

# **Armutsindikator NFA**

## **Neuabgrenzung und deren Kommunikation**

Zusammenfassung der Projektarbeit mit Intervention eingereicht der Universität Bern  
im Rahmen des Executive Master of Public Administration (MPA)

Betreuender Dozent: **Prof. Dr. Fritz Sager**  
Kompetenzzentrum für Public Management  
Schanzeneckstrasse 1  
CH-3001 Bern

Verfasser: **Thomas Ruch**  
aus Trachselwald (BE)  
Höheweg 72  
2502 Biel/Bienne

Biel, 10.10.2014

Die vorliegende Arbeit wurde im Rahmen des Executive Master of Public Administration der Universität Bern verfasst.

Die inhaltliche Verantwortung für die eingereichten Arbeiten liegt bei den Autorinnen und Autoren

---

## Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis .....	III
Tabellenverzeichnis .....	IV
Abkürzungsverzeichnis .....	V
1. Einleitung .....	1
2. Ausgangslage.....	1
2.1 Die Sozialhilfestatistik.....	1
2.2 Sozialhilfe im weiteren Sinn.....	2
2.3 Schwachstelle.....	3
2.4 Auftrag zur Qualitätsverbesserung .....	3
3. Folgenabschätzung .....	3
3.1 Handlungsbedarf.....	3
3.2 Ziele .....	3
3.3 Beurteilungskriterien .....	4
3.4 Lösungsoptionen.....	4
3.5 Betroffene .....	5
3.6 Auswirkungen.....	5
4. Kommunikation.....	6
4.1 Stakeholderanalyse .....	6
4.2 Massnahmen .....	8
5. Fazit und Ausblick.....	9
Literaturverzeichnis.....	XI

---

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Gruppierung der bedarfsabhängigen Sozialleistungen.....	2
Abbildung 2: Relevanzmatrix der Stakeholder .....	7

**Tabellenverzeichnis**

Tabelle 1: Gewichtung der Anspruchsgruppen .....	7
--	---

## Abkürzungsverzeichnis

ARMIN	Armut Indikator NFA
BAS	Bedarfsabhängige Sozialleistungen
BFS	Bundesamt für Statistik
CDF	Côntrole fédéral de finances
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössischen Finanzverwaltung
FIBS	Finanzstatistik der bedarfsabhängigen Sozialleistungen
FiLaV	Finanzausgleichsverordnung
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
RFA	Regulierungsfolgenabschätzung
SHS	Sozialhilfestatistik
SLA	soziodemographischer Lastenausgleich
VIG	Vernehmlassungsgesetz
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung

## 1. Einleitung

Die Praxisarbeit beschreibt die Arbeiten des Projektes Neuabgrenzung des Armutsindikators das vom Bundesamt für Statistik seit dem Frühjahr 2012 durchgeführt wird. In einem ersten Schritt wird die Ausgangslage präsentiert und die Problemstellung erörtert. Die Arbeiten von der Einschätzung des Handlungsbedarfs bis hin zur Beurteilung der Auswirkungen im Kapitel 3 werden anhand der inhaltlichen Planung der Regulierungsfolgenabschätzung des Bundes eingeordnet. Das vierte Kapitel reflektiert die kommunikativen Aspekte und bedient sich dazu der Methodik der Relevanzmatrix der Stakeholder. Thema sind dort des weitern auch die Massnahmen, die während der beobachteten Zeitspanne unternommen worden sind. Zum Schluss wird der Gesamterfolg des beschriebenen Projektverlaufes bis zum jetzigen Zeitpunkt und der Einsatz der erwähnten Instrumente reflektiv betrachtet.

## 2. Ausgangslage

Das Bundesamt für Statistik (BFS) berechnet im Auftrag der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) den Armutsindikator (ARMIN), der im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) einen Teil der soziodemographischen Lasten misst. Zusammen mit weiteren Indikatoren dient er dazu, die Sonderlasten aus der Bevölkerungsstruktur im vertikalen Lastenausgleich (soziodemographischer Lastenausgleich SLA) innerhalb der NFA abzugelten (BFS, 2008, S. 6). Dieser ist im Ausgleichsjahr 2014 total mit gut 240 Mio. Franken dotiert (Eidg. Finanzverwaltung, 2013, S. 29). Gemäss der massgebenden Finanzausgleichsverordnung (FiLaV)<sup>1</sup> werden dazu alle Bezüger/innen von Sozialhilfe im weiteren Sinn berücksichtigt und nach Kantonen ausgewiesen.<sup>2</sup> Relevant sind demnach alle Personen, die mit Leistungen der monetären Armutsbekämpfung unterstützt werden. Mehrfachbezüge werden nur einfach gezählt.<sup>3</sup> Für die genaue Abgrenzung der Sozialhilfe im weiteren Sinn – d.h. welche Sozialleistungen berücksichtigt werden – wird auf die Sozialhilfestatistik verwiesen, die im Anhang der Statistikerhebungsverordnung<sup>4</sup> aufgeführt ist. Im Rahmen ihres dauerhaften Prüfauftrags der NFA formulierte die Eidgenössische Finanzkontrolle Empfehlungen zur Qualitätsverbesserungen des ARMIN. Sie zielen darauf ab, die Datenerhebung des ARMIN und damit der Sozialhilfestatistik transparenter und nachvollziehbarer zu machen.

### 2.1 Die Sozialhilfestatistik

Die Sozialhilfestatistik (SHS) besteht aus drei aufeinander abgestimmten Elementen:

- a) dem Inventar der bedarfsabhängigen Sozialleistungen als Katalog der einzubeziehenden Leistungen;

---

<sup>1</sup> Art. 34 FiLaV.

<sup>2</sup> Art. 34 Abs. 2 Bst 1 FiLaV.

<sup>3</sup> Art. 34 Abs. 3 FiLaV.

<sup>4</sup> Anhang 68 Statistikerhebungsverordnung.

- b) der Sozialhilfe- Empfängerstatistik zur Erhebung der Bezüger/innen der bedarfsabhängigen Sozialleistungen (Einzelfalldaten) und
- c) der Finanzstatistik der bedarfsabhängigen Sozialleistungen (FIBS) zur Erhebung der Ausgaben (Ausgabenseite).

Grundsätzlich sollen alle bedarfsabhängigen Sozialleistungen, die im Inventar erfasst werden, auch in den anderen Elementen der Statistik (Finanzstatistik und Empfängerstatistik) erhoben werden.

Der ARMIN wird mit Informationen aus der Empfängerstatistik berechnet, die im Prinzip alle Bezüger/Innen von Sozialhilfeleistungen individuell erfasst. Die entsprechende Datenerhebung gestaltet sich sehr ressourcenintensiv, und deren vollständige Umsetzung ist derzeit noch ausstehend. Für die Berechnung des ARMIN muss deshalb teilweise auf alternative Datenquellen, bestehend aus Aggregatsdaten der Kantone, zurückgegriffen werden.

## 2.2 Sozialhilfe im weiteren Sinn

Im Grundsatz geht die Sozialhilfestatistik von einem breit gefassten Begriff der Sozialhilfe aus, der nebst der wirtschaftlichen Sozialhilfe auch die ihr vorgelagerten bedarfsabhängigen Sozialleistungen umfasst. Es handelt sich hierbei um Leistungen, die zwar ähnlich der Sozialversicherungsleistungen risikospezifisch ausgestaltet sind, die aber wie die Sozialhilfe im engeren Sinn nach dem Finalitätsprinzip entrichtet werden. Sie werden in drei Leistungsgruppen eingeteilt (Wyss, 1999, S. 8-15). Sozialhilfe im weiteren Sinn bildet eine Teilmenge der Gesamtheit aller bedarfsabhängigen Sozialleistungen und besteht demnach aus der Sozialhilfe im engeren Sinn (wirtschaftliche oder kommunale Sozialhilfe) und eines Teils der vorgelagerten Bedarfsleistungen (vgl. Abbildung 1).

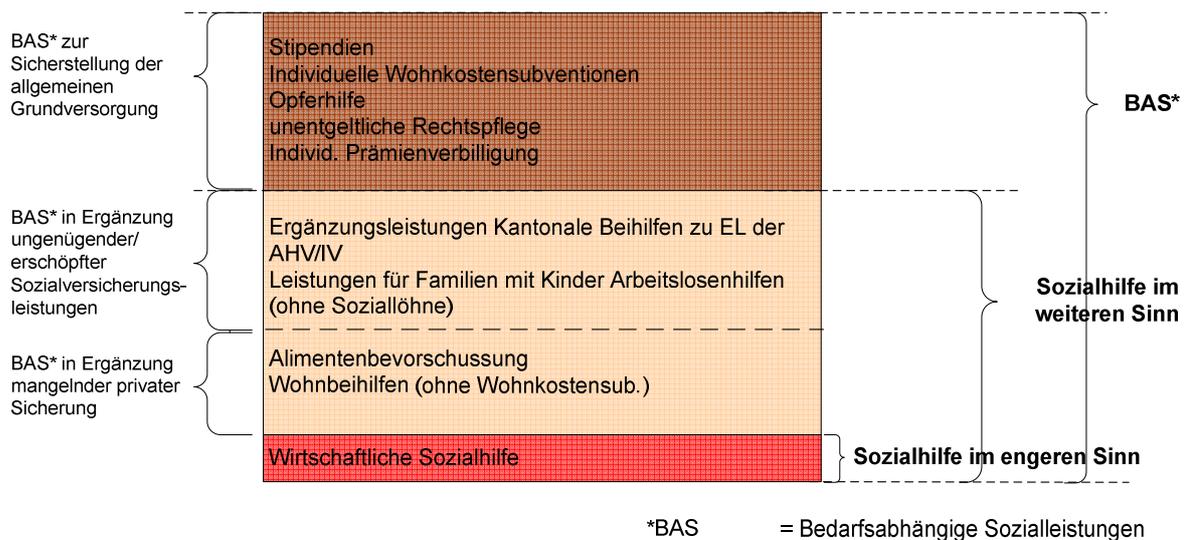


Abbildung 1: Gruppierung der bedarfsabhängigen Sozialleistungen

## 2.3 Schwachstelle

Verursacht durch uneinheitliche operative Herausforderungen im Aufbau der einzelnen Statistikelemente der Sozialhilfestatistik variieren die angewendeten Leistungskataloge pro Element. Im Inventar und in der Finanzstatistik ist die Erhebung umfassender als in der Empfängerstatistik; in den ersten zwei werden alle bedarfsabhängigen Sozialleistungen berücksichtigt und in Letzterer nur diejenigen, die zur Sozialhilfe im weiteren Sinn gezählt werden. Der Grund liegt in der – aus heutiger Sicht – (zu) ambitionierten Grundannahme der Sozialhilfestatistik, alle bedarfsabhängigen Sozialleistungen in allen Elementen erfassen zu können. Daraus resultiert eine gewisse Inkohärenz, die die Übersicht und damit Aussagekraft und das Analysepotenzial der Sozialhilfestatistik einschränkt.

## 2.4 Auftrag zur Qualitätsverbesserung

Im Rahmen eines dauerhaften Prüfauftrages untersucht die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) die Prozesse und Dokumentation des ARMIN sowie dessen Datenquelle, der Sozialhilfestatistik. Auf der Basis dieser Audits hat die EFK im Jahr 2010 Empfehlungen zur Steigerung der Qualität, Nachvollziehbarkeit und Transparenz formuliert (Côte de contrôle fédérale des finances, 2010, S. 27). Sie empfiehlt, die Mikrodatenerhebung so rasch wie möglich vollständig umzusetzen um nicht mehr auf die qualitativ minderwertigen Aggregatsdaten angewiesen zu sein.

## 3. Folgenabschätzung

### 3.1 Handlungsbedarf

Im Sinne eines Referenzszenarios (vgl. WBF, 2013, S. 9) besteht die Möglichkeit, den Status quo beizubehalten und keine Massnahmen zu ergreifen. Allerdings könnte daraus ein erheblicher Reputationsschaden für das BFS entstehen. Denn es wird durch Politik und Öffentlichkeit erwartet, dass sich das Amt um qualitativ hochstehende Daten bemüht. In besonderem Mass gilt dies im Zusammenhang mit der NFA. Dazu gehört auch die Kooperation mit der EFK, die das oberste Aufsichtsorgan der Verwaltung darstellt. Die Verpflichtung zu exakter und effizienter Arbeit besteht auch für die Sozialhilfestatistik, die von den Kantonen mitfinanziert wird. Darüber hinaus besteht für das BFS im Zusammenhang mit der Problemstellung das Risiko für fehlerhafte Berechnungen und darauf basierende Auszahlungen verantwortlich zu sein.

Um diese Risiken, Reputationsschaden und Falschberechnungen, auszuschliessen, ist es aus der Sicht des BFS notwendig, aktiv zu werden.

### 3.2 Ziele

Die Neuabgrenzung des ARMIN orientiert sich in erster Linie an den übergeordneten Zielen, die die EFK zu Formulierung der Empfehlungen veranlasst haben: Erhöhung der Transparenz und Nachvollziehbarkeit des ARMIN.

Für die Statistik zentral ist die Zielsetzung, eine Harmonisierung der Leistungskataloge zu erreichen die in den einzelnen Elementen Anwendung finden.

### 3.3 Beurteilungskriterien

In der RFA werden unter Beurteilungskriterien Indikatoren verstanden, anhand derer die Zielerreichung und die anderen Auswirkungen beurteilt werden (WBF, 2013, S. 17). Die Darstellung der Auswirkungen und deren anschliessenden Beurteilung wird hier der Grösse des Vorhabens entsprechend vereinfacht angewandt.

*Kriterien hinsichtlich Auswirkungen auf die NFA:*

- a) Wichtigstes Kriterium ist die Erreichung der Ziele, d.h. in welchem Ausmass die Transparenz und Nachvollziehbarkeit des ARMIN erhöht werden.
- b) Hinzu kommt ein operatives oder „politisches“ Kriterium, nämlich ob die Folgen der Neuabgrenzung auf das System des finanziellen Ausgleichs innerhalb der NFA nicht zu hoch sind.

*Kriterien hinsichtlich Auswirkungen auf die SHS:*

- c) Auch für die Statistik ist die Zielerreichung das Hauptkriterium und wird daran gemessen ob die Harmonisierung der Leistungskataloge erreicht wird.
- d) Weiteres Kriterium ist die Kohärenz der Neuabgrenzung mit den Zielsetzungen der SHS. Können die Ziele der SHS mit dem neuabgegrenzten Leistungsportfolio noch immer erreicht werden?

### 3.4 Lösungsoptionen

Die RFA schlägt vor, mehrere Handlungsoptionen zu erarbeiten die sich in ihrer Regelungstiefe deutlich unterscheiden und diese anschliessend gegeneinander abzuwägen (WBF, 2013, S. 10).

Im vorliegenden Fall sind im Grundsatz zwei Optionen herausgearbeitet worden. Die erste besteht aus der buchstabengetreuen Umsetzung der Empfehlung der EFK, das heisst alle relevanten Sozialleistungen auf Mikroebene zu erfassen. Für diese Option sind keine Änderungen gesetzlicher Grundlagen notwendig. Auf operativer Ebene bedeutet dieses Vorgehen eine grosse Herausforderung. Gesamthaft werden in die Sozialhilfestatistik respektive den ARMIN über 100 Einzelleistungen miteinbezogen, die in ihrer Bauweise kaum standardisiert sind und zum Teil nur einige wenige Bezüger/innen aufweisen. Gleichzeitig ist das Kosten/Nutzen-Verhältnis einer vollständigen Erhebung all dieser Leistungen sowohl hinsichtlich der Qualität des ARMIN wie auch in Bezug auf den Informationszuwachs interessierter Kreise – allen voran der Kantone – fraglich. Die Inkohärenz der Leistungskataloge zwischen den einzelnen Elementen der Statistik wird mit der vollständigen Umsetzung der Einzelfalldatenerhebung allein nicht beseitigt.

Die zweite Option geht grundsätzlich in die gleiche Richtung, beinhaltet aber vorgängige Anpassungen auf der konzeptionellen Ebene. Die Idee ist, den Katalog der Leistungen – das Inventar – so einzugrenzen, damit sich der Aufwand für die geforderte Erhebung auf Einzelfalldatenebene reduziert. Gleichzeitig würde der eingeschränkte Katalog in allen Elementen der Statistik gleichermassen angewandt. Damit sollen die konzeptionellen Grundlagen transparenter

und der Berechnungsprozess nachvollziehbarer gemacht werden. Die zweite Option benötigt eine Anpassung der FiLaV und eventuell auch der Statistikerhebungsverordnung.

Erreicht werden soll die Einschränkung der Anzahl Sozialleistungen mit der Anpassung der Einschlusskriterien, die über deren Zugehörigkeit zur Sozialhilfestatistik entscheiden.

Nebst der Sozialhilfe im engeren Sinn (vgl. Abschnitt 2.2) sind für den Finanzausgleich in Zukunft nur noch jene Sozialleistungen massgebend, welche diese entlasten. Der Fokus wird also auf die Leistungen der Sozialhilfe im weiteren Sinn gerichtet was zum Ausschluss der Bedarfsleistungen zur Sicherstellung der Grundversorgung führt (vgl. Abbildung 1).

Im vorliegenden Projekt ist die zweite Option zur Umsetzung ausgewählt worden.

Im Verlauf der Abklärungen, die im Zusammenhang mit der Skizzierung der Lösungsoptionen vorgenommen worden sind, ist in der Berechnung des ARMIN ein Fehlanreiz entdeckt worden: Wird eine finanziell geringe Leistung einer breiten Bevölkerungsgruppe zuerkannt, kann dem betreffenden Kanton mehr aus dem SLA zufließen, als er für die Sozialleistung ausgibt. Dies kann vorkommen weil die Höhe der Leistung unberücksichtigt bleibt und nur die Personen gezählt werden. Dieser Fehlanreiz muss behoben werden und wird durch die Gewichtung aller dieser „betragsmässigen Kleinstleistungen“ erreicht. Konkret wird errechnet, wie viele Personen mit einer Kleinstleistung unterstützt würden, wenn immer mindestens ein (aus der Verteilung der kantonalen Werte abgeleiteter) Mindestwert ausbezahlt würde.

### **3.5 Betroffene**

Hauptsächlich betroffen von der Neuabgrenzung respektive sind die beiden Hauptakteure: die Kantone und der Bund. Die Wirtschaft, die in der RFA üblicherweise im Zentrum der Abklärungen stehen, wird von der Neuabgrenzung nicht tangiert. Auf die Kantone wirkt sich die Neuabgrenzung sowohl über den Finanzausgleich wie auch über die in der kantonalen Kompetenz stehenden Sozialhilfe aus. Die Bundesbehörden (EFV, BFS, EFK) sind für die reibungslose und qualitativ hochstehende Umsetzung der NFA zuständig. Daneben gibt es weitere Anspruchsgruppen, deren Interesse aber eher allgemeiner Natur (Öffentlichkeit, Medien) ist oder auf einen Teilaspekt fokussiert ist (Fachverbände, Wissenschaft).

### **3.6 Auswirkungen**

Wie bereits die Definition der Beurteilungskriterien (s. Abschnitt 3.3) fällt im Vergleich zum Vorbild der RFA auch die Analyse der Auswirkungen in diesem Projekt wesentlich bescheidener aus. Es werden nur die Auswirkungen der ausgewählten Lösungsoption durchgeführt. Im „Original“ würde alle Optionen auf ihre Auswirkungen hin untersucht. Die Auswirkungen auf Finanzausgleich (NFA) und Statistik (SHS) sind im Rahmen eines externen Mandates analysiert worden.

NFA: Obschon sich die Neuabgrenzung generell nur schwach auf den Finanzausgleich auswirkt, ergeben sich mit der Einführung der Korrektur des Fehlanreizes Verschiebungen in den Auszahlungen (siehe Abschnitt 3.4). Das Niveau der Veränderungen bleibt gesamthaft

jedoch bescheiden. Unter dem Strich lassen sich die Folgen aber mit den gewonnenen Nutzen rechtfertigen, womit das Prüfkriterium b) als erfüllt betrachtet werden kann.

Durch die Konzentration auf die Sozialhilfe im weiteren Sinn, die mit einer Schärfung der Abgrenzungskriterien erreicht worden ist, vereinfacht sich die Konzeption des ARMIN und macht den Indikator als Ganzen transparenter. Zudem kann die Berechnung einfacher nachvollzogen werden, da die Elemente der dahinter liegenden Sozialhilfestatistik besser aufeinander abgestimmt sind und die Informationen der einzelnen Statistikelemente einfacher zugeordnet werden können. Das heisst, dass das Prüfkriterium a) erfüllt ist.

SHS: Prüfkriterium c) fragt nach der Erreichen der Harmonisierung. Die Verwendung desselben Leistungsportfolios in allen Statistikelementen und die daraus entstehende kohärente terminologische Zuordnung erfüllt dieses Kriterium. In Bezug auf die Zielsetzung der Sozialhilfestatistik schafft die Harmonisierung Voraussetzung, das Analysepotenzial über alle Elemente der SHS hinweg noch besser ausschöpfen zu können. Allerdings bedeutet der Verzicht auf einen Teil der Sozialleistungen in jenen Elementen, in denen sie bereits erhoben worden sind, einen Verlust an Information. Das heisst, das Prüfkriterium d) ist nur zum Teil erfüllt. Anhand der vorgenommenen Untersuchung der Auswirkungen kann abschliessend der Schluss gezogen werden, dass die vorgesehenen Änderungen vertretbar sind.

## **4. Kommunikation**

Im vorliegenden Projekt kommt der Kommunikation des Vorhabens an die involvierten Akteure angesichts der inhaltlichen Komplexität und der Verzahnung einer sozialpolitisch relevanten Statistik mit dem staatspolitisch wichtigen System des Finanzausgleichs der Kommunikation im Zusammenhang mit der Neuabgrenzung einen hohen Stellenwert zu. Zwischen den komplizierten inhaltlichen Änderungen und den daraus resultierenden direkten finanziellen Auswirkungen besteht eine Komplexitätsasymmetrie, die eine angemessene Kommunikation erfordert.

### **4.1 Stakeholderanalyse**

Im Sinne eines effizienten Ressourceneinsatzes wird die Kommunikation auf diejenigen Kreise fokussiert, die am meisten involviert sind (s. Abschnitt 3.5). In Anlehnung an Müller-Stewens und Lechner (2011, S. 160) bietet dabei ihr Einfluss auf das Projekt sowie deren Beeinflussbarkeit durch die Projektleitung eine Orientierungshilfe. Für die Einschätzung des Einflusses wird einerseits die formale Stellung berücksichtigt und andererseits der Grad an Interessensbündelung. Zur Beurteilung der Beeinflussbarkeit wird das Ausmass der Abhängigkeit des Stakeholders vom Projekt respektive dessen Ergebnisse herangezogen. Wie aus der Tabelle 1 ersichtlich, verfügen vor allem die Kantone und die EFK über einen grossen formalen Einfluss. In den Direktorenkonferenzen werden zudem die Interessen der Kantone gebündelt, währenddessen die EFK als Oberaufsichtsbehörde die Interessen des Parlamentes vertreten. Die EFK ist vom Erfolg des Projektes kaum abhängig. Anders die Kantone respektive die SODK und die FDK, auf die das Resultat aber auch die dahinterliegende Konzeption verhältnismässig grosse Auswirkungen haben. Daraus ergibt sich bei diesen zwei eine eher hohe Verhandlungsbereitschaft was die Lösungsoptionen anbelangt.

Anspruchsgruppe	Formale Stellung	Interessenbündelung	Abhängigkeit
Kantone	+++	+	++
SODK	+++	+++	+++
Verbände	+	+++	++
FDK	+++	+++	+++
EFK	+++	+++	+
EFV	++	+++	+++
Medien	+	++	++
Breite Öffentlichkeit	+(++)	+	+
Wissenschaft	+	+	+++

Tabelle 1: Gewichtung der Anspruchsgruppen

Auf der Basis dieser Informationen wird eine Relevanzmatrix der Stakeholder (Müller-Stewens & Lechner, 2011, S. 162) erstellt, die der Prioritätensetzung für die Kommunikation dient (vgl. Abbildung 2). Höchste Priorität in der Kommunikation und Partizipation wird den Anspruchsgruppen eingeräumt, die über hohen Einfluss verfügen, aber auch die höchste Abhängigkeit des Projektes aufweisen. Im Modell werden sie Spielmacher genannt und bestehen in der Neuabgrenzung aus der FDK, der SODK sowie der EFV. Mit dieser Gruppe ist die Zusammenarbeit am effizientesten, da ein gegenseitiges Interesse an tragfähigen Lösungen besteht.

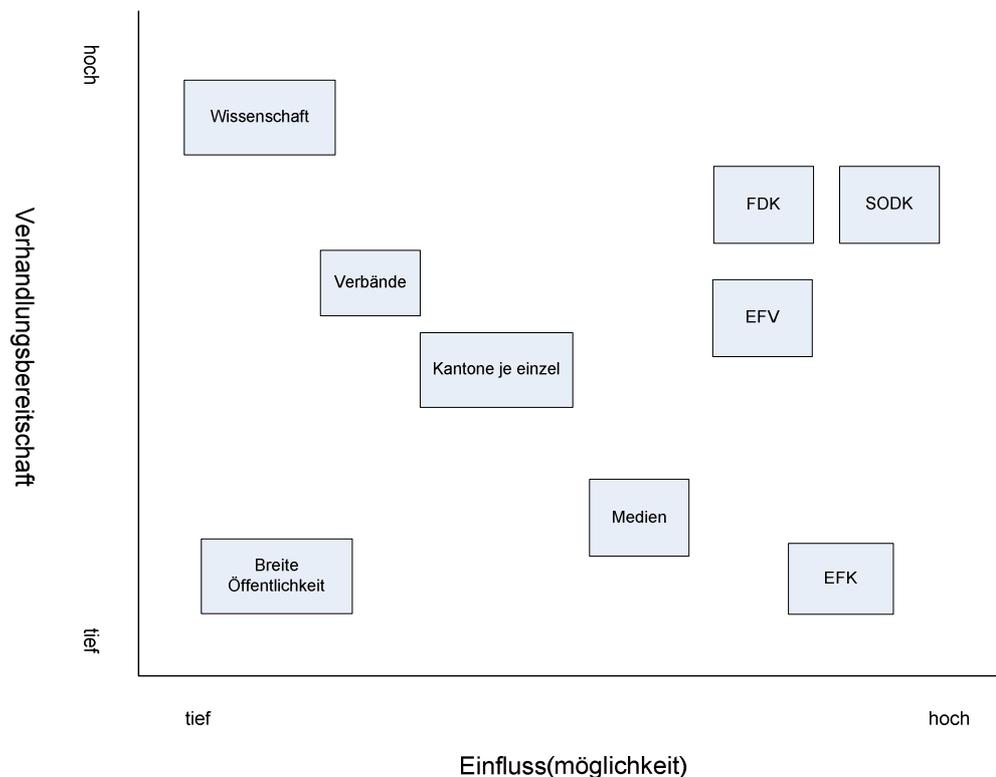


Abbildung 2: Relevanzmatrix der Stakeholder

Nächsthöhere Priorität kommt den Stakeholder zu, die über hohen Einfluss verfügen, aber kaum verhandlungsbereit sind oder sein können. Das Modell bezeichnet diese als Joker, deren

Verhandlungsbereitschaft durch geeignete, in der Regel aufwändige Massnahmen beeinflusst werden kann. Im vorliegenden Projekt sind dies die EFK und – allerdings in etwas eingeschränkterem Ausmass – die Medien.

Aus der Stakeholderanalyse folgt, dass die EFV, die beiden beteiligten Direktorenkonferenzen (FDK und SODK) sowie die EFK und die Medien in der Kommunikation der Projektes am stärksten mit einbezogen werden müssen.

## 4.2 Massnahmen

Primäre Adressaten von Kommunikationsmassnahmen sind basierend auf den Ergebnissen der Stakeholderanalyse die beiden involvierten Direktorenkonferenzen (FDK und SODK) sowie die EFV. In zweiter Priorität folgen die EFK und die Medien.

Im Sinne einer möglichst grossen Zielgruppengerechtigkeit werden die kommunizierten Inhalte je nach Wichtigkeit der Adressaten und deren hauptsächlichen Interessen (sozialpolitisch und finanzpolitisch) aufgeteilt.

Aus Effizienzgründen wurde die Kommunikationsform der Konferenz gewählt. Diese Methode ist an das Vernehmlassungsgesetz (VIG) angelehnt, das vorsieht, das Verfahren „ganz oder teilweise konferenziell“<sup>5</sup> durchzuführen. Im vorliegenden Fall steht sogar ein Gremium zur Verfügung in dem verschiedene Anspruchsgruppen vertreten sind. Es handelt sich um die paritätisch zusammengesetzte Fachgruppe Qualitätssicherung NFA (FG Quali). Neben der FDK haben dort auch das BFS, die EFV, die EFK sowie Vertretungen ressourcenschwacher und –starker Kantone Einsitz.

### 4.2.1 Primäre Adressaten

Die SODK, die ausserhalb der FG Quali steht, ist in einem separaten Verfahren zuerst begrüsst worden. Gegenüber der SODK lag der Schwerpunkt der Information auf dem sozialpolitischen Aspekt. Die oben beschriebene Komplexitätsasymmetrie zeigte sich allerdings auch in den für Sozialpolitik zuständigen Gremium. Der Schwerpunkt der Diskussion lag auf dem finanziellen Aspekt der Neuabgrenzung. Am Ende sind aber die Änderungen in ihre Gesamtheit begrüsst und verabschiedet worden.

Die beiden anderen primären Adressaten, die FDK und die EFV, sind in der FG Quali gemeinsam und mit anderen, sekundären Stakeholder angesprochen worden. Durchgeführt wurde die Konsultation im Rahmen einer ordentlichen Sitzung auf Basis eines Inputpapiers, das die Neuabgrenzung und ihre Auswirkungen summarisch zusammenfasst. Wie zu erwarten war, drehte sich auch hier die Diskussion hauptsächlich um die finanzielle Dimension. Vorbehalte sind gegenüber der nach Meinung eines Teils der Gruppe ungenügenden Miteinbezug der Kantone geäussert worden. Erwartet worden wäre eine Einzelkonsultation mit einer ausführlichen Dokumentation. Gemeinsam mit diesem Einwand wurde auch die Frage geäussert, ob das BFS die geeignete Institution sei um die Berechnungsart des Indikator durch Einführung einer Gewichtung zu ändern. Damit wurde die Diskussion noch um die wesentlich grundlegendere Dimension der Wirksamkeit des Finanzausgleichs erweitert. Namentlich ging es darum, ob mit der Neuabgrenzung und insbesondere mit der Änderung der Berechnungs-

---

<sup>5</sup> Art. 7, Abs. 3, lit. b VIG

methode die Wirkung des Lastenausgleichs nach wie vor erreicht wird. Entschieden worden ist, dass das Thema in der nächsten ordentlichen Sitzung auf der Basis von ausführlicheren Informationen noch einmal traktandiert wird mit dem Ziel, die notwendige Verordnungsänderungen auf den Weg zu bringen. Das heisst, die Kantone werden dann die Möglichkeit haben, sich in der anschliessenden Anhörung zur Verordnungsänderung zu äussern.

#### **4.2.2 Sekundäre Adressaten**

Für die Kommunikation gegenüber der weiteren Adressaten wie zum Beispiel die Medien, die Wissenschaft und die breite Öffentlichkeit ist eine Printpublikation in Vorbereitung. Behandelt werden dort die vorgenommenen Änderungen sowie deren Auswirkungen. Nebst diesen sachlichen Informationen, die zum ordentlichen Informationsauftrag gehören, sind auch einige weitergehende Analysen zur Sozialhilfe im weiteren Sinn vorgesehen. Damit kann der Nutzen der Statistik ausserhalb der NFA noch besser dargestellt werden.

### **5. Fazit und Ausblick**

Im Grunde ist die RFA für Regulierungsprojekte konzipiert worden, die wesentlich grössere Ausmasse als das hier beschriebene Projekt aufweisen und dementsprechend auch grössere Auswirkungen auf Gesellschaft und Wirtschaft haben. Trotzdem erwies sie sich als geeignete Richtschnur um dieses Vorhaben zu beschreiben und in ihren Wirkungen zu beurteilen. Gefördert wird durch die Anwendung der RFA insbesondere die Gesamtsicht über das ganze Vorhaben hinweg. Schon in einer relativ frühen Phase findet beispielsweise eine Auseinandersetzung mit den Anspruchsgruppen statt. Darüber hinaus erzwingt eine strukturiertes Vorgehen wie es die RFA vorschlägt zu einer klaren Formulierung der Zielsetzungen und macht Überlegungen notwendig, welche Kriterien zur Einschätzung der Wirkungen bestimmt werden sollen.

Angesichts der konstatierten Komplexitätsasymmetrie zwischen konzeptionellen Änderungen und deren finanziellen Auswirkungen war es hilfreich, die Analyse der Stakeholder anhand einer Relevanzmatrix vorzunehmen. Diese eignete sich – wie sie das an sich vorsieht – gut für die Prioritätensetzung der Kommunikationsmassnahmen. Relativ rasch wurde ersichtlich, mit welchen Anspruchsgruppen sich die Zusammenarbeit am ehesten lohnt und somit die Ressourcen am effizientesten eingesetzt werden können. Im vorliegenden Fall waren die wichtigsten Stakeholder sogar noch im gleichen Gremium vertreten. Hervorgegangen aus dieser Analyse ist dann die Entscheidung, eine ressourcenschonende Konsultation in konferenzieller Art durchzuführen.

Die Einschätzung der gewählten konferenziellen Methode zur Kommunikation der Änderungen fällt etwas durchgezogen aus. Einerseits konnten damit viele Stakeholder gleichzeitig angesprochen werden was einen effizienten Ressourceneinsatz erlaubte. Gleichzeitig blieben die Inhalte offenbar zu stark an der Oberfläche und deckten den Bedarf an schriftlicher Dokumentation einzelner Teilnehmer ungenügend ab. Dadurch wurde der Effizienzgewinn in zeitlicher wie auch in materieller Hinsicht etwas in Frage gestellt. Eine abschliessende Beurteilung steht im beschriebenen Projekt noch aus, da nach entsprechenden Interventionen die Konsultation noch weiter läuft. Terminlich betrachtet konnte sie jedenfalls nicht ganz so zügig durchgeführt werden wie anfänglich erhofft. Hilfreich für den weiteren Verlauf des Projektes und dessen

Kommunikation war die aufkommende Diskussion über die Frage, ob die Wirksamkeit des ARMIN beeinflusst wird. Bei der Neuabgrenzung geht es nur um die Messgenauigkeit und nicht um den eigentlichen Messinhalt. Im Kontakt mit den Anspruchsgruppen, wie er im Rahmen der Verordnungsänderungen stattfinden wird, wird dies noch klarer darzustellen sein. Wie bereits erwähnt, läuft das Projekt noch weiter. Aufgrund den Interventionen während der Konsultation wird das Thema noch einmal im gleichen Gremium (FG Quali) traktandiert werden. Und wird anschliessend in die FiLaV eingearbeitet. Der Zeitplan, der den Abschluss des Projektes auf Februar 2017 angesetzt ist, wird nach wie vor respektiert. Zu diesem Zeitpunkt wird auch die geplante Printpublikation den sekundären Anspruchsgruppen, darunter die breite Öffentlichkeit, vorgestellt werden.

## Literaturverzeichnis

- Bundesamt für Statistik (BFS) (1997). *Die schweizerische Statistik der Sozialhilfeempfänger. Grobkonzept*. Neuchâtel: BFS.
- Bundesamt für Statistik (BFS) (2008). *Armut Indikator für den soziodemographischen Lastenausgleich im Rahmen der NFA. Grundlegende Konzepte, Resultate des Jahres 2006*. Bearbeitet von Thomas Ruch. Neuchâtel: BFS.
- Bundesamt für Statistik (BFS) (2012a). *Inventar der bedarfsabhängigen Sozialleistungen*. URL: [www.sozinventar.bfs.admin.ch](http://www.sozinventar.bfs.admin.ch), 21.11.2013.
- Bundesamt für Statistik (BFS) (2012b). *Finanzstatistik der bedarfsabhängigen Sozialleistungen*. URL: [www.sozfinanz.bfs.admin.ch](http://www.sozfinanz.bfs.admin.ch), 21.11.2013.
- Contrôle fédéral de finances (CDF) (2010). *Péréquation des ressources et compensation des charges. Audit 2010 auprès des cantons et des offices fédéraux*. Berne: CDF.
- Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) (2013). *Finanzausgleich 2014 zwischen Bund und Kantonen*. Bern: EFV.
- Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) (2013). *Handbuch Regulierungsfolgenabschätzung*. Bern: WBF.
- FiLaV. *Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich vom 7. November 2007 (Stand 1. Januar 2013)*. SR 613.21.
- Müller-Stewens, G. & Lechner, C. (2011). *Strategisches Management. Wie strategische Initiativen zum Wandel führen* (4. überarb. Auflage). Stuttgart: Schäffer-Pöschel.
- Statistikerhebungsverordnung. *Verordnung über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Bundes*. SR 431.012.1.
- Vernehmlassungsgesetz (VIG). *Bundesgesetz vom 18. März 2005 über das Vernehmlassungsverfahren*. SR 172.061.
- Wyss, K. (1999): *Sozialhilfe – eine tragende Säule der Sozialen Sicherheit?* In: info:social No.1. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik