



Bern, 18. April 2018

Ergebnisse des Nationalen Programms zur Prävention und Bekämpfung von Armut 2014–2018

Bericht des Bundesrates
zum Nationalen Programm sowie in Erfüllung
der Motion 14.3890 Sozialdemokratische
Fraktion vom 25. September 2014

Zusammenfassung

Der Bundesrat präsentiert die Ergebnisse des Nationalen Programms zur Prävention und Bekämpfung von Armut 2014–2018 und zieht Schlüsse für das weitere Vorgehen.

Am 15. Mai 2013 beauftragte der Bundesrat das Eidgenössische Departement des Innern mit der Umsetzung eines Fünfjahresprogramms. Dies erfolgte mit dem Ziel, die Bemühungen der Kantone, Städte, Gemeinden und zivilgesellschaftlichen Organisationen in der Prävention und der Bekämpfung von Armut zu unterstützen. Sie wurden deshalb eng in die Konzeption und Umsetzung des Programms eingebunden. Mit dem Programm sollten in erster Linie die Zusammenarbeit und die Koordination zwischen den Akteuren der verschiedenen Bereiche und Regionen verstärkt, neue Ansätze erprobt und *Good-Practices* verbreitet werden. Ausserdem sollte es Wissens- und Informationslücken schliessen. Eine externe Evaluation unter den Nutzenden des Programms hat ergeben, dass die vielseitigen Programmaktivitäten diese Ziele insgesamt gut erreichen und zufriedenstellend sind. Im Rahmen des Programms wurden 16 wissenschaftliche Studien durchgeführt und sieben Praxisleitfäden erstellt. Ausserdem wurden 27 Projekte zur Verbesserung von Bildungschancen finanziell unterstützt. Bis Ende 2018 werden vier nationale, gemeinsam mit den Partnern organisierte Konferenzen und Fachtagungen sowie verschiedene Workshops und regionale Seminare zum Thema Bildungschancen stattgefunden haben. Darüber hinaus erhielten rund 30 von Dritten organisierte Veranstaltungen in Zusammenhang mit den Themenfeldern des Programms Unterstützungsbeiträge. Mehrere Tausend Personen nahmen an diesen Austauschtreffen teil und profitierten von den Beiträgen des Programms.

In der Schweiz sind 615 000 Personen von Armut betroffen, 108 000 davon sind Kinder. Armut zeigt sich auf unterschiedliche Art und Weise und hat verschiedene Ursachen. Eine wirkungsvolle Prävention muss auf mehreren Ebenen und in verschiedenen Politikfeldern ansetzen. Das Programm legte den Schwerpunkt auf drei Handlungsfelder: Bildungschancen vom Kindes- bis zum Erwachsenenalter, soziale und berufliche Integration sowie allgemeine Lebensbedingungen.

Im Handlungsfeld Bildungschancen lag der Fokus insbesondere auf der frühen Kindheit, einem Bereich in dem in den letzten Jahren zahlreiche Initiativen ergriffen wurden. Dabei ging es vor allem darum, das Wirkpotenzial von verschiedenen Angeboten der frühen Förderung für sozial benachteiligte Kinder und Familien zu identifizieren. Darüber hinaus wurden zentrale Aspekte für eine gelingende Elternzusammenarbeit in der frühen Kindheit erarbeitet. Diese Erkenntnisse wurden in praxisgerechter Form zur Verfügung gestellt. Ausserdem erarbeitete das Programm für kleinere und mittlere Gemeinden spezifisches Grundlagenmaterial. Im Weiteren erhielten innovative Projekte Unterstützungsbeiträge und ihr Modell wurde verbreitet. Dennoch ist das Wirkpotenzial von früher Förderung zur Verhinderung von Armut noch nicht ausgeschöpft. Die Angebote der verschiedenen Akteure aus dem Gesundheits-, Sozial-, Bildungs- und Integrationsbereich müssen noch besser aufeinander abgestimmt werden, damit sie die Bedürfnisse ab der Geburt abdecken. Gemeinden müssen sich noch stärker miteinander vernetzen und mit dem Kanton koordinieren. Austauschmöglichkeiten auf nationaler Ebene braucht es auch in Zukunft.

Kontinuierliche Bildungschancen müssen somit auch nach der frühen Kindheit sichergestellt werden. Die Übergänge zwischen Schule, Berufsbildung und Berufseinstieg sind diesbezüglich entscheidende Nahtstellen. Jugendliche in schwierigen Lebenssituationen werden mithilfe von zahlreichen und vielfältigen Angeboten darin unterstützt, diese Übergänge erfolgreich zu meistern. Bei der Koordination und der Aufgabenverteilung zwischen den involvierten Akteuren, der Früherkennung, Betreuung sowie Vermittlung der Jugendlichen in schwierigen Verhältnissen an passende Angebote besteht hingegen noch Verbesserungsbedarf. Unterstützungsangebote für die Eltern der Jugendlichen sind kaum vorhanden. Um dem entgegenzuwirken, wurde ein Leitfaden für den Auf- und Ausbau entsprechender Angebote erarbeitet. In dieser

Übergangsphase besonders gefährdet sind Jugendliche und junge Erwachsene, die Sozialhilfe beziehen. Das Programm hat daher die für sie bestimmten Angebote untersucht. Wichtig ist für diese Gruppe insbesondere, dass die Rahmenbedingungen so ausgestaltet sind, dass sie Ausbildungen fördern und damit eine Abhängigkeit von der Sozialhilfe oder prekäre Beschäftigungsverhältnisse vermieden werden. Dazu müssen die Finanzierung der Ausbildung und die Deckung der Lebenshaltungskosten abgestimmt werden. Das Programm hat die bisher wenigen Erfahrungen im Bereich der Harmonisierung von Stipendien und Sozialhilfe gebündelt.

In den letzten Jahren hat der Berufsabschluss für Erwachsene insbesondere im Zuge der Fachkräfteinitiative an Bedeutung gewonnen. Auch der Erwerb von Grundkompetenzen im Erwachsenenalter wird vereinzelt von Akteuren im Bildungswesen, in der Integration und vom Arbeitsmarkt gefördert. Hier bestand die Rolle des Programms darin, die Perspektive der Armutsprävention und -bekämpfung einzubringen und auf die Förderung der Grundkompetenzen Erwachsener als zentrale Voraussetzung für die Aufnahme eines Berufsabschlusses für Erwachsene hinzuweisen, *Good-Practice*-Kriterien zu definieren und innovative Projekte in diesen zwei Bereichen zu unterstützen. Das Programm hat aufgezeigt, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit sich die Betriebe engagieren, und wie der Zugang von Erwachsenen zu bestehenden Angeboten vereinfacht werden kann. Hierbei muss vor allem geklärt werden, wie die Finanzierung sowie die Anpassung der Angebote an die Bedürfnisse und Möglichkeiten der Erwachsenen mit geringer Schulbildung oder fehlenden Sprachkenntnissen geregelt werden soll. Die Bemühungen müssen fortgesetzt und die Angebote besser bekannt gemacht werden.

Die soziale und berufliche Integration ist ein Kernaspekt der Armutsprävention. In diesem Handlungsfeld fehlt es weder an engagierten Akteuren noch an zielgruppenspezifischen Massnahmen unterschiedlichster Art. Die involvierten Akteure wirken im Rahmen der interinstitutionellen Zusammenarbeit schon seit mehreren Jahren zusammen. Mit dem Programm sollten daher gezielt die Erfolgsfaktoren der Unternehmen der sozialen und beruflichen Integration (Sozialfirmen) untersucht werden. Anhand der Erkenntnisse wurde eine praktische Orientierungshilfe zur Ausgestaltung von Leistungsvereinbarungen zwischen Sozialwerken (Sozialversicherungen, Sozialhilfe) und Sozialfirmen erarbeitet. Angesichts des fortschreitenden Strukturwandels im Arbeitsmarkt, der Digitalisierung und der Migrationsströme wird die soziale und berufliche Integration auch in Zukunft vor grossen Herausforderung stehen. Bei der Entwicklung von integrationsfördernden Strategien und Modellprojekten für Menschen, die auf dem Arbeitsmarkt nur schwer vermittelbar sind, besteht weiterer Handlungsbedarf.

Die Verbesserung der Lebensbedingungen von armutsbetroffenen Personen ist Grundvoraussetzung für den Erfolg der anderen Präventionsmassnahmen. In diesem Handlungsfeld befasste sich das Programm mit der Wohnsituation der einkommensschwächsten Personen. Ausgehend von der Erkenntnis, dass es nicht nur finanzielle Aspekte sind, die es schwierig machen, eine Wohnung zu finden und zu behalten, wurde neben Mietzinsgarantien auch die nicht-monetäre Unterstützung bei der Vermittlung von Wohnraum und den Beziehungen zwischen Vermietenden, Liegenschaftsverwaltungen und Mietenden untersucht. Die Ergebnisse werden in einem Praxisleitfaden zur Verfügung gestellt. Besonders hilfreich waren die Zusammenstellung der Kenntnisse und Arbeitsinstrumente sowie der Erfahrungsaustausch und die Vernetzung zwischen Entscheidungsträgern der Wohnungs- und Sozialpolitik auf den verschiedenen Ebenen. Diese Bemühungen gilt es fortzusetzen. Weiter unterstützt werden müssen zudem die Entwicklung von Instrumenten und Leistungen zur Förderung von bezahlbarem Wohnraum und der einfachere Zugang benachteiligter Personen zu diesem Angebot.

Wenn zur Armut auch noch Schulden hinzukommen, erschwert dies die soziale und berufliche Integration oder der Zugang zu einer Wohnung zusätzlich. Die Möglichkeiten der Schuldensanierung bei hohen Schulden und fehlenden finanziellen Mitteln sind gesetzlich geregelt und beschränkt. Das Programm hat Präventions- und Beratungsangebote untersucht. Diese müssen verbessert und gezielter auf die Risikogruppen ausgerichtet werden. In der Sozialhilfe gilt es, mithilfe der Verbreitung von *Good-Practice*-Beispielen einen ganzheitlichen Ansatz für die Betreuung und Begleitung überschuldeter Personen auszuarbeiten.

Eine besonders wichtige Rolle spielte das Programm bei der Unterstützung von Gemeinden im Bereich der Prävention von Familienarmut. Auf der Grundlage einer Checkliste fördert es Strategien zur finanziellen Unterstützung von Familien durch Massnahmen der frühen Förderung, zur Stärkung der Erziehungskompetenzen und zur beruflichen Qualifikation von Eltern. In den Städten und mittleren Gemeinden müssen Massnahmen und Strategien weiterentwickelt und effizienter gestaltet werden.

Ein wichtiges Element der Lebensbedingungen armutsbetroffener Menschen und somit programmrelevant ist der Zugang zu bedarfsgerechten und zuverlässigen Informationen. Auf der Basis einer Bestandsaufnahme von Informationsangeboten wurde ein Merkblatt für die Aufarbeitung von Onlineinformationen erstellt und verbreitet. Darüber hinaus wurden *Good-Practice*-Beispiele von polyvalenten Informations- und Beratungsstellen (soziale Anlaufstellen) bekannt gemacht mit der Intention, dass sich diese Art von Angeboten weiter verbreitet. Wie die externe Programmbeurteilung zeigt, wurden die Ziele betreffend Informationen für armutsbetroffene Menschen nicht ganz erfüllt. Insbesondere bei der Rechtsberatung, der Mediation sowie bei der Förderung der Informationskompetenzen besteht noch Verbesserungspotenzial, um im Kontext der fortschreitenden Digitalisierung Ausschlüsse aus der Gesellschaft von armutsbetroffenen Personen zu verhindern.

Neben den drei beschriebenen inhaltlichen Handlungsfeldern sollte das Programm Grundlagen für ein Armutsmonitoring in der Schweiz erarbeiten. Das entwickelte Konzept sieht periodische Auswertungen der statistischen Daten zu den verschiedenen Dimensionen der Armut (Armutsindikatoren) vor, um die Entwicklung von Armutsrisiken beobachten und antizipieren zu können. Ein zweiter Baustein des Konzepts besteht in Schwerpunktanalysen zu ausgewählten Themen der Armutsprävention. Ziel des dritten Bausteins sind vergleichende Analysen von kantonalen Armutsberichten, sodass das verfügbare Material bestmöglich genutzt werden kann. Das Monitoring wäre ein wertvolles Instrument, für die Entwicklung und Begleitung von wirkungsvollen Strategien und Massnahmen zur Armutsprävention und -bekämpfung.

Das befristete und in seinen Mitteln beschränkte Nationale Programm gegen Armut hat gezeigt, dass die Prävention und Bekämpfung von Armut unter Einbezug aller Staatsebenen, in Zusammenarbeit mit den zivilgesellschaftlichen Organisationen, den Sozialpartnern und armutsbetroffenen Menschen sowie mit Unterstützung der zahlreichen Politikfelder erfolgen muss. Eine solche Programmstruktur stellte die notwendige Koordination, die Vernetzung und den Wissenstransfer sicher. Es konnten fundierte Diskussions- und Handlungsgrundlagen erarbeitet, *Good-Practices* identifiziert, Pilotprojekte unterstützt und Ergebnisse und Empfehlungen verbreitet werden. Es war von Anfang an klar, dass die Notwendigkeit der Armutsprävention und -bekämpfung weder erst mit Beginn des Programms entstand, noch durch das Programm ganz verschwinden wird. Im Laufe des Programms hat sich deutlich gezeigt, dass eine Fortsetzung der Bemühungen für kohärente und wirksame Massnahmen der verschiedenen Akteure, einen geeigneten Rahmen auf nationaler Ebene erfordert. Der Bundesrat erachtet es deshalb als notwendig, dass der Bund bei der Armutsbekämpfung weiterhin eine aktive Rolle übernimmt, indem er Grundlagen erarbeitet und bereitstellt sowie den Austausch und die Zusammenarbeit zwischen den Akteuren fördert.

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	1
1.1	Auftrag des Bundesrates	1
1.2	Vorgehen bei der Programmumsetzung	2
1.2.1	Konzept	2
1.2.2	Organisation	3
1.2.3	Ablauf	3
1.2.4	Programmziele	4
1.3	Ziel und Gegenstand des Berichts	4
2	Armut in der Schweiz	5
2.1	Armutsquote	5
2.2	Armutsreduktion durch Transferleistungen	5
2.3	Armutsgefährdung	6
2.4	Sozialhilfebezug	6
2.5	Zusammenfassung und Fazit.....	7
3	Armutsbekämpfung und -prävention in verschiedenen Handlungsfeldern und Beitrag des Programms	8
3.1	Handlungsfeld Bildungschancen.....	8
3.1.1	Frühe Förderung.....	8
3.1.1.1	Bedeutung für die Armutsprävention.....	8
3.1.1.2	Akteure und Massnahmen	8
3.1.1.3	Aktivitäten und Beiträge des Programms	10
3.1.1.4	Weiterer Handlungsbedarf	11
3.1.2	Berufswahl, Berufseinstieg	12
3.1.2.1	Bedeutung für die Armutsprävention.....	12
3.1.2.2	Akteure und Massnahmen	13
3.1.2.3	Aktivitäten und Beitrag des Programms	16
3.1.2.4	Weiterer Handlungsbedarf	19
3.1.3	Berufsabschluss für Erwachsene und Förderung der Grundkompetenzen.....	20
3.1.3.1	Bedeutung für die Armutsprävention.....	20
3.1.3.2	Akteure und Massnahmen	21
3.1.3.3	Aktivitäten und Beitrag des Programms	23
3.1.3.4	Weiterer Handlungsbedarf	24
3.2	Handlungsfeld soziale und berufliche Integration.....	25
3.2.1	Bedeutung für die Armutsprävention.....	25
3.2.2	Systeme, Akteure und Massnahmen	26
3.2.3	Aktivitäten und Beitrag des Programms	27
3.2.4	Weiterer Handlungsbedarf	28
3.3	Handlungsfeld allgemeine Lebensbedingungen.....	29
3.3.1	Wohnen	29
3.3.1.1	Bedeutung für die Armutsprävention.....	29
3.3.1.2	Akteure und Massnahmen	29

3.3.1.3	Aktivitäten und Beitrag des Programms	31
3.3.1.4	Weiterer Handlungsbedarf	33
3.3.2	Familienarmut	34
3.3.2.1	Bedeutung für die Armutsprävention	34
3.3.2.2	Akteure und Massnahmen	34
3.3.2.3	Aktivitäten und Beitrag des Programms	35
3.3.2.4	Weiterer Handlungsbedarf	35
3.3.3	Verschuldung	36
3.3.3.1	Bedeutung für die Armutsprävention	36
3.3.3.2	Schuldenprävention, -beratung und -sanierung: Massnahmen und Akteure	37
3.3.3.3	Aktivitäten und Beitrag des Programms	39
3.3.3.4	Weiterer Handlungsbedarf	39
3.3.4	Informationen für armutsgefährdete und -betroffene Personen	40
3.3.4.1	Bedeutung für die Armutsprävention	40
3.3.4.2	Akteure und Massnahmen	40
3.3.4.3	Aktivitäten und Beitrag des Programms	41
3.3.4.4	Weiterer Handlungsbedarf	42
3.4	Handlungsfeld Armutsmonitoring	43
3.4.1	Bedeutung für die Armutsprävention	43
3.4.2	Akteure und bestehende Armutsberichterstattung in der Schweiz	44
3.4.3	Konzept und Bausteine für ein regelmässiges Monitoring der Armutssituation in der Schweiz	44
3.4.4	Mehrwert eines gesamtschweizerischen Armutsmonitorings	46
4	Ergebnisse und Nutzen des Nationalen Programms gegen Armut	47
4.1	Beurteilung der Programmkonzeption und der Umsetzung	47
4.2	Beurteilung der Programmergebnisse	48
4.2.1	Beurteilung der Zielerreichung des Programms	49
4.2.2	Gesamtbeurteilung des Programms	50
4.3	Weitergehender Handlungsbedarf gemäss Schlussevaluation	51
5	Handlungsbedarf: Zukünftige Schwerpunkte der Armutsprävention, mögliche Handlungsansätze aus Sicht der Programmgremien	52
5.1	Armut in der Schweiz	52
5.2	Herausforderungen für die Prävention und Bekämpfung von Armut	52
5.3	Beiträge des Nationalen Programms gegen Armut	53
5.3.1	Förderung von Bildungschancen	55
5.3.2	Förderung der sozialen und beruflichen Integration	55
5.3.3	Verbesserung der allgemeinen Lebensbedingungen	55
5.3.4	Gesamtschweizerisches Armutsmonitoring	56
5.4	Die künftige Rolle des Bundes bei der Armutsbekämpfung	56
6	Schlussfolgerungen des Bundesrates	59
7	Literaturverzeichnis	61

Anhang	66
Anhang 1: Übersicht Publikationen des Nationalen Programms gegen Armut.....	66
Anhang 2: 14.3890 Motion Sozialdemokratische Fraktion «Strategie zur Reduktion der Abhängigkeit von Jugendlichen und jungen Erwachsenen von der Sozialhilfe».....	69

Abkürzungsverzeichnis

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
ALV	Arbeitslosenversicherung
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BAK	Bundesamt für Kultur
BAKOM	Bundesamt für Kommunikation
BBG	Berufsbildungsgesetz
BFI	Bildung, Forschung und Innovation
BFS	Bundesamt für Statistik
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BWO	Bundesamt für Wohnungswesen
CMBB	Case Management Berufsbildung
DVLS	Dachverband Lesen und Schreiben
EBA	Eidgenössischen Berufsattest
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
EFZ	Eidgenössisches Fähigkeitszeugnis
EKKJ	Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen
EL	Ergänzungsleistungen
EU	Europäische Union
FBBE	Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung
FKI	Fachkräfteinitiative
HABE	Haushaltsbudgeterhebung
IIZ	Interinstitutionelle Zusammenarbeit
INSOS	Nationaler Branchenverband der Institutionen für Menschen mit Behinderungen
IV	Invalidenversicherung
KJGF	Kinder- und Jugendförderungsgesetz
NGO	Nichtregierungsorganisation
OdA	Organisationen der Arbeitswelt
SAKE	Schweizerische Arbeitskräfteerhebung
SBBK	Schweizerische Berufsbildungsämter-Konferenz
SBFI	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SEMO	Motivationssemester
SEM	Staatssekretariat für Migration

SGV	Schweizerischer Gemeindeverband
SILC	Statistics on Income and Living Conditions
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
SSV	Schweizerischer Städteverband
SVEB	Schweizerischer Verband für Weiterbildung
TK	Tripartite Konferenz
UNESCO	Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur
USBI	Unternehmen der sozialen und beruflichen Integration
UV	Unfallversicherung
WeBiG	Bundesgesetz über die Weiterbildung
WEG	Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz
WFG	Wohnraumförderungsgesetz

1 Ausgangslage

1.1 Auftrag des Bundesrates

Der Bundesrat präsentiert die Ergebnisse des Nationalen Programms zur Prävention und Bekämpfung von Armut (Nationales Programm gegen Armut) 2014–2018 sowie den weiteren Handlungsbedarf in der Schweiz.

Das Nationale Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut¹ basiert auf einer Entscheidung des Bundesrats vom 15. Mai 2013. An diesem Datum genehmigte er das vom Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) vorgelegte Konzept des Fünfjahresprogramms und beauftragte es mit der Umsetzung in Zusammenarbeit mit den interessierten Bundesämtern, Kantonen, Städten und Gemeinden. Während der Dauer des Programms 2014–2018 stellte der Bund für die Armutsbekämpfung insgesamt 9 Millionen Franken zur Verfügung. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) erhielt für die Durchführung des Programms pro Jahr durchschnittlich 3,2 befristete Stellen. Ein Schlussbericht sollte Auskunft über den Verlauf und die Ergebnisse der Arbeiten geben.

Mit dem Start des Programms im Januar 2014 wurde eine lange Reihe von Überlegungen, Arbeiten der Bundesverwaltung und parlamentarischen Vorstössen konkretisiert. Bereits seit den 1990er-Jahren war Armut in der Schweiz keine Randerscheinung mehr. Durch die zunehmende Arbeitslosigkeit und die veränderten Familienverhältnisse und Lebensweisen wurde aus dem individuellen ein gesellschaftliches Problem. In den Kantonen und auch auf Bundesebene wurde die Bekämpfung von Armut zu einem wichtigen politischen Anliegen. 2003 berief das EDI eine erste nationale Armutskonferenz² ein. Im Anschluss wurden mehrere parlamentarische Vorstösse eingereicht, die unter anderem einen Aktionsplan und ein verstärktes Engagement des Bundes forderten.³ 2010 präsentierte der Bundesrat eine «Gesamtschweizerische Strategie zur Armutsbekämpfung». Sie wurde erstmals an einer zweiten, im gleichen Jahr durchgeführten nationalen Konferenz diskutiert und anlässlich eines runden Tisches 2012 mit armutsbetroffenen Personen und den wichtigsten Akteuren bilanziert. Dabei hat sich gezeigt, dass Massnahmen gegen die vielschichtigen Ursachen von Armut in präventiver Form erfolgen und von Bund, Kantonen, Städten, Gemeinden und zivilrechtlichen Organisationen gemeinsam angegangen werden müssen. Auf Bundesebene wurde das Thema in die Legislaturplanung 2011–2015 aufgenommen, sodass der Bundesrat über die in den verschiedenen Bereichen bereits unternommenen Anstrengungen zur Prävention von Armut informiert wurde. Dies ermöglichte ihm, die notwendigen und erfolgversprechenden Handlungsfelder zu bestimmen. Vor diesem Hintergrund beauftragte er das EDI mit der Ausarbeitung eines detaillierten Programmentwurfs.

Kurz nach der Lancierung des Programms reichte die Sozialdemokratische Fraktion eine Motion ein, mit der sie eine «Strategie zur Reduktion der Abhängigkeit von Jugendlichen und jungen Erwachsenen von der Sozialhilfe» forderte⁴. Aufgrund der thematischen Nähe zum Programm gegen Armut schlug der Bundesrat vor, die nötigen Studien in dessen Rahmen durchzuführen und den Vorstoss im vorliegenden Schlussbericht zu beantworten.

¹ Im Folgenden wird das Nationale Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut auch als «Programm gegen Armut» oder «Programm» bezeichnet.

² Po. 98.3332 Weber Agnes «Nationale Armutskonferenz» vom 26.06.1998

³ Insbesondere Mo. 03.3322 Rechsteiner Paul «Nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung der Armut» vom 18.06.2003, Po. 05.3220 Rossini Stéphane «Nationale Armutskonferenz» vom 18.03.2005 und Mo. 06.3001 Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats (SGK-N) «Gesamtschweizerische Strategie zur Bekämpfung der Armut» vom 13.01.2006

⁴ Mo. 14.3890 Sozialdemokratische Fraktion «Strategie zur Reduktion der Abhängigkeit von Jugendlichen und jungen Erwachsenen von der Sozialhilfe» vom 25.09.2014 (Anhang 2)

1.2 Vorgehen bei der Programmumsetzung

1.2.1 Konzept

Das Nationale Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut entstand in einem intensiven Dialog. Die Kantone, Städte und Gemeinden hiessen die Stossrichtungen gut und sicherten ihre Unterstützung für die Umsetzung zu, mit der das EDI das BSV beauftragte. Somit vereinte das Programm die wichtigsten Akteure und genoss breite Unterstützung.

Das Programm setzte sich zum Ziel, einen Beitrag an die Prävention und Bekämpfung von Armut zu leisten, indem es Kantone, Gemeinden und zivilgesellschaftliche Organisationen unterstützte, ohne in deren Kompetenz einzugreifen. Diese Akteure, einschliesslich Betroffenenorganisationen, sind die Hauptadressaten des Programms. Über sie sollen die Programmwirkungen multipliziert und armutsbetroffene oder -gefährdete Personen erreicht werden.

Armut hat viele Gesichter und Ursachen. Eine effiziente Armutsbekämpfung und -prävention muss daher auf mehreren Ebenen ansetzen und zahlreiche Politikfelder mobilisieren. Aufgrund des Wissenstands und der im Vorfeld mit den wichtigsten Akteuren geführten Gespräche wurde beschlossen, die Programmaktivitäten auf Schwerpunktbereiche zu fokussieren.

Die drei gewählten Handlungsfelder wurden als besonders erfolgsversprechend und relevant erachtet, um im Rahmen des Programms Aktivitäten der Armutsprävention weiterzuentwickeln. Es sind dies: 1) Bildungschancen für Kinder, Jugendliche und Erwachsene, 2) soziale und berufliche Integration, 3) Lebensbedingungen sowie 4) Wirkungsmessung und Monitoring. Diese Handlungsfelder wurden als breit genug erachtet, um vielfältige Themen abzudecken und neu auftretende Bedürfnisse zu berücksichtigen. Gleichzeitig waren sie eng genug abgesteckt, um einen gezielten Mitteleinsatz zu ermöglichen. Da eine Wahl aber immer auch einen Verzicht bedeutet, blieben andere durchaus auch relevante Aspekte unberücksichtigt.

Aufgrund der Befristung und der Mittelbeschränkung des Programms mussten in den einzelnen Handlungsfeldern Schwerpunktaktivitäten definiert werden. Folglich wurde beschlossen, zunächst das bestehende Wissen zusammenzutragen und zu ergänzen und in praxisnahen Arbeitsgrundlagen zur Verfügung zu stellen. Zudem sollten mithilfe gezielter Unterstützung von Pilotprojekten *Good-Practice*-Ansätze und innovative Präventionsansätze identifiziert und gefördert werden. Ein weiteres Ziel des Programms bestand in der Förderung des Wissens- und Erfahrungsaustauschs der Akteure auf der regionaler, interregionaler und nationaler Ebene.

Abbildung 1. Struktur der Programmaktivitäten

Nationales Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut				
		PROGRAMMLINIEN		
		Erarbeiten von Grundlagen	Identifizieren, fördern von Good Practices	Vernetzen und informieren
HANDLUNGSFELDER	Bildungs- chancen für Kinder, Jugendliche, Erwachsene	Förderung sozial benachteiligter Kinder im Vorschul- und Schulalter Übergang zur beruflichen Grundbildung Nachholbildung		Akteurinnen / Akteure vernetzen Information und Wissen zur Verfügung stellen
	Soziale und berufliche Eingliederung	Angebote für Langzeitarbeitslose und Sozialhilfebeziehende		
	Lebens- bedingungen	Wohnen Familienarmut Zugang von Betroffenen zu Unter- stützungsangeboten und Informationen		
	Wirkungs- messung und Monitoring	Monitoring und Evaluation		

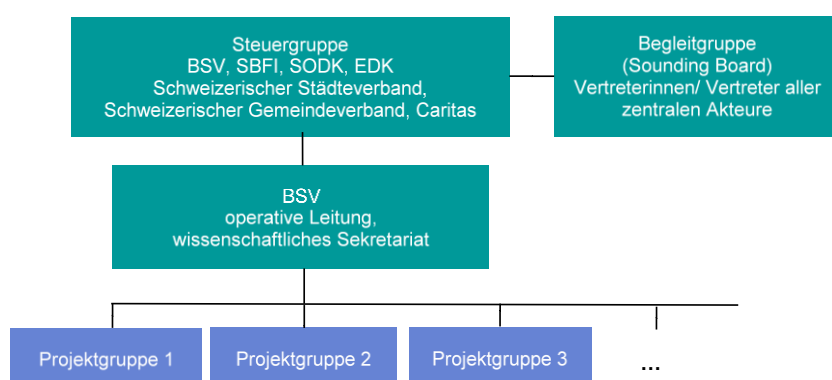
1.2.2 Organisation

Das für die operative Leitung und das wissenschaftliche Sekretariat zuständige BSV, setzte eine strategische Steuergruppe ein. Diese setzte sich aus den wichtigsten Partner von Bund, Kantonen, Gemeinden, Städten und Nichtregierungsorganisationen zusammen.

Zusätzlich wurde eine Begleitgruppe gebildet, die die Rolle eines Sounding Boards wahrnahm. Mitglieder waren sowohl die wichtigsten Akteure als auch Vertreter von armutsbetroffenen Menschen. Die Begleitgruppe sollte dafür sorgen, dass die Fachkreise ihre Kenntnisse ins Programm einbringen und als Schnittstelle zwischen dem Programm und den Organisationen die Informationsverbreitung sicherstellen.

Während der Programmlaufzeit wurden für die Bearbeitung der verschiedenen Themen der Handlungsfelder sieben Projektgruppen gebildet. Sie klärten inhaltliche Fragen, begleiteten die Ausführung externer Mandate und zogen die Schlussfolgerungen zuhanden der Steuergruppe.

Abbildung 2. Organigramm



1.2.3 Ablauf

Das Programm umfasste zwei Phasen: Die beiden ersten Jahre dienten vorrangig dem Aufbau und der Konsolidierung von Wissen. In allen Handlungsfeldern zusammengekommen wurden in diesem Zeitraum rund zehn Studien⁵ durchgeführt und entsprechende Empfehlungen formuliert. Es wurden fast dreissig Pilotprojekte und -modelle zur Verbesserung der Bildungschancen für Kinder, Jugendliche und Erwachsene lanciert⁶. Ausserdem wurden zahlreiche Austauschtreffen unterstützt oder organisiert, wie die erste nationale Fachtagung «Mit Innovation gegen Armut. Projekte aus Kantonen, Städten und Gemeinden» (25.01.2016, Bern).

Im Anschluss an diese erste Phase fand am 22. November 2016 in Biel die Nationale Konferenz gegen Armut statt, an der sich die 350 Teilnehmenden über den Stand der Arbeiten informieren und die Herausforderungen diskutieren konnten. An dieser Konferenz unterzeichneten Bundesrat und Vorsteher des EDI Alain Berset, Peter Gomm, Regierungsrat und Präsident der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK), Jörg Kündig, Gemeindepräsident und Vorstandsmitglied des Schweizerischen Gemeindeverbands (SGV), und Martin Märki, Stadtrat und Vertreter des Schweizerischen Städteverband (SSV), eine gemeinsame Erklärung⁷. Damit verpflichteten sie sich, die aktive Zusammenarbeit im Rahmen des Programms fortzusetzen und die gewonnenen Erkenntnisse zum Anlass zu nehmen, ihre eigenen Strategien zu überprüfen und gemäss den formulierten Empfehlungen gegebenenfalls weiterzuentwickeln.

Nach Wunsch der Programmpartner sollte die zweite Phase 2017–2018 dazu genutzt werden, Wissenslücken zu schliessen, aber vor allem anhand der Erkenntnisse, Praxisinstrumente für die Politik und die vollziehenden Akteure zu erarbeiten. In dieser Phase wurde auch der

⁵ Übersicht aller Programmpublikationen (Studien & Praxisinstrumente) siehe Anhang 1.

⁶ Eine Übersicht über die geförderten Projekte findet sich unter www.gegenarmut.ch > Projekte.

⁷ Armutsprävention und -bekämpfung in der Schweiz: Nationale Konferenz gegen Armut 2016, Gemeinsame Erklärung von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden, 22. November 2016 (www.gegenarmut.ch)

Erfahrungsaustausch fortgesetzt, unter anderem an der zweiten Fachtagung zum Thema «Mit Innovation gegen Armut» (4.09.2017, Aarau) und an insgesamt sechs regionalen Seminaren zur Unterstützung von kleinen und mittleren Gemeinden bei der Entwicklung von Strategien der frühen Förderung. Parallel dazu wurde das Programm extern beurteilt.⁸ Die Ergebnisse der Evaluation sind in Kapitel 4 dieses Berichts zusammengefasst.

1.2.4 Programmziele

Das Programm verfolgte ambitionierte, zugleich aber auch pragmatische Ziele. Es sollte langfristig die Armut in der Schweiz verringern, hatte dazu aber nur beschränkte Mittel zur Verfügung. Deshalb konzentrierte es sich darauf, die Kohärenz und Effizienz von Massnahmen der wichtigsten Akteure zu steigern. Die Erwartungen an das Programm wurden – auch im Hinblick auf die Evaluation – in Form von Zielsetzungen definiert: 1) Zusammenarbeit und Koordination zwischen den Akteuren verbessern, 2) fundierte, fachliche Debatten zum Thema Armut in der Schweiz intensivieren, 3) den Zugang von armutsbetroffenen Menschen und Betroffenenorganisationen zu Informationen und Beratungsstellen verbessern, 4) neue Ansätze zur Prävention von Armut erproben und den Akteuren bekannt machen, 5) das Wissen der Akteure zum Thema Armut erweitern. Die Programmaktivitäten (Abbildung 1) sollten einen Beitrag zur Erreichung dieser Ziele leisten.

1.3 Ziel und Gegenstand des Berichts

Der Bericht des Bundesrates zu den Ergebnissen des Nationalen Programms gegen Armut stützt sich auf die im Winter 2017 verfügbaren Informationen. Er kann daher nur über die Ergebnisse der Arbeiten Bericht erstatten, die zu diesem Zeitpunkt abgeschlossen waren.

Sein Ziel besteht nicht darin, sämtliche Aktivitäten im Detail zu beschreiben oder jede im Rahmen des Programms durchgeführte Studie zusammenzufassen. Vielmehr handelt es sich um eine Bestandsaufnahme von Armut und ihrer Prävention in der Schweiz und zeigt dabei den jeweiligen Beitrag des Programms auf, der in der externen Evaluation beurteilt wird. Die parallel von anderen Akteuren oder in anderen Kontexten durchgeführten Aktionen zur Armutsbekämpfung dürfen darüber nicht vergessen werden. Sie werden soweit möglich berücksichtigt.

Die Programmteilnehmenden haben viel voneinander gelernt. Fachleute und Partner formulierten in den verschiedenen Handlungsfeldern zahlreiche Empfehlungen, basierend auf den Auftragsstudien oder Gesprächen und Austauschtreffen. Mit dem Abschluss des Programms sollen diese Empfehlungen nun zusammengefasst werden sowie der weitere Handlungsbedarf und die künftigen Schwerpunkte aus Sicht der involvierten Akteure aufgezeigt werden.

Auf diesen Grundlagen und auf der Basis der Vorstudie für ein Armutsmonitoring beurteilt der Bundesrat die Umsetzung des Programms, den künftigen Interventionsbedarf und die Notwendigkeit allfälliger Massnahmen im Anschluss an das Programm.

⁸ Ecoplan 2018

2 Armut in der Schweiz

2.1 Armutsquote⁹

Zur Armutsmessung hat sich international die Unterscheidung zwischen absoluten und relativen Armutskonzepten etabliert. «Absolute» Armutskonzepte definieren Armut als Unterschreitung eines festgelegten Einkommens: Armut wird an einem bestimmten Betrag gemessen, der als Einkommensminimum für ein gesellschaftlich integriertes Leben im gegebenen Land gilt. In der Schweiz leitet sich das soziale Existenzminimum von den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) ab, die als Referenz für die Beurteilung des Sozialhilfeanspruchs dienen. Es ergibt sich aus der Summe der Wohnkosten, Gesundheitskosten, Grundbedarf und situationsbedingte Leistungen¹⁰. Im Jahr 2016 betrug die Armutsgrenze durchschnittlich 2247 Franken pro Monat für eine Einzelperson und 3981 Franken pro Monat für einen Haushalt mit zwei Erwachsenen und zwei Kindern unter 14 Jahren. Eine Person, deren verfügbares Einkommen die Armutsgrenze unterschreitet, hat zu knappe Ressourcen, um alle notwendigen Güter und Dienstleistungen zu erwerben. Sie gilt als arm.

2016 waren 7,5 % der ständigen Wohnbevölkerung oder rund 615 000 Personen in der Schweiz armutsbetroffen, davon sind 108 000 Kinder. Besonders häufig armutsbetroffen sind Personen die alleine oder in Einelternhaushalte mit minderjährigen Kindern leben, Personen ohne nachobligatorische Ausbildung und Personen in Haushalten ohne Arbeitsmarktteilnahme. Im Vergleich zu den Vorjahren 2014 und 2015 zeigt die Armutsquote der Gesamtbevölkerung eine steigende Tendenz. Diese bewegt sich jedoch innerhalb der statistischen Schwankungsbreite. Da in der Datenerhebung wesentliche methodische Änderungen vorgenommen wurden, sind die Werte ab 2014 nicht mehr direkt mit den Vorjahren (2007-2013) vergleichbar. In dieser Periode, sank die Einkommensarmut von 9,3 % auf 5,9 %. Der Arbeitsmarkt und die wirtschaftliche Situation entwickelten sich allerdings positiv (abgesehen von einem leichten Rückschritt in 2009) und das verfügbare Einkommen stieg in allen Einkommensgruppen.

Im Hinblick auf die Prävention und Bekämpfung von Armut gilt vor allem die Ausübung einer Erwerbstätigkeit als Mittel zur Reduktion des Armutsrisikos. Im Jahr 2016 war die Armutsquote unter der erwerbstätigen Bevölkerung¹¹ dreimal tiefer als unter den Nichterwerbstätigen (3,8 % gegen 14,4 %). In Bezug auf die erwerbstätige Bevölkerung sind Personen mit aussereuropäischer Staatsbürgerschaft, ohne nachobligatorische Schulbildung, Alleinlebende und Personen in Haushalten mit nur einer erwerbstätigen Person überdurchschnittlich von Armut betroffen. Insgesamt ist im Vergleich zu den Vorjahren die Armutsquote der Erwerbstätigen 2016 stabil geblieben.

Ältere Personen ab 65 Jahren weisen eine überdurchschnittlich hohe Armutsquote (14,7 %) auf, insbesondere, wenn sie alleine leben. Die Berechnung der Armutsquote basiert allerdings auf dem Erwerbseinkommen ohne Berücksichtigung allfälliger Vermögensbestände. Personen ab 65 Jahren können jedoch zusätzlich zum Einkommen häufiger auf Vermögen zurückgreifen als die übrigen Altersgruppen.

2.2 Armutsreduktion durch Transferleistungen

Armut wird in der regulären Armutsquote generell als Nachtransferarmut definiert, d.h. als arm gilt, wer nach Berücksichtigung aller Transferleistungen und -zahlungen¹² ein Einkommen erreicht, das unter der Armutsgrenze liegt. 2017 hat das BFS als neuen Indikator die

⁹ Alle nachfolgend aufgeführten Zahlen zur Armutsquote in der Schweiz stammen aus der Erhebung über die «Einkommen und Lebensbedingungen» (SILC) des BFS, abrufbar unter: www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > 20 wirtschaftliche Situation der Bevölkerung > Soziale Situation, Wohlbefinden und Armut > Armut und materielle Entbehrung.

¹⁰ SKOS 2014: 2

¹¹ Ab 18 Jahren

¹² Transferleistungen sind z.B. Familienzulagen, Invaliditätsrenten, Verbilligungen der Krankenkassenprämie, Sozialhilfe oder Taggelder der Arbeitslosenversicherung. Transferzahlungen umfassen Steuern, Sozialversicherungsbeiträge und Krankenkassenprämien für die Grundversicherung.

Armutsquote vor Sozialtransfers berechnet, um Aussagen zur armutsverhindernden Wirkung von Sozialtransfers treffen zu können. Der Indikator beschreibt, welcher Anteil der Bevölkerung von Armut betroffen wäre, wenn ausser den Alters- und Hinterbliebenenleistungen (inkl. EL) keine weiteren Sozialtransfers ausgerichtet würden. Er zeigt, dass Sozialtransfers die Armut in der Schweiz markant zu reduzieren vermögen: Ohne sie wäre die Armutsquote mehr als doppelt so hoch. 2016 wären in dieser hypothetischen Situation 16 % der Bevölkerung oder 1,3 Millionen Personen als arm eingestuft worden. In mehr als der Hälfte der Fälle konnten die Haushaltseinkommen aufgrund der Sozialtransfers somit über die Armutsgrenze angehoben werden. Eine mangelnde Schulbildung und eine ungenügende Arbeitsmarktintegration bleiben sowohl vor wie nach Sozialtransfers die grössten Risikofaktoren für Armut¹³.

2.3 Armutsgefährdung¹⁴

«Relative» Armutskonzepte orientiert sich dagegen an der Verteilung von Wohlstand in der Gesamtbevölkerung, meist der Einkommensverteilung. Unter relativer Armut versteht man eine Unterversorgung im Vergleich zum Wohlstand bzw. Lebensstandard der jeweiligen Gesellschaft. Armutsgefährdung bezeichnet das Nichterreichen eines bestimmten Einkommens in Relation zum Medianeinkommen des gleichen Haushaltstyps¹⁵. Die international gängigsten relativen Armutsgrenzen liegen bei 50¹⁶ und 60 % des verfügbaren Äquivalenzeinkommens der Gesamtbevölkerung. Das BFS verwendet, wie die EU, primär die 60-Prozent-Grenze. 14,7 % der Schweizer Bevölkerung oder über 1,2 Millionen Menschen waren 2016 von Armut bedroht. Im Vergleich zur Gesamtbevölkerung sind Personen mit aussereuropäischer Staatsbürgerschaft oder ohne nachobligatorische Schulbildung, Einelternhaushalte, kinderreiche Familien sowie Personen in Haushalten ohne Arbeitsmarktteilnahme besonders armutsgefährdet. Im Vergleich zu den Vorjahren ist die Armutsgefährdungsquote der Gesamtbevölkerung 2016 relativ stabil geblieben. Die vorangehende Periode (2007-2013), welche aus methodischen Gründen nicht direkt vergleichbar ist, lässt keine klare Entwicklung der Armutsgefährdung zu, da das verfügbare Einkommen in allen Einkommensgruppen in dieser Zeit anstieg.

2.4 Sozialhilfebezug¹⁷

Um ein umfassendes Bild über die prekäre finanzielle Situation der Personen und Haushalte in der Schweiz zu zeichnen, hilft auch der Blick auf die Entwicklungen in der Sozialhilfe, insbesondere die Sozialhilfequote. Im Gegensatz zur Armutsstatistik des BFS lassen die Kennzahlen zur Sozialhilfe zwar keine direkten Schlussfolgerungen auf die Armutsbevölkerung zu, da sie bekämpfte Armut abbilden, sie liefern aber wichtige Hinweise zu Trends, Strukturen und zur Dynamik innerhalb der gesamten Armutspopulation¹⁸.

Im Jahr 2015 haben rund 266 000 Personen oder 3,2 % der Bevölkerung wirtschaftliche Sozialhilfe bezogen. Für das Sozialhilferisiko ist die Haushaltsstruktur und das Bildungsniveau von zentraler Bedeutung: Alleinerziehende Eltern, kinderreiche Familien, Einpersonenhaushalte und Niedrigqualifizierte (häufig Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit) sind besonders häufig auf den Bezug von Sozialhilfeleistungen angewiesen. Die Anzahl Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger ist zwischen 2005 und 2015 um rund 12 % gestiegen. Allerdings ist die Sozialhilfequote im genannten Zeitraum stabil geblieben, da die Schweizer Bevölkerung gewachsen ist. Die Entwicklung der Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger im selben Zeitraum zeigt, dass immer mehr kleine Haushalte unterstützt werden. Einpersonenhaushalte sind mit einer Zunahme um 42 % viel zahlreicher in der Sozialhilfe

¹³ Die Alters- und Hinterbliebenenleistungen (inkl. EL) werden nach wie vor als Einkommen gezählt. Vgl: BFS 2017b

¹⁴ Die nachfolgend aufgeführten Zahlen zur Armutsgefährdung in der Schweiz stammen aus der SILC- Erhebung des BFS, abrufbar unter www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > 20 wirtschaftliche Situation der Bevölkerung > Soziale Situation, Wohlbefinden und Armut > Armut und materielle Entbehrung.

¹⁵ SKOS/FHNW/BFH 2015: 6

¹⁶ Die OECD verwendet die 50 Prozent-Grenze.

¹⁷ Die nachfolgend aufgeführten Zahlen zum Sozialhilfebezug basieren auf der Schweizerischen Sozialhilfestatistik des BFS. Vgl. hierzu BFS 2016

¹⁸ BFS 2009a

vertreten als vor zehn Jahren, bei den Dossiers von Einelternfamilien wurde eine Zunahme um 14 % verzeichnet, bei jenen von Paaren mit Kindern eine Abnahme um 6 %.

2.5 Zusammenfassung und Fazit

2016 waren in der Schweiz mehr als 600 000 Menschen oder 7,5 % der ständigen Wohnbevölkerung von Armut betroffen und rund 15 % armutsgefährdet. In der Sozialhilfe war die Situation in den vergangenen Jahren stabil. Die Erwerbsituation, das Ausbildungsniveau und die familiäre Situation sind entscheidende Faktoren für ein erhöhtes Armutsrisiko. Personen, die schlecht in den Arbeitsmarkt integriert sind, eine geringe Schulbildung aufweisen, alleine oder in Einelternhaushalten mit minderjährigen Kindern leben, sind einem erhöhten Armutsrisiko ausgesetzt. Die aktuellen Zahlen zur Armut und Armutsgefährdung bestätigen, dass Bildung und Erwerbstätigkeit besonders vor Armut schützen. Sozialtransfers tragen in der Schweiz zwar massgeblich zur Verhinderung von Armut bei. Grösste Risikofaktoren für Armut bleiben aber vor wie nach den Sozialtransfers eine unzureichende Ausbildung und einer ungenügende Integration in den Arbeitsmarkt. Der Förderung von Bildungschancen und der sozialen und beruflichen Integration in den Arbeitsmarkt kommt neben der Unterstützung von spezifischen Risikogruppen daher eine zentrale Rolle in der Prävention und Bekämpfung von Armut zu.

3 Armutsbekämpfung und -prävention in verschiedenen Handlungsfeldern und Beitrag des Programms

3.1 Handlungsfeld Bildungschancen

3.1.1 Frühe Förderung

3.1.1.1 Bedeutung für die Armutsprävention

Das Lernpotenzial ist in der frühen Kindheit ausgesprochen gross, deshalb sind die ersten Lebensjahre entscheidend für den späteren Bildungsweg¹⁹. Als zentrale Bezugspersonen kommt den Eltern eine Schlüsselfunktion für die frühkindliche Entwicklung zu.

Sozial benachteiligte Familien verfügen oft nur über eingeschränkte Ressourcen²⁰, um ihre Kinder angemessen zu fördern. Wachsen Kinder in einem Umfeld auf, das ihre Entwicklung nicht oder nicht in ausreichendem Masse fördert, können sie dies in ihrem weiteren Lebens- und Bildungsweg häufig nicht mehr aufholen²¹. Damit haben Kinder aus sozial benachteiligten Familien auch im Erwachsenenalter ein höheres Armutsrisiko als ihre Altersgenossen.

Mit gezielten Massnahmen lassen sich die ungleichen Startbedingungen verbessern. Frühe Förderung, in der Fachwelt oftmals auch als Politik der frühen Kindheit bezeichnet, umfasst frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE): Dazu gehören alle Bildungs-, Betreuungs- und Unterstützungsangebote von der Geburt bis zum Kindergartenbeginn sowie die Stärkung der Eltern in ihren erzieherischen Kompetenzen und Ressourcen. Im Zentrum von FBBE steht die Schaffung und Bereitstellung eines anregungsreichen und wertschätzenden Lernumfeldes. Dies geschieht sowohl zuhause in der Familie als auch in familienergänzenden Angeboten, in Spielgruppen, Tagesfamilien und Kindertageseinrichtungen²².

Die positive Wirkung von Angeboten der frühen Förderung ist wissenschaftlich belegt²³. Geförderte Kinder verfügen über bessere kognitive Fähigkeiten, soziale sowie sprachliche Kompetenzen. Sie sind seltener krank und haben verbesserte Einstiegsvoraussetzungen in die Schule. Im Vergleich zu nicht geförderten Kindern zeigen sie bessere Schulleistungen und sind später erfolgreicher auf dem Arbeitsmarkt. Angebote der frühen Förderung entlasten damit auch das Sozial-, Gesundheits- und Bildungswesen²⁴. Frühe Förderung hat sich deshalb als eines der wichtigsten Instrumente zur Prävention von Armut erwiesen.

3.1.1.2 Akteure und Massnahmen

Die Ausgestaltung und Durchführung von Massnahmen der frühen Förderung liegt in der Zuständigkeit der Kantone und Gemeinden. Dem Bund kommt eine subsidiäre Rolle zu. Er fördert mittels Anstossfinanzierungen oder Impulsprogrammen in verschiedenen Politikfeldern Massnahmen der frühen Förderung auf kantonaler und kommunaler Ebene.

Mit den Finanzhilfen für familien- und schulergänzende Kinderbetreuung leistet der Bund einen Betrag zur Schaffung neuer Betreuungsplätze und damit zur Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie. In den letzten 14 Jahren wurde die Schaffung von rund 55 000 neuen Betreuungsplätzen ermöglicht. Der Bund hat 2017, mit der Änderung des Bundesgesetzes über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung, zudem zwei neue Förderinstrumente

¹⁹ Wustmann Seiler/Simoni 2016

²⁰ Bildung, Erziehungs-, Sprachkompetenzen, soziale Netzwerke, stabile Arbeits- und Wohnverhältnisse

²¹ HSLU/IESP 2016a: 1

²² HSLU/IESP 2016a: 25

²³ Vgl. z.B. Barnett/Masse 2007; Barnett 2011; Heckman 2006

²⁴ Heckmann/ Masterov 2007: 31

geschaffen: Finanzhilfen für die Erhöhung von kantonalen und kommunalen Subventionen und für Projekte zur besseren Abstimmung des Betreuungsangebots auf die Bedürfnisse der Eltern.

Gestützt auf das Kinder- und Jugendförderungsgesetz (KJFG) richtet der Bund während acht Jahren Finanzhilfen an die Kantone für den Aufbau und die Weiterentwicklung ihrer Kinder- und Jugendpolitik aus. In diesem Rahmen werden ebenfalls konzeptionelle Arbeiten im Bereich der frühen Förderung unterstützt. Er finanziert im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme (KIP) Massnahmen zur Integrationsförderung im Frühbereich (z.B. Sprachkurse)²⁵.

Das BAG setzt in seinen Aktivitäten ebenfalls einen Fokus auf Massnahmen der frühen Förderung in Zusammenhang mit der Verbesserung der Gesundheit von benachteiligte Mütter und Kinder mit Migrationshintergrund. Im Rahmen der Umsetzung der Nationalen Strategie zur Prävention nichtübertragbarer Krankheiten (NCD-Strategie) erstellt es gegenwärtig ein Konzept für eine Politik der frühen Kindheit aus gesundheitspolitischer Perspektive²⁶.

Die kantonalen Konferenzen in der Sozial- und Bildungspolitik sowie die Kommunalverbände legen ebenfalls einen Schwerpunkt auf die frühe Förderung. Die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK und die Konferenz der Schweizerischen Erziehungsdirektoren EDK führten beispielsweise gemeinsam Fachtagungen zum Thema Qualität und Zusammenspiel von Betreuung und Bildung durch. Die SODK hat im Rahmen ihrer Frühjahrsversammlung 2017 ihre Koordinationsrolle betont und will sich gemeinsam mit den mitbetroffenen Direktorenkonferenzen aktiv im Bereich der frühen Förderung engagieren²⁷.

Der Schweizerische Gemeindeverband hat ebenfalls einen thematischen Schwerpunkt in der frühen Förderung gesetzt. In einem gemeinsamen Projektvorhaben mit dem Nationalen Programm gegen Armut werden kleinere und mittlere Gemeinden für die Bedeutung der frühen Förderung sensibilisiert und bei der Entwicklung und Umsetzung von kommunalen Strategien unterstützt (vgl. Kapitel 3.1.1.3).

Unter dem Dach der Tripartiten Konferenz (TK) arbeiteten Bund, Kantone, Städte und Gemeinden im Rahmen des zwischen 2012-2017 umgesetzten Integrationsdialogs «Aufwachsen – gesund ins Leben starten» zusammen. Thematisiert wurde dabei der Abbau von Zugangshemmnissen zu Angeboten der frühen Förderung für Familien mit Migrationshintergrund, die Schulung der Gesundheitsfachpersonen im Umgang mit Migrantinnen und Migranten, die Sicherstellung der Betreuungs- und Förderketten im Frühbereich und in der Zusammenarbeit und Vernetzung zwischen Akteuren der frühen Förderung und der Gesundheitsversorgung²⁸.

Neben den staatlichen Akteuren sind auch verschiedene private Akteure im Bereich der frühen Förderung aktiv. Die Jacobs Foundation unterstützt mit verschiedenen Programmen und einem bedeutenden Mitteleinsatz die Entwicklung und Umsetzung von Massnahmen im Bereich der frühen Förderung auf Ebene der Kantone, Städte und Gemeinden. Gleichzeitig investiert die Jacobs Foundation in Forschungsvorhaben sowie in eine Advocacy Strategie, welche sich an Wirtschaft, Politik, und Gesellschaft richtet²⁹. Die Schweizerische UNESCO-Kommission hat gemeinsam mit dem Verein Netzwerk Kinderbetreuung Schweiz einen Orientierungsrahmen für die frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung bereitgestellt. Aktuell arbeitet die UNESCO-Kommission an einer bildungspolitischen Strategie.

²⁵ Die KIP sind komplementäre zu den Regelstrukturen (Schule, Berufsbildung und Arbeitsmarkt) konzipiert, um sicherzustellen, dass Familien und Menschen mit Migrationshintergrund Zugang zu den verschiedenen Unterstützungsmassnahmen haben.

²⁶ Bundesrat 2015b: 5 f.

²⁷ Namentlich der GDK und der EDK, vgl. <http://www.sodk.ch/fachbereiche/familien-und-gesellschaft/familienergaenzende-betreuung-im-fruehbereich/>.

²⁸ Tripartite Konferenz (TK) Integrationsdialog 2012-2017, Erkenntnisse, Schlussfolgerungen, Empfehlungen, 3.11.2017: <http://www.tripartitekonferenz.ch/files/medientexte/tk-schlussdokument-d.pdf>

²⁹ Mit «Ready!» hat die Jacobs Foundation 2016 eine schweizweite Kampagne lanciert, um die Partner im Frühbereich zusammenschliessen und die zuständigen Stellen auf Gemeinde-, Kantons- und Bundesebene für eine umfassende Politik der frühen Kindheit zu sensibilisieren.

3.1.1.3 Aktivitäten und Beiträge des Programms

Zu Beginn des Nationalen Programms gegen Armut stand die Feststellung, dass zwar verschiedene Initiativen unterschiedlicher Akteure im Bereich der frühen Förderung bestehen, keiner der oben genannten Akteure aber schwerpunktmässig auf die Armutsprävention fokussierte. Übergeordnetes Ziel des Programms im Themenfeld frühe Förderung war es, diese Lücke zu bearbeiten.

Ein erster Arbeitsschwerpunkt des Nationalen Programms gegen Armut lag darauf, fundierte Grundlagen für die Armutsprävention durch frühe Förderung zu erarbeiten und zu verbreiten. Im Rahmen der Studie «Wirkfaktoren von Angeboten der frühen Förderung auf sozial benachteiligte Kinder und deren Eltern»³⁰, wurden die bestehenden Forschungsergebnisse gebündelt. Die Studie kommt zum Schluss, dass die Bereitstellung von bedarfsgerechten und zugänglichen Angeboten in guter Qualität unter partnerschaftlichem Einbezug der Eltern besonders wichtig ist. Auf Basis dieser Forschungsarbeiten wurde in einem nächsten Schritt gemeinsam mit Fachpersonen aus der ganzen Schweiz der Leitfaden zu den Wirkfaktoren von früher Förderung in den Bereichen Maternity Care, Hausbesuchsprogramme sowie familienergänzende Bildung und Betreuung (Kindertagesstätten, Spielgruppen, Tagesfamilien) entwickelt³¹. Ergänzend dazu entstand gemeinsam mit dem Netzwerk Kinderbetreuung Schweiz eine Fokuspublikation zu den Aspekten einer gelingenden Elternzusammenarbeit als Armutsprävention in der frühen Kindheit³². Beide Instrumente richten sich als Orientierungshilfe an verantwortliche Akteure der frühen Förderung, um diese bei der Konzeption, Weiterentwicklung, Umsetzung und Koordination von Angeboten zu unterstützen. Eine dritte Orientierungshilfe³³ wurde in Kooperation mit dem Schweizerischen Gemeindeverband und dem Schweizerischen Städteverband entwickelt. Diese zielt explizit auf kleinere und mittlere Gemeinden, um sie bei der Entwicklung und Umsetzung von Strategien der frühen Förderung zu unterstützen. Daneben begleitete und beteiligte sich das Nationale Programm gegen Armut an der Finanzierung von Forschungsarbeiten zur Erhebung der bestehenden Strategien und Massnahmen der frühen Förderung auf Ebene Kantone³⁴ sowie auf Ebene der Gemeinden³⁵.

Neben diesen Grundlagenarbeiten hatte ein zweiter Arbeitsschwerpunkt des Nationalen Programms gegen Armut zum Ziel, Ansätze guter Praxis zu identifizieren und Impulse für neue Projekte in der Praxis zu geben. Die von Seiten des Programms mit einer Finanzhilfe unterstützten Projekte fokussierten auf verschiedene Aspekte, die für die Ausgestaltung und Wirkung von Massnahmen der frühen Förderung von hoher Bedeutung sind. Die Ergebnisse der geförderten Projekte liegen gebündelt im Rahmen einer Synthesestudie vor³⁶.

Ausgewählte Projektbeispiele, welche vom Nationalen Programm gegen Armut finanziell unterstützt wurden:

Das Frühförderprojekt «Zämä uf ä Wäg». Es handelt sich um ein aufsuchendes Programm der frühen Förderung im Kanton Obwalden, in dessen Rahmen Familien mit Kindern im Vorschulalter zu Hause besucht und an Gruppentreffen in Erziehungsfragen unterstützt werden. Den Eltern wird vermittelt, wie sie entwicklungsfördernde Aktivitäten mit ihren Kindern spielerisch umsetzen können. Im Rahmen der Projektförderung wird eine formative Evaluation des Frühförderprojektes durchgeführt. Sie dient der Verbesserung der Umsetzung (Aktivitäten und Output) des Projektes. Für das Nationale Programm liefert sie zudem wichtige Erkenntnisse hinsichtlich der Formulierung von Empfehlungen für eine kontinuierliche Angebotskette für sozial benachteiligte Familien.

³⁰ HSLU/IESP 2016a

³¹ HSLU/IESP 2016b

³² Netzwerk Kinderbetreuung Schweiz 2016

³³ INFRAS 2018

³⁴ INFRAS 2017: 34 f.

³⁵ HSLU 2018

³⁶ INFRAS/PH Bern 2018

Das Projekt «*Lieux d'accueil Enfants (0-5 ans) – Parents*» im Kanton Waadt ist ein niederschwelliges Angebot für 0- bis 5-jährige Kinder in Begleitung eines Elternteils, das allen Familien offen steht. In der Evaluation im Rahmen der Projektförderung des Nationalen Programms, wurde geprüft, wie die armutspräventiven Ziele erreicht werden und wie die soziale Durchmischung in der Kinderbetreuung von den Fachpersonen und sozial benachteiligten Eltern wahrgenommen wurde.

Das Projekt «*Presa in carico in rete di famiglie vulnerabili i cui bambini sono inseriti in servizi per la prima infanzia*» aus dem Kanton Tessin erprobt ein in Italien und Kanada implementiertes Modell zur familiären und pädagogischen Intervention³⁷ für vulnerable Familien mit Kindern zwischen 0 und 6 Jahren in Einrichtungen frühkindlicher Erziehung und Betreuung. Das Projekt zielt darauf ab, die Qualität der Entwicklung des Kindes durch eine verstärkte erziehungsspezifische Partnerschaft zwischen Familie und Fachleuten zu gewährleisten, die internen und externen Ressourcen der Familien zu reaktivieren und die Notwendigkeit institutioneller Unterstützung mit der Förderung von Elternkompetenzen schrittweise zu verringern.

Das Projekt «Netzwerkarbeit frei praktizierender Hebammen in der Schweiz: Zugang der Familien mit Neugeborenen zu weiteren Angeboten der frühen Förderung» befragt in einem zweitstufigen Projekt Hebammen in der deutsch- und französischsprachigen Schweiz zu ihrer Arbeit in und mit interdisziplinären Netzwerken im Bereich der frühen Förderung. Das Projekt zielt darauf ab, die bestehende Netzwerkarbeit zu analysieren und Empfehlungen für Entwicklungsmöglichkeiten zu formulieren, um den Zugang sozial benachteiligter Eltern zu Angeboten der frühen Förderung zu erleichtern.

Ein dritter Schwerpunkt des Nationalen Programms lag auf der Bekanntmachung der oben genannten Grundlagen sowie auf der Vernetzung der verschiedenen Akteure. Neben der Durchführung von mehreren nationalen Tagungen und Workshops, einem Vor-Ort-Besuch und der Unterstützung von Veranstaltungen von Dritten, legte das Programm einen Fokus auf kleinere und mittlere Gemeinden im Rahmen von sechs regionalen Seminaren³⁸.

3.1.1.4 Weiterer Handlungsbedarf

Die im Rahmen des Nationalen Programms gegen Armut erarbeiteten Grundlagen zeigen, dass frühe Förderung dann einen wirkungsvollen Beitrag zur Armutsprävention leistet, wenn die Angebote für sozial benachteiligte Familien zugänglich, d.h. erreichbar, bezahlbar, verständlich und nützlich sind, eine hohe pädagogische Qualität aufweisen, d.h. mit geschultem Fachpersonal und regelmässigen Qualitätskontrollen sowie in enger Zusammenarbeit mit den Eltern erfolgt. Aus Sicht des Nationalen Programms gegen Armut muss deshalb beim Ausbau von Angeboten auf deren Verfügbarkeit und Qualität geachtet werden. Gleichzeitig besteht eine grosse Herausforderung darin, verschiedene Einzelangebote zu einem Fördernetz zu verknüpfen, um kontinuierliche Bildungschancen zu schaffen. Ein solches «integriertes Angebot der frühen Förderung» stellt dabei sicher, dass insbesondere die Kinder und Familien mit hohem Förderbedarf erreicht werden und davon profitieren können. Die Familien sollten bereits im Rahmen der Maternity Care von Fachpersonen (Hebammen, Ärztinnen und Ärzten, Mütter- und Väterberaterinnen etc.) aktiv darin unterstützt werden, je nach Bedarf passende Angebote zu finden und zu nutzen. Voraussetzung hierfür ist, dass die verschiedenen Angebote und Fachpersonen aus den Bereichen Gesundheit, Soziales, Bildung und Integration untereinander vernetzt sind.

In der Schweiz hat sich in den letzten Jahren in der frühen Förderung viel bewegt sowohl in Bezug auf die Armutsprävention, die Integrations- und Gesundheitsförderung sowie hinsichtlich der Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Zahlreiche Projekte wurden lanciert, Strukturen und Angebote ausgebaut. Trotz dieser positiven Tendenz sind Angebote der frühen Förderung nach

³⁷ Programma di Intervento Per la Prevenzione dell'Istituzionalizzazione P.I.P.P.I

³⁸ Im Rahmen des Projekts «Gemeinden als strategische Plattform und Netzwerker im Bereich der frühen Förderung», welches gemeinsam mit dem Schweizerischen Gemeindeverband und in Kooperation mit dem Schweizerischen Städteverband entwickelt und umgesetzt wurde.

wie vor stark fragmentiert und teilweise lückenhaft. Strategien und Massnahmen sind in den Kantonen, Städten und Gemeinden sehr unterschiedlich ausgeprägt. Es bestehen auch grosse Unterschiede hinsichtlich der Rolle, welche die Kantone in der Umsetzung wahrnehmen. In verschiedenen Fällen übernehmen sie die Federführung oder zumindest die Koordination für die Umsetzung von Massnahmen, in anderen Fällen bleibt die Zuständigkeit den Gemeinden überlassen. Auf kommunaler Ebene besteht ebenfalls eine hohe Fragmentierung. Die Onlinebefragung des Gemeindevorstands zeigt, dass aktuell nur ein kleiner Teil der befragten kleineren und mittleren Gemeinden über eine Strategie zur frühen Förderung verfügt oder zurzeit eine solche erarbeiten³⁹. Als grösste Herausforderung nannten die Gemeinden den Ausbau und die Vernetzung der Angebote zur Unterstützung von Familien mit Kindern im Vorschulalter.

Die Schaffung und Planung einer regionalen Angebotsstruktur für mehrere Gemeinden, die aus Ressourcengründen Angebote im Frühbereich nicht alleine tragen können, ist eine denkbare Lösung. Gemeindeübergreifende Kooperationen sind im Bereich von Hausbesuchsprogrammen, der Mütter- und Väterberatung, der gesundheitlichen Versorgung, der Bereitstellung und Finanzierung von Kindertagesstätten, Spielgruppen und Tagesfamilien, der Elternbildung sowie bezüglich der Einrichtung einer Koordinationsstelle oder der Organisation und Durchführung von Vernetzungstreffen vorstellbar. Neben der Kooperation und Vernetzung zwischen Gemeinden ist auch die Koordination mit dem jeweiligen Kanton sowie Kooperationen mit privaten Organisationen und Trägern von Angeboten der frühen Förderung von Bedeutung. Schliesslich sollten auch zukünftig auf nationaler Ebene Austauschmöglichkeiten bestehen, Wissen und Erfahrungen gebündelt und zur Verfügung gestellt werden.

Insgesamt muss festgestellt werden, dass das Wirkpotenzial von früher Förderung hinsichtlich der Armutsprävention bei weitem noch nicht ausgeschöpft ist. Um das Potenzial der frühen Förderung in Zukunft noch besser zu nutzen, muss bei bestehenden Angeboten verstärkt auf die Qualität und den Zugang für sozial benachteiligte Familien fokussiert werden sowie auf Massnahmen zur Stärkung der Ressourcen und Erziehungskompetenzen von benachteiligten Eltern. Die Bereitstellung eines bedarfsgerechten und integrierten Angebots erfordert die Abstimmung und Koordination der verschiedenen Akteure und ihrer Einzelmassnahmen sowie die Zusammenarbeit und Vernetzung mit den bestehenden Regelstrukturen des Sozial-, Bildungs-, Integrations- und Gesundheitsbereichs.

3.1.2 Berufswahl, Berufseinstieg⁴⁰

3.1.2.1 Bedeutung für die Armutsprävention

Ein gelungener Berufseinstieg ist für Jugendliche und junge Erwachsene (15 bis 17 bzw. 18 bis 25 Jahre⁴¹) eine wichtige Voraussetzung für ein unabhängiges Leben und für die soziale und berufliche Integration. Ohne Berufsabschluss gestaltet sich der nachhaltige Übergang ins Erwerbsleben deutlich schwieriger und die Armutsgefährdung ist entsprechend grösser⁴². Bildung spielt eine zentrale Rolle bei der Verhinderung von Armut. Ihr liegt die Idee einer kontinuierlichen Förderung der Bildungschancen von der frühen Kindheit bis ins Erwachsenenalter zugrunde. Im Hinblick auf eine nachhaltige Integration erfordern die Schulzeit wie auch die Berufswahl und der Abschluss einer qualifizierenden Ausbildung ebenso grosse Aufmerksamkeit wie die frühe Förderung.

Der Übergang von der obligatorischen Schule ins Erwerbsleben erfolgt de facto in zwei Schritten. Beides sind angesichts eines möglichen Bildungsabbruchs kritische Nahtstellen. Der erste Übergang (sogenannter Übergang I) führt von den letzten obligatorischen Schuljahren (Sekundarstufe I bis 11. Harmos-Jahr 11^H) in die berufliche Grundbildung (Sekundarstufe II). Die

³⁹ Von den 785 Gemeinden, welche an der Umfrage teilgenommen haben, verfügen gegenwärtig 74 Gemeinden über eine Strategie zur frühen Förderung und 82 Gemeinden erarbeiten zurzeit eine solche.

⁴⁰ Das Programm konzentrierte sich auf die berufliche Grundbildung und befasste sich nicht mit der am Gymnasium oder an einer Fachmittelschule absolvierten allgemeinbildenden Ausbildung auf Sekundarstufe II.

⁴¹ Für Personen ab 25 Jahren siehe Kapitel 3.1.3

⁴² Auf Jugendliche in der Sozialhilfe wird in Kapitel 3.1.2.3 vertieft Bezug genommen.

allgemeinbildende Gymnasialausbildung wird in diesem Bericht nicht berücksichtigt. Über 10 % der Jugendlichen, die die obligatorische Schule verlassen, treten nicht direkt in die Sekundarstufe ein, sondern absolvieren zunächst eine Zwischenlösung. Der zweite Übergang (Übergang II) führt von der beruflichen Grundbildung bzw. dem Erwerb des Berufsabschlusses in den Arbeitsmarkt.

Ein bildungspolitisches Ziel besteht darin, dass 95 % aller 25-Jährigen über einen Abschluss auf Sekundarstufe II verfügen⁴³. Wie die Statistiken der letzten Jahre zeigen, stimmt die Entwicklung: Der Anteil der Jugendlichen, die ohne Abschluss auf dieser Stufe aus dem Bildungssystem austreten, nimmt ab.

Trotz dieser insgesamt positiven Entwicklung fällt auf, dass ausländische Jugendliche deutlich häufiger keinen Abschluss der Sekundarstufe II vorweisen können als schweizerische: Während die in der Schweiz geborenen Schweizerinnen und Schweizern das Ziel in Bezug auf die Quote der Erstabschlüsse der Sekundarstufe II fast erreichen (2015: 94 %), liegt die Quote bei den in der Schweiz geborenen Ausländerinnen und Ausländern bei 86,2 % und bei jenen, die im Ausland geboren wurden, bei 72,5 %.⁴⁴ Oft hat die soziale Herkunft einen massgeblichen Einfluss auf die Berufsaussichten in der Schweiz. Wie die Jugendlichen mit Migrationshintergrund, die gegen Ende ihrer Schulpflicht in die Schweiz gekommen sind, müssen auch die Jugendlichen aus benachteiligten Verhältnissen spezifisch begleitet und ermutigt werden, eine Ausbildung zu absolvieren. Sie haben oft nicht nur grosse schulische Defizite, sondern auch persönliche Probleme. Manchmal sind sie auch Vorurteilen ausgesetzt, die ihrer sozialen Integration im Weg stehen und ihre Beschäftigungschancen zusätzlich beeinträchtigen. Entsprechend gross ist die Gefahr einer dauerhaften Abhängigkeit von der Sozialhilfe.

3.1.2.2 Akteure und Massnahmen

Die Zuständigkeiten für die verschiedenen Bildungsabschnitte sind auf unterschiedlichen Ebenen angesiedelt. Die Verantwortung für die obligatorische Schule und die Berufsberatung obliegt den Kantonen. Die Berufsbildung wiederum ist eine gemeinsame Aufgabe von Bund (Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFI), Kantonen (kantonale Ämter für Berufsbildung) und Organisationen der Arbeitswelt (OdA). Bund (SBFI) und Kantone (EDK) haben sich zum Ziel gesetzt, dass praktisch alle jungen Erwachsenen mit einem Abschluss der Sekundarstufe II ins Berufsleben eintreten.

In diesem Bestreben setzen sich Bund und Kantone schon seit Jahren für die Unterstützung von Jugendlichen in schwierigen Lebenssituationen ein, deren Bildungserfolg gefährdet ist. Sie haben die Übergänge untersucht⁴⁵ und auf der Basis der gewonnenen Erkenntnisse Massnahmen verabschiedet. Daraus entwickelte sich im Lauf der Zeit ein – teilweise als Projekte gestartetes – institutionalisiertes Grundangebot, das kantonsübergreifend allen Jugendlichen zur Verfügung steht. Heute ist dieses Grundangebot nachhaltig verankert. Dazu gehören unter anderem das Case Management Berufsbildung (CM BB), Coaching- und Mentoringprogramme und die Motivationssemester der Arbeitslosenversicherung.

Das CM BB wurde vor rund zehn Jahren mit Unterstützung des SBFI (damals BBT) eingeführt. Es dient dazu, Jugendliche, deren Berufsbildung zu scheitern droht, frühzeitig zu erfassen, im Auge zu behalten und bis zum Abschluss ihrer Berufsbildung zu begleiten. Das CM BB ist eine individuell ausgerichtete Massnahme, die über Standardleistungen der Berufsberatung und der Ämter für Berufsbildung hinausgeht. Nach der Einführungsphase des CM BB als Gemeinschaftsprojekt von Bund und Kantonen (2007–2015) unterzog das SBFI die Massnahme, für die heute die Kantone allein zuständig sind, einer Wirkungsmessung⁴⁶. Diese kommt unter

⁴³ EDK/WBF 2015, Chancen optimal nutzen: gemeinsame bildungspolitische Ziele für den Bildungsraum Schweiz, Medienmitteilung vom 18.05.2015

⁴⁴ BFS 2018 (<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home.html> > Statistiken finden > Bildung und Wissenschaft > Bildungsindikatoren > Bildungssystem Schweiz (abgerufen am 23.01.2018))

⁴⁵ Bundesrat 2013

⁴⁶ Egger, Dreher & Partner AG 2015

anderem zum Schluss, dass das CM BB eine positive Wirkung auf die Betreuung der Jugendlichen hat und sowohl die Motivation als auch die Chancen der jungen Menschen verbessert⁴⁷. Für Betroffene mit grossem Unterstützungsbedarf aufgrund von Mehrfachproblematiken ist das CM BB die umfassendste und geeignetste Massnahme⁴⁸. Zwischen den Kantonen und den erzielten Ergebnissen bestehen allerdings erhebliche Unterschiede.

Neben der individuellen Betreuung durch das CM BB gibt es zahlreiche Brückenangebote verschiedener Projektträger⁴⁹. Zwischenlösungen, Vorlehren sowie Coaching- und Mentoringprogramme werden von allen kantonalen Ämtern für Berufsbildung angeboten. Die kantonalen Arbeitsämter sind für die Motivationssemester (SEMO) der Arbeitslosenversicherung zuständig. Sie werden im Rahmen von Leistungsaufträgen von Dritten (Verbände, Stiftungen, Unternehmen) durchgeführt und dienen dazu, Schulabgängerinnen und -abgänger mit schulischen und persönlichen Problemen und geringen Berufschancen zu motivieren. Es existieren auch private Initiativen wie das an zahlreichen Schulen genutzte Projekt Lift⁵⁰.

Die Kantone und Städte mit überdurchschnittlich vielen jugendlichen Sozialhilfebeziehenden haben basierend auf dem Grundangebot gezielte Massnahmen eingeführt, um den vielschichtigen Problematiken dieser Bevölkerungsgruppe flexibel zu begegnen. Meist werden diese Massnahmen und Angebote miteinander kombiniert, sodass sie beispielsweise sowohl den Übergang I als auch den Übergang II abdecken. Der folgende Kasten fasst das vielfältige Angebot zusammen.

Angebote für den Übergang I

- Berufsberatung und Beurteilung der Arbeitsintegrationsmöglichkeiten; Bestandteil des allgemeinen Grundangebots
- Vorbereitung auf eine Ausbildung durch Motivationsarbeit, Entwicklung eines persönlichen Projekts, Praktika oder Vorlehren (z. B. Arbeitsintegration für Jugendliche der Stadt Zürich⁵¹); mit Massnahmen für das Nachholen von Schulstoff und psychosozialer Betreuung (z. B. MIS JAD im Kanton Waadt⁵²)
- Betreuung bei der Lehrstellensuche durch Coaching, Mentoring und Vermittlung an Lehrbetriebe (z. B. ALP Grauholz im Kanton Bern⁵³, im Rahmen von Lehrvertriebsverbünden⁵⁴ in mehreren Kantonen [AG, BS, FR, ZG, ZH] oder im Rahmen von FORJAD im Kanton Waadt)
- Lösungen für besondere Arbeitsintegrationsbedürfnisse: junge Eltern (z. B. AMIE⁵⁵), Jugendliche mit gesundheitlichen Problemen, Migrantinnen und Migranten, Personen mit anerkannten Flüchtlingsstatus und vorläufig aufgenommene Personen

Angebote für die Ausbildungszeit

- persönliche Betreuung, Unterstützung bei Lehrabbruch

⁴⁷ Egger, Dreher & Partner AG 2015: 60

⁴⁸ Egger, Dreher & Partner AG 2015: 64

⁴⁹ Häfeli/Schellenberg 2009

⁵⁰ <http://jugendprojekt-lift.ch/projekt-lift/>

⁵¹ <https://www.stadt-zuerich.ch/sd/de/index/unterstuetzung/ai/arbeitsintegrationjugend.html> (abgerufen am 4.12.2017)

⁵² Kanton Waadt 2016

⁵³ www.alpgrauholz.ch/de/

⁵⁴ <http://www.netzwerk-lbv.ch/verein.html>

⁵⁵ www.amie-basel.ch/

Angebote für den Übergang II

- Begleitung bei der Stellensuche nach Abschluss der Berufsbildung durch Coaching und Mentoring sowie Vermittlung an Unternehmen (z.B. GGZ@work⁵⁶ oder Lehrbetriebsverbünde in einigen Kantonen)

Für Zielgruppen mit besonderen Bedürfnissen kommen weitere Massnahmen hinzu. Die IV finanziert Ausbildungen für Jugendliche, die aufgrund einer gesundheitlichen Beeinträchtigung nicht in der Lage sind, ihre Berufsbildung abzuschliessen. Sie können eine niederschwellige IV-Anlehre oder eine vom Schweizerischen Branchenverband der Institutionen für Menschen mit Behinderung (INSOS) angebotene praktische Ausbildung absolvieren⁵⁷. In der Botschaft zur Weiterentwicklung der Invalidenversicherung bekräftigt der Bundesrat seinen Willen, die Unterstützung Jugendlicher und junger Erwachsener beim Übergang von der beruflichen Grundbildung in den Arbeitsmarkt weiter auszubauen⁵⁸.

Das SEM fördert im Rahmen von kantonalen Integrationsprogrammen die Arbeitsmarktfähigkeit der Migrantinnen und Migranten. Eine der Zielgruppe dieses Integrationsförderbereichs sind Jugendliche und junge Erwachsene, die im Alter von 16 bis 25 Jahren und somit zu spät in die Schweiz eingereist sind, um im Rahmen des klassischen Schulsystems einen Schweizer Abschluss zu erwerben⁵⁹. Zu diesen Späteingereisten gehören insbesondere junge Erwachsene aus Südeuropa, die nicht mit den bestehenden Möglichkeiten vertraut sind, sowie ihren Partnern nachgezogene junge Frauen, die ihre familiären Aufgaben mit den Integrationsbestrebungen vereinbaren müssen. Mit Regelangeboten lassen sich diese Gruppen nur schwer erreichen. Personen aus dem Asylbereich und Flüchtlinge kämpfen mit rechtlichen, administrativen und praktischen Hürden (fehlende Ausbildung, Sprachschwierigkeiten, mangelnde Sozialkompetenzen usw.), die ihre Bildungschancen schmälern. Da die Gefahr einer dauerhaften Sozialhilfeabhängigkeit bei ihnen besonders ausgeprägt ist, wird ihnen seit einigen Jahren erhöhte Aufmerksamkeit entgegengebracht. Auf Bundesebene will das vierjährige Pilotprogramm «Integrationsvorlehre»⁶⁰ fähige und motivierte anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene mittels einer Integrationsvorlehre frühzeitig sprachlich und fachlich schulen und mit Praxiseinsätzen an die Schweizer Arbeitsrealität heranführen. Das Programm startet 2018.

Angesichts dieser Angebotsvielfalt ist darauf zu achten, dass nur in Ausnahmefällen auf Zwischenlösungen zurückgegriffen wird. Seit das CM BB im Jahr 2016 durch die Kantone übernommen wurde, haben einige Kantone (AG, BE, BS, BL, LU, VD)⁶¹ Triagestellen eingerichtet, um fähige Jugendliche direkt und bedarfsgerecht, d. h. ohne Inanspruchnahme von Brückenangeboten, in Ausbildungsangebote und in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Diese Triage- und Vermittlungsstellen erfassen sämtliche Jugendliche, die ohne konkretes Projekt die Schule verlassen, und verfügen über einen Überblick über die bestehenden Angebote. Auch das SBFI unterstützt entsprechende Projekte wie zum Beispiel die in einigen Kantonen umgesetzte Initiative «Match-Prof – Lehrstellen besser besetzen»⁶².

Angesichts der vielen verschiedenen Programmanbieter mit vergleichbaren Interessen ist die interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ) in diesem Bereich umso wichtiger. Der Übergang in die berufliche Grundbildung gehörte daher auch zu den Schwerpunktthemen der IIZ von 2013–2014. Das SBFI hat mehrere Studien zum Thema durchgeführt und unter anderem eine Bestandsaufnahme der Zwischenlösungen erstellen lassen⁶³.

⁵⁶ www.ggzatwork.ch/

⁵⁷ Bundesrat 2017b

⁵⁸ Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (Weiterentwicklung der IV) vom 15. Februar 2017, BBl 2017 2535

⁵⁹ BASS 2016b

⁶⁰ www.sem.admin.ch/sem/de/home/themen/integration/ppnb/integrvorlehre-sprachfoerd.html

⁶¹ across concept 2018

⁶² www.sbf.admin.ch > Bildung > Berufliche Grundbildung > Match-Prof

⁶³ Landert Brägger Partner 2015

3.1.2.3 Aktivitäten und Beitrag des Programms

Der Start ins Berufsleben ist ein zentraler Ansatzpunkt für die Armutsprävention. Ihm galt daher schon vor der Ausarbeitung des Programms ein besonderes Augenmerk. Folglich konnte das Programm auf Bestehendem aufbauen und den Fokus auf noch ungenügend ausgebaute Aspekte richten, d. h. die Prävention in diesem Bereich in Zusammenarbeit mit den bereits aktiven oder interessierten Akteuren weiterentwickeln. Es sind dies das SBFI, das SECO, die EDK, die Schweizerische Berufsbildungsämter-Konferenz (SBBK), die SODK, der SGV, die Städteinitiative Sozialpolitik, die Städteinitiative Bildung und die SKOS.

Unterstützung für Eltern

Ein Aspekt der vom Programm angestrebten Chancengerechtigkeit ist die Unterstützung der Eltern, die bei der Berufswahl der Kinder eine entscheidende Rolle spielen. Die Eltern unterstützen ihre Kinder sowohl emotional als auch materiell, geben Wissen weiter und sind das Bindeglied zur Berufswelt. Eltern, die nicht in der Lage sind, ihre Kinder bei der Berufsfindung zu begleiten, können sie bei Bedarf an Fachstellen verweisen. Sozial benachteiligte Eltern verfügen jedoch oftmals nicht über die nötigen Ressourcen, um diese vielgestaltige Unterstützungsrolle wahrzunehmen. Sie sind gleich mehrfach benachteiligt und mit entsprechend vielen Hürden konfrontiert. Ihre Kinder haben deutlich geringere Chancen, auf dem Arbeitsmarkt Fuss zu fassen. Das zeigt die im Auftrag des Programms in ausgewählten Gemeinden durchgeführte Studie⁶⁴.

Das Programm hat das Problem nicht nur thematisiert, sondern auch Lösungsansätze erarbeitet. Die Benachteiligungen der Eltern können durch zweckmässige Unterstützungsangebote zur Kompetenzförderung, Handlungsbefähigung und durch soziale Vernetzung mit anderen Eltern und Ansprechpersonen wettgemacht werden. Dazu muss allerdings das nötige Wissen für die Umsetzung eines wirksamen Angebots vorhanden sein. Dieses Wissen wurde für die Fachleute aus der Praxis in einem Leitfaden⁶⁵ systematisch aufgearbeitet. Er soll ihnen dabei helfen, sozial benachteiligte Eltern besser zu unterstützen, damit diese ihre Kinder im Berufswahlprozess begleiten können.

Unterstützung innovativer Projekte

Mit der Bereitstellung theoretischer Grundlagen und des Praxisinstruments wollte das Programm aber nicht nur eine Lücke in der Elternunterstützung schliessen, sondern auch neue Impulse geben für die Entwicklung innovativer Praxisangebote zur Verbesserung der Bildungs- und Integrationschancen Jugendlicher und junger Erwachsener in schwierigen Lebenssituationen, die mit Regelangeboten nur schlecht erreicht werden. Für diese Zielgruppe wurden neun Pilotprojekte mitfinanziert und begleitet. Sie fördern den Abschluss der beruflichen Grundbildung, wirken vorzeitigen Schulabgängen und Jugendarbeitslosigkeit entgegen, stärken Kompetenzen im Hinblick auf die berufliche Integration nach einem Bildungsabbruch und unterstützen die Eltern. Der folgende Kasten zeigt einige Beispiele auf.

Das Projekt «*Fribap*» im Kanton Freiburg widmet sich Jugendlichen aus benachteiligten oder fragilen Familienstrukturen, die eine duale Berufsbildung absolvieren möchten. Der Lehrbetriebsverbund fördert die Schaffung neuer Lehrstellen im Kanton, um so das Angebot zu erhöhen. Gleichzeitig werden die Jugendlichen in ihren Kompetenzen gestärkt und ihre Chancen auf einen Ausbildungsplatz erhöht. Als drittes Element sieht das Projekt individuelle Unterstützung im Übergang von der Ausbildung in die Berufswelt vor, um Jugendarbeitslosigkeit zu bekämpfen und prekären Lebenssituationen vorzubeugen.

Im Rahmen des Deutschschweizer Projektes «*Eltern begleiten den Berufswahlprozess*» werden Instrumente entwickelt, die Eltern helfen, ihre Kinder bei der Berufswahl zu begleiten. An Schulen, in Vereinen, Elternmitwirkungsgruppen und Berufsberatungsstellen

⁶⁴ FHNW 2016a

⁶⁵ FHNW 2016b

werden Schulungen durchgeführt, um die betroffenen Eltern besser zu erreichen und mit den nötigen Informationen zu versorgen. Damit sollen die Institutionen dafür sensibilisiert werden, wie wichtig der Einbezug der Eltern in den Berufswahlprozess ihrer Kinder ist.

Jugendliche in der Sozialhilfe

In Erfüllung der Motion «Strategie zur Reduktion der Abhängigkeit von Jugendlichen und jungen Erwachsenen von der Sozialhilfe», die im September 2014 von der Sozialdemokratischen Fraktion eingereicht wurde⁶⁶, wurde ein weiterer Programmschwerpunkt auf die Situation jugendlicher Sozialhilfebeziehender gelegt. Die in der Motion aufgeworfenen Fragen wurden in die Arbeiten des Programms aufgenommen und in einem Forschungsbericht⁶⁷ behandelt. Grundlage des Berichts sind die Auswertung der Sozialhilfestatistik, Literaturrecherchen, die Untersuchung des normativen Rahmens, eine Umfrage bei den Sozialdiensten und den kantonalen Ämtern der Berufsbildung sowie acht Fallstudien. An einem Workshop wurden zudem Expertenmeinungen eingeholt.

Die Sozialhilfequoten der 15- bis 17-Jährigen (4,3 %) und der 18- bis 25-Jährigen (3,9 %) liegen trotz rückläufiger Entwicklung seit 2005 deutlich über dem Gesamtdurchschnitt der Bevölkerung (3,2 %). Mehr als zwei Drittel der 18- bis 25-jährigen Sozialhilfebeziehenden haben keine berufliche Grundbildung. Die jungen Erwachsenen in der Sozialhilfe bilden allerdings keine einheitliche Gruppe⁶⁸: Einige befinden sich noch in Ausbildung, andere sind arbeitslos, weitere gehen zwar einer Erwerbstätigkeit nach, haben aber kaum Chancen, aus der Armut herauszufinden. Zu den jungen Sozialhilfebeziehenden gehören auch junge Eltern oder junge, marginalisierte Nichterwerbstätige. Dadurch ergibt sich auch ein sehr unterschiedlicher Präventions- und Interventionsbedarf.

Aus Sicht der Sozialhilfe decken die auf die Übergänge I und II ausgerichteten Grundangebote die Bedürfnisse der jungen armutsbetroffenen Sozialhilfebeziehenden nicht vollständig ab. Die im Rahmen des Programms durchgeführte Studie hat die spezifischen Angebote und die Kriterien für eine wirksame Vorbeugung der Sozialhilfeabhängigkeit junger Menschen erfasst. Dabei hat sich im Wesentlichen Folgendes gezeigt:

- Es bestehen vielfältige Angebote mit niederschweligen Massnahmen.
- Für eine erfolgreiche Prävention müssen die verschiedenen Angebote so aufeinander abgestimmt sein, dass die Betroffenen von der Berufsberatung bis zur Stellenvermittlung im Rahmen einer kontinuierlichen Betreuung bei sämtlichen Übergängen begleitet werden. Einige Städte verfügen über Gesamtstrategien. Eine zentrale Koordinationsstelle oder eine örtliche Zusammenführung der Institutionen trägt ebenfalls zu einer ganzheitlichen, bedarfsgerechten Betreuung bei.
- Gute Angebote im Rahmen der kontinuierlichen Betreuung zeichnen sich zudem durch eine individuelle Alltagsbegleitung über eine ausreichend lange Zeit aus. Damit kann verhindert werden, dass sich die Jugendlichen jedes Mal, wenn sie die Institution wechseln, an eine andere Anlaufstelle wenden müssen und Betreuungslücken entstehen.
- Spezifische Präventionsangebote für Jugendliche und junge Erwachsene in schwierigen Lebenssituationen richten sich per se an eine Bevölkerungsgruppe mit einem hohen Risiko für soziale Ausgrenzung. Es darf nicht davon ausgegangen werden, dass sich diese Personen selbst melden. Vielmehr muss versucht werden, sie zu erkennen und auf sie zuzugehen. In einigen Kantonen werden diese Aufgaben von Triage- oder Anlaufstellen übernommen. Sie erfassen systematisch alle Lernenden, die nach der obligatorischen Schule ohne berufliche Perspektive dastehen oder ihre Lehre abgebrochen haben.

⁶⁶ Mo. 14.3890 SP Fraktion «Strategie zur Reduktion der Abhängigkeit von Jugendlichen und jungen Erwachsenen von der Sozialhilfe» vom 25. September 2014 (Anhang 2)

⁶⁷ across concept 2018

⁶⁸ BFS 2009: 11–12

- Gemäss der Studie sollte der institutionelle Rahmen so ausgestaltet werden, dass eine spezifische Stelle mit der Triage beauftragt wird und die Finanzierung der Person folgt und nicht umgekehrt. So kann sichergestellt werden, dass die Jugendlichen und jungen Erwachsenen ohne Rücksicht auf institutionelle und finanzielle Erwägungen adäquate Massnahmen erhalten. In den Kantonen und Städten bestehen bei zahlreichen Angeboten für die Übergänge I und II Formen der interinstitutionellen Zusammenarbeit. Am erfolgreichsten ist die operative Zusammenarbeit, wenn ihr eine klare Strategie zugrunde liegt und sie politisch unterstützt wird.

Für jugendliche Sozialhilfebeziehende ist es besonders wichtig, dass die Berufsbildung trotz kurzfristiger Einkommensverluste während der Ausbildungsdauer vor einem Direkteinstieg in den Arbeitsmarkt Priorität hat. Bei erwerbslosen Jugendlichen und jungen Erwachsenen ohne Ausbildung sind die Handlungsmöglichkeiten der Sozialhilfe eher beschränkt⁶⁹. Ihre Art der Integration und ihre Instrumente eignen sich in der Regel nicht für diese Bevölkerungsgruppe. Eine schnelle Ablösung von der Sozialhilfe durch eine niederschwellige Beschäftigung ist in ihrem Fall keine angemessene Lösung, da sie zu unsicheren Perspektiven zwischen tiefem Einkommen und Arbeitslosigkeit führt und das Problem lediglich hinausschiebt. Die Rahmenbedingungen für die Ausbildungsfinanzierung müssen daher so ausgestaltet sein, dass sie allem voran die Ausbildung fördern.

Zu diesem Punkt ist anzumerken, dass Stipendien die Bildungsgerechtigkeit zumindest bis vor kurzem nur sehr bedingt verbessern konnten. Der kantonal geregelte Stipendienanspruch galt in beschränktem Mass für jugendliche Sozialhilfebeziehende und entsprechend unterschiedlich waren der Bezügerkreis und die Höhe der Stipendien. Beihilfen wurden vornehmlich für hochschwellige Ausbildungen (Gymnasium) gewährt und ausländische Jugendliche hatten nur einen begrenzten Anspruch. Mit dem 2013 eingeführten und von 18 Kantonen ratifizierten Stipendienkonkordat (Stand: Oktober 2017) verbesserte sich die Situation schweizweit. Die Anspruchsvoraussetzungen und die minimalen Ausbildungsbeiträge wurden durch das interkantonale Instrument weitgehend harmonisiert: Für eine Person in Ausbildung auf Sekundarstufe II beträgt der minimale Ansatz 12 000 Franken, zuzüglich 4000 Franken pro Kind. Gemäss Konkordat werden auch die höhere Berufsbildung sowie Passerellen und Brückenangebote zu den stipendienberechtigten Erstausbildungen gezählt. Der Anspruch auf Ausbildungsbeiträge geht bei einem einmaligen Wechsel der Ausbildung nicht verloren und Teilzeitausbildungen werden ebenfalls berücksichtigt. Auf das Erwerbseinkommen wird ein Freibetrag gewährt. Das Konkordat hat die Voraussetzungen für den Stipendienbezug für bestimmte Personen ausländischer Staatsangehörigkeit (Bewilligung B) gelockert und die Alterslimite auf 35 Jahre erhöht. Trotz der festgelegten Mindestbeträge decken die Ausbildungsbeiträge den Existenzbedarf meist nicht. Obwohl Personen mit tiefem Einkommen grosszügiger unterstützt werden als nach dem altem System, reichen die Beiträge in der Regel nicht, um eine Vollzeit-Grundausbildung zu finanzieren. Entgegen dem Wunsch der Sozialhilfe wurde die Leistungsberechnung des Stipendienwesens im Konkordat nicht mit der Sozialhilfe harmonisiert⁷⁰.

Der Kanton Waadt hat in diesem Bereich Vorbildcharakter. Mit dem Programm FORJAD (*Formation pour les jeunes adultes en difficulté*) verknüpft er seit zehn Jahren die individuelle Begleitung junger Sozialhilfebeziehender vom Übergang in die erste Berufsbildung bis zum Berufseinstieg mit der Deckung der Lebenshaltungskosten gemäss harmonisierten Stipendien- und Sozialhilfenormen. Die Programmteilnehmenden müssen zuerst ein persönliches Integrationsprojekt definieren. Anschliessend wird ihr Potenzial abgeklärt und sie werden zum Beispiel mithilfe von Massnahmen zur Entwicklung der Sozialkompetenzen auf die Berufsbildung vorbereitet und bei der Suche nach einer Lehrstelle unterstützt. Um Lehrabbrüche zu verhindern, erhalten sowohl die Lernenden als auch die Lehrbetriebe individuelle Unterstützung. Über 2800 junge Erwachsene in der Sozialhilfe (*Revenu d'insertion, RI*) haben dank FORJAD eine

⁶⁹ Seebeck 2017: 16

⁷⁰ SKOS 2007; SKOS 2011

Berufsbildung begonnen und über 1000 haben sie abgeschlossen. Rund 1800 junge Erwachsene konnten von der Sozialhilfe ins Stipendienwesen übertreten⁷¹. Seit Anfang 2017 gelten neue Bestimmungen. Damit sollen junge Menschen bei der Beantragung von Sozialhilfe systematisch an eine soziale Integrationsmassnahme verwiesen oder an eine Berufsbildung herangeführt werden. Die Eltern werden in die Betreuung einbezogen und die Sozialdienste helfen beim Stipendienantrag bis zur Stipendienvergabe. Bei gesundheitlichen Problemen wird gemeinsam mit einer Vertrauensärztin oder einem Vertrauensarzt ein geeignetes Projekt erarbeitet.

Andere Kantone versuchen den Stipendienzugang mit anderen Lösungsansätzen zu verbessern und den Übergang vom Sozialhilfe- ins Bildungssystem zu fördern. Das Pilotprojekt «Enter» des Kantons Basel-Stadt richtet sich an 25- bis 40-Jährige, die über keinen in der Schweiz anerkannten Berufsabschluss verfügen (siehe nächstes Kapitel). Je nach Fall ist der Austritt aus der Sozialhilfe aber zuweilen nicht möglich⁷².

Der Kanton Genf hat im Rahmen der Ausgestaltung der bildungsfördernden Rahmenbedingungen die obligatorische Bildung bis 18 Jahre in die Verfassung aufgenommen. Das 2018 in Kraft tretende Einführungsgesetz soll Schulabbrüche verhindern und möglichst vielen Jugendlichen einen Berufsabschluss ermöglichen. Gemäss einer Medienmitteilung des Département de l'instruction publique vom 7. November 2017 muss das Auffangnetz enger geknüpft werden, damit alle Betroffenen angemessen begleitet und betreut werden können.⁷³

3.1.2.4 Weiterer Handlungsbedarf

Die im Rahmen des Nationalen Programms gegen Armut erfolgten Austausche und Arbeiten sowie die Evaluation der Projektunterstützung⁷⁴ zeigen, in welche Richtungen sich die Armutsprävention im Handlungsfeld Bildungschancen bewegen sollte.

Die Gewährleistung der Bildungsgerechtigkeit und die Früherkennung sind in erster Linie Aufgabe der Regelstrukturen, insbesondere der Schule. Das Programm richtete den Fokus ausschliesslich auf die berufliche Grundbildung. Jugendliche aus bildungsfernen, benachteiligten Familien dürfen deswegen aber nicht entmutigt werden, allgemeinbildende Ausbildungen zu absolvieren (allgemeinbildende Schulen, Gymnasien und Fachmittelschulen). Die Chancengleichheit muss auch in dieser Richtung gewährleistet sein. Hierzu wären nähere Überlegungen nötig.

Insgesamt wird das Angebot, auch für junge Sozialhilfebeziehende, als zufriedenstellend beurteilt. Für andere Gruppen ist das Angebot jedoch lückenhaft, besonders für junge Eltern/junge Mütter: insbesondere fehlen Angebote, die den Müttern eine Ausbildung ermöglichen und gleichzeitig die Kinderbetreuung gewährleisten. Mit der Nutzung der im nationalen Berufsbildungsgesetz verankerten Möglichkeit, eine berufliche Grundausbildung in Teilzeit und über eine längere Dauer zu absolvieren, würde ihnen und weiteren Gruppen einen Berufsabschluss ermöglichen.

Organisatorisch ist das Angebot noch verbesserungsfähig. Die Koordination, die zentrale Steuerung, die systematische Begleitung und die Kontinuität der Angebote sind nicht überall die Regel. Gestützt auf *Good-Practice*, vor allem bei der Triage, sollten in anderen Kantonen und Städten analoge, ortsspezifische Lösungen aufgebaut werden.

Eine Gesamtstrategie der kontinuierlichen Prävention, die bereits in der Schulzeit ansetzt und bis zur Berufsbildung und deren Abschluss – auch nach Erreichen des 25. Altersjahrs – dauert, würde die Koordination der Angebote für Jugendliche und junge Erwachsene verbessern. Eine

⁷¹ Kanton Waadt 2016

⁷² BASS 2016a

⁷³ «Il s'agit de resserrer les mailles du filet pour proposer une structure d'orientation et une prise en charge adaptée à chaque individu.»

⁷⁴ INFRAS/PH Bern 2018

Weiterentwicklung in diese Richtung sprengt den Rahmen der IIZ und erfordert weitere Überlegungen und Austausche auch über dieses Programm hinaus.

Der Einbezug der Eltern, deren Bedeutung für den Frühbereich und die Berufswahl in diesem Bericht aufgezeigt wird, müsste sich bis zum Abschluss der beruflichen Grundbildung und der Eingliederung ins Erwerbsleben (mindestens bis zur Volljährigkeit) erstrecken. In den auf die Übergänge fokussierten Angeboten sind die Eltern daher verstärkt einzubinden. Dazu muss ein Systemansatz für Zusammenarbeit mit Familien entwickelt und in die Praxis umgesetzt werden.

Dem Stipendienkonkordat ist es nicht gelungen, die nötigen Rahmenbedingungen zu schaffen, um den Jugendlichen und jungen Erwachsenen dank existenzsichernden Ausbildungsbeiträgen den Ausstieg aus der Sozialhilfe zu ermöglichen. Die Anpassung der kantonalen Gesetze an die neuen Normen wäre eine Gelegenheit, Fehlanreize zu beseitigen, über die Mindestansätze hinauszugehen sowie den Zugang zu Stipendien zu vereinfachen. Das im Kanton Waadt entwickelte Modell «Stipendien statt Sozialhilfe» könnte in anderen Kantonen übernommen werden. Die Möglichkeit einer gesetzlichen Bestimmung, mit der eine Ausbildungspflicht bis zur Volljährigkeit verankert wird, bleibt zu prüfen.

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Armutsprävention im Handlungsfeld der Berufswahl und der beruflichen Grundbildung in den Kantonen und Städten gezielter auf unzureichend berücksichtigte Gruppen (z.B. junge Mütter) ausgerichtet und die Angebote in eine auf kontinuierliche Unterstützung ausgelegte Gesamtstrategie eingebettet werden müssen. Wichtig ist auch, dass *Good-Practices* weiter gefördert und bekannt gemacht werden. Die Zusammenarbeit mit den Familien bei der Berufswahl und beim Berufseinstieg muss durch den Wissensaufbau und -austausch und die Verbreitung von *Good-Practices* weiter ausgebaut werden. Schliesslich ist es Aufgabe der Kantone, sich gestützt auf laufende oder abgeschlossene Projekte Gedanken zur Ausgestaltung von Rahmenbedingungen zu machen, die jugendliche Sozialhilfebeziehenden dazu veranlassen, den Weg der Ausbildung angepasst an ihren Kontext zu gehen. Auf der Basis der Arbeiten des Programms und des Austausches mit den Akteuren wurde weder ein Bedarf für gesetzgeberische Massnahmen auf nationaler Ebene nachgewiesen, noch für die Schaffung von neuen interinstitutionellen Zusammenarbeitsstrukturen oder die Definition eines spezifischen Aktionsplans zur Reduktion der Sozialhilfeabhängigkeit von Jugendlichen und jungen Erwachsenen.

3.1.3 Berufsabschluss für Erwachsene und Förderung der Grundkompetenzen

3.1.3.1 Bedeutung für die Armutsprävention

Eine nachobligatorische Ausbildung ist eine wichtige Voraussetzung für ein erfolgreiches Berufsleben und finanzielle Eigenständigkeit. Ebenso sind Grundkompetenzen⁷⁵ eine unabdingbare Voraussetzung für lebenslanges Lernen, die aktive Teilnahme am gesellschaftlichen Leben sowie im Arbeitsmarkt. Erwachsene ohne nachobligatorischen Abschluss oder mit fehlenden Grundkompetenzen sind deutlich stärker armutsgefährdet: sie tragen ein höheres Risiko arbeitslos zu werden oder in prekären Beschäftigungsverhältnissen zu arbeiten und sind unter den Arbeitslosen und Sozialhilfebeziehenden deutlich übervertreten. Aufgrund der steigenden Anforderungen auf dem Arbeitsmarkt haben sich die Beschäftigungschancen von Niedrigqualifizierten in der Schweiz in den letzten Jahren deutlich verschlechtert⁷⁶.

In der Schweiz verfügen fast eine halbe Million Menschen im Alter von 25 bis 64 Jahren über keine nachobligatorische Ausbildung. 75% davon sind erwerbstätig⁷⁷, sie sind häufig in Hilfs-

⁷⁵ Als Grundkompetenzen werden gemäss Artikel 13 des Weiterbildungsgesetzes (WeBiG) folgende Kompetenzen definiert: Lesen, Schreiben und mündliche Ausdrucksfähigkeit in einer Landessprache; Grundkenntnisse der Mathematik und die Anwendung von Informations- und Kommunikationstechnologien.

⁷⁶ Sheldon/Ensar 2017: 28

⁷⁷ BFS 2017c: 17

oder Anlern Tätigkeiten und in Niedriglohn-Branchen beschäftigt. Mit gezielten Massnahmen für eine ausreichende Qualifizierung können die Voraussetzungen für die Ablösung aus prekären Beschäftigungsverhältnissen und die nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt verbessert werden. Die Unterstützung von geringqualifizierten Erwachsenen beim Erwerb und Erhalt von Grundkompetenzen sowie bei einem Berufsabschluss oder Berufswechsel im Erwachsenenalter⁷⁸ sind deshalb zentrale Ansatzpunkte der Armutsprävention und -bekämpfung.

3.1.3.2 Akteure und Massnahmen

Berufsabschluss für Erwachsene

Die Förderung des Berufsabschlusses für Erwachsene ist eine verbundpartnerschaftliche Aufgabe von Bund, Kantonen und Organisationen der Arbeitswelt (OdA). Bund und Kantone haben den Berufsabschluss und Berufswechsel für Erwachsene 2015 als gemeinsames bildungspolitisches Ziel verankert, das auf Bundesebene Bestandteil der Botschaft zur Förderung der Bildung, Forschung und Innovation (BFI-Botschaft) 2017-2020⁷⁹ ist.

Der Berufsabschluss für Erwachsene fällt in den Geltungsbereich des Berufsbildungsgesetzes⁸⁰ (BBG). Der Bund ist für das Bereitstellen von Strukturen sowie die Koordination und Steuerung der Berufsentwicklung zuständig. Er hat die Grundlagen zur Förderung des Berufsabschlusses für Erwachsene geschaffen und fördert mit verschiedenen Projekten den Ausbau und die Entwicklung erwachsenengerechter Angebote auf kantonaler Ebene.

In der Bundesverwaltung liegt die Hauptzuständigkeit beim SBFI. Das SEM, SECO und BSV arbeiten über verschiedene Schnittstellen am Thema mit. Die IIZ bietet hierzu einen Rahmen für die Zusammenarbeit. Für die Umsetzung von konkreten Massnahmen sind hingegen die Kantone und OdA zuständig.

Das SBFI setzt gegenwärtig die letzten Massnahmen des verbundpartnerschaftlichen Projekts «Berufsabschluss und Berufswechsel für Erwachsene» um, mit dem die Rahmenbedingungen für den Berufsabschluss von Erwachsenen verbessert und die Abschlussquote von Erwachsenen ohne arbeitsmarktrelevanten Berufsabschluss in der Grundbildung erhöht werden sollen. Der Berufsabschluss von Erwachsenen bildet gleichzeitig einen Projekt-Förderschwerpunkt des SBFI, in dessen Rahmen Projekte mit zielgruppenspezifischen Strategien zur Erreichung, Information und Sensibilisierung von potenziellen Betrieben und Absolventinnen und Absolventen sowie der Ausbau von erwachsenengerechten Angeboten gefördert werden.

Das Thema Nach- und Höherqualifizierung von Arbeitnehmenden bildet auch eines von vier Handlungsfeldern der Fachkräfteinitiative (FKI) (2011-2018) des Bundes, die zurzeit unter der Federführung des SECO umgesetzt wird und Aktivitäten verschiedener Bundesämter umfasst. Die FKI sieht Massnahmen im Bereich des Erwerb und Erhalt von Grundkompetenzen, der Anrechnung von Bildungsleistungen an formale Bildungsabschlüsse, der Entwicklung und Schaffung von Angeboten für den Berufsabschluss von Erwachsenen (inkl. niederschwelliger Bildungsangebote) sowie der Erleichterung des Zugangs zur Berufsbildung für Erwachsene in Abstimmung mit der Verordnung über die Weiterbildung (SR 491.11) vor⁸¹.

Das SEM unterstützt mehrere Förderprogramme, die unter anderem auch eine rasche und nachhaltige Integration in Bildung und Arbeitsmarkt von Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen bezwecken. Der Bundesrat hat hierzu ein vierjähriges Pilotprogramm

⁷⁸ Im Nationalen Programm gegen Armut bislang als «Nachholbildung» bezeichnet. Anstelle von «Nachholbildung» wird im vorliegenden Bericht der weniger defizitär konnotierte Begriff «Berufsabschluss und -wechsel für Erwachsene» kurz «Berufsabschluss für Erwachsene» verwendet.

⁷⁹ BBL 2016 3089

⁸⁰ SR 412.10

⁸¹ KEK-CDC Consultants 2015: 11

sogenannte Integrationsvorlehre (INVOL) lanciert, das 2018 starten wird und dazu einen Verpflichtungskredit in der Höhe von 54 Millionen Franken gutgeheissen.

Der Vollzug der gesetzlichen Bestimmungen zur Berufsbildung ist Aufgabe der Kantone. Sie haben ein Organ zur Koordination geschaffen, die Schweizerische Berufsbildungsämter-Konferenz (SBBK), die Richtlinien und Empfehlungen, beispielsweise zu Validierungsverfahren, erlässt.

Neben den staatlichen Akteuren sind auch private Akteure im Thema Berufsanschluss für Erwachsene aktiv. Die SKOS hat 2017 eine Integrationsinitiative zur besseren Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen und vorläufig aufgenommene Personen lanciert. Im Januar 2018 hat sie zudem zusammen mit dem Schweizerischen Verband für Weiterbildung (SVEB), der sich für die Entwicklung erwachsenengerechter Angebote im Berufsabschluss und den Abbau von bestehenden Hindernissen einsetzt, eine Weiterbildungsoffensive für Sozialhilfebeziehende lanciert⁸².

Förderung der Grundkompetenzen Erwachsener

Der Erwerb von Grundkompetenzen ist im Rahmen verschiedener Spezialgesetze⁸³ geregelt. Mit dem Bundesgesetz über die Weiterbildung⁸⁴ (WeBiG), das im Januar 2017 in Kraft getreten ist, wurde erstmals eine gesetzliche Grundlage zur Koordination der Aktivitäten von Bund und Kantonen in der Förderung von Grundkompetenzen Erwachsener geschaffen. Es verpflichtet Bund und Kantone, sich in Zusammenarbeit mit den OdA für den Erwerb und Erhalt von Grundkompetenzen durch Erwachsene einzusetzen⁸⁵. Im Zuge dieser Entwicklungen wurde der Bereich Grundkompetenzen als Fördertatbestand anerkannt und als wichtiger sowie unterstützungswürdiger Bereich im öffentlichen Interesse etabliert.

Das Rahmengesetz sieht u.a. vor, dass der Bund den Kantonen Mittel zur Förderung von Grundkompetenzen – für die erste Förderperiode von 2017-2020 sind es knapp 15 Millionen Franken – zur Verfügung stellt. Hierzu werden aktuell Leistungsverträge mit den Kantonen ausgehandelt. Es sollen Förderstrukturen in den Kantonen für den Bereich identifiziert, gefestigt oder neu aufgebaut werden, um längerfristig eine strukturierte Förderung der Grundkompetenzen mit einem breiten, praxisnahen Angebot, einer gesamtschweizerisch möglichst lückenlosen Abdeckung und insbesondere erhöhten Teilnehmerzahlen zu erreichen⁸⁶.

In der Bundesverwaltung sind neben dem SBFI verschiedene andere Bundesämter in die Förderung von Grundkompetenzen involviert: SECO, SEM, BSV, BAK, BFS, BAKOM. Die Koordination auf nationaler Ebene erfolgt primär im Rahmen des nationalen IIZ-Steuerungsgremiums.

Auf gesamtschweizerischer Ebene engagieren sich die Interkantonale Konferenz für Weiterbildung (IKW) als Fachkonferenz der EDK und der Dachverband Lesen und Schreiben Schweiz (DVLS)⁸⁷ in der Förderung der Grundkompetenzen von Erwachsenen. 2017 haben die beiden Akteure zusammen, mit finanzieller Unterstützung des SBFI, die nationale Kampagne «Einfach besser!» lanciert, mit der die Bevölkerung über die Problematik fehlender Grundkompetenzen informiert und sensibilisiert werden soll⁸⁸. Ebenfalls im Thema Grundkompetenzen aktiv ist der SVEB, welcher die Förderung von Grundkompetenzen am Arbeitsplatz verschiedentlich in ausgewählten Firmen getestet und umgesetzt hat⁸⁹.

⁸² SKOS 2018b

⁸³ Zum Beispiel im Ausländer-, im Arbeitslosenversicherungs- und im Invalidenversicherungsgesetz.

⁸⁴ SR **419.1**

⁸⁵ Art. 14 WeBiG

⁸⁶ SBFI 2016

⁸⁷ www.lesenschreiben.ch/projekte_und_leistungen.cfm

⁸⁸ <https://www.besser-jetzt.ch/>

⁸⁹ Publikationen und Tools sind zu finden auf <https://alice.ch/de/grundkompetenzen/mehr-zum-thema/>

3.1.3.3 Aktivitäten und Beitrag des Programms

Ziel des Nationalen Programms gegen Armut war, die oben genannten Aktivitäten anderer Akteure zu ergänzen. Ein erster Arbeitsschwerpunkt hatte zum Ziel, Ansätze guter Praxis zu identifizieren und Impulse für neue innovative Projekte in der Praxis zu geben. Die von Seiten des Programms mit einer Finanzhilfe geförderten Projekte, die eine berufliche Grundbildung von armutsgefährdeten Erwachsenen ohne Berufsabschluss unterstützen oder Personen ohne nachobligatorische Berufsbildung Chancen bieten, sich weiterzuentwickeln, hatten Modellcharakter und fokussierten auf Lücken in den bestehenden Angeboten. Die Ergebnisse der geförderten Projekte liegen gebündelt im Rahmen einer Synthesestudie vor. Diese enthält Empfehlungen zur Ausgestaltung und Umsetzung sowie Koordination von Massnahmen zur beruflichen Grundbildung und Förderung der Grundkompetenzen von Erwachsenen zuhanden von Projektträgerschaften und Fachpersonen in den Kantonen und Gemeinden⁹⁰.

Das Nationale Programm hat vier Pilotprojekte finanziell unterstützt:

Das Evaluationsprojekt *«Enquête suisse sur les participants aux cours Lire et Ecrire»*, das schweizweit die Auswertung der Grundkompetenzen bei erwachsenen Kursteilnehmern vorsah, die an Kursen zur Erweiterung der Grundkompetenzen beim Verein *«Lesen und Schreiben»* teilgenommen haben.

Das Projekt *«Grundbildung für Alle! Alfa-Telefon Schweiz – die Helpline zu Bildungsangeboten für Grundkompetenzen und Nachholbildung in der Deutschschweiz»*, das eine kostenlose Telefonberatung für deutschsprachige Personen oder Menschen mit einem Migrationshintergrund zunächst in der Deutschschweiz und danach schweizweit anbietet, die ein schulisches Nachholbedürfnis aufweisen oder nur eine unvollständige oder nicht allgemein anerkannte Berufsbildung haben.

Das Projekt *«HEKS@home»*, das als niederschwelliges Integrationsprojekt Migrantinnen und Migranten darin unterstützt, ihre Sprachkenntnisse zu verbessern und berufliche Erfahrungen zu sammeln, indem es sie als Tages-Au-Pairs an deutschsprachige Haushalte in den Regionen Bern und Thun vermittelt und einen Kurs zur Schweizer Berufsbildungssystematik sowie ein Einzelcoaching für Aus- und Nachholbildung anbietet.

Und das Projekt *«Nachholbildung für alle»* im Kanton Aargau, das sozial benachteiligte, bildungsferne Erwachsene rekrutiert und darin begleitet, die verschiedenen Hindernisse während der Nachholbildung erfolgreich zu überwinden.

Der zweite Arbeitsschwerpunkt hatte zum Ziel, Grundlagen für die Schweiz zur Förderung des Berufsabschlusses von Erwachsenen auf betrieblicher und überbetrieblicher Ebene zu schaffen. In der von Seiten des Programms finanziell unterstützten, explorativen Studie *«Firmen als Chancengeber in der Nachholbildung»*⁹¹ identifiziert der Schweizerische Verband für Weiterbildung (SVEB) Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge, die Betriebe dazu veranlassen, sich für den Berufsabschluss von erwachsenen Mitarbeitenden zu engagieren. Die Studie zeigt, dass die Bildungsinfrastruktur und die Lernkultur auf betrieblicher Ebene eine zentrale Rolle für die Förderung des Berufsabschlusses Erwachsener spielen. Bei den überbetrieblichen Rahmenbedingungen kommt der finanziellen Unterstützung und dem Vorhandensein von Strukturen und Angeboten für die Betriebe seitens der OdA und Kantone eine hohe Bedeutung zu. Die Betriebe können damit ihre Kosten senken. Den Betrieben wird basierend auf den Studienresultaten unter anderem empfohlen, ein auf sie zugeschnittenes Konzept für die Berufsabschlüsse für Erwachsenen zu entwickeln und Grundkompetenzen der Mitarbeitenden zu fördern, um den Zugang zu Berufsabschlüssen zu erleichtern. Den OdA und den Kantonen wird empfohlen, sicherzustellen dass erwachsenengerechte Angebote zur Verfügung stehen und die finanzielle Hürden für die Kandidatinnen und Kandidaten sowie für die Betriebe zu verringern⁹².

⁹⁰ INFRAS/PH Bern 2018

⁹¹ SVEB 2017

⁹² SVEB 2017: 41 f.

Der dritte Schwerpunkt im Bereich Bildungschancen des Nationalen Programms hatte zum Ziel, die zentralen Akteure in der Förderung von Grundkompetenzen und Berufsbildung für Erwachsene für das Thema Armut und die Schnittstelle zwischen Grundkompetenzen und Berufsbildung zu sensibilisieren. Durch die Mitarbeit in verschiedenen Projekten und Aktivitäten der zentralen Akteure, insbesondere des SBFI, konnte das Nationale Programm den Zusammenhang zwischen Nachqualifizierung und Armutsgefährdung von Erwachsenen in deren Aktivitäten einbringen und thematisieren. Das Programm konnte dazu beigetragen, Barrieren im Zugang zu Nachqualifizierungsangeboten zu identifizieren und den Dialog unter den Akteuren der Berufsbildung und des Sozialbereichs zu fördern. Auf Impuls der Diskussion in der Steuergruppe haben die Mitglieder (SODK, SSV) in ihren Gremien und Netzwerken Umfragen zum Thema Grundkompetenzen und Berufsabschluss und –wechsel für Erwachsene lanciert. Basierend auf den Erkenntnissen aus diesen Umfragen werden das Nationale Programm und das SBFI 2018 einen Workshop für Teilnehmende aus Sozialdiensten durchführen, um sie für das Thema Berufsabschluss für Erwachsene zu sensibilisieren.

3.1.3.4 Weiterer Handlungsbedarf

Eine ausreichende Qualifizierung ist eine wesentliche Voraussetzung für die Ablösung aus prekären Beschäftigungsverhältnissen und die nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt. Die im Rahmen des Nationalen Programms gegen Armut und von andern Akteuren erarbeiteten Grundlagen zeigen, dass vier Faktoren besonders wichtig sind für die Teilnahme Erwachsener an Bildungsangeboten: die Finanzierung, das Vorhandensein erwachsenengerechter Rahmenbedingungen, der Zugang zu Informations- und Beratungsprozessen und die vorhandenen Grundkompetenzen.

Personen mit geringem Einkommen fällt es oftmals schwer, während einer Berufsbildung ihren Lebensunterhalt abzusichern, insbesondere wenn sie auch noch Kinderbetreuungsaufgaben wahrnehmen. Die Erkenntnisse des Nationalen Programms gegen Armut bestätigen den Bedarf an Lösungen auf die Frage der Kompensation von Einkommensausfällen bzw. der Existenzsicherung während eines Berufsabschlusses für Erwachsene. Zwar bestehen einzelne *Good-Practice-Ansätze* in der Schweiz zur Überwindung dieser Hindernisse⁹³, es fehlt aber an einer breiteren Umsetzung.

Erwachsene, die eine Berufsbildung absolvieren möchten, sind zudem auf erwachsenengerechte Rahmenbedingungen angewiesen. Diese betreffen neben der Finanzierung auch die Beratung, Information und Begleitung sowie die Struktur der Bildungsangebote. Die Ergebnisse aus bestehenden Grundlagen zum Berufsabschluss für Erwachsene zeigen, dass erwachsenengerechte Angebote, die berufsbegleitend, etappenweise und modular absolviert werden können, bislang zu wenig verbreitet sind und die bestehenden Angebote häufig nicht spezifisch auf die Bedürfnisse Erwachsener ausgerichtet sind.

Die Vielfalt und Komplexität der Wege zum Berufsabschluss für Erwachsenen stellen für Ungelernte oder mit dem Bildungssystem nicht vertraute Personen eine grosse Einstiegshürde dar. Gleichzeitig ist der Zugang zu den verschiedenen Zielgruppen unter den Erwachsenen in der Berufsbildung schwierig. Geringqualifizierte Erwachsene sind keine homogene Zielgruppe. Angebote und Fördermassnahmen im Bereich der beruflichen Grundbildung für Erwachsene sollten daher zielgruppenspezifische Zugangsbarrieren angehen⁹⁴.

Ein weiteres Hindernis für Erwachsene im Zugang zu Bildungsangeboten sind unzureichende Grundkompetenzen. 30% der Erwachsenen ohne Berufsabschluss verfügen beispielsweise nicht über ausreichende Lesekompetenzen, um in einen Berufsabschluss einzusteigen. Oft ist es bei Erwachsenen über 25 Jahren daher erforderlich, vor Antritt einer

⁹³ Einige Kantone unterhalten eigene Programme zur Förderung des Berufsabschlusses von Erwachsenen, so beispielsweise «formation pour adultes» FORMAD im Kanton Waadt oder das Pilotprojekt ENTER im Kanton Basel-Stadt. Beide Projekte verhelfen erwachsenen sozialhilfebeziehenden Menschen zwischen 25 und 40 ohne Erstausbildung zu einem Berufsabschluss, um sie langfristig von der Sozialhilfe zu lösen.

⁹⁴ Lindenmeyer/Walker 2012: 5

beruflichen Grundbildung Grundkompetenzen aufzufrischen oder zu vertiefen. Grundkompetenzen sind zudem nicht nur im Hinblick auf einen Berufsabschluss von zentraler Bedeutung, sondern auch in Zusammenhang mit der Bewältigung des Alltags. Angebote zur Förderung der Grundkompetenzen sollten praxisnah, niederschwellig und zielgruppenspezifisch ausgestaltet sein.

In den letzten Jahren wurde die Situation von Erwachsenen ohne Berufsbildung und mit fehlenden Grundkompetenzen auf dem Arbeitsmarkt vermehrt in den Fokus gerückt. Die Verankerung des Berufsabschlusses und Berufswechsel für Erwachsene in den gemeinsamen bildungspolitischen Zielen von Bund und Kantonen hat einen Anstoss für verschiedene Projekte⁹⁵ und Sensibilisierungskampagnen in den Kantonen gegeben, die zurzeit umgesetzt werden. Trotz dieser positiven Entwicklung fehlen Strategien und Massnahmen zum Berufsabschluss für Erwachsene in den Kantonen und Gemeinden sowie entsprechende Angebote mit erwachsenengerechten Rahmenbedingungen. Weiter weisen verschiedene aktuelle Studien⁹⁶ auf einen mangelnden Wissenstand der Betriebe und potenziellen Absolventinnen und Absolventen bezüglich Möglichkeiten und Bedingungen einer Qualifikation Erwachsener hin. Sensibilisierungsanstrengungen in Bezug auf die Wirtschaft und die Beratung geringqualifizierter Erwachsener sind in den Kantonen, Städten und Gemeinden noch wenig etabliert und flächendeckend. Hier besteht Bedarf an niederschwelligen Informations- und Beratungsprozessen, mittels derer über die Angebote informiert, Erfolgsaussichten geklärt und allenfalls unterstützende Begleitung während der Ausbildung zur Seite gestellt werden kann.

Zu einer besseren Nutzung des Potentials der Nachqualifizierung für die Armutsprävention sind weitere Massnahmen notwendig: Kantone, Städte und Gemeinden sollten Strategien entwickeln, wie die Nachqualifizierung bei potentiellen Nutzern und in der Wirtschaft besser bekannt gemacht und wie Interessenten zielgruppenspezifisch beraten werden können. Es müssen Angebote entwickelt werden, welche berufsbegleitend, modular und etappenweise absolviert werden können. Die Angebote müssen dem Umstand Rechnung tragen, dass die Zielgruppe während der Nachqualifizierung darauf angewiesen ist, dass ihr Lebensunterhalt weiter gedeckt ist und die Kinderbetreuung sichergestellt werden muss. Solche Angebote bestehen bereits vereinzelt, weitere können in Modellprojekten erprobt und weiterentwickelt werden. Die entsprechenden Erfahrungen müssen gebündelt und anderen Akteuren zur Verfügung gestellt werden.

3.2 Handlungsfeld soziale und berufliche Integration

3.2.1 Bedeutung für die Armutsprävention

Armut und Erwerbslosigkeit stehen in einem engen Zusammenhang. Menschen, die nur schwer den Zugang zum Arbeitsmarkt finden oder sich in prekären Beschäftigungsverhältnissen befinden, sind in der Schweiz in erhöhtem Masse von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht.

Der Teilnahme am Arbeitsmarkt kommt neben der materiellen Existenzsicherung eine bedeutende Rolle in der gesellschaftlichen Teilhabe und Anerkennung zu. Sie beeinflusst nicht nur die Lebenssituation und Zukunftschancen der betroffenen Person, sondern des gesamten familiären Umfelds, insbesondere der im Haushalt lebenden Kinder und Jugendlichen⁹⁷.

Mit dem durch die Globalisierung, Digitalisierung und Automatisierung ausgelösten Strukturwandel des Arbeitsmarkts hat sich die Situation verschärft: Einfachere Tätigkeiten sind verloren gegangen und die Teilnahme am Arbeitsmarkt ist für Menschen mit geringen beruflichen Qualifikationen und Leistungsbeeinträchtigungen erschwert worden. Der Fokussierung auf Massnahmen zur sozialen und beruflichen Integration kommt deshalb eine grosse Bedeutung

⁹⁵ Das SBFI hat in den vergangenen Jahren zum Schwerpunkt «Berufsabschluss für Erwachsene» verschiedene kantonale Projekte gefördert, die zurzeit umgesetzt werden. Ein Übersicht findet sich hier: www.sbf.admin.ch > Bildung > berufliche Grundbildung > Berufsabschluss und Berufswechsel für Erwachsene > Projekt Berufsabschluss und Berufswechsel für Erwachsene > Projektförderung.

⁹⁶ EHB 2017; FHNW/across concept 2017; KEK-CDC Consultants 2015

⁹⁷ BMAS 2017

zu, zumal insbesondere die Digitalisierung fortschreitet und die Folgen im Hinblick auf die kommenden Entwicklungen der Arbeitswelt nur bedingt eingeschätzt werden können.

Die Massnahmen zur sozialen und beruflichen Integration sind dabei sehr vielfältig und können sowohl auf dem ersten (regulären) Arbeitsmarkt, als auch auf dem zweiten (geschützten) Arbeitsmarkt erfolgen. Die Massnahmen der sozialen und beruflichen Integration liegen teilweise nahe beieinander und unterscheiden sich vor allem bezüglich ihrer Zielsetzung: bei der beruflichen Integration steht grundsätzlich die Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt im Vordergrund, während bei der sozialen Integration die Stabilisierung und die Teilhabe am sozialen Leben im Fokus steht. Allerdings stellt eine gewisse Stabilität der sozialen Situation und Integration eine Voraussetzung für eine berufliche Integration dar.

3.2.2 Systeme, Akteure und Massnahmen

Systeme

In der Schweiz sind verschiedene Systeme insbesondere auf die berufliche Integration ausgerichtet: Die Kernaufgabe des dualen Systems der Berufsbildung ist die Qualifizierung von Jugendlichen und Erwachsenen für die Arbeitswelt. Im Bereich der Sozialversicherungen sind insbesondere die Arbeitslosen- und Invalidenversicherung zu nennen. Sie sichern die Bevölkerung im Erwerbsalter unter bestimmten Voraussetzungen gegen Erwerbslosigkeit oder Erwerbsunfähigkeit ab und verfolgen die berufliche Integration der Versicherungsbezüger und -bezügerinnen, mit dem Ziele, diese möglichst schnell in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Die Sozialhilfe als letztes Auffangnetz strebt auch eine möglichst schnelle Ablösung der Bezügerinnen und Bezüger durch eine Integration in den Arbeitsmarkt an. Für bestimmte Klientengruppen steht jedoch – allenfalls als erster Schritt – die soziale Integration im Vordergrund. Schliesslich sind die Anstrengungen zur Integration von Flüchtlingen und zugewanderten Personen zu nennen.

Akteure und Massnahmen

Die berufliche Integration im Rahmen der Berufsbildung und der Sozialversicherungen beruht auf bundesrechtlichen Grundlagen. Der Vollzug liegt aber bei den Kantonen. Die soziale und berufliche Integration im Rahmen der Integrationspolitik im Migrationsbereich ist eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden. Die soziale und berufliche Integration im Rahmen der Sozialhilfe ist kantonal geregelt, der Vollzug liegt bei den Kantonen oder Gemeinden.

Auf Bundesebene befassen sich primär das SBFI im Rahmen der Berufsbildung, das BSV im Rahmen der IV, das SECO im Rahmen der ALV und das SEM im Rahmen der Integrationsförderung mit unterschiedlicher Fokussierung mit der beruflichen - teilweise auch sozialen - Integration von armutsgefährdeten und -betroffenen Personen.

Die Massnahmen des SBFI im Bereich der Berufsbildung wurden bereits in den vorhergehenden Kapiteln (vgl. 3.1.2.2 und 3.1.3.2) beschrieben. Die berufliche Eingliederung in der IV (BSV) erfolgt über spezifische Massnahmen, die wirtschaftsnah in einem Unternehmen oder auch in privaten Eingliederungsorganisationen im ersten und zweiten Arbeitsmarkt durchgeführt werden. Die IV bietet verschiedene berufliche Integrationsmassnahmen zur Qualifizierung, Abklärung und Motivation für invalide oder von einer Invalidität bedrohten Versicherte an: Berufsberatung, Integrationsmassnahmen zur Vorbereitung auf die berufliche Eingliederung, berufliche Massnahmen wie beispielsweise Arbeitsversuch oder Arbeitsvermittlung sowie finanzielle Anreize für Arbeitgeber.

Auch die ALV (SECO) kennt vielfältige Mittel und Massnahmen zur beruflichen Integration. Sie erfolgt im Rahmen der arbeitsmarktlichen Massnahmen, deren Ziel die rasche und dauerhafte Wiedereingliederung von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt ist. Die arbeitsmarktlichen Massnahmen umfassen individuelle oder kollektive Kurse zur Umschulung, Weiterbildung oder Eingliederung, Übungsfirmen und Ausbildungspraktika, Programme zur vorübergehenden Beschäftigung, die auf dem ersten und zweiten Arbeitsmarkt angeboten werden, Berufspraktika

und Motivationssemester sowie verschiedene Zuschüsse u.a. Einarbeitungs- und Ausbildungszuschüsse. Mit Pilotversuchen erprobt die ALV auch neue arbeitsmarktliche Massnahmen, die auf höchstens vier Jahre befristet eingeführt werden können.

Die Förderung der Arbeitsmarktfähigkeit ist ein zentraler Förderbereich in den kantonalen Integrationsprogrammen (KIP) 2014-2017, die das SEM im Auftrag des Bundesrates mit den Kantonen im Rahmen von Programmvereinbarungen abgeschlossen hat und welche gemäss Bundesratsbeschluss in den Jahren 2018-2021 fortgesetzt werden. Die kantonalen Integrationsprogramme setzten dort an, wo die Regelstrukturen (u.a. Berufsbildung und Arbeitsmarkt) in der Integrationsförderung der Migrationsbevölkerung ungenügend greifen oder wo die notwendigen Voraussetzungen zum Zugang zu den Regelstrukturen nicht gegeben sind: z.B. in der Sprachförderung und berufliche Integration für bestimmte Personengruppen, wie Flüchtlinge oder spät zugezogene Jugendlichen.

Auf kantonomer Ebene ist die Sozialhilfe der zentrale Akteur in der sozialen und beruflichen Integration von armutsbetroffenen Personen. Die Bestimmungen zur Sozialhilfe sind in den kantonalen Sozialhilfegesetzen geregelt und häufig kommunal organisierten. Die Kantone weisen in der Ausgestaltung ihrer Sozialpolitik sowohl auf gesetzlicher wie auf operativer und organisatorischer Ebene grosse Unterschiede auf. Die meisten Kantone orientieren sich in der Sozialhilfepraxis an den Richtlinien der SKOS, die verschiedene Massnahmen zur sozialen und beruflichen Integration vorsehen wie berufliche Orientierungsmassnahmen, Integrationshilfen in den ersten Arbeitsmarkt, Einsatz- und Beschäftigungsmassnahmen, Angebote im ergänzenden Arbeitsmarkt oder sozialpädagogische und sozialtherapeutische Massnahmen.

Die staatlichen Akteure arbeiten in der Umsetzung der Massnahmen häufig auch mit privaten Anbietern zusammen. Sie sind für die operative Umsetzung tätig und erbringen die entsprechenden Dienstleistungen im Auftrag der Sozialwerke als Programmanbieter, Sozialfirmen bzw. «Unternehmen der sozialen und beruflichen Integration» (USBI) oder Vermittlungsstellen auf dem ersten und zweiten Arbeitsmarkt. Sie haben sich in Verbänden zusammengeschlossen, um die Interessen Branche zu vertreten, Qualitätsstandards festzulegen und die gemeinsame Weiterentwicklung von Massnahmen sowie die Professionalisierung der Branche voranzutreiben⁹⁸.

3.2.3 Aktivitäten und Beitrag des Programms

Die verschiedenen Akteure stimmen ihre Massnahmen im Rahmen der nationalen und kantonalen Gremien der interinstitutionellen Zusammenarbeit IIZ bereits heute ab. Damit bestehen bereits seit mehreren Jahren ständige Koordinationsstrukturen. Allerdings wurde zu Beginn der Arbeiten des Nationalen Programms gegen Armut festgestellt, dass die Zusammenarbeit mit Unternehmen der sozialen und beruflichen Integration (USBI) zwar zunehmend an Bedeutung gewinnt, hinsichtlich der wirkungsvollen Ausgestaltung der Zusammenarbeit aber kaum Grundlagen vorliegen. Die verschiedenen Akteure signalisierten hierzu einen entsprechenden Bedarf. Der Bericht des Bundesrates zur Rolle der Sozialfirmen⁹⁹ bestätigt ebenfalls, dass in der Schweiz rund 400 USBI tätig sind und diese jährlich rund über 40'000 Plätze für Beschäftigungs- und Integrationsmassnahmen in einem geschützten Rahmen anbieten. USBI sind ein beliebter Kooperationspartner der Sozialwerke, da sie einen grossen Teil ihrer Erlöse selbst erwirtschaften. Damit dies gelingen kann, müssen sie einerseits wirtschaftliche Zielsetzungen sowie andererseits in Bezug auf die Begleitung und Integration ihrer Klienten und Klientinnen soziale Zielsetzungen verfolgen.

Das Nationale Programm gegen Armut fokussierte deshalb im Handlungsfeld soziale und berufliche Integration auf das Schliessen der identifizierten Wissenslücke, indem die Erfolgsfaktoren von USBI wissenschaftlich beleuchtet und fundierte Grundlagen geschaffen wurden, um das Integrationspotenzial von USBI besser zu nutzen.

⁹⁸ Ein wichtiger Akteur in diesem Zusammenhang ist der nationale Dachverband Arbeitsintegration Schweiz (AIS).

⁹⁹ Bundesrat 2016

Im Rahmen der explorativen Studie zu den «Erfolgsfaktoren von Unternehmen der sozialen und beruflichen Integration» wurde untersucht, welches die Erfolgsfaktoren von USBI sind und wie sie im Hinblick auf eine gelungene Integration von armutsbetroffenen und -gefährdeten Personen in den Arbeitsmarkt zusammenwirken¹⁰⁰. Die Studie kommt zum Schluss, dass unternehmens- und kundenbezogenen Faktoren gut aufeinander abgestimmt sein müssen, um eine armutspräventive Wirkung zu erzielen. Je für sich genommen, können sie die armutspräventive Wirkung eines USBI nicht gewährleisten. Ein zentraler Schlüsselfaktor hierfür ist die Vereinbarung von zielgruppenspezifischen und einheitlichen Leistungsvereinbarungen mit den Sozialwerken. Die Ergebnisse zeigen, dass Leistungsvereinbarung als zentrales Steuerungsinstrument häufig unzureichend genutzt werden. Die Studie schlägt vor, mit klaren und transparenten Regelungen zur Verwendung von finanziellen Überschüssen und einer klaren Formulierung der Integrationsziele der Klientinnen und Klienten dieser Problematik zu begegnen. Auf Wunsch der Vertreter und Vertreterinnen der Sozialwerke, insbesondere aus dem Bereich der Sozialhilfe, hat das Nationale Programm gegen Armut in einem nächsten Schritt einen Leitfaden für Leistungsvereinbarungen zwischen Sozialwerke und USBI ausgearbeitet. Dieser richtet sich an die Verantwortlichen der kantonalen und kommunalen Vollzugsstellen der Sozialhilfe sowie der IV und ALV. Der Leitfaden dient als Orientierungshilfe zur Ausgestaltung von Leistungsvereinbarungen. Die Hilfestellung bietet sozialwerksübergreifend einen Überblick über die erfolgsrelevanten Elemente und Inhalte von Leistungsvereinbarungen kombiniert mit entsprechenden Praxishinweisen.

Die Erkenntnisse aus der Studie und Praxisinstrumenten die im Nationalen Programm erarbeitet wurden zeigen, dass Unternehmen der sozialen und beruflichen Integration (USBI) eine wichtige und sinnvolle Ergänzung zum regulären Arbeitsmarkt und anderen Angeboten der Arbeitsintegration bilden. Gleichzeitig besteht in der Praxis ein Handlungsbedarf und Verbesserungspotenzial hinsichtlich der Steuerung der Zusammenarbeit. Die von Seiten des Programms erarbeiteten Grundlagen müssen nun umgesetzt werden.

3.2.4 Weiterer Handlungsbedarf

Massnahmen der beruflichen Integration werden vor dem Hintergrund der Digitalisierung, des fortschreitenden Strukturwandels im Arbeitsmarkt und der aktuellen Migrationsströme noch stärker an Bedeutung gewinnen. Dabei ist nicht nur die berufliche Integration im Zusammenhang mit Langzeitarbeitslosigkeit von Bedeutung, sondern vermehrt auch die berufliche und soziale Integration für Sozialhilfebezüger und -bezügerinnen, Flüchtlinge, vorläufig Aufgenommene oder Jugendlichen und Personen mit psychischen Erkrankungen. Mit der IIZ bestehen etablierte Strukturen, für die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Sozialwerken. Die aktuellen Herausforderungen gehen aber teilweise über den Koordinationsbereich der IIZ-Strukturen hinaus und können von diesen nicht bearbeitet werden.

So deuten Hinweise aus der Praxis darauf hin, dass insbesondere im Bereich der Sozialhilfe auf Ebene der Kantone und Gemeinden vielerorts Strategien nicht nur zur beruflichen, sondern auch zur sozialen Integration fehlen. So fördert zwar auch die Sozialhilfe vermehrt Anstrengungen zur Qualifizierung und beruflichen Integration aber je nach Sozialdienst mit unterschiedlicher Ausrichtung. Unklarheit über angemessene und bezahlbare Integrationsstrategien bestehen insbesondere im Hinblick auf jene Zielgruppen, die nicht oder nur sehr schwer in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren sind. Zwar bestehen Ansätze zur längerfristigen Beschäftigung im zweiten Arbeitsmarkt. Welche Vor- und Nachteile mit solchen Modellen verbunden sind und inwiefern diese zur finanziellen Entlastung der Sozialhilfe beitragen könnten ist unklar. Es besteht in diesem Bereich ein weiterführender Handlungsbedarf der im Rahmen von Anschlussmassnahmen zum Nationalen Programm gegen Armut bearbeitet werden könnte (Schaffung von Grundlagen, Erprobung und Auswertung von Modellprojekten).

Wie bereits in den vorhergehenden Kapiteln thematisiert (vgl. 3.1.2 und 3.1.3), stellt sich ebenfalls die Frage, welche Anreize hinsichtlich der Berufsbildung von benachteiligten Jugendlichen sowie bei der Qualifizierung von Erwachsenen gesetzt werden könnten und wie

¹⁰⁰ FHNW/SUPSI 2016

das Zusammenspiel mit der Sozialhilfe erfolgen kann. Auch diese Themen sollten weiter bearbeitet werden.

3.3 Handlungsfeld allgemeine Lebensbedingungen

3.3.1 Wohnen

3.3.1.1 Bedeutung für die Armutsprävention

Bund und Kantone müssen in Ergänzung zu privaten Initiativen dazu beitragen, dass Wohnungssuchende eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden können. So will es ein in der Bundesverfassung festgelegtes Sozialziel (Art. 41 Abs. 1 Bst. e).

Die Wohnungs- und die Sozialpolitik haben mehrere gemeinsame Ziele. Eines davon ist die Versorgung mit bezahlbarem Wohnraum für sozial benachteiligte Haushalte, ein anderes der Zugang zu Wohnraum. Armutsgefährdete oder -betroffene, verschuldete oder sozialhilfebeziehende Personen haben insbesondere aufgrund der geforderten Mietzinsgarantien grosse Mühe, eine Wohnung zu finden. Günstiger Wohnraum ist nicht nur ein Anliegen der Haushalte, sondern auch der öffentlichen Hand. Die Monatsmiete belastet das Budget einkommensschwacher Haushalte stark und erhöht das Armutsrisiko. Bei Bezügerinnen und Bezüglern von Sozialhilfe oder Bedarfsleistungen werden die Wohnkosten von der öffentlichen Hand getragen¹⁰¹; ein Grund mehr, das Thema in die sozialpolitische Agenda aufzunehmen.

Obwohl die Wohnkosten im Vordergrund stehen, sind für eine erfolgreiche Armutsprävention und -bekämpfung weitere qualitative Aspekte relevant. Eine preisgünstige Wohnung, die aber zu klein, zu laut, gesundheitsschädigend oder gefährlich ist und sich in einer sozial nicht durchmischten Umgebung befindet, bietet ungünstige Lebensbedingungen, die sich auf die Entwicklung der Kinder auswirken können.

3.3.1.2 Akteure und Massnahmen

Versorgung mit bezahlbarem Wohnraum

Obwohl sich der Wohnungsmarkt etwas entspannt hat, haben armutsgefährdete oder -betroffene Personen sowie Menschen mit besonderen Bedürfnissen, insbesondere Betagte und Menschen mit Behinderungen, noch immer Schwierigkeiten, eine bezahlbare Wohnung zu finden. In mehreren städtischen Gebieten herrscht in den unteren Preissegmenten nach wie vor akuter Wohnungsmangel¹⁰². In den Städten geht bei Gebäudesanierungen oft günstiger Wohnraum verloren und die neuen Wohnungen entsprechen nicht den Bedürfnissen der einkommensschwächsten Haushalte.

Der Wohnungsmarkt ist hauptsächlich Sache der Privatwirtschaft. Kantone und Gemeinden haben daher bei der Bereitstellung von geeignetem Wohnraum zu günstigen Bedingungen begrenzten Spielraum. Sie legen den Schwerpunkt auf die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus, der mehrheitlich aus Genossenschaftswohnungen besteht. Knapp 5 % der Wohnungen in der Schweiz sind gemeinnützig organisiert¹⁰³, wobei je nach Stadt markante Unterschiede bestehen.

Nach Artikel 108 der Bundesverfassung¹⁰⁴ fördert der Bund unter anderem den Wohnungsbau und die Tätigkeit von Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus und berücksichtigt namentlich die Interessen von Familien, Betagten, Bedürftigen und Behinderten.

¹⁰¹ Bundesrat 2017a

¹⁰² BWO 2017a

¹⁰³ BWO 2017b

¹⁰⁴ SR 101

Auf dieser Grundlage hat der Bund Vorschriften erlassen, um insbesondere seit der Mitte der 1970er-Jahre den gemeinnützigen Wohnungsbau zu fördern. Das dort angewendete Kostenmiet-Modell der gemeinnützigen Wohnungen üben eine dämpfende Wirkung auf die Mietpreisentwicklung aus und tragen zur sozialen Durchmischung bei. Mit dem 2003 eingeführten Wohnraumförderungsgesetz (WFG)¹⁰⁵ werden gemeinnützige Wohnbauträger (vor allem Genossenschaften, aber auch Stiftungen und Aktiengesellschaften) unterstützt. Der Bund eröffnete einen «Fonds de Roulement» für die Darlehensgewährung an gemeinnützige Wohnbauträger. Er dient der Verbürgung von Anleihen und fördert somit die Finanzierung des Wohnungsbaus durch zinsgünstige Darlehen. Mit diesem Fonds wurde der Bau von durchschnittlich rund 1500 Wohnungen pro Jahr unterstützt¹⁰⁶. Der Bundesrat empfiehlt, den Fonds fortzuführen und ab 2020 für zehn Jahre aufzustocken. Mit dem Rahmenkredit sollen Lücken teilweise geschlossen werden, die durch den Wegfall der gemäss des alten Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes (WEG) gewährten Bundeshilfen entstehen¹⁰⁷.

Um das Wohnraumangebot und das Wohnumfeld zu verbessern und die Markttransparenz zu erhöhen, stellt das BWO der Wohnungspolitik Entscheidungsgrundlagen in Form von Studien und Praxisinstrumenten bereit. 2014 hat es beispielsweise ein Arbeitsinstrument für Städte und Gemeinden herausgegeben, das aufzeigt, wie diese preisgünstigen Wohnraum fördern und langfristig erhalten können¹⁰⁸. Eine Bestandsaufnahme der Wohnungen im Eigentum von Gemeinden und Kantonen aus dem Jahr 2017¹⁰⁹ hat gezeigt, dass über 10 000 der insgesamt 45 000 erfassten Wohnungen weder an einen bestimmten Zweck noch an klare Vergabekriterien gebunden sind. Hier besteht ein gewisses Potenzial für eine stärkere soziale Ausrichtung. Das BWO plant zudem im Rahmen seiner Forschungstätigkeiten 2016–2019 eine Untersuchung der Subjekthilfe, insbesondere der Wohnzuschüsse¹¹⁰.

Der Bund hat in der Wohnungspolitik also durchaus Handlungsmöglichkeiten. Dennoch ist es in erster Linie Aufgabe der Kantone, Städte und Gemeinden, Objekt- und Subjekthilfe zu leisten. Die Kantone hatten ergänzend zu den früheren Bundeshilfen gemäss WEG Förderprogramme eingeführt. Sie laufen demnächst aus und nur wenige Kantone führen derzeit unabhängige Programme. Dazu zählen Basel-Stadt und Genf, die auch gezielte Hilfen an wirtschaftlich schwache Personen ausrichten. In einigen Gemeinden und Städten werden zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum mehrere Massnahmen kombiniert und auch raumplanerische Möglichkeiten genutzt.

Wohnkosten

Die Massnahmen zur Versorgung mit preisgünstigem Wohnraum verfolgen ein sozialpolitisches Ziel. Sie richten sich aber nicht nur an die schwächsten Haushalte und dienen nicht alle der Armutsprävention. Personen mit tiefem Einkommen werden mit bedarfsabhängigen Leistungen unterstützt, die bis zu einem gewissen Grad auch die Wohnkosten decken. Diese Funktion übernehmen in allen Kantonen die Sozialleistungen zur Existenzsicherung (Sozialhilfe, Ergänzungsleistungen zur AHV/IV). Spezifische Wohnzuschüsse sind seltener.

Zugang zu Wohnraum

Um den Zugang zu Wohnraum zu erleichtern, kann die Sozialhilfe Mietzinsgarantien übernehmen oder dafür bürgen. In einigen Städten und Kantonen erbringt die Sozialhilfe auch nicht-monetäre Leistungen in Form von Beratung zu Wohnungsfragen, oft in Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen (Vereine, Stiftungen).

¹⁰⁵ Wohnraumförderungsgesetz (WFG; SR 842)

¹⁰⁶ BWO 2017c: 15–16

¹⁰⁷ BWO 2017c: 3–4; die Botschaft zur Volksinitiative «Mehr bezahlbare Wohnungen», deren Ablehnung der Bundesrat empfiehlt, und zum Erlassentwurf für einen Rahmenkredit soll im April 2018 vorliegen.

¹⁰⁸ BWO 2014b

¹⁰⁹ EBP 2017

¹¹⁰ BWO 2016

3.3.1.3 Aktivitäten und Beitrag des Programms

Das Handlungsfeld des Programms wurde in enger Zusammenarbeit mit den wichtigsten Akteuren des Wohnungswesens und der Sozialpolitik festgelegt: dem BWO als Kompetenzzentrum des Bundes für Wohnungsfragen, Vertreterinnen und Vertretern von Kantonen, Städten und Gemeinden, der SKOS, der Immobilienbranche und den Erbringern von Leistungen im Bereich der Wohnbeihilfen.

Das Thema Wohnbauförderung wurde nicht näher thematisiert im Rahmen des Programms. Jedoch bot sich die Gelegenheit eine Lücke zu schliessen, mit einer Analyse über die Wohnsituation von Haushalten in Armut und in prekären Lebenslagen in der Schweiz. Gemäss dem von den Akteuren ermittelten Handlungsbedarf galt es Fragen des Zugangs zu Wohnraum, betreffend Wohnkosten sowie in Bezug auf nicht-monetäre Dienstleistungen und finanzielle Garantiemodelle im Bereich Wohnen zu untersuchen.

Im Januar 2016 veröffentlichten das BSV und das BWO eine Studie zur Wohnversorgung in der Schweiz¹¹¹. Sie zeichnet ein aktuelles Bild über die Wohnsituation, die seit über 20 Jahren in keiner Publikation mehr behandelt wurde. Ausserdem liefert sie ein Modell für die Beurteilung der Wohnversorgung von Haushalten in Armut und in prekären Lebenslagen¹¹², das auf den fünf Dimensionen Wohnkosten, Wohnungsgrösse, Wohnungsqualität, Wohnlage und Wohnsicherheit besteht.

Die Studie zeigt, dass armutsbetroffene Haushalte viermal häufiger über keine angemessene Wohnung verfügen als die Gesamtbevölkerung. Somit ist die Wohnversorgung in Bezug auf eine oder mehrere der analysierten Dimensionen bei 83,5 % der Haushalte in Armut unzureichend¹¹³. Vier von fünf armutsbetroffenen Haushalten (82 %) leben in einer zu teuren Wohnung, d. h. die Wohnkosten übersteigen den Praxis-Richtwert von 30 % des Bruttoeinkommens. Der finanzielle Aspekt ist aber häufig nur eines von mehreren Hindernissen für eine angemessene Wohnversorgung. Probleme bereitet häufig der Zugang, entweder, weil schlicht keine günstigen Wohnungen vorhanden sind oder weil die Personen, die am dringendsten darauf angewiesen sind, Schwierigkeiten haben, solche Wohnungen zu finden und sie über längere Zeit zu behalten. Städtische Gebiete sind häufiger ungenügend wohnversorgt als weniger dicht besiedelte. Günstige Wohnungen finden sich praktisch nur noch in der Peripherie und in einigen Agglomerationsgemeinden.

Die Studie kommt zum Schluss, dass für eine nachhaltige Verbesserung der Wohnversorgung von armutsgefährdeten oder -betroffenen Haushalten die Objekt¹¹⁴- und die Subjekthilfe¹¹⁵ zur Senkung der Mietzinskosten weiter ausgebaut werden müssen und weitere nicht-monetäre Unterstützungs- und Beratungsleistungen notwendig sind. Die Ergebnisse wurden durch Gespräche mit Fachpersonen für Sozialhilfe und Wohnungsfragen in der Schweiz validiert. Dabei ergab sich ein nuanciertes Bild der Problemsituationen und der Einflussfaktoren in Bezug auf die Wohnversorgung benachteiligter Haushalte. Die Projekterkenntnisse lieferten die Stossrichtungen für weitere Programmaktivitäten im Handlungsfeld Wohnen. Sie bestanden im Wesentlichen aus der Bündelung und Aufbereitung bereits bestehender Hilfen und Leistungen.

¹¹¹ SKOS/FHNW/BFH 2015

¹¹² Armutsbetroffene Haushalte: Haushalte, deren Einkommen unterhalb einem festgelegten Schwellenwert liegt; Haushalte in prekären Lebenslagen: Haushalte, deren Einkommen maximal 20 % über dem Existenzminimum liegt.

¹¹³ Die Dimension «Wohnungssicherheit» lässt sich nicht quantifizieren und konnte daher nur mithilfe von qualitativen Experteninterviews beleuchtet werden.

¹¹⁴ Bei der Objekthilfe unterstützt die öffentliche Hand die Bereitstellung und Erhaltung von preisgünstigem Wohnraum bzw. die Bereitstellung von Wohnungen für Menschen mit besonderen Bedürfnissen. Für die Umsetzung können unter anderem die Abgabe von Boden im Baurecht, Bürgschaften, Darlehen, Baukosten-, Zins- oder Abschreibungsbeiträge sowie finanzielle Beteiligungen an entsprechenden Bauträgern dienen (BWO 2014a: 10).

¹¹⁵ Bei der Subjekthilfe unterstützt die öffentliche Hand die wirtschaftlich schwachen Wohnungsnachfrager so weit finanziell, dass diese sich eine angemessene Wohnung ohne übermässige Mietzinsbelastung leisten können. Dazu zählen kantonale und kommunale Mietzinsbeiträge wie auch die Beiträge an die Wohnkosten im Rahmen der Ergänzungsleistungen von AHV/IV und der Sozialhilfe (BWO 2014a: 10).

Die Studie zu nicht-monetären Dienstleistungen untersuchte zehn staatliche und nichtstaatliche Akteure sowie deren Unterstützungsangebote und identifizierte dabei drei Angebotstypen:

- Niederschwellige Beratung und Unterstützung bei der Wohnungssuche
- Wohnungsvermittlung und Wohnraumsicherung (z.B. Unterstützung im Umgang mit Nachbarskonflikten)
- Begleitung und Betreuung von Menschen mit Mehrfachproblematiken in eigenen oder durch die betreuende Organisation angemieteten Liegenschaften

Die Studie konnte die Bedeutung dieser drei Angebotstypen für armutsbetroffene oder -gefährdete Personen aufzeigen. Die Angebote im Bereich der Beratung und Unterstützung bei der Wohnungssuche dienen in erster Linie der Sensibilisierung der Vermieter für die Situation von Haushalten, die grosse Schwierigkeiten haben, eine Wohnung zu finden, d. h. Alleinlebende in prekären Situationen, Ausländerinnen und Ausländer, Personen mit Betreibungen oder Menschen, die Diskriminierungen ausgesetzt sind. Ausserdem helfen sie, die notwendigen Voraussetzungen für die Unterzeichnung eines Mietvertrags zu schaffen. Demgegenüber zielt die Wohnbegleitung darauf die Wohnkompetenz von Mieterinnen und Mieter zu stärken, mit dem Ziel, Probleme während des Mietverhältnisses zu verhindern. Sie richtet sich insbesondere an Menschen mit Integrationsschwierigkeiten oder gesundheitlichen und psychosozialen Problemen und beruht auf einer Sensibilisierungs- und Kommunikationsarbeit bei den Mietenden und ihren wichtigsten Ansprechpersonen. Die Dienstleistungen des dritten nicht-monetären Angebotstyps umfassen betreute Wohnangebote oder Notwohnungen und Notunterkünfte für Obdachlose. Sie richten sich an Menschen in komplexen Problemlagen. Die Gemeinden nehmen bei allen drei Angebotstypen eine zentrale Aufgabe wahr, wobei sie einige der Dienstleistungen im Leistungsvertrag organisieren. Wie sich gezeigt hat, bieten einige Gemeinden ein deutlich grösseres Leistungsspektrum an als andere und gemeindeübergreifende Strategien und Angebote fehlen weitgehend. Abschliessend empfiehlt die Studie die Ausarbeitung von Kriterien für einen wirkungsvollen Ausbau von nicht-monetären Leistungen in Ergänzung zu den für den Erhalt einer Wohnung ausschlaggebenden zentralen monetären Leistungen. In diesem Sinn wurden im Rahmen des Programms verschiedene Mietzinsgarantiemodelle näher untersucht¹¹⁶: die Mietkaution, die Übernahme des Mietvertrags durch eine öffentliche Einrichtung oder eine Nichtregierungsorganisation und die noch wenig verbreitete Solidarhaftung, bei der eine Organisation den Mietvertrag mitunterzeichnet und solidarisch gegenüber der Mieterschaft mithaftet.

Ein Praxisleitfaden¹¹⁷ fasst die gewonnenen Erkenntnisse zusammen und stellt sie Fachleuten und Verantwortlichen der Wohnungs- und der Sozialpolitik der Kantone, Städte und Gemeinden zur Verfügung. Er präsentiert die rechtlichen Grundlagen und die Anwendungsmöglichkeiten der Solidarhaftung. Ausserdem liefert er den Kantonen, Städten und Gemeinden ein Instrument für die Weiterentwicklung und Auswahl an Beratungs- und Unterstützungsleistungen in folgenden Bereichen: Beratungen rund ums Wohnen, Wohnbegleitung, Wohnungsvermittlung, Notwohnungen, Mietzinsgarantie, Wohnkostenzuschüsse und subventionierte Wohnungen. Der Praxisleitfaden stellt die bestehenden Angebote in der Schweiz vor und weist auf die relevanten Aspekte bei der Ausgestaltung der Angebote hin.

Dank der Programmaktivitäten ist es gelungen, das Thema Wohnen sozialpolitisch besser zu verankern und das wohnungspolitische Interesse vermehrt auf benachteiligte Familien zu richten. Sie haben bestätigt, wie wichtig die Wohnsituation für die Armutsprävention ist, insbesondere bei Haushalten mit Migrationshintergrund, Einelternfamilien und Betagten, die auf dem Wohnungsmarkt besonders benachteiligt sind.

Mithilfe des Programms konnten zum einen alle sozial- und wohnungspolitischen Akteure sämtlicher Ebenen vereint und zum anderen die staatlichen und privaten Akteure miteinander in Kontakt gebracht werden. Workshops und Beiträge an Veranstaltungen Dritter förderten den

¹¹⁶ ETH Wohnforum – ETH CASE 2017

¹¹⁷ EBP Ernst Basler & Partner/ETH Wohnforum 2018

Erfahrungsaustausch und die Vernetzung und bewirkten sogar konkrete Engagements. Dabei hat sich beispielsweise gezeigt, dass private Vermieter durchaus offen sind, wenn ein persönlicher Kontakt aufgebaut wird oder Fachstellen zwischen ihnen und den Mietenden vermitteln. Das Thema und die Ergebnisse des Programms wurden an den Veranstaltungen der interessierten Kreise breit aufgegriffen und verbreitet, zum Beispiel von: Städteinitiative Sozialpolitik, Forum der Schweizer Wohnbaugenossenschaften, Kanton Freiburg, Stiftung Domicil, Grenchner Wohntage 2017 des BWO zum Thema Wohnverhältnisse von benachteiligten Haushalten.

Im Übrigen schloss das Programm Wissenslücken über Zusammenhänge von Armut und Wohnen sowie über verschiedene monetäre und nicht-monetäre Instrumente. Damit verfügen die kantonalen, städtischen und kommunalen Entscheidungsträgerinnen und -träger über theoretische Grundlagen, Praxisinstrumente und *Good-Practices* für die Weiterentwicklung ihrer Strategien und die Erfüllung ihres Auftrags.

3.3.1.4 Weiterer Handlungsbedarf

Am meisten Handlungsbedarf besteht nach wie vor bei der ausreichenden Versorgung mit bezahlbarem Wohnraum. Ausserdem gilt es, die Schwierigkeiten von gering Verdienenden und Personen in prekären Verhältnissen bei der Wohnungssuche abzubauen, insbesondere in städtischen Gebieten. Ein drittes, zentrales Problem ist die Mietzinsbelastung. Diese wiegt nicht nur für sozial benachteiligte Familien schwer, sondern auch für die öffentliche Hand, die Bedarfsleistungen ausrichtet. Daraus leiten sich folgende Handlungsempfehlungen ab:

- Ausarbeitung von Instrumenten zur Förderung von günstigem Wohnraum und der sozialen Durchmischung in den Quartieren; typischerweise gemeinnützige Wohnungen (Objekthilfe, Planungsmassnahmen), die für die einkommensschwächsten Haushalte noch bezahlbarer werden müssen
- Ausbau der (finanziellen) Unterstützung für die Wohnungsvermittlung an Personen, die nicht in der Lage sind, die geforderten Garantien zu erbringen oder allein für die Wohnungsmiete aufzukommen
- Einrichtung professioneller Schnittstellen zwischen Mietenden und Vermietern zur Vermittlung, Beratung und nicht-monetären Unterstützung im Sinne der Wohnintegration
- Ausbau der Zusammenarbeit zwischen den Sozialdiensten und der Immobilienbranche. Die Sozialdienste könnten so bei der Ausgestaltung ihres Leistungsangebots die Bedürfnisse der Vermieter besser berücksichtigen. Umgekehrt könnte die Immobilienbranche auf den Bedarf an geeignetem Wohnraum für benachteiligte Personen sensibilisiert werden.

In einigen Punkten, die den Rahmen des Programms gesprengt hätten, müsste zudem der Wissensstand vertieft werden:

- Möglichkeiten und Praktiken der Sozialhilfe und ihr Einfluss auf die Wohnsituation und den Alltag der Sozialhilfebeziehenden; auch die Unterstützungsmöglichkeiten für Personen in prekären Verhältnissen, die keine Sozialhilfe (mehr) beziehen (z. B. Working Poor) müssten untersucht werden.
- Gesamtsumme der öffentlichen Finanzhilfen im Bereich Wohnen (Objekt- und Subjekthilfe auf verschiedenen Ebenen).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Bereich Wohnen ein wichtiger Aspekt der Armutsprävention ist. Damit sie in diesem Bereich greifen kann, muss die Zusammenarbeit zwischen den sozial- und den wohnpolitischen Akteuren auf verschiedenen Ebenen mit regelmässigen Austausch und gemeinsamen Projekten fortgesetzt werden. Die auf nationaler Ebene bestehenden Wissenslücken müssten geschlossen werden. Auf kommunaler und regionaler Ebene ist die Erarbeitung von *Good-Practices* für Vermittlungsdienstleistungen zwischen Vermietern und Mietenden zu fördern und die Erfahrungen sind bekannt zu machen.

3.3.2 Familienarmut

3.3.2.1 Bedeutung für die Armutsprävention

Familien tragen ein erhöhtes Armutsrisiko. Mit der Geburt von Kindern steigen die Haushaltsausgaben und gleichzeitig verringert sich das verfügbare Einkommen, wenn Eltern ihre Erwerbsarbeit unterbrechen oder reduzieren. Sie stehen damit finanziell stärker unter Druck als andere Haushalte. In der Schweiz sind Einelternfamilien und Haushalten mit mehr als drei Kindern besonders häufig von Armut betroffen.

Darunter leiden insbesondere auch die Kinder. Wenn in einer Familie wenige Ressourcen zur Verfügung stehen und die Familie durch die Armutssituation psychisch belastet ist, wirkt sich dies negativ auf die Entwicklungschancen der Kinder aus. Infolge mangelnder Förderung und niedriger Bildungschancen erhöht sich das Armutsrisiko für die betroffenen Kinder auch im Erwachsenenalter.

Die Erfahrungen aus andern Ländern und internationale Studien zeigen, dass Familienarmut und ihre negativen Folgen mit gut aufeinander abgestimmten Massnahmen zur Erwerbsintegration der Eltern und Förderung der Kinder verhindert bzw. verringert werden kann.

3.3.2.2 Akteure und Massnahmen

Die Prävention und Bekämpfung von Familienarmut ist, wie die Familienpolitik und die Armutsprävention im Allgemeinen, eine ausgeprägte Querschnittsaufgabe, die Massnahmen in verschiedenen Politikfeldern umfasst. Sie liegt hauptsächlich in der Zuständigkeit der Kantone, Städte und Gemeinden. Die Kompetenzen des Bundes in der Familienpolitik sind in Artikel 116 der Bundesverfassung geregelt und ermächtigen den Bund, die Familie zu fördern, Dritte (Kantone, Gemeinden, private Organisationen) zu unterstützen sowie die Familienzulagen und die Mutterschaftsversicherung zu regeln¹¹⁸.

Gestützt auf diese Kompetenzen leistet der Bund mit Finanzhilfen für familien- und schulergänzende Kinderbetreuungsplätze einen Betrag zur Schaffung neuer Betreuungsplätze und damit zur Förderung der Erwerbsintegration von Eltern. Zudem hat er 2017 in diesem Bereich zwei neue Förderinstrumente geschaffen (vgl. Kapitel 3.1.1.2). Beide Massnahmen fördern u.a. auch den Zugang armutsbetroffener und -gefährdeter Familien zu familienergänzender Betreuung. Der Bund richtet zudem Subventionen an gesamtschweizerische Dachverbände der Familienorganisationen¹¹⁹ für Beratungs- und Dienstleistungsangebote aus in den Bereichen «Elternberatung und Elternbildung» und «familienergänzende Kinderbetreuung».

Eine umfassende Gesetzgebungskompetenz steht dem Bund im Bereich des Familienrechts zu. Mit dem revidierten Kindesunterhaltsrecht¹²⁰, das am 1. Januar 2017 in Kraft getreten ist, hat der er die Ungleichbehandlung beim Unterhalt von Kinder unverheirateter Eltern gegenüber Kinder von Ehepaaren beseitigt. Die Sicherung des Kindesunterhalts leistet einen wesentlichen Beitrag zur Vermeidung von Familienarmut.

Die interkantonalen Konferenzen und Kommunalverbände sind im Thema Familienarmut ebenfalls aktiv. Die SODK setzt sich in ihren Arbeiten seit mehreren Jahren für die Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung und Massnahmen zur Unterstützung einkommensschwacher Familien ein. Der Schweizerische Städteverband bearbeitet das Thema im Rahmen der Städteinitiative Sozialpolitik auch seit mehreren Jahren: er führte beispielsweise ein Fachkonferenz zu Unterstützungsmodelle für Working-Poor-Familien durch und hat das Thema schon verschiedentlich im Kennzahlenbericht Sozialhilfe vertieft.

¹¹⁸ Eine Auslegeordnung der Kompetenzordnung der Schweizer Familienpolitik findet sich hier: Bundesrat 2015: 2–3.

¹¹⁹ In der Periode von 2016-2019 werden Pro Familia Schweiz, Kibesuisse, die Schweizerische Stiftung des Internationalen Sozialdienstes, Association pro Enfance und der Verein a:primo finanziell unterstützt.

¹²⁰ Änderung des Zivilgesetzbuches vom 20. März 2015 (AS 2015 4299)

Die bessere finanzielle Absicherung von einkommensschwachen Familien ist ein wiederkehrendes sozialpolitisches Postulat. Entsprechend wurden in den letzten Jahren verschiedene Volksinitiativen und parlamentarische Vorstösse eingereicht, um die wirtschaftliche Situation von Familien zu verbessern. Diese betreffen vorwiegend Familienzulagen und Familienbesteuerung. Spezifisch für die finanzielle Besserstellung von einkommensschwachen Familien wurde die Einführung von Ergänzungsleistungen (EL) für Familien diskutiert, sowohl auf Bundesebene als auch auf interkantonaler und kantonaler Ebene. Alle Vorstösse zur Einführung von EL für Familien auf Bundesebene¹²¹ wurden abgelehnt. Bislang haben vier Kantone (TI, VD, GE, SO) EL für Familien eingeführt.

3.3.2.3 Aktivitäten und Beitrag des Programms

Da für die Prävention und Bekämpfung von Familienarmut die Kantone, Städte und Gemeinden zuständig sind, hat das Nationale Programm gegen Armut im Rahmen der Studie «Kommunale Strategien, Massnahmen und Leistungen zur Prävention und Bekämpfung von Familienarmut»¹²² eine Bestandsaufnahme der Strategien, Massnahmen und Leistungen zur Prävention von Familienarmut in fünfzehn ausgewählten Schweizer Städten und grössere Gemeinden¹²³ erheben und vor dem Hintergrund der wissenschaftlichen Literatur beurteilen lassen.

Die Arbeiten zeigen, dass die erfolgreiche Prävention und Bekämpfung von Familienarmut nur mit gut aufeinander abgestimmten Massnahmen erfolgen kann, die auf die wirtschaftliche Absicherung der Familien, die gezielte Förderung der Kinder und Unterstützung der Eltern in ihren Erziehungs- und Betreuungsaufgaben sowie die gezielte Qualifizierung der Eltern abzielen.

Die wirtschaftliche Absicherung der Familien bildet dabei eine zentrale Voraussetzung für die Prävention bzw. Bekämpfung von Familienarmut und für den Erfolg anderer Präventionsmassnahmen. Sie ist massgeblich für die Versorgung mit angemessenen Wohnraum, für die Teilnahme am sozialen Leben und den Zugang zu Bildungsleistungen (Weiter- und Nachholbildung). In den Kantonen und Gemeinden existieren heute unterschiedliche Ansätze und Leistungen zur finanziellen Absicherung armer Familien: von Ausbildungsstipendien, über Prämienverbilligungen bei Krankenkassenbeiträgen bis hin zur bedarfsabhängigen Familienergänzungsleistungen oder Wohnkostenzuschüssen und subventionierten familienexternen Betreuungsangeboten. Ebenfalls stark unterschiedlich ausgestaltet sind die Massnahmen zur Förderung von Kindern und Familien (3.1.1) sowie im Bereich der Qualifizierung (3.1.3).

Um interessierten Gemeinden und Städten bei der Ausarbeitung von Strategien und Massnahmen gegen Familienarmut mit Hinweisen zu unterstützen, beinhaltet die Studie eine Checkliste, die jede Gemeinde vor dem Hintergrund ihrer Situation aufgreifen kann.

3.3.2.4 Weiterer Handlungsbedarf

Auch wenn sich in den letzten Jahren in den Gemeinden und Städten viel bewegt hat, verfügen viele nicht über ausformulierte Strategien oder spezifische Koordinationsstrukturen zur Bekämpfung und Prävention von Familienarmut. Entsprechend greifen die bestehenden Massnahmen nicht immer ineinander, zielen nicht gebündelt in die gleiche Richtung und entfalten dadurch auch nicht ihr volles Potenzial. Zudem sollten die Strategien und Massnahmen einen stärkeren Fokus auf die grössten Risikogruppen von langfristiger Familienarmut – Alleinerziehende und Migrationsfamilien mit tiefqualifizierten Eltern – legen. Hier geht es insbesondere darum, Hindernisse für die Erwerbstätigkeit von Eltern zu beseitigen. Dazu müssen bedarfsgerechte und erschwingliche familienergänzende Betreuungsstrukturen zur Verfügung stehen, negative

¹²¹ Mo. 13.3351 Feri; Pa. Iv. 00.436 Fehr, Pa. Iv. 00.437 Meier-Schatz

¹²² BASS 2017

¹²³ Die Erhebung umfasst die fünf grossen Schweizer Städte Zürich, Genf, Basel, Lausanne und Lugano, die fünf Regionalstädte Biel, La Chaux-de-Fonds, Fribourg, Wil/SG und Olten sowie die fünf grossen Gemeinden Kriens, Dietikon, Glarus Nord, Martigny, Herisau. Vertiefende Gruppengespräche mit den wichtigsten involvierten Akteuren wurden in Zürich, Lausanne, Lugano, Biel, Kriens und Martigny geführt.

Erwerbsanreize beseitigt und der Zugang zu nachholender Bildung und arbeitsmarktlichen Massnahmen gefördert werden (vgl. Kapitel 3.1.1.4, 3.1.3.4 und 3.2.4).

3.3.3 Verschuldung

3.3.3.1 Bedeutung für die Armutsprävention

Verschuldung¹²⁴ und Armut stehen in einem engen Zusammenhang. Ab einem gewissen Umfang gefährden Schulden die Existenzgrundlage eines Haushalts. Von Überschuldung wird dann gesprochen, wenn mit dem Teil des Einkommens, der nach der Deckung des Existenzminimums übrig bleibt, die finanziellen Verpflichtungen nicht in einem angemessenem Zeitraum erfüllt werden können¹²⁵. Überschuldung führt zu starken Einschränkungen in wichtigen Lebensbereichen wie Ernährung, Gesundheit, Wohnen und Bildung der Kinder. Um die fehlenden Mittel wettzumachen, leihen sich die Betroffenen Geld und es entstehen neue Schulden. Viele armutsbetroffene Menschen kämpfen mit unbezahlten Rechnungen, Mahnungen und Betreibungen. Die Geldsorgen führen zur sozialen Ausgrenzung und zu Perspektivenlosigkeit.

Schuldenbedingte Armut entsteht nicht nur durch schlechten Umgang mit Geld; die Zusammenhänge sind komplexer. Lebensumstände und soziale Risiken wie Scheidung, Krankheit, Arbeitslosigkeit, Unternehmenskonkurs sowie institutionelle und rechtliche Aspekte können die finanzielle Lage ebenfalls aus dem Gleichgewicht bringen. Überschuldete Personen ohne oder mit wenig Einkommen haben praktisch keine Möglichkeit, ihre Schulden zu tilgen, und auch keinen Anreiz, sich von der Sozialhilfe zu lösen. Diese Situation ist weder im Interesse der Gläubiger noch der öffentlichen Hand.

Informationen über das Ausmass der Verschuldung der Schweizerischen Bevölkerung liefern die Daten der Schweizer Statistik über Einkommen und Lebensbedingungen (SILC 2013)¹²⁶. Diese zeigen, dass im Jahr 2013 17,7 % der Bevölkerung in einem Haushalt lebte, der eine Art von Zahlungsrückstand aufwies, wie beispielsweise Mietzinsrückstände oder Rückstände auf Krankenkassenprämien. 8,1 % der Bevölkerung lebte in einem Haushalt mit sogar zwei Arten von Zahlungsrückständen. Bei der armutsgefährdeten Bevölkerung¹²⁷ waren es sogar 27,5 % mit einer Art, und 17,3 % mit zwei Arten von Zahlungsrückständen. Insgesamt lebte über ein Zehntel der Schweizer Bevölkerung in einem Haushalt, der Rückstände bei Steuerzahlungen hatte, bei Rückständen der Krankenkassenprämien waren es etwas weniger (6,4 %). Diese beiden Typen von Rückständen sind die häufigsten Zahlungsrückstände in der Schweiz. Von Verschuldungen allgemein sind besonders arbeitslose Personen betroffen: 61,8 % aller arbeitslosen Personen lebten in einem Haushalt mit mindestens einer Art von Verschuldung (wie beispielsweise Ratenzahlungen oder Zahlungsrückstände) verglichen mit 43,9 % der erwerbstätigen Personen.

Zwei Drittel der Personen, die Sozialhilfe beziehen¹²⁸, haben gemäss einer Erhebung aus dem Jahr 2012, am häufigsten Schulden bei der Familie. Jede zweite Person hat Steuerschulden und nahezu gleich viele weisen nicht bezahlte Arztrechnungen aus. Krankenversicherungsprämien und Mieten gehören ebenfalls zu den laufenden Ausgaben, die sie nicht mehr bezahlen können.

¹²⁴ Hypothekarschulden werden in diesem Kapitel nicht berücksichtigt.

¹²⁵ Es gibt keine einheitliche Definition von Überschuldung. Die hier verwendete Definition stammt aus der Schuldenberatungspraxis und wird auch von der SKOS und vom BJ verwendet. Siehe insbesondere SKOS 2017, Bundesrat 2018. Die im Rahmen des Programms durchgeführte Studie FHNW 2018 verwendet anstelle dieses Konzepts den Begriff der existenziellen Verschuldung.

¹²⁶ BFS, www.bfs.admin.ch > Statistik finden > 20 Wirtschaftliche und soziale Situation der Bevölkerung > Einkommen, Verbrauch und Vermögen > Verschuldung

¹²⁷ Bevölkerung mit einem Einkommen von weniger als 60 % des Medianeinkommens

¹²⁸ Es gibt keine detaillierte Statistik für Sozialhilfebeziehende. Es wird deshalb auf Umfrage unter einer kleinen Anzahl von Sozialdiensten Bezug genommen, vgl. Neuenschwander 2012, zitiert in SKOS 2017 : 3 ; FHNW 2018 (Publikation Mitte 2018).

Von Verschuldung sind die gleichen Bevölkerungsgruppen betroffen wie von Armut. Kinder und Jugendliche leiden unter der Schuldenlast ihrer Eltern, während viele junge Erwachsene zu Beginn ihres unabhängigen Lebens Geld von ihren Angehörigen leihen, Steuer- und Krankenversicherungsschulden anhäufen, Konsumkredite abschliessen und ihr Konto überziehen. Zu den Risikogruppen gehören Arbeitslose, Einelternfamilien, Grossfamilien und Haushalte mit Migrationshintergrund.¹²⁹

3.3.3.2 Schuldenprävention, -beratung und -sanierung: Massnahmen und Akteure

Verschuldung kann zu Armut führen, Armut zu Verschuldung. Mit Schuldenprävention oder Schuldenberatung wird versucht, dieser Spirale entgegenzuwirken. Häufig sind die Fachleute auf einen der beiden Bereiche spezialisiert. Die Perspektiven verschuldeter Personen und die von Schuldenberatungen zu erwartende Hilfe hängen von den Möglichkeiten und Grenzen des gesetzlichen Rahmens, d. h. des Schuldbetreibungs- und Konkursrechtes¹³⁰ ab.

Gesetzlicher Rahmen

Das Schuldbetreibungs- und Konkursrecht muss die Interessen der Gläubigerseite und den Schutz der Schuldnerinnen und Schuldner gegeneinander abwägen. Es sieht derzeit keine Lösungen für mittellose und stark verschuldete Personen vor, was weder im Interesse der Gläubiger noch der öffentlichen Hand, die die Sozialhilfe ausrichtet, sein kann.¹³¹

Für eine detaillierte Analyse der geltenden, im Folgenden kurz beschriebenen Rechtsinstrumente wird auf den Bericht des Bundesrates zum Sanierungsverfahren für Privatpersonen in Erfüllung des Postulates Hêche¹³² verwiesen.

Das gängigste Verfahren bei Schulden ist die Lohnpfändung (Art. 42 Abs. 1 SchKG). Das Existenzminimum ist rechtlich geschützt, der Rest (Art. 93, Abs. 1 SchKG) wird gepfändet. Eine Lohnpfändung schützt nicht vor weiteren Betreibungen und bietet so gut wie keine Aussicht auf eine Schuldentilgung. Währenddessen häufen sich neue Forderungen an, insbesondere Steuerschulden, denn die werden im Existenzminimum nicht einberechnet.

Natürliche Personen, die zahlungsunfähig sind, können Privatkonkurs anmelden (Art. 191 SchKG). Mit der Eröffnung des Konkurses werden die Lohnpfändung und die laufenden Betreibungen eingestellt, allerdings müssen dazu bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein, unter anderem ist ein Vorschuss auf die Verfahrenskosten zu leisten. Für schwer verschuldete, mittellose Personen, ist ein Privatkonkurs praktisch nicht möglich. Das Verfahren löscht ungetilgte Schulden nicht. Wenn die verschuldete Person zu neuem Vermögen kommt, können sie erneut eingefordert werden, und die Schuldnerin oder den Schuldner ein Leben lang belasten. Dadurch besteht für sie kein Anreiz, ihre finanzielle Situation zu verbessern.

Alternativen zur Pfändung und zum Konkurs sind die Nachlassstundung (Art. 293 ff. SchKG) und die einvernehmliche private Schuldenbereinigung (Art. 333 ff. SchKG). Dazu müssen allerdings gewisse Vermögenswerte vorhanden sein und es muss ein Vorschuss auf die Verfahrenskosten geleistet werden. In der Praxis kommen die beiden Verfahren bei Privatpersonen nur sporadisch zur Anwendung¹³³, noch seltener werden sie bei stark verschuldeten und mittellosen Personen genutzt.

¹²⁹ FNHW 2018

¹³⁰ Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG) vom 11. April 1889 (SR **281.1**)

¹³¹ Bundesrat 2018: 43

¹³² Bundesrat 2018

¹³³ Bundesrat 2018: 20

Schuldenprävention

Die Schuldenprävention, d. h. das Problem anzugehen, bevor die Schulden überhaupt entstehen, ist relativ neu. Auf Bundesebene¹³⁴ ist das wichtigste normative Präventionsinstrument das Gesetz über den Konsumkredit¹³⁵. Es setzt Leitplanken im Interesse der Schuldner- und der Gläubigerseite, indem es beispielsweise eine Kreditfähigkeitsprüfung vorschreibt, einen Höchstzinssatz festlegt und aggressive Werbung für Konsumkredite verbietet.

Die verhaltensorientierte Prävention richtet sich hauptsächlich an junge Menschen: Kinder und Jugendliche sollen lernen, selbstständig und verantwortungsbewusst mit Geld umzugehen. Die Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen (EKKJ) befasste sich 2012 und 2013 schwerpunktmässig mit diesem Thema. In der Praxis findet diese Prävention vor allem an Schulen der Sekundarstufe und an Berufsschulen, aber auch im ausserschulischen Bereich statt. Zum Thema ist unterschiedlichstes didaktisches Material vorhanden, das von Verbänden, Hilfswerken (z. B. Caritas, Pro Juventute) und manchmal auch von Finanz- und Kreditinstituten (Nationalbank, PostFinance, Kantonalbanken) produziert oder finanziert wird.

Auch einige Beratungsangebote verfolgen präventive Zwecke. So bieten Sozialdienste, Verbände oder Hilfswerke in den Kantonen viele niederschwellige Budgetberatungen¹³⁶ an. Institutionelle Sozialberatungsstellen für Jugendliche, Paare und Familien beraten auch in Geldfragen und vermitteln die Betroffenen bei Bedarf an Fachstellen weiter. Private Sozialdienste von Grossunternehmen haben ebenfalls Interesse daran, ihren Mitarbeitenden zu helfen, ihre Finanzen in den Griff zu bekommen.

Schuldenberatung

Schuldenberatungsstellen wirken eher kurativ als präventiv und sind auch traditioneller. Sie richten sich meist an Einzelpersonen und Haushalte, die über ein regelmässiges, pfändbares Einkommen verfügen und so ihre finanzielle Situation schnell sanieren können. Solche Schuldenberatungsstellen gibt es in praktisch allen Kantonen¹³⁷. Sie werden von Verbänden, Stiftungen und Hilfswerken, vielfach durch regionale Caritas-Organisationen, geführt. Eine erste Beratung per E-Mail oder Telefon ist in der ganzen Schweiz kostenlos. Wenn es darum geht, mittellosen und überschuldeten Personen, insbesondere Sozialhilfebeziehenden, zu helfen, fehlen diesen Stellen jedoch oft die Mittel.

Die Sozialhilfe kommt nicht für die Rückzahlung von Schulden auf, ausser unter gewissen Voraussetzungen für Mietrückstände, wenn eine Räumung droht, oder für unbezahlte Krankenkassenprämien, um den Leistungsstopp der Versicherung zu verhindern. Sozialdienste mit einem breiten Tätigkeitsfeld bieten auch Beratungsleistungen an, mit denen sie Verschuldete im Alltag unterstützen. Sie helfen zum Beispiel, die Gläubiger über die Zahlungsunfähigkeit zu informieren, einen Zahlungsaufschub zu beantragen, um einen Steuerlass zu ersuchen oder die Alimentenhöhe herabzusetzen. Eine weitergehende Schuldenberatung wird von den Sozialdiensten nicht angeboten. Ihnen fehlen die Kapazitäten, um Konkursverfahren zu eröffnen oder Sanierungspläne zu erstellen. Dazu braucht es spezifisches juristisches Fachwissen. Der Fokus der Sozialhilfe zielt auf eine längerfristige soziale Begleitung, ist also eher darauf ausgerichtet, die armutsbetroffenen Menschen zu befähigen, mit den Schulden zu leben. Eine Ausnahme bildet der Sozialdienst der Stadt Lausanne. Er bietet dank einer integrierten Fachstelle (*Unité d'assainissement financier*) eine umfassende Schuldenberatung für überschuldete Sozialhilfebeziehende an¹³⁸. Die anderen Sozialdienste arbeiten mit spezialisierten Schuldenberatungsstellen zusammen, manchmal im Rahmen von

¹³⁴ Stellungnahme des Bundesrates vom 20.11.2013 in Beantwortung der Interpellation 13.3994 Hêche «Entschuldungsmassnahmen. Austausch über bewährte Verfahren und Prüfung neuer Lösungsansätze» vom 27.09.2013

¹³⁵ Bundesgesetz vom 23. März 2001 über den Konsumkredit (KKG), SR **221.214.1**

¹³⁶ www.budgetberatung.ch

¹³⁷ www.schulden.ch

¹³⁸ SKOS 2017: 7

Leistungsvereinbarungen (Bern, Freiburg, Zürich). Doch die Schuldenberatungsstellen haben wie gesagt nur beschränkte Möglichkeiten, stark verschuldete Personen ohne pfändbares Einkommen, die einzig von Sozialhilfe leben und sich in einer instabilen persönlichen oder familiären Situation befinden, zu helfen. Manche dieser Stellen lehnen von der Sozialhilfe weitervermittelte Klientinnen und Klienten ab oder schränken ihre Leistungen ein¹³⁹.

Die in einigen Kantonen geschaffenen Entschuldungsfonds sind grundsätzlich für Menschen ohne Anspruch auf Sozialhilfe gedacht, einzige Ausnahme macht der Kanton Waadt. In jedem Fall müssen Sozialhilfebeziehende die Darlehen zur Schuldensanierung über das Existenzminimum zurückzahlen¹⁴⁰.

3.3.3.3 Aktivitäten und Beitrag des Programms

Da der Bundesrat bereits in seinem Bericht zur Erfüllung des Postulats Hêche¹⁴¹ Überlegungen für neue Entschuldungsverfahren auf gesetzlicher Ebene angestellt hat, wurde diese Thematik im Rahmen des Programms ausgeklammert. Das Programm legte stattdessen den Fokus auf die Prävention von Schulden, da dies ein wichtiger komplementärer Ansatz gegenüber rechtlichen Entschuldungsverfahren ist.

Für die im Auftrag des Programms durchgeführte Studie zur Armut und Verschuldung¹⁴² in der Schweiz wurden die statistischen Daten zum Thema zusammengetragen und die oben kurz beschriebenen Arten der Schuldenprävention und -beratung zusammengefasst. Dabei wurden mehrere Lücken und Verbesserungsbedarf erkannt.

Gemäss der Studie fehlen gezielte Schuldenpräventionsangebote für Risikogruppen, insbesondere für Personen mit Migrationshintergrund und armutsbetroffene junge Erwachsene. Allgemein ausgerichtete Massnahmen erreichen diese Gruppen nicht, dafür braucht es Ansätze, die spezifisch auf ihre Situation und ihre Lebensumstände ausgerichtet sind.

Die Forschungsarbeit, die durch die internationale, vom Programm unterstützte Fachtagung «Armutsbekämpfung durch Schuldenprävention» (Olten, 8.–9.11.2017) ergänzt wurde, hat vor allem die strukturellen Hindernisse aufgezeigt, die einer wirksamen Sozialarbeit mit überschuldeten Menschen im Weg stehen. Die gleichen rechtlichen Aspekte wurden auch im obengenannten Bericht des Bundesrates zu den Entschuldungsverfahren hervorgehoben. Das Schweizer System der Schuldensanierung richtet sich fast ausschliesslich an Personen, die über das nötige Einkommen für die Eröffnung eines Konkurs- oder Sanierungsverfahrens verfügen. Personen ohne Einkommen, insbesondere Arbeitslose und Sozialhilfebeziehende, stecken hingegen dauerhaft in einer Sackgasse. Die Sozialhilfe deckt den Grundbedarf, zahlt aber keine Schulden zurück. Diese müssen mit den anderen Posten des Unterstützungsbudgets beglichen werden. Ihre Integrationsaufgabe ist insofern gefährdet, als den Betroffenen durch die Lohnpfändung langfristig nur das betriebsrechtliche Existenzminimum bleibt und sie daher keinen Anreiz haben, sich durch die Aufnahme einer Beschäftigung von der Sozialhilfe zu lösen.

Präventionsfachleute fordern daher eine Anpassung des gesetzlichen Rahmens, damit zahlungsunfähige Personen mit Schulden eine Perspektive haben. Damit wäre auch der öffentlichen Hand in ihrer Rolle als Teilgläubigerin der Haushaltsschulden oder Sozialleistungsgeberin gedient. Im Folgenden werden empfohlene Lösungsansätze geprüft.

3.3.3.4 Weiterer Handlungsbedarf

Das Programm konzentrierte sich auf den Zusammenhang zwischen Verschuldung und Armut und ortete dort ein echtes Problem, das vertiefte Untersuchungen erfordert. Derzeit werden verschiedene Lösungsansätze diskutiert; mehrere Fragen bleiben unbeantwortet.

¹³⁹ SKOS 2017: 10

¹⁴⁰ SKOS 2017: 9

¹⁴¹ Bundesrat 2018: 54

¹⁴² FHNW 2018

- Wirksame und zielgerichtete Prävention für Risikogruppen: Es muss geprüft werden, ob das gezielt auf Risikogruppen ausgerichtete Präventionsangebot greift oder ob Verbesserungsbedarf besteht.
- Schuldenberatung und Sozialarbeit: In der Sozialhilfe sollten Überlegungen für eine ganzheitliche Betreuung verschuldeter Personen einschliesslich Sanierungs- oder zumindest Integrationsmöglichkeiten erfolgen. Ausserdem müssten Arbeitsintegrationsmassnahmen und Arbeitsanreize geprüft werden, die das Problem der Lohnpfändungen berücksichtigen.
- Rechtliche Bestimmungen: Die folgenden Änderungen werden derzeit infolge von parlamentarischen Vorstössen oder kantonalen Initiativen diskutiert: 1) Berücksichtigung der Steuern im betriebsrechtlichen Existenzminimum, 2) Einführung eines Entschuldungsverfahrens, 3) freiwillige Quellenbesteuerung.

Bei der Schuldenprävention und -beratung ist der Problematik der mittellosen überschuldeten Personen vermehrt Rechnung zu tragen. Die Überlegungen zu Instrumenten und zur Praxis der Sozialdienste, die eine Schuldensanierung oder zumindest eine soziale und berufliche Integration ermöglichen, sind fortzusetzen. Im zuständigen Rahmen muss ausserdem auch die Änderung der Gesetzgebung weiter diskutiert werden.

3.3.4 Informationen für armutsgefährdete und -betroffene Personen

3.3.4.1 Bedeutung für die Armutsprävention

Ein vielfältiges Angebot an Hilfeleistungen alleine reicht nicht: Daneben müssen Personen, die auf die Leistungen angewiesen sind, auf einfache und zweckmässige Weise informiert werden. Hinsichtlich Informationen, sind von Armut betroffene Personen aber mit besonderen Schwierigkeiten konfrontiert. Oft müssen sie sich mehreren Problemen gleichzeitig stellen und wissen nicht, an wen sie sich wenden können. Es kann auch sein, dass sie sich im Umgang mit den üblichen Informationskanälen nicht sicher fühlen oder nicht nur auf Auskünfte von Sozialdiensten vertrauen wollen. Damit sie ihre Situation selber in die Hand nehmen können, ist der Zugang zu Information über verfügbare Leistungen, Dienste und Verfahrensabläufe unabdingbar. Aus Sicht der besonders praxisnahen Partner des Nationalen Programms gegen Armut besteht eine für die Prävention und Bekämpfung von Armut unerlässliche Voraussetzung darin, den Betroffenen zielpublikumsgerechte Informationen zur Verfügung zu stellen.

3.3.4.2 Akteure und Massnahmen

Dass die soziale Sicherung eine komplexe Thematik ist, bei der sich viele nur schwer zurechtfinden, wird weitgehend anerkannt. Jede Institution informiert nach ihrem Gutdünken über ihre eigenen spezifischen Leistungen und Themen, so etwa die Arbeitslosenversicherung oder die Schuldenfachstellen. Beratungsstellen von Organisationen informieren eher allgemein und decken eine breite Themenpalette ab, aber richten sich an ein bestimmtes Zielpublikum, zum Beispiel an ältere Personen oder Menschen mit Behinderungen. Armutsbetroffene Personen bilden nur sehr selten eine eigenständige Zielgruppe.

Dank den heutigen Informationsmöglichkeiten steht jederzeit und überall eine riesige Datenfülle zur Verfügung. Beim Zugang bestehen aber teilweise Hürden, schliesslich braucht man (privaten oder öffentlichen) Zugang zum Internet und zu einem Computer oder Smartphone. Auch muss man über die nötigen Kompetenzen verfügen, um die schriftlichen Inhalte zu verstehen, zuzuordnen und zu überprüfen. Kantone, Städte oder andere Institutionen, zum Beispiel die SKOS¹⁴³, treffen bereits eine Vorauswahl und veröffentlichen auf ihren Webseiten nützliche Adressen und Kontakte oder Internetlinks. Solche Erstinformationen sind ein leicht zugängliches Hilfsangebot. Für spezifische Zielgruppen und Themen wurden aber auch zentrale

¹⁴³ Beratungsstellen für Sozialhilfebeziehende, www.skos.ch > Recht und Beratung > Beratung für Betroffene (abgerufen am 25.09.2017)

Onlineberatungs- und Informationsplattformen konzipiert, die auf umfassende Datenbanken zugreifen.

Ergänzend zu den virtuellen Informationskanälen werden in Städten und Kantonen seit rund fünfzehn Jahren «soziale Anlaufstellen» eingerichtet, die den Bedarf nach Auskünften, über Dienstleistungsangebote auf regionaler und lokaler Ebene abdecken.¹⁴⁴ Es handelt sich um niederschwellige Strukturen, die möglichst vielen Betroffenen mit möglichst wenig Hindernissen und Aufwand zugänglich sind. Für Personen, die mit den neuen Medien wenig vertraut sind, sind solche Angebote hilfreicher. Solche sozialen Anlaufstellen erlauben einen direkten (oder allenfalls telefonischen), persönlichen Kontakt und sind den Sozialdiensten vorgelagert.

Über den Austausch mit anderen Personen, die die gleiche Erfahrung gemacht haben, finden armutsbetroffene Menschen auch im Rahmen von Selbsthilfegruppen oder Anlaufstellen Informationen, ohne Fachpersonen konsultieren zu müssen.

Eines der Programmziele bestand darin, die verschiedenen Angebote zusammenzutragen und näher zu untersuchen.

3.3.4.3 Aktivitäten und Beitrag des Programms

Bereits ab Beginn der Erarbeitung des Konzepts des Programms brachte eine nationale Koalition bestehend aus 28 Nichtregierungsorganisationen (NGOs) den Vorschlag ein, eine Bestandsaufnahme der bestehenden Beratungs- und Informationsangebote für armutsbetroffene Personen in das Konzept des Nationalen Programms gegen Armut zu integrieren. Es sollte geklärt werden, wie diese Informationen auszugestalten sind, um sie auf einer Online-Informationsplattform zu veröffentlichen.

Die Bestandsaufnahme erfolgte zwischen Mai 2015 und Juli 2016¹⁴⁵ und konzentrierte sich auf drei Arten von Angeboten: Onlineinformationsangebote und -Datenbanken; polyvalente, niederschwellige Beratungsdienste; Selbsthilfegruppen.

Das Forschungsprojekt zeigte zunächst eine grosse Vielfalt an Angeboten auf, was auf die autonome Organisation der Sozialhilfe auf kantonaler und kommunaler Ebene zurückzuführen ist. Darüber hinaus überträgt die öffentliche Hand die Erbringung von Dienstleistungen und Beratung für verschiedene Zielgruppen via Leistungsverträge an private Akteure. Das ist zum Beispiel bei den kantonalen oder regionalen Organisationen der Pro Senectute für ältere Menschen der Fall. Die Informations- wie auch die Dienstleistungsangebote lassen sich deshalb nicht direkt zwischen den Kanton vergleichen. Um die Daten nutzerfreundlich zusammenzutragen, braucht es deshalb eine gute Darstellung und Struktur der Informationen.

Im Internet können armutsbetroffene Personen relevante Informationen auf Webseiten von öffentlichen oder privaten Stellen finden. Teils sind die Informationen in einer Gesamtübersicht nach Thema oder Zielgruppe, wie etwa Familien oder ältere Menschen, gegliedert. Eine weitere Variante sind Portale, die Informationen über die soziale Sicherheit allgemein oder über spezifische Themen (Schulden, Sucht usw.) gesamtschweizerisch oder nach Sprachregion zusammenfassen (z. B. *Guide social romand*¹⁴⁶). Die im Rahmen des Programms erstellte Bestandsaufnahme bündelt diese Angebote. Dabei handelt es sich nicht um eine abschliessende Aufstellung, sondern um eine Momentaufnahme.

Polyvalente, niederschwellige Beratungsmöglichkeiten sind für armutsbetroffene oder marginalisierte Personen besonders wichtig. Sie dienen als Anlaufstelle bei verschiedensten Fragestellungen und bieten wichtige Erstinformationen und vermitteln Personen bei Bedarf an spezialisierte andere Stellen. Im Rahmen der Studie wurden diese Anlaufstellen erfasst, wobei einige von Kantonen (z. B. *Fribourg pour Tous*¹⁴⁷) oder von Städten initiiert werden. Sie stehen

¹⁴⁴ Bachmann/Müller/Balthasar 2005

¹⁴⁵ BFH 2016

¹⁴⁶ www.guidesocial.ch

¹⁴⁷ www.fribourgpourtous.ch

nicht nur armutsbetroffenen Menschen, sondern der gesamten Bevölkerung offen. Hilfsorganisationen wie Pro Senectute, Pro Infirmis, Caritas, die Heilsarmee oder das *Centre social protestant* verfügen ebenfalls über Angebote, die schweizweit zur Verfügung stehen. Auch Gesundheitsligen (z. B. Krebsliga) bieten Beratungsdienste an.

Die am Programmkonzept beteiligten Vertreterinnen und Vertreter von armutsbetroffenen Personen wiesen insbesondere auf den Beitrag hin, den Selbsthilfegruppen leisten. Die Studie hat schweizweit insgesamt fünfzehn Selbsthilfegruppen (z. B. Internetcafé Planet13¹⁴⁸) und sieben Selbsthilfeprojekte erfasst, die zu dieser Kategorie gezählt werden können. Selbsthilfeprojekte funktionieren über den Erfahrungsaustausch Betroffener, die aber auch Dienstleistungen in eigener Initiative und Verantwortung anbieten.

Im Anschluss an die Erstellung der Bestandsaufnahme wurden konzeptionelle Überlegungen zur Umsetzung einer nationalen Onlineplattform angestellt, idealerweise einer zentralen Datenbank. Daran beteiligt waren armutsbetroffene Menschen und Fachleute aus der Praxis. Diese Diskussionen dienten dazu, Anforderungen in Bezug auf Inhalt und Funktionalität einer solchen Plattform zu definieren.

Das Leitungsgremium des Nationalen Programms gegen Armut (Steuergruppe) hat schliesslich entschieden, das Projekt einer zentralen Onlineplattform nicht weiterzuverfolgen, da sich gezeigt hat, dass armutsbetroffene Personen vor allem Informationen zu lokal verfügbaren Hilfsangeboten benötigen. Gesamtschweizerische Informationen zusammenzutragen und zu veröffentlichen, hätte somit zu wenig praktischen Nutzen gehabt. Zudem werden für die Umsetzung und Pflege einer zentralen Datenbank umfangreiche Ressourcen und Investitionen benötigt. Die Daten müssten gesammelt, der Inhalt analysiert und strukturiert und in Zusammenarbeit mit den Informationslieferanten in den Regionen, Kantonen und Gemeinden regelmässig aktualisiert werden. Der Aufwand würde letztlich in keinem Verhältnis zum Nutzen stehen.

Um die aus dem Forschungsprojekt und dem Austausch mit Betroffenen erworbenen Kenntnisse dennoch nutzbringend zu verwerten, wurde entschieden, die Ergebnisse in einem Faktenblatt¹⁴⁹ zusammenzutragen. Dieses richtet sich an alle Akteure, die Onlineinformationen für armutsbetroffene Menschen anbieten. Das Ziel ist die Optimierung von Webseiten, um den Zugang und die Benutzerfreundlichkeit zu verbessern. Die Tipps betreffen insbesondere die zielpublikumsgerechte Sprache, die Darstellung und die Lesbarkeit.

An einem Workshop im März 2018 wurden *Good-Practice*-Beispiele für Onlineinformationen, niederschwellige Informations- und Beratungsstellen sowie Rechtsberatungs- und Ombudsstellen vorgestellt und weitergegeben. Dabei ging es darum, Empfehlungen für den Aufbau solcher Dienstleistungsangebote zu formulieren.

Im Dialog mit den betroffenen Personen konnte das Programm somit die konkreten Bedürfnisse präzisieren und diese an die Verantwortlichen privater und öffentlicher Stellen weiterleiten, um die Angebote noch besser auf das Zielpublikum auszurichten. Ferner konnte das Programm *Good-Practice*-Beispiele aufzeigen und sie punktuell in Projekte einfliessen lassen (konzeptuelle Weiterentwicklung von *Fribourg pour Tous*). Diese Erfahrungen sollen durch den Multiplikationseffekt weiter verbreitet werden.

3.3.4.4 Weiterer Handlungsbedarf

Im Austausch hat sich zudem gezeigt, dass neben Information und allgemeiner Beratung vermehrt auch ein Bedarf an Rechtsberatung und Ombudsstellen besteht. Unabhängige Rechtsberatungsstellen gibt es jedoch kaum und nur wenige Kantone oder Städte verfügen über eine Ombudsstelle.

¹⁴⁸ <https://planet13.ch>

¹⁴⁹ Faktenblatt «Online-Informationen für armutsbetroffene Menschen» (www.gegenarmut.ch > Themen > Informationen für Betroffene; www.gegenarmut.ch/themen/informationszugang-fuer-betroffene/)

Für die künftige Entwicklung von Informations-, Beratungs- und Ombudsstellen, die armutsbetroffenen Menschen zugänglich sind, lassen sich anhand der Programmerkennnisse folgende Empfehlungen ableiten:

Onlineangebote:

- Die in einem Faktenblatt publizierten praktischen Informationen und Tipps für Webredaktorinnen und –redaktoren sind umzusetzen.
- Kompetenzen von armutsbetroffenen Personen im Bereich der Informationstechnologie fördern, sodass armutsbetroffene Menschen von der fortschreitenden Digitalisierung der Gesellschaft nicht ausgeschlossen werden, ist auch ein wichtiger Aspekt. Das Programm konnte diesen Weg nicht weiterverfolgen und überlässt die Konkretisierung anderen praxisnahen Akteuren.

Soziale Anlaufstellen:

- Die niederschweligen, polyvalenten Beratungsdienste entsprechen dem Bedürfnis des Zielpublikums nach einer allgemeinen Anlaufstelle, die sie an spezifische Fachstellen weiterverweisen kann. Besonders geeignet sind diese Anlaufstellen für Personen mit Mehrfachproblematiken oder die sich den Umgang mit den neuen Medien nicht gewohnt sind. Die Schaffung neuer Beratungsstellen in den Kantonen und Städten ist zu empfehlen, auch in Bezug auf die im Programm aufgezeigten *Good-Practices*.

Rechtsberatung und Ombudsstellen:

- Die Möglichkeiten zur Weiterentwicklung der Rechtsberatungs- und Ombudsstellen bleibt zu prüfen, und zwar unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile unabhängiger privater Dienste und Diensten der öffentlichen Hand. Eine erste Einschätzung wurde anlässlich einer Expertenrunde gemacht.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass Informationen für Betroffene eine unumgängliche Bedingung für die Weiterentwicklung der Armutsprävention bleiben. Ausserdem sind *Good-Practices* im Onlinebereich sowie in Bezug auf soziale Anlaufstellen oder andere Strategien und Angebote weiter zu fördern, ebenso wie der Erfahrungsaustausch und die Vernetzung der Akteure. Die Überlegungs- und Entscheidungsgrundlagen im Hinblick auf die Weiterentwicklung von Ombudsdiensten müssen erst noch erarbeitet werden. Klar ist allerdings, dass es einen Austausch mit den Betroffenen selbst braucht, um angemessen auf die Bedürfnisse des Zielpublikums eingehen zu können.

3.4 Handlungsfeld Armutsmonitoring

3.4.1 Bedeutung für die Armutsprävention

Ein Monitoring¹⁵⁰, welches die Entwicklungen in verschiedenen armutsrelevanten Dimensionen systematisch und periodisch verfolgt und die Massnahmen der Armutsprävention und -bekämpfung auswertet, besteht in der Schweiz bislang nicht. Zwar wurden in den letzten Jahren verschiedene Formen der Armutsberichterstattung entwickelt. Sie bilden Armut aber uneinheitlich und fragmentarisch ab und fokussiert auf nationaler Ebene auf die Darstellung von materieller Armut¹⁵¹. Im Rahmen des Nationalen Programms gegen Armut wurde deshalb ein Konzept für ein regelmässiges, indikatorenbasiertes Monitoring der Armutssituation in der Schweiz und der damit verbundenen Präventionsmassnahmen erarbeitet. Es beruht auf konzeptionellen Grundlagen, die das Forschungsbüro econcept hierfür zwischen 2015 und 2016

¹⁵⁰ Unter einem Monitoring wird ein Instrument zur systematischen Beobachtung eines Prozesses in regelmässigen Abständen und über einen längeren Zeitraum hinweg verstanden, wobei dem mehrdimensionalen Charakter des Prozesses Rechnung getragen wird. Vgl. BFS 2014: 7.

¹⁵¹ econcept 2016: 12

entwickelt hat¹⁵². Ihm liegt ein multidimensionales Armutsverständnis zugrunde und es berücksichtigt neben Einkommensarmut auch andere relevante Lebensbereiche wie Arbeit, Wohnen, Gesundheit, Bildung und soziale Teilhabe.

3.4.2 Akteure und bestehende Armutsberichterstattung in der Schweiz

Auf nationaler Ebene stellen das BFS und die Caritas Grundlagen zur Beobachtung der Armut und Armutsbekämpfung bereit. Das BFS stellt die Armutssituation aus statistischer Sicht dar und fokussiert in seiner Berichterstattung vorwiegend auf die Beschreibung der materiellen Armut. Ergänzt werden die jährlichen Erhebungen mit Auswertungen zu periodisch oder einmalig erhobenen Schwerpunktthemen (z.B. zur Armut und materiellen Entbehrung von Kindern oder Armut im Alter). Das BFS veröffentlicht zudem in regelmässigen Abständen (einmal pro Legislatur) einen statistischen Sozialbericht, der gesamtschweizerisch die wichtigsten sozialen und wirtschaftlichen Tendenzen anhand einer statistischen Gesamtschau aus verschiedenen bestehenden Erhebungen¹⁵³ beschreibt sowie die verschiedenen daraus entstehenden sozialen Risiken. Das BFS vertieft zudem in verschiedenen anderen Statistiken Aspekte, die für die Armutsberichterstattung ebenfalls von Bedeutung sind¹⁵⁴. Rückschlüsse auf die Entwicklung von (materieller) Armut in der Schweiz erlaubt nur die jährlich aufdatierte Erhebung über die Einkommen und Lebensbedingungen (SILC).

Caritas Schweiz veröffentlicht seit 1999 ein Jahrbuch zur sozialen Lage in der Schweiz, den sog. «Sozialalmanach», in dem Armut ein zentrales Thema ist. Seit 2012 erstellt Caritas zudem jährlich den Bericht «Beobachtungen der Caritas zur Armutspolitik» mit einem Fokus zu einem bestimmten Aspekt von Armut (Frühe Förderung, Wohnen, Familienarmut usw.). Die Berichte von Caritas schreiben zum Teil Entwicklungen über die Jahre fort, sind dabei aber zur Hauptsache qualitativ ausgerichtet und gestatten deshalb keine systematische, kennzahlenbasierte Beobachtung von Veränderungen über die Zeit.

In den letzten Jahren haben 12 Kantone Armuts- bzw. Sozialberichte erstellt¹⁵⁵. Die kantonalen Berichterstattungen fokussieren dabei auf die Darstellung der materiellen Armut, häufig ergänzt um weitere Indikatoren zur wirtschaftlichen Situation der Haushalte. Teilweise finden sich in den kantonalen Berichterstattungen auch Informationen zu weiteren Lebensbereichen wie Gesundheit, Wohnen und Bildung. Die Auswahl, Definition und Erhebung von Indikatoren zur Armutssituation in den Kantonen variieren allerdings erheblich, so dass ein Vergleich nur sehr eingeschränkt möglich ist.

In der Gesamtschau ist festzustellen, dass die bestehenden Berichterstattungen Informationen zur Armut und zu Massnahmen der Armutsprävention und -bekämpfung vermitteln, diese jedoch nicht systematisch verknüpfen und abbilden.

3.4.3 Konzept und Bausteine für ein regelmässiges Monitoring der Armutssituation in der Schweiz

Das im Rahmen des Nationalen Programms gegen Armut entwickelte Konzept für ein gesamtschweizerisches Armutsmonitorings sieht drei Bausteine vor:

- Baustein 1 beinhaltet die regelmässige Auswertung bestehender statistischer Datenquellen, die für die Beschreibung der Armutssituation und -entwicklung von Relevanz sind (Armutsindikatoren).
- Baustein 2 beinhaltet Schwerpunktanalysen zu aktuellen Themen sowie die Erfassung und Bewertung von bestehenden Massnahmen der Armutsprävention.

¹⁵² Der aus dem Forschungsauftrag hervorgegangene Bericht von econcept 2018 bildet die Basis für das nachfolgend dargestellte Konzept.

¹⁵³ Dazu gehören insbesondere die Sozialhilfestatistik, die Gesamtrechnung der Sozialen Sicherheit und die Armutsstatistik SILC.

¹⁵⁴ U. a. die Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE) und die Haushaltsbudgeterhebung (HABE)

¹⁵⁵ Aargau, Bern, Basel-Stadt, Basel-Land, Freiburg, Genf, Luzern, Neuchâtel, Solothurn, Waadt, Zug, Zürich. Vgl. <http://www.gegenarmut.ch/armut-in-der-schweiz/armutsberichterstattung/>

- Baustein 3 beinhaltet vergleichende Auswertungen von kantonalen Armutsberichten.

Die im Rahmen der drei Bausteine vorgesehenen Analysen sollen innert eines vierjährigen Monitoring-Zyklus vorgenommen werden und die Ergebnisse zum Abschluss des Zyklus an einer nationalen Armutskonferenz präsentiert und diskutiert werden. Die Armutskonferenz zu Beginn des vierten und letzten Jahres eines Monitoring-Zyklus hat den Zweck, den politischen Entscheidungsträgern, dem Fachpublikum und der interessierten Öffentlichkeit, die Ergebnisse aus den drei Bausteinen zu präsentieren, sie vertieft zu diskutieren und mögliche Folgerungen zu ziehen.

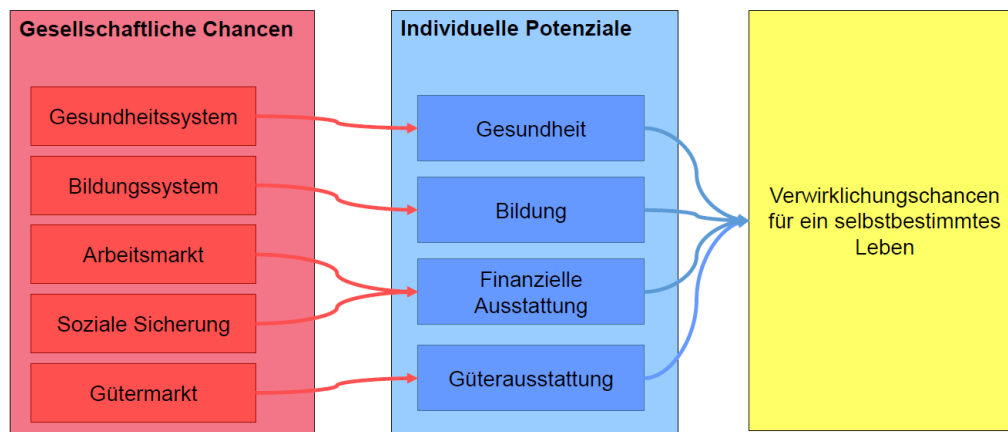
Nachfolgend werden die Bausteine beschrieben:

Baustein 1: Armutsindikatoren

Im Baustein 1 wird die Armutssituation und -entwicklung anhand ausgewählter Kernindikatoren dargestellt. Diese sollten idealerweise die Chancen, welche die Gesellschaft bietet, und individuellen Potenziale der Menschen erfassen¹⁵⁶: Welche Chancen eine Gesellschaft ihren Bürgern bietet, ist entscheidend, um ein Leben ohne Armut zu führen und gesellschaftlich integriert zu sein. Wesentlich ist dabei der Zugang zum Gesundheitswesen, zum Bildungssystem, zum Arbeitsmarkt, zum System der sozialen Sicherheit und zum Gütermarkt für die Verteilung von Verwirklichungschancen¹⁵⁷. Diese fünf Dimensionen bilden somit die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen ab.

Die Verwirklichungschancen in einer Gesellschaft werden nicht nur von den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, sondern auch von den individuellen Voraussetzungen bestimmt. Der Gesundheitszustand, der Bildungsstand, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und die Güterausstattung der einzelnen Bürger und Bürgerinnen sind vier zentralen Dimensionen für den individuellen Handlungsspielraum und geben Hinweise auf die individuellen Potenziale.

Abbildung 3. Dimensionen des Armutsmonitorings



Baustein 2: Schwerpunktanalysen mit Massnahmen

Nebst dem kontinuierlichen Monitoring der Armutssituation in Baustein 1 sollen, ergänzend mit wechselndem Schwerpunkt, vertiefende schweizweite Analysen zu bestimmten Themen durchgeführt werden (Baustein 2a) und damit verbundene Präventionsmassnahmen in ausgewählten Kantonen/Regionen erfasst und bewertet werden (Baustein 2b).

Der thematische Schwerpunkt wird für jeden Monitoring-Zyklus neu festgelegt. Im Rahmen eines thematischen Schwerpunktes kann eine bestimmte Lebensphase (z.B. Kinder, Jugendliche, Familiengründung) oder eine Risikolage (z.B. Alleinerziehende), eine spezifische

¹⁵⁶ Das Monitoring orientiert sich damit am Capability-Ansatz des Ökonomie-Nobelpreisträger Amartya Sen (vgl. hierzu z.B. Sen 2010) sowie am Lebenslagen-Ansatz (vgl. hierzu z.B. Lessmann 2006).

¹⁵⁷ Allerdings können gesellschaftliche Verwirklichungschancen nicht direkt gemessen werden. Hinweise geben jedoch die verwirklichten (und damit beobachtbaren) Chancen und ihre Verteilung in der Bevölkerung.

armutsbezogene Problemstellung (z.B. fehlende Berufsbildung, Verschuldung, Familiennachzug) vertieft untersucht werden.

Baustein 3. Analyse der kantonalen Armuts- und Sozialberichterstattung

In Baustein 3 werden auf Basis der bestehenden kantonalen (und ggf. kommunalen) Armuts- und Sozialberichte systematisch Erkenntnisse zur Armut in den Kantonen (und ggf. Gemeinden oder Städten) zusammengestellt. Ziel ist eine vergleichende Aufarbeitung von Ergebnissen zur Armutssituation und -entwicklung der einzelnen Kantone (und ggf. Gemeinden oder Städten), um anschliessend einen Vergleich zwischen den Kantonen und mit der nationalen Ebene anzustellen. Gleichzeitig wird auch ein konzeptioneller Vergleich der Berichte für die zuständigen Fachleute bei Bund, Kantonen und Gemeinden angestrebt, beispielsweise hinsichtlich der verwendeten Indikatoren, des Armutsverständnisses oder der abgedeckten Themen, um die Weiterentwicklung und Harmonisierung der kantonalen Berichterstattung zu fördern.

3.4.4 Mehrwert eines gesamtschweizerischen Armutsmonitorings

Mit dem skizzierten gesamtschweizerischen Armutsmonitoring werden verschiedene, heute bereits verfügbare Informationen zusammengeführt. In den Schwerpunktanalysen können Themen aufgegriffen werden, welche aufgrund der öffentlichen Debatte oder neuen Entwicklungen relevant sind. Mit der Analyse der kantonalen Armuts- und Sozialberichterstattung kann ein Beitrag zur vergleichenden Analyse der Situationen in den Kantonen geleistet werden. Diese Ergebnisse können dazu dienen, bestehende Massnahmen anzupassen oder neue Massnahmen zu entwickeln.

4 Ergebnisse und Nutzen des Nationalen Programms gegen Armut

Im folgenden Kapitel wird ausgeführt, wie die bisherigen Leistungen, Aktivitäten sowie die Zusammenarbeit von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden im Rahmen des Nationalen Programms gegen Armut den Involvierten und Adressaten des Programms bewertet werden. Der Fokus liegt dabei auf der Nutzung und Nützlichkeit der erbrachten Leistungen und Unterstützungsmassnahmen.

Die Ausführungen in diesem Kapitel stützen sich auf die Ergebnisse der externen Schlussevaluation des Programms, die sich auf die Beurteilung der Programmkonzeption, der Programmumsetzung, der Zielerreichung und des weiteren Handlungsbedarfs in der Armutsprävention konzentrierte. Im Zuge der Durchführung der Schlussevaluation analysierte das beauftragte Forschungsbüro Dokumente und Publikationen des Programms, es führte Gespräche mit Vertretern der Programmgerien (Steuer- und Begleitgruppe) und erhob im Rahmen einer Onlinebefragung die Einschätzungen von rund 420 Personen, die direkt oder indirekt in das Programm involviert waren¹⁵⁸. Je nach Grad der Involvierung wurden die befragten Personen zu unterschiedlichen Aspekten des Programms befragt.

4.1 Beurteilung der Programmkonzeption und der Umsetzung

Alle Programmziele (vgl. Kapitel 1.2.4) stossen bei den in den Programmgerien direkt involvierten Akteuren¹⁵⁹ auf breite Zustimmung und werden als wichtig erachtet¹⁶⁰. Sie vertreten mehrheitlich die Meinung, dass alle relevanten Akteure in die Programmarbeiten einbezogen wurden. Ein Viertel unter ihnen stellt hingegen fest, dass die Wirtschaft sowie armutsbetroffene Menschen nicht ausreichend beteiligt waren¹⁶¹. Die interne und externe Kommunikation mit den involvierten Akteuren insbesondere via der Webseite¹⁶² und den Newslettern Programms wird mehrheitlich positiv beurteilt¹⁶³.

Im Hinblick auf die bearbeiteten Themen im Programm, ist die Mehrheit der direkt involvierten Akteure der Ansicht, dass alle relevanten Themen bearbeitet wurden, während ein Teil die Themen Gesundheit, Altersarmut sowie Migration und Integration vermissten. Die Evaluatoren kommen zum Schluss, dass es den Programmverantwortlichen gut gelungen ist, die verschiedenen Akteursgruppen angemessen in die Programmgerien (Steuer-, Begleitgruppe sowie Projektgruppen) einzubinden. Durch den Einbezug aller drei Staatsebenen sowie dem zivilgesellschaftlichen Bereich konnte eine breite Abstützung¹⁶⁴ und Legitimation der Tätigkeiten erreicht werden.

Die Programmstrukturen (Rollenteilung der Gremien, der operativen Leitung sowie des wissenschaftlichen Sekretariats des BSV) wurden mehrheitlich als klar und zweckmässig beurteilt. Insbesondere die Steuergruppe bewertet ihre Steuerfunktion und den Austausch zwischen den Mitgliedern der Steuergruppe als positiv.

Insgesamt stellte der Bund 9 Millionen Franken für fünf Jahre für die Umsetzung des Programms zur Verfügung. Davon waren rund 6,5 Millionen Franken für Sachmittel zur Erstellung von Leistungen und zur Umsetzung von Programmaktivitäten eingeplant. Der grösste Anteil dieser

¹⁵⁸ Onlinebefragung von 1222 Personen in der Zeit vom 22. August bis 29. September 2017 mit 421 Antwortenden bzw. einer Rücklaufquote von 34,5 %, vgl. hierzu Ecoplan 2018: 11 f.

¹⁵⁹ Der Gruppe der *direkt involvierten Akteure* gehören die Mitglieder der Steuergruppe, der Begleitgruppe und der sieben Projektgruppen des Nationalen Programms gegen Armut an. 52 von 98 Mitgliedern haben an der Onlinebefragung teilgenommen, zwei weitere an den qualitativen Gesprächen (vgl. Ecoplan 2018: 13 f.)

¹⁶⁰ Ecoplan 2018: 17

¹⁶¹ Ecoplan 2018: 18

¹⁶² www.gegenarmut.ch / www.contre-la-pauvrete.ch / www.contro-la-poverta.ch

¹⁶³ Ecoplan 2018: 28 f.

¹⁶⁴ Ecoplan 2018: 7

Mittel wurde für Leistungen im Themenschwerpunkt des Programms, dem Handlungsfeld Bildungschancen eingesetzt. Rund 2,5 Millionen Franken fielen für die Personalkosten beim BSV an (durchschnittlich 3,2 FTE), welche für die Begleitung der Programmstrukturen, die Projektförderung, Forschungsarbeiten, die Kommunikationsarbeiten sowie Organisation und Durchführung von Veranstaltung benötigt wurden. Hinsichtlich Mittelverwendung ist die Mehrheit der Befragten der Ansicht, dass die Ressourcen effizient und zielgerichtet eingesetzt wurden und das Programm mit den zur Verfügung stehenden Mitteln viel geleistet hat¹⁶⁵.

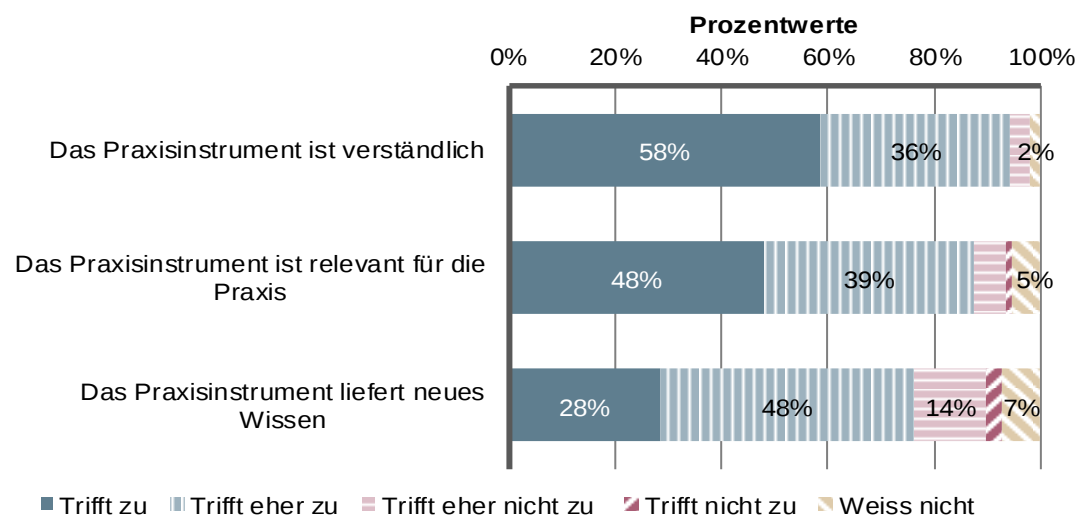
4.2 Beurteilung der Programmergebnisse

Gemäss Evaluation erzielte das Programm einen hohen Output. So wurden 16 Studien und 8 Praxisinstrumente¹⁶⁶ in allen Handlungsfeldern erarbeitet. Im Schwerpunktthema «Bildungschancen» des Programms wurden 20 Pilotprojekte und 7 Forschungs- und Evaluationsprojekte in den Themenbereichen frühe Förderung, Berufswahl und -einstieg sowie Nachholbildung / Berufsabschluss für Erwachsene finanziell unterstützt sowie ein Erfahrungsaustausch unter ihnen ermöglicht. Ein weiterer wichtiger Teil der Programmarbeiten fokussiert auf der Förderung des Wissenstransfers und des Austauschs. Dazu wurden bis zum Zeitpunkt der Evaluation drei nationale Veranstaltungen durchgeführt (zwei Fachtagungen sowie eine nationale Konferenz) sowie rund 20 Veranstaltungen Dritter im Kontext der Armutsprävention und -bekämpfung finanziell und fachlich unterstützt. Die Veranstaltungen wurden auch zur Multiplikation von Programmergebnissen genutzt¹⁶⁷.

Als zentrales Kommunikationsinstrument des Programms diente die dreisprachige Website (www.gegenarmut.ch), in Verbindung mit einem regelmässigen Newsletter mit über 600 Abonnentinnen und Abonnenten¹⁶⁸.

Die Studien und Berichte des Programms werden hinsichtlich Verständlichkeit (90 %), Relevanz der darin behandelten Armutsthematik (88 %) sowie dem Grad an neuem Wissen (78 %) positiv bewertet¹⁶⁹. Die erarbeiteten Praxisinstrumente wurden besonders positiv beurteilt:

Abbildung 4. Bewertung Praxisinstrumente



Anm.: Die Antworten wurden über alle drei Praxisinstrumente zusammengefasst. Insgesamt sind über alle Praxisinstrumente 267 Antworten von involvierten Akteure eingegangen.

Quelle: Ecoplan 2018: 27

¹⁶⁵ Ecoplan 2018: 23f. und 47

¹⁶⁶ Ecoplan 2018: 47, vgl. auch Anhang 1

¹⁶⁷ Ecoplan 2018: XXXI. Bis zum Zeitpunkt der Evaluation wurden 22 Veranstaltungen Dritter unterstützt. Bei rund der Hälfte der Anlässe, konnte das Programm selbst oder Erkenntnisse des Programms präsentiert werden.

¹⁶⁸ Ecoplan 2018: 25

¹⁶⁹ Ecoplan: 26

Auch aus der Befragung der 27 geförderten Projekte im Handlungsfeld Bildungschancen geht insgesamt ein positives Bild hinsichtlich der finanziellen und inhaltlichen Unterstützungsleistungen des BSV hervor¹⁷⁰.

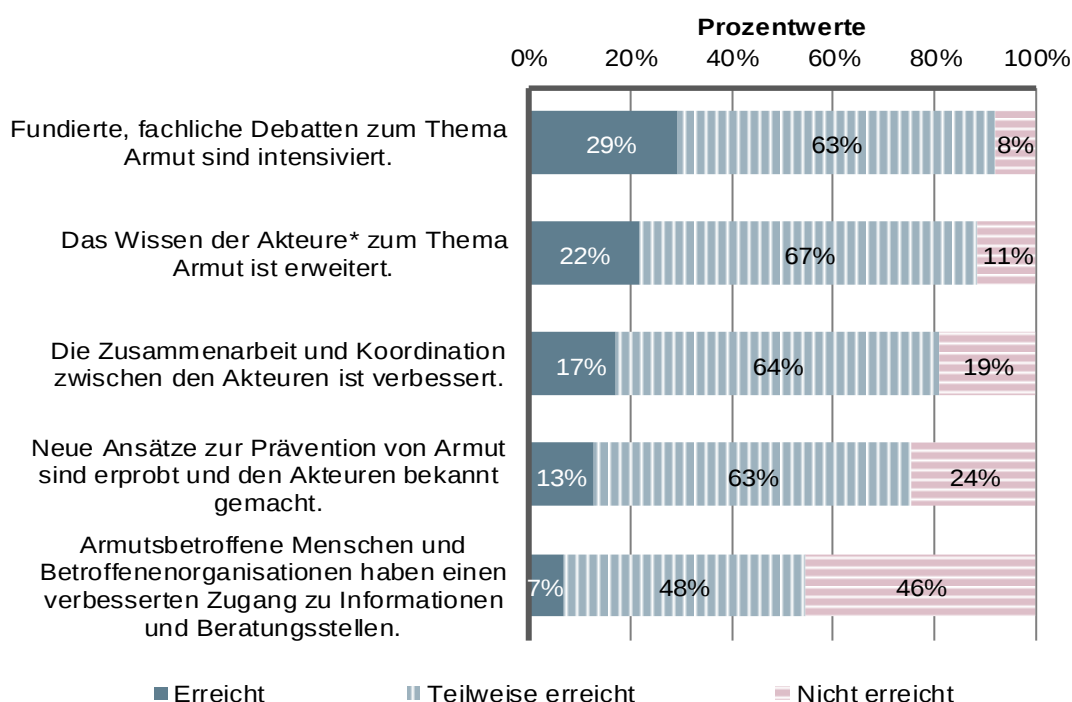
Die eigens organisierten und durchgeführten Veranstaltungen waren jeweils sehr gut besucht und wurden von den Teilnehmenden sehr positiv bewertet, insbesondere hinsichtlich Vernetzung und Förderung des Austauschs unter Akteuren (90 %) sowie dem Erkenntnisgewinn von neuem Wissen (80 %). An den Veranstaltungen waren jeweils die zentralen Akteursgruppen des Programms vertreten und beteiligten sich aktiv. Dabei leisteten auch armutsbetroffene Menschen z.B. an der Nationalen Konferenz gegen Armut 2016 direkte Beiträge. Diese wurde von den Befragten als sehr wertvoll aber teilweise auch herausfordernd erachtet¹⁷¹.

4.2.1 Beurteilung der Zielerreichung des Programms

Ein Jahr vor Ende des Programms zeigt sich hinsichtlich der Erreichung der im Programm gesetzten Ziele ein insgesamt positives Bild. Gemäss der Einschätzung der befragten Akteure wurden diese bereits jetzt, ein Jahr vor Ende des Programms, mehrheitlich oder zumindest teilweise erreicht. Das betrifft insbesondere die Ziele Intensivierung der fachlichen Debatte, Erweiterung des Wissens, Verbesserung der Zusammenarbeit sowie Erprobung und Bekanntmachung von neuen Angeboten. Am wenigsten erreicht wurde das Ziel des besseren Zugangs zu Informationen und Beratungsstellen für armutsbetroffene Menschen.

Abbildung 5. Bewertung Erreichung Zielsetzungen

•



Anm.: Total 250-309 Antworten von direkt involvierten Akteuren. Viele involvierte Akteure (15-38%) konnten die Frage nicht beurteilen.

Quelle: Ecoplan 2018: 38

Bei Akteuren, welche nicht direkt an den Programmtätigkeiten beteiligt waren, konnten allerdings nur erste indirekte Impulse gesetzt werden. Angestossen wurde einerseits die öffentliche Debatte über die Armutsproblematik in der Schweiz, andererseits dienen die entwickelten Grundlagen

¹⁷⁰ Ecoplan 2018: 27

¹⁷¹ Ecoplan 2018: 28

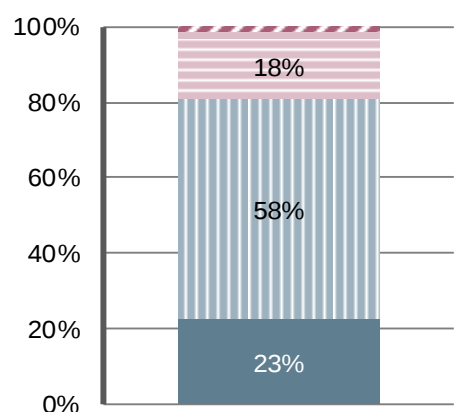
und identifizierten Praxisbeispiele z.T. als Ideenlieferanten zur Weiterentwicklung des Bestehenden¹⁷².

4.2.2 Gesamtbeurteilung des Programms

In ihrer Gesamtbeurteilung heben drei Viertel der Befragten hervor, dass die erwarteten Programmleistungen erbracht worden sind. Insgesamt wird das als Fachprogramm konzipierte Nationale Programm gegen Armut somit mehrheitlich positiv bewertet (über 80 % der Befragten sind zufrieden oder eher zufrieden)¹⁷³:

Abbildung 6 Zufriedenheit mit dem Nationalen Programm gegen Armut

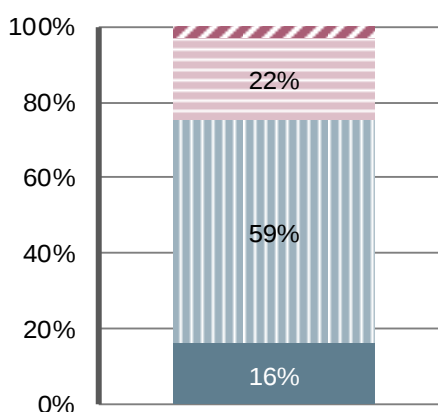
Wie zufrieden sind Sie insgesamt mit dem Nationalen Programm gegen Armut?



■ nicht zufrieden ■ eher nicht zufrieden
■ eher zufrieden ■ zufrieden

Total 371 Antworten, nur direkt involvierte Akteure und involvierte Akteure der intermediären Zielgruppe

Wurden Ihre Erwartungen ans Programm erfüllt?



■ erfüllt ■ eher erfüllt
■ eher nicht erfüllt ■ nicht erfüllt

Total 264 Antworten, nur direkt involvierte Akteure und involvierte Akteure der intermediären Zielgruppe, ohne Personen, welche keine Erwartungen hatten (n=107, 29%)

Quelle: Ecoplan 2018:43

Besonders Kantone, Städte, Gemeinden, NGOs und Betroffenenorganisationen beurteilen das Programm positiv und begrüßen das Engagement des Bundes hinsichtlich Förderung der Koordination und Vernetzung in der Armutsprävention ausdrücklich. Lediglich die Sozialpartner und Wirtschaftsverbände weisen tiefere Zufriedenheitswerte aus¹⁷⁴.

Die Evaluation zeigt, dass das Programm mit seinen Aktivitäten bereits erste Wirkungen erzielen konnte, indem, z.B. die erarbeiteten Grundlagen in den Themen frühe Förderung und Wohnen weiter verwendet werden und der Wunsch besteht, Praxisprojekte oder während dem Programm neu entstandene Zusammenarbeitsformen fortzusetzen¹⁷⁵. Bis zum Ende des Programms sollte allerdings noch ein Effort geleistet werden, um die Programmergebnisse zu verbreiten und bekannt zu machen¹⁷⁶. Hier zeigt die Evaluation, dass die involvierten Akteure ihre Rolle zur Multiplikation der Ergebnisse zum Zeitpunkt der Evaluation noch nicht ausreichend wahrnehmen

¹⁷² Ecoplan 2018: 41 ff.

¹⁷³ Ecoplan 2018: 42 f.

¹⁷⁴ Ecoplan 2018: 43 f.

¹⁷⁵ Ecoplan 2018: 50

¹⁷⁶ Ecoplan 2018: 49

konnten¹⁷⁷ und bislang vor allem operativ tätige Fachpersonen sowie kantonale Amtsleitende und Konferenzen über Leistungen (und Aktivitäten) des Programms informiert wurden¹⁷⁸.

4.3 Weitergehender Handlungsbedarf gemäss Schlussevaluation

Die Evaluation äussert sich auch zum zukünftigen Handlungsbedarf in der Armutsprävention und kommt zum Schluss, dass verschiedene Tätigkeiten als Daueraufgabe des Bundes erbracht werden sollten¹⁷⁹.

Weiterführende Tätigkeiten sollten sich dabei insbesondere auf die Fortsetzung von Vernetzungs- und Koordinationsarbeiten konzentrieren. Konkret soll der Bund die aktuellen Programmstrukturen in eine permanente Kooperationsplattform überführen und auch zukünftig praxisrelevantes Wissen zur Verfügung stellen. Die aktuell bearbeiteten Inhalte des Programms bleiben dabei auch künftig relevant, auch wenn sie je nach Akteursgruppe unterschiedlich gewichtet werden. Des Weiteren sollten zukünftig relevante Themen wie Gesundheit, Alter und Migration berücksichtigt werden, die bisher von Seiten des Programms nicht als eigenständige Themen aufgegriffen wurden¹⁸⁰.

Sehr prominent kommt im Rahmen der Evaluation der Bedarf für ein gesamtschweizerisches Armutsmonitoring zum Ausdruck, welches die Entwicklung von Armut und der damit verbundenen Präventionsmassnahmen regelmässig verfolgt sowie Evaluationen von Massnahmen der Armutsprävention beinhaltet. Die Evaluation kommt zu dem Schluss, dass für eine Überführung der befristeten Programmmassnahmen sowie der Etablierung eines Armutsmonitorings verschiedene Aufbauarbeiten notwendig sind. Bei allen zukünftigen Arbeiten auf nationaler Ebene gilt es gemäss der Evaluation, den angemessenen Einbezug von armutsbetroffenen Menschen sicherzustellen. Auch hier sollte der Bund mit gutem Beispiel vorangehen, gelungene Beteiligungsansätze identifizieren und unter den anderen Akteuren bekannt machen¹⁸¹.

¹⁷⁷ Ecoplan 2018: 49

¹⁷⁸ Ecoplan 2018: 33

¹⁷⁹ Ecoplan 2018: 50

¹⁸⁰ Insgesamt gingen 254 Antworten über die künftigen thematischen Herausforderungen in der Armutsprävention in der Schweiz ein (vgl. Ecoplan 2018: 51)

¹⁸¹ Ecoplan 2018: 51

5 Handlungsbedarf: Zukünftige Schwerpunkte der Armutsprävention, mögliche Handlungsansätze aus Sicht der Programmgerien

5.1 Armut in der Schweiz

7,5 Prozent der ständigen Wohnbevölkerung oder rund 615 000 Personen in der Schweiz sind armutsbetroffen, davon sind 108 000 Kinder¹⁸². Unter der Bevölkerung im Erwerbsalter sind rund 300 000 bzw. rund 6 Prozent arm. In den vergangenen Jahren hat sich die Gefährdung von Armut relativ wenig verändert. Die Sozialhilfe unterstützt als letztes Auffangnetz des Systems der sozialen Sicherheit Personen, welche ohne diese Leistungen ihren Lebensbedarf nicht decken könnten. Auch hier ist die Bezugsquote mit 3.2% über die Jahre hinweg stabil geblieben. In absoluten Zahlen sind jedoch – aufgrund des Wachstums der Bevölkerung – zunehmend mehr Personen von Armut betroffen und von der Sozialhilfe abhängig (vgl. Kapitel 2).

Personen mit mangelnder Arbeitsmarktintegration sind überdurchschnittlich von Armut betroffen¹⁸³. Dabei ist der Mangel an finanziellen Ressourcen nur ein Aspekt von Armut. Armutsbetroffene Menschen und Familien sind häufig auch in anderen Bereichen eingeschränkt, z.B. in ihrer sozialen Teilhabe, im Zugang zu Freizeitaktivitäten oder sie leiden unter schlechten Wohnbedingungen, leben in einem schwierigen Umfeld etc. Die Ursachen von Armut können vielfältig sein sowohl auf individueller (soziale Herkunft, fehlende Bildungsabschlüsse oder Grundkompetenzen, schwierige Lebensereignisse oder Familiensituationen, gesundheitliche Beeinträchtigungen) als auch auf gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Ebene (z.B. Zugang zu Bildungs- und Unterstützungsangeboten, Wandel in der Arbeitswelt¹⁸⁴).

Armutsbetroffene und -gefährdete Menschen befinden sich oft in einem Teufelskreis. Sie erzielen – falls überhaupt – nur ein niedriges Einkommen, haben wenige Möglichkeiten sich weiter zu qualifizieren und sind hohen psychischen Belastungen ausgesetzt.

Aus diesen Gründen ist die Prävention und die Bekämpfung der Armut eine Querschnittsaufgabe: Oft gelingt es erst mit einer Kombination von Massnahmen etwa in den Bereichen Bildung, Arbeitsmarkt, soziale Dienstleistungen und Gesundheit, armutsgefährdete Personen gesellschaftlich und beruflich zu integrieren. Die Zuständigkeiten in diesen Politikfeldern sind zwischen Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden verteilt.

5.2 Herausforderungen für die Prävention und Bekämpfung von Armut

Ziel und gleichzeitig auch die Herausforderung der Armutsprävention und -bekämpfung ist es, die Ressourcen von armutsgefährdeten und -betroffenen Menschen zu stärken, um sie zu befähigen, ein finanziell eigenständiges und selbstbestimmtes Leben führen zu können. Zu denken ist etwa an Kinder und Jugendliche, bei denen ohne bedarfsgerechte Förderung die Gefahr besteht, dass sie in der Schule nicht ihrem Potenzial entsprechende Leistungen erbringen können und damit häufig auch grössere Schwierigkeiten beim Einstieg in den Beruf haben. Oder an Eltern, die nicht über die notwendigen Ressourcen verfügen ihre Kinder ausreichend zu begleiten und befähigen, damit sie den Anforderungen der Schule entsprechen. Aufgrund dieser schwierigeren Lebensbedingungen stehen bei der Armutsprävention zweifellos die Förderung

¹⁸² Vgl. BFS SILC-Daten für 2016 abrufbar unter www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > 20 wirtschaftliche Situation der Bevölkerung > Soziale Situation, Wohlbefinden und Armut > Armut und materielle Entbehrung.

¹⁸³ BFS SILC-Daten für 2016

¹⁸⁴ Insbesondere in Wirtschaftszweigen mit hohen Anteilen an Tieflohnstellen: Detailhandel, Gastronomie und Beherbergung (vgl. BFS 2012: 19).

von Bildungschancen sowie der sozialen und beruflichen Integration im Vordergrund. Der Verbesserung der allgemeinen Lebensbedingungen oder des Gesundheitszustandes kommt hier ebenfalls eine wichtige Rolle zu, sie sind eine zentrale Voraussetzung für eine erfolgreiche soziale und berufliche Integration.

Entsprechend den oben beschriebenen Herausforderungen bearbeitete das Nationale Programm gegen Armut die zentralen Handlungsfelder der Armutsprävention: Die Förderung von Bildungschancen in der frühen Kindheit, beim Eintritt in die Schule, während der Berufsbildung und im Erwachsenenalter, die soziale und berufliche Integration sowie die Verbesserung der allgemeinen Lebensbedingungen insbesondere im Bereich Wohnen.

Über alle Handlungsfelder hinweg sieht sich eine wirkungsvolle Prävention und Bekämpfung von Armut mit den folgenden Herausforderungen konfrontiert: Erstens muss die Prävention und die Bekämpfung von Armut als **Querschnittsaufgabe** angegangen werden: Oft ist für eine gesellschaftliche und berufliche Integration einer Person eine Kombination von Massnahmen etwa in den Bereichen Bildung, Arbeitsmarkt, soziale Dienstleistungen und Gesundheit notwendig. Die Palette von relevanten Handlungsfeldern und Massnahmen ist sehr breit. Zweitens müssen die Massnahmen in diesen Handlungsfeldern **praxisnah und wirksam** ausgestaltet werden. Dazu müssen Faktoren für erfolgreiche Massnahmen identifiziert, zuhanden der Praxis aufbereitet und bei den zuständigen Akteuren bekanntgemacht werden. Drittens müssen die verschiedenen **Massnahmen aufeinander abgestimmt** sein. Dazu muss bei der Prävention und Bekämpfung von Armut die Zusammenarbeit der zuständigen Akteure in den verschiedenen Bereichen und über die verschiedenen föderalen Ebenen gefördert werden. Schliesslich müssen die bestehenden **Massnahmen neuen Entwicklungen angepasst** werden. Armut ist ein dynamisches Phänomen, deren Ursachen und Auswirkungen sich mit dem gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandel verändern. Um wirksam zu sein und zu bleiben müssen die Massnahmen der Prävention und Bekämpfung von Armut diesem Wandel Rechnung tragen.

Wie die Erfahrungen aus dem Nationalen Programm gegen Armut zeigen, bestehen heute zwar zahlreiche Massnahmen insbesondere auf kantonaler und kommunaler Ebene. Diese sind aber erstens sehr unterschiedlich ausgestaltet, zweitens bestehen sehr unterschiedliche Ansätze der Koordination und Zusammenarbeit. In der Regel übersteigt es die Möglichkeiten einzelner Akteure, den notwendigen Austausch über verschiedene Ebenen und Zuständigkeitsbereiche hinweg zu organisieren. Insbesondere in kleinen und mittleren Gemeinden fehlen zudem häufig die notwendigen Ressourcen, konzeptionelle Grundlagen zu erarbeiten. Damit gehen Chancen verloren, die Prävention und Bekämpfung von Armut wirkungsvoll auszugestalten und die Massnahmen aufeinander abzustimmen. Das Nationale Programm gegen Armut konnte hier Abhilfe schaffen (vgl. Kapitel 4 und 5.3). Auf Dauer fehlt aber eine **geeignete akteursübergreifende Struktur**, um die zuständigen Akteure bei der Bewältigung dieser Herausforderungen zu unterstützen. Dabei ist auch eine Abstimmung der verschiedenen relevanten Massnahmen auf Bundesebene zentral.

5.3 Beiträge des Nationalen Programms gegen Armut

Angesichts der beschriebenen Herausforderungen hat das Nationale Programm gegen Armut während seiner Laufzeit fundierte Grundlagen zur Armutsprävention und -bekämpfung erarbeitet, Pilotprojekte gefördert, Ansätze guter Praxis identifiziert, die zuständigen Akteure vernetzt und regelmässig mit aktuellen Informationen versorgt. Dabei wurde ein hoher Output erzeugt.

In den drei inhaltlichen Handlungsfeldern Bildungschancen, Soziale und berufliche Integration, Allgemeine Lebensbedingungen und dem Thema Armutsmonitoring wurden insgesamt 16 wissenschaftliche Studien publiziert und deren Ergebnisse in Form von sieben Leitfäden verdichtet und praxisnah aufbereitet. Die Leitfäden enthalten Empfehlungen und differenzierte Anleitungen zur Planung und Umsetzung von wirkungsvollen Unterstützungsmassnahmen. Mit finanzieller Unterstützung durch das Programm wurden 27 Projekte zur Verbesserung der

Bildungschancen von Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen realisiert. In enger Partnerschaft mit der SODK und EDK, dem Schweizer Städte- sowie Gemeindeverband und Caritas Schweiz wurden drei nationale Tagungen und Konferenzen zur Armutsprävention sowie verschiedene Workshops und regionale Seminare zum Thema Bildungschancen durchgeführt. Noch ausstehend ist die Schlusskonferenz des Programms. Diese findet im September 2018 statt. Des Weiteren wurden rund 30 regionale, nationale oder internationale Tagungen von Dritten unterstützt, z.B. im Bereich Wohnen, Unternehmen der sozialen und beruflichen Integration, Familienarmut oder Schuldenprävention. Mit diesen Tagungen wurden mehrere tausend Fachpersonen erreicht. Die Veranstaltungen trugen somit in einem hohen Mass zur Wissensvermittlung und Vernetzung bei.

Als Stärken des Nationalen Programms gegen Armut sind verschiedene Punkte zu nennen: die system- und akteursübergreifende Sichtweise bei der Bearbeitung von Problemstellungen, die übersichtliche Programmstruktur, klare Verantwortlichkeiten und eine breite Abstützung durch den Einbezug der verschiedenen Akteure (vgl. Kapitel 4). In den Steuer-, Begleit- und Expertengruppen arbeiteten über 100 Vertreter- und Vertreterinnen aus den verschiedenen Akteursgruppen der Armutsprävention mit. Diese haben die Arbeiten mit ihrem Fachwissen fundiert begleitet und gleichzeitig eine Multiplikatorenrolle für die Ergebnisse des Programms übernommen. Aufgrund dieser breiten Abstützung und des Einbezugs der Kantone, Städte, Gemeinden und von privaten Akteuren in die Programmsteuerung konnten die Unterstützungsmassnahmen des Programms an den Bedürfnissen der zuständigen Akteure ausgerichtet werden. Gleichzeitig wurde mittels Expertengruppen und Validierungsworkshops sichergestellt, dass die erarbeiteten Grundlagen zur Anwendung in der Praxis geeignet sind. Ebenfalls hat das Programm ganz wesentlich zu einer breiteren Fachdebatte zur Armutsprävention beigetragen, wie an den zahlreichen vom Programm initiierten oder unterstützen Veranstaltungen abgelesen werden kann. Die Schlussevaluation bestätigte die Praxisrelevanz und die Nützlichkeit der Unterstützungsmassnahmen. Diese fanden einen hohen Zuspruch und wurden überwiegend positiv bewertet (vgl. Kapitel 4).

Inwieweit die Handlungsempfehlungen des Programms auch von den zuständigen Akteuren umgesetzt werden, bleibt nun abzuwarten. Dies wird vor allem von der Problemwahrnehmung in den Kantonen, Städten und Gemeinden, politischen Prioritäten und den vorhandenen Ressourcen abhängen. Um die Umsetzung nicht gänzlich dem Zufall zu überlassen und einen gewissen Handlungsdruck zu erzeugen, haben Vertreter von Bund, Kantonen, Städte und Gemeinden anlässlich der Armutskonferenz vom 22.11.2016 eine gemeinsame Erklärung zur Umsetzung der Handlungsempfehlungen unterzeichnet. Diese verpflichtet sie, die gewonnenen Erkenntnisse im Rahmen des Nationalen Programms zum Anlass zu nehmen, bis 2018 ihre Strategien und Massnahmen im Bereich der Armutsprävention zu überprüfen und gegebenenfalls gemäss den formulierten Handlungsempfehlungen weiterzuentwickeln. Diese hat zwar den Charakter einer Selbstverpflichtung, der Stand der Umsetzung der gemeinsamen Erklärung wird aber im Rahmen der Schlusskonferenz vom September 2018 gemeinsam überprüft.

Thematisch hat sich das Programm auf **drei zentrale Schwerpunkte** konzentriert:

- Stärkung der Chancengerechtigkeit durch die Förderung von Bildungschancen
- Förderung der sozialen und beruflichen Integration
- Verbesserung der allgemeinen Lebensbedingungen von Familien und armutsbetroffenen Menschen

In diesen Themen wurden Grundlagen, Hilfsmittel für die Praxis mit entsprechenden Handlungsempfehlungen und *Good-Practice*-Beispielen erarbeitet. Darüber hinaus wurde eine Grundlage für ein **regelmässiges Monitoring der Armutssituation** in der Schweiz und der damit verbundenen Präventionsmassnahmen entwickelt. Die Ergebnisse werden in den folgenden Unterkapiteln in einem zusammenfassenden Überblick dargestellt.

5.3.1 Förderung von Bildungschancen

Die Förderung von Bildungschancen erfolgt ab dem Kleinkinderalter, in der Schule, während der Berufsbildung und im Erwachsenenalter. Benachteiligte Familien, armutsgefährdete Personen und Menschen mit tiefer beruflichen Qualifizierung haben in den verschiedenen Lebensphasen und insbesondere in Übergängen erhöhten Unterstützungsbedarf. Für die Ausgestaltung von entsprechenden Strategien und Massnahmen hat das Nationale Programm gegen Armut verschiedene Grundlagen erarbeitet auf deren Basis der weitere Handlungsbedarf im Handlungsfeld Bildungschancen formuliert wurde (vgl. Kapitel 3.1). So gilt für alle Themen im Handlungsfeld Bildungschancen (Frühe Förderung, Berufswahl, Berufseinstieg, Qualifizierung von Erwachsenen), dass der Zugang und die Verfügbarkeit von Angeboten für armutsbetroffene und –gefährdete Personen verbessert werden muss. Dabei ist wichtig, dass die Angebote aufeinander abgestimmt werden und in eine Gesamtstrategie der kontinuierlichen Förderung von Bildungschancen von der frühen Kindheit bis ins Erwachsenenalter eingebettet sind mit entsprechende Begleitmassnahmen zur Lösung von sozialen Problemen. Hierfür ist die Zusammenarbeit und Koordination verschiedener Akteure wichtig. Unter Beachtung der datenschutzrechtlichen Belange sollte eine Früherkennung, eine systematische Erfassung sowie kontinuierliche Begleitung von gefährdeten Jugendlichen und jungen Erwachsenen ohne Ausbildungsabschluss erfolgen. Dabei haben sich zentrale Koordination- und Triagestellen bewährt, die bereits in verschiedenen Kantonen etabliert sind. Im Erwachsenenalter stellt sich vor allem ein Handlungsbedarf in Bezug auf erfolgreiche Ansätze zur Nachqualifizierung von Erwachsenen.

Aufgrund der Vielzahl der verantwortlichen Akteure im Handlungsfeld Bildungschancen sollte es auch zukünftig Austausch- und Vernetzungsmöglichkeiten sowie Unterstützung bei der Entwicklung innovativer Ansätze auf nationaler Ebene geben.

5.3.2 Förderung der sozialen und beruflichen Integration

Soziale und berufliche Integration schützt nachhaltig vor Armut. Es ist deshalb zentral, dass vom Arbeitsmarkt ausgeschlossene Menschen integrierende Unterstützungsmassnahmen erhalten. Die Sozialwerke spielen dabei eine wichtige Rolle, unter anderem in der Zusammenarbeit der Sozialwerke mit den Unternehmen der sozialen und beruflichen Integration. Das Nationale Programm gegen Armut hat zur Optimierung der Massnahmen in Unternehmen der sozialen und beruflichen Integration fundierte Grundlagen erarbeitet. Es gilt nun die Empfehlungen in der Praxis umzusetzen und anzuwenden. Insgesamt besteht im Bereich der sozialen und beruflichen Integration mit den Massnahmen der Berufsbildung, der Sozialversicherungen (IV, ALV), der Sozialhilfe sowie der Integrationsförderung bereits ein dichtes Netz an Förderaktivitäten, deren Koordination im Rahmen der IIZ etabliert ist. Der Reichweite dieser Aktivitäten und der damit verbundenen Koordination sind aber aufgrund der rechtlichen Rahmenvorgaben Grenzen gesetzt. So wurde im Rahmen des Nationalen Programms gegen Armut ein weiterführender Handlungsbedarf identifiziert insbesondere im Hinblick auf die soziale und berufliche Integration von Menschen, die nicht oder nur sehr schwer in den Arbeitsmarkt vermittelbar sind, jedoch aus verschiedenen Gründen die Anspruchsvoraussetzung für eine IV-Rente oder Massnahmen zur beruflichen Eingliederung der IV nicht erfüllen. Hier stellt sich vor allem im Rahmen der Sozialhilfe die Frage, welchen Ansätze zur längerfristigen Beschäftigung im 2. Arbeitsmarkt bestehen und inwieweit diese nicht nur für die Betroffenen von Vorteil wären, sondern auch zur finanziellen Entlastung der Sozialhilfe beitragen könnten.

5.3.3 Verbesserung der allgemeinen Lebensbedingungen

Nebst den Massnahmen zur Förderung der Bildungschancen, sozialen und beruflichen Integration sind auch Massnahmen wichtig, die auf ein förderndes und positives Lebensumfeld zielen und die allgemeine Lebenssituation verbessern. Dabei geht es vor allem um die Unterstützung von armutsbetroffenen Familien, die Wohnversorgung von armutsbetroffenen Menschen, die Bereitstellung von bedarfsgerechten niederschweligen Informations- und

Beratungsangeboten sowie die Schuldenberatung und Schuldenprävention. Das Nationale Programm gegen Armut hat zu den verschiedenen Themen entsprechende Grundlagen erstellt und auf dieser Basis den Handlungsbedarf identifiziert sowie verschiedene Empfehlungen formuliert. Dabei bestehen in allen genannten Themenbereichen grössere Herausforderungen und der Bedarf die bestehenden Unterstützungs- und Präventionsmassnahmen auf Ebene der Kantone- und Kommunen auf- und auszubauen. Auch in diesem Bereich besteht somit ein grosser Bedarf hinsichtlich Austausch- und Vernetzungsmöglichkeiten auf nationaler Ebene sowie der Bereitstellung von praxisrelevanten Grundlagen und der Identifikation von *Good-Practice*-Beispielen.

5.3.4 Gesamtschweizerisches Armutsmonitoring

Die bisherigen Arbeiten des Nationalen Programms gegen Armut zeigen, dass es in der Schweiz kein systematisches und umfassendes Bild über Armut in ihren verschiedenen Dimensionen mit dazugehörigen Massnahmen gibt. Deshalb wurden im Rahmen des Programms konzeptionelle Grundlagen für ein gesamtschweizerisches Armutsmonitoring erarbeitet. Mit der Umsetzung eines Monitorings könnten fundierte Erkenntnisse zur Armutssituation und -entwicklung in der Schweiz geschaffen werden, die es erlauben, auffällige Entwicklungen, Risikofaktoren und den Handlungsbedarf zu identifizieren. Angesichts der gesellschaftlichen Veränderungen und des fortschreitenden, schnellen Strukturwandels der Wirtschaft drängt sich ein solches Monitoring auf, um den zuständigen Akteuren handlungsrelevantes Wissen für die Bekämpfung und Prävention von Armut zur Verfügung zu stellen. Ein gesamtschweizerisches Armutsmonitoring beinhaltet eine periodische Beobachtung und Auswertung des Ausmasses und der Entwicklung von Armut in der Schweiz sowie der bestehenden Massnahmen und stellt damit zukünftig eine wichtige Basis für die Weiterentwicklung und Anpassung von bestehenden Massnahmen der Armutsprävention in den oben genannten Handlungs- und Themenfeldern dar.

5.4 Die künftige Rolle des Bundes bei der Armutsbekämpfung

Die Armutssituation in der Schweiz bleibt über die Jahre insgesamt relativ konstant. Die relativ gute Wirtschaftslage mit geringer Arbeitslosigkeit und die Leistungen der sozialen Sicherheit haben einen Anstieg der Armutsquote verhindert. Es ist aber nicht gelungen, das Ausmass der Armutsgefährdung und des Sozialhilfebezugs zu senken. Ein wesentlicher Grund dafür dürfte der stetige strukturelle Wandel des Arbeitsmarktes infolge der Globalisierung und Automatisierung sein, welcher insgesamt höhere Anforderungen an die Beschäftigten stellt. Es ist damit zu rechnen, dass dieser Trend anhalten wird z.B. auch aufgrund der Digitalisierung¹⁸⁵. Hier sind in erster Linie Anpassungen bei der Ausbildung erforderlich. Als Begleitmassnahmen sind allgemeine sozialpolitische Massnahmen gefragt. Für Personen, die ohne Arbeitsstelle bleiben, braucht es schliesslich gezielte Massnahmen. Verschiedene Massnahmen wurden in den vergangenen Jahren entwickelt, indem die betroffenen Menschen gezielt gefördert und insbesondere im Bereich Bildung, Berufsqualifizierung und bei der Integration in den Arbeitsmarkt unterstützt werden. Anstrengungen der Prävention und Bekämpfung von Armut werden auch in Zukunft und in verstärktem Masse notwendig sein, soll es zu keiner Zunahme der Armut kommen.

Dies spricht dafür, dass Armutsprävention als Daueraufgabe zu verstehen ist. Dazu verpflichtet auch die Bundesverfassung (BV). In den Sozialzielen (Art. 41 BV) sieht sie vor, dass sich Bund und Kantone in Ergänzungen zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative für die soziale Sicherheit, den besonderen Schutz von Familien und eine angemessene Wohnversorgung einsetzen sowie der nachkommenden Generation die Chance eröffnen, sich ihrem Potenzial entsprechend zu entwickeln. Dies ist auch unter dem Gesichtspunkt des gesellschaftlichen Zusammenhalts sowie der nachhaltigen Entwicklung von hoher Bedeutung. Die Bekämpfung von Armut in all ihren Formen ist nicht nur in der Schweiz sondern überall auf der Welt eines der zentralen Ziele. Dazu hat sich die Weltgemeinschaft im Rahmen der Agenda 2030 für

¹⁸⁵ Bundesrat 2017c

nachhaltige Entwicklung verpflichtet, welche die Generalversammlung der Vereinten Nationen am 25. September 2015 in New York beschlossen hat.

Angesichts des Querschnittcharakters der Armutsprävention und -bekämpfung und der verschiedenen föderalen Zuständigkeiten ist die Institutionalisierung einer akteurs- und ebenenübergreifenden impulsgebenden und koordinierenden Struktur als notwendig zu erachten. Diese kann die zuständigen Akteure dabei unterstützen, Massnahmen vor Ort zu initiieren und diese zu optimieren. Sie kann gleichzeitig die Vernetzung verschiedener Akteure, einen regelmässigen Erfahrungsaustausch, die Zusammenarbeit und Abstimmung ermöglichen und fördern. Fehlt eine solche Struktur, kann das Potential der Massnahmen zur Prävention und Bekämpfung der Armut nicht ausgeschöpft werden. Mit dem Nationalen Programm gegen Armut ist es gelungen, diese Aufgaben wahrzunehmen und wichtige Impulse für die Weiterentwicklung von Massnahmen zur Prävention und Bekämpfung von Armut zu setzen (vgl. Kapitel 4).

Die Steuergruppe des Programms schlägt deshalb vor, dass der Bund die im Rahmen des Nationalen Programms gegen Armut erfolgreich ausgeübte Aufgaben der Koordination, Vernetzung und des Wissenstransfers langfristig sicherstellt und ein wiederkehrendes Armutsmonitoring einrichtet.

Dabei hat sich die im Rahmen des Programms erfolgte partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen, Städten, Gemeinden und Organisationen der Zivilgesellschaft ebenfalls bewährt. So wurde sichergestellt, dass erstens relevante Themen bearbeitet wurden, zweitens der Praxisbezug gewährleistet war, drittens die verschiedenen Partner die Arbeiten aktiv begleiteten und sie viertens eine Multiplikatorenfunktion für die Verbreitung der Ergebnisse übernahmen. Dieses erfolgreiche Modell der Zusammenarbeit sollte weitergeführt werden, indem die bisherigen Partner auch bei den künftigen Arbeiten mit einbezogen werden. Wie im Programm sollen die inhaltlichen Schwerpunkte gemeinsam festgelegt und umgesetzt werden. Auch die Art der Aktivitäten hat sich bewährt und ist für die Weiterentwicklung der Prävention und Bekämpfung von Armut zielführend: Grundlagen zu offenen Fragen erarbeiten und Pilotprojekte unterstützen, aus den Erkenntnissen Praxishilfen erstellen, diese zur Verfügung stellen und aktiv verbreiten, die zuständigen Akteure vernetzen und den Erfahrungsaustausch zwischen ihnen fördern. Mittels der Programmstrukturen und -aktivitäten wurde auch die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Bundesstellen verbessert, die für die Armutsprävention relevante Massnahmen umsetzen.

In Bezug auf die zukünftige inhaltliche Ausrichtung kann ebenfalls an den Handlungsfeldern des Programms angeknüpft werden. In verschiedenen Themenbereichen werden weiterführende Arbeiten aus Sicht der Programmpartner für erforderlich gehalten: Bezüglich der **frühen Förderung** von Kindern aus benachteiligten Familien sollten Unterstützungsaktivitäten insbesondere für kleinere und mittlere Gemeinden weitergeführt werden. Es gilt adäquate und aufeinander abgestimmte Angebote bereitzustellen. Dabei ist auf die bereichsübergreifende Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure sowie die Zusammenarbeit mit den jeweiligen Kantonen zu achten. Zur **Ablösung junger Erwachsener aus der Sozialhilfe**, bei der **Qualifikation von Erwachsenen**, der **Familienarmut** und der **Verschuldung** sollten die bisherigen Arbeiten vertieft werden, z.B. indem auf eine Verbreitung guter Ansätze hingewirkt wird und entsprechende Praxishilfen erarbeitet werden. Weiter besteht der Bedarf die Themen **Zugang zu Informationen von armutsbetroffenen Menschen**, und über die **Erreichbarkeit von armutsbetroffenen Bevölkerungsgruppen** zu vertiefen. Hier wäre es angezeigt, in einem breiteren Rahmen als bisher Erfahrungen und Lösungsansätze zusammenzutragen und zu analysieren. In der Evaluation des Programms wurden von verschiedenen Akteuren zudem gefordert, die Themenbereiche **«Armut und Gesundheit»**, **«Altersarmut»** und **«Unterstützung benachteiligter Gruppen der Migrationsbevölkerung»** in den weiteren Arbeiten aufzugreifen. Das Armutsmonitoring kann zudem dazu dienen, neue Entwicklungen, Risikofaktoren und Handlungsbedarf in der Armutsprävention und -bekämpfung zu identifizieren, welche als Basis für die inhaltlichen Arbeiten und somit als Wissensgrundlagen für die politische Steuerung dienen können.

Gemäss Ergebnis der Schlussevaluation sollte dabei die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft sowie der Einbezug von armutsbetroffenen Menschen verbessert werden. Beides ist im Rahmen des Nationalen Programms gegen Armut nur bedingt gelungen.

6 Schlussfolgerungen des Bundesrates

Die soziale Absicherung der Bevölkerung und damit die Bekämpfung und Verhinderung von Armut ist eines der zentralen Verfassungsziele und damit gemeinsame Aufgabe aller staatlichen Akteure. Das heutige System der sozialen Sicherheit war bisher in der Lage, Armut zu bekämpfen und ein Anstieg von Armut zu verhindern. Gesellschaftliche und wirtschaftliche Veränderungen stellen aber das System der sozialen Sicherheit vor neue Herausforderungen. Es besteht Einigkeit, dass diesen Herausforderungen mit verstärkten Anstrengung bei der Armutsprävention mittels der Förderung von Bildungschancen sowie der sozialen und beruflichen Integration begegnet werden muss.

Mit der Umsetzung des Nationalen Programms gegen Armut nahm der Bund eine aktive Rolle in der Armutsprävention ein, ohne dabei in die jeweiligen Kompetenzbereiche der hauptzuständigen Akteure, den Kantonen und Gemeinden, einzugreifen. Im Gegenteil, er übernimmt unterstützende Aufgaben, um sie bei der Ausübung ihrer Aufgaben zu entlasten. Dies indem sie bei der Konzeption und Evaluation von Strategien und Massnahmen unterstützt werden, sie hierfür auf fundierte Grundlagen inkl. Handlungsempfehlungen zurückgreifen können und Austausch- und Vernetzungsmöglichkeiten zur Verfügung haben. Damit trägt die mit dem Programm etablierte Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen, Städten, Gemeinden und privaten Organisationen zu einer effizienteren und effektiveren Armutsprävention und -bekämpfung bei. Dabei wurde auch die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Bundesstellen verbessert, die Massnahmen mit Bezug zur Armutsprävention umsetzen. Diese Form der partnerschaftlichen Zusammenarbeit trägt ebenfalls der föderalistischen Ordnung Rechnung. Aufgrund der kulturellen, sprachlichen und räumlichen Unterschiede in der Schweiz müssen Massnahmen der Armutsprävention auf die örtliche Verhältnisse angepasst werden. Gleichzeitig ist es von Interesse, welche Lösungsansätze in den Kantonen, Städten und Gemeinden entwickelt werden. Es ist deshalb sinnvoll, regelmässig Bestandsaufnahmen durchzuführen, diese auszutauschen und *Good-Practice* zu identifizieren.

Dies auch aus der Überzeugung, dass durch die verstärkten Tätigkeiten im Bereich der Prävention von Armut langfristig weniger in die Bekämpfung von Armut investiert werden muss und somit teure spätere Kosten verhindert werden können. Die Bekämpfung von Armut in all ihren Formen und überall auf der Welt ist auch eines der zentralen Ziele der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, zu deren Umsetzung sich die Mitgliedsländer der Vereinten Nationen verpflichtet haben.

Der Bundesrat erachtet es deshalb als notwendig, dass der Bund weiterhin eine aktive Rolle in der Armutsprävention übernimmt und die Zusammenarbeit mit den übrigen Akteuren weiterführt und die Koordination der verschiedenen Bundesaktivitäten mit Bezug zur Armutsprävention gewährleistet. Er ist deshalb bereit, für die nächsten fünf Jahre Mittel für diese Arbeiten bereit zu stellen. Er ist jedoch der Meinung, dass dies nach dem durch das Programm geleisteten Initialaufwand mit weniger Ressourcen erfolgen kann. 2024 soll dem Bundesrat erneut Bericht über die Wirkungen der Massnahmen erstattet werden. Auf die Einführung eines zusätzlichen Armutsmonitorings wird hingegen verzichtet. Zur Armutsentwicklung in der Schweiz führt das Bundesamt für Statistik bereits heute Erhebungen durch und erarbeitet Publikationen zu einzelnen Themen.

Der Bundesrat erwartet von den Kantonen, Städten und Gemeinden, dass sie ihrerseits weiterhin die Ressourcen für die Massnahmen vor Ort bereitstellen und sich zudem aktiv in die Zusammenarbeit auf Bundesebene einbringen.

Mit dem vorliegenden Bericht des Bundesrats liegt eine aktuelle Gesamtstrategie für die Armutsprävention in der Schweiz vor. Gemeinsam mit dem Forschungsbericht zu den Massnahmen zur Ablösung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen von der Sozialhilfe¹⁸⁶

¹⁸⁶ across concept 2018

und den vorgesehenen Anschlussmassnahmen erachtet der Bundesrat die Motion 14.3890 «Strategie zur Reduktion der Abhängigkeit von Jugendlichen und jungen Erwachsenen von der Sozialhilfe» als erfüllt und wird den eidgenössischen Räten einen entsprechenden Abschreibungsantrag unterbreiten.

7 Literaturverzeichnis

across concept, 2018, Reduktion der Abhängigkeit von Jugendlichen und jungen Erwachsenen von der Sozialhilfe. Bern: Nationales Programm gegen Armut / BSV (Forschungsbericht Nr. 7/18)

Barnett, Steven W. / Masse, Leonard N., 2007, Comparative benefit-cost analysis of the Abecedarian program and its policy implications. *Economics of Education Review*, 26:113-125.

Barnett, Steven W., 2011, Effectiveness of Early Educational Intervention. *Science*, 333:975-978.

BASS 2016a = Rudin, Melania / Bannwart, Livia / Dubach, Philipp / Gehrig, Matthias (BASS), 2016, Pilotprojekt « Enter – vom Bittgang zum Bildungsgang », Evaluation der ersten beiden Projektdurchgänge Projekts « Enter » im Auftrag des Erziehungsdepartement des Kantons Basel-Stadt. Bern: BASS.

BASS 2016b = Stutz, Heidi / Jäggi, Jolanda / Bannwart, Livia / Rudin, Melania / Bischof, Severin / Guggenbühl, Tanja / Oesch, Thomas / Guggisberg, Jürg (BASS), 2016, Bestandsaufnahme zur Bildungsbeteiligung von spät eingereisten Jugendlichen und jungen Erwachsenen. Studie im Auftrag des SEM. Bern: SEM.

BASS 2017 = Stutz, Heidi / Bannwart, Livia / Abrassart, Aurélien / Rudin, Melania / Legler, Victor / Goumaz, Margaux / Simion, Mattia / Dubach, Philipp (BASS), 2017, Kommunale Strategien und Massnahmen gegen Familienarmut. Bern: Nationalen Programms gegen Armut / BSV (Forschungsbericht Nr. 4/17)

BFH 2016 = Beyeler, Michelle / Dungga, Angelina / Imoberdorf, Sonja / Urwyler, Christoph / Walser, Konrad / Weissenfeld, Katinka, 2016, Informations- und Beratungsangebote für armutsbetroffene Menschen. Bestandsaufnahme und Strukturierungsvorschlag für eine Online-Plattform – Schlussbericht. Bern: Nationales Programm gegen Armut / BSV (Forschungsbericht Nr. 14/16).

BFS 2009b = Bundesamt für Statistik, 2009, Junge Erwachsene in der Sozialhilfe. Wichtigste Ergebnisse: Neuchâtel: BFS.

BFS 2009a = Bundesamt für Statistik, 2009, Sozialhilfe- und Armutsstatistik im Vergleich. Neuchâtel: BFS.

BFS 2012 = Bundesamt für Statistik, 2012, Armut in der Schweiz: Konzepte, Resultate und Methoden. Ergebnisse auf der Basis von SILC 2008 bis 2010. Neuchâtel: BFS.

BFS 2014 = Bundesamt für Statistik, 2014, Methodenbericht zum Indikatorensystem der Integration der Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Neuchâtel: BFS.

BFS 2016 = Bundesamt für Statistik, 2016, Schweizerische Sozialhilfestatistik 2015: Nationale Resultate. Neuchâtel: BFS.

BFS 2017a = Bundesamt für Statistik, 2017, Statistischer Sozialbericht. Neuchâtel: BFS.

BFS 2017b = Bundesamt für Statistik, 2017, Einkommen und Lebensbedingungen (SILC) 2015. Armut vor Sozialtransfers. Neuchâtel: BFS.

BFS 2017c = Bundesamt für Statistik, 2017, SAKE in Kürze. Neuchâtel: BFS.

BFS 2018 = Bundesamt für Statistik, 2018, Längsschnittanalysen im Bildungsbereich. Quote der Erstabschlüsse auf der Sekundarstufe II und Maturitätsquote. Neuchâtel: BFS.

BMAS 2017 = Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2017, Der fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Bonn: BMAS.

BWO 2014a = Bundesamt für Wohnungswesen, 2014, Wohnungspolitischer Dialog Bund, Kantone und Städte. Bericht der Arbeitsgruppe, 2. Dezember 2014. Grenchen: BWO.

BWO 2014b = Bundesamt für Wohnungswesen, 2014, Preisgünstiger Wohnraum: Ein Baukasten für Städte und Gemeinden. Grenchen: BWO.

BWO 2016 = Bundesamt für Wohnungswesen, 2016, Wohnforschung 2016–2019: Forschungsprogramm des Bundesamtes für Wohnungswesen. Grenchen: BWO. Thema 2 «Wohnversorgung der wirtschaftlich schwächeren Marktteilnehmerinnen und Marktteilnehmer».

BWO 2017a = Bundesamt für Wohnungswesen, 2017, Personenfreizügigkeit und Wohnungsmarkt. Entwicklungen 2016 – Schweiz, Factsheet «Personenfreizügigkeit und Wohnungsmarkt», 11.07.2017.

BWO 2017b = Bundesamt für Wohnungswesen, 2017, Gemeinnütziges Wohnen im Fokus. Ein Vergleich zu Miete und Eigentum, 15.11.2017.

BWO 2017c = Bundesamt für Wohnungswesen, 2017, Erläuternder Bericht zur Vernehmlassung über einen mit der Volksinitiative «Mehr bezahlbare Wohnungen» eng zusammenhängenden Erlassentwurf», 5. April 2017.

Bundesrat, 2010, Gesamtschweizerische Strategie zur Armutsbekämpfung. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Motion (06.3001) der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit NR (SGK-N) vom 13. Januar 2006. BSV: Bern.

Bundesrat, 2013, Gezielte Förderung und Unterstützung von Jugendlichen mit unterschiedlichen Begabungspotenzialen an der Nahtstelle I und in der Berufsbildung. Bericht in Erfüllung der Postulate Ingold 10.3738 vom 29.09.2010, Jositsch 11.3483 vom 01.06.2011, Müri 11.4007 vom 30.09.2011 und Schilliger 13.3311 vom 17.04.2013. Bern: SBFI.

Bundesrat 2015a, Familienpolitik. Auslegeordnung und Handlungsoptionen des Bundes. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Tornare (13.3135) «Familienpolitik» vom 20. März 2013, 20. Mai 2015. BSV: Bern.

Bundesrat 2015b, Gesundheit von Müttern und Kindern mit Migrationshintergrund. Bericht des Bundesrats in Erfüllung des Postulates Maury Pasquier (12.3966). Bern: BAG.

Bundesrat 2016, Rolle der Sozialfirmen. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats (13.3079) Carobbio Guscetti «Rolle der Sozialfirmen». Bern: BSV.

Bundesrat 2017a = Bundesrat, 2017, Bericht zur Kostenentwicklung in der Sozialhilfe. In Erfüllung der Postulate 14.3892 Sozialdemokratische Fraktion und 14.3915 Bruderer Wyss vom 25. September 2014. Bern: BSV.

Bundesrat 2017b = Bundesrat, 2017, IV-Anlehre und praktische Ausbildung nach INSOS, Bericht des Bundesrates vom 5. Juli 2017 in Erfüllung der Postulate vom 21.06.2013 von Lohr Christian (13.3615) «Voraussetzungen für die IV-Anlehre und die praktische Ausbildung nach INSOS» und von Bulliard-Marbach Christine (13.3626) «IV-Anlehre und praktische Ausbildung nach INSOS. Mehr Transparenz» Bern: BSV.

Bundesrat, 2017c, Auswirkungen der Digitalisierung auf Beschäftigung und Arbeitsbedingungen –Chancen und Risiken. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 15.3854 Reynard vom 16.09.2015 und 17.3222 Derder vom 17.03.2017. Bern: SECO.

Bundesrat, 2018, Sanierungsverfahren für Privatpersonen, Bericht in Erfüllung des Postulates 13.4193 Hêche. Bern: BJ.

EBP 2017 = Beck, Lukas / Fuchs, Sarah / Abegg, Christof, 2017, Wohnungen im Eigentum von Gemeinden und Kantonen. Eine Bestandsaufnahme. Grenchen: BWO.

EBP Ernst Basler & Partner / ETH Wohnforum, 2018, Angebote der Wohnhilfe für sozial benachteiligte Haushalte. Eine Hilfestellung für Kantone, Städte und Gemeinden. Bern: Nationales Programm gegen Armut / BSV / BWO.

econcept 2016 = Neukomm, Sarah / Fontana, Marie-Christine, 2016, Stand und Grenzen der Armutsberichterstattung in der Schweiz. In: Soziale Sicherheit (CHSS) 2/2016:12-15.

econcept 2018: Neukomm, Sarah / Fontana, Marie-Christine 2018, Armutsmonitoring: Konzeptionelle Grundlagen. Bern: Nationales Programm gegen Armut / BSV(Forschungsbericht Nr. 3/18).

Ecoplan, 2018, Evaluation Nationales Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut, im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherungen. Bern: Nationales Programm gegen Armut / BSV (Forschungsbericht Nr. 4/18).

Egger, Dreher & Partner AG, 2015, Schlussbericht: Nationale Evaluation Case Management Berufsbildung. Bern: SBFI

EHB 2017 = Tsandev, Evelyn / Beeli, Sonja / Aeschlimann, Belinda / Irene, Kriesi / Voit, Janine(EHB), 2017, Berufsabschluss für Erwachsene: Sicht von Arbeitgebenden. Schlussbericht. Studie im Auftrag des SBFI. Bern: SBFI.

ETH Wohnforum, 2016, Nicht-monetäre Dienstleistungen im Bereich «Wohnen» für armutsbetroffene und -gefährdete Menschen. Bern: Nationales Programm gegen Armut / BSV (Forschungsbericht Nr.2/16).

ETH Wohnforum – ETH CASE, 2017, Sicherung und verbesserter Zugang zu Wohnraum für sozial benachteiligte Haushalte: Finanzielle Garantiemodelle gegenüber Vermietenden. Bern. Nationales Programm gegen Armut / BSV / BWO: Bern.

FHNW 2016a = Neuenschwander, Markus P. / Rösselet Stephan / Cecchini, Amaranta / Benini, Sara (FHNW, PH), 2016, Unterstützung von sozial benachteiligten, bildungsfernen Eltern bei der Berufswahl ihrer jugendlichen Kinder. Bern: Nationales Programm gegen Armut / BSV (Forschungsbericht Nr. 7/16)

FHNW 2016b = Neuenschwander, Markus P. / Rösselet Stephan / Cecchini, Amaranta / Benini, Sara (FHNW, PH), 2016, Die Begleitung und Unterstützung sozial benachteiligter Eltern bei der Berufswahl ihrer Kinder. Ein Leitfaden für erfolgreiche Angebote. Bern: Nationales Programm gegen Armut / BSV.

FHNW 2018 = Mattes, Christoph / Fabian, Carlo, 2018, Armut und Schulden in der Schweiz. Handlungsmöglichkeiten zur Armutsprävention und -bekämpfung, Schuldenberatung und Schuldenprävention als Beitrag zur Armutsbekämpfung. Studie im Auftrag des Nationalen Programms gegen Armut. Bern: Nationales Programm gegen Armut / BSV (Forschungsbericht Nr. 7/17, *noch unveröffentlicht*).

FHNW/SUPSI 2016 = Adam, Stefan / Amstutz, Jeremias / Cavedon, Enrico / Wüthrich Bernadette / Schmitz, Daniela / Zöbeli, Daniel / Avilés, Gregorio / Crivelli, Luca / Ferrari, Domenico / Gafner, Anja / Greppi, Spartaco / Lucchini, Andrea / Pozzi, Davide, 2016, Explorative Studie zu den Erfolgsfaktoren von Unternehmen der sozialen und beruflichen Integration (USBI). Bern: Nationales Programm gegen Armut / BSV (Forschungsbericht Nr. 4/16).

FHNW/across concept 2017 = Schmid, Martin / Schmidlin, Sabina / Hischer, David Stefan, 2017, Berufsabschluss für Erwachsene: Sicht von betroffenen Erwachsenen Schlussbericht. Studie im Auftrag des SBFI. Bern: SBFI.

Häfeli, Kurt / Schellenberg, Claudia, 2009, Erfolgsfaktoren in der Berufsbildung bei gefährdeten Jugendlichen. Bern: EDK.

Heckman, James J., 2006, Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. Science, 312(5782): 1900-1902.

Heckman, James J. / Masterov Dimitry V., 2007, The Productivity Argument for Investing in Young Children. Review of Agricultural Economic, Vol. 29, No. 3: 446-493.

HSLU/IESP 2016a = Walter-Laager, Catherine/ Meier Magistretti, Claudia, 2016, Literaturstudie und Good-Practice-Kriterien zur Ausgestaltung von Angeboten der frühen Förderung für Kinder aus sozial benachteiligten Familien. Bern: Nationales Programm gegen Armut / BSV (Forschungsbericht Nr. 6/16)

HSLU/IESP 2016b = Walter-Laager, Catherine / Meier Magistretti, Claudia, 2016, Leitfaden: Kriterien wirksamer Praxis in der frühen Förderung. Evidenzbasierte Gestaltung von Angeboten der frühen Förderung mit einem speziellen Fokus auf Kinder aus sozial benachteiligten Familien. Bern: Nationales Programm gegen Armut / BSV.

HSLU 2018 = Meier Magistretti, Claudia / Schraner, Marco, 2018, Die Gemeinden als strategische Plattform und Netzwerker der frühen Förderung. Frühe Förderung in kleineren und mittleren Gemeinden - Situationsanalyse und Empfehlungen. Studie im Auftrag des Schweizerischen Gemeindeverbands (SGV) unter Mitwirkung von Natalie Benelli (HSLU-SA), Claudia Hametner (SGV), Norbert Graf (SGV).

INFRAS 2017 = Stern, Susanne / Schwab Cammarano, Stephanie / De Rocchi, Ariane, 2017, Kantonale Strategien und Koordinationsansätze im Bereich der FBBE. Bestandsaufnahme bei den Kantonen. Im Auftrag der Jacobs Foundation in Zusammenarbeit mit dem Nationales Programm gegen Armut und dem Staatssekretariat für Migration.

INFRAS 2018 = Stern, Susanne / Schwab Cammarano, 2018, Frühe Förderung. Orientierungshilfe für kleinere und mittlere Gemeinden. Studie im Auftrag des Nationalen Programms gegen Armut in Zusammenarbeit mit dem Schweizerischen Gemeindeverband (SGV). Bern: Nationales Programm gegen Armut / BSV.

Interface 2005 = Bachmann, Ruth / Müller, Franziska / Balthasar, Andreas, 2005, Soziale Anlaufstelle. BSV: Bern (Forschungsbericht Nr. 1/05).

Kanton Waadt, 2016, Bericht des Staatsrats an den Grossen Rat in Beantwortung des Postulats Catherine Labouchère et consorts «Jeunes adultes en difficulté (JAD) et les mesures d'insertion sociales (MIS), un accord imparfait à qui il faut redonner le bon tempo» vom 2. November 2016.

KEK-CDC Consultants 2015 = Stadler, Martin / Guntern, Rahel, () 2015, Angebote der Nachholbildung. Möglichkeiten und Grenzen für die Arbeitslosenversicherung. Studie im Auftrag des SECO. SECO: Bern.

Landert Brägger Partner 2015 = Landert, Charles / Eberli, Daniela, 2015, Bestandsaufnahme der Zwischenlösungen an der Nahtstelle I. Bericht SBFI im Rahmen der IIZ. Zürich: Landert Brägger Partner.

Lessmann, Ortrud, 2006, Lebenslagen und Verwirklichungschancen (capability) – Verschiedene Wurzeln, ähnliche Konzepte. In: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 75 (2006), 1: 30–42.

Lindenmeyer, Hannes / Walker, Katharina, 2012, Förderung von erwachsenen Personen ohne Berufsbildung. Im Auftrag der SP-Fraktion der Bundesversammlung.

Netzwerk Kinderbetreuung Schweiz, 2016, Armutsprävention: Aspekte und Bausteine gelingender Elternzusammenarbeit im Kontext der Armutsprävention in der frühen Kindheit. Eine thematische Vertiefung des Orientierungsrahmens für frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung in der Schweiz. Bern: Netzwerk Kinderbetreuung Schweiz.

Neuenschwander, Peter / Hümbelin, Oliver / Kalbermatter, Marc / Ruder, Rosmarie, 2012, Der schwere Gang zum Sozialdienst. Zurich: Seismo,

SBFI 2016 = Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation, 2016, Förderung des Erwerbs und Erhalts von Grundkompetenzen Erwachsener. Grundsatzpapier.

Seebeck, Bettina, 2017, Mit Bildung die Chancen von Sozialhilfebeziehenden erhöhen; in: Zeitschrift für Sozialhilfe (ZESO) 4/17: 14-16.

Sen, Amartya, 2000, Ökonomie für den Menschen. Wege zur Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft. München. Wien: Carl Hansa Verlag.

Sheldon, George / Ensar, Can, 2017, Die Entwicklung der Beschäftigungschancen von Geringqualifizierten in der Schweiz. Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik (FAI) der Universität Basel im Auftrag des Sozialdepartements Zürich (SD). Zürich: Sozialdepartement der Stadt Zürich.

SKOS 2007 = Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, 2007, Ausbildungs- und Arbeitslosigkeit bei jungen Erwachsenen. Anregungen zu einer integrierten Strategie zur Bekämpfung des Armutsrisikos bei jungen Erwachsenen. Bern: SKOS.

SKOS 2011 = Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, 2011, Stipendien statt Sozialhilfe. Für eine wirksame Unterstützung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen. Grundlagenpapier der SKOS. Bern: SKOS.

SKOS 2016 = Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, 2016, Das soziale Existenzminimum der Sozialhilfe. Bern: SKOS.

SKOS 2017 = Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, 2017, Schulden und Sozialhilfe, Grundlagendokumente der SKOS, Februar 2017 (<https://www.skos.ch> > Grundlagen und Positionen > Grundlagendokumente) (abgerufen am 20.11.2017).

SKOS 2018 = Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, 2018, Arbeit dank Bildung. Weiterbildungsoffensive für Bezügerinnen und Bezüger von Sozialhilfe. Bern: SKOS.

SKOS 2018a = Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, 2018, Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe Abrufbar unter: <https://www.skos.ch> > SKOS-Richtlinien> Richtlinien konsultieren > Aktuelle Richtlinien (abgerufen am 15.01.2018)

SKOS/FHNW/BFH 2015 = Bochsler, Yann / Ehrler, Franziska / Fritschi, Tobias / Gasser, Nadja / Kehrli, Christine / Knöpfel, Carlo / Salzgeber, Renate, 2015, Wohnversorgung in der Schweiz. Bestandsaufnahme über Haushalte von Menschen in Armut und in prekären Lebenslagen. Bern: Nationales Programm gegen Armut / BSV (Forschungsbericht Nr. 15/15).

SVEB 2017 = Schweizerischer Verband für Weiterbildung, 2017, Firmen als Chancengeber. Eine qualitative Studie über die Förderung der Nachholbildung in Betrieben. Zürich: SVEB.

Wustmann Seiler, Corina / Simoni, Heidi, 2016, Orientierungsrahmen für frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung in der Schweiz. Erarbeitet vom Marie Meierhofer Institut für das Kind, erstellt im Auftrag der Schweizerischen UNESCO-Kommission und des Netzwerks Kinderbetreuung Schweiz.

Anhang

Anhang 1: Übersicht Publikationen des Nationalen Programms gegen Armut

Handlungsfeld Bildungschancen

Frühe Förderung

BASS Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien, SRK Schweizerisches Rotes Kreuz (2015): **«Analyse der zielgruppengerechten Informationsangebote im Bereich frühe Kindheit, Gesundheit, Erziehung und frühe Förderung»**. Bern, Wabern.

HSLU Hochschule Luzern & IESP Institut für Elementar- und Schulpädagogik der Karl-Franzens-Universität Graz (2016): **«Nationales Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut: Literaturstudie und Good-Practice-Kriterien zur Ausgestaltung von Angeboten der frühen Förderung für Kinder aus sozial benachteiligten Familien»**. Beiträge zur Sozialen Sicherheit; Forschungsbericht 6/16. BSV, Bern.

HSLU Hochschule Luzern, IESP Institut für Elementar und Schulpädagogik der Karl-Franzens-Universität Graz (2016): **«Leitfaden: Kriterien wirksamer Praxis in der frühen Förderung. Evidenzbasierte Gestaltung von Angeboten der frühen Förderung mit einem speziellen Fokus auf Kinder aus sozial benachteiligten Familien»**. Hrsg. Nationales Programm gegen Armut, Bern. *Praxisinstrument*

Netzwerk Kinderbetreuung Schweiz & Nationales Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut (2016): **«Fokuspublikation Armutsprävention: Aspekte und Bausteine gelingender Elternzusammenarbeit im Kontext der Armutsprävention in der frühen Kindheit. Eine thematische Vertiefung des Orientierungsrahmens für frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung in der Schweiz»**. Bern. *Praxisinstrument*

INFRAS (2017): **«Kantonale Strategien und Koordinationsansätze im Bereich der FBBE Bestandsaufnahme bei den Kantonen»**. Hrsg. Jacobs Foundation, in Zusammenarbeit mit BSV und SEM, Zürich.

INFRAS (2018): **«Frühe Förderung. Orientierungshilfe für kleinere und mittlere Gemeinden»**. Hrsg. Nationales Programm gegen Armut in Zusammenarbeit mit Schweiz. Gemeindeverband, Bern. *Praxisinstrument*

Hochschule Luzern (2018): **«Frühe Förderung in kleineren und mittleren Gemeinden – Situationsanalyse und Empfehlungen»**. Hrsg. Schweiz. Gemeindeverband, in Zusammenarbeit mit BSV, Bern.

Berufswahl

FHNW Fachhochschule Nordwestschweiz Solothurn (2016): **«Unterstützung von sozial benachteiligten, bildungsfernen Eltern bei der Berufswahl ihrer jugendlichen Kinder»**. Beiträge zur Sozialen Sicherheit; Forschungsbericht 7/16. BSV, Bern.

FHNW Fachhochschule Nordwestschweiz Solothurn (2016): «**Die Begleitung und Unterstützung sozial benachteiligter Eltern bei der Berufswahl ihrer Kinder. Ein Leitfaden für erfolgreiche Angebote**». Hrsg. Nationales Programm gegen Armut, Bern.
Praxisinstrument

Jugendliche in der Sozialhilfe

across concept GmbH (2018): «**Reduktion der Abhängigkeit von Jugendlichen und jungen Erwachsenen von der Sozialhilfe**». Beiträge zur Sozialen Sicherheit; Forschungsbericht Nr. 7/18. BSV, Bern.

Nachholbildung/Berufsabschluss für Erwachsene

SVEB Schweizerischer Verband für Weiterbildung (2017): «**Betriebe als Chancengeber. Eine qualitative Studie für die Förderung der Nachholbildung in Betrieben**». Hrsg. SVEB, in Zusammenarbeit mit BSV, Zürich.

Übergeordnete Publikationen

Infras & PH Bern (2018): «**Nationales Programm gegen Armut: Ergebnisse aus den geförderten Projekten im Handlungsfeld Bildungschancen. Synthesebericht**». Beiträge zur Sozialen Sicherheit; Forschungsbericht Nr. 6/18, BSV, Bern.

FHNW Fachhochschule Nordwestschweiz Basel (2016): «**Mit Innovation gegen Armut. Sozial innovative Projekte im Kontext der Armutsbekämpfung in Kantonen, Städten und Gemeinden**». Beiträge zur sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 17/16. BSV, Bern.

Handlungsfeld soziale & berufliche Integration

FHNW Fachhochschule Nordwestschweiz, SUPSI Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana, FFHS Fernfachhochschule Schweiz (2016): «**Explorative Studie zu den Erfolgsfaktoren der sozialen und beruflichen Integration**». Beiträge zur Sozialen Sicherheit; Forschungsbericht Nr. 4/16. BSV, Bern.

econcept AG (2017): «**Leistungsvereinbarungen zwischen Sozialwerken und Unternehmen der sozialen und beruflichen Integration (USBI). Leitfaden für die Vollzugsstellen von Sozialhilfe, Arbeitslosen- und Invalidenversicherung**». Hrsg. Nationales Programm gegen Armut, Bern.
Praxisinstrument

Handlungsfeld allgemeine Lebensbedingungen

Familienarmut

BASS Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (2017): «**Kommunale Strategien, Massnahmen und Leistungen zur Prävention und Bekämpfung von Familienarmut**». Beiträge zur Sozialen Sicherheit; Forschungsbericht Nr. 4/17. BSV, Bern.

Wohnen

SKOS Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, FHNW Fachhochschule Nordwestschweiz (2015): «**Wohnversorgung in der Schweiz. Bestandsaufnahme über Haushalte von Menschen in Armut und prekären**

Lebenslagen». Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 5/15. BSV, Bern.

ETH Wohnforum, ETH CASE (2016): «**Nicht-monetäre Dienstleistungen im Bereich Wohnen für armutsbetroffene und -gefährdete Menschen. Eine Untersuchung von staatlichen und nicht-staatlichen Angeboten**». Beiträge zur Sozialen Sicherheit; Forschungsbericht Nr. 2/16. BSV, Bern.

ETH Wohnforum, ETH CASE (2017): «**Sicherung und verbesserter Zugang zu Wohnraum für sozial benachteiligte Haushalte. Finanzielle Garantiemodelle gegenüber Vermietenden. Studie im Rahmen des Nationalen Programms gegen Armut**». Hrsg. BSV, Bern.

EBP Ernst Basler & Partner und ETH Wohnforum (2018): «**Angebote der Wohnhilfe für sozial benachteiligte Haushalte. Eine Hilfestellung für Kantone, Städte und Gemeinden**». Hrsg. Nationales Programm gegen Armut und Bundesamt für Wohnungswesen, Bern/Grenchen.
Praxisinstrument

Informationen für Betroffene

BFH Berner Fachhochschule (2016): «**Informations- und Beratungsangebote für armutsbetroffene Menschen. Bestandsaufnahme und Strukturierungsvorschlag für eine Online-Plattform – Schlussbericht**». Beiträge zur Sozialen Sicherheit; Forschungsbericht Nr. 14/16. BSV, Bern.

BFH Berner Fachhochschule (2017): «**Faktenblatt. Online-Informationen für armutsbetroffene Menschen**». Hrsg. Nationales Programm gegen Armut, Bern.
Praxisinstrument

Schulden

FHNW Fachhochschule Nordwestschweiz: «**Armut und Schulden in der Schweiz**». Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht 7/17. BSV, Bern.

Handlungsfeld Monitoring

econcept AG: «**Armutsmonitoring für die Schweiz – konzeptionelle Grundlagen**». Beiträge der sozialen Sicherheit, Forschungsbericht 3/18. BSV, Bern.

Ecoplan AG: «**Evaluation Nationales Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut**». Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 4/18. BSV, Bern.

Anhang 2: 14.3890 Motion Sozialdemokratische Fraktion «Strategie zur Reduktion der Abhängigkeit von Jugendlichen und jungen Erwachsenen von der Sozialhilfe»

Wortlaut der Motion vom 25.09.2014

Der Bundesrat wird beauftragt, in Zusammenarbeit mit den Kantonen und den zuständigen Fachorganisationen eine Strategie mit einem Masterplan (inklusive allfälliger Gesetzesänderungen) auszuarbeiten und dem Parlament vorzulegen, mit der die Abhängigkeit von Jugendlichen und jungen Erwachsenen reduziert werden kann.

Gemäss dem von der Städteinitiative Sozialpolitik publizierten Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in den Schweizer Städten (Berichtsjahr 2013) ist es nach wie vor so, dass Kinder und Jugendliche sowie die jungen Erwachsenen in allen Städten die Altersgruppe mit den höchsten Anteilen unter den Sozialhilfebeziehenden sind. Es ist erwiesen und unbestritten, dass eine Berufsausbildung der beste Weg aus der Armut ist. Demzufolge kann die Zahl der Jugendlichen und jungen Erwachsenen in der Sozialhilfe durch vermehrte und verstärkte Anstrengungen im Bereich der Berufsberatung, Unterstützung bei der Stellensuche und andere Integrationsangebote wie Coaching usw. positiv beeinflusst werden.

Eines der Probleme in der Praxis sind die unterschiedlichen Zuständigkeiten in dieser wichtigen Lebensphase der jungen Menschen. Eine kontinuierliche Unterstützung der Jugendlichen beim Übergang von der Schule bis zum gelungenen Einstieg ins Erwerbsleben wäre sehr hilfreich. In diesem Zusammenhang und vor diesem Hintergrund wird der Bundesrat gebeten, in einem Bericht darzulegen, mit welcher Strategie bessere Ergebnisse erzielt werden können. Insbesondere ist zu prüfen, wo es Modelle gibt, die erfolgreich sind, und wie diese allenfalls andernorts eingeführt werden können. Beispielfhaft sei an dieser Stelle das Modell des Kantons Waadt (Stipendien statt Sozialhilfe) genannt.

Stellungnahme des Bundesrates vom 05.12.2014

Der Bundesrat teilt die Anliegen der Motionärin. Er wird sich der Thematik im Rahmen des Nationalen Programms zur Prävention und Bekämpfung von Armut (NAP) annehmen, und zwar ergänzend zu den Tätigkeiten des SBFJ, die sich namentlich mit dem Übergang von der obligatorischen Schule in die Ausbildung auf der Sekundarstufe II (Studie zur Bestandsaufnahme und zu den Akteuren des Übergangs I) und dem begleiteten Start ins Berufsleben (Case Management Berufsbildung) befassen.

Das NAP sieht insbesondere vor, in Zusammenarbeit mit den Kantonen und den anderen betroffenen Akteuren zu untersuchen, wie Sozialhilfe und Stipendien für jugendliche Sozialhilfebezüglerinnen und -bezügler aufeinander abgestimmt sind und wie diese Jugendlichen während der Ausbildung und beim Eintritt in den Arbeitsmarkt begleitet werden. Das NAP wird die überzeugendsten Massnahmen herausfiltern und Empfehlungen dazu abgeben. Dabei wird die geltende Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen zu berücksichtigen sein.

Der Bundesrat verfügt mit der interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ) bzw. dem nationalen IIZ-Steuerungsgremium zudem über eine strategische Koordinationsstelle, die gemäss Beschluss des Eidgenössischen Departementes für Wirtschaft, Bildung und Forschung und des Eidgenössischen Departementes des Innern insbesondere auf die Arbeitsintegration, die Ausbildungsintegration sowie auf die Früherkennung von gesundheitlichen Problemen im Hinblick auf die Verhinderung von arbeitsmarktlichen und sozialen Folgeproblemen hinwirkt. Ziel wird es somit sein, für die berufliche Eingliederung die bereits eingesetzten Gremien zu nutzen und Vorschläge zu verabschieden, die den Austausch und die Abstimmung zwischen Bund, Kantonen und den Organisationen der Arbeitswelt sowie die Effizienz der bereits getroffenen Massnahmen weiter verbessern.

Antrag des Bundesrates vom 05.12.2014

Der Bundesrat beantragt die Annahme der Motion.