



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV

NATIONALE PLATTFORM
GEGEN
ARMUT

Umsetzungskonzept

«Nationale Plattform gegen Armut»:

Massnahmen der Armutsprävention 2019 bis 2024



Inhalt

1	Ausgangslage	1
2	Schwerpunkte 2019 bis 2024	1
2.1	Handlungsfeld «Förderung von Bildungschancen»	2
2.1.1	Schwerpunkt: Unterstützung von gefährdeten Jugendlichen	2
2.1.2	Schwerpunkt: Armutsbetroffene Menschen bei der Verbesserung ihrer Grundkompetenzen und beruflichen Qualifikationen unterstützen..	3
2.2	Handlungsfeld «soziale und berufliche Integration»	3
2.2.1	Schwerpunkt: Einbezug und Beteiligung von armutsbetroffenen Menschen	4
2.3	Handlungsfeld «allgemeine Lebensbedingungen»	4
2.3.1	Schwerpunkt: Unterstützung von benachteiligten Familien.....	5
2.4	Weitere Themen und Kooperationen	5
3	Staffelung der Umsetzungsmassnahmen	5
4	Organisation und Ressourcen.....	6
5	Kommunikation	7

1 Ausgangslage

Der Bundesrat hat am 18. April 2018 eine positive Bilanz über die Ergebnisse des Nationalen Programms gegen Armut 2014-2018 gezogen. Die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen, Städten, Gemeinden und Organisationen der Zivilgesellschaft hat sich bewährt. Wie die Programmevaluation belegt, wurden mit den ergriffenen Tätigkeiten sichtbare Ergebnisse erzielt: Das Programm hat während seiner Laufzeit fundierte Grundlagen zur Armutsprävention und -bekämpfung erarbeitet, Ansätze guter Praxis identifiziert und gefördert, die zuständigen Akteure vernetzt und regelmässig mit aktuellen Informationen versorgt.

Angesichts der aktuellen Armutsquote von 7.5% und des fortschreitenden Strukturwandels in der Wirtschaft, hält es der Bundesrat gemäss seinem Beschluss vom 18. April 2018 für notwendig, seine Unterstützungsmassnahmen in reduziertem Umfang bis 2024 beizubehalten. Da die aufwändigen Aufbauarbeiten im Rahmen des Nationalen Programms gegen Armut (2014-2018) bereits geleistet sind, kann in den nächsten Jahren auf Bundesebene auch mit weniger Mitteln die etablierte Zusammenarbeit weitergeführt, die aufgebauten Netzwerke gepflegt und Wissenslücken gezielt geschlossen werden. Damit will der Bundesrat die Kantone, Städten und Gemeinden auch zukünftig dabei unterstützen, die Massnahmen der Armutsprävention und -bekämpfung auf Basis der gemeinsamen formulierten Empfehlungen (siehe Forschungsberichte www.gegenarmut.ch) weiterzuentwickeln und sofern nötig auszubauen. Der Bundesrat verzichtet auf die Einführung eines gesamtschweizerischen Armutsmonitorings mit Verweis auf bestehende statistische Grundlage. Ebenfalls verzichtet wird ab 2019 auf die Ausrichtung von Finanzhilfen an Pilotprojekte oder Veranstaltungen von Dritten.

Bis Mitte 2024 soll dem Bundesrat über die bis dahin ergriffenen Tätigkeiten und deren Ergebnisse Bericht erstattet werden. Grundlage für die Berichterstattung soll eine externe Evaluation mit einer Wirkungsüberprüfung der ergriffenen Massnahmen bilden. Für die operative Umsetzung der Massnahmen stehen dem federführenden Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) jährlich Sachmittel in Höhe von Fr. 250'000 und Personalressourcen in Form von 1.4 Stellen zur Verfügung. Gemeinsam mit der Steuergruppe und in Konsultation mit der Begleitgruppe des Nationalen Programms gegen Armut hat das BSV im Juni 2018 das vorliegende Umsetzungskonzept für die Jahre 2019 bis 2024 erarbeitet.

2 Schwerpunkte 2019 bis 2024

Der Fokus liegt zwischen 2019 und 2024 darauf, die Kantone, Städte und Gemeinden bei der Umsetzung der im Programm erarbeiteten Empfehlungen zu unterstützen. Dazu sollen einige ausgewählte Schwerpunktthemen weiterbearbeitet sowie bestehende Vernetzungs- und Austauschmöglichkeiten weitergeführt werden. Dabei erfolgt eine Orientierung an den bisherigen Handlungsfeldern «Bildungschancen», «Soziale und Berufliche Integration» sowie «Allgemeine Lebensbedingungen» des Nationalen Programms gegen Armut, dem im Bundesratsbericht vom 18.4.2018¹ ausgewiesenen Handlungsbedarf sowie den Ergebnisse und Empfehlungen der Schlussevaluation des Programms².

¹ Ergebnisse des Nationalen Programms zur Prävention und Bekämpfung von Armut 2014-2018. Bericht des Bundesrates vom 18. April 2018.

² Nationales Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut. Evaluation des Programms. Beiträge zur Sozialen Sicherheit. Forschungsbericht Nr. 4/18.

2.1 Handlungsfeld «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. Gemäss den Empfehlungen des Nationalen Programms gegen Armut 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 entsprechenden Begleitmassnahmen zur Lösung von sozialen Problemen. Hierfür ist die Zusammenarbeit und Koordination verschiedener Akteure wichtig. Besonderen Unterstützungsbedarf haben gefährdete Jugendlichen und junge Erwachsene ohne Ausbildungsabschluss erfolgen sowie Erwachsene ohne ausreichende Qualifizierung oder Grundkompetenzen.

Die verschiedenen Themen im Handlungsfeld Bildungschancen wurden in den letzten fünf Jahren von Seiten des Nationalen Programms gegen Armut intensiv behandelt (z.B. frühe Förderung, Förderung von innovativen Projekten im gesamten Handlungsfeld Bildungschancen etc.). Ein Fokus soll deshalb auf Themen gelegt werden, für welche weitere Grundlagenarbeiten oder die Erarbeitung von Praxishilfen erforderlich sind. Nach Konsultation mit den Gremien wurde deshalb entschieden, im Bereich Bildungschancen den Schwerpunkt auf die Unterstützung von armutsgefährdeten und -betroffenen Jugendlichen und Erwachsenen zu legen.

2.1.1 Schwerpunkt: Unterstützung von gefährdeten Jugendlichen

Die im Rahmen des Nationalen Programms gegen Armut erstellte Studie zur „Reduktion der Abhängigkeit von Jugendlichen von der Sozialhilfe³“ formulierte verschiedene Empfehlungen zur Verbesserung und Koordination des Unterstützungsangebots für Jugendliche mit Problemen beim Übergang von der Schule in die Berufsbildung sowie in den Arbeitsmarkt. Dabei wurde die Weiterentwicklung der Angebote für bestimmte Zielgruppen (z.B. junge Mütter), die Früherkennung von Gefährdungen in der Schule, eine zentrale Triagestelle, die Koordination und Abstimmung der Massnahmen sowie die längerfristige Begleitung der gefährdeten Jugendlichen gefordert. Trotz des bereits bestehenden Unterstützungsgebots lassen die Empfehlungen der Studie auf einen dringenden Handlungsbedarf schliessen. Demnach muss eine bessere Koordination der Angebote ab dem Übergang I (Schule/Berufsbildung) gewährleistet werden. Handlungsbedarf besteht auch in Bezug auf die Früherkennung während der Schulzeit und der Sicherstellung einer längerfristigen Begleitung. Zudem wurde der Abstimmung von Stipendien und Sozialhilfebeiträgen eine hohe Bedeutung zugemessen. Diese Empfehlungen gilt es nun aufzugreifen und in geeigneter Form weiter zu bearbeiten. Wie anhin soll dabei auch zukünftig ein Austausch mit den Gremien der interinstitutionellen Zusammenarbeit IIZ erfolgen.

³ Reduktion der Abhängigkeit von Jugendlichen und jungen Erwachsenen von der Sozialhilfe. Beiträge zur Sozialen Sicherheit. Forschungsbericht Nr. 7/18.

2.1.2 Schwerpunkt: Armutsbetroffene Menschen bei der Verbesserung ihrer Grundkompetenzen und beruflichen Qualifikationen unterstützen

Armutsbetroffene und -gefährdete Erwachsene, die über mangelnde Grundkompetenzen oder mangelnde berufliche Qualifikationen verfügen, haben in der Regel grosse Mühe, sich von der Sozialhilfe und anderen Unterstützungsmassnahmen abzulösen und eine stabile und existenzsichernde Beschäftigung auf dem Arbeitsmarkt zu finden. Im Bereich der Berufsbildung, der Integrationsförderung und Arbeitsintegration haben Bund und Kantone verschiedene Massnahmen ergriffen. Auch im Bereich der Sozialhilfe werden die Anstrengungen derzeit intensiviert, um Mittels Bildungsmassnahmen auf eine nachhaltige Ablösung von der Sozialhilfe hinzuwirken. Ein im Juni 2018⁴ durchgeführter Workshop im Rahmen des Nationalen Programms gegen Armut zeigte, dass sich Sozialdienste dabei Unterstützung wünschen. Für sie stellt sich die Frage, mit welchen Instrumenten und Methoden die Grundkompetenzen und beruflichen Qualifikationen von armutsbetroffenen Menschen nachhaltig verbessert werden können, welche Aspekte dabei bedacht werden sollten, welche Kooperationen notwendig sind und wie die interdisziplinäre Zusammenarbeit erfolgen kann. Dabei wurde gewünscht, dass für Potenzialabklärungen und die Entwicklung von individuellen Bildungsplänen sowie die Umsetzung von Bildungsmassnahmen Hilfestellungen zur Verfügung stehen, welche die Erfahrungen aus anderen Bereichen z.B. der Integrationsförderung aufgreifen. Die im Rahmen dieses Schwerpunkts vorzunehmenden Massnahmen werden eng mit den Aktivitäten des Staatssekretariats für Bildung SBF⁵ sowie anderen aktuellen Aktivitäten (z.B. Bildungsoffensive der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe)⁶ abgestimmt.

2.2 Handlungsfeld «soziale und berufliche 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. Es gilt nun die im Rahmen des Programms erarbeiteten 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 interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ) etabliert ist. Der Reichweite dieser Aktivitäten und der damit verbundenen Koordination sind aber aufgrund der rechtlichen Rahmenvorgaben Grenzen gesetzt. Ein Handlungsbedarf stellt der Bericht des Bundesrats 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 zweiten Arbeitsmarkt bestehen und inwieweit diese nicht nur für die Betroffenen von Vorteil wären, sondern auch zur finanziellen Entlastung der Sozialhilfe beitragen könnten. Entsprechende Initiativen zur Weiterentwicklung von Ansätzen der sozialen und beruflichen Integration müssten aber von Seiten der Sozialhilfe bzw. der IIZ ergriffen werden. Dabei besteht ein enger Zusammenhang zu dem unter 2.1.2 definiertem Schwerpunkt.

⁴ www.gegenarmut.ch > Programmveranstaltungen > Expertenworkshop 11.06.2018 [abgerufen am 4.7.18]

⁵ www.sbf.admin.ch > Weiterbildung > Förderung Grundkompetenzen Erwachsener [abgerufen am 4.7.18]

⁶ www.skos.ch > Bildungsoffensive SKOS - SVEB [abgerufen am 4.7.18]

Bisher nicht bearbeitet hat das Nationale Programm gegen Armut das Thema Einbezug und Beteiligung von armutsbetroffenen Menschen. Gemäss Programmevaluation besteht dafür dringlicher Bedarf. Deshalb soll dies ein Schwerpunkt der weiteren Arbeiten darstellen.

2.2.1 Schwerpunkt: Einbezug und Beteiligung von armutsbetroffenen Menschen

Bisher fehlt es an klaren Modellen, wie der Einbezug von armutsbetroffenen Menschen bei der Konzeption, Umsetzung und Evaluation von Massnahmen der Armutsprävention und –bekämpfung erfolgen und wie der niederschwellige Zugang zu Informationen und Beratung verbessert werden kann. Hierzu konnte auch das Nationale Programm gegen Armut nur begrenzte Beiträge liefern. Dies wurde als zentraler Kritikpunkt in der Programmevaluation festgestellt. Das Thema soll deshalb in der Folge als Schwerpunkt aufgegriffen werden. Dabei sind zwei Aspekte zu berücksichtigen:

- Im Rahmen einer Forschungsstudie sollen erfolgversprechenden Modelle der Partizipation bei der Politikgestaltung auf kommunaler, regionaler und nationaler Ebene identifiziert werden. Dabei sollen auch Modelle aus dem Ausland untersucht und die identifizierten Modelle in der Folge auch erprobt und angewendet werden.
- Im Zuge des im Rahmen des Nationalen Programms gegen Armut durchgeführten Fachseminars vom März 2018 „Informationen und Beratung für armutsbetroffene Menschen“⁷ zeigte sich, dass zwar Ansätze der niederschweligen Beratung bestehen, für armutsbetroffene Menschen aber vor allem das Bedürfnis nach einer verlässlichen unabhängigen Beratung im Falle von Konflikten mit Behörden besteht. Es soll deshalb eine Übersicht über Ansätze von (unabhängigen, niederschweligen) Rechtsberatungs- und von Ombudsstellen erstellt werden und was dabei zu berücksichtigen ist.

2.3 Handlungsfeld «allgemeine 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 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 in Anlehnung an die Empfehlungen des Nationalen Programms gegen Armut die bestehenden Unterstützungs- und Präventionsmassnahmen auf Ebene der Kantone- und Kommunen auf- und auszubauen. Aus Sicht des BSV ist denkbar, die Umsetzungsarbeiten zu unterstützen. Im Rahmen der gemeinsamen Themenbearbeitung auf nationaler Ebene sollte der Fokus in den Jahren 2019-2024 auf die Unterstützung von armutsbetroffenen Familien gelegt werden.

⁷ www.gegenarmut.ch > Programmveranstaltungen > Fachseminar vom 12.03.2018 [abgerufen am 4.7.18]

2.3.1 Schwerpunkt: Unterstützung von benachteiligten Familien

Bestimmte Familienformen werden in den nationalen Armutsstatistiken regelmässig als Risikogruppen ausgewiesen. Aktuell sind 108'000 Kinder von Armut in der Familie betroffen. Im Verlauf des Nationalen Programms gegen Armut wurden im Rahmen einer Studie ausgewählte Strategien gegen Familienarmut dargestellt und beschrieben⁸. Dabei wurde neben monetären Massnahmen die Bedeutung der nicht-monetären Massnahmen besonders betont: frühe Förderung und familienergänzende Betreuung der Kinder, Unterstützung der Eltern in Erziehungsfragen und bei der Qualifizierung (Verbesserung Arbeitsmarktkompetenzen), Wohnhilfe und Integration der Familie im Quartier, Unterstützung beim Eintritt in die Schule sowie in die Berufsbildung. Es zeigt sich auch hier, dass viele Massnahmen optimal ineinandergreifen müssen, damit eine angemessene und längerfristige Begleitung von Familien – je nach ihren Bedürfnissen – gewährleistet werden kann. Es stellen sich Fragen über Ansätze und gute Beispiele der Koordination und der bedürfnisgerechten Unterstützung von Familien. Obwohl einige Aspekte aus dem Themenkomplex Familienarmut (z.B. frühe Förderung) bereits intensiv bearbeitet wurden, bestehen bei anderen Aspekten grosse Lücken (z.B. kontinuierliche Förderung von Kindern und Unterstützung der Familien beim Eintritt in die Schule während der Schulzeit, bei Übergängen, Massnahmen der sozialen Integration etc.), die im Rahmen dieses Schwerpunkts mit Grundlagen und/oder Praxisinstrumenten vertieft werden sollen.

2.4 Weitere Themen und Kooperationen

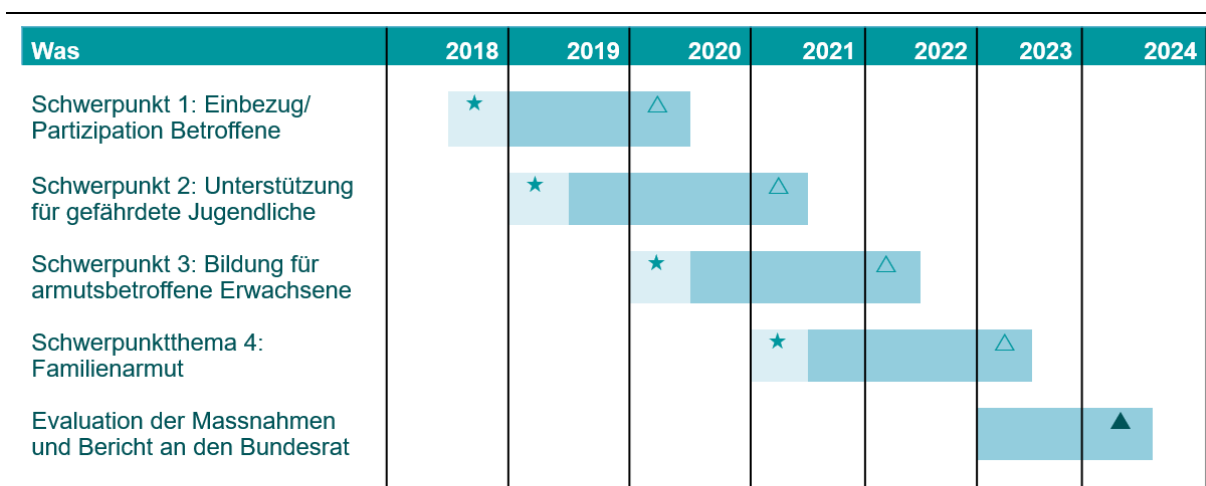
Bei Themen, die im Rahmen des Nationalen Programms gegen Armut bereits intensiv bearbeitet wurden (z.B. frühe Förderung, Wohnen), ist ein Follow-up und die Unterstützung von Umsetzungsmassnahmen von anderen Akteuren denkbar. Dabei sind auch Projektkooperationen mit Partnern möglich. Bei der Bearbeitung von allen Themen sollen Aspekte der Gesundheits- und Integrationsförderung in geeigneter Weise Beachtung finden. Dabei erfolgt eine enge Abstimmung mit den Massnahmen des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) und dem Staatssekretariat für Integration (SEM).

3 Staffelung der Umsetzungsmassnahmen

Mit den ab 2019 zur Verfügung stehenden Ressourcen können zwischen 2019 und 2024 nur noch ausgewählte Themenschwerpunkte gestaffelt bearbeitet werden. Zu Beginn der Arbeiten gilt es, die inhaltliche Ausrichtung des Themenschwerpunkts unter Beizug der Steuergruppe und von Fachpersonen jeweils genauer zu definieren. Zum Abschluss eines Schwerpunktthemas sollen die Ergebnisse jeweils im Rahmen einer Fachveranstaltung präsentiert werden (s. Abbildung 1), womit gleichzeitig Vernetzungs- und Austauschmöglichkeiten geboten werden. Die Themen und die Reihenfolge der Themenbearbeitung ist vorläufig festgelegt. Die Steuergruppe behält sich jedoch vor, davon abzuweichen, sollte dies aufgrund von aktuellen Entwicklungen erforderlich sein.

⁸ Kommunale Strategien, Massnahmen und Leistungen zur Prävention und Bekämpfung von Familienarmut. Beiträge zur Sozialen Sicherheit. Forschungsbericht Nr. 4/17.

Abbildung 1 **Staffelung der Schwerpunktthemen zwischen 2019 - 2024**



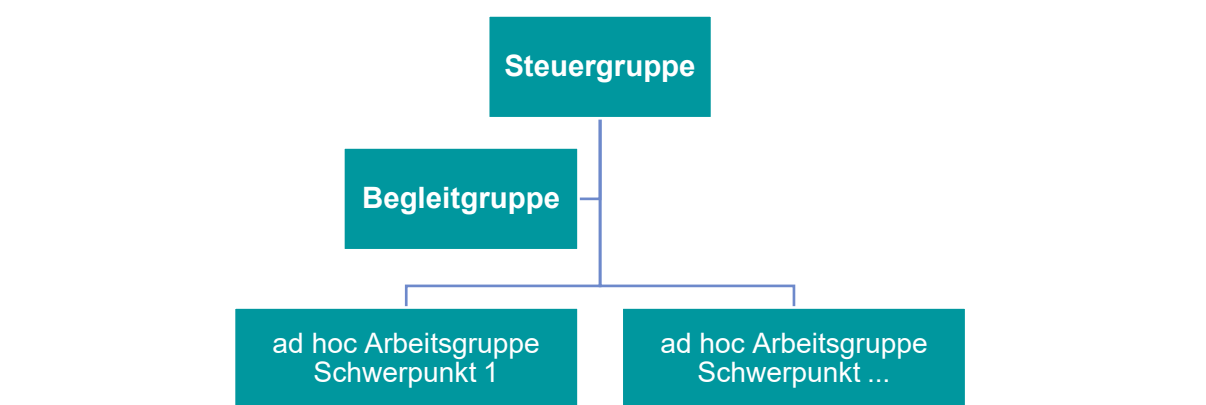
★ Ausrichtung Themenschwerpunkt mit Steuergruppe / Arbeitsgruppe / △ Abschluss Themenschwerpunkt mit Fachtagung / ▲ nationale Konferenz gegen Armut 2024

Quelle: BSV.

4 Organisation und Ressourcen

Um die Umsetzungsarbeiten zu begleiten, wird die Weiterführung der bewährten Zusammenarbeitsformen vorgeschlagen, wobei die Anzahl der Arbeitsgruppen gegenüber 2014-18 stark reduziert wird:

Abbildung 2 **Struktur zur Steuerung und Begleitung der Umsetzungsmassnahmen**



Quelle: BSV.

Die **gemeinsame Steuerung der Umsetzungsmassnahmen** soll wie bisher in Zusammenarbeit mit den Kantonen (SODK, EDK), den Städten (SSV) den Gemeinden (SGV), Caritas Schweiz sowie unter Beizug der betroffenen Bundesstellen erfolgen. Die Steuergruppe trifft sich ein- bis zweimal pro Jahr zur Ausrichtung und Auswertung der jeweiligen Schwerpunkte.

Um die Konzeption der Umsetzungsmassnahmen und deren Evaluation breit abzustützen, soll auch die **Begleitgruppe** im Sinne eines **Sounding Boards** in der bisherigen Zusammensetzung beibehalten werden. In der Begleitgruppe haben alle zentralen Akteure der Prävention und Bekämpfung von Armut sowie armutsbetroffene Vertreterinnen und Vertreter Einsitz. Bis 2024 ist eine Sitzung pro Jahr vorgesehen.

Für die Bearbeitung der einzelnen Themenschwerpunkte sollen je nach Bedarf **ad hoc Arbeitsgruppen** mit ausgewählten Experteninnen und Experten eingesetzt werden. Diese begleiten aus fachlicher Sicht die Umsetzungsarbeiten.

Ressourcen

Ab 2019 stehen auf Seiten BSV 1,4 Stellen sowie Sachmittel in Höhe von CHF 250'000 pro Jahr zur Verfügung. In den Jahren 2019-23 sollen rund zwei Drittel der Mittel für Grundlagenarbeiten (externe Mandate) und gemeinsame Projekte mit Partnern eingesetzt werden. Rund ein Drittel der Mittel für die Durchführung von Plattformtreffen, Fachtagungen sowie Kommunikation (Webseite). In 2024 wird ein Grossteil der Mittel für die Durchführung einer nationalen Konferenz und die Vorbereitung der Schlussberichterstattung an den Bundesrat benötigt.

Die nachfolgende Tabelle hält fest, wie sich die Sachmittel bis 2024 grob verteilen.

Tabelle 1 **Sachmittel**

Was	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Entwicklung Grundlagen (Forschungsmandate, Evaluationen), Praxisinstrumente & Projekte mit Partnern	170'000	170'000	170'000	170'000	170'000	50'000
Austausch/Vernetzung (Plattformtreffen, Konferenzen) & Kommunikation	80'000	80'000	80'000	80'000	80'000	200'000

Quelle: BSV.

5 Kommunikation

Die bestehenden Kommunikationsinstrumente (Webseite www.gegenarmut.ch, Newsletter) werden beibehalten und auch zukünftig gepflegt. Allerdings muss auch dies in reduzierter Form erfolgen. Da in den nächsten Jahren auf die Vernetzung sowie Unterstützung der Kantone, Städte und Gemeinden fokussiert wird, erfolgt eine Umbenennung in **Nationale Plattform gegen Armut** (statt Nationales Programm gegen Armut). Entsprechende Anpassungen (Webseite) werden bis Anfang 2019 erfolgen.