

## Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat

vom 2. Oktober 2013

### **Postulat von Monika Bloch Süss und Thomas Wyss betreffend Bericht zur Armutssituation in der Stadt Zürich, Bericht und Abschreibung**

Am 6. Januar 2010 reichten Gemeinderätin Monika Bloch Süss (CSP) und Gemeinderat Thomas Wyss (Grüne) folgendes Postulat, GR Nr. 2010/14, ein, welches dem Stadtrat am 6. Oktober 2010 zur Prüfung überwiesen wurde:

Der Stadtrat wird gebeten zu prüfen, wie in regelmässigen Abständen ein Armutsbericht für die Stadt Zürich verfasst werden kann.

Begründung:

Die weltweite Wirtschaftskrise wirkt sich auch auf die Stadt Zürich aus: Die Entlassungen nehmen zu, die Arbeitslosenzahlen steigen. Auch Zürich spürt die Krise, und da der Finanzsektor deren Ausgangs- und Drehpunkt darstellt, wird es die Bankenstadt wohl besonders hart treffen. Die erhöhten Arbeitslosenzahlen werden mittelfristig auch steigende Sozialhilfezahlen zur Folge haben.

Die Stadtzürcher Politik der Armutsbekämpfung ist weder einem Departement zugeordnet, noch in einem übergeordneten Strategiepapier definiert. Vielmehr findet sie in verschiedenen Politikbereichen statt und ist ein politisches Querschnittsthema, das von der Arbeitsmarkt- bis zur Gesundheitspolitik in fast alle Politikbereiche greift.

Eine erfolgreiche Armutsbekämpfung braucht deshalb Strategien, die über die einzelnen Politikbereiche und über die Institutionen hinaus angelegt sind. Ein aussagekräftiger Bericht zur aktuellen Situation in der Stadt Zürich würde eine verlässliche, erste Grundlage dazu bilden.

### **Einleitende Bemerkungen**

Das Postulat von Monika Bloch Süss und Thomas Wyss verlangt, dass abgeklärt wird, wie eine Armutsberichterstattung für die Stadt Zürich etabliert werden kann. Ein aussagekräftiger Armutsbericht zur aktuellen Situation soll Grundlagen für die Entwicklung einer übergreifenden städtischen Strategie der Armutsbekämpfung liefern.

Um dem Anliegen des Postulats Rechnung zu tragen, wurde die bestehende Armutsberichterstattung auf kantonaler und nationaler Ebene gesichtet und analysiert. Die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK), die Caritas und auch der Bundesrat haben Anforderungen an eine Armutsberichterstattung formuliert. Diese Anforderungen wurden bei den vorliegenden Abwägungen berücksichtigt.

Die Armutsberichterstattung stellt in erster Linie Kennzahlen zum Umfang der Armut zur Verfügung. Mit der Differenzierung dieser Kennzahlen nach Haushaltstyp, Erwerbsstatus und soziodemografischen Merkmalen wie Alter und Nationalität können die besonders armutsgefährdeten Bevölkerungsgruppen benannt werden. Die so gewonnenen Erkenntnisse können dazu verwendet werden, Strategien und Massnahmen zur Prävention und Reduktion von Armut zu entwickeln. Die regelmässige Erhebung der Kennzahlen soll es zudem ermöglichen, die Wirksamkeit der armutspolitischen Massnahmen zu überprüfen.

### **Armutserichterstattung in der Schweiz**

Seit Anfang der 1980er-Jahre gibt es eine öffentliche Auseinandersetzung über Ausmass und Verbreitung von Armut in den reichen Industrienationen. In der Folge wurden auch in der Schweiz zahlreiche Studien zur Armutssituation durchgeführt.

Am 31. März 2010 legte der Bundesrat die «Gesamtschweizerische Strategie zur Armutsbekämpfung» vor. Der Bericht enthält Empfehlungen zu Prävention, Armutsbekämpfung und Systemoptimierung. Die vom Vorsteher des Sozialdepartements Martin Waser präsidierte Städteinitiative Sozialpolitik kritisierte den Bericht des Bundesrats, weil eine strategische

Ausrichtung fehlt und weil der Bundesrat sich auf Empfehlungen beschränkt, die Verantwortung zur Armutsbekämpfung aber an die Kantone und Gemeinden delegiert.

Die Caritas Schweiz, die im Jahr 2010 eine Kampagne «Armut halbieren» lancierte, begrüßte hingegen den Bericht des Bundesrats und hielt fest, man müsse nun die Kantone bei der Armutsbekämpfung in die Pflicht nehmen. Deshalb fordert die Caritas unter anderem, dass alle Kantone jährlich einen Armutsbericht vorlegen. In einem Bericht aus dem Jahr 2012 stellt die Caritas fest, dass erst vier Kantone Armutsberichte erstellt haben (BE, LU, VD und BS), in fünf weiteren Kantonen (AG, JU, NE, FR und VS) seien entsprechende Berichte in Vorbereitung.

Der Kanton Zürich hat bis anhin keinen Armutsbericht erstellt. Das kantonale Sozialamt publiziert jährlich einen Sozialbericht, der die wichtigsten Daten über die Entwicklung der Leistungen für die soziale Sicherheit liefert. Daten zu Armut und Armutsgefährdung, welche über den Bezug von Bedarfsleistungen hinausgehen, sind im Sozialbericht nicht enthalten. Es ist nicht geplant, eine kantonale Armutsberichterstattung aufzubauen.

Auf nationaler Ebene publiziert das Bundesamt für Statistik regelmässig Berichte zur Armut in der Schweiz. Seit 2008 basieren die Daten auf der jährlichen Erhebung über die Einkommen und Lebensbedingungen (SILC).

### **Was ist Armut und wie können Armutsbetroffene identifiziert werden?**

Die Frage der Armutsdefinition ist zentral, denn je nach gewählter Definition werden unterschiedlich hohe Armutsquoten ausgewiesen und unterschiedliche Personengruppen als arm eingestuft. Armut kann allgemein beschrieben werden als Unterversorgung in wichtigen Lebensbereichen (materiell, kulturell und sozial), die zur Folge hat, dass die betroffenen Personen nicht den minimalen Lebensstandard erreichen, der im Land, in dem sie leben, als annehmbar empfunden wird. In der Regel werden einfach messbare Definitionen verwendet, was bedeutet, dass «Armut» geringem Einkommen gleichgesetzt wird. Um die wirtschaftlich schwachen Personen zu eruieren, muss zunächst eine Armutsgrenze konzeptionell bestimmt werden. Als arm gelten Personen, die ein Einkommen unterhalb der Armutsgrenze erzielen. In den kantonalen und den nationalen Armutsberichten werden die folgenden Armutsgrenzen verwendet:

**Absoluter Ansatz:** Die Armutsgrenze entspricht dem sozialen Existenzminimum gemäss Richtlinien der SKOS.

**Relativer Ansatz:** Die Armutsgefährdungsgrenze wird bei 60 Prozent des verfügbaren mittleren Einkommens gesetzt und die Armutsgrenze bei 50 Prozent des verfügbaren mittleren Einkommens.

In den kantonalen und nationalen Armutsberichten wurden mit diesen Armutsgrenzen die folgenden Personengruppen als besonders armutsgefährdet bezeichnet:

- Alleinerziehende Frauen mit Kindern
- Familien mit drei und mehr Kindern
- Alleinlebende (fehlendes 2. Einkommen erhöht Armutsgefährdung)
- Personen mit geringer Bildung

Mit Sozialhilfedaten werden in etwa dieselben Risikogruppen benannt wie mit Steuerdaten. In sämtlichen Städten der Schweiz überwiegen bei den Sozialhilfebeziehenden die Alleinerziehenden und die Einpersonen-Haushalte. Rund 85 Prozent aller unterstützten Haushalte können einer dieser Personengruppen zugeordnet werden. Kinder und Jugendliche tragen das grösste Risiko, von Sozialhilfe abhängig zu sein.

## Mögliche Elemente eines Armutsberichts für die Stadt Zürich

In der Schweiz gibt es bisher keine regelmässige Armutsberichterstattung auf kommunaler Ebene. Ein städtischer Armutsbericht würde sich inhaltlich kaum von einem kantonalen Bericht unterscheiden und könnte die folgenden Elemente enthalten:

### a) Beschreiben der Armutssituation in der Stadt Zürich

Armut messen	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Wahl der Armutsgrenze/Armutsgrenzen</li> <li>– Mit Steuerdaten feststellen, wie gross der Anteil der armen und armutsgefährdeten Haushalte ist</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>=&gt; Armuts- und Armutsgefährdungsquoten</b></p>
Wer ist von Armut betroffen?	<p>Differenzierung nach:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Soziodemografischen Merkmalen: Alter des Haushaltvorstands, Nationalität des Haushaltvorstands</li> <li>– Haushaltbezogene Merkmale: Haushaltstyp</li> </ul> <p>Weitere Differenzierungen z. B. nach Bildungsniveau, Erwerbsstatus, beruflicher Stellung mit <b>Sozialhilfedaten</b></p>

### b) Bestandesaufnahme und Evaluation der bestehenden armutspolitischen Massnahmen in der Stadt Zürich

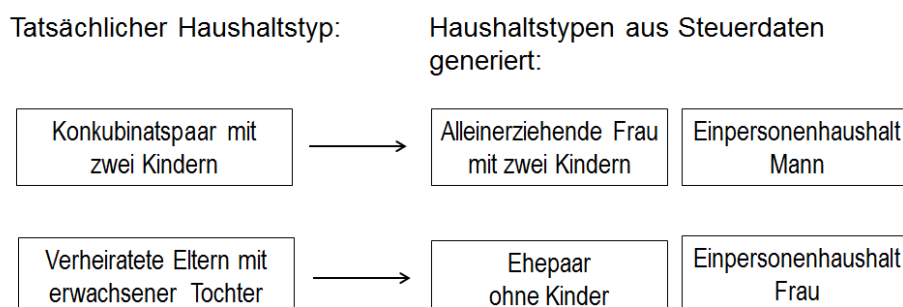
Städtische Massnahmen zur Prävention von Armut und zur Verbesserung der Situation der Armutsbetroffenen	<p><b>Ist-Zustand darstellen:</b> Überblick über die städtischen Massnahmen zur Prävention von Armut und zur Verbesserung der Situation der Armutsbetroffenen</p> <p><b>Evaluation des Ist-Zustands:</b> Würdigen der Vorzüge der bestehenden Massnahmen, Schwachstellen und Lücken benennen</p> <p><b>Handlungsbedarf</b> ableiten</p>
---	---

## Datenbasis Steuerdaten – Vorteile und Mängel

Die Daten zur wirtschaftlichen Situation der Bevölkerung werden aus den Steuerdaten gewonnen. Steuerdaten haben den Vorteil, dass sie den grössten Teil der Haushalte erfassen und neben den Erwerbs-, Renten- und anderen Einkommen auch das Vermögen der Haushalte ausweisen.

Steuerdaten haben beim Messen von Armut allerdings auch grundsätzliche Mängel:

**Grundeinheit ist das Steuersubjekt und nicht der gemeinsame Haushalt:** Das Steuersubjekt ist die Person oder sind die Personen, für die jeweils eine Steuererklärung eingereicht wird. Das Steuersubjekt stimmt mit dem üblicherweise statistisch erfassten Haushalt nicht immer überein. Paare beispielsweise, die im Konkubinat leben, sind zwei Steuersubjekte. Mit Steuerdaten können darum Konkubinate nicht identifiziert werden. Dies führt zu Fehlern beim Feststellen der armutsbetroffenen Haushalte. Die Zahl der alleinerziehenden Haushalte wird überschätzt und deren finanzielle Situation unterschätzt.



**Nicht steuerpflichtige Einkommen werden nicht ausgewiesen:** Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, wirtschaftliche Sozialhilfe, Prämienverbilligungen, Stipendien sowie private Unterhalts- und Unterstützungszahlungen sind in den Steuerdaten nicht enthalten. Eine Armutsquote, welche mit Steuerdaten berechnet wird, bezeichnet den Anteil Haushalte, die sich vor dem Bezug von bedarfsabhängigen Sozialleistungen und weiteren nicht steuerpflichtigen Einkommensbestandteilen in prekären finanziellen Verhältnissen befinden. Ausgewiesen kann also nur die Vortransfer-Armut. Haushalte, die Sozialhilfe oder Ergänzungsleistungen beziehen, werden mit Steuerdaten als arm eingestuft.

Die Verknüpfung der Steuerdaten mit Sozialhilfedaten, Daten zu den Ergänzungsleistungen und Daten des Personenmeldeamts zur Haushaltssituation würde es ermöglichen, die Armutslage in der Stadt Zürich viel genauer darzustellen, als es bis anhin in anderen Armutsberichten realisiert wurde. Mit dieser Verknüpfung würde es möglich, die Nachtransfer-Armut auszuweisen. Der Vergleich der Vortransfer- und der Nachtransfer-Armut gibt Aufschluss darüber, wie effektiv staatliche Bedarfsleistungen die Armut zu bekämpfen vermögen. Allerdings zeigen die Erfahrungen von Luzern und St. Gallen, die Steuerdaten einmalig mit weiteren Datenbeständen verknüpft haben, dass dies äusserst aufwendig ist.

**Zeitliche Verzögerung:** Zum jetzigen Zeitpunkt sind die Steuerdaten des Jahres 2010 verfügbar. Die zeitliche Verzögerung beträgt jeweils drei Jahre. Dies macht das Überprüfen der Wirksamkeit von Massnahmen zur Armutsbekämpfung sehr zeitaufwendig. Wird eine Massnahme beschlossen, deren Wirksamkeit nach drei Jahren überprüft werden soll, stehen nochmals drei Jahre später erst Daten zur Überprüfung zur Verfügung.

**Aufwand für das Bereitstellen der Steuerdaten:** Die für eine Armutsberichterstattung notwendigen Daten wie Anzahl und Alter der Personen des Steuersubjekts können noch nicht abgerufen werden und müssen erst programmiert werden.

### **Kostenschätzung**

Das Aufbereiten der Steuerdaten zu einem Datensatz, mit dem Aussagen zur wirtschaftlichen Situation der Personen und Haushalte gemacht werden können, verlangt viel Spezialwissen und ist aufwendig. Verschiedene Kantone haben das Bereinigen, Aufbereiten und Auswerten der Steuerdaten extern vergeben. In der Stadt Zürich könnten die Steuerdaten auch intern in der Dienstabteilung «Statistik Stadt Zürich» bearbeitet werden.

**Kostenschätzung bei externer Auftragserteilung:** Ein privates Forschungsbüro hat die Berechnung der Armutsindikatoren mit Steuerdaten für die Armuts- und Sozialberichte der Kantone Aargau (2012), Bern (2008, 2010, 2012) und den Armutsbericht Basel-Stadt (2010) der Christoph-Merian-Stiftung vorgenommen. Beim Sozialbericht des Kantons Aargau und dem Armutsbericht Basel-Stadt war das Forschungsbüro für alle Erhebungen und die Berichterstellung zuständig. Die Kosten für das Berechnen der Armutsindikatoren mit Steuerdaten und den Armutsbericht Basel-Stadt waren mit Fr. 250 000.– beträchtlich.

**Kostenschätzung stadtinterne Auftragserteilung:** Würden ausschliesslich Steuerdaten als Datenbasis verwendet, dann müssten für einen Armutsbericht rund 1000 Arbeitsstunden aufgewendet werden. Würden die Steuerdaten mit zusätzlichen Datenbeständen verknüpft (Sozialhilfedaten, Daten Ergänzungsleistungen und Personenmeldeamt), müssten rund 1400 Arbeitsstunden für den Bericht aufgewendet werden. Dazu kämen bei beiden Varianten externe Kosten für die Programmierung der Steuerdaten von rund Fr. 25 000.–. Eine regelmässige, umfassende Berichterstattung zur Armut in der Stadt Zürich hätte demnach wiederkehrende interne und externe Kosten in Höhe von gegen Fr. 200 000.– zur Folge.

### **Bestehende Berichte, welche eine ähnliche Zielrichtung wie der geforderte Armutsbericht der Stadt Zürich haben:**

Informationen zur sozialen Lage der Bevölkerung der Stadt Zürich werden bereits in verschiedenen regelmässigen Publikationen bereitgestellt:

- Geschäftsbericht Sozialdepartement
- Medienkonferenz der Sozialbehörde und der Sozialen Dienste
- Statistisches Jahrbuch der Stadt Zürich: Das Jahrbuch enthält Daten zu Bereichen, die auch für das Thema Armut relevant sind wie Bevölkerungsentwicklung, Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit, soziale Sicherheit und Gesundheit. Die Sozialen Dienste liefern Daten für das statistische Jahrbuch, welche im Kapitel Soziale Sicherheit umfassend dargestellt sind.
- Gesundheitsbericht der Stadt Zürich 2011: Der erste Gesundheitsbericht der Stadt Zürich präsentiert Trends in den Bereichen «Psychosoziale Gesundheit», «Bewegung und Ernährung von Kindern und Jugendlichen», «Umwelt und Gesundheit» und «Gesundheitsindikatoren».
- Sozialbericht des Kantons Zürich: Der vom kantonalen Sozialamt publizierte Bericht stellt das System der Bedarfsleistungen (Zusatzleistungen zu AHV und IV, Alimentenbevorschussung, Kleinkinderbetreuungsbeiträge und wirtschaftliche Sozialhilfe) detailliert dar.
- Städteinitiative Sozialpolitik: Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten

### **Fazit**

Aus Sicht des Stadtrats wird die soziale Lage der Bevölkerung der Stadt Zürich bereits heute ausreichend dokumentiert. Der zusätzliche Informationsgewinn und der Nutzen durch einen Armutsbericht sind gering und rechtfertigen die hohen Kosten für die Erstellung nicht.

Aus den dargelegten Gründen und in Anbetracht der angespannten finanziellen Lage der Stadt Zürich verzichtet der Stadtrat auf die Erstellung eines Berichts zur Armutssituation in der Stadt Zürich und beantragt dem Gemeinderat, das Postulat als erledigt abzuschreiben.

### **Dem Gemeinderat wird beantragt:**

- 1. Vom Bericht betreffend Bericht zur Armutssituation in der Stadt Zürich wird Kenntnis genommen.**
- 2. Das Postulat, GR Nr. 2010/14, von Monika Bloch Süss (CSP) und Thomas Wyss (Grüne) vom 6. Januar 2010 betreffend Bericht zur Armutssituation in der Stadt Zürich wird als erledigt abgeschrieben.**

**Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Sozialdepartements übertragen.**

Im Namen des Stadtrats

I. Vizepräsident

**Gerold Lauber**

die Stadtschreiberin

**Dr. Claudia Cucho-Curti**