheinlichkeit <5%\*; Irrtumswahrscheinlichkeit <1%\*.\*.

Erklärung: «Zus.» heisst Pendlergemeinden und Peripheriegemeinden zusammen

**Tabelle 5.5: Armutslücken der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter nach Gemeindetypen 1992 (in Franken/Monat)**

	Kanton Zürich			Schweiz			Deutsche Schweiz			Französische Schweiz		
	Vor-Transfer	Nach-Transfer	Differenz	Vor-Transfer	Nach-Transfer	Differenz	Vor-Transfer	Nach-Transfer	Differenz	Vor-Transfer	Nach-Transfer	Differenz
<b>Untere Armutsgrenze (SKOS)</b>												
Alle Gemeinden	583	488	-95	631	584	-47	598	554	-44	726	674	-52
Grosszentren	771	646	-125	736	617	-119	695	575	-120	(824)	(708)	(-116)
Mittel- und Kleinzentren	(418)	(241)	(-177)	669	596	-73	662	583	-79	606	503	-103
Suburb./periurb./reiche Gem.	536	(483)	(-53)	601	561	-40	601	565	-36	698	668	-30
Pendlergemeinden usw.	zus.	zus.	0	617	605	-12	547	535	-12	(801)	(788)	(-13)
Peripheriegemeinden usw.	(130)	(130)	0	571	571	0	499	499	0	(787)	(787)	0
<b>Obere Armutsgrenze (EL)</b>												
Alle Gemeinden	664	608	-65	643	596	-47	601	556	-45	765	711	-54
Grosszentren	761	615	-146	779	642	-137	706	558	-148	(1013)	(911)	(-102)
Mittel- und Kleinzentren	(365)	(349)	(-16)	699	640	-59	641	592	-49	707	643	-64
Suburb./periurb./reiche Gem.	693	696	3	608	572	-36	597	568	-29	742	700	-42
Pendlergemeinden usw.	zus.	zus.	(61)	624	608	-16	549	537	-12	777	748	-29
Peripheriegemeinden usw.	(374)	(435)	(61)	572	551	-21	542	515	-27	(707)	(705)	(-2)

Anmerkungen: Auswertungen basieren auf gewichteten Daten; Kollektivhaushalte sind aus der Stichprobe ausgeschlossen; Stichprobengrösse (ungewichtet): Stadt und Kanton Zürich N=692, Ganze Schweiz: N=4238, Deutsche Schweiz: N=3198, Französische Schweiz: N= 856. Angaben in Klammern: N unter 20.  
Erklärung: «zus.» heisst Pendlergemeinden und Peripheriegemeinden zusammen

allerdings nicht mehr in dem Mass, wie es bei der gesamten Bevölkerung der Fall ist. So gelingt es der Stadt Zürich bezüglich der unteren Armutsschwelle, die Armutsquote um 1,7 Prozentpunkte zu senken, bei den Grosszentren in der Deutschschweiz sind es gar 2,4 Prozentpunkte. Bei den übrigen Gemeindetypen liegt die Reduktion demgegenüber zumeist unter einem Prozentpunkt. Die wirksamere Politik gegen Armut in den Deutschschweizer Grosszentren ist demnach zumindest teilweise auf die Sozialpolitik im Altersbereich zurückzuführen.

Wie Tabelle 5.5 zeigt, gilt auch für das Mass der Armutslücke, dass die Grosszentren die Armut erheblich stärker reduzieren können als die anderen Gemeindetypen. Wie bei der Gesamtbevölkerung gilt demnach auch bei der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, dass in den Grosszentren ein höherer finanzieller Aufwand anfällt als in den anderen Gemeinden.

### 5.3 Zusammenfassung

Als Fazit können wir festhalten, dass sich auf der Ebene der Schweizer Grossregionen sowohl für die Vor- wie die Nachtransfer-Armut überdurchschnittliche Armutsquoten bzw. -lücken für den Tessin sowie die Région lémanique, hingegen unterdurchschnittliche für den Kanton Zürich nachweisen lassen. Die Armutsreduktion durch die bedarfsabhängigen Sozialleistungen ist überdurchschnittlich in der Région lémanique z.T. auch im Tessin. Insgesamt bestehen erstaunlich grosse regionale Unterschiede im Ausmass der Armutsreduktion.

Auf der Gemeindeebene zeigt sich, dass die in der nationalen Armutsstudie gefundenen vergleichsweise geringen Armutsquoten und -lücken in den Kernstädten nur auf die Nach-, nicht aber auf die Vortransfer-Armut zutreffen. Damit wird deutlich, dass der Problemdruck in den Städten der Deutschschweiz tatsächlich überdurchschnittlich gross ist. Interessanterweise ergeben sich in der Romandie mit dem zentralisierten System der bedarfsabhängigen Sozialleistungen geringere Unterschiede zwischen Grosszentren und suburbanen Gemeinden. In der Deutschschweiz im Allgemeinen und im Kanton Zürich im Besonderen ist die Wirksamkeit der bedarfsabhängigen Sozialleistungen in den Grosszentren erheblich höher als in den anderen Gemeindetypen. Dieser Befund kann nur zum Teil mit den besonderen demographischen Verhältnisse (höherer Anteil von Rentner/-innen in den städtischen Grosszentren v.a. auch aus den unteren Einkommenschichten) oder mit einer auf die Altersbevölkerung ausgerichteten Sozialpolitik erklärt werden. Vielmehr müssen weitere Faktoren eine Rolle spielen – denkbar ist die stärkere Professionalisierung und Institutionalisierung der Unterstützungsleistungen, aber auch das in den urbanen Grosszentren vorhandene höhere sozialpolitische Problembewusstsein.

## 6 Verteilungseffekte im System der sozialen Sicherheit

In diesem Abschnitt analysieren wir die Verteilungswirkung von Sozialversicherungen und bedarfsabhängigen Sozialleistungen. Wir betrachten die Umverteilung zwischen den Einkommensklassen und zwischen verschiedenen Haushaltstypen. Dabei untersuchen wir folgende Fragen:

- Wie sind die Leistungen aus dem System der Sozialen Sicherheit auf Einkommensgruppen verteilt? Welche Einkommensgruppen nehmen welche Sozialleistungen in Anspruch?
- Wie ist das Verhältnis zwischen Bezug von Leistungen und Beitragszahlungen in den verschiedenen Einkommensgruppen?
- Welches ist die Umverteilungswirkung und das Umverteilungspotential der verschiedenen Sozialleistungstypen?

Die Berechnungen in diesem Abschnitt basieren auf dem verfügbaren Haushaltseinkommen – also nicht wie in den vorangegangenen Abschnitten auf dem Äquivalenzeinkommen. Die verwendete Stichprobe ist repräsentativ für die Haushaltsverteilung in der Schweiz. Bei der Beurteilung der Effekte von Sozialtransfers ist jedoch zu bedenken, dass die Armutsschwellen je nach Haushaltsgrösse verschieden hoch liegen und Sozialtransfers demzufolge auch in höheren Einkommensklassen vorkommen können.

Im Folgenden (Abschnitt 6.1) gehen wir zunächst auf die Verteilungswirkungen der Sozialversicherungen ein, darunter insbesondere auf die AHV und die Arbeitslosenversicherung. Abschnitt 6.2 befasst sich mit der beruflichen Vorsorge (2. Säule), wobei wir uns aus Gründen der Datenverfügbarkeit auf die nichtbeitragspflichtigen, einkommenschwachen Haushalte beschränken müssen. Abschnitt 6.3 untersucht sodann die Verteilungswirkungen der bedarfsabhängigen Sozialtransfers, d.h. der Sozialhilfe, der Ergänzungsleistungen, der Krankenkassenprämienverbilligungen und der Stipendien. Während in den Abschnitten 6.1 und 6.3 die Verteilungswirkung zwischen Einkommensklassen thematisiert wird, erforscht Abschnitt 6.4 die Verteilungswirkungen von Sozialleistungen zwischen verschiedenen Haushaltsformen. Schliesslich vergleichen wir im zusammenfassenden Abschnitt 6.5 die verschiedenen Sozialleistungszweige hinsichtlich ihres Umverteilungspotentials und diskutieren deren Effekte zur Reduktion der generellen Einkommensungleichheit.

### 6.1 Verteilungswirkungen der Sozialversicherungen zwischen den Einkommensklassen

Als erstes werden die Sozialversicherungsbeiträge den Bezügen von Sozialversicherungsleistungen gegenübergestellt. Wie in Abschnitt 2.3 beschrieben, betrachten wir für jede Einkommensklasse das Verhältnis von Sozialversicherungsbeiträgen und Leistungsbezügen. Alle obligatorischen Sozialversicherungsbeiträge ausser den Pensionskassenbeiträgen werden in die Berechnung einbezogen. Es sind dies: die Beiträge zur Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV), zur Invalidenversicherung (IV), zur Erwerbser-

**Tabelle 6.1: Sozialversicherungsbeiträge und Leistungsbezug nach Einkommensdezilen 1992  
(in 1000 Fr.)**

Verfügbares Einkommen in Dezilen (in Fr.)	Summe Sozialversicherungsbeiträge <sup>1</sup>	Summe Leistungsbezüge <sup>2</sup>	Differenz <sup>3</sup>	Deckungsgrad <sup>4</sup>
1: bis 27 000	660	5 270	-4 610	0.13
2: bis 37 300	1 141	6 901	-5 760	0.17
3: bis 44 800	1 910	6 261	-4 351	0.31
4: bis 53 500	2 585	5 046	-2 461	0.51
5: bis 61 800	3 415	4 413	-998	0.77
6: bis 69 400	4 098	3 399	699	1.21
7: bis 79 100	4 781	3 552	1 229	1.35
8: bis 92 100	5 512	3 377	2 135	1.63
9: bis 115 500	6 707	3 823	2 884	1.75
10: über 115 500	10 390	3 686	6 704	2.82

(N=6079)

<sup>1</sup> AHV/IV/EO/ALV auf Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite (10,5%), bei selbständig Erwerbenden (9,5%)  
<sup>2</sup> AHV/IV Renten, EO, ALV  
<sup>3</sup> Sozialversicherungsbeiträge minus Bezüge  
<sup>4</sup> Quotient zwischen den Beiträgen und den Bezügen

satzordnung (EO), zur Kranken-, Invaliden- und Unfallversicherung (UV) sowie zur Arbeitslosenversicherung (ALV). Entsprechend wurden die Bezüge aus diesen Sozialversicherungen berücksichtigt. Die berufliche Vorsorge (zweite Säule) ist, wie oben erwähnt, nicht eingeschlossen, weil die Beiträge nicht eindeutig errechnet werden können.

Wie der Überblick in Tabelle 6.1 zeigt, werden in den oberen Einkommensklassen (6-10) mehr Sozialversicherungsbeiträge einbezahlt als bezogen (positive Differenzwerte). Bei den unteren fünf Einkommensklassen ist es umgekehrt: Die Haushalte in diesen Einkommensklassen beziehen insgesamt mehr aus dem sozialen Sicherungssystem als sie einzahlen (negative Differenzbeiträge). Der Wechsel von positiven zu negativen Differenzwerten erfolgt zwischen der 5. und 6. Einkommensklasse. Damit liegt eine Umverteilung von den oberen zu den unteren Einkommensklassen vor. Vor allem im obersten Segment übersteigt die Summe der Sozialversicherungsbeiträge erwartungsgemäss jene der Rentenbezüge deutlich: der Deckungsgrad ist fast dreimal so hoch. Besonders hohe negative Differenzbeiträge weisen – in absteigender Folge – die Einkommensklassen 2, 1 und 3 auf. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Alterseffekt eine Rolle spielt: In den unteren Einkommensstufen befinden sich auch überdurchschnittlich viele Rentnerinnen und Rentner.

### 6.1.1 Die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV)

Als Grundversicherung ist die AHV die erste und wichtigste Säule innerhalb der Altersversicherung. Knapp zwei Drittel der Gesamteinnahmen und gegen 60% der Gesamtausgaben aller Sozialversicherungen entfallen auf die AHV, die Ergänzungsleistungen zur AHV und die berufliche Vorsorge. Während bei den Ausgaben die AHV mit einem Leistungsvolumen von Fr. 25 Mrd. an der Spitze rangiert, ist es auf der Einnahmenseite die berufliche Vorsorge mit Fr. 43 Mrd.<sup>49</sup>.

<sup>49</sup> Die Angaben beziehen sich auf das Jahr 1995; vgl. BFS, Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1998, S. 343.

**Tabelle 6.2: AHV-Beiträge und AHV-Bezüge nach Einkommensdezilen 1992 (in 1000 Fr.)<sup>1</sup>**

Verfügbares Einkommen in Dezilen (in Fr.)	Summe AHV-Beiträge <sup>2</sup>	Summe der AHV-Bezüge	Differenz	Deckungsgrad <sup>3</sup>
1: bis 27 000	532	4 647	-4 116	0.11
2: bis 37 300	917	6 378	-5 461	0.14
3: bis 44 800	1 532	5 311	-3 779	0.29
4: bis 53 500	2 074	4 206	-2 132	0.49
5: bis 61 800	2 736	3 674	-937	0.74
6: bis 69 400	3 284	2 760	523	1.19
7: bis 79 100	3 830	2 733	1 097	1.40
8: bis 92 100	4 419	2 738	1 681	1.61
9: bis 115 500	5 380	2 862	2 518	1.88
10: über 115 500	8 354	3 138	5 216	2.66

(N=5882)

<sup>1</sup> Stichprobe unter Ausschluss der IV-Bezüger (um die Bezüge von IV-Leistungen auszuklammern)  
<sup>2</sup> nur AHV-Beiträge (Satz für Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite resp. für selbständig Erwerbende: 8,4% resp. 7,8%)  
<sup>3</sup> Quotient zwischen den Beiträgen und den Bezügen

Tabelle 6.2 gibt Aufschluss über den Umverteilungseffekt zwischen den Einkommensgruppen bei der AHV. Wie die gesamten Sozialversicherungen zeigt die AHV eine deutliche Umverteilung von den oberen Einkommensgruppen zu den unteren. Beim Deckungsgrad fällt der grosse Unterschied zwischen dem obersten und dem untersten Einkommensdezil auf. Im untersten Dezil werden die Ausgaben für die AHV kaum von den AHV-Beiträgen gedeckt, während im obersten Einkommensdezil zweieinhalb mal soviel für die AHV eingezahlt wird wie von den Rentnerinnen und Rentnern bezogen wird.

Dies hängt mit der Verteilung der Rentnerinnen und Rentner auf die Einkommensklassen zusammen. Wie die Aufspaltung nach Altersklassen (Rentner/Nicht-Rentner) verdeutlicht, befinden sich verhältnismässig mehr Rentner/-innen in den drei unteren Einkommensdezilen: Während die Quote der über 62/65-Jährigen in der Gesamtstichprobe 23% beträgt, macht ihr Anteil in den zwei untersten Einkommensdezilen 48% und im drittuntersten Dezil rund einen Drittel aus. Dieses Ergebnis ist nicht weiter erstaunlich, erzielen doch die älteren Personen, die allein auf die AHV angewiesen sind, ein maximales Einkommen von Fr. 21'600.- (AHV Maximalrente von 1992). Dies entspricht dem Einkommen für das soziale Existenzminimum. Eine Erhöhung des Einkommens durch die Renten der 2. Säule (berufliche Vorsorge) konnte in der Alterspopulation von 1992 erst teilweise stattfinden<sup>50</sup>. Die Einnahmen aus der zweiten und dritten Säule (private Vorsorge), sowie weitere Einkommenskomponenten (z.B. Kapitaleinkommen) tragen bei einem Teil der Rentner/-innen aber dazu bei, das Einkommen bedeutend zu erhöhen, so dass sie in höhere Einkommensklassen fallen. In den Einkommensklassen 4-10 befindet sich denn auch knapp die Hälfte der Rentner/-innen (45%), wobei ihr Anteil an den Einkommensgruppen unterdurchschnittlich ist<sup>51</sup>.

Die bei der AHV vorhandenen beträchtlichen Umverteilungseffekte von den oberen zu den unteren Einkommensklassen sind im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass die Beiträge aufgrund des prozentualen Beitragssatzes linear mit dem Einkommen verbunden sind,

<sup>50</sup> Der Grund dafür ist, dass das Obligatorium für die berufliche Vorsorge erst 1985 eingeführt wurde. Zuvor bestand die Möglichkeit, sich freiwillig zu versichern.

<sup>51</sup> Die Angaben stützen sich auf das Haushaltseinkommen und berücksichtigen keine Vermögenskomponenten.

die Leistungsbezüge jedoch nach unten mit einer Minimalrente abgesichert und nach oben durch eine Maximalrente begrenzt sind. Diese bei der Gestaltung der AHV bewusst eingebaute Umverteilungskomponente fehlt bei der beruflichen Vorsorge vollständig und bei der Arbeitslosenversicherung weitgehend. Die zunehmende Verlagerung in der Alterssicherung von der AHV zur beruflichen Vorsorge bedeutet, dass die Umverteilungseffekte insgesamt abnehmen werden.

### 6.1.2 Die Arbeitslosenversicherung

Ob mit der Arbeitslosenversicherung eine Umverteilung zwischen den Einkommensklassen stattfindet, ist zweifelhaft. Das Anrecht auf einen fixen Prozentanteil des früheren Lohnes (1992 waren es 80% des versicherten Verdienstes bei verheirateten Personen beziehungsweise 70% bei den übrigen Personen) führt zu höheren Bezügen in den oberen Einkommensklassen. Hinzu kommt, dass die Leistungen und die Beiträge nach oben plafoniert sind. Durch die Befreiung von der Beitragspflicht ab einer bestimmten Einkommenshöhe (Fr. 96'000.–) entfällt der Aspekt des Solidaritätsprinzips in der Arbeitslosenversicherung weitgehend. Eine allfällige Umverteilung zwischen den Einkommensklassen hängt somit im Wesentlichen von unterschiedlichen Erwerbslosenquoten in den oberen und unteren Dezilgruppen ab. Aus der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung ist denn auch bekannt, dass Erwerbstätige mit hoher beruflicher Qualifikation, die entsprechend hohe Einkommen beziehen, eine unterdurchschnittliche Erwerbslosenquote aufweisen.

Zur Berechnung des Verhältnisses von Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung und Bezügen wird die Stichprobe auf die Bevölkerung im erwerbsfähigem Alter reduziert (N=4238)<sup>52</sup>. Heute liegt der Beitragsanteil bei 3% der Lohnsumme, wobei je 1,5% von Arbeitnehmer und Arbeitgeber zu tragen sind. Zum Erhebungszeitpunkt (1992) waren es je 0,2%. Die selbständig Erwerbenden sind nicht obligatorisch versichert, können aber freiwillig eine Versicherung abschliessen. Weil weder der Anteil der Versicherten noch der genaue Beitragsatz bekannt ist, konnten wir ihren Beitragsanteil allerdings nicht bestimmen<sup>53</sup>. Für die Berechnung der Umverteilungsfunktion der Arbeitslosenversicherung können aufgrund der geringen Fallzahl nur fünf Einkommensklassen gebildet werden.

**Tabelle 6.3: ALV-Beiträge und ALV-Bezüge nach Einkommensquintilen, 1992 nur Personen im erwerbsfähigen Alter (in 1000 Fr.)**

Verfügbares Einkommen in Quintilen	Summe ALV-Beiträge <sup>1</sup>	Summe ALV-Bezüge <sup>2</sup>	Differenz	Deckungsgrad
1: bis 37 300	67	319	-251	0.20
2: bis 53 500	168	567	-399	0.30
3: bis 69 400	281	624	-344	0.45
4: bis 92 100	383	681	-299	0.60
5: über 92 100	636	314	322	2.15

(N=4238)

<sup>1</sup> nur ALV- Beiträge von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite ohne selbständig Erwerbende (0,4%)  
<sup>2</sup> Bezüge aus ALV für Befragte(r) und Partner ohne Bezüge von Dritten, im Haushalt lebenden Personen

<sup>52</sup> Obwohl damit die erwerbstätigen resp. teil-erwerbstätigen Altersrentner aus der Stichprobe herausfallen (sie machen 9.6% der Altersrentner aus) rechtfertigt sich dieses Vorgehen, da nur Personen im erwerbsfähigen Alter bezugsberechtigt sind.

<sup>53</sup> Da wir nicht wissen, wie gross die Beitragssumme der selbständig Erwerbenden pro Einkommensklasse ist, wird der Beitrags- und Bezugsanteil tendenziell unterschätzt.

Die in Tabelle 6.3 aufgeführten Ergebnisse zeigen in der Tendenz eine Zunahme des negativen Differenzbetrages mit abnehmendem Einkommensquintil. Eine Ausnahme bildet das unterste Einkommensquintil, welches einen geringeren negativen Differenzbeitrag aufweist als das zweite bis vierte Quintil. Das ist darauf zurückzuführen, dass die Summe der ALV-Bezüge im untersten Einkommensquintil erheblich geringer ist als diejenige in den Quintilen 4, 3 und 2 – dies obwohl in der untersten Einkommensklasse die Erwerbslosenrate wie erwartet am höchsten ist (siehe Tabelle 6.3.1.). Es muss angenommen werden, dass hier bei Erwerbslosigkeit auch andere Erwerbsersatzquellen zum Einsatz kommen (Arbeitslosenhilfe, Sozialhilfe). Betrachtet man den Deckungsgrad zwischen Beiträgen und Bezügen, sind die Unterschiede zwischen dem ersten und dem vierten Einkommensquintil sehr gering. Der Deckungsgrad ist in der ersten Einkommensklasse mit 20% nur leicht tiefer als in den nachfolgenden Quintilen (30% bzw. 45%). Ein deutlicher Bruch lässt sich zwischen dem vierten und dem fünften Einkommensquintil erkennen: In der obersten Einkommensgruppe wird rund doppelt soviel einbezahlt wie bezogen. Eine Umverteilung findet somit hauptsächlich von der obersten zu den mittleren und unteren Einkommensgruppen statt. Im Unterschied zur AHV profitieren die Niedriglohneempfänger des untersten Einkommensquintils weniger. Die häufig geäußerte These, wonach der Mittelstand die Hauptlasten des sozialen Sicherungssystems zu tragen habe, lässt sich somit in Bezug auf die Arbeitslosenversicherung nicht belegen. Aus sozialpolitischer Sicht muss vielmehr gefolgert werden, dass die Arbeitslosenversicherung möglicherweise zu wenig gezielt auf die untersten Einkommensklasse fokussiert ist.

Das Verhältnis von Beiträgen und Bezügen von Arbeitslosengeldern ist in vier von fünf Einkommensklassen negativ. Die Einnahmen aus den Beiträgen decken die Ausgaben in keiner Weise. Dies spiegelt die prekäre finanzielle Situation der Arbeitslosenkassen zum Zeitpunkt der Erhebung wider. In der Tat fiel das Rechnungssaldo der Arbeitslosenkassen im Jahre 1992 zum ersten Male massiv defizitär aus (rund Fr. 2.5 Mrd.). Zur Deckung des Defizits wurde in der Folge eine Erhöhung der obligatorischen Beitragszahlungen beschlossen.

Im Folgenden wird der Anteil Erwerbsloser pro Einkommensklasse ermittelt. Der Indikator erfasst Informationen aus den Steuerdaten, wonach die Stichprobenperson oder deren Partner/-in im Untersuchungsjahr Arbeitslosengelder bezogen hat<sup>54</sup>. Personen die auf Arbeitssuche sind, aber noch keine Leistungen bezogen haben, werden damit nicht erfasst. Wir stützen uns auf diesen Indikator ab, weil zur Ermittlung der Umverteilung die Bezüge von Arbeitslosengeldern aufsummiert wurden. Vergleiche mit den offiziellen Erwerbslosenraten (welche den momentanen Stand der registrierten Erwerbslosigkeit wiedergeben) sind deshalb mit Vorsicht zu interpretieren<sup>55</sup>.

Aus Tabelle 6.3.1 geht hervor, dass der Erwerbslosenanteil im untersten Einkommensquintil am höchsten ist<sup>56</sup>. Dies stimmt insofern mit unseren Erwartungen überein als die Arbeitslosigkeit in Funktionen mit niedriger Qualifikation bekanntlich besonders hoch ist.

<sup>54</sup> Bei Dritten, im Haushalt lebenden Personen konnte das Erwerbsersatz Einkommen aus Militär-, -Arbeitslosenversicherung, sowie Kranken- und Unfallversicherung wegen der zusammenfassenden Vercodung nicht mehr aufgeschlüsselt werden. In diesem Falle wurde das Erwerbsersatz Einkommen Dritter vernachlässigt, was zu einer Unterschätzung des Anteils an Arbeitslosen führt (3,7% vs. 4,6%).

<sup>55</sup> Der Anteil Arbeitsloser betrug gemäss Statistischem Jahrbuch der Schweiz von 1995 im Jahr 1992 2,5 % und im Jahr 1993 4,5%. Wir führen hier beide Zahlen an, weil sich die Befragung in der Studie von Leu et al. bis ins Jahr 1993 hinzog.

<sup>56</sup> Die Aufgliederung nach Dezilen macht deutlich, dass der Erwerbslosen-Anteil im zweituntersten Dezil am höchsten ist (das Doppelte des Durchschnitts); im untersten Dezil ist der Anteil unterdurchschnittlich.

**Tabelle 6.3.1: Anteil Erwerbsloser nach Einkommensquintil 1992**

Verfügbares Einkommen in Quintilen (in Fr.)	Anteil Erwerbsloser gemäss Bezug von ALV-geldern (in %)
1: bis 37 300	5.0
2: bis 53 500	3.5
3: bis 69 400	4.4
4: bis 92 100	4.7
5: über 92 100	1.4
Total	3.7
	(N=4238)

Eher erstaunlich ist die Tatsache, dass der Erwerbslosenanteil im 3. und 4. Quintil mit 4,4% und 4,7% leicht überdurchschnittlich ist (Durchschnitt: 3,7%). Dies erklärt die relativ hohen negativen Differenzbeiträge (vgl. Tabelle 6.3). Da die Bezüge in den mittleren Einkommensklassen (3. und 4.) relativ hoch sind, ist der Umverteilungseffekt beschränkt. Es ist anzunehmen, dass die Erwerbslosenquote in den unteren Einkommensklassen aufgrund von Aussteuerung und Nichtbezugsberechtigung tatsächlich höher ist als hier ausgewiesen. Dies könnte auch die unterdurchschnittliche Quote im zweiten Einkommensquintil mit erklären.

## 6.2 Die Pensionskassenbeiträge und -bezüge

Seit 1985 ist die berufliche Vorsorge für AHV-pflichtige Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ab einem bestimmten Jahreseinkommen (z.Z. Fr. 24'720.–) obligatorisch. Zu versichern ist der Jahreslohn, der zwischen Fr. 24'720 und Fr. 74'160.– (koordinierter Lohn) liegt. Ziel ist die Erhaltung des Lebensstandards im Alter. Jährlich wird jedem Versicherten seinem individuellen Alterskonto ein bestimmter Prozentsatz seines koordinierten Lohnes gutgeschrieben. Die Summe dieser Altersgutschriften beläuft sich bei voller Beitragsdauer auf maximal 500% (Männer) des koordinierten Lohnes.

Das Verhältnis zwischen den Pensionskassenbeiträgen und -bezügen pro Einkommensklasse lässt sich nicht ermitteln. Es besteht kein einheitlicher Beitragssatz. Die Beitragshöhe wird nach verschiedenen Kriterien errechnet und in Abhängigkeit des Alters festgelegt und unterscheidet sich von Kasse zu Kasse. Der Beitragssatz gemäss BVG-Obligatorium wird meist überschritten.

Im Rahmen unserer Studie werden deshalb nur die nichtbeitragspflichtigen, einkommensschwachen Haushalte untersucht. Im Folgenden gehen wir zunächst auf Haushalte mit unselbständig Erwerbstätigen ein, wobei die Frage nach den Merkmalen der nichtbeitragspflichtigen Haushalte im Vordergrund steht. Danach befassen wir uns mit den nichterwerbstätigen Rentnerhaushalten, d.h. mit der Frage, welche Haushalte im Alter kein Einkommen aus der beruflichen Vorsorge haben werden.

### 6.2.1. Pensionskassenbeiträge

Im Jahr 1992 lag die untere Einkommensgrenze, unter welcher keine Pensionskassenbeiträge mehr zu entrichten waren, bei Fr. 21'600<sup>57</sup>. Dies entspricht dem sogenannten

<sup>57</sup> Bei Teilzeitarbeit kann die Schwelle auch tiefer liegen. Der Koordinationsabzug wird dann entsprechend dem Anstellungsgrad errechnet. Da uns aber genaue Angaben über diesen Bereich fehlen, werden diese Fälle zu den «Nicht-Beitragspflichtigen» gezählt.

Koordinationsabzug. Zunächst wurde eine Teilstichprobe gebildet, welche nur Haushalte mit unselbständig erwerbenden Haushaltsmitgliedern<sup>58</sup> im erwerbsfähigen Alter berücksichtigt. Diese Gruppe umfasst 3025 Haushalte. Der Anteil der nicht beitragspflichtigen Haushalte in der oben definierten Gruppe beträgt 10,7% (N=298)<sup>59</sup>.

Als erstes interessiert uns der Haushaltstyp der nicht beitragspflichtigen Haushalte. Danach fragen wir nach Beschäftigungsgrad und Anstellungsverhältnis der nicht beitragspflichtigen Lohnempfänger. Sodann analysieren wir die Geschlechterverteilung und die Alterszugehörigkeit dieser Gruppe.

Die Ergebnisse zu den nicht beitragspflichtigen Haushaltstypen sind in Tabelle 6.4 aufgeführt. Dabei zeigt sich, dass Alleinerziehende überdurchschnittlich häufig (ein Drittel!) die für eine Beitragspflicht notwendige Einkommenshöhe nicht erreichen. Ähnliches, aber weniger ausgeprägt, gilt für alleinlebende Personen, bei denen der Anteil der nicht beitragspflichtigen Haushalte 15% beträgt. Diese beiden Bevölkerungsgruppen sind bekannt für ihr besonderes Einkommensschwäche- und Armutsrisiko. Bei den Alleinerziehenden ist die schlechtere Erwerbssituation, die ihrerseits begründet ist in der überdurchschnittlich häufigen Teilzeitarbeit und dem unterdurchschnittlichen Qualifikationsniveau, für die erhöhte Quote verantwortlich<sup>60</sup>. Der

**Tabelle 6.4: Nicht beitragspflichtige Haushalte nach Haushaltstyp 1992 (in Prozent aller Haushalte mit unselbständiger Erwerbstätigkeit)**

Haushaltstyp	
Alleinlebende	14,9
Ehe-/Paare ohne Kinder	7,8
Ehepaare mit Kindern	7,0
Alleinerziehende	31,3
Eltern u. erwachsene Kinder	11,5
Nichtfamilienhaushalte	12,1
Total	10,7
	(N=2544)

**Tabelle 6.4.1: Nicht beitragspflichtige Haushalte nach Beschäftigungsgrad 1992 (in Prozent aller Haushalte mit unselbständiger Erwerbstätigkeit)**

Beschäftigungsgrad	
Vollzeit	7,8
Teilzeit	20,0
Total	9,9
	(N=2347)

<sup>58</sup> Die unselbständig Erwerbenden setzen sich zusammen aus den Beschäftigungskategorien «Angestellte», «angestellt in eigener Firma», «mitarbeitendes Familienmitglied».

<sup>59</sup> Ungewichtete Fallangabe. Die über der oberen Einkommensgrenze liegenden Einkommen (welche keinem Beitragsobligatorium unterstehen) wurden zur «Beitragsgruppe» gezählt.

<sup>60</sup> Die Alleinerziehenden weisen einen überproportionalen Anteil an Teilzeitarbeitenden auf: 20,8% der Beschäftigten arbeiten teilzeitlich, bei den erwerbstätigen Alleinerziehenden sind es 36,4%. Bei der Berechnung des Einkommens der Alleinerziehenden wurden die Alimente nicht einbezogen, weil sie nicht beitragspflichtig sind.

**Tabelle 6.4.2: Nichtbeitragspflichtige Haushalte nach Anstellungsverhältnis  
(in Prozent aller Haushalte mit unselbständiger Erwerbstätigkeit)**

Anstellungsverhältnis	
Angestellt	9,5
Angestellt in eigener Firma	19,1
Mitarbeitendes Familienmitglied	43,1
Total	10,7
	(N=2544)

fehlende Versicherungsschutz dieser Gruppen bedeutet, dass die betroffenen Personen unter Nachwirkungen zu leiden haben, wenn sie aus dem Erwerbsleben austreten. Ihre materielle Notlage wird sich im Rentenalter entsprechend verschärfen. Für das System der Sozialen Sicherung implizieren diese Lücken eine zukünftige Mehrbelastung bei den bedarfsabhängigen Sozialleistungen.

Betrachtet man den Beschäftigungsgrad, so zeigt sich, dass Teilzeitangestellte erwartungsgemäss weniger oft Pensionskassenbeiträge entrichten als Vollzeitangestellte: Bei den Teilzeitangestellten beträgt der Anteil der nichtbeitragspflichtigen Haushalte 20%, bei den Vollzeitangestellten lediglich 8%. Untersucht man das Anstellungsverhältnis der Angestellten, so wird deutlich, dass 43% der mitarbeitenden Familienmitglieder keine Pensionskassenbeiträge entrichten (N=74). Diese Gruppe ist von den Einkünften des Haushaltsvorstandes abhängig. Oft ist dieser selbständig erwerbend und die Ehefrau ein mitarbeitendes Familienmitglied. Eine zweite Gruppe mit überdurchschnittlichem Anteil nichtbeitragspflichtiger Haushalte, nämlich 19% (N=130), sind sogenannte «Angestellte in eigener Firma». Hier besteht die Möglichkeit, dass Einkünfte nicht deklariert, respektive anders verrechnet werden. Bei den Angestellten, die naturgemäss die grosse Mehrheit der unselbständig Erwerbstätigen stellen (N=2813), befinden sich 9,5% unterhalb der für die Zahlung von Pensionskassenbeiträgen geforderten Einkommensschwelle von Fr. 21'600.–. Wie weitere Auswertungen zeigen, sind Teilzeitanstellungen in dieser Subgruppe signifikant häufiger als Vollzeitstellungen: 7% der Vollzeitangestellten und 19% der Teilzeitangestellten zahlen keine Beiträge. Es muss angenommen werden, dass es sich bei den Vollzeitangestellten, welche keine Pensionskassenbeiträge bezahlen, um in Tieflohnsegmenten arbeitende Personen, um sogenannte «Working Poor»<sup>61</sup>, handelt. Diese Personen müssen sich nicht nur mit einem unzureichenden Erwerbseinkommen begnügen, sondern sie fallen auch aus der Pensionskassenversicherung heraus. Entsprechend werden sie im Alter auf bedarfsabhängige Sozialleistungen angewiesen sein.

Infolge niedriger Löhne und häufiger Teilzeitarbeit sind Frauen vermehrt von der Beitragspflicht und damit auch vom Versicherungsschutz ausgeschlossen. Dies wird durch die prozentuale Verteilung bestätigt: Bei den (werktätigen) Frauen sind 16% nichtbeitragspflichtig, bei den Männern 7%. Innerhalb der Gruppe der Nicht-Beitragspflichtigen stehen 63% Frauen 37% Männern gegenüber, während die Geschlechterverteilung unter den Erwerbstätigen insgesamt 43%:57% beträgt. Erwartungsgemäss sind auch die jüngeren Erwerbstätigen (im Alter von 20-30 Jahren) häufiger nicht beitragspflichtig: 34% beträgt der Anteil der nichtbeitragspflichtigen Haushalte in dieser Gruppe, die 28% der lohnabhängigen Werkstätigen stellt. Die Aufgliederung nach Alter und Geschlecht zeigt, dass vor allem die jüngeren Männer nicht pensionskassenpflichtig sind. Bei den Frauen liegt das

<sup>61</sup> Vgl. dazu die Studie von Caritas 1998.

Schwergewicht der nichtpensionskassenpflichtigen Personen eher im Alter von 30-40 Jahren. Möglicherweise handelt es sich dabei um Wiedereinsteigerinnen.

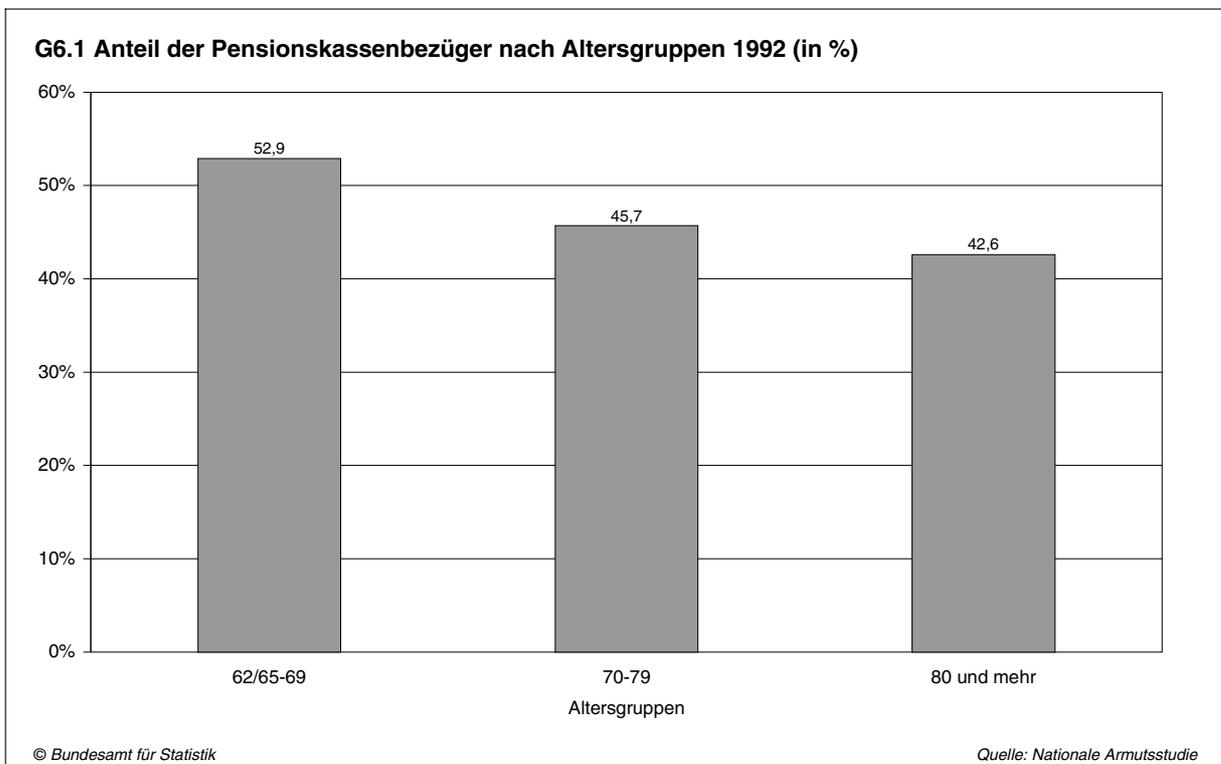
Die nicht beitragspflichtigen Gruppen, vor allem aber die alleinerziehenden Frauen sowie nicht beitragspflichtige 30-40jährige Frauen, riskieren, im Alter ungenügend versichert zu sein. Die mangelhafte Altersversorgung bedeutet für die Betroffenen einen ungesicherten Lebensabend und für das System der Sozialen Sicherung zusätzliche Aufwendungen bei den zukünftigen bedarfsabhängigen Leistungen.

### 6.2.2 Pensionskassenbezüge

Auf der Bezugsseite interessiert der Anteil der Rentnerinnen und Rentner, welche keine Pensionskassengelder erhalten. Hier ist zu berücksichtigen, dass das Obligatorium für die Pensionskassenversicherung erst 1985 eingeführt wurde. Allerdings war zu diesem Zeitpunkt der Versicherungsgrad der versicherten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit über 80% bereits ziemlich hoch.

Der Anteil der Rentnerinnen und Rentner, welche 1992 keine Pensionskassengelder bezogen, beträgt 52% (N=968). Zwischen Frauen und Männern gibt es keinen signifikanten Unterschied. Wie Graphik 6.1 illustriert, zeigen sich hingegen Unterschiede zwischen den Altersklassen: Von den Rentnerinnen und Rentnern im Alter von 62/65 bis 69 Jahren bezogen 47% keine Pensionskassengelder, von den über 70-79jährigen sind es 54% und bei den über 80jährigen 57%.

Alleinlebende müssen öfter ohne Pensionskassengelder auskommen: 60% der Alleinlebenden bezogen keine Pensionskassengelder; der gesamte Anteil der Nicht-Bezüger beträgt 52%. In Bezug auf das Einkommen aus der dritten Säule<sup>62</sup>, der privaten Altersvor-



<sup>62</sup> Die Daten entstammen den Angaben aus der Steuerklärung (Erfassung des Transfereinkommens).

**Tabelle 6.5: Pensionskassenbezug und Bezug bedarfsabhängiger Leistungen 1992  
(in Prozent der Rentnerhaushalte)**

	Bezüger von bedarfsabhängigen Transfers	Bezüger von Ergänzungsleistungen
Pensionskassenbezug	11,4	5,2
Kein Bezug von Pensionskassengeldern	25,5	17,9
Total der Rentnerhaushalte	18,8	11,8
		(N=1841)

sorge, zeigt sich zwischen den Pensionskassen-Bezügern und Nicht-Bezügern keinen Unterschied. Dies bedeutet unter anderem, dass ehemalige selbständig Erwerbende, welche nicht bezugsberechtigt sind, keine kompensierende alternative Altersversicherung aufgebaut haben<sup>63</sup>.

Wie Tabelle 6.5 illustriert, beziehen Personen, welche keine 2. Säule aufbauen konnten, häufiger Ergänzungsleistungen oder andere bedarfsabhängige Leistungen: 26% der Rentnerhaushalte ohne Pensionsgelder beziehen bedarfsabhängige Sozialleistungen, 18% Ergänzungsleistungen. Dagegen müssen nur 11% der Pensionskassenbezüger mit bedarfsabhängigen Sozialleistungen und lediglich 5% mit Ergänzungsleistungen unterstützt werden. Heutige Beitragslücken – besonders bei den oben genannten Betroffenengruppen der Alleinerziehenden, Teilzeitangestellten und Niedriglohnempfänger – implizieren somit zukünftige Kosten bei den Ergänzungsleistungen und anderen bedarfsabhängigen Sozialleistungen.

Die durch die berufliche Vorsorge geleistete soziale Sicherung ist auf eine «Normalbiographie» zugeschnitten: jene des bis zu seiner Pensionierung durchgängig erwerbstätigen, verheirateten Mannes, der ein zumindest durchschnittliches Lohneinkommen bezieht. Mit der Pluralisierung der Lebensformen und den Entwicklungen auf den Arbeitsmärkten sind Normalbiographien jedoch immer weniger die Regel. Neue Risiken wie Teilzeitbeschäftigung, Niedriglohn, Unterhaltspflichten, Scheidung, Alleinelternschaft sind durch das BVG nicht abgedeckt. Aus sozialpolitischer Sicht besonders bedenklich ist, dass gerade Personen und Haushalte des untersten Einkommenssegmentes aus diesem Sicherungsnetz ausgeschlossen sind. Darüber hinaus enthält die berufliche Vorsorge keine Solidaritätskomponente, die eine Umverteilung von den oberen zu den unteren Einkommen bewirken würde.

### **6.3 Verteilungswirkungen der bedarfsabhängigen Sozialtransfers zwischen den Einkommensklassen**

Die Verteilungswirkungen der bedarfsabhängigen Sozialtransfers werden analog zu den Sozialversicherungsleistungen (vgl. Abschnitt 6.1) untersucht, indem den (hypothetischen) Beiträgen die Bezüge gegenübergestellt werden. Im Unterschied zu den Sozialversicherungen werden die bedarfsabhängigen Sozialleistungen durch Steuermittel finanziert und nicht über Beitragssätze. Wie in Abschnitt 2.3 beschrieben, haben wir auf der Basis der Steuerdaten für jeden Haushalt den hypothetischen Beitrag errechnet.

<sup>63</sup> Es ist allerdings nicht eruierbar, ob durch einmaligen Bezug der Pensionskassengelder, respektive des Guthabens aus der 3. Säule, das Vermögen vergrössert wurde.

Die bedarfsabhängigen Sozialtransfers setzen sich aus folgenden Einzelleistungen zusammen:

- Sozialhilfeleistungen
- Ergänzungsleistungen zur AHV und zur IV
- Prämienverbilligung zur Krankenversicherung
- Stipendien
- Arbeitslosenhilfe
- Mietzinszuschüssen
- «andere Hilfen» (vgl. auch Anhang).

Die folgenden Berechnungen beruhen auf der nach Haushalten gewichteten Stichprobe. Die Einkommensklassen wurden aufgrund des gesamten Haushaltseinkommens gebildet. Die bedarfsabhängigen Leistungen wurden nach Leistungstyp abgegrenzt, unabhängig davon, ob sie von den Gemeinden, den Kantonen oder dem Bund getragen werden<sup>64</sup>. Die bedarfsabhängigen Transfers werden zunächst gesamthaft, in einem zweiten Schritt einzeln untersucht. Als spezielle bedarfsabhängige Leistungen werden die Sozialhilfe, die Prämienverbilligung für die Krankenkasse, die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV (inkl. der kantonalen Zusatzleistungen) und die Stipendien untersucht.

### 6.3.1 Die bedarfsabhängigen Unterstützungsleistungen im Gesamtüberblick

Die oben genannten bedarfsabhängigen Unterstützungsleistungen werden von 12,4% der Haushalte (N=931)<sup>65</sup> in Anspruch genommen. Einen Gesamtüberblick zum Bezug der verschiedenen bedarfsabhängigen Unterstützungsleistungen vermittelt Grafik 6.2.

Die häufigste Unterstützungsleistung ist die Verbilligung oder die Übernahme der Krankenversicherungsprämien: 5,2% (N=379) der Haushalte sind darauf angewiesen. Die einzelnen Beiträge dieser Leistungen sind allerdings zumeist gering: Über 70% dieser Transfers liegen unter Fr. 100.– monatlich und der Durchschnitt beträgt Fr. 98.– pro Monat. Der Anteil kleinerer Zuschüsse ist bei diesem Leistungstyp am höchsten. Häufig bilden die Prämienverbilligungen nur eine Ergänzung zu anderen Unterstützungsleistungen – dies trifft auf 27% der unterstützten Fälle zu.

Die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV sind ein wichtiger Teil der sozialen Transfers: Sie betreffen 3,5% (N=291) der Haushalte, machen aber innerhalb der Rentnerhaushalte – für die sie ja hauptsächlich bestimmt sind – 11,4% aus<sup>66</sup>. Nur ein kleiner Teil, nämlich 1% (N=66) der Haushalte, nimmt hingegen Sozialhilfe in Anspruch. Dabei handelt es sich in 49% um kurzfristige und in 51% um langfristige (ein Jahr oder länger dauernde) Unterstützungsfälle<sup>67</sup>. Im weiteren wurden 1992 folgende bedarfsabhängige Leistungen in An-

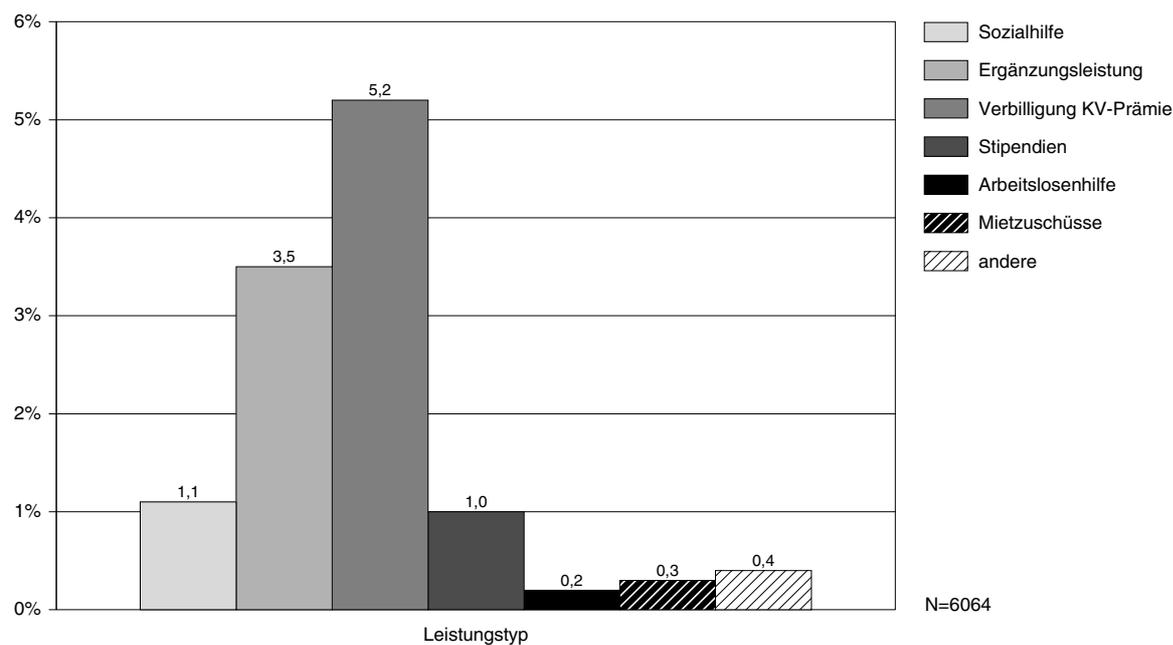
<sup>64</sup> Die Leistungen werden i.d.R. von den Gemeinden und vom Kanton gemeinsam getragen. Eine Ausnahme bilden die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, welche im Kompetenzbereich des Bundes liegen.

<sup>65</sup> Die prozentualen Anteile sind in Bezug auf die nach Haushalten gewichtete Stichprobe, die absoluten Zahlen in Bezug auf die ungewichtete Stichprobe wiedergegeben.

<sup>66</sup> Der Anteil bezieht sich auf Rentnerhaushalte (d.h. Haushalte, in denen der/die Rentner/-in die befragte Person ist). Der Anteil EL-Bezüger an den Rentner/-innen kann aber höher liegen.

<sup>67</sup> Der durchschnittlich bezogene Betrag beträgt bei den kurzfristigen Sozialleistungen Fr. 6646.–, bei den langfristigen Sozialleistungen (ein Jahr und mehr) Fr. 11'321.–.

**G6.2 Anteil der Haushalte nach bedarfsabhängigen Transfers 1992, in % aller Haushalte**



© Bundesamt für Statistik

Quelle: Nationale Armutsstudie

spruch genommen: Stipendien (1%), Mietzuschüsse, d.h. spezielle an den Mietzins gebundene Leistungen (0.3%) und kantonale Arbeitslosenhilfe, die an ausgesteuerte Erwerbslose ausgezahlt wird (0.2%)<sup>68</sup>. Einer der Gründe, weshalb die beiden letztgenannten Leistungen nur selten erbracht werden, liegt darin, dass sie in gewissen Kantonen in die Sozialhilfe integriert sind<sup>69</sup>. Andererseits wurden in einigen Kantonen gewisse Zusatzunterstützungen aufgrund der höheren Lebenshaltungskosten eingerichtet<sup>70</sup>. Die geringe Fallzahl bei einigen bedarfsabhängigen Transfers ist auch auf den Sachverhalt zurückzuführen, dass die Schweiz 1992 erst am Anfang der Rezessionsphase stand und die Folgen der Rezession erst längerfristig spürbar wurden<sup>71</sup>.

Die Verteilungswirkungen der gesamten bedarfsabhängigen Transfers auf der Basis von Einkommensdezilen sind in Tabelle 6.6 aufgeführt. Haushalte in den tieferen Einkommensklassen beziehen im Durchschnitt bedeutend mehr Sozialleistungen als sie anteilmässig an Steuerbeiträgen einzahlen. Zu den grösseren Nettobezüglern gehören die zwei tiefsten Einkommensklassen, der weitaus höchste Netto-Beitrag an die bedarfsabhängigen Transfers erfolgt über die oberste Einkommensklasse (d.h. die oberen 10% der verfügbaren Haushalts-Einkommen). In der obersten Einkommensklasse wird rund achtmal mehr eingezahlt als für eine ausgeglichene Bilanz nötig wäre. Von den höheren zu den tieferen Einkommens-

<sup>68</sup> Vgl. Wyss 1999.

<sup>69</sup> Dies gilt für die Arbeitslosenhilfe und die Wohnhilfe. In sieben Kantonen ist die finanzielle Absicherung bei Arbeitslosigkeit nur zweistufig angelegt (Arbeitslosenversicherung – Fürsorge; vgl. Aeppli et al. 1996: 16, Wyss 1999).

<sup>70</sup> Dies gilt beispielsweise für die kantonalen Zusatzleistungen zu den Ergänzungsleistungen des Bundes (in dieser Arbeit wurden sie allerdings zu den Ergänzungsleistungen des Bundes hinzugezählt).

<sup>71</sup> Dies zeigt sich deutlich bei den Fallzahlen zur Sozialhilfe; vgl. Fluder und Stremlow 1999, Salzgeber und Suter 1997.

**Tabelle 6.6: Beiträge und Bezüge bei allen bedarfsabhängigen Sozialleistungen nach Einkommensdezilen 1992 (in 1000 Fr.)**

Verfügbares Eink. in Dezilen (in Fr.)	Summe der Beiträge <sup>1</sup> (in Fr.)	Bezüge Transfers (in Fr.)	Differenz (in Fr.)	Anzahl Fälle	Deck.-grad
1: bis 27 000	154	842	-688	184	0.18
2: bis 37 300	119	704	-586	156	0.17
3: bis 44 800	164	511	-346	111	0.32
4: bis 53 500	217	528	-311	95	0.41
5: bis 61 800	293	399	-107	89	0.73
6: bis 69 400	316	240	77	55	1.32
7: bis 79 100	354	301	53	70	1.18
8: bis 92 100	451	224	227	48	2.02
9: bis 115 500	601	231	370	71	2.61
10: über 115 500	1 487	177	1 310	52	8.39

(N=6079)

<sup>1</sup> Beiträge aus dem Steueraufkommen (Anteile progressiv steigend)

klassen erfolgt erwartungsgemäss eine Umverteilung, wobei der Beitragsüberhang stufenweise abnimmt und die Summe ausbezahlter Sozialleistungen mit abnehmender Einkommensklasse zunimmt.

Dass die bedarfsabhängigen Transfers in allen Einkommensgruppen vorkommen, entspricht nicht den Erwartungen. Bedarfsabhängige Sozialleistungen sollten ausschliesslich Haushalten zu Gute kommen, die sich in einer materiellen Notlage befinden. Eine naheliegende Erklärung ist, dass das Haushaltseinkommen und nicht das Äquivalenzeinkommen als Rechnungsbasis zur Beurteilung der Umverteilungseffekte verwendet wurde. Letzteres berücksichtigt das Einkommen pro Haushaltsmitglied, so dass Einkommen grosser Haushalte mit dem Einkommen kleiner Haushalte verglichen werden können. Werden die Berechnungen auf der Basis des Äquivalenzeinkommens vorgenommen (Stichprobe mit Personen-Gewichtungsfaktor), so zeigt sich, dass die bedarfsabhängigen Sozialleistungen immer noch in den oberen Einkommensklassen vorkommen. Allerdings sind deutlich weniger Personen davon betroffen, als bei den Berechnungen auf der Basis der Haushaltsstichprobe.

Weitere Gründe können für diesen Sachverhalt verantwortlich sein: Zum einen werden bedarfsabhängige Leistungen, z.B. die Sozialhilfe, häufig nur während einer kurzen Dauer oder als einmalige Unterstützung gewährt. Die materielle Situation der Bezüger/-innen kann sich im Verlaufe des von unserer Studie abgedeckten Kalenderjahres erheblich verändern, z.B. durch die Wiederaufnahme einer Erwerbsarbeit, durch eine Scheidung oder Heirat. Sodann misst die Variable «bedarfsabhängige Transfers» ganz verschiedene Sozialleistungen wie Stipendien, Ergänzungsleistungen, Sozialhilfe, Prämienverbilligungen. Die verschiedenen Leistungstypen werden nicht nach denselben Kriterien der Bedürftigkeit verteilt wie sie beispielsweise zur Bemessung der Sozialhilfe verwendet werden. Zur Beurteilung der Bedarfslage und infolgedessen der Anspruchsberechtigung wird je nach Leistungstyp eine Unterstützungseinheit oder die individuelle Situation der Person im Haushalt betrachtet. Schliesslich stimmt die in der vorliegenden Studie verwendete Definition des Haushaltes nicht vollständig mit dem Begriff der Unterstützungseinheit zur Bemessung der Sozialhilfe überein. So werden beispielsweise Nichtfamilien-Mitglieder nicht für den Unterhalt bedürftiger Dritter im Haushalt verantwortlich gemacht, während sie in der Stichprobe als im Haushalt lebende Personen gezählt werden, deren Einkommen zum Haushaltseinkommen

dazugerechnet wird. Aus diesen Gründen ist es möglich, dass bedarfsabhängige Unterstützungsleistungen in Haushalten mit hohem Haushaltseinkommen vorkommen (vgl. Abschnitt 6.3.2). Auch wenn die Fallzahl der Bezüger/-innen und der Umfang der bedarfsabhängigen Sozialleistungen in den obersten Einkommensklassen niedriger ist, widerspricht dieser Befund doch den sozialpolitischen Grundsätzen und Intentionen, die diesen Instrumenten der Armutsbekämpfung zu Grunde liegen.

### 6.3.2 Die Sozialhilfe

Tabelle 6.7 stellt die Ergebnisse für die im Jahre 1992 geleisteten kommunalen und kantonalen Sozialhilfebeiträge dar. Da die Fallzahlen niedrig sind, wird die Berechnung auf der Ebene von Einkommensquintilen vorgenommen.

Gemäss Tabelle 6.7 kommt die Sozialhilfe in engerem Sinne – entgegen den Erwartungen – in allen Einkommensklassen vor, wobei die Fallzahl mit je ca. 20 in den untersten beiden Quintilen deutlich höher liegt. In den zwei obersten Quintilen sind demgegenüber lediglich 6 Fälle zu verzeichnen – zu wenig, um diesbezüglich verallgemeinernde Folgerungen bezüglich eines möglichen «Missbrauchs» von Sozialhilfegeldern ziehen zu können. Aus der Bilanzierung von Beiträgen und Bezügen geht hervor, dass die Haushalte im zweituntersten Quintil am stärksten auf die Sozialhilfe angewiesen sind. Misst man das Verhältnis von Beiträgen und Bezügen der Sozialhilfe anhand des Deckungsgrades, so zeigt sich ebenfalls, dass dieses im zweiten Quintil am geringsten ist und die Bezüge somit die Beitragssumme um ein Vielfaches übersteigen<sup>72</sup>.

Eine genauere Prüfung aller Sozialhilfebezüger/-innen zeigt, dass hauptsächlich drei Gründe dafür verantwortlich sind, dass die Inanspruchnahme dieser Leistungen scheinbar auch in den oberen Einkommensdezilen vorkommt:

Erstens basieren unsere Berechnungen nicht auf dem mit der Haushaltsgrosse gewichteten Äquivalenzeinkommen, sondern auf dem ungewichteten Haushaltseinkommen. Dies bedeutet, dass v.a. grosse Haushalte – wie kinderreiche Familien – fälschlicherweise oberen Einkommensgruppen zugeteilt werden.

**Tabelle 6.7: Beiträge und Bezüge bei den Sozialhilfeleistungen nach Einkommensquintilen 1992 (in 1000 Fr.)**

Verfügbares Eink. in Quintilen (in Fr.)	Summe Steueranteil	Summe Sozialhilfeleistungen	Differenz	Anzahl Fälle	Deckungsgrad
1: bis 37 300	35	89	-54	19	0.40
2: bis 53 500	49	203	-153	21	0.24
3: bis 69 400	79	89	-10	14	0.88
4: bis 92 100	104	101	4	6	1.04
5: über 92 100	271	57	214	6	4.74
					(N=6079)

<sup>72</sup> Dasselbe zeigt auch der Durchschnittswert aus dem Verhältnis der Summe der Bezüge zur Anzahl Bezüger/-innen an: In der zweiten Einkommensklasse (Dezile 3 und 4) wird am meisten von der Sozialhilfe profitiert (Einkommensklasse 1: 73.6, Einkommensklasse 2: 167.3, Einkommensklasse 3: 73.6, Einkommensklasse 4: 83, Einkommensklasse 5: 47.1).

Zweitens deuten die meisten verbleibenden Fälle auf kürzlich erfolgte, grössere Veränderungen in Partnerschaft und Haushaltsform hin. So handelt es sich bei diesen Sozialhilfebezüger/-innen vorwiegend um Frauen, die entweder eine Trennung oder Scheidung hinter sich haben, mit einem neuen Partner zusammen leben oder einen Haushaltswechsel vorgenommen haben. Leider liegen keine Angaben über den genauen Beginn (und das Ende) des Sozialhilfebezugs vor, so dass sich mit den vorliegenden Daten nicht eruieren lässt, ob in diesen Fällen der Leistungsbezug tatsächlich zeitgleich mit überdurchschnittlichen Einkommensbeträgen zusammenfällt oder nicht. Es scheint naheliegend, dass die summarisch über ein ganzes Jahr erhobenen Einkommens- und Transferbezüge die tatsächlichen zeitliche Dynamik der verschiedenen Einkommenskomponenten nicht abzudecken vermögen. So können sich beispielsweise die Einkommensdaten auf die Zeit vor der Trennung/Scheidung beziehen – die Sozialhilfedaten auf die Periode danach.

Schliesslich ist drittens auf Einzelfälle hinzuweisen, wo der Sozialhilfebezug zusammen mit Altersrenten und Ergänzungsleistungen zur AHV/IV erfolgte. Dies deutet auf eine (einmalige bzw. zeitlich begrenzte) Zusatzunterstützung hin, wie sie etwa in Zusammenhang mit kostspieligen ärztlichen Behandlungen und Spezial-Therapien gewährt werden.

### 6.3.3 Die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV

Die Gegenüberstellung der Beiträge und Bezüge bei den Ergänzungsleistungen des Bundes und der Kantone zur AHV/IV stützt sich auf die gesamte Stichprobe ab. Wird nur die Altersgruppe ab 62/65 Jahre (Rentner/-innen) berücksichtigt, so fallen rund 22% der Ergänzungsleistungsbezüger aus der Stichprobe heraus, sei es, dass es sich um Bezüger/-innen von Invaliditätsergänzungsleistungen handelt, sei es, dass sie in Haushalten anderer befragter Personen wohnen<sup>73</sup>.

Zur Berechnung des Anspruches auf Ergänzungsleistungen wird das Einkommen eventuell noch anderer im Haushalt lebender Familienmitglieder nicht berücksichtigt. Deshalb kann es vorkommen, dass in Mehrpersonenhaushalten mit einem oder zwei Rentner/-innen respektive IV-Bezüger/-innen trotz hohem Haushaltseinkommen Ergänzungsleistungen ausbezahlt werden.

**Tabelle 6.8: Beiträge und Bezüge bei den Ergänzungsleistungen des Bundes und Kantons nach Einkommenquintilen 1992 (in 1000 Fr.)**

Verfügbares Eink. in Quintilen (in Fr.)	Summe Steueranteil	Summe der EL	Differenz	Anzahl Fälle	Deckungsgrad
1: bis 37 300	100	817	-717	171	0.12
2: bis 53 500	140	387	-247	55	0.36
3: bis 69 400	224	134	91	23	1.68
4: bis 92 100	296	122	175	17	2.44
5: über 92 100	769	71	698	25	10.84
					(N=6079)

<sup>73</sup> Eine Unterscheidung der Rentner von den Nicht-Rentnern erfolgt auf der Basis der befragten Person. Ist diese Rentner, so werden die Haushalte, unabhängig vom Status des Rentners als Haushaltsvorstand, zu den «Rentnerhaushalten» gezählt.

**Tabelle 6.9: Beiträge und Bezüge bei den Prämienverbilligungen nach Einkommenquintilen 1992  
(in 1000 Fr.)**

Verfügbares Eink. in Quintilen (in Fr.)	Summe Steueranteil	Summe der Prämienbeiträge	Differenz	Anzahl Fälle	Deckungsgrad
1: bis 37 300	25	202	-177	14	0.12
2: bis 53 500	34	83	-49	91	0.41
3: bis 69 400	55	43	11	52	1.26
4: bis 92 100	72	31	41	48	2.32
5: über 92 100	188	15	173	39	12.64
					(N=6079)

Wie Tabelle 6.8 verdeutlicht, umfasst das unterste Einkommensquintil mit Abstand die meisten Ergänzungsleistungsbezüger (68,4%). In der Bilanz «finanzieren» die oberen drei Einkommensquintile die bedarfsabhängigen Ergänzungsleistungen, obwohl auch dort – wenngleich in verhältnismässig wenigen Fällen – Leistungen bezogen werden. Neben den bereits erwähnten Gründen für den Leistungsbezug durch obere Einkommensklassen dürften bei den Rentner/-innen hohe Betreuungs- und Gesundheitskosten eine Rolle spielen. Da die Beiträge des obersten Quintils 10-fach die Bezüge überschreiten und im untersten Quintil die Beiträge nur 1/10 der Bezüge ausmachen, kann von einer starken Umverteilung zu Gunsten der untersten Einkommensgruppen gesprochen werden. Die Ergänzungsleistungen erreichen demnach grundsätzlich die angestrebte Zielgruppe der einkommensschwachen Rentnerinnen und Rentner.

#### 6.3.4. Die Beiträge zur Verbilligung der Krankenkassenprämien

Bereits vor der Einführung des Obligatoriums für die Krankenversicherung am 1.1.1996 (neues KVG) war es möglich, im Bedarfsfall von den Kantonen und Gemeinden Beiträge zur Verbilligung oder vollen Zahlung der Krankenkassenprämien zu erhalten. Die Unterstützung der Versicherten wurde jedoch nicht in allen Kantonen gleich gehandhabt, so dass die Unterstützungspraxis insgesamt wenig transparent war.

Im Folgenden werden die aufsummierten Beiträge aus der Steuersumme und die zur Verbilligung der Krankenkassenprämien bestimmten Bezüge für jedes Einkommensquintil aufgelistet. Weil sich unter den Bezüger/-innen sowohl Rentner/-innen als auch Nicht-Rentner/-innen befinden, wird die gesamte Stichprobe als Referenzgruppe gewählt.

Tabelle 6.9 zeigt erwartungsgemäss eine starke Umverteilung von den oberen zu den unteren Einkommensquintilen. Die Umverteilungswirkung ist im untersten Einkommensquintil besonders spürbar, was sich erstens am relativ hohen negativen Differenzbetrag, zweitens am bedeutend höheren Durchschnittswert und drittens am tieferen Deckungsgrad zeigt. Fast die Hälfte der Bezügerinnen und Bezüger (47,5%) befindet sich in dieser Einkommensklasse.

#### 6.3.5. Die Ausbildungsbeiträge (Stipendien)

Ziel und Zweck von Stipendien ist es, begabten, aber weniger bemittelten Personen, eine angestrebte Aus- und Weiterbildung zu ermöglichen. Damit soll das Prinzip der Chancengleichheit – gleicher Zugang zu formaler Bildung ungeachtet der sozialen Herkunft – garantiert werden. Neben der schulischen und fachlichen Qualifikation der Bezügerinnen und Bezüger spielen demnach auch beim Stipendienwesen soziale Überlegungen eine wichtige Rolle.

**Tabelle 6.10: Beiträge und Bezüge bei den Stipendien nach Einkommenquintilen 1992**  
(in 1000 Fr.)

Verfügbares Eink. in Quintilen (in Fr.)	Steueranteil Stipendien	Summe der Beiträge	Differenz	Anzahl Fälle	Deckungsgrad
1: bis 37 300	28	84	-56	10	0.33
2: bis 53 500	39	42	-2	15	0.94
3: bis 69 400	62	95	-33	16	0.66
4: bis 92 100	82	89	-6	21	0.93
5: über 92 100	214	117	97	30	1.84
					(N=6079)

Tabelle 6.10 zeigt die Verteilung der Stipendien über die Einkommensquintile. Der Übergang von den Negativbeiträgen (grössere Ausgaben als Einnahmen) zu den Positivbeiträgen erfolgt erst nach dem vierten Quintil. Am meisten Stipendienbezüger und die höchste Beitragssumme finden sich im obersten Einkommensquintil und nicht etwa in einer der unteren Einkommensgruppen. Zwar «finanziert» das oberste Einkommensquintil die Ausgaben für die Stipendienkosten der Haushalte mit geringerem Einkommen mit. Aber die Zahl der Stipendienbezüger und die Summe der Beiträge sind in den oberen drei Einkommensquintilen höher als in den zwei untersten Quintilen. Auch der Quotient von Beiträgen und Bezügen innerhalb einer Einkommensklasse (Deckungsgrad) ergibt ausgeglichene Verhältnisse für das zweite und das vierte Einkommensquintil. In der obersten Einkommenskategorie wird zwar mehr einbezahlt als bezogen, doch ist die Differenz im Vergleich mit den andern bedarfsabhängigen Transfers gering.

Die Umverteilungswirkung zugunsten ärmerer Haushalte ist bei den Stipendien wenig ausgeprägt. Die Mittel verbleiben im Wesentlichen in jenen Einkommensklassen, wo sie herkommen. Die Gründe für die sozial wenig fokussierte Stipendienvergabe lassen sich mit unseren Daten nicht eruieren. Eine naheliegende Vermutung ist jedoch, dass diese auf die niedrige Zahl von Studierenden aus unteren Einkommensmilieus im Bereich der höheren Bildung (Universitäten, Fachhochschulen, Maturitätsschulen) zurückzuführen ist, auf welche das Stipendienwesen ja in erster Linie ausgerichtet ist. So betrug 1990 der Anteil der Schüler/-innen und Student/-innen aus dem untersten Bildungsmilieus (entspricht der obligatorischen Schulzeit beim Bildungsniveau der Eltern) im Falle der Maturitäts- und Hochschulen weniger als 10%, obgleich 25% aller Jugendlichen dieser Bildungsschicht entstammen<sup>74</sup>. Möglich ist auch, dass die zuständigen Institutionen dem Qualifikationselement grössere Bedeutung zumessen als der materiellen Bedürftigkeit. Auch bei den Stipendien gelten zudem die weiter oben genannten Interpretationsvorbehalte zur mangelhaften Umverteilungswirkung. In der Regel werden Stipendien jungen Erwachsenen gewährt. In der hier verwendeten Haushaltstypologie handelt es sich zumeist um grössere Mehrpersonenhaushalte, insbesondere Ehepaare mit Kindern, Alleinerziehende sowie Stipendienbezüger, die mit den Eltern zusammenwohnen oder in Wohngemeinschaften leben.

#### 6.4 Verteilungswirkungen der bedarfsabhängigen Sozialtransfers zwischen Haushaltstypen

In den vorangegangenen Abschnitten haben wir die Verteilungswirkungen der Sozialleistungen zwischen den Einkommensklassen dargestellt. Im Folgenden wenden wir uns der Frage zu, welche Haushaltstypen in welchem Umfang bedarfsabhängige Transfers beziehen

<sup>74</sup> Lamprecht/Stamm 1996.

und welche Umverteilungseffekte zwischen den Haushaltsformen vorliegen. Die von uns verwendete Haushaltstypologie lehnt sich an eine beschreibende Typologie des Bundesamtes für Statistik an<sup>75</sup> und ist identisch mit der Einteilung von Leu et al. in der nationalen Armutsstudie. Tabelle 6.11 enthält die aggregierten bedarfsabhängigen Transfers sowie ausgewählte einzelne Transfers und zeigt auf der Ebene verschiedener Haushaltsformen den Anteil dieser Unterstützungsleistungen<sup>76</sup>.

Die Gruppe der Alleinerziehenden ist zur Existenzsicherung auf die bedarfsabhängigen Transfers besonders angewiesen. Bei einer durchschnittlichen Bezugsquote aller Haushalte von 12% erhalten über 30% der Haushalte mit einer alleinerziehenden Mutter bedarfsabhängige Transfers (alleinerziehende Väter sind in der Untersuchungsgruppe praktisch inexistent). Eine überproportional hohe Bezugsquote weisen auch die Haushalte von Eltern mit erwachsenen Kindern auf. Dies betrifft hauptsächlich den Bezug von Ergänzungsleistungen – offensichtlich handelt es sich bei dieser Gruppe v.a. um Rentner/-innen. An dritter und vierter Stelle stehen die Nichtfamilienhaushalte mit Verwandten und die Wohngemeinschaften. Überdurchschnittlich häufig erhalten auch die Alleinlebenden Unterstützungsleistungen. Auf der anderen Seite beziehen die Paarhaushalte ohne Kinder und die Paare mit Kindern, selbst die kinderreichen Familien, unterdurchschnittlich häufig bedarfsabhängige Transfers<sup>77</sup>.

Aus der Aufgliederung der Transfers nach Unterstützungsart geht hervor, dass die Alleinlebenden vor allem Ergänzungsleistungen und Prämienverbilligungen für die Krankenkassen

**Tabelle 6.11: Anteil der Haushalte mit bedarfsabhängigen Transfers nach Haushaltstyp und Leistungstyp 1992 (in % der Haushalte)**

Haushaltstyp	Total	EL	Prämienverbilligung	Sozialhilfe	Stipendien
Alleinlebende	17,7	7,7	8,4	(1,2)	(0,5)
Ehe-/Konsensualpaare ohne Kinder	7,3	2,2	3,2	(0,6)	(0,5)
Ehepaare mit bis zu 2 Kindern	8,8	(0,2)	3,4	(0,5)	1,2
Ehepaare mit 3 und mehr Kindern	10,5	(0,2)	4,0	(0,4)	(1,0)
Alleinerziehende	30,2	(1,6)	(7,8)	(9,1)	(4,5)
Erwachsene mit Eltern(teil)	12,5	(1,7)	5,0	(0,5)	3,1
Eltern mit erwachs. Kindern	27,9	12,6	(10,1)	(2,8)	(3,4)
Nichtfamilienhaushalte mit Verwandten	(19,8)	(8,7)	(3,0)	(2,7)	0
private Wohngemeinschaften	19,1	(3,2)	(6,7)	0	(5,2)
alle Haushalte mit bedarfsabhängigen Transfers	12,4	3,5	5,2	1,1	1,0
N	931	291	379	66	92
In Klammern: Zellenbesetzung unter 20					(N=6079)

<sup>75</sup> Bundesamt für Statistik 1993.

<sup>76</sup> Diese Tabelle sagt nichts über die Höhe der Beträge aus, da die Variable zweiwertig ist (Bezug von Transfers: ja/nein).

<sup>77</sup> In dieser Untersuchung wurden die Familienzulagen, welche für Familien mit Kindern bestimmt sind, nicht separat erhoben. Sie sind ein Bestandteil des Lohnes, sofern sie vom Arbeitgeber aus gewährleistet werden. Als bedarfsabhängiger Transfer gelten die Kinderzulagen nur im Rahmen der Subventionspolitik des Bundes für kinderreiche Kleinbauernfamilien. Diese Leistungen wurden nicht erhoben.

sen beziehen<sup>78</sup>. In Einpersonen-Haushalten leben besonders viele ältere Personen (50% der Rentner/-innen; 24% der Nicht-Rentner/-innen). Haushalte mit einem erziehenden Eltern teil beziehen hingegen überproportional häufig Sozialhilfeunterstützung. Dies erklärt allerdings noch nicht den massiv überdurchschnittlichen Anteil der gesamten bedarfsabhängigen Transfers in dieser Gruppe. Deshalb ist anzunehmen, dass noch andere, hier nicht aufgeführte Transfers bezogen werden (ev. Mietzinszuschüsse oder private Hilfe kirchlicher oder anderer humanitärer Institutionen). Bei den Eltern mit erwachsenen Kindern sorgt, wie bereits erwähnt, vor allem der höhere Anteil an Ergänzungsleistungen und jener der Prämienverbilligungen für einen überproportionalen Anteil an den bedarfsabhängigen Transfers. Wie weitere Auswertungen zeigten, handelt es sich auch in dieser Gruppe vornehmlich um ältere Personen (Rentner/-innen), welche ergänzungsleistungsberechtigt sind. Ergänzungsleistungen zur IV (z.B. bei angeborenen Gebrechen) werden nur in Haushalten von Alleinlebenden überproportional ausbezahlt. Die Ausbildungsbeiträge (Stipendien) werden überproportional in Wohngemeinschaften, im Haushaltstyp der Alleinerziehenden und im Haushaltstyp «Erwachsene mit Eltern(teil)» ausbezahlt (Studenten sind i.d.R. über 20 Jahre alt). Diese Haushaltsformen treten allerdings relativ selten auf. Betrachtet man die absolute Zahl der Fälle, so werden Stipendien am häufigsten Ehepaaren mit Kindern gewährt.

In Tabelle 6.12 wird versucht, die Umverteilung zwischen den Haushaltstypen bei den Transferleistungen in monetären Proportionen auszudrücken – analog zum Vorgehen im vorangegangenen Abschnitt. Summenvergleiche sind hier allerdings etwas problematisch, weil die Höhe der Unterstützungsleistung mit der individuellen Bedarfssituation variiert und damit die Chancen für eine Verzerrung der Ergebnisse bei den teilweise sehr geringen Fallzahlen besonders gross sind. Es ist durch diese Darstellung jedoch möglich, ein grobes Bild der Verteilungsverhältnisse zu erhalten.

**Tabelle 6.12: Beiträge und Bezüge bei den bedarfsabhängigen Transfers nach Haushaltstyp 1992 (in 1000 Fr.)**

Haushaltstyp	Summe <sup>1</sup> der Beiträge	Summe <sup>2</sup> der Transferzahlungen	Differenz	N	Deckungsgrad
Alleinlebende	784	1 812	-1 028	269	0.43
Paare ohne Kindern	1 726	812	914	255	2.13
Paare mit bis zu 2 Kindern	967	456	511	146	2.12
Paare mit 3 u. mehr Kindern	205	162	43	64	1.26
Alleinerziehende	62	486	-425	48	0.13
Erwachsene mit Eltern(teil)	287	114	173	72	2.52
Eltern mit erwachs. Kindern	4	180	-176	38	0.02
Nichtfamilienhaushalte mit Verwandten	35	69	-35	16	0.50
priv. Wohngemeinschaften	50	64	-15	23	0.77

(N=6079)

<sup>1</sup> Beiträge aus dem Steueraufkommen  
<sup>2</sup> Summe aller bedarfsabhängigen Hilfen gemäss Interview, Kantons- Bund- oder Gemeindeangaben

<sup>78</sup> Bei der Besprechung der einzelnen Unterstützungsleistungen stellt sich das Problem, dass die Fallzahlen bei nicht konventionellen Haushaltstypen -(Alleinerziehende, Erwachsene mit Eltern(teil), Eltern mit erwachsenen Kindern, Nichtfamilienhaushalte mit Verwandten, Wohngemeinschaften) sehr gering sind und die Aussagen deshalb mit Vorsicht zu interpretieren sind. Aus diesem Grunde werden die zahlenmässig stärker vertretenen Haushaltstypen zuerst besprochen.

Die Ergebnisse in Tabelle 6.12 zeigen, dass Alleinlebende, Alleinerziehende, Eltern mit erwachsenen Kindern und Nichtfamilienhaushalte zu den hauptsächlichen Bezüger/-innen der bedarfsabhängigen Transfers gehören. Die grösste Differenz zwischen den Beiträgen und Bezügen ist bei den Alleinlebenden auszumachen. Allerdings handelt es sich auch um die Gruppe mit den höchsten Fallzahlen. Aus dem Deckungsgrad zwischen Beitrags- und Bezugssumme wird ersichtlich, dass Paare ohne Kinder und Paare mit bis zu zwei Kindern zweimal mehr einzahlen als sie beziehen. Ebenfalls zu den Nettozahlern gehört die Gruppe «Erwachsene mit Eltern(teil)». Auch Paare mit drei und mehr Kindern zahlen mehr ein als sie an Sozialleistungen beziehen.

Der Vergleich zwischen den Resultaten von Tabelle 6.11 und 6.12, d.h. zwischen den blossen Prozentanteilen der bedarfsabhängigen Transfers bei den verschiedenen Haushaltsformen und dem Umfang der Beiträge und Bezüge zeigt ein hohes Mass an Übereinstimmung. Der Befund, dass Alleinerziehende und (betagte) Alleinlebende besonders begünstigt werden, ist aus armuts- und sozialpolitischer Sicht zweckmässig, handelt es sich doch hierbei um jene Haushaltsformen und Bevölkerungsgruppen, die am meisten von materiellen Notlagen betroffen sind. Ebenso ist einsichtig, dass Paare ohne Kinder den grössten Teil der Beiträge entrichten müssen. Überraschend ist jedoch, dass ebenso Paare mit mehreren Kindern, insbesondere jene mit 3 und mehr Kindern, einen Mehrbeitrag beisteuern – obgleich auch diese Bevölkerungsgruppe eine überdurchschnittliche Armutsquote aufweist (vgl. Tabelle 4.4). Auch wenn dieses Ergebnis etwas relativiert werden muss, da in unserer Untersuchung die Kinderzulagen nicht separat vom Erwerbseinkommen berücksichtigt werden konnten, ist die Ressourcenverteilung zu Ungunsten kinderreicher Familien aus sozialpolitischer Sicht doch sehr fragwürdig zumal gerade diese Bevölkerungsgruppe für die gesamte Gesellschaft bekanntlich erhebliche nichtmonetäre Leistungen erbringt.

## **6.5 Fazit: Die Auswirkungen der staatlicher Sozialleistungen auf die Einkommensverteilung**

Sozialtransfers haben aufgrund ihrer Verteilungseffekte Auswirkungen auf die gesamte Einkommensverteilung. Diese hängen einerseits vom Ausmass der zwischen den verschiedenen Einkommensklassen und Haushaltstypen umverteilten Beträge ab. Wir haben dies als das generelle Umverteilungspotential eines bestimmten Sozialversicherungszweiges bezeichnet (vgl. Abschnitt 2.2). Dieses Umverteilungspotential, das einen zusammenfassenden Vergleich der verschiedenen Sozialleistungszweige erlaubt, beschreiben wir in Abschnitt 6.5.1.

In einem zweiten Schritt untersuchen wir in Abschnitt 6.5.2 die Umverteilungswirkungen der einzelnen Sozialversicherungszweige mittels eines Vergleiches von generellen Ungleichheitsmassen (Gini-Index, Atkinson-Index) zur Einkommensverteilung vor und nach Gewährung der Sozialleistungen. In diese Sichtweise fliesst auch die betragsmässige Bedeutung eines Sozialleistungszweiges ein. So ist denkbar, dass eine bestimmte Sozialleistung zwar beträchtliche Umverteilungseffekte aufweist, aufgrund der geringen finanziellen Ausstattung die gesamte Einkommensverteilung aber nicht beeinflussen kann.

### *6.5.1 Umverteilungseffekte der verschiedenen Sozialleistungszweige*

Wie in Abschnitt 2.2 zum methodischen Vorgehen beschrieben, haben wir als generelles Mass für die Bestimmung der Umverteilungseffekte eines Sozialleistungszweigs den Quotienten zwischen der Summe des Beitragsüberhangs aller Einkommensklassen (Summe der positiven Differenzbeträge) mit der Summe aller Beträge gebildet. Damit die verschiedenen

Sozialleistungszweige miteinander verglichen werden können, werden alle Berechnungen auf der Basis von Einkommensquintilen vorgenommen. Für die Arbeitslosenversicherung beträgt der Umverteilungsindikator 21%. Mit anderen Worten: Die vom obersten Einkommensquintil in die unteren Einkommensklassen umverteilte Beiträge belaufen sich auf einen Fünftel der gesamten Beiträge. Die Sozialversicherungen insgesamt und die AHV weisen mit einem Quotienten von 31% bzw. 32% deutlich höhere Umverteilungseffekte auf. Hinzu kommt, dass die Umverteilung bei der AHV auch tatsächlich in die untersten Einkommensklassen fliesst und nicht vorwiegend in die mittleren wie bei der AIV. Insgesamt wird bei den bedarfsabhängigen Transfers etwa die Hälfte (47%) der gesamten Beitragssumme zwischen den Einkommensklassen neu umverteilt. Am stärksten ist der Umverteilungseffekt bei den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV (63%) und bei der Verbilligung der Krankenversicherungsprämien (60%). Am geringsten ist er – wie aufgrund der Ausführungen in den vorangegangenen Abschnitten zu erwarten war – bei den Stipendien (23%). Im Mittelfeld befindet sich die Sozialhilfe: 40 Prozent der Mittel werden an die unteren Einkommensklassen verteilt.

Das Ausmass der Einkommensungleichheit – so unsere Hypothese – sollte durch die Sozialtransfers abgebaut werden, da diese Mittel an Haushalte im unteren Einkommenssegment gerichtet sind. Wir untersuchen diese These zunächst anhand der bedarfsabhängigen Sozialleistungen und danach anhand der Sozialversicherungen.

#### 6.5.2 Die Auswirkungen staatlicher Sozialtransfers auf die Einkommensungleichheit

Wir berechnen im Folgenden das Ausmass der Einkommensungleichheit vor und nach Transfer bedarfsabhängiger und nicht bedarfsabhängiger Sozialleistungen. Für die Ungleichheitsmessung verwenden wir zwei in der Ungleichheitsforschung gebräuchliche Konzentrationsmasse: der Gini-Koeffizient und der Atkinson-Index. Diese Indices messen die Abweichung einer gegebenen Verteilung von einer «idealen» Gleichverteilung. Der Wertebereich beider Masse liegt zwischen 0 und 1, wobei 0 die perfekte Gleichheit und 1 die maximale Ungleichheit bedeutet<sup>79</sup>. Beide Masse sagen grundsätzlich nichts darüber aus, in welchem Einkommensbereich die Ungleichheit besonders gross ist. Der Gini-Koeffizient weist dabei andere Sensitivitätseigenschaften auf als der Ungleichheitsindex von Atkinson. Dieser gibt Veränderungen im unteren Einkommensbereich sensibler wider, während der Gini-Koeffizient auf Änderungen der Verteilung im Bereich des Modus stärker reagiert.

Die Ungleichheitsindices wurden für die Gesamtbevölkerung, die Rentner/-innen und die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter sowie für die verschiedenen Haushaltstypen errechnet. Tabelle 6.13 stellt die Ergebnisse vor und nach Transfer der bedarfsabhängigen Sozialleistungen dar. Die Index-Werte wurden zur besseren Übersichtlichkeit mit 1000 multipliziert.

Die bedarfsabhängigen Sozialleistungen haben insgesamt kaum Auswirkungen auf das Ausmass der Einkommensungleichheit. Sowohl der Gini- wie der Atkinson-Index verringern sich nur geringfügig (von 278 auf 273 bzw. von 70 auf 68). Der Vergleich von Rentnern und Nicht-Rentnern zeigt allerdings, dass die Einkommensungleichheit in der ersten

<sup>79</sup> Für genauere Ausführungen, vgl. Anhang, Begriffsdefinitionen. Grafisch entspricht der Gini-Koeffizient dem Verhältnis der Fläche zwischen der Diagonalen und der Lorenzkurve und der Gesamtfläche unter der Diagonalen. Die Lorenzkurve ist die grafische Darstellung der kumulierten Prozentanteile der Einkommensempfänger und ihren Einkommen.

**Tabelle 6.13: Verfügbares Einkommen nach Erwerbsstatus und Haushaltstyp vor und nach Transfer bedarfsabhängiger Leistungen 1992**

	vor Transfer				nach Transfer			
	Mittelwert (in 1000 Fr.)	Median	Gini (*1000)	Atkinson e=0.5 (*1000)	Mittelwert	Median	Gini (*1000)	Atkinson e=0.5 (*1000)
<b>Bevölkerung insg.</b>	46.2	40.5	<b>278</b>	<b>70</b>	46.6	40.9	<b>273</b>	<b>68</b>
Rentner	43.5	36.2	<b>311</b>	<b>85</b>	44.3	37.1	<b>297</b>	<b>78</b>
Personen im erwerbsfähigen Alter	46.7	41.3	<b>272</b>	<b>67</b>	47.0	41.5	<b>268</b>	<b>66</b>
<b>Haushaltstyp</b>								
Alleinlebende	42.4	38.5	<b>297</b>	<b>77</b>	43.2	39.2	<b>282</b>	<b>70</b>
Paare ohne Kinder	54.3	50.0	<b>261</b>	<b>59</b>	54.6	50.0	<b>258</b>	<b>57</b>
Paare mit Kindern	40.8	36.4	<b>251</b>	<b>65</b>	41.1	36.5	<b>248</b>	<b>64</b>
Alleinerziehende	30.8	28.0	<b>248</b>	<b>57</b>	32.5	29.4	<b>230</b>	<b>48</b>
Eltern und Kinder	56.3	51.4	<b>254</b>	<b>62</b>	56.6	51.6	<b>251</b>	<b>61</b>
Nichtfamilienhaushalte	52.8	45.5	<b>326</b>	<b>91</b>	52.2	45.5	<b>324</b>	<b>90</b>

**Tabelle 6.14: Verfügbares Einkommen vor und nach Transfer ausgewählter Leistungen 1992**

	Einkommen (in 1000 Fr.)			
	Mittelwert	Median	Gini (*1000)	Atkinson e=0.5 (*1000)
<b>nach Transfer aller Einkommensquellen</b>	46.6	40.9	<b>273</b>	<b>68</b>
<b>vor Transfer:</b>				
<b>Bedarfsabhängige Sozialleistungen</b>	46.2	40.5	<b>278</b>	<b>70</b>
<b>Arbeitslosenversicherung<sup>1</sup></b>	46.4	40.5	<b>276</b>	<b>69</b>
<b>AHV-Rente</b>	43.3	38.4	<b>316</b>	<b>94</b>
<b>and. Sozialversicherungen<sup>2</sup></b>	46.0	40.1	<b>278</b>	<b>70</b>

<sup>1</sup> nur Befragter u./o.Partner  
<sup>2</sup> ohne AHV/BVG u. Alimentenzahlungen

Gruppe deutlich abnimmt, innerhalb der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter jedoch praktisch unverändert bleibt. Die zu Vergleichszwecken aufgeführten Mittel- und Medianwerte verdeutlichen, dass der Effekt der bedarfsabhängigen Transfers aufgrund der geringen Masse nicht genügend stark ist, um das durchschnittliche Einkommen, respektive den Median substantiell zu erhöhen. Aus Tabelle 6.13 geht zudem hervor, dass innerhalb spezifischer Gruppen, insbesondere der Alleinlebenden und der Alleinerziehenden, eine grössere Reduktion der Einkommensungleichheit erfolgt. Dies sind die Gruppen, die besonders auf bedarfsabhängige Sozialleistungen angewiesen sind. Das Durchschnittseinkommen steigt in diesen zwei Gruppen etwas stärker an als in den übrigen Gruppen. Auch wenn die Ungleichheit im Gesamten durch Sozialtransfers kaum tangiert wird, können Sozialleistungen die relative Stellung der besonders unterprivilegierten Bevölkerungsgruppen doch spürbar verbessern.

Wir wenden uns nun der Frage zu, ob mit den Leistungen der Sozialversicherungen substantiellere Umverteilungseffekte erreicht werden als mit den bedarfsabhängigen Transfers. In Tabelle 6.14 sind die Ungleichheitsindices vor und nach dem Transfer einzelner Sozialleistungen aufgeführt zusammen mit dem Mittelwert und dem Median des Äquivalenzeinkommens.

Aus Tabelle 6.14 geht hervor, dass die einzelnen Sozialversicherungen ein unterschiedliches Potential zur Ungleichheitsreduktion besitzen. Ähnlich schwache Umverteilungseffekte wie die bereits diskutierten bedarfsabhängigen Transfers weisen die Arbeitslosenversicherung und die restlichen Sozialversicherungen auf. Hingegen vermag die AHV eine beträchtliche Verminderung der Einkommensungleichheit zu bewirken. Ohne AHV-Renten würde der Gini-Koeffizient und der Atkinson-Index erheblich höher liegen. Auch das durchschnittliche Äquivalenzeinkommen läge wesentlich niedriger. Besonders deutlich ist der Einkommensgewinn dank den AHV-Leistungen im untersten Quintil, also im untersten Einkommenssegment. Das grosse Umverteilungspotential der AHV kommt dadurch zustande, dass die Rentenhöhe unabhängig ist von der Höhe des vorherigen Erwerbseinkommens und dass der Unterschied zwischen Minimal- und Maximalrenten vergleichsweise gering ist.

# 7 Zusammenfassung der Ergebnisse und Folgerung

Die vorliegende Studie untersuchte Wirksamkeit und Umverteilungseffekte staatlicher Sozialleistungen. Als wirksam bezeichnen wir staatliche Transferleistungen dann, wenn sie dazu beitragen, das Ausmass von Armut zu reduzieren. Die Umverteilungseffekte staatlicher Sozialleistungen erachten wir als gross, wenn diese einen hohen Ressourcentransfer von den leistungstärkeren zu den leistungsschwächeren Gruppen beinhalten. In diesem abschliessenden Abschnitt möchten wir die Ergebnisse zu diesen Grundfragen zusammenfassen und ihre sozialpolitischen Implikationen erörtern.

Armutsbekämpfung und Verteilungsgerechtigkeit sind zwei zentrale Grundwerte moderner Gesellschaften. Der Sozialstaat hat mit der Schaffung von sozialen Sicherungssystemen die Verpflichtung übernommen, existenzielle Risiken abzusichern, Armut und materielle Not zu mindern, um damit den Mitgliedern der Gesellschaft ein Leben in Würde zu ermöglichen. Menschen, die ein bestimmtes sozio-kulturelles Existenzminimum nicht selbst erarbeiten können, haben Anrecht auf staatliche Unterstützung. Die Festlegung von sozialen Grundrechten und die Schaffung sozialer Sicherungssysteme sind vor dem Hintergrund des Grundwertes der sozialen Gerechtigkeit und des Solidaritätsprinzips zu sehen: Lebenschancen und Entfaltungsmöglichkeiten, der Zugang zu materiellen und immateriellen Gütern sollten im modernen Sozialstaat ausgewogen verteilt sein zwischen den verschiedenen Gruppen. Leistungsstarke gesellschaftliche Gruppen sollen zu Gunsten der leistungsschwachen Mitglieder einen Beitrag leisten. Hinzu kommt, dass die freie Entfaltungsmöglichkeit des Individuums eine grundlegende materielle Sicherheit voraussetzt. Zur Verwirklichung dieses Solidaritätsprinzips erlässt der Staat sozialpolitische Massnahmen und Programme für den sozialen Ausgleich.

Wir haben die staatlichen Sozialleistungen im Hinblick auf drei Aspekte untersucht:

- Beitrag zur Einkommenssicherung
- Wirksamkeit bei der Armutsverringerung
- Verteilungswirkungen und Umverteilungseffekte.

Dabei untersuchten wir folgende Fragen: Welche Bedeutung haben staatliche Transfers im Vergleich zu anderen Einkommenskomponenten für verschiedene Einkommensgruppen und Haushaltsformen? In welchem Umfang vermögen staatliche Transferleistungen die Armut zu reduzieren? Wie gross ist dabei der Beitrag der einzelnen Sozialleistungszweige? Welche Bedarfsgruppen nehmen staatliche Sozialleistungen in Anspruch? Welche Leistungsunterschiede bestehen auf der Ebene von Regionen und Gemeinden? Wie gross sind die Umverteilungseffekte der einzelnen Sozialleistungszweige?

## 7.1 Der Beitrag staatlicher Sozialleistungen zur Einkommenssicherung

Staatliche und private (z.B. Alimente, private Unterstützungen) Transferleistungen tragen wesentlich bei zur Absicherung von Haushalten mit Niedrigeinkommen. Sozialleistungen haben für die unteren Einkommensklassen eine wichtige einkommenssichernde

Funktion: Im untersten Einkommensquintil beziehen 24% der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter und 38% der Rentner/-innen bedarfsabhängige Sozialleistungen – also z.B. Sozialhilfe, Prämienverbilligung zur Krankenversicherung oder Ergänzungsleistungen zur AHV/IV. Sozialversicherungen und bedarfsabhängige Transfers decken im untersten Einkommensquintil einen Drittel des gesamten Einkommens ab. Auch bestimmte Haushaltstypen sind in hohem Mass auf Sozialleistungen angewiesen: Zwei Drittel der Alleinerziehenden müssen staatliche und private Transferleistungen in Anspruch nehmen. Für diese einkommenssichernde Funktion staatlicher Transfers ist besonders die AHV verantwortlich. Aber auch die bedarfsabhängigen Transfers (Ergänzungsleistungen, Sozialhilfe) leisten – teilweise in Kombination mit Sozialversicherungsleistungen – einen wichtigen Beitrag für die Existenzsicherung. Dieser fällt betragsmässig jedoch deutlich geringer aus als dies bei den Altersrenten der Fall ist.

Eine erstaunlich grosse Rolle spielen auch die privaten Unterstützungsleistungen (v.a. Alimente), die umfangmässig die bedarfsabhängigen staatlichen Transfers gar leicht übertreffen. Wie die bedarfsabhängigen Transfers sind sie besonders für die niedrigsten Einkommen von grosser Bedeutung.

Die einkommenssichernde Funktion der staatlichen und privaten Transferleistungen gerade für die unterstützungsbedürftigsten Haushalte entspricht den Grundprinzipien des modernen Sozialstaats. Besonders hervorzuheben sind diesbezüglich die AHV, die bedarfsabhängigen staatlichen Transfers sowie die privaten Unterstützungsleistungen. Die übrigen Sozialversicherungen, insbesondere die berufliche Vorsorge, weisen in dieser Hinsicht jedoch Defizite auf. Diese Sicherungssysteme sichern in erster Linie die Einkommen der mittleren Einkommensgruppen ab. Bei einer Verlagerung der Alterssicherung von der AHV zur beruflichen Vorsorge, wäre längerfristig mit einem zunehmenden Bedarf an Sozialleistungen für die untersten Einkommensgruppen zu rechnen.

## **7.2 Die Wirksamkeit bedarfsabhängiger Sozialleistungen bei der Armutsbekämpfung**

Um die Wirksamkeit von Sozialleistungen beziffern zu können, muss Armut zuerst quantifiziert werden. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass der Begriff der Armut relativ zu verstehen ist: Er ist einerseits abhängig vom bestehenden Wohlstandsniveau einer Gesellschaft. Andererseits ist Armut definiert durch Grundwerte und Vorstellungen der Gesellschaft zur Frage, welcher materielle Grundbedarf erforderlich ist für ein Dasein in Würde. Die Festlegung des sozio-kulturellen Existenzminimums basiert auf normativen Entscheidungen. Die Schweiz kennt zwar kein eindeutig festgelegtes, offiziell anerkanntes sozio-kulturelles Existenzminimum. Dennoch haben sich in der sozialpolitischen Praxis durch die Gewährung bedarfsabhängiger Sozialleistungen bestimmte Standards herausgebildet, die als politische Armutsgrenzen bezeichnet werden können. Eine untere Armutsschwelle beruht auf den SKOS-Richtsätzen (Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe) für die Bemessung der Sozialhilfe, die obere Grenze auf der Bezugsberechtigung von Ergänzungsleistungen zur AHV und IV. Entsprechend wird die Wirksamkeit staatlicher Sozialleistungen nachgewiesen auf der Grundlage dieser zwei Armutsgrenzen und den zwei Indikatoren der Armutsquote (Anteil der Bevölkerung deren verfügbares Einkommen unterhalb der Armutsgrenze liegt) und der Armutslücke (durchschnittlicher Abstand der Einkommen armer Haushalte zur Armutsgrenze). Das Ausmass der Reduktion dieser beiden Armutskennzeichen vor und nach dem Transfer bedarfsabhängiger Sozialleistungen zeigt den Wirksamkeitsgrad dieser sozialpolitischen Massnahmen an. Die wichtigsten Ergebnisse sind:

- 1) *Hohe Wirksamkeit bedarfsabhängiger Unterstützungsleistungen bei Rentnerhaushalten:* Die auf die Rentner/-innen ausgerichteten, mittels Ergänzungsleistungen zur AHV finanzierten Sozialleistungen weisen eine hohe Wirksamkeit auf. Armutsquoten und Armutslücken können für diese Bevölkerungsgruppe erheblich verringert werden. Die erstmals in der nationalen Armutsstudie von Leu et al. aufgezeigte unterdurchschnittliche Armutsbetroffenheit von Altersrentner/-innen ist auf die hohe Wirksamkeit der sozialstaatlichen Massnahmen zurückzuführen – und zwar in erster Linie auf die Ergänzungsleistungen. Ohne diese Interventionen würden Rentner/-innen eine überdurchschnittliche Armutsquote aufweisen. Allerdings gibt es auch innerhalb der Rentnerpopulation nach wie vor Gruppen mit sehr hohen Armutsquoten – so insbesondere bei den Rentnerinnen und Rentnern ausländischer Nationalität.
- 2) *Insgesamt geringe, aber bedeutende gruppenspezifische Wirksamkeit bedarfsabhängiger Unterstützungsleistungen bei der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter:* Innerhalb der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter können staatliche Sozialleistungen insgesamt nur geringe armutsreduzierende Wirkungen entfalten. Bei einzelnen Bevölkerungsgruppen lassen sich allerdings grössere Effekte nachweisen. Es handelt sich dabei vor allem um alleinerziehende Mütter, Erwerbslose und Geschiedene, also um die besonders armutsgefährdeten Bevölkerungsgruppen. Dank den staatlichen Sozialleistungen kann die überdurchschnittlich hohe Vortransfer-Armut dieser Gruppen deutlich verringert werden. Auch nach Berücksichtigung der Sozialtransfers zählen diese Gruppen jedoch zu den am stärksten von Armut betroffenen.
- 3) *Beträchtliche Unterschiede der Wirksamkeit zwischen den Grossregionen:* Die in der nationalen Armutsstudie beschriebenen grossregionalen Unterschiede in der Nachtransfer-Armut bestehen im Wesentlichen auch auf der Ebene in der Vortransfer-Armut: Überdurchschnittlich betroffen von Armut sind die Région lémanique und der Tessin, unterdurchschnittlich der Kanton Zürich, aber auch die Ost- und die Nordostschweiz. Die Wirksamkeit der Armutspolitik steht jedoch in keinem direkten Zusammenhang mit den Armutsquoten: Sowohl die Région lémanique wie der Kanton Zürich mit über- bzw. unterdurchschnittlichen Werten können die Armut vergleichsweise stark verringern, nicht aber die Zentral- und Nordwestschweiz mit ihrer durchschnittlichen Quoten.
- 4) *Grössere Wirksamkeit bedarfsabhängiger Sozialleistungen in den Kernstädten:* Hinsichtlich der Armutsreduktion finden sich zwischen Grosszentren und anderen Gemeindetypen erhebliche Differenzen. Die unterschiedlichen Reduktionen variieren jedoch nach Sprachregion und ausgewiesener Armutsgrenze. Die Stadt Zürich und die anderen Deutschschweizer Kernstädte können Armutsquote und Armutslücke stärker verringern als suburbane Gemeinden, Pendlergemeinden oder Mittel- und Kleinzentren. So nimmt in den Deutschschweizer Grosszentren die Armutsquote bezüglich der unteren Armutsschwelle um über 3 Prozentpunkte von 8.3% auf 5% ab. Den Kernstädten gelingt es somit, ihre stark überdurchschnittliche (Vortransfer-) Armut auf ein durchschnittliches Niveau zu senken. Neben den Kernstädten sind auch Peripheriegemeinden überdurchschnittlich stark von Armut betroffen. Im Unterschied zu den Grosszentren gelingt es diesen jedoch nicht, die Armut in ähnlichem Ausmass zu verringern und zwar unabhängig von ihrer sprachregionalen Zugehörigkeit. Neben einer auf die armutsbetroffene Altersbevölkerung ausgerichteten Sozialpolitik erklären wir die höhere Wirksamkeit der Armutspolitik in den Kernstädten mit dem in den urbanen Grosszentren vorhandenen höheren sozialpolitischen Problembewusstsein, aber auch mit der stärkeren Professionalisierung und Institutionalisierung der Unterstützungsleistungen.

Die Romandie mit ihren zentralisierten Unterstützungsleistungen verzeichnet bei der Verwendung der unteren Armutsgrenze geringere Unterschiede in der Armutreduktion zwischen den Gemeindetypen. Man muss jedoch berücksichtigen, dass zum Zeitpunkt der Erhebung 1992 die Regionalisierung der Sozialdienste noch nicht so weit fortgeschritten war wie heute. Betrachtet man die obere Armutsgrenze, kann man in den Grosszentren der Romandie – im Gegensatz zu den anderen Gemeindetypen und zur Deutschschweiz – eine starke Reduktion der Armutsquoten feststellen.

Die in der vorliegenden Untersuchung verwendeten Daten beziehen sich auf das Jahr 1992. Die schon damals vorhandene stärkere finanzielle Belastung der Grosszentren dürfte sich im Gefolge der langwierigen Rezessionsphase weiter verschärft haben. Darauf deuten die höheren Erwerbslosenquoten in den Städten und die überdurchschnittliche Zunahme des Umfangs der Sozialleistungen in den Kernstädten hin. So haben sich zwischen 1992 und 1997 die Nettokosten der Sozialhilfe in den Kantonen Bern, Waadt und Zürich verdoppelt. Auch die Zahl der Sozialhilfebezüger ist angestiegen, allerdings etwas weniger stark als bei der Kostenentwicklung.

### 7.3 Verteilungswirkungen und Umverteilungseffekte staatlicher Sozialleistungen

Die bedarfsabhängigen Sozialleistungen haben insgesamt kaum Auswirkungen auf das Ausmass der Einkommensungleichheit. Lediglich auf der Ebene spezifischer Bevölkerungsgruppen, v.a. bei Rentner/-innen und Alleinerziehenden gelingt es, die Einkommensungleichheit abzubauen. Der stärkste generelle Umverteilungseffekt auf die Einkommensverteilung geht von der AHV aus. Dies ist darauf zurückzuführen, dass das Finanzierungsvolumen gross ist und gleichzeitig starke Solidaritätskomponenten eingebaut wurden: Im Vergleich zu anderen Sicherungszweigen ist die AHV nicht bedarfsabhängig – die Rentenhöhe ist weitgehend unabhängig von der Höhe des vorherigen Erwerbseinkommens und der Unterschied zwischen Minimal- und Maximalrenten ist gering.

Die einzelnen Sozialversicherungszweige und Sozialleistungstypen unterscheiden sich erheblich hinsichtlich Verteilungswirkung und Umverteilungseffekt. Dies gilt sowohl für die Verteilungswirkungen auf der Ebene von Einkommensgruppen wie auf der Ebene von Haushaltstypen.

1. *Begünstigung von Alleinerziehenden und Alleinlebenden:* Die Verteilungswirkungen der bedarfsabhängigen Sozialleistungen auf der Ebene der Haushaltstypen entsprechen nur zum Teil den sozialpolitischen Vorstellungen. Besonders begünstigt werden Alleinerziehende und (betagte) Alleinlebende, also diejenigen Bevölkerungsgruppen, die überdurchschnittlich stark von materiellen Notlagen betroffen sind. Die Finanzierungslasten werden jedoch nicht nur von Paarhaushalten ohne Kinder getragen, sondern auch – wenngleich in geringerem Ausmass – von Haushalten mit mehreren Kindern, die selbst zu den überdurchschnittlich armutsbetroffenen Bevölkerungsgruppen zählen.
2. *Umverteilungseffekte zu Gunsten der unteren Einkommensgruppen bei den bedarfsabhängigen Transfers und der AHV:* Erwartungsgemäss weisen die bedarfsabhängigen Transfers im Allgemeinen stärkere Umverteilungseffekte zwischen den Einkommensklassen auf als die Sozialversicherungen. Die stärkste Umverteilung zeigt sich bei den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV. Gegen zwei Drittel der hauptsächlich in den unteren Einkommensklassen bezogenen Leistungen wird von den oberen Einkommensgruppen finanziert. Ähnlich hoch ist die Umverteilung bei den Verbilligungen der Krankenkassenprämien. Die Sozialhilfe und die AHV weisen mittlere Umverteilungseffekte zu Gunsten der unteren Einkommensklassen auf.

3. *Umverteilung zu Gunsten der mittleren Einkommensschichten bei der Arbeitslosenversicherung und den Stipendien:* Die Verteilungswirkung bei der Arbeitslosenversicherung und beim Stipendienwesen sind vergleichsweise gering. Bei diesen Sozialleistungszweigen beträgt der Finanzierungsüberhang der oberen Einkommensklassen lediglich einen Fünftel der Gesamtbezüge. Darüber hinaus kommen diese Mittel vermehrt den mittleren Einkommensgruppen zu Gute. Aus sozialpolitischer Sicht wäre eine stärkere Fokussierung auf die unterstützungsbedürftigsten Schichten wünschenswert. Beim Stipendienwesen kommt zum Ausdruck, dass das höhere Bildungswesen nur schwer zugänglich ist für untere Bildungs- und Einkommensschichten. Dies widerspricht dem Prinzip der Chancengleichheit. Eine stärkere Öffnung der höheren Bildungsstufen wäre daher nicht nur aus sozialpolitischen, sondern auch aus bildungs- und gesellschaftspolitischen Gründen notwendig. Auch bei der Arbeitslosenversicherung wäre eine graduelle Stärkung der Umverteilungskomponente denkbar. Die ab dem 1.1.2000 geltenden Anpassungen bei den Versicherungsbeiträgen gehen in diese Richtung.
4. *Keine Umverteilungseffekte bei der beruflichen Vorsorge:* Bei der beruflichen Vorsorge können keine Umverteilungseffekte zu Gunsten unterer Einkommensgruppen erwartet werden, da die Konten ohne Solidaritätskomponente individuell von den Versicherten während ihres Erwerbslebens geäuft und nach der Pensionierung bezogen werden. Personen, die keine Pensionskassenbezugsberechtigung haben, sind überdurchschnittlich auf Ergänzungsleistungen und andere bedarfsabhängige Sozialleistungen angewiesen. Die heutigen Versicherungslücken können künftig zu erheblichen Kosten bei den bedarfsabhängigen Sozialleistungen führen. Aus sozialpolitischer Sicht problematisch ist, dass Haushalte im untersten Einkommenssegment und Gruppen, die von den «neuen» Armutsrisiken besonders betroffen sind wie working poor, Alleinerziehende, Alleinlebende, Teilzeitbeschäftigte und Wiedereinsteigerinnen von der beruflichen Vorsorge ausgeschlossen sind. In Zukunft dürfte die Alterssicherung tendenziell von der AHV auf die berufliche Vorsorge verlagert werden. So hat auf der Einnahmeseite die berufliche Vorsorge die AHV bereits übertroffen. Da die AHV eine ausgeprägte Solidaritäts- und Umverteilungskomponente enthält, die bei der beruflichen Vorsorge weitgehend fehlt, impliziert diese Verlagerung zugleich eine allgemeine Verminderung der Umverteilungseffekte in der Alterssicherung.

# Anhang: Definitionen

Die in der Studie hauptsächlich verwendeten Begriffe werden im folgenden kurz beschrieben und erklärt. Zunächst werden die zentralen Dimensionen erläutert, nach denen die Stichprobe aufgliedert wird: Die Bevölkerung über/unter 62/65 Jahren, der Haushaltstyp und die Einkommensdezile. Für den Ressourcenindikator und die Armutindikatoren werden die Berechnungsformeln aufgeführt; die Äquivalenzskalen und Armutsgrenzen werden für verschiedene Haushaltsgrössen und Familienzusammensetzungen präsentiert:

*Haushaltstyp:* Aufgrund des Haushaltstypus lässt sich die Wohn- und Lebensform der Befragten bestimmen. In Anlehnung an die Terminologie des Bundesamtes für Statistik werden Einpersonenhaushalte, Paarhaushalte (mit und ohne Kinder), Alleinerziehende, Erwachsene mit Elternteil, Eltern mit erwachsenen Kindern, Nichtfamilienhaushalte (Geschwisterhaushalte, Wohngemeinschaften) und Kollektivhaushalte (Heime, Spitäler, Gefängnisse) unterschieden. Anders als im BFS-Gebrauch werden aber nur Personen unter 18 Jahren als Kinder bezeichnet. Für gewisse Auswertungen wurde zusätzlich eine Unterscheidung zwischen Paaren mit einem bis zu zwei Kindern und Paaren mit drei und mehr Kindern vorgenommen. Die Zuordnung eines Haushaltes zu einem bestimmten Haushaltstyp erfolgt in der vorliegenden Untersuchung aus der Sicht der befragten Person.

*Rentner/Nicht-Rentner:* Die Unterteilung in die zwei Altersklassen erfolgt aufgrund des Alters der befragten Person. Ist diese Rentner/-in, wird der Haushalt – unabhängig vom Status der Rentner/-in als Haushaltsvorstand – zu den «Rentnerhaushalten» gezählt.

*Erwerbsstatus:* Der Erwerbsstatus wird in Anlehnung an Leu et al. über das betragsmässig wichtigste Einkommen der gezogenen Person oder ihres (Ehe-)partners bestimmt. Personen im erwerbsfähigen Alter, bei denen weder sie selbst, noch ihr (Ehe-)partner erwerbstätig sind, werden zu den «Nicht-Erwerbstätigen» gezählt. Die Gruppe ist sehr heterogen und umfasst beispielsweise Langzeitarbeitslose, Sozialhilfebezüger, Frührentner. Personen, welche auf Arbeitssuche sind (beim Arbeitsamt angemeldet oder nicht) werden der Kategorie der «Erwerbslosen» zugeordnet.

*Verfügbares Einkommen:* Unter «verfügbarem Einkommen» werden alle Einkommen eines Haushaltes nach Abzug der Zwangsausgaben verstanden. Die verschiedenen Einkommenskomponenten setzen sich im wesentlichen aus dem Erwerbseinkommen, dem staatlichen Transfereinkommen (Leistungen der Sozialversicherungen wie Renten, Arbeitslosenkasse etc. sowie bedarfsabhängige Sozialleistungen), dem privaten Transfereinkommen (Alimente, finanzielle Unterstützungen durch Privatpersonen) und dem Kapitaleinkommen (aus Wertschriften, Guthaben etc.) zusammen. Als Zwangsausgaben gelten Steuern, Sozialversicherungsbeiträge, Schuldzinsen, Alimente und Unterhaltszahlungen.

*Einkommensdezile:* Aus dem verfügbaren Einkommen wurden – in aufsteigender Folge – zehn Einkommensklassen gebildet, die je 10% der Haushalte auf sich vereinen.

*Ressourcenindikator:* Der Ressourcenindikator gilt als Messziffer für die wirtschaftliche Lage der Haushalte. Die Ressourcen, die einem Haushalt zur Verfügung stehen, werden ausschliesslich über das Äquivalenzeinkommen gemessen. Neben dem Einkommen spielen auch Faktoren wie Vermögen, Zwangsausgaben und Preisniveau eine Rolle (Leu et al. 1997:

28). Das Vermögen wird, in Anlehnung an die Richtlinien zu den Ergänzungsleistungen, innerhalb der erwerbsfähigen Bevölkerung zu 1/15, in der Gruppe der Rentner/-innen zu einem Zehntel an das Einkommen angerechnet (zur Berechnung des Sozialhilfeanspruches pflegt die Sozialhilfebehörde zum Teil aber auch höhere Vermögensanteile anzurechnen). Als Zwangsausgaben werden, wie oben erwähnt, die Steuern, die Sozialversicherungsbeiträge, die Krankenkassenprämien und die Mietkosten abgezogen (letztere unter Annahme einer bestimmten Obergrenze; Leu et al. 1997: 36)<sup>80</sup>. Die Unterschiede beim regionalen Preisniveau werden durch die Berücksichtigung der regional unterschiedlichen Mietkostenstruktur etwas ausgeglichen.

Der Ressourcenindikator  $R_{i,r}$  wird nach folgender Formel operationalisiert (Leu et al. 1997: 28):

$$R_{i,r} = \frac{(Y_i + aV_i - Z_i)}{E_i} * \frac{P}{P_r}$$

wobei

- $R_{i,r}$  Ressourcenausstattung des Haushaltes  $i$  in Region  $r$  in der Beobachtungsperiode
- $Y_i$  Haushaltseinkommen (Summe aller Einkommen aller Haushaltsmitglieder) von Haushalt  $i$  in der Beobachtungsperiode
- $V_i$  Vermögen des Haushaltes  $i$  nach Abzug des nicht anrechenbaren Minimalvermögens
- $a$  Anteil des Vermögens, welcher dem Einkommen der Beobachtungsperiode zugerechnet wird ( $0 \leq a \leq 1$ )
- $Z_i$  Zwangsausgaben des Haushalts  $i$  in der Beobachtungsperiode
- $E_i$  Wert der Äquivalenzskala für Haushalt  $i$
- $P$  nationaler Preisindex
- $P_r$  regionaler Preisindex der Region  $r$

Als arm gilt ein Haushalt dann, wenn der Wert seines Ressourcenindikators unter oder auf der Armutsgrenze ( $G$ ) liegt (vgl. spätere Ausführung), d.h. wenn  $R_{i,r} \leq G$  gilt.

*Äquivalenzskala:* Äquivalenzskalen werden dazu verwendet, die Einkommen von Haushalten mit unterschiedlicher Zusammensetzung (Anzahl und Alter der Haushaltsmitglieder) vergleichbar zu machen. Sie basieren auf der Annahme, dass die Haushaltsausgaben (Bedürfnisse) mit steigender Haushaltsgrösse unterproportional zunehmen. Für die meisten Auswertungen zur Vor- und Nachtransfer-Armut wurde die Äquivalenzskala der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) verwendet. Diese Skala wurde für einkommensschwache Familien entwickelt, deren wirtschaftliche Lage durch den oben aufgeführten Ressourcenindikator gemessen wird (Leu et al. 1997: 39). Der Vorteil der SKOS-Äquivalenzskala besteht darin, dass sie in den meisten kantonalen Armutsstudien verwendet wurde und relativ gut mit anderen Schweizer Ausgabenkalen übereinstimmt<sup>81</sup>.

<sup>80</sup> Bemessungskriterien: ein Zimmer pro Person, regional durchschnittlicher Mietzins.

<sup>81</sup> Gerfin et al. (1994) schätzten Ausgaben-Äquivalenzskalen aufgrund der Verbrauchserhebung 1990. Es gibt eine relativ gute Übereinstimmung mit der SKOS-Skala, sofern die durchschnittlichen Mietkosten pro Wohnungskategorie bei dieser hinzugezählt werden.

Die von Atkinson et al. (1995) entwickelte Äquivalenzskala wurde bisher in international vergleichenden Studien zur Einkommensverteilung verwendet. Sie wird i.d.R. dann eingesetzt, wenn Auswertungen mit den relativen Armutsgrenzen (halbes Durchschnitts-, bzw. Medianeinkommen) vorgenommen werden. In der vorliegenden Studie findet die Atkinsonskaala nur im Zusammenhang mit dem vom gleichen Autor entwickelten Ungleichheitsindex für die Einkommensverteilung Verwendung. Im folgenden werden die zwei Äquivalenzskalen zu Vergleichszwecken einander gegenübergestellt:

**Tabelle A1: Überblick über alternative Äquivalenzskalen**

	SKOS-Skalen 1992		Skala von Atkinson et al.(1995)
	mit Miete	ohne Miete	
1 Erwachsener	1.00	1.00	1.00
2 Erwachsene	1.46	1.59	1.41
2 Erwachsene und 1 Kind	1.69	1.98	1.73
2 Erwachsene und 2 Kinder	1.90	2.34	2.00
2 Erwachsene und 3 Kinder	2.06	2.59	2.24

*Sozialversicherungen:* Die Sozialversicherungen sind gesetzgeberische Massnahmen des Staates mit dem Ziel, die Bevölkerung in wirtschaftlich und sozial schwierigen Lebenslagen zu schützen. Typische Merkmale sind: das Obligatorium für die Gesamtheit oder Teile der Bevölkerung, Oberaufsicht des Staates, keine Gewinnorientierung, Elemente der Umverteilung zugunsten wirtschaftlich Schwacher, nur ein Teil der Beiträge wird durch die Versicherten gedeckt (der Rest durch Unternehmen oder Staat)<sup>82</sup>.

Zu den Sozialversicherungen werden folgende (staatliche) Versicherungen gezählt:

- Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV),
- Invalidenversicherung (IV),
- berufliche Vorsorge (BV),
- obligatorische Kranken- und Unfallversicherung (KV, UV),
- Arbeitslosenversicherung (AIV),
- Erwerbsersatzordnung (EO),
- Familienzulagen (FZ).

Im Statistischen Jahrbuch der Schweiz 1998 werden auch die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV darunter subsumiert. Weil die Auszahlung dieser Leistungen jedoch an den Nachweis der Einkommensschwäche gebunden ist, werden sie in der vorliegenden Studie zu den bedarfsabhängigen Transfers gezählt. Die Familienzulagen werden nicht berücksichtigt, da sie bei unselbständiger Erwerbstätigkeit Bestandteil des Lohnes sind.

*Bedarfsabhängige Unterstützungsleistungen:* Die bedarfsabhängigen Transfers umfassen jene Leistungen, die im Bedarfsfalle, d.h. gegen Nachweis einer finanziell prekären Lage, zur Anwendung kommen. Im Gegensatz zu den Sozialversicherungen werden die bedarfsabhängigen Transfers über allgemeine Mittel des Gemeinwesens finanziert. Zu den bedarfsabhängigen Transfers zählen wir die Sozialhilfe gemäss kantonalen Sozialhilfegesetzen, die

<sup>82</sup> Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1998, S. 340.

Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, die Verbilligung oder Übernahme der Krankenkassenprämien, die kantonale Arbeitslosenhilfe, Mietzuschüsse, Stipendien und andere nicht näher bezeichnete Hilfen. Je nach Unterstützungstyp werden die Sozialleistungen vom Bund, den Kantonen oder den Gemeinden ausbezahlt. Wir bezeichnen sie deshalb als staatliche bedarfsabhängige Transfers. Zusätzlich gibt es private bedarfsabhängige finanzielle Unterstützungen, die durch private Organisationen (z.B. Pro Infirmis), Stiftungen (z.B. private Stipendien) oder kirchliche Institutionen getragen werden.

Alle bedarfsabhängigen Unterstützungsleistungen wurden in einer Variablen zusammengefasst, welche die amtlichen Angaben (Befragung des Bundes, der Kantone und Gemeinden), sowie Daten aus dem Interview berücksichtigt (Variable «meantran»). Aus Gründen der Zuverlässigkeit wurde bei nicht übereinstimmenden Doppelangaben (aus amtlicher Befragung und Interview) den amtlichen Angaben der Vorzug gegeben. Sind im Interview zusätzliche Angaben zu den privaten bedarfsabhängigen Hilfen vorhanden, wurden diese ebenfalls berücksichtigt. Die Daten zu den einzelnen Unterstützungsleistungen stammen ausschliesslich aus den amtlichen Angaben. Aus diesem Grunde deckt sich die Summe der Einzelleistungen nicht vollständig mit der Aggregat-Variablen «meantran». Letztere enthält höhere Beiträge.

*Sozialhilfe:* Die Sozialhilfe gemäss kantonalem Sozialhilfegesetz ist die wichtigste Komponente der bedarfsabhängigen Transfers für die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Sie basiert auf dem Subsidiaritätsprinzip, d.h. es werden nur Leistungen ausbezahlt, wenn alle anderen Finanzierungsmöglichkeiten (insbesondere jene der Sozialversicherungen) ausgeschossen werden können. Die Höhe der Leistung wird am individuellen Bedarf bemessen (Wolffers 1993: 21). Obwohl kein einklagbares Anrecht auf eine bestimmte Unterstützungssumme durch die Sozialhilfe besteht, lässt sich ein ungeschriebenes Grundrecht auf eine Existenzsicherung ableiten. Darüber hinaus strebt die Sozialhilfegesetzgebung der Kantone eine «möglichst weitgehende Integration der Hilfebezüger in die Gesellschaft an» (Sicherung des sozialen Existenzminimums)<sup>83</sup>. Die Hilfe soll nicht nur das Überleben der Bedürftigen sichern, sondern ihre Teilhabe am Arbeits- und Sozialleben, ihr Selbstbewusstsein und ihre Eigenverantwortung fördern (Wolffers 1993: 57). Die Schweizerische Konferenz für öffentliche Sozialhilfe (SKOS) arbeitete die Richtlinien für die Bemessung der Sozialhilfe unterschiedlich grosser Haushalte aus, welche annähernd verbindlich sind. Die Ressourcen müssen einen Grundbedarf (Nahrung, Bekleidung, Verkehrsauslagen, Telefon/Post etc.) sowie die Integrationsbedürfnisse decken (Auslagen für Bildung, Kultur, Sport je nach Bedarf). Zum Grundbedarf zählen die medizinische Grundversorgung und die Wohnungskosten. In Einzelfällen können auch situationsbedingte Leistungen erbracht werden (z.B. besondere gesundheitliche Kosten, Ausbildungskosten). Die Beitragshöhe orientiert sich an der politisch definierten Armutsgrenze von 980 Fr. pro Monat für eine Person (1992, ohne Mietkosten).

*Armutsgrenzen:* Die Festsetzung von Armutsgrenzen ist nötig, um die wirtschaftlich schwachen Haushalte zu definieren. Für den Zweck unserer Untersuchung wählen wir die zwei in der Studie von Leu et al. benutzten politischen Armutsgrenzen:

- Eine *untere* Armutsgrenze, die auf den Richtsätzen der SKOS beruht und 1992 Fr. 980.– pro Monat betrug.

<sup>83</sup> SKOS-Richtlinien Ziffer 1.3.

- Eine *obere* Armutsgrenz, die auf der Bezugsberechtigung von Ergänzungsleistungen zur AHV/IV basiert und 1992 bei Fr. 1285.– pro Monat lag.

Die obere Schwelle kann als offizielle Armutsgrenze für Menschen im Rentenalter bezeichnet werden. Die SKOS-Grenze hat nicht den gleichen offiziellen Charakter, wird aber dennoch von vielen Kantonen und Gemeinden bei der Bemessung von Unterstützungsleistungen verwendet. Die beiden Armutsgrenzen sind ohne die Mietkosten und Prämienbeiträge an die Krankenkassen gerechnet. Werden diese zu den Aufwendungen hinzugezählt, so betragen die Armutsgrenzen Fr. 1800.– bzw. Fr. 2100.– pro Monat. Tabelle A2 stellt die nach Haushaltszusammensetzung variierenden Armutsgrenzen inklusive der anrechenbaren Mietkosten und den Krankenversicherungsausgaben der Befragten dar (Tabelle gemäss Leu et al. 1997: 37):

**Tabelle A2: Obere und untere Armutsgrenzen nach Haushaltszusammensetzung 1992 (in Fr.)**

	SKOS-Grenze	EL-Grenze
1 Erwachsener	1 800	2 100
1 Erwachsener und 1 Kind <sup>a</sup>	2 510	2 950
2 Erwachsene	2 640	3 120
2 Erwachsene und 1 Kind <sup>a</sup>	3 150	3 750
2 Erwachsene und 2 Kinder <sup>a</sup>	3 740	4 450
2 Erwachsene und 3 Kinder <sup>b</sup>	4 010	4 800
3 Erwachsene	3 270	3 920

<sup>a</sup> Annahme: Kinder im Alter zwischen 12 und 16  
<sup>b</sup> Annahme: 2 Kinder im Alter zwischen 12 und 16 sowie 1 Kleinkind

*Armutquote:* Die Armutquote misst den Anteil der armen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung nach der Formel:

$$Q = a/n$$

wobei Q Armutquote  
a Anzahl Arme  
n Anzahl Personen insgesamt.

In der vorliegenden Untersuchung werden die Armutquoten auch für spezifische Gruppen und unter Einschluss (respektive Ausschluss) verschiedener Unterstützungsleistungen errechnet.

*Armutslücke:* Die Armutslücke misst die durchschnittliche Differenz der Einkommen der Armen zur Armutsgrenze. Damit ist es möglich, das Ausmass des Einkommensmangels innerhalb der gesamten armen Bevölkerung oder innerhalb von sozioökonomisch definierten Subgruppen zu bestimmen. Der Nachteil dieses Indikators liegt darin, dass er nichts über die Anzahl der Armen in der Bevölkerung aussagt. Die Armutslücke eignet sich für Vergleiche zwischen verschiedenen armutsgefährdeten Gruppen und für die Illustration transferbedingter Verbesserungen der wirtschaftlichen Situation armer Haushalte.

Die Formel lautet:  $L = 1/a \sum_{ai=1}^a (g - yi) = g - \mu_a$

wobei

L Armutslücke

a Anzahl Arme

i Laufindex von 1 bis a

g Armutsgrenze

y Einkommen der armen Person i

$\mu_a$  Durchschnittseinkommen der Armen

Vortransfer-Armut: Zur Berechnung der Vortransfer-Armut mussten die zentralen Armutsindikatoren, die Armutsquote und die Armutslücke, ohne die zusätzlichen Einkommensbestandteile der bedarfsabhängigen Unterstützungsleistungen berechnet werden. Der oben erwähnte Ressourcenindikator wurde dabei nach der folgenden Formel umgerechnet:

$$\text{Res}^{\text{neu}} = ((\text{res} * \ddot{A}_{\text{SKOS}}) - \text{meantran}) / \ddot{A}_{\text{SKOS}}$$

wobei: res = Ressourcenindikator

$\ddot{A}_{\text{SKOS}}$  = SKOS-Äquivalenzskala

Meantran = Total aller bedarfsabhängigen Leistungen

ist.

*Ungleichheitsmasse für die Einkommensverteilung:* Die Ungleichheitsmasse messen immer eine Abweichung von einer «idealen» Verteilung. In den hier verwendeten Fällen ist dies immer die Gleichverteilung. Der Vorteil dieser Masse ist, dass sich die unterschiedlichen Verteilungen ordnen und nach dem Grad der Ungleichheit in eine Rangordnung bringen lassen. Die Werte liegen im Intervall zwischen 0 (perfekte Gleichheit) und 1 (perfekte Ungleichheit). Am meisten verbreitet ist der Gini-Koeffizient, weil er sich relativ einfach aus der Lorenzkurve der Einkommensverteilung ableiten lässt (vgl. Leu et al. 1997: 330). In der vorliegenden Arbeit wird zusätzlich der von Atkinson entwickelte Ungleichheitsindex aufgeführt, weil er andere, für die Forschungsfrage angebrachtere, Sensitivitätseigenschaften aufweist als der Gini-Koeffizient. Dieser reagiert bei Änderungen der Verteilung stärker im Bereich des Modus, der Atkinson-Index reagiert hingegen bei einem gegebenen Ungleichheitsaversionsparameter<sup>84</sup> sensitiver im unteren Teil der Einkommensverteilung. Er ist deshalb das sensiblere Mass, um den Effekt der Sozialleistungen zu messen.

Die Formel für den Atkinson-Index lautet:

$$A_\varepsilon = 1 - (1/n \sum (Y_i/Y)^{(1-\varepsilon)})^{1/(1-\varepsilon)}, \varepsilon \geq 0, \varepsilon \neq 1$$

wobei

n: Anzahl Personen

Y<sub>i</sub>: Einkommen der Person i

Y: Mittelwert der Einkommen

e: Ungleichheitsaversionsparameter.

<sup>84</sup> Der Ungleichheitsaversionsparameter erlaubt, gesellschaftliche Vorstellungen bezüglich der Verteilungsgerechtigkeit zu berücksichtigen. Die Höhe des Parameters e zeigt an, wie hoch die Bereitschaft der Gesellschaft ist, bei einem Transfer von Geldern an die Armen einen «Verlust» (in Form von administrativen u.a. Kosten) in Kauf zu nehmen. Je höher der Wert, desto zentraler ist die Verbesserung der Position der armen Person. Häufig wird ein Wert von e=0.5 angenommen.

# Literaturverzeichnis

- Aeppli, D.C., C. Hotz, V. Hugentobler, R. Theiss (1996): *Die Situation der Ausgesteuerten*, Publikation der Ausgleichsstelle für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung, BIGA. Bern: Haupt.
- Becker, I. (1985): *Umverteilung durch positive und negative Transfers im Jahr 1981. Eine globale Jahresbetrachtung* in: R. Hauser und B. Engel (Hrsg.): *Soziale Sicherung und Einkommensverteilung, Empirische Analysen für die Bundesrepublik Deutschland*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Buhmann, B. und R.E. Leu (1988): *Ganz unten: Wer ist arm in der reichen Schweiz?* in: R.L. Frey und R.E. Leu (Hrsg.): *Der Sozialstaat unter der Lupe, Wohlstandsverteilung und Wohlstandsumverteilung in der Schweiz*. Basel/Frankfurt a.M.: Helbling und Lichtenhahn.
- Buhmann, B. (1991): *Wohlstand und Armut in der Schweiz, Eine empirische Analyse für 1982*, Dissertation phil.-histor. Fakultät der Universität Basel. Basel: Rüegger.
- Bundesamt für Sozialversicherungen (1997): *Schweizerische Sozialversicherungsstatistik 1997*, Gesamtrechnung, Hauptergebnisse und Zeitreihen. Bern: BSV.
- Bundesamt für Statistik (1993): *Haushalte und Familien, Volkszählung 1990*. Bern: BFS.
- Bundesamt für Statistik (1994): *Die Raumgliederung der Schweiz*. Bern: BFS.
- Bundesamt für Statistik (1998): *Statistisches Jahrbuch der Schweiz, Kapitel 13 Soziale Sicherheit und Versicherungen*. Bern: BFS.
- Bürgisser-Peters, P. (1988): *Staatliche Altersvorsorge: Solidarität in jeder Hinsicht?* in: R.L. Frey und R.E. Leu (Hrsg.): *Der Sozialstaat unter der Lupe, Wohlstandsverteilung und Wohlstandsumverteilung in der Schweiz*. Basel/Frankfurt a.M.: Helbling und Lichtenhahn.
- Burri, S. (1998): *Methodische Aspekte der Armutsforschung*. Bern: Haupt.
- Caritas (1998): *Trotz Einkommen kein Auskommen – working poor in der Schweiz*. Luzern: Caritas.
- Danziger, S.H, R. Haveman und R. Plotnick (1986): «Antipoverty policy, effects on the poor and the non poor,» S. 51ff. in: S.H: Danziger und D.H. Weinberg (Hrsg.): *Fighting poverty – what works and what doesn't*. Cambridge und London, Harvard University Press.
- Fluder, R. und J. StremLOW (1999): *Armut und Bedürftigkeit als Herausforderung für das kommunale Sozialwesen*. Bern: Haupt.
- Fluder, R. und R. Salzgeber (2001): *Die sozialen Lasten der Zentren in der Folge des wirtschaftlichen Wandels. Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 3/2001: 339-362.
- Fragnière, J.-P., G. Christen und B. Kahil-Wolff (1993): *Wegleitung durch die Institutionen der sozialen Sicherheit in der Schweiz*. Bern: Haupt.
- Gerfin, M., R. Leu und P. Schwendener (1994): *Ausgaben-Äquivalenzskalen für die Schweiz*. Bundesamt für Statistik, Bern.
- Gilliand, P. (1990): *Notice sur les transferts sociaux*, in: P. Gilliland, *Pauvretés et Sécurité sociale*. Lausanne: réalités sociales.

- Gillespie, I.W. (1965): «Effects of public expenditures on the distribution of income», in: R.A. Musgrave (Hrsg.), *Essays in Fiscal Federalism*. Washington/D.C.
- Hauser R. und H.-J. Stubig (1985): «Strukturen der personellen Verteilung von Nettoeinkommen und Wohlfahrtspositionen,» in: R. Hauser und B. Engel (Hrsg.): *Soziale Sicherung und Einkommensverteilung, Empirische Analysen für die Bundesrepublik Deutschland*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Interdepartementale Arbeitsgruppe «Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen (IDA FiSo)» (1996): Bericht über die Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen. Bundesamt für Sozialversicherung. *Beiträge zur sozialen Sicherheit* 1/96. Bern: BSV.
- Interdepartementale Arbeitsgruppe «Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen (IDA FiSo 2)» (1997): Analyse der Leistungen der Sozialversicherungen. Bern.
- Informationsstelle AHV+IV (1996): *Alles über die AHV*. Verlag Sauerländer, überarb. Auflage.
- Lamprecht, M. und H. Stamm (1996): *Soziale Ungleichheit im Bildungswesen*. Bern: BFS.
- Leu, R.E., S. Burri und P. Aregger (1998): Armut und Lebensbedingungen im Alter. Bundesamt für Sozialversicherungen, *Beiträge zur Sozialen Sicherheit* 5/98. Bern: BSV.
- Leu, R.E. und C. Eisenring (1998): «Effizienz und Wirksamkeit von Sozialtransfers: Ein Beitrag zur aktuellen Diskussion,» *Aussenwirtschaft* 53: 435-465.
- Leu, R. E., S. Burri und T. Priester (1997): *Lebensqualität und Armut in der Schweiz*. Bern: Haupt.
- Leu, R.E., R.L. Frey und B. Buhmann (1988): «Budgetinzidenz: Wer profitiert von den öffentlichen Leistungen und wer bezahlt dafür?», in: R.L. Frey und R.E. Leu (Hrsg.): *Der Sozialstaat unter der Lupe, Wohlstandsverteilung und Wohlstandsumverteilung in der Schweiz*. Basel/Frankfurt a.M.: Helbling und Lichtenhahn.
- Leu, R.E., B. Buhmann und R.L. Frey (1986): «Die personelle Einkommens- und Vermögensverteilung der Schweiz 1982,» *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 2/1986: 111-142.
- Margalit, Avishai (1997): *Politik der Würde. Über Achtung und Verachtung*. Berlin: Alexander Fest Verlag.
- Rüst, H. (1995, 1996, 1998, 2000): *Sozialbericht Kanton Zürich 1994, 1995, 1997, 1999*. Zürich: Sozialamt des Kantons Zürich.
- Salzgeber, R. und C. Suter (1997): *Beginn und Ende des Sozialhilfebezugs: NeubezügerInnen und SozialhilfeabgängerInnen des Fürsorgeamtes in der Stadt Zürich, 1993-1995*. Edition Sozialstatistik 1/97. Zürich: Sozialdepartement der Stadt Zürich.
- Sassnick Spohn, F., R. Balmer, N. Müller und W. Schmid (1997): *Umbau der Sozialen Sicherung – Für die Sozialpolitik der Zukunft*. Edition Sozialpolitik 2/97. Zürich: Sozialdepartement der Stadt Zürich.
- Weinberg, D.H. (1988): «Poverty Dynamics and the Poverty Gap, 1984-1986,» in: *The Journal of Human Resources* Band 23, 35-44.
- Wetz, F. J. (1998): *Die Würde der Menschen ist antastbar. Eine Provokation*. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Wolffers, F. (1993): *Grundriss des Sozialhilferechts*, Dissertation, Universität Bern. Bern.
- Wyss, K. (1999): Sozialhilfe – eine tragende Säule der sozialen Sicherheit? *info:social* 1/1999. Bern: Bundesamt für Statistik.

## Publikationsprogramm BFS

Das Bundesamt für Statistik (BFS) hat – als zentrale Statistikstelle des Bundes – die Aufgabe, statistische Informationen breiten Benutzerkreisen zur Verfügung zu stellen.

Die Verbreitung der statistischen Information geschieht gegliedert nach Fachbereichen (vgl. Umschlagseite 2) und mit verschiedenen Mitteln:

<i>Diffusionsmittel</i>	<i>Kontakt</i>
Individuelle Auskünfte	032 713 60 11
Das BFS im Internet	<a href="http://www.statistik.admin.ch">http://www.statistik.admin.ch</a>
Medienmitteilungen zur raschen Information der Öffentlichkeit über die neusten Ergebnisse	032 713 60 11
Publikationen zur vertieften Information (zum Teil auch als Diskette)	032 713 60 60
Online-Datenbank	032 713 60 86

Nähere Angaben zu den verschiedenen Diffusionsmitteln liefert das alle 2 Jahre nachgeführte **Publikationsverzeichnis**. Es ist auf dem Internet abzurufen oder kann gratis über Tel. 032 713 60 60 bezogen werden.

## Soziale Sicherheit und Versicherungen

Burri Stefan, *Einkommens- und Vermögensdaten für die Armutberichterstattung, Evaluation von Datenquellen*, BFS, Neuchâtel, 1998, 44 Seiten, Fr. 7.–. Bestell-Nr. 277-9800

*Armut verstehen - Armut bekämpfen. Armutsberichterstattung aus der Sicht der Statistik*, BFS, Neuchâtel, 1999, 308 Seiten, Fr. 20.–. Bestell-Nr. 308-9900

Christian Suter, Marie-Claire Mathey, *Wirksamkeit und Umverteilungseffekte staatlicher Sozialleistungen, Ihre Bedeutung für die Armutsbekämpfung*, in **info:social 3**, BFS, Neuchâtel, 2000, 28 Seiten, Fr. 7.–. Bestell-Nr. 299-9903

Tobias Bauer, Elisa Streuli, *Working Poor in der Schweiz. Eine Untersuchung zu Ausmass, Ursachen und Problemlage*, in **info:social 5**, BFS, Neuchâtel, 2001, 48 Seiten, Fr. 12.–. Bestell-Nr. 299-9905

*Soziale Sicherung im Alter. Informationsbedarf - heute und morgen*, BFS, Neuchâtel 2001, 224 Seiten, Fr. 20.–, Bestell-Nr. 436-0100

Tobias Bauer, Elisa Streuli, *Working Poor in der Schweiz. Gesamtbericht*, BFS, Neuchâtel, 2002, 144 Seiten, Fr. 18.–. Bestell-Nr. 484-0100

---

In der vorliegende Studie werden die Wirksamkeit und der Umverteilungseffekt staatlicher Sozialleistungen analysiert. Welchen Beitrag leisten staatliche Sozialleistungen zur Armutsbekämpfung, und welche Umverteilungsprozesse werden durch diese Transfers ausgelöst?

Datenbasis der Untersuchung ist die nationale Armutsstudie (Leu, Burri, Priester 1997), die detaillierte Angaben zur finanziellen Situation des Haushaltes und zum Bezug staatlicher Sozialleistungen enthält.

Bei der Publikation handelt es sich um den Gesamtbericht zum «info:social» 3 mit zusätzlichem Datenmaterial in Form von Tabellen und Grafiken.