



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI

Bundesamt für Sozialversicherungen BSV

Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft

Konzept für ein Nationales Armutsmonitoring in Erfüllung der Motion 19.3953 WBK-S

Version 2.1 vom 20.04.2021

Inhalt

1.	Ausgangslage	3
2.	Grundlagen und Ziele des Armutsmonitorings	4
2.1	Multidimensionales Armutsverständnis mit einem monetären Kern	4
2.2	Ziele des Monitorings und vermitteltes Wissen.....	5
3.	Informationsquellen	6
3.1	Statistische Indikatoren	6
3.2	Aufbereitung des Forschungsstandes und des dokumentierten Wissens	7
3.3	Nutzung von Expertenwissen	7
4.	Produkte	8
4.1	Monitoringbericht.....	8
4.2	Veranstaltungen	8
5.	Herausforderungen und Lösungsansätze	8
5.1	Hohe Erwartungen an Steuerungswissen und Massnahmenevaluationen	9
5.2	Weiterentwicklung der statistischen Grundlagen	10
5.3	Aussagekraft von kantonalen Vergleichen.....	11
6.	Umsetzung der Motion WBK-S 19.3953 in Aufbau- und Betriebsphase	12
6.1	Aufbauphase (erster Zyklus).....	12
6.2	Betriebsphase (Folgezyklen).....	13
6.3	Berücksichtigung der zentralen Anliegen der Motion 19.3953 der WBK-S	14
6.4	Format und Publikation des Berichts	15
7.	Projektorganisation	15
8.	Ressourcen	16
8.1	Aufbauphase	16
8.2	Betriebsphase	17
9.	Verhältnis zur Plattform gegen Armut	18
	Anhang: Motionstext	20

1. Ausgangslage

Bei der Lancierung des **Nationalen Programms zur Prävention und Bekämpfung von Armut (NAP)** im Jahr 2013 erteilte der Bundesrat u.a. den Auftrag, die Einführung eines gesamtschweizerischen Armutsmonitorings zu prüfen. Ein entsprechender Bericht, der **konzeptionelle Grundlagen für ein Armutsmonitoring** enthält, wurde vom Forschungsbüro Econcept in Zusammenarbeit mit einer Expertengruppe im Rahmen der Umsetzung von NAP 2014-2018 erarbeitet (im Folgenden auch Konzept NAP genannt).¹

Auf Vorschlag der NAP-Steuergruppe beantragte das EDI dem Bundesrat 2018, nach Ablauf des NAP dessen Kernaktivitäten (Vernetzung, Austausch, Erarbeitung von Grundlagen/Praxisinstrumenten) weiterzuführen und zusätzlich ein gesamtschweizerisches Armutsmonitoring einzurichten. Im Sinne einer Prioritätensetzung verzichtet der Bundesrat im April 2018 auf das Monitoring: Er gab der Fortsetzung der Vernetzungstätigkeiten und der Bearbeitung von Schwerpunktthemen – vorab befristet bis 2024 – den Vorrang. Zu diesem Zweck wurde die **Nationale Plattform gegen Armut (NAPA) 2019-2024** ins Leben gerufen.

In Reaktion darauf wurden im Parlament zwei Motionen eingereicht, welche die Einführung eines nationalen Armutsmonitorings verlangen (18.3880 Mo Feri, 19.3953 Mo WBK-S). Die Motion der WBK-S wurde im September 2019 vom Ständerat und im Juni 2020 vom Nationalrat angenommen. Sie beauftragt den Bundesrat, einen **fünfjährigen Monitoring-Zyklus zur Prävention und Bekämpfung von Armut** einzurichten. Zusätzlich wurde vom Ständerat im Herbst 2019 auch das Postulat der WBK-S 19.3954 überwiesen, welches den Bundesrat beauftragt, die Weiterführung der strategischen Aufgabe der Armutsprävention zu prüfen (vgl. Ziffer 9).

Gemäss der Motion WBK-S 19.3953 soll das Armutsmonitoring folgende Elemente enthalten:

- 1) Auswertungen zu Armutsindikatoren (beruhend auf bestehenden nationalen und kantonalen Datenquellen)
- 2) vergleichende Analyse der Situationen in den Kantonen
- 3) Analyse der bestehenden Massnahmen zur Armutsprävention
- 4) echte Longitudinalstudien zur Armutsgefährdung und sozialen Durchlässigkeit
- 5) steuerungsrelevantes Wissen für Bund, Kantone und Gemeinden

Die Ergebnisse des Monitorings sollen der Bundesversammlung in Form eines alle fünf Jahre erstellten Berichts zur Kenntnisnahme vorgelegt werden. Als Vorbild hob der Sprecher der WBK-S in der Ständeratsdebatte den Bildungsbericht hervor: Wie dieser müsse das Armutsmonitoring eine unabhängige Evaluation leisten und zum Nachschlagewerk für Bund, Kantone und Gemeinden werden. Seitens der WBK-N wurde der Wunsch geäussert, den ersten Monitoringbericht im Jahr 2024 zu veröffentlichen.

Diese Anforderungen **gehen in mehrerlei Hinsicht über die im NAP entwickelten Grundlagen hinaus** und legen ein deutlich grösseres Gewicht auf Massnahmeevaluation, Kantonsvergleiche und statistische Innovationen (Longitudinalanalysen). Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) erstellte im Herbst 2020 ein Konzept für ein Armutsmonitoring, das auf den Vorarbeiten des NAP aufbaut und den Anliegen des Parlaments Rechnung trägt. Anfang 2021 beantragte das EDI dem Bundesrat die erforderlichen Mittel zur Umsetzung des Konzepts. Mit Beschluss vom 27. Januar 2021 bewilligte der Bundesrat für die Umsetzung des Armutsmonitorings 200 Stellenprozent und 140'000 Franken Sachkosten pro Jahr (auf unbegrenzte Dauer). Dazu kommen 70 Stellenprozent für das Bundesamt für Statistik (BFS) in den Jahren 2022 und 2023. Die genehmigten Mittel stehen unter dem Vorbehalt der Genehmigung durch den Bundesrat im Rahmen der Gesamtschau der Personalressourcen (Juni 2021) sowie der Genehmigung durch das Parlament im Rahmen der jährlichen Budgetprozesse zur Verfügung.

Die bewilligten Mittel erfordern Anpassungen im geplanten Armutsmonitoring, da im Antrag an den Bundesrat von einem höheren Ressourcenbedarf ausgegangen wurde. Das vorliegende Papier präsentiert das aktuelle und den bestehenden Rahmenbedingungen angepasste Konzept des Armutsmonitorings. Es nimmt die vom Parlament geforderten Elemente auf und legt grossen Wert darauf, den politischen Entscheidungsträgern steuerungsrelevantes Wissen zur Verfügung zu stellen. Eine detaillierte Überblicksdarstellung, wie das Konzept die zentralen Anliegen der Motion der WBK-S umsetzt, findet sich unter Ziffer 6.3. dieses Texts.

¹ Sarah Neukomm, Marie-Christine Fontana (2018): Armutsmonitoring für die Schweiz. Konzeptionelle Grundlagen (Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht 3/18), insbes. S. 89-130.

Gegenüber dem ursprünglichen Konzept vom Herbst 2020 wird auf drei Elemente verzichtet: Erstens auf eine Informationsplattform im Internet; zweitens auf eine aufwändige und besonders anforderungsreiche Analyse von Massnahmen der Armutsprävention und -bekämpfung, die hauptsächlich im Kompetenzbereich von Kantonen und Gemeinden liegen. Drittens kann das Armutsmonitoring bis zur Publikation des ersten Monitoringberichts nur eine begrenzte Anzahl von Armutsdimensionen (siehe Ziffer 2.1) vertiefen; die übrigen Dimensionen werden gestaffelt in späteren Zyklen untersucht.

Mit diesen Anpassungen entspricht das Konzept dem «klassischen» Verständnis eines sozialwissenschaftlichen Monitorings, das gesellschaftliche Entwicklungen anhand statistischer Indikatoren beobachtet und das einschlägige Wissen in prägnanter Form aufbereitet (siehe dazu Ziffer 2.2 und 5.1). Parallel dazu werden auch Ergebnisse zur Wirksamkeit politischer Strategien und Massnahmen aufgearbeitet. Es ist jedoch nicht vorgesehen, dass das Monitoring selber evaluatives oder praxisbezogenes Wissen generiert (z.B. Beurteilung von Massnahmen durch Expert/innen, Identifikation von «best practices»). Bis Ende 2024 werden solche Ansätze für ausgewählte Schwerpunktthemen im Rahmen der Nationalen Plattform gegen Armut (NAPA) verfolgt. Inwieweit dies auch danach geschieht, steht derzeit noch offen (vgl. Ziffer 9). Kantone und Gemeinden sind eingeladen, eine finanzielle Beteiligung zu prüfen, sofern sie diesen Aspekt als besonders wichtig erachten. Das vorliegende Konzept zeigt auf, welche Erweiterungen nötig wären, um in stärkerem Ausmass evaluative Elemente (Analyse von Massnahmen) in das Armutsmonitoring zu integrieren und welche Herausforderungen sich dabei stellen.

Was die zeitliche Planung betrifft, wird es wegen des grossen Initialaufwands nicht möglich sein, bereits 2024 einen substanziellen Monitoringbericht vorzulegen. Angestrebt wird eine Publikation im Folgejahr (2025).

2. Grundlagen und Ziele des Armutsmonitorings

2.1 Multidimensionales Armutsverständnis mit einem monetären Kern

Für die Aussagekraft und die Ausgestaltung des Monitorings ist entscheidend, was unter Armut verstanden wird. Ausgangspunkt des Monitorings bildet – wie im NAP-Konzept vorgesehen – ein **monetärer Begriff von Armut**: Arm oder armutsgefährdet ist eine Person, die in einem Haushalt lebt, dessen finanzielle Mittel unterhalb eines bestimmten Schwellenwerts liegen. Dieses Verständnis von Armut ist sowohl in der Sozialpolitik wie in der breiten Öffentlichkeit stark verankert. Für die statistischen Auswertungen des Monitorings ist eine monetäre Definition von Armut massgebend; Indikatoren wie die Armutsquote werden auf diese Weise berechnet. Damit kann das Monitoring nahtlos an die nationale Armutsstatistik des Bundesamtes für Statistik (BFS) sowie an internationale Armutskenzzahlen anknüpfen.

Diesen Armutsbegriff kombiniert das Monitoring mit einem Lebenslagen-Ansatz, der die Wechselwirkungen von monetärer Armut und anderen Lebensbereichen analysiert (im Folgenden als **Armutsdimensionen** bezeichnet). Diese multidimensionale Perspektive ist für das Monitoring aus zwei Gründen elementar: Zum einen ist bekannt, dass finanzielle Bedürftigkeit oftmals mit anderen Benachteiligungen parallel geht und sich entsprechende Deprivationen gegenseitig verstärken können. Zweitens wird in der Armutspolitik verstärkt auf präventive Ansätze gesetzt, die verhindern sollen, dass Menschen überhaupt erst in finanzielle Notlagen geraten. Die Integration solcher Ansätze in das Monitoring setzt voraus, dass das Verständnis der Ursachen und Wirkungen von Armut über eine rein finanzielle Perspektive hinaus erweitert wird. In den statistischen Analysen wird diese multidimensionale Perspektive hergestellt, indem die Lebenslage der armutsbetroffenen Bevölkerung (gemäss monetärer Definition) mit der Lebenslage anderer Bevölkerungsgruppen verglichen wird (z.B. Gesundheitszustand, Wohnsituation).²

Die im Monitoring berücksichtigten Armutsdimensionen übernehmen somit eine **doppelte Funktion**: Sie beschreiben auf der einen Seite **Lebensbereiche** von armutsbetroffenen Menschen, auf der anderen Seite **Politikfelder**, die für die Bekämpfung und Prävention von Armut von grosser Bedeutung sind. Bezugnehmend auf die im Rahmen von NAP erarbeiteten Grundlagen ist geplant, sieben Armutsdimensionen zu unterscheiden:

- Finanzen
- Bildung

² Es ist nicht vorgesehen, bei der statistischen Definition von Armut ein multidimensionales Konzept (oder den Capability-Ansatz, siehe dazu den letzten Abschnitt von Ziffer 2.1.) zu operationalisieren. Hierzu fehlt derzeit ein wissenschaftlicher Konsens über das angemessene Vorgehen.

- Gesundheit
- Erwerbsintegration
- Wohnen
- Soziale Beziehungen
- Politische Teilhabe

Dieses **multidimensionale Verständnis von Armut** hat weitreichende Konsequenzen für die Armuts- politik: Sie kann sich in dieser Perspektive nicht auf Transferzahlungen beschränken oder mit der wirt- schaftlichen Sozialhilfe gleichgesetzt werden. Ihr Ziel besteht vielmehr darin, Menschen darin zu befä- higen, ihre materielle Existenz aus eigenen Kräften sicherzustellen und am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben. Dieses Verständnis von Armutspolitik nimmt wichtige sozialpolitische Innovationen der jün- geren Vergangenheit auf und ist in theoretischer Hinsicht anschlussfähig an den «Capability Approach» des Ökonomen und Nobelpreisträgers Amartya Sen. Dieser äusserst einflussreiche und breit rezipierte Ansatz bildet – wie im Konzept NAP vorgesehen – den heuristischen Referenzrahmen des Armuts- monitorings.

2.2 Ziele des Monitorings und vermitteltes Wissen

Unter Bezugnahme auf das Konzept NAP sowie die Anliegen der Motion WBK-S 19.3953 lassen sich zwei übergeordnete Zielsetzungen des Monitorings unterscheiden:

- 1) **Bereitstellen von Wissensgrundlagen für die Steuerung:** Das zentrale Ziel des Monitorings besteht darin, Wissensgrundlagen für die Steuerung der Armutspolitik in der Schweiz bereitzustel- len. Zu diesem Zweck fasst es das in Forschung und Verwaltung vorhandene Wissen zur Armut in der Schweiz in kompakter Form zusammen. Es erlaubt damit den politischen Akteuren und Fach- personen, ihre Entscheidungen evidenzbasiert und auf dem aktuellsten Wissenstand zu treffen.
- 2) **Schaffen von Lernmöglichkeiten:** Darüber hinaus verfügt das Monitoring über das Potenzial, Lernmöglichkeiten zu schaffen. Es kann institutionelle Gelegenheiten eröffnen, in denen Akteure der Armutsprävention ihre Erfahrungen austauschen und voneinander lernen können. Inwieweit das Monitoring dieses Potenzial nutzt, ist von seiner konkreten Ausgestaltung und den verfügba- ren Ressourcen abhängig.

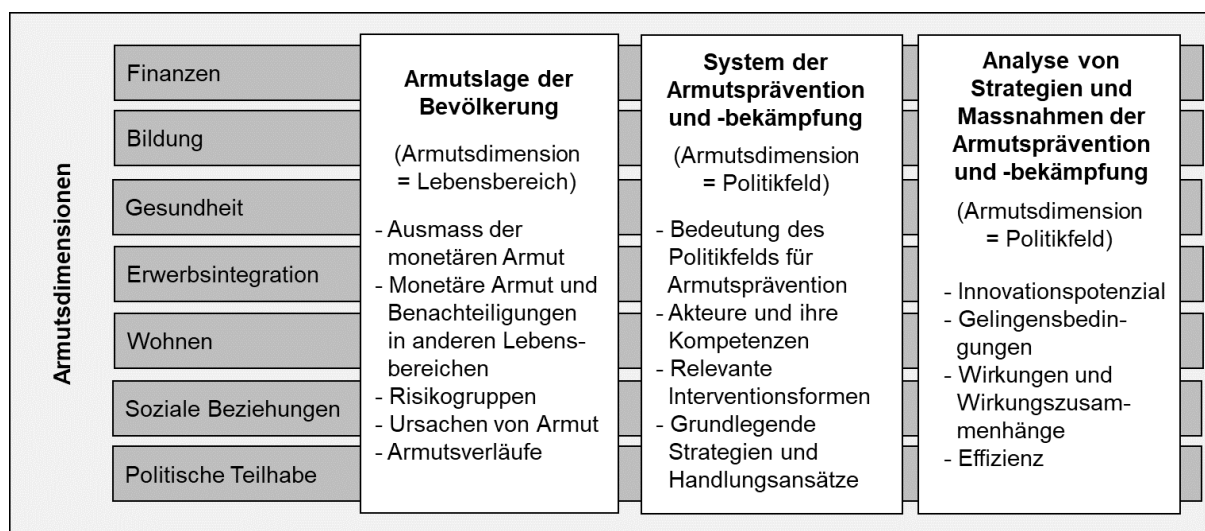
Kennzeichnend für ein Monitoring ist seine **Dauerhaftigkeit**. Es dient der kontinuierlichen Beobachtung eines bestimmten – oftmals gesellschaftlich komplexen – Gegenstandes, zeichnet dessen Entwicklung nach und versorgt politische Entscheidungsträger, Fachpersonen und eine interessierte Öffentlichkeit mit kompakten und aussagekräftigen Informationen. Das steuerungsrelevante Wissen, welches das Ar- mutsmonitoring bereitstellt, lässt sich drei grossen Themenbereichen und Fragestellungen zuordnen. Diese erstrecken sich über alle sieben Armutsdimensionen (vgl. Abbildung 1):

- **Armutslage der Bevölkerung – Wo liegen die Probleme?:** Das Monitoring zeigt auf, in welcher Armutssituation sich die Schweizer Bevölkerung befindet – wie viele Personen von Armut betroffen sind, welche Risikogruppen es gibt und aus welchen Gründen Personen unter Armut leiden. Aus- gangspunkt bildet dabei die finanzielle Lage der Haushalte und ihrer Mitglieder. Die übrigen Armut- dimensionen werden konsequent darauf bezogen: Das heisst, es wird untersucht, in welcher Hin- sicht sich die nicht-finanzielle Lebenssituation von Personen, die unter monetärer Armut leiden, von der Situation finanziell besser gestellter Menschen unterscheidet (z.B. Gesundheit, Wohnverhält- nisse, politische Teilhabe). Diese Akzentuierung ist nicht zuletzt wichtig, damit sich das Armuts- monitoring hinreichend deutlich von anderen Formen regelmässiger Berichterstattung abhebt, die sich mit sozialpolitischen Themen und Fragen sozialer Ungleichheit beschäftigen.
- **System der Armutsprävention und -bekämpfung – Wer kann was tun?:** Armutspolitik hat einen Querschnittscharakter und ist deshalb nur schwierig abzugrenzen. Dies gilt insbesondere dann, wenn sie präventiv ausgerichtet ist. Viele Akteure und Massnahmen, die dabei wichtig sind, verfol- gen nicht ausschliesslich – und oft nicht einmal hauptsächlich – armutspolitische Ziele (z.B. Frühe Förderung, Quartierentwicklung). Das Monitoring muss deshalb aktiv vermitteln, was unter Armuts- politik überhaupt zu verstehen ist. Zu diesem Zweck sind einerseits geeignete Kategorien zu entwi- ckeln, um die Instrumente, Interventionsformen und Wirkungsweisen der Armutspolitik auf den Be- griff zu bringen. Andererseits ist konkret darzulegen, welche Akteure in welchen Bereichen für die Armutspolitik relevant sind und über welche Kompetenzen sie verfügen. Und schliesslich sind die grundlegenden Strategien und Handlungsansätze zu beschreiben, welche diese Akteure in armut- politischen Fragen verfolgen.

- **Evaluatives Wissen – Welche Strategien und Massnahmen lohnen sich?:** Derart bezeichnet wird das Wissen um die Gelingensbedingungen, Wirkungen und Effizienz armutspolitischer Programme und Massnahmen. Es informiert die politischen Akteure darüber, welche Handlungsansätze sich besonders lohnen oder besonders wirksam sind. Die Bereitstellung von evaluativem Wissen im Rahmen des Armutsmonitorings steht allerdings vor besonderen Herausforderungen, die unter Ziffer 5.1 näher diskutiert werden.

Alle drei Formen des Wissens sind grundsätzlich **steuerungsrelevant**: Wer Armutspolitik betreiben will, muss wissen, wo die drängenden Probleme liegen, welches die relevanten Akteure und ihre Kompetenzen sind und welche Massnahmen sich zur Problemlösung empfehlen. In welchem Ausmass das konkrete, im Monitoring bereitgestellte Wissen als steuerungsrelevant einzustufen ist, hängt von verschiedenen Faktoren ab: dem Neuigkeitsgehalt, dem explizit hergestellten Politikbezug, dem Detailgrad, der umsichtigen Würdigung sowie der kompakten und gut verständlichen Darstellung.

Abbildung 1: Armutsdimensionen und übergeordnete Themen des Monitorings



3. Informationsquellen

Grundsätzlich gilt, dass Monitoringsysteme hauptsächlich **bestehendes** Wissen, Daten und Erkenntnisse bündeln. Neben der Kontinuität der Berichterstattung besteht ihr Mehrwert darin, dass sie bereits verfügbare Informationen miteinander verknüpfen, den aktuellen Wissensstand mit Blick auf politisch relevante Fragestellungen bilanzieren und die Erkenntnisse in dichter und gut verständlicher Form bereitstellen. Dies ist auch beim Armutsmonitoring der Fall. Es gehört nicht zu seinen prioritären Aufgaben, neue statistische Erhebungen zu lancieren oder Forschungsprojekte durchzuführen, um neues Wissen zu begrenzten Einzelphänomenen zu gewinnen. Um den Ansprüchen an das Monitoring zu genügen, muss jedoch ein erheblicher Aufwand betrieben werden, um verfügbare Wissensbestände zu erschliessen, zusammenzutragen und in prägnanter Form aufzuarbeiten. Dabei werden hauptsächlich drei Informationsquellen genutzt:

3.1 Statistische Indikatoren

Das Armutsmonitoring ist um ein Set von statistischen Indikatoren aufgebaut. Diese decken alle sieben Armutsdimensionen ab und definieren bis zu einem gewissen Grad den Aufbau bzw. die Struktur des Monitorings. Die Indikatoren zeichnen sich dadurch aus, dass sie als Träger von stark verdichteten Informationen einen raschen Überblick über komplexe gesellschaftliche Sachverhalte erlauben.

Das Indikatorenset ist insofern ein zentrales Element des Monitoringsystems, als es über mehrere Zyklen hinweg die Kontinuität und Wiedererkennbarkeit der Berichterstattung sicherstellt. Gleichzeitig zeigt es auf, wie sich die beobachteten Sachverhalte im Verlauf der Zeit entwickeln. Es erlaubt somit Rückschlüsse auf veränderte Problemlagen und kann allenfalls Hinweise auf die Wirkung von armutspolitischen Massnahmen vermitteln.

Das NAP-Konzept sieht für das Monitoring ein Set von rund 40 Kernindikatoren vor. Sie beschreiben hauptsächlich das Ausmass der Armut in der Schweiz und die Lebenslage der armutsbetroffenen Bevölkerung. Grundsätzlich werden die Indikatoren einmal pro Zyklus neu berechnet. Eine engere Auswahl von Indikatoren, die zur Beobachtung der Armutsentwicklung in der Schweiz besonders wichtig ist, wird einmal jährlich aktualisiert. Für die Bildung der Indikatoren und die kontinuierliche Überprüfung des Indikatorensets ist eine enge Zusammenarbeit mit dem BFS erforderlich.

3.2 Aufbereitung des Forschungsstandes und des dokumentierten Wissens

Für die Steuerungsrelevanz des Monitorings ist es ausgesprochen wichtig, dass sich die Berichterstattung nicht auf die Kommentierung der Kernindikatoren beschränkt. Vielmehr gilt es, den Forschungsstand zur Armut in der Schweiz aufzuarbeiten und auch anderweitig dokumentiertes Wissen (z.B. Verwaltungsberichte, Websites) zu erschliessen. Eine solche Erweiterung ist vor allem aus zwei Gründen notwendig:

- Auf sich alleine gestellt, ist der Erklärungsgehalt statistischer Indikatoren erfahrungsgemäss begrenzt. Zeigt ein Indikator beispielsweise, dass sich Armutsbetroffene durchschnittlich in deutlich schlechterer Gesundheit befinden als die übrige Bevölkerung, so schliesst sich die Frage nach den Ursachen an: Können sie wichtige Gesundheitsleistungen nicht finanzieren? Gibt es andere Hürden beim Zugang ins Gesundheitssystem? Sind Armutsbetroffene häufiger in physischen stark fordernden Jobs tätig? Oder ist es die Armutsbetroffenheit selber, die auf die Gesundheit schlägt? Antworten auf solche Fragen lassen in der Regel nicht direkt aus den statistischen Indikatoren ableiten, sondern erfordern, dass zusätzliche Wissensbestände erschlossen werden.
- Etliche Themen, die armutspolitisch hoch relevant sind, eignen sich nicht für eine Darstellung in einem Set von gesamtschweizerischen Indikatoren. Dies kann unterschiedliche Ursachen haben: Es ist möglich, dass die einschlägigen Untersuchungen qualitativer Natur sind, dass sie sich nicht auf die gesamte Schweiz beziehen oder dass sie auf einmaligen Datenerhebungen beruhen. Will das Monitoring dem Anspruch gerecht werden, Grundlagen für eine evidenzbasierte Armutspolitik bereitzustellen, so ist es jedoch notwendig, dass die Ergebnisse solcher Studien angemessen berücksichtigt und aufbereitet werden. Aktuell betrifft dies beispielsweise Themen wie den Nichtbezug von Sozialhilfe (zurzeit nur regionale statistische Analysen) oder Longitudinalanalysen zur sozialen Mobilität bzw. Durchlässigkeit, die in der Motion besonders hervorgehoben werden (zurzeit hauptsächlich einmalige Studien; vgl. dazu auch Ziffer 5.2 des vorliegenden Konzepts).

Die Aufbereitung des Forschungsstandes und anderweitig dokumentierten Wissens nimmt vor allem in den ersten Zyklen einen grossen Raum ein. In dieser Phase werden die Grundlagen erarbeitet. In den späteren Zyklen wird diese Basis aktualisiert und es sind Vertiefungen möglich (z.B. durch stärkere Berücksichtigung der internationalen Forschung oder im Rahmen von Schwerpunktthemen). Für das Monitoring sind diese Informationsquellen (Forschungsliteratur, Verwaltungsberichte und andere Dokumente) von zentraler Bedeutung: Sie erhellen die Aussagekraft der Kernindikatoren und erlauben es, im Monitoring flexibel Themen aufzugreifen, die nicht durch das vorgegebene Set von Kernindikatoren abgedeckt sind.

3.3 Nutzung von Expertenwissen

Neben dem verschriftlichten Wissen gibt es auch Expertenwissen, das personengebunden ist und im direkten Kontakt erschlossen werden muss. Solches Expertenwissen ist im Monitoring vor allem wichtig für die Darstellung von armutspolitischen Akteuren, Strategien und Massnahmen, weil sich dieses Gefüge laufend verändert. Dies gilt insbesondere für Politikfelder und Akteuren, die sich nicht unmittelbar mit monetärer Armut beschäftigen und neben der Armutsprävention häufig auch andere Ziele verfolgen. Expertenwissen wäre zudem eine wichtige Informationsquelle, wenn – wie in der Motion der WBK-S gefordert – die evaluativen Elemente des Monitorings gestärkt würden. Seine Nutzung kann einen Lösungsansatz bilden, um Aufschlüsse über die Gelingensbedingungen und Folgen armutspolitischer Programme und Massnahmen zu erhalten (vgl. Ziffer 5.1).

Personengebundenen Expertenwissen kann in unterschiedlichen Formen erschlossen werden. Dazu gehören die Einsetzung von Expertengruppen, persönliche Interviews, das Einholen von Textbeiträgen oder die Vergabe externer Mandate. Das Armutsmonitoring ist grundsätzlich für alle diese Formen offen und wählt situativ das angemessene Instrument.

Weil personengebundenen Expertenwissen nicht verschriftlicht ist, kann bei der Erschliessung dieser Informationsquelle am ehesten der Eindruck entstehen, dass das Armutsmonitoring nicht allein Synthe-

sarbeit leistet, sondern grundsätzlich neue Wissensgrundlagen schafft. Teilweise mögen die Übergänge flussend sein. Gleichwohl ist festzuhalten, dass die derart erschlossenen Informationen kein «Rohmaterial» bilden, das anschliessend einer wissenschaftlichen Analyse unterzogen wird, sondern bereits stark reflektiert und geformt sind.

4. Produkte

Das Armutsmonitoring tritt mit zwei verschiedenen Produkttypen an die Öffentlichkeit: dem Monitoringbericht und damit verbundenen Veranstaltungen.

4.1 Monitoringbericht

Gegen Ende eines jeden Fünf-Jahres-Zyklus wird ein umfassender Monitoringbericht erstellt. Dieser wird vom Bundesrat zur Kenntnis genommen und mit einer Stellungnahme an das Parlament übermittelt.

Der Bericht enthält die Kernindikatoren des Monitorings, bettet sie theoretisch ein und erläutert ihre Ergebnisse. Inhaltlich geht er allerdings weit über die Kommentierung der Kernindikatoren hinaus. Der Monitoringbericht zeichnet sich dadurch aus, dass er a) den aktuellen Wissens- und Forschungsstand zur Armut in der Schweiz aufarbeitet, b) die Armutspolitik in der Schweiz umfassend und präzise beschreibt und c) Aussagen zur Umsetzung und zur Wirkung von armutspolitischen Massnahmen enthält (evaluativer Aspekt).

Der Monitoringbericht richtet sich an politische Entscheidungsträger und Fachleute der Armutsprävention und -bekämpfung. Er enthält dichte und vielfältige Informationen, die kompakt aufbereitet sind und einfach erschlossen werden können. Damit verfolgt er in erster Linie das Ziel, Wissensgrundlagen für die politische Steuerung zur Verfügung zu stellen.

4.2 Veranstaltungen

Veranstaltungen erfüllen im Rahmen des Monitorings zwei Aufgaben:

- **Publikation und Diskussion der Ergebnisse:** Erstens werden Veranstaltungen durchgeführt, um die Ergebnisse des Monitorings bekannt zu machen, die Ergebnisse vertieft zu diskutieren und mögliche Folgerungen für die Politik und die Praxis der Armutsbekämpfung zu ziehen. Diese Veranstaltungen finden nach dem Abschluss des Monitoringberichts statt. Leuchtturm ist die Nationale Armutskonferenz, zu der alle wichtigen Akteure der Armutsprävention und -bekämpfung eingeladen sind und einmal pro Fünf-Jahres-Zyklus durchgeführt wird. Parallel dazu werden die Resultate vor parlamentarischen Kommissionen, kantonalen und kommunalen Konferenzen sowie Verbänden vorgestellt und auf diese Weise in den politischen Prozess eingespeist.
- **Vernetzung und Austausch:** Zweitens können Veranstaltungen der Vernetzung und dem Austausch unter den Akteuren der Armutsbekämpfung und -prävention dienen. Zu diesem Zweck wäre es denkbar, über den ganzen Verlauf eines Monitoring-Zyklus kleinere Veranstaltungen im Sinne von Fachseminaren durchzuführen. Auch könnten bei Bedarf Austauschgremien ins Leben gerufen werden, in denen sich armutspolitische Akteure auf einer regelmässigeren Basis über spezifische Themen verständigen können.

In der Anfangsphase des Monitorings stehen Veranstaltungen im Vordergrund, die der Bekanntmachung und Diskussion von Ergebnissen des Monitorings dienen. Sie können selbstverständlich auch zu Austausch und Vernetzung führen, es werden jedoch im Verlauf des Monitorings keine Veranstaltungen ausschliesslich zu diesen Zwecken organisiert. Inwieweit zu einem späteren Zeitpunkt verstärkt auf Austausch- und Vernetzungsaktivitäten gesetzt wird, ist stark von den entsprechenden Bedürfnissen der Kantone, Städte und Gemeinden als zentralen Akteuren der Armutspolitik abhängig. Denkbar wären beispielsweise Veranstaltungen oder Gremien, die sich mit Standards von kantonalen Armutsmonitorings, dem «Follow-up» von zentralen Erkenntnissen früherer Monitoringberichte oder mit Fragen der Evaluation von armutspolitischen Strategien und Massnahmen auseinandersetzen.

5. Herausforderungen und Lösungsansätze

Bei der Umsetzung des hier geschilderten Armutsmonitorings stellen sich in drei Bereichen grosse Herausforderungen. Sie betreffen zum einen die Zielsetzungen des Monitorings, zum anderen die Daten-

grundlagen und ihr Analysepotenzial. Teilweise gehen diese Herausforderungen auf spezifische Anliegen der überwiesenen Motion zurück, teilweise bestehen sie davon unabhängig. Im Folgenden werden diese Herausforderungen beschrieben und es wird dargelegt, welche Lösungsansätze bestehen.

5.1 Hohe Erwartungen an Steuerungswissen und Massnahmenevaluationen

Herausforderung

Mit dem Anspruch, dass ein Monitoring steuerungsrelevantes Wissen bereitstellen soll, sind hohe Erwartungen verbunden. Hierzu ist grundsätzlich festzuhalten, dass ein Monitoring politische Wertungen und Konsensbildung nicht ersetzen kann. Monitoringsysteme können bestehendes Wissen, Daten und Erkenntnisse bündeln und tragen damit dazu bei, dass Politik und Verwaltung ihre Aufgaben möglichst gut und evidenzbasiert erfüllen können. Sie sollen und dürfen jedoch nicht direkt zu abschliessenden Beurteilungen führen und politische Entscheidungen vorwegnehmen.

Dazu kommt, dass steuerungsrelevantes Wissen bisweilen in einem engen Sinn verstanden und mit der Evaluation von Programmen und Massnahmen gleichgesetzt wird. In Abgrenzung dazu ist festzuhalten, dass ein derartiges Verständnis von «Steuerungsrelevanz» verkürzt wäre. Wie weiter oben (siehe Ziffer 2.2) dargelegt, sind grundsätzlich alle drei Wissensformen, die das Monitoring bereitstellt, steuerungsrelevant: das Wissen um die Armutslage der Bevölkerung, das Wissen um die Akteure der Armutsprävention und ihre Kompetenzen – und schliesslich das evaluative Wissen über geeignete Strategien und Massnahmen. Steuerungswissen beschränkt sich nicht auf letzteres. Auch Monitoringsysteme mit ausschliesslich beobachtendem Charakter tragen zur Problemerkennung bei und vermitteln damit steuerungsrelevante Informationen. Entscheidend ist, dass dieses Wissen in kompakter Form dargeboten wird, sich an aktuellen politischen Fragen orientiert und den Akteuren der Armutspolitik dazu dienen kann, evidenzbasiert Entscheidungen zu treffen und zu begründen. Dieser Aspekt ist gegenüber der Politik und den Stakeholdern des Armutsmonitorings zu betonen.

Gleichzeitig ist nachvollziehbar, dass die evaluativen Elemente ein besonderes Interesse wecken. Damit ist das Anliegen verbunden, den Brückenschlag vom beschreibenden Charakter des Armutsmonitorings in die Praxis zu herzustellen. In der Motion der WBK-S kommt dies am darin zum Ausdruck, dass das Armutsmonitoring die bestehenden Massnahmen der Armutsprävention analysieren soll. In der Parlamentsdebatte wurde präzisiert, diese Analyse solle darlegen, «welche Massnahmen Wirkung zeigen konnten und welche Massnahmen keine Wirkung zeigen konnten». Dies bildet in zweierlei Hinsicht eine sehr grosse Herausforderung:

- **Zweckbestimmung von Monitoringsystemen:** Der Anspruch, evaluatives Wissen bereitzustellen, ist für ein Monitoringsystem grundsätzlich hoch gegriffen. Monitoringsysteme dienen der Dauerbeobachtung spezifischer Themenfelder und Phänomene. In der Politikwissenschaft gibt es Stimmen, die für eine klare Trennung zwischen Monitoring und Evaluation eintreten. Begründet wird dies unter anderem damit, dass Evaluationen im Unterschied zum Monitoring einzelfallbezogen sind, sich mit Wirkungszusammenhängen beschäftigen und Beurteilungen vornehmen.³ Mit Bezug auf die Motion der WBK-S lässt sich allerdings argumentieren, dass es sich hierbei in erster Linie um eine Frage der Etikettierung handelt. Löst man sich vom Verständnis des Monitorings in einem engeren Sinne, so ist es nicht ungewöhnlich, dass sich Armut- und Sozialberichte neben einer indikatorengestützten Dauerbeobachtung auch mit Strategien und Massnahmen auseinandersetzen oder «best practices» beleuchten.
- **Verfügbarkeit von evaluativem Wissen:** Gravierender ist der Punkt, dass evaluatives Wissen, das strengen wissenschaftlichen Ansprüchen genügt, in der Armutspolitik verhältnismässig selten ist und sich auf einzelne, sehr unterschiedliche Massnahmen verstreut. Es kann nicht Aufgabe des Armutsmonitorings sein, diese Lücke über die vielfältigen Themenfelder der Armutspolitik hinweg zu schliessen. Zudem wäre damit ein immenser Aufwand verbunden. Hier unterscheiden sich die Voraussetzungen eines Armutsmonitorings stark von denjenigen der Bildungsberichterstattung, die auf eine lange Tradition der Bildungsevaluation zurückblicken kann. Dazu kommt, dass sich das Bildungssystem viel einfacher identifizieren und abgrenzen lässt als dies bei den armutspolitischen Akteuren und Institutionen der Fall ist (Querschnittcharakter der Armutspolitik). Diese Unterschiede zeigen sich sehr deutlich im Aufbau des Schweizer Bildungsberichts: Dieser analysiert die einzelnen Bildungsstufen systematisch in fünf Unterkapiteln: «Kontext», «Institutionen», «Effektivität», «Effizienz», «Equity». Dieser Gliederung wohnt bereits ein evaluativer Charakter inne, er ist gewissermassen in den Aufbau des Bildungsberichts eingewoben. Uns ist kein Armut- oder Sozialbericht

³ Vgl. Andreas Balthasar: Was ist Evaluation und für wen evaluieren wir?, in: LEGES 2005/1, S. 65-80.

bekannt, der über eine vergleichbare Struktur verfügen würde. Sofern sich Armuts- oder Sozialberichte mit politischen Massnahmen beschäftigen, geschieht dies auffällig oft in deskriptiver Form oder programmatischer Absicht (z.B. «Was bereits getan wird», «Was weiter zu tun ist»). Auch haben die entsprechenden Ausführungen häufig einen punktuellen oder beispielhaften Charakter.

Lösungsansätze

Um die hohen Erwartungen einzulösen und den politischen Akteuren steuerungsrelevantes Wissen zur Verfügung zu stellen, verfolgt das Monitoring die folgenden Ansätze:

- **Umfassende Wissensaufarbeitung und statistische Innovationen:** Für die Steuerungsrelevanz des Armutsmonitorings ist zentral, dass seine Erkenntnisse über den aktuellen Stand der Armutsbeobachtung in der Schweiz hinausführen. Zu diesem Zweck verfolgt es insbesondere zwei Ansätze: Erstens arbeitet es den Wissens- und Forschungsstand zur Armut in der Schweiz auf und vermittelt mit dieser Synthesearbeit Einsichten, die weit über die Armutsindikatoren hinausführen (siehe Ziffer 3.2). Zweitens nutzt es das Innovations- und Analysepotenzial neu erschlossener Datenquellen (siehe Ziffer 5.2).
- **Beschreibung von armutspolitischen Strategien:** Das Armutsmonitoring beschreibt die zentralen Strategien und Handlungsansätze, welche die Akteure der Armutspolitik verfolgen. Soweit für die Schweiz wissenschaftliche Analysen zu den Wirkungen dieser Strategien vorliegen, arbeitet es diese auf. Es macht auch darauf aufmerksam, wenn gravierende Forschungslücken bestehen. Das Monitoring führt jedoch selber keine Evaluationen durch und setzt sich nicht mit einzelnen Massnahmen auseinander.

Es ist grundsätzlich denkbar, dass das Monitoring weitere Ansätze verfolgt, die deutlich darüber hinausgehen. Dies betrifft insbesondere die **Bereitstellung von evaluativem Wissen**. Angesichts des grossen Interesses der politischen Akteure wäre es zweckmässig zu prüfen, in welcher Form das Monitoring selber evaluatives Wissen generieren kann – vor allem auch solches, das eher «weicher» Natur ist und auf dem Urteil von Expertinnen und Experten beruht. Hierzu wären Grundlagenarbeiten notwendig, die verschiedene Verfahren zur Produktion von Evaluationswissen zu definieren und bezüglich ihrer Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Wissenschaftlichkeit zu beurteilen. Auch die Durchführung von Veranstaltungen und die Einrichtung von Gefässen, die Lernmöglichkeiten schaffen und dem Erfahrungsaustausch unter den armutspolitischen Akteuren dienen, könnte die evaluativen Momente des Monitorings stärken. Diese Ansätze zu verfolgen, wäre allerdings mit grossem Aufwand und etlichen Unwägbarkeiten verbunden. Angesichts dessen und wegen der begrenzten Ressourcen wird darauf verzichtet, diese Elemente in das vorliegende Konzept zu integrieren (vgl. Ziffer 1). Sollten Kantone, Städte und Gemeinden ein starkes Interesse zeigen, das Monitoring in diesem Sinne zu erweitern, und für Finanzierung aufkommen, so lassen sich entsprechende Ergänzungen gut in das vorliegende Konzept integrieren.

5.2 Weiterentwicklung der statistischen Grundlagen

Herausforderung

Die offiziellen Armutskenntzahlen des BFS beruhen derzeit auf der **Erhebung über Einkommen und Lebensbedingungen (SILC)**. Diese Erhebung wird als telefonische Befragung bei einer Stichprobe von rund 7000 Haushalten durchgeführt. Detaillierte Analysen zu den Armutsrisiken ausgewählter sozialer Gruppen sind damit kaum möglich. Auch personenbezogene Longitudinalanalysen lassen sich nur über einen sehr begrenzten Zeitraum von vier Jahren durchführen. Untersuchung zur sozialen Durchlässigkeit, wie sie die Motion der WBK-S fordert, sind damit kaum möglich.

Sowohl auf Bundesebene wie auch auf Kantonsebene sind derzeit Bestrebungen im Gang, in stärkerem Ausmass **Administrativdaten** zu nutzen, um die finanzielle Lage von Haushalten zu untersuchen (Steuerdaten, individuelle Konten der AHV), und die Analysemöglichkeiten durch die **Verknüpfung** unterschiedlicher Datensätze zu erweitern. Eine im Rahmen des Programms «Nationale Datenbewirtschaftung» durchgeführte Machbarkeitsstudie zeigt auf, wie und in welcher Form der Bund für statistische Zwecke eine Steuerdatenerhebung bei den Kantonen einführen kann. Der Bundesrat hat das EDI (BFS) sowie das EFD im November 2020 beauftragt, die dafür notwendigen Schritte in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen auszulösen und bis Ende 2023 umzusetzen.

Diese Entwicklungen enthalten auch für das Armutsmonitoring ein grosses Innovationspotenzial. Die Administrativdaten erlauben detaillierte Auswertungen zu einzelnen Bevölkerungsgruppen und kleineren räumlichen Einheiten (z.B. Kantone, Gemeindetypen) und es eröffnen sich neue Möglichkeiten für Longitudinalanalysen. Weil Administrativdaten ihrerseits aber auch über gewisse Limiten verfügen (z.B. keine subjektiven Beurteilungen, spätere Verfügbarkeit als Befragungsdaten), ist davon auszugehen,

dass sie SILC als Grundlage der Armutsstatistik nicht ersetzen, sondern ergänzen werden. Eine grosse Herausforderung wird dabei die Frage bilden, ob und wie sichergestellt werden kann, dass die Berechnung von Armutskenntzahlen, die sich für die ganze Schweiz sowohl mit SILC wie mit Administrativdaten berechnen lassen (z.B. Armutsgefährdungsquote), auch tatsächlich zu vergleichbaren Ergebnissen führt.

Weil sie einen direkten Zugriff auf ihre eigenen Steuerdaten haben, ist es für die Kantone grundsätzlich einfacher als für den Bund, solche Innovationen voranzutreiben. In der jüngeren Vergangenheit haben mehrere Kantone ihre Steuerdaten für Sozial- oder Armutsberichte genutzt (z.B. AG, BE, BS, FR, VD); parallel dazu wurden auch steuerdatenbasierte Analysen zur wirtschaftlichen Lage der Bevölkerung veröffentlicht, die mehrere Kantone umfassen. Aus Sicht eines nationalen Monitorings stellt sich allerdings die Herausforderung, dass die kantonalen Ergebnisse nur dann vergleichbar sind, wenn die Daten auf genau dieselbe Weise aufbereitet und ausgewertet wurden. Es gibt derzeit mehrere Initiativen, Standards für kantonale Armutsmonitorings zu definieren (Caritas, GRAS – Groupement des services de l'action sociale des cantons romands, de Berne et du Tessin). Die präzise Definition und Implementation solcher Standards ist jedoch aufwändig und anspruchsvoll.

Lösungsansätze

- **SILC als wichtigste Datenquelle des ersten Monitoringberichts:** Das vorliegende Konzept geht davon aus, dass die zentralen Armutsindikatoren des ersten Monitoringzyklus wie bisher mit den Daten von SILC gebildet werden. Bereits in dieser Phase auf die Nutzung von Administrativdaten zu setzen, wäre mit zu grossen Risiken verbunden und würde den angestrebten Publikationszeitpunkt (2025) gefährden.
- **Frühzeitige Strategie für Erweiterung der Datengrundlage:** Das Analysepotenzial von administrativen Daten zu Einkommen und Vermögen (insbesondere Steuerdaten) ist von Beginn weg im Monitoring zu berücksichtigen. Zu diesem Zweck wird in der Aufbauphase eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die sich mit der Weiterentwicklung der Datengrundlagen beschäftigt und Wege aufzeigt, wie das Monitoring Innovationen in den Datengrundlagen integrieren kann (inkl. Longitudinalanalysen). Bei Bedarf beschäftigt sich das Gremium zudem mit der Frage, ob und in welcher Weise Analysen kantonalen Steuerdaten koordiniert werden können.

5.3 Aussagekraft von kantonalen Vergleichen

Herausforderung

Die Motion der WBK-S legt grosses Gewicht auf Vergleiche zwischen den Kantonen. Dies kommt auch darin zum Ausdruck, dass das Monitoring nicht nur auf nationalen, sondern auch «kantonal[e] statistisch relevante[n] Datenquellen beruhen» soll. Dies bildet in mehrerer Hinsicht eine Herausforderung:

- **Fehlende Daten:** Wie bereits erläutert, sind die Fallzahlen der SILC-Statistik zu gering, um kantonale Armutskenntzahlen zu berechnen. Die Nutzung von kantonalen Datensätzen ist mit einem sehr grossen Harmonisierungsaufwand verbunden, wenn sie vergleichende Analysen erlauben soll. Innovationen bei der statistischen Verwendung von Administrativdaten eröffnen mittelfristig jedoch neue Analysemöglichkeiten. Wie schon dargelegt (vgl. Ziffer 5.2), wird zu diesem Zweck eine Arbeitsgruppe eingesetzt, das Thema wird deshalb im vorliegenden Abschnitt nicht mehr weiter vertieft.
- **Schwierige Interpretationen:** Es ist fraglich, wie aussagekräftig Vergleiche von kantonalen Armutsindikatoren sind, weil diese kontextbedingt vermutlich sehr stark variieren (z.B. Wirtschaftsstruktur, vorgelagerte Bedarfsleistungen, Bevölkerungszusammensetzung). Um Aussagen über die Wirkungen kantonaler Strategien zur Armutsprävention zu erhalten, müssten diese Kontextfaktoren statistisch erfasst und kontrolliert werden. Ob dies in angemessener Weise gelingen kann, ist fraglich. Dazu kommt die Schwierigkeit, die wirkungsrelevanten Unterschiede in den kantonalen Massnahmen zu identifizieren, sowie der Sachverhalt, dass Armutspolitik nicht nur kantonal, sondern in vielen Bereichen stark kommunal geprägt ist.
- **Vorbehalte der betroffenen Akteure:** Erfahrungsgemäss haben die betroffenen Akteure oftmals grosse Vorbehalte gegen einen Vergleich von Indikatorwerten. Sie befürchten, unter Druck zu geraten, wenn der Vergleich als Ranking gelesen oder gar ein offizielles «naming and shaming» betrieben wird. Die Art und Weise, wie die Vergleichsdaten präsentiert und kommentiert werden, kann sich als sehr sensibel erweisen. Die oben dargelegten Schwierigkeiten, Kantonsvergleiche sinnvoll zu interpretieren, dürften solche Vorbehalte weiter verstärken.

Lösungsansätze

- **Vergleichsdimensionen erweitern (z.B. international, zeitlich) und gezielt auswählen:** Kantone sind nicht die einzige Vergleichsdimension, die wertvolle Erkenntnisse schaffen kann. Ebenso sind internationale Vergleiche mit anderen Ländern, das Aufzeigen zeitlicher Entwicklungen oder Vergleiche einzelner Massnahmen möglich. Das Armutsmonitoring muss grundsätzlich für alle diese Vergleichsdimensionen offen sein. Es ist situativ zu entscheiden, welche Dimension in einem gegebenen Fall angemessen und aufschlussreich ist. Zudem sind Ergebnisse solcher Vergleiche nur dann zu publizieren, wenn sie aussagekräftig sind und sinnvoll interpretiert werden können. Diese Strategie verfolgt auch der Bildungsbericht.⁴
- **Auswertung von kantonalen Sozial- und Armutsberichten:** Es ist unstrittig, dass die Kantone in der Armutspolitik eine entscheidende Rolle spielen. Dies muss sich im Monitoring spiegeln. In den nächsten Jahren werden jedoch noch keine kantonalen Armutsindikatoren vorliegen, die harmonisiert und damit vergleichbar sind (vgl. Ziffer 5.2). In dieser Phase stützt sich das nationale Monitoringsystem deshalb auf eine Analyse von kantonalen Armuts- und Sozialberichten. Ein qualitativer Vergleich soll aufzeigen, ob in einzelnen Kantonen spezifische Armutsproblematiken besonders ausgeprägt sind oder spezielle Ansätze zur Armutsprävention verfolgt werden. Diese Ergebnisse werden situativ – d.h. in den entsprechenden thematischen Kapiteln – in den Monitoringbericht eingeflochten.
- **Enge Zusammenarbeit mit Kantonen bei statistischen Vergleichen:** Möglichkeiten und Grenzen von Kantonsvergleichen soll ein Thema der Arbeitsgruppe sein, die sich mit statistischen Innovationen beschäftigt. Dabei ist ein enger Austausch mit den Kantonen zu pflegen und sind Erfahrungen aus anderen Projekten und Politikfeldern heranzuziehen. Gemeinsam ist zu prüfen, in welcher Form Vergleiche von Armutsindikatoren für die Kantone hilfreich sind und ihnen steuerungsrelevantes Wissen bereitstellen. Anzustreben ist eine «good practice», die festhält, unter welchen Voraussetzungen die Publikation kantonaler Vergleiche im Rahmen des Armutsmonitorings angemessen und sinnvoll ist.

6. Umsetzung der Motion WBK-S 19.3953 in Aufbau- und Betriebsphase

6.1 Aufbauphase (erster Zyklus)

Der erste Monitoringbericht soll im Jahr 2025 vorliegen. Die Phase von 2022 bis 2025 hat somit einen doppelten Charakter: Zum einen bildet sie den ersten und verkürzten Monitoringzyklus, der mit der Publikation des ersten Monitoringberichts abgeschlossen wird. Zum anderen handelt es sich um eine Aufbauphase, in der zentrale Herausforderungen geklärt und die Grundlagen für die Betriebsphase (ab 2026) erarbeitet werden müssen. Dies betrifft insbesondere die Nutzung neuer Datenquellen für die Bildung von innovativen und nach sozialen Gruppen und regionalen Einheiten differenzierbaren Armutsindikatoren.

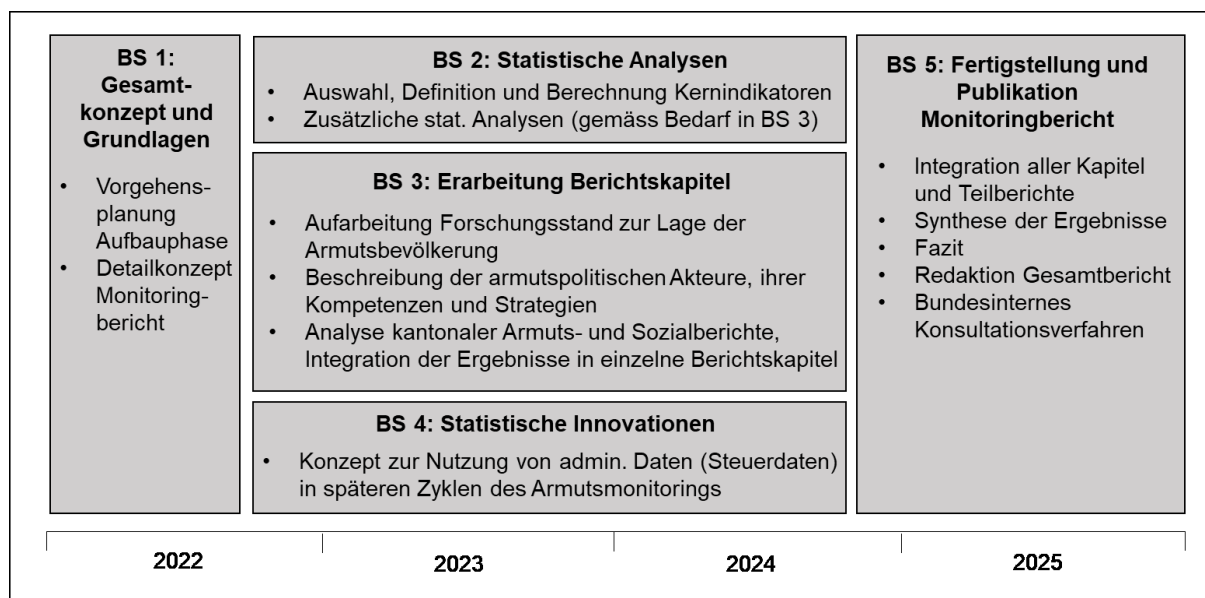
Die konkreten Arbeiten der Aufbauphase gliedern sich in fünf **Bausteine**, die Abbildung 3 in ihrer zeitlichen Abfolge darstellt. Bis zum Herbst 2022 werden das Gesamtkonzept und die Detailplanung der Aufbauphase entwickelt (Baustein 1). Anschliessend werden die Kernindikatoren festgelegt und allfällige weitere statistische Analysen geplant. Die definitiven Auswertungen werden zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt, damit das Monitoring auf möglichst aktuellen Daten beruht (Baustein 2). Parallel dazu – und in regelmässigem Austausch mit den Verantwortlichen von Baustein 3 – werden die Berichtskapitel zu den einzelnen Armutsdimensionen verfasst. Zu diesem Zweck wird der Forschungsstand zur Lebenslage der Armutsbevölkerung aufgearbeitet, ebenso werden Dokumente und Expertenwissen zu den entsprechenden Politikfeldern erschlossen (Baustein 3). Schliesslich wird im selben Zeitraum das Grundlagenpapier zur Nutzung neuer Datenquellen erstellt (Baustein 4). Alle diese Arbeiten müssen bis in der zweiten Hälfte 2024 abgeschlossen werden. Anschliessend wird der Gesamtbericht verfasst und das bundesinterne Konsultationsverfahren eingeleitet, damit der Bericht gegen Ende 2025 publiziert werden kann (Baustein 5).

Diese Planung ist angesichts des verkürzten Zyklus von vier Jahren sehr ambitioniert. Sie setzt voraus, dass gewisse Vorbereitungsarbeiten bereits im Vorjahr geleistet werden. Angesichts des gesetzten Termine und der verfügbaren Ressourcen wird es nicht möglich sein, in der Aufbauphase alle sieben Ar-

⁴ Vgl. die Ausführungen im ersten nationalen Bildungsbericht: Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung SKBF: Bildungsbericht Schweiz 2010, Aarau 2010, S. 11f.

Armutsdimensionen umfassend abzudecken. Die Aufarbeitung des Forschungsstandes und die Dokumentenanalyse werden sich auf drei Dimensionen beschränken. Die übrigen Armutsdimensionen werden primär anhand der Kernindikatoren diskutiert, eine umfassende Darstellung wird in späteren Zyklen stattfinden. Aus terminlichen Gründen ist auch die nationale Armutskonferenz noch nicht Teil des Armutsmonitorings. Eine solche wird 2024 im Rahmen der NAPA durchgeführt (vgl. Ziffer 9). Um die Ergebnisse des Armutsmonitorings bekannt zu machen, ist jedoch Ende 2025 oder Anfang 2026 in geeigneter Form ein Lancierungsanlass durchzuführen.

Abbildung 3: Bausteine und Zeitplan der Aufbauphase



6.2 Betriebsphase (Folgezyklen)

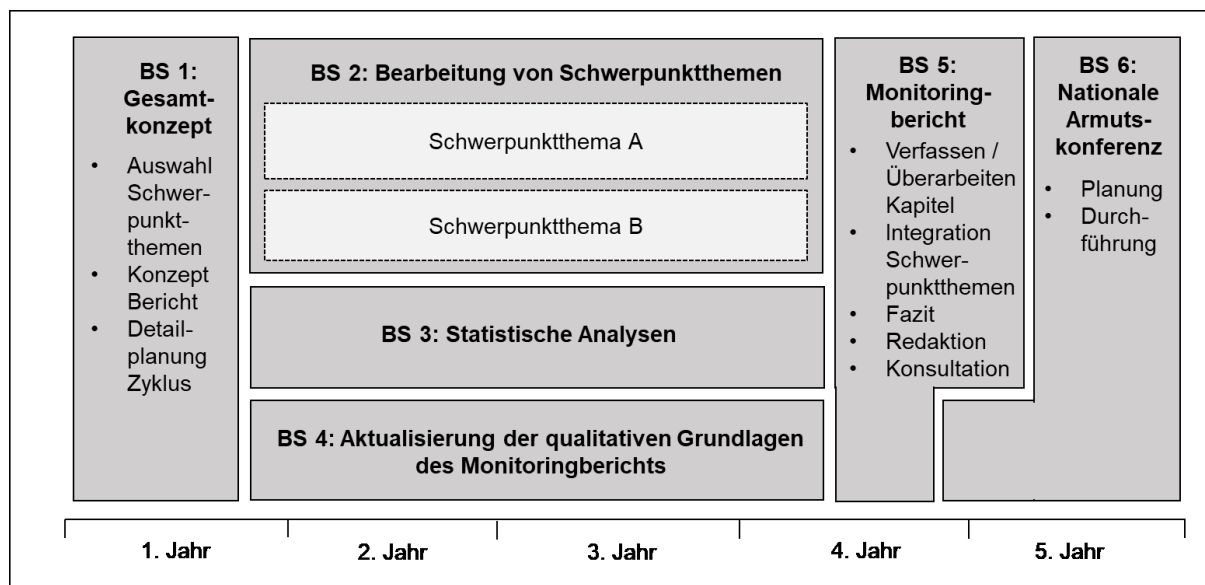
In der Betriebsphase unterscheidet sich die Ausrichtung des Monitorings in zwei wesentlichen Punkten vom ersten Zyklus:

- **Ergänzung mit neuen Datensätzen:** In Übereinstimmung mit den einschlägigen Zielen des Programms «Nationale Datenbewirtschaftung» (siehe Ziffer 5.2) ist anzustreben, SILC ab Beginn der Betriebsphase mit weiteren Administrativdaten zu ergänzen (im Vordergrund stehen Einkommens- und Vermögensdaten aus der geplanten Steuerdatenerhebung des BFS). Dies eröffnet ein grosses Analysepotenzial (u.a. Vergleiche von kleineren räumlichen Einheiten, Longitudinalanalysen), bringt aber auch die Herausforderung mit sich, die Kontinuität der Armutsberichterstattung zu gewährleisten. Die neuen Analysemöglichkeiten werden in der Betriebsphase Schritt für Schritt in das Armutsmonitoring integriert.
- **Neue Schwerpunkte:** Im ersten Zyklus werden drei von sieben Armutsdimensionen vertieft, im zweiten Zyklus folgen die restlichen Dimensionen. Danach hat das Armutsmonitoring gewisse Freiräume, um neue Schwerpunkte festzulegen. Die geschieht in Absprache mit den zentralen Stakeholdern, die in den Projektgremien vertreten sind (vgl. Ziffer 7). Realistisch dürften ein bis drei Schwerpunktthemen pro Zyklus sein (der Einfachheit halber gehen wir im Folgenden von zwei Themen aus). Bei Bedarf wäre dabei auch denkbar, in stärkerem Ausmass evaluative Elemente aufzugreifen, die in den ersten beiden Zyklen aus Ressourcengründen im Hintergrund stehen. Dies könnte auch bedeuten, dass Veranstaltungen und Austauschgremien, in denen die beteiligten Akteure voneinander lernen und evaluatives Wissen schaffen, ein grösseres Gewicht einnehmen.

Für die Betriebsphase ist von einer festen Abfolge von **Bausteinen** auszugehen, die sich von Zyklus zu Zyklus wiederholt (Abbildung 4). Im ersten Jahr eines Zyklus steht die Entwicklung des Gesamtkonzepts im Vordergrund. Zu diesem Zweck müssen insbesondere die Schwerpunktthemen festgelegt werden und es ist ein Konzept für den Monitoringbericht zu erstellen. Auch ist zu definieren, welche Schnittstellen es zwischen der Berichterstattung einerseits und den übrigen Monitoring-Elementen gibt (Baustein 1). Die Arbeit an den Schwerpunktthemen prägt den Zyklus bis ins vierte Jahr (Baustein 2). Für die Neuauflage des Monitoringberichts werden statistische Analysen durchgeführt (Baustein 3); ebenso werden die qualitativen Wissensbestände des Berichts – der Forschungsstand zur Lebenssituation der

Armutsbevölkerung, die Beschreibung des Systems der Armutsprävention und -bekämpfung – fortlaufend aktualisiert (Baustein 4). Im vierten Jahr münden diese Tätigkeiten in die Erstellung des neuen Monitoringberichts (Baustein 5) und beginnen die Vorbereitungen der Nationalen Armutskonferenz. Diese wird nach der Publikation des Monitoringberichts durchgeführt und beschliesst den Zyklus (Baustein 6).

Abbildung 4: Bausteine und Zeitplan der Betriebsphase



6.3 Berücksichtigung der zentralen Anliegen der Motion 19.3953 der WBK-S

Wie eingangs erwähnt, legt die Motion 19.3953 der WBK-S besonderen Wert auf fünf Elemente, die das nationale Armutsmonitoring enthalten soll (siehe Ziffer 1). Es ist eingehend dargelegt worden, dass diese Anforderungen teilweise beträchtliche Herausforderungen darstellen. Einige der Anliegen können nicht unmittelbar in vollem Umfang umgesetzt werden, sondern bedürfen einer gewissen Vorbereitungszeit. Insgesamt erfüllt das Armutsmonitoring in der vorliegenden Konzeption die Mehrheit der Anforderungen der Motion der WBK-S. Eine Ausnahme bildet – wie eingangs erwähnt – die Analyse einzelner Massnahmen, die mit den verfügbaren Ressourcen des Bundes nicht geleistet werden kann. Tabelle 1 stellt zusammenfassend dar, wie das Monitoring die fünf Elemente integriert. Dabei wird zwischen der Aufbau- und der Betriebsphase unterschieden.

Tabelle 1: Umsetzung der zentralen Anliegen der Motion 19.3953 der WBK-S

Anliegen	Umsetzung in Aufbauphase	Umsetzung in Betriebsphase
1) Auswertungen zu Armutsindikatoren (beruhend auf bestehenden nationalen und kantonalen Datenquellen)	- 40 Kernindikatoren gemäss NAP-Konzept (wichtigste Datenquelle: SILC)	- Berechnung der Kernindikatoren unter Bezug neuer Datenquellen (voraussichtlich Steuerdaten), Möglichkeiten zu präzisen Detailanalysen für spezifische soziale Gruppen und räumliche Einheiten - Präzisierung und Ergänzung der Indikatoren gemäss Strategiepapier (wird in Aufbauphase erarbeitet) - Gegebenenfalls Publikation von kantonal produzierten und harmonisierten Indikatoren
2) Vergleichende Analyse der Situationen in den Kantonen	- Qualitative Analyse von kantonalen Armuts- und Sozialberichten; situative Einarbeitung der Ergebnisse in den Monitoringbericht	- Auf erweiterter Datengrundlage beruhende Kantonsvergleiche; Publikation von kantonalen Indikatoren gemäss zu erarbeitender «good practice»

Anliegen	Umsetzung in Aufbauphase	Umsetzung in Betriebsphase
3) Analyse der bestehenden Massnahmen zur Armutsprävention	<ul style="list-style-type: none"> - Beschreibung von Strategien zur Armutsbekämpfung in unterschiedlichen Politikfeldern - Berücksichtigung von wissenschaftlichen Evaluationen entsprechender Strategien und «Leuchtturm-Projekte» (Fokus: Schweiz) 	<ul style="list-style-type: none"> - Wie Aufbauphase; Aktualisierung der Strategiebeschreibungen und Berücksichtigung neuer Evaluationsstudien - Bei Interesse und Finanzierung von Kantonen, Städten und Gemeinden: Entwicklung und Umsetzung einer Strategie zur Produktion und Diffusion evaluativen Wissens (Gelingensbedingungen und Wirkungen armutspolitischer Massnahmen und Programme) im Rahmen des Armutsmonitorings
4) Echte Longitudinalstudien zur Armutsgefährdung und sozialen Durchlässigkeit	<ul style="list-style-type: none"> - Analysen zur Dynamik von Armut über 4 Jahre - Aufarbeitung des Forschungsstandes zu sozialer Mobilität und Durchlässigkeit 	<ul style="list-style-type: none"> - Auf erweiterter Datengrundlage beruhende Longitudinalanalysen zu Armutsgefährdung und sozialer Mobilität gemäss Strategiepapier (wird in Aufbauphase erarbeitet) - Aktualisierung der Aufarbeitung des Forschungsstandes
5) Steuerungsrelevantes Wissen für Bund, Kantone und Gemeinden	<ul style="list-style-type: none"> - Verdichtete und kompakte statistische Informationen zu Armutssituation in der Schweiz (Fokus: Problemerkennung) - An politikrelevanten Fragestellungen orientierte Aufarbeitung des Forschungsstandes zur Armut in der Schweiz 	<ul style="list-style-type: none"> - Wie Aufbauphase, plus: Analyse von Entwicklungen und Veränderungen

6.4 Format und Publikation des Berichts

Zentrales Produkt des Monitorings ist der Monitoringbericht, der gegen Ende eines jeden Zyklus erscheint (vgl. Ziffer 4.1.). Er wird voraussichtlich ungefähr 150 bis 250 Seiten umfassen und einen in sich geschlossenen Text bilden. Der Bundesrat nimmt den Bericht zur Kenntnis und legt ihn mit einer Stellungnahme dem Parlament vor.

7. Projektorganisation

Die übergeordnete Projektorganisation besteht aus drei Gremien: Steuergruppe, wissenschaftlicher Beirat und Begleitgruppe.

- **Steuergruppe:** In der Steuergruppe sind Institutionen aller drei Staatsebenen vertreten, welche die politische Verantwortung der Armutsprävention und -bekämpfung tragen. Dazu kommt das Bundesamt für Statistik als Fachamt für die Bildung der Armutsindikatoren und die Bewirtschaftung der Datengrundlagen. Ebenfalls vertreten sind Nichtregierungsorganisationen, die sich der Armutsbekämpfung verschrieben haben, sowie Verwaltungsstellen und Organisationen, die für einzelne Armutsdimensionen oder Schwerpunktthemen eines Monitoringzyklus von grosser Bedeutung sind. Die Steuergruppe definiert Inhalte, Struktur und Vorgehen bei der Erarbeitung des Monitoringberichts und nimmt Stellung zum verfassten Produkt.
- **Wissenschaftlicher Beirat:** Es gehört zu den Kernaufgaben des Monitorings, den Forschungsstand zur Armut in der Schweiz in prägnanter und zuverlässiger Form aufzuarbeiten. Weil die Themen des Armutsmonitorings vielfältig sind und teilweise sehr kontrovers diskutiert werden, kommt dem wissenschaftlichen Beirat eine grosse Bedeutung für die Qualitätssicherung zu. Er berät die Steuergruppe bei der inhaltlichen Konzeption des Monitoringberichts, begleitet die Berichtserarbeitung und beurteilt den Gesamtbericht aus wissenschaftlicher Perspektive. Der wissenschaftliche Beirat setzt sich aus etwa sechs bis acht Wissenschaftler/innen zusammen, die über ausgewiesene Expertise in den Schwerpunktthemen eines Monitoringzyklus verfügen.
- **Begleitgruppe:** In der Begleitgruppe sind Organisationen vertreten, die in einzelnen Feldern der Armutsprävention und -bekämpfung eine wichtige Rolle spielen. Dazu gehören Verwaltungsstellen aller drei Staatsebenen, Fachverbände, Nichtregierungsorganisationen und Sozialpartner. Zudem wirken auch Organisationen von Armutsbetroffenen in der Begleitgruppe mit. Die Begleitgruppe wird in regelmässigen Abständen über den Stand des Monitorings informiert und kann zu einzelnen Meilensteinen Stellung nehmen. Die Mitglieder bringen die Sichtweise

und die Fachinformationen ihrer Organisationen zur Fragen der Armutsprävention und -bekämpfung ein und achten darauf, dass der Monitoringbericht die Armutspolitik in der Schweiz und die Rollen der einzelnen Akteure zutreffend schildert.

Die Steuergruppe und die Begleitgruppe sind in ihrer Zusammensetzung über weite Strecken identisch mit den gleichnamigen Gremien der NAPA. Für die Aufbauphase ist deshalb vorgesehen, dass die Steuergruppe und Begleitgruppe der NAPA ihren Aufgabenbereich auf das Monitoring erweitern, vereinzelt mit zusätzlichen Mitgliedern, die speziell für das Monitoring mitwirken (insbes. Einsitz BFS in Steuergruppe). Über die Gremienstruktur der Betriebsphase wird entschieden, wenn die Beschlüsse über die mögliche Weiterführung der NAPA bekannt sind und ausreichende Erfahrungen aus der Aufbauphase des Monitorings vorliegen (voraussichtlich Ende 2024; vgl. Ziffer 8).

Die **operative Projektleitung** des Armutsmonitorings nimmt das **BSV** wahr. Es plant, führt und koordiniert das Monitoring, leistet die grundlegende konzeptionelle Arbeit, verfasst Textbeiträge, redigiert den Gesamtbericht und unterhält den geschäftsrelevanten Kontakt zum EDI. Im **statistischen Bereich** ist das **BFS** federführend. Es ist deshalb in der Steuergruppe vertreten und leitet in der Aufbauphase die Arbeitsgruppe zu den statistischen Innovationen.

Neben den ständigen Gremien und der erwähnten Arbeitsgruppe werden weitere auftragsbezogene **Projektgruppen** eingesetzt. Diese erarbeiten Grundlagen für das Monitoring, vertiefen Schwerpunktthemen oder verfassen Texte (Berichtskapitel) für den Monitoringbericht. Nach Abschluss des Auftrags werden die Projektgruppen aufgelöst. Es ist davon auszugehen, dass Organisationen, die in der Steuer- und Begleitgruppe vertreten sind, parallel dazu auch in Projektgruppen mitwirken.

Einmalige fachliche Arbeiten wie das Erarbeiten themenspezifischer Berichte werden vorzugsweise an externe Auftragnehmer vergeben und durch Projektgruppen begleitet. Auf diese Weise sollen die Kompetenz von Forschungsinstitutionen sowie das Expertenwissen in Verwaltung und Fachorganisationen optimal genutzt werden. In der Aufbauphase betrifft dies vor allem die Berichtskapitel zu einzelnen Armutsdimensionen. **Wiederkehrende und standardisierte Arbeiten** werden aus Gründen der Kontinuität und Sicherung des Knowhows durch das BSV und – im statistischen Bereich – durch das BFS wahrgenommen.

Menschen mit Armutserfahrungen sind über Vertreter/innen von Betroffenenorganisationen und Selbsthilfegruppen in den Projektgremien vertreten (Begleitgruppe, ev. auch Projektgruppen). Aktuell bilden sich zudem in der Nationalen Plattform gegen Armut Organisationsstrukturen von Armutsbetroffenen aus. Es ist anzustreben, diese Gruppen regelmässig über die Arbeiten am Monitoring zu informieren. Schliesslich wirken zahlreiche Betroffene an der Nationalen Armutskonferenz mit, welche die Ergebnisse des Monitorings und dessen Implikationen für die Armutsprävention und -bekämpfung diskutiert. Eine Partizipation von Betroffenen, die darüber hinaus geht, ist bis zur Veröffentlichung des ersten Monitoringberichts nicht vorgesehen. Der straffe Zeitplan, die relativ engen Vorgaben zum Monitoring sowie die starken Bezüge zu Forschung und Statistik lassen hierfür wenig Zeitraum. Modellvorhaben zur Partizipation von Armutsbetroffenen werden jedoch weiterhin (bis mindestens 2024) in der Nationalen Plattform gegen Armut unterstützt und verfolgt. Im Übergang zur Betriebsphase ist zu prüfen, wie der Einbezug von Betroffenen in den weiteren Zyklen des Monitorings ausgestaltet wird.

8. Ressourcen

8.1 Aufbauphase

Ausgehend von dieser Konzeption des Armutsmonitorings sind im **BSV** während der Aufbauphase **zusätzliche personelle Mittel im Umfang von 200 Stellenprozenten pro Jahr** (total 2030 Arbeitstage in vier Jahren) und **Sachmittel in der Höhe von 140'000 Fr. pro Jahr** notwendig. Die Sachmittel werden hauptsächlich in externe Mandate investiert (Berichtskapitel zu Armutsdimensionen inkl. Aufarbeitung Forschungsstand, Analyse kantonale Armuts- und Sozialberichte). Tabelle 2 schlüsselt die benötigten Ressourcen des BSV nach einzelnen Bausteinen auf.

Das **BFS**, das die Verantwortung für die statistischen Fragen trägt, benötigt **für die Jahre 2022 und 2023 zusätzlich je 70 Stellenprozente**. Diese werden für die Entwicklung der Strategie und die konkrete Umsetzung der statistischen Innovationen sowie für die Leitung der entsprechenden Projektgruppe eingesetzt.

Tabelle 2: Ressourcen BSV in Aufbauphase

Baustein / Tätigkeiten	Personalressourcen BSV (in Arbeitstagen)				Sachmittel BSV (in CHF)		
	Leitung	Fach- arbeit	K&V	Total	externe Mandate	Spesen	Total
<i>Leitung und Koordination Gesamtprojekt</i>							
Laufende Planung, Controlling, Koordination usw.	300	0	0	300	0	30'000	30'000
<i>Baustein 1: Gesamtkonzept</i>							
Vorgehensplanung Aufbauphase	20	0	0	20	0	0	0
Detaillkonzept Monitoringbericht	20	100	0	120	0	0	0
<i>Baustein 2: Statistische Analysen</i>							
Kemindikatoren	30	30	0	60	0	0	0
Begleitung zusätzlicher Analysen	30	60	0	90	0	0	0
<i>Baustein 3: Berichtskapitel Armutsdimensionen</i>							
Arbeitsgruppen mit ext. Auftragnehmer	300	300	0	600	360'000	6'000	366'000
Analyse kantonale Armuts- und Sozialberichte	30	30	0	60	80'000	2'000	82'000
<i>Baustein 4: Strategie statistische Innovationen</i>							
Erarbeitung Strategie	0	80	0	80	80'000	2'000	82'000
<i>Baustein 5: Erstellung Monitoringbericht</i>							
Verfassen Einleitung/Grundlagen, Fazit u.a.	50	300	0	350	0	0	0
Synthese und Schlussredaktion	100	150	0	250	0	0	0
Konsultationsverfahren	30	70	0	100	0	0	0
Total	910	1120	0	2030	520'000	40'000	560'000
Total Personalressourcen in FTE (pro Jahr)	0.9	1.1	0.0	2.0			
Total Sachmittel (pro Jahr)					130'000	10'000	140'000

K&V: Kommunikation und Veranstaltungsmangement

8.2 Betriebsphase

Nachdem in der Aufbauphase der Fokus auf der Etablierung der Projektstrukturen, der Erstellung eines ersten Monitoringberichts und der Entwicklung einer Strategie für statistische Innovationen liegt, verschiebt sich der Arbeitsfokus in der Betriebsphase auf die Bearbeitung von Schwerpunktthemen, die Aktualisierung der Wissensbestände für den Monitoringbericht (Forschungsstand zur Lage der Armutsbevölkerung, Beschreibung der armutspolitischen Akteure und ihrer Kompetenzen) sowie die Durchführung der Nationalen Armutskonferenz. Für die Schwerpunktthemen werden Arbeitsgruppen unter der Leitung des BSV eingesetzt und externe Aufträge vergeben. Auch die laufende Integration neuer Datenquellen und deren Nutzung wird von einer Arbeitsgruppe mit einem Budget für externe Mandate begleitet.

Der Personalbedarf für die Betriebsphase fällt beim **BSV** an und beträgt **200 Stellenprozenten pro Jahr** (rund 2540 Arbeitstage in fünf Jahren). Die **Sachkosten** betragen **140'00 CHF pro Jahr**. Neben den erwähnten Ausgaben für externe Mandate fallen darunter Sachkosten für die Nationale Armutskonferenz. Tabelle 3 schlüsselt die benötigten Ressourcen nach einzelnen Bausteinen auf.

Tabelle 3: Ressourcen BSV in Betriebsphase

Baustein / Tätigkeiten	Personalressourcen BSV (in Arbeitstagen)				Sachmittel BSV (in CHF)		
	Leitung	Fach- arbeit	K&V	Total	externe Mandate	Spesen	Total
<i>Leitung und Koordination Gesamtprojekt</i>							
Laufende Planung, Controlling, Koordination usw.	370	0	0	370	0	40'000	40'000
<i>Baustein 1: Gesamtkonzept</i>							
Auswahl Schwerpunktthemen, Konzept Monitoringbericht, Detailplanung Zyklus usw.	50	150	0	200	0	0	0
<i>Baustein 2: Bearbeitung von Schwerpunktthemen</i>							
Thema A: Arbeitsgruppe mit ext. Auftragnehmer	150	150	0	300	160'000	3'000	163'000
Thema B: Arbeitsgruppe mit ext. Auftragnehmer	150	150	0	300	160'000	3'000	163'000
<i>Baustein 3: Statistische Analysen</i>							
Aktualisierung Kernindikatoren	20	50	0	70	0	0	0
Beizug und Nutzung neuer Datenquellen	50	100	0	150	70'000	2'000	72'000
<i>Baustein 4: Qualitative Grundlagen Monitoringbericht</i>							
Aktualisierung der qualitativen Grundlagen	50	200	0	250	0	0	0
<i>Baustein 5: Nationale Armutskonferenz</i>							
Planung und Durchführung	50	100	100	250	80'000	80'000	160'000
<i>Baustein 6: Erstellen des neuen Monitoringberichts</i>							
Verfassen/Überarbeiten der Berichtskapitel	50	300	0	350	100'000	2'000	102'000
Synthese und Schlussredaktion	50	150	0	200	0	0	0
Konsultationsverfahren	30	70	0	100	0	0	0
Total	1020	1420	100	2540	570'000	130'000	700'000
Total Personalressourcen in FTE (pro Jahr)	0.8	1.1	0.1	2.0			
Total Sachmittel (pro Jahr)					114'000	26'000	140'000

K&V: Kommunikation und Veranstaltungsmangement

9. Verhältnis zur Plattform gegen Armut

Mit Einführung eines unbefristeten nationalen Armutsmonitorings stellt sich die Frage, in welcher Form die Nationale Plattform gegen Armut zukünftig weitergeführt werden soll. Die nationale Plattform gegen Armut ist gemäss BRB vom 18.4.2018 bis Ende 2024 befristet. Ein Jahr später sollen auch die Aufbauarbeiten für das nationale Armutsmonitoring abgeschlossen werden; ab Anfang 2026 wechselt das Armutsmonitoring in die Betriebsphase. Das wirft die Frage auf, wie sich Plattform und Armutsmonitoring zueinander verhalten. Kann das Monitoring ab 2026 die Plattform ablösen? Oder wäre es sinnvoller, beide Projekte parallel zu betreiben?

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass die Plattform und das Monitoring – in der hier vorgeschlagenen Konzeption – zueinander **komplementär** sind. Es handelt sich um separate Projekte mit je eigenständigen Zielsetzungen:

- **Armutsmonitoring:** Das Monitoring betrachtet die Armutspolitik in einer Gesamtperspektive. Es stellt Steuerungswissen bereit und trägt dazu bei, dass armutspolitische Entscheidungen evidenzbasiert und auf dem aktuellsten Wissensstand getroffen werden. Das Monitoring setzt deshalb seine Ressourcen dafür ein, die Armutssituation in der Schweiz kontinuierlich zu beobachten, aussagekräftige Indikatoren zu bilden und das verfügbare Wissen in komprimierter und adressatengerechter Form aufzubereiten.
- **Plattform gegen Armut:** Die Plattform ist dagegen auf die Praxis ausgerichtet und verfolgt in erster Linie das Ziel, neues Knowhow zu besonders aktuellen Themenfelder der Armutsprävention zu generieren, in Form von Praxishilfen aufzubereiten, die Vernetzung unter den zuständigen Akteuren und Akteurinnen zu fördern und die Kantone und Gemeinden bei der Umsetzung von Empfehlungen zur Armutsprävention und -bekämpfung zu unterstützen. Dabei werden Armutsbetroffene miteinbezogen und neue Partizipationsmodelle geprüft. Die Plattform hat auch die Möglichkeit, gezielt Forschungsstudien (ggf. auch in Form von wissenschaftlichen Evaluationen) durchzuführen oder die Planung und Umsetzung von Pilotvorhaben in einzelnen Feldern der Armutsprävention zu unterstützen.

Vorderhand ist die Umsetzung der Nationalen Plattform gegen Armut bis 2024 befristet. Der Bundesrat wird im ersten Quartal 2022 einen Bericht in Beantwortung des Postulats der WBK-S 19.3954 über die laufenden Aktivitäten der Plattform publizieren. Eine Evaluation von Nutzung und Wirkung der Plattformaktivitäten ist bis 2024 vorgesehen. Dann ist auch über das weitere Vorgehen betreffend Plattform zu entscheiden. Sofern die Aktivitäten der Plattform auch nach 2024 weitergeführt werden, sollte aufgrund der Erfahrungen der Vorjahre auch Organisations- und Gremienstruktur von Monitoring und Plattform überprüft und gegebenenfalls angepasst werden.

Abschliessend ist darauf hinzuweisen, dass die NAPA seit Mitte 2020 als Zusatzschwerpunkt ein Monitoring von Forschungsarbeiten betreibt, die sich mit den Folgen der Corona-Krise auf Armut und soziale Ungleichheit in der Schweiz beschäftigen. Ein Synthesebericht ist für Herbst 2021 geplant. Das Armutsmonitoring und dieser Zusatzschwerpunkt der NAPA sind klar auseinanderzuhalten. Der Zusatzschwerpunkt wurde ad hoc ins Leben gerufen, um sich in einer aussergewöhnlichen Lage rasch einen Überblick über das vorhandene Wissen zu verschaffen. Er wird neben den laufenden NAPA-Tätigkeiten im Hintergrund geführt und verfügt weder über ein statistisches Indikatorenset noch über eine regelmässige Berichterstattung. Selbstverständlich können aber die im Zusatzschwerpunkt zusammengestellten Grundlagen später für das Armutsmonitoring genutzt werden.

Anhang: Motionstext

19.3953

Motion Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur SR Regelmässiges Monitoring der Armutssituation in der Schweiz

Wortlaut der Motion vom 04.07.2019

Der Bundesrat wird beauftragt, einen fünfjährigen Monitoring-Zyklus zur Prävention und Bekämpfung der Armut einzurichten. Das gesamtschweizerische Monitoring soll auf bestehenden nationalen und kantonalen statistisch relevanten Datenquellen beruhen und eine Auswertung von Armutsindikatoren beinhalten. Die Ergebnisse des Monitorings sollen der Bundesversammlung in Form eines alle fünf Jahre erstellten Berichtes zur Kenntnisnahme vorgelegt werden. Der Bericht nimmt eine vergleichende Analyse der Situationen in den Kantonen vor, analysiert die bestehenden Massnahmen zur Armutsprävention, zeigt auf der Grundlage von (echten) Longitudinalstudien Entwicklungen unter anderem im Bereich der Armutsgefährdung und der sozialen Durchlässigkeit auf und liefert steuerungsrelevantes Wissen für die beteiligten Akteure (Bund, Kantone, Gemeinden) im Bereich der Armutsprävention und -bekämpfung.

19.3953

Motion Commission de la science, de l'éducation et de la culture CE Pauvreté en Suisse. Monitoring régulier de la situation

Texte de la motion du 04.07.2019

Le Conseil fédéral est chargé de mettre en place un cycle de monitoring de cinq ans visant à assurer un suivi de la situation en matière de prévention de la pauvreté et de lutte contre cette dernière. Ce monitoring national se fondera sur les sources de données nationales et cantonales existantes qui sont pertinentes sur le plan statistique et inclura une évaluation des indicateurs de la pauvreté. Les résultats du monitoring seront transmis à l'Assemblée fédérale sous la forme d'un rapport pour qu'elle en prenne acte. Ce rapport, établi tous les cinq ans, présentera une analyse comparative de la situation dans les cantons, analysera les mesures de prévention de la pauvreté existantes, montrera, sur la base d'études longitudinales (réelles), l'évolution de la situation, notamment en matière de risque de pauvreté et de perméabilité sociale, et fournira aux acteurs concernés (Confédération, cantons, communes) des enseignements pertinents pour le pilotage en matière de prévention de la pauvreté et de lutte contre cette dernière.