

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 284/2024

Sitzung vom 20. November 2024

1176. Anfrage (Kantonales Armutsmonitoring)

Kantonsrat Alan David Sangines, Zürich, und Mitunterzeichnende haben am 9. September 2024 folgende Anfrage eingereicht:

Die Armut nimmt in der Schweiz seit 2014 zu¹. Um Armut und soziale Missstände gezielt zu bekämpfen, sind verlässliche Datengrundlagen entscheidend.

Dies hat auch der Kantonsrat erkannt und deswegen am 30.9.2019 das Postulat 195/2019 «Erst untersuchen, dann handeln» überwiesen. Als Antwort auf das Postulat hat das Statistische Amt die Zürcher Haushaltsfinanzstatistik (ZHAFIS) erarbeitet. Zurzeit reichen die ZHAFIS-Daten jedoch noch nicht aus zur Auswertung zum Thema Armut. Mit der zurzeit laufenden Integration von Informationen ist die ZHAFIS eine gute Basis für die regelmässige Analyse der finanziellen Situation von Haushalten mit tiefen Einkommen. Laut Regierungsrat² sind vertiefende Publikationen geplant, namentlich zur finanziellen Situation von Haushalten mit niedrigen Einkommen (anknüpfend an das Armutsmonitoring des Bundes) und zu Haushalten mit minderjährigen Kindern.

Zudem plant der Kanton, den aktuell bestehenden kantonalen Sozialbericht allenfalls zu revidieren³.

Auf nationaler Ebene hat das Parlament dem Bundesrat den Auftrag erteilt, ein nationales Armutsmonitoring einzurichten (Mo. 19.3953)⁴. Das nationale Armutsmonitoring soll sich laut der Motion u. a. auf bestehende Daten aus den Kantonen stützen. Einerseits, weil die Armutspolitik grundsätzlich in der Kompetenz der Kantone liegt und die Wirtschaftsstruktur, das Steuersystem und die vorhandenen Bedarfsleistungen einen grossen Einfluss auf die Armutssituation in einem Kanton haben. Andererseits, weil auf kantonaler Ebene die geeigneten Daten

¹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/soziale-situation-wohlbefinden-und-armut/armut-deprivation/armut.html>

² <https://parlzhcdws.cmicloud.ch/parlzh5/cdws/Files/cce9957b5a0648e881514b380847e016-332/1/pdf>

³ Newsletter Sozialkonferenz Zürich, 05. Juni 2024

⁴ <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/sozialpolitische-themen/soziale-absicherung/armutsmonitoring.html>

zur Verfügung stehen, welche auf Bundesebene nicht vorhanden sind. Kantonale Armutsmonitorings sind daher unabdingbar für ein vollständiges Bild der Armut.

Für die Kantone ist das Armutsmonitoring ein wesentliches Steuerungsinstrument. Aus diesem Grund haben einige Kantone bereits ein Armutsmonitoring eingeführt oder befinden sich in der Umsetzungsphase. Dank genauer Informationen über die finanzielle Situation von Haushalten, die Risikogruppen und die Wirkung von Bedarfsleistungen kann viel detaillierter als bisher eruiert werden, welche Art von Unterstützung die Risikogruppen effektiv erreicht und wo andere Massnahmen sinnvoller wären.

Vor diesem Hintergrund bitten wir den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Welche Indikatoren beinhalten die angedachten vertiefenden Publikationen (Fokus auf die finanzielle Situation der Zürcher Haushalte oder Fokus auf die Armutssituation im Kanton)?
2. In welcher Regelmässigkeit sollen die angedachten Publikationen erscheinen?
3. Wie sieht der Zeitplan aus für das (erstmalige) Erscheinen der verschiedenen Publikationen?
4. Wann sollen die ZHAFIS-Daten (Prämienverbilligung, Stipendien, Alimentenbevorschussung, Quellensteuer) aktualisiert werden und in welchem Rhythmus soll dies geschehen?
5. Ist der Regierungsrat der Ansicht, dass sich die ZHAFIS-Daten eignen als Basis für ein kantonales Armutsmonitoring? Bitte um Begründung.
6. Erachtet der Regierungsrat die Umsetzung eines regelmässig wiederkehrenden kantonalen Armutsmonitorings als notwendig für die Bekämpfung der Armut im Kanton? Falls nein, weshalb nicht? Falls ja: Wie sieht der Zeitplan aus für die Umsetzung eines kantonalen Armutsmonitorings?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern
und der Sicherheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Alan David Sangines, Zürich, und Mitunterzeichnende wird wie folgt beantwortet:

Armutsprävention und -bekämpfung sind eine Verbundaufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden und erfordern eine ständige Koordination.

Die eidgenössischen Räte haben dem Bundesrat den Auftrag erteilt, ein nationales Armutsmonitoring einzurichten und der Bundesversammlung alle fünf Jahre Bericht zu erstatten (Motion 19.3953 der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerates). Das Monitoring soll dem Bund, aber auch den Kantonen und Gemeinden Steuerungswissen zur Verfügung stellen, um Armut in der Schweiz wirksam zu verhindern und zu bekämpfen. Eine zentrale Datengrundlage für das nationale Armutsmonitoring sind die Daten der Erhebung über die Einkommen und Lebensbedingungen (Statistics on Income and Living Conditions, SILC), die es ermöglichen, ein breiteres Verständnis von Armut abzubilden, das über die finanziellen Verhältnisse der Haushalte hinausgeht (Aspekte wie Gesundheit, Wohnen, Politische Teilhabe). Die Stichprobe der SILC-Daten ist jedoch zu klein, um systematische Kantonsvergleiche zu machen. Langfristig strebt das nationale Armutsmonitoring an, ebenfalls eine Datengrundlage bestehend aus verknüpften Administrativdaten zu schaffen. Die Verantwortlichen für das Nationale Armutsmonitoring betonen jedoch, dass das Monitoring auf nationaler Ebene Fragestellungen in Bezug auf die spezifische Situation in den Kantonen nicht oder nur beschränkt beantworten kann und deshalb die kantonale Berichterstattung nicht vollständig ersetzt.

Das nationale Armutsmonitoring befindet sich in der Aufbauphase. Ausgehend vom Konzept für das gesamte Monitoring wird derzeit das Detailkonzept für den ersten Zyklus des Armutsmonitorings entwickelt. Die Veröffentlichung des ersten Monitoringberichts ist für Ende 2025 geplant, wobei keine kantonalen Vergleiche publiziert werden.

Zu Fragen 1–3:

Die derzeit verfügbaren Daten der Zürcher Haushaltsfinanzstatistik (ZHAFIS) sind geeignet, um die Einkommens- und Vermögenssituation der Zürcher Haushalte zu beschreiben. Allerdings können – wie auch in der Anfrage erwähnt – aufgrund der fehlenden Daten zu den Prämienverbilligungen und Quellenbesteuerten derzeit keine Fragen zur Armutssituation im Kanton Zürich beantwortet werden. Dies wird sich jedoch mit der laufenden Aktualisierung des ZHAFIS-Datensatzes ändern (vgl. dazu die Beantwortung der Fragen 4 und 5).

Hinsichtlich der finanziellen Situation der Zürcher Haushalte erscheint im 4. Quartal 2024 eine Publikation zur finanziellen Situation der Haushalte mit Kindern und Jugendlichen unter 18 Jahren. Sie vergleicht die Einkommenssituation unterschiedlicher Haushalte mit Kindern (Durchschnittseinkommen, Verteilung der Einkommen, Einkommensquellen, Vermögen). Ergänzende Publikationen, die sich auf die zurzeit verfügbaren ZHAFIS-Daten stützen, sind für 2025 geplant. Letztere werden weitere Aspekte der finanziellen Situation der Haushalte im Kanton

Zürich beleuchten und namentlich regionale Unterschiede mitberücksichtigen. Wiederkehrende Standardpublikationen in Ergänzung zum Sozialbericht des Kantons Zürich, der jährlich vom Bundesamt für Statistik (BFS) herausgegeben wird, sind vorerst nicht geplant (vgl. dazu die Beantwortung der Frage 6).

Zu Frage 4:

Derzeit läuft die Aktualisierung des ZHAFIS-Datensatzes, nach deren Abschluss erstmals Daten für sechs Erhebungsjahre zur Verfügung stehen werden. Im Rahmen dieser Aktualisierung konnte die Frage des Zugangs zu den Daten der individuellen Prämienverbilligungen geklärt werden. Diese werden zusammen mit den Stipendiendaten im aktualisierten ZHAFIS-Datensatz zur Verfügung stehen. Die Integration der Daten zu den Einkommen der Quellenbesteuerten und der Alimentenbevorschussung in den ZHAFIS-Datensatz wird voraussichtlich ebenfalls möglich sein. Die Abklärungen dazu laufen und werden in den nächsten Monaten abgeschlossen. Der aktualisierte ZHAFIS-Datensatz soll bis Ende 2025 zur Verfügung stehen. Allerdings hängt dieser Zeitplan auch von den verfügbaren Mitteln der unterschiedlichen involvierten Datenlieferantinnen und Datenlieferanten ab. Verzögerungen sind deshalb nicht ausgeschlossen.

Geplant ist, die ZHAFIS-Daten künftig alle zwei Jahre zu aktualisieren. Die Aktualität des ZHAFIS-Datensatzes wird durch die Steuerdaten vorgegeben, die erst mit einem zeitlichen Abstand von drei Jahren sinnvoll verfügbar sind. Im Frühjahr 2025 werden die Steuerdaten für das Jahr 2022 vorliegen. Die Steuerdaten bilden die definitiv veranlagten Steuerpflichtigen ab. Je zeitnäher die Datenlieferung des Kantonalen Steueramtes an das Statistische Amt am betrachteten Steuerjahr liegt, desto grösser der Anteil der noch nicht definitiv veranlagten Steuerpflichtigen. Dieser Anteil nimmt mit zunehmendem zeitlichem Abstand ab. Die Verzögerung von drei Jahren ist somit ein Kompromiss zwischen der Aktualität der Daten und deren Aussagekraft, d.h. dem Anteil der in den Daten abgebildeten, im Kanton wohnhaften Steuerpflichtigen.

Zu Frage 5:

Nach der Integration der Daten zu den Prämienverbilligungen, den Stipendiien, den Daten zu den Quellenbesteuerten sowie der Alimentenbevorschussung in den ZHAFIS-Datensatz wird sich dieser gut eignen, um Fragestellungen zur finanziellen Situation von Haushalten mit niedrigen Einkommen und zur Armut im Kanton Zürich zu beantworten (vgl. dazu Beantwortung der Frage 4). Der ZHAFIS-Datensatz wird die Einkommens- und Vermögenssituation nahezu der ganzen Bevölkerung im Kanton Zürich in hinreichendem Detaillierungsgrad abbilden.

Zu Frage 6:

Das BFS publiziert jährlich im Auftrag des Kantons Zürich den Sozialbericht des Kantons Zürich. Darin wird alljährlich die Entwicklung der Sozialhilfe und der anderen bedarfsabhängigen Sozialeistungen aufgezeigt. Der Bericht dokumentiert seit 2001 die Leistungen des Kantons zur Bekämpfung der Armut. Grundlage ist die Schweizerische Sozialhilfestatistik mit ihren Informationen zu den Bezügerinnen und Bezügern von Sozialhilfe, zu Zusatzleistungen zur AHV und zur IV sowie zur Alimentenbevorschussung. Zudem enthält der Bericht einen Überblick über die Entwicklung, den Stand und die Finanzierung aller bedarfsabhängigen Leistungen im Kanton Zürich. Zweck dieser Statistik ist es, eine zuverlässige Informationsbasis zu schaffen. Damit können die Leistungsfähigkeit des Systems der sozialen Sicherheit und mögliche Schwachstellen ermittelt werden. Mit dem Sozialbericht des Kantons Zürich und der Aktualisierung des ZHAFIS-Datensatzes bestehen bereits genügend Instrumente zur Bekämpfung der Armut. Ein kantonales Armutsmonitoring ist deshalb nicht angezeigt.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Sicherheitsdirektion und die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli