

# BEITRÄGE ZUR SOZIALEN SICHERHEIT

*Nationales Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut*

## **Armutsmonitoring für die Schweiz** **Konzeptionelle Grundlagen**

*Forschungsbericht Nr. 3/18*



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI  
Département fédéral de l'intérieur DFI  
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV  
Office fédéral des assurances sociales OFAS

NATIONALES PROGRAMM  
**GEGEN  
ARMUT**

## Das Nationale Programm gegen Armut

Das Nationale Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut (Nationales Programm gegen Armut) will die Wirkung der bestehenden Präventions- und Bekämpfungsmassnahmen verstärken und dazu beitragen, dass die Massnahmen besser koordiniert sind. Es dient der Stärkung des Austauschs unter Fachpersonen und es stellt Informationen bereit zu Themen wie der frühen Förderung bis zum Übergang in den Beruf aber auch zur Nachholbildung (Berufsabschluss für Erwachsene), zur sozialen und beruflichen Integration, zum Wohnen, zur Familienarmut, zur Verschuldung und zum Armutsmonitoring. Das Nationale Programm gegen Armut ist auf fünf Jahre befristet (2014-2018) und wird getragen von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden sowie Organisationen der Zivilgesellschaft.

Weitere Informationen unter [www.gegenarmut.ch](http://www.gegenarmut.ch)

Die präsentierten Folgerungen und Empfehlungen geben nicht notwendigerweise die Meinung des Bundesamtes für Sozialversicherungen oder der Steuergruppe wieder.

- Autorinnen:** Neukomm, Sarah; Fontana, Marie-Christine  
econcept AG, Forschung / Beratung / Evaluation  
Gerechtigkeitsgasse 20  
CH-8002 Zürich  
Tel. +41 (0) 44 286 75 75  
E-mail: [sarah.neukomm@econcept.ch](mailto:sarah.neukomm@econcept.ch)  
Internet: [www.econcept.ch](http://www.econcept.ch)
- Auskünfte:** Bundesamt für Sozialversicherungen  
Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft  
Nationales Programm gegen Armut  
Gabriela Felder  
Effingerstrasse 20, CH-3003 Bern  
Tel. +41 (0) 58 462 75 94  
E-mail: [gabriela.felder@bsv.admin.ch](mailto:gabriela.felder@bsv.admin.ch)
- ISSN:** 1663-4659 (eBericht)  
1663-4640 (Druckversion)
- Copyright:** Bundesamt für Sozialversicherungen, CH-3003 Bern  
Auszugsweiser Abdruck – ausser für kommerzielle Nutzung –  
unter Quellenangabe und Zustellung eines Belegexemplars an  
das Bundesamt für Sozialversicherungen gestattet.
- Vertrieb:** BBL, Verkauf Bundespublikationen, CH-3003 Bern  
[www.bundespublikationen.admin.ch](http://www.bundespublikationen.admin.ch)
- Bestellnummer:** 318.010.3/18D

---

# Armutsmonitoring für die Schweiz: Konzeptionelle Grundlagen

---

Schlussbericht vom 18. Dezember 2015

Autorinnen:

Sarah Neukomm, lic. phil. I, Politologin

Marie-Christine Fontana, Dr. sc. pol., Politologin

## Vorwort

Die Ursachen von Armut können vielfältig sein: soziale Herkunft, fehlende Bildungsabschlüsse, schwierige Lebensereignisse oder Familiensituationen und gesundheitliche Beeinträchtigungen. Entsprechend existieren zahlreiche Unterstützungsmassnahmen: im Rahmen der Sozialversicherungen, der Sozialhilfe sowie im Bildungs- und Berufsbildungssystem. Die vielfältigen Systeme, Akteure und Zuständigkeiten erschweren einen Überblick und den Erfahrungsaustausch.

Aus diesen Gründen setzen Bund, Kantone, Städte, Gemeinden und private Organisationen seit 2014 gemeinsam ein fünfjähriges Nationales Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut um. Dieses hat zum Ziel, das gesicherte Wissen zur Armutsprävention zu bündeln, Hilfestellungen zur Entwicklung und Umsetzung von Massnahmen und Strategien zu geben, innovative Ansätze zu erproben, die Zusammenarbeit und den fachlichen Austausch der verschiedenen Akteure zu fördern. Um die Entwicklung der Armut und der Massnahmen zur Bekämpfung von Armut in der Schweiz künftig systematisch zu erfassen und periodisch zu analysieren, hat sich das Programm auch zum Ziel gesetzt, ein Konzept für eine Armutsmonitoring zu entwickeln. Für die Erarbeitung der dazu erforderlichen Grundlagen wurde im Rahmen des Programms dem Forschungs- und Beratungsunternehmen econcept AG ein Mandat vergeben.

Der vorliegende Forschungsbericht zeigt auf, welche Grundlagen auf der Ebene des Bundes und der Kantone vorliegen und wie andere ausgewählte Länder die Entwicklung von Armut beobachten. Die Ergebnisse zeigen, dass zwar einige wichtige Grundlagen vorhanden sind, diese es aber nicht erlauben, die Armutssituation und -bekämpfung systematisch darzustellen. Die ausländischen Modelle lassen sich zudem nur begrenzt auf die Schweiz übertragen.

Im Rahmen der Forschungsarbeiten wurden deshalb mit Unterstützung einer Expertengruppe verschiedene Möglichkeiten für ein gesamtschweizerisches Armutsmonitoring geprüft. Gestützt auf die Vorschläge hat sich die Steuergruppe des Programms für eine Variante entschieden, welches aus ihrer Sicht ein optimales Kosten-Nutzen-Verhältnis aufweist und gleichzeitig wichtige Informationen zusammenstellt, welche für die politische Steuerung der Armutsbekämpfung relevant sind. Sie schlägt vor, das Monitoring auf drei Säulen aufzubauen: Erstens auf einer regelmässigen Auswertung bestehender statistischer Datenquellen, zweitens auf vertiefende Schwerpunktanalysen zu aktuellen Themen und Evaluationen von Massnahmen und drittens auf einer vergleichenden Auswertung kantonaler Armutsberichte.

Im Namen der Steuergruppe des Nationalen Programms zur Prävention und Bekämpfung von Armut

Ludwig Gärtner

Vizedirektor Bundesamt für Sozialversicherungen und  
Leiter des Geschäftsfeldes Familie, Generationen und Gesellschaft

## Avant-propos

Les causes de la pauvreté sont multiples : origine sociale, manque de qualification, biographie ou situation familiale difficiles, problèmes de santé. En conséquence, des mesures de soutien sont déployées dans de nombreux domaines par les assurances sociales, l'aide sociale, l'instruction publique et la formation professionnelle. La diversité des systèmes, des acteurs et des compétences ne facilite pas la vue d'ensemble et tend à entraver les échanges d'expériences.

C'est pour ces raisons que, depuis 2014, la Confédération met en œuvre le Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté prévu sur cinq ans, en collaboration avec les cantons, les villes, les communes et des organisations privées. L'objectif est de rassembler de solides connaissances sur la prévention de la pauvreté, d'aider les acteurs à développer et à mettre en œuvre des mesures et des stratégies, de tester des approches innovantes, et d'encourager la collaboration et les échanges entre les acteurs. En vue d'assurer à l'avenir un suivi systématique et une analyse périodique de l'évolution de la pauvreté en Suisse et des mesures de lutte contre ce phénomène, le programme a également pour objectif l'élaboration des bases d'un monitoring. L'entreprise de recherche et de conseil econcept a été chargée de réaliser les travaux préparatoires nécessaires.

Le présent rapport de recherche indique quelles sont les analyses existantes au niveau fédéral et cantonal, et comment d'autres pays observent l'évolution de la pauvreté. Les résultats montrent que les analyses existantes ne permettent pas de dresser un état des lieux systématique de la situation de la pauvreté et des moyens de lutte contre ce phénomène. Les possibilités de transposer les modèles étrangers sont par ailleurs limitées.

Dans le cadre des travaux de recherche, plusieurs options pour un monitoring national de la pauvreté ont été examinées avec le soutien d'un groupe d'experts. Sur la base de ces propositions, le groupe de pilotage du programme a retenu une variante qui, selon lui, offre un rapport coût-avantage optimal tout en rassemblant des informations importantes et pertinentes pour le contrôle politique dans le domaine de la lutte contre la pauvreté. Il propose que le monitoring repose sur trois éléments principaux : une évaluation régulière des données statistiques ; une analyse approfondie de thématiques actuelles avec une évaluation des mesures existantes ; et une analyse comparative des rapports des cantons sur la pauvreté.

Au nom du groupe de pilotage du Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté,

Ludwig Gärtner

Vice-directeur de l'Office fédéral des assurances sociales et  
responsable du domaine Famille, générations et société

## Premessa

Le cause della povertà possono essere molteplici: estrazione sociale, mancanza di un diploma, situazioni familiari o di vita difficili e problemi di salute. Di conseguenza, esistono misure di sostegno in molti settori, nell'ambito delle assicurazioni sociali e dell'aiuto sociale nonché nel sistema educativo e di formazione professionale. Tuttavia, la molteplicità di sistemi, attori e competenze ostacola una visione d'insieme e lo scambio di esperienze.

Per questi motivi, dal 2014 la Confederazione, i Cantoni, le Città e i Comuni nonché diverse organizzazioni private attuano congiuntamente il Programma nazionale di prevenzione e lotta contro la povertà, di durata quinquennale. Il programma mira a riunire le conoscenze acquisite in tema di prevenzione della povertà, fornire aiuti per sviluppare e attuare misure e strategie, sperimentare approcci innovativi e promuovere la collaborazione e lo scambio di informazioni specialistiche tra i diversi attori. Affinché in futuro in Svizzera sia possibile rilevare sistematicamente e analizzare periodicamente l'evoluzione della povertà e delle misure per contrastarla, il programma si è posto anche l'obiettivo di allestire un piano in tal senso e ha commissionato l'elaborazione delle basi necessarie all'istituto di ricerca e consulenza econcept AG.

Il presente rapporto di ricerca mostra quali sono le basi disponibili a livello federale e cantonale e come un campione di altri Paesi osserva l'andamento della povertà. Dai risultati emerge che, benché esistano alcune basi importanti, queste non consentono di illustrare sistematicamente la situazione della povertà e la lotta contro di essa. Inoltre, i modelli esteri sono solo parzialmente trasponibili nel contesto svizzero.

Nel quadro dei lavori di ricerca, con il sostegno di un gruppo di esperti sono state dunque vagliate diverse possibilità per l'impostazione di un monitoraggio della povertà a livello nazionale. Considerate le varie proposte, il gruppo di gestione strategica del programma ha optato per una variante che, secondo la sua opinione, si contraddistingue per un rapporto costi-benefici ottimale e al contempo riunisce informazioni importanti per la gestione strategica nell'ambito della lotta alla povertà. Questa variante è costituita da tre elementi: a) una valutazione regolare delle fonti statistiche esistenti, b) analisi di approfondimento su aspetti tematici prioritari e valutazioni di misure e c) un'analisi comparativa dei rapporti sulla povertà cantonali.

In nome del gruppo di gestione strategica del Programma nazionale contro la povertà

Ludwig Gärtner

Vicedirettore dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali e  
capo dell'Ambito Famiglia, generazioni e società

## Foreword

Poverty has many causes: social background, missing educational attainment, stressful life events or family issues and health problems. Accordingly, many areas, including the social insurance system, the social assistance and the education and vocational training systems, have developed various support services to mitigate the effects. However, the sheer number of systems, stakeholders and responsibilities involved, makes it difficult to obtain a clear picture of the entire range of services available and for stakeholders to share practices and experiences.

Consequently, the Confederation, cantons, cities, communes and private organisations joined forces in 2014 to launch a five-year National Programme on the Prevention and Combatting of Poverty. Its aim is to pool the substantiated knowledge acquired in relation to poverty prevention, advance the development and implementation of measures and strategies, test innovative approaches and foster greater cooperation and the sharing of expertise and insights among stakeholders. A further objective of the programme is to devise plans for a system that would systematically monitor and periodically analyse poverty trends in Switzerland as well as the efforts undertaken to combat it. The research and consultancy firm econcept AG was commissioned to prepare the basis for the creation of such a monitoring system.

The present report identifies the bases that already exist at federal and cantonal levels, and describes how a number of other countries track poverty trends. From the study findings, it emerges that while a number of important foundations are already in place, they do not provide a systematic overview of poverty levels in Switzerland and reduction efforts. In addition, the analysis of the selected country models found that their transferability to the Swiss context was limited.

The research team, with input from an expert group, also reviewed a number of designs that a future nationwide poverty monitoring system could take. Based on these proposals, the programme's steering committee opted for a model that, according to it, not only offers the best cost-benefit ratio but also collects key information needed to steer and manage poverty prevention policy. The model proposes a three-pillar monitoring system: first, regular evaluation of existing data sources; second, in-depth analyses of current issues and evaluations of the measures taken to date; and third, a comparative analysis of cantonal poverty reports.

On behalf of the steering committee of the National Poverty Prevention and Reduction Programme

Ludwig Gärtner

Vice Director of the Federal Social Insurance Office and  
Head of the Family, Generations and Society Domain

## Inhalt

	<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>V</b>
	<b>Zusammenfassung</b>	<b>IX</b>
	<b>Résumé</b>	<b>XIII</b>
	<b>Riassunto</b>	<b>XVII</b>
	<b>Summary</b>	<b>XXI</b>
<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>1</b>
1.1	Hintergrund und Zielsetzungen	1
1.2	Vorgehen und Abstützung	1
1.3	Hinweise zu Begrifflichkeiten	2
<b>2</b>	<b>Grundlagen zur Fundierung des Armutsmonitorings</b>	<b>5</b>
2.1	Gängige theoretische Konzepte der Armutsbeschreibung	5
2.1.1	Ressourcen-Ansatz	5
2.1.2	Lebenslagen-Ansatz	5
2.1.3	Capability-Ansatz	6
2.2	Generelle Wirkungskette zur Armutsbekämpfung/-prävention	8
<b>3</b>	<b>Gesamtschweiz. Berichterstattungs- und Monitoring-Modelle</b>	<b>9</b>
3.1	Massgebliche Berichterstattungen und Beobachtungen zu Armut	9
3.2	Eckwerte der Armutsberichterstattungen von BFS und Caritas	10
3.2.1	Ausrichtung, Grundlagen und Konzeption der Berichterstattung	10
3.2.2	Berichterstattungsprozess	13
3.3	Vertiefung der konzeptionellen Grundlagen, Themen und Indikatoren	13
3.3.1	Armutsberichterstattung des BFS	13
3.3.2	Armutsberichterstattung von Caritas	16
3.4	Weitere Ansätze von gesamtschweizerischer Reichweite	19
3.4.1	Koordination kantonaler Berichterstattungen durch die SODK	21
3.4.2	Sozialberichte von FORS	22
3.4.3	Statistischer Sozialbericht Schweiz des BFS	22
3.5	Folgerungen im Hinblick auf ein nationales Armutsmonitoring	23
<b>4</b>	<b>Berichterstattungs- und Monitoring-Modelle in den Kantonen</b>	<b>25</b>
4.1	Massgebliche Berichterstattungen zu Armut in den Kantonen	25
4.2	Eckwerte der Berichterstattungen zu Armut in den Kantonen	27
4.2.1	Ausrichtung und Konzeption der Berichterstattung	27
4.2.2	Berichterstattungsprozess	30
4.3	Vertiefung der Konzepte, Themen, Indikatoren und Daten	31
4.3.1	Abstützung auf theoretische Konzepte	31
4.3.2	Indikatoren und Datengrundlagen	33
4.4	Folgerungen im Hinblick auf ein nationales Armutsmonitoring	41

<b>5</b>	<b>Berichterstattungs- und Monitoring-Modelle im Ausland</b>	<b>43</b>
5.1	Ausgewählte ausländische Armutsberichterstattungen	43
5.2	Eckwerte der ausgewählten Armutsberichterstattungen	44
5.2.1	Ausrichtung, Grundlagen und Konzeption der Berichterstattung	44
5.2.2	Berichterstattungsprozess	49
5.3	Vertiefung der konzeptionellen Grundlagen, Themen und Indikatoren	50
5.3.1	Armuts- und Reichtumsberichte der deutschen Bundesregierung	50
5.3.2	Armutsberichterstattung des ONPES in Frankreich	54
5.3.3	HBAI-Berichte der britischen Regierung	57
5.3.4	Armutsberichterstattung der dänischen Regierung	58
5.3.5	Wichtigste Erkenntnisse im Überblick	60
5.4	Folgerungen im Hinblick auf ein nationales Armutsmonitoring	61
<b>6</b>	<b>Rahmen für die Konzeption von inhaltlichen Varianten</b>	<b>63</b>
6.1	Festlegung von Eckwerten des Armutsmonitorings	63
6.2	Einsichten aus der Bestandsaufnahme zur Schweiz	64
6.2.1	Wichtigste Erkenntnisbeiträge und Lücken	64
6.2.2	Konzeptionelle und datenbezogene Grenzen	66
<b>7</b>	<b>Varianten zur Ausgestaltung des Armutsmonitorings</b>	<b>69</b>
7.1	Variante 1: «Capability»	69
7.2	Variante 2: «SILC»	72
7.3	Variante 3: «Kernindikatorenset und Schwerpunkte»	75
7.4	Variante 4: «Lebensphasen»	78
7.5	Variante 5: «Armutsbekämpfung und -prävention»	81
7.6	Synopse der fünf Varianten	84
<b>8</b>	<b>Konkretisierung der priorisierten Variante</b>	<b>89</b>
8.1	Gesamtkonzeption der priorisierten Monitoringvariante	89
8.1.1	Grundidee und Ziele	89
8.1.2	Organisation und Abstützung	91
8.1.3	Gesamtprozess und übergeordnete Produkte	93
8.1.4	Theoretische Abstützung und beobachtete Armutsbereiche	96
8.2	Baustein 1: Kernindikatoren	98
8.2.1	Zweck und Grundkonzeption	98
8.2.2	Inhaltliche Klärungen und Konkretisierungen	98
8.2.3	Teilprozess und Produkte	109
8.2.4	Abgrenzung zu bestehenden Armutsberichterstattungen	112
8.3	Baustein 2: Themenschwerpunkte mit Massnahmen	113
8.3.1	Zweck und Grundkonzeption	113
8.3.2	Inhaltliche Klärungen und Konkretisierungen	114
8.3.3	Teilprozess und Produkte	118
8.3.4	Abgrenzung zu bestehenden Armutsberichterstattungen	120
8.4	Baustein 3: Analyse Armuts- und Sozialberichterstattung	121
8.4.1	Zweck und Grundkonzeption	121
8.4.2	Inhaltliche Klärungen und Konkretisierungen	121

8.4.3	Teilprozess und Produkte	123
8.4.4	Abgrenzung zu bestehenden Armutsberichterstattungen	125
8.5	Ressourcenaufwand und Rechtsgrundlagen	125
8.6	Reduktionsmöglichkeiten	126
8.6.1	Reduzierte Grundlagen in den Bausteinen	126
8.6.2	Reduzierte übergeordnete Produkte	128
8.6.3	Reduktionsmöglichkeiten im Überblick	129
8.7	Abschliessende Würdigung	130
	<b>Anhang</b>	<b>131</b>
A-1	Mitglieder Projektgruppe «Monitoring»	131
A-2	Fragestellungen Mandatsphase I	132
A-3	Operationalisierung des Capability-Ansatzes	133
A-4	Ausländische Armutsberichterstattungen: Themen und Indikatoren	134
A-5	SILC-basiert ausgewiesene Informationen	140
A-6	Mögliche Aufbereitung der Kernindikatoren	143
	<b>Literatur</b>	<b>145</b>



## Abkürzungsverzeichnis

Abt.	Abteilung
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
ALBV	Statistik Alimentenbevorschussung (BFS)
ALV	Arbeitslosenversicherung
ARB	Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Deutschland
AVAM-ASAL	Informationssystem für Arbeitsvermittlung und. Arbeitsmarktstatistik und Auszahlungssystem der Arbeitslosenkassen
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BETRKONK	Betreibungs- und Konkursstatistik (BFS)
BEVNAT	Statistik der natürlichen Bevölkerungsbewegung (BFS)
BFM	Bundesamt für Migration
BFS	Bundesamt für Statistik
BIP	Bruttoinlandprodukt
BJ	Bundesamt für Justiz
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Deutschland
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BWO	Bundesamt für Wohnungswesen
CM BB	Case Management Berufsbildung
CNLE	Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, France
DWP	Department for Work and Pensions, United Kingdom
EKL	Sektion Einkommen, Konsum und Lebensbedingungen (BFS)
EL	Ergänzungsleistungen
ESPOP	Statistik von Stand und Struktur der ständigen Wohnbevölkerung (BFS, seit 2011 ersetzt durch STATPOP)
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
Eurostat	Statistisches Amt der Europäischen Union
EU	Europäische Union
EVE	Einkommens- und Verbrauchserhebung (BFS)
FHNW	Fachhochschule Nordwestschweiz
FinSit	Statistik zur finanziellen Situation der Haushalte (Kanton Luzern)
FORS	Foundation of Research in Social Sciences
GEF	Gesundheits- und Fürsorgedirektion, Kanton Bern
GES	Sektion Gesundheit (BFS)
GRSS	Gesamtrechnung der Sozialen Sicherheit (BFS)
GWS	Gebäude- und Wohnungsstatistik (BFS)
HABE	Haushaltsbudgeterhebung (BFS)
HBAI	Households Below Average Income
HH	Haushalt

IDES	Informations- und Dokumentationszentrum der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
INSEE	Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques, France
IPV	Individuelle Prämienverbilligung
IV	Invalidenversicherung
K-IPV	Kantonale Statistik zur Prämienverbilligung in der Krankenversicherung (Kanton Solothurn)
KOKES	Konferenz der Kantone für Kindes- und Erwachsenenschutz
LUSTAT	Statistik Luzern (Kanton Luzern)
LSE	Lohnstrukturhebung (BFS)
MZB	Mikrozensus Aus- und Weiterbildung (BFS)
NAP	Nationales Programm gegen Armut
NGO	Non-Governmental Organization
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OIM	Økonomi og Indenrigsministeriet, Danmark
OMC	Open Method of Coordination
ONPES	Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale, France
PETRA	Statistik der ausländischen Wohnbevölkerung (BFS, seit 2010 integriert in STATPOP)
PK	Pensionskasse
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik (BFS)
RSA	Revenu de Solidarité Active, France
RI	Revenu d'insertion (Kanton Waadt)
SAKE	Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (BFS)
SBFI	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation
SCRIS	Service cantonal de recherche et d'information statistiques (Kanton Waadt)
SE	Strukturhebung (BFS)
Seco	Staatssekretariat für Wirtschaft
SGB	Schweizerische Gesundheitsbefragung (BFS)
SGV	Schweizerischer Gemeindeverband
SG-DSAS	Secrétariat général du Département de Santé et de l'Action Sociale (Kanton Waadt)
SH	Sozialhilfe
SHS	Sozialhilfestatistik (BFS)
SHP	Schweizer Haushalt-Panel (FORS)
SILC	Statistics on Income and Living Conditions (BFS)
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren
SOZAN	Sektion Sozialanalysen (BFS)
SSV	Schweizerischer Städteverband
STATPOP	Statistik der Bevölkerung und der Haushalte (BFS)

STEP	Kant. Statistik zu Lernenden nach Abschluss der Sekundarstufe I (STEP I), nach Besuch der Kant. Schule für Berufsbildung (STEP I+) und nach Abschluss der Aargauer Berufsfachschulen / Mittelschulen (Kanton Aargau)
TREE	Transitionen von der Erstausbildung ins Erwerbsleben
ZAS	Zentrale Ausgleichsstelle



## Zusammenfassung

### Zielsetzungen und Vorgehen

Im Rahmen der Aktivitäten zum «Nationalen Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut» wurden Möglichkeiten eines schweizweiten Monitorings von Armut und Armutsbekämpfung vertieft geprüft. Eine Konzeptstudie zeigte mögliche Ausgestaltungen eines Armutsmonitorings auf. Als Basis wurden eine systematische Bestandsaufnahme zur Armutsberichterstattung in der Schweiz erstellt, ausgewählte ausländische Monitoring-Modelle untersucht und die konzeptionelle Ausrichtung des Monitorings in einem mehrphasigen Prozess eingegrenzt. Gestützt auf den vorliegenden Bericht soll dem Bundesrat ein Vorschlag zur Umsetzung eines schweizweiten Armutsmonitorings unterbreitet werden. Die zwischen November 2014 und Dezember 2015 im Auftrag des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV) durchgeführten Arbeiten wurden von einer breit abgestützten Projektgruppe aus Experteninnen und Experten aus Wissenschaft und Praxis fachlich begleitet.

### Armutsberichterstattung: BFS und Caritas mit gesamtschweizerischen Beiträgen...

Ansätze einer Armutsberichterstattung existieren in der Schweiz vorwiegend auf nationaler und kantonaler Ebene. Die umfassendsten, gesamtschweizerisch ausgerichteten Berichterstattungen und Grundlagen zur Beobachtung der Armut und Armutsbekämpfung in der Schweiz stammen vom Bundesamt für Statistik (BFS) und vom Hilfswerk Caritas. Unter dem Titel «Lebensstandard, soziale Situation und Armut» publiziert das BFS seit rund zehn Jahren ein Set von SILC\*-basierten Indikatoren, die regelmässig aktualisiert werden. Dazu gehören drei Armutsquoten und zwei

Quoten der materiellen Entbehrung. Weiter hat das BFS in den vergangenen 15 Jahren verschiedene vertiefende Berichte und Analysen zum Thema Armut publiziert. Das Hilfswerk Caritaskombiniert seinerseits zwei mehrheitlich qualitativ ausgerichtete, auf thematische Schwerpunkte bauende Ansätze. Seit 1999 veröffentlicht es ein Jahrbuch zur sozialen Lage in der Schweiz, den sog. «Sozialalmanach», in dem Armut ein zentrales Thema bildet. Seit 2012 gibt es zudem im Rahmen der Kampagne «Armut halbieren» jährlich einen Bericht mit dem Titel «Beobachtungen der Caritas zur Armutspolitik» heraus. Einzelne Indikatoren zur Armut enthalten auch die gesamtschweizerisch angelegten Sozialberichterstattungsansätze des BFS, der Stiftung für sozialwissenschaftliche Forschung (FORS) und der Konferenz der Sozialdirektoren/innen (SODK). Sie basieren ausnahmslos auf Daten des BFS.

### ... und eigene kantonale Ansätze in bisher sechs Kantonen

Die Anzahl Kantone mit eigener Sozial- oder Armutsberichterstattung hat in den letzten Jahren zugenommen. Eine Berichterstattung zur Armut existiert für die sechs Kantone Aargau, Bern, Basel-Stadt, Luzern, Solothurn und Waadt (Stand: Februar 2015). Diese kantonalen Berichte enthalten meist mehrere Indikatoren zur monetären Armut, häufig ergänzt um weitere Indikatoren zur wirtschaftlichen Situation der Haushalte. Die wesentliche Datenquelle zu deren Erfassung bilden Steuerdaten. Für die meisten der sechs Kantone ergibt sich dadurch ein detailliertes Bild

---

\* SILC = Statistics on Income and Living Conditions (Erhebung über die Einkommen und Lebensbedingungen). Siehe: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/erhebungen/silc.html>

monetärer Armut sowie weiterer Aspekte der wirtschaftlichen Situation der Haushalte. Teilweise finden sich darüber hinaus auch Informationen zu zusätzlichen Lebensbereichen wie Gesundheit, Wohnen oder Bildung. Auswahl, Definition und Erhebung von Indikatoren zur Armutssituation in den Kantonen variieren jedoch erheblich. Die zentralen Kenngrößen zur Armut sind zwischen den Kantonen nur begrenzt vergleichbar, da zu ihrer Bestimmung auch auf unterschiedliche Datengrundlagen und Definitionen zurückgegriffen wird. Eine wichtige Rolle spielen BFS-Daten. Weil aber die Auswertung der gängigen BFS-Erhebungen im Sozialbereich auf kantonaler Ebene an Grenzen stösst, wird vielfach auch auf kantonale Statistiken zurückgegriffen. Massnahmen zur Armutsbekämpfung und -prävention werden in der Mehrheit der kantonalen Berichterstattungen nicht systematisch erfasst.

### **Bestandsaufnahme offenbart Lücken in der Armutsbeobachtung**

Die vorhandenen Berichterstattungsansätze auf nationaler und kantonaler Ebene ermöglichen Einsichten zur Armutssituation und -entwicklung und haben in verschiedener Hinsicht zentrale Erkenntnisse zur Armut in der Schweiz mit sich gebracht. Sie unterscheiden sich aber sowohl in konzeptioneller als auch in methodischer Hinsicht stark, was Vergleiche schwierig macht. Auch das Spektrum an verwendeten Datengrundlagen ist sehr breit und variiert zwischen den Berichten erheblich. Die Möglichkeiten einer Nutzung dieser Berichterstattungen in einem umfassenden gesamtschweizerischen Armutsmonitoring, das über materielle Armut hinausgeht, sind deshalb begrenzt. Im Hinblick auf ein indikatorenbasiertes Armutsmonitoring, das eine kontinuierliche Beobachtung über die Zeit ermöglicht und auch Massnahmen zur Überwindung und Vermeidung von Armut erfasst, ist für sämtliche föderalen Ebenen von relevanten Lücken auszugehen. Für eine indikatorenbasierte Beobachtung, welche die Armut in ihren verschiedenen Dimensionen und auch die Massnahmen zur Prävention und Bekämpfung von Armut in der ganzen Schweiz erfasst, muss auf zusätzliche Informationsgrundlagen abgestützt werden.

### **Begrenzte Übertragbarkeit ausländischer Monitoring-Modelle**

Berichterstattungen und Monitorings zur Armut sind insbesondere in den west- und nordeuropäischen EU-Mitgliedstaaten verbreitet. Die Analyse von vier ausgewählten Staaten (Deutschland, Frankreich, Grossbritannien, Dänemark) zeigt, dass diese sehr unterschiedliche Ansätze der Auseinandersetzung mit Armut und Armutsbekämpfung/-prävention verfolgen. Das Spektrum reicht vom sehr umfassenden, an einem weiten Armutsverständnis orientierten und theoretisch sorgfältig abgestützten Ansatz des deutschen Armuts- und Reichtumsberichts bis hin zur ausschliesslich einkommensbasierten, sehr deskriptiv gehaltenen Strukturanalyse der Haushalte mit tiefen Einkommen in Grossbritannien. In Dänemark wird ebenfalls auf die Bevölkerung mit Tiefeinkommen fokussiert, jedoch ergänzt durch Analysen der relevanten Risikofaktoren und Massnahmen. Die Berichterstattung Frankreichs ist stark ökonomisch geprägt, da der Bezug zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung eine zentrale Rolle spielt. Während in Deutschland, Frankreich und Dänemark jeweils auf mehrere Datensätze abgestellt wird, gelangt in Grossbritannien eine Datenquelle mit über die Jahre verfeinerten Indikatoren zur Auswertung. Für eine Übertragung auf die Schweiz eignen sich die verschiedenen Berichterstattungen in unterschiedlichem Mass. Hinweise zur konzeptionellen Verankerung eines nationalen Armutsmonitorings sowie zur Ausgestaltung des Monitoringprozesses dürfte am ehesten die Armutsberichterstattung Deutschlands geben. Ein weitergehender Einbezug subsidiärer staatlicher Ebenen in das Monitoring findet sich in keinem der untersuchten Länder.

## Fünf Varianten zur Ausgestaltung eines nationalen Armutsmonitorings

Aufbauend auf den durchgeführten Analysen und den auf dieser Basis mit der Projektgruppe geführten Diskussionen wurden fünf mögliche Varianten zur inhaltlichen Ausgestaltung eines nationalen Armutsmonitorings erarbeitet. Die fünf Varianten setzen bezüglich Bedeutung der kantonalen Ebene und Berücksichtigung von Massnahmen der Armutsbekämpfung und -prävention gezielt unterschiedliche Schwerpunkte. Sie lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- *Variante «Capability»*: Armut und Armutsbekämpfung werden in enger Orientierung am Capability-Ansatz nach Amartya Sen erfasst.\* Dieses Armutskonzept erlaubt eine umfassende, theoriegestützte Auseinandersetzung mit Armut in ihren verschiedenen, auch nicht-finanziellen Dimensionen und stellt gleichzeitig einen systematischen Bezug zu armutspolitischen Massnahmen her. Im Zentrum der Beschreibung der Armutssituation steht die gesamtschweizerische Sicht mit einem Fokus auf Massnahmen auf Bundesebene. Für die Erhebung der Indikatoren wird auf diverse BFS-Datensätze abgestützt.
- *Variante «SILC»*: Die Armutssituation wird anhand der SILC-Erhebung des BFS detailliert beschrieben. Neben der materiellen Armut werden vielfältige Informationen zu weiteren Armutsdimensionen ausgewiesen, wobei direkte Bezüge zwischen einzelnen Bereichen hergestellt und auch die subjektive Wahrnehmung einbezogen werden. Weil mit SILC eine Auswertung für die kantonale Ebene nicht möglich ist, liegt der Fokus auf der gesamtschweizerischen Entwicklung der Armut. Ergänzend werden Veränderungen der strukturellen Bedingungen auf Bundesebene im Überblick beschrieben sowie Massnahmen der Kantone in Bereichen mit besonderem Handlungsbedarf erfasst.
- *Variante «Kernindikatorenset und Schwerpunkte»*: Wenige robuste, an einem weiten Armutsverständnis orientierte Kernindikatoren erlauben ein Nachverfolgen der Armutssituation in Bezug auf politisch für wesentlich befundene Aspekte. Dieses generelle Bild wird mit einem für jeden Monitoringzyklus ändernden Schwerpunkt ergänzt. In diesem werden die Armutssituation und -entwicklung sowie die Massnahmen zur Überwindung und Vermeidung von Armut mit Blick auf ein ausgewähltes Thema vertieft aufgearbeitet und analysiert. Als Grundlage für die Kernindikatoren dienen geeignete BFS-Datensätze. Im Rahmen der Schwerpunkte dürften auch kantonal aufbereitete Kennzahlen erheblich sein.
- *Variante «Lebensphasen»*: Die Aufarbeitung der Armut und der Massnahmen zur Armutsbekämpfung und -prävention erfolgt entlang der Lebensphasen (Kinder/Familie, Jugendliche/junge Erwachsene, mittleres und höheres Erwachsenenalter). Im Mittelpunkt steht eine gesamtschweizerische Sicht auf Armut im Lebensverlauf, die sich an einem weiten Armutsverständnis orientiert. Ein hoher Stellenwert kommt der Erfassung von Massnahmen zu. Angesichts der Bedeutung zielgruppenspezifischer Massnahmen zur Verhinderung von Armut in den einzelnen Lebensphasen erhalten insbesondere entsprechende Beiträge der Kantone besonderes Augenmerk. Die Indikatoren basieren soweit als möglich auf BFS-Datensätzen, gegebenenfalls ergänzt durch vereinzelte kantonale Angaben.
- *Variante «Armutsbekämpfung und -prävention»*: Im Mittelpunkt stehen weniger Indikatoren zur Beobachtung der Armutsentwicklung als vielmehr Massnahmen und Ansätze zur Bekämpfung und Prävention von wirtschaftlicher Armut. Ein wesentlicher Anspruch besteht darin, Massnahmen zur Überwindung und Vermeidung von wirtschaftlicher Armut auf nationaler und

\* Arndt, C. und Volkert, J. (2006): Amartya Sens Capability-Approach – Ein neues Konzept der deutschen Armuts- und Reichtumsberichterstattung. In: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 75, 1, S. 7–29.

kantonaler Ebene systematisch aufzuarbeiten und dabei insbesondere Hinweise auf unterschiedliche Zugänge in den Kantonen zu gewinnen. Wirtschaftliche Armut wird über monetäre Kennzahlen sowie weitere finanzielle Grössen erfasst, zu deren Erhebung auch kantonale Angaben beigezogen werden müssen. Die Bedeutung entsprechender Indikatoren liegt vor allem darin, dass die Massnahmen und ihre längerfristigen Wirkungen vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Armutsentwicklung eingeordnet werden können.

Die Varianten wurden bewusst ähnlich umfangreich angelegt und so ausgerichtet, dass Erweiterungen oder Reduktionen der verschiedenen Varianten sowie anderweitige Kombinationen von Komponenten einzelner Varianten möglich blieben.

### **Priorisierte und konkretisierte Variante**

Eine Variante eines Armutsmonitorings, der angesichts schwieriger Rahmenbedingungen Chancen auf Realisierung (Ressourcenaufwand, politische Akzeptanz, methodische Machbarkeit) eingeräumt werden, wurde in einem Umsetzungsvorschlag konkretisiert. Diese priorisierte Variante ist primär auf Erkenntnisbeiträge zur Armutssituation und steuerungsrelevantes Wissen auf Bundes- und Kantonsebene angelegt. Sie kombiniert verschiedene Elemente der fünf vorgängig erarbeiteten Varianten und benutzt den Capability-Ansatz als theoretischen Referenzrahmen. Angesichts der angespannten Ressourcenlage der öffentlichen Haushalte wird so weit als möglich auf bestehende Grundlagen zurückgegriffen.

Kern der priorisierten Variante bilden drei Bausteine, die alle dem Ziel der Beobachtung der Armutsentwicklung in der Schweiz dienen und gleichzeitig auch Lernmöglichkeiten schaffen sollen:

- *Baustein 1:* Set an Kernindikatoren zur Beobachtung der Armutssituation/-entwicklung, das regelmässig mittels SILC erhoben und interpretiert wird
- *Baustein 2:* Thematische Schwerpunkte mit vertiefenden Analysen und Einbezug von kantonalen Massnahmen
- *Baustein 3:* Vergleichende Analyse von kantonalen und kommunalen Armuts- und Sozialberichten

Die drei Bausteine sind in einen Gesamtprozess eingebettet, deren Organisationsstrukturen und Produkte auf die Ziele des Monitorings ausgerichtet sind. Eine tragende Rolle in organisatorischer und finanzieller Hinsicht kommt dem Bund zu. Eine verbindliche, gegebenenfalls schrittweise erweiterte Beteiligung der Kantone wird jedoch insbesondere mit Blick auf die Bausteine 2 und 3 als zentral erachtet. Als Produkte des Monitorings stehen nicht nur eine sämtliche Bausteine umfassende schriftliche Berichterstattung, sondern auch eine nationale Armutskonferenz sowie Gefässe für einen fachlich-methodischen Austausch zur Armutsberichterstattung im Vordergrund. Das Armutsmonitoring wird auf einen vierjährigen Zyklus ausgerichtet.

## Résumé

### Objectifs et méthode

La mise en place à l'échelle nationale d'un monitoring de la pauvreté et de la lutte contre la pauvreté a été examinée en détail dans le cadre du « Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté ». Le mandat donné esquissait plusieurs variantes pour le monitoring de la pauvreté. Pour cela, il a fallu réaliser un état des lieux systématique des rapports sur la pauvreté en Suisse, analyser certains modèles étrangers et organiser la conception du monitoring en plusieurs phases. Partant des résultats présentés dans ce rapport, il s'agira de soumettre au Conseil fédéral une proposition en vue d'instituer un monitoring pour toute la Suisse. Les travaux effectués à cette fin sur mandat de l'Office fédéral des assurances sociales entre novembre 2014 et décembre 2015 ont été accompagnés sur le fond par un groupe de travail doté d'une large assise politique et composé d'expert-e-s scientifiques et de professionnel-le-s du terrain.

### Rapports sur la pauvreté : une approche nationale, par l'OFS et Caritas...

La plupart des rapports sur la pauvreté existants en Suisse ont été réalisés sur les plans national et cantonal. Les rapports nationaux les plus complets sur la pauvreté et la lutte contre celle-ci, ainsi que les bases d'observation les plus poussées, proviennent de l'Office fédéral de la statistique (OFS) et de Caritas. Depuis une dizaine d'années, l'OFS publie une série d'indicateurs régulièrement mise à jour sous le titre « Situation sociale, bien-être et pauvreté ». Cette série, basée sur l'enquête sur les revenus et les conditions de vie (*Statistics on Income and Living Conditions*, SILC), comprend notamment cinq indicateurs de la pauvreté : trois taux de pauvreté et deux de privation matérielle. Par ailleurs, l'OFS a publié au cours des quinze dernières années divers rapports et analyses plus approfondis sur la pauvreté. De son côté, Caritas a aussi contribué grandement à l'élaboration de rapports à l'échelle nationale en combinant deux approches principalement qualitatives et axées sur des thèmes prioritaires. Depuis 1999, l'œuvre d'entraide publie un rapport annuel sur la situation sociale en Suisse, l'almanach social, qui accorde une place centrale à la pauvreté. En outre, elle publie depuis 2012 un rapport annuel sur la pauvreté (« Observations de Caritas sur la politique de lutte contre la pauvreté ») dans le cadre de sa campagne intitulée « Réduisons de moitié la pauvreté ». Les rapports nationaux sur la politique sociale de l'OFS, de la Fondation suisse pour la recherche en sciences sociales (FORS) et de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) comprennent aussi certains indicateurs de la pauvreté, qui se basent sans exception sur les données de l'OFS.

### ... et une approche cantonale, par six cantons

Ces dernières années, un nombre croissant de cantons ont élaboré leur propre rapport sur la politique sociale ou sur la pauvreté. Ils sont actuellement six : Argovie, Bâle-Ville, Berne, Lucerne, Soleure et Vaud (état en février 2015). Lesdits rapports sont généralement basés sur plusieurs indicateurs relatifs à la pauvreté financière et sont souvent accompagnés d'autres indicateurs sur la situation économique des ménages. Les données fiscales constituent leur principale source. La plupart des six cantons obtiennent ainsi une image détaillée de la pauvreté financière et d'autres aspects de la situation économique des ménages. Les rapports incluent aussi parfois des informations sur d'autres domaines essentiels de la vie, comme la santé, le logement ou la formation. Cependant, le choix, la définition et le relevé des indicateurs varient considérablement

d'un canton à l'autre. Il est donc difficile de comparer les principaux résultats concernant la pauvreté dans ces cantons, étant donné que les bases de données et les définitions de départ sont différentes. Les données de l'OFS jouent également un rôle important pour ces analyses au niveau cantonal, mais au vu des lacunes des relevés courants de l'OFS dans le domaine social, les statistiques cantonales sont aussi souvent utilisées. Dans la plupart des rapports cantonaux, les mesures de prévention et de lutte contre la pauvreté ne sont pas systématiquement recensées.

### **État des lieux : des lacunes dans le monitoring de la pauvreté**

Les rapports qui existent aux niveaux national et cantonal donnent un aperçu de la situation actuelle et de l'évolution de la pauvreté, et ont à bien des égards permis de tirer des enseignements majeurs sur la pauvreté en Suisse. Toutefois, ces publications étant très différentes quant à leur structure et aux méthodes appliquées, les comparaisons s'avèrent difficiles. Les bases de données utilisées sont également disparates et varient d'un rapport à l'autre. Il est donc difficile d'utiliser ces rapports pour établir, dans le cadre d'un monitoring de la pauvreté dans toute la Suisse, une documentation complète qui ne traite pas uniquement de la pauvreté matérielle. Pour un monitoring basé sur des indicateurs, qui permette de réaliser des observations en continu et de recenser les mesures de prévention et de lutte contre la pauvreté, il importe de combler les lacunes significatives constatées aux trois niveaux institutionnels. Des sources d'information supplémentaires s'imposent pour pouvoir mettre en place, en se basant sur des indicateurs, un monitoring national de la pauvreté sous tous ses aspects, ainsi que des mesures de prévention et de lutte qui en découlent.

### **La transposition de modèles étrangers est limitée**

Les rapports et le monitoring sur la pauvreté sont surtout répandus dans les pays de l'Europe de l'Ouest et du Nord. L'analyse de la situation en Allemagne, en France, au Royaume-Uni et au Danemark montre que ces quatre pays ont des approches radicalement différentes de la pauvreté ainsi que de la prévention et de la lutte contre la pauvreté. Ainsi, dans son rapport sur la richesse et la pauvreté (*Armut- und Reichtumsbericht*), l'Allemagne adopte une approche très complète aux bases théoriques solides et axée sur une notion large de la pauvreté, tandis que le Royaume-Uni se limite à une analyse très descriptive de la structure des ménages aux salaires modestes, laquelle se base uniquement sur le revenu. Le Danemark se focalise aussi sur la population à bas revenus, mais il complète ses observations par des analyses des facteurs de risque et mesures pertinents. La France insiste grandement sur l'économie, mettant la pauvreté en relation étroite avec le développement macroéconomique. Si l'Allemagne, la France et le Danemark se basent sur plusieurs sources de données, le Royaume-Uni s'en contente d'une seule, dont les indicateurs sont améliorés au fil des années. S'agissant d'une transposition à la Suisse, toutes les approches ne sont pas adaptées. Il serait préférable de prendre exemple sur l'Allemagne pour inscrire un monitoring de la pauvreté à l'échelle nationale et pour en organiser le processus. Toutefois, aucun des pays analysés ne prend en compte les niveaux institutionnels subsidiaires dans le monitoring.

### **Cinq variantes pour organiser un monitoring national de la pauvreté**

Sur la base des analyses effectuées et des discussions qui ont suivi avec le groupe de projet, cinq variantes d'organisation concrète d'un monitoring national de la pauvreté ont été élaborées. Leurs thèmes prioritaires diffèrent de façon ciblée quant à l'importance des données cantonales

et à la prise en compte des mesures de prévention et de lutte contre la pauvreté. Elles peuvent se résumer comme suit :

- *Variante « capacités »* : la pauvreté et la lutte contre la pauvreté sont fortement inspirées des capacités telles que définies par l'économiste Amartya Sen.\* Cette notion de pauvreté permet une prise en compte globale de la pauvreté dans ses différentes dimensions, financières ou non, sur la base de concepts théoriques et tout en créant un lien systématique avec les mesures politiques de lutte contre la pauvreté. La description de la situation en matière de pauvreté est centrée sur un aperçu à l'échelle nationale, et plus particulièrement sur les mesures prises au niveau fédéral. Les relevés des indicateurs se basent sur diverses données de l'OFS.
- *Variante « SILC »* : l'enquête SILC de l'OFS permet de décrire en détail la situation en matière de pauvreté. Outre la pauvreté matérielle, elle inclut de nombreuses informations concernant d'autres aspects de la pauvreté en établissant des liens directs entre les domaines et en prenant en compte une appréciation subjective de la situation. Étant donné que l'enquête SILC ne permet pas de réaliser des analyses au niveau cantonal, cette variante met l'accent sur le développement de la pauvreté à l'échelle nationale. Pour mettre en évidence ces évolutions, elle décrit en outre les changements structurels au niveau fédéral et recense les mesures cantonales prises dans des domaines où il est particulièrement nécessaire d'agir.
- *Variante « indicateurs clés et priorités »* : quelques indicateurs clés, solides et axés sur une notion large de la pauvreté permettent d'observer la situation en matière de pauvreté en lien avec des aspects politiques considérés comme essentiels. Cette image globale est complétée par un dossier thématique, différent pour chaque cycle de monitoring, qui traite et analyse en profondeur la situation et l'évolution en matière de pauvreté, ainsi que les mesures de prévention et de lutte contre la pauvreté prises, pour un aspect donné. Les sources de ces indicateurs clés proviennent des données appropriées de l'OFS. Concernant les dossiers thématiques, les paramètres relevés au niveau cantonal devraient aussi jouer un rôle important.
- *Variante « phases de la vie »* : l'étude de la situation en matière de pauvreté et des mesures de prévention et de lutte contre la pauvreté porte sur tous les âges de la vie (enfants et familles, adolescents et jeunes adultes, adultes d'âge moyen et personnes âgées). Cette variante se focalise sur une notion large de la pauvreté tout au long de la vie, à l'échelle nationale. Le relevé des mesures existantes revêt une grande importance. Compte tenu du poids des mesures visant à prévenir la pauvreté de groupes cibles spécifiques dans certaines phases de la vie, les contributions en ce sens des cantons bénéficient d'une attention particulière. Les indicateurs se basent autant que possible sur les données de l'OFS et sont, au besoin, complétées par des données cantonales isolées.
- *Variante « prévention et lutte contre la pauvreté »* : cette variante met nettement moins l'accent sur les indicateurs de l'évolution de la pauvreté que sur les mesures et les approches visant à prévenir et à lutter contre la pauvreté économique. Elle exige notamment que de telles mesures soient systématiquement traitées aux niveaux national et cantonal, ce qui nécessite de récolter des indications sur les divers moyens d'accéder aux informations dans les cantons. La pauvreté économique est appréciée en termes de masse monétaire et au moyen

---

\* Arndt, C. und Volkert, J. (2006): Amartya Sens Capability-Approach – Ein neues Konzept der deutschen Armuts- und Reichtumsberichterstattung. In: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 75, 1, S. 7–29.

d'autres paramètres financiers, dont les relevés doivent aussi intégrer des données cantonales. Ces indicateurs sont importants du fait qu'ils permettent la mise en évidence des mesures et de leurs effets à long terme au vu de l'évolution économique de la pauvreté.

Ces variantes ont délibérément été exposées avec le même degré de détail, et organisées de manière à conserver la possibilité de les étendre ou de les réduire, ou de recombinaison leurs éléments.

### **Une variante classée prioritaire et concrétisée**

Une variante du monitoring de la pauvreté, dont les chances de réalisation (ressources nécessaires, acceptation politique, faisabilité méthodologique) demeurent malgré des conditions-cadres difficiles, a été concrétisée dans une proposition de mise en œuvre. Cette variante privilégiée se fonde avant tout sur les enseignements tirés de la situation en matière de pauvreté et des connaissances pertinentes pour le pilotage aux niveaux fédéral et cantonal. Elle combine divers éléments des cinq variantes initialement proposées et prend pour cadre théorique l'approche par capacités. Compte tenu de la situation difficile des finances publiques, elle recourra autant que possible aux ressources disponibles.

Cette variante repose sur trois éléments qui ont pour but de permettre un monitoring de l'évolution de la pauvreté dans toute la Suisse et dont il doit être aussi possible de tirer des enseignements :

- *1<sup>er</sup> élément* : série d'indicateurs clés pour le monitoring de la situation et de l'évolution en matière de pauvreté, régulièrement collectée et interprétée au moyen de l'enquête SILC ;
- *2<sup>e</sup> élément* : thèmes prioritaires avec analyses approfondies et prise en compte des mesures cantonales ;
- *3<sup>e</sup> élément* : analyse comparative des rapports sur la pauvreté et des rapports sociaux cantonaux et communaux.

Ces trois éléments s'intègrent dans un processus global comprenant des produits et des structures organisationnelles axés sur les objectifs du monitoring. La Confédération est appelée à jouer un rôle décisif dans l'organisation et le financement. Une participation obligatoire et, le cas échéant, progressive des cantons est cependant considérée comme essentielle, notamment eu égard aux deuxième et troisième éléments. Les produits du monitoring ne se limitent pas à des rapports complets récapitulant tous les éléments. Ils comprennent aussi une conférence nationale sur la pauvreté, ainsi que des structures d'échange quant à la méthode et à la technique à adopter pour la rédaction des rapports. Le monitoring de la pauvreté est organisé en cycles de quatre ans.

## Riassunto

### Obiettivi e procedura

Nel quadro delle attività inerenti al «Programma nazionale di prevenzione e lotta contro la povertà» sono state studiate in modo approfondito diverse opzioni per un monitoraggio della prevenzione e della lotta contro la povertà su tutto il territorio svizzero. Un mandato esplorativo ha mostrato le possibili modalità per impostare il monitoraggio della povertà, basandosi su un inventario sistematico dei rapporti sulla povertà in Svizzera appositamente allestito, sull'analisi di un campione di modelli di monitoraggio esteri e sulla definizione dell'orientamento concettuale del monitoraggio in un processo composto di più fasi. Sulla base del presente rapporto sul mandato esplorativo, si dovrà sottoporre al Consiglio federale una proposta per l'attuazione di un monitoraggio della povertà a livello nazionale. I lavori relativi al mandato, effettuati tra il novembre del 2014 e il dicembre del 2015 su incarico dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), sono stati seguiti a livello tecnico da un gruppo di progetto composto da esperti operanti sul campo e nel settore scientifico che godeva di ampio sostegno.

### Rapporti sulla povertà: UST e Caritas con contributi a livello nazionale...

In Svizzera esistono approcci per l'elaborazione di rapporti sociali o sulla povertà prevalentemente a livello cantonale e nazionale. I rapporti più approfonditi di portata nazionale, base per l'osservazione della povertà e della lotta alla povertà in Svizzera, sono elaborati dall'Ufficio federale di statistica (UST) e dall'istituzione di soccorso Caritas. Da una decina d'anni l'UST pubblica una serie di indicatori regolarmente aggiornata, dal titolo «Tenore di vita, situazione sociale e povertà». Questo set di indicatori, basato sull'indagine sui redditi e sulle condizioni di vita (*Statistics on Income and Living Conditions*, SILC), ne contiene tra l'altro cinque sulla povertà: tre tassi di povertà e due di deprivazione materiale. Inoltre, negli ultimi 15 anni l'UST ha pubblicato diversi rapporti e analisi di approfondimento sul tema della povertà. Oltre all'UST, anche la Caritas fornisce contributi fondamentali per la stesura di un rapporto nazionale sulla povertà. L'istituzione di soccorso combina due approcci essenzialmente di tipo qualitativo, basati su aspetti tematici prioritari. Dal 1999 pubblica un annuario sulla situazione sociale in Svizzera, il cosiddetto «Almanacco sociale», in cui la povertà costituisce uno dei temi portanti. Dal 2012, inoltre, nel quadro della campagna per contrastare la povertà («Armut halbieren»), presenta ogni anno in un rapporto le sue osservazioni sulla politica di lotta alla povertà. Anche gli approcci per l'elaborazione di rapporti sociali di portata nazionale dell'UST, della Fondazione svizzera per la ricerca in scienze sociali (FORS) e della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS) comprendono alcuni indicatori sulla povertà basati senza eccezione su dati dell'UST.

### ... e approcci cantonali propri, attualmente in sei Cantoni

Negli ultimi anni il numero di Cantoni con rapporti sociali o sulla povertà propri è aumentato. Attualmente sei Cantoni elaborano rapporti sulla povertà: Argovia, Berna, Basilea Città, Lucerna, Soletta e Vaud (stato: febbraio 2015). La rappresentazione della povertà in questi rapporti cantonali è imperniata perlopiù su diversi indicatori della povertà monetaria, spesso integrati con ulteriori indicatori sulla situazione finanziaria delle economie domestiche. La fonte di dati più importante per la loro redazione è costituita dalle informazioni fiscali. Per la maggior parte dei sei Cantoni i rapporti forniscono un quadro dettagliato della povertà monetaria nonché di ulteriori aspetti

della situazione finanziaria delle economie domestiche. Inoltre vi si trovano in parte anche informazioni su altri ambiti della vita come la sanità, l'alloggio o la formazione. Tuttavia la selezione, la definizione e la rilevazione degli indicatori relativi alla situazione della povertà nei Cantoni variano notevolmente. La possibilità di confrontare fra loro i parametri principali per la povertà nei Cantoni è limitata, poiché essi vengono determinati sulla base di dati e definizioni differenti. I dati dell'UST rivestono un ruolo importante ma, alla luce dei limiti delle sue rilevazioni correnti nel settore sociale per le valutazioni a livello cantonale, spesso si ricorre anche a statistiche cantonali. Nella maggior parte dei rapporti cantonali, le misure per la prevenzione e la lotta contro la povertà non sono rilevate in modo sistematico.

### **Lacune nell'osservazione della povertà emerse dall'inventario**

Gli approcci disponibili per l'elaborazione di rapporti sulla povertà a livello nazionale e cantonale forniscono informazioni sulla situazione e sull'evoluzione della povertà e, sotto molti punti di vista, hanno permesso di acquisire conoscenze fondamentali sulla povertà in Svizzera. I rapporti differiscono però tra loro per quanto riguarda sia l'impostazione che i metodi applicati, il che rende difficile effettuare confronti. Anche la gamma dei dati di base impiegati è molto ampia e varia notevolmente da rapporto a rapporto. Le possibilità di utilizzare questi rapporti nel quadro di un monitoraggio della povertà globale, che vada oltre la sola povertà materiale e che si riferisca a tutto il territorio nazionale, sono pertanto limitate. Vi sono dunque lacune rilevanti da colmare a tutti i livelli istituzionali per poter arrivare a un monitoraggio della povertà basato su indicatori, che permetta un'osservazione continua nel tempo e che tenga conto anche delle misure per evitare o eliminare la povertà. Per un'osservazione della povertà in tutte le sue dimensioni e (in relazione diretta con essa) delle misure per la prevenzione e la lotta contro la povertà che sia basata su indicatori e comprenda tutta la Svizzera è necessario disporre di ulteriori basi di informazioni.

### **Trasferibilità limitata dei modelli di monitoraggio esteri**

I monitoraggi e i rapporti sulla povertà sono particolarmente diffusi negli Stati membri dell'UE occidentali e settentrionali. L'analisi di quattro Paesi predefiniti (Germania, Francia, Gran Bretagna e Danimarca) mostra che questi seguono approcci molto diversi nell'affrontare la questione della povertà e della prevenzione/lotta contro la povertà. Si va dal rapporto tedesco su povertà e ricchezza, molto inclusivo, orientato a un'ampia comprensione della povertà e basato su un solido fondamento teorico, fino all'analisi strutturale britannica delle economie domestiche a basso reddito, molto descrittiva e basata esclusivamente sul reddito. Anche in Danimarca il rapporto si concentra sulla popolazione a basso reddito, ma è integrato con analisi dei fattori di rischio e delle misure pertinenti. In Francia il rapporto è fortemente incentrato sull'aspetto economico, poiché il riferimento allo sviluppo macroeconomico riveste un ruolo importante. Mentre la Germania, la Francia e la Danimarca si basano su più insiemi di dati, la Gran Bretagna considera un'unica fonte di dati con indicatori perfezionati nel corso degli anni. I diversi rapporti si prestano in misura differente a essere trasferiti in Svizzera. Il rapporto sulla povertà della Germania potrebbe essere quello più idoneo a fornire indicazioni per la definizione concettuale di un monitoraggio della povertà a livello nazionale e per l'impostazione del processo di monitoraggio. In nessuno dei Paesi presi in analisi è stato riscontrato un ampio coinvolgimento di livelli statali sussidiari nel monitoraggio.

### Cinque varianti per l'impostazione di un monitoraggio della povertà a livello nazionale

Sulla base delle analisi effettuate e delle successive discussioni svolte con il gruppo di progetto, sono state elaborate cinque possibili varianti per l'impostazione materiale di un monitoraggio della povertà a livello nazionale. Le cinque varianti fissano in modo mirato aspetti prioritari diversi per quanto concerne l'importanza del livello cantonale e la considerazione di misure di prevenzione e lotta contro la povertà. Le varianti possono essere riassunte come segue:

- *Variante «Capability»*: la povertà e la lotta alla povertà sono considerate alla luce dell'approccio delle capacità (*capability*) elaborato da Amartya Sen.\* Questo concetto permette di affrontare la questione della povertà in modo completo, con fondamenti teorici, tenendo conto di tutte le sue dimensioni, anche non finanziarie, e al contempo crea un riferimento sistematico a misure della politica di lotta alla povertà. Pone l'accento sia sulla descrizione della situazione della povertà che su una prospettiva nazionale, con particolare attenzione alle misure a livello federale. La rilevazione degli indicatori si basa su diversi dati dell'UST.
- *Variante «SILC»*: la situazione della povertà viene descritta dettagliatamente sulla base dell'indagine SILC dell'UST. Oltre alla povertà materiale, vengono indicate svariate informazioni su altre dimensioni della povertà, creando riferimenti diretti fra i singoli settori e includendo anche la percezione soggettiva. Considerata l'impossibilità di svolgere un'analisi della SILC per il livello cantonale, ci si concentra sull'evoluzione della povertà a livello nazionale. Per determinare questo andamento vengono descritte, a titolo d'integrazione, anche le modifiche delle condizioni strutturali a livello federale e vengono rilevate le misure prese dai Cantoni in ambiti con particolare necessità di intervento.
- *Variante «Set di indicatori fondamentali e aspetti prioritari»*: pochi indicatori fondamentali, solidi e orientati a una vasta comprensione della povertà permettono di seguire la situazione della povertà con riferimento ad aspetti ritenuti essenziali a livello politico. Questo quadro generale è completato da un aspetto prioritario che varia per ogni ciclo di monitoraggio e che tratta e analizza in modo approfondito la situazione e l'evoluzione della povertà nonché le misure per evitarla o eliminarla, concentrandosi su un determinato tema. Gli indicatori fondamentali si basano su dati dell'UST pertinenti. Nell'ambito degli aspetti prioritari si dovrebbero poter rilevare anche dati preparati a livello cantonale.
- *Variante «Fasi della vita»*: la povertà e le misure per la prevenzione e la lotta contro la povertà riguardano tutte le fasi della vita (infanzia e vita in famiglia, adolescenza, prima età adulta, età adulta e terza età). L'accento è posto su una prospettiva nazionale della povertà lungo tutto il corso della vita, orientata a un'ampia comprensione della povertà. In questo contesto si attribuisce grande valore alla rilevazione di misure. Considerata l'importanza delle misure orientate a specifici gruppi target per prevenire la povertà nelle singole fasi della vita, si presta un'attenzione particolare ai contributi forniti in materia dai Cantoni. Gli indicatori si basano per quanto possibile su dati dell'UST e sono eventualmente integrati da alcune informazioni cantonali.
- *Variante «Prevenzione e lotta contro la povertà»*: l'attenzione è incentrata su misure e approcci per la prevenzione e la lotta contro la povertà economica più che su indicatori per l'osservazione dell'evoluzione della povertà. Un obiettivo fondamentale consiste nell'elaborare sistematicamente misure per evitare o eliminare la povertà economica a livello nazionale e cantonale, e in particolare acquisire così indicazioni sui diversi approcci nei Cantoni. La

\* Arndt, C. und Volkert, J. (2006): Amartya Sens Capability-Approach – Ein neues Konzept der deutschen Armuts- und Reichtumsberichterstattung. In: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 75, 1, S. 7–29.

povertà economica è dedotta attraverso criteri finanziari di misurazione della povertà e altre grandezze economiche per la cui rilevazione bisogna ricorrere anche a informazioni cantonali. Il valore dei relativi indicatori risiede soprattutto nel permettere la determinazione delle misure e dei loro effetti a lungo termine alla luce dell'evoluzione della povertà economica.

Le varianti sono state volontariamente impostate con un'estensione simile, in modo che sia possibile ampliarle, ridurle o combinarne altrimenti le componenti.

### **Variante privilegiata e concretizzata**

Una variante per il monitoraggio della povertà che si ritiene abbia possibilità di essere realizzata (quanto a dispendio di risorse, accettazione politica, fattibilità metodologica) alla luce delle difficili condizioni quadro è stata concretizzata in una proposta di attuazione. La variante privilegiata poggia in primo luogo su contributi per conoscere la situazione della povertà e su conoscenze rilevanti per la gestione a livello federale e cantonale. Combina diversi elementi delle cinque varianti elaborate in precedenza e sfrutta l'approccio *capability* come quadro teorico di riferimento. Considerata la difficile situazione delle risorse delle amministrazioni pubbliche, si prevede di ricorrere il più possibile a basi esistenti.

Il nucleo centrale della variante privilegiata è costituito da tre elementi, che mirano all'osservazione dell'andamento della povertà in Svizzera e dovrebbero creare al contempo possibilità di apprendimento:

- *elemento 1*: set di indicatori fondamentali per l'osservazione della situazione e dell'evoluzione della povertà da rilevare e interpretare regolarmente tramite la SILC;
- *elemento 2*: aspetti tematici prioritari con analisi di approfondimento e inclusione di misure cantonali;
- *elemento 3*: analisi comparativa dei rapporti sociali e sulla povertà cantonali e comunali.

I tre elementi sono integrati in un processo globale con strutture organizzative e prodotti orientati agli obiettivi del monitoraggio. La Confederazione è chiamata ad assumere un ruolo trainante dal punto di vista organizzativo e finanziario. La partecipazione vincolante dei Cantoni, da ampliare eventualmente in modo graduale, è ritenuta centrale soprattutto per quanto concerne gli elementi 2 e 3. I prodotti principali del monitoraggio sono costituiti non solo da rapporti scritti che comprendono tutti gli elementi, ma anche da una conferenza nazionale sulla povertà e da occasioni per uno scambio metodologico-specialistico sull'elaborazione di rapporti sulla povertà. Il monitoraggio della povertà è impostato per un ciclo di quattro anni.

## Summary

### Objectives and methodology

As part of the “National Programme on the Prevention and Combatting of Poverty”, an in-depth study investigated if, and how, Switzerland could establish a system capable of monitoring poverty as well as poverty reduction efforts. A study was commissioned which identified a number of forms that such an approach could take, by drawing on its findings from a systematic inventory of existing poverty reporting in Switzerland and from a review of the monitoring models currently used by four EU countries. In addition, the study defined, in a multistage process, the conceptual framework for a country-wide monitoring system in Switzerland. The present report on the abovementioned study should serve as the basis for the submission of a recommendation to the Federal Council on the creation of a nationwide poverty monitoring system. Commissioned by the Federal Social Insurance Office (FSIO), the present study was conducted between November 2014 and December 2015, and benefitted from the expert input of a wide-ranging advisory group of practitioners and researchers.

### National poverty reporting – FSO and Caritas

Poverty reporting in Switzerland is chiefly conducted at national and cantonal level. The most far-reaching, country-wide reporting and the statistical bases for the nationwide monitoring of poverty and poverty reduction efforts come from two sources: the Federal Statistical Office (FSO) and the charity Caritas. FSO poverty reporting takes the form of two types of publication. The first is “Living Standards, Social Situation and Poverty”, a set of indicators which the FSO has been using and regularly updating for roughly the last 10 years. Based on the “Statistics on Income and Living Conditions” (SILC) survey, the set has, among others, five poverty indicators, including three poverty rates and two material deprivation rates. The second form of FSO poverty reporting comes in the form of numerous detailed studies and analyses which the office has released over the last 15 years. For its part, Caritas is an equally important player as regards Swiss-wide poverty reporting, delivering predominantly qualitative studies on selected priority subjects. In 1999, it published its first annual report on the social situation in Switzerland, the “Social Almanach”, of which poverty is one of the central themes. Since 2012, it has also published “Caritas Observations on Poverty Policy”, an annual report produced as part of the poverty eradication campaign “Armut halbieren”. Last but not least, nationwide social reporting conducted by the FSO, the Swiss Foundation for Research in Social Sciences (FORS) and the Conference of Cantonal Ministers for Social Affairs (SODK) also apply specific poverty indicators, all of which draw exclusively on FSO data.

### Cantonal poverty reporting – Six out of 26 cantons

The last few years has seen a rise in the number of cantons that carry out social and poverty reporting. A total of six cantons – Aargau, Bern, Basel-Stadt, Lucerne, Solothurn and Vaud (February 2015) – now compile their own poverty reports. These are based chiefly on several indicators of monetary poverty, which are often supplemented with indicators of households’ financial situation, derived primarily from tax data. As a result, most of the six cantons are able to generate a detailed picture of monetary poverty and various aspects of the financial situation faced by households. In some cases, the reports also provide information on other areas of life, such as

health, accommodation and education. However, the selection, definition and collection of poverty indicators vary considerably from one canton to the next, thus making it difficult to compare the cantons' main poverty benchmarks because they do not use the same databases or apply the same definitions. Although FSO data are important here, the limitations of FSO social policy-related data at cantonal level mean that very often cantonal statistics are used. Most cantons do not systematically address measures to combat and prevent poverty in their reporting.

### **Inventory reveals shortcomings in existing poverty monitoring**

The reporting currently conducted at national and cantonal level provides key insights into poverty and poverty trends in Switzerland. However, the concept and methodology underpinning these studies vary so widely that comparisons are difficult. Added to this is the fact that the spectrum of data used is very broad and differs considerably from one report to the next. Consequently, there are limited possibilities of using these reports as part of a comprehensive nationwide poverty monitoring approach that both explores more than the material dimension of poverty and addresses poverty prevention and reduction measures. Before introducing an indicator-based system to monitor poverty as well as prevention and reduction measures on an ongoing and nationwide basis, it is highly probable that there are significant information gaps at all federal levels. Such a system will require a much more extensive information framework to support it.

### **Limited transferability of international monitoring models**

Poverty reporting and monitoring are widely used, particularly in Western and Northern EU countries. An analysis of four EU member states (Germany, France, UK and Denmark) finds that they each adopt their own approach to the study of poverty and poverty prevention/reduction. They range from very comprehensive studies which have solid theoretical foundations and apply a broad definition of poverty (e.g. Germany's "Poverty and Wealth Report") to highly descriptive structural analyses of low-income households, supplemented with analyses of the corresponding risk factors and measures. France's reporting has a heavy economic focus given the important links between poverty rates and the general health of the national economy. In contrast to Germany, France and Denmark, the UK uses only one data source: it comprises a set of evaluation indicators that have been constantly refined over the years. The transferability of each of the four models varies considerably. Germany's poverty reporting is most likely to provide pointers as regards the conceptual underpinning of a national poverty monitoring system and the shape that the monitoring process should take. None of the models studied here further involved lower levels of government.

### **A nationwide Swiss poverty monitoring system: five options**

Based on the findings of the analyses and discussions with the advisory group, five options were developed with regard to the content-related design of an eventual Swiss national poverty monitoring system. Each deliberately affords varying importance to cantonal involvement and the inclusion of poverty reduction measures.

- "*Capability*" option: This design is based extensively on the "Capability Approach" developed by the economist Amartya Sen\*, which provides for a comprehensive, theory-based study of

---

\* Arndt, C. und Volkert, J. (2006): Amartya Sens Capability-Ansatz – Ein neues Konzept der deutschen Armuts- und Reichtumsberichterstattung. In: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 75, 1, S. 7–29.

the main different, and not exclusively financial, dimensions of poverty, as well as the systematic inclusion of poverty policy measures. The description of the poverty situation also has a country-wide focus, and special consideration is given to prevention/reduction measures taken at the federal level. Indicators will be defined based on different FSO data sets.

- “*SILC*” option: The SILC survey by the FSO is used to generate a picture of poverty in Switzerland. This approach not only looks at material poverty but also reports extensively on the non-financial dimensions of poverty, whereby direct links are made between the different aspects involved; subjective perception is also reported. Since an SILC survey at the cantonal level is not possible, this approach focuses on nationwide poverty trends. An overview of changes in the structural framework at federal level and the identification of cantonal measures in areas where action is needed most will be used to detect trends.
- “*Key indicator set and priorities*” option: A set of select and robust key indicators underpinned by a broad understanding of poverty makes it possible to track the poverty situation with respect to aspects deemed politically relevant. In addition to generating a general picture of poverty in Switzerland, a different priority will be applied to each monitoring cycle. What this means in practice is that the poverty situation and trends, as well as prevention/reduction methods, will be studied and analysed in depth according to the given priority theme. The key indicators will be based on the appropriate FSO data sets. Cantonal data are also likely to be important here.
- “*Life cycle*” option: This looks at poverty and prevention/reduction measures at different stages of life (children/family, youth/young adults, middle and old age). At the centre of this approach, which applies a broad definition of poverty, is the creation of a country-wide picture of poverty over a life cycle. Particular weight is given to the identification of anti-poverty measures. In view of the importance of target group-specific measures for poverty prevention at different stages in the life cycle, this approach pays particular attention to cantonal efforts. The indicators are based, as far as possible, on FSO data sets and, where necessary, supplemented by specific cantonal data.
- “*Poverty reduction and prevention*” option: The focus here is less on indicators to monitor poverty trends and more on measures and approaches to reduce and prevent economic poverty. One of the fundamental objectives is to systematically study measures to eradicate and prevent economic poverty at national and cantonal levels, and thus gain insight, among others, into the different approaches taken by the cantons. Economic poverty is measured by means of monetary indicators and other financial variables; cantonal data will also be used here. The importance of the corresponding indicators lies in the fact that they make it possible to identify measures and their longer-term impact in the context of economic poverty trends.

All five options are deliberately similar in scale and designed in such a way as to make it possible to expand or reduce them, or allow for combinations of different components from each model.

### **Prioritised and concrete options**

One poverty monitoring option, which was deemed to be potentially feasible (resources needed, political acceptance, practical feasibility) even under currently difficult conditions, was fleshed out and submitted in an implementation proposal. The main purpose of this prioritised option is to generate insights into poverty in Switzerland and deliver actionable information at federal and cantonal level. It combines various elements of the above five options and takes the Capability

Approach as its theoretical framework. In view of straitened public finances, as much use as possible will be made of existing resources.

The constituent core of the prioritised option comprises three components which are all designed to monitor poverty trends in Switzerland and at the same time provide learning opportunities:

- *Component 1*: Set of key indicators to monitor the poverty situation/trends, which is regularly gathered by means of the SILC survey and interpreted;
- *Component 2*: Priority themes with in-depth analyses and consideration of cantonal measures;
- *Component 3*: Comparative analysis of cantonal and communal poverty and social reports.

These three components form an integral part of the overall process and are incorporated in organisational structures and outputs that are tailored to the monitoring objectives. Here, the federal authorities play a decisive organisational and financial role. However, the binding and where necessary, gradually enhanced participation of the cantons is a central feature of components 2 and 3. The main output of this monitoring should be not only a written report that covers all three components, but also the establishment of a national poverty conference as well as platforms that facilitate exchanges on the technological and methodological dimensions of poverty reporting. According to this design, the nationwide monitoring of poverty should be carried out every four years.

# 1 Einleitung

## 1.1 Hintergrund und Zielsetzungen

Eine umfassende periodische Berichterstattung zur Armut in der Schweiz, die über Armutsquoten hinausgeht und neben der Beschreibung der Armutssituation auch Massnahmen der Armutsbekämpfung und -prävention einbezieht, existiert bisher nicht. Dies wurde in den vergangenen Jahren von verschiedenen Akteuren der Sozialpolitik kritisiert.<sup>1</sup> Der Bundesrat äusserte sich ursprünglich aus Kosten-Nutzen-Überlegungen kritisch zu einer permanenten Armutsberichterstattung.<sup>2</sup>

Im Rahmen der Aktivitäten zum «Nationalen Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut» wurden nun Möglichkeiten eines schweizweiten Monitorings von Armut und Armutsbekämpfung (kurz: Armutsmonitoring) vertieft geprüft.<sup>3</sup> Ein Konzeptmandat sollte mögliche Ausgestaltungen des Monitorings aufzeigen und Entscheidungsgrundlagen liefern. Insbesondere galt es, eine systematische Bestandsaufnahme zur Armutsberichterstattung in der Schweiz zu erstellen und die konzeptionelle Ausrichtung eines solchen Monitorings aufgrund einer vergleichenden Analyse einzugrenzen.

Das Konzeptmandat verfolgte folgende Ziele:

- *Grundlagen und Bestandsaufnahme*: Bereitstellung von Grundlagen zu bestehenden Monitoringmodellen/-konzepten im Bereich Armut im In- und Ausland; Bestandsaufnahme der existierenden Armutsmonitorings in der Schweiz inkl. Darlegung von Lücken
- *Konzeption von Varianten*: Ausarbeitung von Umsetzungsvorschlägen für ein Monitoring im Bereich Armut und Armutsbekämpfung/-prävention
- *Entscheidungsgrundlagen*: Aufzeigen von Vor- und Nachteilen der Varianten zuhanden der verantwortlichen Behörden sowie weiterer Partner/innen

Gestützt auf den Bericht zum Konzeptmandat soll dem Bundesrat ein Vorschlag zur Umsetzung eines schweizweiten Armutsmonitorings unterbreitet werden.

## 1.2 Vorgehen und Abstützung

Konzeptionelle Grundlagen zu einem Armutsmonitoring für die Schweiz wurden in einem zweiphasigen Prozess mit schrittweiser Eingrenzung und Fokussierung möglicher Varianten erarbeitet. Ergebnis von Mandatsphase I bildeten mehrere Varianten zur inhaltlichen Ausgestaltung des Armutsmonitorings. Diese Arbeiten wurden durch vorgeschaltete Analysen in Form einer Untersuchung von Monitoring-Modellen im In- und Ausland sowie einer Bestandsaufnahme von Armutsmonitorings in der Schweiz zusätzlich fundiert (vgl. Fragestellungen dazu in Anhang A-2). Basierend auf den in Mandatsphase I entwickelten Vorschlägen für Varianten zur Ausgestaltung des Armutsmonitorings wurde in Mandatsphase II eine Variante weiter vertieft. Methodisch wurde

<sup>1</sup> Vgl. Caritas (2012); SKOS (2010).

<sup>2</sup> Armutsstrategie (2010): S. 121f.

<sup>3</sup> Nationales Programm (2013): S. 22.

primär auf dokumentenbasierte Analysen sowie auf Experten/innengespräche abgestellt. So wurden insbesondere mit Sozialstatistik-Fachleuten des Bundesamts für Statistik (BFS) zu mehreren Zeitpunkten vertiefende Interviews geführt. Ebenfalls befragt wurden Verantwortliche des Bildungsmonitorings. Daneben wurden zahlreiche Detailabklärungen mit weiteren Stellen vorgenommen.

Der vorliegende Bericht präsentiert in Teil 1 die Ergebnisse der Arbeiten der vorgeschalteten Analysen sowie die basierend darauf entwickelten Varianten zur Ausgestaltung des Armutsmonitorings. In Teil 2 wird die vertiefte Variante präsentiert. Der Bericht wurde zwischen November 2014 und Dezember 2015 durch econcept AG erarbeitet. Fachlich begleitet wurden die Arbeiten, die unter der Federführung des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV) stattfanden, durch die Projektgruppe «Monitoring» des Nationalen Programms gegen Armut (vgl. Anhang A-1). Zwischenergebnisse und Vorversionen des Berichts wurden der Projektgruppe zu fünf Zeitpunkten zur Stellungnahme unterbreitet.

### **1.3 Hinweise zu Begrifflichkeiten**

Die Begriffe «Berichterstattung» und «Monitoring» werden in den gesichteten Berichten, Analysen und Studien je nach Kontext sehr uneinheitlich und vielfach auch als Synonym verwendet. Von einem Monitoring wird im vorliegenden Bericht gesprochen, wenn die Berichterstattung mit einem zugehörigen, langfristig angelegten und zyklisch wiederkehrenden Prozess eingebunden ist. Unter Berichterstattung sind weniger verbindliche Formen der Bestandsaufnahme und Darstellung von Entwicklungen, die jedoch wie ein Monitoring ebenfalls dem Zweck der Bereitstellung von Informationsgrundlagen dienen, subsummiert. Bei den meisten in den nachfolgenden Kapiteln analysierten Monitoring- und Berichterstattungsmodellen handelt es sich um Berichterstattungen.

Der Begriff «Armutskonzept», der in der Literatur ebenfalls sehr uneinheitlich verwendet wird, bezieht sich im vorliegenden Bericht auf theoretische Ansätze der Armutsbeschreibung (z.B. Lebenslagen-Ansatz, vgl. Kapitel 2.1). Konzepte zur näheren Erfassung und Messung von materieller Armut (z.B. absolute Armut oder materielle Entbehrung) werden als «Messkonzepte» bezeichnet.

---

# Teil 1

---



## 2 Grundlagen zur Fundierung des Armutsmonitorings

### 2.1 Gängige theoretische Konzepte der Armutsbeschreibung

Zur Beschreibung der Armut haben sich in den vergangenen 20 Jahren vor allem drei theoretische Konzepte etabliert, die nachfolgend kurz erläutert werden.<sup>4</sup> Zu beachten ist, dass die Konzepte in der Literatur teilweise sehr unterschiedlich gedeutet werden und entsprechend in vielfältigen Formen Anwendung finden.

#### 2.1.1 Ressourcen-Ansatz

Der Ressourcen-Ansatz versteht Armut als einen Mangel an Ressourcen. Armut liegt vor, wenn eine Person oder ein Haushalt mit «normalen» Bedürfnissen einen Mangel an Ressourcen aufweist. Zu den Ressourcen zählen in erster Linie monetäre Ressourcen wie Einkommen, Vermögen oder Transferleistungen im Rahmen des sozialen Sicherungssystems sowie die öffentliche Infrastruktur – beispielsweise allgemein zugängliche Gesundheitsdienste oder Verkehrsverbindungen.<sup>5</sup> Ein Mangel an Ressourcen besteht, wenn eine Person, die keine besonderen Bedürfnisse aufgrund von Behinderung, Suchtabhängigkeit oder Pflegebedürftigkeit vorweist, auf weniger Ressourcen zurückgreifen kann als notwendig.<sup>6</sup>

Beim Einkommen wird unterschieden zwischen dem Markteinkommen, welches dem Einkommen aus unselbständiger oder selbständiger Arbeit sowie aus dem Vermögen entspricht, sowie dem Nettoeinkommen, in welchem zusätzlich Transferleistungen im Rahmen des sozialen Sicherungssystems mit einbezogen werden. Das Markteinkommen wird insbesondere herbeigezogen, um Working Poor, d.h. Personen, die trotz Erwerbseinkommen einen Mangel an Ressourcen aufweisen, zu identifizieren. Das Nettoeinkommen dient hauptsächlich der Ermittlung der tatsächlichen Einkommensarmut in der Bevölkerung.<sup>7</sup> Ferner wird davon ausgegangen, dass Mitglieder eines Haushaltes ihr gemeinsames Einkommen und Vermögen gleichmässig untereinander aufteilen. Aus diesem Grund wird für die Ermittlung des Einkommens und des Vermögens im Allgemeinen nicht auf das Individuum, sondern auf den Haushalt abgestellt.<sup>8</sup>

#### 2.1.2 Lebenslagen-Ansatz

Der Lebenslagen-Ansatz geht davon aus, dass zur Erfassung von Armut nicht nur ein einzelner, sondern mehrere, sich gegenseitig beeinflussende Lebensbereiche betrachtet werden.<sup>9</sup> Solche Lebensbereiche können in materielle (Einkommen, Vermögen) und immaterielle Bereiche (z.B. Arbeit, Bildung, Wohnen, Gesundheit) unterteilt werden. Die individuelle Lebenslage ergibt sich aus der Versorgungslage in diesen Bereichen. Armut wird entsprechend als Unterausstattung mit Ressourcen in diesen Bereichen verstanden. Mangelnde Ressourcen in mehreren Lebensbereichen führen dabei nicht nur zu Armut, sondern auch zu sozialer Ausgrenzung.

---

<sup>4</sup> Die Zusammenfassungen orientieren sich an folgenden Quellen: Leu et al. (1997): S. 46-53; Volkert et al. (2003): S. 59-69; Arndt al. (2006): S. 7-10, Hauser (2008): S. 97-103; Schuwey/Knöpfel (2014): S. 23-28; Arndt/ Volkert (2006): S. 9-10.

<sup>5</sup> Schuwey/Knöpfel (2014): S. 23.

<sup>6</sup> Hauser (2008): S. 99.

<sup>7</sup> Ebd.: S. 100.

<sup>8</sup> Schuwey/Knöpfel (2014): S. 23, Hauser (2008): S. 100.

<sup>9</sup> Leu et al. (1997): S. 46; Schuwey/Knöpfel (2014): S. 24.

Um auf diese Mehrdimensionalität des Armutsproblems hinzuweisen, wird stellvertretend für Armut häufig der Begriff Deprivation oder Entbehrung verwendet. Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass ein Mindestbedarf in einem oder mehreren der zentralen Lebensbereiche nicht erreicht wird und eine Unterversorgung vorliegt. Für eine eindeutige Definition bedarf es einerseits der Festlegung von Mindeststandards in jedem Bereich. Andererseits ist eine Abwägung der Bedeutung der verschiedenen Bereiche notwendig, um beispielsweise festzuhalten, ob Armut bereits bei der Unterschreitung der Mindestausstattung in einem Lebensbereich gegeben ist oder erst wenn kumulativ in mehreren Bereichen die Mindeststandards nicht erreicht werden.<sup>10</sup> Ferner wird im Lebenslagen-Ansatz häufig von relativer Armut gesprochen. Im Unterschied zur absoluten Armut bedeutet dies, dass keine absolute Armutsgrenze besteht, wie beispielsweise ein bestimmtes Einkommen, sondern die Grenze zur Armut einer Person durch die Situation der Gesamtbevölkerung definiert wird.<sup>11</sup> Die relative Armut ergibt sich einerseits aus objektiv messbaren Tatbeständen, wie beispielsweise dem Einkommen in Relation zum Medianeinkommen, und andererseits aus der subjektiven Beurteilung einer Person seiner eigenen Lebenslagen im Vergleich zur Gesamtbevölkerung, die oft mit Zufriedenheitsindikatoren gemessen wird.<sup>12</sup>

### 2.1.3 Capability-Ansatz

Gemäss dem auf Amartya Sen zurückgehenden Capability-Ansatz definiert sich Armut über die Verwirklichungschancen einer Person. Verwirklichungschancen «sind Möglichkeiten oder umfassende Fähigkeiten (Capabilities) von Menschen, ein Leben führen zu können, für das sie sich erstens frei und mit guten Gründen entscheiden konnten und das zweitens die Grundlagen der Selbstachtung nicht in Frage stellt».<sup>13</sup> Verwirklichungschancen ergeben sich aus dem Zusammenspiel von individuellen Potenzialen (finanzielle Mittel wie Einkommen und Vermögen sowie nicht-finanzielle Faktoren wie Gesundheitszustand, Bildung oder Behinderung) und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen (soziale Chancen wie Zugang zu Bildungs- und Gesundheitssystem, ökonomische Chancen wie Zugang zum Arbeitsmarkt, sozialer Schutz, ökologische Sicherheit sowie Möglichkeiten der politischen Partizipation). Zusätzlich spielen Transparenzgarantien eine bedeutsame Rolle, indem sie den faktischen Zugang der Menschen zu den gesellschaftlichen Chancen sicherstellen. Diese Verwirklichungschancen entscheiden darüber, inwiefern Möglichkeiten zur gesellschaftlichen Teilhabe genutzt und bestimmte Teilhabeergebnisse bzw. individuelle Lebenslagen realisiert werden können.

Ob diese Chancen tatsächlich genutzt werden, ist aus der Perspektive des Capability-Ansatzes irrelevant. Für die Messung von Armut ist daher sekundär, was eine Person besitzt oder erreicht hat, es interessiert lediglich, welche Verwirklichungschancen bestehen.<sup>14</sup> Da auch der Capability-Ansatz auf der Idee der relativen Armut beruht, müssen die Verwirklichungschancen einer Person im Verhältnis zu den Möglichkeiten der Gesamtbevölkerung betrachtet werden. Zudem bedarf es bei der Festlegung, wer als arm gilt, wiederum einer Abwägung der Bedeutung der verschiedenen Potenziale.<sup>15</sup>

---

<sup>10</sup> Schuwey/Knöpfel (2014): S. 24.

<sup>11</sup> Hauser (2008): S. 98.

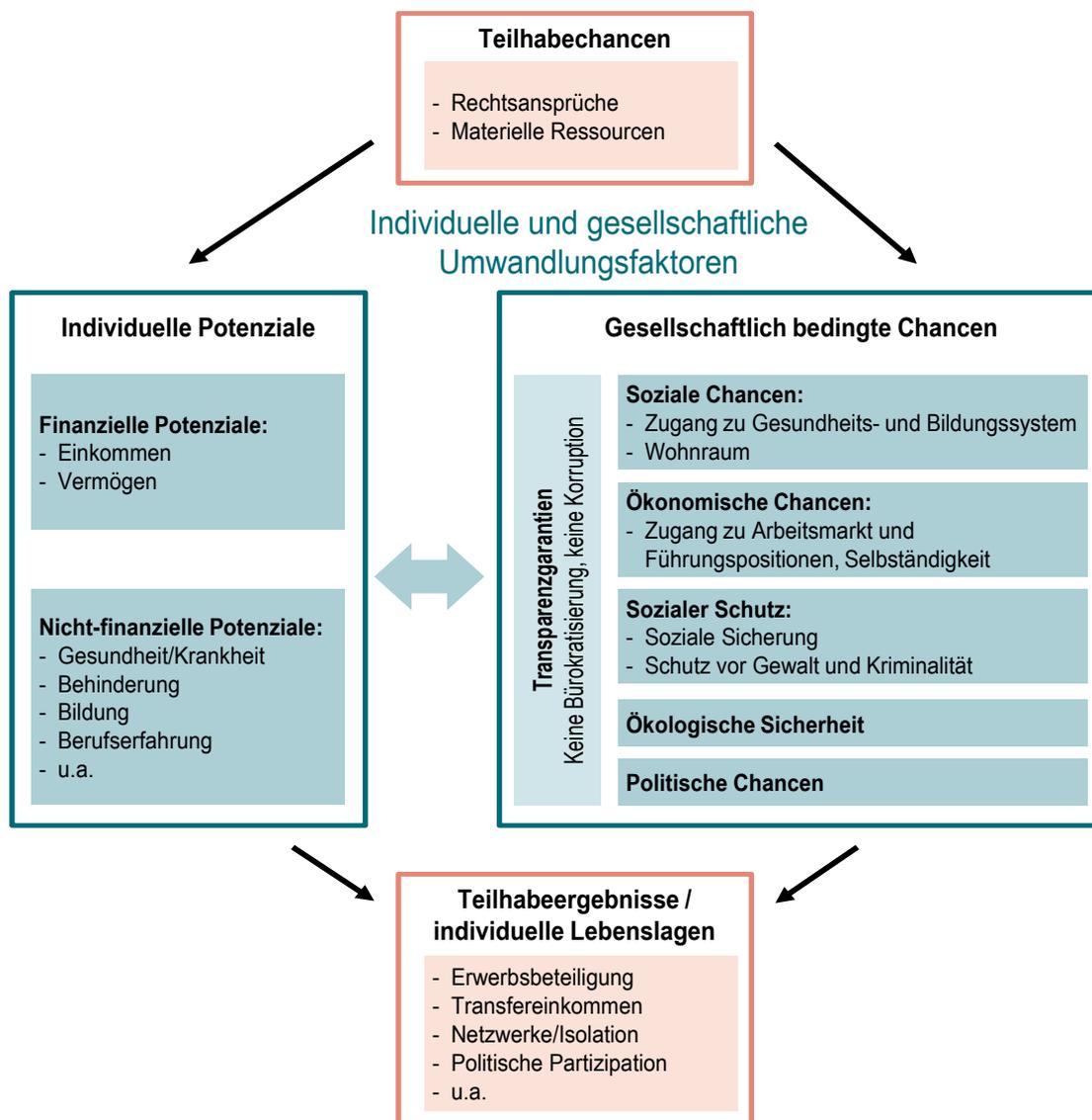
<sup>12</sup> Leu et al. (1997): S. 51.

<sup>13</sup> Schuwey/Knöpfel (2014): S. 26.

<sup>14</sup> Arndt/Volkert (2006): S. 9; Hauser (2008): S. 98.

<sup>15</sup> Hauser (2008): S. 97.

**Verwirklichungschancen gemäss Capability-Ansatz**



econcept

Figur 1: Verwirklichungschancen gemäss Capability-Ansatz

Als Stärke des Capability-Ansatzes wird hervorgehoben, dass er die Möglichkeiten des Staates, Armut zu bekämpfen, klar identifiziert: Der Staat kann und soll die gesellschaftlich bedingten Chancen schaffen. Die Individuen entscheiden letztlich darüber, ob sie diese nutzen.<sup>16</sup> Das Ziel sozialstaatlicher Intervention besteht folglich nicht darin, Teilhabeergebnisse bzw. individuelle Lebenslagen anzugleichen, sondern Ungleichheit bereits bei den Verwirklichungschancen zu reduzieren.<sup>17</sup>

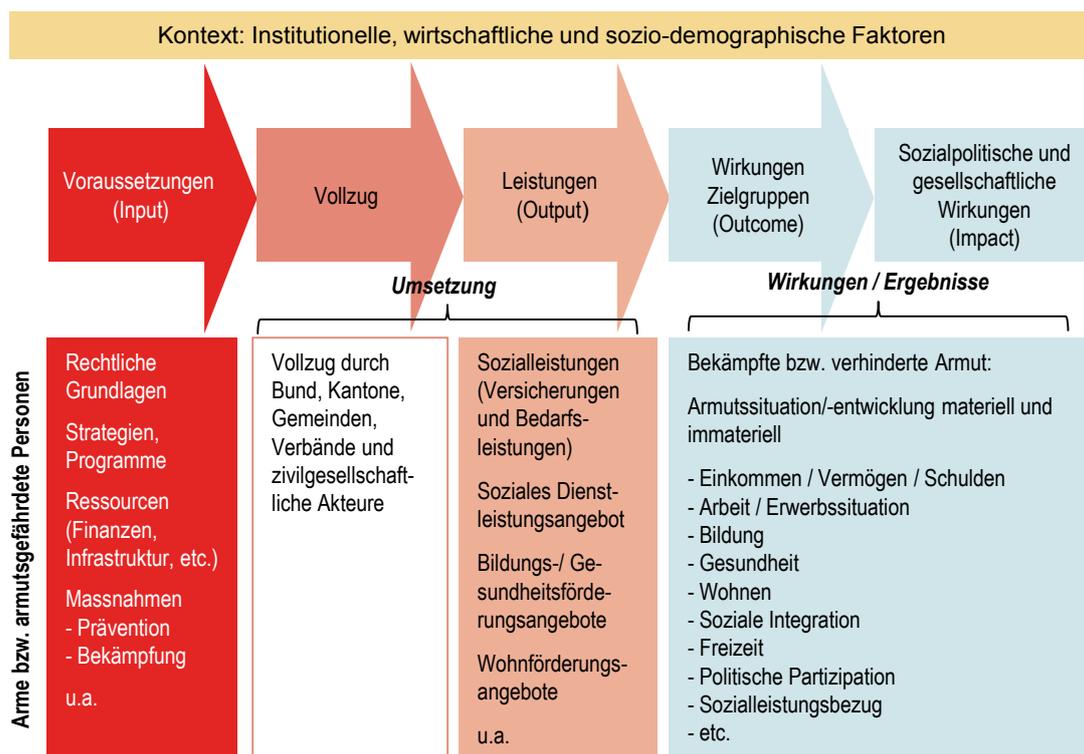
<sup>16</sup> Volkert et al. (2003): S. 59-69; Arndt et al. (2006): S. 7-10.

<sup>17</sup> Barthelheimer (2007): S. 10.

## 2.2 Generelle Wirkungskette zur Armutsbekämpfung/-prävention

Armutsberichterstattungen gehen – zumeist leider nur implizit – von Annahmen bzgl. Wirkungen staatlicher Intervention im Bereich Armut und Armutsbekämpfung/-prävention aus. Figur 2 bildet eine generelle Wirkungskette ab, die aufzeigt, welche Faktoren die Armutssituation und -entwicklung beeinflussen, wie Wirkungen entsprechender Massnahmen zustande kommen und welche Voraussetzungen und Leistungen dazu beitragen. Deutlich wird, dass insbesondere die erbrachten Leistungen die Wirkungen bzgl. Armut direkt beeinflussen.

### Generelle Wirkungskette



econcept

Figur 2: Generelle Wirkungskette zur Armutsbekämpfung/-prävention

Je nach gewähltem Konzept der Armutsbeschreibung und berücksichtigten Lebensbereichen ist diese Wirkungskette zu präzisieren bzw. in Orientierung an den jeweiligen theoretischen Grundsätzen auszudifferenzieren. Auf der Ebene der Indikatoren ist nicht immer eine klare Trennung zwischen Outcome und Impact möglich, da der übergeordnete gesellschaftliche Impact oft nur aufgrund von aggregierten Aussagen zu Wirkungen (und Daten) auf Outcome-Ebene erfasst und synthetisierend beurteilt werden kann.

### 3 Gesamtschweiz. Berichterstattungs- und Monitoring-Modelle

In den vergangenen Jahren entwickelte sich die Datenlage im Bereich der Sozialstatistik kontinuierlich weiter. So wurden die Datenbestände von SAKE, HABE, SGB, SHP, SILC sowie der Sozialhilfestatistik qualitativ verbessert und erweitert. Auch haben sich auf nationaler Ebene verschiedene Formen einer umfassenden Sozialberichterstattung etabliert, die teilweise auch auf Armut eingehen.<sup>18</sup> Armut bildet jedoch oft nur ein Thema neben weiteren sozialen Problemlagen und wird nicht in seiner Vielschichtigkeit erfasst. Spezifisch auf Armut fokussierte Darstellungen, die sich dem Phänomen aus gesamtschweizerischer Perspektive annehmen, sind entweder vorwiegend qualitativ ausgerichtet oder beschränken sich auf wenige Indikatoren zu materieller Armut.

#### 3.1 Massgebliche Berichterstattungen und Beobachtungen zu Armut

Die am weitesten gehenden, gesamtschweizerisch ausgerichteten Berichterstattungen und Grundlagen zur Beobachtung der Armut und Armutsbekämpfung in der Schweiz liefern bisher das BFS und Caritas. Deren Berichterstattungsansätze zur Armut stehen deshalb im Zentrum der nachfolgenden Analyse.

- *Bundesamt für Statistik*: Berichterstattung zu Armut betreibt das BFS im Wesentlichen in zwei Gefässen. Unter dem Titel «Lebensstandard, soziale Situation und Armut» unterhält das Bundesamt seit rund 10 Jahren ein regelmässig aufdatiertes Indikatorenset. Dieses Indikatorenset enthält unter anderem fünf Indikatoren zu Armut. Weiter publizierte das BFS in den vergangenen 15 Jahren verschiedene vertiefende Berichte und Analysen zum Thema Armut.
- *Caritas*: Das Hilfswerk kombiniert ebenfalls zwei Ansätze der Armutsberichterstattung/-beobachtung. Seit 1999 veröffentlicht es ein Jahrbuch zur sozialen Lage in der Schweiz, den sog. «Sozialalmanach», in dem Armut ein zentrales Thema bildet. Seit 2012 gibt es zudem im Rahmen der Kampagne «Armut halbieren» jährlich einen Bericht «Beobachtungen der Caritas zur Armutspolitik» heraus.<sup>19</sup>

Im Sinne von alternativen Ansätzen für eine Berichterstattung von nationaler bzw. gesamtschweizerischer Reichweite werden ergänzend auch die Bestrebungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren/innen (SODK) zur Harmonisierung und Erweiterung der kantonalen Sozialberichterstattung, die Sozialberichte des nationalen Kompetenzzentrums für Sozialwissenschaften FORS sowie der vom BFS vorgelegte Statistische Sozialbericht Schweiz kommentiert. Armut und Armutsbekämpfung besitzen im Rahmen dieser umfassenderen Sozialberichterstattungen bzw. auf möglichst umfassende und vergleichbare kantonale Sozialberichte abzielenden Bestrebungen einen untergeordneten Stellenwert. Zudem stützen sie zur Darstellung der Armut im Wesentlichen auf Grundlagen des BFS ab. Da alle Ansätze aber Erkenntnisse im Hinblick auf mögliche Ausrichtungen und Ausgestaltungen eines nationalen Armutsmonitorings ermöglichen können, werden sie ergänzend in die Analyse einbezogen.

<sup>18</sup> Vgl. Neukomm (2008).

<sup>19</sup> Neben diesen regelmässigen Berichterstattungen zeichnet Caritas zudem für das 2014 bereits in der zweiten Auflage vorgelegte Handbuch Armut in der Schweiz verantwortlich. Vgl. Schuwey/Knöpfel (2014).

## 3.2 Eckwerte der Armutsberichterstattungen von BFS und Caritas

### 3.2.1 Ausrichtung, Grundlagen und Konzeption der Berichterstattung

Die mit Armut befassten Berichterstattungen des BFS und von Caritas verfolgen unterschiedliche Ansätze einer Annäherung an Armut in der Schweiz. Ein wesentlicher Unterschied äussert sich bereits in den Zielen der jeweiligen Armutsberichterstattungen: Während sich das BFS die statistikbasierte Abbildung der Armutssituation in der Schweiz zum Ziel setzt, will Caritas zusätzlich zur Analyse der Armut auch mögliche Massnahmen der Armutsbekämpfung/-prävention aufzeigen sowie entsprechende Aktivitäten von Bund und Kantonen in den Blick nehmen.

Weitere zentrale Unterschiede bestehen in den zu Armut bereitgestellten Informationen sowie in den verwendeten Grundlagen. Das BFS fokussiert seine Berichterstattung auf die Beschreibung der materiellen Armut in der Schweiz. Diese wird anhand der drei Messkonzepte Armut, Armutsgefährdung und materielle Entbehrung abgebildet und für verschiedene Bevölkerungsgruppen differenziert. In der Armutsberichterstattung von Caritas erhalten demgegenüber neben materiellen Aspekten auch weitere Lebensbereiche und darin vorherrschende Unterversorgungskonstellationen viel Beachtung. Diese werden in vertieften Berichten umfassend dargelegt. Methodisch basiert das BFS seine Berichterstattung auf die BFS-Statistiken, seit 2010 primär auf die SILC. Caritas demgegenüber stützt zusätzlich auf von anderen Akteuren vorgelegte Publikationen, Studien und Materialien zu Armut und Armutsbekämpfung in der Schweiz ab.

Ein kontinuierliches Nachverfolgen von Entwicklungen über die Zeit erlaubt lediglich das vom BFS jährlich aufdatierte, hauptsächlich auf materielle Armut beschränkte Indikatorenset. Die weiteren Berichte und Analysen des BFS ermöglichen in der Mehrzahl lediglich punktuelle Einblicke in die Armutssituation in der Schweiz. Die Berichte von Caritas schreiben zum Teil zwar auch Entwicklungen über die Jahre fort, sind dabei aber zur Hauptsache qualitativ ausgerichtet und gestatten deshalb keine systematische, kennzahlenbasierte Beobachtung von Veränderungen über die Zeit. Das BFS und Caritas verbinden in ihrer Armutsberichterstattung zwei Ansätze. Beim BFS wird das regelmässige aufdatierte Indikatorenset ergänzt durch vertiefende Berichte und Analysen. Caritas fügte seiner nationalen Berichterstattung im Sozialalmanach 2012 die stärker kantonal sowie massnahmenorientiert ausgerichteten Beobachtungen zur Armutspolitik hinzu.

Eine detaillierte Zusammenstellung der wichtigsten Eckwerte betreffend Ausrichtung, Informationsgrundlagen und Konzeption der Berichterstattungen von BFS und Caritas findet sich nachstehend in Tabelle 1.

Eckwert	BFS		Caritas	
	Indikatorenset « Lebensstandard, soziale Situation und Armut »	Berichte und Analysen zu Lebensqualität und Armut	Sozialalmanach	Beobachtungen zur Armut
<b>Bezugssystem und Ziele</b>				
Leitgedanken	Hauptaugenmerk des Indikatorensets richtet sich auf Ausmass und Struktur der sozialen Ungleichheit	Statistische Indikatoren zur Armut und zu sozialen Risikogruppen als Grundlage für die Sozialpolitik der Schweiz	– Analyse der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung in der Schweiz – Grundlage für Vorschläge für eine sozial gerechte Politik	Dokumentierung von Armut und Wirkung der Armutspolitik von Bund und Kantonen als Voraussetzung zur nachhaltigen Bekämpfung und Vermeidung von Armut
Berichterstattungsziele	Abbildung der Situation in der Schweiz	Analysen zur Armut in der Schweizer Bevölkerung auf Basis der BFS-Statistiken	– Analyse zu Arbeitslosigkeit, Armut und Ausgrenzung – Aufzeigen von möglichen Massnahmen	Analyse der Aktivitäten von Bund und Kantonen in spezifischen Bereichen der Armutspolitik
Stellenwert von Massnahmen	kein Aufgreifen von Massnahmen	kein Aufgreifen von Massnahmen	Neben Analyse auch Diskussion von ergriffenen Massnahmen sowie Präsentation eigener Massnahmenvorschläge	Neben Analyse ergriffener Massnahmen Empfehlungen für Massnahmen zuhanden von Bund/Kantonen
<b>Armutverständnis und Dimensionen der Armut</b>				
Armutdefinition	Verweis auf internationale Vorgaben (EU-Eurostat, OECD) und nationale Eckwerte (SKOS)		Verweis auf Definition EU-Rat von 1984; Armut als relatives Phänomen, gesellschaftlich annehmbares Minimum als Referenzgrösse	Keine Erläuterungen zum Armutsbegriff, aber Hinweise auf weites Verständnis
Armutverständnis	Weites, multidimensionales Verständnis; bei ausgewiesenen Indikatoren aber mangels Existenz eines über materielle Aspekte hinaus gehenden Armutindikators Fokus auf materielle Ressourcen		Weites, multidimensionales Verständnis; Berücksichtigung materieller und immaterieller Aspekte zu Existenzsicherung und Ausgrenzung in diversen Lebensbereichen	
Armutskonzept	Lebenslagen-Ansatz: fliesst insbesondere bei Erläuterung der Indikatoren zu materieller Entbehrung sowie bei den zu den einzelnen Indikatoren zur Armut berücksichtigten Analysemerkmalen mit ein		Lebenslagen-Ansatz: Mindestversorgung in verschiedenen Lebensbereichen (insb. Arbeit, Bildung, Wohnen, Gesundheit, soziale Kontakte, Freizeit)	
<b>Armutsmessung</b>				
Messkonzepte zu materieller Armut	Relative und absolute Armut sowie materielle Entbehrung		– Umfangreiche Überlegungen zu Bedeutung und Grenzen unterschiedlicher Ansätze der Armutsmessung im Schwerpunktheft «Armut verhindern» – Persistenz und subjektive Wahrnehmung als wichtige Aspekte der	Keine spezifischen Überlegungen zur Armutsmessung
Armutsgrenze	soziales Existenzminimum gemäss SKOS-Richtlinien (absolut) bzw. 60% und 50% des Medianeinkommens (relativ)			
Messung immaterieller Armut	Indikator zu Lebenszufriedenheit im Rahmen des weiteren Indikatorensets	je nach Bericht		

Eckwert	BFS		Caritas	
	Indikatorenset « Lebensstandard, soziale Situation und Armut »	Berichte und Analysen zu Lebensqualität und Armut	Sozialalmanach	Beobachtungen zur Armut
Persistenz von Armut	materielle Entbehrung als Annäherung dauerhafter Armut	je nach Bericht	Armutsmessung – im Ergebnisteil zu Armutssituation/-entwicklung in Schweiz im Wesentlichen Wiedergabe von entsprechenden Auswertungen anderer Akteure	
Subjektive Betroffenheit	Indikator zu subjektiver Bewertung der finanziellen Situation im weiteren Indikatorenset	je nach Bericht		
Wirkungsebenen Indikatoren	Nur Outcome/Impact-Indikatoren	je nach Bericht		
<b>Geltungsbereich und Informations-/Datengrundlagen</b>				
Perimeter	nationale Reichweite	nationale Berichterstattung	nationale Berichterstattung	nationale Berichterstattung
Integration bestehender Monitoringansätze	Stützt auf BFS-Statistik ab	Stützt auf BFS-Statistiken ab	Zu Hauptsache auf Nutzung vorhandener Informationsgrundlagen angelegt	Zu Hauptsache auf Nutzung vorhandener Informationsgrundlagen angelegt
Datenquellen	SILC	SILC, HABE, vor 2010 auch SHP, SAKE	Diverse Publikationen, Studien und Datenauswertungen aus Politik, Verwaltung, NGO und Wissenschaft	Diverse Publikationen sowie Dokumente zu Armutsstrategien und deren Umsetzung auf nationaler und kantonaler Ebene
<b>Thematische Konzeption</b>				
Erfasste Themen	primär materielle Armut anhand von 5 Indikatoren	je nach Bericht generelle Armutssituation, Lebensbedingungen, Armut von Erwerbstätigen oder Armut von Risikogruppen vorwiegend mit Fokus auf materielle Armut	jährlich wechselndes Schwerpunktthema (u.a. Zuwanderung, Wohnen, arme Kinder) mit jeweils mehreren vertiefenden Beiträgen	jährlich wechselndes Schwerpunktthema (z.B. Frühförderung), zu dem themat. Einführung sowie Bestandsaufnahme und Würdigung der Aktivitäten von Bund und Kantonen geliefert werden
Schwerpunktsetzung	nein	je nach Thema des Berichts	Jeder Sozialalmanach mit spezifischem thematischem Schwerpunkt im Teil II	Jeder Bericht mit spezifischem Thema (i.R. Orientierung am Thema des Sozialalmanachs im gleichen Jahr)
<b>Modulares Design</b>				
Modularität des Indikatorensets	Indikatorenset nicht modular, jedoch je nach Interesse andere Informationen abfragbar	einmalige Berichte	kein Indikatorenset, vorwiegend qualitative Berichterstattung mit thematischem Schwerpunkt	kein Indikatorenset, vorwiegend qualitative Berichterstattung mit thematischem Schwerpunkt
Auswertungsebenen	nationale Aussagen	Primär nationale Aussagen; z.T. Differenzierung nach Grossregionen	Primär nationale Aussagen; z.T. Differenzierung auf Kantons- und Gemeindeebene	vor allem kantonale Aussagen, aber auch Hinweise zu nationaler Ebene

Tabelle 1: Ausrichtung, Informationsgrundlagen und Konzeption der Berichterstattung

### 3.2.2 Berichterstattungsprozess

Unterschiedlich gestaltet sich auch der Berichterstattungsprozess beim BFS und bei Caritas (vgl. Tabelle 2). Die Armutsberichterstattung des BFS wird im Wesentlichen BFS-intern erarbeitet, während Caritas Experten/innen aus Politik, Verwaltung, NGO und Wissenschaft in die Berichterstattung einbezieht. Die Ergebnisse der Analysen werden bei beiden Akteuren in Berichtsform zur Verfügung gestellt. Das BFS bietet darüber hinaus Excel-Tabellen mit Angaben zu den einzelnen Indikatoren an. Veröffentlichungen im Rahmen beider Armutsberichterstattungen erfolgen dabei – mit Ausnahme des Sozialalmanachs – in erster Linie elektronisch über das Web. Um ein Monitoring mit Einbindung der Berichte in einen umfassenderen politischen Steuerungskreislauf handelt es sich bei keiner der beiden Berichterstattungen.

Eckwert	BFS		Caritas	
	Indikatorenset «Lebensstandard, soziale Situation und Armut»	Berichte und Analysen zu Lebensqualität und Armut	Sozialalmanach	Beobachtungen zur Armutspolitik
<b>Monitoring- bzw. Berichterstattungsprozess</b>				
Periodizität der Berichterstattung	jährliche Aufdatierung	unregelmässig	jährlich seit 1999	jährlich seit 2012
Form der Berichterstattung	Excel-Tabellen auf BFS-Website, seit 2012 zudem Bericht «BFS-Aktuell: Armut in der Schweiz»	Berichte von unterschiedlichem Umfang	Bericht in Buchform, 200-250 Seiten	PDF-Dokument, 15-20 Seiten
Einbezogene Akteure	BFS	BFS, diverse Abteilungen	Caritas, Experten/innen aus Verwaltung, NGO und Wissenschaft	Fachstelle Sozialpolitik der Caritas
Begleitaktivitäten	Information im Rahmen der BFS-Gefässe		Öffentliche Berichtspräsentationen; Beobachtungen zur Armut sind Teil der Kampagne «Armut halbieren»	

Tabelle 2: Berichterstattungsprozess

### 3.3 Vertiefung der konzeptionellen Grundlagen, Themen und Indikatoren

#### 3.3.1 Armutsberichterstattung des BFS

Die BFS-Berichterstattung zu Armut wurde mit der Etablierung der Erhebung SILC ab 2010 auf eine neue Grundlage gestellt.<sup>20</sup> Die seither erfolgenden Informationen sind nicht mehr mit den Resultaten der früheren Armutsberichterstattungen und -statistiken vergleichbar. Prägend für die Berichterstattung des BFS ist die Fokussierung auf materielle Aspekte der Armut, die nicht zuletzt durch das Fehlen eines über materielle Aspekte hinausgehenden, multidimensionalen Armutsindikators begründet wird. Lebenslagen thematisiert das BFS vorwiegend unter Verweis auf zu den Indikatoren der materiellen Armut ausgewertete Analysemerkmale.

<sup>20</sup> Seither wird SILC im Rahmen von Eurostat auch in der Schweiz erhoben (Teil der Bilateralen I). Der Hauptzweck von SILC besteht gemäss Auskünften des BFS darin, die Einkommen und Lebensbedingungen der Bevölkerung zu erheben, Eurostat die geforderten Daten zur Schweiz zu liefern und damit internationale Vergleiche zu ermöglichen.

### Konzeptionelle Grundlagen zur Armut

Mit SILC liegt dem BFS seit Ende 2010 eine Datenquelle vor, die spezifisch für Analysen zur Armutsthematik konzipiert wurde.<sup>21</sup> Im Zuge des Wechsels der Datenquelle für die Armutsberichterstattung wurden die bis anhin verwendeten Statistiken zur Armut grundlegend überarbeitet und sowohl die konzeptionellen Grundlagen als auch deren Operationalisierung angepasst.

Die konzeptionellen Überlegungen in der Armutsberichterstattung des BFS beziehen sich vorwiegend auf die Messung und statistische Erfassung von Armut. Im Hinblick darauf unterscheidet das BFS zwischen verschiedenen Dimensionen der Armut (vgl. Tabelle 3).

Dimension	Ausprägungen
Bewertungsblickwinkel	– Subjektiv vs. objektiv
Messgrösse	– Materiell vs. immateriell – Eindimensional vs. mehrdimensional – Lebenslagen vs. Ressourcen – Einkommen vs. Ausgaben – Direkt vs. indirekt
Armutsgrenze	– Absolut vs. relativ
Bezug zu sozialen Interventionen	– Vortransferarmut vs. Nachtransferarmut – Bekämpfte Armut vs. verdeckte Armut
Zeitlicher Aspekt	– Temporäre Armut vs. Langzeitarmut

Tabelle 3: Dimensionen der Armut gemäss BFS (2012a): S. 9.

Den Fokus seiner Armutsstatistik legt das BFS – nicht zuletzt bedingt durch die fehlende Existenz eines Armutsindikators, der Unterversorgung gleichzeitig auch in anderen Lebensbereichen erfassen würde – zur Hauptsache auf die materiellen Ressourcen. Neben monetär basierten Armutsmassen werden dabei mit Indikatoren zur materiellen Entbehrung, welche Lebensbedingungen in Orientierung am Lebenslagen-Ansatz umfassender beschreiben, auch nicht-finanzielle Aspekte einbezogen. Kern der Armutsberichterstattung des BFS bilden folgende drei Messkonzepte<sup>22</sup>:

- *Armut (absolute Konzept)*: Absolute Armut wird als Unterschreiten eines festgelegten Existenzminimums definiert. Das vom BFS verwendete Konzept absoluter Armut beruht auf einer bedarfsorientierten Festlegung einer Armutsschwelle ausgehend von einem sozialen Existenzminimum, womit auch eine minimale gesellschaftliche Teilhabe mitberücksichtigt wird. Das soziale Existenzminimum leitet das BFS aus den SKOS-Richtlinien ab.
- *Armutgefährdung (relative Konzept)*: Relative Armutsgrenzen orientieren sich nicht am Bedarf, sondern an der Verteilung von Ressourcen in der Gesamtbevölkerung. Als arm gelten Personen in Haushalten mit einem Einkommen, das deutlich unter dem üblichen Einkommensniveau eines Landes liegt. Die international gängigsten relativen Armutsgrenzen, die auch das BFS verwendet, liegen bei 50% und 60% des medianen verfügbaren Äquivalenzeinkommens der Gesamtbevölkerung.
- *Materielle Entbehrung*: Von materieller Entbehrung wird gesprochen, wenn Personen aus finanziellen Gründen einen Mangel in elementaren Lebensbedingungen und/oder Gebrauchsgütern aufweisen, die von der Mehrheit der Bevölkerung als wesentlich erachtet werden. Für

<sup>21</sup> BFS (2012a): S. 7.

<sup>22</sup> Vgl. BFS (2012a): S. 11-13; BFS (2013): S. 1-3.

die Armutsstatistik des BFS wird einerseits ausgewertet, welcher Anteil der Bevölkerung von solchen Mängeln oder Problemsituationen betroffen ist. Andererseits wird gemäss den Vorgaben von Eurostat eine Quote der (erheblichen) materiellen Entbehrung berechnet.<sup>23</sup>

Die Vor- und Nachteile der einzelnen Messkonzepte beschreibt das BFS wie folgt:

Messkonzept	Vorteile	Nachteile
Armut (absolutes Konzept)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Orientiert sich direkt an Bedürfnissen der Betroffenen</li> <li>– Veränderungen der Armut sind sichtbar, daher nützlich als sozialpolitische Zielgrösse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Wertgebundene Beurteilung der nötigen Güter</li> <li>– Fehlende internationale Vergleichbarkeit</li> <li>– Vermögen wird nicht berücksichtigt</li> </ul>
Armutsgefährdung (relatives Konzept)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Internationale Vergleichbarkeit</li> <li>– Einfache und nachvollziehbare Berechnung</li> <li>– Veränderungen der sozioökonomischen Rahmenbedingungen können direkt in Messung einfließen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Schlechte Eignung als Zielgrösse der Armutsbekämpfung, keine Aussage über effektive Wohlfahrt der Bevölkerung</li> <li>– Eher Indikator für soziale Ungleichheit als für Wohlergehen des Einzelnen</li> <li>– Vermögen wird nicht berücksichtigt</li> </ul>
Materielle Entbehrung	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Berücksichtigung von nicht-finanziellen Aspekten der Armut</li> <li>– Angaben über Mangel geeignet für die Messung dauerhafter Armut</li> <li>– Nützlich zur Erfassung von Armut bei Personen, deren Einkommen nicht genau erfasst ist oder die über Vermögen verfügen</li> <li>– Internationale Vergleichbarkeit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Normative Festlegung der Indikatoren</li> <li>– Anpassungsverhalten der Betroffenen und damit einhergehende Veränderungen der Bedürfnisse werden nicht erfasst</li> </ul>

Tabelle 4: Vor- und Nachteile verschiedener Messkonzepte gem. BFS (2012a): S. 11-13; BFS (2013d): S. 6.

Indem die Auswertungen zur materiellen Armut nach soziodemographischen (z.B. Alter, Bildungsniveau, Herkunft, Geschlecht), haushaltsbezogenen und regionalen (z.B. Haushaltsform, Regionen) sowie arbeitsmarktbezogenen (z.B. Erwerbstatus, Vertragsform, atypische Arbeitsformen) Merkmalen unterschieden werden, wird auch ein Bezug zu Lebenslagen hergestellt. Die Analysen des BFS lassen damit Aussagen zu, welche Bevölkerungsgruppen besonders stark von Armut und materieller Entbehrung betroffen bzw. armutsgefährdet sind.<sup>24</sup>

### Indikatoren

Im Mittelpunkt der BFS-Armutsberichterstattung stehen fünf Indikatoren, welche sich an den obenstehend eingeführten, den Fokus auf materielle Armut legenden Messkonzepten orientieren und unter anderem Bestandteil des BFS-Indikatorensets «Lebensstandard, soziale Situation und Armut» bilden (vgl. Tabelle 5). Dieses Indikatorenset umfasst aktuell zehn Indikatoren zu drei weitgehend wirtschaftlich definierten Bereichen.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> Dazu werden neun Items der materiellen Entbehrung zu einem Index zusammengefasst. Die neun Items sind: in der Lage sein, unerwartete Ausgaben in der Höhe von 2000 Franken zu tätigen; in der Lage sein, eine Woche Ferien pro Jahr weg von zu Hause zu finanzieren; keine Zahlungsrückstände (Hypothekenraten oder Miete, laufende Rechnungen, Ratenzahlungen für Mietkauf oder andere Darlehensrückzahlungen, Krankenkassenprämien); in der Lage sein, jeden zweiten Tag eine fleisch- oder fischhaltige Mahlzeit (oder vegetarische Entsprechung) zu haben; in der Lage sein, die Wohnung ausreichend zu heizen; im Besitz einer Waschmaschine sein (oder Zugang zu einer Waschmaschine haben); im Besitz eines Farbfernsehers sein; im Besitz eines Telefons sein; im Besitz eines Autos sein. Weist eine Person in mindestens drei dieser neun Kategorien einen Mangel aus, wird sie als materiell entbehrt bezeichnet. BFS (2013d): S. 4.

<sup>24</sup> Vgl. BFS (2012a): S. 14.

<sup>25</sup> Mit der Etablierung der SILC ist das Indikatorenset stark überarbeitet worden. Vor 2010 beinhaltete es 13 Indikatoren zu vier Lebensbereichen (allg. Lebenssituation, wirtschaftliche Situation, soziale Partizipation, Freizeit), die anhand von SHP, SILC, EVE und SAKE erhoben wurden. Indikatoren zur materiellen Armut bildeten damals noch nicht Bestandteil des Indikatorensets.

Bereich		Indikator	Datenquelle
Wirtschaftliche Situation (auf individueller Ebene)	Einkommensverteilung (auf individueller Ebene)	Median des verfügbaren Äquivalenzeinkommens, (in Äquivalenzfranken pro Jahr)	SILC, HABE
		Verhältnis S80/S20 des verfügbaren Äquivalenzeinkommens	SILC, HABE
Armut und materielle Entbehrungen (auf individueller Ebene)	Armut	Armutsquote (absolute Schwelle gemäss Richtlinien der Sozialhilfe)	SILC
	Armut der Erwerbstätigen	Armutsquote (absolute Schwelle gemäss Richtlinien der Sozialhilfe)	SILC
	Armutsgefährdung	Armutsgefährdungsquote (Schwelle bei 60% vom Median des verfügbaren Äquivalenzeinkommens)	SILC
	Materielle Entbehrungen	Quote der materiellen Entbehrung (mindestens 3 der 9 Kategorien)	SILC
		Quote der erheblichen materiellen Entbehrung (mindestens 4 der 9 Kategorien)	SILC
Lebensbedingungen (auf individueller Ebene)	Lebenszufriedenheit	Anteil der Bevölkerung mit hoher Lebenszufriedenheit (in diversen Bereichen)	SILC
	Bewertung der finanziellen Situation des Haushalts	Anteil der Bevölkerung, der in einem Haushalt lebt mit hoher Zufriedenheit in Bezug auf die finanzielle Situation des Haushalts	SILC
		Anteil der Bevölkerung, der in einem Haushalt lebt mit Schwierigkeiten, über die Runden zu kommen	SILC

Tabelle 5: BFS-Indikatorenset zu «Lebensstandard, soziale Situation und Armut»

Seit 2012 werden die Indikatoren zu Armut und materieller Entbehrung im Rahmen jährlich erscheinender Kurzberichte «BFS Aktuell: Armut in der Schweiz» in Berichtsform kommentiert. Im Rahmen der weiteren, vom BFS vorgelegten Berichte und Analysen zu Lebensqualität und Armut werden zudem zum Teil weitere Indikatoren ergänzend berücksichtigt (z.B. Sozialhilfequote) sowie insbesondere Auswertungen nach zusätzlichen Untergruppen innerhalb der Bevölkerung vorgenommen. Ebenso werden punktuell auch weitere Bereiche aufgegriffen wie bspw. die Gesundheit im Bericht zu Armut im Alter.<sup>26</sup>

#### *Fazit zu theoretischer Fundierung, Themen und Indikatoren*

Das BFS fokussiert seine Berichterstattung auf ausgewählte Indikatoren zur materiellen Armut in der Schweiz. Entsprechend bleiben die Themen der Armutsberichterstattung stark auf finanzielle und materielle Aspekte beschränkt. Durch die Aufnahme zusätzlicher Analysemerkmale zu den regelmässig ausgewiesenen Indikatoren betreffend Armut und materielle Entbehrung werden jedoch auch Hinweise auf Lebenslagen der von materieller Armut besonders betroffenen Bevölkerungsgruppen möglich. Eine Anbindung an die gängigen theoretischen Ansätze zur Armutsbeschreibung erfolgt primär im Rahmen der Erläuterung der verwendeten Messkonzepte. Bei den aufgegriffenen Indikatoren handelt es sich ausschliesslich um Outcome-/Impact-Indikatoren, welche das Ausmass der materiellen Armut in der Bevölkerung bzw. in ausgewählten Untergruppen festhalten.

### **3.3.2 Armutsberichterstattung von Caritas**

Wesentliche Beiträge zu einer national ausgerichteten Armutsberichterstattung liefert auch das Hilfswerk Caritas. Die jährliche Aufnahme, Einordnung und Vertiefung der Armutssituation und -entwicklung im Sozialalmanach sowie die seit 2012 existierende regelmässige Beobachtung von Aktivitäten auf kantonaler Ebene ermöglichen eine vielschichtige Wahrnehmung der Armut und entsprechender Massnahmen in der Schweiz. Kennzeichnend für die Armutsberichterstattung der

<sup>26</sup> Vgl. BFS (2014c).

Caritas ist neben ihrem qualitativen Charakter ein mehrdimensionales Armutsverständnis, das neben dem materiellen Bereich auch weitere Lebensbereiche berücksichtigt und der subjektiven Betroffenheit Bedeutung zumisst.

*Konzeptionelle Grundlagen zur Armut*

Der Klärung der konzeptionellen Grundlagen zur Beschreibung und Messung von Armut misst Caritas grosse Bedeutung zu. So werden etwa im Sozialalmanach 2010 mit dem Schwerpunkt «Armut verhindern» verschiedene theoretische Armutskonzepte und die Schwierigkeiten einer Messung von Armut ausführlich diskutiert (vgl. Tabelle 6).<sup>27</sup>

Konzept	Vorteile	Nachteile
<b>Armutsbeschreibung</b>		
Monetärer Ansatz	– Objektivität, Messbarkeit	– eingeschränktes Verständnis von Armut – keine Berücksichtigung der subjektiven Wahrnehmung
Lebenslagenkonzept	– Erweitertes Armutsverständnis, nicht nur monetäre bzw. materielle Aspekte – In nationaler Armutsstudie umsetzbar	
Konzept der subjektiven multiplen Deprivation	– Definiert Armut losgelöst von rein ökonomischen Aspekten	– für nationale Armutsstudie nicht umsetzbar
<b>Armutsmessung</b>		
Relatives Grenzeinkommen	– Entspricht relativem Verständnis von Armut – international am meisten verwendet	– Grenze muss jährlich neu berechnet werden – In der Schweiz wenig verbreitet
Absolutes Grenzeinkommen (SKOS-Richtlinien)	– in der Schweiz verbreitet – Orientiert sich am Grundbedarf	

Tabelle 6: Konzepte zur Beschreibung und Messung von Armut gemäss Caritas (2010).

Caritas versteht Armut als ein relatives Phänomen, das sich auf eine Referenzgruppe bezieht, in der Regel die Bevölkerung eines Landes, und verweist dabei auf die Armutsdefinition des Europäischen Rats von 1984: Als arm gelten demgemäss Personen, Familien und Gruppen «die über so geringe (materielle, kulturelle und soziale) Mittel verfügen, dass sie von der Lebensweise ausgeschlossen sind, die in dem Mitgliedstaat, in dem sie leben, als Minimum annehmbar ist». Armut ist im Verständnis von Caritas damit auch «ein Indikator für Ausgrenzung und Ungleichheit in der Gesellschaft».<sup>28</sup>

Als wichtig erachtet das Hilfswerk, dass Armut nicht auf materielle Aspekte reduziert wird und dass die subjektiven Aspekte der Armut berücksichtigt werden. Als theoretischer Ansatz, der diesen Anforderungen gerecht werde, verweist Caritas im Sozialalmanach 2010 auf das Konzept der subjektiven multiplen Deprivation.<sup>29</sup> Dieses erfasst neben den finanziellen Mitteln eines Haushalts auch, ob sich eine Person in einem oder mehreren von sechs Lebensbereichen (Arbeit, Bildung, Wohnen, Gesundheit, soziale Kontakte und Freizeit) unversorgt fühlt. Die fehlende Verfügbarkeit von Daten setze der Erhebung entsprechender Wahrnehmungen jedoch Grenzen. Unmittelbar geeigneter für die Erfassung von Armut im Rahmen einer nationalen Berichterstattung hält

<sup>27</sup> Erläuterungen zur Beschreibung und Messung von Armut enthält auch das Handbuch Armut der Caritas. Vgl. Schuwey/Knöpfel (2014): S. 22-40.

<sup>28</sup> Kehrl (2010): S. 101.

<sup>29</sup> Kehrl (2010): S. 101f.

Caritas deshalb vorläufig einen Lebenslagen-Ansatz, der dieselben Lebensbereiche wie das Konzept der subjektiven multiplen Deprivation abdeckt, aber anstelle der Subjektivität die Mindestversorgung erhebt.

### Themen und Indikatoren

Sowohl im Sozialalmanach als auch in den «Beobachtungen zur Armutspolitik» kommt der Annäherung an die Armut in ihrer Vielschichtigkeit zentrale Bedeutung zu. Jährlich wechselnde thematische Schwerpunkte sollen eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem Ausmass, den Ursachen und Folgen der Armut in verschiedenen Lebensbereichen und Handlungsfeldern ermöglichen sowie den Stand bzgl. Massnahmen zur Armutsbekämpfung aufzeigen. Dabei beschränkt sich Caritas nicht auf die sechs zentralen Bereiche gemäss Lebenslagen-Ansatz bzw. Konzept der subjektiven multiplen Deprivation (Arbeit, Bildung, Wohnen, Gesundheit, soziale Kontakte und Freizeit), sondern greift auch weitergehende Themen auf.

Die Textbeiträge des Sozialalmanachs entwerfen je nach Ausgabe anhand von Publikationen und Experten/innenberichten mal ein knapperes, mal ein umfassenderes Bild der Armut in ausgewählten Bereichen. Abhängig vom Schwerpunktthema wird die Armutssituation mit Bezug auf einzelne Themen detailliert aufgearbeitet (vgl. Tabelle 7). Massnahmen zur Armutsbekämpfung und -prävention erhalten dabei viel Beachtung.<sup>30</sup>

Jahr	Titel	Jahr	Titel
2015	Alle(s) für die Zuwanderung	2006	Psychische Invalidisierung
2014	Unter einem Dach	2005	Einsamkeit
2013	Bildung gegen Armut	2004	Die demographische Herausforderung
2012	Arme Kinder	2003	Gesundheit – eine soziale Frage
2011	Das vierte Lebensalter	2002	Der flexibilisierte Mensch
2010	Armut verhindern	2001	Sozialpolitik in der Weltgesellschaft
2009	Zukunft der Arbeitsgesellschaft	2000	Sozialrechte und Chancengleichheit in der Schweiz
2008	Bedrängte Solidarität		
2007	Eigenverantwortung	1999	Existenzsicherung in der Schweiz

Tabelle 7: Schwerpunktthemen der bisher erschienenen Sozialalmanache

Die Berichte «Beobachtungen zur Armutspolitik», die Caritas seit 2012 jährlich als Teil der Kampagne «Armut halbieren»<sup>31</sup> veröffentlicht, sind ebenfalls jeweils der Armut mit Blick auf einen Bereich<sup>32</sup> gewidmet. Dabei legen sie zur Hauptsache die Situation in den Kantonen dar und zeigen auch das entsprechende Engagement von Bund und Kantonen auf. Themen bildeten bisher «Nationale und kantonale Armutsberichterstattung» (2012), «Frühförderung» (2013) und «Wohnen» (2014).

Indikatoren werden in der Armutsberichterstattung der Caritas nicht systematisch aufgegriffen. Von einer Fortschreibung von statistischen Kennzahlen zu Armut oder bestimmten Aspekten der

<sup>30</sup> Im ersten Teil des Sozialalmanachs, der die relevanten wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen des jeweils vergangenen Jahres schildert und kommentiert, werden zudem neu erschienene Berichte und Studien zur Armut in der Schweiz aufgenommen und kontextualisiert.

<sup>31</sup> Caritas lancierte 2010 mit der Kampagne «Armut halbieren» eine Dekade zur Bekämpfung der Armut in der Schweiz (2010-2020). Ziel der Dekade ist es, «die Zahl der armutsbetroffenen Menschen zu halbieren und das Risiko der sozialen Vererbung von Armut markant zu verringern». Vgl. Caritas (2010): S. 2.

<sup>32</sup> Zumeist handelt es sich um einen Bereich, welcher in engem Bezug zum Schwerpunktthema des im gleichen Jahr erschienenen Sozialalmanachs steht.

Armut wird seit einigen Jahren abgesehen. Bis Ende der 2000er Jahre wurde im letzten Teil des Sozialalmanachs ein aus 10 Kennzahlen bestehendes Indikatorenset präsentiert, das mit der Armutsquote, der Working Poor-Quote sowie der Anzahl Fälle und Personen in der Sozialhilfe auch Indikatoren zu materieller Armut enthielt.<sup>33</sup> Die graphisch oder tabellarisch aufbereiteten Indikatoren, die Beobachtungen über die Zeit ermöglichen sollten, sind aber in den jüngsten Ausgaben des Sozialalmanachs nicht mehr enthalten.<sup>34</sup>

#### *Fazit zu theoretischer Fundierung, Themen und Indikatoren*

Caritas beruft sich in seiner Armutsberichterstattung in Anbetracht der verfügbaren Datengrundlagen auf den Lebenslagen-Ansatz und nennt dazu sechs zentrale Lebensbereiche (Arbeit, Bildung, Wohnen, Gesundheit, soziale Kontakte und Freizeit). Zum Teil greift die Berichterstattung des Hilfswerks jedoch auch über diese Themen hinaus. Ausgehend von einem umfassenden Armutsverständnis thematisiert Caritas zudem Kontextbedingungen und Ursachen von Armut. Ebenso erhalten bestehende Leistungen zuhanden Armutsbetroffener und Massnahmen zur Armutsbekämpfung Raum. Caritas beschränkt sich damit nicht auf die Feststellung der materiellen Armutssituation und der Lebenslagen der Bevölkerung, sondern bezieht auch Input- und Output-Aspekte, d.h. Leistungen zur Bekämpfung der Armut und die dafür aufgewendeten Ressourcen, in die Analyse mit ein. Indikatoren, die ein systematisches Nachverfolgen von Entwicklungen über die Zeit zulassen, spielen in der weitgehend qualitativ ausgerichteten Berichterstattung eine untergeordnete Rolle.

### **3.4 Weitere Ansätze von gesamtschweizerischer Reichweite**

Hinweise zur Ausrichtung und zu möglichen Ausgestaltungen einer Armutsberichterstattung, welche die ganze Schweiz erfasst, können allenfalls auch die umfassenden Sozialberichterstattungsansätze bzw. die darauf abzielenden Aktivitäten der SODK, des FORS und des BFS liefern. Im Rahmen der SODK laufen seit 2010 Bestrebungen, ein Minimum der Vergleichbarkeit der kantonalen Sozialberichte zu erreichen und generell einen Beitrag zu leisten zur Ausweitung der kantonalen Berichterstattungstätigkeit. Die vom SNF finanzierten, national ausgerichteten Sozialberichte des FORS sind ein Beispiel für einen stark wissenschaftsbasierten Berichterstattungsansatz. Der Statistische Sozialbericht Schweiz, der 2011 vom BFS erstmals vorgelegt wurde, enthält eine Gesamtschau der wirtschaftlichen und sozialen Lage der Schweizer Bevölkerung und bezieht dabei verschiedene Bereiche, die auch im Zusammenhang mit Armut relevant sind (u.a. Arbeitsmarkt, Bildung, Gesundheit), mit ein. Wie der Statistische Sozialbericht stützen auch die Ansätze der SODK und der FORS zur Darstellung der Armut vornehmlich auf Grundlagen des BFS ab.

Ein Überblick über die wichtigsten Eckwerte betreffend Ausrichtung, Grundlagen und Konzeption dieser umfassenden Sozialberichterstattungen findet sich nachstehend in Tabelle 8.

<sup>33</sup> 2010 veröffentlichte Caritas zudem eine eigene Schätzung der Zahl der armen Personen in der Schweiz.

<sup>34</sup> Das Set mit dem Titel «Einkommen, Löhne, soziale Ungleichheit, Armut» beinhaltete folgende Indikatoren: Verteilung der Bruttohaushaltseinkommen, Vermögensverteilung gemäss Bundessteuern, Entwicklung der Nominallohne, Konsumentenpreise und Reallohne, Working Poor-Quoten, Entwicklung der Working Poor-Quoten und der Armutsquoten, Anzahl Fälle und Anzahl betroffene Personen in der Sozialhilfe. Vgl. Caritas (2007): 235-237.

Eckwert	SODK	FORS	BFS
	Empfehlungen zur Ausgestaltung der kant. Sozialberichte	Sozialbericht	Statistischer Sozialbericht Schweiz
<b>Bezugssystem und Ziele</b>			
Leitgedanken	Förderung und Harmonisierung der kant. Sozialberichte	Beschreibung der aktuellen Lage und der Entwicklungstendenzen in der Schweizer Gesellschaft anhand systematisch aufbereiteter Daten	Beschreibung der Zusammenhänge zwischen wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Entwicklung einerseits und Absicherung sozialer Risiken andererseits
Berichterstattungsziele	Empfehlung: Gesamtsicht über soziales Sicherungssystem und dessen Fortentwicklung erstellen, die sich an Informationsbedürfnissen kant. Sozialpolitik ausrichtet		
Stellenwert von Massnahmen	Empfehlung: ergriffene und geplante Massnahmen auführen	Keine systematische Erfassung der Massnahmen, vereinzelte Aufnahme in thematischen Beiträgen	Kein Aufgreifen von Massnahmen
<b>Armutsverständnis</b>			
Armutsverständnis/ Armutskonzepte	Weites Armutsverständnis, jedoch kein Bezug zu Armutskonzepten	Eher enges, materielles Armutsverständnis, jedoch kein Bezug zu Armutskonzepten	Risiko sozialer Ausgrenzung im Vordergrund, Sozialhilfebezug als bekämpfte Armut und Einkommensarmut
<b>Armutsmessung und Datengrundlagen</b>			
Messkonzepte zu materieller Armut	Überlegungen zu Messkonzepten in Programm SODK (2010), in Empfehlungen nur Verweis auf Datenquellen	Absolute und relative Armut, materielle Entbehrung und Working Poor gemäss Definitionen BFS	Absolute Armut, Sozialhilfebezug, Einkommensarmut
Verwendete Armutsgrenzen	Keine Armutsquoten ausgewiesen	soziales Existenzminimum gemäss SKOS-Richtlinien (absolut) bzw. 50% des Medianeinkommens (relativ)	soziales Existenzminimum gemäss SKOS-Richtlinien (absolut)
Wirkungsebenen Indikatoren	Empfehlung: Neben Outcome-/Impact-Indikatoren auch Input- (Kostenentwicklung) und Output-Indikatoren (Einführung und Anpassungen von Leistungen)	Mit Bezug zu Armut nur Outcome-/Impact-Indikatoren	Outcome-Indikatoren zu Sozialhilfebezug und Einkommensarmut, Input-Indikatoren (Entwicklung Finanzen) sowie diverse Angaben zum Kontext
Datenquellen	Empfehlung: Verwendung von Daten von BFS, seco, ESTV und kantonalen Steuerdaten	SILC, SAKE	SHS, SILC, SAKE, HABE
<b>Thematische Konzeption</b>			
Themenschwerpunkte	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Soziodemographische und wirtschaftliche Situation (inkl. Armut)</li> <li>– Kant. Sozialpolitik/ Leistungskatalog Existenzsicherung</li> <li>– Bilanz in der Berichtsperiode</li> <li>– Spezialthemen (Behandlung von Einzelthemen)</li> <li>– Ausblick (hängige Vorstösse, Gesetzesrevisionen u.a.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Verteilung sozialer Güter und Ungleichheit</li> <li>– Kulturelle Vielfalt</li> <li>– Soziale Integration (inkl. Armut)</li> <li>– Politische Gestaltung</li> <li>– Nachhaltigkeit bzw. Gesellschaft und Umwelt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Gesamtwirtschaftlicher Kontext</li> <li>– Verteilungsaspekte: Einkommensverteilung und -umverteilung, Einkommensentwicklung</li> <li>– Gesellschaftlicher Hintergrund</li> <li>– System soziale Sicherheit inkl. Finanzierung</li> <li>– Risikogruppen sozialer Ausgrenzung inkl. Einkommensarmut</li> </ul>
Auswertungsebenen	Kantonale Ebene	Nationale Ebene	Nationale Ebene

Tabelle 8: Ausrichtung, Informationsgrundlagen und Konzeption der umfassenden Sozialberichterstattungen

### 3.4.1 Koordination kantonaler Berichterstattungen durch die SODK

Sozialberichterstattung fiel in der Vergangenheit in den einzelnen Kantonen – soweit eine solche überhaupt vorhanden war – sehr verschiedenartig aus. Vor diesem Hintergrund legte die SODK 2012 Empfehlungen zur Ausgestaltung der kantonalen Sozialberichte vor, die «einen Beitrag zu einer gewissen interkantonalen Koordination und Abstimmung der Sozialberichterstattungen liefern, und damit mittelfristig zur Förderung der Vergleichbarkeit (in ausgewählten Bereichen/Kapiteln) der kantonalen Sozialberichte beitragen» sollen.<sup>35</sup> Auch zielten die Empfehlungen darauf ab, die Kantone zu motivieren, eigene Sozialberichterstattungen aufzubauen bzw. bestehende zu revidieren.

Konkret verweisen die SODK-Empfehlungen auf für die Berichterstattung verwendbare Informationsgrundlagen und Datensätze verschiedener Verwaltungseinheiten beim Bund (u.a. BFS, SECO, ESTV). Auch legen sie den Kantonen eine möglichst vergleichbare, an folgenden Themen orientierte Gliederung ihrer Sozialberichte nahe<sup>36</sup>:

- Soziodemographische und wirtschaftliche Situation
- Kantonale Sozialpolitik / Leistungskatalog zur Existenzsicherung
- Bilanz in der Berichtsperiode
- Spezialthemen (spezielle Behandlung von Einzelthemen)
- Ausblick (hängige Vorstösse und Gesetzesrevisionen sowie künftige Projekte)

«Armut und Armutsgefährdung» wird als ein Unterkapitel im Rahmen des Kapitels zur soziodemographischen und wirtschaftlichen Situation vorgeschlagen.<sup>37</sup> In den Hinweisen zur Gestaltung dieses Unterkapitels werden einerseits verfügbare Datenquellen genannt, andererseits wird auf die Bedeutung eines weiten Armutsverständnisses hingewiesen. Bei der Thematisierung der Armut seien auch verknüpfte Bereiche und Präventionsaspekte zu berücksichtigen. Auf eine Definition von Armut und auf weitere Ausführungen zu Armutskonzepten verzichtet die SODK aber in ihren Empfehlungen.<sup>38</sup> Konkrete Indikatoren zur Messung von Armut werden abgesehen von der Armutsquote, für die auf für die kantonale Ebene nicht weiter differenzierbare Grundlagen des BFS verwiesen wird<sup>39</sup>, ebenfalls nicht aufgeführt.<sup>40</sup> Angesichts begrenzter Möglichkeiten der BFS-Datensätze im Hinblick auf eine aussagekräftige Darstellung der Armut und Armutsgefährdung auf kantonaler Ebene wird empfohlen, ergänzend auf kantonale Daten (insb. auf Vermögens- und Steuerdaten) zurückzugreifen.<sup>41</sup> Inwiefern die Kantone die Empfehlungen der SODK aufnehmen, kann zurzeit nicht beurteilt werden.

<sup>35</sup> SODK (2012): S. 9.

<sup>36</sup> SODK (2012): S. 13ff.

<sup>37</sup> SODK (2012): S. 15.

<sup>38</sup> Ausführliche Erläuterungen dazu, wie die SODK den Begriff Armut versteht, finden sich im Programm der SODK zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung von 2010. Darin verweist die SODK auf die weite, multidimensionale Armutsdefinition der Europäischen Gemeinschaft. Diese berücksichtigt materielle und immaterielle Aspekte zur Existenzsicherung und Teilhabe in diversen Lebensbereichen. Die Armutsgrenze wird – in Orientierung an den vom BFS verwendeten Konzepten – sowohl absolut, basierend auf dem sozialhilferechtlichen Existenzminimum gemäss SKOS-Richtlinien, als auch relativ verstanden. Vgl. SODK (2010).

<sup>39</sup> Mit dieser Orientierung an den vom BFS verwendeten Konzepten sollte gemäss Auskunft des BFS zumindest im Kern auf eine gemeinsame Messgrundlage von Bund und Kantonen hingewirkt werden.

<sup>40</sup> Im Rahmen des Kapitels «Kantonale Sozialpolitik / Leistungskatalog zur Existenzsicherung» werden die Kantone zudem aufgefordert, ihre Leistungen bezüglich Existenzsicherung, Sozialversicherungen und Bedarfsleistungen sowie die entsprechende Kostenentwicklung aufzuzeigen. Diese Faktoren können in Bezug auf Armut als Output- (Leistungen) bzw. Input-Indikatoren (Kosten) gedeutet werden. Die SODK stellt jedoch keinen entsprechenden Zusammenhang her.

<sup>41</sup> SODK (2012): S. 15.

### 3.4.2 Sozialberichte von FORS

Kennzeichnend für die Sozialberichte von FORS ist ihre Verankerung in der Wissenschaft. Verantwortlich für die Erstellung und Koordination der seit 2000 im Vierjahresrhythmus erscheinenden Berichte ist das an der Universität Lausanne angegliederte nationale Kompetenzzentrum für Sozialwissenschaften FORS. Neben FORS steuern auch weitere renommierte, an Universitäten tätige Sozialwissenschaftler/innen mit Textbeiträgen zu den Berichten bei. Die Berichterstattung setzt sich aus einer CD-ROM mit Auswertungen und Grafiken systematisch aufbereiteter Daten und Indikatoren sowie einer Buchpublikation zusammen. Letztere umfasst neben der Abbildung von 75 vorgegebenen Indikatoren zur aktuellen sozialen Lage und zu Entwicklungstendenzen fünf analytisch orientierte Vertiefungsbeiträge.

Die bisherigen vier FORS-Sozialberichte orientieren sich an fünf, in den einzelnen Berichten teilweise leicht abweichend bezeichneten Themenschwerpunkten:

- Verteilung sozialer Güter und Ungleichheit
- Kulturelle Vielfalt
- Soziale Integration
- Politische Gestaltung
- Nachhaltigkeit bzw. Gesellschaft und Umwelt

Armut wird als ein Aspekt der sozialen Integration verstanden<sup>42</sup>, wobei der Begriff nicht näher definiert wird. Die bisher dazu verwendeten drei Indikatoren verdeutlichen, dass sich der FORS-Sozialbericht im Wesentlichen auf den Armutsindikatoren des BFS basiert und dazu die zum Publikationszeitpunkt jeweils vorhandenen BFS-Indikatoren übernahm. Gemessen wird die Armut primär über die vom BFS übernommene absolute Armutsquote und die Working Poor-Quote, wobei die Armutsgrenze der SKOS als Referenzgrösse verwendet wird. 2012 wurden zusätzlich zwei weitere BFS-Indikatoren zur Armutsgefährdung (relative Armutsquote gemessen an 50% des Medianeinkommens, Quote der materiellen Entbehrung) aufgenommen. Neben der Darstellung der Armut und Armutsgefährdung anhand dieser Indikatoren, die auf Basis von SILC und SAKE erhoben wurden, stellen in den bisherigen Berichten auch einzelne Textbeiträge kürzere Bezüge zu Armut her.

### 3.4.3 Statistischer Sozialbericht Schweiz des BFS

Das BFS legte 2011 erstmals einen statistischen Sozialbericht für die Schweiz vor. Dieser Bericht hat das Ziel, «einen Überblick über die Zusammenhänge zwischen wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Entwicklung einerseits und die Absicherung sozialer Risiken andererseits zu geben.»<sup>43</sup> Er erfüllt damit ein Postulat, welches den Aufbau von Statistiken und Indikatorensysteme für die Sozialberichterstattung sowie eine periodische Berichterstattung forderte.<sup>44</sup> Der zweite statistische Sozialbericht erschien im Mai 2015.<sup>45</sup>

Der statistische Sozialbericht erläutert den gesamtwirtschaftlichen und den gesellschaftlichen Kontext sowie das System und die Finanzierung der sozialen Sicherheit. In den Ausführungen zum wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kontext werden dabei mit Blick auf die Gesamtbevölkerung auch erste Anhaltspunkte zur Verbreitung von Unterversorgung in Bereichen wie Einkom-

---

<sup>42</sup> Suter/Renschler/Joye (2004): S. 14.

<sup>43</sup> BFS (2011): S. 8.

<sup>44</sup> Postulat Rossini (2002 P 01.3788). Vgl. BFS (2011): S. 7.

<sup>45</sup> BFS (2015).

men, Bildung oder Gesundheit präsentiert, wobei seit 2015 auch subjektive Einschätzungen berücksichtigt werden. Basis bilden Auswertungen der SAKE, der SGB, der HABE und – seit 2015 – der SILC sowie weiterer themenbezogener BFS-Datengrundlagen. Weiter werden die Gruppen, welche dem Risiko der sozialen Ausgrenzung ausgesetzt sind, vertieft analysiert. Das Risiko der sozialen Ausgrenzung wird durch den Bezug von wirtschaftlicher Sozialhilfe operationalisiert. Die entsprechende Analyse erfolgt weitgehend auf der Basis der Sozialhilfestatistik.

Der Bericht behandelt folgende Schwerpunkte und Themen:

- Gesamtwirtschaftlicher Kontext: Makroökonomischer Hintergrund, Arbeitsmarkt und Bildung, Einkommen und Einkommensverteilung
- Gesellschaftlicher Hintergrund: Haushalte und Lebensformen, Gesundheit, ausländische Wohnbevölkerung und Migration, Kriminalität und soziale Ausgrenzung
- Subjektives Wohlbefinden (erst seit 2015): allgemeine Lebenszufriedenheit, Einschätzung verschiedener Lebensbereiche durch die Bevölkerung
- System der sozialen Sicherheit und seine Finanzierung
- Risikogruppen sozialer Ausgrenzung inkl. Einkommensarmut

Im ersten Statistischen Sozialbericht des BFS wurde Armut nicht direkt thematisiert. Auch wurden darin noch keine Indikatoren zur Armut ausgewiesen. Es wurden aber für die Armut relevante Kontexte und Bereiche erörtert sowie die Ausgaben für die sozialen Sicherungssysteme dargestellt. Zudem wurden Erkenntnisse zu den Sozialhilfebeziehenden als von institutioneller Armut betroffenen Personen aufgezeigt, indem der Umfang und die nach diversen Merkmalen differenzierte Struktur (Bildungsstand, individuelle Merkmale, Haushaltsstruktur, Bezugsdauer) der Bezüger/innen ausgewiesen werden. Speziell berücksichtigt wurde auch die Zusammensetzung der Working Poor, die basierend auf der SAKE ermittelt wurde. Im zweiten Sozialbericht von 2015 wurde die Berichterstattung zur Armut ausgeweitet.<sup>46</sup> In einem zusätzlichen Kapitel zu Einkommensarmut werden die absolute Armutsquote der Gesamtbevölkerung und der Erwerbstätigen ausgewiesen, wobei auch für verschiedene Untergruppen der Bevölkerung differenziert wird.

### 3.5 Folgerungen im Hinblick auf ein nationales Armutsmonitoring

Die bisher am weitesten gehenden, gesamtschweizerisch ausgerichteten Armutsberichterstattungen des BFS und von Caritas verfolgen sehr unterschiedliche Ansätze. Das BFS unterhält eine in wenige Indikatoren gefasste, vorwiegend auf Aspekte der materiellen Armut fokussierte Armutsstatistik. Caritas betreibt eine sehr weite, jedoch in einmaligen thematischen Schwerpunkten angelegte und vorwiegend qualitativ ausgeführte Armutsbeobachtung. Hinweise, welche über die materielle Armut hinausgehenden Armutsdimensionen sich aufgrund der beim BFS verfügbaren Datengrundlagen indikatorenbasiert erfassen lassen, liefert darüber hinaus der Statistische Sozialbericht Schweiz des BFS. Er zeigt auf, welche statistischen Informationen zu armutsrelevanten Lebensbereichen bereits heute zugänglich sind, ohne dass sie jedoch Bestandteil einer spezifisch auf Armut fokussierten Berichterstattung bilden würden.

Das nationale Armutsmonitoring, das periodische Messungen von Indikatoren und Zeitreihen ermöglichen soll, wird sich insbesondere im Hinblick auf die berücksichtigten Lebensbereiche, zu denen Armut kontinuierlich beobachtet wird, in diesem Spektrum positionieren müssen. Dabei

<sup>46</sup> Ebd.: S. 98-102.

sind insbesondere Überlegungen dazu nötig, inwiefern neben den BFS-Indikatoren zur materiellen Armut auch Indikatoren berücksichtigt werden, die eine systematische und in sich konsistente Darstellung von Unterversorgung in anderen Lebensbereichen zulassen. Zu entscheiden gilt es auch, welchen Stellenwert der Erfassung von Massnahmen im Rahmen des Monitorings eingeräumt wird. Bislang erhalten Massnahmen vorwiegend in der Berichterstattung von Caritas Beachtung.

Im Hinblick auf die Theoriebasierung eines indikatorengestützten Armutsmonitorings sind sämtliche betrachtete Berichterstattungen eher wenig ergiebig. Zwar sind sowohl die Armutsberichterstattung des BFS als auch von Caritas auf den Lebenslagen-Ansatz ausgerichtet. Als Vorbilder für eine theoriebasierte Umsetzung eines weiten Armutsverständnisses mit Beobachtung von Unterversorgung in diversen Lebensbereichen eignen sie sich aber aufgrund ihrer Fokussierung auf Indikatoren zur materiellen Armut bzw. aufgrund ihres qualitativen Charakters nur bedingt.

## 4 Berichterstattungs- und Monitoring-Modelle in den Kantonen

Die Anzahl Kantone mit eigener Sozial- oder Armutsberichterstattung nahm in den letzten Jahren zu.<sup>47</sup> Auslöser für die Berichte waren in vielen Kantonen parlamentarische Vorstösse. In anderen Kantonen ging die Initiative von den Kantonsregierungen und deren Verwaltungen oder – in einem Fall – von einer Stiftung aus.<sup>48</sup> Berichterstattungen, die vollumfänglich oder zumindest in einem eigenen Kapitel oder Schwerpunkt speziell dem Thema Armut gewidmet sind und das Phänomen zumeist auch konzeptionell erfassen, existierten bis Anfang 2015 in sechs Kantonen (BE, BS, LU, VD, AG, SO).<sup>49</sup> Keine regelmässige Berichterstattung zu Armut, die über die Darstellung von Sozialtransfers hinausgeht, findet sich bisher auf kommunaler Ebene.<sup>50</sup>

### 4.1 Massgebliche Berichterstattungen zu Armut in den Kantonen

Armutsbereichte bzw. Sozialberichte mit einem Armutsschwerpunkt oder einem spezifischen, über Sozialleistungen hinausgehenden Fokus auf Armut fanden sich Anfang 2015 in sechs Kantonen.<sup>51</sup>

- *Bern*: Sozialbericht – Armut im Kanton Bern (drei Berichte im Zweijahresrhythmus 2008, 2010 und 2012)
- *Basel-Stadt*: Armutsbericht Basel-Stadt – Ursachen, Dynamiken, Handlungsempfehlungen (einmaliger Bericht 2010, erstellt im Auftrag der Christoph Merian-Stiftung)<sup>52</sup>
- *Waadt*: Rapport Social (erster Bericht 2011)
- *Luzern*: Sozialbericht des Kantons Luzern (zwei Berichte 2006 und 2013)<sup>53</sup>
- *Aargau*: Sozialbericht des Kantons Aargau (erster Bericht 2012)
- *Solothurn*: Sozialbericht des Kantons Solothurn (zwei Berichte 2005 und 2013)

Weitere Kantone (insb. ZH, SZ) legten zwar in den letzten Jahren ebenfalls Sozialberichte oder Berichte zur Sozialhilfe und zu anderen kantonalen Bedarfsleistungen vor, konzentrierten sich

<sup>47</sup> Vgl. SODK (2012): S. 6

<sup>48</sup> SODK (2012): S. 6. Auch die SODK empfahl als mittelfristig umzusetzende Massnahme die Einführung einer regelmässigen Sozialberichterstattung und gab Empfehlungen zu deren Ausgestaltung ab. Vgl. auch Kapitel 3.4.1.

<sup>49</sup> In den Kantonen Basel-Landschaft und Zug sowie in fünf Westschweizer Kantonen (JU, GE, FR, VS, NE) waren auf parlamentarische Vorstösse zurückgehende Armutsberichte in Vorbereitung bzw. in Prüfung. Vgl. Caritas (2012a): S. 8.

<sup>50</sup> Eine vorläufig einmalige Ausnahme bildet ein 2012 erschienener Bericht zur Prekarität in der Stadt Genf. Vgl. <http://www.ge.ch/statistique/tel/publications/2012/analyses/communications/an-cs-2012-42.pdf> Hinweise zur Situation in Städten geben auch eine jüngere Publikation von Statistik Stadt Bern (2014): Zur finanziellen Lage der Haushalte in der Stadt Bern 2012. Monitoring Sozialräumliche Stadtentwicklung sowie die Kennzahlenvergleiche zur Sozialhilfe der Städteinitiative Sozialpolitik ([http://staedteinitiative.ch/de/Info/Kennzahlen\\_Sozialhilfe/Archiv](http://staedteinitiative.ch/de/Info/Kennzahlen_Sozialhilfe/Archiv); 24.2.2015). Die Stadt Lausanne hat 2013 und 2014 einen Sozialbericht veröffentlicht. Vgl. <http://www.lausanne.ch/rapport-social-2014>.

<sup>51</sup> Die Analyse widerspiegelt den Stand der Armutsberichterstattung per Februar 2015. Im Frühling 2015 wurde zusätzlich der Armutsbericht des Kantons Basel-Landschaft veröffentlicht.

<sup>52</sup> Die baselstädtische Regierung lehnte die Erstellung eines vom Kanton getragenen Armutsberichts im Juni 2012 ab. Der Kanton Basel-Stadt publiziert aber seit 2011 einen jährlichen Bericht zu den kantonalen Sozialleistungen.

<sup>53</sup> Der Kanton Luzern veröffentlichte neben dem kantonalen Sozialbericht, der die umfassendste Darstellung enthält, weitere Publikationen mit Bezug zu Armut. Dabei wird zwischen statischer Berichterstattung und thematischen Analysen einerseits und politischen Berichten wie dem Bericht «Arbeit muss sich lohnen: Existenzsicherung im Kanton Luzern» (2010) zu Schwelleneffekten im Kanton unterschieden. Unter dem Titel «Wohlstand und Armut im Kanton Luzern» wurde dieser Bericht 2011 in der LUSTAT-Reihe LUSTAT focus auch zuhanden der Öffentlichkeit aufbereitet. Seit 2015 publiziert LUSTAT zudem Sozialindikatoren. Vgl. <http://www.lustat.ch/indikatoren/sozialindikatoren>.

dabei jedoch auf die Darstellung der Sozialtransfers und stellten höchstens punktuell einen Bezug zu Armut her.

Die bestehenden Berichterstattungen zu Armut entstanden in der Regel in der Verantwortung des kantonalen Departements für Soziales, wobei die Kantone mit Ausnahme von Luzern und Waadt für die Erarbeitung externe Unterstützung in Form von privaten Forschungs- und Beratungsbüros oder Fachhochschulen beizogen und teilweise weitere Departemente, Ämter oder Dienststellen den Erarbeitungsprozess begleiteten (vgl. Tabelle 9).<sup>54</sup> Der Armutsbericht zum Kanton Basel-Stadt wurde mit der Christoph Merian Stiftung von einer privaten Trägerschaft in Auftrag gegeben und veröffentlicht. Erstellt wurde auch dieser Bericht von einem unabhängigen Forschungs- und Beratungsbüro. Zur Abstützung des baselstädtischen Berichts wurden neben Fachleuten aus diversen Organisation und der kantonalen Verwaltung auch Armutsbetroffene einbezogen.

Eckwert	Bern	Basel-Stadt	Waadt	Luzern	Aargau	Solothurn
	Sozialberichte 2008-2012	Armutsbericht 2010	Rapport Social 2011	Sozialbericht 2013	Sozialbericht 2012	Sozialbericht 2013
<b>Institutionelle Verankerung und Organisation</b>						
Verantwortung	Gesundheits- und Fürsorgedirektion (2008, 2010), Regierungsrat (2012)	Christoph Merian Stiftung	Dépt. de la santé et de l'action sociale	Regierungsrat	Dept. Gesundheit und Soziales im Auftrag des Regierungsrates	Amt für Soziale Sicherheit
Erarbeitung	Gesundheits- und Fürsorgedirektion, unterstützt von Finanzdirektion und Büro BASS	Büro BASS	Secrétariat général, Section Affaires sociales	LUSTAT	Büro BASS	FHNW
Institutionelle Abstützung	Arbeitsgruppe mit 5 kant. Direktionen	---	<i>nicht bekannt</i>	Dienststelle Soziales und Gesellschaft, Soziale Dienste Stadt Luzern, Fachgremium mit Vertreter/innen div. Ämter und Fachstellen	sämtliche Departemente, Staatskanzlei	Departement des Innern

Tabelle 9: Institutionelle Verankerung und Organisation

Sehr weit gehende Auseinandersetzungen mit Armut enthalten insbesondere die vom Kanton Bern vorgelegten Sozialberichte sowie der Bericht der Christoph Merian Stiftung für den Kanton Basel-Stadt. In beiden Berichten bilden Armut sowie die Bekämpfung von Armut der Hauptgegenstand. Bei den übrigen vier Kantonen (LU, VD, AG, SO) bildet die Berichterstattung zur Armut Bestandteil umfassenderer kantonalen Sozialberichte, die Ausführungen zu verschiedenen sozialpolitischen Handlungsfeldern beinhalten.<sup>55</sup> Der Armut und teilweise auch der Armutsbekämpfung kommt aber in eigenständigen Berichtsteilen oder Kapiteln besondere Beachtung zu.

<sup>54</sup> Mit Ausnahme des Kantons Bern, welcher mit dem Sozialbericht die am weitesten gehende, von Kantonsbehörden vorgelegte Armutsberichterstattung vorweist, wurde jeweils vorwiegend die jüngste Berichtsausgabe in die Analyse einbezogen.

<sup>55</sup> Eine Harmonisierung der Inhalte der kantonalen Berichterstattungen in Orientierung an den SODK-Empfehlungen lässt sich bisher nicht beobachten. Explizit auf die Empfehlungen bezieht sich nur der Sozialbericht aus dem Kanton Solothurn.

## 4.2 Eckwerte der Berichterstattungen zu Armut in den Kantonen

### 4.2.1 Ausrichtung und Konzeption der Berichterstattung

Die heute in den Kantonen existierenden Ansätze der Armutsberichterstattung differieren stark, was zunächst darin begründet liegt, dass sie der Auseinandersetzung mit Armut unterschiedlichen Stellenwert einräumen und dabei von unterschiedlichen Konzepten ausgehen. Die Berichte aus den Kantonen Bern und Basel-Stadt stellen die Beschreibung und Messung von Armut in den Mittelpunkt und richten sich entsprechend konzeptionell auf die Erfassung des Phänomens Armut aus. In den übrigen vier Kantonen, in denen die Armutsberichterstattung Bestandteil eines umfassenderen Sozialberichts bildet, beschränkt sich die Auseinandersetzung mit Armut hingegen im Wesentlichen auf finanzielle Aspekte. Beachtung erhält Armut vor allem in Form von monetären Armutsmassen, zumeist ergänzt um weitere Indikatoren zur wirtschaftlichen Situation. Zur konzeptionellen Fundierung ihrer Berichterstattung stützen sich diese Kantone zwar auch auf den Capability- oder den Lebenslagen-Ansatz. Die Konzepte werden jedoch primär genutzt, um die soziale Lage der Bevölkerung umfassend zu beschreiben. Armut stellt nur einen einzelnen Aspekt dieser sozialen Lage dar. Entsprechend nimmt die Auseinandersetzung mit Armut in ihren verschiedenen Dimensionen in diesen Berichten deutlich weniger Raum ein, obwohl teilweise in anderen Berichtsteilen – jedoch ohne direkten Bezug zu Armut – Angaben zu anderen Lebensbereichen geliefert werden. Als Konsequenz dieser mehrheitlich erfolgten Reduktion auf die finanziellen Aspekte ergibt sich, dass die Auseinandersetzung mit der Armut und ihrer Entwicklung in fünf der sechs Berichte vorwiegend aus einer wirtschaftlichen Optik geführt wird.

Weitere Unterschiede in der Ausrichtung und Konzeption der Berichte ergeben sich vor allem in Bezug auf eine allfällige Koppelung der Berichte an die Steuerung bzw. Sozialplanung. Der Stellenwert von Massnahmen in den einzelnen Berichten variiert gerade in den Kantonen, die Armut im Rahmen eines umfassenderen Sozialberichts aufgreifen, stark. Während sich der Luzerner Bericht auf die Beschreibung der Entwicklung im Bereich Armut und Wohlstand konzentriert und nicht auf Massnahmen eingeht,<sup>56</sup> sollen die Berichte in den Kantonen Aargau und Solothurn künftig als Grundlage für die kantonale Sozialplanung verwendet werden. Sie messen neben der Beobachtung der Armutsentwicklung auch der Bereitstellung von Informationen zu Massnahmen und Hinweisen zu Handlungsbedarf Gewicht bei. Der Bericht aus dem Kanton Waadt ist ebenfalls sehr massnahmenorientiert ausgestaltet, will damit jedoch vor allem die Bedeutung von Massnahmen zur Armutsbekämpfung betonen. Generell einen hohen Stellenwert haben Massnahmen in den schwergewichtig auf Armut fokussierten Berichten aus den Kantonen Bern und Basel-Stadt. Im Kanton Bern wurde im Bericht von 2012 auf Basis der beiden vorangehenden Berichte eine kantonale Massnahmenplanung samt Priorisierung erstellt und die Umsetzung der priorisierten Massnahmen angekündigt. Auch der Bericht zu Basel-Stadt ist auf eine Weiterentwicklung der kantonalen Armutspolitik angelegt und schenkt deshalb sowohl bestehenden Angeboten als auch künftigen Strategien der Armutsbekämpfung besonderes Augenmerk. Aufgrund der privaten Trägerschaft besteht jedoch keine Verbindlichkeit für Politik und Verwaltung.

Nachstehende Tabelle 10 liefert eine Zusammenstellung der wichtigsten Eckwerte betreffend Ausrichtung und Konzeption der kantonalen Berichterstattungen.

<sup>56</sup> In der Berichterstattung im Kanton Luzern wird klar unterschieden zwischen statistischen, beschreibenden Berichten wie dem Sozialbericht und politischen Berichten wie «Wohlstand und Armut im Kanton Luzern». Massnahmen werden lediglich in politischen Berichten diskutiert.

Eckwert	Bern	Basel-Stadt	Waadt	Luzern	Aargau	Solothurn
	Sozialberichte 2008-2012	Armutsbericht 2010	Rapport Social 2011	Sozialbericht 2013	Sozialbericht 2012	Sozialbericht 2013
<b>Bezugssystem und Ziele</b>						
Politisches Bezugssystem	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ziel der Regierung, Zahl der Armutsbetroffenen im Kanton innerhalb von 10 Jahren zu halbieren</li> <li>– Aktions- und Massnahmenpläne von Regierung und GEF</li> <li>– Richtlinien der Legislatur 2011-2014</li> <li>– 2012: Motion Lüthi</li> </ul>	Verweis auf gesamtschweizerische Armutsstrategie	Legislaturprogramm der Regierung 2007-2012	Bundesverfassung (gemeinsame Wohlfahrt)	Sozialbericht als Teil der sozialpolitischen Planung des Kantons	Periodische Sozialberichterstattung ist im kant. Sozialgesetz festgehalten: Sozialbericht künftig eng zu verknüpfen mit Sozialplanung
Berichterstattungsziele	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Beitrag zu sachlicher Diskussion der Themen Armut und Sozialhilfe</li> <li>– Annäherung an Abbild der soz. Realität</li> <li>– Identifikation von Optimierungspotenzial der Sozialpolitik bzw. sozialstaatliche Instrumentarien</li> <li>– 2012: Prüfung von Massnahmen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Aktuelles und differenziertes Bild der Armutssituation zeichnen</li> <li>– Beitrag zur Armutsbekämpfung leisten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Information über kant. Sozialpolitik sowie über ergriffene Massnahmen zur Armutsbekämpfung</li> <li>– Erhöhung des Verständnisses für Grundlagen der kant. Sozialpolitik</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Dauerbeobachtung sozialen Wandels, Wohlfahrtsmessung</li> <li>– Umfangreiches Bild der sozialen Lage der Bevölkerung</li> <li>– Analyse der Gründe von Notlagen als Grundlage für Präventionspolitik</li> <li>– Grundlage für politische Entscheide und Überprüfung sozialpolitische Ziele</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Untersuchung der soz. Lage der Bevölkerung in 8 Handlungsfeldern (u.a. Armut)</li> <li>– Beschreibung der kant. Sozialpolitik und der wichtigsten Massnahmen der jüngeren Vergangenheit</li> <li>– Schaffung Basis für kant. Sozialplanung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Bereitstellung von Informationsbasis zu Sozialpolitik: Entwicklung sozialer Probleme (u.a. Armut) sowie darauf bezogene Leistungen und Angebote im Zentrum</li> <li>– Schaffung von Grundlagen für kant. Strategie der Armutsbekämpfung und kant. Sozialplanung</li> </ul>
Stellenwert von Massnahmen der Armutsbekämpfung/-prävention	2012: umfangreiche Diskussion Massnahmen, Bericht als Grundlage für konsolidierte kant. Massnahmenplanung	umfassende Darstellung und Analyse von Massnahmen	ausführliche Beschreibung und Bewertung (erfolgreicher) Massnahmen	kein Aufgreifen von Massnahmen in statistischen Berichten (dafür politische Berichte vorgesehen)	Beschreibung von Gesetzesänderungen und Massnahmen im Bereich der Sozialhilfe	Feststellung, dass bisher keine Massnahmen zur Bekämpfung der Armut ergriffen wurden, solche aber in Aussicht stehen
<b>Armutsverständnis und Dimensionen der Armut</b>						
Armutsverständnis	Weites, multidimensionales Armutsverständnis; Verweis auf Definition EU-Rat 1984	Weites, multidimensionales Armutsverständnis, das Potenziale und Belastungen einbezieht	Enges, monetäres Armutsverständnis	Enges, monetäres Armutsverständnis, aber weites Verständnis von sozialer Ungleichheit	Grundsätzlich weites, multidimensionales Verständnis mit Hinweisen auf Schwierigkeiten	Grundsätzlich weites, multidimensionales Verständnis

Eckwert	Bern	Basel-Stadt	Waadt	Luzern	Aargau	Solothurn
	Sozialberichte 2008-2012	Armutsbericht 2010	Rapport Social 2011	Sozialbericht 2013	Sozialbericht 2012	Sozialbericht 2013
Armutskonzepte	Primär ressourcenbezogene Optik, tw. Bezug zu anderen Lebensbereiche	Capability-Ansatz als Kombination der Bereiche des Lebenslagen-Ansatzes mit übergeordneten strukturellen Gegebenheiten	Primär monetärer Ansatz	Lebenslagen-Ansatz für Identifikation der für Sozialberichterstattung relevanten Felder; Armutskapitel aber nur mit monetären Armutsindikatoren	Capability-Ansatz für Identifikation der für Sozialberichterstattung relevanten Felder; Armutskapitel aber nur mit monetären Armutsindikatoren	Lebenslagen-Ansatz, ergänzt mit Überlegungen aus Capability-Ansatz; Armutskapitel beschränkt Indikatoren zu monetärer und materieller Armut
<b>Armutsmessung und Datengrundlagen</b>						
Erfasste Lebensbereiche	vgl. Kapitel 4.3					
Datengrundlagen						
Persistenz von Armut, Subjektive Betroffenheit						
Wirkungsebenen						
<b>Darstellung und Bewertung von Massnahmen</b>						
Erfasste Massnahmen der Armutsbekämpfung/-prävention	Massnahmen der individuellen (Bildung, Kinderbetreuung, Beruf, Steuern) und kollektiven (Sozialleistungssystem) Existenzsicherung	Massnahmen in diversen Bereichen	Massnahmen auf Ebene Sozialleistungssystem und in Bereichen Berufsbildung, Familien, Arbeitslosigkeit, Verschuldung und Schwelleneffekte	kein Aufgreifen von Massnahmen	In Armutskapitel primär Massnahmen bzgl. Sozialhilfe	Feststellung, dass bisher keine Massnahmen zur Bekämpfung der Armut ergriffen wurden, solche aber in Aussicht
Verortung innerhalb Bericht	2012: Massnahmen bilden Berichtsschwerpunkt – Beschreibung und Würdigung bestehender Massnahmen – Disk./Priorisierung künftiger Massnahmen	– Ergriffene Massnahmen bei Beschreibung und Bewertung der Basler Armutspolitik – Ergriffene Massnahmen z.T. auch in Kapiteln zu Themenbereichen	Abschliessender Berichtsteil mit Erläuterung und Bewertung durchgeführter Reformen und Massnahmen		– Unterkapitel «Armutspolitik im Kanton Aargau» im Kapitel Armut – Erläuterung sozialpolitischer Handlungsbedarf im Fazit	Hinweise zu normativen Vorgaben und Fehlen von Massnahmen zur Bekämpfung der Armut Einleitung des Armutskapitels
Überprüfung Zielerreichung	2010: Aufzeigen Handlungsfelder 2012: anhand Reduktionsziel Bewertung bestehender und Ableitung künftiger Massnahmen	umfassende Bewertung der Basler Armutspolitik (Ist-Zustand, Massnahmen staatlicher und nicht-staatlicher Akteure, Handlungsbedarf)	keine Verknüpfung der Massnahmen mit übergeordneten Zielen		keine Bewertung der Massnahmen	noch keine Überprüfung der Zielerreichung, aber Benennung von Herausforderungen

Tabelle 10: Ausrichtung, Konzeption und Grundlagen der kantonalen Armutsberichterstattungen

#### 4.2.2 Berichterstattungsprozess

Mit Ausnahme des Berner Sozialberichts erscheinen die Berichterstattungen in unregelmässigen Abständen oder sie wurden bisher nur einmalig vorgelegt. Kernstück des Berichterstattungsprozesses bildet in allen Kantonen ein publizierter Bericht. In den beiden Kantonen mit einem eigenständigen Armutsbericht (BE, BS) wurden zur Legitimation und Abstützung der Resultate auch Austauschveranstaltungen durchgeführt und Fachleute aus diversen Bereichen sowie Armutsbetroffene einbezogen. In den Kantonen Bern, Aargau und Solothurn sind die Berichte direkt an die Steuerung gekoppelt, indem Behörden und Parlament darauf aufbauend Ziele und Massnahmen festlegen bzw. umsetzen sollen. Umfassende Steuerungskreisläufe sind jedoch (noch) nicht etabliert.<sup>57</sup> Im Kanton Luzern ist der Sozialbericht zwar nicht an die Steuerung gekoppelt. Der Bericht von 2006 wurde aber in der Folge als Grundlage für politische Entscheide genutzt.

Eckwert	Bern	Basel-Stadt	Waadt	Luzern	Aargau	Solothurn
	Sozialberichte 2008-2012	Armutsbericht 2010	Rapport Social 2011	Sozialbericht 2013	Sozialbericht 2012	Sozialbericht 2013
<b>Monitoring- bzw. Berichterstattungsprozess</b>						
Periodizität	zu Beginn zweijährlich, ab 2012 vierjährlich (1 x pro Legislatur)	einmalig	offen	unregelmässig (2006, 2013)	offen	bisher unregelmässig (2005, 2013), in Zukunft periodisch
Form der Berichterstattung	Berichte von 120-150 Seiten inkl. Anhänge, 2008/2010: 2. Band mit Interviews mit Betroffenen	Bericht von 300 Seiten inkl. Anhang	Bericht von 37 Seiten	Bericht von 350 Seiten, davon gut 30 Seiten direkt zu Armut (Kap. 4)	Bericht von 250 Seiten, davon gut 20 direkt zu Armut (Kap.15)	Bericht von 580 Seiten, davon gut 30 direkt zu Armut (Kap. 12)
Legitimation / Abstützung Resultate	3 Sozialgipfel	Workshops	<i>nicht bekannt</i>	LUSTAT Meeting 2013	Vier öffentliche Veranstaltungen	<i>nicht bekannt</i>
Einbezogene Akteure	Fach- und Betroffenenorganisationen, Politik, Verwaltung, Wissenschaft, Armutsbetroffene	Fachleute aus kantonaler Verwaltung und sozialen Organisationen, Armutsbetroffene	<i>nicht bekannt</i>	Fachleute aus Verwaltung und soz. Organisationen anlässlich LUSTAT Meeting	<i>nicht bekannt</i>	<i>nicht bekannt</i>
Koppelung mit Steuerung	Berichte als Grundlage für Planung und Umsetzung Massnahmen	nein, Initiative privater Trägerschaft	nein	nein, aber Grundlage für politische Entscheide	Sozialbericht als Grundlage für Sozialplanung (in Vorbereitung)	Sozialbericht als Grundlage für Sozialplanung (in Vorbereitung)

Tabelle 11: Prozess

<sup>57</sup> Im Kanton Bern umfasst der dritte Sozialbericht, der als Strategiebericht konzipiert ist, bereits die auf den beiden vorangehenden Berichten aufbauende Massnahmenplanung. Im Zuge der zur Umsetzung der Massnahmen noch nötigen Konkretisierungen sollten auch Indikatoren zur Überprüfung der Wirksamkeit der Massnahmen vorgelegt werden. Vgl. Regierungsrat des Kantons Bern (2012): S. 14. Inwiefern die Umsetzung der Massnahmen und die Zielerreichung mit einem Monitoring überprüft werden soll, wird im Bericht von 2012 nicht erläutert. In Aargau und Solothurn befindet sich die Sozialplanung, welche die zukünftigen Strategien und Massnahmen der kantonalen Sozialpolitik festlegt, in Vorbereitung. Die Sozialberichte dienen als Basis für die Sozialplanung.

### 4.3 Vertiefung der Konzepte, Themen, Indikatoren und Daten

#### 4.3.1 Abstützung auf theoretische Konzepte

Die kantonalen Berichte beruhen auf unterschiedlichen theoretischen Konzepten, wobei sich diese teilweise ausschliesslich auf Armut (BS, BE), teilweise auf die soziale Lage der Bevölkerung insgesamt (LU, AG, SO) beziehen. Der Bericht des Kantons Waadt enthält ausser der Erwähnung in einer Fussnote keine Erörterung von Armutskonzepten.

##### *Verwendete Konzepte*

Die theoretische Grundlage für den Basler Armuts- und den Aargauer Sozialbericht bildet der Capability-Ansatz. In beiden Berichten stehen die Handlungs- und Verwirklichungschancen der Individuen im Vordergrund.<sup>58</sup> Nur der Basler Bericht bezieht den Ansatz jedoch direkt auf Armut und versteht Armut als Mangel an Handlungschancen.

- Im Basler Armutsbericht dient der Capability-Ansatz dazu, Armut in einem umfassenden Sinn abzubilden und dabei auch Ursachen und Dynamiken von Armutssituationen zu berücksichtigen. Mit dem Capability-Ansatz werden dabei neben den verschiedenen Bereichen, die Armut ausmachen, auch übergeordnete strukturelle Gegebenheiten und damit die Rahmenbedingungen der Armut in die Analyse miteinbezogen. Angesichts der Schwierigkeiten der Definition und Messung eines weiten, multidimensionalen Armutsverständnisses<sup>59</sup> arbeitet der Bericht mit zwei Begriffen von Armut<sup>60</sup>: Armut wird zunächst finanziell verstanden und entsprechend mit einer Armutsquote gemessen. Anschliessend wird das Armutsverständnis um nicht-finanzielle Dimensionen erweitert, indem Potenziale und Belastungen von armutsbetroffenen Menschen beschrieben werden. Diese Potenziale und Belastungen treten gemäss der im Basler Bericht enthaltenen Auslegung des Capability-Ansatzes auf drei Ebenen in Erscheinung: persönliche Potenziale und Belastungen (Bildung, Gesundheit), Potenziale und Belastungen im sozialen Nahraum (Familie und Verwandtschaft, Freundeskreis, Bekannte und Nachbarschaft, Wohnen und Quartier) und Potenziale und Belastungen im weiteren Umfeld (Arbeitsmarkt, Migration).
- Im Aargauer Sozialbericht wird der Capability-Ansatz dazu verwendet, die soziale Lage eines Menschen umfassend zu erläutern. Er stellt sechs Felder in den Mittelpunkt, welche das persönliche Potenzial und damit die Handlungsspielräume der einzelnen Menschen besonders stark beeinflussen: Finanzen, Gesundheit, Bildung, Erwerbsbeteiligung, Wohnverhältnisse und soziale Beziehungen. Dieses Potenzial werde zudem vom sozialen Nahraum (Familie/Verwandte, Freunde, Nachbarschaft, Communities) und von strukturellen Rahmenbedingungen (Gesellschaft, Kultur, Politik, Wirtschaft) beeinflusst. Der Bericht erläutert für verschiedene Handlungsfelder, welche Einflüsse auf die Handlungs- und Verwirklichungschancen bestehen und wie sich die Lage aktuell präsentiert.<sup>61</sup> Im Zentrum des Berichts steht dabei die

<sup>58</sup> Departement Gesundheit und Soziales des Kantons Aargau (2012): S. 6f.; Dubach et al. (2010): S. 18ff.

<sup>59</sup> Eine Herausforderung eines multidimensionalen Armutsverständnisses liegt darin, dass bisher eine verbindliche Definition von Armut fehlt. So ist offen, ob der Mangel von Handlungs- und Verwirklichungschancen in einem oder in mehreren Bereichen gegeben sein muss und wie gross der Mangel sein muss, damit eine Person als arm gilt. Ein weiteres Problem besteht in der Verfügbarkeit von Statistiken, die detailliert Auskunft über Handlungs- und Verwirklichungschancen bzw. Lebenslagen geben. Vgl. Dubach et al. (2010): S. 21.

<sup>60</sup> Dubach et al. (2010): S. 22.

<sup>61</sup> Untersucht werden die Handlungsfelder «Kinder und Familien», «Jugendliche und junge Erwachsene», «Menschen im Alter», «Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit», «Gesundheit», «Wohnen und soziales Umfeld», «Armut» und «Migration».

Identifikation von Personen mit prekären sozialen Lagen resp. sozial benachteiligten Personen.<sup>62</sup> Armut nimmt jedoch als eigenständiger Begriff keinen zentralen Platz ein. Der Begriff bezieht sich auf ein Handlungsfeld und wird dabei auf seine finanzielle Dimension beschränkt, da nur so beurteilt werden könne, ob eine Person Anspruch auf staatliche Unterstützungsleistung hat.<sup>63</sup>

Der Luzerner und der Solothurner Sozialbericht stützen sich auf den Lebenslagen-Ansatz. Wie der Aargauer Bericht beschreiben auch sie die soziale Situation der Bevölkerung umfassend. Armut wird dabei in beiden Berichten als eine Lebensbedingung bzw. Lebens- und Problemlage neben anderen behandelt.

- Im sehr umfassenden Luzerner Sozialbericht hat «Wohlstand und Armut» dadurch einen relativ grossen Stellenwert, als dass sie als erste Lebensbedingung diskutiert wird. Dabei wird Armut ausschliesslich finanziell gefasst.<sup>64</sup> Weitere diskutierte Lebensbedingungen bilden «Bildung und Arbeit», «Wohnen und soziale Netze», «Gesundheit und Behinderung». Zudem werden die Lebenslagen einzelner Bevölkerungsgruppen beschrieben (Familien, Menschen im Alter, Menschen mit Migrationshintergrund).
- Im Solothurner Sozialbericht bildet Armut eine Lebens- und Problemlage neben «Jugend», «Integration und Migration», «Asyl», «Arbeitslosigkeit», «Sucht», «Behinderung», «Gewalt und Kriminalität», «Pflege» und «Alter». Innerhalb des Berichts wird sie an fünfter Stelle, zwischen Arbeitslosigkeit und Sucht, diskutiert. Armut wird dabei materiell gefasst und im Unterschied zu den übrigen kantonalen Berichten nicht ausschliesslich auf objektive finanzielle Kriterien beschränkt. Der Bericht berücksichtigt auch die materielle Entbehrung und enthält Angaben zur subjektiven Beurteilung der finanziellen Situation.<sup>65</sup> Die Einschränkung auf die materielle Dimension von Armut wird mit den vorhandenen Daten begründet.<sup>66</sup>

Eine vorwiegend ressourcenbezogene Optik nehmen die Berner Sozialberichte und der Waadtländer Bericht ein. In beiden Berichten steht die finanzielle Dimension der Armut im Vordergrund.

- Der in den Berner Sozialberichten verwendete Armutsbegriff erfasst, mit welchen finanziellen Mitteln die einzelnen Personen oder Haushalte ausgestattet sind. Eine prekäre finanzielle Lage wird als zentraler Hinweis für eine Armutssituation gedeutet.<sup>67</sup> Zusätzlich werden auch Determinanten (diverse soziodemographische und sozioökonomische Faktoren) und Folgen (Gesundheit, Vererbung, Bildungschancen, gesellschaftliche Ausgrenzung und Isolation) von Armut analysiert.<sup>68</sup>

<sup>62</sup> Stark eingeschränkt sind die Handlungs- und Verwirklichungschancen demnach insbesondere bei Menschen, die mit sehr knappen finanziellen Mitteln auskommen müssen, in ihrer physischen und psychischen Gesundheit erheblich eingeschränkt sind, ihre Existenz nicht mit Erwerbsarbeit sichern können oder unter prekären Bedingungen arbeiten, keinen nachobligatorischen Bildungsabschluss (Sekundarstufe II oder Tertiärstufe) haben, auf engem Wohnraum oder mit geringer Wohnqualität leben, und/oder sehr schwache soziale Netze haben oder durch Familie und Bekannte stark belastet sind. Departement Gesundheit und Soziales des Kantons Aargau (2012): S. 9.

<sup>63</sup> Departement Gesundheit und Soziales des Kantons Aargau (2012): S. 184.

<sup>64</sup> Dies wird damit begründet, dass es sich bei der materiellen Situation um die klassische Dimension der Ungleichheit handelt und «dass die finanzielle Situation sowohl einen Einfluss auf die objektiven Lebensbedingungen als auch auf die subjektive Beurteilung der Lebensqualität hat, (...)» Lustat (2013): S. 92.

<sup>65</sup> Zudem erfasst der Bericht die objektive monetäre Armut nicht ausschliesslich über das Einkommen, sondern auch über das finanzielle Auskommen (Zahlungsrückstände, Zahlungsbefehle und Pfändungen).

<sup>66</sup> Departement des Innern des Kantons Solothurn (2013): S. 261.

<sup>67</sup> Regierungsrat des Kantons Bern (2012): S. 6.

<sup>68</sup> Der erste Sozialbericht enthält je ein Kapitel zu Determinanten (Kapitel 3) und Folgen (Kapitel 4) der Armut. Vgl. Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (2008a).

- Der Waadtländer Sozialbericht fokussiert ebenfalls ausschliesslich auf finanzielle Aspekte, wobei auch ein Bezug zur Erwerbstätigkeit hergestellt wird. Erläutert werden zudem der ökonomische und sozio-demografische Kontext von Armut (v.a. Entwicklung des Arbeitsmarkts und der Familienformen) sowie Ursachen von Armut, wobei die Erwerbstätigkeit, die Arbeitsbedingungen und die Bildung berücksichtigt werden.<sup>69</sup>

Einen Bezug zu Konzepten der Armutsbeschreibung stellen dabei primär die Berner Berichte her. Konzeptionell liegt der Fokus der Berner Sozialberichte vor allem auf einem «Modell der Existenzsicherung», das die Verhinderung von Armut durch individuelle (Erwerbseinkommen, Familie und soziale Netze) und kollektive (Sozialversicherungen, Bedarfsleistungen) Existenzsicherung beschreibt.<sup>70</sup> Das Modell geht davon aus, dass die Existenzsicherung in der Schweiz primär in der Verantwortung der einzelnen Personen liegt. Wenn die eigenverantwortliche Sicherung der Existenz nicht gelingt, kommen subsidiär die verschiedenen Instrumente der kollektiven Existenzsicherung zum Tragen.

#### *Fazit zur theoretischen Abstützung*

Die heute existierenden kantonalen Berichterstattungen, die sich mit Armut auseinandersetzen, stützen in sehr unterschiedlicher Weise auf theoretische Armutskonzepte ab. Am weitesten geht der Basler Armutsbericht, der Armut als Mangel an Handlungschancen versteht und die Armutssituation im Kanton Basel-Stadt in Orientierung am Capability-Ansatz empirisch abbildet. In den Berichten der Kantone Aargau, Luzern und Solothurn werden der Lebenslagen- und der Capability-Ansatz zwar auch verwendet. Die Ansätze dienen aber einer umfassenden Beschreibung der sozialen Lage der Bevölkerung. Armut wird darin als eine Problem- oder Lebenslage neben anderen verstanden und – ähnlich wie in den Kantonen Bern und Waadt, die eine primär ressourcenorientierte Optik einnehmen – weitgehend auf ihre finanzielle bzw. materielle Dimension reduziert. Begründet wird diese Konzentration auf finanzielle Aspekte zum Teil auch mit Schwierigkeiten der Erhebung eines weiten, multidimensionalen Verständnisses von Armut. Einen eigenständigen konzeptionellen Ansatz wählt der Kanton Bern, der seinen Sozialberichten als einziger Kanton nicht primär ein Armutskonzept, sondern ein Modell zur Beschreibung der Funktionsweise der Existenzsicherung und damit ein Konzept zur Bekämpfung bzw. Prävention von Armut zugrunde legt.

### **4.3.2 Indikatoren und Datengrundlagen**

Im Zentrum der Darstellungen zu Armut in den kantonalen Berichten befinden sich meist mehrere Indikatoren zu monetärer Armut, häufig ergänzt um weitere Indikatoren zur wirtschaftlichen Situation der Haushalte. Teilweise werden auch Indikatoren zu anderen Lebensbereichen und -lagen (insb. Bildung, Gesundheit, Erwerbsarbeit, Wohnen, Familie, soziales Umfeld, Migration) ausgewiesen. Letztere werden jedoch in den Sozialberichten nicht in einen direkten Bezug zu Armut gestellt. In der überwiegenden Mehrheit werden Outcome-/Impact-Indikatoren präsentiert.<sup>71</sup> Dabei wird sowohl auf kantonale wie auch beim BFS oder bei anderen Bundesämtern vorhandene

<sup>69</sup> Département de la santé et de l'action sociale (2011): S.12 (Kapitel Armut, Unterkapitel «Facteurs de risques»).

<sup>70</sup> Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (2008a): S. 82.

<sup>71</sup> In den Sozialberichten der Kantone Solothurn und Waadt werden ergänzend auch Input- und Output-Indikatoren aufgeführt. Im Waadtländer Bericht werden die gesamtschweizerische Entwicklung der Kosten der Sozialleistungen, die Ausgaben des Kantons für zentrale Funktionen der kantonalen Bedarfsleistungen sowie die Kostenentwicklung des «Revenu d'insertion» aufgezeigt. Vgl. Département de la santé et de l'action sociale du canton de Vaud (2011): S. 17-22. Noch deutlich weiter geht der Solothurner Bericht. Zur materiellen Armut werden Indikatoren zu den personellen Ressourcen der Sozialhilfe, dem finanziellen Gesamtaufwand der

nationale Daten abgestützt. Abhängig von der Datengrundlage muss in einzelnen Berichten auf Aussagen für die kantonale Ebene verzichtet werden. In den schwerpunktmässig auf Armut fokussierten Berichten aus den Kantonen Bern und Basel-Stadt beruhen wesentliche Ausführungen auf Literatur und Interviews mit Armutsbetroffenen. Auf ein klar abgegrenztes, zur regelmässigen Erhebung und Beobachtung deklariertes Indikatorenset stützt sich bisher keine der Berichterstattungen. Der Bericht des Kantons Solothurn führt jedoch in einem Indikatorenverzeichnis im Anhang sämtliche ausgewiesenen Indikatoren unter Angabe der verwendeten Datengrundlagen auf. Bei den übrigen Kantonen bleibt vielfach unklar, welche Indikatoren zur Fortschreibung vorgesehen sind und welche einmalig erhoben werden.

### *Monetäre und materielle Armut*

Sämtliche analysierte kantonale Berichte bedienen sich gängiger monetärer Armutsmasse: Sie weisen die Armutsquote sowie – mit Ausnahme des Kantons Waadt – die Sozialhilfequote aus. Verschiedene Berichte enthalten auch weitere Indikatoren zur monetären Armut, so etwa die Armutsgefährdungsquote, die Armutsgefährdungslücke oder die verdeckte Armut (vgl. unten Tabelle 12). Etwas weitergehende Aussagen zu materieller Armut erlaubt der Sozialbericht des Kantons Solothurn. Er bezieht darüber hinaus auch die materielle Entbehrung und eine Selbstbeurteilung der finanziellen Situation der Haushalte mit ein. Allerdings stützt er sich dabei auf SILC-Daten, welche aufgrund der Grösse der Befragungsstichprobe<sup>72</sup> keine Aussagen für die kantonale Ebene, sondern nur für die Grossregion Espace Mittelland zulassen. Auch der Bericht des Kantons Luzerns weist zusätzlich die Zufriedenheit der Kantonsbewohner/innen mit der persönlichen finanziellen Situation aus.<sup>73</sup> Um die Dynamik resp. Persistenz der Armut zu erfassen, werden in den Armutsberichten Basel-Stadt und Bern die Dauer sowie die Austritte aus der Armutsgefährdung erfasst. In den Sozialberichten Aargau, Solothurn und Waadt wird die Dynamik über die Beendigung des Bezugs von Sozialhilfe resp. des «Revenu d'Insertion» gemessen. Neben den Indikatoren zur armutsbetroffenen Bevölkerung enthalten die Berichte zudem in der Regel auch Indikatoren zum Einkommen und zum Vermögen der Bevölkerung.<sup>74</sup> Letztere werden ebenso wie die Indikatoren zur Armut auch über die Zeit dargestellt und nach Untergruppen differenziert. Am häufigsten erfolgt eine Auswertung nach Altersgruppen. Auch Auswertungen nach Haushaltstyp und Nationalität sind verbreitet. Bei der Sozialhilfequote werden auch Differenzierungen nach Region, Geschlecht und Bildungsabschluss sowie nach Erwerbstätigkeit gemacht, wobei letzteres zumeist der Diskussion der Problematik der Working Poor dient.

---

Sozialhilfe, den mittleren Auszahlungsbeträgen nach Fallstruktur sowie zur Deckungsquote nach Fallstruktur in der Sozialhilfe präsentiert. Darüber hinaus werden auch zu sämtlichen übrigen dokumentierten Problem- und Lebenslagen mehrere Indikatoren zur strukturellen Versorgung und zu den kantonalen Versorgungsleistungen ausgewiesen. Vgl. Departement des Innern des Kantons Solothurn (2013): S. 271-280 sowie Indikatorenverzeichnis.

<sup>72</sup> Die Erhebung von SILC wird als telefonische Befragung bei rund 7'000 Haushalten mit ca. 17'000 Personen durchgeführt. Die SILC-Daten lassen Aussagen auf nationaler Ebene sowie auf Ebene der BFS-Grossregionen zu. Zudem sind Vergleiche der Schweiz mit anderen Ländern möglich (vgl. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/erhebungen/silc.html>).

<sup>73</sup> Lustat (2013): S. 93f.

<sup>74</sup> Im Aargauer und im Solothurner Sozialbericht befinden sich diese Angaben jedoch nicht im Kapitel zu Armut, sondern im Kapitel zu Einkommen und Vermögen.

	Bern	Basel-Stadt	Waadt	Luzern	Aargau	Solothurn
Monetäre bzw. materielle Armut	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Armutsquote</li> <li>– Armutsgefährdungsquote</li> <li>– Armutsgefährdungslücke</li> <li>– Anteil armer und armutsgefährdeter HH mit Alimenten</li> <li>– Eintritte /Austritte Armutsgefährdung</li> <li>– Dauer Armutsgefährdung</li> <li>– Sozialhilfequote</li> <li>– Unterstützungsquote</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Armutsquote</li> <li>– Sozialhilfequote</li> <li>– verdeckte Armut (Vergleich Armuts- und SH-Quote)</li> <li>– Austritte aus der Armut</li> <li>– Langzeitbetroffene</li> <li>– Einkommensverhältnisse 3 Jahre nach «Befund Armut»</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Armutsquote</li> <li>– Armutsgefährdungsquote</li> <li>– Working Poor-Quote</li> <li>– Anzahl Bezüger/innen Bedarfsleistungen</li> <li>– Anzahl, Profil und Einkommenssituation Bezüger/innen Revenu d' Insertion (RI)</li> <li>– Dauer RI-Bezug und Gründe für Bezugsende</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Armutsquote</li> <li>– Sozialhilfequote</li> <li>– Armutsquote vor/nach Transfer</li> <li>– Profil SH-Beziehende</li> <li>– Zufriedenheit mit persönlicher finanzieller Situation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Armutsquote</li> <li>– Sozialhilfequote</li> <li>– Unterstützungsquote</li> <li>– Profil SH-Beziehende</li> <li>– Beendigungsgründe SH</li> <li>– Dauer SH-Bezug</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Armuts- und Armutsgefährdungsquote</li> <li>– Selbstbeurteilung finanz. Situation HH</li> <li>– Materielle Entbehrung</li> <li>– Zahlungsrückstände</li> <li>– Anzahl Zahlungsbefehle u. Pfändungen</li> <li>– Leistungen und Deckungsquote SH</li> <li>– Beendigungsgründe SH</li> <li>– Leistungen, Anzahl und Profil Bezüger/innen IPV</li> <li>– Anzahl und Profil Bezüger/innen ALBV und SH</li> <li>– Sozialhilfequote</li> <li>– Unterstützungsquote</li> </ul>
Wirtschaftliche Situation	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Medianeinkommen HH</li> <li>– Zusammensetzung HH-Einkommen</li> <li>– Entwicklung Transfereinkommen</li> <li>– Bezugsquoten Leistungen ALV und erste Säule</li> <li>– Einkommensverteilung</li> <li>– Verteilung Reinvermögen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Einkommensquellen</li> <li>– Zusammensetzung HH-Einkommen</li> <li>– Verteilung privates Vermögen (Brutto- resp. Reinvermögen)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Einkommensverteilung</li> <li>– Vermögensverteilung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Zusammensetzung Einkommen</li> <li>– Mittleres Einkommen</li> <li>– Verteilung verfügbares Äquivalenzeinkommen</li> <li>– Verteilung des Reinvermögens</li> <li>– Mittlere Verschuldung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Zusammensetzung HH-Einkommen</li> <li>– HH-Einkommen und verfügbares Äquivalenzeinkommen</li> <li>– Vermögen (Brutto- und Reinvermögen)</li> <li>– Vermögensverteilung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Äquivalenzeinkommen</li> <li>– Steuerbares und reines Einkommen</li> <li>– Steuerbares Vermögen</li> </ul>
Datengrundlagen	kant. Steuerdaten, SHS	kant. Steuerdaten ergänzt durch Daten ZAS	Literatur, Angaben kant. Statistikamt	LUSTAT-FinSit (inkl. kant. Steuerdaten), SHS, kant. Einwohnerbefragung	kant. Steuerdaten, SHS	kant. Steuerdaten, SILC, SGB, BETRKONK, SHS, K-IPV, ALBV
Bemerkungen	Auswertungen von Sozialhilfe- und Unterstützungsquote zwecks Aussagen zu Determinanten der Armut (2008) und Beschreibung der indiv. Existenzsicherung		Armutsquoten beziehen sich auf nationale Ebene und stammen aus Literatur			Indikatoren zu Äquivalenzeinkommen, Armuts- und Armutsgefährdungsquote sowie finanz. Auskommen grösstenteils nur für Espace Mittelland

Tabelle 12: Wichtigste Indikatoren zu monetärer Armut und zur wirtschaftlichen Situation inkl. Datengrundlagen

Zentrale Datengrundlage für die Indikatoren zur monetären Armut sowie zur wirtschaftlichen Situation sind in vier der sechs Berichte kantonale Steuerdaten, die teilweise aufwändig aufbereitet wurden. Noch einen Schritt weiter geht der Kanton Luzern, welcher die Steuerdaten mit weiteren Administrativdaten kombiniert hat. Dadurch können sämtliche bedarfsabhängigen Leistungen berücksichtigt und die realen Haushalte sowie quellensteuerpflichtige Personen erfasst werden.<sup>75</sup> Neben den Steuerdaten nutzen die meisten Kantone die Sozialhilfestatistik, die vom BFS für die gesamte Schweiz einheitlich erhoben wird. Vereinzelt werden weitere Grundlagen wie die SILC-Befragungsdaten, die Betriebs- und Konkursstatistik des BFS oder Administrativdaten zu den kantonalen Bedarfsleistungen verwendet. Im Basler Armutsbericht sowie in den ersten beiden Berner Sozialberichten wurden die monetäre resp. materielle Armut und deren Bedeutung für die Betroffenen zusätzlich mittels Interviews mit Armutsbetroffenen erfasst.<sup>76</sup>

Zu berücksichtigen ist, dass die in den Berichten zur monetären Armut verwendeten Indikatoren nur bedingt vergleichbar sind (vgl. Tabelle 13). So basiert die Armutsquote in den Berichten der Kantone Aargau und Bern auf einer relativen Armutsgrenze. In den Kantonen Basel-Stadt und Luzern basiert sie auf einer absoluten Grenze. Hinzu kommt, dass das Haushaltseinkommen, das als Grundlage für die Berechnung der Armutsquote verwendet wird, in den einzelnen Kantonen unterschiedlich bestimmt wird. Unterschiede zeigen sich zum einen insbesondere hinsichtlich des Einbezugs von Bedarfsleistungen bei der Bestimmung des für die Armutsquote relevanten Einkommens.<sup>77</sup> Zum andern wird in den Kantonen Waadt und Solothurn mit SILC-Daten gearbeitet, welche keine Aussagen auf kantonaler Ebene zulassen.<sup>78</sup>

Kanton	Armutsquote	Haushaltseinkommen
Bern	Relative Armutsgrenze: 50% resp. 60% des Medianeinkommens plus 5% Vermögensverzehr Zudem gelten HH mit einem Reinvermögen von mehr als 150 000 Fr. (Ehepaare) oder 120 000 Fr. (übrige HH) nicht als arm/ armutsgefährdet	Einkommen vor Bezug Bedarfsleistungen; Berücksichtigte Komponenten: Erwerbseinkommen, Renteneinkommen, Erwerbsersatzleistungen (ALV, Taggelder, Mutterschaft etc.), Alimente, Einkommen aus Liegenschaften, Wertschriften, Erbgemeinschaften, Mieteigentum
Basel-Stadt	Absolute Armutsgrenze (kantonale Armutsgrenzen BFS), gemäss SKOS-Richtlinien inkl. grosser Teil Vermögen (ohne Vermögensfreibetrag)	Einkommen vor Bezug Sozialhilfe; Berücksichtigte Komponenten: Erwerbseinkommen, Renteneinkommen (AHV, IV, PK, private Versicherungen), Erwerbsersatzleistungen, Alimente, Einkommen aus Liegenschaften, Wertschriften, Hilflosenentschädigungen, EL zu AHV/IV, Prämienverbilligungen (Anspruch). Nur Dossierträger/innen ab 25 Jahren
Waadt	Absolute Armutsgrenze nach SKOS-Richtlinien Relative Armutsgrenze: 50% resp. 60% des Medianeinkommens	Einkommen nach Bezug Bedarfsleistungen basierend auf SILC-Daten Berücksichtigte Komponenten: Erwerbseinkommen, Einkommen von Kindern unter 16 Jahren, Erwerbsersatzleistungen (ALV, Krankentaggelder), Renteneinkommen (AHV, IV, PK, 3. Säule), bedarfsabhängige Leistungen (SH, IPV, Wohnbeihilfen, Alimentenbevorschussung, Ausbildungsstipendien), regelmässige Transfereinkommen

<sup>75</sup> Solche präzisen Daten wurden durch die Einführung der neuen Sozialversicherungsnummer sowie ein harmonisiertes Einwohner- und Gebäuderegister ermöglicht. Vgl. Lustat (2013): S. 95.

<sup>76</sup> Thematisiert werden dabei im Basler Bericht in erster Linie Erfahrungen und Strategien eines Lebens mit wenig Geld sowie Gründe für die verdeckte Armut, d.h. für den Verzicht auf den Bezug von bedarfsabhängigen Leistungen (v.a. Sozialhilfe). Zudem werden anhand der bestehenden Literatur Gründe für die verdeckte Armut erläutert. Vgl. Dubach et al. (2010): S. 67f. sowie S. 69-74.

<sup>77</sup> Im Basler Bericht wurde ein Teil der bedarfsabhängigen Sozialleistungen berücksichtigt, indem Daten der Zentralen Ausgleichsstelle einbezogen wurden und indem der Anspruch der Haushalte auf Verbilligung der Krankenkassenprämien berücksichtigt wurde, unabhängig davon, ob diese tatsächlich bezogen wurde. Vgl. Dubach et al. (2010): S. 53. Im Luzerner Bericht wurden sämtliche bedarfsabhängigen Leistungen berücksichtigt. Vgl. Lustat (2013): S. 95.

<sup>78</sup> Bei der SILC wird das Haushaltseinkommen mit detaillierten Fragen zu einzelnen Komponenten erhoben, wobei auch Bedarfsleistungen inkl. Sozialhilfe erfasst werden. Die Angaben werden mit ZAS-Daten überprüft und bei Bedarf ergänzt.

Kanton	Armutsquote	Haushaltseinkommen
		von anderen Haushalten, Vergütungen übriger Institutionen, Familienzulagen (Kinder- und Ausbildungszulagen), Einkommen aus der Vermietung von Immobilien, Zinserträge und Dividenden
Luzern	Absolute Armutsgrenze gemäss SKOS-Richtlinien, vor und nach Transfer	Einkommen nach Bezug Bedarfsleistungen; Berücksichtigte Komponenten: Erwerbseinkommen, Einkünfte aus Sozial- und anderen Versicherungen, Unterhaltsbeiträge, Vermögens- und Liegenschaftserträge, Transfers aus bedarfsabhängigen Sozialleistungen
Aargau	Relative Armutsgrenze: 50% resp. 60% des Medianeinkommens plus 5% Vermögensverzehr	Einkommen vor Bezug Bedarfsleistungen; keine Erläuterung der berücksichtigten Komponenten (ausser, dass Einkommen, Alimenten und Alimentenbevorschussung berücksichtigt sind). Nur Dossierträger/innen ab 26 Jahren
Solothurn	Absolute Armutsgrenze nach SKOS-Richtlinien Relative Armutsgrenze: 50% resp. 60% des Medianeinkommens	Einkommen nach Bezug Bedarfsleistungen basierend auf SILC-Daten <sup>79</sup> Berücksichtigte Komponenten: vgl. VD

Tabelle 13: Bestimmung der Armutsquote

Diskutiert werden in den kantonalen Berichten auch die Vor- und Nachteile der wichtigsten für die Erhebung der Armutsquote und weiterer Indikatoren zur wirtschaftlichen Situation verwendeten Datengrundlagen:

- *Steuerdaten*: Vorteile von Steuerdaten werden dahingehend erkannt, dass sie den grössten Teil der Haushalte und neben dem Einkommen auch das Vermögen erfassen. Zudem sind die Daten genauer als Befragungsdaten. Als Nachteil gilt, dass die Daten nicht für die Erfassung der Armut erhoben wurden, sondern der Steuerlogik folgen. Erhebungseinheit ist das Steuersubjekt und nicht der Haushalt, weshalb bspw. Paare im Konkubinat nicht identifiziert werden können. Nicht erfasst werden zudem bedarfsabhängige Sozialleistungen sowie private Unterhalts- und Unterstützungszahlungen (mit Ausnahme von Alimenten) sowie einzelne Vermögenskomponenten (v.a. Pensionsansprüche)<sup>80</sup>. Auch zu gewissen Personengruppen, z.B. Ausländer/innen, die quellenbesteuert sind, Wochenaufenthalter/innen oder – mit Blick auf die Armut relevant – Sans-Papiers, sind keine Angaben möglich. Schliesslich sind Steuerdaten oft nur mit einer zeitlichen Verzögerung verfügbar und für die Verwendung im Rahmen der Armutsmessung aufwändig aufzubereiten.<sup>81</sup>
- *SILC-Daten*: Die SILC-Daten bilden Haushalte realitätsnäher ab als Steuerdaten. Auch erlauben sie eine weitergehende Erfassung von Einkommen, indem zahlreiche Komponenten abgefragt werden. Entsprechende Angaben aus der Befragung werden, soweit möglich, mit Registerdaten abgeglichen. Auch können die subjektive Wahrnehmung von Armut sowie Aspekte der materiellen Entbehrung erfasst werden. Ein grosser Nachteil der SILC-Daten ist, dass keine Aussagen auf kantonaler Ebene möglich sind. Die per telefonischer Befragung gewonnenen Angaben zur Gesamtbevölkerung beruhen zudem auf einer zahlenmässig begrenzten

<sup>79</sup> Der Solothurner Bericht weist das Einkommen auch basierend auf Steuerdaten aus. Dieses wird aber nicht für die Berechnung der Armutsquote verwendet. Die Armutsquote wird zudem auch auf Basis von Daten der SGB berechnet.

<sup>80</sup> Vgl. BFS (2014d): S. 50.

<sup>81</sup> Vgl. Departement Gesundheit und Soziales, Kanton Aargau (2012): S. 26f.; Dubach et al. (2010): S. 35ff.; Regierungsrat des Kantons Bern (2012): S. 22, Stadtrat Stadt Zürich (2013): S. 3f..

Stichprobe. Dabei sind auch Verzerrungen im Hinblick auf die Teilnahme- und Antwortbereitschaft von armutsbetroffenen Bevölkerungsgruppen zu gewärtigen (Non-Response-Probleme).<sup>82</sup> Ebenso ist zu berücksichtigen, dass zur gesamten Bevölkerung ausgewiesene Angaben auf Hochrechnungen beruhen.<sup>83</sup>

Die Sozialhilfestatistik, auf die in den meisten Berichterstattungen ebenfalls abgestützt wird, bildet die bekämpfte Armut ab. Aussagen sind lediglich zu Personengruppen möglich, die ihren Sozialhilfeanspruch auch geltend machen.

#### *Weitere Lebensbereiche bzw. Potenziale*

In allen kantonalen Berichten werden in unterschiedlichem Ausmass auch weitere Lebensbereiche bzw. Potenziale berücksichtigt und Indikatoren dazu präsentiert. Allerdings werden diese weiteren Lebensbereiche bzw. Potenziale nur in den ausführlich mit Armut befassten Berichten der Kantone Basel-Stadt und Bern direkt in Bezug zu Armut gesetzt. In den Sozialberichten der Kantone Waadt, Luzern, Aargau und Solothurn finden sich Angaben dazu zumeist in anderweitigen Berichtsteilen.

Tabelle 14 bietet einen Überblick über die Lebensbereiche bzw. Potenziale, zu denen sich in den kantonalen Sozialberichten Angaben finden.<sup>84</sup> Es zeigt sich, dass eine beachtliche Anzahl von Indikatoren verwendet wird. Die meisten Indikatoren werden vom BFS erhoben. Ebenfalls eine wichtige Rolle spielen Daten des BSV (v.a. AHV-/IV-/EL-Statistik), des seco (Arbeitsmarktstatistik), vereinzelt anderer Bundesämter sowie bereichsspezifische kantonale Daten. Die national verfügbaren Datengrundlagen erlauben nicht immer Auswertungen auf Kantonsebene.<sup>85</sup>

<sup>82</sup> 33% der Haushalte, die für die erste Befragungsrunde der SILC kontaktiert werden, nehmen nicht an der Befragung teil. Vgl. BFS (2014e): S. 29. Dabei besteht die Gefahr, dass besonders Personen resp. Haushalte mit tiefem Einkommen weniger oft an der Befragung teilnehmen: «La probabilité de répondre n'est pas indépendante des caractéristiques des ménages ou des individus. Il y a aussi un risque important qu'elle ne soit pas non plus indépendante des variables d'intérêt (revenu, risque de pauvreté). Il s'agit donc d'une non-réponse non-ignorable qu'il est important de modéliser au mieux afin de minimiser le biais qu'elle induit.» BFS (2014e): S.10. Gerade auch bzgl. Angaben zur wirtschaftlichen Situation wird zudem bei einzelnen Items auf Angaben verzichtet. So liegt die Item-Non-Response im Bereich Vermögen relativ hoch. Vgl. BFS (2014d): S. 39.

<sup>83</sup> Dies gilt neben der SILC auch für andere Datengrundlagen, die auf Befragungen basieren, insbesondere für die SAKE und die SGB. Allerdings werden in letzteren beiden Erhebungen mehr Personen befragt. Für die SILC werden pro Jahr 7'000 Haushalte mit 17'000 Personen befragt, für die SAKE 126'000 Personen. Für die SGB wurden 2012 21'500 Personen befragt. Vgl. Steckbriefe BFS sowie BFS (2013e).

<sup>84</sup> Die Bezeichnungen der Lebensbereiche/Potenziale entsprechen nicht immer jenen in den Berichten. Gewisse armutsrelevante Aspekte mit den dazugehörigen Kennzahlen werden zudem je nach Bericht unterschiedlich zugeordnet.

<sup>85</sup> Daten, die Aussagen auf Ebene der Kantone ermöglichen, liegen vor allem zur Erwerbstätigkeit (Strukturerhebung, Lohnstrukturerhebung, seco Arbeitsmarktstatistik, teilweise auch SAKE), zur Migration (STATPOP, PETRA, Asylstatistik) und zu Wohnen (Strukturerhebung, Leerwohnungszählung) vor.

Bereich/Potenzial	Armutsrelevante Aspekte	Datengrundlage	Kantone
Bildung	Bildungsabschluss, Nutzung Brückenangebote, Beschäftigungsaussicht nach Abschluss, Übergang in Berufsbildung	BFS Strukturhebung, BFS Statistik Lernende sowie berufliche Grundbildung, Pisa-Daten, kant. Daten, Literatur	AG, LU
Erwerbstätigkeit (inkl. Arbeitslosigkeit)	Atypischer Beschäftigungsformen, Arbeitslosigkeit, Auswirkungen Bildungsabschluss, Lohn, Working Poor	BFS Lohnstrukturhebung, BFS Strukturhebung, SAKE, seco Arbeitsmarktstatistik, SHS, kant. Daten, Literatur	AG, LU, SO, VD
Wohnen	Wohnungsbelegung, Wohnkosten, Wohnqualität, Wohnungslosigkeit	BFS Strukturhebung, BFS Leerwohnungszählung, BFS Gebäude- und Wohnungsstatistik, SHS, SGB, kant. Einwohnerbefragung, kant. Benutzerstatistik, Statistik Wüest & Partner, kant. Statistik Wohnungsbestand, weitere Statistiken, Literatur	AG, LU
Soziales Umfeld, soziale Beziehungen	Kontakte, Einsamkeitsgefühle, Freiwilligenarbeit, Teilnahme an Anlässen	BFS Strukturhebung, Bevölkerungsbefragung Stadt LU, SGB, SAKE, Literatur	AG, LU
Gesundheit, Behinderung, Sucht	Subjektives Gesundheitsempfinden, Betroffenheit von körperlichen und chronischen Gesundheitsproblemen, berufliche Integration von Behinderten, IV-Rentner/innen, Suchtverhalten	SGB, SAKE, kant. Fachstelle Sucht, BSV IV-Statistik, BSV EL-Statistik, SOMED	AG, LU, SO
Migration, Integration, Asyl	Ausländische Wohnbevölkerung, div. Aspekte bei Ausländer/innen (finanz. Situation, Bildung, Gesundheit, Zufriedenheit mit Freizeit, etc.), Anzahl Asylsuchender und bewilligter Asylgesuche	BFS ESPOP/STATPOP, BFS PETRA, BFS Statistik der Lernenden, BFS Strukturhebung, SAKE, seco Arbeitsmarktstatistik, SHS, kant. Steuerdaten, Zentrales Migrationsinformationssystem (kantonal), BFM Asylstatistik, Sekundärdaten	AG, LU, SO
Kinder und Familien	Erwerbsbeteiligung Mütter, familienergänzende Betreuung, Kinder mit sozialen Beeinträchtigungen/Kinderschutz, häusliche Gewalt	SAKE, kant. Fachstelle Kinder und Familien, kant. Statistik Sonderschulung, Heime und Werkstätten, KOKES, kant. Kriminalstatistik, kant. Anlaufstelle gegen häusliche Gewalt	AG, LU, VD
Jugendliche und junge Erwachsene	Übergang obligatorische Schule / Berufsbildung, CM BB, Stipendien, Beistandschaften, Jugendgewalt, Jugendarbeitslosigkeit	kant. Statistik, BFS Stipendienstatistik, kant. Statistik Vormundschaftspflege, BFS Jugendstrafurteilsstatistik, seco Arbeitsmarktstatistik, Studie/Bericht, Literatur	AG, SO
Alter, Pflege	Erwerbstätigkeit bei Übergang und im Rentenalter, finanz. Situation von Rentner-HH, Ergänzungsleistungen und Sozialhilfebezug im Alter, Ambulante Pflege, zeitl. Entw. der Zahl Pflegebedürftiger	kant. Steuerstatistik, SAKE, SGB, BSV/IV-Statistik, BSV Statistik der EL zu AHV/IV, BFS Schweiz. Spitex-Statistik	AG, LU, SO

Tabelle 14: Weitere Lebensbereiche bzw. Potenziale in den kantonalen Sozialberichten

In den schwerpunktmässig auf Armut bezogenen Berichten aus den Kantonen Bern und Basel-Stadt hingegen wird neben statistischen Kennzahlen in grösserem Umfang auch auf andere Grundlagen abgestützt. Tabelle 15 veranschaulicht für den Basler Armutsbericht, dass nicht für alle erfassten Potenziale Indikatoren zugrunde gelegt sind und dass Indikatoren zudem oft nur einzelne Aspekte abdecken. Im Hinblick auf ein umfassendes Bild von Armut wird für alle Potenziale zu einem wesentlichen Teil auch auf Literatur und Interviews mit Armutsbetroffenen abgestellt.

Potenzial	Datengrundlagen	Aufbereitete Indikatoren
Bildung	Auswertungen SHS, Literatur, Sekundärdaten (Angaben kant. Statistikamt und seco), Interviews Armutsbetroffene	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ausbildungslose SH-Beziehende</li> <li>– Anschlusslösungen Schulabgänger/innen</li> <li>– Ausländeranteile Sekundarstufe II nach Ausbildungsangebot</li> <li>– Jugendarbeitslosenquote</li> <li>– Teilnahme Weiterbildungskurse</li> </ul>
Gesundheit	Sekundärdaten (Angaben kant. Statistikamt), Auswertungen SGB, Interviews Armutsbetroffene	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Personen mit schlecht wahrgenommener Gesundheit</li> <li>– Personen mit mässiger Gesundheit nach Einkommen</li> </ul>
Familie und Verwandtschaft	Interviews Armutsbetroffene, Literatur	---
Freundeskreis, Bekannte und Nachbarschaft	Interviews Armutsbetroffene	---
Wohnen und Quartier	Literatur, Interviews Armutsbetroffene, Sekundärdaten (Angabe kant. Statistikamt)	– Wohnzufriedenheit
Arbeitsmarkt	Sekundärdaten (Angaben BFS und kant. Statistikamt), Interviews Armutsbetroffene	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Beschäftigte nach Betriebszweig</li> <li>– Erwerbstätige SH-Beziehende nach Anstellungsverhältnissen und Erwerbssituation</li> </ul>
Migration	Interviews Armutsbetroffene, Sekundärdaten (Angabe BFS)	– Ausländeranteile in Städten

Tabelle 15: Datengrundlagen und Indikatoren im Armutsbericht zum Kanton Basel-Stadt

Ähnliches gilt auch für die Berner Sozialberichte: Armut in Bezug auf Erwerbstätigkeit, Bildung, Migration, Familien und soziale Netze sowie Gesundheit wird darin fast ausschliesslich anhand von Literatur erörtert. Gestützt werden diese Erörterungen teilweise durch Analysen des Profils der Sozialhilfebeziehenden.

#### *Fazit zu Indikatoren und Datengrundlagen*

Die kantonalen Berichterstattungen basieren zur Hauptsache auf Outcome-/Impact-Indikatoren. Im Zentrum steht in sämtlichen Berichterstattungen die Beschreibung monetärer Armut. Neben der Armuts- und der Sozialhilfequote wird dazu in der Regel auf weitere Indikatoren abgestützt, welche insbesondere die Dynamik der Armut, den Sozialleistungsbezug oder die Verschuldung, teilweise auch die subjektive Betroffenheit erfassen. Ebenso bilden Indikatoren zum Einkommen und zum Vermögen Bestandteil der Berichterstattungen. Aussagen für die kantonale Ebene finden sich dabei nur in den Berichten derjenigen Kantone, die kantonale Steuerdaten für die Berichterstattung nutzbar gemacht haben. Zu weiteren Lebensbereichen wie Erwerbsarbeit, Gesundheit, Wohnen, Familie, soziale Kontakte, Bildung und Herkunft werden ebenfalls zahlreiche Indikatoren präsentiert, häufig jedoch nicht in direktem Bezug zu Armut. Als Datengrundlagen stehen dabei Daten des BFS, des BSV und des seco im Vordergrund, die vor allem zu Erwerbstätigkeit, Migration sowie in beschränkterem Ausmass auch zu Wohnen, Bildung und Gesundheit Aussagen auf kantonaler Ebene zulassen. Die Berichte nutzen zudem verschiedene kantonal erhobene Daten, vor allem zu den Lebensphasen, aber auch zu Bildung, Gesundheit sowie vereinzelt zu Wohnen. In den beiden Berichten mit weitgehender Auseinandersetzung mit Armut basiert die Darstellung der weiteren Lebensbereiche zu wesentlichen Teilen auf Literatur und Interviews mit Armutsbetroffenen.

#### 4.4    Folgerungen im Hinblick auf ein nationales Armutsmonitoring

Sechs Kantone kennen heute eine Berichterstattung zu Armut, die über die Darstellung von Sozialtransfers und die jeweiligen BezügerInnen hinausgeht. Für die meisten dieser Kantone ergibt sich dabei insbesondere ein detailliertes Bild monetärer Armut sowie weiterer Aspekte der wirtschaftlichen Situation der Haushalte. Teilweise finden sich darüber hinaus auch Informationen zu zusätzlichen Lebensbereichen, wobei diese Angaben vor allem in denjenigen Kantonen, in welchen die Armutsberichterstattung Teil eines breit angelegten Sozialberichts bildet, zumeist nicht direkt in Bezug zu Armut gesetzt sind. Das insgesamt vollständigste und kohärenteste Bild zu Armut in Orientierung an einem weiten Armutsverständnis ermöglicht der Basler Armutsbericht, der die Armutssituation anhand des Capability-Ansatzes umfassend diskutiert.

Die existierenden Berichterstattungen zu Armut in den Kantonen unterscheiden sich insgesamt stark. Gerade auch die Auswahl, Definition und Erhebung von Indikatoren zur Armutssituation in den Kantonen variieren erheblich. Dies zeigt sich bereits an der Armutsquote, einem der wenigen Indikatoren, der in allen Berichten Aufnahme gefunden hat. Diese zentrale Kenngrösse zur monetären Armut ist zwischen den Kantonen nur begrenzt vergleichbar, da zu ihrer Bestimmung auf unterschiedliche Datengrundlagen und Definitionen zurückgegriffen wird. Auch zu weiteren Lebensbereichen und/oder Lebensphasen, die generell sehr uneinheitlich behandelt sind, werden abweichende Indikatoren präsentiert. Massnahmen zur Armutsbekämpfung und -prävention werden in der Mehrheit der Berichterstattungen nicht systematisch erfasst.

Die Möglichkeiten der Nutzung der bestehenden kantonalen Berichterstattungen innerhalb eines gesamtschweizerischen Armutsmonitorings sind begrenzt. Da bisher nur wenige Kantone eine Berichterstattung zu Armut haben, die Konzeption und die Ergebnisse nur bedingt vergleichbar sind sowie auch die Fortschreibung der Berichterstattungen zum Teil fraglich ist, sind die kantonalen Berichte als Basis für eine kontinuierliche und systematische Beobachtung der Armut im Rahmen eines schweizweiten Monitorings – zumindest vorläufig – lediglich ansatzweise geeignet. Die Berichte liefern jedoch wichtige Hinweise, wie die theoretischen Armutskonzepte umgesetzt werden können und welche Datengrundlagen dabei allenfalls für ein nationales Monitoring nutzbar gemacht werden können. Deutlich sichtbar werden in den kantonalen Berichterstattungen auch die Schwierigkeiten einer Operationalisierung multidimensionaler Armutskonzepte sowie die Grenzen verfügbarer Datengrundlagen. Zugleich zeigen die Berichte Ansätze aber auch auf, wie mit diesen bekannten Herausforderungen der Armutsberichterstattung pragmatisch umgegangen werden kann.



## 5 Berichterstattungs- und Monitoring-Modelle im Ausland

Armutsberichterstattungen auf nationaler Ebene existieren mittlerweile in vielen europäischen Ländern. Verbreitet sind Berichterstattungen und Monitorings zu Armut insbesondere in den west- und nordeuropäischen EU-Mitgliedstaaten. So verfügen etwa Irland, Grossbritannien, Schweden, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Belgien, die Niederlande und Italien über staatliche bzw. regierungsamtliche Ansätze der Armutsbeobachtung oder -berichterstattung. Auch in Norwegen gibt die Regierung jährlich einen Bericht zur Armutsentwicklung heraus. Für die EU-Mitgliedstaaten werden zudem von Eurostat Indikatoren zur Lebensqualität (How is Life) veröffentlicht.<sup>86</sup> In den Vereinigten Staaten von Amerika stellen mehrere Behörden und Institutionen Informationen zur Armutsthematik bereit. In Kanada hingegen beschränkt sich die Armutsberichterstattung bisher vorwiegend auf die Provinz- und Gemeindeebene.

### 5.1 Ausgewählte ausländische Armutsberichterstattungen

Einer näheren Analyse unterzogen werden Armutsberichterstattungen/-monitorings aus Deutschland, Frankreich, Grossbritannien und Dänemark. Für die Wahl von Monitorings aus diesen vier Ländern entscheidend war ihre Herkunft aus unterschiedlichen europäischen Regionen.<sup>87</sup> Lagen für eine Region mehrere Länder mit Monitoring- oder Berichterstattungsansätzen im Bereich Armut vor, wurden Länder, die dem BSV aus Fachkreisen empfohlen worden waren<sup>88</sup>, sowie Länder mit besonderer politischer Bedeutsamkeit für die Schweiz prioritär berücksichtigt.

Besonderes Augenmerk gilt insbesondere den staatlichen bzw. regierungsamtlichen Monitoring- und Berichterstattungsansätzen zur Armut in diesen Ländern, namentlich folgenden Berichterstattungen:

- *Deutschland*: Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung
- *Frankreich*: Rapport de l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale
- *Grossbritannien*: «Households Below Average Income»-Berichte des Departments for Work and Pension
- *Dänemark*: Bericht «Familiernes økonomi, fordeling, fattigdom og incitament» der dänischen Regierung

Dass primär staatliche Ansätze betrachtet wurden, begründet sich damit, dass von diesen am ehesten ein Vorbildcharakter bzw. mögliches Lernen im Hinblick auf ein Armutsmonitoring für die Schweiz erwartet wurde. In Grossbritannien existiert neben der «Households Below Average In-

---

<sup>86</sup> Diese Indikatoren basieren auf dem Lebenslagen-Ansatz und erfassen 8+1 Dimensionen: objektive Faktoren und subjektive Wahrnehmung von materiellen Lebensbedingungen, von produktiver oder Haupttätigkeit, von Gesundheit, Bildung, Freizeit und sozialen Interaktionen, wirtschaftlicher und physischer Sicherheit, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechten, natürlicher Umgebung und Wohnumfeld. Die Dimension (+1) misst die Wahrnehmung des allg. Lebensgefühls (vgl. <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/5181314/3-19032014-CP-DE.PDF>; 18.3.2015).

<sup>87</sup> Von einem Einbezug eines nordamerikanischen Monitoring-Modells wurde abgesehen, da sich die dortigen Berichterstattungsansätze im Zuge einer ersten Prüfung als wenig interessant herausstellten (USA) bzw. auf Ebene des Bundesstaats kaum entwickelt waren (Kanada).

<sup>88</sup> Deutschland, Grossbritannien und Dänemark wurden dem BSV aus Fachkreisen als Länder mit besonders interessanten Ansätzen zu einer vertieften Betrachtung empfohlen.

come»-Bericht-erstattung auf nationaler Ebene zusätzlich ein bedeutendes Armutsmonitoring einer Stiftung. Dazu werden im Rahmen der nachfolgenden Analysen einige ergänzende Hinweise geliefert.

Die Verankerung und Organisation der für die weitere Analyse ausgewählten Armutsberichterstattungen lässt sich wie folgt im Überblick darstellen:

Eckwert	Deutschland	Frankreich	Grossbritannien	Dänemark
Bezeichnung	Armut- und Reichtumsbericht der Bundesregierung	Rapport de l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale	Households Below Average Income	Familiernes økonomi, fordeling, fattigdom og incitament
Berichterstattungen	4 Berichte seit 2001	8 Berichte seit 2000	24 Berichte seit 1. Hälfte 1990er Jahre	1. Bericht im 2014
<b>Rechtliche Verankerung</b>				
Rechtsgrundlage	Beschlüsse des Bundestags vom 27.01.2000	Loi du 29/7/1998 relative à la lutte contre les exclusions, article 153	nicht bekannt	nicht bekannt
<b>Organisationsstruktur</b>				
Trägerschaft	Bundesregierung	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité	UK Government	Dänische Regierung
Koordination	Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)	Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale (ONPES)	Department for Work and Pensions (DWP)	Wirtschafts- und Innenministerium (OIM)
Abstützung	Beraterkreis aus Bundesstellen, Religionsverbänden und Privaten; wissenschaftliches Gutachtergremium	verschiedene Ministerien, Betroffenenorganisationen und Wissenschaft im ONPES vertreten	---	Vorarbeiten eines Expertenkomitees zu Armut, Einbindung weiterer Akteure nicht bekannt
Begleitaktivitäten	Dialog mit Zivilgesellschaft und Sozialpartnern; Begleitforschung	Finanzierung von Studien zur Armutsforschung; Koordination sämtlicher Aktivitäten mit CNLE	---	Begleitforschung geplant

Tabelle 16: Verankerung und Organisation der Armutsberichterstattungen

## 5.2 Eckwerte der ausgewählten Armutsberichterstattungen

### 5.2.1 Ausrichtung, Grundlagen und Konzeption der Berichterstattung

Den umfassendsten Berichterstattungsansatz verfolgt der Armuts- und Reichtumsbericht der deutschen Bundesregierung. Er verfügt über das weiteste Armutsverständnis, in dem er, ausgehend von einer weiten Armutsdefinition und konzeptionell abgestützt auf dem Lebenslagen- und dem Capability-Ansatz, materielle und immaterielle Aspekte zu Existenzsicherung und Teilhabe in diversen Lebensbereichen berücksichtigt. Die Diskussion von Massnahmen der Armutsbekämpfung/-prävention bildet neben der Analyse der Armutssituation und Entwicklung einen wesentlichen Bestandteil der Berichte. Am anderen Ende des Spektrums steht der britische Bericht, der eine ausschliesslich einkommensfokussierte Perspektive beinhaltet, dazu auf eine Datenquelle mit über die Jahre verfeinerten Indikatoren abstützt und Massnahmen nicht einbezieht. Die ONPES-Berichte in Frankreich orientieren sich zwar ebenfalls an einem weiten Armutsverständnis und berücksichtigen wie in Deutschland neben der materiellen Armut auch den Zugang zu

sozialen Grundrechten. Die ONPES-Berichterstattung ist jedoch im Vergleich zu den deutschen Berichten deutlich stärker ökonomisch geprägt, da der Bezug zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in Frankreich eine zentrale Rolle spielt. Der Bericht der dänischen Regierung fokussiert ähnlich wie der britische Bericht mit seinen Analysen zur Bevölkerung mit Tiefeinkommen primär auf materielle Aspekte der Armut. Er bezieht ergänzend aber auch besondere Risikofaktoren im Lebensverlauf in die Analyse mit ein und zeigt zudem ergriffene Massnahmen auf. Die Auswahl der Indikatoren zur Armutsmessung der verschiedenen Länder variiert vor dem Hintergrund dieser je unterschiedlichen Sicht auf Armut in den Berichten stark (vgl. ausführlicher im Kapitel 5.3). Gemeinsam ist den näher analysierten Berichterstattungen jedoch, dass sie Armut überwiegend anhand von Wirkungsindikatoren (Outcome und/oder Impact) erfassen. Ganz vereinzelt kommen daneben Indikatoren zu staatlich eingesetzten Mitteln (Input) vor.

Ähnlich sind sich die betrachteten Armutsmessungen auch im Hinblick auf die Abstützung auf (einen oder mehrere) bestehende Datensätze und auf das in erster Linie auf nationale Aussagen angelegte Design. Einen modularen Aufbau mit Indikatoren unterschiedlicher Verbindlichkeit kennt keine der betrachteten Berichterstattungen. Die ONPES-Berichte sowie der Armut- und Reichtumsbericht der Bundesregierung greifen jedoch über die wiederkehrenden Themen und die dazu vorgegebenen Kernindikatoren hinausgehend zusätzliche Themen auf. Insbesondere der deutsche Armut- und Reichtumsbericht beinhaltet in den jüngeren Ausgaben jeweils einen speziell eingeführten, im Konzept der jeweiligen Ausgabe verankerten thematischen Schwerpunkt.

Einen Überblick über die programmatische und konzeptionelle Ausrichtung, die zugrunde liegenden Informationsgrundlagen sowie das Design der betrachteten Armutsmessungen bietet nachstehende Tabelle 17.

Eckwert	Deutschland	Frankreich	Grossbritannien	Dänemark
	Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung	Rapport de l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale	Households Below Average Income	Familiernes økonomi, fordeling, fattigdom og incitament
<b>Bezugssystem und Ziele</b>				
Politisches oder rechtliches Bezugssystem	<ul style="list-style-type: none"> <li>– gesellschaftspolit. Reformprogramm der Regierung Schröder: Armut als ein Schwerpunkt</li> <li>– keine explizite Anbindung an bestehende Rechtsgrundlagen oder Leitdokumente zur Armut</li> </ul>	Loi du 29/7/1998 relative à la lutte contre les exclusions	<i>nicht bekannt</i>	u.a. EU-2020-Sozialziele
Leitgedanken	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Entwicklung zielgenauer Reformmassnahmen zu Armut auf Basis genauer Analyse</li> <li>– Versachlichung und Enttabuisierung der Diskussion über Armut</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Connaître les mécanismes qui génèrent la pauvreté et les processus qui permettent en sortir</li> <li>– Relier les phénomènes observés aux mécanismes globaux de production des inégalités et de la pauvreté</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Present information on living standards in the United Kingdom</li> <li>– Inform policy development and monitoring of indicators</li> <li>– International comparisons, both within the EU and for OECD countries</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Discuss poverty in Denmark on a common basis</li> <li>– Expand the knowledge base of the priorities in the relevant areas</li> </ul>
Monitoring- bzw. Berichterstattungsziele	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Bestandsaufnahme und Analyse von Armut und sozialer Ausgrenzung</li> <li>– Planung und Prüfung geeigneter Massnahmen</li> </ul>	Bestandsaufnahme und Analyse von Armut und sozialer Ausgrenzung	Jährliche Schätzungen zu Anzahl und Anteil Haushalte mit tiefen Einkommen	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Analyse von Entwicklungen und Trends bzgl. wirtschaftlicher Armut</li> <li>– Vertiefung der Ursachen und Folgen der Armut</li> </ul>
Stellenwert von Massnahmen	Umfasst neben Bestandsaufnahme und Analyse umfangreiche Teile zu Massnahmen der Armutsbekämpfung/-prävention	Primär Bestandsaufnahme und Analyse zu Armut und sozialer Ausgrenzung, punktuell auch Wirksamkeit von Massnahmen	Analyse der Einkommensverteilung, kein Aufgreifen von Massnahmen	Primär Analyse zu Armut, in einem Unterkapitel ergänzend Diskussion von Massnahmen
Zielgruppen	Behörden, sozialpolit. Akteure, Zivilgesellschaft, Medien, Betroffene	nicht explizit genannt	Behörden, Parlament, Wissenschaft, Freiwilligensektor, Lobbygruppen	Dänische Gesellschaft
<b>Armutsverständnis und Dimensionen der Armut</b>				
Armutsdefinition	keine eigene definitor. Festlegung, Verweis auf Definition EU-Rat von 1984	keine eigene definitor. Festlegung, Verweis auf Definition EU-Rat von 1984	keine Auseinandersetzung mit Armutsbegriff	Definition in Orientierung an Vorschlag des Experten/innenkomitees
Armutsverständnis	Weites, multidimensionales Verständnis; Berücksichtigung materieller und immaterieller Aspekte zu Existenzsicherung und Teilhabe in div. Lebensbereichen	Weites, mehrdimensionales Verständnis; Berücksichtigung materieller und immaterieller Aspekte zu Existenzsicherung und Teilhabe in ausgewählten Lebensbereichen	Enges, eindimensionales Verständnis; einkommensbezogene, ausschliesslich auf materielle Existenzsicherung fokussierte Sicht	Eher enges Verständnis; neben materieller Existenzsicherung aber auch Analysen zu Deprivation und Exklusion
Armutskonzepte	Lebenslagen-Ansatz, ergänzt durch Capability-Ansatz	Kombiniert monetären und administrativen Ansatz	Monetärer bzw. einkommensbezogener Ansatz	Primär monetärer Ansatz, ergänzt durch administrativen Ansatz

<b>Eckwert</b>	<b>Deutschland</b>	<b>Frankreich</b>	<b>Grossbritannien</b>	<b>Dänemark</b>
	Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung	Rapport de l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale	Households Below Average Income	Familiernes økonomi, fordeling, fattigdom og incitament
<b>Armutsmessung</b>				
Messkonzepte zur materiellen Armut	relative Armut, materielle Deprivation	relative Armut, materielle Deprivation	relative Armut	relative und absolute Armut, materielle Deprivation
Armutsgrenze	60% des Medianeinkommens	40%, 50% und 60% des Medianeinkommens	60% des Medianeinkommens	50% des Medianeinkommens
Messung immaterieller Armut	Indikatoren zu Gesundheit, Bildung, pol. Interesse, soz. Kontakte, Umweltfaktoren	Indikator zu Schulabgänger/innen ohne weiterführenden Abschluss	keine Berücksichtigung von Indikatoren zu immaterieller Armut	keine Berücksichtigung von Indikatoren zu immaterieller Armut
Persistenz von Armut	kein spezifischer Indikator zu dauerhafter Armut, aber Lebenslaufperspektive	einzelne Indikatoren zu dauerhafter Armut	ein Indikator zu dauerhafter Armut bei Kindern	Dauerhaftigkeit als wesentliches Element der Armutsdefinition
Subjektive Betroffenheit	Einbezug von Daten zu subjektiven Sichtweisen der Bevölkerung und einzelner Personengruppen	Nur punktuell; Einbezug der Betroffenen primär über Vertretung entsprechender Organisationen im ONPES	Keine subjektiven Indikatoren	Keine subjektiven Indikatoren
Wirkungsebenen Indikatoren	neben Outcome-/Impact-Indikatoren vereinzelt auch Input-Indikatoren	nur Outcome-/Impact-Indikatoren, Input- und Output-Aspekte tw. qualitativ beschrieben	Nur Outcome-/Impact-Indikatoren	Nur Outcome-/Impact-Indikatoren, Input- und Output-Aspekte tw. qualitativ beschrieben
<b>Geltungsbereich und Informations-/Datengrundlagen</b>				
Perimeter	nationale Berichterstattung, z.T. mit internat. Vergleich	nationale Berichterstattung, z.T. Vergleich mit übrigen EU-Mitgliedstaaten	nationale Berichterstattung	nationale Berichterstattung
Integration bestehender Monitoringansätze	Zu Hauptsache auf Nutzung vorhandener Datenquellen angelegt	Zu Hauptsache auf Nutzung vorhandener Datenquellen angelegt	Stützt auf vom DWP unterhaltene Erhebung	Auf Nutzung vorhandener Datenquellen angelegt
Datenquellen	SILC, EVS, Mikrozensus, SOEP, spezif. Erhebungen und Studien	INSEE, CNAF, SRCD, Eurostat, SILC, CNAV, DGFIP, spezifische Erhebungen und Studien	FRS	Abstützung auf mehrere offizielle Statistiken (u.a. Einkommensstatistik)
<b>Thematische Konzeption</b>				
Themenstruktur	Rund 10 in variierender Gewichtung und Struktur wiederkehrende Themen; seit 2008 zugehöriges Tableau mit ca. 25 fortgeschriebenen Kernindikatoren	Einleitend immer Darstellung der Entwicklung aus ökonomischer Perspektive, Armut und Zugang zu sozialen Grundrechten als wiederkehrende Themen, seit 2005/6 zudem fortgeschriebenes Indikatorenset; darüber hinaus unterschiedliche themat. Struktur abhängig von Schwerpunkten	Alle Berichte mit gleicher thematischer Struktur und weitgehend identischen, über die Zeit optimierten Indikatoren	3 Kapitel zu Armut (Situation Entwicklung, Risikogruppen) im Rahmen eines umfassenden Berichts zur wirtschaftlichen Situation von Familien; keine Bemerkungen dazu, inwiefern einzelne Indikatoren über die Jahre fortgeschrieben werden

<b>Eckwert</b>	<b>Deutschland</b>	<b>Frankreich</b>	<b>Grossbritannien</b>	<b>Dänemark</b>
	Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung	Rapport de l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale	Households Below Average Income	Familiernes økonomi, fordeling, fattigdom og incitament
Schwerpunktsetzung	2001/2005: kein Schwerpunkt 2008: Lebenslagen ausgewählter Gruppen 2013: Soziale Mobilität	Jeder Bericht mit 2-3 spezifischen, z.T. über die Jahre wiederkehrenden Schwerpunkten	Keine Schwerpunktsetzung	Keine Schwerpunktsetzung
<b>Modulares Design</b>				
Modularität des Indikatorensets	Indikatorenset nicht modular, in jüngeren Berichten aber thematische Schwerpunkte	Indikatorenset nicht modular	Indikatorenset nicht modular	Indikatorenset nicht modular
Auswertungsebenen	Primär nationale Aussagen; z.T. Differenzierung auf Länderebene	Primär nationale Aussagen; z.T. Differenzierung auf Departements- und Regionsebene	Primär nationale Aussagen; z.T. Differenzierung auf Regions- und Länderebene	Primär nationale Aussagen

Tabelle 17: Ausrichtung, Informationsgrundlagen und Konzeption der Armutsberichterstattungen

### 5.2.2 Berichterstattungsprozess

Auch bezüglich Monitoring- bzw. Berichterstattungsprozess sowie den Berichterstattungsaktivitäten zu Armut in einem weiteren Kontext unterscheiden sich die ausgewählten Armutsberichterstattungen teilweise stark (vgl. Tabelle 18). In Grossbritannien und Dänemark<sup>89</sup> erfolgt die Berichterstattung vornehmlich in Verantwortung des zuständigen Ministeriums. Die Armutsberichterstattungen in Deutschland und Frankreich hingegen zeichnen sich durch einen fest institutionalisierten Einbezug breiter Kreise aus Verwaltung, Wissenschaft und Zivilgesellschaft aus. In einen politischen Steuerungskreislauf eingebunden ist jedoch einzig der Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung.

Eckwert	Deutschland	Frankreich	Grossbritannien	Dänemark
	Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung	Rapport de l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale	Households Below Average Income	Familiernes økonomi, fordeling, fattigdom og incitament
<b>Monitoring- bzw. Berichterstattungsprozess</b>				
Periodizität	unregelmässig (2001, 2005, 2008, 2013)	zweijährlich	jährlich	jährlich (geplant)
Form der Berichterstattung	umfangreicher Bericht von 400-500 Seiten inkl. Anhänge	Bericht von 100-150 Seiten inkl. Anhänge	Bericht von 100-150 Seiten inkl. Anhänge	Bericht von ca. 250 Seiten
Einbezogene Akteure	Bundesregierung, Ministerien, wissenschaftliche Experten/innen, Beraterkreis	Ministerien, Betroffenenorganisationen und Wissenschaft	vornehmlich Department of Pension and Work	<i>nicht bekannt</i>
Einbindung in Steuerungskreislauf	ja	nein	nein	nein
<b>Kontext des Monitorings bzw. der Berichterstattung</b>				
Andere Monitoringansätze zu Armut	Armutsberichterstattungen auf Ebene Bundesländer und Kommunen; Berichterstattung im Rahmen OMC <sup>90</sup> zu EU-2020-Sozialzielen	Departementale und regionale Observatorien; Sozialberichterstattungen des INSEE; Berichterstattung im Rahmen OMC zu EU-2020-Sozialzielen	Monitoring on Poverty and Social Exclusion der Joseph Rowntree-Foundation; Social Trends des Office for National Statistics <sup>91</sup> ; Berichterstattung im Rahmen OMC zu EU-2020-Sozialzielen	Berichterstattung im Rahmen OMC zu EU-2020- Sozialzielen
Nationale Armutsstrategie	nein	ja, seit 2013	ja, seit 2011 zu Kinderarmut; unter Regierung Blair breiter Aktionsplan	nein

Tabelle 18: Prozess und Kontext

<sup>89</sup> Der Bericht der dänischen Regierung folgt in diesem Punkt nicht den Empfehlungen des Experten/innenkomitees, welche eine breite Abstützung nahelegten.

<sup>90</sup> Open Method of Coordination: sog. Soft Law-Instrument der EU in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, in welcher keine Kompetenzübertragung der Mitgliedstaaten an die EU stattgefunden hat.

<sup>91</sup> Während der Regierungszeit Blair verantwortete die britische Regierung unter dem Titel «Opportunity for all – Tackling Poverty and Social Exclusion» zudem einen jährlichen Bericht zur Armutssituation und entsprechenden Strategien im vereinigten Königreich. Diese Serie wurde 2007 nach acht Berichten eingestellt.

Bezüglich weiteren Berichterstattungsaktivitäten zu Armut im Kontext der analysierten Berichterstattungen spielen in allen betrachteten Ländern die Verpflichtungen gegenüber der EU im Rahmen der EU-2020-Sozialziele eine wichtige Rolle. Frankreich und England verfügen darüber hinaus auf nationaler Ebene über weitere Ansätze einer sozial- und armutspolitischen Berichterstattung und orientieren sich in ihrer Armutspolitik seit einigen Jahren auch an einer nationalen Strategie. In Deutschland hat die Sozial- und Armutsberichterstattung auf Ebene der Bundesländer und Kommunen lange Tradition.<sup>92</sup>

## 5.3 Vertiefung der konzeptionellen Grundlagen, Themen und Indikatoren

### 5.3.1 Armuts- und Reichtumsberichte der deutschen Bundesregierung

Der Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung<sup>93</sup> (kurz: ARB) zeichnet sich dadurch aus, dass er seit der ersten Berichterstattung im Jahr 2001 einer kontinuierlichen konzeptionellen Weiterentwicklung unterworfen war. Diese Weiterentwicklung betrifft neben der Struktur des Berichts und den mit dem 3. ARB eingeführten thematischen Schwerpunktsetzungen insbesondere die konzeptionellen Grundlagen zur Armut und Armutsbekämpfung, mit denen im Rahmen der einzelnen Ausgaben des ARB eine ausführliche Auseinandersetzung stattfindet. Insbesondere der theoretischen Fundierung der Berichterstattung wird viel Beachtung geschenkt. Die Indikatoren wurden in Orientierung am weiterentwickelten Theoriegerüst seit den ersten Berichten erweitert. Wichtigste Neuerung war die Einführung eines Sets an regelmässig bei jeder Berichterstattung zur Fortschreibung gedachten Kernindikatoren im 3. ARB, das sich am Capability-Ansatz orientiert. Die abgedeckten Themen änderten sich dadurch jedoch insgesamt wenig.

#### *Konzeptionelle Grundlagen zur Armut*

Auf eine endgültige definitorische Festlegung des Begriffs «Armut» zuhanden des Armuts- und Reichtumsberichts wurde bisher unter Verweis auf seine Vielschichtigkeit verzichtet. Dem ARB wird jedoch ein weit gefasstes, an einem relativen Armutsbegriff orientiertes Armutsverständnis zugrunde gelegt, das im 1. ARB unter Verweis auf die Definition des EU-Rates umschrieben wurde.<sup>94</sup> Neben dem Fehlen von materiellen Ressourcen werden im ARB entsprechend auch benachteiligte Lebenslagen und Ausgrenzung als zentrale Aspekte der Armut verstanden.

Übereinstimmend mit dem weiten Armutsverständnis bildet deshalb seit Beginn der Berichterstattung der Lebenslagen-Ansatz die zentrale konzeptionelle Grundlage des Berichts. Seit dem 2. ARB wird der Lebenslagen-Ansatz verknüpft mit Amartya Sens Capability-Ansatz. Zwischen beiden Konzepten zur Armutsbeschreibung wurde mit Blick auf ihre konzeptionellen Grundbegriffe eine grosse Nähe erkannt: Beide Konzepte «beinhalten eine Erweiterung der analytischen Perspektive über traditionelle Einkommensanalysen hinaus auf Bereiche wie Gesundheit, Bildung, etc.»<sup>95</sup> Sens Konzept ermögliche dabei zusätzlich zur Abbildung der Lebenslagen, welche weitgehend den Teilhabeergebnissen gemäss Capability-Ansatz entsprächen, den Einbezug der

---

<sup>92</sup> Vgl. VSOP (2011).

<sup>93</sup> Die nachfolgenden Ausführungen zum Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung beschränken sich weitgehend auf die darin enthaltene Berichterstattung zur Armut.

<sup>94</sup> BMAS (2001): S. 28.

<sup>95</sup> BMAS (2005): S. 9.

Teilhabe- und Verwirklichungschancen. Damit würden auch individuelle Potenziale und gesellschaftlich bedingte Chancen in den Blick genommen. Begründet wurde die Verbindung der beiden Ansätze 2005 damit, dass im Rahmen einer differenzierten Armuts- und Reichtumsberichterstattung nicht nur nach den verfügbaren Ressourcen gefragt werden soll, sondern «vor allem danach, was die Menschen damit und daraus machen können».<sup>96</sup>

Der Umsetzung des Capability-Ansatzes und seiner Verbindung mit dem Konzept der Lebenslagen kam vor allem im 2. und 3. ARB ein hoher Stellenwert zu.<sup>97</sup> Eine vollständige Operationalisierung des Capability-Ansatzes stellte sich jedoch bisher vor allem bzgl. der Verwirklichungschancen, aber auch mangels verfügbarer Daten «als nicht im erwarteten Masse möglich» heraus.<sup>98</sup> Ein zentrales Problem besteht darin, dass sich die Verwirklichungschancen nicht direkt quantifizieren, sondern nur über die verwirklichten Chancen und damit über die Teilhabeergebnisse empirisch fassen lassen.<sup>99</sup> Der 4. ARB rückt deshalb wieder den Lebenslagen-Ansatz als konzeptionelle Grundlage in den Vordergrund, «ergänzt» durch den Capability-Ansatz. Er betrachtet «vor allem Teilhabeergebnisse und operationalisiert soweit möglich auch Teilhabechancen, nicht aber das Konzept der Verwirklichungschancen».<sup>100</sup>

Einige Beachtung erhalten im Bericht der deutschen Bundesregierung auch die Konzepte zur Armutsmessung. Mit Blick auf den Capability-Ansatz wird letztlich ein relativer Armutsbegriff als sinnvoll erachtet, mit dem sich Armut als auf einen mittleren Lebensstandard bezogene Benachteiligung beziehen lässt. Es wird deshalb primär die auch in den übrigen EU-Mitgliedstaaten gebräuchliche Armutsrisikoquote verwendet, die sich an einer Armutsschwelle von 60% des medianen Nettoäquivalenzeinkommens orientiert.<sup>101</sup>

### *Themen und Indikatoren*

Die bisherigen vier Armuts- und Reichtumsberichte orientieren sich für die Analyse der Armutssituation in der deutschen Bevölkerung an folgenden Themenbereichen<sup>102</sup>, wobei sich Schwerpunkte und Bezeichnungen zwischen den einzelnen Berichten teilweise unterscheiden und auch die Reihenfolge, die Unterteilung der Themen sowie die Zuordnung von Unterthemen variieren:

---

<sup>96</sup> BMAS (2005): S. 5.

<sup>97</sup> Verschiedene wissenschaftliche Studien begleiteten die Einführung des Capability-Konzepts im Rahmen des Armuts- und Reichtumsberichts. Vgl. insbesondere Volkert, Jürgen et al. (2003); Arndt, Christian et al. (2006).

<sup>98</sup> BMAS (2013): S. 23f.

<sup>99</sup> Vgl. auch Arndt et al. (2006): S. 10.

<sup>100</sup> BMAS (2013): S. 24.

<sup>101</sup> BMAS (2005): S. 6.

<sup>102</sup> Bereits seit dem dritten ARB kein eigenes Thema mehr bilden die Sozialhilfe sowie die wirtschaftliche Situation von Personen mit Sozialhilfe. Dieses Thema hat in den ersten beiden Berichten einigen Raum eingenommen.

Themenbereiche
Verteilung materieller Ressourcen (Einkommen, Vermögen, Mindestsicherung, Überschuldung)
Lebenslagen von Familien und Kindern
Bildung und Bildungschancen
Erwerbstätigkeit und Arbeitsmarkt
Wohnen und Mietbelastung
Gesundheitliche Situation und Pflegebedürftigkeit
Lebenslagen ausgewählter Gruppen (mit Behinderungen, mit Migrationshintergrund, in besonders schwierigen Lebenslagen)
Gesellschaftliches Engagement und soziale Kontakte

Tabelle 19: Themen der Armuts- und Reichtumsberichte der deutschen Bundesregierung

Die Indikatoren zu diesen Themen wurden seit 2001 kontinuierlich fortentwickelt. Seit dem 2. ARB greift die Armutsberichterstattung auf ein Indikatortableau zurück, das in den einzelnen Berichten immer auch um weitere Indikatoren ergänzt wird. Das Tableau wurde im 3. ARB zu einem rund 30 Indikatoren umfassenden «Gesamtableau von handhabbaren Kennzahlen zur Messung von Teilhabe- und Verwirklichungschancen»<sup>103</sup> verdichtet und fortan als Kernindikatortableau bezeichnet. Im 4. ARB setzt sich das Kernindikatortableau wie folgt zusammen<sup>104</sup>:

Kernindikatortableau	
17 Armuts-Indikatoren (A.1 bis A.17)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Einkommensarmutsrisiko</li> <li>– Überschuldung</li> <li>– Gesundheitliche Beeinträchtigung nach Einkommensposition</li> <li>– Grad der Behinderung nach Einkommensposition</li> <li>– Ohne Schulabschluss des Sekundarbereichs II</li> <li>– Ohne Berufsausbildung</li> <li>– Kein Interesse an Politik</li> <li>– Wenig soziale Kontakte</li> <li>– In Work Poverty / Armutsquote von Erwerbstätigen</li> <li>– Langzeitarbeitslose</li> <li>– Langzeitarbeitslosenquote</li> <li>– Schlechte Wohnsituation</li> <li>– Wohnungslosigkeit</li> <li>– Abhängigkeit von Mindestsicherungsleistungen</li> <li>– Beeinträchtigung durch Lärm und/oder Luftverschmutzung</li> <li>– Materielle Deprivation</li> <li>– Mindestsicherungssystem vorgelagerte einkommensabhängige Leistungen</li> </ul>
5 Reichtums-Indikatoren (R.1 bis R.5)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Einkommensreichtum</li> <li>– Sehr gute oder gute Gesundheit nach Einkommensposition</li> <li>– Hohes Bildungsniveau</li> <li>– Mitgliedschaft in politischen Parteien</li> <li>– Aktive Mitwirkung in Vereinen/Organisationen und bürgerschaftliches Engagement</li> </ul>
8 Querschnitts-Indikatoren (Q.1 bis Q.8 als Hintergrundindikatoren)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Vermögensverteilung</li> <li>– Lebenserwartung bei Geburt</li> <li>– Investitionen in Bildung</li> <li>– Förderung und Betreuung von Kindern</li> <li>– Erwerbstätigenquote</li> <li>– Arbeitslosenquote</li> <li>– Einkommensarmut vor Sozialtransfers</li> <li>– Mietbelastung der Hauptmieterhaushalte</li> </ul>

Tabelle 20: Tableau der Kernindikatoren im 4. Armuts- und Reichtumsbericht

<sup>103</sup> BMAS (2008): S. 3.<sup>104</sup> BMAS (2013): S. 461-491.

Das Kernindikatorentableau berücksichtigt sowohl die zwischen den EU-Mitgliedstaaten vereinbarten sog. «Laeken-Indikatoren» wie auch für Deutschland spezifische Indikatoren. Grundlage für die Zusammenstellung der Kernindikatoren bildete die Studie von Arndt et al. (2006). Darin wurden zu sämtlichen Verwirklichungschancen mögliche Indikatoren vorgeschlagen (vgl. Anhang A-3). Insbesondere mangels verfügbarer Datengrundlagen wurden diese jedoch teilweise leicht abgewandelt oder durch alternative Indikatoren ersetzt.<sup>105</sup> Tabelle 21 zeigt auf, wie sich die seit dem 4. ARB verwendeten Armuts- und Querschnitt-Indikatoren den einzelnen Themen zuordnen lassen und auf welche Verwirklichungschancen gemäss Capability-Ansatz sie sich beziehen.

Armuts- und Reichtumsberichte		Verwirklichungschancen gemäss Capability-Ansatz
Themen	Kernindikatoren	
Verteilung materieller Ressourcen (Einkommen, Vermögen, Mindestsicherung, Überschuldung)	Einkommensarmutsrisiko	Einkommen/Vermögen
	In Work Poverty / Armutsquote von Erwerbstätigen	Einkommen/Vermögen
	Überschuldung	Einkommen/Vermögen
	Vermögensverteilung	Einkommen/Vermögen
	Einkommensarmut vor Sozialtransfers	Einkommen/Vermögen
	Mindestsicherungssystem vorgelagerte einkommensabhängige Leistungen	Einkommen/Vermögen
	Abhängigkeit von Mindestsicherungsleistungen	Sozialer Schutz
	Materielle Deprivation	Einkommen/Vermögen
Bildung und Bildungschancen	Ohne Schulabschluss des Sekundarbereichs II	Soziale Chancen
	Ohne Berufsausbildung	Bildung
	Investitionen in Bildung	Soziale Chancen
	Förderung und Betreuung von Kindern	Soziale Chancen
Erwerbstätigkeit und Arbeitsmarkt	Erwerbstätigenquote	Ökonomische Chancen
	Arbeitslosenquote	Ökonomische Chancen
	Langzeitarbeitslose	Ökonomische Chancen
	Langzeitarbeitslosenquote	Ökonomische Chancen
Wohnen und Mietbelastung	Schlechte Wohnsituation	Soziale Chancen
	Wohnungslosigkeit	Soziale Chancen
	Mietbelastung der Hauptmieterhaushalte	Einkommen/Vermögen
	Beeinträchtigung durch Lärm und/oder Luftverschmutzung	Ökologischer Schutz
Gesundheitliche Situation und Pflegebedürftigkeit	Gesundheitliche Beeinträchtigung nach Einkommensposition	Gesundheit
	Grad der Behinderung nach Einkommensposition	Behinderung
	Lebenserwartung bei Geburt	Gesundheit
Gesellschaftliches Engagement und soziale Kontakte	Kein Interesse an Politik	Politische Chancen
	Wenig soziale Kontakte	Soziale Chancen

Tabelle 21: Zuordnung der Kernindikatoren zu den Verwirklichungschancen gemäss Capability-Ansatz

Neben den Kernindikatoren bezieht die Berichterstattung der deutschen Bundesregierung immer auch weitere Indikatoren mit ein. Im Anhang A-4.1 sind die im 4. ARB insgesamt verwendeten Indikatoren nach Themen noch detailliert zusammengestellt. Dieser jüngste Bericht unterscheidet sich bzgl. thematischer Aufgliederung dahingehend von den vorherigen Berichten, dass gewisse Themen (z.B. Lebenslagen von Familien und Kindern, von Menschen mit Behinderungen oder

<sup>105</sup> Verzichtet wurde mangels geeigneter Daten u.a. auf Indikatoren bzgl. Schutz vor Kriminalität, funktionalem Analfabetismus, Nicht-inanspruchnahmequoten von Sozialleistungen, Verzicht auf Arztbesuche und fehlende Wahlbeteiligung.

von Migranten/innen, Bildungschancen oder Pflegebedürftigkeit) im Rahmen des Analysefokus «Soziale Mobilität» entlang der Lebensalter ausführlicher behandelt werden und entsprechend bei den Analysen zur Gesamtbevölkerung nicht mehr als eigenständige Themenbereiche geführt werden. Auch die bei den einzelnen Themen für die Gesamtbevölkerung berücksichtigten Indikatoren sind im Vergleich zu den vorherigen Berichten teilweise ausgedünnt resp. im Rahmen des Analysefokus «Soziale Mobilität» mit Fokus auf einzelne Lebensalter aufgenommen.

#### *Fazit zu theoretischer Fundierung, Themen und Indikatoren*

Die sorgfältige Ausarbeitung der konzeptionellen Grundlagen und die theoretische Fundierung der Berichterstattung spielen im Armuts- und Reichtumsbericht der deutschen Bundesregierung eine zentrale Rolle. Zur Erfassung der Armut in Orientierung am Capability-Ansatz wurde ein Kernindikatorentableau eingeführt, das neben zahlreichen Outcome- bzw. Impact-Indikatoren zur Teilhabe in den Bereichen materielle Ressourcen, Bildung, Arbeit, Wohnen, Gesundheit, gesellschaftliches Engagement und soziale Kontakte auch einzelne Input-Indikatoren umfasst. Von einer umfassenden Operationalisierung des Capability-Ansatzes, wie ihn eine umfangreiche wissenschaftliche Begleitstudie vorschlug, musste jedoch nicht zuletzt aufgrund fehlender Datengrundlagen abgesehen werden. Zudem herrscht mittlerweile die Erkenntnis vor, dass Verwirklichungschancen generell schwierig messbar sind, indem sie sich empirisch nur über die effektive Teilhabe bzw. über die verwirklichten Chancen in den einzelnen Lebenslagen erschliessen lassen. Daher wird die Kombination mit dem Lebenslagen-Ansatz wieder stärker betont.

### **5.3.2 Armutsberichterstattung des ONPES in Frankreich**

Die Berichterstattung des Observatoire nationale de la Pauvreté et de l'Exclusion sociale (ONPES) folgt einem stark ökonomisch ausgerichteten, aktualitätsbezogenen und deshalb thematisch offeneren Konzept. In Orientierung an aktuellen – insbesondere wirtschaftlichen – Entwicklungen setzen die ONPES-Berichte neben Ausführungen zur Entwicklung der Armut und zum Zugang zu den sozialen Grundrechten bei jedem Erscheinen unterschiedliche inhaltliche Schwerpunkte. Am Konzept wurde seit Beginn der Berichterstattung im Jahr 2000 nur wenig geändert. Die wichtigste Neuerung bestand in der Einführung eines mehrdimensionalen Sets an Indikatoren zur Armutsmessung in der Berichtsausgabe von 2005-2006. Den konzeptionellen Grundlagen zur Armut wird wenig Beachtung geschenkt. Auch eine explizite Anbindung an theoretische Konzepte der Armutsbeschreibung umfasst die ONPES-Berichterstattung nicht.

#### *Konzeptionelle Grundlagen zur Armut*

Den ersten drei ONPES-Berichten lag ein im Bericht von 2000 ganz knapp umrissenes, vorwiegend monetär geprägtes Armutsverständnis zugrunde. Armut wurde als «insufficance de ressources» verstanden und zur Hauptsache über drei einkommensbasierte Indikatoren operationalisiert: die Armutsrisikoquote («indicateur monétaire»), Haushalte mit schwierigen Lebensbedingungen («indicateur de condition de vie») sowie Haushalte mit Bezug des sozialen Existenzminimums eines staatlichen Unterstützungssystems («indicateur de pauvreté administrative»).<sup>106</sup> Exklusion wurde als «la dénégation ou le non respect des droits fondamentaux sociaux» definiert.<sup>107</sup> Das Konzept galt jedoch auf Basis der bestehenden Daten und Erhebungen als statistisch schwierig zu fassen und wurde entsprechend über unterschiedliche Informationsgrundlagen angenähert. Diese Konstellation mit Indikatoren zu monetärer Armut und variablen Grundlagen zur Exklusion

<sup>106</sup> ONPES (2000): S. 22-24.

<sup>107</sup> ONPES (2000): S. 48f. Die sozialen Grundrechte sind präzisiert als «droit à une certaine qualité de vie minimale, ainsi que celui de participer aux principales institutions sociales et professionnelles ... droits parfois, mais pas toujours exprimés en termes juridiques».

hatte zur Folge, dass sich die öffentliche Diskussion zu den ONPES-Berichten und damit auch die Wahrnehmung der Armut im Wesentlichen auf die Armutsrisikoquote beschränkten.

Angesichts dieser Situation beschloss das ONPES-Gremium, dem mehrdimensionalen Charakter der Armut stärkeres Gewicht zu geben. Unter Berufung auf die Definition des EU-Rates von 1984 wird Armut ab dem Bericht 2005-2006 als auf Konventionen basierendes, multidimensionales und relativ zu definierendes Phänomen verstanden. Entsprechend wurde ein Set von zentralen Indikatoren zu Armut und Exklusion eingeführt, das sowohl Indikatoren zu monetärer Armut als auch verschiedene Indikatoren zur Identifikation fehlender sozialer Inklusion und einen Indikator zu sozialer Ungleichheit umfasst. Eine weitergehende theoretische Abstützung dieser Indikatoren oder eine Anbindung an Konzepte der Armutsbeschreibung fehlt jedoch. An der grundsätzlich stark ökonomisch orientierten Berichterstattung mit ihrer Präsentation der Armuts- und Exklusionssituation vor dem Hintergrund der gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen wurde festgehalten.

### *Themen und Indikatoren*

Bei der Festlegung der Inhalte der einzelnen ONPES-Berichte spielen aktuelle Entwicklungen eine zentrale Rolle, weshalb Schwerpunkte und Themen in den einzelnen Berichten mit Ausnahme der stets wiederkehrenden Darstellung der Armut vor dem Hintergrund der gesamtwirtschaftlichen Situation sowie der Diskussion des Zugangs zu sozialen Grundrechten wesentlich variieren. Tabelle 22 hält fest, welche Schwerpunkte mit welcher Häufigkeit in den bisherigen acht ONPES-Berichten aufgenommen wurden:

Häufigkeit Berichterstattung	Schwerpunkt
Aufnahme in (fast) jedem Bericht	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Armut und Exklusion vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Entwicklung in Frankreich (und EU)</li> <li>– Zugang zu sozialen Grundrechten</li> </ul>
Aufnahme in bisher 2-3 Berichten	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Armut in Frankreich nach Regionen</li> <li>– Zugang zum Arbeitsmarkt</li> </ul>
Aufnahme in bisher 1 Bericht	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Armut und Exklusion bei Jungen</li> <li>– Rolle sozialer Transfers bzgl. Armutsreduktion</li> <li>– Dynamiken/Verläufe der Armut</li> <li>– Einbezug Betroffene in Berichterstattung</li> <li>– Bilanz Sozialberichterstattung in Frankreich und EU</li> <li>– EU-Strategie der Armutsbekämpfung</li> </ul>

Tabelle 22: Schwerpunkte der bisher acht ONPES-Armutsberichte nach Häufigkeit

Teil der Berichterstattung bilden seit dem Bericht 2005-2006 vorgegebene Indikatoren. Diese werden bei jeder Berichterstattung fortgeschrieben, wobei ihre Zuordnung innerhalb der Berichtsstruktur von den jeweiligen Berichtsschwerpunkten abhängig ist.<sup>108</sup> Die Indikatoren sollen primär diagnostische Zwecke erfüllen, indem sich mit ihnen die Armuts- und Exklusionssituation bzw. -entwicklung in Frankreich beschreiben und Art sowie Ausmass von Problemen identifizieren lässt.<sup>109</sup> Begleitet wurde die Einführung des Indikatorensets mit einem Aufruf zur Verbesserung der Datengrundlagen.

Nachstehende Tabelle 23 zeigt das seit dem 7. Bericht 2011-2012 verwendete Indikatorenset auf. Es beinhaltet 21 Indikatoren zur Messung von Armut sowie sechs Indikatoren zum institutionellen Kontext («Indicateurs de contexte institutionnel»). Bei der Zusammenstellung des Indikatorensets

<sup>108</sup> In einzelnen Berichten werden die Indikatoren zudem noch gebündelt im Anhang ausgewiesen.

<sup>109</sup> ONPES (2000): S. 24. Auf eine Aufnahme von Indikatoren zu für die Armutsbekämpfung eingesetzten Ressourcen oder zur Feststellung der Wirksamkeit und Effizienz von Massnahmen wurde verzichtet.

wurden nach Möglichkeit auf internationaler Ebene gebräuchliche Indikatoren berücksichtigt. Gemäss dem seit dem Bericht 2005-2006 zugrunde liegenden multidimensionalen Armutsverständnis erfassen die Indikatoren neben der monetären Armut insbesondere auch den Zugang zu sozialen Grundrechten sowie die den Bezug von staatlichen Sicherungsleistungen.

Anhang A-4.2 bietet einen Überblick über die im jüngsten Bericht 2013-2014 zur Entwicklung der Armut in Frankreich aufgenommenen Schwerpunkte und Indikatoren.<sup>110</sup> Ähnlich wie die meisten vorhergehenden Berichte diskutiert auch dieser Bericht Armut und Exklusion vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Entwicklung sowie den Zugang zu den sozialen Grundrechten, orientiert sich dabei aber an einer eigenen Struktur mit spezifischen themen- bzw. aktualitätsbezogenen Gewichtungen und ergänzt diese wiederkehrenden Schwerpunkte durch zusätzliche Themen (u.a. Armut nach Regionen, EU-Armutsbekämpfungsstrategie).

ONPES-Indikatorenset	
Ungleichheit, Einkommen und Lebensbedingungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Armutsrisikoquote 60% und 50%</li> <li>– Armutsrisikoquote bei schwierigen Lebensbedingungen</li> <li>– Armutsrisikoquote 60% ODER bei schwierigen Lebensbedingungen</li> <li>– Vergleich Lebensniveau nach Quintilen (100-S80/S20)</li> <li>– Armutsrisikoquote in den fünf von Armut am wenigsten betroffenen Departementen</li> <li>– Armutsrisikoquote in den fünf von Armut am stärksten betroffenen Departementen</li> <li>– Vergleich Lebensniveau 65+ vs. 18-64 Jährige</li> <li>– Armutsrisikoquote der Einelternfamilien</li> <li>– Armutsrisikoquote von Kindern</li> <li>– Armutsintensität</li> <li>– Armutsrisikoquote von Erwerbstätigen</li> </ul>
Extreme Armut	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Armutsrisikoquote 40%</li> <li>– Armutsrisikoquote 60% UND bei schwierigen Lebensbedingungen</li> <li>– Armut während mindestens drei aufeinanderfolgenden Jahren</li> </ul>
Zugang zu sozialen Grundrechten	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Arbeitslosenquote von Personen ohne Unterstützungsleistungen</li> <li>– Haushalte in prekärer Situation bzgl. Energieausgaben</li> <li>– Haushalte mit Wohnkosten &gt; 40% der verfügbaren Einnahmen</li> <li>– Schulabgänger/innen ohne weiterführenden Abschluss</li> <li>– Verzicht auf gesundheitliche Leistungen aus finanziellen Gründen</li> </ul>
Inklusion Europa 2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Personen mit monetärer Armut, schwierigen Lebensbedingungen oder tiefem Beschäftigungsgrad</li> </ul>
Institutioneller Kontext	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Bezüger/innen von diversen sozialen Mindestleistungen im aktiven Alter (u.a. RSA-Sockel)</li> <li>– Überschuldungsdossiers bei Banque de France</li> <li>– RSA-Bezüger/innen nach unterschiedlichen RSA-Typen</li> <li>– Mindestrentenbezüger/innen ASV + ASPA im nicht-aktiven Alter</li> <li>– Dauer RSA-Sockel-Bezug von mindestens 3 Jahren</li> <li>– RSA-Sockel-Bezüger/innen in den 5 Departementen mit den höchsten bzw. tiefsten Anteilen</li> </ul>

Tabelle 23: ONPES-Indikatoren zur Messung der Armut im 8. Rapport 2013-2014

### Fazit zu theoretischer Fundierung, Themen und Indikatoren

Die ONPES-Berichte räumen den konzeptionellen Grundlagen zur Armut und Armutsbekämpfung wenig Raum ein. Allenfalls zugrunde liegende theoretische Konzepte werden nicht offengelegt und sind höchstens über die gewählten Indikatoren erschliessbar. Ein Grossteil der ONPES-Indikatoren bezieht sich auf die monetäre Armut. Daneben wird in den ONPES-Berichten aber

<sup>110</sup> Der Bericht 2013-2014 gliedert sich in einen ersten Teil zur Entwicklung der Armut in Frankreich sowie in einen zweiten Teil zur europäischen Armutsbekämpfungsstrategie. Die aufgeführten Schwerpunkte und Indikatoren beziehen sich auf den Berichtsteil zur Armutsentwicklung in Frankreich.

auch der Zugang zu sozialen Grundrechten erfasst. Einzelne Indikatoren hierzu betreffen die Bereiche Arbeit, Wohnen, Bildung und Gesundheit und beziehen sich auf immaterielle Aspekte. Es ist folglich davon auszugehen, dass sich das ONPES-Gremium bei der Konzeption des Indikatorensets, das ausschliesslich Outcome- und Impact-Indikatoren enthält, zumindest teilweise auch an einem Lebenslagen-Ansatz orientiert hat.

### 5.3.3 HBAI-Berichte der britischen Regierung

Bei den «Households Below Average Income (HBAI)»-Berichten und den ihnen zugrunde liegenden Statistiken handelt es sich um die wichtigste Quelle zu Haushaltseinkommen, Einkommensarmut und Ungleichheit im Vereinigten Königreich.<sup>111</sup> Im Zentrum steht die Analyse der Haushalte mit tiefen Einkommen. Die Berichterstattung folgt dabei seit ihren Anfängen einem insgesamt wenig veränderten bzw. vorwiegend in Details der Definitionen und Datenerhebungen/-auswertungen angepassten Konzept. Ausgehend von einer Schilderung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung anhand ausgewählter Makroindikatoren und der Einkommensverteilung in der Gesamtbevölkerung werden Entwicklung, Verteilung und Struktur von tiefen Einkommen in der gesamten Bevölkerung sowie für bestimmte Gruppen (Kinder, Erwachsene im Erwerbsalter, Rentner/innen<sup>112</sup>) differenziert analysiert.<sup>113</sup> Eine nähere Auseinandersetzung mit dem Armutsbegriff oder eine Anbindung an theoretische Konzepte der Armutsbeschreibung erfolgt im Rahmen der HBAI-Berichterstattung nicht.

#### *Konzeptionelle Grundlagen zur Armut*

Die HBAI-Berichterstattung verfolgt einen ausschliesslich einkommensbasierten Ansatz. Armut wird als Einkommensarmut gefasst, steht aber als eigenes Konzept nicht im Vordergrund und wird auch nicht weiter vertieft. Im Fokus der Berichte sind die Haushalte mit tiefen Einkommen, wobei die Schwelle zur Bestimmung dieser Haushalte bei 60% des Medianeinkommens festgelegt wird.<sup>114</sup> Die Berichterstattung stützt sowohl auf eine relative als auch auf eine absolute Betrachtung der Tiefeinkommen ab.<sup>115</sup>

#### *Themen und Indikatoren*

Als Basis für die jährlichen Berichterstattungen dient ein über die Jahre sowohl definitorisch wie auch erhebungstechnisch verfeinertes Set an Standardinformationen zu den Haushalten mit tiefen Einkommen, das im Wesentlichen auf nachfolgend aufgeführten Indikatoren<sup>116</sup> beruht. Diese Indikatoren werden hinsichtlich zahlreicher Aspekte differenziert ausgewertet. Mit der Konzentration auf einkommensbasierte Indikatoren lassen die HBAI-Berichte Rückschlüsse auf monetäre Armut zu. Weitere Dimensionen der Lebenslage von Personen in Haushalten mit tiefen Einkommen werden nicht thematisiert.

---

<sup>111</sup> Die Berichte beziehen sich explizit auf das Vereinigte Königreich, da neben England, Schottland und Wales auch Nordirland berücksichtigt ist.

<sup>112</sup> Im Bericht 1994/95-2012/13 ist ein Kapitel zusätzlich Menschen mit Behinderungen gewidmet.

<sup>113</sup> Zur Struktur des jüngsten HBAI-Berichts vgl. Anhang A-4.3.

<sup>114</sup> Einzelauswertungen verwenden teilweise auch 50% oder 70% des Medianeinkommens als Schwelle.

<sup>115</sup> Department for Work and Pensions (2014), S. 13f. Relativ = Vergleich mit Median des aktuellen Berichtsjahrs; Absolut = Vergleich mit Median der vorherigen Berichtsperiode.

<sup>116</sup> Zur Erfassung der wirtschaftlichen Situation von einzelnen Gruppen (Kinder, Rentner/innen) gelangen darüber hinaus Indikatoren zur materiellen Deprivation und zur Persistenz der tiefen Einkommen zum Einsatz.

Thema	Indikator	Weitergehende Differenzierungen
Tiefeinkommen	Einkommensverteilung nach Quintilen	– Ökonomischer Status von Erwachsenen in der Familie – Familientyp – Geschlecht und Volljährigkeit
	Struktur Personen mit max. 50%, 60% und 70% des Medianeinkommens	– Ethnische Gruppe – Behinderungen – Wohneigentum
	Einkommensarmutsrisiko bei Medianeinkommen 50%, 60% und 70%	– Bankkontobesitz – Ersparnisse – Region / Land

Tabelle 24: Zentrale Indikatoren der «Households Below Average Income»-Berichte

### Fazit zu theoretischer Fundierung, Themen und Indikatoren

Die HBAI-Berichterstattung erlaubt lediglich Aussagen zu monetärer Armut, was – ohne dass dies in den Berichten zur Sprache käme – auf einen Ressourcen-Ansatz schliessen lässt. Die Berichte enthalten anhand weniger Indikatoren sehr differenzierte, jedoch ausschliesslich einkommensbezogene Analysen zu Haushalten mit tiefen Einkommen. Konzeptionelle Überlegungen, die in Bezug auf Armut gedeutet werden können, beziehen sich vorwiegend auf die Armutsmessung.

### Weiteres nationales Monitoring im Bereich Armut

Neben den HBAI-Berichten existiert aktuell in Grossbritannien unter dem Titel «Monitoring Poverty and Social Exclusion» eine weitere jährlich vorgelegte nationale Berichterstattung im Bereich Armut. Das Monitoring des Joseph Rowntree Foundation und des New Policy Institute existiert seit 1999 und hat ebenfalls nationale Reichweite. Es orientiert sich an einem deutlich weiteren Armutsverständnis als die HBAI-Berichte und umfasst rund 40 Indikatoren zu Einkommen, Armut, Tieflohnen, Bildung, Gesundheit, Wohnen, Services und sozialem Zusammenhalt.<sup>117</sup> Wie die HBAI-Berichte beschränkt sich auch diese Berichterstattung dabei weitgehend auf eine Darlegung und Analyse der Armut. Massnahmen erhalten nur am Rande Eingang in die Berichte.

### 5.3.4 Armutsberichterstattung der dänischen Regierung

2014 wurde in Dänemark erstmals eine Armutsberichterstattung der Regierung publiziert. Der Fokus dieser Berichterstattung, die Teil eines umfassenderen Berichts für die wirtschaftliche Situation von Familien in Dänemark bildet, richtet sich auf die wirtschaftliche Armut («economic poverty»)<sup>118</sup>. Im Zentrum steht die Auseinandersetzung mit der Struktur und Entwicklung wirtschaftlich armer Personen und Familien in Dänemark in Form einer Bestandsaufnahme der Situation 2012, einer Analyse der Entwicklungen seit 1999, die auch Ergebnisse zur Armutsdynamik und zu getroffenen Massnahmen enthält, sowie einer Auswertung zu besonderen Risikofaktoren der Armut. Der Bericht geht dabei primär von einem ressourcenorientierten Ansatz aus.

Eine wesentliche Grundlage für die Erstellung dieses ersten Berichts der dänischen Regierung bildete ein umfangreicher Bericht eines vor der Regierung eingesetzten Experten/innenkomitees zur Armut. Bzgl. der konzeptionellen Grundlagen erfolgt im Regierungsbericht weitgehend eine

<sup>117</sup> Die konzeptionellen Grundlagen zum Monitoring der Joseph Rowntree Foundation waren über die im Internet verfügbaren Berichte und Dokumente nicht erschliessbar, weshalb keine Aussagen möglich sind zur theoretischen Fundierung dieses Armutsmonitorings.

<sup>118</sup> Die skandinavischen Länder zeichnen sich insgesamt durch unterschiedliche Ansätze der Armutsberichterstattung aus. Die Armutsberichterstattung der schwedischen Regierung verfolgt ähnlich wie Dänemark einen monetären bzw. einkommensorientierten Ansatz. Die norwegische Regierung demgegenüber orientiert sich an einem weiteren Armutsverständnis und berücksichtigt im Rahmen ihrer Berichterstattung neben einkommensbasierten Indikatoren auch einzelne Indikatoren zu Bildung, Wohnen und Gesundheit. In Finnland existiert keine spezifische Armutsberichterstattung.

Orientierung an den von den Experten/innen vorgelegten Überlegungen. In verschiedenen Punkten blieb der Bericht aber hinter den Empfehlungen des Experten/innenkomitees zurück.<sup>119</sup>

### *Konzeptionelle Grundlagen zur Armut*

Zur Definition von Armut und zur Eingrenzung der wirtschaftlich armen Personen stützt sich der dänische Regierungsbericht auf die vom Experten/innenkomitee vorgeschlagene, ressourcen-bezogene Definition ab: Armut ist demgemäss «a situation in which an individual or family is involuntarily subject to significantly poorer conditions than the population as a whole, and also this situation 1) is due to a lack of resources, especially financial and 2) is ongoing, and the individual or the family can do little to change it».<sup>120</sup> Als arm gelten davon ausgehend Personen, deren verfügbares Einkommen während drei Jahren eine vorgegebene, sowohl absolut wie auch relativ definierte Armutsgrenze nicht überschreitet (und die nicht Studenten/innen sind).

### *Themen und Indikatoren*<sup>121</sup>

Im Mittelpunkt der Armutsberichterstattung der dänischen Regierung stehen monetäre Aspekte. Zentrale Indikatoren zur Messung des Ausmasses und der Entwicklung der wirtschaftlichen Armut bilden ein Armutsbetroffenheitsindex sowie die Armutsquote.<sup>122</sup> Weiter werden die wirtschaftlich armen Personen und Familien im Hinblick auf verschiedenste Merkmale (u.a. nach Haushaltsstruktur, Bildungsniveau) differenziert analysiert und dabei teilweise auch der Gesamtbevölkerung gegenübergestellt.

Thema	Indikator	Weitergehende Differenzierungen
Wirtschaftliche Armut	Armutsbetroffenheitsindex	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Haushaltsstruktur</li> <li>– Bildungsniveau</li> <li>– Herkunft</li> <li>– Region</li> <li>– Arbeitsmarktstatus</li> <li>– u.a.</li> </ul>
	Armutsquote bei Medianeinkommen 60%	
	Struktur Personen mit max. 60% des Medianeinkommens	

Tabelle 25: Zentrale Indikatoren der Berichterstattung der dänischen Regierung

Zur Erfassung besonderer Risikofaktoren für wirtschaftliche Armut stützt der Bericht zudem in Anlehnung an das Experten/innenkomitee auf nach Altersgruppe differenzierte Indikatoren<sup>123</sup> ab (vgl. Tabelle 26), welche die Bereiche Arbeit, Bildung, Wohnen, Gesundheit sowie den Sozialleistungsbezug betreffen.

<sup>119</sup> Der Empfehlung des Experten/innenkomitees, neben der wirtschaftlichen Armut auch der materiellen Deprivation Beachtung zu schenken, ist der Regierungsbericht bspw. bisher nicht gefolgt. Inwiefern der Regierungsbericht in künftigen Ausgaben am präsentierten Konzept und den darin gewählten Themen und Indikatoren festhält, lässt sich nicht abschätzen.

<sup>120</sup> Økonomi og Indenrigsministeriet (2014): S. 174.

<sup>121</sup> Auf eine Zusammenstellung sämtlicher Indikatoren des 1. Berichts der dänischen Regierung im Anhang muss aus Sprachgründen verzichtet werden.

<sup>122</sup> Bezüglich dieser beiden Indikatoren hielt sich die dänische Regierung nicht an die Empfehlungen des Experten/innenkomitees, was bei der Veröffentlichung des Berichts für Kritik sorgte.

<sup>123</sup> Für die Altersgruppen der jungen Erwachsenen und der Erwachsenen werden weitgehend die gleichen Risikofaktoren und Indikatoren betrachtet. Der einzige Unterschied besteht in zwei zusätzlichen Indikatoren zum Bildungsniveau sowie zur sozialen und psychosozialen Wohlfahrt bei den jungen Erwachsenen.

Gruppe	Risikofaktor	Erhebung
Kinder (0-17 Jahre)	Hintergrund der Eltern	Indikatoren Arbeitsmarktanbindung der Eltern, Sozialleistungsbezug der Eltern, Bildungshintergrund der Eltern
Junge Erwachsene (18-29 Jahre)	Exklusion	Indikatoren zu Marginalisierung auf dem Arbeitsmarkt und Bildungsniveau
	Unsichere Wohnsituation	Indikator zu Fehlen von Wohnung
	Soziale und psycho-soziale Wohlfahrt	Indikatoren zu schwierigen familiären Bedingungen während Kindheit, Missbrauch und psychischen Problemen
Erwachsene (30+ Jahre)	Exklusion	Indikatoren zu Marginalisierung auf dem Arbeitsmarkt und Bildungsniveau
	Unsichere Wohnsituation	Indikator zu Fehlen von Wohnung
	Soziale und psycho-soziale Wohlfahrt	Indikatoren zu schwierigen familiären Bedingungen während Kindheit, Missbrauch und psychischen Problemen

Tabelle 26: Indikatoren zu Risikofaktoren der Armut nach Altersgruppen

### Fazit zu theoretischer Fundierung, Themen und Indikatoren

Die im Rahmen einer breiteren Berichterstattung zur wirtschaftlichen Situation der Familien in Dänemark erfolgende Armutsberichterstattung der dänischen Regierung orientiert sich primär an einem ressourcenbezogenen Armutskonzept. Im Vordergrund steht die monetäre Situation der armutsbetroffenen Bevölkerung. In den Analysen zu den Risikofaktoren werden jedoch ergänzend auch weitere Lebensbereiche berücksichtigt. Bei den verwendeten Indikatoren handelt es sich um Outcome- bzw. Impact-Indikatoren.

### 5.3.5 Wichtigste Erkenntnisse im Überblick

Übereinstimmend mit dem in den jeweiligen Armutsberichterstattungen zugrunde gelegten Armutsverständnis variieren die abgedeckten Themen zwischen den Ländern (vgl. Tabelle 27). Vor allem in Grossbritannien erfolgt eine strenge Beschränkung auf Indikatoren zu den monetären Ressourcen, während die deutsche, die französische und ansatzweise auch die dänische Berichterstattung weitere Bereiche mit einbezieht. Bei den verwendeten Indikatoren handelt es sich praktisch ausschliesslich um Outcome- bzw. Impact-Indikatoren. Aufwendungen für die Armutsbekämpfung/-prävention (Input) sowie daraus hervorgehende Leistungen (Output) werden mit einer Ausnahme im deutschen Armuts- und Reichtumsbericht nicht erfasst. Inwiefern aus Daten-Gründen, aufgrund von Grenzen der Wirkungsmessung oder in Anlehnung an implizite Annahmen zum Armutsverständnis darauf verzichtet wird, bleibt unklar. Massnahmen der Armutsbekämpfung/-prävention werden ausser im deutschen Bericht primär punktuell gewürdigt.

Eine explizite Ausrichtung auf ein theoretisches Konzept der Armutsbeschreibung verbunden mit einer entsprechenden Theoriebasierung der Armutsberichterstattung findet sich primär im Armuts- und Reichtumsbericht der deutschen Bundesregierung sowie – jedoch deutlich weniger weitgehend und auf ein ressourcenbezogenes Armutsverständnis begrenzt – in der Berichterstattung der dänischen Regierung.

Themen	Land	Indikatoren	Wirkungsebene
Materielle Ressourcen	D	Einkommensarmutsrisiko, Armutsquote von Erwerbstätigen, Überschuldung, Vermögensverteilung, Einkommensarmut vor Sozialtransfers, Mindestsystem vorgelagerte einkommensabhängige Leistungen, Abhängigkeit von Mindestsicherungsleistungen, materielle Deprivation	Outcome/Impact
	F	Armutsrisikoquote 60%, 50% und 40%, Armutsrisikoquote bei schwierigen Lebensbedingungen, Armutsrisikoquote 60% ODER/UND bei schwierigen Lebensbedingungen, Vergleich Lebensniveau nach Quintilen (100-S80/S20), Armutsrisikoquote in den fünf von Armut am wenigsten und am stärksten betroffenen Departementen, Vergleich Lebensniveau 65+ vs. 18-64 Jährige, Armutsrisikoquote der Einelfamilien und von Kindern, Armutsintensität, Armutsrisikoquote von Erwerbstätigen, Armut während mind. drei aufeinanderfolgenden Jahren sowie 6 Indikatoren zum Bezug diverser Sozialleistungen	Outcome/Impact
	GB	Einkommensverteilung nach Quintilen, Struktur Personen mit max. 50%, 60% und 70% des Medianeinkommens; Einkommensarmutsrisiko 50%, 60% und 70%	Outcome/Impact
	DK	Armutsbetroffenheitsindex, Armutsquote 60%, Struktur Personen mit max. 60% des Medianeinkommens	Outcome/Impact
Arbeit	D	Erwerbstätigenquote, Arbeitslosenquote, Langzeitarbeitslose, Langzeitarbeitslosenquote	Outcome/Impact
	F	Arbeitslosenquote von Personen ohne Unterstützungsleistungen	Outcome/Impact
Bildung	D	Ohne Schulabschluss des Sekundarbereichs II, Ohne Berufsausbildung, Förderung und Betreuung von Kindern, Investitionen in Bildung	Outcome/Impact, Input (Investitionen in Bildung)
	F	Schulabgänger/innen ohne weiterführenden Abschluss	Outcome/Impact
Wohnen	D	Schlechte Wohnsituation, Wohnungslosigkeit, Mietbelastung Hauptmieterhaushalte, Beeinträchtigung durch Lärm und/oder Luftverschmutzung	Outcome/Impact
	F	Haushalte in prekärer Situation bzgl. Energieausgabe, Haushalte mit Wohnkosten > 40% der verfügbaren Einnahmen	Outcome/Impact
Gesundheit	D	Gesundheitliche Beeinträchtigung nach Einkommensposition, Grad der Behinderung nach Einkommensposition, Lebenserwartung bei Geburt	Outcome/Impact
	F	Verzicht auf gesundheitliche Leistungen aus finanziellen Gründen	Outcome/Impact
Ges. Engagement und soz. Kontakte	D	Kein Interesse an Politik, wenig soziale Kontakte	Outcome/Impact

Tabelle 27: Überblick über die Themen und Indikatoren der ausländischen Armutsberichterstattungen

## 5.4 Folgerungen im Hinblick auf ein nationales Armutsmonitoring

Die analysierten ausländischen Armutsberichterstattungen verfolgen sehr unterschiedliche Ansätze der Auseinandersetzung mit Armut und Armutsbekämpfung/-prävention. Das Spektrum reicht vom sehr umfassenden, an einem weiten Armutsverständnis orientierten und theoretisch sorgfältig abgestützten Ansatz des deutschen Armuts- und Reichtumsberichts bis hin zur ausschliesslich einkommensbasierten, sehr deskriptiv gehaltenen Analyse der Haushalte mit tiefen Einkommen der britischen Regierung.

Für eine Übertragung auf die Schweiz eignen sich die verschiedenen Berichterstattungen in unterschiedlichem Mass. Hinweise zur konzeptionellen Verankerung eines nationalen Armutsmonitorings dürften am ehesten die Armutsberichterstattungen Deutschlands und Frankreichs geben. Sowohl der deutsche Armuts- und Reichtumsbericht wie auch die französischen ONPES-Berichte erlauben Einsichten dazu, wie sich ein auf ein mehrdimensionales Armutsverständnis abstützendes Indikatorenset zur Armutsbeobachtung zusammensetzen könnte.

Eher weniger für eine Übertragung in Frage kommt – nicht zuletzt angesichts seiner fehlenden Bezugnahme auf Armutskonzepte – der britische Ansatz. Mit seinem Fokus auf die Analyse der Haushalte mit tiefen Einkommen ermöglicht er zudem ausschliesslich Rückschlüsse auf monetäre Armut. Auch der ebenfalls auf monetäre Armut konzentrierte, wenn auch auf sehr aktuellen konzeptionellen Grundlagen beruhende und mit Angaben zu Risikofaktoren aber etwas weitergehende dänische Ansatz scheint vor diesem Hintergrund gesamthaft eher zu eng.

Zur Ausgestaltung des Monitoringprozesses lässt ebenfalls am ehesten der Ansatz Deutschlands Erkenntnisse zu, wobei nicht zuletzt zu diskutieren sein wird, inwiefern eine Übertragung der ausnehmend starken wissenschaftlichen Verankerung des Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung auf die Schweiz erwünscht ist. Der deutsche Bericht wird durch umfangreiche Begleitforschungsaktivitäten sowie ein wissenschaftliches Gutachter/innengremium abgestützt.

Ein weitergehender Einbezug subsidiärer staatlicher Ebenen existiert in keinem der untersuchten Länder. Diesbezüglich lassen sich anhand der ausländischen Modelle nur ganz beschränkt Ableitungen für die Schweiz machen. Nur in Deutschland sind die Bundesländer und Kommunen im Rahmen des Beraterkreises überhaupt in den Berichterstattungsprozess eingebunden. Aussagen zu Armut in Provinzen, Gliedstaaten oder Gemeinden und finden sich in den analysierten Armutsberichterstattungen nur vereinzelt. Dies kann jedoch – insbesondere in Deutschland – nicht zuletzt durch sehr ausgeprägte Berichterstattungsaktivitäten auf Länder- und Kommunenebene erklärt werden.

## 6 Rahmen für die Konzeption von inhaltlichen Varianten

Entscheidend für die Konzeption von Varianten für ein nationales Armutsmonitoring waren generelle Vorgaben und Festlegungen zu den Zielsetzungen, zum Geltungsbereich und zur Organisation des Monitorings. Solche Eckwerte, welche die grundsätzliche Stossrichtung des Monitorings vorgeben und das Spektrum in Frage kommender Varianten eingrenzen sollten, wurden im Januar 2015 zusammen mit der Projektgruppe präzisiert. Als Vorbereitung zur Erarbeitung möglicher Monitoringvarianten wurde basierend auf der durchgeführten Bestandsaufnahme (vgl. Kapitel 3 und 4) auch eine Synthese der in der Schweiz bis anhin existierenden Armutsberichterstattungen erstellt. Daraus liessen sich insbesondere Folgerungen hinsichtlich bei der Konzeption von Varianten zu beachtender Lücken und Grenzen ableiten.

### 6.1 Festlegung von Eckwerten des Armutsmonitorings

Anlässlich der Sitzung der Projektgruppe vom 27. Januar 2015 wurden die Eckwerte, an denen sich die Konzeption des Armutsmonitorings orientieren sollte, gemeinsam erörtert und präzisiert. Damit wurde ein Rahmen für eine zielgerichtete Entwicklung von Monitoringvarianten vorgegeben. Die Ergebnisse der Diskussion lassen sich wie folgt zusammenfassen:

#### *Bezugssystem und Ziele*

- *Politisches und rechtliches Bezugssystem:* Als politischer und rechtlicher Bezugsrahmen des Armutsmonitorings sollen primär die Bundesverfassung sowie die nationale Armutsstrategie dienen. Entsprechend werden auch die darin enthaltenen Zielsetzungen und Grundsätze als für das Monitoring leitend erkannt.
- *Monitoringziele:* Das Monitoring soll das Ziel haben, durch periodische Beschreibung Grundlagen zur Armut und zu den Massnahmen der Armutsbekämpfung und -prävention zu liefern und damit steuerungsrelevantes Wissen bereitzustellen.
- *Zielgruppen:* Als primäre Zielgruppen des Monitorings werden die Behörden auf Bundes- und Kantonebene gesehen. Nachgelagert sollen jedoch auch die Gemeinden zur Zielgruppe gehören.
- *Stellenwert von Massnahmen:* Massnahmen der Armutsbekämpfung und -prävention sollen Bestandteil des Monitorings bilden.

#### *Armutsverständnis und erfasste Dimensionen der Armut*

- *Armutsverständnis:* Das Monitoring soll von einem weiten, mehrdimensionalen Armutsverständnis ausgehen.
- *Theoriebasierung:* Das Monitoring soll theoriebasiert konzipiert werden, wobei sowohl der Lebenslagen- wie auch der Capability-Ansatz im Vordergrund stehen.
- *Erfasste Armutsdimensionen und Themen:* Neben der materiellen Armut (Einkommen, Vermögen) sollen Wohnen, Gesundheit, Bildung, Erwerbsarbeit, soziale Kontakte, Familie und Herkunft berücksichtigt werden. Ebenfalls als relevant erachtet werden Lebensverläufe sowie subjektive Aspekte der Armut. Bei allen Dimensionen ist jedoch die Machbarkeit, d.h. die Operationalisierbarkeit und die Datenverfügbarkeit, zu berücksichtigen.

### *Geltungsbereich und Grundlagen*

- *Perimeter/Geltungsbereich*: Das Monitoring soll eine Beschreibung des Zustands und der Entwicklungen schweizweit resp. auf nationaler Ebene ermöglichen, muss darüber hinaus aber auch die kantonale Ebene erfassen. Die kantonale Ebene wird als bedeutsam erachtet wegen der kantonalen Zuständigkeit für die Armutspolitik, eine nationale Perspektive ist dabei wichtig für Quervergleiche bezüglich Armut und Massnahmen zwischen den Kantonen. Von einer Abbildung der kommunalen Ebene oder zumindest der Situation in den Städten ist mit Blick auf die Machbarkeit und Komplexität tendenziell eher abzusehen.
- *Datengrundlagen*: Die Beschreibung der Armut im Rahmen des Monitorings soll so weit als möglich auf bundesweit aufbereiteten resp. beim BFS vorhandenen Daten beruhen. Massnahmen, die auch die Ebene der Kantone mitberücksichtigen sollen, sind in Kooperation mit den Kantonen zu erheben.
- *Modularität*: Eine modulare Ausgestaltung des Monitorings wird im Grundsatz begrüsst. Der Stellenwert der bestehenden kantonalen Armutsberichterstattungen ist dabei in Anbetracht bzw. im Rahmen eines nationalen Monitorings noch grundsätzlich zu klären und entsprechend das Verhältnis einer nationalen Berichterstattung zu den kantonalen Aktivitäten zu definieren.

### *Organisation und Prozess*

- *Rolle Bund und Kantone*: Eine verbindliche Beteiligung der Kantone einem nationalen Monitoring wird als wünschenswert erachtet, wobei gleichzeitig auch von einer tragenden Rolle des Bundes ausgegangen wird.

Umstritten war in der Projektgruppe vor allem, inwiefern das Monitoring über die Darstellung der Armutssituation hinaus zur politischen Steuerung beitragen soll. Nur wenig Zuspruch fand die Möglichkeit, das Monitoring als verbindliche Steuerungsgrundlage zu etablieren und es entsprechend mit einer Überprüfung der Zielerreichung zu koppeln.

## **6.2 Einsichten aus der Bestandsaufnahme zur Schweiz**

Die anhand der Analyse der bestehenden Armutsberichterstattungen auf nationaler und kantonomer Ebene gewonnenen Einsichten lassen sich wie folgt synthetisieren:

### **6.2.1 Wichtigste Erkenntnisbeiträge und Lücken**

In den vergangenen 15 Jahren haben sich in der Schweiz verschiedene Formen einer Armutsberichterstattung herausgebildet, die über die Darstellung von Sozialtransfers hinausgeht. Sowohl auf nationaler als auch auf kantonomer Ebene sind mittlerweile Berichterstattungsansätze vorhanden, die Einsichten zur Armutssituation und -entwicklung ermöglichen und in verschiedener Hinsicht zentrale Erkenntnisse mit sich gebracht haben. So liegen heute zum Umfang und auch zur Struktur der von materieller Armut betroffenen Bevölkerung auf nationaler Ebene und in einigen Kantonen gesicherte Kennzahlen vor und können auch Risikogruppen in manchen Kantonen quantifiziert sowie Ursachen und Folgen von Armut näher beschrieben werden. Dank ergänzender Kennzahlen in kantonalen Berichten können zumindest für einzelne Kantone Aussagen zur Dynamik von Armut sowie zu weiteren Komponenten materieller Armut gemacht werden. Ebenso

bestehen – in mancher Hinsicht wiederum nur für einzelne Kantone – Anhaltspunkte zum Ausmass von prekären Lebensbedingungen und Unterversorgung in anderen Bereichen wie Bildung, Erwerbsarbeit oder Gesundheit.

Das Bild zur Armut und insbesondere auch zu den Massnahmen der Armutsbekämpfung und -prävention bleibt aber trotz dieser vielfältigen Grundlagen, Berichte und Analysen uneinheitlich, unvollständig und fragmentarisch. Bestehende Monitoring- und Berichterstattungsansätze differieren sowohl in konzeptioneller als auch in methodischer Hinsicht stark, was Vergleiche schwierig macht. Eine integrale Auseinandersetzung mit Armut als mehrdimensionalem Phänomen findet vorwiegend in Einzelfällen und bislang zumeist einmalig statt. Armut bildet oft nur ein einzelnes Thema neben weiteren Themenbereichen oder sozialen Problemen und wird auf ihre materielle Dimension beschränkt. Angaben zu verschiedenen Bereichen können nur beschränkt miteinander in Bezug gesetzt werden. Ebenso werden Massnahmen zur Armutsbekämpfung mehrheitlich unsystematisch erfasst. Eine umfassende, auf Indikatoren und Messungen von Zeitreihen basierende Berichterstattung zur Armut in der Schweiz und zu den Massnahmen der Armutsbekämpfung und -prävention existiert entsprechend bisher nicht.

Die vorgenommene Bestandsaufnahme ermöglicht eine Ausdifferenzierung dieses in Grundzügen bekannten Wissens zum Stand der Armutsberichterstattung in der Schweiz. Sie bestätigt die Vielfalt und die Unterschiedlichkeit der bestehenden Ansätze. Gleichzeitig gestattet sie profundere Erkenntnisse zu den Beiträgen, welche die vorhandenen Berichterstattungen zum Verständnis der Armutssituation und -entwicklung jeweils leisten. Damit öffnet sie den Blick für Lücken, welche ein nationales Armutsmonitoring füllen könnte. Die Konzeption eines indikatorenbasierten Armutsmonitorings für die Schweiz, das auch Massnahmen zur Überwindung und Vermeidung von Armut erfassen und eine kontinuierliche Beobachtung über die Zeit ermöglichen soll, hat von folgender Ausgangslage auszugehen:

- *Gesamtschweizerische Ebene:* Auf nationaler Ebene ergibt sich anhand der Veröffentlichungen des BFS heute insoweit ein indikatorengestützter Überblick über die Armutssituation, indem die materielle Armut anhand der ausgewählten Indikatoren (Armut, Armutsgefährdung, Armut bei Erwerbstätigen, materielle Entbehrung) vertieft analysiert wird und zudem im statistischen Sozialbericht mit Blick auf die Gesamtbevölkerung auch erste Anhaltspunkte zur Verbreitung von Unterversorgung in anderen Bereichen resultieren. Nicht abgedeckt sind in der Berichterstattung des BFS Bereiche wie soziale Kontakte oder politische und kulturelle Integration. Auch zur Dynamik von Armut oder Armut im Lebensverlauf, die nicht über Daten zur Sozialhilfe gefasst sind, ergibt sich bis zum Vorliegen von SILC-Paneldaten nur ein unvollständiges Bild. Massnahmen erhalten abgesehen von den Angaben zu den Leistungssystemen im statistischen Sozialbericht des BFS vorwiegend im Rahmen des Sozialalmanachs der Caritas Beachtung. Ein systematisches und umfassendes Bild zur Armut in ihren verschiedenen Dimensionen mit dazugehörigen Massnahmen erlauben die beim BFS verfügbaren Informationen indessen nur begrenzt, vor allem auch weil kaum Bezüge hergestellt werden und Armut vorwiegend aus materieller Sicht diskutiert wird. Erschwert wird ein systematisches Bild zudem dadurch, dass sich die in den Publikationen enthaltenen Angaben teilweise auf unterschiedliche Perioden beziehen. Offen ist auch, inwiefern die vom BFS in den Vertiefungsstudien bereitgestellten Informationen zur Armut in Zukunft regelmässig fortgeschrieben werden. Die jährlichen Berichte von Caritas liefern themenbezogen vertiefende, jedoch hauptsächlich qualitativ gehaltene Einsichten.

- *Kantonale Ebene:* Ein wichtiger Beitrag der bestehenden kantonalen Berichterstattungen zu Armut besteht darin, dass sie fundierte und detaillierte statistische Aufarbeitungen der materiellen Armutssituation und der betroffenen Bevölkerungsgruppen in den jeweiligen Kantonen liefern. Dabei nehmen sie oft auch die strukturellen Bedingungen (Leistungssysteme, z.T. weitere Versorgungsleistungen) in den Blick und enthalten teilweise auch Hinweise zu prekären Lagen und Unterversorgung in anderen Lebensbereichen. Letztere Informationen werden jedoch nur in wenigen Fällen direkt im Zusammenhang mit Armut diskutiert oder basieren mehrheitlich auf qualitativen Grundlagen wie Literatur und Interviews mit Armutsbetroffenen. Ein systematisches, kennzahlenbasiertes Gesamtbild zur Armut in den einzelnen Kantonen erlauben auch die kantonalen Berichterstattungen nicht. Mit Blick auf Einsichten zur Armutssituation über die einzelnen Kantone hinaus wirkt zudem erschwerend, dass kantonale Armutsberichterstattungen bisher nur in wenigen Kantonen existieren. Auch sind Vergleiche aufgrund unterschiedlicher Konzeptionen, Definitionen und Datengrundlagen schwierig. Massnahmen haben einen sehr unterschiedlichen Stellenwert. Eine vertiefte Auseinandersetzung mit Massnahmen leisten bisher neben den jährlichen Beobachtungen von Caritas, die aber jeweils nur auf einen ausgewählten Bereich fokussieren, vor allem die umfassenderen Armutsberichte aus den Kantonen Basel-Stadt und Bern.
- *Kommunale Ebene:* Armut in Städten und Gemeinden sowie insbesondere in städtischen Räumen spezifisch auftretende Armutslagen (z.B. Obdachlosigkeit) lassen sich aufgrund der vorhandenen Berichterstattungen bis anhin kaum fassen.

Was somit bisher vor allem fehlt, ist eine indikatorenbasierte Darstellung von Armut in verschiedenen Dimensionen sowie – direkt darauf bezogen – von Massnahmen der Armutsbekämpfung und -prävention, welche die Situation in der ganzen Schweiz erfasst, konzeptionell gut abgestützt, systematisch und in wesentlichen Punkten einheitlich ist sowie eine kontinuierliches Nachverfolgen von Entwicklungen über die Zeit erlaubt. Verschiedene Aspekte von Armut wurden zudem in der indikatorenbasierten Berichterstattung bis anhin eher wenig beachtet, so insbesondere Armut im Lebensverlauf, subjektive Wahrnehmungen oder einzelne Bereiche wie bspw. Wohnen.

### 6.2.2 Konzeptionelle und datenbezogene Grenzen

Anhand der Analyse der existierenden Berichterstattungen werden auch verschiedene Grenzen deutlich, die es bei der Konzeption eines Armutsmonitorings für die Schweiz zu berücksichtigen gilt. Konzeptionell erschwerend wirken insbesondere das Fehlen von allgemein akzeptierten Definitionen und Messkonzepten sowie die grundsätzlich schwierige Operationalisierbarkeit von Armutskonzepten, die nicht nur den materiellen Bereich betreffen:

- *Fehlen einer mehrdimensionalen Armutsdefinition:* Eine verbindliche Definition von Armut als mehrdimensionalem Phänomen gibt es bisher nicht. Es existieren keine allgemein anerkannten Vorgaben oder Übereinkünfte, in wie vielen Bereichen und in welchem Ausmass eine Person benachteiligt sein muss, damit sie als arm gilt. Auch lässt sich mit einem mehrdimensionalen Armutsverständnis nicht immer klar abgrenzen, was Teil der Armut bzw. was Ursache und Folge von Armut ist. Die Frage nach einer mehrdimensionalen Definition von Armut birgt hohen politischen Gehalt und ist entsprechend mit Blick auf eine statistische Umsetzung vorgängig auch politisch zu beantworten.
- *Schwierige Operationalisierung:* Gerade angesichts definitorischer Unschärfen sind Armutskonzepte schwierig zu operationalisieren, insbesondere was über die finanzielle Situation hin-

ausgehende Dimensionen von Armut betrifft. Grenzen setzt dabei auch die fehlende Verfügbarkeit von detaillierten statistischen Daten, die einen Bezug zwischen finanzieller Armut einerseits und weiteren, armutsrelevanten Lebensbereichen (z.B. Gesundheit, Bildung) ermöglichen. Hinzu kommen spezifische Schwierigkeiten bei der empirischen Umsetzung einzelner Konzepte. Verwirklichungschancen etwa lassen sich generell nicht direkt quantifizieren, sondern primär über Angaben zu Teilhabeergebnissen empirisch annähern. Umsetzungen des Capability-Ansatzes stellen – teils enger an der Theorie orientierte, teils freier interpretierte – Annäherungen der theoretischen Konstrukte dar.

- *Uneinheitlich umgesetzte Messkonzepte:* Mit Armutsgrenzen und -quoten bestehen Konzepte zur Messung monetärer Armut, die in Politik, Gesellschaft und Wissenschaft breit abgestützt sind. Auch diese akzeptierten Konzepte werden jedoch – insbesondere auch bedingt durch an die jeweils gegebene Datenlage – unterschiedlich umgesetzt. Unterschiede ergeben sich nicht zuletzt dadurch, dass uneinheitlich auf absolute und/oder relative Armutsgrenzen abgestützt wird, dass diese teilweise in ihren einzelnen Komponenten verschieden definiert sind und der Berechnung der Armutsquote zudem differierende Einkommensgrössen zugrunde gelegt sind. Ein Problem ergibt sich daraus vor allem, wenn Vergleiche angestellt werden sollen.

Neben diesen Grenzen hinsichtlich der konzeptionellen Grundlagen, die bei vielen Berichterstattungen zu Armut zum Tragen kommen, sind mit Blick auf ein gesamtschweizerisches Armutsmonitoring vor allem auch schwierige Vorbedingungen betreffend Datenlage und Datenqualität von Relevanz:

- *Inkompatible Datenquellen auf unterschiedlichen Ebenen:* Zur Beschreibung von Armut anhand von Indikatoren findet sich grundsätzlich eine Vielzahl von Datenquellen, wobei vor allem auf Befragungs- und auf Steuerdaten zurückgegriffen werden kann. In der Mehrheit wurden diese Informationen aber nicht mit dem Ziel einer Armutsberichterstattung erhoben, weshalb sie nicht oder nur beschränkt miteinander in Bezug gesetzt werden können und insgesamt lückenhaft bleiben. Hinzu kommt, dass sich die meisten Datenquellen lediglich auf eine föderale Ebene beziehen lassen und mit Befragungs- als auch mit Steuerdaten je spezifische Mängel verbunden sind. Die lediglich kantonale verfügbaren Steuerdaten gehen nicht von der für die Armutsmessung üblichen Haushaltsdefinition aus. Ebenso sind wichtige Sozialtransfers nicht enthalten. Bei den BFS-Befragungsdaten, die primär national oder für Grossregionen ausgewertet werden können, stellen sich Fragen der Stichprobe und der Datenqualität.
- *Grenzen der Erhebung SILC als nationale Armutsstatistik:* Mit SILC existiert seit 2010 eine Grundlage, die unter anderem spezifisch für Analysen zu Armut konzipiert wurde, auf dem multidimensionalen Lebenslagen-Ansatz beruht und auch die subjektive Wahrnehmung von Armut einbezieht. Da es sich um eine Befragung mit begrenzter Stichprobe handelt, lässt diese Statistik jedoch keine repräsentativen Aussagen für die kantonale Ebene zu und sind armutsbetroffene Haushalte insgesamt mit eher kleinen Fallzahlen vertreten, was nur bedingt Differenzierungen erlaubt. Auch sind die Möglichkeiten der Erhebung von Informationen zu den unterschiedlichen Dimensionen von Armut im Rahmen einer telefonischen Befragung beschränkt. Ähnlich wie bei allen Befragungen spielen zudem Non-Response-Effekte eine Rolle. Zu einzelnen armutsrelevanten Dimensionen wie Bildung enthält SILC nur begrenzt Angaben.

Die allermeisten dieser konzeptionellen sowie datenbezogenen Probleme lassen sich im Hinblick auf die Erfassung von Armut im Rahmen eines gesamtschweizerischen Monitorings ohne Einsatz erheblicher finanzieller Ressourcen nicht beheben. Mögliche Varianten zur Umsetzung des

Armutsmonitorings für die Schweiz müssen vielmehr von diesen erschwerenden Vorbedingungen ausgehen und pragmatische Ansätze zum Umgang mit den genannten Punkten beinhalten.

## 7 Varianten zur Ausgestaltung des Armutsmonitorings

Aufbauend auf den durchgeführten Analysen und den mit der Projektgruppe eingegrenzten Eckwerten (vgl. Kapitel 6) wurden fünf mögliche Varianten zur inhaltlichen Ausgestaltung des Armutsmonitorings erarbeitet. Bei der Entwicklung der Varianten wurde darauf geachtet, ausgehend von den Analysen und Eckwerten ein breiteres Spektrum an Möglichkeiten zur Ausgestaltung des Armutsmonitorings aufzuzeigen. Aus Machbarkeitsüberlegungen orientierten sich dabei sämtliche Varianten an einem pragmatischen Umgang mit den in Kapitel 6.2.2 erläuterten Vorbedingungen. Auch wurden die Varianten ähnlich umfangreich angelegt und so ausgerichtet, dass Erweiterungen oder Reduktionen der verschiedenen Varianten (z.B. in Bezug auf berücksichtigte Bereiche und Wirkungsebenen oder Dimensionen für Indikatoren zur Armutssituation) sowie anderweitige Kombinationen von in einzelnen Varianten vorgeschlagenen Komponenten möglich blieben. Die fünf Varianten setzen bzgl. Bedeutung der kantonalen Ebene und Berücksichtigung von Massnahmen zur Überwindung und Vermeidung von Armut gezielt unterschiedliche Schwerpunkte.

### 7.1 Variante 1: «Capability»

Eine erste Variante der Ausgestaltung des Armutsmonitorings besteht darin, Armut und Armutsbekämpfung in enger Orientierung am Capability-Ansatz nach Sen zu erfassen. Dieses Konzept erlaubt eine umfassende, theoriegestützte Auseinandersetzung mit Armut in ihren verschiedenen, auch nicht-finanziellen Dimensionen. Indem es individuelle Handlungsspielräume und dazu nötige Rahmenbedingungen in diversen Bereichen ins Zentrum stellt, öffnet es zugleich den Blick für Ansatzpunkte der Armutsbekämpfung und -prävention und gestattet damit eine systematische Aufarbeitung von armutspolitischen Massnahmen. Beides – die Darstellung der Armut und der Massnahmen zu ihrer Vermeidung und Überwindung – soll im Rahmen dieser Monitoringvariante anhand des Capability-Ansatzes zu einem konsistenten Bild zusammengeführt werden.

Im Zentrum der Variante «Capability» steht die konzeptionell gut abgestützte Beschreibung der Armutssituation und -entwicklung auf gesamtschweizerischer Ebene. Dazu dienen in erster Linie Outcome- bzw. Impact-Indikatoren, die gemäss den Dimensionen des Capability-Ansatzes festgelegt werden. Da die individuelle Lage gemäss Capability-Ansatz in hohem Masse auch von gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedingungen sowie von bereitgestellten Infrastrukturen abhängt, kann ergänzend der Einbezug von einzelnen Input- und Output-Indikatoren (z.B. Investitionen oder Versorgungsleistungen in bestimmten Bereichen) oder Kontext-Indikatoren (z.B. Arbeitslosenquote), zu denen Angaben schweizweit vorliegen, geprüft werden. Einzubetten sind die Ergebnisse zur mittels Outcome-/Impact-Indikatoren aufgezeigten Armutssituation auch mit Erkenntnissen aus aktuellen Studien und Literatur.

Die Darstellung von Massnahmen, die zur Vermeidung oder Überwindung von Armut bzw. zur Verbesserung der Handlungschancen beitragen, konzentriert sich angesichts der Breite des Capability-Ansatzes und des damit verbundenen Aufwands für die Bereitstellung von Informationen auf Kantonsebene ebenfalls zu wesentlichen Teilen auf die Bundesebene. Beobachtet wird primär der Beitrag des Bundes zur Armutsbekämpfung und -prävention. Der Fokus liegt entsprechend auf Massnahmen, die auf Veränderungen der strukturellen Bedingungen, welche die Armutsreduktion begünstigen, abzielen. Die Variante ermöglicht somit ein konsistentes Bild zu Armut und

diesbezüglichen Aktivitäten auf Bundesebene. Zusätzlich werden pro Bereich jedoch auch wichtige Massnahmen auf Kantons- (und je nach Bereich ggf. Gemeinde-)Ebene im Überblick dargestellt.

Tabelle 28 zeigt die zentralen Merkmale der Variante «Capability» im Überblick:

Variante: Capability	
Umschreibung	Eng an Theorie orientierte Umsetzung des Capability-Ansatzes
Armutskonzept	Capability-Ansatz, multidimensionales Armutsverständnis
Fokus	Situation und Entwicklung Armut gesamtschweizerisch, Beitrag des Bundes zur Armutsbekämpfung/-prävention, wichtige Massnahmen in Kantonen zusätzlich im Überblick
Wirkungsebenen Indikatoren	Outcome-/Impact-Indikatoren im Zentrum, Auswahl gemäss Dimensionen des Capability-Ansatzes; evtl. einzelne Input-Indikatoren sowie Output- und Kontext-Indikatoren
Auswertungsebenen Indikatoren	Angaben primär zu Schweiz insgesamt, ggf. auch einzelne Indikatoren nach Kantonen ausgewertet (soweit auf Basis gesamtschweiz. Daten möglich)
Besondere Aspekte	Dynamik materielle Armut mit SAKE oder (ab 2015) SILC möglich; subj. Aspekte mit SILC
Massnahmen	Systematische Aufarbeitung Massnahmen auf Bundesebene (insb. Veränderungen Leistungssystem und strukturelle Rahmenbedingungen) in Orientierung an Capability-Ansatz; ergänzend Überblick über wichtige Massnahmen auf Kantons- und ggf. Gemeindeebene
Grundlagen	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Für gesamte Schweiz verfügbare Daten (BFS, andere Bundesämter, etc.)</li> <li>– Angaben der relevanten Akteure bei Bund und Kantonen zu Massnahmen</li> <li>– Literatur und aktuelle Studien</li> </ul>
Bestehende Ansätze	Kantonale Ebene weiterhin primär in kantonalen Berichterstattungen Je nach Indikatorenwahl teilweise Überschneidungen mit BFS-Sozialbericht möglich
Anknüpfung Kantone	Abhängig von verwendeten Datengrundlagen bei Bedarf analoge Aufbereitung von Indikatoren zuhanden kant. Berichterstattungen möglich

Tabelle 28: Zentrale Merkmale der Variante «Capability»

Mögliche Dimensionen für Indikatoren zu den unterschiedlichen Ebenen und Bereichen, die gemäss Capability-Ansatz bei der Gewährleistung von Handlungschancen eine Rolle spielen, sind in Tabelle 29 zusammengestellt. Auch aufgeführt sind die Datengrundlagen, die bei der Berücksichtigung dieser Dimensionen ggf. näher in Betracht zu ziehen sind.

Grenzen dieser Variante liegen darin, dass Handlungschancen generell schwierig zu operationalisieren sind und im Einzelnen oft nur angenähert werden können über Angaben zu Lebenslagen bzw. verwirklichten Chancen. Eine streng an den Verwirklichungschancen orientierte Auslegung des theoretischen Konzepts gemäss Sen dürfte mittels der verfügbaren Daten nicht möglich sein. Vielmehr ist eine Kombination mit dem Lebenslagen-Ansatz nötig. Hinzu kommt, dass für eine indikatorenbasierte Erfassung der verschiedenen Dimensionen von Armut teilweise auf unterschiedliche Datenquellen abgestützt werden muss, die sich nicht oder nur beschränkt miteinander in Beziehung setzen lassen.<sup>124</sup> Die Herstellung von Bezügen ermöglicht deshalb vor allem auch die ergänzend berücksichtigte Literatur. Kantone (wie auch Gemeinden) stehen bei dieser Variante nicht im Fokus. Die Kantonsebene findet vorwiegend im Überblick über wichtige Massnahmen oder in Einsichten aus der Literatur und bestehenden Studien Aufmerksamkeit.

<sup>124</sup> Da Bezüge zumeist nur innerhalb einer Datengrundlage möglich sind, ist es empfehlenswert, möglichst oft Kennzahlen derselben Datengrundlage zu verwenden. SILC oder auch die SAKE decken jedoch nicht alle der gemäss Capability-Ansatz interessierenden Dimensionen von Armut ab.

Bereich	Mögliche Dimensionen für Indikatoren	Datengrundlagen <sup>125</sup>
Individuelle Potenziale		
Finanzen	Einkommen	Im Vordergrund: SILC oder SAKE <sup>126</sup> , SHS
	Vermögen	
	Verschuldung	
	Armut	Ergänzend allenfalls auch nötig: LSE, SE, BETRKONK
	Abhängigkeit Sozialleistungen	
	Materielle Deprivation	
Bildung	Bildungsabschluss / Fehlender Abschluss	SAKE
	Kompetenzen und Kompetenzschwächen	Auch: SILC, SE, MZB,
	Anschlusslösungen	
Gesundheit	Gesundheitszustand	SILC oder SAKE
	Behinderung/ chronisches Gesundheitsprobleme	Auch: SGB, Spitex-Statistik, STATPOP, BEVNAT
	gesundheitsbedingte Beeinträchtigungen im Alltag	
	Mortalität	
Gesellschaftlich bedingte Chancen		
Soziale Kontakte, soziales Engagement	Kontakte mit Angehörigen, Freunden, Nachbarn/innen	SILC oder SAKE
	Aktive Freizeitgestaltung	Auch: SGB
	Teilnahme an Anlässen und Vereinen/Gruppen	
Wohnen	Wohnungsversorgung	SILC
	Wohnungsbelegung	Tw. auch SE, SGB
	Wohnkosten	
	Wohnqualität	
	Wohnumfeld	
Erwerbsarbeit	Arbeitslosigkeit bzw. Langzeitarbeitslosigkeit	SILC oder SAKE
	Erwerbslose Haushalte	Auch: SHS, AVAM-ASAL, SE
	Working Poor	
	Prekäre Arbeitsverhältnisse	
	Branche	
Politische und kulturelle Integration	Herkunft	SILC
	Aufenthaltsstatus	Auch: STATPOP, PKS
	Politisches Interesse	
	Politische Partizipation, Wahl- und Abstimmungsbeteiligung	
	Vertrauen in staatliche Institutionen	
	Schutz vor Kriminalität / Gewalt	
Zugang zu öffentlicher Infrastruktur	Zugang zu Kinderbetreuung	SILC
	Zugang zu medizinischer Versorgung	
	Zugang zu weiterführender Ausbildung	

Tabelle 29: Mögliche Dimensionen für Indikatoren zu Armut und Datengrundlagen in Variante «Capability»

Für die Organisation des Armutsmonitorings und des dazugehörigen Prozesses liegt angesichts der gesamtschweizerischen Ausrichtung und dem Fokus auf den Beitrag des Bundes zur Armutsbekämpfung und -prävention eine vorrangige Ausrichtung auf den Bund nahe. Nicht zuletzt für

<sup>125</sup> *Kursiv:* AVAM-ASAL, BETRKONK, BEVNAT, LSE, PKS, SHS, Spitex-Statistik, STATPOP, SE sowie teilweise auch SAKE, SGB (2012: 19 Kantone mit Aufstockung) und MZB lassen Auswertungen auf kantonaler Ebene zu.

<sup>126</sup> Allerdings ist zu beachten, dass das Einkommen auf Haushaltsebene bei SAKE nur für Klassen vorhanden ist. Zudem enthält SAKE keine Angaben zu Vermögen, Verschuldung und materieller Deprivation.

den Überblick über die wichtigsten kantonalen Massnahmen ist aber auch der Einbezug der Kantone in den Monitoringprozess und ggf. auch in die Trägerorganisation wünschenswert. Die Koordination und Umsetzung des Monitorings kann durch eine Bundesstelle erfolgen. In Anbetracht der Theorie- und Literaturbasierung, mit der auch ein wissenschaftlicher Anspruch verbunden werden kann, ist jedoch allenfalls auch die Vergabe an eine unabhängige Forschungsstelle zu prüfen.

## 7.2 Variante 2: «SILC»

Eine zweite Variante verfolgt einen datenbasierten Zugang. Sie geht von einer vorwiegend deskriptiv ausgerichteten Darstellung der Armutssituation und -entwicklung anhand der SILC-Daten aus. Diese Statistik wurde unter anderem spezifisch für Analysen zur Armut konzipiert und wird vom BFS für seine Berichterstattung zur materiellen Armut verwendet. Neben Angaben betreffend materielle Armut werden in SILC vielfältige Informationen zu diversen weiteren Armutsdimensionen erhoben, wobei insbesondere auch die subjektive Wahrnehmung berücksichtigt wird. Diese diversen Angaben können im Rahmen des Armutsmonitorings nutzbar gemacht und zu einem konsistenten Bild zur Armut in der Schweiz zusammengefügt werden. Indem eine einzige Datenquelle im Hinblick auf die Monitoring-Indikatoren genutzt wird, sind direkte Bezüge der Angaben zu einzelnen Bereichen möglich und kann insbesondere die Kumulation von Armutsrisiken auf Haushalts- oder Personenebene analysiert werden.<sup>127</sup>

Die Armutssituation und -entwicklung wird in dieser Variante anhand von mittels SILC aufbereiteten Outcome- und Impact-Indikatoren sowie anhand von vertiefenden Analysen der SILC-Daten detailliert dargestellt. Dabei sind sowohl Auswertungen nach Bevölkerungsgruppen als auch Vergleiche von Einkommenssegmenten denkbar. Die Verwertbarkeit bzw. die Qualität der verschiedenen Angaben in SILC wird dabei im Einzelfall zu prüfen sein. Da die heutige SILC-Stichprobengrösse keine Auswertungen auf Kantonsebene zulässt, konzentriert sich die Beschreibung der Armutssituation im Rahmen dieser Monitoringvariante einzig auf die gesamtschweizerische Ebene.<sup>128</sup> Repräsentative Aussagen für die Kantone sind nicht möglich.

Ansätze zur Armutsbekämpfung und -prävention werden in dieser Variante ausschliesslich qualitativ aufgenommen. Auf einen zusätzlichen Einbezug von regelmässig ausgewiesenen Input- oder Output-Indikatoren, die anhand anderer Datenquellen zu erheben wären, wird verzichtet. Zur Verortung der mittels SILC beobachteten Entwicklungen der Armut werden zum einen Veränderungen der strukturellen Bedingungen auf Bundesebene im Überblick beschrieben. Zum andern werden Massnahmen, die in den Kantonen seit der Monitoring-Vorperiode zur Behebung von damals schweizweit identifizierten, besonderen Handlungsbedarf erfordernden Armutslagen oder Risikokonstellationen ergriffen wurden, systematisch erfasst.

---

<sup>127</sup> Damit könnten auch unterschiedliche Typen von Armutskonstellationen identifiziert und ihre Entwicklung über die Zeit aufgezeigt werden.

<sup>128</sup> Gemäss Auskünften von Datenspezialisten/innen des BFS wäre die heutige Stichprobe der SILC für repräsentative Aussagen auf Kantonsebene mindestens zu verzehnfachen. Denkbar wäre auch eine Aufstockung der SILC-Stichprobe durch einzelne Kantone. Gemäss Auskünften des BFS ziehen dies Kantone vereinzelt in Erwägung.

Die wichtigsten Merkmale der Variante «SILC» präsentieren sich wie folgt:

Variante: SILC	
Umschreibung	Umfassende Darstellung der Armutssituation/-entwicklung anhand der SILC-Daten kombiniert mit Überblick Massnahmen
Armutskonzept	Lebenslagen-Ansatz, multidimensionales Armutsverständnis
Fokus	Entwicklung Armut gesamtschweizerisch anhand SILC, ergänzend Überblick Massnahmen Bund sowie Massnahmen Kantone in Bereichen mit besonderem Handlungsbedarf erfordernden Armutslagen
Wirkungsebenen Indikatoren	Nur Outcome-/Impact-Indikatoren, Auswahl in Orientierung an Möglichkeiten von SILC unter weitgehender Verwertung der Daten zu verschiedenen Armutsdimensionen
Auswertungsebene Indikatoren	Angaben zu Schweiz insgesamt bzw. zu 7 Grossregionen
Besondere Aspekte	Dynamik von Armut und subjektive Aspekte mit SILC möglich
Massnahmen	Aufarbeitung Massnahmen auf Bundesebene (insb. Veränderungen Leistungssystem und strukturelle Rahmenbedingungen), Bestandsaufnahme Massnahmen Kantone zu Bereichen mit besonderem Handlungsbedarf erfordernden Armutslagen in Vorperiode
Grundlagen	– SILC als Datengrundlage für Indikatoren – Angaben der relevanten Akteure bei Bund und Kantonen zu Massnahmen
Bestehende Ansätze	Kantonale Ebene weiterhin primär in kantonalen Berichterstattungen BFS-Indikatorenset/-Berichte basierend auf SILC zu materieller Armut
Anknüpfung Kantone	nicht möglich

Tabelle 30: Zentrale Merkmale der Variante «SILC»

Nachstehende Tabelle zeigt, zu welchen Dimensionen der Armut mit den SILC-Daten regelmässig ausgewiesene Indikatoren in Betracht gezogen und ergänzend ggf. vertiefende Auswertungen vorgenommen werden können.

Die Kombination von SILC-basierten Outcome- und Impact-Indikatoren mit Massnahmen auf Bundes- und Kantonsebene<sup>129</sup> erlaubt es, die Armutssituation generell sowie gezielte Aktivitäten zur Armutsreduktion in Bereichen mit auffälligen Entwicklungen zu verfolgen und dabei auch die strukturellen Bedingungen beim Bund im Blick zu behalten. Ein unmittelbarer Rückschluss auf die Wirksamkeit ergriffener Massnahmen ist jedoch nicht zulässig, da die Bekämpfung von Armut in verschiedenen Bereichen ansetzt und sich Wirkungen insbesondere von Präventionsmassnahmen häufig erst längerfristig entfalten. Grenzen dieser Variante bestehen auch darin, dass von Aussagen zur Armutsentwicklung in den Kantonen vollumfänglich abgesehen werden muss, da SILC als Datengrundlage keine entsprechenden Angaben zulässt. Auch sind einzelne für die Prävention relevante Bereiche wie die Bildung in der SILC-Erhebung eher schlecht abgedeckt.

Die Variante «SILC» erfordert eine Organisation des Monitorings bzw. auch des Monitoringprozesses, die eine von Bund und Kantonen mitgetragene Identifikation von Bereichen, zu denen kantonale Massnahmen erhoben werden, gestattet. Eine wesentliche Rolle kommt dabei einem Gremium zu, das basierend auf den Ergebnissen zur Armut Bereiche für die Aufarbeitung von Massnahmen festlegt. Dem BFS kommt als Erhebungsstelle und Datenbesitzer von SILC zentrale Bedeutung zu. Inwiefern es die Grundlagen für die Indikatoren sowie die vertieften Analysen selber bereitstellt oder die SILC-Daten zur Auswertung an eine unabhängige Forschungsstelle weiterleitet, die sämtliche Arbeiten im Zusammenhang mit der Berichterstattung übernimmt, ist zu klären.

<sup>129</sup> Je nach Bereich, in dem akute Armutslagen oder Risikokonstellationen beobachtet werden, gilt es auch einen Einbezug von Massnahmen auf Gemeindeebene zu prüfen.

Bereich	Mögliche Dimensionen für Indikatoren	Datengrundlagen
Outcome-/Impact-Indikatoren		
Finanzen	Einkommen	SILC
	Vermögen <sup>130</sup>	
	Verschuldung	
	Armut und Dynamik der Armut <sup>131</sup>	
	Abhängigkeit Sozialleistungen	
Soziale Ausgrenzung	Zahlungsrückstände	
	Materielle Deprivation	
	Selbstbeurteilung finanzielle Situation des Haushalts	
Wohnbedingungen	Wohnzufriedenheit	
	Wohnungsbelegung	
	Wohnkosten	
	Wohnqualität	
	Wohnumfeld	
	Wohnstatus	
Bildung	Abschluss inkl. Weiterbildungen	
	Stipendienbezug	
	Bildung in Kindheit: Zugang zu Büchern, Platz zum Lernen	
Erwerbstätigkeit	Arbeitslosigkeit bzw. Langzeitarbeitslosigkeit	
	Erwerbsintensität inkl. erwerbslose Haushalte	
	Working Poor	
	Prekäre Arbeitsverhältnisse	
	Zufriedenheit mit Erwerbsarbeit	
Gesundheit	Subjektives Gesundheitsempfinden	
	Dauerhafte Gesundheitsprobleme	
	Aktivitätseinschränkungen aus gesundheitlichen Gründen	
	Zugang zu medizinischer Versorgung	
Werte und Zufriedenheit	Politisches Interesse	
	Politische Partizipation, Abstimmungsbeteiligung	
	Vertrauen in staatliche Institutionen	
Soziale Beziehungen	Kontakte mit Angehörigen, Freunden, Nachbarn	
	Familien- und Haushaltsstruktur	
	Freizeitgestaltung, Teilnahme Anlässe, Vereine, Gruppen	
	Zufriedenheit mit sozialer Situation	
	Freizeitmöglichkeiten der Kinder	
Migration	Herkunft	
	Aufenthaltsstatus	
Kinderbetreuung	Nutzung von Kinderbetreuung	

Tabelle 31: Mögliche Dimensionen für Indikatoren zu Armut und Datengrundlagen Variante «SILC»

<sup>130</sup> Die Qualität der SILC-Daten zum Vermögen ist aktuell noch eingeschränkt.

<sup>131</sup> Auswertungen zu Langzeitarmut (SILC 2010-2013) werden ab 2016 möglich sein, indem SILC als rotierendes Panel etabliert wird.

### 7.3 Variante 3: «Kernindikatorenset und Schwerpunkte»

Als weitere Variante zur Ausgestaltung des Armutsmonitorings kann die Kombination eines zahlenmässig begrenzten Sets an Kernindikatoren zu Armut mit wechselnden thematischen Schwerpunkten in Betracht gezogen werden. Wenige, robuste, an einem weiten Armutverständnis orientierte Kernindikatoren erlauben ein Nachverfolgen der Armutssituation in der Schweiz in Bezug auf für wesentlich befundene Aspekte. Dieses generelle Bild wird mit einem für jeden Monitoringzyklus ändernden Schwerpunkt ergänzt, der die Armutssituation und -entwicklung sowie die Ansätze zur Überwindung und Vermeidung von Armut mit Blick auf jeweils spezifische Problemstellungen vertieft aufarbeitet und analysiert. Die Festlegung der Kernindikatoren hat hohen politischen Gehalt.

Massgeblicher Bestandteil des Kernindikatorensets bilden Outcome- und Impact-Indikatoren, die zur Hauptsache gesamtschweizerische Aussagen ermöglichen sollen, sich vereinzelt aber auch auf die kantonale Ebene beziehen können. Zur Erfassung von relevanten Veränderungen in den strukturellen Bedingungen lassen sich allenfalls auch ausgewählte Input- oder Output-Indikatoren (z.B. Investitionen und Ausgaben bzgl. sozialer Sicherheit, Bildung und Gesundheitsförderung sowie Infrastruktur und Versorgungsleistungen/-angebote in bestimmten Bereichen) berücksichtigen. Sofern Angaben zu Kernindikatoren, die sich auf die kantonale Ebene beziehen, nicht aufgrund von schweizweit verfügbaren Daten gewonnen werden, ist auf vergleichbare Erhebung der entsprechenden Kennzahlen in den Kantonen zu achten. Sämtliche Kernindikatoren sind zu kommentieren und unter Bezugnahme auf relevante Veränderungen in den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedingungen sowie auf wichtige Massnahmen zu verorten.

Die vorwiegend gesamtschweizerisch ausgerichteten Kernindikatoren werden für die einzelnen Bereiche ergänzt mit Schwerpunkten. Diese wechselnden Schwerpunkte nehmen gezielt auch die für die Armutsbekämpfung/-prävention wichtige kantonale und kommunale Ebene in den Blick. Sie widmen sich jeweils einem ausgewählten Thema innerhalb des Bereichs und ermöglichen dazu ein gut abgestütztes, Armutssituation und Massnahmen in den Kantonen einschliessendes Bild. Dabei sind grundsätzlich verschiedene Varianten denkbar: So kann bspw. pro Berichterstattung für alle Bereiche jeweils eine bestimmte Lebensphase (z.B. Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene) vertieft werden. Eine weitere Möglichkeit besteht darin, dass spezifische armutsbezogene Problemstellungen innerhalb der Bereiche (z.B. Bildungsübergänge, psychische Gesundheit, Familiennachzug) näher fokussiert werden.<sup>132</sup> Denkbar ist, dass je nach Relevanz ergänzend zu schweizweit zu einem Schwerpunkt vorhandenen Angaben allenfalls auch bei den Kantonen (und ggf. Städten) standardisiert gewisse schwerpunktbezogene Angaben erhoben werden.<sup>133</sup> Entsprechende Angaben wären von den Kantonen und ggf. Städten zur Verfügung zu stellen.

Massnahmen erhalten in dieser Variante zur Ausgestaltung des Armutsmonitorings hauptsächlich mit Bezug auf die Schwerpunkte Beachtung. Durch die Beschränkung auf ein Thema wird eine systematische Aufarbeitung von darauf bezogenen Massnahmen möglich, wobei strukturelle Bedingungen aufgezeigt und vor allem auch aktuelle Massnahmen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene (v.a. Städte) aufgegriffen werden. Je enger das Schwerpunktthema gehalten wird, desto detaillierter kann die Erhebung und Beschreibung von Massnahmen erfolgen und desto fundierter können diese vor dem Hintergrund der beobachteten Armutslage gedeutet werden. Die

<sup>132</sup> Ein ähnliches Vorgehen beinhaltet gemäss Auskunft eines SKBF-Vertreters das Bildungsmonitoring. Darin werden in jeder Berichterstattung alle Stufen beschrieben. Pro Stufe werden aber pro Berichterstattung unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt.

<sup>133</sup> Dies ist insbesondere dann relevant, wenn es sich um Problemstellungen in vornehmlicher Regelungskompetenz der Kantone und Gemeinden handelt. Soll ein Schwerpunkt wiederkehrend behandelt werden, ist allenfalls auch die Definition von diesbezüglichen Indikatoren zu erwägen.

systematische Vertiefung der Armutssituation sowie der existierenden Ansätze zur Bekämpfung und Prävention von Armut in einem Bereich erlaubt dann auch Vergleiche von Massnahmen zwischen den Kantonen sowie allenfalls die Identifikation von «Good Practice». Einen zentralen Stellenwert in diesen vertiefenden Schwerpunkten besitzen jedoch auch Literatur sowie anderweitige Informationen, die eine Vertiefung und Kontextualisierung der Erkenntnisse zur Armut und zu den Massnahmen gestatten.

Tabelle 32 fasst die wesentlichen Merkmale der Variante «Kernindikatorenset und Schwerpunkt» zusammen:

<b>Variante: Kernindikatorenset und Schwerpunkt</b>	
Umschreibung	Kernindikatorenset zu Armutssituation/-entwicklung, dazu pro Bericht vertiefende Schwerpunkte zu einzelnen Bereichen
Armutskonzept	Multidimensionales Armutsverständnis, Orientierung an Capability- oder Lebenslagen-Ansatz möglich
Fokus	Entwicklung Kernindikatoren gesamtschweizerisch kombiniert mit vertiefter Aufarbeitung und Analyse der Armut und der Ansätze zur Armutsbekämpfung/-prävention in den Schwerpunkten unter Berücksichtigung sämtlicher relevanter föderaler Ebenen
Wirkungsebenen Indikatoren	Outcome-/Impact-Indikatoren stehen im Zentrum, sie sind wesentlicher Bestandteil des Kernindikatorensets (gesamtschweiz. Ebene) und der Schwerpunkte (kantonale Ebene); Input-/Output-Aspekte je nach Relevanz primär in Schwerpunkten, ggf. einzelne als Indikatoren im Kernindikatorensets (z.B. Ausgaben in best. Bereichen)
Auswertungsebenen Indikatoren	Kernindikatorenset: Angaben vorwiegend zu Schweiz insgesamt, ggf. einzelne zu kantonaler Ebene; Schwerpunkte: Angaben für Schweiz sowie Kantone, ggf. auch Städte
Besondere Aspekte	Subjektive Aspekte und (ab 2016) Dynamik materielle Armut mit SILC möglich
Massnahmen	Bestandteil der vertiefenden Schwerpunkte, Beschreibung von Massnahmen Bund, Kantone und – je nach Schwerpunkten – auch Städte / Gemeinden
Grundlagen	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Für gesamte Schweiz verfügbare Daten (BFS, andere Bundesämter, etc.), ggf. auch einzelne kantonale aufbereitete Kennzahlen für Kernindikatorenset</li> <li>– Für gesamte Schweiz verfügbare (BFS, andere Bundesämter, etc.) sowie kantonale aufbereitete Kennzahlen zu Schwerpunkten</li> <li>– Literatur/Studien zu Schwerpunkten</li> <li>– Angaben der relevanten Akteure bei Bund und Kantonen zu Massnahmen</li> </ul>
Bestehende Ansätze	Caritas-Berichterstattung zu Situation und Massnahmen in diversen Bereichen, jedoch vorwiegend qualitativ und zumeist einmalig
Anknüpfung Kantone	abhängig von verwendeten Datengrundlagen grundsätzlich analoge Aufbereitung der Kernindikatoren zuhanden kant. Berichterstattungen möglich

Tabelle 32: Zentrale Merkmale der Variante «Kernindikatorenset und Schwerpunkte»

Für die Eingrenzung des Kernindikatorensets kann vom Capability-Ansatz und/oder vom Lebenslagen-Ansatz ausgegangen werden. Tabelle 33 zeigt mögliche Dimensionen für Indikatoren auf. Bei einer Zielgrösse von 20 bis 25 Kernindikatoren könnte sich das Indikatorenset bspw. aus sechs bis acht Indikatoren zur materiellen Armut (z.B. Armutsquote, Armutslücke, Niedriglohnbezug, Vermögensverteilung, Verschuldung, Sozialhilfequote, materielle Deprivation, Selbstbeurteilung finanzielle Situation) sowie aus je ca. zwei ausgewählten Indikatoren pro weiterem aufgeführtem Bereich zusammensetzen. Bei der Auswahl der Indikatoren spielen neben politischen Überlegungen auch die kontinuierliche Verfügbarkeit valider Daten über einen längeren Zeithorizont sowie allfällige weitere Anforderungen (z.B. internationale Vergleichbarkeit) eine Rolle.

Bereich	Mögliche Dimensionen für Indikatoren	Datengrundlagen <sup>134</sup>
Outcome-/Impact-Indikatoren		
Finanzen	Einkommen	Im Vordergrund: SILC oder SAKE <sup>135</sup> , SHS  Je nach Kernindikator auch: SAKE, LSE, SE, BETRKONK
	Vermögen	
	Verschuldung	
	Armut	
	Abhängigkeit Sozialleistungen	
	Materielle Deprivation	
Bildung	(Fehlender) Abschluss	SAKE
	Kompetenz(schwächen)	Auch: SE, MZB,
	Anschlusslösungen	
	Zugang zu weiterführender Ausbildung	
Gesundheit	Gesundheitszustand	SILC
	Behinderung/ chronisches Gesundheitsprobleme	Auch: SAKE, SGB, STATPOP, BEVNAT
	gesundheitsbedingte Beeinträchtigungen im Alltag	
	Zugang zu Gesundheitswesen	
	Mortalität	
Familie, soziales Umfeld	Kontakte mit Angehörigen, Freunden, Nachbarn/innen	SILC
	Familien-/Haushaltsstruktur	Auch: SAKE, SGB
	Zugang zu Kinderbetreuung	
	Freizeitgestaltung, Teilnahme Anlässe, Vereine, Gruppen	
Wohnen	Wohnungsversorgung	SILC
	Wohnungsbelegung	Tw. auch SE, HABE, SGB
	Wohnkosten	
	Wohnqualität	
	Wohnumfeld	
Erwerbsarbeit	Arbeitslosigkeit bzw. Langzeitarbeitslosigkeit	SILC oder SAKE
	Erwerbsintensität, erwerbslose Haushalte	Auch: SHS, AVAM-ASAL, SE
	Working Poor	
	Prekäre Arbeitsverhältnisse	
Migration, politische und kulturelle Integration	Herkunft	SILC
	Aufenthaltsstatus	Auch: STATPOP, PKS
	Politisches Interesse	
	Politische Partizipation, Wahl- und Abstimmungsbeteiligung	
	Vertrauen in staatliche Institutionen	

Tabelle 33: Mögliche Dimensionen für Indikatoren zu Armut und Datengrundlagen Variante «Kernindikatorenset und Schwerpunkte»

Grenzen dieser Monitoringvariante bestehen darin, dass die Armutsentwicklung zwar in verschiedenen Dimensionen erfasst, dabei aber auf wenige Kernaspekte begrenzt wird. Bezüge zwischen einzelnen Bereichen sind mit Blick auf die Indikatoren, wenn überhaupt, nur ganz bedingt möglich.

<sup>134</sup> *Kursiv*: Datengrundlagen, die Auswertungen auf kantonaler Ebene zulassen (AVAM-ASAL, BETRKONK, BEVNAT, LSE, PKS, SHS, Spitex-Statistik, STATPOP, SE). Zusätzlich erlauben auch SAKE, SGB (2012: 19 Kantone mit Aufstockung) und MZB teilweise Auswertungen auf kantonaler Ebene.

<sup>135</sup> Sofern eine analoge Aufbereitung von Informationen zuhanden kantonaler Berichterstattungen ermöglicht werden soll, ist die SAKE als primärer Datensatz vorzusehen. Allerdings ist zu beachten, dass das Einkommen auf Haushaltsebene bei SAKE nur für Klassen vorhanden ist. Zudem enthält SAKE keine Angaben zu Vermögen, Verschuldung und materieller Deprivation.

Die Schwerpunkte pro Bereich erlauben zwar vertiefte Einsichten zu armutsrelevanten Konstellationen und diesbezüglichen Massnahmen. Eine Beobachtung von Entwicklungen über die Zeit lassen sie jedoch nur im Rahmen des Schwerpunkts zu.

Durch den politischen Gehalt der Kernindikatoren, aber auch aufgrund des hohen Stellenwerts kantonaler Angaben im Zusammenhang mit den Schwerpunkten steht eine Organisation mit gemeinsamer Trägerschaft von Bund und Kantonen im Vordergrund. Eine wichtige Rolle kommt einem gemeinsamen Steuerungsorgan zu, das auch für die definitive Zusammenstellung des Kernindikatorensets sowie für die Festlegung der Vertiefungsschwerpunkte verantwortlich zeichnet. Die Aufbereitung von vielfältigen, auch literaturbasierten Informationen im Rahmen des Schwerpunktes legt die Koordination und Erarbeitung der Berichterstattung durch eine unabhängige Forschungsstelle nahe.

#### 7.4 Variante 4: «Lebensphasen»

Eine vierte Variante besteht darin, das Armutsmonitoring auf die Lebensphasen auszurichten<sup>136</sup>. Mit den Lebensphasen als strukturierendem Prinzip kann der Veränderung von Armutsrisiken und -konstellationen im Lebensverlauf Rechnung getragen werden. Ebenso kann – in Orientierung an einem weiten Armutsverständnis – gewürdigt werden, dass verschiedenste Faktoren auf individuelle Risikolagen einwirken und dass in jüngeren Jahren entscheidende Weichenstellungen im Hinblick auf die spätere Lebenssituation erfolgen. Hinzu kommt, dass Massnahmen zur Überwindung und Verhinderung von Armut häufig mit Blick auf spezifische Lebensphasen bzw. darin besonders relevante Risikokonstellationen ergriffen werden. Die Lebensphasen bilden folglich auch ein geeignetes Gerüst, um Bekämpfungs- und Präventionsmassnahmen systematisch zu erfassen.

Die Armutssituation und -entwicklung in der Schweiz wird auch in dieser Variante zur Hauptsache mittels Outcome- bzw. Impact-Indikatoren beschrieben. Im Mittelpunkt steht eine nach Lebensphasen gegliederte Darstellung der Armut auf gesamtschweizerischer Ebene. Zur Einordnung der beobachteten Armut könnten für die einzelnen Lebensphasen auch zentrale Output-Indikatoren (z.B. Infrastruktur- oder Versorgungsleistungen zur Förderung, Betreuung, Bildung in einzelnen Lebensphasen, vgl. auch unten Tabelle 35) relevant werden. Genutzt werden primär national verfügbare Datengrundlagen, wobei beim Einbezug von Output-Indikatoren<sup>137</sup> sowie zu einzelnen Outcome-Indikatoren<sup>138</sup> auch kantonale Angaben nötig sein dürften. Das mittels der Indikatoren gezeichnete Bild zu den Armutskonstellationen in den verschiedenen Lebensphasen wird durch Erkenntnisse aus aktuellen Studien und Analysen ergänzt.

Ein hoher Stellenwert kommt in dieser Variante der Erfassung von Massnahmen zu. Angesichts der Bedeutung zielgruppenspezifischer Massnahmen zur Verhinderung von Armut in den einzelnen Lebensphasen erfordern insbesondere entsprechende Beiträge der Kantone besonderes Augenmerk. Neben der Schilderung wichtiger Veränderungen in den Bedingungen auf Bundesebene werden deshalb vor allem auch Massnahmen, die in den Kantonen mit Blick auf Armutskonstellationen in den verschiedenen Lebensphasen ergriffen werden, systematisch zusammengestellt.

<sup>136</sup> Auch die gesamtschweizerische Strategie zur Armutsbekämpfung folgt den Phasen entlang des Lebenslaufs. Vgl. Bundesrat (2010): S. 3f.

<sup>137</sup> Versorgungsleistungen zuhanden einzelner Altersgruppen werden vornehmlich von den Kantonen und Gemeinden erbracht.

<sup>138</sup> Zu verschiedenen bzgl. Lebensphasen interessanten Dimensionen für Indikatoren (u.a. Inanspruchnahme von Förderangeboten, Wohnungsversorgung, Kinderschutz, häusliche Gewalt) liegen auf nationaler Ebene keine Daten vor.

Angesichts des Querschnittscharakters der Armutsbekämpfung und der Relevanz von Prävention gerade im jungen Lebensalter werden dabei Massnahmen in unterschiedlichen Bereichen (z.B. Bildung) berücksichtigt. Wie detailliert Massnahmen zu einzelnen Lebensphasen aufgearbeitet werden und inwiefern Aussagen zu «Good Practice» damit verbunden werden sollen, ist offen.

Tabelle 34 veranschaulicht die zentralen Merkmale der Variante «Lebensphasen»:

<b>Variante: Lebensphasen</b>	
Umschreibung	Aufarbeitung Armutssituation/-entwicklung und Massnahmen entlang Lebensphasen (Kinder/Familie, Jugendliche/junge Erwachsene, mittleres und höheres Erwachsenenalter)
Armutskonzept	Multidimensionales Armutsverständnis, Orientierung an Capability- oder Lebenslagen-Ansatz möglich
Fokus	Entwicklungen Armut im Lebensverlauf gesamtschweizerisch, Massnahmen insbesondere auf Kantonsebene
Wirkungsebenen Indikatoren	Outcome-/Impact-Indikatoren im Vordergrund, Auswahl in Orientierung an einzelnen Lebensphasen, darin relevanten Lebenslagen; je nach Lebensphase allenfalls auch relevante Output-Indikatoren (z.B. Kinderbetreuungsplätze)
Auswertungsebene Indikatoren	Angaben zu Schweiz insgesamt, ggf. einzelne Indikatoren nach Kantonen ausgewertet (möglichst auf Basis gesamtschweiz. Daten), sowie kantonale Angaben (Output, ggf. einzelne auch Outcome)
Besondere Aspekte	Dynamik materielle Armut mit SAKE oder (ab 2015) SILC möglich; subjektive Aspekte mit SILC
Massnahmen	Systematischer Überblick über Massnahmen bezogen auf Lebensphasen für Bundes- und insbesondere Kantonsebene
Grundlagen	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Für gesamte Schweiz verfügbare Daten (BFS, andere Bundesämter, etc.), die Auswertungen soweit möglich auf kant. Ebene zulassen; ggf. einzelne Kennzahlen der Kantone</li> <li>– Angaben der relevanten Akteure bei Bund und Kantonen zu Massnahmen</li> <li>– Literatur und aktuelle Studien</li> </ul>
Bestehende Ansätze	Einzelne kant. Sozialberichte erläutern teilweise auch Lebensphasen (allerdings ohne direkten Bezug zur Armut und ohne Massnahmen zur Armutsbekämpfung/-prävention) Phase Familie: BFS-Familienbericht beachten
Anknüpfung Kantone	Abhängig von verwendeten Datengrundlagen bei Bedarf analoge Aufbereitung von Indikatoren zuhanden kant. Berichterstattungen möglich

Tabelle 34: Zentrale Merkmale der Variante «Lebensphasen»

Zu den einzelnen Lebensphasen in Frage kommende Dimensionen für Indikatoren sowie dazu zur Verfügung stehende Datengrundlagen sind nachfolgend in Tabelle 35 zusammengestellt.

Bereich	Jugendliche/ junge Erwachsene	Familien und Kinder	Mittleres Erwachsenenalter	Höheres Alter	Datengrundlagen <sup>139</sup>
Outcome-/Impact-Indikatoren					
Finanzen	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Einkommen</li> <li>– Armut</li> <li>– Abhängigkeit Sozialleistungen</li> <li>– Verschuldung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Einkommen</li> <li>– Armut</li> <li>– Materielle Deprivation</li> <li>– Abhängigkeit Sozialleistungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Einkommen</li> <li>– Armut</li> <li>– Materielle Deprivation</li> <li>– Abhängigkeit Sozialleistungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Armut</li> <li>– Materielle Deprivation</li> <li>– Vermögen</li> <li>– Abhängigkeit Sozialleistungen</li> </ul>	Primär: SILC oder SAKE <sup>140</sup> , SHS Ergänzend auch: LSE, SE, BETRKONK
Bildung	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Fehlender Abschluss</li> <li>– Übergänge</li> <li>– Nutzung Brückenangebote</li> <li>– Teilnahme Weiterbildungen</li> <li>– Stipendien</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Inanspruchnahme von Förderangeboten</li> <li>– Schulkarrieren</li> <li>– Fehlender Schulabschluss</li> <li>– Bildung in Kindheit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Weiterbildung</li> </ul>		SAKE Auch: SILC, SE, MZB, Statistik der Lernenden, Statistik der berufl. Grundbildung, Stipendien-Statistik
Gesundheit	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Gesundheitszustand</li> <li>– Zufriedenheit mit Lebenssituation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Gesundheitszustand</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Gesundheitszustand</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Gesundheitszustand</li> <li>– Chron. Gesundheitsprobleme</li> <li>– Pflegebedürftigkeit</li> </ul>	SILC Auch: SAKE, SGB, Spitex-Statistik
Familie, soziales Umfeld	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Kontakte mit Angehörigen, Freunden</li> <li>– Aktive Freizeitgestaltung</li> <li>– Teilnahme an Anlässen und Vereinen/Gruppen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Familien-/Haushaltsstruktur</li> <li>– Inanspruchnahme familienergänzende Betreuung</li> <li>– Freizeitaktivitäten/aktive Freizeitgestaltung (Eltern / Kinder)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Kontakte mit Angehörigen, Freunden, Nachbarn</li> <li>– Aktive Freizeitgestaltung</li> <li>– Teilnahme an Anlässen und Vereinen/Gruppen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Kontakte mit Angehörigen, Freunden, Nachbarn</li> <li>– Aktive Freizeitgestaltung</li> <li>– Soziales Engagement</li> <li>– Einsamkeit</li> </ul>	SILC Auch: SAKE, SGB
Wohnen	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Wohnkosten</li> <li>– Wohnumfeld</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Wohnungsbelegung</li> <li>– Wohnumfeld</li> <li>– Wohnkosten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Wohnungsversorgung</li> <li>– Wohnkosten und -qualität</li> <li>– Wohnumfeld</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Wohnsituation</li> <li>– Wohnumfeld</li> </ul>	SILC Auch: SE, HABE, SGB
Erwerbsarbeit	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Arbeitslosigkeit</li> <li>– Erwerbsbeteiligung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Working Poor</li> <li>– Erwerbsbeteiligung Eltern</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Erwerbsbeteiligung</li> <li>– Arbeitslosigkeit</li> </ul>		SILC oder SAKE Auch: SE, SHS, AVAM-ASAL
Migration, polit. und kulturelle Integration	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Herkunft</li> <li>– Jugendgewalt/-delinquenz</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Herkunft</li> <li>– Kinderschutz, häusliche Gewalt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Politische Partizipation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Herkunft</li> </ul>	SILC Auch: STATPOP, Jugendstrafurteilsstatistik, PKS
Output-Indikatoren					
Versorgungsleistungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Brückenangebote</li> <li>– Beistandschaften</li> <li>– Strafvollzug</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Kinderbetreuungsangebote</li> <li>– Frühförderungsangebote</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Weiterbildungsangebote</li> <li>– Berufliche Integrationsangebote</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Pflegeangebote</li> <li>– Soziale Angebote</li> </ul>	kant. Angaben

Tabelle 35: Mögliche Dimensionen für Indikatoren zu Armut und Datengrundlagen Variante «Lebensphasen»

<sup>139</sup> *Kursiv*: Grundsätzlich Auswertungen auf kant. Ebene möglich (tw. auch SAKE, SGB, MZB). Inwiefern kant. Auswertungen für Untergruppen/Lebensphasen möglich sind, wäre im Detail abzuklären.

<sup>140</sup> Es ist zu beachten, dass das Einkommen auf Haushaltsebene bei SAKE nur für Klassen vorhanden ist. Zudem enthält SAKE keine Angaben zu Vermögen, Verschuldung und materieller Deprivation.

Die Variante «Lebensphasen» beinhaltet die Aufarbeitung der Massnahmen zur Überwindung und Vermeidung von Armut beim Bund und in den Kantonen, welche bezogen auf Armut in den einzelnen Lebensphasen ergriffen werden. Zu den Wirkungen der Massnahmen sind dabei jedoch höchstens ansatzweise und generelle Aussagen möglich. Veränderungen der beobachteten Armut werden sich nicht eindeutig auf die ergriffenen Massnahmen zurückführen lassen. Die Beschreibung der Armut in den verschiedenen Lebensphasen beschränkt sich zudem weitgehend auf die gesamtschweizerische Ebene.

Auch bei dieser Variante drängt sich angesichts der weitgehenden Erfassung von kantonalen Massnahmen und Infrastrukturleistungen eine gemeinsame Trägerschaft von Bund und Kantonen auf. Für die Koordination und Umsetzung der Berichterstattung ist die Vergabe an eine unabhängige Forschungsstelle zu prüfen, insbesondere wenn in der Aufarbeitung von Armut nach Lebensphasen auch ein forschungsbasierter Anspruch verfolgt wird. Wird ausgehend von der Beschreibung der Massnahmen auch eine Bewertung derselbigen vorgenommen, gilt es vorzugeben, wer diese Bewertung vornimmt und inwiefern sie in die Berichterstattung integriert bzw. als ergänzende Grundlage konzipiert wird.

## 7.5 Variante 5: «Armutsbekämpfung und -prävention»

Abschliessend wird eine Variante vorgeschlagen, die weniger die Indikatoren zur Beobachtung der Armut, als vielmehr die Massnahmen zur Bekämpfung und Prävention von wirtschaftlicher Armut in den Vordergrund rückt. Ein wesentlicher Anspruch des Armutsmonitorings besteht in dieser Variante darin, Massnahmen zur Überwindung und Vermeidung von wirtschaftlicher Armut auf nationaler und kantonaler Ebene systematisch zu erfassen und dabei insbesondere Hinweise auf unterschiedliche Zugänge in den Kantonen zu gewinnen. Wirtschaftliche Armut wird dabei über monetäre Armutsmasse sowie weitere finanzielle Grössen gefasst. Neben Massnahmen zur unmittelbaren Behebung von wirtschaftlichen Notlagen werden dabei auch vorbeugende Massnahmen in den wichtigsten, wirtschaftliche Armut determinierenden und damit für die Prävention relevanten Bereichen (u.a. Bildung, Erwerbstätigkeit, Gesundheit) erfasst. Basis für die Auswahl dieser Bereiche hat ein literatur- bzw. theoriegestütztes Modell zu bilden, das die angenommenen Zusammenhänge begründet.

Die Bedeutung der Indikatoren zur Beschreibung von Armut liegt in dieser Variante darin, dass sie die Verortung der Massnahmen und ihrer längerfristigen Wirkungen vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Armutsentwicklung ermöglichen. Im Zentrum stehen Outcome- bzw. Impact-Indikatoren, anhand derer sich die wirtschaftliche Armut sowohl auf kantonaler Ebene als auch schweizweit darstellen lässt.<sup>141</sup> Um Folgerungen zu den jeweils ergriffenen Massnahmen und ihren längerfristigen Wirkungen auch für die kantonale Ebene zuzulassen, werden also die wichtigsten Outcome- bzw. Impact-Indikatoren zur wirtschaftlichen Armut – soweit möglich – auch für die Kantone aufbereitet.<sup>142</sup> Zur Deutung der Massnahmen und ihrer generellen Wirkungen wesentlich sind ergänzende Indikatoren auf Input- und Output-Ebene (z.B. Investitionen in Bereichen

<sup>141</sup> Zusätzlich können einzelne Outcome- bzw. Impact-Indikatoren zu den im zugrunde liegenden Modell bezeichneten, für die Prävention relevanten Bereichen einbezogen werden.

<sup>142</sup> Inwiefern eine Armutsquote auf kantonaler Ebene auf Basis gesamtschweizerisch bereits vorhandener Daten (insb. SAKE) ausgewiesen werden kann, ist im Detail zu prüfen. Andernfalls wäre eine entsprechende Kennzahl von den einzelnen Kantonen zur Verfügung zu stellen.

Bildung, Gesundheitsförderung, Bezüger/innen und Ausgaben Sozialleistungen inkl. Bedarfsleistungen, Förderungs-, Bildungs- und Infrastrukturangebote) sowie ausgewählte Kontext-Indikatoren (insb. zu Bevölkerungsstruktur und wirtschaftlichem Kontext).<sup>143</sup> Ebenso werden Literatur und aktuelle Studien, die eine Einschätzung der generellen Wirkungen zulassen, berücksichtigt.

Die Beschreibung der Massnahmen berücksichtigt neben Veränderungen in den strukturellen Bedingungen auf Bundesebene insbesondere Massnahmen in den Kantonen, wobei auch der Einbezug von wichtigen Massnahmen in Städten in Betracht gezogen werden kann. Indem die Massnahmen längerfristig vor dem Hintergrund der Entwicklung der wirtschaftlichen Armut dargestellt werden, resultieren daraus insbesondere Hinweise auf erfolgreiche kantonale Ansätze in der Armutspolitik. Ebenso sind Vergleiche der in den einzelnen Kantonen unternommenen Aktivitäten zur Armutsbekämpfung und -prävention sowie allenfalls die Identifikation von «Good Practice» kantonaler Armutspolitik denkbar. Bedingung ist, dass der unterschiedliche Kontext in den Kantonen sowie relevante Input- und Outputfaktoren mittels entsprechender Indikatoren ausreichend gewürdigt werden.

<b>Variante: Armutsbekämpfung und -prävention</b>	
Umschreibung	Auseinandersetzung mit Bekämpfung/Prävention von wirtschaftlicher Armut
Armutskonzept	Modell zur Armutsbekämpfung und -prävention in Orientierung an Lebenslagen-Ansatz oder Capability-Ansatz: neben wirtschaftlicher Existenzsicherung Berücksichtigung von für Prävention besonders relevanten Bereichen (Erwerbstätigkeit, Bildung, Gesundheit)
Fokus	Entwicklung wirtschaftliche Armut und Massnahmen zur Bekämpfung/Prävention im Zentrum
Wirkungsebenen Indikatoren	Outcome-/Impact-Indikatoren zu wirtschaftlicher Armut im Zentrum, ergänzend Input- und Output-Indikatoren (eingesetzte Ressourcen bzw. zur Verfügung gestellte Leistungen und Angebote) sowie Kontext-Indikatoren
Auswertungsebene Indikatoren	Angaben für Bund sowie – soweit auf Basis schweizweit verfügbarer Grundlagen möglich bzw. von den Kantonen zusätzlich zur Verfügung gestellt – auch für Kantone
Besondere Aspekte	Dynamik wirtschaftlicher Armut mit SAKE oder (ab 2015) SILC möglich; subj. Aspekte nicht im Vordergrund resp. nur für nationale Ebene verfügbar
Massnahmen	Systematische Aufarbeitung der Massnahmen zur Bekämpfung von Armut auf Bundes- und Kantonsebene unter Einbezug der für Prävention wirtschaftlicher Armut relevanten Bereiche
Grundlagen	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Für gesamte Schweiz verfügbare Daten (BFS, andere Bundesämter, etc.), die möglichst weitgehend Auswertungen auf kant. Ebene zulassen</li> <li>– Ggf. ergänzende Angaben der Kantone zu Input, Output und Outcome</li> <li>– Angaben der relevanten Akteure bei Bund und Kantonen zu Massnahmen</li> <li>– Literatur und aktuelle Studien</li> </ul>
Bestehende Ansätze	BFS-Berichterstattung zu materieller Armut auf gesamtschweiz. Ebene
Anknüpfung Kantone	Gesamtschweiz. Monitoring enthält weitreichende Informationen zu wirtschaftl. Armut in Kantonen

Tabelle 36: Zentrale Merkmale der Variante «Armutsbekämpfung und -prävention»

Tabelle 37 zeigt mögliche Dimensionen für Indikatoren auf den unterschiedlichen Wirkungsebenen. Sie verdeutlicht auch, zu welchen Input- und Output-Dimensionen zusätzliche Angaben der Kantone zur Verfügung zu stellen wären.

<sup>143</sup> Diese sollen – so weit möglich – auf Basis von schweizweit bereits verfügbarer Datengrundlagen ausgewiesen werden. Je nach Relevanz, die einzelnen Aspekten von Input und Output zugemessen wird, sind jedoch auch Angaben von den Kantonen zusätzlich zur Verfügung zu stellen.

Bereich	Mögliche Dimensionen für Indikatoren	Datengrundlagen <sup>144</sup>
Outcome-/Impact-Indikatoren		
Finanzen	Einkommen	SAKE <sup>145</sup> , da SILC nicht kantonal auswertbar, SHS  Auch: LSE
	Vermögen	
	Verschuldung	
	Armut	
	Abhängigkeit Sozialleistungen	
	Materielle Deprivation	
Input-Indikatoren		
Ausgaben (Ebene Schweiz)	Ausgaben für Sozialversicherungen	Zuständige Bundesämter
	Bildungsausgaben nach Stufen	Kostenrechnung SBFJ
	Ausgaben Gesundheitsförderung	BAG
Ausgaben (Ebene Kantone)	Ausgaben für Bedarfsleistungen	Kantonale Angaben
	Bildungsausgaben nach Stufen	
	Ausgaben Gesundheitsförderung	
Output-Indikatoren		
Leistungen (Ebene Schweiz und Kantone)	Bezüger/innen Sozialversicherungen und Bedarfsleistungen	Zuständige Bundesämter, Kantonale Angaben
Leistungen (Ebene Kantone)	Frühförderungsangebote	Kantonale Angaben
	Brückenangebote	
	Kinderbetreuungsangebote	
	Berufliche Integrationsangebote	
	Weiterbildungsangebote	

Tabelle 37: Mögliche Dimensionen für Indikatoren zu Armut und Datengrundlagen zur Variante «Armutsbekämpfung und -prävention»

Zu den Wirkungen der zur Armutsbekämpfung und -prävention ergriffenen Massnahmen sind auch bei dieser Variante nur generelle Aussagen möglich. Die Aufarbeitung der Massnahmen erfolgt angesichts der Breite der berücksichtigten Bereiche summarisch. Ein Vergleich bzw. eine Bewertung von einzelnen Massnahmen wird damit nicht möglich sein. Die Beschreibung der Armutssituation anhand von Indikatoren ist in dieser Monitoringvariante deutlich weniger umfassend als in anderen präsentierten Varianten. Sie konzentriert sich zu wesentlichen Teilen auf die wirtschaftliche Armut und bezieht Angaben zu anderen Armutsdimensionen nur ergänzend mit ein.

Den Kantonen kommt in der Variante «Armutsbekämpfung und -prävention» entsprechend ihrer weitreichenden Kompetenzen in diesem Feld eine zentrale Rolle zu. Sie haben verschiedene Kennzahlen selber zur Verfügung zu stellen (Input-, Output- und Kontextindikatoren). Zur besseren Einordnung der Massnahmen werden zudem bei Bedarf auch für sie Indikatoren zur Entwicklung der wirtschaftlichen Armut ausgewiesen. Falls die kantonalen Ansätze in der Armutspolitik bezüglich ihres Erfolgs für die Armutsprävention oder -bekämpfung bewertet und/oder «Good practice» identifiziert werden sollen, ist zu klären, welche Akteure diese Bewertung vornehmen und inwiefern diese Bewertung Bestandteil der Berichterstattung ist.

<sup>144</sup> *Kursiv:* Datengrundlagen, die Aussagen auf kantonalen Ebene zulassen. Teilweise lässt auch SAKE Aussagen auf kantonalen Ebene zu.

<sup>145</sup> Allerdings ist zu beachten, dass das Einkommen auf Haushaltsebene bei SAKE nur als Klassen vorhanden ist. Zudem enthält SAKE keine Angaben zu Vermögen, Verschuldung und materieller Deprivation.

## 7.6 Synopse der fünf Varianten

	Capability	SILC	Kernindikatorenset und Schwerpunkte (KI, SchwP)	Lebensphasen	Armutsbekämpfung und -prävention
<b>Zentraler Erkenntnisbeitrag</b>	Theoriegestützte Auseinandersetzung mit Armut und Armutsbekämpfung/-prävention	Detaillierte, direkte Bezüge zwischen Bereichen beinhaltende Darstellung der Armut mit SILC; Aufzeigen von Massnahmen in Bereichen mit Handlungsbedarf	Steuerungsrelevante Kernindikatoren kombiniert mit wechselnden, bereichsspezifischen Vertiefungsschwerpunkten	Beobachtung von Armut und diesbezüglichen Massnahmen in Orientierung an Lebensphasen	Darstellung und indikatorenbasierte Verortung der Massnahmen und kant. Ansätze bzgl. Bekämpfung und Prävention wirtschaftlicher Armut
<b>Fokussierte Ebene</b>	Gesamtschweiz. Sicht mit Fokus auf Bundesebene	Gesamtschweiz. Sicht, Massnahmen auch kantonale Ebene	KI: Gesamtschweiz. Sicht SchwP: auch Kantone, ev. Gemeinden	Gesamtschweiz. Sicht, Massnahmen auch kantonale Ebene	Gesamtschweiz. Sicht, dabei Fokus auf kant. Ansätze der Armutspolitik
<b>Indikatoren</b>	Outcome/Impact umfassend, ergänzend einzelne Input-/Output- und Kontext-Indikatoren	Outcome/Impact umfassend	Zahlenmässig begrenztes Set an ausgewählten Kernindikatoren zu Outcome/Impact, ggf. auch einzelne Input/Output-Indikatoren	Outcome/Impact, ergänzend ggf. einzelne Output-Indikatoren	Outcome/Impact bzgl. wirtschaftlicher Armut, ergänzend Input-/Output- und Kontext-Indikatoren
<b>Massnahmen</b>	Beitrag des Bundes bzgl. Armutsbekämpfung/-prävention, ergänzend Überblick über wichtige Massnahmen in Kantonen	Veränderungen strukt. Bedingungen auf Bundesebene, kant. Massnahmen in Bereichen mit besonderem Handlungsbedarf	Aufarbeitung von Massnahmen primär bezogen auf thematische Schwerpunkte; zudem Verortung Entwicklung bzgl. Kernindikatoren	Aufarbeitung von Massnahmen orientiert an Lebensphasen: Besonderes Augenmerk auf Beiträge in den Kantonen, Veränderungen strukt. Bedingungen auf Bundesebene ergänzend	Besonderes Augenmerk auf kant. Ansätze und Massnahmen zur Armutsbekämpfung/-prävention, Veränderungen strukt. Bedingungen auf Bundesebene ergänzend
<b>Bereiche</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Finanzen</li> <li>– Bildung</li> <li>– Gesundheit</li> <li>– Soz. Kontakte und Engagement</li> <li>– Wohnen</li> <li>– Erwerbsarbeit</li> <li>– Polit. und kult. Integration</li> <li>– Zugang öff. Infrastruktur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Finanzen</li> <li>– Soz. Ausgrenzung</li> <li>– Wohnbedingungen</li> <li>– Bildung</li> <li>– Erwerbstätigkeit</li> <li>– Gesundheit</li> <li>– Werte und Zufriedenheit</li> <li>– Soz. Beziehungen</li> <li>– Migration</li> <li>– Kinderbetreuung</li> </ul>	Abhängig von Festlegung der Kernindikatoren: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Finanzen</li> <li>– Bildung</li> <li>– Gesundheit</li> <li>– Familie, soz. Umfeld</li> <li>– Wohnen</li> <li>– Erwerbsarbeit</li> <li>– Migration, polit. / kult. Integration</li> </ul>	Auswahl jeweils lebensphasenspezifischen Indikatoren: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Finanzen</li> <li>– Bildung</li> <li>– Gesundheit</li> <li>– Familie, soz. Umfeld</li> <li>– Wohnen</li> <li>– Erwerbsarbeit</li> <li>– Migration, polit. / kult. Integration</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Finanzen</li> </ul> <p>Ggf. ergänzend wichtigste Bereiche bzgl. Prävention:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Bildung</li> <li>– Gesundheit</li> <li>– Erwerbstätigkeit</li> </ul>
<b>Datengrundlagen Indikatoren</b>	div. nationale Quellen	SILC	div. nationale Quellen, Angaben Kantone, ggf. Städte insb. zu Schwerpunkten	div. nationale Quellen, vereinzelt ggf. Angaben Kantone zu Outcome oder Output	nationale Quellen (v.a. SAKE), ggf. auch Angaben Kantone zu Input, Output und Outcome

	<b>Capability</b>	<b>SILC</b>	<b>Kernindikatorensatz und Schwerpunkte (KI, SchwP)</b>	<b>Lebensphasen</b>	<b>Armutsbekämpfung und -prävention</b>
<b>Grenzen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Schwierige Operationalisierung des Capability-Ansatzes</li> <li>– Bezüge nur bedingt möglich</li> <li>– Kaum Informationen zu Kantonsebene: nur Überblick Massnahmen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Einzelne Bereiche (u.a. Bildung) in SILC schlecht abgedeckt</li> <li>– Auf Kantonsebene nur Informationen zu Massnahmen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Armutsentwicklung nur anhand weniger Kernindikatoren</li> <li>– Schwerpunkte erlauben keine Beobachtung über Zeit</li> <li>– SchwP: zusätzliche Kantonsangaben nötig</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– tw. Lücken bzw. begrenzte Aussagekraft der Daten bzgl. einzelner Lebensphasen</li> <li>– Zusätzliche Kantonsangaben zu Indikatoren nötig</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Beobachtung von Entwicklungen vorwiegend bzgl. wirtschaftl. Armut</li> <li>– Zusätzliche Kantonsangaben zu Indikatoren nötig</li> </ul>
<b>Organisation</b>	Bund als Träger im Vordergrund	Gemeinsame Trägerschaft	Gemeinsame Trägerschaft	Gemeinsame Trägerschaft	Zentrale Rolle der Kantone

Tabelle 38: Synopse der beschriebenen Varianten



---

# Teil 2

---



## 8 Konkretisierung der priorisierten Variante

Basierend auf den Vorschlägen für Varianten zur Ausgestaltung des Armutsmonitorings (vgl. Kapitel 6 und 7) und den in der Folge mit der Projektgruppe geführten Diskussionen erfolgte die Festlegung, in Mandatsphase II lediglich eine Variante vertiefen zu lassen. Leitend war dabei der Ansatz, einen Umsetzungsvorschlag vorlegen zu können, dem angesichts schwieriger Rahmenbedingungen Chancen auf Realisierbarkeit (Ressourcenaufwand, politische Akzeptanz, methodische Machbarkeit) eingeräumt werden. Das BSV favorisierte entsprechend eine Variante, die einen pragmatischen Zugang verfolgt und mit Blick auf ihre Um- und Durchsetzbarkeit sowohl inhaltlich als auch organisatorisch auf das Wesentliche fokussiert. Auf eine Prüfung weitergehender Varianten wurde vor diesem Hintergrund verzichtet.<sup>146</sup> Die durch econcept AG in der Folge vorgenommene Vertiefung und Konkretisierung der priorisierten Variante knüpfte an Vorentscheide des BSV an, die nachfolgend in den Kapiteln 8.1.1, 8.2.1, 8.3.1 und 8.4.1 jeweils einleitend dargestellt sind. Die Projektgruppe trug die vom BSV priorisierte Variante insgesamt mit, wobei einzelne Vorentscheide des BSV auch umstritten waren.

### 8.1 Gesamtkonzeption der priorisierten Monitoringvariante

Die priorisierte Variante ist primär auf Erkenntnisbeiträge zur Armutssituation und steuerungsrelevantes Wissen auf Bundes- und Kantonebene angelegt. Angesichts der angespannten Ressourcenlage der öffentlichen Haushalte wird so weit als möglich auf bestehende Grundlagen zurückgegriffen. Der ursprünglich mit der Konzeption des Armutsmonitorings verknüpfte modulare Gedanke wird insofern beibehalten, als dass ein Monitoring mit mehreren Bausteinen vorgeschlagen wird. Diese Bausteine gestatten sowohl die Fokussierung einzelner armutsbezogener Themen und diesbezüglicher Massnahmen als auch eine Auseinandersetzung mit Armut auf unterschiedlichen föderalen Ebenen. Als theoretischer Referenzrahmen für das Armutsmonitoring dient der Capability-Ansatz mit seinem weiten Armutverständnis.

#### 8.1.1 Grundidee und Ziele

Konstituierender Kern der priorisierten Variante bilden drei Bausteine, die alle dem Ziel der Beobachtung der Armutsentwicklung in der Schweiz dienen:

- *Baustein 1*: Kernindikatoren zur regelmässigen Beobachtung der Armutssituation/-entwicklung
- *Baustein 2*: Thematische Schwerpunkte mit vertiefenden Analysen (2a) und Einbezug von kantonalen Massnahmen (2b)
- *Baustein 3*: Vergleichende Analyse von kantonalen und kommunalen Armuts- und Sozialberichten

Die drei Bausteine tragen aus unterschiedlicher Perspektive und mit Fokus auf unterschiedliche staatliche Ebenen zum Wissen zur Armutssituation und zu Ansätzen zu deren Bekämpfung und Prävention bei (vgl. unten Figur 3). Im Rahmen der Bausteine werden verschiedene Elemente der

<sup>146</sup> So wurde insbesondere auch von einer Prüfung von Varianten, welche eine Verbindung mit Zielgrössen oder weitergehenden Kopplungen an die politische Steuerung beinhalten, abgesehen.

in Mandatsphase I vorgelegten Varianten «Capability», «SILC» und «Kernindikatorenset und Schwerpunkte» (vgl. Kapitel 7) kombiniert.

### Bausteine des Armutsmonitorings



econcept

Figur 3: Einzelne Bausteine und ihr Beitrag zum Armutsmonitoring

Hauptziel des Armutsmonitorings im Sinne der priorisierten Variante ist die Beobachtung und periodische Analyse der Entwicklungen zur Armut in einer gesamtschweizerischen Perspektive. Damit sollen Wissensgrundlagen für die politische Steuerung bereitgestellt und Rückschlüsse auf Handlungsbedarf bzgl. Armutsbekämpfung und -prävention möglich werden. Neben der Beobachtung der Armutsentwicklung und der Bereitstellung entsprechender Informationsgrundlagen zielt die priorisierte Variante als zweiter wichtiger Mehrwert auf die Schaffung von Lernmöglichkeiten ab. Indem erfolgreiche Massnahmen identifiziert werden und ein Überblick über bestehende Armuts- und Sozialberichterstattungen erstellt wird, sollen Lerneffekte bei den verantwortlichen Akteuren ermöglicht werden. Einen Fokus auf gegenseitiges Lernen und die Identifikation von «Good Practice» zu Massnahmen der Armutsbekämpfung und -prävention legt insbesondere Baustein 2.

Die drei Bausteine werden in einen Gesamtprozess mit auf die Ziele des Monitorings ausgerichteten Organisationsstrukturen und Produkten eingebettet. Eine tragende Rolle in organisatorischer und finanzieller Hinsicht kommt dabei dem Bund zu. Eine verbindliche, ggf. schrittweise erweiterte Beteiligung der Kantone wird jedoch insbesondere mit Blick auf Bausteine 2 und 3 als zentral erachtet, weshalb von Beginn weg auf eine tragende Rolle der Kantone hingearbeitet werden soll. Als Produkte des Monitorings stehen angesichts der doppelten Zielsetzung nicht nur eine sämtliche Bausteine umfassende Berichterstattung, sondern auch gegenseitiges Lernen begünstigende Aktivitäten im Vordergrund. Erste Überlegungen gehen diesbezüglich von einem Monitoring-Zyklus aus, der jeweils in einer nationalen Armutskonferenz seinen Abschluss findet. Neben den Behörden auf Bundes- und Kantonsebene als Zielpublikum im engeren Sinn wird das Monitoring somit auch die breitere Fachöffentlichkeit adressieren.

### 8.1.2 Organisation und Abstützung

Für das Armutsmonitoring ist eine Organisationsstruktur als zielführend anzusehen, die einerseits auf Bund und Kantone als primäre Zielgruppe und Träger ausgerichtet ist, andererseits auf Zusammenarbeit mit und Beratung von weiteren zentralen Akteuren im Bereich der Armutsbekämpfung und -prävention baut. Vorgeschlagen wird eine Gesamtorganisation, in der die Verantwortung auf Bund und Kantone aufgeteilt wird und die je nach Engagement der Kantone mehr oder weniger paritätisch ausgestaltet werden kann (vgl. Figur 4 auf nächster Seite). Eine besondere Stellung wird auch den Städten und Gemeinden als neben den Kantonen wichtigsten Akteuren der Armutsbekämpfung und -prävention sowie Organisationen der Zivilgesellschaft, die sich seit langem durch ihr Engagement im Bereich der Armutsbekämpfung und -prävention auszeichnen, eingeräumt. Sie werden ebenfalls auf strategischer Ebene miteinbezogen.

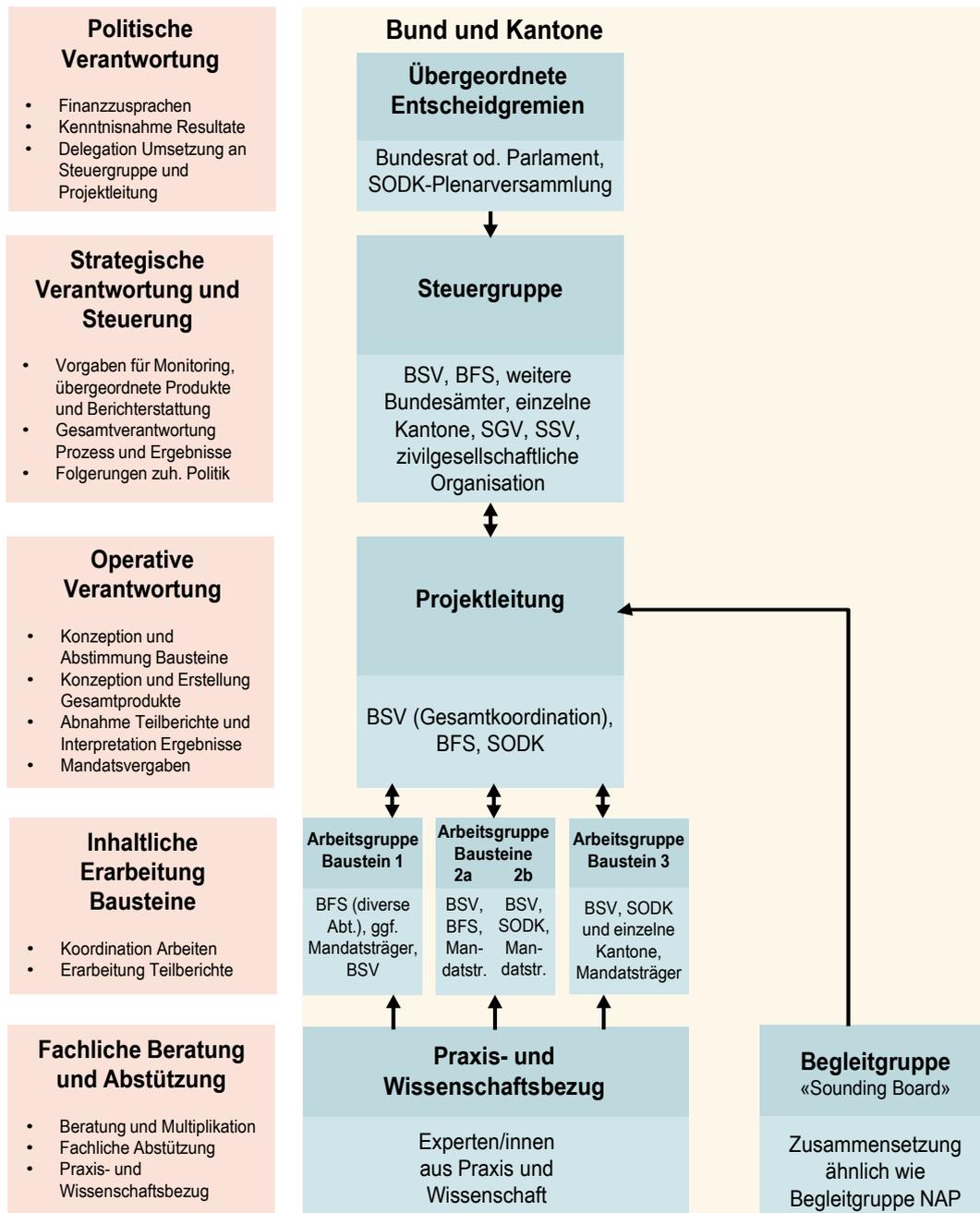
Die politische Verantwortung für das Armutsmonitoring tragen die Entscheidungsgremien des Bundes (Bundesrat oder Parlament) sowie der Kantone (SODK-Plenarversammlung). Sie delegieren die Umsetzung des Monitorings an eigens für die Durchführung des Monitorings eingesetzte Gremien. Zentrales Gremium auf strategischer Ebene bildet die Steuergruppe. In der Steuergruppe vertreten sind die im Bereich Armut relevanten Bundesämter<sup>147</sup>, Vertretungen ausgewählter Kantone sowie einzelne Delegierte der Städte, der Gemeinden und der Zivilgesellschaft. Auf operativer Ebene übernimmt eine aus den zentralen Bundesämtern sowie einer Vertretung der Kantone zusammengesetzte Projektleitung die wesentlichen Aufgaben. Sie sorgt für die inhaltliche und organisatorische Abstimmung der Arbeiten im Rahmen der Bausteine, zeichnet für die Konzeption und Erstellung der übergeordneten Produkte verantwortlich und liefert die Grundlagen für die übergreifende Ergebnisinterpretation und -diskussion. Auch die Verantwortung für die einzelnen Bausteine liegt bei Mitgliedern der Projektleitung. Eine der in der Projektleitung vertretenen Stellen wird mit der Gesamtkoordination des Armutsmonitorings beauftragt.

Wichtige beratende Funktion kommt einem Begleitgremium zu, welches der breiteren Abstützung und Begleitung des Armutsmonitorings dient. Es übernimmt die Rolle eines «Sounding Boards», trägt die fachliche Ausrichtung des Armutsmonitorings mit und unterstützt die Projektleitung bei der Vorbereitung der strategischen Entscheide. Für die Durchführung und Koordination der Arbeiten zu den einzelnen Bausteinen werden bausteinbezogene Arbeitsgruppen geschaffen. In diesen Arbeitsgruppen sind – zur zusätzlichen fachlichen Fundierung des Armutsmonitorings und zur Wahrung des Praxis- und Wissenschaftsbezugs – neben den die Bausteine inhaltlich erarbeitenden Stellen auch Experten/innen aus Praxis und Wissenschaft vertreten. Für die Gesamtkoordination sämtlicher Monitoringarbeiten und Gremien sowie den Vorsitz der Steuergruppe und der Projektleitung steht angesichts des ausgeprägten Prozess- und Austauschcharakters des Armutsmonitorings vorläufig das BSV als politisches Fachamt im Vordergrund. Diese federführende Stelle<sup>148</sup> wird jedoch im Zuge der weiteren Vorbereitungen zum Armutsmonitoring ebenso noch zu verhandeln sein wie die Zusammensetzung der Gremien.

<sup>147</sup> Neben BSV und BFS ist mit Blick auf die durch das Armutsmonitoring abgedeckten Bereiche, die sich an einem umfassenden Armutsverständnis orientieren, allenfalls auch ein Einbezug von BAG, SBFI, seco, BWO oder BJ zu prüfen. Welche dieser Ämter einbezogen werden, gilt es im Zuge der Umsetzungsvorbereitung zum Monitoring zu klären.

<sup>148</sup> Denkbar ist auch die Übertragung der Gesamtkoordination auf eine andere Bundesstelle oder – abhängig vom längerfristigen Engagement der Kantone – eine von Bund und Kantonen paritätisch ausgeübte Gremienleitung und Gesamtkoordination.

**Gesamtorganisation mit Gremien und möglichen Besetzungen**



econcept

Figur 4: Gremien und deren mögliche Besetzung im Rahmen der Gesamtorganisation des Armutsmonitorings

Wie Entscheidungs- und Weisungskompetenzen innerhalb der Steuergruppe und der Projektleitung ausgestaltet und zugeteilt werden und welche Rechte und Pflichten Bund und Kantone je besitzen, wird davon abhängen, inwieweit sich die Kantone von Beginn weg und verbindlich in eine gemeinsame Trägerschaft mit dem Bund einbinden lassen. Inwiefern allenfalls Varianten, in denen die formale und finanzielle Trägerschaft allein oder weitgehend beim Bund liegt, die Kantone aber im Sinne einer engen Zusammenarbeit organisatorisch ebenfalls eine zentrale Stellung einnehmen, unterstützt werden, wird vor allem politisch zu entscheiden sein. In jedem Fall bildet eine

enge Partnerschaft zwischen Bund und Kantonen eine unabdingbare Voraussetzung für eine erfolgreiche und Mehrwert bringende Durchführung des Armutsmonitorings. Auch dem aktiven Einbezug der weiteren Akteure ist für die Etablierung des Armutsmonitorings als nachhaltiges und wirksames Instrument im Bereich der Armutspolitik ein hoher Stellenwert beizumessen. Deren Rechte und Pflichten in den einzelnen Gremien gilt es ebenfalls im Detail zu klären. Sowohl die Festlegungen zur Zusammenarbeit als auch die Bestellung der Gremien sind entsprechend im Zuge der Vorbereitungen zum Armutsmonitoring sorgfältig anzugehen.

### 8.1.3 Gesamtprozess und übergeordnete Produkte

Um seiner Zielsetzung regelmässiger Beobachtung und Diskussion von Armutssituation und Massnahmen der Armutsbekämpfung/-prävention entsprechen zu können, hat das Armutsmonitoring auf einen langfristig angelegten, zyklischen Prozess abzustellen. Die modulare Gestaltung der priorisierten Variante mit ihren drei Bausteinen bringt einen Gesamtprozess mit sich, der verschiedene Teilprozesse sorgfältig aufeinander abstimmen muss.

#### *Gesamtprozess*

Für das Armutsmonitoring wird von einem vierjährigen Monitoring-Zyklus ausgegangen. Figur 5 zeigt, welche Arbeitsschritte in den drei Bausteinen in welchem Jahr resp. Quartal relevant sind, welche Produkte innerhalb der Bausteine erarbeitet werden und welche übergeordneten Produkte zum Armutsmonitoring zu welchen Zeitpunkten im Zyklus vorgesehen sind.

Figur 5 macht auch deutlich, dass es zu Überlappungen der Monitoring-Zyklen kommt. Damit alle für einen Zyklus relevanten Informationen rechtzeitig bereitstehen, sind einzelne Arbeiten jeweils bereits im letzten Jahr des vorangehenden Monitoring-Zyklus zu erledigen.

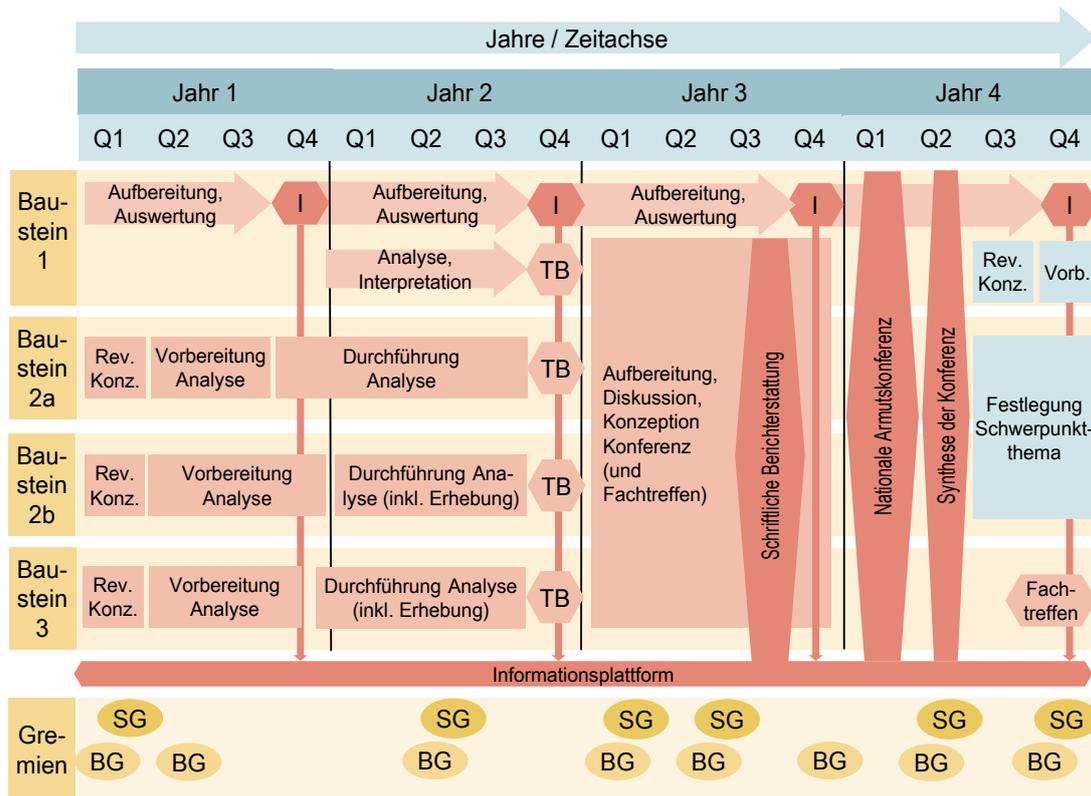
Die wichtigsten Arbeitsschritte im Verlaufe des vierjährigen Monitoring-Zyklus lassen sich wie folgt näher umschreiben<sup>149</sup>:

- Das *erste Jahr* dient vor allem der Vorbereitung der verschiedenen Analysen zu den einzelnen Bausteinen. So müssen die Konzepte der Bausteine 2a, 2b und ggf. 3 angepasst und die entsprechenden Erhebungen und Auswertungen präzisiert werden. Bereits Ergebnisse aufbereitet werden einzig im Baustein 1. Auf Basis der jüngsten verfügbaren SILC-Daten, i.e. jenen des vorletzten Jahres, werden die Kernindikatoren zur materiellen Armut publiziert und anschliessend jährlich aktualisiert.
- Im *zweiten Jahr* werden im Rahmen von Baustein 1 die vertieften Analysen zuhanden des Teilberichts durchgeführt und die Ergebnisse zu sämtlichen Kernindikatoren aufbereitet, interpretiert und kontextualisiert. Zudem werden die Analysen in den Bausteinen 2 und 3 durchgeführt. Bei der Analyse der Massnahmen (Baustein 2b) müssen dabei Angaben bei den Kantonen erhoben werden. Am Ende des zweiten Jahres liegen die Teilberichte aller drei Bausteine zuhanden der Projektleitung sowie der Begleit- und Steuergruppe vor.
- Das *dritte Jahr* steht im Zeichen der schriftlichen Berichterstattung. Dazu werden die Resultate der Bausteine, die in den Teilberichten vorliegen, von der Projektleitung und den weiteren Gremien diskutiert und werden Folgerungen gezogen mit Blick auf die öffentliche Diskussion und Bewertung. Davon ausgehend werden die Teilberichte für die Publikation aufbereitet und veröffentlicht. Parallel dazu wird die Armutskonferenz konzipiert und vorbereitet.

<sup>149</sup> Nähere Hinweise zu den Arbeiten innerhalb der Bausteine finden sich in den Ausführungen zu deren Teilprozessen in den Kapiteln 8.2.3, 8.3.3 und 8.4.3.

- Zu Beginn des *vierten Jahres* findet jeweils die Armutskonferenz statt. Mit der Synthese der Konferenz und einem Fachtreffen der Kantonsvertreter/innen im Rahmen von Baustein 3 wird der Monitoring-Zyklus abgeschlossen. Die weiteren Arbeitsschritte im vierten Jahr dienen bereits der Vorbereitung des Folgezyklus. So wird das Konzept für die Analyse der Kernindikatoren präzisiert sowie bei Bedarf revidiert und wird das Schwerpunktthema des Folgezyklus festgelegt.

**Gesamtprozess und übergeordnete Produkte**



econcept

Figur 5: Überblick über gesamten Prozess inkl. Teilprozesse und -produkte zu den Bausteinen (rosa), übergeordnete Produkte (rot) sowie Überlappung der Monitoring-Zyklen (hellblau)  
 Legende: I: Aufdatierung Kernindikatoren materielle Armut; TB: Berichterstattung im Baustein zuhänden Projektleitung; Rev. Konz: Revision Konzept; Vorb: Vorbereitung; SG: Steuergruppe; BG: Begleitgruppe.

Die vier Zyklus-Jahre setzen in ihrem Beitrag zum Armutsmoitoring je unterschiedliche Schwerpunkte: In den ersten beiden Jahren geschieht die Vorbereitung und Durchführung der Analysen sowie die Bereitstellung der inhaltlichen Erkenntnisgrundlagen. Im dritten Jahr erfolgt die schriftliche Berichterstattung zuhänden der Öffentlichkeit. Das vierte Jahr wiederum ist geprägt durch die breite Diskussion und Bewertung der Ergebnisse zum Monitoring-Zyklus.

**Übergeordnete Produkte**

Zur Bekanntmachung und breiten Diskussion der Ergebnisse zur Armutssituation in der Schweiz sowie zu entsprechenden Massnahmen stützt sich das Armutsmoitoring auf dreierlei Gefässe:

- *Schriftliche Berichterstattung*: Im dritten Jahr werden die Berichte mit den Resultaten der einzelnen Bausteine zuhänden von Fachleuten und der interessierten Öffentlichkeit veröffentlicht: der Teilbericht zu Baustein 1 mit der theoretisch abgestützten, umfassenden Analyse

und Kommentierung der Armutssituation anhand der Kernindikatoren, die Teilberichte zum thematischen Schwerpunkt und den entsprechenden Massnahmen im Rahmen von Baustein 2 sowie der Teilbericht zu Baustein 3 mit seiner Auswertung existierender Armuts- und Sozialberichterstattungen. Die Teilberichte der Bausteine können dazu entweder in einer umfassenden Publikation zusammengefasst oder pro Baustein einzeln veröffentlicht werden. Ziel der Berichterstattung ist es, das Fachpublikum und die interessierte Öffentlichkeit über die Situation und die Entwicklung der Armut in der Schweiz zu informieren und entsprechendes Grundlagen- bzw. Steuerungswissen zur Verfügung zu stellen. Die Publikation erfolgt im Vorfeld der Armutskonferenz und dient als Grundlage für die dortigen Diskussionen. Sie wird sorgfältig vorbereitet, wobei die Ergebnisse und allfällige Folgerungen dazu auch von den verschiedenen Gremien (Steuergruppe, Begleitgruppe) zur Kenntnis zu nehmen und zu diskutieren sind.

- *Nationale Armutskonferenz*: Die Armutskonferenz zu Beginn des vierten und letzten Jahres des Monitoring-Zyklus hat den Zweck, dem Fachpublikum und der interessierten Öffentlichkeit die Möglichkeit zu geben, die Ergebnisse vertieft zu diskutieren und mögliche Folgerungen zu ziehen. Im Zentrum steht die Auseinandersetzung mit dem thematischen Schwerpunkt, wobei auch die generellen Entwicklungen, zu denen Bausteine 1 und 3 Erkenntnisse liefern, einleitend zu kommentieren sind. In Bezug auf Baustein 2b hat die Konferenz insbesondere den Zweck, dass die Kantone gegenseitig von erfolgreichen Massnahmen erfahren, sich dazu austauschen und so voneinander lernen können. Die Konferenz soll der Diskussion und dem Austausch ausreichend Raum bieten. Neben Inputreferaten sind Workshops vorzusehen, in denen ausgewählte Ergebnisse vertieft und weiterbearbeitet werden können. Nach der Konferenz wird ein Synthesepapier verfasst und den Teilnehmenden sowie weiteren Interessierten zur Verfügung gestellt. Auch weitere Konferenzprodukte, z.B. Foliensets von Präsentationen, werden zugänglich gemacht.
- *Elektronische Informationsplattform*: Eine elektronische Informationsplattform dient dazu, die Erkenntnisse und Grundlagen, die im Rahmen des Armutsmonitorings erarbeitet werden, zeitnah, gebündelt und längerfristig der interessierten Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen.<sup>150</sup> Auf der Informationsplattform werden die Kernindikatoren nach Bereichen gruppiert vorgestellt, indem auf die entsprechenden Unterseiten der BFS-Webseite verlinkt wird.<sup>151</sup> Auch werden bestehende kantonale und kommunale Armuts- und Sozialberichte aufgeführt und verlinkt. Ebenso werden alle (Teil-)Berichte zum Armutsmonitoring veröffentlicht und wird über die nationale Armutskonferenz informiert. Veröffentlicht werden insbesondere die Konferenzgrundlagen sowie das Synthesepapier zur Konferenz.

Die genaue Ausgestaltung der nationalen Armutskonferenz, aber auch die Form und der Umfang der schriftlichen Berichterstattung basierend auf den Teilberichten sowie der Inhalt und Umfang der Informationsplattform werden im Rahmen von vorbereitend zur Umsetzung zu erstellenden Feinkonzepten detailliert festzuhalten sein. Dabei ist auch eine sorgfältige Abstimmung mit beim BFS im Bereich SILC und Armut bereits existierenden Diffusions- und Kommunikationskonzepten vorzunehmen.<sup>152</sup> Publikationen und Kommunikation zum Armutsmonitoring sind dahingehend mit weiteren BFS-Aktivitäten abzugleichen, so dass Doppelspurigkeiten vermieden werden. Auch

<sup>150</sup> Es ist zu prüfen, ob die im Rahmen des Nationalen Programms gegen Armut aufgebaute Plattform [www.gegenarmut.ch](http://www.gegenarmut.ch) zu diesem Zweck genutzt werden kann.

<sup>151</sup> Gemäss BFS-Auskünften sind vom BFS erarbeitete Grundlagen auf der BFS-Webseite zu veröffentlichen.

<sup>152</sup> Relevant sind insbesondere die statistischen Mehrjahresprogramme des Bundes gemäss Bundesstatistikgesetz, die für künftige Perioden nach Möglichkeit auch die Bedürfnisse des Armutsmonitorings einbeziehen.

zum Armutsmonitoring wird ein Diffusions- und Kommunikationskonzept zu erstellen sein, das nicht zuletzt Fragen zum Auftritt des Armutsmonitorings (u.a. Corporate Design) klärt.

#### *Gesamtkoordination und Einbezug der Gremien*

Koordiniert werden der Gesamtprozess und die Erstellung der übergeordneten Produkte durch das BSV bzw. die mit der Gesamtkoordination beauftragte Stelle (vgl. Kapitel 8.1.2). Es organisiert auch den Einbezug der Gremien. Zusammen mit den übrigen Mitgliedern der Projektleitung begleitet es die Arbeiten im Rahmen der Bausteine und übernimmt es die Vorbereitung und Erstellung der übergeordneten Produkte. Grundlegende Entscheide zum Armutsmonitoring wie die Konzeption der einzelnen Bausteine, Folgerungen aus der Ergebnisdiskussion oder die Ausrichtung der Armutskonferenz und der schriftlichen Berichterstattung werden der Steuergruppe vorgelegt. Dazu trifft sich die Steuergruppe mindestens sechs Mal pro Monitoring-Zyklus: jeweils einmal im ersten und im zweiten Jahr sowie je zwei Mal im dritten und im vierten Jahr.

Die Begleitgruppe hat die Aufgabe, die Projektleitung mit Fachwissen zu unterstützen und die Diskussionen breiter abzustützen. Konzeptionelle Grundlagen zu Bausteinen und übergeordneten Produkten, die Teilberichte sowie die wichtigsten Ergebnisse und Folgerungen zuhanden der schriftlichen Berichterstattung und der Konferenzsynthese werden jeweils mit der Begleitgruppe gespiegelt. Zusätzlich unterstützt die Begleitgruppe die Projektleitung bei der Ausrichtung der Armutskonferenz oder mit Ideen für Schwerpunktthemen. Die Begleitgruppe trifft sich insgesamt mindestens acht Mal pro Monitoring-Zyklus, wobei im zweiten Jahr ein Treffen ausreichen dürfte.

#### **8.1.4 Theoretische Abstützung und beobachtete Armutsbereiche**

Das Armutsmonitoring gemäss priorisierter Variante soll regelmässig und systematisch Angaben zur Entwicklung der Armut sowie zu Massnahmen der Armutsbekämpfung und -prävention in verschiedenen Bereichen liefern. Die Verknüpfung von Armutssituation und Massnahmen sowie die im Einzelnen betrachteten Armutsbereiche werden unter Verweis auf den Capability-Ansatz theoretisch begründet.

#### *Theoretischer Referenzrahmen*

Als theoretischer Referenzrahmen für das Armutsmonitoring dient der Capability-Ansatz. Dieser erlaubt eine umfassende Annäherung an Armut in ihren verschiedenen, auch nicht-finanziellen Dimensionen. Neben materieller Armut erhalten weitere Lebensbereiche und diesbezüglich bestehende Begrenzungen, Belastungen und fehlende Teilhabemöglichkeiten betroffener Personen Aufmerksamkeit (vgl. Kapitel 2.1.3). Neben den individuellen Potenzialen (z.B. Einkommen, Vermögen, Bildung, Gesundheit) wird der Fokus auf die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen gerichtet. Letztere bestimmen die Handlungsspielräume der Individuen stark mit und beeinflussen damit die Möglichkeiten zur gesellschaftlichen Teilhabe entscheidend.<sup>153</sup> Schliesslich öffnet der Capability-Ansatz den Blick für Massnahmen der Armutsbekämpfung und -prävention. Indem er individuelle Handlungsspielräume und dazu nötige Rahmenbedingungen ins Zentrum stellt, macht er deutlich, in welchen Bereichen sich vorausschauende staatliche Interventionen zur Vermeidung künftiger Notlagen lohnen.

Angesichts der bekannten Schwierigkeiten einer Operationalisierung (vgl. Kapitel 5.3.1) wird auf eine enge Auslegung des Ansatzes verzichtet. Eine Orientierung am Capability-Ansatz erfolgt vor

---

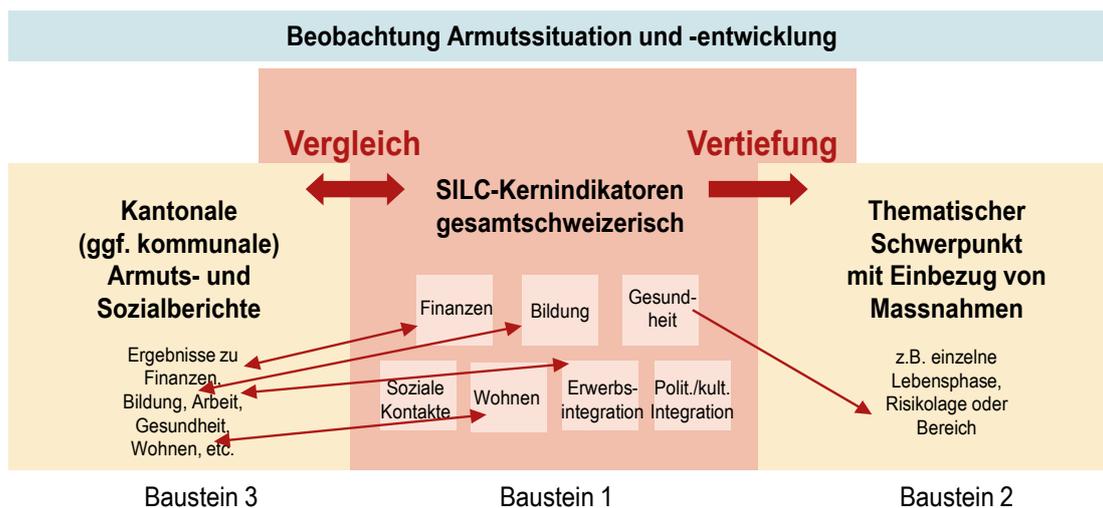
<sup>153</sup> Teilweise werden die gesellschaftlich bedingten Chancen weiter ausdifferenziert, indem zwischen sozialem Nahraum (z.B. Familie, Nachbarschaft) und strukturellen Rahmenbedingungen (z.B. Politik, Wirtschaft, Kultur) unterschieden wird. Vgl. Kapitel 4.3.1.

allem dahingehend, als dass damit die auf Ebene der individuellen Potenziale bzw. der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen anzusiedelnden Bereiche und Dimensionen identifiziert und begründet werden können, die im Rahmen einer umfassenden Auseinandersetzung mit der Armutsproblematik näherer Betrachtung bedürfen. Ebenso lassen sich Beobachtungen zur Situation der Bevölkerung in diversen Bereichen und Massnahmen der Armutsbekämpfung und -prävention theoriebasiert in einen direkten Zusammenhang stellen. Von einer datenbedingt wenig erfolgversprechenden Fokussierung der Verwirklichungschancen wird abgesehen. Die im Rahmen des Armutsmonitorings berücksichtigten Indikatoren bilden – nicht zuletzt bedingt durch die SILC-Erhebung als Datengrundlage – in der überwiegenden Mehrheit Teilhabeergebnisse ab.

*Beobachtete Armutsbereiche*

In Orientierung am Capability-Ansatz stützt das Armutsmonitoring auf ein multidimensionales Armutsverständnis ab und verfolgt neben Veränderungen der materiellen Armut auch Entwicklungen in weiteren, direkt damit in Bezug stehenden Handlungsfeldern. Kontinuierlich beobachtet wird die Armutssituation und -entwicklung in sieben armutsrelevanten Bereichen (vgl. hellrote Felder in Baustein 1 in Figur 6):

**Beobachtete Armutsbereiche**



econcept

Figur 6: Auseinandersetzung mit Armutssituation und -entwicklung insbesondere in sieben Bereichen

Entwicklungen in den interessierenden Bereichen werden anhand der Kernindikatoren sowie mittels Informationen aus existierenden Armuts- und Sozialberichten über die Zeit beobachtet. Ein einzelner Aspekt der Armut in der Schweiz wird zudem in jedem Monitoring-Zyklus im Rahmen eines einmaligen Schwerpunkts vertieft.

## 8.2 Baustein 1: Kernindikatoren

### 8.2.1 Zweck und Grundkonzeption

Mit Baustein 1 werden regelmässig die wesentlichen Informationen zur Armutssituation und -entwicklung in der Schweiz bereitgestellt. Entwicklungen und Veränderungen im Bereich Armut werden damit schweizweit und über einen längeren Zeitraum systematisch aufgezeichnet. Basis für diese kontinuierliche Beobachtung der Armut bildet die für Armutsanalysen konzipierte SILC-Erhebung, die zur Darstellung eines multidimensionalen Armutsverständnisses genutzt werden soll. Für die Festlegung auf SILC, die auf Vorschlag des BSV erfolgte, waren zwei Gründe ausschlaggebend: Die Erhebung wird regelmässig durchgeführt und schliesst sowohl monetäre als auch nicht-monetäre Grössen ein. Auch wurde es ressourcenmässig als unrealistisch erachtet, eine alternative Datenquelle aufbauen zu wollen.

Der zentrale Anspruch von Baustein 1 besteht darin, dass er wiederkehrend und für jeden Monitoring-Zyklus vergleichbar Aussagen zu Ausmass und Formen von Armut in der Schweiz ermöglicht. Mit dem regelmässigen Aufzeigen von Veränderungen und Trends resultiert auch steuerungsrelevantes Wissen: Es werden sowohl wichtige Entwicklungen fassbar als auch allfälliger Handlungsbedarf sichtbar. Dargestellt wird die Armutssituation und -entwicklung anhand ausgewählter Kernindikatoren, welche die Entwicklungen in den interessierenden Bereichen abbilden und dabei materielle und soziale Dimensionen der Armut berücksichtigen. Entsprechende Auswertungen und Aufzeichnungen haben deskriptiven Charakter. Auch die Auswahl der Kernindikatoren soll unter Bezugnahme auf den Capability-Ansatz theoretisch abgestützt werden.<sup>154</sup>

### 8.2.2 Inhaltliche Klärungen und Konkretisierungen

Ausgehend von den Vorüberlegungen des BSV zu präzisieren und zu konkretisieren waren zu Baustein 1 vor allem die mittels SILC wiederkehrend erhobenen Kernindikatoren sowie damit verbundene Auswertungs- und Aufbereitungsfragen. Besondere Beachtung erforderten die im Zusammenhang mit dem Kernindikatorenset relevanten Grenzen der SILC-Erhebung.

#### *Theoriegestütztes Kernindikatorenset*

Konstituierendes Element des Armutsmonitorings und Basis für die regelmässige Beobachtung der Armutssituation/-entwicklung in der Schweiz bildet ein Set aus vorläufig rund 40 Kernindikatoren (vgl. unten Tabelle 39).<sup>155</sup> Dieses in jedem Monitoring-Zyklus gleichermassen ausgewiesene Kernindikatorenset wird mit Hilfe des Capability-Ansatzes theoretisch abgestützt. Damit wird eine willkürliche Auswahl verhindert und werden Bezüge zwischen einzelnen Armutsbereichen und -dimensionen zumindest in grossen Zusammenhängen geklärt.<sup>156</sup> Die theoretische Abstützung beschränkt sich jedoch angesichts der bekannten Schwächen des Ansatzes weitestgehend auf die Begründung der Bereiche sowie der zugehörigen Dimensionen, zu denen im Rahmen des

---

<sup>154</sup> Eine eigentliche theoretische Herleitung der Indikatoren ist jedoch kaum möglich.

<sup>155</sup> Verglichen mit Indikatorensets ausländischer Monitorings, die jeweils rund 30 Indikatoren umfassen, ist das Kernindikatorenset damit noch umfangreich. Die Projektgruppe kam jedoch zum Schluss, dass vorläufig keine Kernindikatoren ausgeschieden werden sollen. Es wird – gerade mit Blick auf Ressourcen – zu diskutieren sein, inwiefern an diesem Umfang festgehalten werden kann. Einen Verzicht auf einzelne Indikatoren dürfte zudem die vertiefte Prüfung der methodisch-statistischen Relevanz der Kernindikatoren mit sich bringen.

<sup>156</sup> Da das Armutsmonitoring breite politische Beachtung erhalten dürfte, ist im Zuge der Konzeption des Monitorings auch der politischen Relevanz der einzelnen Indikatoren ausreichend Beachtung zu schenken.

Monitorings individuelle Belastungen und fehlende Teilhabemöglichkeiten beobachtet werden (vgl. auch Kapitel 8.1.4).

In Orientierung am Capability-Ansatz wird ein Kernindikatorenset vorgeschlagen, das sich auf sieben bezüglich Armutsbekämpfung und -prävention relevante Handlungsfelder bzw. Bereiche bezieht:

- Finanzen
- Bildung
- Gesundheit
- Soziale Kontakte und Teilhabe
- Wohnverhältnisse und Zugang zu Wohnraum
- Erwerbsintegration
- Politische und kulturelle Integration

Die sieben Bereiche berücksichtigen sowohl individuelle Potenziale (Finanzen, Bildung, Gesundheit) als auch gesellschaftliche Rahmenbedingungen (soziale Kontakte, Wohnverhältnisse, Erwerbsintegration, politische und kulturelle Integration). Sie tragen damit den unterschiedlichen Ebenen Rechnung, welche die individuellen Handlungsmöglichkeiten gemäss Capability-Ansatz beeinflussen. Armut, individuelle Begrenzungen und fehlende gesellschaftliche Teilhabe manifestieren sich in jedem dieser Bereiche je spezifisch, was unter Verweis auf verschiedene armutsrelevante Dimensionen zum Ausdruck gebracht werden kann (vgl. Spalte 2, Tabelle 39).<sup>157</sup>

Für jeden Bereich mit seinen jeweiligen Dimensionen werden im Rahmen des Kernindikatorensets mehrere mögliche Indikatoren definiert (vgl. ebenfalls unten Tabelle 39).<sup>158</sup> Die überwiegende Mehrheit der vorgeschlagenen Kernindikatoren ist auf eine Querschnittsbetrachtung angelegt.<sup>159</sup> In Anbetracht der Zielsetzungen des Monitorings sind sie als Zeitreihen aufzuarbeiten. Die Eignung der einzelnen Indikatoren ist dahingehend zu reflektieren, als dass sie robust und über die Zeit vergleichbar sind sowie möglichst zielgenau die interessierenden Aspekte der Armut abbilden.<sup>160</sup>

Angesichts der Vorgabe, soweit als möglich auf bestehende Grundlagen abzustellen und kostenintensive sowie schwierig kommunizierbare Doppelspurigkeiten in statistischen Erhebungen zu vermeiden, unterscheidet das vorgeschlagene Kernindikatorenset zwischen jährlich und vierjährlich publizierten Indikatoren:

---

<sup>157</sup> Auch die Ermittlung dieser Dimensionen erfolgte in loser Orientierung am Capability-Ansatz, wobei nicht zuletzt der für diesen Ansatz wichtige Aspekt der Teilhabe und der Zugangschancen aufgegriffen und – soweit mit SILC machbar – erfasst wurde. Dies erfolgte im Bewusstsein, dass die Erhebung der Teilhabe- oder Zugangschancen direkt kaum möglich ist und entsprechende Indikatoren vielmehr häufig die Nutzung eines Angebots abbilden.

<sup>158</sup> Die Auswahl der Kernindikatoren orientierte sich dabei auch an bereits bestehenden Armutsberichterstattungen, die ihre Indikatoren gestützt auf den Capability-Ansatz begründen. So diente nicht zuletzt die Zusammenstellung der Armutsindikatoren im deutschen Armuts- und Reichtumsbericht (vgl. Kapitel 5.3.1) als Orientierung. Zu deren theoretischer Begründung und Herleitung basierend auf dem Capability-Ansatz existieren umfangreichere wissenschaftliche Studien. Vgl. Volkert et al. (2003), Arndt et al. (2006).

<sup>159</sup> Sobald mit der Etablierung der SILC-Paneldaten weitere longitudinale Indikatoren vorliegen, kann deren Aufnahme ins Indikatorenset grundsätzlich geprüft werden.

<sup>160</sup> Auch muss gewährleistet sein, dass sie im Rahmen von SILC regelmässig erhoben werden und die erhobenen Daten verlässliche Aussagen zulassen.

- *Jährlich publizierte Indikatoren zu materieller Armut in Bevölkerung:* Jährlich aufdatiert und veröffentlicht werden die Kernindikatoren zu materieller Armut und Entbehrung in der Schweizer Bevölkerung (vgl. ockere Felder in Tabelle 39).<sup>161</sup> Die bevorzugte Behandlung dieser Indikatoren im Bereich Finanzen lässt sich damit begründen, dass materielle Armut das wichtigste Anzeichen für die Armutsproblematik ist. Als Grundlage können die bestehenden SILC-Armutsindikatoren des BFS dienen, die noch um einzelne zusätzliche Indikatoren zu Armut (Armutquote vor/nach Transfer, Langzeitarmut<sup>162</sup>) sowie zu Verschuldung und finanziellem Auskommen (Schwierigkeit, über die Runden zu kommen<sup>163</sup>, geringe Zufriedenheit mit eigener finanzieller Situation) ausgebaut werden. Entsprechend werden diese Kernindikatoren auch weiterhin nach den beim BFS bereits gängigen Analysemerkmalen differenziert ausgewiesen und vom BFS jährlich der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt.
- *Vierjährlich publizierte Indikatoren zur Lage der Armutsbevölkerung:* Lediglich einmal pro Monitoring-Zyklus veröffentlicht werden die zusätzlichen Kernindikatoren im Bereich Finanzen sowie die Kernindikatoren zu allen übrigen armutsrelevanten Bereichen (vgl. blaue Felder in Tabelle 39).<sup>164</sup> Diese weiteren Kernindikatoren erlauben Erkenntnisse zu Belastungen und fehlenden Chancen von armutsbetroffenen Personen in finanziellen und nicht-finanziellen Bereichen und sind damit für ein mehrdimensionales Bild von Armut von zentraler Bedeutung. Vorgeschlagen wird entsprechend, diese nur vierjährlich publizierten Kernindikatoren standardmässig nach Armutsbetroffenheit zu differenzieren und sie insbesondere für die einkommensarme Bevölkerung aufzubereiten. Der Öffentlichkeit vorgestellt werden die Kernindikatoren, für die nicht oder nur ansatzweise auf beim BFS bereits bestehende Grundlagen zurückgegriffen werden kann, im Rahmen des Teilberichts zu Baustein 1. Zusammen mit den Kernindikatoren zur materiellen Armut bilden sie im Bericht Gegenstand einer vertiefenden Analyse, welche die Ergebnisse zu allen Indikatoren unter Bezugnahme auf den Capability-Ansatz verortet und interpretiert.

Mit diesem zweistufig aufbereiteten Kernindikatorensatz werden die Möglichkeiten, welche die SILC als Armutsstatistik in ihrer heutigen Form bietet, gezielt genutzt. Gleichzeitig werden beim BFS bereits bestehende Indikatoren zu materieller Armut möglichst weitgehend einbezogen. Die Darstellung der Entwicklung der Bevölkerung unter der Armutsgrenze anhand der neu bereitzustellenden, vierjährlich publizierten Kernindikatoren ermöglicht darüber hinaus eine differenziertere Sicht dieser Bevölkerungsgruppe. Neben der armen Bevölkerung wird dabei zu den vierjährlich publizierten Kernindikatoren systematisch auch die Lage der restlichen Bevölkerung abgebildet, deren Einkommen über der Armutsgrenze liegt. Eine solche Gegenüberstellung liefert zusätzlich zu spezifischen Angaben zur Lage der Armutsbevölkerung Hinweise zu Unterschieden im Ausmass von Belastungen und fehlender Chancen zwischen den beiden Bevölkerungsgruppen. Die Zuteilung der Personen zu den Untergruppen über bzw. unter der Armutsgrenze erfolgt

---

<sup>161</sup> Auf weitere Indikatoren oder Auswertungen von SILC, welche auch Angaben zur Gesamtbevölkerung umfassen, wird im Rahmen des Armutsmonitorings verzichtet, da das BFS dazu in verschiedenen Bereichen (v.a. Bildung, Gesundheit, Erwerbstätigkeit) bereits Angaben publiziert, die auf anderen Datensätzen beruhen.

<sup>162</sup> Die Veröffentlichung von standardmässigen Informationen zur Langzeitarmut, die auf den per 2016 zur Verfügung stehenden SILC-Paneldaten beruhen werden, ist seitens des BFS bereits geplant.

<sup>163</sup> Ein entsprechender Indikator wird zwar heute vom BFS im Rahmen der SILC-Standarddiffusionen bereits ausgewiesen, bildet aber noch nicht Bestandteil der Armutsindikatoren, für welche die Sektion SOZAN verantwortlich zeichnet.

<sup>164</sup> Auch für die nur vierjährlich publizierten Kernindikatoren sind aber Zeitreihen mit jährlichen Werten auszuweisen, was eine jährliche Erhebung und Auswertung durch das BFS bedingt.

anhand des Einkommens ihres Haushalts. Als Armutsgrenze steht aufgrund ihrer sozialpolitischen Relevanz die absolute Armutsgrenze im Vordergrund.<sup>165</sup> Als Alternative liesse sich allenfalls auch die Unterscheidung der Bevölkerung in drei Gruppen in Betracht ziehen, wobei zusätzlich zur armutsbetroffenen Bevölkerung eine weitere Gruppe knapp über der Armutsgrenze berücksichtigt würde und diese beiden Untergruppen dem Rest der Bevölkerung gegenübergestellt würden.<sup>166</sup> Die Unterscheidung könnte anhand der Einkommensdezile vorgenommen werden.<sup>167</sup> Damit würde dem Umstand Rechnung getragen, dass die Unterschiede zwischen der armen und der einkommensschwachen Bevölkerung knapp oberhalb der Armutsgrenze eher gering sein dürften.

Diese Unterscheidung von betrachteten Untergruppen ebenso wie die Unterscheidungen einzelner Kernindikatoren nach zusätzlichen Analysemerkmalen (z.B. Geschlecht, Alter, Herkunft) oder weitere Differenzierungen zu ausgewiesenen Werten (z.B. Mittelwerte, Verteilungen, Quoten) werden im Zuge der Feinkonzeption des Monitorings definitiv festzulegen sein.<sup>168</sup> Dazu sind im Vorfeld der erstmaligen Durchführung des Armutsmonitorings sowohl zur Auswertung und Aufbereitung der Kernindikatoren als auch zur Berichterstattung<sup>169</sup> detaillierte Konzepte zu erstellen. Auch die methodisch-statistische Relevanz der einzelnen Indikatoren wird im Rahmen dieser Feinkonzeption noch detailliert zu prüfen sein, wobei insbesondere allfällige Fallzahlenprobleme vertiefte Beachtung erfordern.<sup>170</sup> Desgleichen ist die theoretisch-konzeptionelle Begründung der späteren schriftlichen Berichterstattung zu Baustein 1 auszuarbeiten. Die einzelnen Kernindikatoren sind in diesem Gerüst zu verorten und in Bezugnahme auf diese verfeinerten theoretisch-konzeptionellen Überlegungen nochmals vertieft auf ihre Relevanz zu prüfen.<sup>171</sup>

Noch festzulegen und im Einzelfall zu prüfen gilt es zudem, inwieweit die Kernindikatoren zur Lage der Armutsbevölkerung nach weiteren Analysemerkmalen differenziert werden sollen<sup>172</sup> bzw. können<sup>173</sup>. Anhang A-6 veranschaulicht mögliche Differenzierungen am Beispiel eines be-

<sup>165</sup> Dabei ist allerdings zu gewärtigen, dass aufgrund der begrenzten Stichprobengrösse von SILC nur in beschränktem Masse Differenzierungen der armutsbetroffenen Bevölkerung vorgenommen werden können. Vgl. dazu unten SILC-bedingte Grenzen der Kernindikatoren. Zu beachten ist zudem der zurzeit laufende Anpassungsprozess der SKOS-Richtlinien. Alternativ liesse sich deshalb auch die relative Armutsgrenze (Armutgefährdung) in Erwägung ziehen. Damit würde aber nicht mehr der Bedarf, sondern die Verteilung der Ressourcen (v.a. Einkommen) im Zentrum stehen. Aussagen zu Teilhabemöglichkeiten würden schwierig.

<sup>166</sup> Grundsätzlich ist darauf hinzuweisen, dass jede Armutsgrenze (insbesondere statistisch ermittelte) bis zu einem gewissen Grad willkürlich ist.

<sup>167</sup> Die arme Bevölkerung würde mit dem ersten Dezil, die Bevölkerung knapp über der Armutsgrenze mit dem zweiten Dezil erfasst. Auch hier wären die Fallzahlen für diese beiden Gruppen zu überprüfen. Zudem würde diese neue Definition der Armutsbevölkerung, die von den bisherigen Publikationen des BFS abweicht, die Kommunikation über Armut in der Bevölkerung erschwert. Eine Alternative wäre daher, die Situation der Bevölkerung knapp über der Armutsgrenze in einem Schwerpunkt zu vertiefen.

<sup>168</sup> Dabei sind auch die bestehenden SILC-Armutskennindikatoren des BFS noch im Detail mit den Kernindikatoren abzustimmen – insbesondere was einzelne Analysemerkmale anbelangt.

<sup>169</sup> Die Konzeption der Berichterstattung muss im Hinblick auf die Interpretation der Ergebnisse im Rahmen des Berichts auch eine sorgfältige theoretische Einführung und Verortung der Kernindikatoren umfassen – dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass SILC eigentlich auf dem Lebenslagen-Ansatz basiert, im Rahmen des Monitorings aber mit dem Capability-Ansatz in Verbindung gebracht wird.

<sup>170</sup> Erste Hinweise zu möglichen Fallzahlenproblemen konnte das BFS bereits zur Verfügung stellen (vgl. Tabelle 39, letzte Spalte).

<sup>171</sup> Eine detaillierte Ausarbeitung des theoretischen Gerüsts zu Baustein 1 erlauben die Ressourcen zum Konzeptmandat ebenso wenig wie eine vertiefte Prüfung der methodisch-statistischen bzw. der theoretisch-konzeptionellen Relevanz der einzelnen Kernindikatoren.

<sup>172</sup> Die Anzahl Kernindikatoren wie auch schwierig erklärbare Überlagerungen mit Analysedimensionen zu den sehr differenziert ausgewiesenen Indikatoren betreffend materielle Armut und Entbehrung sprechen eher dafür, sich auf wenige, dafür pointiert kommunizierbare Informationen zu beschränken.

<sup>173</sup> Die Möglichkeiten zur Differenzierung werden bei einzelnen Indikatoren durch die teilweise geringen Fallzahlen in der SILC-Stichprobe eingeschränkt. Vor allem zur armen Bevölkerung werden nur begrenzt weitere Differenzierungen möglich sein, auch da die

reits heute existierenden SILC-Armutskindikator, der zur Darstellung der materiellen Armut weiterhin verwendet werden kann, sowie eines neu bereitzustellenden Indikators zur Lage der Armutsbevölkerung exemplarisch. Auch diese Festlegung der Differenzierungsmerkmale hat neben zu berücksichtigenden statistischen Kriterien (insb. Stichprobengrösse) in Bezugnahme auf theoretisch-konzeptionelle Überlegungen zu erfolgen.

Eine umfassende Zusammenstellung möglicher Kernindikatoren liefert nachstehende Tabelle 39. Sie enthält auch erste Hinweise zu denkbaren Differenzierungen und macht gleichzeitig auf vertieft abzuklärende methodische Fragen aufmerksam. Inwiefern an diesem Kernindikatorenset in seinem aktuellen Umfang festgehalten werden soll und kann, wird – nicht zuletzt abhängig von Ressourcen – politisch zu entscheiden sein. Zusätzlich dürfte auch die vertiefte methodische und theoretisch-konzeptionelle Prüfung der Kernindikatoren und dazu vorgenommenen Differenzierungen noch einen Verzicht auf einzelne dieser Indikatoren nahelegen.

---

Aussagekraft der Resultate durch die grossen Vertrauensintervalle stark eingeschränkt ist. Vgl. dazu unten SILC-bedingte Grenzen der Kernindikatoren.

Bereich	Dimensionen für Indikatoren	Mögliche Kernindikatoren mit SILC	Vorgeschlagene Standarddifferenzierung	Bemerkungen, Offenes
Individuelle Potenziale: finanzielle und nicht-finanzielle Potenziale				
Finanzen	Einkommensarmut	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Armutsquote</li> <li>– Armutslücke</li> <li>– Armutsgefährdungsquote 60%, 50%</li> <li>– Armutsgefährdungslücke 60%, 50%</li> <li>– Armutsquote vor/nach Transfer</li> <li>– <i>Langzeitarmut (Panel ab 2016)</i></li> </ul>	Quoten bzw. Lücken inkl. Analyse nach soziodemographischen und sozioökonomischen Merkmalen (Lücken nur für gesamte AB)	Armutsquote vor/nach Transfer und Langzeitarmut müssten erst definiert und operationalisiert werden, Langzeitarmut bspw. mit der permanenten Armutsquote (vgl. Eurostat). Prüfung der Aufnahme longitudinaler Indikatoren, sobald entsprechende Daten vorliegen
	Materielle Deprivation	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Quote der materiellen Entbehrung</li> <li>– Quote der erheblichen materiellen Entbehrung</li> <li>– Intensität der materiellen Entbehrung</li> </ul>	Quoten inkl. Analyse nach soziodemographischen und sozioökonomischen Merkmalen (Intensität nur für gesamte AB)	Neue Definition der materiellen Entbehrung ab 2018 (neu Entbehrungen in 7 von 13 Bereichen)
	Verschuldung und finanzielles Auskommen	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Schwierigkeiten, über die Runden zu kommen</li> <li>– Geringe Zufriedenheit mit finanz. Situation HH</li> </ul>	Quoten inkl. Analyse nach soziodemographischen und sozioökonomischen Merkmalen	
	Einkommen	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Verfügbares Äquivalenzeinkommen</li> <li>– Zusammensetzung HH-Einkommen</li> </ul>	Median, Verteilung, Verhältnis S80/S20 je für AB und NAB	Überschneidung mit Abhängigkeit Sozialleistungen prüfen
	Vermögen	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <i>Vermögen (ab 20xx)</i></li> </ul>	Median, Verteilung, Verhältnis S80/S20 je für AB und NAB	Aktuell noch unterschiedliche Einschätzungen der Datenqualität <sup>174</sup> , soll aber berücksichtigt werden
	Abhängigkeit Sozialleistungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Bezug Bedarfsleistungen</li> <li>– Bezug Sozialversicherungsleistungen</li> </ul>	Anzahl und Anteile nach Leistungsart je für AB und NAB	Überschneidung mit Zusammensetzung HH-Einkommen prüfen; möglicherweise Fallzahlenproblem beim Bezug Bedarfsleistungen
Bildung	Bildungsabschluss	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Fehlender nachobligatorischer Bildungsabschluss (Sek II, Tertiär)</li> </ul>	Anteile je für AB und NAB ggf. weitere Differenzierung (z.B. nach Geschlecht, Alter, Herkunft)	
	Kompetenzschwächen	<i>kein Indikator</i>		Keine SILC-Daten vorhanden
	Frühförderung, Anschlusslösungen, weiterführende Ausbildungen	<i>keine Indikatoren</i>		Keine SILC-Daten vorhanden

<sup>174</sup> Beim BFS bestehen Bestrebungen, das Vermögen von Haushalten in der SILC-Erhebung besser zu erfassen. Vgl. BFS (2014d). Einzelne Kantone gehen aufgrund eines Abgleichs mit kantonalen Steuerdaten bereits heute davon aus, dass die bestehenden Ergebnisse von SILC für eine erste Einschätzung qualitativ ausreichend sind.

Bereich	Dimensionen für Indikatoren	Mögliche Kernindikatoren mit SILC	Vorgeschlagene Standarddifferenzierung	Bemerkungen, Offenes
Gesundheit	Gesundheitszustand	– Schlechte oder sehr schlechte Gesundheit – Geringe Zufriedenheit mit Gesundheitszustand	Anteile je für AB und NAB ggf. weitere Differenzierung (z.B. nach Geschlecht, Alter, Herkunft)	
	Behinderung/ chronische Gesundheitsprobleme	– Dauerhaftes Gesundheitsproblem		Nur einer der beiden Indikatoren
	Gesundheitsbedingte Beeinträchtigungen im Alltag	– Starke Aktivitätseinschränkungen aus gesundheitlichen Gründen		
	Mortalität/ Lebenserwartung	<i>kein Indikator</i>		Keine SILC-Daten vorhanden
	Zugang zu gesundheitlichen Leistungen	– Verzicht auf gesundheitliche Leistungen aus finanziellen Gründen		
Gesellschaftlich bedingte Chancen: sozialer Nahraum und strukturelle Rahmenbedingungen				
Soziale Kontakte und Teilhabe	Kontakte mit Angehörigen, Freunden, Nachbarn/innen	– Verzicht auf Treffen mit Familie oder Freunde aus finanziellen Gründen – Keine Verwandte, Freunde oder Nachbarn um Hilfe bitten können – Geringe Zufriedenheit mit dem Alleinleben	Anteile je für AB und NAB ggf. weitere Differenzierung (z.B. nach Alter, Haushaltstyp, Herkunft, Erwerbsstatus)	
	Aktive Freizeitgestaltung	– Verzicht auf kostenpflichtige Freizeitaktivitäten		
	Zugang Kinderbetreuung, Vereinbarkeit	– Familien- und schulergänzend betreute Kinder	Anteil je für AB und NAB	
Wohnverhältnisse und Zugang zu Wohnraum <sup>175</sup>	Wohnungsbelegung	– Überbelegte Wohnung	Anteile je für AB und NAB ggf. weitere Differenzierung (z.B. nach Siedlungsdichte, Grossregionen, Herkunft, Erwerbstätigkeit, Alter)	
	Wohnkosten	– Anteil Wohnkosten am verfügbaren HH-Einkommen		Plausibilisierung der Wohnkosten ist problematisch.
	Wohnqualität	– Entbehrung bezüglich Wohnung		Mind. eine Dimension der Entbehrung: Feuchtigkeit, zu dunkle Wohnung, keine Dusche/ Badewanne, kein WC <sup>176</sup>

<sup>175</sup> Im Rahmen des nationalen Armutsprogramms wird im Handlungsfeld Wohnversorgung/-situation ein Indikator zur Wohnversorgung entwickelt. In Zukunft kann dieser Indikator allenfalls die hier vorgeschlagenen Indikatoren ersetzen.

<sup>176</sup> Vgl. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/soziale-situation-wohlbefinden-und-armut/armut-und-materielle-entbehrungen/materielle-entbehrung.assetdetail.2631417.html>

Bereich	Dimensionen für Indikatoren	Mögliche Kernindikatoren mit SILC	Vorgeschlagene Standarddifferenzierung	Bemerkungen, Offenes
	Wohnumfeld	– Beeinträchtigt Wohnumfeld		Mind. eine der folgenden drei Belästigungen besteht: Lärmbelästigung durch Nachbarn oder Strasse; Probleme mit Kriminalität, Gewalt oder Vandalismus im Wohnumfeld; Probleme mit Verschmutzungen, Abfall oder andere Umweltprobleme <sup>177</sup>
	Wohnzufriedenheit	– Geringe Zufriedenheit mit der Wohnsituation		
Erwerbsintegration <sup>178</sup>	Erwerbssituation	– <i>Langzeitarbeitslosigkeit</i> – Erwerbstätige im Tieflohnbereich – Geringe Zufriedenheit mit den Arbeitsbedingungen	Anteile je für AB und NAB ggf. weitere Differenzierung (z.B. nach Geschlecht, Herkunft, Alter)	Langzeitarbeitslosigkeit wird mit Panel-Auswertungen möglich, muss aber erst definiert und operationalisiert werden; Care Arbeit nicht mit SILC erfassbar
	Erwerbsumfang	– Unterbeschäftigung aus div. Gründen	Anteile je für AB und NAB ggf. weitere Differenzierung (z.B. nach Geschlecht, Herkunft, Alter)	Gründe für Unterbeschäftigung (resp. für Teilzeitarbeit), die mit Blick auf Einkommensarmut relevant sind, sind: – Möchte länger arbeiten, findet aber keine Tätigkeit(en) oder Arbeit(en) mit mehr Stunden – Hausarbeit, Betreuung von Kindern oder anderen Personen
	Erwerbslose Haushalte	– HH mit geringer Erwerbsintensität	Anteile je für AB und NAB ggf. Differenzierung nach Haushaltstyp	Vom BFS (SOZAN) bereits berechnetes Analysemerkmal
	Arme Erwerbstätige	– Armutsquote von Erwerbstätigen		Vom BFS (SOZAN) bereits jährlich publiziert
	Prekäre Arbeitsverhältnisse	– Erwerbstätige mit befristeten Verträgen	Anteile je für AB und NAB ggf. weitere Differenzierung (z.B. nach Geschlecht, Herkunft)	Vom BFS (SOZAN) berechnetes Analysemerkmal, nur für Angestellte
		– Selbständige ohne Angestellte	Anteile je für AB und NAB ggf. weitere Differenzierung (z.B. nach Geschlecht, Herkunft)	Indikator für Prekarität bei selbständig Erwerbenden, vom BFS (SOZAN) bereits berechnetes Analysemerkmal

<sup>177</sup> Vgl. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/nachhaltige-entwicklung/monet/alle-nach-themen/lebensbedingungen/wahrnehmung-wohnumgebung.assetdetail.1080659.html>

<sup>178</sup> Bei den Indikatoren zur Erwerbsintegration besteht wahrscheinlich ein Fallzahlenproblem, da hier jeweils nur Untergruppen der armen Bevölkerung (Erwerbstätige, Arbeitslose, Personen in erwerbslosen Haushalten) betrachtet werden. Demnach dürfte bereits die Unterscheidung nach AB und NAB bei den meisten hier genannten Indikatoren problematisch werden.

Bereich	Dimensionen für Indikatoren	Mögliche Kernindikatoren mit SILC	Vorgeschlagene Standarddifferenzierung	Bemerkungen, Offenes
Politische und kulturelle Integration	Zugangs- und Mitbestimmungsrechte	– Kein Stimmrecht	Anteile je für AB und NAB ggf. weitere Differenzierung (z.B. nach Geschlecht, Alter, Herkunft)	Vgl. Filter für Frage nach Teilnahme an eidg. Abstimmungen
	Politisches Interesse	– Kein Interesse an Politik		Nur einer der beiden Indikatoren.
	Politische Partizipation, Wahl- und Abstimmungsbeteiligung	– Keine Teilnahmen an eidg. Abstimmungen		Politische Partizipation wird nur bei den Stimmberechtigten erfasst.
	Vertrauen in staatliche Institutionen	– Wenig Vertrauen ins politische System – Wenig Vertrauen ins Rechtssystem – Wenig Vertrauen in die Polizei	Anteile je für AB und NAB ggf. weitere Differenzierung (z.B. nach Geschlecht, Alter, Herkunft)	
	Schutz vor Kriminalität / Gewalt	– Gefühl von Unsicherheit	Anteile je für AB und NAB ggf. weitere Differenzierung (z.B. nach Geschlecht, Herkunft)	

Tabelle 39: Mögliches Indikatorenset in Orientierung an gemäss Capability-Ansatz relevanten Bereichen und Dimensionen der Armut. Ocker hinterlegte Indikatoren (Einkommensarmut, materielle Deprivation, Verschuldung und finanzielles Auskommen) werden jährlich ausgewiesen, alle übrigen Indikatoren im Vierjahresrhythmus. Die Möglichkeit zu Differenzierungen nach zusätzlichen Analysemerkmalen (z.B. Geschlecht, Herkunft) ist bei der Feinkonzeption des Indikatorensets für jeden einzelnen Indikator vertieft zu prüfen.

Legende: AB = Bevölkerung mit Einkommen unterhalb Armutsgrenze, NAB = Bevölkerung mit Einkommen über Armutsgrenze.

### Datenbasis und verwertbare SILC-Grundlagen

Einzige Datenquelle für die Erhebung der Kernindikatoren bildet die Erhebung SILC. Für SILC werden jährlich ca. 17'000 Personen in rund 7'000 Haushalten telefonisch befragt.<sup>179</sup> Die Haushalte nehmen jeweils an vier aufeinanderfolgenden Befragungen teil, so dass auch Paneldaten vorliegen (vierjähriges rotierendes Panel<sup>180</sup>). Die im Kernindikatorenset aufgeführten Indikatoren basieren weitestgehend auf diesen Befragungsdaten. In die Indikatoren zum Einkommen, das auch in die Berechnung von einzelnen Indikatoren zur Armut einfließt, gehen zudem Registerdaten ein.<sup>181</sup> Von den 7'000 Haushalten sind gemäss Auskunft des BFS schätzungsweise 10% bis 15% armutsgefährdet: 700 bis 1'000 Haushalte resp. 1'700 bis 2'550 Personen weisen ein Einkommen auf, das unterhalb der relativen Armutsgrenze von 60% des verfügbaren Medianäquivalenzeinkommens liegt. Etwa 1'000 bis 1'300 Personen in der Stichprobe waren in den letzten Jahren armutsbetroffen, d.h. haben ein Einkommen, das unterhalb der absoluten Armutsgrenze liegt.

Als befragungsbasierte Erhebung ermöglicht SILC die Erfassung der subjektiven Wahrnehmung von Armut. Zehn Kernindikatoren bringen eine subjektive Sicht mit ein, darunter insbesondere ein Indikator zur Selbstbeurteilung der finanziellen Situation der Haushalte. Indem eine einzige Datenquelle im Hinblick auf die Kernindikatoren genutzt wird, wären zudem mit SILC direkte Bezüge der Angaben zu einzelnen Bereichen möglich. Auf Indikatoren zur Kumulation von Armutsrisiken auf Haushalts- oder Personenebene<sup>182</sup> bzw. zur Unterversorgung in mehreren Lebensbereichen wird jedoch verzichtet, da breiter anerkannte Indikatoren dazu bisher nicht existieren und das Interesse an spezifischen kumulierten Problemlagen – abhängig von äusseren Bedingungen – zudem über die Zeit starken Strömungen unterliegt. Die Auswahl einzelner solcher Indikatoren für ein Monitoring, das Veränderungen der Armutssituation anhand weniger, über die Zeit gleichsam relevanter Kernindikatoren verfolgt, kann nur schlecht begründet werden. Auch eignen sie sich aufgrund ihrer Komplexität nicht als Kernindikatoren.<sup>183</sup>

Für das Armutsmonitoring sind insbesondere mit Blick auf die vierjährlich publizierte Indikatoren zur Lage der Armutsbevölkerung zahlreiche neue Indikatoren aufzubereiten und auszuwerten. Im Zuge der Vorbereitungen zur erstmaligen Durchführung des Armutsmonitorings müssen sie definiert und programmiert werden. Inwiefern bereits bestehende Auswertungen, Arbeitsgrundlagen und/oder Standardprozeduren für das Armutsmonitoring direkt verwendet werden können, wird im Zuge der Feindefinition der Indikatoren und der Differenzierung der geplanten Auswertungen für jeden einzelnen Kernindikator im Detail abzuklären sein.<sup>184</sup>

---

<sup>179</sup> Vgl. Steckbrief SILC:

<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/erhebungen/silc.html>

<sup>180</sup> Ab 2018 wird auf ein sechsjähriges Panel umgestellt – auch um Armutsdynamiken besser erfassen zu können.

<sup>181</sup> Angaben zum Einkommen werden im Rahmen von SILC anhand von Registerdaten validiert und vervollständigt. Zu berücksichtigen ist, dass die Einkommensreferenzperiode von SILC  $t_0-1$  ist. So werden bspw. die Armuts(gefährdungs)quoten von SILC 2014 aufgrund der Einkommen 2013 berechnet. Andere Indikatoren (z.B. materielle Entbehrung) gelten für den Zeitpunkt der Erhebung.

<sup>182</sup> z.B. Gesundheitszustand weiter differenziert nach Bildungsabschluss oder nach sozialen Kontakten.

<sup>183</sup> Indikatoren zur Kumulation von Armutsrisiken sind eher als Gegenstand einer vertiefenden Untersuchung in Baustein 2 denkbar.

<sup>184</sup> Dabei gilt es auch im Detail zu prüfen, inwiefern bereits heute nach den zur standardmässigen Aufbereitung vorgesehenen Untergruppen der Bevölkerung unter bzw. über der Armutsgrenze differenziert wird. Bei den SILC-Standardresultaten wird aktuell bereits nach Klassen (Quintile) von verfügbaren Äquivalenzeinkommen sowie dem Armutsgefährdungstatus unterschieden.

### SILC-bedingte Grenzen der Kernindikatoren

Das SILC-basierte Kernindikatorenset zielt darauf ab, die heutigen Möglichkeiten von SILC als Armutsstatistik – unter Berücksichtigung theoretischer, methodisch-statistischer und ressourcenbezogener Vorgaben – möglichst weitgehend zu nutzen. Eine Erhebung der Kernindikatoren auf Basis von SILC-Daten bringt aber auch wesentliche Grenzen mit sich, die sich wie folgt zusammenfassen lassen und von denen insbesondere der erste Punkte im Zuge der Feinkonzeption des Monitorings vertiefte Beachtung erfordern wird<sup>185</sup>:

- *Aussagekraft für einzelne Bevölkerungsgruppen begrenzt:* Differenzierungen nach Untergruppen sind aufgrund der Stichprobengrösse der SILC-Erhebung nicht immer möglich. Einschränkungen sind insbesondere bei Bevölkerungsgruppen mit weniger als 2'000 Personen in der Stichprobe zu gewärtigen. Dies gilt insbesondere auch für die armutsbetroffene Bevölkerung, die – gemäss heutiger Festlegung der absoluten Armutsgrenze<sup>186</sup> – mit insgesamt ca. 1'000 bis 1'300 Personen in der Stichprobe vertreten ist.<sup>187</sup> Noch begrenzter sind die Möglichkeiten, wenn eine Untergruppe der armen Bevölkerung (bspw. arme Erwerbstätige) differenziert betrachtet werden soll.
- *Keine Rückschlüsse auf Kantone:* Auswertungen zu den Kernindikatoren sind nur für die gesamtschweizerische Ebene möglich. Die SILC-Erhebung in ihrer heutigen Form lässt aufgrund der Stichprobengrösse keine Aussagen auf Kantonsebene zu. Rückschlüsse auf einzelne Kantone wären nur im Rahmen von kantonalen Aufstockungen von SILC möglich.<sup>188</sup>
- *Thematische Lücken:* Mittels der SILC-Erhebung können nicht für alle armutsrelevanten Bereiche geeignete Indikatoren gebildet werden. Dies betrifft insbesondere den Bereich der Bildung, zu dem SILC nur ganz beschränkt Informationen erhebt.<sup>189</sup>
- *Keine Angaben zu Input- und Output-Grössen:* Sämtliche Indikatoren, die anhand der SILC-Daten aufbereitet werden können, sind auf der Outcome- oder Impact-Ebene zu verorten. SILC erlaubt entsprechend im Rahmen des Kernindikatorensets keine Angaben zu im Zusammenhang mit Armut relevanten Input- oder Output-Grössen (z.B. Investitionen, Sozialleistungssystem, Förderungs- und Infrastrukturangebote).

Mit Blick auf die Zielsetzungen des Armutsmonitorings wäre sowohl in datenbezogener als auch in konzeptioneller Hinsicht generell eine noch bessere Nutzbarmachung der Erhebung SILC wünschbar. Vordringliche Entwicklungsperspektiven liegen in der Qualität einzelner Indikatoren sowie im Bereich der Verwertbarkeit der Daten für die Kantone. Einzelne für Aussagen zur Armut

<sup>185</sup> Generell zu beachten ist zudem, dass für einzelne armutsrelevante Bereiche beim BFS geeignetere Daten existieren. So lassen bspw. die HABE (insb. Zusammensetzung Haushaltseinkommen) oder die SGB, aber auch die Registerdaten zur Bildung deutliche differenziertere Auswertungen zu den jeweiligen Bereichen zu als SILC.

<sup>186</sup> Bei einer Neudefinition der Armutsgrenze (z.B. aufgrund restriktiverer SKOS-Richtlinien) würde sich diese Zahl der armutsbetroffenen Personen verändern.

<sup>187</sup> Für Aussagen zu Untergruppen in SILC orientiert sich das BFS gemäss eigenen Auskünften an der Regel, dass eine Untergruppe in der Stichprobe mindestens 200 Personen umfassen muss. Bei ca. 1'000 armutsbetroffenen Personen in der Stichprobe muss eine Untergruppe mindestens 20% dieser Personen umfassen, damit Auswertungen mit Vertrauensintervall möglich und entsprechende Differenzierungen vorgenommen werden.

<sup>188</sup> Zur Möglichkeit kantonalen Aufstockungen liegt beim BFS ein von der Sektion EKL erarbeitetes Konzept vor. Soll interessierten Kantonen die Möglichkeit gegeben werden, vergleichbare Informationen aufzubereiten, so ist die Anschlussfähigkeit für kantonale Auswertungen bei der Konzeption der Auswertungsgrundlagen zum Indikatorenset mitzubedenken.

<sup>189</sup> Zur Bildung werden vom BFS diverse Indikatoren publiziert, die vor allem auf Registerdaten beruhen. Zudem wird im Rahmen des von Bund und Kantonen getragenen Bildungsmonitorings alle vier Jahre ein umfassender, auf den BFS-Daten basierender Bildungsbericht veröffentlicht, der verschiedene Informationen zu den im Bereich Bildung interessierenden Dimensionen enthält. Dabei werden vor allem Daten des BFS, aber auch weitere Daten wie bspw. die Pisa-Studien, die Längsschnittstudie TREE (Transitionen von der Erstausbildung ins Erwerbsleben) sowie von IDES, dem Informations- und Dokumentationszentrum der EDK, verwendet.

relevante Indikatoren wie Vermögen oder Langzeitarmut sind qualitativ so zu verbessern, dass sie als fester Bestandteil des Kernindikatorensets regelmässig ausgewiesen werden können. Mit Blick auf die Kantone gilt es darauf hinzuwirken, dass kantonale Aufstockungen der Stichprobe<sup>190</sup> sowie analog zur gesamtschweizerischen Ebene vorgenommene kantonale Auswertungen der Kernindikatoren einfach möglich sind. Zu prüfen ist zudem allenfalls eine Investition in ein weiterentwickeltes, mehrdimensionales Armutskonzept. Mit SILC liesse sich die Armutsbevölkerung grundsätzlich nicht nur einkommensbasiert, sondern über eine kumulierte Betrachtung der Unterversorgung in verschiedenen Lebensbereichen abgrenzen. Eine breiter anerkannte multidimensionale Definition von Armut, die zur Begründung eines über materielle Aspekte hinausgehenden Armutsindex hinzugezogen werden könnte, existiert aber bislang nicht (vgl. auch Kapitel 3.3). Entsprechend wären aufwändige Grundlagenarbeiten nötig.<sup>191</sup>

### 8.2.3 Teilprozess und Produkte

Mit der SILC wird für die Beobachtung der Armutssituation auf eine beim BFS verankerte, umfangreiche Erhebung mit fixen Prozessen und sorgfältig etablierten Prozeduren abgestützt. Teilprozess und Abläufe zu Baustein 1 sind unmittelbar auf die zeitlichen Vorgaben und Fristen im Rahmen dieser SILC-Standardprozesse abzustimmen. Zentraler Referenzpunkt für die zeitliche Planung der Arbeiten zu Baustein 1 bildet insbesondere der Zeitpunkt der Verfügbarkeit der SILC-Datengrundlagen und Auswertungen innerhalb des Kalenderjahrs.<sup>192</sup> Einen zweiten wichtigen Bezugspunkt für die zeitliche Ausrichtung von Baustein 1 bildet die Armutskonferenz. Die Arbeiten sind so zu terminieren, dass sie als Grundlage für die schriftliche Gesamtberichterstattung und die Armutskonferenz rechtzeitig zur Verfügung stehen. Neben der Veröffentlichung eines umfassenden Berichts zum Kernindikatorenset wird auch eine jährliche Publikation der aktualisierten Kernindikatoren zur materiellen Armut vorgeschlagen, wie sie das BFS bereits heute vornimmt.

#### *Zu berücksichtigende Standardprozesse und Fristen von SILC*

Die SILC-Erhebung orientiert sich an einem jährlich von neuem beginnenden Prozess, der für die einzelnen Erhebungsjahre überlappend bearbeitet wird. Für die Arbeitsschritte in diesem Prozess haben sich eingespielte Termine und Fristen etabliert (vgl. Figur 7). So findet die SILC-Befragung jedes Jahr zwischen Februar und Juni statt ( $t_0$ ).<sup>193</sup> Die erhobenen SILC-Daten werden unter Einbezug von Einkommensdaten des Vorjahres ( $t_0-1$ ) ausgewertet. Die Publikation der ersten Resultate erfolgt mit den Standardresultaten im November oder Dezember des Folgejahrs der Erhebung ( $t_0+1$ ) – im Anschluss an die Lieferung der Daten an Eurostat. Anschliessend wird ein Datensatz veröffentlicht, der im Frühling im Jahr  $t_0+2$ , d.h. zwei Jahre nach der Befragung, externen

<sup>190</sup> Eine Aufstockung der SILC-Erhebung für Kantone ist gemäss Auskünften des BFS an folgende Bedingungen geknüpft: Sie muss sich in das Schema des rotierenden Panels von SILC einfügen (volle Kapazität nach einer Rotation des Panels), sämtliche Fragebögen der Erhebung übernehmen (Haushalt, Personen, Kinder) und eine vertragliche Dauer von mindestens 6 Jahren haben. Die Kosten pro teilnehmendem Haushalt und Jahr werden vom BFS heute auf etwa 300 CHF geschätzt. Weitere Angaben zur Möglichkeit einer Aufstockung von SILC durch interessierte Kantone enthält ein BFS-intern erarbeitetes Konzept.

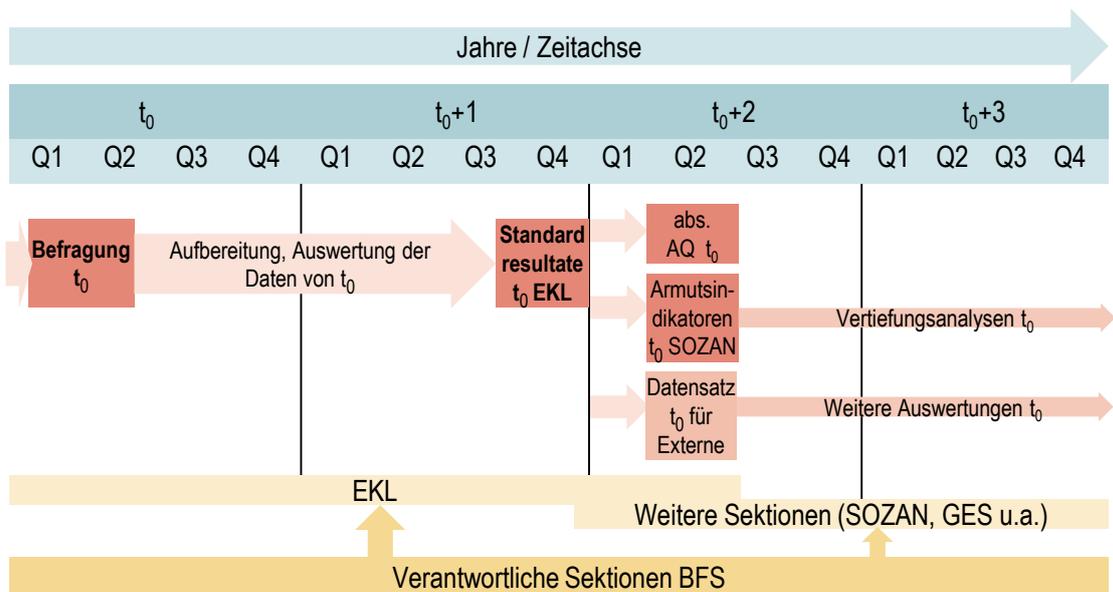
<sup>191</sup> Denkbar wäre allenfalls, solche Grundlagen zu einer kumulierten Armutsdefinition (u.a. Entwicklung eines umfassenden Indexes) im Rahmen eines Schwerpunkts in Baustein 2 zu erarbeiten.

<sup>192</sup> Die Angaben zu den Prozessen und Fristen bei der SILC-Erhebung innerhalb des BFS basieren auf Auskunft von Mitarbeitenden der für die Erhebung zuständigen Sektion EKL sowie von Verantwortlichen der Sektion SOZAN, welche für die Berechnung der absoluten Armutsquote und für weitere Auswertungen verantwortlich ist.

<sup>193</sup> Den Befragungen voraus gehen die Vorbereitung des Fragebogens, der Entscheid über ein Schweizer Modul sowie die europäische Koordination im Rahmen von Eurostat, bei der auch gemeinsame Module beschlossen werden. Die Koordination auf europäischer Ebene erfolgt jeweils zwei bis drei Jahre vor der Befragung, die Festlegung der Schweizer Module spätestens zwei Jahre vor der Befragung.

Forschenden zur Verfügung gestellt wird. Zudem werden BFS-intern weitere Auswertungen vorgenommen und einzelne Indikatoren spezifisch für die Schweiz bereitgestellt. Letzteres betrifft insbesondere die absolute Armutsquote, die jeweils erst im zweiten Quartal des Jahres  $t_0+2$ , d.h. etwa zwei Jahre nach der Befragung, veröffentlicht wird.<sup>194</sup> Die Befragung, die Datenaufbereitung und -auswertung sowie die Publikation der Standardresultate und des Datensatzes für Externe erfolgen durch die Sektion Einkommen, Konsum und Lebensbedingungen (EKL) des BFS. Weitere Auswertungen nach der Publikation der SILC-Standardresultate stehen zumeist in der Verantwortung anderer Sektionen (u.a. SOZAN, GES).

### Standardprozess SILC



econcept

Figur 7: Standardprozess zu SILC im BFS.

Legende:  $t_0$  = Jahr der Datenerhebung; Q1 = Quartal 1; abs. AQ = absolute Armutsquote.

Der SILC-Standardprozess und die Verfügbarkeit der Daten muss bei der Konzeption des Armutsmonitorings berücksichtigt werden. Eine Aktualisierung des Kernindikatorensets ist jeweils frühestens im Sommer des übernächsten Jahres möglich, nach der Berechnung der absoluten Armutsquote (Q3 in  $t_0+2$ ). Dies bedeutet, dass die einmal pro Monitoring-Zyklus erscheinende schriftliche Berichterstattung auf SILC-Daten basieren wird, deren Erhebung drei Jahre zurückliegt.<sup>195</sup>

#### Einzelphasen und Verantwortlichkeiten

Die Arbeiten zu Baustein 1 lassen sich grob in vier Phasen bzw. Teilprozesse unterteilen: die Vorbereitung der Erhebung der Kernindikatoren, die Aufbereitung der Kernindikatoren zu materieller Armut, die Auswertung der übrigen Kernindikatoren zur Lage der Armutsbevölkerung sowie die vertiefte Analyse und Interpretation sämtlicher Kernindikatoren im Rahmen eines Teilberichts

<sup>194</sup> Zur Berechnung der absoluten Armutsquote erfolgen vorgängig zusätzliche Konsolidierungen. Gemäss Auskunft von SOZAN ist der Standardprozess SILC derzeit im Wandel. Angestrebt werden kürzerer Prozesse, so dass SOZAN die Daten relativ früh erhält und in Zukunft deutlich näher an EKL publizieren können sollte.

<sup>195</sup> Wenn also der Bericht im dritten Jahr des Monitoring-Zyklus (z.B. 2018) erscheint, enthält er die SILC-Daten bis und mit dem letzten Jahr des vorherigen Zyklus (z.B. 2015). Für ein Inputreferat zur Armutskonferenz ist die Verwendung der aktualisierten Kernindikatoren in Betracht zu ziehen.

zu Baustein 1. Die Auswertung und Aufbereitung der Kernindikatoren zur materiellen Armut erfolgt jährlich, die Auswertung und Aufbereitung der übrigen Kernindikatoren sowie die vertiefte Analyse und Interpretation zuhanden des Teilberichts zu Baustein 1 vierjährlich.

- *Vorbereitung der Erhebung der Kernindikatoren:* Für jeden Monitoring-Zyklus sind die Erhebung und Auswertung der Kernindikatoren zu planen. Diese Arbeiten erfolgen weitestgehend durch das BFS. Zu überprüfen ist in dieser Phase zudem das Berichtskonzept zum vertiefenden Teilbericht. Falls das Berichtskonzept revidiert oder in grösserem Umfang angepasst wird, ist dies in der Begleitgruppe zu diskutieren und von der Steuergruppe zu verabschieden. Anpassungen an der Auswahl und der Definition der Kernindikatoren können nur längerfristig und unter Berücksichtigung der BFS-internen Mehrjahresvorgaben und -planungen vorgenommen werden.<sup>196</sup>
- *Jährliche Auswertung und Aufbereitung der Kernindikatoren zu materieller Armut:* Die Kernindikatoren zu materieller Armut werden vom BFS jährlich ausgewertet und für die elektronische Publikation aufbereitet und kommentiert. Sie werden auf der Webseite des BFS und der Informationsplattform des Armutsmonitorings zugänglich gemacht, wobei die Zeitreihen fortgeschrieben werden. Neben einer Aufbereitung der Kernindikatoren im Rahmen von Excel-Tabellen können – wie es bereits heute für verschiedene Indikatoren erfolgt<sup>197</sup> – für ausgewählte Kernindikatoren auch Diagramme mit der zeitlichen Entwicklung der materiellen Armut nach verschiedenen Analysemerkmalen präsentiert werden (z.B. nach Geschlecht, Alter, Herkunft).
- *Vierjährliche Auswertung und Aufbereitung der übrigen Kernindikatoren:* Die zusätzlichen Kernindikatoren im Bereich Finanzen sowie die Kernindikatoren zu allen übrigen armutsrelevanten Bereichen werden primär für eine Verwendung und Analyse im Rahmen des vierjährigen vertiefenden Teilberichts zu Baustein 1 aufbereitet. Zuhanden des Anhangs des Teilberichts sowie der elektronischen Publikation werden die Indikatoren auch als publizierbare Übersichtstabellen bereitgestellt. Noch zu prüfen ist, ob die entsprechenden Auswertungen vom BFS jährlich oder alle vier Jahre vorgenommen werden.
- *Ausführliche Analyse und Interpretation:* Alle vier Jahre erfolgt die ausführliche Analyse der Kernindikatoren zuhanden der übergeordneten schriftlichen Berichterstattung. Dabei wird die Entwicklung der Armut in der Schweiz anhand sämtlicher Indikatoren aus dem Kernindikatorenset umfassend aufgearbeitet und unter Bezugnahme auf das der Berichterstattung zugrunde gelegte theoretisch-konzeptionelle Gerüst kommentiert und interpretiert.<sup>198</sup> Diese Arbeiten erfolgen in der Verantwortung des BFS oder durch eine/n externe/n Mandatnehmer/in. Als Ergebnis dieser Phase liegt ein ausführlicher Teilbericht vor, der die Armutssituation und -entwicklung in der Schweiz anhand von Grafiken, Tabellen und Texten umfassend und detailliert aufzeigt.

Anschliessend wird der Teilbericht zu Baustein 1 von den Gremien diskutiert und von der Projektleitung für die übergeordnete schriftliche Berichterstattung sowie für die Nutzung anlässlich der

---

<sup>196</sup> Zu berücksichtigen ist, dass die Armutsindikatoren zum Teil auch den Vorgaben von Eurostat unterliegen, was ebenfalls zu Änderungen beitragen kann. Zur Sicherstellung der internationalen Vergleichbarkeit trägt das BFS Änderungen, die von Eurostat ausgehen, i.d.R. mit.

<sup>197</sup> Vgl. bspw. <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/20/03/blank/key/07/01.html> zur absoluten Armutsquote.

<sup>198</sup> In Ergänzung zu den Kernindikatoren können in der Aufarbeitung gewisser Bereiche zuhanden des Berichts ggf. auch einzelne weitere bereits vorliegende Kennzahlen und/oder einzelne zusätzliche SILC-Auswertungen berücksichtigt werden. Denkbar sind auch zusätzliche Analysen der wichtigsten erklärenden Faktoren der Armut.

Armutskonferenz aufbereitet. Nach der Konferenz beginnen im Rahmen von Baustein 1 bereits wieder Arbeiten mit Blick auf den nächsten Monitoring-Zyklus. Überlegungen zu allfälligen Anpassungen der konzeptionellen Grundlagen (Auswertungs- und Berichtskonzept) für die nachfolgende Monitoringperiode sind jeweils bereits im letzten Jahr des vorangehenden Monitoring-Zyklus anzustellen. Nur so können Änderungen in den Auswertungen oder der Ergebnisaufbereitung angesichts bestehender SILC-Prozesse rechtzeitig in die Wege geleitet werden.<sup>199</sup>

#### *Koordination und Abstimmung mit Gesamtprozess*

Die Bereitstellung der Grundlagen zum Baustein 1 geschieht idealerweise unter Federführung des BFS, das die zugehörigen Arbeiten auch koordiniert. Noch zu prüfen ist, ob der Teilbericht an eine/n externe/n Mandatnehmer/in vergeben wird. Der Einbezug des BSV bzw. der mit der Gesamtkoordination beauftragten Stelle (vgl. Kapitel 8.1.2) in die Arbeitsgruppe stellt die Abstimmung mit den Arbeiten in den weiteren Bausteinen und dem Gesamtprozess sicher. Wichtige Entscheidungen und Grundlagen werden jeweils der Projektleitung vorgelegt, mit der Begleitgruppe diskutiert und von der Steuergruppe verabschiedet.

#### *Vorbereitungs- und Initialisierungsarbeiten*

Bevor das Kernindikatorenset ein erstes Mal erhoben werden kann, sind verschiedene Vorbereitungs- und Initialisierungsarbeiten durchzuführen. So müssen das Kernindikatorenset definitiv festgelegt, indem die methodisch-statistische und die theoretisch-konzeptionelle Relevanz der einzelnen Indikatoren noch vertieft geprüft wird und die einzelnen Kernindikatoren im Detail definiert werden. Zu beachten ist dabei, dass bei Eurostat momentan Diskussionen im Gang sind, einen Teil der bisher jährlich erhobenen Variablen nur noch im Dreijahres-Rhythmus zu erheben (z.B. Wohnen, Arbeitsbedingungen).<sup>200</sup> Anschliessend sind die neuen Kernindikatoren mit ihren jeweiligen Ausprägungen zu programmieren. Auch ist die Konzeption der elektronischen wie auch der schriftlichen Berichterstattung vorzudenken, was noch eine weitere Verfeinerung des zugrunde gelegten theoretisch-konzeptionellen Gerüsts erfordert. Die Form und Inhalte der Berichterstattung sind mit dem BFS-Diffusionskonzept sowie der Mehrjahresplanung des BFS abzugleichen.

### **8.2.4 Abgrenzung zu bestehenden Armutsberichterstattungen**

Zu einem Teil der Indikatoren im Kernindikatorenset nimmt das BFS bereits heute standardmässig Auswertungen der SILC-Daten vor.<sup>201</sup> Diese betreffen vor allem die Bereiche Finanzen<sup>202</sup> und

---

<sup>199</sup> Noch früher, nämlich spätestens Ende des dritten Jahres eines laufenden Monitoring-Zyklus, wären Anpassungen des Kernindikatorensets vorzuspüren, da in diesem Fall Indikatoren neu definiert und programmiert werden müssen. Allerdings ist zu beachten, dass Änderungen im Indikatorenset zu Brüchen in den Zeitreihen des Monitorings führen. Daher ist der Nutzen der Revision gegenüber eines allfälligen Verlusts der Vergleichbarkeit über die Zeit abzuwägen. Ein entsprechender Beschluss wäre von der Steuergruppe zu fällen.

<sup>200</sup> Je nach Ausgang dieser Diskussionen wäre es möglich, dass einzelne Indikatoren nicht mehr jedes Jahr erneuert werden könnten, bzw. wäre seitens des BFS gezielt darauf hinzuwirken, dass Variablen, die für die Kernindikatoren benötigt werden, in der Schweiz weiterhin jährlich erhoben werden.

<sup>201</sup> Diese Auswertungen geschehen sowohl für Eurostat als auch – teilweise mit leichten Abweichungen (z.B. bei relativer Armutsquote) – im Rahmen von Standarddiffusionen für die Schweiz. Für die Schweiz werden zusätzliche Indikatoren wie die absolute Armutsquote berechnet.

<sup>202</sup> Vgl. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/erhebungen/silc.html>. Dabei fehlen allerdings SILC-basierte Indikatoren zur Zusammensetzung der Haushaltseinkommen, zur Abhängigkeit von Sozialleistungen und zur Armutsquote vor und nach Transfer. Auch ein Indikator zur Langzeitarmut liegt noch nicht vor. Die Armutsgefährdungsquote vor und nach Transfer wird zwar von Eurostat auch für die Schweiz berechnet. Allerdings wird die Armutsgefährdungsquote dabei anders definiert als in den Auswertungen des BFS für die Schweiz.

Wohnen<sup>203</sup>. Ebenfalls standardmässig ausgewertet und als Grundlage für weitere Differenzierungen verwendet werden der Bildungsabschluss sowie diverse Angaben zur Erwerbsintegration. Mit Ausnahme der Indikatoren zur materiellen Armut liefern diese Auswertungen der SILC jedoch nur ansatzweise die im Rahmen des Armutsmonitorings interessierenden Informationen (vgl. Zusammenstellung in Anhang A-5). Kaum aufbereitete Informationen resp. nur punktuelle Publikationen existieren zudem zu den im Kernindikatorenset ebenfalls relevanten Bereichen Gesundheit<sup>204</sup> und soziale Kontakte sowie im Bereich der politischen und kulturellen Integration<sup>205</sup>. Baustein 1 im Rahmen des Armutsmonitorings baut auf den vorhandenen SILC-Grundlagen auf und bezieht insbesondere die bestehenden Indikatoren zur materiellen Armut direkt mit ein. Deutlich über die SILC-Standarddiffusionen hinausgehend ermöglicht er aber auch Einsichten zu Unterversorgung und fehlenden Chancen in bisher vom BFS anhand von SILC wenig bearbeiteten Bereichen. Ebenso bietet er vierjährlich vertiefte Analysen zur Armutsbevölkerung.

Mit dem vierjährlich erscheinenden vertiefenden Teilbericht mit seiner indikatorenbasierten Darstellung der Armutssituation in der Schweiz orientiert sich die Berichterstattung zu den Kernindikatoren an einem ähnlichen Konzept wie der einmal pro Legislatur erscheinende Statistische Sozialbericht Schweiz des BFS. Dieser bietet zwar mit der Armutsquote ebenfalls SILC-basierte Angaben zur materiellen Armut, macht Angaben zum subjektiven Wohlbefinden in der Schweizer Bevölkerung und beschreibt darüber hinaus anhand weiterer Datensätze die Kontexte materieller Armut (vgl. Kapitel 3.4.3). Entwicklungen zur Armut in der Schweiz können damit aber nur punktuell erfasst werden. Eine fokussierte Auseinandersetzung mit der Armutsproblematik in ihren vielfältigen Dimensionen und insbesondere systematische und umfassende Angaben zur Lage der Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze lässt der Statistische Sozialbericht im Gegensatz zu den Grundlagen, die das Armutsmonitoring bereitstellen wird, nicht zu.

## 8.3 Baustein 2: Themenschwerpunkte mit Massnahmen

### 8.3.1 Zweck und Grundkonzeption

Im Rahmen von Baustein 2 werden pro Monitoring-Zyklus umfassende Aussagen zu einem Schwerpunktthema gemacht. Neben vertieften Erkenntnissen zur Armutssituation in einem pro Zyklus festgelegten Bereich wird auch Wissen zu Massnahmen bereitgestellt. Pro Monitoring-Zyklus widmet sich Baustein 2 einem Vertiefungsthema (z.B. eine ausgewählte Lebensphase, eine Risikolage etc.) und beleuchtet sowohl die Armutssituation (Baustein 2a) als auch ergriffene Massnahmen (Baustein 2b). Dies ermöglicht vertiefte Analysen über einen ausgewählten Bereich und schafft so einen Mehrwert gegenüber existierenden Berichterstattungen.

Mit dieser Fokussierung auf die Armutssituation und Massnahmen der Armutsbekämpfung und -prävention in einem ausgewählten Bereich ermöglicht Baustein 2 eine inhaltliche Erweiterung und

<sup>203</sup> Indikatoren zu Wohnbelegung, Wohnqualität und Wohnumfeld werden als Aspekte der materiellen Deprivation standardmässig ausgewertet und publiziert. Zu Wohnkosten fehlen bisher Auswertungen. Vgl. <https://www.bfs.admin.ch/bfsstatic/dam/assets/2263264/master>.

<sup>204</sup> In der Sektion Gesundheit des BFS werden verschiedene Indikatoren publiziert. Vgl. BFS (2013f) sowie [https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit.html?dyn\\_pageIndex=0](https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit.html?dyn_pageIndex=0) oder <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit.assetdetail.3942736.html>. Zudem hat SOZAN eine Vertiefungsstudie zum Thema Alter und Armut publiziert, die ebenfalls die Gesundheit thematisiert. Vgl. BFS (2014c): Armut im Alter.

<sup>205</sup> Die Aufbereitung von Informationen zur politischen und kulturellen Integration erfolgt bisher vor allem im Rahmen der Integrationsindikatoren. Vgl. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/migration-integration/integrationindikatoren.html>. Es handelt sich dabei z.T. um neue Indikatoren, die das BFS in Zukunft standardmässig auswerten wird.

punktueller Vertiefung der im Rahmen von Baustein 1 regelmässigen bereitgestellten Beschreibungen zur Armut in der Schweiz. Baustein 2a ergänzt das durch die regelmässig ausgewiesenen Kernindikatoren gezeichnete Bild der Armut in der Schweiz durch schwerpunktbezogene vertiefende Auswertungen. Baustein 2b greift zusätzlich für den ausgewählten Bereich Massnahmen auf und erlaubt damit eine Auseinandersetzung mit existierenden Ansätzen zur Überwindung und Vermeidung von Armut.

Die Einsichten aus Baustein 2 sollen gezielt auch dazu genutzt werden, den Austausch zwischen den Akteuren zu fördern und Lernmöglichkeiten zu bieten. Die Ergebnisse zu den thematischen Schwerpunkten sind so aufzubereiten, dass insbesondere mit Blick auf die Massnahmen «Good Practice» identifiziert und Lerneffekte begünstigt werden. Vorgesehen ist, sie zum Gegenstand einer nationalen Armutskonferenz zu machen.

### 8.3.2 Inhaltliche Klärungen und Konkretisierungen

Im Gegensatz zu Baustein 1, dessen inhaltliche Ausgestaltung stark durch das Kernindikatorenset geprägt ist, waren zu Baustein 2 ausgehend von den Vorüberlegungen des BSV deutlich weitergehende konzeptionelle Klärungen nötig.

#### *Vertiefung der Grundkonzeption*

Orientiert an seinem doppelten Zweck werden im Rahmen von Baustein 2 sowohl vertiefte Auswertungen zur Armutssituation in spezifischen Bereichen als auch Bestandsaufnahmen und Analysen zu Massnahmen in Kantonen (ggf. auch Gemeinden) bereitgestellt. Ähnlich wie das Kernindikatorenset hat auch der thematische Schwerpunkt zum Ziel, aus gesamtschweizerischer Perspektive Aussagen zur Verbreitung und zum Ausmass von Armut bzw. von armutsrelevanten Faktoren zu ermöglichen. Massgebliche Grundlage für Aussagen im Rahmen des Schwerpunkts bilden entsprechend einmalig durchgeführte Analysen zur Armutssituation und zur armutsbetroffenen Bevölkerung im betrachteten Bereich.<sup>206</sup> Stärker berücksichtigt als in Baustein 1 wird die kantonale Ebene – und dies nicht nur im Zuge der Erfassung von Massnahmen in den Kantonen. Soweit sinnvoll sollen für den jeweiligen Schwerpunkt auch Hinweise zu den Verhältnissen in den Kantonen resultieren. Zentrale Angaben zur Armutssituation im jeweils vertieften Bereich werden entsprechend nicht nur für die gesamte Schweiz, sondern auch für die einzelnen Kantone ausgewiesen. Wie bei Baustein 1 haben diese Analysen vorwiegend deskriptiven Charakter und berücksichtigen nach Möglichkeit zeitliche Entwicklungen.

Ergänzend zur Beleuchtung der Armutssituation werden im Bereich des Vertiefungsschwerpunkts wichtige Entwicklungen der Armutsbekämpfung und/oder -prävention nachvollzogen, indem Massnahmen erfasst und beschrieben werden. In jedem Zyklus wird im Rahmen des Schwerpunkts eine systematische Erhebung von Massnahmen oder Aktivitäten in den Kantonen durchgeführt, wobei abhängig von der Kompetenzaufteilung im jeweiligen Schwerpunkt auch der Einbezug ausgewählter Städte und Gemeinden denkbar ist. Je nach Relevanz werden neben kantonalen (ggf. kommunalen) Bestrebungen übergeordnet auch bedeutende Rahmenbedingungen oder Massnahmen auf Bundesebene erfasst und ausgeführt.<sup>207</sup> Desgleichen kann der Einbezug

---

<sup>206</sup> Diese können sich sowohl auf im Kernindikatorenset nicht berücksichtigte Aspekte beziehen als auch vertiefende Analysen von im Indikatorenset berücksichtigten Aspekten beinhalten. Zur Erfassung relevanter Rahmenbedingungen lassen sich allenfalls auch ausgewählte Input- oder Output-Informationen einbeziehen. Denkbar ist zudem auch, dass sich ein Schwerpunkt der Vertiefung von armutsrelevanten Zusammenhängen (z.B. Interaktion verursachender Faktoren) widmet.

<sup>207</sup> Die Bedeutung der Aufarbeitung von Massnahmen für die einzelnen föderalen Ebenen ergibt sich aus den gesetzlich verankerten Zuständigkeiten im Bereich des jeweiligen Schwerpunkts.

von Aktivitäten nicht-staatlicher Akteure geprüft werden. Ziel dieser Erhebungen ist die Herstellung eines Überblicks über existierende Massnahmen und – damit verbunden – die Gewinnung von Einsichten zum Stand der Armutsbekämpfung und/oder -prävention im jeweiligen Bereich. Die Aufarbeitung und vergleichende Darstellung von Massnahmen nach Kanton ermöglicht ein Gesamtbild zu Aktivitäten in einer gesamtschweizerischen Perspektive. Auch erlaubt sie die Identifikation unterschiedlicher Ansätze in den Kantonen und bietet damit eine Grundlage für die Diskussion von «Good Practice».

Die gleichzeitige Aufarbeitung und Darstellung von Informationen zur Armutssituation in den Kantonen einerseits und Massnahmen andererseits erlaubt indessen keine direkte Evaluation der Wirkungen dieser Massnahmen.<sup>208</sup> Möglich ist allenfalls eine übergeordnete, umfassende Beurteilung der Wirkungen vor einem längeren Zeithorizont. Dies bedingt jedoch, dass Angaben zur Armutssituation in Bereich des thematischen Schwerpunkts für eine längere Zeitperiode ausgewiesen werden. Die Wirkungsmessung einzelner Massnahmen hat im Rahmen von spezifischen Evaluationen zu geschehen.<sup>209</sup>

#### *Anforderungen und Auswahlkriterien für thematische Schwerpunkte*

Der thematische Schwerpunkt ist für jeden Monitoring-Zyklus neu festzusetzen. Im Rahmen eines thematischen Schwerpunkts kann bspw. eine bestimmte Lebensphase (z.B. Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene) mit Blick auf alle Bereiche näher analysiert oder können einzelne Risikolagen (z.B. Alleinerziehende) oder spezifische armutsbezogene Problemstellungen (z.B. Bildungsübergänge, psychische Gesundheit, Familiennachzug) fokussiert werden. Grundanforderungen an jeden Schwerpunkt bilden ein möglichst breit abgestütztes, gesamtschweizerisches Interesse, grundsätzlicher Informations- und Erkenntnisbedarf seitens der armutspolitisch relevanten Akteure sowie die Existenz von Datengrundlagen und Massnahmen.

Bei der Festlegung der konkreten Themen für die Schwerpunkte können unterschiedliche Kriterien eine Rolle spielen: So kann ein Thema politisch relevant sein, kann in einer Frage ein besonderer Problemdruck vorhanden bzw. absehbar sein und/oder kann angesichts fehlender Grundlagen ein spezifischer Erkenntnisbedarf zur Situation auf nationaler und kantonaler Ebene bestehen. Welchen Themen und welchen Kriterien mit Blick auf ihre Auswahl besondere Bedeutung zugemessen wird, gilt es für jeden Monitoring-Zyklus neu zu bestimmen.<sup>210</sup> Der Entscheid über die thematischen Schwerpunkte hat strategische Bedeutung. Verbunden mit der Bestimmung des Themas ist auch bereits eine Eingrenzung der besonders interessierenden Fragestellungen. Welche Fragen zum Schwerpunkt nach Möglichkeit näher beleuchtet werden sollen und in welche Richtung die Erhebung von Massnahmen gehen soll, ist bereits bei dessen Definition mit zu bedenken.

#### *Daten- und Informationsgrundlagen*

Die im Rahmen der thematischen Schwerpunkte durchgeführten Analysen basieren zur Hauptsache auf Auswertungen bestehender Datensätze sowie auf eigens für das Monitoring durchgeführ-

---

<sup>208</sup> Zu bedenken ist, dass die Bekämpfung der Armut in verschiedenen Bereichen ansetzt und sich Wirkungen insbesondere von Präventionsmassnahmen häufig erst langfristig entfalten. Auch können Veränderungen oft nicht eindeutig auf die ergriffenen Massnahmen zurückgeführt werden.

<sup>209</sup> Inwiefern im Rahmen von Baustein 2b allenfalls punktuell auch spezifische Evaluationen in Auftrag gegeben werden können, ist offen.

<sup>210</sup> Denkbar wäre auch, dass das Schwerpunktthema zum Leitthema für den gesamten Monitoring-Zyklus erklärt wird und allenfalls auch im Rahmen der Bausteine 1 und 3 der entsprechende Aspekt in der Berichterstattung etwas ausführlicher behandelt wird.

ten Erhebungen zu Massnahmen. Je nach Schwerpunktthema sind aber auch qualitative Erhebungen zu bisher wenig beachteten Fragen oder stärker forschungsbasierte Analysen<sup>211</sup> zu einzelnen Aspekten der Armut und Armutserfassung denkbar. Die Auswahl der Grundlagen für die vertiefende thematische Analyse und die Erhebung der Massnahmen sind so vorzunehmen bzw. zu konzipieren, dass der Aufwand für die Bereitstellung, Aufbereitung und Auswertung der interessierenden Angaben für alle Beteiligten möglichst klein gehalten werden kann.

- *Bestehende Datensätze:* Als Hauptquelle für die vertieften Analysen zur Armutssituation in einzelnen Bereichen sowie die Darstellung von diesbezüglichen Entwicklungen sollen bestehende quantitative Datensätze dienen, die gesamtschweizerische Aussagen erlauben, dabei aber nach Möglichkeit auch Auswertungen auf kantonaler Ebene zulassen (z.B. SAKE, für 19 aufgestockte Kantone auch SGB<sup>212</sup>). Entsprechend ist jeweils zu Beginn der Auseinandersetzung mit dem Schwerpunktthema im Detail abzuklären, welche quantitativen Daten zur Beantwortung der interessierenden Fragen beigezogen und ausgewertet werden können. Vorrang haben Datensätze, auf die das BFS direkten Zugriff hat und dieses oder ein/e externe/r Mandatsnehmer/in Auswertungen vornehmen soll.
- *Qualitative Erhebungen oder forschungsbasierte Zugänge:* Abhängig vom Schwerpunktthema kann auch die Bereitstellung qualitativer Informationen oder die Durchführung forschungsbasierter Analysen eine zentrale Rolle spielen. In diesen Fällen stehen als Basis für die vertieften Analysen eigens mit Blick auf den Schwerpunkt durchgeführte qualitative Erhebungen bzw. eine systematische Zusammenstellung und Verarbeitung von bestehendem Forschungswissen als Informationsgrundlagen im Vordergrund. Auch bei stärker auf qualitative oder forschungsbasierte Informationsaufbereitung ausgerichteten Schwerpunkten ist darauf zu achten, dass die bereitgestellten Grundlagen nach Möglichkeit gesamtschweizerische Relevanz haben, gleichzeitig aber auch Unterscheidungen nach Kantonen zulassen.
- *Erhebung von Massnahmen:* Als Basis für die Analysen zu den Massnahmen dienen primär Erhebungen in den Kantonen. Die relevanten Informationen werden mittels einer Umfrage bei den Kantonen (ggf. bei ausgewählten Gemeinden) erhoben. Abhängig vom thematischen Schwerpunkt und der Bedeutung von Massnahmen auf Bundesebene sind daneben auch bei einzelnen Bundesämtern Informationen zu Rahmenbedingungen und Massnahmen zu beschaffen. Inwiefern Massnahmen Aktivitäten nicht-staatlicher Akteure erhoben werden, ist im Einzelfall zu klären. Zu welchen Massnahmen und Aktivitäten im Bereich des Vertiefungsschwerpunkts die Akteure auf den einzelnen föderalen Ebenen um Auskunft gebeten werden und welche konkreten Angaben dazu eingeholt werden, ist im Zuge der Vorbereitung der Erhebung im Detail festzulegen.

Zur konzeptionellen Abstützung der Analysen im Rahmen des thematischen Schwerpunkts sowie zur Interpretation und Einbettung der Ergebnisse sind ergänzend zu diesen Hauptgrundlagen immer auch bestehende Analysen und Studien oder – sofern vorhanden – Evaluationen interessierender Massnahmen einzubeziehen. Dabei können je nach Thema auch Erfahrungen aus dem Ausland berücksichtigt werden.

---

<sup>211</sup> Ein solcher Zugang ist vor allem nötig, wenn ein Schwerpunkt bspw. eine vertiefte Analyse der Interaktion zwischen den wichtigsten armutsverursachenden Faktoren oder die Entwicklung eines mehrdimensionalen Armutsindexes beinhaltet.

<sup>212</sup> Dabei ist zu beachten, dass SAKE und SGB keine Aussagen auf Ebene der Haushalte erlauben.

### *Art und Umfang erfasster Massnahmen*

Angesichts des Anspruchs, Lerneffekte zu ermöglichen, kann es im Rahmen des Monitorings nicht darum gehen, sämtliche Massnahmen und Aktivitäten, die irgendeinen Bezug zur Armutsbekämpfung und/oder -prävention im jeweiligen thematischen Schwerpunkt besitzen, in jedem Kanton umfassend zu erheben und in Form von längeren Auflistungen zu präsentieren. Dagegen spricht auch, dass der Aufwand für die Beteiligten möglichst klein gehalten werden soll. Vielmehr gilt es, jeweils abhängig vom festgelegten Schwerpunkt und den dazu interessierenden Fragestellungen im Detail zu präzisieren, welche Art von Massnahmen erhoben wird und nach welchen Gesichtspunkten diese Massnahmen aufgearbeitet und verglichen werden. Dabei ist ausgehend vom vertieften Thema sowie den dazu formulierten Fragestellungen insbesondere festzulegen, inwiefern ein Fokus auf Massnahmen der Armutsbekämpfung und/oder Armutsprävention<sup>213</sup> gelegt wird und welche konkreten Leistungen oder Angebote, strukturellen Interventionen, Aktivitäten oder programmatischen Grundlagen dazu erhoben werden.<sup>214</sup> Auch muss vorgegeben werden, für welchen Zeitraum diese Massnahmen berücksichtigt werden und inwiefern neben kantonalen Massnahmen auch solche auf Ebene Bund, ausgewählter Gemeinden oder weiterer, nicht-staatlicher Akteure erfasst werden sollen. Ebenso sind Überlegungen dazu anzustellen, welche ergänzenden Informationen zu den erhobenen Massnahmen eingeholt werden müssen, um eine Diskussion zu «Good Practice» zu ermöglichen.

### *Exemplarische Veranschaulichung*

Die Analysen im Bereich des thematischen Schwerpunkts haben sich auf ausgewählte, für besonders relevant befundene Aspekte, Informationen und Kennzahlen zu beschränken. So weit möglich, werden dabei auch Aussagen zur Situation auf kantonaler Ebene angestrebt. Mögliche Schwerpunkte im Rahmen von Baustein 2 lassen sich wie folgt exemplarisch veranschaulichen:

- *Beispiel 1: Wohnen und Armut:* In einem Schwerpunkt könnte der Zusammenhang zwischen Armut und Wohnen vertieft betrachtet werden. Dabei kann ein Mangel an monetären Ressourcen zu prekären Wohnverhältnissen und geringer Wohnqualität führen, während diese wiederum die Zufriedenheit und das Wohlbefinden beeinflussen. Beengende Wohnverhältnisse und Wohnqualität können zudem die Entwicklung von Kindern behindern und damit zur Verstärkung von Armut beitragen. Zur Erfassung der Wohnverhältnisse liegen mit der neuen Gebäude- und Wohnungsstatistik (GWS) differenzierte Angaben vor, die auf Ebene der Kantone sowie nach Einkommen und Haushaltsstruktur ausgewertet werden können.<sup>215</sup> Angaben zur Wohnqualität wurden in der Schweizerischen Gesundheitsbefragung 2007 erhoben, die allerdings nur für gewisse Kantone Aussagen zulässt.<sup>216</sup> Auch diese Kennzahlen lassen sich jeweils nach Einkommen differenziert auswerten, so dass Aussagen zur Situation der armutsbetroffenen Bevölkerung zumindest annäherungsweise möglich sind. Parallel dazu könnten Massnahmen im Bereich sozialer Sicherung des Wohnens erhoben werden.

---

<sup>213</sup> Unter Massnahmen der Armutsbekämpfung werden Massnahmen zur Bekämpfung und Überwindung von Armut verstanden, die sich an Bevölkerungsgruppen richten, die sich bereits in finanziellen Notlagen befinden. Massnahmen der Armutsprävention demgegenüber beinhalten präventive Schritt zur Vermeidung von Abwärtsspiralen und adressieren breitere Bevölkerungskreise.

<sup>214</sup> Zu den im Einzelnen erhobenen Massnahmen kann dabei allenfalls ergänzend auch erfragt werden, wie sie gesetzlich verankert sind (Verfassung, allg. Gesetz, Spezialgesetz, Weisung, etc.) und ob es sich um dauerhafte Massnahmen (gesetzlich festgeschriebene Daueraufgabe) oder befristete Interventionen handelt.

<sup>215</sup> Vgl. Departement Gesundheit und Soziales des Kantons Aargau (2012): S. 180.

<sup>216</sup> Vgl. <http://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/erhebungen/sgb.html>.

- *Beispiel 2: Armut und Armutsgefährdung im mittleren Erwachsenenalter:* Ein Schwerpunkt könnte darin bestehen, sich mit den für diese Lebensphase relevanten Risikofaktoren und möglichen Präventionsmassnahmen zu befassen. Dabei liessen sich anhand der SAKE Angaben zu Arbeitsmarkt- und Weiterbildungsbeteiligung, materiellen Ressourcen sowie freiwilligem Engagement gewinnen. Mit der SGB könnte ergänzend der Gesundheitszustand sowie Zusammenhänge zwischen sozialer und gesundheitlicher Lage aufgezeigt werden, und die SGB oder die Strukturhebung gäben Hinweise zur Wohnsituation.<sup>217</sup> Indem die SGB und die SAKE Angaben zum Einkommen enthalten, liessen sich damit auch annäherungsweise Hinweise zur spezifischen Lage von Angehörigen der Altersgruppe mit Einkommen im Armutsbereich gewinnen. Parallel zur Darstellung der Armutssituation könnten Massnahmen im Bereich der Arbeitsmarktintegration, der Weiterbildungsbeteiligung und/oder der Gesundheitsförderung und -prävention, die spezifisch auf diese Altersgruppe ausgerichtet sind und dabei auch präventiven Charakter haben können, erhoben werden.
- *Beispiel 3: Mehrdimensionale Armutsdefinition:* Der SILC-Datensatz liesse, bezogen auf die befragten Personen und Haushalte, grundsätzlich eine kumulierte Erfassung von Armut in verschiedenen Lebensbereichen zu. Dazu fehlen bis heute die nötigen konzeptionellen Grundlagen. Entsprechend wäre im Rahmen eines Schwerpunkts die Durchführung von Grundlagenarbeiten zur Entwicklung einer mehrdimensionalen Armutsdefinition mit darauf ausgerichtetem Armutsindex denkbar. Dies würde es erlauben, künftig neben der einkommensbasiert abgegrenzten Armutsbevölkerung auch Aussagen zu Bevölkerungsgruppen mit Unterversorgungskonstellationen in mehreren Bereichen zu machen. Einzubeziehen wäre letztlich auch die politische Ebene, da die Frage, wer mit welchen Unterversorgungskonstellationen in welchen Bereichen als arm gelten kann, hohen politischen Gehalt aufweist. Inwiefern im Rahmen eines solchen stark auf konzeptionellen Erkenntnisgewinn angelegten Schwerpunkts die parallele Erhebung von Massnahmen Sinn macht, wäre im Einzelfall zu prüfen.

Die Ergebnisse der Analysen zur Armutssituation und zu erhobenen Massnahmen bzw. der vertieften Grundlagenarbeiten sind jeweils mittels Literatur sowie anderweitiger Informationen, die eine Vertiefung und Kontextualisierung der Erkenntnisse erlauben, zu interpretieren und zu verorten. Basis für die Erarbeitung eines Schwerpunkts bildet ein jeweils vorgängig zu erstellendes Konzept, das über die interessierenden Dimensionen im Bereich des Schwerpunkts, Daten- und Informationsgrundlagen und Indikatoren zu deren Erfassung, zu erhebende Massnahmen sowie vorgesehene Auswertungen detailliert Aufschluss gibt.

### 8.3.3 Teilprozess und Produkte

Die Arbeiten im Rahmen von Baustein 2 stehen in engem Bezug zur nationalen Armutskonferenz, zumal die Konferenz den thematischen Schwerpunkt zu ihrem Gegenstand macht und der Auseinandersetzung mit den erhobenen Massnahmen an der Konferenz grosse Bedeutung zukommt. Die Terminierung der einzelnen Arbeiten ist deshalb direkt auf die Armutskonferenz sowie insbesondere deren Konzeption und inhaltliche Vorbereitung auszurichten. Auch die zu Baustein 2 bereitgestellten Produkte haben mit Blick auf die Diskussion anlässlich der Konferenz zweckdienliche Grundlagen zu bilden.

---

<sup>217</sup> Hinweise dazu, welche Kennzahlen und welche weiteren Datensätze beigezogen werden könnten, gibt Tabelle 35 in Kapitel 7.4 Variante «Lebensphasen».

### *Einzelphasen und Verantwortlichkeiten*

Der Teilprozess des Armutsmonitorings, der sich auf den Baustein 2 bezieht, lässt sich grob in drei Phasen unterteilen: die Festlegung und Eingrenzung des Schwerpunktthemas, die Vorbereitung der Analysen im Rahmen der Bausteine 2a und 2b sowie deren Ausführung und Kommentierung. Die Arbeiten zu den beiden Bausteinen können zeitlich weitgehend parallel gehalten werden.

- *Festlegung und Eingrenzung Schwerpunktthemen:* Die Festlegung des Schwerpunktthemas erfolgt jeweils am Ende des vorgängigen Monitoring-Zyklus – nach der Durchführung und Auswertung der Armutskonferenz. Für die Sammlung, Dokumentation und Vorbereitung der Auswahl möglicher Schwerpunktthemen ist die Projektleitung zuständig. Vorschläge für Themen sind mit der Begleitgruppe zu spiegeln und von der Steuergruppe zu verabschieden. Auf anstehende Themen hinweisen können insbesondere die Diskussionen anlässlich der Armutskonferenz. Die ausgewählten Schwerpunkte sind einzugrenzen, indem geklärt wird, welche Aspekte und Fragestellungen näher beleuchtet werden sollen.<sup>218</sup> Dabei können sowohl politische als auch theoretische Überlegungen leitend sein. Auch müssen erste Überlegungen zu möglichen Daten- und Informationsgrundlagen angestellt und die zu erhebenden Massnahmen definiert werden. Schliesslich ist auch aufzuzeigen, welche Fragen im Rahmen der Armutskonferenz aufgenommen werden könnten.
- *Vorbereitung der Analysen zu Baustein 2a und 2b:* Die zweite Phase besteht in der Präzisierung von Inhalt und Umfang der Analyse. Erhebungs-, Auswertungs- und Berichtskonzepte zu beiden Bausteinen dürften angesichts der zu erwartenden Unterschiedlichkeit der thematischen Schwerpunkte in jedem Zyklus neu zu erstellen resp. die entsprechenden Instrumente stark anzupassen sein. Die konzeptionellen Grundlagen haben sich dabei eng an den Vorgaben, die im Zuge der Festlegung und Eingrenzung des Schwerpunktthemas erlassen wurden (Fragestellungen, Definition Massnahmen, etc.), zu orientieren. Die Erarbeitung von Baustein 2a liegt bei einem/r externen Mandatsnehmer/in oder, sofern auf quantitative Daten abgestützt wird, ggf. beim BFS. Entsprechend übernimmt die jeweilige Institution auch die Detailkonzeption der Analysen im Rahmen von Baustein 2a – im Falle eines/r externen Mandatnehmers/in eng begleitet durch das für Baustein 2 zuständige Mitglied der Projektleitung. Baustein 2b wird idealerweise in jedem Zyklus von der gleichen Institution erarbeitet. Dazu können eine Ausschreibung und die Vergabe eines wiederkehrenden Mandats vorgenommen werden. Inwiefern die SODK als Vertretung der Kantone in die Begleitung des Mandats und/oder in die Durchführung der Erhebung und Auswertung der kantonalen Massnahmen involviert wird, bleibt zu klären.
- *Durchführung und Kommentierung der Analysen zu Baustein 2a und 2b:* In einer dritten Phase werden die Analysen bzw. bei Baustein 2b auch die dazu nötige vorgängige Erhebung in den Kantonen gemäss den erstellten konzeptionellen Grundlagen durchgeführt. Am Ende dieser Phase liegen zwei durch externe Mandatnehmer/innen bzw. bei quantitativer Ausrichtung von Baustein 2a ggf. durch das BFS erstellte Teilberichte mit je den Ergebnissen der Analysen zum jeweiligen Baustein vor.

Die Ergebnisse zum Schwerpunkt werden für die übergeordnete schriftliche Berichterstattung sowie für die Nutzung anlässlich der Armutskonferenz aufbereitet. Die Teilberichte zu den Baustei-

<sup>218</sup> Frühzeitig zu klären ist zudem allenfalls auch, ob es sich um ein Thema handelt, zu dem grundsätzlich wenig Wissen besteht und zu dem ergänzend auch in die Forschung bzw. in eine Grundlagenstudie investiert werden soll.

nen 2a und 2b werden dabei zusammengeführt. Die Armutskonferenz bzw. eine allfällige im Nachgang erstellte Synthese schliessen die Auseinandersetzung mit einem thematischen Schwerpunkt ab. Nach der Armutskonferenz wird die Suche nach dem Thema für den nachfolgenden Monitoring-Zyklus eingeleitet, womit auch der Teilprozess im Rahmen von Baustein 2 wieder von vorne beginnt.

#### *Koordination und Abstimmung mit Gesamtprozess*

Die Verantwortung für die Abwicklung und übergeordnete Koordination der Arbeiten im Rahmen von Baustein 2 sowie die Abstimmung mit dem Gesamtprozess übernimmt idealerweise das BSV als spezialisiertes Fachamt auf Bundesebene. Es nimmt in beide Arbeitsgruppen Einsitz. Sollte die Gesamtkoordination des Armutsmonitorings nicht beim BSV, sondern bei einer anderen beauftragten Stelle liegen, ist auch deren Einbezug in die Arbeitsgruppen vorzusehen (vgl. Kapitel 8.1.2). Wichtige Entscheidungen und Grundlagen werden jeweils der Projektleitung vorgelegt, von der Begleitgruppe vordiskutiert und von der Steuergruppe verabschiedet.

#### *Vorbereitungs- und Initialisierungsarbeiten*

Im Hinblick auf die erstmalige Umsetzung von Baustein 2 sind insbesondere weitergehende Überlegungen zur Form der Berichterstattung (Konzeption Teilberichte, Informationen elektronische Plattform) nötig. Ausführliche konzeptionelle Vorarbeiten werden mit Blick auf die jeweiligen Schwerpunktthemen auch bei jeder Durchführung zu leisten sein.

### **8.3.4 Abgrenzung zu bestehenden Armutsberichterstattungen**

Koordinationsbedarf mit vorhandenen Monitoring-Ansätzen besteht mit Blick auf die Aktivitäten von Caritas und dabei insbesondere auf die jährlich erscheinenden Publikationen Sozialalmanach und «Beobachtungen zur Armutspolitik». Der Sozialalmanach beschreibt – ähnlich wie Baustein 2a – die Armutssituation sowie Massnahmen zur Armutsbekämpfung und -prävention in einem Schwerpunktthema. Dies erfolgt jedoch auf qualitative Art und Weise, indem Experten/innen einzelne Unterasspekte erörtern. Die Schwerpunktthemen sind dabei unterschiedlich breit resp. werden unterschiedlich umfassend abgedeckt (vgl. Kapitel 3.3.2). Die Beobachtungen zur Armutspolitik legen den Fokus ähnlich wie Baustein 2b auf das Engagement von Bund und Kantonen in ausgewählten Bereichen, arbeiten dabei jedoch ganz gezielt einzelne Massnahmen im Kantonsvergleich auf (z.B. Existenz und Inhalte kantonale Strategie Frühförderung). Das Armutsmonitoring verfolgt einen weitergehenden Ansatz, der sowohl breiter und vertiefter angelegt ist als auch dem systematischen Aufzeigen von Entwicklungen mehr Gewicht gibt. Es unterscheidet sich von den Aktivitäten der Caritas nicht zuletzt dadurch, dass die Beschreibung der Armutssituation in Baustein 2a vor allem auch auf der Basis quantitativer Daten erfolgt, die bei Bedarf auch ein Nachverfolgen von Entwicklungen über mehrere Jahre zulassen, und dass in Baustein 2b nicht nur einzelne Massnahmen oder Strategien erhoben werden. Zu berücksichtigen ist zudem, dass Caritas die Beobachtungen nur so lange weiterführen wird, als dass aus Sicht der Organisation ein Bedarf besteht.

Bei der Auswahl der konkreten Vertiefungsthemen ist zudem jeweils darauf zu achten, welche Themenschwerpunkte andere Armutsmonitorings wie jenes von Caritas sowie Monitorings in thematisch überlappenden Bereichen (z.B. Bildungs- oder Suchtmonitoring) bearbeiten oder planen.<sup>219</sup> Auch ist eine Abstimmung mit dem statistischen Mehrjahresprogramm des Bundes erforderlich, insbesondere wenn das BFS für die vertiefte Analyse im Rahmen von Baustein 2a

---

<sup>219</sup> Selbiges gilt auch für grössere Forschungsprojekte im Bereich Armut.

verantwortlich zeichnet. Zur Vermeidung von Doppelspurigkeiten sind Überschneidungen wenn möglich zu vermeiden oder dann in sich ergänzender Weise optimal zu nutzen. Ebenfalls zu klären ist, inwiefern einzelne Daten zum Schwerpunkt allenfalls bereits in einem anderen Zusammenhang in Form von Indikatoren aufbereitet und/oder publiziert werden. Diese könnten für den Schwerpunkt im Rahmen des Armutsmonitorings ggf. direkt nutzbar gemacht werden.

## **8.4 Baustein 3: Analyse Armuts- und Sozialberichterstattung**

### **8.4.1 Zweck und Grundkonzeption**

Über Baustein 3 werden systematisch Erkenntnisse zur Armut in den Kantonen zusammengestellt. Abgestützt wird, da sich die SILC für Auswertungen auf kantonaler Ebene nicht eignet, auf bestehende Berichterstattungen in Kantonen und Gemeinden. Mittels einer einmal pro Monitoring-Zyklus erfolgenden Analyse der aktuellen kantonalen und kommunalen Armuts- und Sozialberichte wird – soweit auf Basis der existierenden Berichterstattungen möglich – die Entwicklung auf kantonaler und ggf. kommunaler Ebene nachgezeichnet. Bestehende und aktuelle Armuts- oder Sozialberichte von Kantonen (und ggf. Gemeinden) sollen hinsichtlich neuer Erkenntnisse ausgewertet und dargestellt und mit den Ergebnissen auf nationaler Ebene verglichen werden. Neben dem Situationsvergleich zur Armut wird auch auf inhaltliche und methodische Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Berichterstattungen hinzuweisen sein. Gründe und Konsequenzen von Unterschieden (z.B. methodischer Art) werden erläutert.

Der Zweck von Baustein 3 besteht darin, anhand der bestehenden Berichte eine Übersicht über die wichtigsten Entwicklungen in den Kantonen zu erhalten und damit Vergleiche mit den mittels SILC generierten Ergebnissen auf Bundesebene zu ermöglichen. Dabei sollen auch die Konzeption der Berichte und der darin präsentierten Indikatoren Beachtung erhalten. Durch ein Aufgreifen konzeptioneller und methodischer Aspekte der kantonalen und kommunalen Armutsberichterstattung dürfte als wichtiger Nebeneffekt das Wissen um mögliche bzw. aussagekräftige Indikatoren zur Armutsbeobachtung zunehmen. Ebenso wird mit der vergleichenden Darstellung ein Anreiz für eine Erweiterung und/oder Angleichung der in den einzelnen Kantonen ausgewiesenen Indikatoren gesetzt. Damit kann Baustein 3 längerfristig einen Beitrag leisten zum Ausbau sowie zur Harmonisierung der kantonalen (und ggf. kommunalen) Berichterstattungen.

### **8.4.2 Inhaltliche Klärungen und Konkretisierungen**

Ähnlich wie zu Baustein 2 waren auch zu Baustein 3 weitergehende konzeptionelle Klärungen nötig, wobei ebenfalls unterschiedliche Zwecke zu berücksichtigen waren:

#### *Vertiefung der Grundkonzeption*

Der Hauptbeitrag von Baustein 3 besteht in der vergleichenden Aufarbeitung von Ergebnissen zur Armutssituation und -entwicklung anhand der bestehenden Armuts- und Sozialberichte von Kantonen und Gemeinden. Einmal pro Monitoring-Zyklus werden die aktuellen Berichte im Hinblick auf die darin präsentierten Indikatoren und Kennzahlen zu den im Rahmen des Monitorings betrachteten Bereichen analysiert und ausgewertet. Die Kennzahlen zu den einzelnen Kantonen und Gemeinden werden anschliessend zum einen miteinander und zum andern mit den mittels SILC ermittelten Ergebnissen auf Bundesebene verglichen. Als Gerüst für die Erfassung der Angaben zu den unterschiedlichen föderalen Ebenen dienen die sieben im Kernindikatorenset enthaltenen Bereiche mit ihren jeweiligen Dimensionen (vgl. Kapitel 8.2.2).

Wesentlicher Bestandteil sowohl der Zusammenstellung der kantonal (ggf. kommunal) ausgewiesenen Kennzahlen als auch der nachfolgenden vergleichenden Kommentierung der Armutssituation und -entwicklung bildet die Auseinandersetzung mit methodischen Fragen: Unterschiede in Definition, Datengrundlagen, Erhebung und/oder Referenzjahre der zugrunde liegenden Indikatoren sind detailliert zu erfassen. Auch sind sie bei der Erklärung von abweichenden Entwicklungen einzubeziehen und auszuweisen. Diese Aufarbeitung dient der methodischen Verortung der Angaben zur Armutssituation auf den unterschiedlichen föderalen Ebenen und bildet angesichts der Unterschiedlichkeit der heutigen kantonalen Berichte (vgl. Kapitel 4.3) eine unabdingbare Voraussetzung für den Vergleich.

Ergänzend zu diesem Ergebnisvergleich werden die kantonalen und kommunalen Berichte auch auf weitere konzeptionelle Aspekte hin ausgewertet. Von besonderem Interesse für die Weiterentwicklung der kantonalen Armutsberichterstattung und die Bereitstellung vergleichbarer Informationen sind dabei neben den Indikatoren und ihrer Operationalisierung insbesondere die politischen Bezugssysteme, das Armutsverständnis und die abgedeckten Themen, die verwendeten Datengrundlagen sowie die Referenzzeiträume. Anders als der Ergebnisvergleich zur Armutssituation richtet sich dieser konzeptionelle Vergleich der Berichterstattungen primär an die dafür zuständigen Fachleute bei Bund, Kantonen und Gemeinden. Welche Informationen im Detail erhoben werden, wird gemeinsam mit ihnen zu entwickeln sein.

#### *Berücksichtigte Berichte und heutige Möglichkeiten des Vergleichs*

Massgeblich für die vergleichende Auswertung im Rahmen von Baustein 3 sind Berichterstattungen auf kantonaler und kommunaler Ebene. Berücksichtigt werden jeweils seit der letzten Monitoringperiode neu erschienene Armutsberichte sowie Sozialberichte, die einen Armutsschwerpunkt oder einen spezifischen, über Sozialleistungen hinausgehenden Fokus auf Armut aufweisen.<sup>220</sup>

Bisher legen nur wenige Kantone regelmässig Berichte vor. Zudem bedienen sich diese Berichte sehr unterschiedlicher thematischer Konzeptionen, Indikatoren und Datengrundlagen (vgl. Kapitel 4.1 und 4.2). Der Vergleich zur Armutssituation auf den unterschiedlichen föderalen Ebenen wird deshalb – zumindest in einer ersten Phase – auf einem sehr lückenhaften Bild basieren müssen. Zu tragen kommt dabei auch, dass die Berichte vielfach einen starken Fokus auf materielle Armut legen und weitere Lebensbereiche höchstens bezogen auf die gesamte Bevölkerung in den Blick nehmen. Aussagen zur Situation der Armutsbevölkerung in weiteren Lebensbereichen sind auf Grundlage der existierenden Armuts- und Sozialberichterstattungen kaum möglich. Die unterschiedliche Abdeckung der Themenbereiche wie auch die variierenden Indikatoren und Datengrundlagen werden nachstehend am Beispiel Wohnen aufgezeigt:

---

<sup>220</sup> Inwiefern Sozialberichte, die sich vorwiegend auf die Darstellung von Sozialtransfers beschränken, oder anderweitige Berichte zur Sozialhilfe oder kantonalen Bedarfsleistungen einbezogen werden sollen, ist offen. Vgl. auch Kapitel 4.1.

Kanton	Bericht	Themen	Datengrundlagen
Bern	Sozialberichte 2008-2012	Thema nicht behandelt	
Basel-Stadt	Armutsbericht 2010	– Wohnen und Quartier – Wohnzufriedenheit	Literatur, Interviews Armutsbetroffene, Angabe kant. Statistikamt
Waadt	Rapport Social 2011	Thema nicht behandelt	
Luzern	Sozialbericht 2013	– Wohnungsbelegung/Überbelegung – Ausgabenanteil Wohnkosten bei einkommensstarken und -schwachen HH – Wohnqualität: div. Indikatoren – Nutzung von Angeboten für Obdachlose – Wohneigentum	BFS Strukturhebung, SHS, Schweiz. Gesundheitsbefragung, kantonale Einwohnerbefragung, Benutzerstatistik Jobdach, weitere Statistiken, Literatur
Aargau	Sozialbericht 2012	– Wohnangebot / Leerwohnungsziffer – Wohneigentum – Mietpreise (Niveau, Entwicklung) – Wohnverhältnisse – Wohnqualität	kantonale Statistik, BFS Leerwohnungszählung, BFS Gebäude- und Wohnungsstatistik, Wüest & Partner, Schweiz. Gesundheitsbefragung, Schweiz. Gesundheitsstatistik
Solothurn	Sozialbericht 2013	– Wohnungsbestand / Leerwohnungsziffer – Wohneigentum – Höhe der Mieten – Wohndichte – Belastungen/Störungen im Wohnbereich	kantonale Statistiken, Volkszählung, Schweiz. Gesundheitsbefragung

Tabelle 40: Bereich Wohnen in den existierenden kantonalen Armuts- und Sozialberichten. Lediglich zwei der aufgeführten Indikatoren (Wohnverhältnisse, Wohnqualität im Kanton AG) sind nach Einkommen differenziert.

In einer ersten Phase wird deshalb ein streng kennzahlenbasierter Vergleich im Rahmen von Baustein 3 nur sehr bedingt ergiebig sein. Die vergleichende Aufarbeitung der Berichte ist deshalb zumindest vorläufig stärker beschreibend anzulegen, indem die Armutssituation in den Kantonen aufgrund der Informationen in den Berichten qualitativ nachgezeichnet wird und die Ergebnisse auf Bundesebene – so weit möglich – vor diesem Hintergrund gedeutet werden. Ein systematischer Kennzahlenvergleich dürfte auf Basis der heute bestehenden kantonalen Armuts- und Sozialberichterstattungen lediglich in wenigen Fällen möglich sein. Um Lerngrundlagen zu bieten und damit in Zukunft allenfalls eine stärker harmonisierte bzw. angenäherte Berichterstattung der Kantone zu ermöglichen,<sup>221</sup> ist auch diese qualitativer ausgerichtete Beschreibung durch Hinweise auf methodische und konzeptionelle Aspekte der Berichterstattungen zu ergänzen.

#### 8.4.3 Teilprozess und Produkte

Der Teilprozess muss so ausgerichtet sein, dass der Teilbericht mit dem Vergleich der Resultate für die übergeordnete schriftliche Berichterstattung sowie die Armutskonferenz vorliegt und nutzbar gemacht werden kann. Die konzeptionelle Analyse wird als separate Grundlage erstellt und bildet Gegenstand eines Fachtreffens mit zuständigen Fachleuten bei Bund, Kantonen und Gemeinden sowie ggf. weiteren Experten/innen der Armutsberichterstattung.

##### *Einzelphasen und Verantwortlichkeiten*

Auch der Teilprozess des Armutsmonitorings, der sich auf den Baustein 3 bezieht, lässt sich grob in drei Phasen unterteilen: Die Arbeiten beginnen mit der Vorbereitung der Analyse, gefolgt von der Durchführung des Ergebnisvergleichs inkl. der methodischen Verortung sowie der konzeptionellen Analyse. Erst nachgelagert an die übergeordnete Berichterstattung und Diskussion folgt in

<sup>221</sup> Einer vollständigen Harmonisierung sind dadurch Grenzen gesetzt, dass die kantonalen Berichte primär den Anliegen der Kantone entsprechen, welche sich unterscheiden können, und dass sie über die Zeit vergleichbar sein sollen.

einer dritten Phase das Fachtreffen, das im letzten Zyklus-Jahr angesetzt wird und der vertieften Diskussion konzeptioneller und methodischer Aspekte dient. Die Aufarbeitung und Auswertung der kantonalen und kommunalen Berichte erfolgt idealerweise in jedem Zyklus durch die gleiche Stelle, wobei ggf. ein/e Mandatsnehmer/in eingesetzt werden kann.<sup>222</sup>

- *Vorbereitung der Analyse:* Bevor die kantonalen Berichte analysiert und verglichen werden können, muss das Analysekonzept präzisiert werden. Dabei sind insbesondere die Erfahrungen mit den Analysen im vorherigen Zyklus zu berücksichtigen. Bezüglich des Ergebnisvergleichs ist zu klären, wie viele Berichte analysiert und welche Bereiche von Armut abgedeckt werden können. Dazu ist eine erste Sichtung der vorhandenen kantonalen (und ggf. kommunalen) Berichte nötig. Bereits in dieser Phase erfolgt daher auch die Bestandsaufnahme über die vorhandenen und zu analysierenden Berichte. Für die konzeptionelle Analyse ist zu klären, welche konzeptionellen und methodischen Aspekte berücksichtigt werden sollen (z.B. politisches Bezugssystem, Armutsverständnis, abgedeckte Themen, verwendete Datengrundlagen, Definitionen und Operationalisierungen der Indikatoren, Referenzzeiträume) und ob gewisse Aspekte oder Fragen vertieft analysiert werden sollen. Abgewickelt werden diese Vorbereitungsarbeiten durch den/die Mandatsnehmer/in, welche/r mit dem für den Baustein zuständige Mitglied der Projektleitung in engem Austausch steht.
- *Durchführung und Kommentierung von Ergebnisvergleich und konzeptioneller Analyse:* In der zweiten Phase werden die Resultate der kantonalen (und ggf. kommunalen) Armuts- und Sozialberichte analysiert. Dabei wird die Situation und Entwicklung der Armut in den gemäss Kernindikatorenset relevanten Bereichen pro Kanton beschrieben. Die Situation in den Kantonen wird anschliessend verglichen und mit jener auf nationaler Ebene gegenübergestellt – soweit dies angesichts der unterschiedlichen Themen und Datengrundlagen möglich ist. Dabei ist die Vergleichbarkeit kritisch zu diskutieren und auf methodische Unterschiede hinzuweisen. Gleichzeitig zur Analyse der Armutssituation und -entwicklung im Rahmen des Ergebnisvergleichs werden die Berichte auf die konzeptionellen Aspekte hin analysiert. Als Produkt zum Ergebnisvergleich liegt der Teilbericht von Baustein 3 vor, der auch der methodischen Verortung der Ergebnisse ausreichend Platz gibt. Die Erkenntnisse zur konzeptionellen Analyse werden in einem Grundlagendokument für die Diskussion am Fachtreffen zusammengeführt. Sämtliche Arbeiten werden durch eine Mandatsträgerin unter Begleitung des zuständigen Mitglieds der Projektleitung ausgeführt.

Der Teilbericht mit dem Ergebnisvergleich und der methodischen Verortung wird anschliessend für die übergeordnete schriftliche Berichterstattung sowie für die Nutzung anlässlich der Armutskonferenz aufbereitet. Parallel dazu wird das jeweils im letzten Zyklus-Jahr abgehaltene Fachtreffen in die Wege geleitet:

- *Vorbereitung und Durchführung des Fachtreffens:* Das Fachtreffen wird von der Arbeitsgruppe des Bausteins 3 vorbereitet. Es dient hauptsächlich dem Austausch zu konzeptionellen und methodischen Fragen bei der Erstellung von kantonalen Armuts- und Sozialberichten und hat entsprechend Workshop-Charakter, allenfalls ergänzt durch ein Referat einer Fachperson. Kantons- und Gemeindevertreter/innen sowie ggf. auch weitere interessierte Fachleute anderweitiger mit Armutsberichterstattung befasster Institutionen können sich dabei auch über spezifischere methodische Fragen und Herausforderungen sowie über ihre Erfahrungen im Zusammenhang mit der Armutsberichterstattung austauschen. Die Ergebnisse des Treffens können in einem kurzen Synthesepapier festgehalten werden. Zudem ergeben sich aus der

---

<sup>222</sup> Inwiefern die Analyse durch eine Bundesstelle oder die SODK durchgeführt werden kann, ist zu klären.

Diskussion möglicherweise Hinweise für die konzeptionelle Analyse zu Baustein 3 im nachfolgenden Monitoring-Zyklus.

Mit diesem abschliessenden Fachtreffen leistet Baustein 3 längerfristig einen wichtigen Beitrag zum Ausbau und zur Harmonisierung der kantonalen Berichterstattungen und befindet sich damit in einer Linie mit den bereits heute bei der SODK diesbezüglich unternommenen Aktivitäten.

#### *Koordination und Abstimmung mit Gesamtprozess*

Die Verantwortung für sämtliche Arbeiten zu Baustein 3 liegt – abhängig vom Engagement der Kantone – idealerweise beim BSV als spezialisiertem Fachamt auf Bundesebene oder bei der SODK stellvertretend für die Kantone.<sup>223</sup> Der Einbezug des BSV bzw. der mit der Gesamtkoordination beauftragten Stelle (vgl. Kapitel 8.1.2) in die Arbeitsgruppe stellt die Abstimmung mit den Arbeiten in den weiteren Bausteinen und dem Gesamtprozess sicher. Wichtige Entscheidungen und Grundlagen werden jeweils der Projektleitung vorgelegt, von der Begleitgruppe vordiskutiert und von der Steuergruppe verabschiedet.

#### *Vorbereitungs- und Initialisierungsarbeiten*

Die Vorbereitungs- und Initialisierungsarbeiten für Baustein 3 umfassen insbesondere ein verfeinertes Konzept zum Vorgehen bei der Analyse der kantonalen Berichte. Ebenso sind die schriftliche Berichterstattung und die Darstellung der relevanten Informationen auf der elektronischen Plattform vorzudenken. Auch ist eine Grobkonzeption des Fachtreffens zu erstellen.

### **8.4.4 Abgrenzung zu bestehenden Armutsberichterstattungen**

Im Rahmen ihrer Bestrebungen zur Förderung und Harmonisierung der kantonalen Armuts- und Sozialberichterstattungen führt die SODK bei den kantonalen Sozialamtsleiter/innen alle zwei Jahre eine Umfrage betreffend die bestehenden oder geplanten kantonalen Armuts- und Sozialberichterstattungen durch. Die darin erfassten Angaben beschränken sich jedoch vorwiegend auf die Bezeichnung des Dokuments, wichtigste Inhalte und Datengrundlagen sowie das Erscheinungsdatum. Baustein 3 geht deutlich weiter, indem die Berichte inhaltlich und konzeptionell ausgewertet, die entsprechenden Informationen systematisch zusammengestellt und vergleichend kommentiert werden.<sup>224</sup>

## **8.5 Ressourcenaufwand und Rechtsgrundlagen**

Der für das Armutsmonitoring nötige Ressourcenaufwand lässt sich angesichts der im Zuge der weiteren Vorabklärungen noch vorzunehmenden Konkretisierungen und organisatorischen Festlegungen erst grob schätzen. Noch offen ist auch, inwiefern sich die Kantone finanziell und personell am Armutsmonitoring beteiligen.

---

<sup>223</sup> Inwiefern die SODK als Vertretung der Kantone die Federführung übernimmt bzw. in die Begleitung des Mandats und/oder in die Durchführung der Analyse involviert wird, bleibt zu klären.

<sup>224</sup> Generell zu beachten ist, dass die Analyse der kantonalen Armutsberichterstattung im Rahmen von Baustein 3 auf bestehenden Berichten basiert, die bereits publiziert sind, und damit keine neuen Resultate zur Armutssituation mit sich bringt. Der wesentliche Beitrag von Baustein 3 besteht vielmehr darin, dass die Informationen und Ergebnisse der vorhandenen Berichte synthetisiert und vergleichend dargestellt werden.

Für die reguläre Durchführung des Monitorings kann aus heutiger Sicht pro Zyklus ein durchschnittlicher Personalaufwand im Umfang von 320 Stellenprozenten geschätzt werden (vgl. Tabelle 41).<sup>225</sup> Hinzu kommt Sachaufwand in der Grössenordnung von gut 800'000 CHF.

	Personalaufwand (in %)	Sachaufwand (in CHF)	Bemerkungen
<b>Bausteine</b>			
Baustein 1	130		
Baustein 2	5-10		Festlegung Schwerpunktthema
- Baustein 2a	25	150'000	Mit Vergabe eines externen Mandats
- Baustein 2b	25	150'000	Mit Vergabe eines externen Mandats
Baustein 3	25	120'000	Mit Vergabe eines externen Mandats
<b>Gesamtprozess, übergeordnete Produkte</b>			
Armutskonferenz	25	160'000	
Infoplattform	20	200'000	Mit Vergabe externer Mandate
<b>Gesamtkoordination</b>			
Koordination und Mitarbeit Gremien, Öffentlichkeitsarbeit	60	40'000	
<b>GESAMTAUFWAND</b>	<b>320</b>	<b>820'000</b>	

Tabelle 41: Schätzung des für die reguläre Durchführung des Armutsmonitorings anfallenden Aufwands  
(=pro vierjährigem Monitoring-Zyklus regelmässig wiederkehrender durchschnittlicher Aufwand)

Die Initialisierung des Monitorings erfordert zusätzlich während eines Jahres einmalig mindestens 160 Stellenprozente sowie Sachkosten im Umfang von mindestens 110'000 CHF. Dieser einmalig anfallende Aufwand lässt sich aber erst teilweise abschätzen.

Relevante Rechtsgrundlage zur Legitimation des Armutsmonitorings bildet gemäss heutigem Stand der Abklärungen Artikel 3 des Bundesstatistikgesetzes. Inwiefern allenfalls im Hinblick auf die Umsetzung des Monitorings eine Anpassung der bestehenden gesetzlichen Grundlage nötig ist, wird noch vertieft zu prüfen sein.

## 8.6 Reduktionsmöglichkeiten

Falls der Aufwand für das Armutsmonitoring in der konkretisierten Variante als zu umfangreich erachtet wird, können reduzierte Varianten in Betracht gezogen werden. Eine Verringerung des Aufwands lässt sich sowohl in den einzelnen Bausteinen als auch mit Blick auf die übergeordneten Produkte erzielen. Dabei ist allerdings zu prüfen, inwiefern der Zweck des Armutsmonitorings nach wie vor erfüllt wird und der angestrebte Mehrwert weiterhin erreicht werden kann.

### 8.6.1 Reduzierte Grundlagen in den Bausteinen

Zu den einzelnen Bausteinen sind sowohl beim Umfang der durchzuführenden Erhebungen wie auch bei den zuhanden der übergeordneten Berichterstattung bereitgestellten Grundlagen Reduktionen möglich:

<sup>225</sup> Diese vorläufige Schätzung beruht auf Angaben des BFS und des BSV.

### *Baustein 1*

Eine Möglichkeit zur Reduktion des Aufwands – und damit des Umfangs von Baustein 1 – besteht in der Reduktion der Anzahl Indikatoren pro Bereich. Angesichts des angestrebten multidimensionalen Armutsverständnisses müsste jedoch gleichwohl zu jedem Bereich mindestens ein Kernindikator definiert werden. Für den zentralen Bereich der Finanzen sind mehrere Indikatoren nötig, damit zumindest die Dimensionen Armut und materielle Deprivation abgedeckt werden. Die Beschreibung der Armutssituation und -entwicklung wäre allerdings mit nur einem Indikator pro weiteren Bereich eher oberflächlich und würde nur unwesentlich über die heutige Berichterstattung des BFS hinausgehen. Ein Verzicht auf einzelne der sieben betrachteten Armutsbereiche scheint im Hinblick auf ein multidimensionales Armutsverständnis nicht zielführend. Eine weitere, jedoch theoretisch kaum mehr mit dem Capability-Ansatz zu begründende Reduktionsmöglichkeit bestünde darin, von den bestehenden Armutsindikatoren des BFS auszugehen (v.a. Armutsquote, Armutsgefährdungsquote, Quote der materiellen Entbehrung) und diese um weitere Analysemerkmale betreffend Gesundheit, soziale Kontakte/Teilhabe und politische Integration zu erweitern.

Eine zweite Reduktionsmöglichkeit besteht beim alle vier Jahre zu Baustein 1 verfassten Teilbericht. Anstelle dieses Berichts könnte das BFS basierend auf den jährlich veröffentlichten Indikatoren zur materiellen Armut sowie den alle vier Jahre ausgewerteten Indikatoren zu den weiteren Bereichen ein kürzeres Dokument mit einem kommentierten Überblick über die wichtigsten Ergebnisse und Entwicklungen erstellen, das primär der Vorbereitung der Armutskonferenz dient und auch auf der Informationsplattform veröffentlicht wird. Der Beitrag von Baustein 1 würde sich damit vor allem auf die jährliche Aktualisierung der Indikatoren zur materiellen Armut, die vierjährige Publikation der weiteren Indikatoren und die Präsentation und Diskussion im Rahmen der Armutskonferenz beschränken. Auf eine ausführlichere schriftliche Kommentierung und Verortung der Ergebnisse im Rahmen des Teilberichts würde verzichtet. Dies würde die Interpretation und damit die Nutzung der Ergebnisse des Armutsmonitorings für ein breiteres Publikum erschweren. Regelmässige Informationen zur Situation und Entwicklung der Armut in verschiedenen Bereichen, die als Grundlage für die politische Steuerung verwendet werden können, wären aber weiterhin gewährleistet.

### *Baustein 2*

Auch die Bausteine 2a und 2b können mit Blick auf den Umfang der Erhebungen reduziert werden. So besteht grundsätzlich bei beiden Bausteinen Spielraum, in welchem Umfang Daten und Informationen beigezogen und ausgewertet (2a) resp. Massnahmen erhoben werden (2b). Bei Baustein 2a ist aber sicherzustellen, dass das Schwerpunktthema gegenüber den mittels der Kernindikatoren bereitgestellten Informationen zumindest in ausgewählten Aspekten vertieft und die kantonale Ebene berücksichtigt wird. Die Vertiefung kann sich dabei grundsätzlich auf wenige, für die Diskussion des Themas besonders relevante Aspekte beschränken. Beim Baustein 2b könnte eine Minimalvariante darin bestehen, nur (selbstdeklarierte) «Good Practice»-Beispiele, d.h. besonders erfolgreiche, wirkungsvolle oder innovative Einzelmassnahmen, zu erheben. Auch dies würde es den Kantonen erlauben, voneinander zu lernen. Allerdings würde dann auf einen Überblick über existierende Massnahmen und die Verortung der Massnahmen mittels Literatur und anderweitiger Informationen verzichtet resp. dies würde auf entsprechende Diskussionen an der nationalen Armutskonferenz beschränkt.

Als Alternative zu einem umfassenderen Teilbericht zum Schwerpunktthema kann, wie bei Baustein 1, ein Dokument mit einem Überblick über die wichtigsten Ergebnisse und Entwicklungen

erstellt werden. Bei Baustein 2a sind dazu tabellarische oder grafische Auswertungen der ausgewählten Kennzahlen resp. – im Falle eines stärker qualitativ oder forschungsbasiert angelegten Schwerpunkts – kurze schriftliche Ergebniszusammenfassungen denkbar. Zu Baustein 2b könnte eine Auflistung und kurze Beschreibung der von den Kantonen selber deklarierten «Good Practice»-Beispielen erstellt werden. Diese Überblicksdokumente dienen primär der Vorbereitung der Armutskonferenz und können auf der Informationsplattform veröffentlicht werden. Auf die Kommentierung und Kontextualisierung der erhobenen Informationen und Massnahmen würde weitgehend verzichtet. Die Verortung würde vorwiegend durch die Diskussion anlässlich der Armutskonferenz erfolgen.

### *Baustein 3*

Eine Möglichkeit zur Reduktion von Baustein 3 besteht darin, auf die inhaltliche Auswertung der Berichte zu verzichten und sich stattdessen auf die Dokumentation der Berichterstattung in den Kantonen und Gemeinden zu beschränken. So liesse sich anstelle eines Teilberichts mit inhaltlichen Auswertungen ein Inventar der Armuts- und Sozialberichte für die verschiedenen föderalen Ebenen erstellen, das im Minimum die erschienenen Berichte, das Erscheinungsjahr sowie die Herausgeber/innen dokumentiert, darüber hinaus allenfalls auch weitere Informationen (z.B. Abstützung, erfasste Bereiche, Schwerpunkte, Datengrundlagen, Indikatoren) systematisch auflistet. Dieses Inventar kann auf der Informationsplattform des Armutsmonitorings publiziert und jährlich nachgeführt werden. Entscheidender Nachteil dieser Dokumentation ist es, dass mit dem Verzicht auf die inhaltliche Auswertung der Berichte im Rahmen des Armutsmonitorings keine Aussagen zur Entwicklung der Armutssituation auf kantonaler und kommunaler Ebenen gemacht werden können. Zudem würden keine Grundlagen für den fachlich-methodischen Austausch bereitgestellt und würde damit auch das Fachtreffen entfallen. Der aus Baustein 3 erzielbare Mehrwert des Armutsmonitorings wird damit eher gering, zumal die SODK bereits heute zweijährlich einen Überblick über die kantonale Armuts- und Sozialberichterstattung bietet, der allerdings nicht veröffentlicht wird.

### **8.6.2 Reduzierte übergeordnete Produkte**

Der Umfang der übergeordneten Produkte steht in direktem Bezug zu den Grundlagen, die zu den einzelnen Bausteinen bereitgestellt werden. Werden die Beiträge und Teilberichte in den einzelnen Bausteinen redimensioniert, drängen sich auch auf übergeordneter Ebene schlankere Gefässe auf.

Im Sinne einer Minimalvariante könnte ein Verzicht auf eine umfassende Berichterstattung zu den Ergebnissen der drei Bausteine vorgesehen werden. An ihrer Stelle könnte ein Diskussions- und Grundlagenpapier stehen, welches die wichtigsten Ergebnisse zu den drei Bausteinen zuhanden der Armutskonferenz zusammenfasst. Die Resultate und Schlussfolgerungen aus der Armutskonferenz wiederum würden in einem kurzen Synthesepapier der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt. Denkbar ist auch ein Verzicht auf die elektronische Informationsplattform. Alternativ könnte eine Publikation der Kernindikatoren ausschliesslich auf der Website des BFS in Betracht gezogen werden und liessen sich die übrigen Produkte mit Ergebnissen auf der Website des BSV der Öffentlichkeit zugänglich machen.<sup>226</sup>

Auch mit diesen reduzierten Produkten würden der Armutssituation und -entwicklung sowie ausgewählte Massnahmen zur Armutsprävention und -bekämpfung regelmässig beobachtet und breit

<sup>226</sup> Sofern die Aufbereitung der Kernindikatoren zur Lage der Armutsbevölkerung nicht durch das BFS, sondern durch eine/n externe/n Mandatsnehmer/in erfolgt, wären auch diese auf der BSV-Website zu publizieren.

diskutiert. Diese Beobachtungen und damit die Diskussionsgrundlagen wären aber sehr viel weniger umfassend. Verzichtet werden müsste insbesondere auf die übergreifende Interpretation und Einordnung der Kernindikatoren und ihrer Entwicklung, auf eine vertiefte Darstellung des Schwerpunktthemas mit systematischer Zusammenstellung von ergriffenen Massnahmen sowie auf die inhaltliche und konzeptionell-methodische Analyse der kantonalen und kommunalen Berichterstattungen. Der Mehrwert gegenüber heute würde vor allem in den Kernindikatoren zur Lage der Armutsbevölkerung, in den ausgewählten vertiefenden Analysen zum Schwerpunktthema und in der Zusammenstellung von «Good Practice»-Beispielen zu Massnahmen sowie in den primär der Inventarisierung dienenden Grundlagen zu den kantonalen Armutsberichterstattungen bestehen. Da auf die Kommentierung und Einbettung der Resultate verzichtet würde, würde die Bedeutung der Armutskonferenz als Diskussions- und Austauschplattform noch gesteigert. Der Nutzen der Ergebnisse für Personen, die nicht an der Armutskonferenz teilnehmen, würde reduziert und die Zugänglichkeit der Ergebnisse sowie die Nachhaltigkeit der Ergebnissicherung erschwert. Mit dem Verzicht auf eine übergeordnete schriftliche Berichterstattung über alle Bausteine würde zudem die breite Sichtbarkeit des Armutsmonitorings – und damit auch der Armutsthematik – verringert. Zu diskutieren wäre auch, inwiefern der erzielte Mehrwert die Aufrechterhaltung umfassender Organisationsstrukturen und Prozesse zum Armutsmonitoring rechtfertigt.

### 8.6.3 Reduktionsmöglichkeiten im Überblick

Die verschiedenen Möglichkeiten zur Reduktion des Aufwands des Armutsmonitorings lassen sich wie folgt zusammenfassen:

	Reduktion erhobene Informationen	Reduktion Berichterstattung und Produkte
Baustein 1	Verringerung der Anzahl Kernindikatoren pro Bereich <i>oder</i> Beschränkung auf bisherige Armutsindikatoren des BFS, Erweiterung um zusätzliche Analysemerkmale	Kommentierter Ergebnisüberblick statt umfassender Teilbericht
Baustein 2a	Auswertungen nur zu ausgewählten Aspekten des thematischen Schwerpunkts	Kommentierter Ergebnisüberblick statt umfassender Teilbericht
Baustein 2b	Beschränkung auf selbstdeklarierte «Good Practices»	Auflistung und kurze Beschreibung der «Good Practice»-Beispiele statt Teilbericht
Baustein 3	Dokumentation, nicht aber inhaltliche Auswertung neu erscheinener Berichte	elektronisches Inventar statt Teilbericht, Wegfallen fachlich-methodischer Austausch
Übergeordnete Produkte	Reduzierte Informationsgrundlagen aus den einzelnen Bausteinen	Beschränkung auf Grundlagen- sowie Synthesepapier zu Armutskonferenz

Tabelle 42: Überblick über Reduktionsmöglichkeiten

## 8.7 Abschliessende Würdigung

Ein nationales Armutsmonitoring in Form der nun konkretisierten Variante nimmt sich der Auseinandersetzung mit Armut aus einer mehrdimensionalen, gesamtschweizerischen Perspektive an und zielt dabei auf eine möglichst systematische Berücksichtigung der Bundes- und Kantons-ebene ab. Angesichts beschränkter Ressourcen wird so weit als möglich auf bestehende Grundlagen sowie eine modulare Kombination mehrerer, unterschiedliche Aspekte und föderale Ebenen erfassende Bausteine zurückgegriffen. Die einzelnen Bausteine leisten je unterschiedliche Beiträge zu einer im Vergleich zu den heute bestehenden Berichterstattungen erweiterten Auseinandersetzung mit Armut:

- *Baustein 1* ermöglicht eine regelmässige Beobachtung der Armutssituation und -entwicklung anhand ausgewählter Indikatoren, wobei insbesondere die Lage der armutsbetroffenen Personen in diversen Bereichen dargestellt wird.
- *Baustein 2* vertieft ausgewählte Aspekte von Armut sowie dazu ergriffene und erfolgreiche Massnahmen im Rahmen eines thematischen Schwerpunkts.
- *Baustein 3* liefert neben Einsichten zur Situation in den Kantonen zusätzliche Grundlagen zur Ausgestaltung von Armutsberichterstattungen und kann mit diesem Fokus auf methodische Fragen zu einer Annäherung der Berichterstattungen in Kantonen und Gemeinden beitragen.

Kennzeichnend für das Armutsmonitoring in der nun konkretisierten Variante ist damit, dass sowohl systematische Wissensgrundlagen für die politische Steuerung bereitgestellt als auch Lernmöglichkeiten bei verantwortlichen Akteuren geschaffen werden. Letzteres findet seinen Ausdruck darin, dass neben der für ein Monitoring üblichen schriftlichen Berichterstattung als festes Element des Monitoringprozesses und zentrales Austauschgefäss wiederkehrend eine nationale Armutskonferenz durchgeführt wird.

Einem weitergehenden Mehrwert des Armutsmonitorings in der nun konkretisierten Variante setzen vor allem die vorgesehenen Datengrundlagen Grenzen. Mit der Festlegung auf SILC als Basis für die Kernindikatoren wird diese Statistik, die unter anderem spezifisch für Analysen zur Armutsthematik konzipiert wurde, aufgewertet. Auch werden im Rahmen von Baustein 1 die heutigen Möglichkeiten von SILC als Armutsstatistik genutzt. Gleichzeitig sind mit dem Datensatz wichtige Einschränkungen verbunden, so die beschränkten Differenzierungsmöglichkeiten bei der armutsbetroffenen Bevölkerung und die fehlenden Rückschlüsse auf die kantonale Ebene. Systematische Aussagen zu den Kantonen wären primär in Form von zusätzlichen, durch die einzelnen Kantone zu finanzierende Aufstockungen der SILC-Stichprobe möglich. Die Auswertung der kantonalen Armuts- und Sozialberichterstattungen vermag diese Lücke angesichts der geringen Zahl und der unterschiedlichen Konzeptionen der Berichte nur teilweise zu schliessen.

Im Zuge der weiteren Vorbereitung des Armutsmonitorings werden insbesondere die Auswahl und der Stellenwert der Kernindikatoren, aber auch grundsätzliche Fragen nach Bedeutung und wünschbarer Form des Monitorings in Anbetracht übergeordneter politischer Zielsetzungen weiter zu vertiefen sein. Mit Blick auf entsprechende Entscheide sowie damit verbundene konzeptionelle Anpassungen wird es allenfalls nötig sein, die mit dem Armutsmonitoring verfolgten Ziele nochmals zu schärfen und sie auch nach ihrer Bedeutung zu priorisieren.

## Anhang

### A-1 Mitglieder Projektgruppe «Monitoring»

Marius Beerli, Schweizer Städteverband SSV

Remo Dörig, Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK

Marc Dubach, Bundesamt für Statistik BFS

Cindy Eggs, Bundesamt für Sozialversicherungen BSV

Gabriela Felder, Bundesamt für Sozialversicherungen BSV

Bettina Fredrich, Caritas

Norbert Graf, Schweizer Gemeindeverband SGV

Yvonne Grendelmeier, Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern GEF

Spartaco Greppi, Scuola Professionale de la Svizzera Italiana SUPSI

Stefanie Hof, Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung SKBF

Caroline Knuopfer, Département de la Santé et de l'Action Sociale du canton Vaud DSAS

Edith Lang, Kanton Luzern, LUSTAT Statistik

Bruno Nydegger Lory, Bundesamt für Sozialversicherungen BSV

Thomas Priester, Bundesamt für Statistik BFS

Beat Schmid, Bundesamt für Sozialversicherungen BSV

Heidi Simoni, Marie Meierhofer-Institut für das Kind MMI

Damiano Urbinello, Bundesamt für Gesundheit BAG

Thomas Vollmer, Bundesamt für Sozialversicherungen BSV

(in alphabetischer Reihenfolge)

## A-2 Fragestellungen Mandatsphase I

<b>Fragestellungen Mandatsphase I</b>	
<b>Darstellung von Konzepten/Modellen im In- und Ausland</b>	
1	Welche Modelle von Monitoring gibt es im Bereich Armut sowie Armutsbekämpfung und -prävention im Inland? Auf welchen konzeptionellen Grundlagen beruhen diese?
2	Welche Modelle von Monitoring im Bereich Armut sowie Armutsbekämpfung und -prävention können an 4-5 Beispielen aus Westeuropa und ggf. aus den Vereinigten Staaten von Amerika und Kanada identifiziert werden? Auf welchen konzeptionellen Grundlagen beruhen diese? Inwiefern äussern sich diese zu Input-, Output- und Outcomefaktoren?
3	Welche Themen werden in solchen Konzepten/Modellen von Armutsmonitoring als zentral benannt?
4	Welche Input-, Output- und Outcome-Indikatoren werden in diesen Themen in Armutsmonitoring als zentral benannt?
5	Lassen sich die unter Punkt 2 genannten «internationalen Konzepte von Armutsmonitoring» auf die Schweiz übertragen und vergleichen?
<b>Bestandsaufnahme «Umsetzung Armutsmonitoring in der Schweiz»</b>	
6	Welche konkreten Armutsmonitoring werden auf Ebene Bund, Kantone und ggf. Städte und Gemeinden aktuell umgesetzt?
7	Lassen sich thematische, methodische oder konzeptuelle Lücken feststellen?
<b>Vorschläge für Armutsmonitoring</b>	
8	Welche konkreten Varianten für ein Schweizer Armutsmonitoring können entwickelt werden? Sind thematische und für verschiedene Staatsebenen anwendbare, modulare Kombinationen möglich?
9	Welche Art von Indikatoren (Input, Output und Outcome) und welche konkreten Indikatoren werden thematisch für ein schweizerisches Armutsmonitoring als notwendig erachtet?
10	Aufzeigen des Nutzens sowie möglicher Grenzen der identifizierten Varianten (Fragen 8 und 9) für ein Monitoring von Armutsbekämpfungs- und Präventionsmassnahmen in der Schweiz?

Tabelle 43: Fragestellungen zu Mandatsphase I

### A-3 Operationalisierung des Capability-Ansatzes

Die folgende Tabelle führt die von Arndt et al. (2006) für die Messung der Verwirklichungschancen des Capability-Ansatzes vorgeschlagenen Kernindikatoren auf:

Verwirklichungschancen	Kernindikatoren
Einkommen/Vermögen	Einkommensarmut < 60 % des Medianeinkommens
	Überschuldung
Gesundheit	Lebenserwartung/Mortalität
	Schlechter oder sehr schlechter Gesundheitszustand
	starke/häufige Beeinträchtigungen im Alltag
Behinderung	Schwerbehinderung
Bildung	Kein Schul-/ Ausbildungsabschluss
	Funktionaler Analphabetismus
Politische Chancen	Fehlende Wahlbeteiligung
	Politisches Interesse
Ökonomische Chancen	Langzeitarbeitslosigkeit
	Person in erwerbslosen Haushalten
	Working Poor
	Niedriglohnbezug
Soziale Chancen	Unzureichender Zugang zu Bildung: Jugendliche ohne Hauptschulabschluss oder Berufsausbildung
	Unzureichender Zugang zum Gesundheitssystem: Kein Arztbesuch trotz gesundheitlicher Beeinträchtigungen
	Personen, deren Wohnung ganz renovierungsbedürftig bzw. abbruchreif, ODER überbelegt ODER mangelhaft ausgestattet ist.
Sozialer Schutz	Bezug von Grundsicherung, Arbeitslosengeld II
	Schutz vor Kriminalität
Ökologischer Schutz	Beeinträchtigung durch Luftverschmutzung und Lärm
Transparenzgarantien	Nichtinanspruchnahmequoten von Sozialleistungen

Tabelle 44: Kernindikatoren für die einzelnen Verwirklichungschancen gemäss Capability-Ansatz

## A-4 Ausländische Armutsberichterstattungen: Themen und Indikatoren

### A-4.1 Themen und Indikatoren im Armuts- und Reichtumsbericht 2013 der Bundesregierung

Themen	Unterthemen	Kernindikatoren	Weitere Indikatoren	Differenzierungen
Verteilung materielle Ressourcen	Haushaltseinkommen		<ul style="list-style-type: none"> <li>– Haushaltsnettoeinkommen</li> <li>– Nettoäquivalenzeinkommen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Struktur</li> <li>– Verteilung</li> <li>– Entwicklung</li> <li>– Subjektive Einschätzung</li> </ul>
	Entwicklung relative Einkommensarmut	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Armutsrisikoquote</li> <li>– Armutsrisikoquote vor Sozialtransfers</li> <li>– Einkommensreichtum</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>– Entwicklung</li> <li>– Ursachenanalyse</li> </ul>
	Niedriglohnbeschäftigung		<ul style="list-style-type: none"> <li>– Bruttoerwerbseinkommen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Entwicklung</li> <li>– Anteile und Entwicklung im Niedriglohnbereich</li> <li>– Geschlechtsspezif. Aspekte</li> </ul>
	Vermögen	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Vermögensverteilung</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>– Entwicklung</li> </ul>
	Materielle Deprivation	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Materielle Deprivation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Subjektive Wahrnehmung von Armut</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Anteil</li> <li>– Quote</li> <li>– Struktur</li> </ul>
	Mindestsicherung und vorgelagerte Leistungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Abhängigkeit von Mindestsicherungsleistungen</li> <li>– Dem Mindestsicherungssystem vorgelagerte einkommensabhängige Leistungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Entwicklung</li> <li>– Bezugsdauer</li> </ul>
	Überschuldung	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Überschuldung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Überschuldete</li> <li>– Überschuldungsquote</li> <li>– Verbraucherinsolvenzen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Entwicklung</li> <li>– Verteilung</li> </ul>
Arbeitsmarkteteiligung	Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Erwerbstätigenquote</li> <li>– Arbeitslosenquote</li> <li>– Armutsrisikoquote Erwerbstätige</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>– Entwicklung</li> <li>– Struktur</li> </ul>
	Langzeitarbeitslosigkeit	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Langzeitarbeitslose</li> <li>– Langzeitarbeitslosigkeit</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>– Entwicklung</li> <li>– Struktur</li> </ul>

Themen	Unterthemen	Kernindikatoren	Weitere Indikatoren	Differenzierungen
Kinderbetreuung und Bildungsbeteiligung	Förderung und Betreuung von Kindern bis 6 Jahren	– Betreute Kinder	– Kinder in U3-Betreuung	– Entwicklung
	Förderung und Betreuung in Ganztageschulen	– Betreute Kinder	– Ganztageschulangebote	– Entwicklung
	Bildungsausgaben und Bildungserfolge	– Investitionen in Bildung – Personen ohne Schulabschluss des Sekundarbereichs II – Personen ohne beruflichen Abschluss – Hohes Bildungsniveau	– Ausgaben pro Schüler/in	– Entwicklung – Struktur
Gesundheit	Gesundheitszustand	– Gesundheitliche Beeinträchtigung nach Einkommensposition – Grad der Behinderung nach Einkommensposition – Sehr gute und gute Gesundheit nach Einkommensposition		– Subjektive Einschätzung – Entwicklung
	Lebenserwartung	– Lebenserwartung bei Geburt		– Entwicklung
Wohnen und Mietbelastung	Wohnungsversorgung	– Schlechte Wohnsituation	– Anzahl Wohnungen – Wohnfläche	– Entwicklung
	Mietbelastung	– Mietbelastung der Hauptmieterhaushalte	– Quote der Überbelastung durch die Miete	– Quote – Entwicklung
	Belastung durch Lärm und/oder Luftverschmutzung	– Beeinträchtigung durch Lärm und/oder Luftverschmutzung		– Quote – Entwicklung
Wohnungslosigkeit	Wohnungslosigkeit	– Wohnungslosigkeit geschätzt		– Entwicklung
	Hilfesystem		– Dienste und Stellen – Verweildauer – Bezüger/innen	– Anteile – Struktur
Strafgefangene	Strafvollzug		– Betroffene	– Struktur

Themen	Unterthemen	Kernindikatoren	Weitere Indikatoren	Differenzierungen
Gesellschaftliches Engagement und soziale Kontakte	Politikinteresse	– Kein Interesse an Politik		– Anteil – Struktur – Entwicklung
	Soziale Einbindung	– Wenig soziale Kontakte		– Anteil – Struktur – Entwicklung
	Mitgliedschaft in polit. Parteien und Organisationen	– Mitgliedschaft in polit. Parteien – Aktive Mitwirkung in Vereinen und bürgerl. Engagement		– Anteil – Struktur – Entwicklung

Tabelle 45: Themen und Indikatoren im 4. Armuts- und Reichtumsbericht der deutschen Bundesregierung 2013 (zu Reichtum nur Kernindikatoren = kursiv)

#### A-4.2 Themen und Indikatoren im Rapport 2013-2014 des Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale

Themen bzw. Schwerpunkte	Unterthemen	ONPES-Indikatorenset	Weitere Indikatoren	Differenzierungen
Entwicklung von Ungleichheit und Armut angesichts der wirtschaftlichen Krise	Ungleichheit		– Div. Ungleichheitsindikation inkl. Gini-Koeffizient – Vermögen	– Entwicklung – Verteilung
	Armut	– Armutsrisikoquote 60% und 50% – Bezüger/innen von sozialen Mindestleistungen – Armutsrisikoquote bei schwierigen Lebensbedingungen – Armutsrisikoquote 60% ODER bei schwierigen Lebensbedingungen	– Höhe der sozialen Mindestleistungen	– Entwicklung
	Extreme Armut	– Armutsrisikoquote 40% – Armutsrisikoquote 60% UND bei schwierigen Lebensbedingungen – Armutsintensität 60% und 50%		– Entwicklung
	Risikogruppen	– Armutsrisikoquote 60% und 40% nach Alter, Haushaltstyp, Geschlecht, Erwerbsstatus – Vergleich Lebensniveau 65+ vs. 18-64 Jährige		– Struktur – Entwicklung
	Langzeitarbeitslosigkeit	– Dauer RSA-Sockel-Bezug von mindestens 3 Jahren	– Rotationsquote bei RSA	– Entwicklung – Struktur
Regionale Verbreitung von Armut		– Armutsrisikoquote 60% und 50%	– Arbeitslosenquote – Armutsintensität – BIP pro Bewohner/in	– Region / Departement – Entwicklung – Verteilung
Armut vor dem Hintergrund der Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt	Armut von Erwerbstätigen	– Armutsrisikoquote der Erwerbstätigen	– Armutsrisikoquote 60% der aktiven Erwerbsbevölkerung – Erwerbstätige mit zeitlich begrenzter Vertragsdauer – Déclarations d'embauche	– Entwicklung – Verteilung
	Arbeitslosigkeit		– Arbeitslosenquote – Dauer der Arbeitslosigkeit – Arbeitssuchende ohne Sozialleistungsunterstützung	– Entwicklung – Struktur

Themen bzw. Schwerpunkte	Unterthemen	ONPES-Indikatorenset	Weitere Indikatoren	Differenzierungen
Zugang zu sozialen Grundrechten	Bildung	– Schulabgänger/innen ohne weiterführenden Abschluss		– Entwicklung
	Wohnungsversorgung	– Haushalte mit Wohnkosten > 40% der verfügbaren Einnahmen – Haushalte in prekärer Situation bzgl. Energieausgaben	– Empfänger/innen Wohnkostenunterstützung – Nutzer/innen von Unterkunft- oder Mahlzeitenangeboten	– Entwicklung – Struktur
	Gesundheitsversorgung	– Verzicht auf gesundheitliche Leistungen aus finanziellen Gründen	– Empfänger/innen von Unterstützungsleistungen der CMU – Verbleibende Kosten des Haushalts nach Abzug der Unterstützungsleistungen	– Entwicklung – Verteilung

Tabelle 46: Themen bzw. Schwerpunkt und Indikatoren im 8. Rapport des Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale

### A-4.3 Themen und Indikatoren im 24. Bericht zu Households Below Average Income 1994/95-2012/13

Themen	Indikatoren	Differenzierungen
Einkommensverteilung	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Div. Indikatoren zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung</li> <li>– Realeinkommen vor/nach Abzug Wohnkosten</li> <li>– Gini-Koeffizient</li> <li>– Einkommensquellen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Entwicklung</li> <li>– Verteilung</li> <li>– Struktur</li> </ul>
Gesamtbevölkerung	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Personen unter 60% Medianeinkommen vor/nach Abzug Wohnkosten relativ und absolut</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Entwicklung</li> <li>– Verteilung</li> <li>– Struktur</li> <li>– Region</li> </ul>
Kinder	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Kinder unter 60% Medianeinkommen vor/nach Abzug Wohnkosten relativ und absolut</li> <li>– Kinder mit materieller Deprivation</li> <li>– Kinder mit mat. Deprivation und unter 70% Medianeinkommen</li> <li>– Kinder unter 50% Medianeinkommen</li> <li>– Kinder unter 60% Medianeinkommen während mindestens drei der vier vorangehenden Jahre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Entwicklung</li> <li>– Verteilung</li> <li>– Struktur</li> <li>– Region</li> </ul>
Erwachsene im Erwerbsalter	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Erwachsene im Erwerbsalter unter 60% Medianeinkommen vor/nach Abzug Wohnkosten relativ und absolut</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Entwicklung</li> <li>– Verteilung</li> <li>– Struktur</li> <li>– Region</li> </ul>
Rentner/innen	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Rentner/innen unter 60% Medianeinkommen vor/nach Abzug Wohnkosten relativ und absolut</li> <li>– Rentner/innen mit materieller Deprivation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Entwicklung</li> <li>– Verteilung</li> <li>– Struktur</li> <li>– Region</li> </ul>
Menschen mit Behinderungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Menschen mit Behinderungen unter 60% Medianeinkommen vor/nach Abzug Wohnkosten relativ und absolut</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Entwicklung</li> <li>– Verteilung</li> <li>– Struktur</li> </ul>

Tabelle 47: Themen und Indikatoren im 24. Report der Households Below Average Income des Departments for Work and Pensions

## A-5 SILC-basiert ausgewiesene Informationen

Nachstehende Tabelle bietet einen Überblick darüber, zu welchen Indikatoren des Kernindikatorensatzes das BFS bereits heute regelmässig Informationen auf Basis von SILC ausweist und zu welchen nicht. In kursiv gekennzeichneten Fällen entsprechen die ausgewiesenen Informationen aber nicht den im Rahmen des Kernindikatorensatzes benötigten Angaben. Zumeist fehlen Auswertungen zu interessierenden Ausprägungen gemäss Kernindikatorensatz oder zur Untergruppe der Bevölkerung unter der Armutsgrenze.

Bereich	Dimensionen für Indikatoren	Indikatoren, zu denen BFS bereits regelmässig Informationen auf Basis von SILC ausweist	Indikatoren, zu denen BFS noch keine oder nur punktuell Informationen auf Basis von SILC ausweist
Individuelle Potenziale: finanzielle und nicht-finanzielle Potenziale			
Finanzen	Armut	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Armutsquote</li> <li>– Armutslücke</li> <li>– Armutsgefährdungsquote 60%, 50%</li> <li>– Armutsgefährdungslücke 60%, 50%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Armutsquote vor/nach Transfer</li> <li>– Langzeitarmut (Panel ab 2016)<sup>227</sup></li> </ul>
	Materielle Deprivation	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Quote der materiellen Entbehrung</li> <li>– Quote der erheblichen materiellen Entbehrung</li> <li>– Intensität der materiellen Entbehrung</li> </ul>	
	Verschuldung und finanzielles Auskommen	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Schwierigkeiten, über die Runden zu kommen</li> <li>– <i>Geringe Zufriedenheit mit der finanziellen Situation des HH (spezif. Ausprägung «gering» nur punktuell ausgewiesen)</i></li> </ul>	
	Einkommen	– Verfügbares Äquivalenzeinkommen	– Zusammensetzung HH-Einkommen <sup>228</sup>
	Vermögen		– Vermögen (ab 20XX)
	Abhängigkeit Sozialleistungen		<ul style="list-style-type: none"> <li>– Bezug Bedarfsleistungen</li> <li>– Bezug Sozialversicherungsleistungen</li> </ul>
Bildung	Bildungsabschluss	– <i>Fehlender nachobligatorischer Bildungsabschluss (Bildungsabschluss bisher kein eigenständiger Indikator, sondern primär Analysemerkmal)</i>	
	Kompetenzschwächen		
	Frühförderung, Anschlusslösungen,		

<sup>227</sup> Das BFS wird standardmässig Informationen zur Langzeitarmut veröffentlichen, sobald entsprechende Daten zur Verfügung stehen.

<sup>228</sup> Dieser Indikator wird im BFS mit der HABE berechnet, weil sie über detailliertere Einkommensangaben verfügt.

Bereich	Dimensionen für Indikatoren	Indikatoren, zu denen BFS bereits regelmässig Informationen auf Basis von SILC ausweist	Indikatoren, zu denen BFS noch keine oder nur punktuell Informationen auf Basis von SILC ausweist
	weiterführende Ausbildungen		
Gesundheit	Gesundheitszustand		– Schlechte oder sehr schlechte Gesundheit <sup>229</sup>
	Zufriedenheit Gesundheitszustand	– <i>Geringe Zufriedenheit mit Gesundheitszustand (spezif. Ausprägung «gering» bisher nicht ausgewiesen)</i>	
	Behinderung/ chronische Gesundheitsprobleme		– Dauerhaftes Gesundheitsproblem
	Gesundheitsbedingte Beeinträchtigungen im Alltag		– Starke Aktivitätseinschränkungen aus gesundheitlichen Gründen
	Mortalität/ Lebenserwartung		
	Zugang zu gesundheitlichen Leistungen		– Verzicht auf gesundheitliche Leistungen aus finanziellen Gründen
Gesellschaftlich bedingte Chancen: sozialer Nahraum und strukturelle Rahmenbedingungen			
Soziale Kontakte und Teilhabe	Kontakte mit Angehörigen, Freunden, Nachbarn/innen	– <i>Zufriedenheit mit dem Alleinsein (spezif. Ausprägung «gering» bisher nicht ausgewiesen)</i>	– Kein monatliches Treffen zum Essen/Trinken mit Freunden/Familie – Keine Verwandte, Freunde oder Nachbarn um Hilfe bitten können
	Aktive Freizeitgestaltung		– Keine regelmässigen Freizeitaktivitäten
	Zugang Kinderbetreuung, Vereinbarkeit	– Familien- und schulergänzend betreute Kinder	
Wohnverhältnisse und Zugang zu Wohnraum	Wohnungsbelegung	– Überbelegte Wohnung	
	Wohnkosten		– Anteil Wohnkosten am verfügbaren HH-Einkommen
	Wohnqualität	– Entbehrung bezüglich Wohnung	
	Wohnumfeld	– Beeinträchtigtes Wohnumfeld	
	Wohnzufriedenheit	– <i>Zufriedenheit mit der Wohnsituation (spezif. Ausprägung «gering» bisher nicht ausgewiesen)</i>	
Erwerbsintegration	Erwerbssituation	– <i>Zufriedenheit mit den Arbeitsbedingungen (spezif. Ausprägung «gering» bisher nicht ausgewiesen)</i>	– Langzeitarbeitslosigkeit – Erwerbstätige im Tieflohnbereich
	Erwerbsumfang		– Unterbeschäftigung aus diversen Gründen
	Erwerbslose Haushalte	– <i>HH mit geringer Erwerbsintensität (Erwerbsintensität bisher kein eigenständiger Indikator, sondern primär Analysemerkmal)</i>	

<sup>229</sup> Anteil der Personen ab 65 Jahren mit einem nicht guten selbst wahrgenommenen Gesundheitszustand wurde in Vertiefungsstudie BFS zu Alter und Armut ausgewiesen. Vgl. BFS (2014c).

Bereich	Dimensionen für Indikatoren	Indikatoren, zu denen BFS bereits regelmässig Informationen auf Basis von SILC ausweist	Indikatoren, zu denen BFS noch keine oder nur punktuell Informationen auf Basis von SILC ausweist
	Arme Erwerbstätige	– Armutsquote von Erwerbstätigen	
	Prekäre Arbeitsverhältnisse	– <i>Erwerbstätige mit befristeten Verträgen (Befristung Verträge bisher kein eigenständiger Indikator, sondern primär Analysemerkmal)</i>	
Politische und kulturelle Integration	Zugangs- und Mitbestimmungsrechte		– Kein Stimmrecht
	Politisches Interesse		– Kein Interesse an Politik
	Politische Partizipation, Wahl- und Abstimmungsbeteiligung	– <i>Keine Teilnahmen an eidg. Abstimmungen (spezif. Ausprägung «keine» bisher nicht ausgewiesen)</i>	
	Vertrauen in staatliche Institutionen	– <i>Wenig Vertrauen ins politische System</i> – <i>Wenig Vertrauen ins Rechtssystem</i> – <i>Wenig Vertrauen in die Polizei (spezif., Ausprägung «wenig» bisher nicht ausgewiesen)</i>	
	Schutz vor Kriminalität / Gewalt	– <i>Gefühl von Unsicherheit (spezifische Ausprägung «kein Gefühl der Sicherheit» bisher nicht ausgewiesen)</i>	

Tabelle 48: Bisherige Publikationen der SILC-Daten im Bereich der gemäss Kernindikatorenset interessierenden Dimensionen

## A-6 Mögliche Aufbereitung der Kernindikatoren

Die nachfolgenden Tabellen verdeutlichen anhand ausgewählter Indikatoren, wie die Informationen zu den einzelnen Kernindikatoren nach Analysemerkmalen aufbereitet und publiziert werden könnten.

### Kernindikatoren zu materieller Armut

Armutsquote (absolute Armut)				
	...	2016	2017	....
Gesamtbevölkerung	W%	X%	Y%	Z%
Altersgruppen	...	...	...	...
Geschlecht				
Nationalität				
Bildungsstand (Personen ab 18 Jahren)				
Haushaltstyp				
Wohnstatus				
Sprachregion				
Grad der Verstädterung				
Grossregion				
Häufigster Erwerbsstatus				
Erwerbsintensität des Haushalts				
Anzahl Erwerbstätige im Haushalt				
Haupteinkommensquelle des Haushalts				

Tabelle 49: Kernindikator zu materieller Armut gem. heutiger Aufbereitung durch BFS (Bsp. absolute Armutsquote<sup>230</sup>)

### Kernindikatoren zur Lage der Armutsbevölkerung

Anteil der Bevölkerung in % mit <u>geringer</u> Zufriedenheit mit dem Alleinleben				
	...	2016	2017	....
Armutsbetroffene Bevölkerung	W%	X%	Y%	Z%
evtl. Geschlecht	...	...	...	...
evtl. Herkunft				
...				
Nicht von Armut betroffene Bevölkerung	A%	B%	C%	D%
evtl. Geschlecht	...	...	...	...
evtl. Herkunft				
...				

Tabelle 50: Kernindikator zu Lage der Armutsbevölkerung (Bsp. geringe Zufriedenheit mit Alleinleben)

<sup>230</sup> Vgl. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung.html>



## Literatur

- Aldeghi I., Jauneau P., Olm C. (2009): Indicateurs d'alerte sur la pauvreté et l'exclusion. Département Évaluation des Politiques Sociales, Juli 2009, Paris.
- Arndt, C. und Volkert, J. (2006): Amartya Sens Capability-Approach – Ein neues Konzept der deutschen Armuts- und Reichtumsberichterstattung. In: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 75, 1, S. 7–29.
- Arndt Ch., Dann S., Kleimann R., Strotmann H., Volkert J. (2006): Das Konzept der Verwirklichungschancen (A. Sen) – empirische Operationalisierung im Rahmen der Armuts- und Reichtumsmessung. In: Endbericht zur Machbarkeitsstudie, Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V., Tübingen.
- Baumgartner, E., Baur, R., Dittmann, J. (2013): Sozialbericht 2013 Kanton Solothurn im Lichte der SODK-Empfehlungen. Swiss Statistical Society. Bulletin Nr. 76. 2013. S.18-21.
- Bundesamt für Statistik (2015): Statistischer Sozialbericht Schweiz 2015. BFS, Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik (2014a): Lebensstandard, soziale Situation und Armut – Daten und Indikatoren. BFS, Dezember 2014, Neuchâtel. URL: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/20/03/blank/key/01.print.html> (Stand: 19.12.14)
- Bundesamt für Statistik (2014b): Armut in der Schweiz – Ergebnisse 2007 bis 2012. BFS, Juli 2014, Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik (2014c): Armut im Alter. BFS, Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik (2014d): Vermögenslage der privaten Haushalte. Vermögensdefinitionen, Datenlage und Datenqualität. Forschungsmandat – Schlussbericht. Bericht erarbeitet von eco-plan im Auftrag des BFS. BFS, Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik (2014e): Rapport sur la Qualité. Selon les données transversales EU-SILC 2013 Suisse. BFS, Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik (2013a): Sozialbericht Schweiz: Aktualisierung der wichtigsten statistischen Informationen. BFS, November 2013, Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik (2013b): Armut in der Schweiz – Ergebnisse 2007 bis 2011. BFS, Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik (2013c): Armut trotz Erwerbstätigkeit – Ergebnisse 2007 bis 2011. BFS, Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik (2013d): Armutsmessung in der Schweiz. BFS, Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik (2013e): Die Schweizerische Gesundheitsbefragung 2012 in Kürze. BFS, Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik (2013f): Gesundheitszustand, Armut und Verzicht auf Pflegeleistungen. BFS, Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik (2012a): Armut in der Schweiz: Konzepte, Resultate und Methoden Ergebnisse auf der Basis von SILC 2008 – 2010. BFS, Neuchâtel.

- Bundesamt für Statistik (2012b): Armut in der Schweiz – Einkommensarmut der Schweizer Wohnbevölkerung von 2008 bis 2010. BFS, Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik (2011): Statistischer Sozialbericht Schweiz 2011. BFS, Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik (2010): Lebensbedingungen in der Schweiz 2009. BFS, Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik (2009): Sozialhilfe- und Armutsstatistik im Vergleich – Konzepte und Ergebnisse. BFS, Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik (2008a): Tieflöhne und Working Poor in der Schweiz- Ausmass und Risikogruppen auf der Basis der LSE 2006 und der SAKE 2006. BFS, Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik (2008b): Armutsindikatoren für den soziodemografischen Lastenausgleich im Rahmen der NFA. BFS, Dezember 2008, Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik (2007a): Einkommen und Lebensbedingungen in der Schweiz – SILC 2007. BFS, Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik (2007b): Risikomerkmale junger Frauen in der Sozialhilfe. BFS, Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik (2007c): Armut von Personen im Erwerbsalter – Armutsquote und Working-Poor-Quote der 20- bis 59-jährigen Bevölkerung in der Schweiz zwischen 2000 und 2005. BFS, Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik (2004a): Working poor in der Schweiz: Ergebnisse. BFS, Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik (2004b): Einkommen und Lebensbedingungen in der Schweiz. BFS, Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik (2003): Working poor in der Schweiz: Ergebnisse. BFS, Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik (2002a): Working poor in der Schweiz: Konzepte, Ausmass und Problemlagen aufgrund der Daten der Schweizerischen Arbeitskraftherhebung. BFS, Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik (2002b): Wohlstand und Wohlbefinden – Lebensstandard und soziale Benachteiligung in der Schweiz. BFS, Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik (2002c): Wenn viele Probleme zusammenkommen - Zusatzauswertung zu nationaler Armutsstudie. BFS, Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik (1999): Armut verstehen- Armut bekämpfen - Armutsberichterstattung aus Sicht der Statistik. BFS, Neuchâtel.
- Bundesrat (2010): Gesamtschweizerische Strategie zur Armutsbekämpfung. Bundesrat, 31.März 2010, Bern.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2013): Lebenslagen in Deutschland – Der 4. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Bundesregierung, März 2013, Berlin.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2008): Lebenslage in Deutschland- Der 3. Armuts- und Reichtumsbericht. Bundesregierung, Berlin.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2005): Lebenslagen in Deutschland – Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Bundesregierung, Berlin.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2001): Lebenslage in Deutschland- Der 1. Armuts- und Reichtumsbericht. Bundesregierung, Mai 2001, Berlin.

- Bühlmann F., Schmid C., Botkine S. (2012): Sozialbericht 2012. Seismo, Zürich.
- Caritas (2014a): Wohnen und Armut – eine Analyse zum Engagement der Kantone. Caritas, Luzern.
- Caritas (2014b): Sozialalmanach – Unter einem Dach. Caritas, Luzern.
- Caritas (2014c): Armut halbieren – Erklärung der Caritas zur Bekämpfung der Armut in der eichen Schweiz. Caritas, Dezember 2013, Luzern.
- Caritas (2013a): Mit Chancengleichheit gegen Armut – eine Analyse der Frühen Förderung in den Kantonen. Caritas, Luzern.
- Caritas (2013b): Sozialalmanach – Bildung gegen Armut. Caritas, Luzern.
- Caritas (2012a): Armut in der Schweiz bekämpfen – eine Übersicht zur nationalen und kantonalen Armutsberichterstattung. Caritas, Luzern.
- Caritas (2012b): Sozialalmanach – Arme Kinder. Caritas, Luzern.
- Caritas (2011): Sozialalmanach – Das vierte Lebensalter. Caritas, Luzern.
- Caritas (2010): Sozialalmanach – Armut verhindern. Caritas, Luzern.
- Caritas (2007): Sozialalmanach – Eigenverantwortung. Caritas, Luzern.
- Caritas (1999): Sozialalmanach – Existenzsicherung in der Schweiz. Caritas, Luzern.
- Chereque F., Vanackere Simon (2014): Evaluation de la 1ère année de mis en œuvre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Inspection générale des affaires sociales, Januar 2014, Paris.
- Departement des Innern des Kantons Solothurn (2013): Sozialbericht 2013 Kanton Solothurn.
- Département de la santé et de l'action sociale du canton de Vaud (2011): Rapport social 2011.
- Department for work and pensions (2014): Households below average income, an analysis of the income distribution 1994/95-2012/13. Department for work and pensions, July 2014, London.
- Department for work and pensions (2012): National Social Report. Department for work and pensions, May 2012, London.
- Department for work and pensions (2009): Households below average income, an analysis of the income distribution 1994/95-2008/09. Department for work and pensions, July 2014, London.
- Department for work and pensions (2005): Opportunity for all. Seventh Annual Report 2005. Department for work and pensions, London.
- Department for work and pensions (1999): Opportunity for all. First Annual Report 1999. Department for work and pensions, London.
- Departement Gesundheit und Soziales, Kanton Aargau (2012): Sozialbericht des Kantons Aargau.
- Det Nationale Forskningscenter for velfaerd (2013): Indikatorer for social eksklusion. Det Nationale Forskningscenter for velfaerd, Januar 2013, Kopenhagen.
- Dubach, P., Stutz, H., Caldéron, R. (2010): Armutsbericht Basel-Stadt. Ursachen, Dynamiken, Handlungsempfehlungen. Im Auftrag der Christoph Merian Stiftung. Christoph Merian Verlag, Basel.

- Eidgenössisches Departement des Innern (EDI) (2013): Nationales Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut: Kozept. EDI, 15.05.3013, Bern.
- Freyssinet J., Chevalier P. & Dollé M. (2007): rapport du groupe de travail, Niveau de die et inégalités sociales. Conseil national de l'information statistique, Mars 2007, ohne Ort.
- Gazareth P., Joye D., Kuhn U., Levy R., Perrenoud S., Suter C. (2008): Sozialbericht 2008. Seismo, Zürich.
- Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (2010a): Sozialbericht 2010. Band 1: Armut im Kanton Bern: Zahlen, Fakten und Analysen.
- Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (2010b): Sozialbericht 2010. Band 2: Armut im Kanton Bern: Stimmen der Betroffenen.
- Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (2008a): Sozialbericht 2008. Band 1: Armut im Kanton Bern: Zahlen, Fakten und Analysen.
- Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (2008b): Sozialbericht 2008. Band 2: Armut im Kanton Bern: Stimmen der Betroffenen.
- Gesundheits- und Sozialdepartement des Kantons Luzern (2010): Arbeit muss sich lohnen: Existenzsicherung im Kanton Luzern. Bericht der Projektgruppe an den Regierungsrat des Kantons Luzern. 29. November 2010, Luzern.
- Hauser, R. (2008): Das Mass der Armut: Armutsgrenzen im sozialstaatlichen Kontext – der sozialstatistische Diskurs. In: Huster E.-U, Boeckh J., Mogge-Grotjahn H. (Hrsg.): Handbuch Armut und soziale Ausgrenzung. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- HR Government (2006): Reaching out: an action plan on social exclusion. HM Government, September 2006, London.
- Kehrli Ch. (2010): Armut in der Schweiz: die Fakten. In: Caritas Sozialalmanach 2010, Luzern.
- Konferenz der Kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) (2012): Empfehlungen zur Ausgestaltung von kantonalen Sozialberichten. SODK, 21. September 2012, Bern.
- Konferenz der Kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) (2010): Programm zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung. SODK, 25. Juni 2010, Bern.
- Leu, R.E (1997): Lebensqualität und Armut in der Schweiz. 2. Auflage. Verlag Paul Haupt, Bern, Stuttgart, Wien.
- Levy R. (2008): Sozialberichterstattung in der Schweiz- ein kurvenreicher Weg. In: Jahrbuch Denknetz 2008, Zürich, S. 170–179.
- LUSTAT (2006): Sozialbericht des Kantons Luzern. Die soziale Lage der Luzerner Bevölkerung. LUSTAT Statistik Luzern, Luzern.
- LUSTAT (2013): Die soziale Lage der Luzerner Bevölkerung. Sozialbericht des Kantons Luzern 2013. LUSTAT Statistik Luzern, Luzern.
- LUSTAT (2011): Wohlstand und Armut im Kanton Luzern. Finanzielle Situation der Luzerner Haushalte. Angebot und Nutzung von Sozialleistungen. Reihe Lustat focus, hrsg. von LUSTAT Statistik Luzern, Luzern.
- MacInnes T., Aldrige H., Bushe S., Kenway P. & Tinson A. (2013): Monitoring poverty and social exclusion 2013. Joseph Rowntree Foundation (JRF), York.

- Neukomm S. (2008): Soziale Ungleichheit im Spiegel der schweizerischen Sozialberichterstattung. In: Jahrbuch Denknetz 2008, Zürich, S. 94–101.
- Office for National Statistics (2013): Poverty and Social Exclusion in the UK and EU, 2005-2011. Office for National Statistics, 16. Januar 2013, South Wales.
- Office for National Statistics (2010): Correction notice social trends. Office for National Statistics, Juli 2010, South Wales.
- Okonomi og Indenrigsministeriet (2014): familiernes økonomi - fordeling, fattigdom og incitamenter. Ministerium für Wirtschaft und Inneres, Mai 2014, Kopenhagen.
- OPNES Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale (2014): Les effets d'une crise économique de longue durée. Second Trimestre 2014, Lens.
- OPNES (2013): Rapport 2011 – 2012; Crise économique, marché du travail et pauvreté. ONPES, November 2013, Lens.
- OPNES (2010): Bilan de 10 ans d'observation de la pauvreté et de l'exclusion sociale à l'heure de la crise. Paris.
- OPNES (2008): Le Rapport 2007 - 2008. OPNES, Paris.
- OPNES (2000): Rapport 2000. ONPES, November 2000, Lens.
- Palmer G., MacInnes T., Kenway P. (2007): Monitoring poverty and social exclusion 2007. JRF, York.
- Premier Ministre de la France (2013): Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Premier Ministre, Januar 2013, Paris.
- Regierungsrat des Kantons Bern (2012): Sozialbericht 2012. Bekämpfung der Armut im Kanton Bern. Bericht des Regierungsrates zur Umsetzung der Motion Lüthi (M 044/2010), November 2012.
- Schuwey C., Knöpfel C. (2014): Neues Handbuch Armut in der Schweiz. Caritas, Luzern.
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (2010): Zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung: Elemente einer nationalen Strategie. SKOS, Bern.
- Stadtrat Stadt Zürich (2013): Postulat von Monika Bloch Süss und Thomas Wyss betreffend Bericht zur Armutssituation in der Stadt Zürich, Bericht und Abschreibung. Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich vom 2. Oktober 2013. Stadt Zürich, Zürich.
- Statistik Stadt Bern (2014): «Zur finanziellen Lage der Haushalte in der Stadt Bern 2012. Monitoring Sozialräumliche Stadtentwicklung». Abteilung Aussenbeziehungen und Statistik (Austa), Präsidialdirektion Stadt Bern, Bern.
- Suter C., Renschler I., Joye D. (2004): Sozialbericht 2004. Seismo, Zürich.
- The expert committee on poverty (2013): a Danish poverty threshold – a brief introduction to the analyses conducted and the methodology proposed. The expert committee on poverty, June 2013, Copenhagen.
- Volkert, J., Klee G., Kleimann R., Scheurle U., Schneider F. (2003): Operationalisierung der Armut- und Reichtumsmessung. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziales, Tübingen.

VSOP (2011): Sozialberichte und Armutsberichte in Kommunen, Bundesländern, auf bundes- und internationaler Ebene 1985 – 2011. VSOP, Oktober 2011, Speyer.

**Weitere Forschungs- und Expertenberichte aus der Reihe  
«Beiträge zur Sozialen Sicherheit»**

**Autres rapports de recherche et expertises de la série  
«Aspects de la sécurité sociale»**

**Altri rapporti di ricerca e perizie della collana «Aspetti  
della sicurezza sociale»**

**Further research reports and expertises in the series  
«Beiträge zur Sozialen Sicherheit»**