

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

31. März 2010

Zusammenfassung

Auch in der Schweiz leben, trotz des gut ausgebauten Systems der sozialen Sicherheit, armutsgefährdete und von Armut betroffene Menschen. Die Vermeidung und die Bekämpfung der Armut und der sozialen Ausgrenzung erweist sich indes als komplexe Aufgabe. Zum einen hat Armut vielfältige Ursachen und Massnahmen sind in verschiedenen Politikfeldern, vor allem in den Bereichen soziale Sicherheit, Bildung, Migration, Arbeitsmarkt und Gesundheit anzusetzen. Zum anderen ist es eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden, aber auch der Nichtregierungsorganisationen und der Sozialpartner. Es ist aber unbestritten, dass trotz der Komplexität der Herausforderungen Armut möglichst verhindert und wirksam bekämpft werden muss.

Der Bundesrat legt diesen Strategiebericht in Erfüllung der Motion «Gesamtschweizerische Strategie zur Bekämpfung der Armut» (Mo. 06.3001 der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates SGK-N) vor. Er ist unter Einbezug der zentralen Akteurinnen und Akteure entstanden. Dazu gehören auch die Betroffenen selbst, weil sie ihre Bedürfnisse am besten kennen und aufgrund ihrer Erfahrungen auf Probleme bei den existierenden Massnahmen zur Existenzsicherung aufmerksam machen können.

Der Bericht konzentriert sich auf sechs wesentliche Themenbereiche, welche in der Hauptsache die unterschiedlichen Situationen entlang des Lebenslaufs in den Blick nehmen:

- **Kinder in armutsbetroffenen Familien:** In der Schweiz leben zahlreiche Kinder in armutsgefährdeten und -betroffenen Familien. Armut kann ihre intellektuelle, soziale, physische und psychische Entwicklung einschränken und damit ihre zukünftigen Lebenschancen beeinträchtigen. Dies manifestiert sich bereits beim Schuleintritt. Die Armutsprävention beruht deshalb auf früh einsetzenden, spezifischen Fördermassnahmen für Kinder mit schlechten Ausgangsbedingungen. Die Unterstützung und Förderung ist während der ganzen Schulzeit fortzusetzen. Wichtig ist auch die Unterstützung der Eltern in ihrer Erziehungskompetenz (vgl. Kapitel 2).
- **Übergang in die Berufsbildung und ins Erwerbsleben:** Ausbildung ist eine zentrale Grundlage zur langfristigen Vermeidung von Armut. Deshalb sollen möglichst alle Jugendlichen nach der obligatorischen Schulzeit eine ihren Neigungen und Fähigkeiten angepasste Ausbildung auf Sekundarstufe II absolvieren. Jugendliche mit schulischen, sozialen oder sprachlichen Schwierigkeiten brauchen spezifische Unterstützungsangebote, um den Übergang in die Ausbildung, die Ausbildung selber und den Übergang ins Erwerbsleben erfolgreich zu meistern (vgl. Kapitel 3).
- **Familienarmut:** Armutsgefährdet sind Familien insbesondere deshalb, weil mit Kindern die Kosten für den Lebensunterhalt steigen und gleichzeitig die Möglichkeiten der Erwerbsarbeit durch die Familienpflichten häufig eingeschränkt sind. Betroffen sind insbesondere Ein- elternfamilien und Familien mit drei oder mehr Kindern. Mit gezielten Massnahmen sollen ihre Belastungen gesenkt, finanzielle Ressourcen gestärkt und die Infrastruktur verbessert werden. Ziel ist es, eine nachhaltige Ablösung von der Sozialhilfe zu ermöglichen sowie die Zahl der von Armut betroffenen Familien zu senken (vgl. Kapitel 4).
- **Langzeitarbeitslosigkeit:** Problematisch wird Arbeitslosigkeit für die Betroffenen, wenn sie lange andauert. Wer länger als 1 Jahr arbeitslos ist, gilt als langzeitarbeitslos und findet nur noch schwer eine Stelle. Ein besonders hohes Risiko, langzeitarbeitslos zu werden, haben Arbeitslose unter anderem, wenn sie über 50 Jahre alt sind und bei fehlender nachobligatorischer Ausbildung. Durch präventive Massnahmen soll Arbeitslosigkeit möglichst vermieden werden. Tritt Arbeitslosigkeit ein, soll durch gezielte Massnahmen in erster Linie auf die Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit fokussiert werden. Um Langzeitarbeitslose in den Arbeitsmarkt wieder zu integrieren, braucht es gezielte, auf die Person ausgerichtete Massnahmen (vgl. Kapitel 5).

- **Armut im Alter:** Dank des Drei-Säulen-Prinzips ist eine angemessene Existenzsicherung in aller Regel auch nach der Pensionierung gewährleistet. In Fällen, in denen die Sicherung aus eigener Kraft nicht ausreicht, mindern Ergänzungsleistungen zur AHV die Armutsgefährdung erheblich. Die Bekämpfung von Armut im Alter ist vorrangig auf den Erhalt der bisherigen Errungenschaften der Sozialversicherungen ausgerichtet. Über die materielle Versorgung hinaus gilt es aber, mit gezielten Qualitätsverbesserungen die Autonomie der älteren Bevölkerung zu erhalten, ihre soziale Integration zu stärken und in der Pflege die Würde des Menschen auch im Alter zu wahren (vgl. Kapitel 6).
- **Bedarfsleistungen ohne Schwelleneffekte und verbesserte Koordination:** In der Schweiz bestehen auf kantonaler und kommunaler Ebene zahlreiche Sozialleistungen, die ausgerichtet werden, sofern ein finanzieller Bedarf nachgewiesen wird (z. B. Sozialhilfe). Die Art und Weise der Ausgestaltung dieser Bedarfsleistungen führt zum Teil dazu, dass ein Haushalt im Falle eines allenfalls nur leicht höheren Erwerbseinkommens den Anspruch auf eine Bedarfsleistung ganz verliert und danach insgesamt weniger Geld zur freien Verfügung hat (Schwelleneffekt). Auch entstehen vielerorts aufgrund fehlender Koordination zwischen den verschiedenen Bedarfsleistungen ungerechtfertigte Unterschiede zwischen Haushalten in ähnlicher oder gleicher Situation. Im Weiteren bestehen grosse kantonale und kommunale Unterschiede in der Ausrichtung bestimmter Bedarfsleistungen. Durch Systemverbesserungen sollen Schwelleneffekte und durch verbesserte Koordination der Bedarfsleistungen ungerechtfertigte Unterschiede zwischen Haushalten abgebaut werden (vgl. Kapitel 7).

Der Bericht nimmt schliesslich auch **die Anliegen von Direktbetroffenen** auf: Die grundlegenden Forderungen von armutsbetroffenen Menschen sind Partizipation, Respekt und Wertschätzung ihnen gegenüber. Sie wünschen sich, in die Gesellschaft und in den Arbeitsmarkt integriert zu sein. Die Schilderungen der Betroffenen zu ihrer eigenen Situation und ihren Anliegen zeigen, dass bei einer vertieften und verständnisvollen Auseinandersetzung mit ihrer Lebenssituation adäquatere und nachhaltigere Lösungen in der Sozialhilfe gefunden werden könnten (vgl. Kapitel 8).

Bei den Arbeiten an der Strategie haben sich drei hauptsächliche Stossrichtungen für eine wirkungsvolle Bekämpfung der Armut herauskristallisiert:

- Armutsgefährdung ist primär durch präventive Massnahmen langfristig und nachhaltig zu minimieren. Bildung und Weiterbildungsmöglichkeiten sind der Schlüssel zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und zur Integration in den Arbeitsmarkt. Der Kern der Massnahmen liegt deshalb in der Förderung der Bildungschancen.
- Die Armutsbekämpfung zielt auf die Stärkung der eigenen Ressourcen der Betroffenen. Armutsgefährdete und von Armut betroffene Personen sollen dazu befähigt werden, finanzielle Eigenständigkeit zu erreichen und diese zu bewahren.
- Mit diversen Massnahmen wird eine Optimierung der Bedarfsleistungen angestrebt. Systemoptimierungen können beispielsweise durch verbesserte Beratung und Begleitung der Betroffenen erreicht werden.

Die Analysen haben gezeigt, dass auf allen staatlichen Ebenen und in unterschiedlichen Politikfeldern bereits sehr viele Massnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung von Armut existieren. Wo zusätzlicher Handlungsbedarf gegeben ist, werden in der Strategie Massnahmen in Bundeszuständigkeit und Empfehlungen an die Kantone und Gemeinden formuliert. Im Bericht findet sich eine Zusammenstellung von wichtigen laufenden wie auch neu vorgeschlagenen Massnahmen. Deren Umsetzung ist eine gemeinsame Aufgabe aller Akteurinnen und Akteure. Sie sind aufgefordert, ihre jeweilige Verantwortung für die Weiterführung bzw. die Umsetzung dieser Massnahmen wahrzunehmen (vgl. Kapitel 9.2).

Der Bund wird das Schwergewicht seines Engagements auf die Verbesserung der Massnahmen zur (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt legen. Dabei ist auf der System- und Massnahmenebene anzusetzen. Erstens sollen bestehende Formen der Zusammenarbeit von

ALV, IV und Sozialhilfe – der interinstitutionellen Zusammenarbeit IIZ – evaluiert und weiterentwickelt werden. Angestrebt wird die bedarfsgerechte gemeinsame Nutzung von Reintegrationsmassnahmen und der Arbeitsvermittlung. Zweitens sind die Arbeitsvermittlung und Massnahmen zur (Wieder-)Eingliederung zu optimieren und gegebenenfalls sind neue Angebote zu entwickeln.

Zudem wird der Bund in seinem Zuständigkeitsbereich folgende Arbeiten und Massnahmen an die Hand nehmen, weiterführen oder vertiefen (vgl. Kapitel 10.4):

- Im Bereich der Berufsbildung unterstützt der Bund die Kantone bei der Umsetzung des Case Management Berufsbildung.
- Basierend auf das neue Berufsbildungsgesetz hat der Bund Grundlagen zur Validierung von Bildungsleistungen erarbeitet. Er wird in der Erprobungsphase den Erfahrungsaustausch zwischen den Kantonen unterstützen.
- Der Bund fördert im Rahmen der Projektförderung des BBT weiterhin Projekte zur Integration von Jugendlichen mit schulischen, sozialen und sprachlichen Schwierigkeiten.
- Mittelfristig wird der Bund die Wirkungsindikatoren der ALV darauf hin überprüfen, Langzeitarbeitslosigkeit noch vermehrt zu vermeiden.
- Im Rahmen der Diskussion betreffend eine bundesrechtliche Rahmenregelung zur Koordination des materiellen Sozialhilferechts und der Existenzsicherung wird dem Parlament bis Ende 2010 ein Bericht zur heutigen Ausgestaltung sowie zu Grundsätzen und Überlegungen zur Weiterentwicklung der Sozialen Sicherheit unterbreitet werden (Bericht in Antwort auf Postulat Schenker, 09.3655).
- In Erfüllung des Postulats Hêche (09.3161) wird dem Parlament ein Bericht zur Problematik der Schwelleneffekte bei Bedarfsleistungen 2011 vorgelegt werden.
- Die Bestrebungen zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes sind fortzuführen.

Schliesslich wird der Bund im Laufe des Jahres 2010 – wie dies von der Motion der SGK-N «Gesamtschweizerische Strategie zur Armutsbekämpfung» (06.3001) verlangt wird – eine nationale Armutskonferenz durchführen, an welcher die Strategie vorgestellt und diskutiert werden soll.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	11
1.1	Auftrag und Vorgehen	11
1.2	Gesetzliche Grundlagen auf Bundesebene.....	12
1.3	Das System der sozialen Sicherheit in der Schweiz	13
1.4	Ziele der aktuellen Armutsstrategie	14
1.5	Definition von Armut	15
1.6	Wirtschaftlicher und gesellschaftspolitischer Hintergrund	16
1.7	Ansätze zur Armutsbekämpfung	18
1.8	Aufbau des Berichts	22
2.	Kinder in armutsbetroffenen Familien	23
2.1	Einleitung.....	23
2.2	Lern- und Erfahrungsfelder	25
2.2.1	Familie	25
2.2.2	Institutionen familien- und schulergänzender Kinderbetreuung	26
2.2.3	Schule	27
2.2.4	Freizeit.....	30
2.3	Massnahmen und Empfehlungen zur Armutsprävention bei Kindern	30
2.3.1	Unterstützungsangebote für Familien.....	30
2.3.2	Förderung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung	33
2.3.3	Schule	35
2.3.4	Freizeit.....	37
3.	Übergang in die Berufsausbildung und ins Erwerbsleben	39
3.1	Einleitung.....	39
3.2	Der Übergang von der obligatorischen Schule in die Berufsbildung (Übergang I) ...	41
3.2.1	Übergangsausbildungen und -lösungen.....	41
3.2.2	Lehrvertragsauflösungen und Lehrabbrüche.....	42
3.2.3	Junge Erwachsene ohne Ausbildung	43
3.3	Der Übergang von der Berufsbildung in den Arbeitsmarkt (Übergang II).....	43
3.4	Präventionsmassnahmen und Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit zur Vermeidung von Armut.....	44
3.4.1	Zusammenarbeit	45
3.4.2	Individuelle Massnahmen	46
3.4.3	Unterstützung für Lehrbetriebe.....	49
3.4.4	Strukturelle Massnahmen.....	49
4.	Familienarmut	52
4.1	Einleitung.....	52
4.1.1	Begriffsdefinition	53
4.1.2	Wandel der Familienstrukturen als Herausforderung für die Familienpolitik	54
4.2	Armutsgefährdung von Familien.....	54

4.2.1	Armutgefährdung von Einelternfamilien	55
4.2.2	Armutgefährdung von Familien mit drei und mehr Kindern	56
4.3	Massnahmen und Empfehlungen	56
4.3.1	Steuerliche Entlastung von Familien mit versorgungspflichtigen Kindern	56
4.3.2	Zusatzleistungen für einkommensschwache Familien	57
4.3.3	Alimentenbevorschussung und Inkassohilfe	58
4.3.4	Familienzulagen	59
4.3.5	Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung	60
5.	Langzeitarbeitslosigkeit	61
5.1	Einleitung	61
5.2	Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in der Schweiz	63
5.3	Langzeitarbeitslosigkeit als Armutsrisiko	65
5.3.1	Armutgefährdung durch Arbeitslosigkeit	65
5.3.2	Aussteuerung und Langzeitarbeitslosigkeit	67
5.3.3	Erwerbslose in der Sozialhilfe	69
5.3.4	Zusammenfassung	70
5.4	Massnahmen und Empfehlungen zur Verhinderung und Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit	70
5.4.1	Massnahmen und Empfehlungen zur Verhinderung von Erwerbslosigkeit	70
5.4.2	Massnahmen und Empfehlungen zur Reintegration von Erwerbslosen	73
6.	Armut im Alter	79
6.1	Einleitung	79
6.2	Problemlagen und Lösungsansätze	80
6.2.1	Einkommensschwäche und Armut im Alter	80
6.2.2	Pflegebedürftigkeit	83
6.2.3	Angepasste Wohnformen im Alter	85
6.2.4	Armut im Lebenslauf und ihre Auswirkungen auf das Alter	85
6.3	Fazit und Ausblick	86
7.	Vermeidung von Schwelleneffekten bei Bedarfsleistungen und Verbesserung der Koordination	88
7.1	Einleitung	88
7.2	Schwelleneffekte und die fehlende Koordination	90
7.2.1	Schwelleneffekte ausserhalb der Sozialhilfe	90
7.2.2	Schwelleneffekte im Übergangsbereich zur Sozialhilfe	92
7.2.3	Fehlende Koordination in der Berechnung von Bedarfsleistungen	94
7.2.4	Kantonale und kommunale Unterschiede	95
7.3	Verhinderung von Schwelleneffekten und verbesserte Koordination von Bedarfsleistungen und Steuern	95
7.3.1	Optimale Ausgestaltung von Bedarfsleistungen und Steuern	95
7.3.2	Kantonale und kommunale Harmonisierung	98
7.3.3	Nationale Harmonisierungsbestrebungen	99

8.	Anliegen von Armutsbetroffenen	102
9.	Armutsgefährdung im Lebenslauf und die wesentlichen Massnahmenvorschläge	107
9.1	Die Armutsproblematik in der Schweiz.....	107
9.1.1	Probleme der Armut im Lebenslauf.....	107
9.1.2	Mängel im System der sozialen Sicherung.....	110
9.1.3	Fehlende Grundlagen.....	111
9.2	Massnahmen und Empfehlungen.....	111
9.2.1	Massnahmen in Bundeszuständigkeit.....	112
9.2.2	Empfehlungen an die Kantone, Gemeinden und Sozialpartner.....	114
10.	Schlussfolgerungen und Umsetzung	118
10.1	Gemeinsames Programm – gesamtschweizerische Strategie.....	118
10.2	Stellungnahme der Kantone, Gemeinden und Städte.....	119
10.2.1	Stellungnahme der Kantone.....	120
10.2.2	Stellungnahme der Gemeinden und Städte.....	120
10.2.3	Würdigung der Stellungnahmen.....	121
10.3	Forderungen von NGOs anlässlich des EU-Jahres zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung.....	122
10.3.1	Forderungen von Caritas und SKOS.....	122
10.3.2	Würdigung der Forderungen.....	123
10.4	Das künftige Engagement des Bundes.....	124
10.4.1	Schwerpunkt Verbesserung der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt.....	124
10.4.2	Schwerpunkte Förderung der Chancengerechtigkeit im Bildungsbereich und Bekämpfung der Familienarmut.....	125
10.4.3	Weitere Massnahmen des Bundes.....	126
10.5	Weiteres Vorgehen.....	126
Anhang 1:	Literatur	129
Anhang 2:	Wortlaut der Motion	137
Anhang 3:	Beteiligte	138

Abkürzungsverzeichnis

Institutionen/Organisationen

BBT:	Bundesamt für Berufsbildung und Technologie
BFM:	Bundesamt für Migration
BFS:	Bundesamt für Statistik
BSV:	Bundesamt für Sozialversicherungen
EDI:	Eidgenössisches Departement des Innern
EDK:	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
EU:	Europäische Union
KdK:	Konferenz der Kantonsregierungen
RAV:	Regionales Arbeitsvermittlungszentrum
SECO:	Staatssekretariat für Wirtschaft
SGB:	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
SGK-N:	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates
SKOS:	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
SODK:	Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren und Sozialdirektorinnen
TAK:	Tripartite Agglomerationskonferenz
VDK:	Konferenz Kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren
WBK-N:	Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates

Gesetzliche Grundlagen

AVIG:	Arbeitslosenversicherungsgesetz
BBG:	Bundesgesetz über die Berufsbildung
BV:	Bundesverfassung
FamZG:	Bundesgesetz über die Familienzulagen
ZUG:	Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger

Leistungen

AHV:	Alters- und Hinterlassenversicherung
ALBV:	Alimentenbevorschussung
ALV:	Arbeitslosenversicherung
AMM:	Arbeitsmarktliche Massnahme
EL:	Ergänzungsleistungen der AHV / IV
IPV:	Individuelle Prämienverbilligung
IV:	Invalidenversicherung

Weitere Abkürzungen

IIZ:	Interinstitutionelle Zusammenarbeit
SAKE:	Schweizerische Arbeitskräfteerhebung

1. Einleitung

1.1 Auftrag und Vorgehen

Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK-N) reichte am 13. Januar 2006 die Motion «Gesamtschweizerische Strategie zur Bekämpfung der Armut» ein (Mo. 06.3001 SGK-N). Der Bundesrat wurde beauftragt eine nationale Konferenz zur beruflichen und sozialen Integration durchzuführen, mit dem Ziel, basierend auf einem Wissens- und Erfahrungsaustausch zwischen den Akteurinnen und Akteuren konkrete und koordinierte Massnahmen zur Bekämpfung der Armut zu entwickeln. In seiner Antwort regte der Bundesrat an, die Problematik breit anzugehen und gemeinsam mit den Akteuren und Akteurinnen eine Strategie zu erarbeiten, welche die zentrale Rolle der Kantone und Gemeinden und den aufgrund der Schuldenbremse begrenzten finanziellen Handlungsspielraum des Bundes berücksichtigen sollte. Die Motion wurde am 13. Dezember 2006 überwiesen. Der Bundesrat übertrug die Federführung zur Erarbeitung der Strategie dem Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV). Anknüpfen konnte das BSV dabei auch an die Arbeiten im Zusammenhang mit der 2003 durchgeführten nationalen Armutskonferenz, welche auf den Vorstoss von Nationalrätin Agnes Weber zurückging (Po. 98.3332).

Im Rahmen des Projektes sollten möglichst alle zentralen Akteurinnen und Akteure einbezogen werden, um frühzeitig eine breite Unterstützung, insbesondere auch für die angestrebten Massnahmen, zu erhalten. Zur politischen Abstützung der Strategie setzte das BSV daher eine *Steuergruppe* ein, bestehend aus folgenden Organisationen:

- Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) – Leitung
- Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren und Sozialdirektorinnen (SODK) – sie vertrat gleichzeitig auch die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK)
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS)
- Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT)
- Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)

Zur inhaltlichen Begleitung der Strategieentwicklung bildete das BSV eine *Leitungsgruppe*, die sich aus Vertreterinnen und Vertretern folgender Organisationen zusammensetzte:

- Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren und Sozialdirektorinnen (SODK)
- Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV)
- Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)
- Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT)
- Bundesamt für Statistik (BFS)
- Schweizerischer Arbeitgeberverband (SAGV)
- Schweizerischer Gewerkschaftsbund (SGB)
- Städteinitiative Sozialpolitik
- Schweizerischer Gemeindeverband
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS)
- Caritas Schweiz
- ATD Vierte Welt

Die SKOS koordinierte die Vertretung der übrigen Nichtregierungsorganisationen. Auch direkt Armutsbetroffene wurden über ATD Vierte Welt in die Arbeiten eingebunden.

Am 18. September 2007 verabschiedete die Steuergruppe den Projektauftrag¹. Darin wurden das Projektziel, das Vorgehen bei der Erarbeitung und die inhaltliche Ausrichtung der Strategie festgelegt.

Das Projektziel wurde wie folgt beschrieben: «Ziel des Projekts ist es, *eine massnahmen- und prozessorientierte Strategie* zur Armutsbekämpfung zu entwickeln. Die Strategie soll Anpassungen bestehender Massnahmen hinsichtlich einer wirksameren Armutsbekämpfung und einige wenige, neue, umsetzbare Massnahmen enthalten und sich an alle drei staatlichen Ebenen und die Sozialpartner richten.» Im Weiteren wurde im Projektauftrag die *breite Abstützung* der Strategie bei den zentralen Akteurinnen und Akteuren betont: «Die Strategie soll gemeinsam von den zentralen Akteurinnen und Akteuren entwickelt und getragen werden. Sie soll zwecks breiter Abstützung vom Bundesrat, der Konferenz der Kantonsregierungen und den Gemeinden / Städten verabschiedet werden.» Die Leitungsgruppe ergänzte, dass sich die Strategie auch an die Direktbetroffenen richten und von diesen mitgetragen werden müsse.

Um zu gewährleisten, dass sich die Arbeiten auf die wesentlichen Problemfelder konzentrieren und mit rasch umsetzbaren Massnahmen angegangen werden können, beschloss die Leitungsgruppe, die Strategie auf sechs massgebliche Themenbereiche – in der Hauptsache entlang dem Lebenslauf – zu konzentrieren. Dabei handelt es sich um folgende Themenfelder:

1. Kinder in armutsbetroffenen Familien
2. Übergang in die Berufsbildung und ins Erwerbsleben
3. Familienarmut
4. Langzeitarbeitslosigkeit
5. Armut im Alter
6. Vermeidung von Schwelleneffekten bei Bedarfsleistungen und Verbesserung der Koordination

Die Fokussierung hat zur Folge, dass weitere Problemfelder wie Wohnen oder Gesundheit in ihrem Zusammenhang mit Armut nicht umfassend analysiert werden. Ebenso wenig geht der Bericht spezifisch auf die Lage weiterer armutsbetroffener Personengruppen ein, wie etwa der Sans Papiers oder derjenigen Personen, welche auf Sozialhilfeleistungen verzichten.

Mitglieder der Leitungsgruppe oder Delegierte der wesentlichen Akteurinnen und Akteure zeichneten verantwortlich für die Erarbeitung der Grundlagen zu den einzelnen Themenfeldern. Die Direktbetroffenen verfassten zudem einen Beitrag, der themenübergreifenden Fragen gewidmet war. Diese Unterlagen dienten dem BSV als Grundlage für die Erarbeitung des Berichts.

Der Berichtsentwurf wurde zu Beginn 2009 den Kantonen zur fachlichen Stellungnahme unterbreitet. Im Frühling 2009 wurde der überarbeitete Entwurf des Strategieberichts der Leitungsgruppe zur Stellungnahme geschickt und von ihr im Rahmen einer Sitzung eingehend diskutiert. Im Juli 2009 schliesslich wurden die Kantone, Gemeinden und Städte gebeten, im Rahmen einer politischen Konsultation Stellung zum erneut angepassten Berichtsentwurf zu nehmen.

Gemäss Auftrag der zugrunde liegenden Motion der SGK-N ist eine Armutskonferenz durchzuführen. Ziel der Konferenz ist es, die Strategie einer breiten Öffentlichkeit vorzustellen und die Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen zu diskutieren.

1.2 Gesetzliche Grundlagen auf Bundesebene

Rechtliche Grundlagen für die Bekämpfung von Armut finden sich auf Bundesebene vorab in Artikel 12, 41 und 115 der Bundesverfassung (BV). Artikel 12 BV statuiert ein eigenständiges, einklagbares Grundrecht auf Hilfe in Notlagen:

¹ <http://www.bsv.admin.ch/themen/gesellschaft/00074/01973/index.html?lang=de> (Stand: 6.8.2009)

«Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind.»

Die Sicherung der Menschenwürde und die Achtung der Persönlichkeit eines Menschen bedingen, dass die elementarsten Voraussetzungen menschlicher Existenz gesichert werden. Ziel und Umfang der Nothilfe ist die Aufrechterhaltung eines *menschenwürdigen Überlebens* in einer akuten wirtschaftlich-sozialen Notlage. Artikel 12 BV wie die Sozialhilfe allgemein bezwecken beide eine Ergänzung des sozialen Netzes, falls jemand keine Leistung aus einer Sozialversicherung oder aus einer anderen Quelle geltend machen kann. Artikel 12 BV stellt jene ökonomische Basis sicher, auf der sich menschliche Aktivität erst sinnvoll entfalten kann (absolutes Existenzminimum). Diese minimale Garantie für eine positive, staatliche Leistungspflicht liefert allerdings weder eine Definition für die Notlage noch für den Inhalt und den Umfang der Hilfe und Betreuung, welche in einer solchen Situation zu gewährleisten ist. Die Verfassungsbestimmung von Artikel 12 garantiert somit auch keine bestimmte Leistung, etwa im Sinne eines bedingungslosen Grundeinkommens. Leistungsart und –umfang der Nothilfe wie auch die Situation, welche Anspruch auf Hilfe gewährt, hängen immer von den spezifischen Umständen des jeweiligen Falles ab.²

Neben der positiven Leistungspflicht des Staates verankert das Recht auf Hilfe in Notlagen auch einen Abwehranspruch. Dem Gemeinwesen ist es versagt, Eingriffe vorzunehmen, welche die minimale Existenzsicherung des Einzelnen beeinträchtigen (z.B. Verbot von Steuern auf Leistungen, die dem absoluten Existenzminimum von Artikel 12 BV zugerechnet werden können).

Artikel 41 BV nennt die Sozialziele von Bund und Kantonen. Im Gegensatz zu den Sozialrechten (z.B. Artikel 12 oder 19 BV) sind die Sozialziele nicht gerichtlich einklagbar und bilden in erster Linie eine Zielsetzung für den Gesetzgeber.³ Zu ihnen zählen etwa der Schutz gegen soziale Risiken, die Gesundheitspflege sowie die Bereitstellung von Arbeit und Wohnraum.

Schliesslich ist in diesem Rahmen Artikel 115 BV zu nennen, der die Zuständigkeit der Kantone für die Unterstützung Bedürftiger festlegt und aufgrund dessen sämtliche Kantone der Schweiz ein Sozialhilfegesetz erlassen haben. Im Unterschied zu Artikel 12 BV, welcher sich an sämtliche staatlichen Ebenen richtet und nur das absolute Minimum garantiert, deckt die kantonale Sozialhilfe das soziale Existenzminimum ab und hat auch die soziale Integration und die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben zum Ziel.

1.3 Das System der sozialen Sicherheit in der Schweiz

Die angemessene Absicherung von existenziellen Risiken erfolgt in der Schweiz zuallererst über das existierende, gut ausgebaute System der sozialen Sicherheit. Dieses besteht zum einen aus den auf Bundesebene geregelten *Sozialversicherungen*:

- Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV), ergänzt durch die berufliche Vorsorge (2. Säule)
- Invalidenversicherung (IV)
- Arbeitslosenversicherung (ALV)
- Kranken- und Unfallversicherung
- Erwerbsersatzordnung (für Dienstleistende in Armee, Zivil- und Schutzdienst; Mutterschaft)
- Familienzulagen

² Vgl. Pascal Mahon, in *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse* du 18 avril 1999, ad art. 12, ch. 4, 2003 p. 119–120

³ So gewähren auch die Garantien etwa des UNO-Sozialpaktes (UNO-Pakt I), welche u. a. ein Recht auf Nahrung, auf Gesundheit und Bildung, auf einen angemessenen Lebensstandard und auf soziale Sicherheit gewähren (vgl. Art. 9, 11–14 UNO-Pakt I).

Zum andern beinhaltet das System der sozialen Sicherheit *bedarfsabhängige Leistungen*. Dies sind auf Bundesebene:

- die Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV und IV
- die Prämienverbilligung in der Krankenversicherung

Auf kantonaler und kommunaler Ebene finden sich zahlreiche weitere Bedarfsleistungen, die zur unmittelbaren Existenzsicherung beitragen (z.B. Alimentenbevorschussung, Wohnkostenzuschüsse usw.).⁴ Die finanziell wichtigste Bedarfsleistung ist jedoch die Sozialhilfe. Gemäss den Richtlinien der SKOS sichert die Sozialhilfe die Existenz bedürftiger Personen, fördert ihre wirtschaftliche und persönliche Selbstständigkeit und gewährleistet die soziale und berufliche Integration. Sie ist subsidiär gegenüber den anderen Bedarfsleistungen, d. h. ein Anspruch besteht nur, wenn der Lebensunterhalt trotz der übrigen Leistungen der sozialen Sicherheit nicht gedeckt werden kann.

Die Kosten für die kantonalen Leistungen zur Armutsbekämpfung werden auf nationaler Ebene im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) mit einem Armutsindikator, der dem soziodemografischen Lastenausgleich Rechnung trägt, berücksichtigt.⁵

Die Vielzahl der verschiedenen und auf unterschiedlichen staatlichen Ebenen angesiedelten Regelungen für die Leistungen der sozialen Sicherheit gibt allerdings Anlass für Forderungen nach einer besseren Abstimmung untereinander und nach Vermeidung von Doppelspurigkeiten. Mangelnde Koordination ist daher immer wieder Thema bei den laufenden Diskussionen über einzelne Sozialversicherungen und auch über die Ausgestaltung der Sozialhilfe. Gerade die verbesserte Abstimmung zwischen den kantonal sehr unterschiedlich gehandhabten Transferleistungen im Bereich der Existenzsicherung, der Sozialhilfestandards (vgl. SKOS-Richtlinien) und der Ausrichtung von bundesstaatlich geregelten Sozialversicherungen ist ein wesentliches Anliegen verschiedener Akteure.

1.4 Ziele der aktuellen Armutsstrategie

Die Schweiz verfügt – wie oben dargestellt – über ein gut ausgebautes soziales Netz, jedoch sind immer mehr Personen darauf angewiesen. Eine Politik, die dazu beitragen soll, Armut und soziale Ausgrenzung zu verhindern oder zu vermindern, kann sich nicht in der Sicherung materieller Grundbedürfnisse allein erschöpfen. Dauerhafte Abhängigkeit von staatlichen Bedarfsleistungen führt, das zeigt sich auch in anderen Staaten, zu einer Verfestigung von Armut – teilweise über Generationen hinweg – und soll vermieden werden. Deshalb müssen Massnahmen ergriffen werden, die darauf abzielen, möglichst früh Angebote bereit zu stellen etwa für Betreuung, Bildung und Weiterbildung, um die Betroffenen zu befähigen, so weit als möglich vom Bezug von Bedarfsleistungen unabhängig zu werden oder zu bleiben. Dies trifft durchaus auch auf spätere Phasen des Lebenslaufs zu. Alle müssen die Chance erhalten, ihre individuellen Möglichkeiten auszuschöpfen. Damit wird aber auch das Gemeinwesen vor zu hohen Belastungen geschützt, und die Verarmung einzelner Bevölkerungsgruppen kann verhindert werden.

Der staatlichen Politik kommt somit eine dreifache Aufgabe zu: Erstens greift sie *präventiv* ein, um Armut langfristig zu vermeiden, zweitens muss Armut direkt *bekämpft* werden, etwa durch unmittelbare materielle Unterstützung oder durch Aktivierungsmassnahmen, um die soziale Integration zu fördern. Drittens sollen *Systemverbesserungen* die bestehenden Strukturen optimieren und allenfalls ergänzen. Dabei muss der Kampf gegen Armut und Ausgrenzung auf konkreten Massnahmen und gezielten Prioritäten beruhen. Die Massnahmen müssen an den

⁴ Vgl. Inventar der bedarfsabhängigen Sozialleistungen, im Internet verfügbar unter: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/13.html> (Stand: 28.8.2009)

⁵ Bundesamt für Statistik 2008e

Ursachen der gegenwärtigen Armut und Ausgrenzung ausgerichtet sein und vorausschauend gegenwärtige Entwicklungen in Wirtschaft und Gesellschaft auf künftige Armutsrisiken hin prüfen.

Ziel der vorliegenden Armutsstrategie ist die Verringerung von Armut in der Schweiz und die Verbesserung der Lage der Armutsbetroffenen sowie der Armutsgefährdeten, worunter auch die Beziehenden von öffentlichen Unterstützungsleistungen fallen. Mit Massnahmen auf sämtlichen staatlichen Ebenen soll es allen Mitgliedern der Gesellschaft ermöglicht werden, am sozialen und ökonomischen Leben teilzunehmen. Dabei wird der materiellen Armutsbekämpfung ebenso Gewicht eingeräumt wie der Vermeidung von Ausgrenzung, welche die sozialen Teilhabe- und Verwirklichungschancen in der Gesellschaft behindert. Die im Bericht vorgenommene Analyse der wichtigsten Armutsrisiken zeigt, dass deren Ursachen äusserst vielfältig und komplex sind, sodass eine erfolgreiche Bekämpfung oder Prävention von Armut nur durch den Einbezug verschiedenster Politikbereiche und sämtlicher Akteure und Akteurinnen gelingen kann. Die vorgeschlagenen Massnahmen, die inhaltlich – trotz Konzentration des Berichts auf die Bereiche, in denen der grösste Handlungsbedarf geortet wird – ein sehr breites Feld beschlagen, tragen diesen Umständen Rechnung. Sie zeigen auch auf, dass zur Vermeidung oder Überwindung von Armut und sozialer Ausgrenzung in verschiedenen Bereichen bereits viele Erfolg versprechende Massnahmen umgesetzt werden oder geplant sind. Aufgrund dieser Breite der Ansätze ist es allerdings nicht möglich, die Massnahmen zu den jeweiligen Themenbereichen bereits so weit zu präzisieren und mit Indikatoren zu versehen, dass deren Zielerreichung daran gemessen und evaluiert werden könnte. Dies wird Aufgabe der Akteure und Akteurinnen im Rahmen der Umsetzung sein. Darüber hinaus hat die Leitungsgruppe drei Felder definiert, in welchen zusätzliche Anstrengungen angezeigt sind.

1.5 Definition von Armut

Je nach Kontext – etwa in Entwicklungsländern, in Schwellenländern oder in Industrieländern – bedeutet Armut etwas anderes.⁶ Entsprechend gibt es keine allgemeingültige und überall anwendbare Definition von Armut. Unterschieden wird in der Regel zwischen absoluten und relativen Armutskonzepten. Dabei geht es um die Frage, ob sich die Definition auf die rein materielle Existenzsicherung (Ressourcenansatz) beschränkt oder ob sie auch die Möglichkeit der Partizipation am gesellschaftlichen Leben (Lebenslagenansatz) mitberücksichtigt. Ausserdem legen die meisten Definitionen die Lebensbereiche fest, die in die Beurteilung einbezogen werden sollen.

Mit der Definition der Europäischen Union⁷ wird der Strategie eine über die materielle Grundversorgung hinausgehende Definition zugrunde gelegt, welche auch den gesellschaftlichen Kontext berücksichtigt:

Definition von Armut

Personen, Familien und Gruppen sind arm, wenn sie über so geringe (materielle, kulturelle und soziale) Mittel verfügen, dass sie von der Lebensweise ausgeschlossen sind, die in dem Mitgliedstaat, in dem sie leben, als Minimum annehmbar ist.

Diese Armutsdefinition enthält sowohl absolute wie relative Bezüge⁸, indem sie einerseits ein Mindestniveau und andererseits Vergleichsgruppen festlegt. Sie ermöglicht unter anderem auch einen Vergleich des Armutsrisikos in verschiedenen Ländern. Für die Berechnung der Armuts-

⁶ Bleisch/Renz 2007. Zur Armut im internationalen Kontext: «Bericht über die Menschenrechtsausserpolitik der Schweiz (2003–2007)» (06.061) vom 31. Mai 2006, Ziff. 3

⁷ Kommission der Europäischen Gemeinschaft. Schlussbericht des zweiten europäischen Programms zur Bekämpfung der Armut 1985 – 1989. Brüssel 1991, S. 4. Vgl. Kehrl/Knöpfel 2006, S. 26

⁸ Zusammenfassung der Diskussion um absolute und relative Armut, vgl. Kappel 2007

grenze (besser: Armutsrisikogrenze) wird in der Regel vom medianen, verfügbaren Einkommen einer Person in einem bestimmten Land ausgegangen, wobei die eine Hälfte der Einkommen der Bevölkerung über, die andere unter diesem Wert liegt. Die Einkommensgrenze, unterhalb welcher ein erhöhtes Armutsrisiko besteht, wird international bei 50 Prozent resp. 60 Prozent des Medianeinkommens angesetzt.

Seit einigen Jahren berechnet und publiziert das BFS die offizielle Armutsquote der Personen im erwerbsfähigen Alter. Die dabei für die Schweiz verwendete Armutsgrenze orientiert sich an den Empfehlungen der SKOS und definiert einen absoluten Schwellenwert, unter dem eine Person aus statistischer Sicht als arm gilt. Der Vorteil dieses Referenzwertes liegt darin, dass er die Geldbeträge und den tatsächlichen Lebensstandard definiert, der ein menschenwürdiges und sozial integriertes Leben garantieren soll. Für den internationalen Vergleich verwendet das BFS die sogenannte «Armutsrisikoquote», die sich an einer relativen Armutsgrenze orientiert und von Eurostat bei 60 Prozent des Medianeinkommens definiert worden ist.

Da die Konzentration der Einkommen rund um die Armutsgrenze hoch ist, weil viele Einkommen in einer Bandbreite von wenigen Hundert Franken liegen⁹, kann bereits eine leichte Verschiebung der Grenze durch eine Änderung der Definition der Armutsschwelle beträchtliche Auswirkungen auf die Berechnung der Armutsquote haben.¹⁰

Bei der quantitativen Erfassung von Armut ist schliesslich zwischen Vor- und Nachtransferarmut zu unterscheiden, d. h. ob bei der Berechnung die Sozialversicherungsleistungen und bedarfsabhängigen Sozialtransfers einbezogen werden oder nicht (siehe unter 1.3). Für die Berechnung der Armutsquote, auf die im Bericht verschiedentlich Bezug genommen wird, berücksichtigt das BFS neben dem Erwerbs- und Kapitaleinkommen jeweils auch das Transfereinkommen, d. h. es wird die Nachtransferarmut gemessen. Wenn die Armutsquote nach Transfer sinkt, heisst dies, dass das soziale Netz trägt. Die Nachtransferarmut gibt allerdings keine Auskunft über die Zahl der Personen, die von den erbrachten Sozialleistungen abhängig sind.

1.6 Wirtschaftlicher und gesellschaftspolitischer Hintergrund

Die 90er-Jahre waren in der Schweiz geprägt durch eine wirtschaftliche Wachstumsschwäche. Zwischen 1991 und 1996 stagnierte das Bruttoinlandprodukt (BIP) praktisch und das durchschnittliche reale Wirtschaftswachstum betrug gerade mal 0,2 Prozent. Als Folge davon stagnierten einerseits die Einnahmen bei Bund, Kantonen und Gemeinden und andererseits stiegen die Ausgaben für die soziale Wohlfahrt stark an. Da die Einnahmen hinter den Ausgaben für die soziale Sicherheit zurückblieben, rückten die Ausgaben in den Mittelpunkt der Spardiskussionen, was Revisionen bei den Systemen der sozialen Sicherheit zur Folge hatte. Ab 1997 erholte sich die Konjunktur wieder. Das Platzen der Internetblase Ende 2000 und geopolitische Unsicherheiten nach den Terroranschlägen in den USA führten jedoch wieder zu einer rezessiven Phase, die bis 2003 dauerte. Von 2004 bis Mitte 2008, einer ausgeprägten Wachstumsphase, wuchs die Schweizer Wirtschaft jährlich real um durchschnittlich fast 3 Prozent. Als Folge der Verschärfung der Finanz- und Wirtschaftskrise ab der zweiten Jahreshälfte 2008 resultierte gemäss den Ergebnissen der Quartalsschätzungen des SECO für das Gesamtjahr 2009 ein Rückgang des realen Bruttoinlandprodukts um 1,5%. Bei seinem Ausblick, der mit vielen Unsicherheiten behaftet ist, geht das SECO für 2010 von einem moderaten Wachstum von 0,7 Prozent sowie einer Beschleunigung des Wachstums im Jahr 2011 auf 2 Prozent aus.

Die Arbeitslosenquote lag in der Schweiz bis zu Beginn der 90er-Jahre in der Regel unter 1 %. Bis 1997 stieg sie von 0,5 % auf einen historischen Höchststand von 5,2 % an, unter anderem weil im Gegensatz zu früheren Krisen die ausländischen Arbeitskräfte nicht im selben Ausmass zur Rückwanderung gezwungen waren. Auch verdoppelte sich in dieser Periode die Bezugs-

⁹ Bundesamt für Statistik 2009b, S. 9

¹⁰ Bundesamt für Statistik 2007e, S. 3

dauer von Arbeitslosengeld. Die Arbeitslosenquote sank im Jahr 2001 wieder auf 1,7 %, stieg jedoch in den Folgejahren erneut auf rund 3,8 % an. Ab 2004 sank sie kontinuierlich bis auf 2,6 % im Jahr 2008.¹¹ Als Folge der weltweiten Finanzkrise stieg die Arbeitslosenquote bis im Januar 2010 allerdings wiederum auf 4,5 %. Für 2010 prognostiziert das SECO eine durchschnittliche Arbeitslosenquote von 4,9 %.¹²

Gemäss der Armutsstatistik des Bundesamtes für Statistik (BFS) hatten in der Schweiz im Jahr 2007 rund 380 000 Personen im erwerbsfähigen Alter (20–59 Jahre) ein Einkommen *unter* der Armutsgrenze. Dies entspricht einer Armutsquote von 8,8 Prozent. Nicht eingerechnet sind dabei all jene Personen, die dank Leistungen der sozialen Sicherheit über ein Einkommen *über* der Armutsgrenze verfügten.¹³ Mit Leistungen der Sozialhilfe unterstützt wurden im Jahr 2007 rund 234 000 Personen. Dies entspricht einer Sozialhilfequote von 3,1 Prozent.¹⁴

Die wirtschaftliche Schwäche der 90er-Jahre führte zu strukturellen Veränderungen des Arbeitsmarktes, zur Flexibilisierung der Erwerbsverläufe und zwischen 1991 und 1998 zum Abbau von rund 290 000 Stellen in den Betrieben. Seither haben sich die atypischen Arbeitsverhältnisse uneinheitlich entwickelt: In der Zeit zwischen 2002 und 2006 nahmen insbesondere befristete Arbeitsverhältnisse, die länger als vier Monate dauern, Temporärarbeit und Teilzeitarbeit zu. Der Anteil von Arbeit auf Abruf ohne garantierte Stundenzahl, Scheinselbstständigkeit sowie Heimarbeit hingegen ging zurück. Insgesamt waren also die problematischsten Arbeitsverhältnisse rückläufig¹⁵. Der schweizerische Arbeitsmarkt erweist sich im internationalen Vergleich als sehr flexibel. Auch bezüglich der sozialen Absicherung flexibler Arbeitsverhältnisse durch Sozialversicherungen und Sozialhilfe schneidet das schweizerische System gut ab.¹⁶ Allerdings ist auch nicht zu verkennen, dass bestimmte Bevölkerungsgruppen mehr Mühe haben, eine dauerhaft stabile Beschäftigung zu finden. Für sie ist auch das Risiko wiederholter Arbeitslosigkeit besonders hoch¹⁷.

Bezüglich der Armutsgefährdung zeigen sich zudem klare geschlechtsspezifische Unterschiede. Die Armutsquote der 20- bis 59-jährigen Frauen beträgt 11,1 Prozent, jene der Männer der gleichen Altersgruppe 6,8 Prozent.¹⁸ Die erhöhte Armutsgefährdung von Frauen ist auf die Kumulation verschiedener Aspekte zurückzuführen: Frauen haben häufiger ein Teilzeitpensum inne, was mit ungesicherten Arbeitsverhältnissen und einer schlechteren Absicherung im Vorsorgefall einhergehen kann, insbesondere bei kleinen Pensen. Sie sind in Tieflohnbranchen überdurchschnittlich vertreten und damit auch stärker von prekären Arbeitsverhältnissen betroffen.¹⁹ Unterschiede zeigen sich insbesondere auch bei den Alleinerziehenden und im hohen Alter. Wohnen die Kinder nach einer Trennung oder Scheidung hauptsächlich bei einem Elternteil, so ist dies in der Regel bei der Mutter. Die Armutsproblematik betrifft deshalb häufig alleinerziehende Frauen. Gründe für die erhöhte Armutsgefährdung von älteren Frauen liegen in ungleichen Bildungschancen in ihrer Jugend und in schlechteren Arbeitsmarktchancen und Arbeitsbedingungen während ihrer Erwerbsarbeitsphase.

Ein besonders hohes Armuts- und Sozialhilferisiko haben zudem Ausländerinnen und Ausländer. Mit einem Anteil von 43,9 Prozent sind sie bei den Sozialhilfeempfängerinnen und –empfängern deutlich stärker vertreten als in der Gesamtbevölkerung (21 Prozent).²⁰ Auch bei

¹¹ Bundesamt für Statistik 2008a, S. 83

¹² Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO). Arbeitslosenzahlen, <http://www.seco.admin.ch/themen/00374/00384/index.html?lang=de> (Stand: 22.2.2010)

¹³ Bundesamt für Statistik 2009c

¹⁴ Bundesamt für Statistik 2009a, S. 10

¹⁵ Marti/Sommer/Oleschak/Rissi 2007, S. 75 f.

¹⁶ Böhringer/Marti 2008, S. 42

¹⁷ Marti/Sommer/Oleschak/Rissi 2007, S. 74 f.

¹⁸ Bundesamt für Statistik. SAKE 2007, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/20/03/blank/key/02/05.html> (Stand: 27.8.2009)

¹⁹ Ecoplan 2003, S. 21, 74, 91, 94. BASS. Vergleichende Analyse der Löhne von Frauen und Männern anhand der Lohnstrukturserhebungen 1998 bis 2006. 2008, S. 18, 46, 74. Bericht Lohnanalysen 1998–2006. Im Internet verfügbar unter: <http://www.ebg.admin.ch/themen/00008/00072/index.html?lang=de> (Stand: 22.8.2009)

²⁰ Bundesamt für Statistik 2009a, S. 12

ihnen kumulieren sich verschiedene Risikofaktoren wie ein geringer Bildungsstand, erhöhte Arbeitslosigkeit oder die Übervertretung in Tieflohnbranchen.

Erwerbstätigkeit ist das wirksamste Mittel, um Armut zu vermeiden. Aus der OECD-Studie geht hervor, dass die Armutsquote von Haushalten ohne erwerbstätige Personen fast sechsmal höher ist als diejenige von Haushalten mit Erwerbstätigen.²¹ Erwerbsarbeit allein reicht als Schutz vor Armut jedoch nicht aus. Working-Poor-Haushalte, also Haushalte, in denen trotz Erwerbsarbeit die finanziellen Ressourcen nicht ausreichen, müssen zusätzlich gestützt werden. Es ist umstritten, ob die Einführung von gesetzlichen Mindestlöhnen die Lage der Betroffenen entscheidend entschärfen könnte oder sie im Gegenteil arbeitslos machen würde.²² Längerfristig und nachhaltig könnte diesen Haushalten durch Angebote zur Qualifizierung und durch die Validierung bestehender beruflicher Erfahrungen geholfen werden.

In einer jüngst veröffentlichten Studie der OECD wird festgehalten, dass in den OECD-Ländern seit Mitte der 1980er-Jahre ein moderater Anstieg der Einkommensungleichheit festzustellen ist.²³ In der Schweiz ist die Einkommensverteilung zwischen 1982 und 1992 zwar ebenfalls ungleicher geworden.²⁴ Danach ist sie aber im Wesentlichen stabil geblieben, während sich die Vermögensungleichheit leicht verschärft hat.²⁵ Neben der Einkommensungleichheit hat sich in den OECD-Ländern auch die Armutsquote²⁶ im Verlauf der letzten zwanzig Jahre vergrössert. Die Untersuchungen zeigen überdies, dass sich einige Gesellschaftsgruppen besser behaupten konnten als andere. In vielen Ländern war beispielsweise ein rascher Rückgang der Altersarmut zu beobachten, sodass die Armutsquote in der Rentnerpopulation heute unter dem Durchschnitt der Gesamtbevölkerung des OECD-Raums liegt. Im Gegensatz dazu hat die Armut bei Kindern zugenommen und liegt nun über der durchschnittlichen Armutsquote der Gesamtbevölkerung.²⁷ Die Verlagerung von der Altersarmut zur Armut bei Kindern ist auch in der Schweiz zu beobachten.

Auch gesellschaftliche Veränderungen sind schliesslich eine der Ursachen des Anstiegs der Ungleichheit. Insbesondere die Pluralisierung der familialen Lebensformen²⁸, die Zunahme von Scheidungen und die Zunahme der Zahl der Einpersonenhaushalte haben sich auf den Anstieg der Ungleichheit ausgewirkt. Dagegen ist die Zunahme der Ungleichheit gemäss OECD weniger auf die Bevölkerungsalterung zurückzuführen.²⁹ Im Hinblick auf die Armutsproblematik von besonderer Bedeutung sind die Zunahme der Alleinerziehenden und die damit einhergehende Armut bei Kindern und Jugendlichen.

1.7 Ansätze zur Armutsbekämpfung

Armutsbekämpfung in der EU

Ziel der Lissabon-Strategie aus dem Jahr 2000 ist es, aus der Europäischen Union die wettbewerbsfähigste Wirtschaft der Welt zu machen und bis 2010 Vollbeschäftigung zu erreichen. Teil dieser Strategie ist die Modernisierung des europäischen Sozialmodells durch Investitionen in die Humanressourcen und Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung. Auf der Grundlage gemeinsamer Ziele und offener Koordinierung haben die Mitgliedstaaten nationale Aktionspläne verabschiedet, die darauf abzielen, durch eine Verstärkung nationaler, regionaler und kommunaler Massnahmen eine bessere Einbindung aller einschlägigen Akteure gegen Armut

²¹ OECD 2008

²² OECD 2008. OECD 2007a

²³ OECD 2008. Baur 2007

²⁴ Leu/Burri/Priester 1997, S. 345

²⁵ Bundesamt für Statistik 2007e. Stamm/Fischer/Lamprecht 2008

²⁶ Der Armutsquote wurde eine mit 50 Prozent des Medianeinkommens angesetzte Armutsrisikogrenze zugrunde gelegt.

²⁷ OECD 2008

²⁸ Bundesamt für Statistik 1998. Fux 2005

²⁹ OECD 2008

und Ausgrenzung anzugehen. 2005 wurde die Lissabon-Strategie neu ausgerichtet auf Wachstum und Arbeitsplätze. Die sozialen Aspekte wurden in eine Sozialagenda ausgelagert. Im Juli 2008 hat die Europäische Kommission im Einklang mit der Lissabon-Strategie eine erneuerte Sozialagenda verabschiedet.³⁰ Darin sind drei Ziele festgelegt:

1. Chancen eröffnen: Durch die Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen und die Erleichterung der Mobilität werden Chancen eröffnet. Es muss dafür gesorgt werden, dass alle Menschen ihr Potenzial ausschöpfen können.
2. Zugangsmöglichkeiten schaffen: Alle Bürgerinnen und Bürger müssen über einen Zugang zu hochwertiger Bildung, sozialem Schutz und Gesundheitsversorgung sowie zu entsprechenden Dienstleistungen verfügen, die sie bei der Überwindung von Benachteiligungen aufgrund ihrer Ausgangsposition unterstützen und es ihnen ermöglichen, ein längeres, gesünderes Leben zu führen.
3. Solidarität zeigen: Solidarität bedeutet, den Benachteiligten zu helfen, d. h. denjenigen, die nicht von einer offenen, im schnellen Wandel befindlichen Gesellschaft profitieren können. Solidarität bedeutet, die soziale Eingliederung und die Integration, die Partizipation und den Dialog zu fördern sowie Armut zu bekämpfen.

2010 wurde von der EU als «Europäisches Jahr zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung» deklariert. Folgende Ziele werden damit verfolgt:

- die Anerkennung des Grundrechts der von Armut und sozialer Ausgrenzung Betroffenen auf ein Leben in Würde und auf umfassende Teilhabe an der Gesellschaft;
- eine verstärkte Identifizierung der Öffentlichkeit mit Strategien und Massnahmen zur Förderung der sozialen Eingliederung unter Betonung der gemeinsamen Verantwortung und Teilhabe;
- Förderung eines stärkeren sozialen Zusammenhalts;
- Bekräftigung des Engagements der EU und der Mitgliedstaaten, entscheidende und konkrete Beiträge zur Beseitigung von Armut und sozialer Ausgrenzung auf allen Entscheidungsebenen zu leisten.³¹

Dazu soll die Verbreitung erfolgreicher Verfahren zur Eingliederung und die Verstärkung der Einbindung aller wichtigen politischen Akteure im Hinblick auf wirksamere Massnahmen angestrebt werden.

Die Regierungen haben sich auch zum Ziel gesetzt, die Spreizung der Erwerbs- und Kapitaleinkommen zu stoppen, damit die gesellschaftliche Ungleichheit sich nicht weiter zuspitzt, welche in der Regel mit einer Verschärfung der Armutsproblematik einhergeht. Ein ebenso wichtiges Ziel ist es, die Menschen in Beschäftigung zu bringen anstatt auf Arbeitslosenunterstützung, Invaliditätsrenten oder Vorruhestandsleistungen zu setzen, ihre Arbeitsplatzbindung zu erhöhen und ihnen gute berufliche Aussichten zu bieten. Dabei geht die Sicherstellung eines inklusiven Arbeitsmarktes Hand in Hand mit der Bereitstellung von wirkungsvollem Sozialschutz und effektiven Sozialdiensten sowie Massnahmen gegen Diskriminierung und zur Inangriffnahme der spezifischen Probleme bestimmter Gruppen. Zur Senkung der Working-Poor-Quote sind nach OECD auch Lohnergänzungsleistungen zur Aufbesserung des Einkommens notwendig.³² Solche Massnahmen haben sich in etlichen Ländern bewährt, sind aber immer länderspezifisch ausgestaltet.³³

³⁰ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Eine erneuerte Sozialagenda: Chancen, Zugangsmöglichkeiten und Solidarität im Europa des 21. Jahrhunderts, KOM(2008) 412 endg., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0412:FIN:DE:DOC> (Stand: 7.9.2009); Vgl. Sozialschutz und soziale Eingliederung, http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/poverty_social_exclusion_de.htm (Stand: 7.9.2009)

³¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:298:0020:0029:DE:PDF> (Stand: 4.8.2009)

³² OECD 2008

³³ OECD 2007b

Betrachtet man die verschiedenen Ansätze in der EU, so zeigt sich eine grosse Übereinstimmung mit der schweizerischen Strategie zur Armutsbekämpfung.

Ansätze zur Bekämpfung der Armut in der Schweiz

In der Schweiz werden heute bereits verschiedene Wege zur Bekämpfung der Armut und sozialer Ausgrenzung beschritten: Nebst der Prävention sind die Herausführung aus der Armut durch soziale und berufliche Integration sowie die Verbesserung der Situation der von Armut betroffenen Haushalte durch sozialpolitische Massnahmen auf verschiedenen staatlichen Ebenen zentral. Dabei ist die wichtige Rolle von Nichtregierungsorganisationen (z.B. Caritas, Pro Senectute) und der Kirchen in diesem Feld zu erwähnen. Sie helfen unmittelbar und vor allem dort, wo Menschen trotz bestehender sozialer Netze in Notlagen geraten.

Präventionsmassnahmen sind vor allem aus dem Gesundheitsbereich bekannt. Sie sind bei Kindern und Jugendlichen besonders erfolgreich³⁴, weil durch gezielte Prävention in der frühen Kindheit viele spätere Probleme vermieden werden können.

Was die staatlichen Massnahmen angeht, so wird in der Schweiz seit Mitte der 90er-Jahre vermehrt auf den «aktivierenden Sozialstaat» gesetzt, dessen Grundprinzip im Fördern und Fordern liegt. Sozialleistungen des Staates sollen durch Gegenleistungen der Leistungsbeziehenden abgegolten werden. Diese müssen sich aktiv um ihre (Re)Integration in den Arbeitsmarkt bemühen, was mit geringfügig höheren Leistungen belohnt wird. Mit gezielten Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen soll die (Re)Integration der Leistungsbeziehenden in den Erwerbsprozess erreicht werden.

Die soziale und berufliche (Re)Integration von Bezügerinnen und -bezügern von staatlichen Sozialleistungen in den ersten Arbeitsmarkt stand auch im Zentrum der Revision der Arbeitslosenversicherung von 1995, bei der die relativ passive Lohnfortzahlung mit Stempelpflicht durch eine aktive Arbeitsmarktpolitik mit Fokus auf die Wiedereingliederung ersetzt wurde, welche seither von den hierfür eingesetzten Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) umgesetzt wird.³⁵ Ferner prägt dieser Ansatz auch die im April 2005 in Kraft getretenen neuen Richtlinien der SKOS. Dieselbe Stossrichtung verfolgt schliesslich auch die am 1. Januar 2008 in Kraft getretene 5. IV-Revision mit ihrem Ziel der Eingliederung vor Rente.

Der Erfolg des Ansatzes einer verstärkten Integration von armutsgefährdeten und von Armut betroffenen Personen schliesslich hängt im Wesentlichen von zwei Faktoren ab: Zum einen können die sozialstaatlichen Organe entsprechende Eingliederungsleistungen nur erbringen, wenn der Arbeitsmarkt aufnahmefähig ist, d. h. entsprechende Arbeitsplätze zur Verfügung stehen. Da die Anforderungen auf dem Arbeitsmarkt immer höher werden, stellt sich die Frage, ob die Integration in den ersten Arbeitsmarkt wirklich für alle Beziehenden von staatlichen Sozialleistungen möglich ist, bzw. was mit jenen geschieht, denen dies nicht gelingt. Zum andern sind die von den Betroffenen mitgebrachten Qualifikationen und der Wille, sich selber aus der Armut zu befreien, für einen Eingliederungserfolg entscheidend. Von den erwerbsfähigen Leistungsbeziehenden wird gefordert, eine zumutbare Arbeit anzunehmen. Dabei stellt sich die Frage, wer welche Arbeit als zumutbar beurteilt. Eine aktivierende sozialstaatliche Strategie beinhaltet daher oft auch eine Gratwanderung zwischen der Forderung nach einem eigenen Beitrag und dem Respekt gegenüber der Würde der Betroffenen unter Beachtung der Grenzen der Zumutbarkeit.³⁶

³⁴ Bericht des Bundesrates zu Jugend und Gewalt, <http://www.bsv.admin.ch/aktuell/medien/00120/index.html?lang=de&msg-id=27051> (Stand 4.9.2009). Eine der drei Hauptmassnahmen ist ein von den drei staatlichen Ebenen gemeinsam getragenes Programm zur Prävention und Bekämpfung von Jugendgewalt.

³⁵ Schweizerischer Arbeitgeberverband 2002, S. 9 f.

³⁶ Mohr 2008. Vogel 2008. Nadai, Eva. Die Vertreibung aus der Hängematte: Sozialhilfe im aktivierenden Staat. Denknetz. Jahrbuch 2007, http://www.denknetz-online.ch/spip.php?page=denknetz&id_rubrique=46&design=1&lang=de (Stand: 2.8.2009)

Im Bereich der Integration der ausländischen Bevölkerung bestehen allerdings weiterhin bedeutende Herausforderungen. Der Bundesrat hat am 30. August 2006 den Integrationsbericht des Bundesamtes für Migration (BFM) zur Kenntnis genommen und alle zuständigen Bundesstellen beauftragt, in ihren Bereichen mögliche Massnahmen zu entwickeln, wobei Integrationsmassnahmen subsidiär zu den bestehenden Massnahmen der ALV, der Sozialhilfe, der IV oder von Privaten umzusetzen sind. Die Koordination dieses Bundesratsauftrags lag beim BFM. Am 22. August 2007 hat der Bundesrat einen integrationspolitischen Aktionsplan verabschiedet. Der entsprechende Bericht enthält ein Paket von 45 konkreten Massnahmen, in erster Linie aus den Bereichen Sprache, Bildung, Arbeit, aber auch der sozialen Integration. Als prioritäre Zielgruppen wurden Kinder und Jugendliche genannt und der erfolgreiche Übergang in die Berufsbildung und in den Beruf für die Verhinderung von Desintegration als zentral bezeichnet. Ziel der Massnahmen ist aber auch, die Nachhaltigkeit der Arbeitsintegration auch von Migrantinnen und Migranten (u. a. Personen aus dem Asylbereich) zu verbessern. Gemäss der Berichtserstattung über die Umsetzung liegt die Durchführung der meisten Massnahmen im Zeitplan. Angesichts der übergreifenden Problematik werden in der vorliegenden Strategie auch Massnahmen aufgenommen, die im Bericht Integrationsmassnahmen aufgeführt werden.³⁷

Zur Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik wurde im Herbst 2008 im Rahmen der politischen Plattform von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden, der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK), ein neuer Prozess lanciert. Im Vordergrund stehen die Entwicklung eines gemeinsamen Integrationsverständnisses sowie die Prüfung und allenfalls die damit verbundene Ergänzung bzw. Neuausrichtung der heute zur Verfügung stehenden Instrumente der Integrationspolitik und -förderung. Basierend auf Hearings wurde von einer Projektgruppe ein Bericht mit Empfehlungen erarbeitet. Der Bericht wurde am 29. Juni 2009 von der TAK zur Kenntnis genommen und die Massnahmenvorschläge wurden verabschiedet.³⁸

In Erfüllung der Motionen Schiesser (06.3445) und der SP-Fraktion (06.3765) hat der Bundesrat am 5. März 2010 den «Bericht zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes» gutgeheissen. Der bundesrätliche Bericht schlägt vor, die geltende Integrationspolitik durch Verbesserungen in verschiedenen Bereichen zu verstärken:

1. So soll der Bund künftig in der Integrationsförderung eine aktive strategische Rolle einnehmen. Er soll einen Beitrag an kantonale Integrationsprogramme leisten, wobei er den Betrag um 15 bis 20 Millionen Franken pro Jahr erhöht und an eine Mitfinanzierungspflicht der Kantone knüpft. Der Bund soll auch verbindliche Zielvorgaben (Erstinformation und Beratung sowie Bildung und Arbeit) machen und die Qualitätssicherung mit der Entwicklung geeigneter Instrumente gewährleisten.
2. Da ein Teil der Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz zu wenig klar über ihre Rechte und Pflichten informiert ist und von Informationsangeboten kaum erreicht wird, wird vorgeschlagen, dass alle Neuzuwandernden, unabhängig von ihrer Herkunft, in einem persönlichen Gespräch über ihre Möglichkeiten und Chancen in der Schweiz informiert werden sollen. Andererseits sollen sie auch frühzeitig auf die an sie gestellten Erwartungen und auf ihre Pflichten aufmerksam gemacht werden.
3. Der Gedanke der Integration als Querschnittaufgabe und als verbindlicher Grundauftrag der zuständigen Regelstrukturen soll stärker verankert werden. Der Bericht schlägt deshalb vor, dass die Integration von Ausländerinnen und Ausländern rechtlich besser verankert werden soll. Der Bundesrat lässt jedoch offen, ob die integrationsrechtlichen Bestimmungen in den einzelnen, bestehenden Gesetzen zu ergänzen oder in einem Integrationsrahmengesetz aufzunehmen sind.

Der Bericht wird voraussichtlich im Sommer 2010 in den Eidgenössischen Räten behandelt.³⁹

³⁷ Berichte zur schweizerischen Integrationspolitik,

<http://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/themen/integration/politik/berichte.html> (Stand: 8.3.2010)

³⁸ <http://www.tak-cta.ch/themen/auslander-und-integrationspolitik/ausblick/menu-id-54.html> (Stand: 3.8.2009)

³⁹ <http://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/themen/integration/politik/weiterentwicklung.html> (Stand: 8.3.2010)

1.8 Aufbau des Berichts

Die Gliederung des Strategieberichts bewegt sich entlang den Armutsrisiken im Lebenslauf, vom Kleinkind in der Familie, welche von Armut betroffen ist, bis zur Darstellung der Armut im Alter. Jedes Kapitel enthält eine Darstellung der Problemlagen und Vorschläge für konkrete Massnahmen. Dabei werden nicht nur neue oder in Planung befindliche Massnahmen vorgestellt, sondern auch solche, welche die zuständigen Bundesämter und koordinierenden Organe der Kantone (KdK, SODK, EDK) sowie gewisse Gemeinden und Städte bereits ergriffen haben. Besonders hervorgehoben werden jeweils diejenigen Massnahmen, von welchen sich die Expertinnen und Experten am meisten Nutzen für die von Armut Betroffenen versprechen. Neben Massnahmen, die sich entlang dem Lebenslauf auf bestimmte Lebenslagen und Personengruppen beziehen, werden zudem auch solche vorgeschlagen, welche der gezielten Systemverbesserung sowie dem besseren Einbezug der Betroffenen dienen.

Der Bericht enthält anschliessend eine Zusammenstellung sämtlicher Massnahmen, welche in Bundeszuständigkeit liegen sowie der Empfehlungen an die Kantone und Gemeinden. Im letzten Kapitel findet sich schliesslich eine Zusammenfassung der Stossrichtungen der Strategie und es werden die drei von der Leitungsgruppe festgelegten, prioritär anzugehenden Schwerpunktthemen vorgestellt. Wiedergegeben werden auch die Stellungnahmen der Städte und Gemeinden, die sich im Rahmen einer politischen Konsultation zum vorliegenden Strategiebericht geäussert haben. Abschliessend werden diese Stellungnahmen aus Sicht des Bundes gewürdigt und dargelegt, worauf sich der Bund in seinem Engagement zur Armutsbekämpfung vorwiegend konzentrieren wird.

2. Kinder in armutsbetroffenen Familien

Zusammenfassung

In der Schweiz leben zahlreiche Kinder in armutsgefährdeten und -betroffenen Familien. Wie bei armutsbetroffenen Erwachsenen kann sich Armut direkt auf ihre Gesundheit, ihr Verhalten, ihre sozialen Kontakte und ihr psychisches Wohlbefinden auswirken. Von besonderer Bedeutung bei Kindern ist aber, dass Armut ihre intellektuelle, soziale, physische und psychische Entwicklung einschränkt und damit ihre zukünftigen Lebenschancen beeinträchtigt.

Die Benachteiligung armutsgefährdeter und -betroffener Kinder setzt in der frühen Kindheit ein. Während ihrer gesamten Kindheit erhalten sie weniger Anregungen und Unterstützung als andere Kinder. Sozial benachteiligte Kinder sind auch in der Freizeitgestaltung, der eine zentrale Rolle für die Entwicklung der Kinder und deren Integration zukommt, eingeschränkt. Gleichzeitig vermag die Schule in der Schweiz den Einfluss der sozialen Herkunft auf den Schulerfolg der Kinder kaum auszugleichen.

Die Armutsprävention beruht bei Kindern auf der Schaffung möglichst guter Startchancen für alle Kinder. Kinder mit schlechten Ausgangsbedingungen brauchen in der frühen Kindheit spezifische Fördermassnahmen, damit sie sich optimal entwickeln können. Wichtig ist auch die Unterstützung ihrer Eltern in ihrer Erziehungskompetenz. Die Unterstützung und Förderung ist während der ganzen Schulzeit fortzusetzen, damit das Risiko der Armutsgefährdung nach Abschluss der obligatorischen Schulzeit minimiert ist. Unterstützend wirken können Institutionen familien- und schulergänzender Betreuung, sofern sie die notwendige Förderung und Unterstützung anbieten können.

2.1 Einleitung

Kinder geniessen in der Schweiz besonderen Schutz und Förderung: Die Schweiz hat am 24. Februar 1997 die Kinderrechtskonvention ratifiziert, in der umfassende Rechte von Kindern festgeschrieben sind.⁴⁰ Auch die Bundesverfassung⁴¹ verankert in einer ganzen Reihe von Bestimmungen den Schutz und Fördergedanken gegenüber Kindern und Jugendlichen: Artikel 11 Abs. 1 BV hält den Anspruch von Kindern und Jugendlichen auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung fest. Die Sozialziele in Artikel 41 Abs. 1 BV verpflichten Bund und Kantone, sich – in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative – dafür einzusetzen, dass sich Kinder und Jugendliche nach ihren Fähigkeiten bilden, aus- und weiterbilden können und dass sie in ihrer sozialen, kulturellen und politischen Integration unterstützt werden. Auch kann der Bund gemäss Artikel 67 BV in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen unterstützen. Unter dem Aspekt der Schaffung von Chancengleichheit (vgl. Staatszielbestimmung von Artikel 2 Abs. 3 BV) ist insbesondere auch der einklagbare Anspruch auf unentgeltlichen Grundschulunterricht (Artikel 19 BV) von Bedeutung. Und schliesslich ist der Schutz der Menschenwürde (Artikel 7 BV) auch für Kinder und Jugendliche ein zentrales Grundrecht.

Trotzdem hat Armut von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz als Thema erst Ende der 90er-Jahre Eingang in die politischen Diskussionen gefunden.⁴² Insbesondere die Quantifizierung der betroffenen Kinder hat dafür sensibilisiert, dass Kinderarmut auch in der

⁴⁰ Kinderrechtskonvention, <http://www.admin.ch/ch/d/sr/i1/0.107.de.pdf> (Stand: 28.8.2009)

⁴¹ <http://www.admin.ch/ch/d/sr/c101.html> (Stand: 1.9.2009)

⁴² Dem Thema der Kinder- und Jugendarmut widmeten sich verschiedene Tagungen und Publikationen der vergangenen Jahre. Genannt seien hier folgende: Die Bieler Tagung der Eidgenössischen Kommission für Kinder- und Jugendfragen (EKKJ) im Jahr 2006, die vom Bund organisierte nationale Armutskonferenz 2003 und die Tagung der Kinderlobby Schweiz: «Kinderarmut ist (k)eine Geldfrage», 2006.

Schweiz ein Thema ist. Arm sind Kinder, wenn sie in einkommensarmen Haushalten leben und ihr Recht auf einen angemessenen Lebensstandard nicht gewährleistet ist. Angaben zur Anzahl armutsbetroffener Kinder finden sich in der Sozialhilfestatistik und in den Statistiken zu Working-Poor-Haushalten. Danach haben Kinder und Jugendliche das höchste Sozialhilferisiko aller Altersgruppen. In Haushalten, die Sozialhilfe beziehen, lebten im Jahr 2007 72 300 Kinder und Jugendliche (bis 18-jährig). Während die Sozialhilfequote bei der Gesamtbevölkerung 3,1 Prozent beträgt, liegt sie bei den bis zu 17-Jährigen bei 4,7 Prozent. Erwähnt sei auch, dass Kinder und Jugendliche, welche mit nur einem Elternteil in einem Haushalt und/oder mit zwei oder mehr Geschwistern aufwachsen, ein deutlich erhöhtes Risiko tragen, von Sozialhilfe abhängig zu werden. In Working-Poor-Haushalten (vgl. dazu auch die Ausführungen in Kapitel 4) lebten 2006 rund 170 000 Kinder.⁴³

Verschiedene Studien befassen sich mit der Frage, was es für Kinder bedeutet, in Armut aufzuwachsen. Allen gemeinsam ist die Schlussfolgerung, dass materielle Armut der Familie vielfältige Auswirkungen auf die Kinder haben kann. Armut kann dazu führen, dass die betroffenen Kinder weniger häufig den Kontakt zu anderen Kindern in der Kindertagesstätte suchen und von den anderen gemieden werden, weniger aktiv am Gruppengeschehen teilnehmen, seltener ihre Wünsche äussern und weniger wissbegierig sind. Von der Nutzung kultureller Angebote sind sie oft ausgeschlossen. Arme Kinder fallen zum Teil in ihrem Verhalten auf (z.B. Konzentrationsprobleme) und begehen häufiger Normverletzungen wie Schuleschwänzen.⁴⁴

Der Europäische Rat, der die Bekämpfung der Kinderarmut im März 2006 zu einem Schwerpunktthema bestimmt hat, hält zu Kinderarmut fest: Kinderarmut wird durch den ungleichen Zugang zu Ressourcen und Chancen gekennzeichnet und geht oft mit Diskriminierung einher. «Kinderarmut hat gravierende langfristige Folgen, hindert die Kinder daran, ihr ganzes Potenzial auszuschöpfen, schädigt ihre Gesundheit, hemmt ihre persönliche Entwicklung, ihre Erziehung und ihr allgemeines Wohlbefinden.»⁴⁵ Gerade der Aspekt der eingeschränkten Entwicklungsmöglichkeiten ist bei Kindern im Vergleich zu anderen armutsgefährdeten Bevölkerungsgruppen von besonderer Bedeutung, weil dadurch auch die Zukunftschancen der Kinder beeinträchtigt werden.⁴⁶ Auch nachdem die Familie die Armutphase überwunden hat, können die Folgen von Armut bzw. eines Mangelzustandes bei den Kindern andauern, d. h. sich auf deren spätere Lebensphasen und den Entwicklungsprozess auswirken.⁴⁷ Je früher Armut beginnt und je länger sie dauert, desto grösser sind die Folgen auch auf die Gesundheit und auf den Schulerfolg. Deshalb ist es von zentraler Bedeutung, bei armutsgefährdeten Kindern präventiv zu wirken und Armutssituationen von Kindern möglichst rasch anzugehen. Armutsgefährdete und armutsbetroffene Kinder sollten bereits im Vorschulalter durch geeignete Massnahmen in ihrer Entwicklung unterstützt werden. Aber auch bei Schulkindern sind entsprechende Massnahmen notwendig, damit das Risiko eines schulischen Misserfolgs und damit der Armutsgefährdung nach Abschluss der obligatorischen Schulzeit minimiert ist.

Im Zentrum des vorliegenden Kapitels steht die Armutsprävention bei Kindern im Vorschul- und Primarschulalter. Der Übergang von der obligatorischen Schulzeit in eine Berufsausbildung sowie jener von der Ausbildung in die Berufsausübung werden in Kapitel 3 behandelt. Als Erstes wird auf die Lern- und Erfahrungsfelder der Kinder (Familie, familien- und schulergänzende Kinderbetreuung, Schule, Freizeit) eingegangen. Vorgestellt werden daraufhin bestehende Initiativen und mögliche Massnahmen.

⁴³ Bundesamt für Statistik 2009a, 2008c, S. 19, 2008d und Sonderauswertungen Bundesamt für Statistik

⁴⁴ Holz 2007, S. 29. Beisenherz 2003, S. 29

⁴⁵ http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/child_poverty_de.htm (Stand: 1.9.2009)

⁴⁶ Holz 2007, S. 27 f.

⁴⁷ Drilling 2007, S. 45

2.2 Lern- und Erfahrungsfelder

Für Kinder sollen möglichst optimale Bedingungen für ihre intellektuelle, soziale, physische und psychische Entwicklung geschaffen werden. Im Frühbereich, d. h. im Kleinkindalter, geht es um informelles Lernen, im Schulalter um das formelle Lernen gemäss den Lehrplänen der Schule. Von Armut betroffene Kinder bedürfen dabei einer speziellen Förderung.

Im Folgenden werden die Lern- und Erfahrungsfelder von Kindern betrachtet. In der frühen Kindheit bewegen sich die Kinder vorwiegend in der Familie und möglicherweise in Institutionen ausserfamiliärer Kinderbetreuung. Mit zunehmendem Alter erweitert sich die Welt der Kinder um den Kindergarten, die Schule, für einen Teil der Kinder um Institutionen schulergänzender Kinderbetreuung, aber auch um den Freizeitbereich.

2.2.1 Familie

Eltern haben vor allem auf die erste Lebensphase ihres Kindes einen prägenden Einfluss. Sie sind in erster Linie die Förderer und Vorbilder ihrer Kinder. Für die Entwicklung der Kinder ist diese Phase von zentraler Bedeutung. Verschiedene Studien zeigen, dass in der frühen Kindheit bedeutsame und nachhaltig wirksame Grundlagen für die gesamte intellektuelle und sozio-emotionale Entwicklung gelegt werden. Die Kinder eignen sich die grundlegenden Basisfähigkeiten für das spätere schulische Lernen an.⁴⁸

Die Entwicklung der Kinder umfasst in den ersten Lebensjahren unter anderem die Ausbildung der Wahrnehmungsfähigkeit, die Ausdifferenzierung eines Gefühlsrepertoires sowie die geistige Repräsentation von Zusammenhängen und Erlebnissen. Studien weisen darauf hin, dass das Lernpotenzial in der frühen Kindheit ausgesprochen gross ist. In den ersten Lebensjahren wird der Grundstein für den Bildungs- und Lebenserfolg gelegt, weshalb diese Phase auch als kritische Phase für die Entwicklung der Kinder bezeichnet wird. Lernen basiert in der frühen Kindheit auf allen Sinnen, umfasst die kognitive, emotionale, sprachliche und soziale Entwicklung und geschieht im natürlichen Lebensumfeld. Es ist informelles Lernen, Bildung ist Selbstbildung. Die Kinder erkunden, fragen, beobachten, kommunizieren. Lernen und Spiel gehen ineinander über. Die Umgebung kann den Kindern entsprechend ihren Interessen, Fragen und Fähigkeiten neue Herausforderungen bieten sowie die Möglichkeit, sich als kompetentes, lernendes Kind zu erfahren. Den Erwachsenen kommt die Rolle als Entwicklungs- und Bildungsbegleitende zu. Sie können die Kinder ermutigen und herausfordern, orientiert an den Stärken und Kompetenzen der Kinder. Frühkindliche Bildung meint somit nicht die Vorverlegung schulischer Inhalte, sondern die bewusste Anregung der kindlichen Aneignungstätigkeit durch Erwachsene.⁴⁹

Erfahrungen und Studien zeigen gemäss der schweizerischen UNESCO-Kommission, dass bereits im Alter von vier oder fünf Jahren die Unterschiede von Kindern aus bildungsnahen und bildungsfernen Schichten so gross sind, dass sie später kaum mehr wettzumachen sind.⁵⁰ Die UNESCO-Kommission sieht deshalb die frühkindliche Bildung «als Schlüsselfaktor für den späteren Lern- und Lebenserfolg» und als «zentralen Baustein, um die Bildungsfähigkeit benachteiligter Kinder zu verbessern».⁵¹

Im Schulalter kommt den Eltern unter anderem die Aufgabe zu, die Kinder bei der formalen Bildung zu unterstützen. In der Schweiz setzt die Schule ein hohes Mass an Unterstützung und Begleitung der Kinder durch ihre Eltern voraus. Armutsbetroffene Eltern können diese Erwartungen nicht immer erfüllen, weil ihnen die zeitlichen und finanziellen Ressourcen fehlen, sie

⁴⁸ Viernickel/Simoni 2008, S. 22. Moser/Lanfranchi 2008, S. 19

⁴⁹ Simoni, Heidi. Kinder bilden sich – Krippen und Familien begleiten sie. Referat an der Herbsttagung SAGW vom 20./21.11.2008, <http://www.sagw.ch/de/sagw/veranstaltungen/agenda-sagw-2008/ht-08.html>. Stamm et al. 2009, S. 19. Schweizerische UNESCO-Kommission. Frühkindliche Bildung in der Schweiz. 2009, S. 10, <http://www.fruehkindliche-bildung.ch/forschung/studien.html> (Stand: 10.8.2009)

⁵⁰ Vgl. auch Stamm et al. 2009, S. 10

⁵¹ Schweizerische UNESCO-Kommission, <http://www.fruehkindliche-bildung.ch/> (Stand: 12.8.2009)

selbst über wenig Bildungsressourcen verfügen oder weil sie die lokale Standard- und/oder die Schulsprache nur ungenügend beherrschen. So zeigen sich grosse Unterschiede in den schulischen Leistungen der Kinder in Abhängigkeit ihrer sozialen Herkunft (vgl. Kapitel 2.2.3). Zum Teil wünschen sich armutsbetroffene Eltern daher Unterstützungsangebote der Schule für ihre Kinder, damit diese die gleichen Chancen wie die anderen Kinder haben.⁵² Es gibt allerdings auch immer wieder Situationen, in denen die Eltern der Bildung der Kinder wenig Bedeutung beimessen und nicht zur Zusammenarbeit mit der Schule bereit sind.

2.2.2 Institutionen familien- und schulergänzender Kinderbetreuung

Ergänzend zur Familie und zur Schule bieten Institutionen familien- und schulergänzender Kinderbetreuung den Kindern ein breites Feld an Lern- und Erfahrungsmöglichkeiten. Institutionen familien- und schulergänzender Kinderbetreuung können zur sozialen und kulturellen Integration und zur Förderung der Bildungs- und Zukunftschancen von potenziell benachteiligten Kindern beitragen. Dabei ist aber darauf hinzuweisen, dass die Qualität der Institutionen der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung entscheidend für einen positiven Einfluss auf die Entwicklung der Kinder ist. So belegen verschiedene Studien, dass sich die ausserfamiliäre Betreuung von Kleinkindern bei guter Qualität positiv auf ihre sozial-emotionale und kognitive Entwicklung und die spätere Schullaufbahn auswirkt.⁵³ Insbesondere benachteiligte Kinder und Kinder aus Familien mit Migrationshintergrund können zudem besonders stark von einer frühen Betreuung in Kindertageseinrichtungen profitieren.⁵⁴ Schliesslich wird gerade Kindern aus Migrationsfamilien durch die Erfahrungen in familienergänzenden Einrichtungen die Integration in die Schule erleichtert.

Auch die Europäische Kommission hebt hervor, dass die Gewährleistung einer Mindestqualität der Betreuung durch alle Einrichtungen zur Chancengleichheit beiträgt. Sie regt daher an, die Qualität der Einrichtungen zur Betreuung von Kleinkindern durch die Erarbeitung eines freiwilligen Qualitätsrahmens zu erhöhen.⁵⁵ In der Schweiz wurde bisher auf nationaler Ebene auf den Erlass qualitativer Anforderungen für Institutionen im Frühbereich oder für Tagesstrukturen für Schulkinder verzichtet. Hingegen legen verschiedene Kantone und Gemeinden Qualitätsstandards fest. Qualitätsfragen betreffend Institutionen familien- und schulergänzender Betreuung und Bildungspläne sind in den letzten Jahren aber vermehrt diskutiert worden. Die Nordwestschweizerische Erziehungsdirektorenkonferenz (NW EDK) hält in einem Tagungsbericht von 2004 fest, dass das System der Tageseinrichtungen für Kinder nicht nur des weiteren Ausbaus bedarf, sondern auch der inhaltlichen-pädagogischen Erneuerung.⁵⁶ Der Förderung der Qualität in der familien- und schulergänzenden Betreuung widmet sich auch das im Mai 2006 gegründete «Netzwerk Kinderbetreuung Schweiz».⁵⁷ Und die Eidgenössische Koordinations-

⁵² ATD Vierte Welt 2007, S. 10, 13

⁵³ Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung 2007, S. 45. Auch Larcher Klee (2005, S. 56) und Stamm et al. (2009, S. 21) weisen darauf hin, dass es von der Qualität der Institutionen der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung abhängt, inwiefern diese einen positiven Einfluss auf die Entwicklung der Kinder ausüben. Vgl. auch Schweizerische UNESCO-Kommission. Frühkindliche Bildung in der Schweiz. 2009, S. 11, <http://www.fruehkindliche-bildung.ch/forschung/studien.html> (Stand: 10.6.2009)

⁵⁴ UNICEF-Bericht zur Lage der Kinder in Deutschland, <http://www.unicef.de/5497.html> (Stand: 29.8.2009). Lanfranchi 2007, S.11. Coradi Vellacott/Hollenweger/Nicolet/Wolter 2003, S. 71 f. BASS. Volkswirtschaftlicher Nutzen von frühkindlicher Bildung in Deutschland: Eine ökonomische Bewertung langfristiger Bildungseffekte bei Krippenkindern. 2008, S. 48 ff., http://www.buerobass.ch/projekte_d.php?id_subkern=12 (Stand: 12.8.2009). Stamm et al. 2009, S. 10 f. Vgl. auch Schweizerische UNESCO-Kommission. Frühkindliche Bildung in der Schweiz. 2009, S. 12, <http://www.fruehkindliche-bildung.ch/forschung/studien.html> (Stand: 10.6.2009)

⁵⁵ Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Umsetzung der Barcelona-Ziele auf dem Gebiet der Betreuungseinrichtungen für Kinder im Vorschulalter. 3.10.2008, S. 8, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0638:FIN:DE:PDF> (Stand: 26.5.2009)

⁵⁶ Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren 2005, S. 20 ff.

⁵⁷ Das Netzwerk Kinderbetreuung ist ein Zusammenschluss von Vertreterinnen und Vertretern von Verbänden für Kindertagesstätten, Tagesfamilien und Tagesschulen mit Vertreterinnen und Vertretern von Trägerschaften, Wirtschaft, Forschung, Bildung und Politik, <http://www.netzwerk-kinderbetreuung.ch/node/> (Stand: 12.8.2009).

kommission für Familienfragen fordert, dass die Kindertagesstätten zu Bildungsinstitutionen weiterentwickelt werden, in denen die Kinder eine «ganzheitliche, umfassende Entwicklungsförderung» erfahren. Der Bund soll verbindliche gesetzliche Qualitätsstandards erlassen.⁵⁸ Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auf eine 2008 verabschiedete gemeinsame Erklärung der EDK und der SODK, welche neben der Regelung der Zuständigkeiten auf interkantonaler Ebene auch allgemeine qualitative Aussagen zu Tagesstrukturen enthält. Es wird festgehalten, dass die Kinder und Jugendlichen eine ihrem Alter und Autonomiegrad entsprechende Betreuung und Förderung erfahren und dass die Betreuungsangebote soziale und pädagogische Zielsetzungen verfolgen sollen.⁵⁹

Andere Länder sind zumindest bezüglich der Bildungspläne für Tageseinrichtungen für Kinder unter vier Jahren bereits einen Schritt weiter als die Schweiz: Seit Ende der 90er-Jahre sind in verschiedenen europäischen Ländern Bildungspläne für den vorschulischen Bereich entwickelt worden. Diese stellen einen Orientierungs- und Bezugsrahmen für das pädagogische Handeln aller Beteiligten dar. Sie gehen von einem ganzheitlichen Bildungsverständnis aus und zielen auf eine umfassende Unterstützung der Kinder in ihrer Entwicklung hin.⁶⁰ Gemäss Bildungsplänen sind die Bildungsangebote so zu gestalten, dass sie der sozialen, kognitiven, emotionalen und körperlichen Entwicklung des Kindes entsprechen. Allen Kindern sollen umfassende Lern- und Entwicklungschancen geboten werden. Dabei ist auf die individuellen Unterschiede der Kinder einzugehen, mit differenzierten Bildungsangeboten und einer individuellen Lernbegleitung.⁶¹ Die Bildungspläne enthalten zudem eine Rollenklärung zwischen Tageseinrichtung und Eltern. Empfohlen wird, die Zusammenarbeit mit den Eltern zu suchen, im Sinne einer «Erziehungs- und Bildungspartnerschaft» mit den Eltern.⁶² Diesbezüglich betont Simoni, dass sowohl die Familie wie die Institutionen für die Kinder wichtige Erfahrungs- und Lernfelder sind, welche sich ergänzen und deshalb «Spezifisches und gleichwertig Wichtiges» leisten.⁶³

Dass in der Schweiz nicht genügend subventionierte Betreuungsangebote für Kinder bestehen, ist unbestritten. Eine im Rahmen des NFP 52⁶⁴ realisierte Studie schätzt den Bedarf an Betreuungsplätzen in Kindertagesstätten und bei Tagesfamilien für Kinder im Vorschulalter auf 84 000, bei einem bestehenden Angebot von 30 000. Allerdings hängt die Nachfrage auch von der Ausgestaltung des Angebotes ab, insbesondere von den Kosten für die Eltern sowie von der Erreichbarkeit der Einrichtungen.⁶⁵

2.2.3 Schule

Bildung und berufliche Qualifikation sind der Schlüssel zur späteren Teilhabe am Arbeitsmarkt und zur sozialen Integration und damit der beste Schutz gegen Arbeitslosigkeit und Ein-

⁵⁸ Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen. 5.2.2009, <http://www.ekff.admin.ch/content.php?ekff-1-4> (Stand: 17.8.2009). Vgl. auch Stamm et al. 2009, S. 94

⁵⁹ Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren und die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren 2008

⁶⁰ Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren 2005, S. 22 f.

⁶¹ Holz 2007. Beisenherz 2003

⁶² Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren 2005, S. 29

⁶³ Simoni, Heidi. Kinder bilden sich – Krippen und Familien begleiten sie. Herbsttagung SAGW. 20./21.11.2008, <http://www.sagw.ch/de/sagw/veranstaltungen/agenda-sagw-2008/ht-08/ht08-programm.html> (Stand: 18.8.2009)

⁶⁴ Nationales Forschungsprogramm 52 «Kindheit, Jugend und Generationenbeziehungen im gesellschaftlichen Wandel». Projekt «Nachfrage nach familienergänzender Kinderbetreuung in der Schweiz, http://www.nfp52.ch/d_dieprojekte.cfm?Projects.Command=details&get=9 (Stand: 13.8.2009)

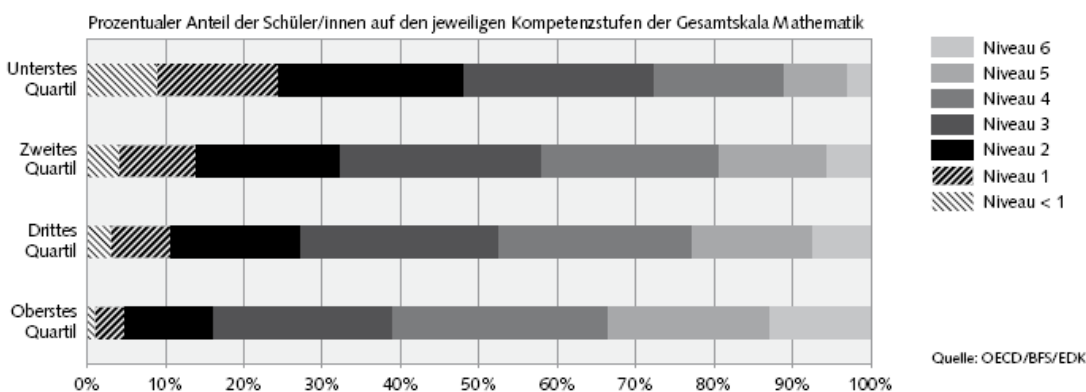
⁶⁵ Der quantitative Ausbau des Angebots an ausserfamiliären Kinderbetreuungsplätzen ist auch in der EU ein Thema. Als Zielgrösse für 2010 hat der Europäische Rat im März 2002 ein Versorgungsangebot für mindestens 90 Prozent der Kinder zwischen drei Jahren und dem Schulpflichtalter und von 33 Prozent für Kinder unter 3 Jahre festgelegt. Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Umsetzung der Barcelona-Ziele auf dem Gebiet der Betreuungseinrichtungen für Kinder im Vorschulalter. 3.10.2008, p. 2, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0638:FIN:DE:PDF> (Stand: 26.8.2009)

kommensarmut.⁶⁶ Mit dem obligatorischen, an öffentlichen Schulen unentgeltlichen Grundschulunterricht (Artikel 62 BV) sind die Ausgangsbedingungen in der Schweiz grundsätzlich gut. Der obligatorische Grundschulunterricht umfasst heute neun Schuljahre. Zudem kennen alle Kantone ein – teilweise freiwilliges, teilweise obligatorisches – ein- bis zweijähriges ebenfalls kostenloses Kindergartenangebot. Mit Inkrafttreten der Interkantonalen Vereinbarung zur Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat) wird der obligatorische Grundschulunterricht für diejenigen Kantone, welche dem Konkordat beigetreten sind, auf elf Jahre verlängert (siehe unten). Der Unterricht an öffentlichen allgemein- und berufsbildenden Schulen auf Sekundarstufe II ist in der Regel kostenlos.

Der Schulerfolg hängt in der Schweiz jedoch stark vom familiären Umfeld und im Speziellen auch vom Migrationshintergrund ab, wie die PISA-Studien nachweisen. So zeigen diese einen engen Zusammenhang auf zwischen dem beruflichen Status der Eltern sowie der Bildungsnähe des Elternhauses und den kognitiven Fähigkeiten der fünfzehnjährigen Schülerinnen und Schüler. Eltern, die arbeitslos sind, Sozialhilfe oder eine Invalidenrente beziehen oder die einen Beruf mit tiefem sozialem Status und entsprechend tiefem Gehalt ausüben, können ihren Kindern oft ein kulturell weniger reiches Umfeld anbieten. Die nachfolgende Grafik (2.1) zu den im Rahmen der Erhebung PISA 2003 gemessenen Mathematikkompetenzen illustriert den Zusammenhang zwischen sozioökonomischem Status der Eltern und den Leistungen der 15-Jährigen.

Grafik 2.1

Mathematikkompetenz der 15-Jährigen nach sozialer Herkunft, 2003



© Bundesamt für Statistik (BFS)

Niveau: Das Niveau 1 entspricht der Beantwortung einfacher Fragen, die alle relevanten Informationen enthalten und dem Ausführen von Routineverfahren. Das Niveau 6 beinhaltet das Konzeptualisieren, Generalisieren und Verwenden von Informationen, die auf komplexen Problemsituationen basieren sowie das Entwickeln neuer Ansätze und Strategien im Umgang mit unvertrauten Situationen.

Quartil: Die Einteilung in Quartile erfolgt gemäss dem internationalen sozioökonomischen Index der beruflichen Stellung der Eltern (unterstes Quartil = sehr tiefer sozioökonomischer Status) gemäss OECD.

Quelle: Bundesamt für Statistik 2007c, S. 53.

Die PISA-Studien zeigen ferner, dass der Migrationshintergrund einen grossen Einfluss auf die schulischen Kompetenzen hat. Einheimische schneiden in den Pisa-Studien im Durchschnitt besser ab als Secondos – in der Schweiz geborene Kinder von Immigrierten – und diese wiederum besser als Immigrierte der ersten Generation. Dies bestätigt sich auch in Untersuchungen zum Einfluss der Aufenthaltsdauer im jeweiligen Sprachgebiet. Je länger die Kinder im jeweiligen Sprachraum leben, desto besser schneiden sie im PISA-Test ab. Sozioökonomisch benachteiligte Jugendliche, die zudem immigriert sind und zu Hause nicht die Unterrichtssprache sprechen, haben sogar noch geringere Chancen, gute Leistungen zu

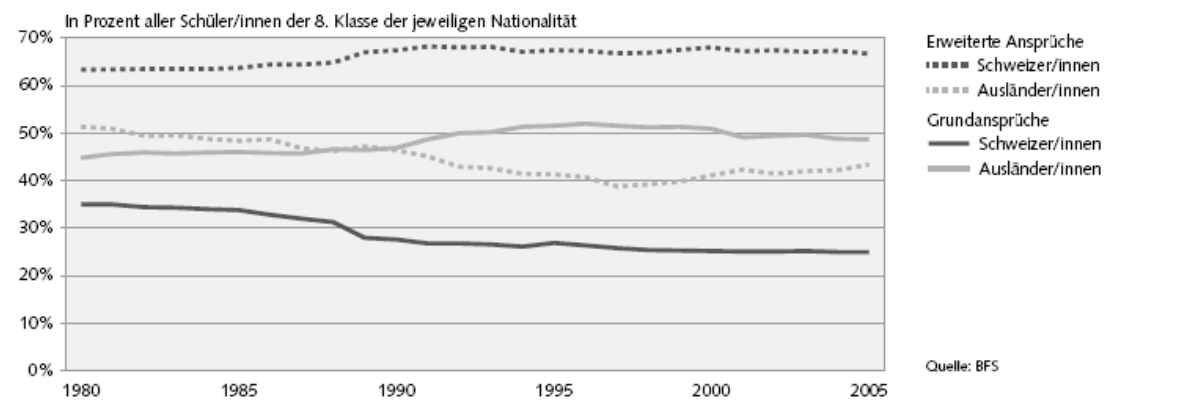
⁶⁶ Deutscher Bundestag 2008, S. 13, 128

erbringen als einheimische Jugendliche aus einem wenig privilegierten, bildungsfernen Elternhaus.⁶⁷

Der Einfluss des Migrationshintergrundes zeigt sich sehr deutlich bei der Selektion auf Sekundarstufe I (7. bis 9. Klasse) in Bildungsgänge mit Grundansprüchen bzw. mit erweiterten Ansprüchen (vgl. Grafik 2.2). Diese Selektion ist eine entscheidende Weichenstellung in der Bildungslaufbahn und beeinflusst die Berufsaussichten von Jugendlichen massgeblich. Die Möglichkeiten zur Erlangung eines qualifizierten Ausbildungsabschlusses auf Sekundarstufe II sind für Schülerinnen und Schüler eingeschränkt, welche die obligatorische Schule in Bildungsgängen mit Grundansprüchen durchlaufen.⁶⁸ Kinder aus Migrationsfamilien besuchen etwa zur Hälfte einen Bildungsgang mit Grundansprüchen, während rund ein Viertel der einheimischen Schülerinnen und Schüler diesen Schultyp besucht. Darauf hinzuweisen ist im Weiteren, dass ausländische Schülerinnen und Schüler in Sonderklassen für Leistungsschwächere übervertreten sind. Diese Sonderklassen sind Teil des kantonalen Systems sonderpädagogischer Förderung.⁶⁹

Grafik 2.2

Schüler/innen auf der Sekundarstufe I (8. Klasse) nach Nationalität und Schultyp, 1980–2005



Quelle: Bundesamt für Statistik 2007c, S. 45.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass jene Kinder und Jugendliche bezüglich schulischer Leistungen benachteiligt sind, welche

- aus einer sozioökonomisch benachteiligten Familie stammen, die zu wenig finanzielle und zeitliche Ressourcen für ihr Kind aufbringen kann;
- aus einer bildungsfernen Familie stammen;
- sich noch nicht lange in der Schweiz aufhalten und/oder die Unterrichtssprache nicht oder nur ungenügend beherrschen.

⁶⁷ Bundesamt für Statistik 2007b, S. 23 f. Mc Cluskey, Huguette. Die Bildung als Basis für eine solidarische Gesellschaft? Forum Caritas. Bern, 17. Januar 2008, http://web.caritas.ch/media_features/fce/Pr_sentation_McCluskey.pdf (Stand: 1.9.2009)

⁶⁸ Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung 2007, S. 26. Die Abhängigkeit zwischen sozialer Herkunft und Zugangschancen in postobligatorische Ausbildungsgänge wurden auch durch ALL (Adult Literacy and Life Skills Survey), TREE (Transition from Education to Employment), TIMMS (Third International Mathematics and Science Study) sowie IEA (Reading Literacy Study) nachgewiesen.

⁶⁹ Auf das Problem der Übervertretung von ausländischen Schülerinnen und Schülern in diesen separativen Förderklassen und ihre stigmatisierende Problematik verweisen Studien seit mehreren Jahren.

2.2.4 Freizeit

Je grösser die Kinder werden, umso wichtiger wird die Rolle von Freizeitaktivitäten in ihrem Alltag. Freizeitaktivitäten können je nach Ausgestaltung die intellektuelle, physische, psychische und soziale Entwicklung der Kinder anregen und sind wichtig für die soziale Integration.

Arme Kinder und Jugendliche haben oft nur begrenzten Zugang zu Freizeitaktivitäten und sind deshalb bei der Freizeitgestaltung stark eingeschränkt. Sie leben häufig in Quartieren mit schlechter Infrastruktur und können soziale und kulturelle Angebote weniger nutzen.⁷⁰

Die eingeschränkten Möglichkeiten zur Freizeitgestaltung können die soziale Integration erschweren. Sind arme Kinder von Vereinsaktivitäten ausgeschlossen, bedeutet dies unter anderem, dass sie weniger Gelegenheiten haben, soziale Kontakte zu schliessen und zu pflegen.⁷¹ Die Pflege von Kontakten kann aber auch beispielsweise dadurch eingeschränkt sein, dass der Besuch eines Geburtstagsfestes wegen der für ein Geschenk anfallenden Kosten zu einem Problem werden kann. Arme Kinder erfahren gewissermassen einen (partiellen) Ausschluss von der «Kinderkultur»⁷². Eine Einbindung in organisierte Freizeitaktivitäten hätte für Kinder aus bildungsfernen Familien auch positive Auswirkungen auf den Schulerfolg, wie im Rahmen einer Langzeitstudie nachgewiesen wurde.⁷³

2.3 Massnahmen und Empfehlungen zur Armutsprävention bei Kindern

Arm sind Kinder, wenn sie in von Armut betroffenen Haushalten leben. Die Armutsprävention und -bekämpfung von Kindern sollte somit von zwei Seiten her angegangen werden. Einerseits sind gezielte Massnahmen zugunsten armutsgefährdeter und -betroffener Haushalte mit Kindern angezeigt (vgl. Kapitel 4). Andererseits braucht es spezifische Massnahmen für die betroffenen Kinder, mit dem Ziel, ihre Chancengleichheit zu fördern. Wie in anderen Feldern (z.B. Gewaltprävention) ist auch bei den Bemühungen zur Prävention vor Armut von einem umfassenden Ansatz auszugehen. Die Kinder sollen in ihrer sprachlichen, motorischen, kognitiven und sozialen Entwicklung gefördert werden. Wichtig ist dabei, das familiäre Umfeld zu stärken und die Entwicklung der Kinder bereits im Kleinkindalter zu unterstützen, um Benachteiligungen beim Schulstart vorzubeugen. Mit Eintritt in die Schule muss die Prävention weitergeführt werden, da der Verlauf der schulischen Laufbahn von entscheidender Bedeutung für die zukünftigen Ausbildungschancen und den daraus folgenden Erwerbsmöglichkeiten ist. Im Folgenden werden Massnahmen und Empfehlungen zur Unterstützung von Familien, zur familien- und schulergänzenden Betreuung und zur Schule vorgestellt.

2.3.1 Unterstützungsangebote für Familien

Auf lokaler Ebene besteht bereits ein breites Angebot. Als Anbieter treten sowohl die öffentliche Hand (Kantone, Gemeinden und insbesondere Städte), Nichtregierungsorganisationen als auch Private auf. Ein gesamtschweizerischer Überblick über diese lokalen Angebote besteht nicht. Für den Kanton Freiburg ist im Rahmen einer Untersuchung zur Angebotssituation für armutsbetroffene Kinder und Jugendliche eine Liste des umfangreichen Angebots zusammengestellt worden, gegliedert nach Angeboten zur finanziellen, materiellen und medizinischen Unterstützung, der ausserfamiliären Kinderbetreuung, der Beratung und Begleitung und der Freizeitgestaltung. Die Liste an sich kann bereits als Unterstützungsleistung für Fachpersonen

⁷⁰ Bertram 2008, S. 21

⁷¹ Holz 2007, S. 31

⁷² Kehrl/Knöpfel 2006, S. 137

⁷³ Lanfranchi, Andrea. Langfristige Effekte familienergänzender Betreuung im Vorkindergartenalter auf die Schulleistungen. 2009, <http://www.hfh.ch/webautor-data/70/Follow-up-Resuemee.pdf> (Stand: 26.8.2009)

betrachtet werden, die von Armut betroffene Familien beraten, da diese einen umfassenden Überblick über die bestehenden Angebote gibt, inklusive der jeweiligen Adressen.⁷⁴

Im Zentrum stehen hier, aufgrund der vorangehenden Ausführungen, Massnahmen zur direkten oder indirekten Förderung der Entwicklung der Kinder insbesondere im Frühbereich. Diese lassen sich in drei Gruppen gliedern:

- Angebote zur Förderung der Eltern in ihrer gesellschaftlichen Rolle, in ihrer Erziehungskompetenz (z.B. Elternbildungsangebote, Elternberatung);
- Angebote, mit denen direkt die Entwicklung der Kinder gefördert wird;
- Angebote, die sowohl die Eltern in ihrer Rolle unterstützen wie auch die Kinder in ihrer Entwicklung fördern.

Der Erfolg dieser Angebote wird begünstigt, wenn diese niederschwellig sind, d. h. im Quartier verankert und in die Quartierarbeit integriert und für die Eltern mit geringen Kosten verbunden oder kostenlos sind.

Unterstützungsangebote für Eltern

Das bestehende Angebot umfasst unter anderem die Mütter-Väter-Beratung, Beratungsdienstleistungen von Kinderärztinnen und Kinderärzten, Erziehungsberatung und Elternbildungskurse von Elternbildungsvereinen.⁷⁵

Diese Angebote sind in der Regel wenig koordiniert und werden von von Armut betroffenen Eltern wenig genutzt. Dies, weil sie die Angebote nicht kennen, den Kontakt mit behördlichen Institutionen beispielsweise aufgrund früherer negativer Erfahrungen meiden⁷⁶ oder in den Angeboten keine Chance für sich und ihre Kinder erkennen können. Hier gilt es vor allem, den Zugang von Armutsbetroffenen zu den Beratungsangeboten zu verbessern. Ein Beispiel für ein niederschwelliges Angebot ist die sozialpädagogische Familienbegleitung von Pro Juventute, die sich an Familien in schwierigen Situationen richtet und das Ziel hat, die Kompetenz der Eltern als Erziehende zu stärken. Die Eltern werden bei sich zu Hause begleitet und gecoacht. Die sozialpädagogische Familienbegleitung hat präventiven Charakter und kann, wenn rechtzeitig eingesetzt, dazu beitragen, einschneidendere Massnahmen, wie beispielsweise eine Fremdplatzierung der Kinder, zu verhindern.

Für Eltern ausländischer Herkunft ist die eigene soziale Integration eine der Voraussetzungen, damit sie ihre Kinder optimal unterstützen können. Der Bund leistet seit 2001, gestützt auf Artikel 55 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) und der entsprechenden Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA), finanzielle Beiträge an Integrationsmassnahmen (z. B. niederschwellige Deutschkurse, Mutter-Kind-Deutschkurse, Informationsveranstaltungen für Eltern über verschiedene Themen). Das Schwerpunktprogramm des Bundes zur Förderung der Integration von Ausländerinnen und Ausländern für die Jahre 2008 bis 2011⁷⁷ setzt einen seiner Schwerpunkte bei «Sprache und Bildung». Lücken in den Regelangeboten sollen durch bedarfsgerechte Angebote ergänzt und schwer erreichbare Gruppen besonders berücksichtigt werden. Die Angebote sollen die Kommunikation und die Verständigung der Migrantinnen und Migranten im Alltag – beispielsweise mit der Schule – erleichtern, Bildungslücken schliessen helfen und Orte der Vermittlung von wichtigen Informationen für das Leben in der Schweiz sein. Die konkrete Ausgestaltung dieses Schwerpunktes erfolgt ab 2009 durch die kantonal verantwortlichen Ansprechstellen im Rahmen von Rahmenverträgen zwischen Bund und Kantonen.

⁷⁴ <http://www.arcanum-stiftung.ch/index.php?t=0&subs=11&lang=de&c=20&c2=98> (Stand: 18.8.2009)

⁷⁵ Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK 2005, S. 38. Ackermann/Tschumper 2006, S. 13 f. Eisner/Ribeaud/Locher 2009, S. 55f. Schweizerische Konferenz der Integrationsdelegierten 2008

⁷⁶ Gemäss Aussagen von armutsbetroffenen Mitgliedern der Bewegung ATD Vierte Welt, www.vierte-welt.ch

⁷⁷ Bundesamt für Migration. Förderung der Integration von Ausländerinnen und Ausländern. Schwerpunktprogramm für die Jahre 2008 bis 2011. 17. Juli 2007, S. 4, <http://www.bfm.admin.ch/etc/medialib/data/migration/integration.Par.0028.File.tmp/G283-0036%20Schwerpunktprogramm2008-2011%20d.pdf> (Stand: 17.8.2009)

Unterstützungsangebote für Kinder

Die bestehenden Unterstützungsangebote richten sich insbesondere an Kinder im Frühbereich, mit dem Ziel, dass die Kinder beim Kindergarteneintritt über altersadäquate, ihrem Potenzial entsprechende sprachliche, motorische, kognitive und soziale Fähigkeiten verfügen. Es bestehen zahlreiche solche Projekte. Als Beispiele seien hier erwähnt:

- Spielgruppen+ (Bildungsdirektion Kanton Zürich): Das «plus» steht für eine gezielte Förderung von Kleinkindern aus Familien mit Migrationshintergrund und /oder bildungsfernem Hintergrund beim Spracherwerb nach einem speziell entwickelten Förderprogramm.⁷⁸
- Spiki (Stadt St. Gallen): In spezifischen Spielgruppen soll Kindern ab drei Jahren als Vorbereitung auf den Kindergarten und die Schule systematisch ergänzende Sozial- und Sprachkompetenz vermittelt werden.⁷⁹

Unterstützungsangebote für Kinder und ihre Eltern

In den letzten Jahren sind zahlreiche, lokal verankerte Projekte entstanden. Eine verstärkte Verbreitung der im Rahmen dieser Projekte gemachten Erfahrungen unter Fachpersonen wäre für die allgemeinen Präventionsbemühungen gewinnbringend. Insbesondere Fachverbände tragen zum Austausch von Fachwissen bei. Bemühungen zur Vernetzung von Angeboten im Frühbereich bestehen auch von Seiten der schweizerischen UNESCO-Kommission. Diese hat Ende 2008 die Internetseite «Frühkindliche Bildung» aufgeschaltet, mit dem Ziel, «frühkindliche Bildung in der Schweiz nachhaltig in Gesellschaft, Politik und Wissenschaft zu verankern und ein interdisziplinäres Netzwerk mit Partnern aus Forschung, Praxis, Politik und Gemeinwesen aufzubauen».⁸⁰ Entsprechende Bemühungen sind daher zu unterstützen.

Als Beispiel für ein konkretes Präventionsprojekt aufgeführt sei hier ein in den Niederlanden Ende der 80er-Jahre entwickeltes niederschwelliges Integrationsprogramm für ausländische Familien mit Kleinkindern (Opstapje). Hausbesuche durch geschulte, aus dem Umfeld der Zielpopulation stammende Laienhelferinnen bilden den Kern des Programms. Ziel ist es, einerseits den Eltern Wissen über die Entwicklung von Kindern zu vermitteln und sie für die altersspezifischen Bedürfnisse der Kinder zu sensibilisieren, und andererseits die Kinder gezielt in ihrer kognitiven, motorischen, sozialen und emotionalen Entwicklung zu fördern. Von 2001 bis 2003 ist das Programm in Deutschland, erweitert auf sozial benachteiligte deutsche Familien, getestet und evaluiert worden.⁸¹ Seither sind rund 20 Projekte lanciert worden, weitere sind in Vorbereitung. Das Programm ist vom Verein a:primo an die schweizerischen Verhältnisse angepasst worden. Dieser bietet es unter dem Namen schritt:weise den Gemeinden, Städten und sozialen Organisationen an. Das erste Projekt wurde 2007 in Bern gestartet (Primano, Frühförderkonzept Stadt Bern). Ende 2008 sind vier weitere Projekte in der Deutschschweiz lanciert worden.⁸²

⁷⁸ Bildungsdirektion Kanton Zürich. Integrationsförderung im Vorschulalter: Das Projekt «Spielgruppe plus», http://www.ajb.zh.ch/files/Kurzbeschreibung_SpielgruppenPlus20071109.pdf (Stand: 11.8.2009)

⁷⁹ Stadt St. Gallen, Amt für Gesellschaftsfragen, Frühförderung, Spiki – ein Frühförderungs-Projekt der Stadt St. Gallen, http://www.stadt.sg.ch/home/soziales_und_sicherheit/gesellschaftsfragen/familie_kinder/fruehfoerderung0.html (Stand: 11.8.2009)

⁸⁰ Schweizerische UNESCO-Kommission, Medienmitteilung, Neue Webseite zur frühkindlichen Bildung in der Schweiz, <http://www.unesco.ch/aktuell/medienmitteilungen/news/neue-webseite-zur-fruehkindlichen-bildung-in-der-schweiz.html?cHash=7eed60e123> (Stand: 13.8.2009)

⁸¹ Opstapje Deutschland, <http://www.opstapje.de/> (Stand: 2.9.2009)

⁸² Verein a:primo, http://www.a-primo.ch/index.php?option=com_content&task=view&id=1&Itemid=37. Primano, eine Initiative der Stadt Bern zur Förderung von Kindern im Vorschulalter, <http://www.primano.ch/> (Stand: 17.8.2009)

Empfehlungen an die Kantone und Gemeinden

Nachhaltige Förderung von Projekten zugunsten der Entwicklung sozial benachteiligter Kinder im Frühbereich

Kantone und Gemeinden sollten vermehrt niederschwellige Angebote im Frühbereich fördern, welche die Entwicklung der Kinder und die Eltern bei ihrer Erziehungsaufgabe unterstützen. Niederschwellig sind Angebote, die beispielsweise in den Wohnquartieren angesiedelt sind, die Familien zu Hause aufsuchen und/oder spezifisch auf den kulturellen Hintergrund der Betroffenen ausgerichtet sind. Eltern können beispielsweise unterstützt werden, indem ihnen Wissen über die Entwicklung der Kinder vermittelt wird.

Auf Kantons- und Gemeindeebene bestehen zahlreiche Projekte oder Projektvorhaben. Beispielhaft aufgezeigt wird dies in der bereits erwähnten Liste zu den Angeboten im Kanton Freiburg. Diese sind unterschiedlichen Politikfeldern angegliedert. Gewinnbringend sein kann der gegenseitige Informations- und Erfahrungsaustausch über die einzelnen Initiativen und Projekte. Im Bereich der Armutsprävention und -bekämpfung aktiv sind zudem Nichtregierungsorganisationen, die zum Teil näher an den von Armut betroffenen Menschen agieren als die öffentlichen Stellen. Die Zusammenarbeit mit diesen Akteurinnen und Akteuren kann dazu beitragen, den Zugang der Betroffenen zu laufenden Initiativen und Projekten zu erleichtern.

Verbesserung der Vernetzung und Zusammenarbeit der Akteurinnen und Akteure

In den Bereichen Bildung, Migration, Gesundheit und Soziales bestehen viele Initiativen zugunsten von sozial benachteiligten Kindern und Jugendlichen. Der Bundesrat empfiehlt den Kantonen und Gemeinden, den Informations- und Erfahrungsaustausch zu diesen Bestrebungen zwischen den Fachpersonen zu intensivieren und eine sinnvolle Bündelung der Aktivitäten zu prüfen. Dabei sollte auch die Zusammenarbeit mit den in den genannten Themenbereichen tätigen Nichtregierungsorganisationen gesucht werden und es sollten Partnerschaften mit den armutsbetroffenen Personen entwickelt werden.

2.3.2 Förderung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung

Mit der Förderung der familien- und schulergänzenden Betreuung von Kindern können zwei im Hinblick auf die Armutsprävention und -bekämpfung wichtige Ziele verfolgt werden: Erstens wird die Vereinbarkeit von Beruf und Familie gefördert. Dies erleichtert es Eltern, eine Erwerbsarbeit aufzunehmen oder diese auszubauen und dadurch das Familieneinkommen zu erhöhen und damit der Familienarmut entgegenzuwirken (vgl. Kapitel 4).⁸³ Zweitens kann eine familien- und schulergänzende Betreuung dazu führen, dass sozial benachteiligte Kinder ihr Potenzial hinsichtlich ihrer Bildungs- und Berufschancen vermehrt ausschöpfen können, in dem sie in ihrer sozialen und kognitiven Entwicklung gezielt unterstützt werden. Im Frühbereich können die Kinder auf die Anforderungen der Schule vorbereitet werden, damit sie einen guten Einstieg in die Schule finden. Im Schulalter kann durch gezielte Unterstützung dem in der Schweiz starken Einfluss der sozialen Herkunft auf die Schulleistungen entgegen gewirkt werden (vgl. Kapitel 2.2.3). Die Massnahmen zielen einerseits auf den bedarfsgerechten Ausbau der Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung, welche auch für benachteiligte Familien finanziell erschwinglich sind und keine Schwelleneffekte erzeugen (vgl. Kapitel 7). Andererseits sind die Angebote so auszurichten, dass dem speziellen Förderbedarf sozial benachteiligter Kinder Rechnung getragen wird. Bezüglich beider Stossrichtungen bestehen Bestrebungen.

⁸³ Voraussetzung dafür ist, dass sich die Steuersysteme nicht finanziell negativ auf die Erwerbsarbeit auswirken. Vgl. Bütler 2007, Egalité.ch, <http://www.egalite.ch/quand-le-travail-coute.html> (Stand: 9.11.2009)

Die Angebote der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung sind in den letzten Jahren, u. a. dank des auf acht Jahre befristeten Impulsprogrammes des Bundes (Anstossfinanzierung)⁸⁴, ausgebaut worden. Die von den Eidgenössischen Räten überwiesene Motion 08.3449 Anschubfinanzierung der WBK-N verlangt nun eine Verlängerung des Impulsprogramms um weitere vier Jahre. Der Bundesrat schlägt in der von ihm hierzu im Februar 2010 verabschiedeten Botschaft eine auf die Betreuung von Kindern im Vorschulalter und auf neu geschaffene Betreuungsstrukturen fokussierte vierjährige Verlängerung des Impulsprogramms vor.

Der Ausbau des Angebots für Kinder im Schulalter wird zudem im Rahmen der «Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule» (HarmoS-Konkordat)⁸⁵ gefördert. Kantone, die dem HarmoS-Konkordat beitreten, verpflichten sich, ein bedarfsgerechtes Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung im Bereich der obligatorischen Schulzeit (ab vollendetem vierten Altersjahr) zur Verfügung zu stellen. Die Nutzung dieser Angebote ist freiwillig und in der Regel kostenpflichtig. Beigetreten sind dem Konkordat bisher zwölf Kantone (Stand: 10. März 2010), womit das Konkordat auf 1. August 2009 in Kraft getreten ist. In sechs Kantonen wurde der Beitritt zu HarmoS abgelehnt.⁸⁶ Insbesondere die Tagesstrukturen, welche künftig einem bedarfsgerechten Angebotsobligatorium unterstehen sollen, aber auch der obligatorische Kindergartenbesuch ab vollendetem 4. Altersjahr stossen auf Opposition.

Empfehlung an die Kantone und Gemeinden

Bedarfsgerechter Ausbau des Angebots an familien- und schulergänzender Betreuung

Der Bundesrat empfiehlt Kantonen und Gemeinden, die Bestrebungen zum bedarfsgerechten Ausbau des Angebots an familien- und schulergänzender Betreuung zu intensivieren (vom Frühbereich bis Ende der obligatorischen Schulzeit). Die Nutzung des Angebots soll unabhängig von der Erwerbssituation der Eltern möglich sein. Damit der Zugang für sozial benachteiligte Familien erleichtert wird, regt der Bundesrat an, bei der Tarifgestaltung die Situation einkommensschwacher Familien konsequent zu berücksichtigen und Schwelleneffekte zu vermeiden.

Die Bemühungen zur Verbesserung der Qualität der institutionellen Betreuung von Kindern betreffen insbesondere den Frühbereich. Im Folgenden werden zwei neuere Ansätze vorgestellt, die auf schweizerische Verhältnisse angepasst worden sind und nun in Projekten geprüft werden.

Anfang 2009 ist das Projekt Bildungskrippen.ch lanciert worden, mit 13 teilnehmenden Kindertagesstätten. Das Projekt basiert auf einem in Deutschland erprobten und nun auf die Schweiz adaptierten Modell. Die Intentionen und Interessen der Kinder sollen geachtet, ihre Entwicklungsschritte erkannt und die Kinder sollen auf ihrem individuellen Lern- und Entwicklungsweg mit passenden Angeboten, Materialien und Spielmöglichkeiten unterstützt werden. Kern des Projekts sind Weiterbildungsmodule für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der jeweiligen Institutionen und die Begleitung der Institutionen bei der Umsetzung.⁸⁷

⁸⁴ Mit dem Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung vom 1. Februar 2003 wurde gemäss der «Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung» vom 17. Februar 2010 die Schaffung von insgesamt 25 086 neuen Betreuungsplätzen unterstützt: 13 061 in Kindertagesstätten im Frühbereich, 12 025 in Einrichtungen für schulergänzende Betreuung. <http://www.bsv.admin.ch/praxis/kinderbetreuung/01153/index.html> (Stand: 18.2.2010)

⁸⁵ Harmonisierung der obligatorischen Schule Schweiz HarmoS, <http://www.edk.ch/dyn/11659.php> (Stand: 10.3.2010)

⁸⁶ Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat) vom 14. Juni 2007: Stand kantonale Beitrittsverfahren, http://www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/harmos/liste_rat_df.pdf (Stand: 6.8.2009)

⁸⁷ Netzwerk Kinderbetreuung, <http://www.netzwerk-kinderbetreuung.ch/news> (Stand: 13.8.2009)

Ein weiterer neuer Ansatz zur institutionellen Förderung von Kindern in ihrer Entwicklung stammt aus Neuseeland. Ziel ist es, das Lernen von Kindern zu beobachten und zu beschreiben und darauf aufbauend zu unterstützen und zu fördern. Das Grundprinzip liegt darin, zu erkennen, wo sich Kinder in ihrem Lern- und Bildungsprozess befinden und dort anzusetzen, wobei der Fokus auf den Potenzialen und Fähigkeiten der Kinder und nicht auf den Lücken liegen soll. Die pädagogischen Fachkräfte bekommen durch die Beobachtung und Dokumentation einen besseren Einblick in die individuellen Lern- und Entwicklungsschritte der Kinder. Auf dieser Basis können sie gezielte Unterstützungsleistungen anbieten. Anhand der Lerngeschichten wird der Austausch zwischen Kindern, pädagogischen Fachkräften und Eltern gestärkt. Das Projekt wurde vom Deutschen Jugendinstitut auf die Verhältnisse in Deutschland angepasst und von 2004 bis 2007 im Rahmen eines Projektes in 25 Kindertageseinrichtungen erprobt. Zudem wurden Workshops mit ca. 120 Multiplikatorinnen und Multiplikatoren durchgeführt, die ihrerseits Kindertageseinrichtungen bei der Einführung der «Bildungs- und Lerngeschichten» begleiteten. Mit dem Ziel einer bundesweiten Verbreitung des Ansatzes wurden im Jahr 2007 die Materialien zum Projekt publiziert.⁸⁸ Das Marie Meierhofer Institut für das Kind erprobt von Juni 2009 bis Juli 2011 die Einführung des Projekts in 25 Schweizer Kindertagesstätten. Begleitet wird die Praxiseinführung durch vier Teilstudien, die spezifischen Forschungsfragen gewidmet sind.⁸⁹

Bestrebungen zur qualitativen Verbesserung der schulergänzenden Betreuung gibt es unter anderem auch im Kanton Basel-Stadt. In vier Pilotschulen werden pädagogisch konzipierte Tagesstrukturen aufgebaut.⁹⁰

2.3.3 Schule

Kinder sollten in der Schule unabhängig von ihrer familiären Herkunft die gleichen Chancen haben. Der Schulerfolg hängt in der Schweiz jedoch stark von der sozialen Herkunft und vom Migrationshintergrund ab. Um dem entgegen zu wirken hat die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) 2003 den Aktionsplan «PISA 2000» – Folgemaassnahmen⁹¹ lanciert, welcher die Handlungsfelder Sprachförderung, Vorschule/Einschulung, Schulführung/Förderung der Schulqualität und ausserschulische Betreuungsangebote umfasst. Neben der vertikalen Koordination zwischen den Kantonen, den Regionen und der interkantonalen Ebene steht die horizontale Koordination mit den Akteurinnen und Akteuren aus Sozial-, Migrations- und Wirtschaftspolitik im Zentrum. Ein Teil der Handlungsfelder fand unterdessen Eingang in Rechtsprojekte oder Strategien der EDK.

Im HarmoS-Konkordat sind im Hinblick auf die Unterstützung der Armutsprävention durch die Schule folgende Punkte hervorzuheben:

- Der obligatorische Kindergartenbesuch ab vollendetem 4. Alterjahr: Dieser verbessert die Bildungschancen insbesondere auch benachteiligter Kinder. Mehrere internationale Studien haben aufgezeigt, dass alle Kinder – unabhängig von sozialer und kultureller Herkunft – vom Besuch einer Vorschulinstitution profitieren und bei Schuleintritt einen höheren kognitiven und sozialen Entwicklungsstand aufweisen.⁹²
- Blockzeiten: Diese erleichtern die Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Familie und können dadurch zu Minderung der Familienarmut beitragen.

⁸⁸ Deutsches Jugendinstitut. Projekt Bildungs- und Lerngeschichten, <http://www.dji.de/cgi-bin/projekte/output.php?projekt=320&Jump1=LINKS&Jump2=5> (Stand: 29.8.2009)

⁸⁹ Marie Meierhofer Institut für das Kind, Bildung und Resilienzförderung im Frühbereich, <http://www.mmizuerich.ch/bildungsprojekt.html> (Stand: 22.2.2010)

⁹⁰ Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen EKFF. Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung. 2009, S. 26, http://www.ekff.admin.ch/c_data/d_Pub_Kinderbet.pdf. Medienmitteilungen Basel-Stadt «Vier Pilotprojekte von Schulen mit Tagesstrukturen ab Schuljahr 2007/08», <http://www.medienmitteilungen.bs.ch/2006-10-17-rrbs-005.htm> (Stand: 13.8.2009)

⁹¹ Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren 2003

⁹² Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren 2006, S. 40 ff.

- Bildungsstandards: Diese tragen dazu bei, dass Unterschiede zwischen den Schulen, die sich negativ auf die Bildungschancen von Kindern auswirken, abgebaut werden.

Einheitliche Bildungsstandards können die Chancengleichheit im Bildungswesen verbessern, indem dadurch beispielsweise der Einfluss des Standortes der Schule – besser versus schlechter gestellte Quartiere – eine geringere Rolle spielen sollte.⁹³ Einige Kantone haben zusätzliche Massnahmen auf der systemischen Ebene ergriffen, um im Schulbereich sozialer Ungleichheit entgegenzuwirken: Als Beispiele erwähnt seien hier finanzpolitische Massnahmen (Finanzierung von Schulgemeinden nach Sozialindex) sowie Programme wie QUIMS (Qualität in multikulturellen Schulen⁹⁴, Kanton Zürich) oder das Netzwerk SIMS (Sprachförderung in mehrsprachigen Schulen⁹⁵ der Nordwestschweizer Kantone), welche sozial belastete Schulen finanziell und/oder pädagogisch unterstützen.

Eine weitere Massnahme der Schule zur Prävention kann die Aufnahme von lebenspraktischen Themen in den Schulunterricht sein, wie beispielsweise die Schuldenproblematik. Basierend auf verschiedenen Studien ist anzunehmen, dass in der Schweiz zwischen 16 und 30 Prozent der 15- bis 25-Jährigen verschuldet sind, d. h. sie haben zum Zeitpunkt der jeweiligen Untersuchungen mindestens eine finanzielle Verpflichtung offen oder bekennen, häufig mehr Geld auszugeben, als es ihre Verhältnisse erlauben.⁹⁶ Zu dieser Problematik bestehen mehrere Initiativen (zum Beispiel Max.Money, nationale Wettbewerbe⁹⁷), welche durch die EDK-Fachkonferenz der kantonalen Beauftragten für Kinder- und Jugendförderung (KKJF) unterstützt werden.⁹⁸ Im Weiteren kann die Schule lebenspraktische Kompetenzen mittels Gesundheitsförderung stärken. Damit wird die Partizipation, Befähigung zum selbstbestimmten Handeln, Ressourcenorientiertheit und Langfristigkeit gefördert.

Empfehlung an die Kantone und Gemeinden

Der Schulerfolg hängt in der Schweiz stark vom familiären Umfeld ab. Sozial benachteiligte Kinder wachsen in einem weniger anregenden Umfeld auf und können von ihren Eltern aus unterschiedlichen Gründen bei den Aufgaben oft weniger begleitet und unterstützt werden als andere Kinder. Im Rahmen des Angebots der Aufgabenhilfe leisten viele Schulen bereits heute einen Beitrag zur Unterstützung sozial benachteiligter Kinder. Die Aufgabenhilfe soll den Schülerinnen und Schülern eine zusätzliche Hilfe bieten, dem normalen Schulunterricht folgen zu können. Die Kinder können zum Lernen ermutigt werden, erhalten Begleitung und Lernhilfen bei den Hausaufgaben. Zahlreiche Schulen kennen im Weiteren Angebote der individuellen Lernförderung.

Unterstützungsangebote der Schule für sozial benachteiligte Kinder

Der Bundesrat empfiehlt den Kantonen und Gemeinden, zu prüfen, ob das Angebot an Unterstützungsangeboten (z.B. Aufgabenhilfe, Förderunterricht) für sozial benachteiligte Kinder genügend ausgebaut ist.

Wie bereits aufgezeigt, können die schwierigen Ausgangsbedingungen bei sozial benachteiligten Kindern zu persönlichen, sozialen und schulischen Problemen führen. Armuts-

⁹³ Coradi Vellacott/Hollenweger/Nicolet/ Wolter 2003

⁹⁴ QUIMS, Qualität in multikulturellen Schulen, www.quims.ch (Stand: 1.9.2009)

⁹⁵ Interkantoniales Projekt zur Sprachförderung in mehrsprachigen Schulen – NW EDK netzwerk sims, http://www.ag.ch/nwedk/de/pub/projekte/migration_integration.php (Stand: 1.9.2009)

⁹⁶ Fachhochschule Nordwestschweiz 2007, S. 6. Streuli 2007, S. 5

⁹⁷ MAX.MONEY, Jugend und Geld, www.maxmoney.ch. Plusminus Basel, <http://www.schulden.ch/dynasite.cfm?dssid=4853&dsmid=76281>. Award Corporate Communications, Preisträger 2006, Wettbewerb von pi.ar <http://www.award-cc.ch/index.asp?l=1&p=37> (Stand: 1.9.2009)

⁹⁸ Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Beauftragten für Kinder- und Jugendförderung (KKJF) vom 27. Oktober 2004

betroffene weisen darauf hin, dass es zum Teil Schwierigkeiten im Dialog zwischen von Armut betroffenen, bildungsfernen Eltern und der Schule gibt. Die Schule ist aber auf eine gute Zusammenarbeit mit den Eltern angewiesen. Insbesondere in Fällen, in denen sich Eltern einem Dialog konsequent verweigern, könnte allenfalls geprüft werden, inwiefern die Zusammenarbeit mit der Schule durch eine Pflicht der Eltern zur Mitarbeit verbessert werden könnte.

Im Weiteren kann die Schulsozialarbeit einen Beitrag zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Eltern und der Schule und zur Unterstützung der Kinder leisten, indem sie eine vermittelnde Rolle übernimmt. Schulsozialarbeit ist ein relativ neues Feld. In den letzten Jahren sind insbesondere in der deutschen Schweiz in zahlreichen Schulgemeinden Stellen für Schulsozialarbeit mit sehr unterschiedlicher Ausrichtung geschaffen worden. 2006 hat AvenirSocial, der Zusammenschluss der Professionellen Sozialen Arbeit in der Schweiz, Qualitätsrichtlinien für die Schulsozialarbeit herausgegeben. Als Leitgedanken wurden unter anderem festgelegt, dass die Schulsozialarbeit

- sich für Bedingungen einsetzt, welche positive Entwicklungen der Kinder und Jugendlichen ermöglichen;
- dazu beiträgt, sozialen und persönlichen Problemen mit gezielten Massnahmen vorzubeugen, diese zu lindern und zu lösen;
- die Zusammenarbeit zwischen der Schule und den Eltern fördert.⁹⁹

Entstehen Probleme mit sozial benachteiligten Kindern in der Schule, so sollte die Schulsozialarbeit möglichst frühzeitig einbezogen werden, um diese mit niederschweligen Massnahmen anzugehen und einer Eskalation vorzubeugen. Damit die Schulsozialarbeit diese Aufgabe wahrnehmen kann, ist eine enge Zusammenarbeit zwischen der Schulsozialarbeit und der Schule wichtig.

Bedarfsgerechter Ausbau der Schulsozialarbeit

Der Bundesrat empfiehlt den Kantonen und grösseren Gemeinden, die Schulsozialarbeit so auszubauen, dass diese vermehrt auch Aufgaben zur besseren Integration von sozial benachteiligten Kindern übernehmen kann. Die Schulsozialarbeit soll präventiv tätig werden können, damit Probleme bei sozial benachteiligten Kindern frühzeitig erkannt werden. Sie nimmt in diesem Fall eine Brückenfunktion zwischen der Schule und den Eltern wahr. Durch dieses Engagement kann einer problematisch verlaufenden Schullaufbahn vorgebeugt werden. Damit die Schulsozialarbeit diese Aufgabe wahrnehmen kann, muss sie unabhängig von der konventionellen Sozialarbeit agieren können.

2.3.4 Freizeit

Die aktive Freizeitgestaltung unter anderem durch die Teilnahme an Freizeitangeboten ist für die soziale, physische und kognitive Entwicklung von Kindern von zentraler Bedeutung, aber auch für die soziale Integration. Auf lokaler Ebene bestehen verschiedenste Initiativen, die Kinder und Jugendliche zu einer aktiveren Freizeitgestaltung anregen. Dabei handelt es sich einerseits um Angebote der offenen Kinder- und Jugendarbeit, andererseits um zahlreiche lokal organisierte Freizeitangebote wie Kurse zu verschiedenen Sportarten, Theaterkurse, Malkurse etc. Für die individuelle Gestaltung der Freizeit ist es aber auch wichtig, dass Kinder und Jugendliche in ihnen angemessenen Lebensräumen aufwachsen.

Die Angebote der offenen Kinder- und Jugendarbeit (z.B. Kinder- und Jugendtreff) sind niederschwelliger als organisierte Freizeitaktivitäten, d. h. der Zugang ist für Kinder und Jugendliche einfacher. Häufig sind diese kostenlos und ohne Verpflichtungen. Insbesondere wenig

⁹⁹ Qualitätsrichtlinien für die Schulsozialarbeit von AvenirSocial, http://www.avenirsocial.ch/cm_data/QMRichtlinienSSA0906.pdf (Stand: 19.8.2009)

integrierte und benachteiligte Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund bevorzugen solche mobile und offene Angebote.¹⁰⁰ Sobald die Freizeitaktivitäten mit Kosten und Verpflichtungen verbunden sind, beispielsweise für die Mitgliedschaft in Sportvereinen oder für Musikstunden, ist der Zugang für sozial benachteiligte Kindern erschwert. Es können aber auch weitere, nicht-materielle Aspekte sein, die die Zugangsschwelle erhöhen. Armutsbetroffene Kinder leben zum Teil in Quartieren mit einem beschränkten Freizeitangebot oder sie kennen das entsprechende Angebot nicht. Vielleicht fehlt ihnen auch der Mut mitzumachen, weil sie sich nicht zugehörig fühlen, oder sie werden von niemandem zur Teilnahme und Teilhabe motiviert und in ihren Ideen unterstützt.

Deshalb braucht es für sozial benachteiligte Kinder insbesondere niederschwellige Angebote der offenen Kinder- und Jugendarbeit. Niederschwellig sind besonders auch jene Angebote, bei denen die Kinder in ihrem sozialen Umfeld aufgesucht werden. Die Kinder werden animiert, begleitet, beraten und in ihren Anliegen und Vorhaben unterstützt. Ein Beispiel sind die seit Mitte der 90er-Jahre in Bern bestehenden Stellen der Kinderhexe und des Zaubermanns der katholischen Kirche.¹⁰¹ Weitere Beispiele für niederschwellige Angebote sind Sportangebote im Rahmen des fakultativen Schulunterrichts. Auch Bibliotheken, welche die Kinder zum Teil auch über die Schule kennen lernen, und Ludotheken sind wichtige Angebote. Zweitens ist der Zugang zu organisierten Freizeitaktivitäten zu erleichtern. Und drittens sind in sozial benachteiligten Quartieren, in denen viele armutsgefährdete Familien leben, die Lebensräume so zu gestalten, dass sie die persönliche Entfaltung der Kinder und Jugendliche fördern.

Zur Erleichterung des Zugangs zu kulturellen und sportlichen Freizeitaktivitäten für Personen mit geringen finanziellen Ressourcen besteht in verschiedenen Kantonen und Gemeinden das Angebot der KulturLegi, deren Trägerschaft die Caritas innehat. Die KulturLegi ermöglicht den Besuch von Veranstaltungen und Angeboten in den Bereichen Sport, Bildung und Kultur (z.B. Konzertbesuch, Schwimmbadeintritt) zu reduzierten Preisen.¹⁰²

Im September 2008 hat sich der Bundesrat für den Ausbau des Engagements des Bundes im Bereich der offenen Kinder- und Jugendarbeit ausgesprochen, dies im Rahmen der Verabschiedung des Berichts «Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik». Der Bundesrat hat in diesem Rahmen auch beschlossen, mit gezielten Instrumenten die Beteiligung von Jugendlichen aus bildungsfernen Schichten, benachteiligten Milieus und/oder ausländischer Herkunft an der eidgenössischen Jugendsession zu fördern.¹⁰³

Verbesserung des Zugangs sozial benachteiligter Kinder zu Freizeitaktivitäten

Der Bundesrat empfiehlt den Kantonen und Gemeinden, zu prüfen, inwiefern der Zugang von sozial benachteiligten Kindern zu organisierten Freizeitaktivitäten (Sport, Musik, Theater etc.) verbessert und die offene Kinder- und Jugendarbeit gegebenenfalls ausgebaut werden könnte, damit sozial benachteiligte Kinder ihre Freizeit aktiv und kreativ gestalten und ihre Potenziale entfalten können. Insbesondere gilt es, finanzielle und soziale Hindernisse wo möglich auszuräumen. Im Weiteren ist zu prüfen, inwiefern in sozial benachteiligten Quartieren, in denen viele armutsgefährdete Familien leben, die Lebensräume kinder- und jugendfreundlicher gestaltet werden könnten.

¹⁰⁰ Bericht «Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik». 2008, S. 11, http://www.bsv.admin.ch/themen/kinder_jugend_alter/00067/02003/index.html?lang=de (Stand: 2.8.2009)

¹⁰¹ Kinderhexe & Zaubermann, <http://www.kathbern.ch/kinderhexe-zaubermann> (Stand: 24.8.2009)

¹⁰² KulturLegi, <http://www.kulturlegi.ch/> (Stand: 19.8.2009)

¹⁰³ Bericht «Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik». 2008, S. 30 f., http://www.bsv.admin.ch/themen/kinder_jugend_alter/00067/02003/index.html?lang=de (Stand: 2.8.2009)

3. Übergang in die Berufsausbildung und ins Erwerbsleben

Zusammenfassung

Ausbildung dient der langfristigen Vermeidung von Armut. Deshalb sollen möglichst alle Jugendlichen nach der obligatorischen Schulzeit eine ihren Neigungen und Fähigkeiten angepasste Ausbildung auf Sekundarstufe II absolvieren. Auf Jugendliche mit schulischen, sozialen oder sprachlichen Schwierigkeiten muss dabei ein besonderes Augenmerk gelegt werden. Vornehmlich mit individuellen Massnahmen und Begleitung (Case Management) sollen sie dazu befähigt werden, wenn nicht auf direktem Weg, so über Brückenangebote und niederschwellige Ausbildungsangebote, erfolgreich eine Ausbildung auf Sekundarstufe II abzuschliessen. Ausserdem erleichtern strukturelle Massnahmen, wie die Einführung von interkantonalen Mindeststandards für die Höhe von Ausbildungsbeiträgen, die Aufnahme einer Ausbildung. Zudem unterstützt der Bund gezielt Ausbildungsstätte für Jugendliche. Nach einem erfolgreichen Übertritt von der Schule in die Berufsausbildung muss auch der zweite Übergang nach Abschluss der Lehre ins Erwerbsleben gemeistert werden. Für die Bewältigung dieses zweiten Übergangs sind die Instrumente der Arbeitslosenversicherung von zentraler Bedeutung.

3.1 Einleitung

In der Schweiz ist das Bildungssystem in drei Niveaus eingeteilt. Bis zum neunten Schuljahr ist die Schule obligatorisch, die letzten drei Jahre der Schulpflicht (Sekundarstufe I) sind je nach Kanton nach Leistungsniveau gegliedert. Die Sekundarstufe I dient dem Erwerb einer grundlegenden Allgemeinbildung sowie der Vorbereitung auf das Berufsleben oder auf den Übertritt in eine höhere Schule. An die Sekundarstufe I schliesst die Berufsbildung oder eine allgemeinbildende Schule (Maturitätsschule etc.) auf Sekundarstufe II an. Als Tertiärstufe (Hochschule, höhere Berufsbildung) wird die höchste Stufe im Bildungssystem bezeichnet. 2007 schlossen 88 300 Schülerinnen und Schüler ihre obligatorische Schulzeit ab. Im selben Jahr stiegen 78 300 Jugendliche in eine berufliche Grundbildung ein und 23 400 Jugendliche traten in eine Maturitätsschule über.¹⁰⁴

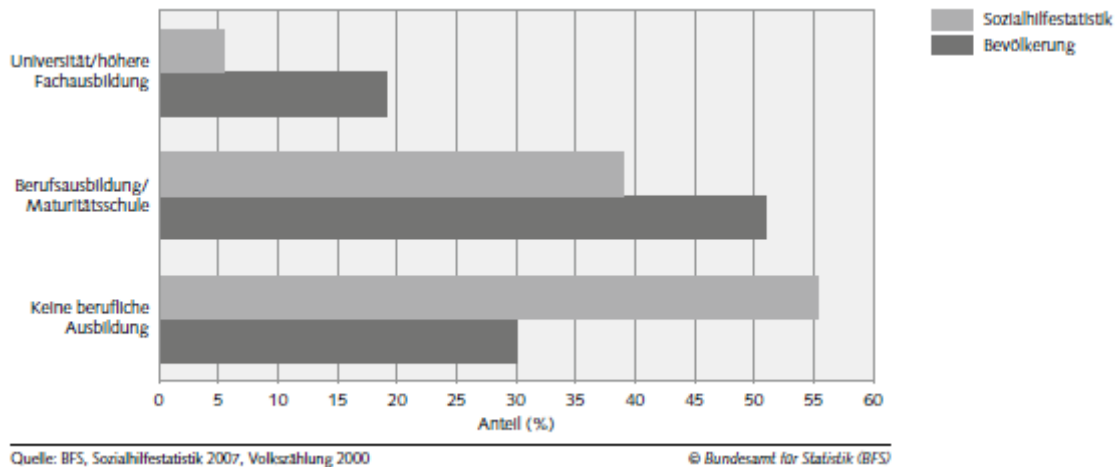
Eine gute Berufsbildung reduziert das Armutsrisiko deutlich. Das zeigen die Daten aus der Sozialhilfestatistik¹⁰⁵. Personen im Alter von 18 bis 65 Jahren ohne berufliche Ausbildung sind rund doppelt so häufig von Sozialhilfe abhängig als der Durchschnitt aller Personen dieser Altersgruppe.¹⁰⁶ Sie entsprechen 30 % der Bevölkerung und 55 % der Sozialhilfeempfängerinnen. 2007 betrug ihre Sozialhilfequote 7,1 % gegenüber 3,1 % im Durchschnitt. Bei Personen mit einer Ausbildung auf Sekundarstufe II (meist einer Berufsbildung) verringert sich das Risiko bereits um mehr als die Hälfte. Ihre Sozialhilfequote beträgt 2,7 % und ihr Anteil an Sozialhilfeempfängerinnen und -empfängern liegt mit 39 % deutlich unter dem Bevölkerungsanteil der Personen mit Berufsbildung. Am günstigsten ist die Situation für Personen mit tertiärer Bildung, für welche die Sozialhilfequote unter einem Prozent (0,75 %) liegt. Sie machen 19 % der 18- bis 65-jährigen Bevölkerung aus, aber nur 5,5 % der Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger.

¹⁰⁴ Die höhere Anzahl der Übertritte (gut 13 000 mehr) in Bezug auf die Schulabgänger erklärt sich aus der Tatsache, dass jedes Jahr zusätzlich Jugendliche aus den verschiedenen Übergangsangeboten und nach Ausbildungsabbruch in die Ausbildungen der Sekundarstufe II eintreten. Vgl. Bundesamt für Berufsbildung und Technologie 2009, S. 13

¹⁰⁵ Bundesamt für Statistik 2009a, S. 18

¹⁰⁶ Berechnung der differenzierten Sozialhilfequoten aufgrund der Angaben des Bundesamtes für Statistik durch das SECO

Grafik 3.1: Ausbildungsabschlüsse der Sozialhilfeempfänger/innen und der Bevölkerung im Alter von 18 bis 65 Jahren, 2007



Quelle: Bundesamt für Statistik 2009a, S. 18.

Mit einer Sozialhilfequote von 4,1 % tragen die 18- bis 25-Jährigen ein überdurchschnittlich hohes Risiko. Der Anteil der jungen Erwachsenen an allen unterstützten Personen beträgt 12,6 %. Von den 18- bis 25-jährigen Sozialhilfeempfängerinnen und -empfängern haben fast drei Viertel (73,8 %) keine nachobligatorische Ausbildung. Bei der gleichen Altersgruppe innerhalb der gesamten Bevölkerung liegt dieser Anteil mit 35,5 % deutlich tiefer.

Eine Analyse des Bundesamtes für Statistik zu den Risikofaktoren erwerbstätiger Personen, die in Armut leben, zeigt ebenfalls den deutlichen Zusammenhang zwischen mangelnder Ausbildung und Sozialhilfeabhängigkeit. Neben der familiären Situation, welcher die grösste Bedeutung zukommt, spielt die berufliche Qualifikation eine wichtige Rolle. So ist die Working-Poor-Quote der Erwerbstätigen ohne nachobligatorische Ausbildung dreimal so hoch wie der Durchschnitt (11,4 %). Demgegenüber weisen Personen mit einem eidgenössischen Fähigkeitszeugnis (Berufslehre) eine durchschnittlich hohe (4,2 %), und Akademikerinnen und Akademiker eine sehr niedrige Working-Poor-Quote (1,6 %) auf.¹⁰⁷

Ausbildung schützt demnach in hohem Masse vor Armut, indem sich die Chance wesentlich erhöht, den eigenen Lebensunterhalt durch Erwerbsarbeit bestreiten zu können. Ausserdem schützt Ausbildung bis zu einem gewissen Grad vor Arbeitslosigkeit, respektive erleichtert die Stellensuche infolge Arbeitslosigkeit erheblich. Da Jugendliche mit Maturität oder mit Tertiärabschluss eher selten armutsgefährdet sind, konzentrieren sich die folgenden Ausführungen auf Massnahmen, welche den Abschluss einer Berufsausbildung unterstützen. Dabei wird das Augenmerk auf jene Gruppe von Jugendlichen gerichtet, welcher der Einstieg in die Berufsausbildung Schwierigkeiten bereitet, und die deshalb längerfristig armutsgefährdet ist.

Bildungsfachleute haben zwei kritische Phasen für den Übertritt von der Schule ins Erwerbsleben identifiziert, die erfolgreich gemeistert werden müssen: Der Übergang von der obligatorischen Schule in eine nachobligatorische Ausbildung und der Übergang von der nachobligatorischen Ausbildung ins Erwerbsleben.

Das erfolgreiche Bestehen dieser zwei Schlüsselstellen trägt zum einen zur unmittelbaren Armutsbekämpfung bei, indem Jugendliche mit einer nachobligatorischen Ausbildung seltener von Armut betroffen sind. Zum andern begünstigt der erfolgreiche Ausbildungsabschluss die dauerhafte Integration ins Erwerbsleben und senkt auch langfristig das Armutsrisiko im Lebenslauf.

¹⁰⁷ Bundesamt für Statistik 2007a, S. 7

3.2 Der Übergang von der obligatorischen Schule in die Berufsbildung (Übergang I)

Der grösste Teil der Jugendlichen schafft den Übergang von der Sekundarstufe I in die Sekundarstufe II ohne grössere Schwierigkeiten. In den letzten Jahren begannen konstant rund 90 bis 95 Prozent der Jugendlichen entweder unmittelbar nach Ende der obligatorischen Schulzeit oder nach einer einjährigen Zwischenlösung eine berufliche Ausbildung oder eine weiterführende Schule. Von den Jugendlichen, die in eine berufliche Grundbildung eintreten, absolvieren rund drei Viertel eine Betriebslehre, während das restliche Viertel schulische Vollzeitangebote besucht, wie z.B. Lehrwerkstätten, Handels- oder Informatikschulen. Der Anteil der Jugendlichen, welchem kein Abschluss auf Sekundarstufe II gelang, ist seit 1998 ziemlich konstant und betrug 2006 10,5 Prozent.

Die duale Berufsbildung ist stark von bildungs- und wirtschaftspolitischen Überlegungen geprägt. Das Angebot an Lehrstellen hängt entsprechend in hohem Masse von der Nachfrage nach bestimmten Qualifikationen und der entsprechenden Arbeitsmarktentwicklung ab. Wichtigste Zielsetzungen der Berufsbildung sind unter diesen Gesichtspunkten die Hinführung des Einzelnen zur Arbeitsmarktfähigkeit und die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe. Darüber hinaus ist es eine zentrale Aufgabe des Bildungswesens, junge Menschen sowie Erwachsene mit verpassten Bildungschancen nachhaltig in Wirtschaft und Gesellschaft zu integrieren. Trotz der grundsätzlichen Eignung der Berufsbildung als Integrationsinstrument darf sie aber in dieser Hinsicht nicht überfordert werden. Es braucht deshalb darüber hinaus besondere oder geschützte Lernstätten, die jene Jugendlichen aufnehmen, die innerhalb der standardisierten Bildungsgänge keine Chance haben.¹⁰⁸

3.2.1 Übergangsausbildungen und -lösungen

Obschon die meisten Übertritte direkt erfolgen, befindet sich ein zunehmender Anteil von Jugendlichen nach der obligatorischen Schulzeit gewollt oder umständehalber in Übergangsausbildungen (10. Schuljahr, Vorlehre, Vorbereitungsschulen) oder anderen Übergangslösungen (Brückenangebote, Motivationssemester, Sprachaufenthalte und andere Formen von Zwischenjahren).

Dabei ist der Anteil ausländischer Jugendlicher (36 %) in den Übergangslösungen doppelt so hoch wie jener der Schweizer Jugendlichen (16 %).¹⁰⁹

Über 70 Prozent der Teilnehmer/innen an solchen Zwischenlösungen (Übergangsausbildungen und -lösungen) nehmen im Jahr darauf an einer beruflichen oder schulischen Ausbildung teil.¹¹⁰

Problematischer sind die Aussichten der Jugendlichen, welche nach der obligatorischen Schulzeit ohne Anschlusslösung bleiben: Rund die Hälfte von ihnen ist auch sechs Jahre nach Schulaustritt noch ohne Ausbildung.

In diesem Sinne wirken Zwischenlösungen, insbesondere auch die Brückenangebote zur Vorbereitung einer beruflichen Grundbildung, als Schutz vor Ausbildungslosigkeit und deren individuellen und gesellschaftlichen Folgen.

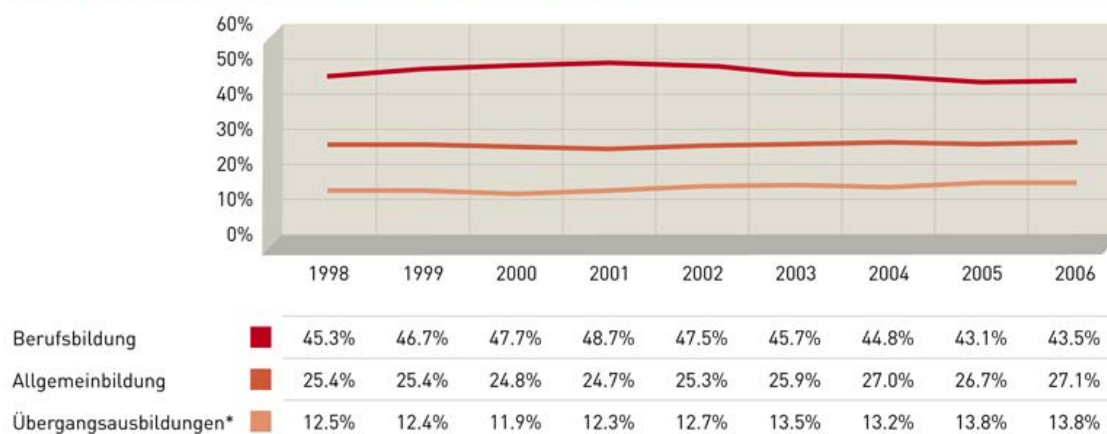
¹⁰⁸ Botschaft vom 6. September 2000 zu einem neuen Bundesgesetz über die Berufsbildung (BBG), <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2000/5686.pdf> (Stand: 1.9.2009)

¹⁰⁹ Bundesamt für Statistik 2008f., S. 13

¹¹⁰ Egger, Dreher & Partner. Vertiefungsstudie Bildungsangebote im Übergang von der obligatorischen Schule in die Berufsbildung, erstellt im Auftrag des Bundesamtes für Berufsbildung und Technologie (BBT). Bern 2007, <http://www.bbt.admin.ch/dokumentation/00335/00400/index.html?lang=de> (Stand: 3.9.2009)

Grafik 3.2: Quote der *sofortigen* Übergänge in die Sekundarstufe II

Quote der sofortigen Übergänge in die Sekundarstufe II



* Übergangsausbildungen umfassen das 10. Schuljahr, die Vorlehre und Vorbereitungsschulen

Quelle: Bundesamt für Berufsbildung und Technologie 2009, S. 13.

3.2.2 Lehrvertragsauflösungen und Lehrabbrüche

In den meisten Kantonen werden die Lehrabbrechenden weder systematisch erfasst noch nachbetreut. Ebenfalls liegen bis heute keine gesicherten Daten zu Lehrvertragsauflösungen und Lehrabbrüchen für die ganze Schweiz vor. Kantonale Erhebungen der Lehrvertragsauflösungen zeigen erhebliche Unterschiede: Im Kanton Zürich¹¹¹ bewegt sich die Quote der Lehrvertragsauflösungen in der Erhebungsperiode 1998–2007 zwischen 7 und 10 %. Auch im Kanton Aargau¹¹² überstiegen die Lehrvertragsauflösungen in der Zeitspanne von 2001–2007 nie die 10 %-Marke. Im Kanton Bern betrug die Quote von Lehrvertragsauflösungen bei den Lehreintritten der Jahre 1995–2002 zwischen 20 und 22 %¹¹³, wobei sich ein halbes Jahr nach Lehrabbruch knapp die Hälfte eines befragten Jahrgangs, ein Jahr später 63 % wieder in Ausbildung auf Sekundarstufe II befand. Diese Zahlen zeigen, dass die Arbeitsmarktsituation von Jugendlichen in der Berufslehre nicht völlig stabil ist. Trotzdem wird der Anteil von Lehrvertragsauflösungen im Kanton Bern als relativ hoch eingeschätzt, weshalb Massnahmen zur Begleitung sowohl von Lernenden als auch von ausbildenden Betrieben eingeleitet werden, um die Abschlussquote zu erhöhen.

Wenn es im Rahmen der Berufsbildung trotz allfälliger Präventionsmassnahmen zu einer Lehrvertragsauflösung kommt, stehen den Lehrabbrechenden grundsätzlich dieselben Möglichkeiten offen wie den Schulabgängern und -abgängerinnen ohne Anschlusslösungen: die Berufs- und Studienberatung zur Unterstützung bei der weiteren Lehrstellensuche sowie das Angebot an Zwischenlösungen. Um die Beratung und nötigenfalls die Betreuung der Lehrabbrechenden zu verbessern, werden diese neu auch im Case Management Berufsbildung (siehe 3.4.2) erfasst und abgeklärt.

¹¹¹ Statistische Angaben der Bildungsdirektion des Kt. Zürich sind im Internet verfügbar unter: <http://www.bista.zh.ch/bb/LV-aufl.aspx> (Stand: 1.9.2009)

¹¹² Jugend und Arbeitsmarkt, Lehrstellensituation und Jugendarbeitslosigkeit im Kanton Aargau, Departement Bildung, Kultur und Sport (BKS) und Departement Volkswirtschaft und Inneres (DVI), April 2008, <http://www.ag.ch/vitaminl/de/pub/gesamtprojekt.php> (Stand: 1.9.2009)

¹¹³ Stalder/Schmid 2006

3.2.3 Junge Erwachsene ohne Ausbildung

Die Berufsbildung beruht auf Freiwilligkeit und Einsicht des Einzelnen. Wenn zu sozialen Belastungen und schulischen Defiziten noch Motivationsprobleme hinzukommen, stösst die grundsätzlich aufnahmefähige Berufsbildung an die Grenzen ihrer Integrationsfähigkeit. In solchen Situationen sind, vorübergehend oder längerfristig, andere Formen der Betreuung und Eingliederung nötig, um ein Abgleiten der gefährdeten Jugendlichen ins gesellschaftliche Abseits zu verhindern.

Eine vom Bundesamt für Berufsbildung und Technologie in Auftrag gegebene Vertiefungsstudie¹¹⁴ zeigt auf, dass jedes Jahr ca. 2000 bis 2500 Jugendlichen der Übergang von der obligatorischen Schule in die Sekundarstufe II oder direkt ins Erwerbsleben nicht dauerhaft gelingt. Die Gruppe umfasst einerseits Jugendliche, welche nach Abschluss der obligatorischen Schulzeit den Übergang in eine Ausbildung nicht schaffen, andererseits aber auch Jugendliche, welche eine Ausbildung beruflicher oder schulischer Art auf der Sekundarstufe II angefangen und dann abgebrochen haben. Diese Jugendlichen weisen oft eine Mehrfachproblematik auf, welche durch erhebliche schulische Defizite, persönliche Schwierigkeiten und eine ungünstige soziale Situation charakterisiert werden kann.

Jugendliche ausländischer Herkunft sind häufig schlechter für den Einstieg in eine berufliche Grundbildung gerüstet: Zum einen bilden schulische und sprachliche Probleme, gepaart mit Motivations- und Integrationsschwierigkeiten hohe Hürden für den Einstieg in die Berufsbildung oder ins Erwerbsleben. Zum andern haben ausländische Jugendliche auch mit Vorbehalten aus der Aufnahmegesellschaft zu kämpfen.¹¹⁵ Rund 15 bis 20 Prozent der ausländischen Jugendlichen absolvieren definitiv keine Berufsbildung und haben damit ein erhöhtes Risiko, arbeitslos oder womöglich von Sozialhilfe abhängig zu werden.

Es ist sehr wichtig, dass auch für Jugendliche ohne Berufsabschluss ein geeignetes Angebot bereitgestellt wird, welches ihnen hilft, später doch noch einen Abschluss zu erwerben. Denn ohne einen solchen haben sie eine höhere Wahrscheinlichkeit, über längere Zeit auf Unterstützungsleistungen angewiesen zu sein oder in späteren Lebensphasen armutsgefährdet zu bleiben.

3.3 Der Übergang von der Berufsbildung in den Arbeitsmarkt (Übergang II)

Jugendliche bzw. junge Erwachsene im Alter zwischen 18 bis 23 Jahren sind beim Übergang von einer abgeschlossenen nachobligatorischen Ausbildung auf Sekundarstufe II – meist einer Berufsbildung – in den Arbeitsmarkt mit spezifischen Problemen konfrontiert. Zwar verfügen sie über einen Ausbildungsabschluss mit aktuellem berufsspezifischem Wissen, aber sie haben bei rein schulischer Ausbildung keine, bzw. bei Berufsbildung erst wenig praktische Erfahrung. Insbesondere fehlen ihnen Erfahrungen ausserhalb des ehemaligen Ausbildungsbetriebs. Für jene Jugendlichen, welche nicht im Ausbildungsbetrieb weiter beschäftigt werden, bedeutet der Abschluss der Berufsbildung oftmals ein Bruch, welcher sich in einer überdurchschnittlich hohen Arbeitslosenquote junger Erwachsener spiegelt.

Die Arbeitslosigkeit der jungen Erwachsenen ist jeweils saisonal an den Abschluss der Ausbildung gekoppelt, reagiert aber auch sehr sensibel auf die Konjunktur. Eine Studie der Arbeitsmarktbeobachtung Ostschweiz, Aargau und Zug (AMOS) ¹¹⁶ hat ergeben, dass ein Anstieg/Rückgang der Gesamtarbeitslosigkeit von 10 % in der Vergangenheit zu einem Anstieg/Rückgang der Jugendarbeitslosigkeit von 12,6 % führte. Dieser systematische Zusammenhang bestätigte sich auch beim jüngsten Aufschwung: 2005 lag die Arbeitslosen-

¹¹⁴ Egger, Dreher & Partner 2007

¹¹⁵ Baechtold/Mandach 2007. Imdorf 2007

¹¹⁶ Weber 2004, S. 40

quote von 20- bis 24-Jährigen mit 6,1 % deutlich über der Gesamtarbeitslosenquote von 3,8 %. 2008 ging sie zwar auf 3,5 % zurück, lag aber immer noch über der durchschnittlichen Arbeitslosenquote von 2,6 %. Neuerdings steigt die Arbeitslosenquote der 20- bis 24-Jährigen wiederum überdurchschnittlich stark an: Zwischen April 2008 und April 2009 stieg sie von 3,4 % auf 5,2 %, während sich die Arbeitslosenquote insgesamt von 2,6 % auf 3,5 % erhöhte.

Während das Risiko, arbeitslos zu werden, für junge Erwachsene überdurchschnittlich hoch ist, ist die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit unterdurchschnittlich. Die Chancen, eine Beschäftigung zu finden, sind mit anderen Worten vergleichsweise hoch. Für arbeitslose junge Erwachsene ist es unmittelbar nach Abschluss der Ausbildung deswegen zentral, primär die Arbeitsmarktfähigkeit zu erhalten oder allenfalls auszubauen. Dabei gilt es einerseits, einem möglichen Verlust von Wissen durch Bildungsmassnahmen entgegenzuwirken und andererseits durch Beschäftigungsmassnahmen oder Berufspraktika zusätzliche praktische Erfahrungen auf dem Arbeitsmarkt zu sammeln. Eine längere Phase der Arbeitslosigkeit kann allenfalls für die mittelfristigen Integrationschancen im Arbeitsmarkt zu einem Problem werden. 2008 haben rund 2000 Jugendliche ein Berufspraktikum der ALV absolviert, deutlich weniger als im Vorjahr. Für 2009 werden nach Prognose des SECO ähnliche Werte erwartet. Etwa gleich viele – rund 2000 Jugendliche – haben 2007 in einer Praxisfirma der ALV gearbeitet. Auch hier zeigen die Prognosen ähnliche Werte für 2009. Dafür wendete die ALV 2008 Projektkosten von knapp 21 Millionen Franken auf.

Die Arbeitslosenversicherung schützt Jugendliche im Übergang II bis zu einem gewissen Grad auch gegen Erwerbsausfall. Dies gilt namentlich – und im Gegensatz zu vielen anderen Ländern – auch für Jugendliche, die während der Ausbildung keine Beiträge an die ALV entrichtet haben. Die Taggeldleistungen wirken insbesondere der kurzfristigen Armutsgefährdung der Zielgruppe entgegen. Indem bei den Leistungen zwischen Jugendlichen unter und über 25 Jahren sowie zwischen Personen mit und ohne Unterstützungspflichten unterschieden wird, wird bis zu einem gewissen Grad auch dem Bedarfsprinzip Rechnung getragen.

Obschon der Übergang von der obligatorischen Schule zur Berufsbildung aus Sicht der Armutsbekämpfung zweifellos die wichtigste Schnittstelle ist, kann auch der Übergang II wegen des hohen Arbeitslosigkeitsrisikos ein Armutsrisiko in sich bergen. Zudem ist nicht auszuschliessen, dass Schwierigkeiten beim Übergang II auch die weitere Berufslaufbahn und damit die Erwerbsaussichten auf längere Sicht negativ beeinflussen. Auch wenn eine Quantifizierung solcher Effekte für die Schweiz auf der heute verfügbaren Datengrundlage noch nicht möglich ist, erscheinen Massnahmen in diesem Bereich hinsichtlich der längerfristigen Armutsprävention sinnvoll.

3.4 Präventionsmassnahmen und Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit zur Vermeidung von Armut

Prävention Jugendlicher vor Arbeitslosigkeit ist eine Verbundaufgabe zwischen Bund, Kantonen und der Arbeitswelt. Die Zusammenarbeit der Akteure ist deshalb wichtig (vgl. Kapitel 3.4.1). Das Ziel der Erhöhung der Abschlussquote auf Sekundarstufe II wird über drei Massnahmentypen angestrebt: Auf individueller Ebene sollen die Jugendlichen über Integrationsmassnahmen zur Ausbildung motiviert werden (vgl. Kapitel 3.4.2). Die meisten Integrationsmassnahmen setzen auf dieser Ebene an. Auf struktureller Ebene werden z. B. neue Ausbildungstypen geschaffen, um auch für Jugendliche mit Problemen ein geeignetes Gefäss zu finden (vgl. Kapitel 3.4.3). Zudem werden mit gezielten Massnahmen die Ausbildungsbetriebe gestärkt und unterstützt (vgl. Kapitel 3.4.4).

3.4.1 Zusammenarbeit

Die Berufsbildung stellt eine gemeinsame Aufgabe von Bund (Oberaufsicht, Reglementierung), Kantonen (Umsetzung, Schulung) und Arbeitswelt (Lehrstellen, Ausbildungsinhalte) dar. Zwar kommt dem Bund eine wichtige Aufsichts- und Steuerfunktion zu, aber er kann im föderalistisch-liberalen System weder Massnahmen diktieren noch unilateral durchsetzen. Diese müssen in der Verbundpartnerschaft ausgehandelt und in gemeinsamer Abstimmung umgesetzt werden. Gerade Massnahmen für Jugendliche mit sozialen, sprachlichen und schulischen Defiziten bedürfen einer sorgfältigen Koordination, damit sie zu nachhaltigen Ergebnissen zum Wohle der Zielgruppen und im Interesse der Gesellschaft führen.

Als prioritäres Ziel für die Stärkung der Integration wurde der erfolgreiche Übertritt in die Berufsbildung und ins Erwerbsleben definiert, wobei die Integration von Jugendlichen mit Migrationshintergrund eine besondere Herausforderung darstellt. Probleme der Integration ausländischer Jugendlicher sind u. a. auf die frühere Ausrichtung der Ausländerpolitik auf die Rekrutierung gering qualifizierter Arbeitskräfte zurückzuführen. Das tiefe Bildungsniveau wirkte und wirkt sich indirekt auch auf die schulischen Leistungen der nachkommenden Generationen aus.¹¹⁷ Der Bundesrat hat deshalb 2007 einen umfassenden von den zuständigen Ämtern und Departementen unter der Federführung des Bundesamts für Migration erarbeiteten Bericht mit einem Massnahmenplan zur Integrationsförderungs politik verabschiedet.¹¹⁸ Basierend auf den Ergebnissen des zuvor erarbeiteten Integrationsberichts des BFM wurden 45 Massnahmen insbesondere in den für die Integration zentralen Bereichen Sprache, Bildung, Arbeit, aber auch der sozialen Integration entwickelt.¹¹⁹ Jugendliche, die schwer für Schule und Lehre zu motivieren sind, sollen mit konkreten Einstiegshilfen in den Beruf motiviert werden, eine Ausbildung auf Sekundarstufe II abzuschliessen.

Zur Optimierung des Übergangs von der obligatorischen Schule in die Sekundarstufe II haben sich die Verbundpartner Bund, Kantone und Wirtschaftsverbände bereits ab 2004 im Rahmen des Projektes Nahtstelle I¹²⁰ zusammengefunden. Darin wurde der Grundsatz festgelegt, dass alle Jugendlichen einen ihren Fähigkeiten angepassten Abschluss auf der Sekundarstufe II erreichen und Jugendliche mit Schwierigkeiten besondere Unterstützung erfahren sollen. Als konkretes Ziel wird angestrebt, die Quote der Abschlüsse auf Sekundarstufe II der unter 25-Jährigen bis 2015 auf 95 Prozent zu erhöhen.

Bundesbeiträge zur Entwicklung der Berufsbildung

Mit der Inkraftsetzung des neuen Berufsbildungsgesetzes (BBG) im Jahre 2004 wurde ein tiefgehender Reformprozess der Berufsbildung ausgelöst. Gemäss Artikel 4 Abs. 1 und 52 Abs. 3 BBG leistet der Bund Beiträge an die Entwicklung der Berufsbildung sowie an besondere Leistungen im öffentlichen Interesse. Diese Förderung umfasst u. a. folgende Bereiche:¹²¹

- Projekte zur Entwicklung der Berufsbildung und zur Qualitätsentwicklung (Artikel 54 BBG), u. a. Förderung des Lehrstellenangebotes;
- Beiträge für besondere Leistungen im öffentlichen Interesse (Artikel 55 BBG), u. a. Massnahmen zur Integration von Jugendlichen mit schulischen, sozialen oder sprachlichen

¹¹⁷ Die Neuorientierung der Ausländerpolitik in den 90er-Jahren, mit welcher die arbeitsmarktliche Zuwanderung auf qualifizierte Arbeitskräfte gelenkt wurde, ist hinsichtlich einer besseren Integrationsfähigkeit von Immigranten und Immigrantinnen langfristig eine zentrale Massnahme, um das Armutsrisiko in der Schweiz tief zu halten. Trotzdem ist aufgrund der Bestimmungen zum Familiennachzug und des hohen Anteils ausländischer Schulkinder nicht mit einer kurzfristigen Entschärfung der Problemlage zu rechnen.

¹¹⁸ Bundesamt für Migration 2007

¹¹⁹ Da die integrativen Massnahmen sich an die allgemeinen Massnahmen anlehnen, werden sie, soweit für die Armutsstrategie relevant, in die allgemeinen Massnahmen integriert.

¹²⁰ Leitlinien zur Optimierung der Nahtstelle obligatorische Schule – Sekundarstufe II, EDK-Jahresversammlung vom 27. Oktober 2006

¹²¹ Weitere Informationen zur Projektförderung sowie eine Übersicht von Projektporträts sind im Internet abrufbar unter <http://www.bbt.admin.ch/themen/berufsbildung/00102/index.html?lang=de> (Stand: 1.9.2009)

Schwierigkeiten in die Berufsbildung sowie Massnahmen zu Gunsten benachteiligter Regionen und Gruppen;

- Initiativen des Bundes zur Entwicklung der Berufsbildung (Artikel 4 Abs. 2 BBG), insbesondere Aktivitäten des Leistungsbereiches Berufsbildung des BBT.

Artikel 59 BBG sieht vor, dass der Bund zehn Prozent seiner Kostenbeteiligung an der Berufsbildung für diese Bereiche einsetzt. Im Rahmen der Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Technologie in den Jahren 2004–2007 wurden für die Entwicklung der Berufsbildung insgesamt 255 Millionen Franken eingeplant. Für die Sicherung und Erweiterung des Lehrstellenangebotes wurden in den Jahren 2004–2008 ca. 18 Millionen Franken für über 70 Projekte aufgewendet. Für spezifische Massnahmen zur Integration von Jugendlichen mit schulischen, sozialen oder sprachlichen Schwierigkeiten in die Berufsbildung wurden im selben Zeitraum an die 20 Millionen Franken eingesetzt. In der BFI-Botschaft 2008–11 sind neu 270 Millionen Franken vorgesehen, sodass jährlich durchschnittlich rund 50 bis 60 Millionen Franken für die gesamte Förderung der Berufsbildung zur Verfügung stehen.¹²²

Die bisher unterstützten Projekte im Bereich «Integration» umfassen ein breites Spektrum von Mentoring- und Coaching-Projekten, Last-Minute-Massnahmen zur Lehrstellenvermittlung, verschiedenen Brückenangeboten, individuellen Beratungs- und Begleitprogrammen, schulischen Hilfestellungen, Einbezug von Eltern mit Migrationshintergrund in den Berufswahlprozess, Perspektivencamps, praxisorientierten Berufswahljahren u. a. m.¹²³ Der grösste Teil der Integrationsprojekte ist direkt auf die betroffenen Jugendlichen ausgerichtet (Coaching, Brückenangebote usw.). Dagegen gibt es bisher kaum Projekte zur Beratung und Unterstützung der Lehrbetriebe, welche Jugendliche mit Schwierigkeiten in eine berufliche Grundbildung aufnehmen.

Für die Schaffung von Lehrstellen sowie die Beratung und Betreuung von Jugendlichen mit Schwierigkeiten beim Eintritt in eine berufliche Grundbildung wurden seit 2004 in ca. 145 Projekten insgesamt rund 38 Millionen Franken eingesetzt. Die vorhandenen Instrumente werden laufend optimiert und vermehrt evaluiert, wobei die Evaluation der Projektförderung Berufsbildung mit einem Gesamtkonzept koordiniert wird. Ausserdem tragen diverse Hilfsorganisationen viel zur Überwindung von kulturellen und sozialen Barrieren bei und begleiten Jugendliche durch diesen Prozess.

3.4.2 Individuelle Massnahmen

Individuelle Massnahmen setzen bei der Optimierung von Basiskompetenzen, im Besonderen bei der Sprachförderung, an. In einem Case Management werden die Jugendlichen begleitet und im Rahmen der Stellenvermittlung durch die RAV beraten. An der Lehrstellenkonferenz 2006 wurde beschlossen, ein breit abgestütztes Case Management Berufsbildung¹²⁴ einzuführen, für dessen Vollzug die Kantone verantwortlich sind.

Sprachförderung

Diverse Massnahmen im Bereich Sprachförderung, welche zwischen den verschiedenen Akteuren abgestimmt werden, dienen dazu, die soziale Integration über die Sprache zu ver-

¹²² In der Zeitspanne 2004–2007 wurden 709 Projekte eingereicht. Davon wurden 436 bewilligt (Artikel 54: 272 Projekte; Artikel 55: 164 Projekte) und mit rund 128,5 Mio. Franken unterstützt. Im Jahr 2007 wurden von 167 Gesuchen 120 positiv beurteilt. Vom verfügbaren Zahlungskredit von 48,5 Mio. Franken wurden 2007 36,7 Mio. Franken ausbezahlt, was einer Kreditausschöpfung von 75 % entspricht.

¹²³ Eine Auswahl von unterstützten Projekten im Bereich der Integration von Jugendlichen mit schulischen, sozialen und sprachlichen Schwierigkeiten (BBG Artikel 55 Abs. 1 Bst. f) ist im Internet verfügbar unter: <http://www.bbt.admin.ch/themen/berufsbildung/00102/00526/00531/index.html?lang=de> (Stand: 1.9.2009)

¹²⁴ Schweizerische Berufsbildungsämter-Konferenz, Projekt Case Management, <http://www.csfp.ch/dyn/20066.php> (Stand: 1.9.2009)

bessern. Die Förderung betrifft den Erwerb von Basiskompetenzen und soll spezifische Zielgruppen erreichen. Es handelt sich um folgende Massnahmen:

- Um spezielle Zielgruppen (Jugendliche, Mütter) mit Sprachangeboten und Bildung zu erreichen, steht ein Integrationsförderungskredit bereit. Die Sprachförderung wird mittels der Integrationspauschalen an die Kantone zusätzlich unterstützt; Kurse sollen zur Stärkung der Basiskompetenzen (z.B. Lesekompetenzen) beitragen;
- Abstimmung der bestehenden Sprachmassnahmen von Bund und Kantonen (Rahmenkonzept durch Schaffung gemeinsamer Standards zur Ermittlung des Sprachstandes);
- Optimierung der Sprachförderungskonzepte im Rahmen der ALV.

Case Management Berufsbildung

Jugendliche, bei welchen sich abzeichnet, dass sie trotz gewisser Fördermassnahmen den Einstieg in eine berufliche Ausbildung oder ins Erwerbsleben dauerhaft nicht schaffen, werden mit einem Case Management ab dem 7. Schuljahr erfasst und individuell begleitet. Der Bund finanziert die Einführung des Case Managements Berufsbildung in den Kantonen von 2008 bis 2011 mit 20 Millionen Franken. Die Kantone implementieren im Gegenzug Verfahren, die dazu beitragen, dass gefährdete Jugendliche frühzeitig erfasst, laufend beobachtet und begleitet werden, damit sie einen Abschluss auf der Sekundarstufe II erlangen. In diesem Prozess werden die Jugendlichen von der Berufswahl bis zum Abschluss einer Grundausbildung begleitet. Eine fallführende Stelle sorgt über die institutionellen Grenzen hinweg für die Koordination unter den beteiligten Akteurinnen und Akteuren. Das Case Management Berufsbildung ist auf die Unterstützung zur Selbsthilfe der gefährdeten Jugendlichen und eine Effizienzsteigerung ausgerichtet, indem die Aktivitäten der Beteiligten – inklusive der betroffenen Jugendlichen – aufeinander abgestimmt werden.

Die Umsetzung des Case Managements in den Kantonen wird durch sieben Teilprojekte auf nationaler Ebene unterstützt. Neben dem Aufbau eines Controllings und der Beschaffung einer Dokumentationssoftware wurden Kriterien für die Identifikation gefährdeter Jugendlicher entwickelt, ein Qualifizierungsprogramm für die Case-Managerinnen und -Manager erarbeitet sowie ein Evaluationskonzept zur Wirkungsüberprüfung erstellt. Zweimal organisierte das BBT gemeinsam mit der Schweizerischen Berufsbildungsämter-Konferenz einen Erfahrungsaustausch unter den Kantonen.

Massnahme in Bundes- und Kantonszuständigkeit

Steuerung und Umsetzung Case Management Berufsbildung

Im Übergang in die Berufsbildung und ins Erwerbsleben begleitet der Bund die Umsetzung des Projekts Case Management Berufsbildung. Mit sieben nationalen Projekten unterstützt er die Bestrebungen der Kantone für eine mehrjährige Eingliederungsstrategie. In den Kantonen, die als Vollzugsorgane für die Umsetzung des Case Management Berufsbildung verantwortlich sind, sollen Verfahren und Strukturen aufgebaut werden, um stark gefährdete Jugendliche dauerhaft ins Erwerbsleben zu integrieren.

Beratung der RAV bei Arbeitslosigkeit

Für den Einstieg ins Erwerbsleben erweist sich die mangelnde Berufserfahrung oft als Hürde. Wichtigste arbeitsmarktliche Massnahmen (AMM) der ALV für junge Erwachsene sind daher Berufspraktika und Praxisfirmen. Bei Bedarf stehen anspruchsberechtigten Jugendlichen auch alle anderen AMM nach Artikel 59 ff AVIG offen. Vorgeschlagen, koordiniert und genehmigt werden alle Massnahmen der ALV durch die RAV-Personalberater und -beraterinnen. Ziel der Beratung ist die Motivierung und die Aktivierung der Stellensuchenden. Insbesondere zur Ver-

besserung der Beratung ausländischer Jugendlicher sollen RAV-Beratende durch interkulturelle Aus- und Weiterbildung geschult werden.

Aktuelle Leistungen und Revision der ALV

Bei versicherten Personen, die sich über mindestens 12 Monate Beitragszeit ausweisen können, beträgt das Taggeld 70 bzw. 80 Prozent des versicherten Verdienstes.

Jugendliche und junge Erwachsene sind von der Erfüllung der Beitragszeit befreit, wenn sie innerhalb der zweijährigen Rahmenfrist für die Beitragszeit insgesamt während mehr als 12 Monaten in keinem Arbeitsverhältnis standen und die Beitragszeit wegen einer Schul- ausbildung, Umschulung oder Weiterbildung nicht erfüllen konnten. Ausserdem müssen sie während mindestens zehn Jahren in der Schweiz Wohnsitz haben. Personen unter 25 Jahren ohne Unterhaltspflichten und ohne Berufsabschluss haben eine besondere Wartezeit von 120 Tagen zu bestehen. Während dieser Wartezeit erhalten sie kein Taggeld, können aber an einem Motivationssemester teilnehmen.

Bei Teilnahme an einem Motivationssemester erhalten die jungen Erwachsenen einen Unterstützungsbeitrag in Form von Taggeldern von durchschnittlich 450 Franken netto pro Monat. Dieser Betrag versteht sich als Motivation der Jugendlichen und deckt gleichzeitig allfällige Reise-, Verpflegungs- und Unterkunftskosten ab. Ist die Wartezeit getilgt, bestimmt sich die Höhe des restlichen Taggeldansatzes nach Pauschalansätzen, die nach Alter, Unterstützungs- pflichten und Art der Ausbildung gestaffelt sind. Sie reichen von monatlich 434 Franken für Per- sonen unter 20 Jahren ohne, resp. mit abgebrochener Ausbildung, bis zu 3320 Franken pro Monat für Hochschulabgänger und -abgängerinnen. Auch Personen, die im Anschluss an eine Berufslehre Arbeitslosenentschädigung beziehen, erhalten Pauschalansätze.

Personen, die weder die Beitragszeit erfüllen noch von der Erfüllung der Beitragszeit befreit sind, können nach Artikel 59d AVIG innerhalb zweier Jahre während höchstens 260 Tagen an arbeitsmarktlichen Massnahmen teilnehmen, falls die zuständige kantonale Amtsstelle eine Teilnahme verfügt. Sie haben aber keinen Anspruch auf Taggelder. Jugendliche sind ins- besondere dann von Artikel 59d betroffen, wenn sie aufgrund des Besuchs der obligatorischen Schule von der Beitragszeit befreit sind, jedoch ihren Wohnsitz weniger als 10 Jahre in der Schweiz haben.

Im September 2008 verabschiedete der Bundesrat die Botschaft für eine Teilrevision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG). Es geht in dieser Teilrevision darum, die Arbeitslosenversicherung, welche in den letzten Jahren auch bei guter Konjunkturlage und einem Rückgang der Arbeitslosigkeit jährliche Fehlbeträge schrieb, wieder ins finanzielle Gleichgewicht zu bringen. Mit Anpassungen auf Leistungs- und Beitragsseite soll eine länger- fristige Finanzierung der Versicherung sichergestellt werden.

Auf *Beitragsseite* sollen die ordentlichen ALV-Beiträge moderat erhöht werden. Eine zeitlich befristete zusätzliche Erhöhung und ein ebenfalls zeitlich befristeter sogenannter Solidaritäts- beitragsbeitrag auf einem Teil des über den maximal versicherten Verdienst hinausgehenden Ein- kommens sollen bei der Entschuldung mithelfen. Auf *Leistungsseite* soll der Anspruch auf Tag- gelder differenziert und gekürzt werden. Neu könnten nach insgesamt 12 Monaten Beitragszeit höchstens 260 Taggelder und nach insgesamt 18 Monaten Beitragszeit höchstens 400 Tag- gelder, nach 22 Monaten Beitragszeit und mit einem Alter von über 55 Jahren oder einer In- validität 520 Taggelder bezogen werden (Artikel 27 AVIG). Beitragsbefreite Personen erhalten statt 260 Taggelder neu 90 Taggelder. Kompensationszahlungen im Rahmen des Zwischen- verdienstes würden bei Eröffnung einer neuen Rahmenfrist nicht mehr an den versicherten Verdienst angerechnet. Beide Massnahmen sollen das Äquivalenzprinzip stärken, indem Ver- sicherte, welche mehr einbezahlt haben, Anspruch auf höhere Leistungen erwerben. Sie betreffen allerdings überproportional jene Personengruppen, welche häufig lange Zeit oder wiederholt arbeitslos waren.

Eine Leistungskürzung, welche im Besonderen Jugendliche im Übergang von der Ausbildung in den Arbeitsmarkt betreffen wird, ist die vorgeschlagene Erhöhung der Wartezeit auf ein Kalenderjahr (260 Tage gemäss Artikel 18 AVIG) für Ausbildungsabgänger und –abgängerinnen, welche von der Beitragspflicht befreit sind.

Einsparungen sollen ferner bei den arbeitsmarktlichen Massnahmen gemacht werden, indem die Finanzierung solcher Massnahmen durch die ALV per 1. Januar 2009 angepasst wurde. Die Teilnahme an einem Motivationssemester wird neu in Artikel 64a Abs. 1 Bst. c AVIG geregelt und ist weiterhin möglich. Damit wird die Zielgruppe dieser Massnahme genauer definiert.

Allerdings hat das Parlament beschlossen, auf die Beitragserhöhung für die Entschuldung zu verzichten und nur das Solidaritätsprozent zu erheben. Als Kompensation soll die Wartezeit für Schul- und Weiterbildungs- sowie Umschulungsabgänger auf 260 Tage erhöht und die Bezugsdauer für junge Erwachsene ohne Unterstützungspflicht limitiert werden.

Insgesamt sind für den Übergang II *keine zusätzlichen* Massnahmen, die über die Absicherung durch ALV-Leistungen hinausgehen, geplant. Die Vorlage zur AVIG-Revision enthält jedoch einen gewissen Abbau von Leistungen, wobei gleichzeitig eine Erhöhung der Beiträge notwendig wird. Der Leistungsabbau verteilt sich je nach Massnahme auf verschiedene soziodemografische Gruppen, womit die Lasten insgesamt ausgewogen verteilt werden. Die Einsparungen bei Jugendlichen im Übergang zwischen Ausbildung und Beruf fokussieren vor allem auf Jugendliche mit abgeschlossener Berufsbildung bzw. Studium.

3.4.3 Unterstützung für Lehrbetriebe

Das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie strebt an, seine Steuerungsfunktion zu verstärken und vermehrt Angebote für Lehrbetriebe bereitzustellen. Betriebe, welche Lehrstellen auch für Jugendliche mit Schwierigkeiten anbieten, sollen bei Bedarf rasch die richtigen Informationen abholen oder die nötige Unterstützung anfordern können.

Erste Initiativen und Projekte geben Hinweise zur Ausrichtung und zum Bedarf von Massnahmen in diesem Bereich. Als Beispiele sind die in der Folge der Lehrstellenkonferenz 2007 eingerichtete Helpline für Lehrbetriebe zu nennen, die sozialpädagogische Begleitung für Lernende mit Behinderungen in Attest-Ausbildungen und die Unterstützung von Lehrbetrieben im Rahmen der fachlichen individuellen Begleitung. Die Massnahmen können in drei Punkte zusammengefasst werden:

- Sensibilisierung der Arbeitgeber auf die Problematik der Ungleichbehandlung von Personen mit Migrationshintergrund sowie auf den Nutzen eines Diversity Managements (Federführung SECO);
- Telefonhotline für Lehrbetriebe bei Schwierigkeiten mit Lernenden (Federführung BBT);
- Aufgabenabstimmung und verbesserte Koordination beim Übergang obligatorische Schule – Berufsbildung (Übergang I) (Federführung BBT).

Dieser Interventionsbereich kann mit den bereits laufenden Projekten zur Integration auf individueller Ebene koordiniert und vernetzt werden.

3.4.4 Strukturelle Massnahmen

In Ergänzung zu den bisherigen Förderbereichen werden neue Förderbereiche definiert. Ausserdem wird die Integration von Jugendlichen mit schulischen, sozialen oder sprachlichen Schwierigkeiten zu einem Schwerpunkt der Förderungsmassnahmen erklärt. Der Bund gibt dazu Impulse, steuert und koordiniert die Integrationsmassnahmen.

Massnahme in Bundeszuständigkeit

Förderung der Integration von Jugendlichen mit schulischen, sozialen oder sprachlichen Schwierigkeiten in die Berufsbildung

Die Integration von Jugendlichen mit schulischen, sozialen und sprachlichen Schwierigkeiten ist ein Schwerpunktbereich in der Projektförderung der Berufsbildung. Der Bund unterstützt Projekte von Kantonen, Organisationen der Arbeitswelt oder Dritten. Er fördert auch die Koordination und den Erfahrungsaustausch unter den Verbundpartnern, z.B. mit der Durchführung von Praxistagen und der Bekanntmachung von innovativen Projekten im Bereich der Integration.

Im Hinblick auf die Ausgestaltung dieses Förderbereichs steht zurzeit die Schaffung von zusätzlichen Attest-Ausbildungen im Vordergrund. Weitere strukturelle Massnahmen betreffen die Motivationssemester und die Einführung von Mindeststandards bei den Ausbildungsbeiträgen.

Schaffung von zusätzlichen Attest-Ausbildungen

Im Rahmen der laufenden und geplanten Berufsreformen sollen in Zusammenarbeit mit der Wirtschaft und den Kantonen weitere zweijährige berufliche Grundbildungen mit eidgenössischem Berufsattest (EBA) als niederschwellige Ausbildungsangebote für Jugendliche mit schulischen, sozialen oder sprachlichen Schwierigkeiten angeboten werden. Bei der Entwicklung von Attest-Ausbildungen wird ein besonderes Augenmerk auf den Einstieg ins Erwerbsleben und den Übertritt in weiterführende Ausbildungen mit eidgenössischem Fähigkeitszeugnis (EFZ) gelegt.

Zweijährige Grundbildungen vermitteln einfachere berufliche Qualifikationen und tragen in der Ausbildung den individuellen Voraussetzungen der Lernenden mit besonders differenziertem Lernangebot und angepasster Didaktik Rechnung (BBG Artikel 17, 18 und BBV Artikel 10). Für Jugendliche mit Lernschwierigkeiten ist eine fachliche individuelle Begleitung¹²⁵ vorgesehen. Diese setzt nicht nur bei schulischen Schwierigkeiten an, sondern kann auch Massnahmen im individuellen, familiären oder sozialen Bereich des betreuten Jugendlichen umfassen. Sie liegt in der Zuständigkeit der Kantone und wird vom Bund im Rahmen von Pauschalbeiträgen nach BBG Artikel 53 abgegolten. Je nach Situation kann sie als Massnahme im Case Management eingesetzt werden.

Motivationssemester

Motivationssemester sind spezielle Beschäftigungsprogramme für Jugendliche im Anschluss an die Schulpflicht oder nach Abbruch einer Ausbildung, die sich über ihre berufliche Ausrichtung noch nicht im Klaren sind. Ein Motivationssemester besteht in der Regel aus einem Bildungsteil, einer Standortbestimmung und bei Bedarf einem individuellen Coaching sowie einem praktischen Teil in internen Werkstätten oder in externen Einsatzbetrieben. Es fördert ausserdem die Sozialkompetenz der Jugendlichen und gibt ihnen die Chance, gewisse Bildungslücken (z.B. mangelnde Sprachkenntnisse) zu schliessen. Ziel der Motivationssemester ist vor allem, einen Ausbildungsweg zu finden, meist in Form einer Lehrstelle.

Zwischen 2000 und 2005 ist die Anzahl der Teilnehmenden von 3300 auf 8500 gestiegen. Seither ist eine leichte Abnahme zu verzeichnen. 2008 haben mit etwa 7200 Jugendlichen leicht weniger als im Vorjahr ein Motivationssemester besucht. Zurzeit ist eine Erhebung zum Erfolg der Motivationssemester im Gang. Gemäss der letzten Erhebung des SECO¹²⁶ fanden zwi-

¹²⁵ Bundesamt für Berufsbildung und Technologie 2007, S. 11

¹²⁶ Vgl. den Bericht 1999–2002 des SECO zu den Motivationssemestern, im Internet verfügbar unter http://www.treffpunkt-arbeit.ch/arbeitslos/arbeitsmarktliche_massnahmen/motivationssemester/ (Stand: 1.9.2009)

schen 1999 und 2002 rund 60 Prozent der Jugendlichen unmittelbar im Anschluss an das Motivationssemester eine Anschlusslösung.

Motivationssemester werden im Übergang von der Schule in die Berufsbildung als Massnahmen der Arbeitslosenversicherung subsidiär zu den Brückenangeboten der Berufsbildung eingesetzt. In der Vorlage zur geplanten AVIG-Revision (vgl. Abschnitt 3.4.2) werden Kürzungen bei den arbeitsmarktlichen Massnahmen vorgeschlagen.

Ausbildungsbeiträge

Ausbildungsbeihilfen in Form von Stipendien oder Darlehen spielen besonders in der Diskussion um die Bildungsbeteiligung von Jugendlichen aus sozial tieferen Schichten eine Rolle.¹²⁷ Das Stipendienwesen ist grundsätzlich Sache der Kantone. Die Kantone vergeben pro Jahr rund 280 Millionen Franken Ausbildungsbeiträge in Form von Stipendien und 30 Millionen Franken in Form von Darlehen. Um eine gewisse Harmonisierung im Bereich Ausbildungsbeiträge zu erreichen, entwarf die EDK eine Interkantonale Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen, die im Frühjahr 2008 in der Vernehmlassung bei den Kantonen war. 23 Kantone befürworteten die Schaffung einer Interkantonalen Vereinbarung und stimmten dem ausgearbeiteten Entwurf grundsätzlich zu. Darin werden erstmals interkantonale Mindeststandards für die Vergabe von Ausbildungsbeiträgen festgelegt, die für die beitretenden Kantone verbindlich werden. Die Vereinbarung garantiert, dass für die Sekundarstufe II auch nach dem Rückzug des Bundes aus der Subventionierung auf dieser Stufe ein gesamtschweizerischer Rahmen für Stipendien bestehen bleibt.¹²⁸ Dadurch wird eine Harmonisierung der kantonalen Stipendiensysteme erreicht und die Chancengleichheit bezüglich dem Zugang zu höherer Bildung verbessert, wobei angemessene Mindestansätze bei den Stipendien weiterhin nicht geregelt sind.

Die Harmonisierung und – über die Einführung von Mindeststandards – tendenzielle Stärkung des Systems von Ausbildungsbeiträgen dürfte die Bemühungen um Reduzierung der Auswirkungen familiärer Armut auf die Bildungslaufbahn der Kinder unterstützen.

Empfehlung an die Kantone

Bildung eines interkantonalen Konkordats zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen

Der Bundesrat begrüsst die Bemühungen der Kantone, in einem neuen Konkordat gesamtschweizerische Grundsätze und Mindeststandards für die Vergabe von Ausbildungsbeiträgen festzulegen, welche für die beitretenden Kantone verbindlich werden. Er legt den Kantonen nahe, die Umsetzung voranzutreiben.

¹²⁷ Der Abschnitt basiert im Wesentlichen auf den Erläuterungen zur Interkantonalen Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen der EDK, http://www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/stip_vernehml_ber_d.pdf (Stand: 1.9.2009)

¹²⁸ Als Folge der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) unterstützt der Bund seit 1.1.2008 nur noch Ausbildungsbeiträge auf der Tertiärstufe und hat sich aus der Unterstützung von Ausbildungsbeiträgen auf Sekundarstufe II zurückgezogen. Vorher subventionierte der Bund gewisse kantonale Stipendienausgaben direkt mit rund 75 Mio. Franken.

4. Familienarmut

Zusammenfassung

Einelternfamilien und Familien mit drei oder mehr Kindern weisen im Vergleich zu anderen Familienformen ein höheres Armutsrisiko auf. Vielfach erzielen diese Familien trotz Erwerbsarbeit nicht genügend Einkommen, um ihre Existenz ausreichend aus eigenen Mitteln zu sichern.

Die strategischen familienpolitischen Ziele zur Bekämpfung von Familienarmut können unter folgende drei Stichworte gefasst werden: Belastungen senken, finanzielle Ressourcen stärken und Infrastruktur verbessern. Mit steuerlichen Entlastungen für einkommensschwache Familien kann die monetäre Belastung für Familien gesenkt werden. Zusatzleistungen für einkommensschwache Familien würden zur Stärkung der Ressourcen der Betroffenen beitragen. Einen wichtigen Beitrag leisten bereits die Familienzulagen. Deren Ausdehnung auf die Selbstständig-erwerbenden sowie die Erhöhung der Kinderzulagen ab dem 3. Kind sind weitere Schritte in dieser Richtung. Zur Verbesserung der Infrastruktur wird ein bedarfsgerechter Ausbau des Angebots an kostengünstiger familien- und schulgängender Betreuung vorgeschlagen.

All diese Massnahmen und Empfehlungen zielen darauf ab, die Zahl der armutsgefährdeten und von Armut betroffenen Familien zu senken. Insbesondere soll Familien eine nachhaltige Ablösung von der Sozialhilfe ermöglicht werden.

4.1 Einleitung

Einelternfamilien und Familien mit drei und mehr Kindern weisen ein markant höheres Risiko auf, von Armut betroffen zu sein als alle anderen Familienformen. Unter diesen beiden Risikogruppen sind auch überproportional viele erwerbstätige Arme, sogenannte Working-Poor, zu finden.

Wie aus den Statistiken des Bundesamts für Statistik hervorgeht (Grafik 4.1)¹²⁹, liegt die Armutsquote¹³⁰ von Haushalten mit Kindern deutlich über derjenigen von Haushalten ohne Kinder. Am stärksten von Armut betroffen sind Einelternfamilien mit einer Armutsquote von 26,7 Prozent, gefolgt von Paaren mit drei oder mehr Kindern mit einer Armutsquote von 24,3 Prozent. Im Gegensatz dazu liegt die Armutsquote bei Paaren mit einem oder zwei Kindern deutlich tiefer (9,5 bzw. 11 %). Besonders betroffen sind dabei ausländische Familien. Leben Ausländer oder Ausländerinnen in einem Haushalt mit Kindern, beträgt die Armutsquote 24,3 Prozent. Eine erhöhte Armutsquote ist in diesen Fällen auch bei Paaren mit einem oder zwei Kindern (17,1 % bzw. 22,4 %) zu verzeichnen.

Die beiden besonders armutsgefährdeten Haushaltstypen weisen auch eine erhöhte Working-Poor-Quote¹³¹ auf: Die Werte von Paaren mit drei und mehr Kindern (17,9 %) und von Einelternfamilien (11,1 %) liegen deutlich über dem Durchschnitt von 4,5 Prozent. Im Vergleich zur Armutsquote weisen Einelternfamilien zwar eine ungleich tiefere Working-Poor-Quote auf, dies ist jedoch durch die Definition von Working-Poor zu statistischen Zwecken erklärbar: Erwerbstätige gelten gemäss BFS nicht als Working-Poor, solange der Erwerbsumfang des

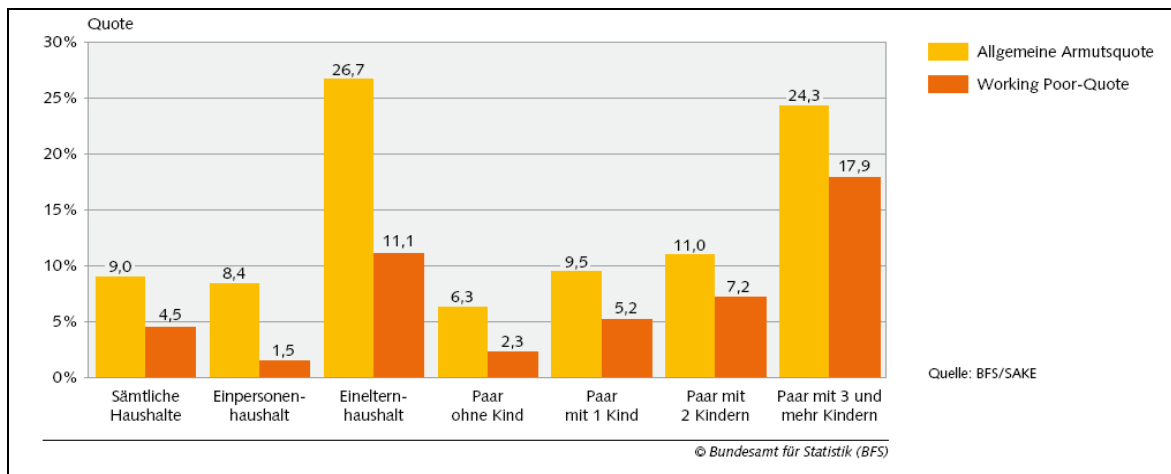
¹²⁹ Bundesamt für Statistik 2008g, S. 13

¹³⁰ Armutsquote: Prozentanteil der Armen an der Bevölkerung im Alter von 20 bis 59 Jahren. Als arm werden Personen bezeichnet, die in einem Haushalt unter der (von den SKOS-Richtlinien abgeleiteten) Armutsgrenze leben.

¹³¹ Working-Poor-Quote: Prozentsatz der erwerbstätigen Armen an allen Erwerbstätigen im Alter von 20 bis 59 Jahren, die in einem Haushalt leben, dessen kumulierter Erwerbsumfang mindestens einer Vollzeitstelle entspricht.

Haushalts nicht mindestens 36 Stunden pro Woche umfasst. Dies ist bei Einelternhaushalten häufig gerade nicht der Fall.

Grafik 4.1: Armuts- und Working-Poor-Quote nach Haushaltstyp, 2006



Quelle: Bundesamt für Statistik, Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE) 2006, S. 13.

Im Zentrum dieses Kapitels stehen diejenigen Familien, die trotz Erwerbsarbeit nicht genügend Einkommen erzielen, um die Existenz der Familie ausreichend aus eigenen Mitteln zu sichern. Es handelt sich hierbei, wie in den Armuts- und Working-Poor-Statistiken ausgewiesen, in erster Linie um Familien mit drei und mehr Kindern sowie um Einelternfamilien. Im Folgenden werden einerseits die Gründe für die erhöhte Armutsgefährdung dieser Familien erörtert und andererseits wird dargelegt, mit welchen Instrumenten Armut von Familien bekämpft werden könnte. Nicht spezifisch eingegangen wird auf die Thematik der Familienarmut im Zusammenhang mit längerer Erwerbslosigkeit (vgl. hierzu Kapitel 5).

4.1.1 Begriffsdefinition

Der Begriff Einelternfamilie umfasst Haushalte mit Kind(ern) und einem Elternteil. Häufig wird in Statistiken auch der Begriff Alleinerziehende verwendet, insbesondere wenn auf die soziale Situation des Elternteils fokussiert wird. Die beiden Begriffe werden im Folgenden synonym benutzt.

Der Begriff Working-Poor wird vom Bundesamt für Statistik wie folgt definiert: «Alle Personen im Alter von 20 bis 59 Jahren, die in einem Haushalt leben, dessen monatliches Einkommen nach Abzug der Sozialversicherungsbeiträge und der Steuern unter der Armutsgrenze liegt, werden als arm bezeichnet. Bei dieser Bevölkerungsgruppe gelten diejenigen als Working-Poor, die mindestens eine Stunde pro Woche arbeiten und in einem Haushalt leben, der mindestens über ein volles Erwerbsspensum verfügt (d. h. alle Haushaltsmitglieder arbeiten zusammen mindestens 36 Stunden pro Woche).»¹³² Teilzeiterwerbstätige zählen zwar oft zu den Armutsbetroffenen, gelten gemäss Bundesamt für Statistik aber nicht als Working-Poor, solange der Erwerbsumfang des Haushalts nicht mindestens 36 Stunden pro Woche umfasst.¹³³

¹³² Bundesamt für Statistik 2008d

¹³³ Von den armen Personen sind 38 % Working-Poor, 17 % Erwerbstätige, die in einem Haushalt mit einem gesamten Erwerbsumfang von weniger als 36 Stunden pro Woche leben, und die restlichen 45 % nicht erwerbstätig oder erwerbslos.

4.1.2 Wandel der Familienstrukturen als Herausforderung für die Familienpolitik

Seit den späten 1960er-Jahren haben sich in der Schweiz die Familienstrukturen und das Familienverständnis stark verändert. Der technologische Fortschritt, die wirtschaftliche und soziale Entwicklung trugen dazu bei. Folgen davon sind unter anderem eine grössere Vielfalt an Familienformen und an Familien- und Rollenbildern.¹³⁴ Während die Zahl der Eheschliessungen zurückging und die Geburtenrate sank, stieg seit den siebziger Jahren die Anzahl Scheidungen massiv an. Zudem erhöhte sich der Anteil Einelternfamilien an allen Familienhaushalten bis 2007 auf 16,5 Prozent (179 600).¹³⁵

Vor dem Hintergrund all dieser Entwicklungen und der daraus resultierenden Veränderungen der Familien- und Haushaltsstruktur wurden im Verlaufe der letzten Jahre auf Kantons- und Bundesebene Anpassungen bei den Instrumenten der Familienpolitik vorgenommen. Da Föderalismus und Subsidiarität zentrale Rahmenbedingungen der Familienpolitik in der Schweiz sind, liegt diese – wie allgemein die Sozialpolitik – hauptsächlich in der Kompetenz der Kantone und Gemeinden. Dies hat zur Folge, dass in vielen familienpolitischen Fragen – zum Beispiel bei den Bedarfsleistungen, bei der Ausgestaltung von Kinderbetreuungstarifen oder bei den Systemen der Familienbesteuerung – eine Vielfalt an Regelungen und Ausgestaltungen mit teilweise unerwünschten Effekten besteht. Der Bund greift aber über verschiedene Instrumente ergänzend und fördernd in der Familienpolitik ein.¹³⁶

4.2 Armutsgefährdung von Familien

Ein komplexes Zusammenspiel von arbeitsmarktlichen und sozialen Faktoren, der Familiensituation und Lebenshaltungskosten ist ausschlaggebend dafür, dass jemand trotz Erwerbsarbeit unter der Armutsgrenze lebt. Es lassen sich drei hauptsächliche Armutsrisiken feststellen: Tieflohn, Kinder und Zwangsausgaben.¹³⁷

Ursache für einen tiefen Lohn sind insbesondere geringe Bildung mit schlechten Weiterbildungschancen sowie Branche, Beruf und prekäre Arbeitsverhältnisse, wobei die verschiedenen Faktoren oft eng miteinander verknüpft sind. So begünstigt z.B. ein tiefer Bildungsstand die Wahrscheinlichkeit der Ausübung eines Berufs in einer Tieflohnbranche.¹³⁸

Bei den Zwangsausgaben fallen insbesondere die Ausgaben für Miete, Steuern und Krankenversicherung ins Gewicht, wobei letztere gerade bei Familien mit mehreren Kindern einen hohen Kostenfaktor darstellen.

Kinder stellen aus zwei Gründen ein Armutsrisiko dar: Einerseits verursachen sie Kosten in Form von zusätzlichen Haushaltsausgaben (Wohnkosten, Mehrausgaben für Essen, Kleidung, Versicherung, Bildungskosten etc.), andererseits resultieren häufig geringere finanzielle Ressourcen, da das Einkommen der betreuenden Person – in den meisten Fällen nach wie vor die Frau – mit der Geburt eines Kindes wegfällt oder sich zumindest vorübergehend erheblich reduziert.

Diese Armutsrisiken kumulieren sich noch stärker bei Familien mit Migrationshintergrund, da einzelne Migrationsgruppen besonders häufig im Tieflohnbereich tätig sind und Ausländerinnen tendenziell etwas mehr Kinder haben als Schweizerinnen.

Das erhöhte Armutsrisiko von Familien kann also im Wesentlichen auf die Faktoren höhere Kosten und geringere finanzielle Ressourcen zurückgeführt werden. Wie anhand der Armuts- und Working-Poor-Statistik aufgezeigt wurde, sind Einelternfamilien sowie Familien mit drei

¹³⁴ Fux 2005

¹³⁵ Bundesamt für Statistik 2007g

¹³⁶ Knupfer/Pfister/Bieri 2007

¹³⁷ Streuli/Bauer 2002, S. 111 ff. Kutzner/Mäder/Knöpfel 2004, S. 46 und Bundesamt für Statistik 2008c

¹³⁸ Kutzner/Mäder/Knöpfel 2004, S. 46

oder mehr Kindern von diesen Faktoren besonders stark betroffen. Im Folgenden soll ihre Situation deshalb genauer beleuchtet werden.

4.2.1 Armutsgefährdung von Einelternfamilien

Im Vergleich zu Paarhaushalten mit Kindern haben Einelternfamilien *höhere Kosten* zu tragen und können gleichzeitig auf geringere finanzielle Ressourcen zurückgreifen. Zudem trifft sie eine mangelhafte Infrastruktur im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung stärker.

Höhere Kosten

Alleinerziehende müssen bei Erwerbstätigkeit häufiger familienergänzende Kinderbetreuung in Anspruch nehmen, was bedeutet, dass sie tendenziell höhere Betreuungskosten zu tragen haben als Paarhaushalte, die die Betreuung der Kinder eher familienintern sicherstellen können.¹³⁹ Ausserdem müssen Einelternfamilien oft hohe Wohnkosten tragen, besonders wenn sie nach einer Scheidung in der früheren Familienwohnung bleiben möchten.

Geringere finanzielle Ressourcen

Das Verdienstpotezial von Alleinerziehenden ist tiefer als jenes von Paarhaushalten. Für Alleinerziehende ist es schwieriger, einer Vollzeitberwerbstätigkeit nachzugehen, da sie für Haus- und Familienarbeit alleine verantwortlich sind. Die – zumindest temporär – häufig eingeschränkte Erwerbstätigkeit hat Mindereinnahmen zur Folge.¹⁴⁰

Einen Einfluss auf die finanzielle Situation von Einelternfamilien haben auch – am Bedarf der Unterhaltsberechtigten gemessen – niedrig bemessene Unterhaltsleistungen.¹⁴¹ In einem Haushalt, welcher bereits vor der Trennung bzw. Scheidung über ein tiefes Haushaltseinkommen verfügt, besteht ein hohes Risiko, dass das Existenzminimum von zwei Haushalten nach der Trennung bzw. Scheidung nicht gedeckt werden kann. Es entstehen sogenannte Mankofälle. Aufgrund der gegenwärtigen Rechtsprechung muss der unterhaltspflichtigen Person in einem Mankofall das betriebsrechtliche Existenzminimum belassen werden. Dies kann dazu führen, dass die unterhaltsberechtignte Person keine oder nur ungenügende Unterhaltsleistungen erhält, welche – zusammen mit dem erzielten Erwerbseinkommen – den Grundbedarf der Einelternfamilien nicht zu decken vermögen.¹⁴² Zudem hat eine Studie der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen festgestellt, dass Scheidungsgerichte und Vormundschaftsbehörden in Mankofällen tendenziell tiefere Kinderalimente zusprechen als früher.¹⁴³ Die Unterhaltsleistungen bilden zwar lediglich einen Teil des Haushaltseinkommens der Unterhaltsberechtignten, sie sind jedoch häufig entscheidend dafür, dass das Haushaltseinkommen von Alleinerziehenden nicht unterhalb der Armutsgrenze liegt.¹⁴⁴

Mangelhafte Infrastruktur

Die Teilnahme von Eltern am Erwerbsleben wird zusätzlich dadurch behindert, dass das Angebot an kostengünstiger *familienergänzender Kinderbetreuung* vielerorts noch mangelhaft ist, weil nicht genügend Plätze mit einkommensabhängigen Tarifen zur Verfügung stehen. Diese Problematik betrifft zwar alle Personen mit Kindern, ist aber gerade für Alleinerziehende ent-

¹³⁹ Bundesamt für Statistik 2008g, S.71

¹⁴⁰ Diese erhöhen sich zusätzlich, wenn man auch die entgangenen Beiträge für die soziale Absicherung in Form von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberabzügen miteinbezieht. Bei der AHV/IV wird dieser Verlust durch Ehepaarrenten und Betreuungsgutschriften aufgefangen, nicht aber bei den übrigen Sozialversicherungen. Vgl. Bundesamt für Statistik 2008g, S. 38

¹⁴¹ Nur in einer relativ geringen Zahl der Scheidungsfälle werden der Ehefrau überhaupt Unterhaltsleistungen zugesprochen. 2001 erhielten weniger als 30 % aller Frauen nach der Scheidung eine Unterhaltsrente oder Kapitalabfindung. Vgl. Freivogel 2007, S. 5

¹⁴² Vgl. Motion Thanei 09.3519

¹⁴³ Freivogel 2007, S. 12

¹⁴⁴ Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern 2008, S. 40 ff.

scheidend, da bei ihnen die Teilnahme am Erwerbsleben wesentlich von der Verfügbarkeit von finanziell tragbaren Betreuungsangeboten abhängt.

4.2.2 Armutsgefährdung von Familien mit drei und mehr Kindern

Bei Familien mit drei oder mehr Kindern spielen *höhere Kosten* aufgrund einer höheren Anzahl zu versorgender Personen die entscheidende Rolle für das Risiko der Armutsgefährdung. Verschärft wird die Situation dadurch, dass auch sie tendenziell auf geringere finanzielle Ressourcen zurückgreifen können, da sich gemäss Statistik die Erwerbsstunden mit zunehmender Kinderzahl reduzieren. Parallel dazu steigt zudem die Dauer der eingeschränkten Erwerbsphase.

Höhere Kosten und geringere finanzielle Ressourcen

Die höhere Kinderzahl führt dazu, dass Familien mit drei oder mehr Kindern *höhere Lebenshaltungskosten* zu tragen haben, was für viele – trotz mindestens einem vollen Erwerbsspensum – ein erhöhtes Armutsrisiko bedeutet. Im Vergleich zu Familien mit einem oder zwei Kindern schlagen insbesondere die höheren Kosten für Lebensmittel und Freizeit, die Kinderbetreuung sowie die Krankenkassenprämien zu Buche.¹⁴⁵ Schliesslich reduzieren sich die Erwerbsstunden, insbesondere diejenigen der Mütter, mit zunehmender Kinderzahl kontinuierlich.¹⁴⁶ Daraus resultiert wiederum ein geringeres Haushaltseinkommen.

4.3 Massnahmen und Empfehlungen

Im Folgenden werden die auf Bundesebene geplanten Massnahmen sowie die aktuell in Diskussion stehenden Vorschläge zur Entlastung, resp. zur besseren Versorgung von Familien vorgestellt und auch Empfehlungen an weitere Akteure formuliert. Es werden insbesondere Massnahmen und Empfehlungen vorgeschlagen, die den spezifischen Problemen von armutsgefährdeten Familien Rechnung tragen, und die so ausgestaltet werden können, dass sie für die von Armut betroffenen Familien die grösste Entlastung bringen. Manchen haftet dabei ein Doppelcharakter an: Sie bieten eine unmittelbare wirtschaftliche Entlastung und wirken gleichzeitig auch präventiv (Schutz vor Verarmung).

Die strategischen familienpolitischen Ziele zur Bekämpfung von Familienarmut können unter folgende drei Stichworte gefasst werden: Belastungen senken, finanzielle Ressourcen stärken und Infrastruktur verbessern.

4.3.1 Steuerliche Entlastung von Familien mit versorgungspflichtigen Kindern

Damit insbesondere armutsgefährdete Familien von Steuerentlastungen profitieren können, müssen diese speziell im Hinblick auf diese Familientypen ausgestaltet werden. Die bestehenden Instrumente im Steuersystem entlasten Familien verschiedener Einkommensklassen in unterschiedlichem Ausmass: Kinderabzüge und Abzüge für externe Kinderbetreuung entlasten tendenziell Familien des Mittelstands. Für die Entlastung von Familien mit tiefem Einkommen eignen sich hingegen eher Instrumente wie Steuerfreibeträge, besonders ausgestaltete Steuertarife oder Steuergutschriften.¹⁴⁷ Zusätzliche Entlastungen – etwa für Alleinerziehende – sind durch eigens ausgestaltete Abzüge möglich.¹⁴⁸

¹⁴⁵ Bundesamt für Statistik 2008g, S. 55

¹⁴⁶ Ebd., S. 35

¹⁴⁷ Bauer/Strub/Stutz 2004

¹⁴⁸ Das Instrument der erwerbsabhängigen Steuergutschriften hingegen wurde von einer vom Bundesrat beauftragten Expertengruppe als unwirksam befunden. Ihre Einführung eignet sich nicht, um den Beschäftigungsgrad im unteren Einkommensbereich anzuheben. Leu u. a. 2007

In der Herbstsession 2009 haben die eidgenössischen Räte auf Bundesebene eine weitere Reform der Familienbesteuerung beschlossen.¹⁴⁹ Ziel dieser Reform ist die Verbesserung der Steuergerechtigkeit zwischen Personen mit und solchen ohne Kindern. Zudem wird eine verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Beruf angestrebt, indem bei der direkten Bundessteuer ein Abzug für die Fremdbetreuung von Kindern bis zum 14. Altersjahr von maximal 10 000 Franken eingeführt wird. Einen entsprechenden Abzug müssen die Kantone auch im kantonalen Recht einführen, wobei sie die Obergrenze frei festlegen können. Heute bleibt nämlich nach Abzug der Kinderbetreuungskosten je nach Kanton oft bloss ein sehr geringer Anteil des Zweiteinkommens übrig.¹⁵⁰ Neu wird bei der direkten Bundessteuer zusätzlich zum bestehenden Kinderabzug ein Elterntarif eingeführt. Damit kommen künftig bei natürlichen Personen drei Tarife zur Anwendung: der Tarif für Alleinstehende, für Verheiratete ohne Kinder sowie für Steuerpflichtige mit Kindern (Elterntarif). Das Parlament hat ausserdem die Bestimmung im Steuerharmonisierungsgesetz aufgehoben, wonach die Kantone Alleinerziehende steuerlich gleich behandeln sollen wie Verheiratete. Diese Korrektur wurde aufgrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung vorgenommen, welche darin einen Verstoss gegen das Gebot der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und einen Eingriff in die Tarifhoheit der Kantone gesehen hatte.¹⁵¹ Künftig werden die Kantone deshalb selber bestimmen können, wie sie Alleinerziehende entlasten wollen. Die beschlossenen Massnahmen werden am 1. Januar 2011 in Kraft treten.

Als Instrument zur steuerlichen Entlastung von Armutsgefährdeten hat die SGK-N in der parlamentarischen Initiative 05.471 eine Steuerbefreiung des Existenzminimums vorgeschlagen. Die Initiative wurde vom Parlament jedoch verworfen insbesondere mit der Begründung, dass es den Kantonen zu überlassen sei, diesbezügliche Regelungen (z.B. neuer Sozialabzug für alle Steuerpflichtigen) zu treffen.

Empfehlung an die Kantone

Kantonale Steuersysteme

Der Bundesrat empfiehlt den Kantonen, ihre Steuersysteme so auszugestalten, dass diese der Situation von armutsgefährdeten Familien angemessen Rechnung tragen und negative Arbeitsanreize vermeiden.¹⁵²

4.3.2 Zusatzleistungen für einkommensschwache Familien

In verschiedenen Kantonen werden im Bedarfsfall und unter bestimmten Voraussetzungen Bedarfsleistungen an Familien ausgerichtet. Es handelt sich dabei in der Regel um zeitlich begrenzte Massnahmen,¹⁵³ oftmals mit recht bescheidenen Unterstützungsbeiträgen.¹⁵⁴ Der Kanton Tessin hingegen hat 1997 ein umfassendes Familien-Ergänzungsleistungssystem (Assegni di famiglia¹⁵⁵) eingeführt. Die als «Tessiner Modell» gesamtschweizerisch bekannt gewordenen

¹⁴⁹ Bundesgesetz vom 25. September 2009 über die steuerliche Entlastung von Familien mit Kindern

¹⁵⁰ Egalite.ch, Quand le travail coûte plus qu'il ne rapporte, <http://www.egalite.ch/quand-le-travail-coute.html> (Stand: 16.9.2009)

¹⁵¹ BGE 131 II 697 und 131 II 710

¹⁵² Da der Bund bei Alleinerziehenden mit einem Kind erst Einkommen ab 45 307 Franken und bei Familien mit 3 Kindern erst Einkommen ab 63 628 Franken besteuert, sind hier besonders die Kantone gefordert (Stand 2009).

¹⁵³ So variiert z.B. die Anspruchsdauer von spezifischen Bedarfsleistungen zwischen 6 und 24 Monaten ab Geburt eines Kindes (Ausnahme: Kanton Tessin)

¹⁵⁴ Eine Übersicht über die kantonalen gesetzlichen Grundlagen mit Stand 1. Januar 2009 gibt die Zusammenstellung «Bedarfsleistungen an Eltern in den Kantonen» des Bundesamtes für Sozialversicherungen, <http://www.bsv.admin.ch/themen/zulagen/00059/02246/index.html?lang=de>, sowie das «Inventar der bedarfsabhängigen Sozialleistungen» des Bundesamtes für Statistik, 1.1.07, <http://www.portal-stat.admin.ch/soz-inventar/files/de/index0.xml> (Stand: 19.8.2009)

¹⁵⁵ Legge sugli assegni di famiglia dell'11 giugno 1996, in BASS: Hüttner, Eveline / Bauer, Tobias; Abklärungen zu einem gesamtschweizerischen System von Familien-Ergänzungsleistungen, 2002,

EL dienen auch als Grundlage für die Diskussion um die Einführung von Familienergänzungsleistungen auf Bundesebene. Im Mai 2009 hat auch die Bevölkerung des Kantons Solothurn eine Änderung des Sozialgesetzes gutgeheissen, wonach der Kanton Ergänzungsleistungen für Familien einsetzen wird, um Familienarmut zu reduzieren.

Im Jahr 2000 wurde auf eidgenössischer Ebene zwei parlamentarischen Initiativen¹⁵⁶ Folge gegeben. Beide fordern gesetzliche Grundlagen für eidgenössische Ergänzungsleistungen für Familien nach dem Vorbild des Kantons Tessin. Die SGK-N hat sich nach Prüfung verschiedener Varianten für ein Modell entschieden, das die Deckung des Mitteldefizits der ganzen Familie zum Ziel hat. Das Projekt ist allerdings politisch umstritten, vor allem wegen der befürchteten mangelnden Erwerbsanreize und der Frage der Exportierbarkeit der Leistung. Nach eingehender Diskussion hat die Kommission aufgrund des Ordnungsantrags Wehrli anfangs 2009 entschieden, die Vorlage zu sistieren und den Bundesrat zu bitten, eine Alternative ausarbeiten zu lassen. Das BSV hat in Erfüllung dieses Auftrages der SGK-N im Januar 2010 einen Bericht vorgelegt, womit die Beratung des Geschäfts in der SGK-N fortgeführt werden kann.

Empfehlung an die Kantone

Zusatzleistungen für einkommensschwache Familien

Der Bundesrat empfiehlt den Kantonen, für Familien mit einem Einkommen unterhalb der Armutsgrenze, welche beruflich integriert sind oder in Ausbildung stehen und trotzdem ein Einkommen unterhalb der Armutsgrenze erzielen, Zusatzleistungen ausserhalb der Sozialhilfe einzuführen. Die Zusatzleistungen sind in geeigneter Weise mit dem Steuersystem zu koordinieren um (neue) Schwelleneffekte zu vermeiden.

4.3.3 Alimentenbevorschussung und Inkassohilfe

Auf kantonaler Ebene und auf Bundesebene wurden in den letzten Jahren verschiedene politische Vorstösse zur Harmonisierung der Alimentenbevorschussung und der Inkassohilfe lanciert.¹⁵⁷ Ein Postulat der SGK-N «Harmonisierung Alimentenbevorschussung und Alimenteninkasso» (06.3003) verlangt, dass der Bundesrat Vorschläge zur Harmonisierung der Gesetzgebung betreffend Alimentenbevorschussung und Alimenteninkasso prüft und einen entsprechenden Bericht erstellt. Der entsprechende Bericht ist zurzeit im Bundesamt für Sozialversicherungen in Erarbeitung. Ziel ist es, folgende zwei Fragen zu erörtern und zu beantworten:

1. Inwiefern und inwieweit könnten a) die Alimentenbevorschussung und b) die Inkassohilfe harmonisiert werden, damit der Unterhaltsanspruch von Personen besser gesichert ist, welche ihre Unterhaltsleistungen gar nicht, nicht regelmässig oder nur teilweise erhalten und in armutsbetroffenen und armutsgefährdeten Haushalten leben?
2. In welchem rechtlichen Rahmen könnte eine solche Harmonisierung verankert werden?

Der Bericht wird eine vertiefte Analyse zur Alimentenbevorschussung, zum Alimenteninkasso und zur Alimentenhilfe enthalten. Darauf aufbauend werden Massnahmen und Empfehlungen

http://www.bsv.admin.ch/dokumentation/medieninformationen/archiv/presse/organisa/kommiss/ekff/d/d_bass.pdf
(Stand: 22.8.2009)

¹⁵⁶ Ergänzungsleistungen für Familien. Tessiner Modell. Eingereicht von Jacqueline Fehr (00.436) und Lucrezia Meier-Schatz (00.437)

¹⁵⁷ z.B. 321/0.22028 Petition des Schweizerischen Verbandes alleinerziehender Mütter und Väter SVAMV, 02.465 Pa. Iv. Teuscher, ZH KR 91/206 Standesinitiative zur Harmonisierung der Alimentenbevorschussung und des Alimenteninkassos

des Bundesrates formuliert. Voraussichtlich wird der Bericht dem Parlament in der ersten Jahreshälfte 2010 unterbreitet.¹⁵⁸

4.3.4 Familienzulagen

Familienzulagen gehören zu den wichtigsten Instrumenten zur Entlastung von Familien.¹⁵⁹ Seit Inkrafttreten des neuen Bundesgesetzes über die Familienzulagen¹⁶⁰ (FamZG) per 1. Januar 2009 wird in allen Kantonen für jedes Kind bis 16 Jahren eine Kinderzulage von monatlich mindestens 200 Franken sowie eine Ausbildungszulage von 250 Franken für Kinder von 16 bis 25 Jahren ausgerichtet. Ab dem dritten Kind wird in einzelnen Kantonen eine höhere Zulage bezahlt. Sozialpolitisch besonders bedeutsam ist, dass neu keine Teilzulagen mehr ausgerichtet werden, was vor allem Alleinerziehenden zugute kommt. Anspruchsberechtigten wird bereits ab einem Mindesteinkommen von 6 840 Franken pro Jahr die volle Zulage ausbezahlt. Damit wird ein erheblicher Beitrag zur Verbesserung der finanziellen Situation einzelner Familien geleistet.

Momentan beschränkt sich der Anwendungsbereich des Bundesgesetzes auf Arbeitnehmende und Nichterwerbstätige, während die Selbstständigerwerbenden ausgeschlossen sind. Dies ist gerade im Hinblick auf den hohen Anteil von Selbstständigerwerbenden unter den Working-Poor problematisch. Auf Bundesebene fordert deshalb eine parlamentarische Initiative eine Ausweitung des Geltungsbereichs des FamZG auf die Selbstständigerwerbenden.¹⁶¹ Nach dem Grundsatz «ein Kind, eine Zulage» soll jedem Kind die Mindestzulage zugesprochen werden. Die Kommissionen für soziale Sicherheit und Gesundheit beider Räte haben der Initiative Folge gegeben. Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme vom 26.8.2009 dem Bericht der SGK-N zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative Fasel zugestimmt. Der Nationalrat hat in der Wintersession 2009, als Erstrat, beschlossen der parlamentarischen Initiative Folge zu leisten. Schon heute können die Kantone Familienzulagenregelungen für Selbstständigerwerbende in eigener Kompetenz schaffen. 13 Kantone haben von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. In gewissen Kantonen ist die Unterstellung freiwillig und der Anspruch auf Familienzulagen ist einkommensabhängig, in anderen sind alle Selbstständigerwerbende automatisch unterstellt.

Ebenso stellen höhere Kinderzulagen ab dem dritten Kind eine sinnvolle Massnahme zur Reduktion der Familienarmut dar, da Familien mit drei und mehr Kindern einem deutlich höheren Armutsrisiko ausgesetzt sind.

Empfehlung an die Kantone

Familienzulagen

Der Bundesrat empfiehlt den Kantonen, die Selbstständigerwerbenden in den kantonalen Familienzulagenordnungen mit einzuschliessen sowie ab dem dritten Kind höhere Zulagen auszubezahlen.

¹⁵⁸ Bundesamt für Sozialversicherungen. Bericht Harmonisierung Alimentenbevorschussung und Alimenteninkasso (in Erarbeitung)

¹⁵⁹ Eidgenössisches Departement des Innern 2004

¹⁶⁰ Bundesgesetz über die Familienzulagen vom 24. März 2006, http://www.admin.ch/ch/d/sr/836_2/index.html (Stand: 21.9.2009)

¹⁶¹ Parlamentarische Initiative Fasel 06.476n

4.3.5 Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung

Ein ausreichendes Angebot an kostengünstiger familien- und schulergänzender Kinderbetreuung (z.B. Krippen, Tagesfamilien, Mittagstische, Horte oder Tagesschulen¹⁶²) trägt ebenfalls zur Bekämpfung von Familienarmut bei, da eine solche Infrastruktur den Eltern mehr Erwerbskapazität und den Kindern bessere soziale und schulische Integration ermöglicht.¹⁶³

Seit dem 1. Februar 2003 ist das Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung in Kraft¹⁶⁴. Dabei handelt es sich um ein auf acht Jahre befristetes Impulsprogramm, das die Schaffung zusätzlicher Plätze für die Tagesbetreuung von Kindern fördern soll, damit die Eltern Erwerbsarbeit bzw. Ausbildung und Familie besser vereinbaren können. Bis Ende 2009 wurden mit Hilfe dieses Impulsprogramms 25 000 neue Betreuungsplätze geschaffen. Dafür sind bisher Verpflichtungen im Umfang von 148 Millionen Franken eingegangen worden. Bis zum Ende des Programms werden voraussichtlich insgesamt ca. 33 000 neue Plätze von Finanzhilfen des Bundes profitieren können. Der Bund investiert dafür insgesamt rund 190 Millionen Franken.¹⁶⁵ Die von den Eidgenössischen Räten überwiesene Motion 08.3449 Anschubfinanzierung der WBK-N verlangt nun eine Verlängerung des Impulsprogramms um weitere vier Jahre. Der Bundesrat schlägt in seiner im Februar 2010 verabschiedeten Botschaft eine auf die Betreuung von Kindern im Vorschulalter und auf neu geschaffene Betreuungsstrukturen fokussierte, vierjährige Verlängerung des Impulsprogramms vor. Der dazu vorgeschlagene Finanzrahmen beträgt 80 Millionen Franken. Eine weitere Verlängerung ist aus der Sicht des Bundesrates aus föderalistischen und finanziellen Gründen ausgeschlossen.

Das Konkordat zur Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS), welches sich bei den Kantonen im Ratifizierungsverfahren befindet und in den beigetretenen Kantonen ab 1. August 2009 in Kraft ist, sieht ein bedarfsgerechtes Angebot an schulergänzenden Tagesstrukturen vor (vgl. Kapitel 2). Diese Massnahmen dürften zum weiteren Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen beitragen.

Die meisten Kantone bzw. Gemeinden sehen eine Subventionierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung durch die öffentliche Hand vor. Diese ist aber je nach Kanton, Gemeinde oder auch Trägerschaft sehr unterschiedlich ausgestaltet sowohl was die Form, als auch was die Höhe der Beiträge angeht. Subventionen werden häufig dazu verwendet, einkommensabhängige Tarife anzubieten.

Empfehlung an die Kantone

Bedarfsgerechter Ausbau des Angebots an familien- und schulergänzender Betreuung

Der Bundesrat empfiehlt Kantonen und Gemeinden, die Bestrebungen zum bedarfsgerechten Ausbau des Angebots an familien- und schulergänzender Betreuung zu intensivieren. Damit der Zugang für sozial benachteiligte Familien erleichtert wird, regt der Bundesrat an, bei der Tarifgestaltung die Situation einkommensschwacher Familien konsequent zu berücksichtigen und dabei Schwelleneffekte zu vermeiden.

¹⁶² Mehr dazu vgl. Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK und die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK 2008

¹⁶³ Liechti/Knöpfel 1998

¹⁶⁴ Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung vom 4.10.2002, <http://www.admin.ch/ch/d/sr/c861.html> (Stand: 22.9.2009)

¹⁶⁵ Bundesamt für Sozialversicherungen 2008a

5. Langzeitarbeitslosigkeit

Zusammenfassung

Die Arbeitslosenversicherung (ALV) schützt in der Schweiz gut vor Armut bei Stellenverlust. Die meisten Arbeitslosen finden innerhalb der ersten Monate wieder eine Stelle und überbrücken diese Zeit mit Leistungen der ALV. Problematisch wird es für die Betroffenen, wenn die Arbeitslosigkeit andauert. Wer länger als 1 Jahr arbeitslos ist, gilt als langzeitarbeitslos und findet nur noch schwer eine Stelle. Langzeitarbeitslosigkeit führt meistens zu Aussteuerung, d. h. die Ansprüche auf Leistungen der ALV sind ausgeschöpft. Rund ein Sechstel der Ausgesteuerten (15 %) sind auf Leistungen der Sozialhilfe angewiesen. Ein besonders hohes Risiko, langzeitarbeitslos zu werden, haben Arbeitslose unter anderem, wenn sie über 50 Jahre alt sind und bei fehlender nachobligatorischer Ausbildung.

Durch präventive Massnahmen wie beispielsweise die Förderung der Weiterbildung der Arbeitnehmenden soll Erwerbslosigkeit möglichst vermieden werden. Die Armutsbekämpfung bei Erwerbslosigkeit hat durch gezielte Massnahmen in erster Linie auf die Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit zu fokussieren. Sie ist deshalb insbesondere auf über 50-jährige Personen und Personen ohne nachobligatorische Ausbildung auszurichten. Da es sich bei letzteren häufig um Personen ausländischer Herkunft handelt, sind auch spezifische Massnahmen für diese Personengruppe angezeigt. Um Langzeitarbeitslose in den Arbeitsmarkt wieder zu integrieren, braucht es gezielte, auf die Person ausgerichtete Massnahmen, wie sie beispielsweise Sozialfirmen bieten.

5.1 Einleitung

Das Risiko Arbeitslosigkeit wird durch die Arbeitslosenversicherung (ALV) grundsätzlich gut abgedeckt. Allerdings ist der Bezug von ALV-Taggeldern zeitlich beschränkt.¹⁶⁶ Der Bund hätte allenfalls über die in der Bundesverfassung vorgesehene sogenannte Arbeitslosenfürsorge die Möglichkeit weiterführende Bestimmungen zu erlassen (Artikel 114 Abs.5 BV).

Die meisten Arbeitslosen finden im Laufe eines Jahres eine neue Stelle. Wer länger als ein Jahr arbeitslos ist, wird als langzeitarbeitslos bezeichnet. Die Hälfte der Langzeitarbeitslosen findet bis zum Ende des Anspruchs auf ALV-Taggelder keine Stelle und wird ausgesteuert. Und von den Ausgesteuerten wiederum findet die Hälfte (52 %) keine Arbeit, ein Drittel davon (29 %) nimmt Bedarfsleistungen in Anspruch. Langzeitarbeitslosigkeit ist daher oft eine Ursache für Armut. Deshalb liegt der Fokus in diesem Kapitel auf der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit als möglicher Armutsfalle.

Der Bericht zeigt, wie sich die Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit in den letzten Jahren in der Schweiz entwickelt hat. Im Weiteren wird der Prozess aufgezeigt, der von Arbeitslosigkeit zu Langzeitarbeitslosigkeit und über Aussteuerung zu Armut führt. Insbesondere wird auch dar-

¹⁶⁶ Das auf den 1. Juli 2003 in Kraft getretene revidierte Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (AVIG) legt die normale maximale Bezugsdauer auf 400 Taggelder fest. Über 55-Jährige oder IV-Rentenbeziehende mit einer Beitragszeit von mindestens 18 Monaten haben einen maximalen Anspruch auf 520 Taggelder. Das Gesetz wird zurzeit revidiert. Die Bezugsdauer soll vermehrt von der Länge der Beitragszeit abhängen. Anspruch auf 400 Taggelder hat, wer während 18 Monaten Beiträge geleistet hat. Liegt die Beitragszeit zwischen 12 und 18 Monaten, reduziert sich der Anspruch auf maximal 260 Tage. Über 55-Jährige brauchen für den erhöhten Anspruch neu 22 Monate Beitragszeit. Der Bundesrat plant die Inkraftsetzung per 1. Januar 2011. Medienmitteilung zur Inkraftsetzung des Bundesgesetzes über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (AVIG) per 1. Juli 2003, <http://www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=de&msg-id=9180>, Botschaft zur Änderung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes vom 3. September 2008, <http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/12919.pdf> (Stand: 16.8.2009)

gestellt, wer von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen ist und welches die Risiken sind, langzeitarbeitslos zu werden. Zum Schluss werden Massnahmen und Empfehlungen zur Prävention und Bekämpfung von Erwerbslosigkeit, mit speziellem Fokus auf die Langzeitarbeitslosigkeit, vorgestellt.

Definitionen

Als Erwerbslose werden in der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE), auf die im Folgenden Bezug genommen wird, jene Personen bezeichnet, die

- sowohl in der Referenzwoche nicht erwerbstätig waren;
- als auch in den vier vorangegangenen Wochen aktiv eine Arbeit gesucht haben;
- als auch für die Aufnahme einer Tätigkeit verfügbar wären.¹⁶⁷

Als Unterbeschäftigte gelten in der SAKE erwerbstätige Personen, die normalerweise eine kürzere Arbeitszeit als 90 Prozent der betriebsüblichen Arbeitszeit aufweisen, die mehr arbeiten möchten, und die innerhalb von 3 Monaten für eine Arbeit mit erhöhtem Pensum verfügbar wären.

Die Anzahl der Personen, die insgesamt von Arbeitsmangel betroffen sind, ergibt sich aus der Anzahl Unterbeschäftigter und Erwerbsloser.

Nur ein Teil der Erwerbslosen wird von den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) erfasst. Registrierte Stellensuchende sind alle arbeitslosen und nichtarbeitslosen Personen, welche bei einem RAV gemeldet sind und eine Stelle suchen.

Registrierte Arbeitslose sind Personen, welche bei einem RAV gemeldet sind, keine Stelle haben und sofort vermittelbar sind. Dabei ist unerheblich, ob diese Personen eine Arbeitslosenentschädigung beziehen oder nicht.

Registrierte nichtarbeitslose Stellensuchende sind Personen, die bei einem RAV registriert sind, jedoch entweder nicht sofort vermittelbar sind, weil sie beispielsweise an einem Programm zur vorübergehenden Beschäftigung, einer Umschulung oder einer Weiterbildung teilnehmen, oder aber über eine Erwerbsarbeit verfügen (auch Arbeit als Zwischenverdienst). Die registrierten nichtarbeitslosen Stellensuchenden entsprechen der Differenz zwischen dem Total der registrierten Stellensuchenden und den registrierten Arbeitslosen.

Langzeitarbeitslose sind stellensuchende Personen, die über 365 Tage als arbeitslos registriert sind. Die registrierte Arbeitslosigkeit kann durch Zwischenverdienste oder Teilnahmen an arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) unterbrochen werden. Mit einer Abmeldung beim RAV endet die Zählung bzw. wird bei jeder Neuanschuldung bei Null begonnen.

Ausgesteuerte sind Personen, die entweder ihren Höchstanspruch auf Taggelder der ALV ausgeschöpft haben, oder deren Anspruch auf Taggelder der ALV nach Ablauf der zweijährigen Rahmenfrist erloschen ist, und die anschliessend keine neue Rahmenfrist eröffnen können.

Datengrundlagen

Die für die folgenden Ausführungen verwendeten Daten stammen aus verschiedenen Quellen, die aufgrund ihrer unterschiedlichen Struktur – Bestandes- versus Bewegungszahlen – teilweise schwer miteinander vergleichbar sind. Bestandeszahlen widerspiegeln die Datenlage zu einem bestimmten Zeitpunkt, ähnlich einer fotografischen Darstellung. Bewegungszahlen messen die Anzahl An- und Abmeldungen innerhalb einer bestimmten Periode. Die wichtigsten Charakteristika der benutzten Datenquellen werden im Folgenden kurz geschildert.

In der monatlich erscheinenden Arbeitslosenstatistik des SECO wird die Zahl der arbeitslosen und langzeitarbeitslosen Personen in Form von Bestandesdaten veröffentlicht. Diese Zahlen

¹⁶⁷ Die Definition der SAKE entspricht den Empfehlungen des Internationalen Arbeitsamtes und der OECD sowie den Definitionen von EUROSTAT.

lassen sich nicht direkt zu Jahresdaten aufsummieren. Auch die Daten der SAKE sind in der Regel Bestandeszahlen.

Für die Jahre 1995, 1997, 1999 und 2005 hat Aeppli die Situation der Ausgesteuerten in der Schweiz analysiert¹⁶⁸. Es handelt sich um Bestandesdaten, die über längere Zeiträume erhoben wurden und so miteinander verglichen werden können.

In der Studie von Egger, Dreher & Partner¹⁶⁹ wurden die Bestandesdaten des SECO annäherungsweise in Bewegungszahlen umgewandelt.

In der AMOSA-Studie¹⁷⁰ (Arbeitsmarktbeobachtung Ostschweiz, Aargau und Zug) werden die Zahlen zu den Langzeitarbeitslosen als Bewegungszahlen erfasst: Langzeitarbeitslose sind hier Stellensuchende, die länger als 365 Tage beim RAV angemeldet sind. Die Dauer wird in Kalendertagen gemessen, beginnend mit dem ersten Tag der gemeldeten Arbeitslosigkeit. Der Anteil Langzeitarbeitsloser wird berechnet, indem die Anzahl abgemeldeter Langzeitarbeitsloser jener aller abgemeldeten Stellensuchenden gegenüber gestellt wird.

5.2 Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in der Schweiz

Die zahlenmässige Entwicklung in den letzten Jahren kann Tabelle 5.1 entnommen werden. 2009 waren in der Schweiz 182 000 Personen erwerbslos – ohne Erwerbsarbeit und auf Stellensuche. 146 089 Personen bzw. 3,7 Prozent waren bei der ALV als arbeitslos registriert.¹⁷¹ Die Zahl der registrierten Arbeitslosen bewegte sich in den letzten zwanzig Jahren in der Schweiz je nach Konjunkturlage zwischen 80 000 bis 200 000 bzw. zwischen 2 und 5 Prozent der Erwerbsbevölkerung. Die Zahl der Unterbeschäftigten steigt seit 2005 an. 2009 waren in der Schweiz 294 000 Personen, d. h. 6,7 Prozent der Erwerbsbevölkerung, unterbeschäftigt. Die Zahl der Unterbeschäftigten und der Erwerbslosen zusammen ergibt die Anzahl Personen mit Arbeitsmangel. 2009 waren somit 476 000 Personen von Arbeitsmangel betroffen.¹⁷² Davon waren 204 070 Stellensuchende.

Die Zahlen zu den Langzeitarbeitslosen und Ausgesteuerten werden aufgrund der Erhebungen des SECO und verschiedener Studien geschätzt und zeigen die Grössenordnung der potenziell von Armut betroffenen Personen. Werden die monatlich verfügbaren Bestandeszahlen des SECO zugrunde gelegt, waren 2009 rund 31 000 Personen langzeitarbeitslos, was einem Anteil von rund 15,2 Prozent der Stellensuchenden entspricht. Ähnliche Ergebnisse finden sich in der AMOSA-Studie: Rund 20 Prozent der Stellensuchenden melden sich erst nach über einem Jahr bei der öffentlichen Arbeitsvermittlung ab.¹⁷³ Es wird von 22 000 Aussteuerungen und von rund 3300 unmittelbar nach der Aussteuerung Sozialhilfe beziehenden Personen ausgegangen.

¹⁶⁸ Aeppli 2006

¹⁶⁹ Egger/Dreher & Partner, 2006. Diese und andere Studien über die öffentliche Stellenvermittlung und arbeitsmarktliche Massnahmen können herunter geladen werden unter <http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00004/index.html?lang=de> (Stand: 25.8.2009)

¹⁷⁰ AMOSA 2007a, S. 8

¹⁷¹ Arbeitslose im Verhältnis zu den Erwerbspersonen gemäss Eidg. Volkszählung 2000 (Total 3'946'988 Personen), Staatssekretariat für Wirtschaft SECO. Arbeitslosenstatistik, <http://www.seco.admin.ch/themen/00385/00387/index.html?lang=de> (Stand: 22.2.2010)

¹⁷² Bundesamt für Statistik, SAKE 2010,

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/03/03/blank/data/02.html> (Stand: 1.3.2010)

¹⁷³ AMOSA 2007a, S. 8

Tabelle 5.1: Zusammenstellung der Kenndaten zur Arbeitslosigkeit 2004–2009

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Erwerbstätige	3 963 000	3 959 000	4 051 000	4 122 000	4 229 000	4 280 000
Erwerbslose	179 000	185 000	169 000	156 000	147 000	182 000
Bei ALV registrierte Arbeitslose (Durchschnitt pro Monat) ¹	153 091	148 537	131 532	109 189	101 725	146 089
Unterbeschäftigte ²	237 000 ³	254 000	259 000	263 000	275 000	294 000
Von Arbeitsmangel betroffene Personen (Unterbeschäftigte und Erwerbslose) ²	416 000 ³	438 000	428 000	419 000	421 000	476 000
Stellensuchende (Durchschnitt pro Monat) ¹	220 508	217 154	197 414	167 659	154 438	204 070
Langzeitarbeitslose (ALV-Wirkungsindikator 3, gerundet) ¹	47 000	43 000	39 000	30 000	24 000	31 000 ⁶
Ausgesteuerte ⁴ (ALV-Wirkungsindikator 3, gerundet)	40 000	40 000	33 000	28 000	20 000	22 000 ⁶
Personen mit unmittelbarem Sozialhilfebezug nach Aussteuerung ⁵	6000	6000	5000	4200	3000	3 300

¹ Quelle SECO

² Quelle SAKE

³ Seit 2004 gibt es ein zusätzliches Kriterium: Verfügbarkeit innerhalb 3 Monate.

⁴ Hier wurden die monatlichen Bestandesdaten des SECO zu den Aussteuerungen zusammengezählt. Es handelt sich nicht um die gleichen Personen, die im gleichen Jahr langzeitarbeitslos und ausgesteuert wurden. Darum unterscheiden sich diese Angaben von den Flussdaten von Egger, Dreher & Partner.

⁵ Berechnet aufgrund der Angabe von Aepli (2006, S. 18, 33), dass unmittelbar nach der Aussteuerung 52 % keine Arbeit haben und 29 % davon auf Sozialhilfe angewiesen sind.

⁶ Provisorisch (Stand: 1.3.2010).

Allgemein ist das Risiko der Arbeitslosigkeit bei Frauen höher als bei Männern. In den Statistiken des SECO zeigen sich zwar kaum geschlechtsspezifische Unterschiede. In der SAKE jedoch, die auf der direkten Befragung der jeweiligen Personen beruht, liegt die Erwerbslosenquote der Frauen durchgehend höher als jene der Männer.¹⁷⁴ Diese Unterschiede weisen darauf hin, dass sich arbeitssuchende Frauen weniger bei den RAV melden als Männer. Ein Grund dafür liegt möglicherweise darin, dass sich die mit einem Partner zusammenlebenden Frauen nicht melden, weil das Einkommen des Partners für den Haushalt ausreicht.

Bezüglich der Nationalität der von Arbeitslosigkeit Betroffenen zeigen sich klare Unterschiede. Ausländerinnen und Ausländer sind im Vergleich zu Schweizerinnen und Schweizern generell

¹⁷⁴ Bundesamt für Statistik, detaillierte Ergebnisse der SAKE, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/03/03/blank/data/02.html> (Stand: 1.3.2010)

häufiger in prekären Arbeitsverhältnissen tätig und erzielen häufiger tiefere Löhne. Sie sind eher in Branchen und Berufen beschäftigt, die mit einem erhöhten Risiko der Arbeitslosigkeit verbunden sind. Meist hängt dies mit individuellen Faktoren zusammen, etwa der ungenügenden Sprachkompetenz oder einer häufig tieferen Ausbildung.¹⁷⁵ So ist die Erwerbslosenquote von Migrantinnen und Migranten beinahe dreimal höher als bei Schweizerinnen und Schweizern, obwohl bezüglich der Erwerbsbeteiligung kein Unterschied nach Nationalität zu verzeichnen ist.¹⁷⁶

Bisher wurde kein langfristiger, über die Konjunkturzyklen hinausgehender Trend weder zu steigenden Arbeitslosenquoten, noch zu steigenden prekären Arbeitsverhältnissen festgestellt. Die Arbeitslosigkeit entwickelt sich etwas verzögert, aber weitgehend parallel zur wirtschaftlichen Entwicklung. Und die Langzeitarbeitslosigkeit folgt mit noch einmal einer gewissen Verzögerung der Entwicklung der Arbeitslosigkeit. So weist auch die Studie von Ecoplan¹⁷⁷ nach, dass nicht nur die Arbeitslosenquote, sondern auch die Quote prekärer Arbeitsverhältnisse¹⁷⁸ mit einer gewissen Verzögerung auf den Konjunkturverlauf reagiert.

Bei guter Wirtschaftslage hingegen sinkt die Arbeitslosigkeit und mit ihr auch der Anteil an Langzeitarbeitslosigkeit, sind doch die Arbeitgeber bei zunehmendem Arbeitskräftemangel eher bereit, auch Personen mit schlechteren Qualifikationen einzustellen und sie je nachdem betriebsintern auszubilden. Beim letzten wirtschaftlichen Aufschwung (ab 2004) begann die Arbeitslosenquote nach rund 6 Monaten zu sinken. Mit einer weiteren Verzögerung von 8–10 Monaten sank dann auch die Quote der Langzeitarbeitslosen. Die Langzeitarbeitslosigkeit entwickelt sich somit in Abhängigkeit zur konjunkturellen Entwicklung, allerdings mit einer zeitlichen Verzögerung von rund 1½ Jahren.

5.3 Langzeitarbeitslosigkeit als Armutsrisiko

Die Integration in den Arbeitsmarkt ist die zentrale Voraussetzung, um die Lebenskosten eigenständig decken zu können. Bei Arbeitslosigkeit verringert sich mit zunehmender Dauer die Chance, die Reintegration in den Arbeitsmarkt zu schaffen. Wer länger als ein Jahr arbeitslos ist und damit als langzeitarbeitslos gilt, ist armutsgefährdet.

5.3.1 Armutsgefährdung durch Arbeitslosigkeit

Arbeitslosigkeit führt nicht zwingend zu Armut: Die Zahlen zeigen, dass die meisten Arbeitslosen verhältnismässig rasch wieder eine Arbeit finden. Selbst der Hälfte der Langzeitarbeitslosen gelingt der Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt. Trotzdem beinhaltet Arbeitslosigkeit ein gewisses Armutsrisiko, vor allem, wenn sie länger dauert, wiederholt auftritt und mit Aussteuerung und gesundheitlichen Beeinträchtigungen verbunden ist. 15 Prozent der Stellensuchenden, welche keinen Anspruch auf ALV-Taggelder (mehr) haben und keine Erwerbsarbeit finden, sind auf Leistungen der Sozialhilfe angewiesen. Zwischen dem Beginn der Arbeitslosigkeit und einem allfälligen Sozialhilfebezug lassen sich zwei Modellverläufe beobachten.

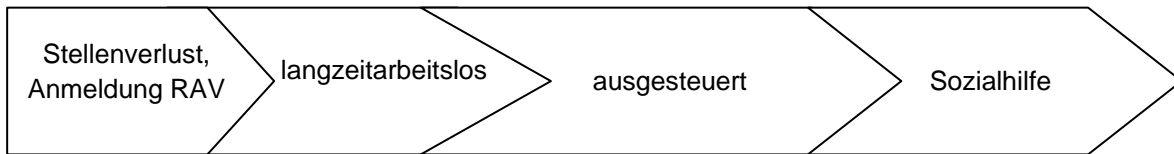
¹⁷⁵ Spycher, Stefan / Egger, Theres / Hüttner, Eveline. Die Möglichkeit der sozialen Sicherung bei der Integration von Ausländerinnen und Ausländern. 2007, S. 202, http://www.buerobass.ch/projekte_d.php?id_subkern=3 (Stand: 25.9.2009)

¹⁷⁶ Bundesamt für Statistik, detaillierte Ergebnisse der SAKE, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/03/03/blank/data/02.html> (Stand: 9.8.2009)

¹⁷⁷ Ecoplan 2003

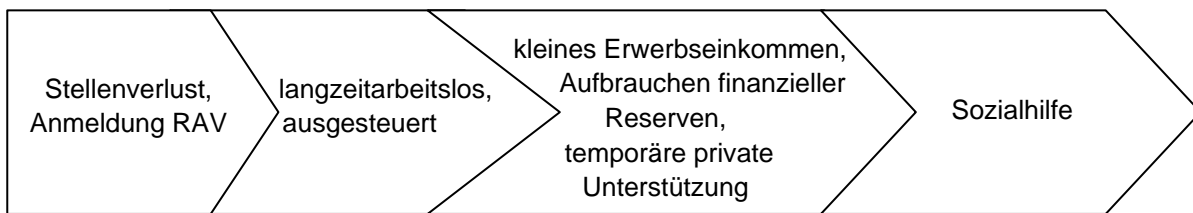
¹⁷⁸ Ein Arbeitsverhältnis wird dann als prekär bezeichnet, wenn eine Hauptunsicherheit (zeitlich, ökonomisch, fehlender Schutz) gegeben ist und das auf eine Vollzeitstelle hochgerechnete Jahreseinkommen unter dem Schwellenwert von netto 36 000 Franken plus Risikoprämie liegt oder wenn zwei oder mehr Hauptunsicherheiten gegeben sind und das Jahreseinkommen unter dem Schwellenwert von netto 60 000 Franken plus Risikoprämie liegt. Unsicherheiten können auftreten bei Temporärarbeit, Arbeit auf Abruf, Heimarbeit oder Scheinselbstständigkeit (vgl. Ecoplan 2003, S. 10).

Modell 1

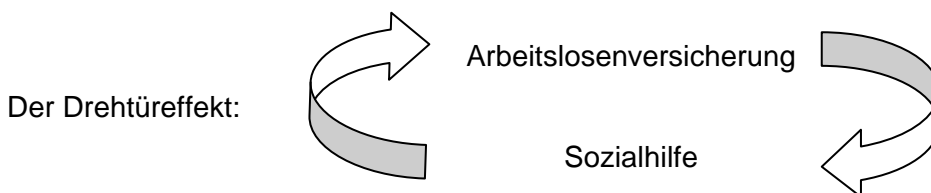


Unterbrochen werden kann dieser Prozess durch eine Zwischenphase nach der Aussteuerung, in der sich die betroffene Person aus eigenen Kräften oder mit Unterstützung ihres Umfeldes durchzubringen versucht (vgl. Modell 2).

Modell 2



In einigen Fällen entsteht ein zirkulärer Verlauf, ein sogenannter «Drehtüreffekt», wenn beispielsweise Ausgesteuerte durch die Teilnahme an kantonalen Programmen der Sozialhilfe wieder einen Taggeldanspruch bei der ALV generieren:



In der Regel verlaufen die Prozesse der arbeitsmarktlichen und sozialen Desintegration nicht so geradlinig wie in den Modellverläufen dargestellt. Über eine längere Dauer betrachtet, können Erwerbsbiografien komplex sein, bestehend aus den verschiedensten Kombinationen von (möglicherweise prekärer) Erwerbstätigkeit, Zwischenverdienst bei der ALV, diversen Leistungen der ALV und der Sozialhilfe, der Invalidenversicherung (IV), der Unfallversicherung (UV) oder der Krankenversicherung (KV). Die einzelnen Prozessschritte können zeitweise auch parallel verlaufen. Bei den RAV eingeschriebene Stellensuchende beziehen möglicherweise gleichzeitig Sozialhilfe und/oder sind teilweise erwerbstätig oder beziehen (Teil)Rente der Invalidenversicherung etc. Auch können die Prozesse kürzere oder längere Unterbrüche aufweisen, beispielsweise aufgrund temporärer Anstellungen, die unter Umständen wieder neue Ansprüche auf Leistungen der ALV generieren.

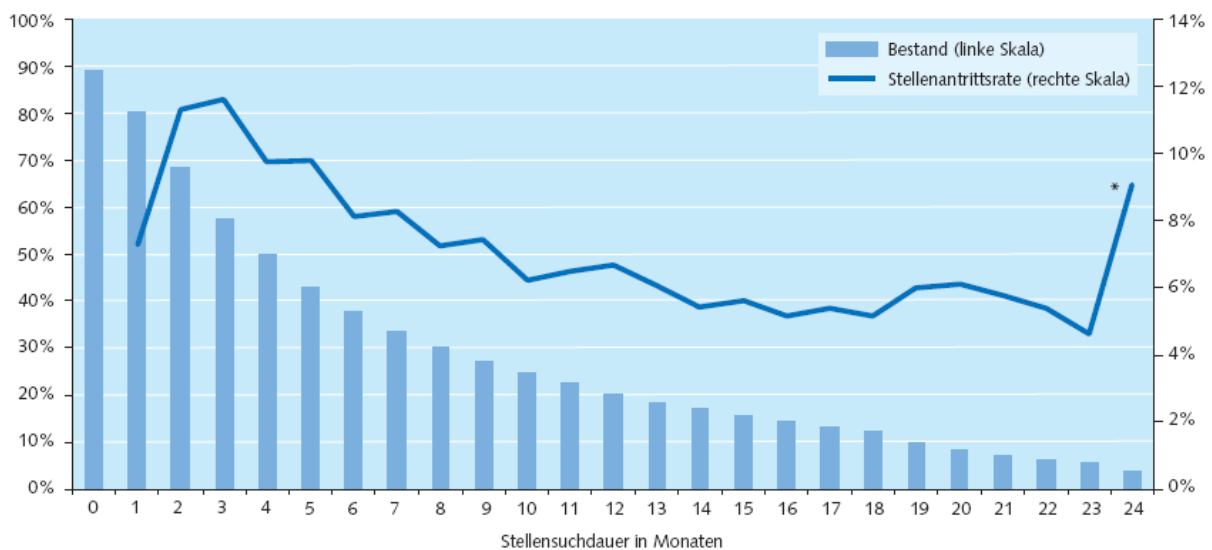
Gemeinsam und bezeichnend für solche Verläufe ist jedoch die sinkende Arbeitsmarktfähigkeit aufgrund des zunehmenden Alters und der Ferne vom Arbeitsmarkt. Letztere führt zum Verlust der eigenen Qualifikationen und des Anschlusses an die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt. Kombiniert mit einem physischen und/oder psychischen Krankheitsverlauf kann dies zum teilweisen oder gänzlichen Verlust der Arbeitsfähigkeit führen. Die zwei Faktoren «krank» und «arbeitslos» können sich gegenseitig beeinflussen und potenzieren. Vor allem in späteren Phasen der Armutsverläufe ist es oft schwierig, nachträglich eine eindeutige Kausalität festzustellen. Armutsprozesse sind mit Abwärtsspiralen zu vergleichen, aus denen die Betroffenen je länger je weniger ausbrechen können.

In der öffentlichen Diskussion wurde die Bedeutung dieses Drehtüreffekts überschätzt. Gemäss neueren Studien wechseln nur wenige Personen in kurzer Zeit von einer Sozialversicherung zu einer anderen. Gemäss der Studie Fluder et. al., die im Auftrag des BSV die Übergänge zwischen der ALV, der IV und der Sozialhilfe untersucht, waren in den Jahren 2004 bis 2006 von allen Leistungsbeziehenden nur gerade 0.9 Prozent an zwei oder mehreren Übergängen beteiligt.¹⁷⁹

5.3.2 Aussteuerung und Langzeitarbeitslosigkeit

Zu Beginn der Arbeitslosigkeit steigt die Stellenantrittsrate von 7 Prozent im ersten Monat auf 12 Prozent im dritten Monat an. Anschliessend nimmt sie laufend ab, trotz der im Verlauf der Stellensuche zunehmenden Flexibilität und Mobilität der Stellensuchenden, wie in der AMOSA-Studie für die Regionen Ostschweiz, Aargau und Zug festgestellt wurde. Nach Eintritt in die Langzeitarbeitslosigkeit, d. h. nach einem Jahr, steigt die Stellenantrittsrate gemäss AMOSA-Studie kaum, obwohl die Bereitschaft zur Annahme einer Stelle ausserhalb des ursprünglichen Arbeitsgebietes oder zu schlechteren Bedingungen gross ist. Von den registrierten Langzeitarbeitslosen melden sich 48 Prozent aufgrund einer Stelle beim RAV ab. Der Verlauf der Stellenantrittsrate in Abhängigkeit der Stellensuchdauer in Monaten wird in Grafik 5.2 illustriert.¹⁸⁰

Grafik 5.2: Entwicklung des Bestandes an Stellensuchenden und der Stellenantrittsrate



Daten: AMOSA-Kantone, Jahresdurchschnitt 2006 (Quelle AVAM, SECO).

Der Bestand sind die Stellensuchenden.

Stellenantrittsrate: Anteil Stellensuchende, welche im Folgemonat eine Stelle antreten, gemessen am Total der zu Monatsbeginn noch angemeldeten Stellensuchenden.

* Die Stellenantritte im 24. Monat basieren auf einer geringen Zahl von Stellensuchenden. Es handelt sich dabei mehrheitlich um Anstellungsverhältnisse, die aus Zwischenverdiensten hervorgehen.

Die Situation von Ausgesteuerten ist durch die regelmässig durchgeführten Studien von Aeppli¹⁸¹ relativ gut erforscht. Die wichtigsten Erkenntnisse können wie folgt zusammengefasst werden:

¹⁷⁹ Fluder/Graf/Ruder/Salzgeber 2009

¹⁸⁰ AMOSA 2007a, S. 7, S. 15f.

¹⁸¹ Aeppli 2006, S. 42 f.

Fast die Hälfte der Ausgesteuerten findet bis 28 Monate nach der Aussteuerung wieder eine Erwerbsarbeit, allerdings:

- Bei der Hälfte der Arbeitsverhältnisse ist das Einkommen gleich oder tiefer als das Taggeld der ALV. Gut ein Viertel erzielt mit der neuen Arbeit einen Verdienst, der deutlich unter dem Betrag der zuletzt erhaltenen Arbeitslosenentschädigung liegt. Ein Viertel verdient mehr als vor der Arbeitslosigkeit.
- Mehr als zwei Fünftel sind auf private finanzielle Unterstützungsleistungen beispielsweise durch den Lebenspartner oder die Lebenspartnerin angewiesen.
- Nur die Hälfte verfügt über eine feste Stelle. Die andere Hälfte muss sich mit einer befristeten Stelle, einem Temporärjob, einer Arbeit auf Abruf oder einer Stelle in einem Beschäftigungsprogramm begnügen oder sich selbstständig machen.
- Mehr als ein Drittel muss den Lebensstandard senken.

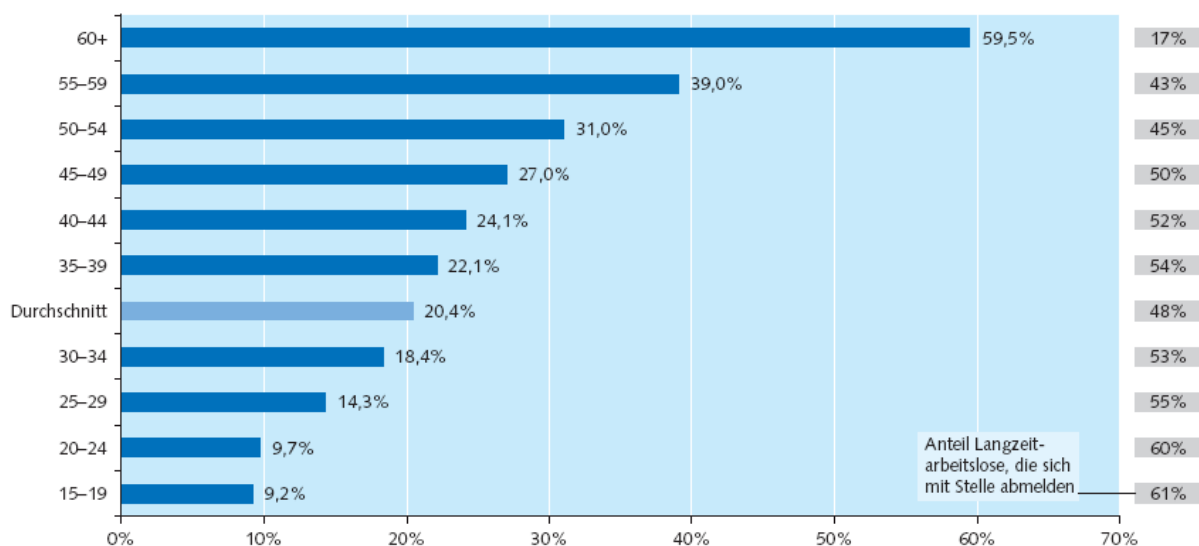
Die andere Hälfte der ausgesteuerten Personen (52 %) ist 28 Monate nach der Aussteuerung immer noch ohne Arbeit, und knapp ein Drittel der Ausgesteuerten ohne Arbeit (29 %) bezieht Leistungen der Sozialhilfe.

Risikofaktoren für Langzeitarbeitslosigkeit

In der AMOSA-Studie¹⁸² werden die verschiedenen Risikofaktoren für Langzeitarbeitslosigkeit festgehalten. Es lassen sich einzelne Faktoren herauskristallisieren, wichtig ist jedoch deren komplexes Zusammenspiel, da bei Langzeitarbeitslosigkeit häufig Mehrfachproblematiken zu beobachten sind.

Als grösster Risikofaktor erweist sich das Alter. Das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit steigt mit dem Alter kontinuierlich an: So haben 15- bis 19-jährige Arbeitslose¹⁸³ ein Langzeitarbeitslosigkeitsrisiko von 9,2 Prozent, während es für über 60-Jährige 59,5 Prozent beträgt (vgl. Grafik 5.3).

Grafik 5.3: Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit nach Alter



Daten: AMOSA-Kantone, 2006 (Quelle AVAM, SECO).

¹⁸² AMOSA 2007a, S. 10 f.

¹⁸³ In der AMOSA-Studie werden Arbeitslose als Stellensuchende bezeichnet. Da sich die Quoten der Stellensuchenden in etwa parallel zu den Quoten der registrierten Stellensuchenden bewegen, hat dies keinen (grossen) Einfluss auf die Zusammenhänge.

Weitere Risikofaktoren sind:

- der Bildungsstand: Personen, welche über keine nachobligatorische Ausbildung verfügen, sind am stärksten von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen. Aber auch die berufliche Stellung hat einen Einfluss auf das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit. Hilfskräfte und Kaderangehörige werden häufiger langzeitarbeitslos als Fachkräfte.
- die Staatsangehörigkeit: Personen ausländischer Nationalität haben mit 23 Prozent ein höheres Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit als Schweizerinnen und Schweizer mit 19 Prozent. Eine genauere Betrachtung zeigt zudem grosse Unterschiede zwischen den einzelnen Nationalitäten.
- der Wirtschaftszweig: Am stärksten betroffen sind bisher aufgrund von Umstrukturierungen und Rationalisierungsprozessen die Finanzdienstleistungsbranche sowie die verarbeitende Industrie wegen der starken Spezialisierung der Arbeitskräfte bzw. dem Stellenabbau bei Hilfskräften.
- die Berufsgruppe: Von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen sind insbesondere Berufe der Textilindustrie, der graphischen Industrie, des Post- und Fernmeldewesens, des Medienbereichs sowie des Bank- und Versicherungswesens.

Da Langzeitarbeitslosigkeit häufig zu Aussteuerung führt, erstaunt es nicht, dass in den von Aeppli¹⁸⁴ realisierten Studien für Ausgesteuerte ähnliche Risikofaktoren festgestellt werden, nämlich das Alter, der Bildungsstand und die Staatsangehörigkeit.

5.3.3 Erwerbslose in der Sozialhilfe

Ein ungenügendes oder fehlendes Erwerbseinkommen ist die Hauptursache für den Bezug von Sozialhilfe.¹⁸⁵ So steht für einen grossen Teil der Sozialhilfebeziehenden die arbeitsmarktliche Integration im Zentrum.

Im Hinblick auf die Erwerbslosigkeit der Sozialhilfebezüglerinnen und -bezügler sind zwei Entwicklungen zu beobachten.¹⁸⁶ In den letzten fünf Jahren hat sich etwa in Winterthur – und dies dürfte in anderen Städten ähnlich sein – die Zahl der Personen, die neu auf Sozialhilfe angewiesen und voll arbeitsfähig sind, aber dennoch keinen Anspruch auf Leistungen der ALV haben, vervierfacht. Häufig fehlt insbesondere jungen Erwachsenen die notwendige Anzahl Monate einer Erwerbsarbeit, um eine Rahmenfrist bei der ALV zu eröffnen. Zum Teil ist die Beschäftigungslücke aber auch auf wahrgenommene Familienpflichten zurück zu führen.

Gestiegen ist in den letzten Jahren zudem auch der Anteil der Langzeitbeziehenden, d. h. von jenen, die während mehr als drei Jahren von der Sozialhilfe unterstützt werden. Im Jahr 2004 waren es 25 Prozent, 2007 bereits 40 Prozent. Diese Entwicklung ist in allen Städten zu beobachten, die in den Kennzahlenvergleich der Städteinitiative Sozialpolitik einbezogenen wurden. Die Städteinitiative Sozialpolitik sieht mehrere mögliche Ursachen für diese Entwicklung. Erstens sei der Wiedereinstieg für Personen, die über längere Zeit nicht im Arbeitsprozess integriert waren, schwierig. Zweitens würde der Zugang zu den Leistungen der Sozialversicherungen durch verschiedene Gesetzesrevisionen erschwert (IV, ALV). Drittens habe die Zunahme der Fälle bei den Sozialdiensten dazu geführt, dass sie die Fälle aufgrund der zunehmenden Arbeitsbelastung zum Teil bloss verwalten könnten, ohne im Einzelfall auf individuelle Lösungen hinzuwirken, um damit die Chancen für eine nachhaltige Ablösung zu erhöhen. Viertens seien allfällige neue Ressourcen vorwiegend in die Bekämpfung des Missbrauchs und nicht in die Verbesserung der Beratungsqualität geflossen.¹⁸⁷

¹⁸⁴ Aeppli 2006, S. 42

¹⁸⁵ Bundesamt für Statistik 2008e, S. 22

¹⁸⁶ Städteinitiative Sozialpolitik. Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten. Berichtjahr 2007, <http://www.staedteinitiative.ch/de/main.php?inh=arbeitsfelder&id=2> (Stand: 27.8.2009)

¹⁸⁷ Ebd.

Die Zunahme von Armutsverläufen im Zusammenhang mit Aussteuerungen lässt darauf schliessen, dass Massnahmen, welche Langzeitarbeitslosigkeit und somit auch Aussteuerungen verhindern, auch die Zahl der Sozialhilfebeziehenden und die Gefahr der Verarmung senken. Gleichzeitig scheint aber der Beratung, Betreuung und Qualifizierung von Sozialhilfebeziehenden im Hinblick auf ihre Integration in den Arbeitsmarkt nicht genügend Beachtung geschenkt zu werden, was den Anteil Langzeitbeziehender wiederum erhöht.

5.3.4 Zusammenfassung

Rund 20 Prozent der Stellensuchenden in der Schweiz werden langzeitarbeitslos. Die meisten Langzeitarbeitslosen werden später ausgesteuert. Die Hälfte der Ausgesteuerten wiederum findet kurz- bis mittelfristig keine Arbeit. Rund 30 Prozent davon sind nach der Aussteuerung auf Sozialhilfe angewiesen. Ein weiterer Teil ist nach der Aussteuerung finanziell vom Lebenspartner oder von der Lebenspartnerin, den Eltern oder Verwandten abhängig. Wiederum andere leben vom Ersparten und sind somit mittel- bis langfristig (je nach Alter und finanzieller Situation) von Armut bedroht. Wer nach der Aussteuerung eine Arbeit findet, ist häufig in prekären Arbeitsverhältnissen tätig. Aus den erwähnten Studien geht klar hervor, dass ein Teil der Ausgesteuerten mittel- und längerfristig in Armut geraten bzw. auf Leistungen der Sozialhilfe angewiesen ist. Die Risikofaktoren hierfür sind vor allem die Bildung und das Alter sowie die Nationalität, wobei insbesondere Ausländerinnen und Ausländer mit niedrigem Bildungsstand armutsgefährdet sind.

Für eine erfolgsversprechende Bekämpfung der Armutsgefährdung bei Arbeitslosigkeit sollten Massnahmen insbesondere auf die Vermeidung der Langzeitarbeitslosigkeit zielen, auch wenn es daneben durchaus noch spezifischer Massnahmen zur Unterstützung von Langzeitarbeitslosen und arbeitsfähigen Sozialhilfebeziehenden bedarf.

5.4 Massnahmen und Empfehlungen zur Verhinderung und Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit

Zur Verhinderung und Bekämpfung von Erwerbslosigkeit, insbesondere von Langzeitarbeitslosigkeit, sowie zur Reintegration von arbeitsfähigen Sozialhilfebeziehenden in den Arbeitsmarkt können alle Akteurinnen und Akteure beitragen, die auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt tätig sind oder auf Arbeitsverhältnisse und Arbeitsmarktqualifikationen von Betroffenen Einfluss nehmen können. Gefordert sind sowohl staatliche Institutionen auf allen Ebenen in den Bereichen Bildung, Arbeitsmarkt, Sozialversicherungen und Sozialhilfe, aber auch nichtstaatliche Organisationen wie Berufsverbände und Unternehmen.

Dabei geht es in erster Linie um Prävention, indem versucht wird, Erwerbslosigkeit zu vermeiden. Zum andern soll die Reintegration bei bestehender Erwerbslosigkeit gefördert werden. Die Massnahmen und Empfehlungen sind insbesondere auf die Zielgruppen mit hohem Armutsrisiko durch Langzeitarbeitslosigkeit zu fokussieren. Das sind vor allem gering qualifizierte und/oder ältere Arbeitskräfte. Auch Personen ausländischer Herkunft haben zum Teil ein erhöhtes Risiko, langzeitarbeitslos zu werden.

5.4.1 Massnahmen und Empfehlungen zur Verhinderung von Erwerbslosigkeit

Massnahmen in der Arbeitsmarkt- und Migrationspolitik haben einen wesentlichen Einfluss auf das Ziel der Vermeidung von Erwerbslosigkeit. Aber auch die Invalidenversicherung wird aufgrund der Ausrichtung der 5. IVG-Revision in dieser Hinsicht verstärkt tätig werden. Besondere Bedeutung kommt jedoch ohne Zweifel der Bildungspolitik zu: Insbesondere durch Erhalt und Ausbau der Arbeitsmarktfähigkeit mittels Bildung, lebenslangem Lernen etc. sollen weniger Personen Gefahr laufen, erwerbslos zu werden. Angesprochen sind neben den Bildungs-

institutionen auch die Arbeitgebenden (Öffentliche Verwaltung, Unternehmen, Wirtschaftsverbände u. a.) sowie die Arbeitnehmenden und ihre Verbände. Die im Folgenden dargelegten Massnahmenempfehlungen richten sich daher sowohl an die staatlichen Ebenen wie auch an die Sozialpartner.

Massnahmen in Bundeszuständigkeit

Nachstehend werden verschiedene Massnahmen vorgestellt, die sich in Diskussion oder in Planung befinden, in Umsetzung begriffen sind oder bereits bestehen.

Die Erhaltung der Arbeitsmarkteteiligung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ist im vom Bundesrat 2004 verabschiedeten 17 Massnahmen umfassenden Paket zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Wachstumsschwäche enthalten (Massnahme 12). Die «Workability» (Befähigung einen bereits vorhandenen Arbeitsplatz zu behalten) und «Employability» (Fähigkeit und Bereitschaft zur laufenden Anpassung an die Anforderungen des Arbeitsmarktes) älterer Arbeitnehmer soll verbessert werden.¹⁸⁸ Einerseits sollen die Arbeitsfähigkeit und die Arbeitsmotivation über das ganze Erwerbsleben möglichst nicht absinken. Andererseits müssen die Leistungsanforderungen so gesetzt werden, dass diese langfristig erfüllt werden können (altersgerechte Arbeitsplätze). Im Weiteren sind abwertende Meinungen gegenüber älteren Arbeitskräften zu korrigieren und deren Stärken hervorzuheben. In Vorbereitung ist zudem ein Massnahmenpaket zu «Arbeitsbedingungen und Gesundheit». Dessen Ziele sind:

- Betriebe – insbesondere KMU – werden sensibilisiert und im Bestreben unterstützt, die Gesundheit und Arbeitsfähigkeit ihrer Beschäftigten in allen Phasen ihres Erwerbslebens zu erhalten.
- Unfreiwilligen vorzeitigen Altersrücktritten aus dem Erwerbsleben aus Gründen der Gesundheit oder wegen Demotivation wird entgegengewirkt.
- Gute Beispiele betrieblicher Präventions- und Gesundheitsförderungspraxis sollen aufgezeigt werden.¹⁸⁹

Bereits heute können bei drohenden Massenentlassungen gemäss Arbeitslosengesetz (AVIG, Artikel 59 Abs. 1; AVIV, Artikel 98a) frühzeitig Massnahmen getroffen werden. Dabei handelt es sich in erster Linie um Folgendes:

- Kollektive Kurse: Bei entsprechender arbeitsmarktlicher Indikation können zur Unterstützung der Stellensuchenden bewerbungs- und persönlichkeitsorientierte Kurse sowie fachspezifische Kurse durchgeführt werden, um die Qualifikation der von Arbeitslosigkeit bedrohten Personen zu verbessern.
- Betriebliche Arbeitsmarktzentren: Mit einem betrieblichen Arbeitsmarktzentrum kann ein Unternehmen den von Arbeitslosigkeit bedrohten Mitarbeitenden zu einem möglichst frühen Zeitpunkt und in der gewohnten betrieblichen Umgebung Beratung, ein Stellenzentrum, Hilfe bei Stellenbewerbungen oder Kurse usw. anbieten.
- Kollektive Einarbeitungszuschüsse (EAZ): Kollektive EAZ können für Personen ausgerichtet werden, die zwar nicht arbeitslos sind, ohne dieses Instrument aber arbeitslos würden. Dies kann dann der Fall sein, wenn ein Unternehmen ohne die Ausrichtung von Einarbeitungszuschüssen gezwungen wäre, die Betroffenen zu entlassen und neue, entsprechend qualifizierte Personen einzustellen, da es die nichtbetriebsüblichen Ausbildungskosten nicht alleine finanzieren kann.¹⁹⁰

Diese Massnahmen werden vor allem bei älteren und schwer vermittelbaren Arbeitnehmenden mit hohem Risiko zur Langzeitarbeitslosigkeit eingesetzt. Ziel ist es, dass die von Arbeitslosigkeit Bedrohten möglichst schnell eine Anschlusslösung im 1. Arbeitsmarkt finden.

¹⁸⁸ Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) 2004, S. 10, S. 76, auch <http://www.seco.admin.ch/themen/00385/02023/index.html?lang=de> (Stand: 26.8.2009)

¹⁸⁹ Aeberhardt 2008, S. 58 ff. Der Bundesrat 2008, S. 9, S. 21

¹⁹⁰ Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) 2005

Im Rahmen der Umsetzung der 5. IVG-Revision können Betroffene mit ersten Anzeichen einer drohenden Invalidität bereits nach einer Arbeitsunfähigkeit von vier Wochen erfasst werden. Durch frühzeitiges Eingreifen möchte man eine Verschlechterung der physischen und psychischen Verfassung und damit einen Invalidisierungsprozess verhindern. Die Massnahmen der Frühintervention setzen nach der IV-Anmeldung ein und dauern in der Regel maximal 6 Monate. Sie sind rasch umsetzbar, niederschwellig, zeitlich begrenzt und kostengünstig. Mögliche Massnahmen sind die Anpassungen des Arbeitsplatzes, Ausbildungskurse, Arbeitsvermittlung, Berufsberatung, sozialberufliche Rehabilitation und Beschäftigungsangebote.

Die Stärkung der Weiterbildungspolitik bildet ein weiteres Element auf Bundesebene, das zur Vermeidung der Erwerbslosigkeit beitragen soll. Mit den neuen Verfassungsbestimmungen über die Bildung vom 21. Mai 2006 hat der Bund den Auftrag erhalten, Grundsätze für die Weiterbildung festzulegen (Artikel 64a). Angestrebt wird eine umfassende nationale Weiterbildungspolitik. Es sollen günstige Voraussetzungen und einheitliche Wettbewerbsbedingungen geschaffen werden. Ein besonderes Augenmerk gilt den bildungsfernen Schichten, die Weiterbildungsangebote unterdurchschnittlich nutzen. Im November 2009 hat der Bundesrat den vom Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement (EVD) in Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) verfassten Bericht zur künftigen Weiterbildungspolitik des Bundes verabschiedet. Der Bericht positioniert die Weiterbildung im gesamten Bildungskontext, bezeichnet den Handlungsbedarf und nennt Eckwerte für eine neue Weiterbildungspolitik. Das EVD ist vom Bundesrat beauftragt worden, eine Expertenkommission einzusetzen und bis 2011 einen Vernehmlassungsentwurf für ein Weiterbildungsgesetz zu erarbeiten.¹⁹¹

Für Personen ohne Berufsabschluss ist die Massnahme «Validierung von Bildungsleistungen» entwickelt worden. Personen mit mindestens fünfjähriger Berufserfahrung können sich ihre berufliche oder ausserberufliche Praxiserfahrung sowie fachliche oder allgemeine Bildung bestätigen lassen.¹⁹² Es können dieselben Titel erworben werden wie über die herkömmlichen Ausbildungen. Nachdem Bund, Kantone und Organisationen der Arbeitswelt gemeinsam in einer ersten Projektphase die Grundlagen und Eckwerte erarbeitet und in einem nationalen Leitfaden festgehalten haben, erproben die Kantone seit 2007 Validierungsverfahren gemäss den nationalen Vorgaben und bauen in Zusammenarbeit mit den Organisationen der Arbeitswelt das Dispositiv zur gesamtschweizerischen Umsetzung der Validierung auf.

Validierung von Bildungsleistungen

Gemäss dem neuen Berufsbildungsgesetz sollen Erwachsene den Zugang zu eidgenössischen Berufsbildungsabschlüssen auch dann erhalten, wenn sie keinen vollständigen, formalen Bildungsgang durchlaufen haben. Der Bund hat zusammen mit den Kantonen und den Organisationen der Arbeitswelt Grundlagen zur Validierung von Bildungsleistungen erarbeitet. Dabei werden nachgewiesene berufliche Kompetenzen angerechnet und es müssen lediglich die noch fehlenden Kompetenzen in Kursen, Modulen usw. erworben werden. Ende 2009 verabschiedete die Projektorganisation einen Leitfaden und es wurde mit der flächendeckenden Einführung von Validierungsangeboten in den Kantonen begonnen.

¹⁹¹ Bundesamt für Berufsbildung und Technologie, Neu Weiterbildungspolitik des Bundes, Auftrag für ein Weiterbildungsgesetz, <http://www.bbt.admin.ch/aktuell/medien/00483/00594/index.html?lang=de&msg-id=29908> (Stand: 18.2.2010)

¹⁹² Bundesamt für Berufsbildung und Technologie, Validierung von Bildungsleistungen, <http://www.bbt.admin.ch/themen/berufsbildung/00106/00404/index.html?lang=de> (Stand: 03.09.2009)

Empfehlungen an die Kantone und Gemeinden

Umsetzung Validierung von Bildungsleistungen

Der Bundesrat empfiehlt den Kantonen und Gemeinden, die Umsetzung der Validierung von Bildungsleistungen voranzutreiben und die potenziellen Zielgruppen diesbezüglich aktiv zu informieren.

Empfehlung an die Sozialpartner zur Verhinderung von Erwerbslosigkeit

Eine spezifische Möglichkeit zur Förderung regelmässiger Weiterbildung von Arbeitnehmenden, d. h. zum Erhalt und zur Förderung der Employability, kann eine diesbezügliche Regelung in den Gesamtarbeitsverträgen (GAV) sein. Einzelne Verträge enthalten bereits jetzt einen Bildungsartikel und können als Vorlage verwendet werden, wie beispielsweise der «Landesgesamtarbeitsvertrag (LGAV) für das Schweizerische Schlosser-, Metallbau-, Landmaschinen-, Schmiede- und Stahlbaugewerbe» vom 1. Januar 2006.¹⁹³ Auch die Vereinbarung in der Maschinen-, Elektro- und Metallindustrie (Vertragsperiode 1.1.06–31.12.2010) beinhaltet einen Weiterbildungsartikel (Artikel 22)¹⁹⁴.

Weiterbildungsartikel in Gesamtarbeitsverträgen (GAV)

Um die Erwerbsfähigkeit zu erhalten, ist es wichtig, sich während des Erwerbslebens kontinuierlich weiterzubilden. Der Bundesrat würde es deshalb begrüßen, wenn die Sozialpartner in Zukunft in den GAV Weiterbildungsartikel im Sinne des lebenslangen Lernens vereinbaren würden.

5.4.2 Massnahmen und Empfehlungen zur Reintegration von Erwerbslosen

Massnahmen zur (Re)Integration von Erwerbslosen sind der Armutsbekämpfung zuzuordnen. Zuständig für die arbeitsmarktliche (Re)Integration von Erwerbslosen sind in erster Linie die Arbeitslosenversicherung, die Sozialhilfe und die Invalidenversicherung, die zahlreiche Instrumente kennen. Im Zentrum stehen hier insbesondere die Unterstützung bei der Stellensuche, die Förderung der Arbeitsmarktchancen durch gezielte Weiterbildung und die Integration in den Arbeitsmarkt beispielsweise durch niederschwelligere Angebote (z.B. Sozialfirmen).

Massnahmen in Bundeszuständigkeit

Besonders ältere Erwerbslose sind von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen. Deshalb enthält die laufende AVIG-Revision spezifische Massnahmen für ältere Versicherte. Grundlage ist Massnahme 12 aus dem Wachstumspaket des Bundesrates (vgl. Kapitel 5.4.1)¹⁹⁵. Im Rahmen der AVIG-Revision werden folgende Massnahmen für Versicherte ab 50 Jahren vorgeschlagen:¹⁹⁶

- Sie können unabhängig von ihrem Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung bis ans Ende ihrer Rahmenfrist für den Leistungsbezug an Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen teilnehmen (Artikel 59, Abs. 3bis).

¹⁹³ Landesgesamtarbeitsvertrag (LGAV) für das Schweizerische Schlosser-, Metallbau-, Landmaschinen-, Schmiede- und Stahlbaugewerbe, <http://www.plkm.ch/images/wysiwyg/90ad193b-bc2d-463f-b39d-285b06dd0960.pdf> (Stand: 6.8.2009)

¹⁹⁴ Vereinbarung in der Maschinen-, Elektro- und Metallindustrie, Vertragsperiode 1. Januar 2006 – 31. Dezember 2010, <http://www.sozialpartner.ch/> (Stand: 20.8.2009)

¹⁹⁵ Der Bundesrat 2008, S. 27

¹⁹⁶ Schweizerischer Bundesrat. Botschaft zur Änderung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes, vom 3. September 2008, S.17, <http://www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=de&msg-id=21127> (Stand: 29.8.2009)

- Sie haben Anspruch auf 12 Monate Einarbeitungszuschüsse in der Höhe von durchschnittlich 50 Prozent des Lohns. Der Zuschuss wird so aufgeteilt, dass dieser nach der Hälfte der Massnahmendauer um einen Drittel gekürzt wird (Artikel 66).¹⁹⁷

Das am 1. Januar 2010 in Kraft getretenen Bundesgesetz vom 25. September 2009 über befristete konjunkturelle Stabilisierungsmassnahmen in den Bereichen des Arbeitsmarkts, der Informations- und Kommunikationstechnologien sowie der Kaufkraft bildet Grundlage für die dritte Stufe der Stabilisierungsmassnahmen und setzt unter anderem folgende zwei Schwerpunkte:

Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit:

- Der Bund kann unter bestimmten Voraussetzungen Kantonen und Gemeinden sowie deren Betrieben für die befristete Anstellung von arbeitslosen Personen Finanzhilfen gewähren (Art. 3). Mit den Finanzhilfen werden die Lohnkosten teilweise entschädigt.

Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit:

- Der Bund kann unter bestimmten Voraussetzungen stellenlosen Abgängerinnen und Abgängern der beruflichen Grundbildung Finanzhilfen für Weiterbildungen gewähren (Art. 1).
- Der Bund kann unter bestimmten Voraussetzungen Arbeitgebern, die arbeitslosen Personen durch eine Anstellung den Einstieg in den Arbeitsmarkt ermöglichen, Finanzhilfen gewähren (Art. 2).¹⁹⁸

Massnahmen zur besseren Integration von Ausländerinnen und Ausländern, insbesondere in den Bereichen Bildung, Arbeit und soziale Sicherheit, wurden vom Bundesrat im August 2007 im Rahmen eines integrationspolitischen Aktionsplanes beschlossen.¹⁹⁹ Die Integrationsmassnahmen im Bereich Arbeit betreffen unter anderem:

- die Optimierung der Kommunikation zwischen Personalberatenden und ausländischen Stellensuchenden;
- die interkulturelle Aus- und Weiterbildung der Personalberatenden;
- die gezielte Rekrutierung von Personalberatenden bezüglich Migration (Sprachkenntnisse, interkulturelle Kompetenzen);
- den Einbezug arbeitsmarktlicher Integrationsmassnahmen in die Zielvereinbarungen zwischen Personalberatenden und Stellensuchenden;
- die Optimierung des Rahmenkonzepts zur arbeitsmarktorientierten Deutschförderung in der Deutschschweiz und die Einführung eines Konzepts zur arbeitsmarktorientierten Französischförderung in der Westschweiz und zur Italienischförderung im Tessin;
- die Verbesserung des Zugangs von ausländischen Stellensuchenden zu Einarbeitungszuschüssen.

Umgesetzt werden diese Massnahmen innerhalb der Regelstrukturen. Sie werden mit den laufenden Massnahmen der ALV zur Optimierung der öffentlichen Arbeitsvermittlung laufend abgestimmt.

Mit der 5. IVG-Revision wurden die IV-Stellen beauftragt, die Massnahmen zur Integration zu verstärken. Um die Eingliederungschancen von Personen mit psychischer Beeinträchtigung zu verbessern, ist mit der 5. IV-Revision ein niederschwelliges Angebot an Integrationsmassnahmen geschaffen worden. Es handelt sich dabei um eine Vorstufe zur eigentlichen beruflichen Integration. Diese Integrationsmassnahmen schliessen die Lücke zwischen der

¹⁹⁷ Schweizerischer Bundesrat. Botschaft zur Änderung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes. Vom 3. September 2008. S. 27 f., <http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/12919.pdf> (Stand: 20.8.2009)

¹⁹⁸ Vgl. Stabilisierungsmassnahmen, <http://www.seco.admin.ch/stabilisierungsmassnahmen/index.html?lang=de> (Stand: 9.11.2009)

¹⁹⁹ Bundesamt für Migration, http://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/themen/integration/das_wichtigste_auf.html (Stand: 19.8.2009)

sozialen und beruflichen Integration und ermöglichen einen schrittweisen Aufbau der auf dem Arbeitsmarkt geforderten Leistungsfähigkeit.

Der Bund arbeitet bei der Überprüfung der Umsetzung der Arbeitslosenversicherung (ALV) mit Indikatoren. Diese Wirkungssteuerung ist auf rasche Vermittlung ausgerichtet. Mit einer neuen Gewichtung und angepassten Wirkungsindikatoren könnten in der öffentlichen Arbeitsvermittlung grössere Impulse Richtung Nachhaltigkeit und Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit gegeben werden.

Überprüfung der Wirkungsindikatoren der Arbeitslosenversicherung ALV

Die Wirkungssteuerung der ALV ist auf rasche Vermittlung der Arbeitssuchenden ausgerichtet. Der Bund wird die Wirkungsindikatoren der ALV mittelfristig auf die Möglichkeit überprüfen, Langzeitarbeitslosigkeit noch vermehrt zu vermeiden und die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit nachhaltiger zu gestalten. Das Ziel ist neben der schnellen auch die anhaltende berufliche Integration von Langzeitarbeitslosen.

Gemeinsame Massnahme

Die interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ²⁰⁰) bezweckt durch koordinierte Bemühungen aller Institutionen das bestehende Optimierungs- und Koordinationspotenzial der verschiedenen Vollzugsstellen zu nutzen. Dies im gemeinsamen Bestreben, den wirtschaftlichen und sozialen Ausschluss von Menschen durch eine rasche und nachhaltige Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt zu verhindern. Im Rahmen der IIZ sollen im Sinne einer nachhaltigen Integration insbesondere der unerwünschte Drehtüreffekt verhindert (Vermeidung von Wiederanmeldungen bei der ALV nach Bezug von Sozialhilfe) sowie Zuständigkeiten geklärt werden. 2005 lancierten die involvierten Akteurinnen und Akteure gemeinsam das Projekt IIZ-MAMAC, in dem Prozesse und Strukturvarianten sowie Zusammenarbeitsmodelle auf ihre Praxistauglichkeit erprobt wurden. Ebenso wurden Grundlagen für die Ausgestaltung des Prozesses (Strukturen, Abläufe usw.) sowie für die erforderlichen finanziellen und rechtlichen Rahmenbedingungen erarbeitet. Das Projekt läuft 2010 aus und soll in den ordentlichen Vollzug der (Wieder-)Eingliederungsprozesse der IV, ALV und Sozialhilfe integriert werden.

Verbesserung der Massnahmen zur (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt und Zusammenarbeit im Weiterbildungsbereich

Der Bundesrat lädt die IIZ-Partner ein, gemeinsam die bestehenden Formen der Zusammenarbeit zu evaluieren und weiterzuentwickeln sowie die Arbeitsvermittlung und die Massnahmen zur (Wieder-)Eingliederung zu optimieren, den bedarfsgerechten Zugang zu diesen Massnahmen zu gewährleisten und gegebenenfalls neue Angebote zu entwickeln. Auch im Weiterbildungsbereich wäre eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen ALV und Sozialhilfe, aber auch mit der IV, – beispielsweise bei gemeinsam getragenen Qualifikationsprogrammen – zu begrüssen.

Empfehlungen an die Kantone und Gemeinden

Durch frühzeitiges Handeln soll Langzeitarbeitslosigkeit mit Armutsfolgen vorgebeugt werden. In den RAV wird bei Vorliegen eines hohen Risikos der Langzeitarbeitslosigkeit bereits heute schon zum Teil eine frühzeitige Triage an die Sozial- und Schuldenberatung vorgenommen. Zur Verbesserung der Früherfassung von Risiken zu Langzeitarbeitslosigkeit könnten Instrumente im Sinne eines Risikoprofilings eingesetzt werden. Hierfür müssten bestehende Instrumente weiterentwickelt, ausgebaut und geprüft werden.

²⁰⁰ Interinstitutionelle Zusammenarbeit, www.iiz.ch (Stand: 1.3.2010)

Früherkennung von Langzeitarbeitslosigkeit

Da bei Arbeitslosigkeit die Chance zur Reintegration in den Arbeitsmarkt mit zunehmender Dauer abnimmt, sind insbesondere bei Personen mit einem hohen Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit möglichst frühzeitig einsetzende, gezielte Massnahmen angezeigt. Der Bundesrat empfiehlt den Kantonen, bestehende Massnahmen zur Früherkennung potenzieller Langzeitarbeitslosigkeit (z.B. Risikoprofilung) auszubauen und neue Massnahmen zu entwickeln.

Die Sozialhilfe verfolgt das Ziel, die Existenz der Leistungsbeziehenden zu sichern, ihre wirtschaftliche und persönliche Selbstständigkeit zu fördern und die soziale und berufliche Integration zu gewährleisten.²⁰¹ Die Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms NFP 51, in dem Prozesse der Integration und des Ausschlusses analysiert wurden, zeigen, dass in der Praxis der Sozialhilfe das Ziel verfolgt wird, die Leistungsbeziehenden möglichst schnell in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Dies gilt auch für Leistungsbeziehende der ALV. Oft werden dabei die Klientinnen und Klienten jedoch in prekäre Arbeitsverhältnisse gedrängt, die mit tiefen Einkommen, Unterbeschäftigung, rechtlicher Unsicherheit und einem erhöhten Gesundheitsrisiko einhergehen. Das NFP 51 empfiehlt daher, zusätzliche Qualifizierungs- und Weiterbildungsmöglichkeiten im Rahmen des Reintegrationsprozesses von Sozialhilfebeziehenden anzubieten sowie den Prozess der Reintegration zu verlängern.²⁰² Ziel der Ablösung von der Sozialhilfe, aber auch von der ALV soll vermehrt die langfristige Integration in den ersten Arbeitsmarkt sein. Da Bildung der beste Schutz vor der Abhängigkeit von staatlichen Leistungen bietet, sind bei Leistungsbeziehenden der ALV und der Sozialhilfe neben finanziellen Leistungen auch Bildungsmassnahmen angezeigt. Dabei wäre eine stärkere Zusammenarbeit der ALV und der Sozialhilfe, aber auch der IV zu begrüssen. Hierbei könnte auf die im Rahmen der IIZ gemachten Erfahrungen aufgebaut werden. Verwiesen sei hier im Weiteren auf die Möglichkeit zur Validierung von Bildungsleistungen (vgl. Kapitel 5.4.1).

Weiterbildungsmöglichkeiten für Leistungsbeziehende der ALV und der Sozialhilfe

In den RAV, die für die Umsetzung der ALV zuständig sind, sollte der Spielraum für Weiterbildung und Qualifizierung der Leistungsbeziehenden ausgeschöpft und in der Sozialhilfe noch erweitert werden, um die Leistungsbezügerinnen und -bezüger möglichst dauerhaft wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

Zur Integration von arbeitsfähigen Langzeitarbeitslosen bieten sich im Weiteren Teillohnstellen und Sozialfirmen an. Zu Teillohnstellen sind im Rahmen eines breit abgestützten Forschungsprojektes umfassende Grundlagen erarbeitet worden. Teillohnstellen (TLS) sind dabei wie folgt definiert: Beschäftigung von Personen, die in einem Teilpensum eine Teilleistung in privatwirtschaftlichen Unternehmen zu einem Teillohn erbringen. TLS sollen denjenigen Sozialhilfebeziehenden zu einer dauerhaften Integration in den Arbeitsmarkt verhelfen, die zwischen 50 und 100 Prozent arbeitsfähig sind (bezogen auf die Anwesenheit), jedoch nur zwischen 30 bis 80 Prozent Leistung erbringen können, gemessen an einer durchschnittlichen Arbeitskraft.²⁰³ Teillohnbezügerinnen und -bezüger erhalten einen ihrer effektiv erbrachten Leistung entsprechenden Lohn. Die Differenz zum Existenzbedarf wird durch die Sozialhilfe gedeckt. Für Teillohnbeschäftigungen eignen sich zahlreiche Branchen wie die Gastronomie, der Detailhandel, Architekturbüros, Baufirmen, Druckereien etc. Im Rahmen des erwähnten Forschungsprojektes wurde ein Leitfaden für Vermittlungsstellen (z.B. Sozialbehörden) erstellt, in dem von

²⁰¹ Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe, http://www.skos.ch/store/pdf_d/richtlinien/richtlinien/RL_deutsch_2009.pdf (Stand: 26.8.2009)

²⁰² Nationales Forschungsprogramm «Integration und Ausschluss» NFP 51, Medienmitteilung, Die Sozialhilfe muss gestärkt werden, http://www.nfp51.ch/files/MM_NFP51_20-05-08_d.pdf (Stand: 17.8.2009)

²⁰³ Brunner/Lellig/Winistörfer/Lang 2008, S. 13

der Schaffung der gesetzlichen Rahmenbedingungen bis zur Begleitung der vermittelten Person alle Schritte beschrieben werden.²⁰⁴

Sozialfirmen sind im 2. Arbeitsmarkt angesiedelte private, soziale Unternehmen mit einem beträchtlichen Anteil an Teillohnstellen für Langzeitarbeitslose. Sie haben zum Ziel, den Betroffenen den Übergang in den ersten Arbeitsmarkt zu erleichtern.²⁰⁵ Die Stellenangebote von Sozialfirmen sind niederschwelliger als die Teillohnstellen in privatwirtschaftlichen Betrieben. Indem innerhalb der Firma Tätigkeiten mit unterschiedlich hohen Anforderungen ausgeübt werden können, besteht für die Arbeitnehmenden die Möglichkeit, ihre Arbeitsmarktfähigkeit zu verbessern und sich stufenweise dem Qualifikationsniveau für Stellen auf dem ersten Arbeitsmarkt zu nähern. Gegebenenfalls können aber auch die Anforderungen der Stelle reduziert werden. Die Betriebe verfolgen ein doppeltes Unternehmensziel: einerseits bieten sie Arbeitsplätze für eingeschränkt arbeitsmarktfähige Arbeitnehmende (hauptsächlich für Sozialhilfebeziehende) an. Andererseits wollen Sozialfirmen aber durchaus auch Gewinne am Markt erwirtschaften. Laut gängiger Definition soll mindestens die Hälfte des Aufwands durch am Markt erwirtschaftete Erträge gedeckt werden. Der Rest des Aufwands wird über staatliche oder private Stellen finanziert. Der Anteil der Angestellten mit Benachteiligungen ist nicht einheitlich festgelegt. Das Sozialdepartement der Stadt Zürich, das seit Mitte 2006 mit Sozialfirmen zusammenarbeitet, geht von einem Anteil von mindestens 50 Prozent aus.²⁰⁶ Réalise, ein Genfer Sozialfirma, besteht bereits seit gut zwanzig Jahren und hat 2008 im Rahmen von 89 Stellen 270 Personen Arbeit angeboten.²⁰⁷

Sozialfirmen siedeln sich in der Schweiz in arbeitsintensiven Geschäftsbereichen mit einem grösstmöglichen Wertschöpfungspotenzial an. In der Regel handelt es sich dabei um wenig qualifizierte Handarbeit und Dienstleistungstätigkeiten wie Recycling, Gastgewerbe, Wäscherei, etc. Die Preise der Dienstleistungen und Produkte bewegen sich im marktüblichen Rahmen. Sozialfirmen sollen Stellen im ersten Arbeitsmarkt nicht konkurrenzieren. Besonders geeignete Geschäftsfelder für Sozialfirmen sind deshalb die Übernahme von Produktionstätigkeiten, die ansonsten ins Ausland verlagert werden.

In der Schweiz bestehen nur wenige Erfahrungen mit Sozialfirmen.²⁰⁸ Sie scheinen sich besonders gut als Integrationsmassnahme für Langzeitarbeitslose zu eignen, da sie sehr nahe am ersten Arbeitsmarkt operieren. So finden bei der Stiftung für Arbeit²⁰⁹, der grössten Sozialfirma in der Deutschschweiz, pro Jahr 40 Prozent der Beschäftigten eine neue Anstellung, was bei in der Regel schwer vermittelbaren Langzeitarbeitslosen als Erfolg zu werten ist. Das Sozialdepartement der Stadt Zürich hat seit 2006 im Rahmen eines Pilotprojektes 500 Arbeitsplätze im Teillohn in internen und sieben privaten Teillohnbetrieben geschaffen. Die Vermittlungsquote betrug 2007 38 Prozent. Das Projekt wird als erfolgreich beurteilt und soll bis ins Jahr 2012

²⁰⁴ INE Institut für Nachhaltige Entwicklung. 2008

²⁰⁵ Sozialfirmen, <http://www.sozialfirmen.ch/> (Stand: 20.8.2009). Vgl. auch Kehrli 2007

²⁰⁶ Stadt Zürich, GR Nr. 2008/408, Weisung des Stadtrates an den Gemeinderat, 1052. Beiträge 2009 bis 2012 für sechs private Trägerschaften im Bereich Teillohn, http://www.gemeinderat-zuerich.ch/Geschaefte_Details.aspx?ID=18c3b2df-a5f6-4cef-8448-68b893fece58, INSOS-Kongress 2006, Präsentation «1000 Franken Jobs», http://www.insos.ch/de/dok/Kongress_06/Referat%20Kienast%20D.ppt (Stand: 20.8.2009)

²⁰⁷ Réalise, <http://www.realise.ch/pages/profil/entreprise.html> (Stand: 2.2.2010)

²⁰⁸ Sozialfirmen sind in Deutschland und Italien bereits in den 1970er-Jahren entstanden, vor allem auf die Beschäftigung und/oder Integration von Menschen mit Behinderungen fokussiert, und sind in zahlreichen europäischen Ländern zu finden. Auf europäischer Ebene hat die «Vereinigung Europäischer Sozialer Firmen, Beschäftigungsinitiativen und sozialer Kooperative» allgemeine Merkmale von Sozialfirmen festgelegt. Sozialgütesiegel für Soziale Integrationsunternehmen, http://www.soeb.at/0307/_pdf/endbericht.pdf (Stand: 20.8.2009)

²⁰⁹ Stiftung für Arbeit, <http://www.stiftungfuerarbeit.ch/sfa/cms/index.php?id=22>, NZZ Online, Sozialfirmen holen ins billige Ausland verlagerte Arbeit in die Schweiz zurück, http://www.nzz.ch/nachrichten/zuerich/sozialfirmen_holen_ins_billige_ausland_verlagerte_arbeit_in_die_schweiz_zurueck_1.665671.html?printview=true (Stand: 20.8.2009)

verlängert werden.²¹⁰ Réalise, ein Genfer Sozialfirma, besteht bereits seit längerer Zeit und hat 2008 im Rahmen von 89 Stellen 270 Personen Arbeit angeboten²¹¹.

Die beiden beschriebenen Modelle treten in der Praxis nicht ausschliesslich in der beschriebenen Ausgestaltung auf und sind oft nicht eindeutig auseinander zu halten. Zum Teil sind Sozialfirmen auch Träger von Teillohnstellen. Gewisse Sozialfirmen stellen weniger hohe Anforderungen an die Mitarbeitenden bzw. richten sich an nicht in den ersten Arbeitsmarkt vermittelbare Erwerbslose und bieten ihnen eine Tagesstruktur, wie beispielsweise das Recycling Projekt Fractio in Köniz. Bei diesen Sozialfirmen kann die Eigenwirtschaftlichkeit von 50 Prozent nicht erreicht werden.²¹² Allerdings sind auch solche Projekte wichtig, weil auch für leistungsschwächere Erwerbslose Angebote zu entwickeln sind.

Förderung von Teillohnstellen und Sozialfirmen

Gemeinden und Kantone könnten künftig zur Integration von sozialhilfeabhängigen Arbeitslosen vermehrt die Zusammenarbeit mit Betrieben zur Schaffung von Teillohnstellen suchen. Gegebenenfalls arbeiten sie mit Sozialfirmen zusammen, d. h. sie unterstützen den Aufbau und den Betrieb von Sozialfirmen, um die Leistungsbeziehenden wiederum mit den Anforderungen der Arbeitswelt vertraut zu machen und den Übergang vom sogenannten zweiten Arbeitsmarkt in den ersten zu verbessern.

²¹⁰ Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich vom 10.09.2008. 1052. Beiträge 2009 bis 2012 für sechs private Trägerschaften im Bereich Teillohn

²¹¹ Réalise, <http://www.realise.ch/pages/profil/entreprise.html> (Stand: 2.2.2010)

²¹² Recycling Projekt Fractio, http://www.koeniz.ch/documents/Recycling_Projekt_Fractio.pdf (Stand: 25.8.2009)

6. Armut im Alter

Zusammenfassung

Seit Einführung der AHV hat die Altersarmut stark abgenommen. Dank des Drei-Säulen-Prinzips ist eine angemessene Existenzsicherung in aller Regel auch nach der Pensionierung gewährleistet. In Fällen, in denen die Sicherung aus eigener Kraft nicht ausreicht, mindern Ergänzungsleistungen zur AHV die Armutsgefährdung erheblich.

Über die materielle Versorgung hinaus gilt es aber, mit gezielten Qualitätsverbesserungen die Autonomie der älteren Bevölkerung zu erhalten und ihre soziale Integration zu stärken. Geeignete Wohnformen etwa bieten die Möglichkeit, im früheren Wohnumfeld verbleiben zu können und helfen dabei, dass alte Menschen nicht frühzeitig ihre Autonomie verlieren. Qualitätssichernde Massnahmen in der Pflege sollen dazu beitragen, die Würde des Menschen auch im Alter zu wahren.

Die Bekämpfung von Armut im Alter ist vorrangig auf den Erhalt der bisherigen Errungenschaften ausgerichtet. Gezielte präventive Massnahmen in der Kindheit, in der Jugend und im erwerbsfähigen Alter können zudem auch der Vermeidung künftiger Altersarmut dienen. Denn Altersarmut fängt meist nicht erst mit der Pensionierung an, sondern muss als kumulierte Fortsetzung früherer Mangellagen begriffen werden.

6.1 Einleitung

Vor der Einführung der obligatorischen Altersvorsorge traf die Formel «alt gleich arm» für die meisten älteren Menschen in der Schweiz zu. Altersarmut war eine gefürchtete Realität.²¹³ Im Gegensatz dazu kann heute die wirtschaftliche Lage der älteren Menschen in der Schweiz als mehrheitlich gut bezeichnet werden – auch wenn Armutsprobleme im Alter nicht vollständig überwunden sind.²¹⁴ Dass alte Menschen in der Schweiz inzwischen ein unterdurchschnittliches Armutsrisiko aufweisen, ist der umfassenden Alterssicherung im Drei-Säulen-Prinzip zu verdanken,²¹⁵ welche den Versicherten – vor allem den Rentnerinnen und Rentnern der jüngeren Generation, die bereits länger in die seit 1985 obligatorische zweite Säule einbezahlt haben – in aller Regel auch nach ihrer Pensionierung eine angemessene Existenzsicherung garantiert. Die Einkommenssicherheit hat sich im Alter von Generation zu Generation verbessert.²¹⁶

Der steigende Reichtum in den Händen der heutigen Generation von Rentnern und Rentnerinnen heisst aber nicht, dass alle Menschen in der Schweiz vermögend altern würden. Denn die Vermögen der älteren Bevölkerung sind sehr ungleich verteilt.²¹⁷ Da das Vermögen im Alter häufig nicht verzehrt werden muss und weiter anwächst, fällt das finanzielle Volumen, welches jährlich in der Schweiz vererbt wird, entsprechend hoch aus. Auch die vererbten Beträge sind sehr ungleich verteilt und häufig gehen die grösseren Erbschaften an vermögende Personen, welche sich ebenfalls bereits im Rentenalter befinden.

In der folgenden Darstellung wird zunächst die Situation der älteren Bevölkerung hinsichtlich Einkommensschwäche und Armut dargestellt. Ein zweiter Themenkreis dreht sich rund um die Situation von pflegebedürftigen Menschen. Eng damit zusammenhängend wird drittens der Zugang zu angepassten Wohnformen thematisiert. Schliesslich wird auf den Zusammenhang zwischen Lebenslauf und Armut im Alter eingegangen.

²¹³ Seifert 2007

²¹⁴ Wanner/Gabardino 2008, S. 62. Moser 2006. Frick 2005. Höpflinger/Stuckelberger 1999. Leu/Burri/Aregger 1998

²¹⁵ Guggisberg 2006. Suter/Mathy 2002

²¹⁶ Moser 2006

²¹⁷ Wanner/Gabardino 2008. Stutz/Bauer/Schmugge 2007

6.2 Problemlagen und Lösungsansätze

Bei Armut handelt es sich – wie in Kapitel 1 beschrieben – um ein komplexes, mehrdimensionales soziales Problem, welches über den Aspekt der ökonomischen Unterversorgung hinaus auch einen Mangel an kulturellen und sozialen Ressourcen einschliesst. Zur materiellen Schwäche kommen Merkmale wie die Nichtteilhabe an gesellschaftlichen Kontakten und an den technologischen Entwicklungen oder der Zwang zum Verzicht auf die kleinen Freuden des Alltags. Auf solche gesellschaftliche Zumutungen reagieren die Betroffenen individuell unterschiedlich, etwa mit Rückzug, Isolation oder Resignation. Einen guten Einblick in die Problemlagen von Rentnerinnen und Rentnern mit geringen finanziellen Mitteln gibt die Publikation «Leben mit wenig Spielraum» von Pro Senectute.²¹⁸ Mangellagen, Isolation, aber auch fehlender Anschluss an neue Technologien verweisen auf ungleiche Lebenschancen in der Gesellschaft, welche sich im Alter eher noch akzentuieren. Wer beispielsweise früher im Leben Zugang zu technologischen Errungenschaften hatte und gut integriert war, kann seine Lebensweise meistens auch im Alter fortsetzen, wer davon schon früher ausgeschlossen war, bleibt dies auch nach der Pensionierung. Denn Armut ist nicht nur ein graduelles sondern auch ein dynamisches Phänomen. Diesen ungleichen Lebenschancen kann nur mit Integrationsmassnahmen begegnet werden, auf welche bereits im Strategiebericht Alter hingewiesen wurde.²¹⁹ Obschon Armut demnach nicht auf die Frage der verfügbaren finanziellen Mittel zu reduzieren ist, sind die finanziellen Mittel entscheidend und stellen eine der zentralen Voraussetzungen für soziale Integration dar.

6.2.1 Einkommensschwäche und Armut im Alter

In der Schweiz sind verhältnismässig wenige alte Menschen arm im Sinne der diesem Bericht zugrunde liegenden Definition. 1992 belief sich die Armutsquote²²⁰ von Rentnerinnen und Rentnern auf 3,6 Prozent, jene der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter lag mit 5,9 Prozent deutlich höher. Zu diesem Ergebnis haben wesentlich die Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV beigetragen (vgl. weiter unten).²²¹ Ohne EL hätte die Armutsquote der Altersrentnerinnen und -rentner bei 7,4 Prozent gelegen. In der Zwischenzeit dürfte sich dieses Verhältnis kaum zu Lasten der alten Bevölkerung verschlechtert haben. Hingegen ist ein grösserer Teil von ihnen einkommensschwach und verfügt über keine oder wenig private Reserven.²²² Bei unvorhergesehenen Ausgaben, etwa für Gesundheitskosten oder für Anschaffungen geraten diese Menschen schnell an ihre finanziellen Grenzen. Allerdings existieren für die ältere Bevölkerung Finanzhilfen, welche solche Engpässe überwinden helfen.

Die Zusammenstellung in Tabelle 6.1 zeigt den Anteil der älteren Bevölkerung, welcher die verschiedenen Finanzhilfen in Anspruch nimmt. Der Anteil an AHV-Rentnern und -Rentnerinnen mit EL ist seit Jahren stabil und beträgt rund 12 Prozent. Von Bedeutung sind ferner die kantonalen Zusatzleistungen (5,4 %) und die Hilflosenentschädigung (3,7 %). Darüber hinaus gibt es diverse Beihilfen privater Hilfs- und Unterstützungsorganisationen, welche – zum Teil vom Bund unterstützt – subsidiär einspringen, wo die EL nicht greifen können. Sie werden aber nur einem sehr kleinen Teil von Rentnerinnen und Rentnern ausgerichtet.

Über die EL hinaus gibt es in einigen Kantonen und Gemeinden zusätzliche finanzielle Unterstützung für Rentner und Rentnerinnen. Diese Leistungen werden oft als Beihilfen, kantonale EL oder ausserordentliche EL bezeichnet und tragen hauptsächlich dazu bei, die höheren Lebenskosten in den grossen Agglomerationen auszugleichen. Sechs Kantone richten solche Zusatzleistungen sowohl an zuhause lebende Personen als auch an Heimbewohner aus. Dabei

²¹⁸ Pro Senectute 2009

²¹⁹ Schweizerischer Bundesrat 2007

²²⁰ Armutsquote gemessen an der unteren SKOS-Grenze von 980 Fr. pro Monat für den Einpersonenhaushalt (ohne Wohnkosten und Krankenkassenprämien), vgl. Leu/Burri/Priester 1997

²²¹ Suter/Mathey 2002 S. 26

²²² Höpflinger 1997

ist jedoch zu beachten, dass kantonale Zuschüsse auch Personen zugesprochen werden, welche keine regulären EL beziehen. Zu kantonalen und kommunalen Zuschüssen der grösseren Städte fehlen jedoch differenziertere Statistiken.

Tabelle 6.1: Finanzielle Hilfen im Alter, 2007

	Anzahl Personen	in %
AHV-Altersrentnerinnen und -rentner ¹	1 253 137	100,0 %
Mit Ergänzungsleistungen ²	155 600	12,4 %
Mit kantonalen Zusatzleistungen ³	68 000	5,4 %
Mit Hilflosenentschädigung ⁴	46 200	3,7 %
Mit individuellen Finanzhilfen ⁵	ca. 12 000	1,1 %
Mit Sozialhilfe ⁶	3 700	0,3 %

¹ Bezügerinnen und Bezüger in der Schweiz gemäss AHV-Statistik 2007.

² Nur Altersrentnerinnen und Altersrentner und Hinterlassenenrenten mit EL.

³ gemäss Statistik der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV 2007. Nicht alle Kantone richten Zusatzleistungen aus. Zusatzleistungen sind wiederum nicht auf EL-Bezügerinnen und -Bezüger beschränkt. Neben 6 Kantonen, die Zusatzleistungen zuhause und im Heim entrichten, gibt es 9 Kantone, welche ausschliesslich Zusatzleistungen für den Heimaufenthalt bereitstellen.

⁴ AHV-Statistik 2007.

⁵ gemäss Angaben der Pro Senectute zu den Finanzhilfen gemäss Artikel 17f ELG (Pro Senectute 2006).

⁶ Berechnet nach der Schweizerischen Sozialhilfestatistik 2007, Personen ab 65 Jahren.

Ergänzungsleistungen

Wenn die reguläre Altersrente und sonstige Einnahmen zur Deckung des Existenzbedarfs nicht ausreichen, können Rentner und Rentnerinnen EL beantragen. EL unterscheiden sich dadurch von Sozialhilfeleistungen, dass ein Rechtsanspruch auf sie besteht und sie nicht rückzahlbar sind.²²³

EL teilen sich in zwei Arten von Leistungen auf: die jährlichen EL und die Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten. 85 Prozent der Ausgaben umfassen die jährlichen Leistungen, die restlichen 15 Prozent dienen zur Vergütung von Krankheitskosten (Selbstbehalt und Franchise, Zahnarzt, Hilfe, Pflege und Betreuung zuhause, Hilfsmittel).

Von den Rentnerinnen und Rentnern zu Beginn des Rentenalters beanspruchen nur 7 Prozent EL, bei den 90-Jährigen sind es hingegen 25 Prozent.²²⁴ Dieser erhöhte Anteil geht hauptsächlich auf die in diesem Alter steigende Wahrscheinlichkeit eines Heimeintritts und die damit verbundenen Kosten zurück. Denn die Heimtaxen und Zusätze überschreiten oft die eigenen finanziellen Mittel und müssen daher u. a. mit Mitteln der EL aufgestockt werden (vgl. Abschnitt 6.2.2).

Die überwiegende Mehrheit der heutigen EL-Bezügerinnen und -Bezüger ist alleinstehend, darunter befinden sich besonders viele alleinstehende Frauen.²²⁵ Alleinstehende beziehen vier- bis sechsmal häufiger EL als Verheiratete. Generell beanspruchen Frauen und ausländische

²²³ Bundesamt für Sozialversicherungen 2008b

²²⁴ Bundesamt für Sozialversicherungen 2008b, Tabellenband, S. 4, T 1.3

²²⁵ Höpflinger/Stuckelberger 1999

Staatsangehörige häufiger EL. Frauen im Rentenalter sind beinahe doppelt so häufig auf EL angewiesen als ihre männlichen Altersgenossen. Sie erhalten ausserdem im Durchschnitt höhere Beträge, was auf eine grössere Armutslücke bei Frauen hinweist. Ledige oder geschiedene Frauen verfügen ausserdem oft nur über geringe Renten.

Ebenfalls überproportional häufig beansprucht die ausländische Bevölkerung EL. Im Jahr 2008 beantragten Ausländerinnen und Ausländer beinahe zweieinhalbmal so oft EL als Schweizerinnen und Schweizer. Das liegt daran, dass ihre Lebensumstände im erwerbsfähigen Alter im Durchschnitt schwieriger sind (geringere berufliche Qualifikationen, schlechter bezahlte Arbeitsstellen, häufigere Arbeitslosigkeit). Die soziale Lage hat sowohl auf die Gesundheit als auch auf die wirtschaftliche Lage im Alter Auswirkungen.²²⁶ Die grössere Einkommensschwäche der ausländischen Bevölkerung ist in diesem Rahmen besonders relevant, weil zunehmend mehr Migranten und Migrantinnen, die in den 1960er- und 70er-Jahren in die Schweiz einwanderten, das Rentenalter erreichen. Der Anteil ausländischer EL-Bezüglerinnen und Bezüger im Rentenalter hat sich zwischen 1993 und 2008 mehr als verdoppelt.²²⁷

Nichtbeanspruchung von Ergänzungsleistungen

Nicht alle bedürftigen älteren Menschen beziehen EL. Es handelt sich dabei zum einen um Personen, die keinen Anspruch auf EL haben und zum andern um Personen, welche aus unterschiedlichen Gründen keine Leistungen beziehen wollen, obschon sie dazu berechtigt wären.

Als EL-Nichtbezugsquote wird der prozentuale Anteil der EL-Berechtigten bezeichnet, welche ihre Ansprüche nicht geltend machen. In einer schriftlichen Umfrage der Eidgenössischen Finanzkommission bei EL-Durchführungsorganen und AHV-Zweigstellen wurde die EL-Nichtbezugsquote auf durchschnittlich 6 Prozent geschätzt²²⁸, wobei bei Heimbewohnern von einer tieferen Quote auszugehen ist als bei zuhause wohnenden Personen. Bei der Interpretation dieser Ergebnisse ist zu berücksichtigen, dass es sich um die Einschätzung der zuständigen Akteure im Bereich der EL handelt und die Quote vermutlich eher tief angesetzt ist. Hingegen erscheint die Annahme einer EL-Nichtbezugsquote von rund 33 Prozent, welche in einer 1997 erschienenen Nationalfondsstudie ausgewiesen wurde²²⁹, heute angesichts der neueren Schätzung eindeutig als zu hoch.

Die wichtigsten Gründe für den Verzicht auf EL sind ein fehlender oder nicht beanspruchter Bedarf an Unterstützung sowie die Hemmschwelle, gegenüber dem Gemeinwesen die persönlichen und finanziellen Verhältnisse offen zu legen. Die Ergebnisse aus der Befragung der über 60-Jährigen bestätigen die Einschätzungen der EL-Durchführungsorgane.²³⁰ Zu ähnlichen Resultaten gelangte schon früher eine Studie aus dem Kanton Freiburg, die auf qualitativen Interviews mit potenziell Anspruchsberechtigten beruht.²³¹ Demnach handelt es sich zum einen um Personen, die Genügsamkeit gewohnt sind. Diese Menschen haben gelernt zu verzichten und ihre Bedürfnisse von den vorhandenen Mitteln abhängig zu machen. Sie leben konsumfern, sehen die Vorsorge als eigene Pflicht an und erheben nur Anspruch auf das, was sie selbst erarbeitet haben. EL werden als Fürsorgemittel angesehen, auf welche die Betroffenen nicht zurückgreifen wollen. Ein weiterer Faktor sind zum andern die Hemmungen, die eigene finanzielle Situation offenlegen zu müssen.

Der Anteil der Rentnerinnen und Rentner, welcher Anspruch auf EL hätte, diese aber nicht in Anspruch nimmt, dürfte zudem mit jeder neu eintretenden Rentnergeneration kleiner werden. Das rührt daher, dass neu eintretende Generationen den Wohlfahrtsstaat von Kindheit an kennen und die erwähnten Gründe für den Nichtbezug für sie nicht mehr ausschlaggebend sind, während gleichzeitig die älteste Generation wegstirbt. Kommt hinzu, dass es sich dabei

²²⁶ Bundesamt für Statistik 2007a

²²⁷ Bundesamt für Sozialversicherungen 2009, Tabellenband, S. 6, T 1.3.2

²²⁸ Eidgenössische Finanzkontrolle 2006

²²⁹ Leu/Burri/Priester 1997

²³⁰ Eidgenössische Finanzkontrolle 2006

²³¹ Villard 2001

vorwiegend um Rentner und Rentnerinnen handelt, die in Privathaushalten leben und deren Armutslücke viel kleiner als diejenige der Heimbewohner ist.

Die zweite Gruppe kann keine EL beantragen, weil ihnen die Berechtigung fehlt. Heute sind nur noch ausländische Personen, welche weniger als 10 Jahre Wohnsitz in der Schweiz haben²³², nicht EL-berechtigt. Reichen bei ihnen die finanziellen Mittel nicht aus, muss die Sozialhilfe für den Fehlbetrag aufkommen.

Steuerabzüge und Ergänzungsleistungen

Da EL-Beziehende keine Krankenkassenprämie bezahlen und keine Steuern auf die EL-Beiträge entrichten müssen, werden diese Personen über die eigentliche Leistung hinaus gegenüber Personen ohne Anspruch auf EL besser gestellt. Diese Ungleichbehandlung wirkt sich unmittelbar auf das verfügbare Einkommen aus. Auch hier treten deshalb – wie bei anderen bedarfsabhängigen Leistungen – Schwelleneffekte auf, die durch eine bessere Abstimmung zwischen EL-System und jeweiliger kantonaler Steuergesetzgebung beseitigt werden könnten (vgl. Kapitel 7.3.1).

6.2.2 Pflegebedürftigkeit

Pflegekosten

Gemäss Bericht des Bundesrates zur Strategie für eine schweizerische Alterspolitik²³³ wird für die nächsten 30 Jahre prognostiziert, dass sich die Krankenpflegekosten mehr als verdoppeln. Diese Steigerung ist im Wesentlichen auf die steigende Lebenserwartung und die Alterszusammensetzung der Bevölkerung zurückzuführen. Ab etwa dem 75. Lebensjahr nehmen die durchschnittlichen Krankenpflegekosten deutlich zu. Während bis zum Alter von 79 Jahren weniger als 10 Prozent der Rentnerinnen und Rentner pflegebedürftig sind, steigt der Anteil zwischen 80 und 84 Jahren auf gut einen Fünftel an und von den 85-Jährigen ist gar ein Drittel auf Hilfe und Pflege angewiesen.²³⁴ Die älteste Bevölkerung trifft das Risiko der Langzeitpflegebedürftigkeit am stärksten. Von Pflege abhängig werden besonders viele Frauen, da sie in der Regel ihre Partner überleben und im hohen Alter meist alleine leben, sodass sie weniger zuhause gepflegt werden können.

Die Kosten für pflegebedürftige ältere Menschen können sehr hoch ausfallen: Die Heimtaxe für Personen im Heim belief sich 2007 auf durchschnittlich beinahe 70 000 Franken, was die finanziellen Mittel vieler Betroffenen überstieg. Der grösste Teil der Kosten wird von den privaten Haushalten getragen – 2005 beteiligten sie sich mit knapp 70 Prozent an den Heimkosten²³⁵. Rund die Hälfte der Rentnerinnen und Rentner im Heim haben EL bezogen. Diese waren in ihrer Höhe allerdings begrenzt. 2007 erreichte ein Drittel der Bezügerinnen und Bezüger im Heim den Maximalbetrag der EL und teilweise überstieg der Lebensbedarf (inkl. Heimkosten) gar den EL-Höchstbetrag. Dies hatte zur Folge, dass der Fehlbetrag durch einen stärkeren Vermögensverzehr kompensiert werden musste, zusätzliche kantonale oder kommunale Beihilfen nötig wurden oder die Heimbewohner und -bewohnerinnen auf Sozialhilfe angewiesen waren.²³⁶

Im Fall der ambulanten Pflege zu Hause kamen die privaten Haushalte 2005 lediglich für 6,4 Prozent der Gesamtkosten auf. Übersteigen die Kosten die finanziellen Möglichkeiten der

²³² Von der Karenzfrist befreit sind zudem Personen aus EU- oder EFTA-Ländern.

²³³ Schweizerischer Bundesrat 2007

²³⁴ Höpflinger/Hugentobler 2003, S. 41 ff.

²³⁵ Bundesamt für Statistik 2007f.

²³⁶ Dies traf auf rund 14 000 EL-Bezügerinnen und -Bezüger oder rund 1,1 % der AHV-Rentnerinnen und -Rentner zu. Die Schweizerische Sozialhilfestatistik weist rund 3700 Bezügerinnen und Bezüger im Rentenalter aus (vgl. Bundesamt für Statistik 2008b, S. 26).

Rentnerinnen und Rentner, werden ihnen die Krankheitskosten auf Antrag bis zu 25 000 Franken durch die EL rückvergütet.

Das vom Parlament am 13. Juni 2008 verabschiedete Reformpaket zur Neuordnung der Pflegefinanzierung reduziert die Belastung von älteren Personen im Heim deutlich. Das Bundesgesetz über die Neugestaltung der Pflegefinanzierung regelt, wer wie viel an die Pflege im Heim und durch die Spitex oder im Anschluss an einen Spitalaufenthalt zahlen muss. Das Gesetz wird am 1. Januar 2011 in Kraft treten.

Neu ausgestaltet wird die Kostenbeteiligung: Die obligatorische Krankenpflegeversicherung leistet künftig einen fixen, nach Zeitaufwand abgestuften Beitrag an die ärztlich verordneten Pflegeleistungen. Die Kostenbeteiligung der Pflegebedürftigen wird dabei auf höchstens 20 Prozent des höchsten vom Bundesrat festgesetzten Pflegebeitrags begrenzt²³⁷, wobei zudem auch auf dem Pflegebeitrag die Kostenbeteiligung zu entrichten ist. Die Kantone regeln die Restfinanzierung und haben neu die Pflicht, die EL so auszugestalten, dass jene Kosten für die Spitex- und Heimpflege finanziert sind, die nicht durch die Krankenkassen und den Selbstbehalt der Versicherten gedeckt werden. Die notwendige Akut- und Übergangspflege im Anschluss an einen Spitalaufenthalt wird von der Krankenversicherung während maximal 14 Tagen übernommen. Flankierende sozialpolitische Massnahmen wie die Einführung einer Hilflosenentschädigung bei Hilflosigkeit leichten Grades, die Aufhebung der Jahresobergrenze für EL sowie eine höhere Vermögensfreigrenze für EL sollen die finanzielle Belastung bei längerer Rekonvaleszenzzeit oder dauerhafter privater Pflege reduzieren.²³⁸ Die Auswirkungen der neuen Pflegefinanzierung werden für Personen im Heim am grössten sein. Nach der Neuordnung der Pflegefinanzierung gilt der Grundsatz, dass niemand Sozialhilfe beziehen muss, weil die Person selbst nicht für die Kosten im Alters- oder Pflegeheim aufkommen kann. Noch Verbesserungspotenzial besteht hingegen bei den ambulanten Pflegekosten, welche in der Langzeitpflege im privaten Haushalt anfallen. Zusätzlich zur Spitex wird hier oft die Unterstützung durch eine Haushalthilfe benötigt, deren Leistungen jedoch von den Patienten selbst getragen werden müssen. Es wird darauf zu achten sein, dass die flankierenden Massnahmen bei der Spitexpflege genügen, um ein Abgleiten in Armut bei Langzeitpflegebedürftigen zu vermeiden. Als Sozialziel könnte somit formuliert werden, dass keine Person wegen Pflegebedürftigkeit im Alter auf Leistungen der Sozialhilfe angewiesen sein sollte. Allerdings ist absehbar, dass sich die Unterschiede zwischen den Kantonen künftig eher vergrössern werden, da sie sowohl für die Organisation der Pflege und die Bereitstellung der Infrastruktur zuständig sind als auch für die Restfinanzierung der Pflege aufkommen müssen.

Qualitätssicherung in der Pflege

Ist ein Heimeintritt aufgrund von Pflegebedürftigkeit unumgänglich, so ist die Wahlfreiheit für die Betroffenen in der Regel aus zwei Gründen eingeschränkt: Zum einen können sich nur wenige den Aufenthalt in einem nichtsubventionierten, privaten Heim leisten. Zum andern sind viele Institutionen ausgelastet, sodass das Angebot im konkreten Fall meist klein ist und Alternativen nicht immer vorhanden sind. In einer Situation, in welcher keine Wahlfreiheit besteht, ist es besonders wichtig, dass eine hohe Qualität der Pflege sichergestellt wird, um ein würdiges Altern für alle auch im Falle einer Pflegebedürftigkeit sicherzustellen. Die Kantone sollten daher für alle Heime einheitliche Minimalstandards für die Qualität der Pflege festlegen. Der Bundesrat würde diesbezüglich eine verstärkte interkantonale Zusammenarbeit begrüssen. Um für die Patientinnen und Patienten die bestmögliche Lebensqualität zu erreichen, wäre es überdies wünschenswert, wenn die Kantone, welche meist für die Heime zuständig sind, vermehrt mit der auf kommunaler Ebene organisierten Spitex kooperieren würden.

²³⁷ Wie hoch die konkrete finanzielle Belastung für Bewohnerinnen und Bewohner von Heimen und Institutionen sein wird, muss im Rahmen der Umsetzung des neuen Gesetzes noch definitiv festgelegt werden.

²³⁸ Die Obergrenze der Ergänzungsleistungen von 30 000 Franken pro Jahr wird aufgehoben. Die Vermögensfreigrenze für selbstbewohntes Wohneigentum wird für die Berechnung der EL im Pflegefall auf 300 000 Franken angehoben.

6.2.3 Angepasste Wohnformen im Alter

Wohnformen bei leichter gesundheitlicher Einschränkung

Das öffentliche Angebot an Wohnmöglichkeiten für ältere Menschen beschränkt sich vielerorts auf Altersheime. Alternative Wohnmöglichkeiten, welche autonomes, jedoch betreutes Wohnen anbieten (z. B. Alterswohnsiedlungen), werden vor allem von privaten Institutionen getragen, werden oft nicht subventioniert und stehen Personen mit geringen finanziellen Mitteln nicht zur Verfügung, da die EL die höheren Kosten nicht decken.

Dies hat zur Folge, dass Personen selbst mit verhältnismässig geringen gesundheitlichen Einschränkungen bereits in einer Pflegeeinrichtung leben müssen. Dadurch wird nicht nur die Autonomie dieser Personen unnötig eingeschränkt, sondern der Aufenthalt im Heim löst häufig auch höhere Kosten aus. Denn eine ihrem Gesundheitszustand angepasste Wohnung in einer Alterswohnsiedlung wäre oft kostengünstiger.

Der Bund trägt im Rahmen der Wohnraumförderung und der Wohnforschung dazu bei, dass das Angebot an alternativen Wohnformen im Alter erweitert wird, um möglichst vielen Betagten ein autonomes aber betreutes Wohnen zu ermöglichen. Da der gemeinnützige Wohnungsbau aber hauptsächlich von den Kommunen und Kantonen getragen wird, wäre es zu begrüssen, dass diese das Angebot an Wohnformen, die dem Alter angepasst sind – wie etwa Alterswohnsiedlungen – unterstützen und es sukzessive ausbauen. Denn ältere Menschen sollten in der Schweiz unabhängig von ihren finanziellen Ressourcen das Recht auf ein ihrer Selbstständigkeit angemessenes Wohnen haben.²³⁹

Steuerabzug für Betreuungsleistungen im Heim

Ältere Personen mit knappen finanziellen Ressourcen, welche aufgrund geringer gesundheitlicher Einschränkungen im Heim wohnen müssen (vgl. oben), werden auch steuerlich benachteiligt. Altersgebrechen gelten erst ab einem bestimmten Grad als Behinderung, deren Kosten ohne Selbstbehalt von den Steuern abgezogen werden können. Es wird davon ausgegangen, dass Bewohner von Altersheimen, deren Pflege- und Betreuungsaufwand weniger als 60 Minuten pro Tag beträgt, ohne medizinische Indikation im Heim leben. In diesem Fall gelten Heimkosten als Lebenshaltungskosten und sind steuerlich nicht abzugsfähig. Diese Heimbewohnerinnen und -bewohner müssen dadurch höhere Steuern bezahlen als Pflegebedürftige mit gleichem Einkommen, welche in einer höheren Pflegebedarfsstufe gepflegt werden.²⁴⁰

Gerade die nur geringen gesundheitlichen Einschränkungen würden es jenen Personen erlauben, am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben, wofür sie aber auf ein entsprechendes verfügbares Einkommen angewiesen sind. Es wäre deshalb angebracht, dieser speziellen Situation Rechnung zu tragen. Durch die Kantone wäre deshalb ein sozialverträglich ausgestalteter Steuerabzug für alle Pflegeleistungen – analog den Behinderungskosten – zu prüfen. Dabei ist jedoch darauf zu achten, dass keine Fehlanreize für Steueroptimierungen geschaffen werden.

6.2.4 Armut im Lebenslauf und ihre Auswirkungen auf das Alter

Mit steigendem Alter nimmt die EL-Quote bei Rentnerinnen und Rentnern zu, dies steht einerseits mit der Finanzierung anfallender Pflegekosten im Zusammenhang, andererseits weist der Anstieg auf generationenspezifische Unterschiede hin. Sämtliche Einkommens- und Vermögensstudien weisen für die älteste Bevölkerungsgruppe (ab 80 Jahren) mehr Einkommensarmut aus und einen grösseren Anteil Vermögensloser. Da diese Generation im Verlauf ihres

²³⁹ Schweizerischer Bundesrat 2007

²⁴⁰ In der Pflege werden gemäss BESA (Bewohner-Einstufungs- und Abrechnungssystem) fünf unterschiedliche Pflegestufen (BESA 0-4) resp. RAI/RUG-Gruppen (PA0-2, BA1) unterschieden.

Erwerbslebens weniger individuell ansparen konnte und zudem noch nicht – oder nur kurze Zeit – der obligatorischen Berufsvorsorge unterstand, sind ihre finanziellen Möglichkeiten im Alter begrenzter als die der nachrückenden Rentnergeneration.

Auch innerhalb der heutigen Erwerbsgeneration gibt es beträchtliche Unterschiede in Bezug auf deren finanzielle Lage. Die grössten Einkommensunterschiede sind bei denjenigen Personen festzustellen, welche sich dem Rentenalter nähern.²⁴¹ Zwar ist eine Zunahme des Vermögens nach dem 50. Lebensjahr bis zur Pensionierung festzustellen, aber dieses ist sehr ungleich verteilt. Im Alter verstärken sich zusätzlich die bestehenden sozialen Unterschiede. Ob körperliche Gesundheit – Mortalität und Morbidität sind schichtspezifisch ausgeprägt –, materieller Reichtum oder geistige Fitness: Die Schere zwischen unten und oben wird grösser. Menschen werden mit steigendem Alter nicht gleicher, sondern ungleicher.²⁴²

Es ist nicht auszuschliessen, dass bei einem Teil dieser künftigen Rentnerinnen und Rentner – beispielsweise als Folge brüchiger Erwerbsbiografien – die zweite und dritte Säule nur beschränkt geäufnet werden kann und die finanziellen Spielräume im Alter entsprechend begrenzt sein werden.²⁴³ Wenn zudem Vorsorgeleistungen vor dem regulären Pensionsalter bezogen werden müssen²⁴⁴, resp. eine Frühpensionierung mit entsprechend gekürzten Rentenleistungen unumgänglich ist, wird sich dies ebenfalls auf die Einkommenssituation im Alter auswirken. Möglicherweise wird deshalb der Anteil der Altersbevölkerung, welcher künftig EL bezieht, ansteigen. Wieweit positive Entwicklungen wie die vermehrte Erwerbsarbeit von Frauen²⁴⁵ oder der weitere Ausbau der zweiten Säule eine solche Entwicklung zu kompensieren vermögen, kann heute nicht beurteilt werden.

6.3 Fazit und Ausblick

Altersarmut scheint trotz gut ausgebauter sozialer Sicherungssysteme kaum völlig besiegt zu sein, und ist ein – wenn auch aus unterschiedlichen, generationenspezifischen Gründen – immer wiederkehrendes Thema. Prekäre finanzielle Situationen im Alter stehen entsprechend in engem unmittelbarem Zusammenhang zur Langzeitarbeitslosigkeit, zur Lage der Working-Poor-Familien und der Alleinerziehenden. Auch wenn es sich hierbei nur um einzelne Phasen im Lebenslauf handelt, haben diese oft eine direkte Auswirkung auf die Sicherung im Alter, vor allem deswegen, weil in prekären Phasen kein Ansparen von Kapital (via Äufnung der 2. und 3. Säule) möglich ist, und die geringeren AHV-Beiträge die Leistungen im Alter beeinträchtigen können. Entsprechend wichtig sind deshalb Massnahmen zur Bekämpfung von Armut während des gesamten Lebenslaufs.

Die mögliche Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage der künftigen Rentnerinnen und Rentner wird auch international seit längerem diskutiert.²⁴⁶ Mit Blick auf die zukünftige Entwicklung von Altersarmut in der Schweiz ist auch die stärkere Armutsbetroffenheit der ausländischen Bevölkerung relevant. Migrantinnen und Migranten, die in den 60er- und 70er-Jahren in die Schweiz einwanderten, erreichen nämlich mehr und mehr das Rentenalter. Die Zahl und der Anteil ausländischer AHV-Rentnerinnen und Rentner werden in den nächsten Jahren weiter zunehmen. Aufgrund der Einkommenslage dieser Bevölkerungsgruppen ist zu erwarten, dass in den nächsten Jahren auch die Zahl einkommensschwacher, auf EL angewiesener ausländischer AHV-Rentnerinnen und -Rentner zunehmen wird.

²⁴¹ Wanner/Gabadiño 2008 S. 65

²⁴² Höpflinger 1997

²⁴³ Guggisberg u. a. 2007

²⁴⁴ Die revidierten SKOS-Richtlinien sehen vor, dass Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger ihre Freizügigkeitsguthaben vorzeitig auslösen müssen und vor der Sozialhilfe für den Lebensbedarf verwenden. Nichterwerbstätige Sozialhilfe Beziehende sollen ausserdem eine Pflicht zur Frühpensionierung haben. Die finanziellen Auswirkungen dieser Bestimmungen für einzelne Bevölkerungsgruppen sind sehr ungewiss und müssten vertieft analysiert werden.

²⁴⁵ Baumgartner 2003, 2008. Ferrari/Gabadiño/Wanner 2003. Fux 2003

²⁴⁶ Vgl. die internationale Diskussion um Altersarmut z.B. Deutscher Bundestag 2008

Schliesslich weist die zunehmende Heterogenität der Rentnerbevölkerung auf mögliche Probleme hin. Nicht nur die materielle Ungleichheit, auch die Trennung der Bevölkerung in eine Gruppe mit Kindern und in eine solche ohne Kinder führt im Bedarfsfall zu unterschiedlichen Unterstützungsleistungen im eigenen Verwandtschaftsnetz²⁴⁷ und wirkt sich damit auch auf die Nachfrage nach staatlichen Unterstützungsleistungen aus. Welche konkreten Folgen der Rückgang an unentgeltlicher Alterspflege für die ältere Bevölkerung in materiell schwierigen Verhältnissen haben wird, lässt sich gegenwärtig allerdings noch nicht abschätzen.

²⁴⁷ Fux 2006

7. Vermeidung von Schwelleneffekten bei Bedarfsleistungen und Verbesserung der Koordination

Zusammenfassung

In der Schweiz bestehen auf kantonaler und kommunaler Ebene zahlreiche Bedarfsleistungen, d. h. Sozialleistungen, die ausgerichtet werden, sofern ein finanzieller Bedarf nachgewiesen wird (Sozialhilfe, Prämienverbilligung, Alimentenbevorschussung etc.). Die Ausgestaltung dieser Bedarfsleistungen hat einen direkten Einfluss auf die Höhe des einem Haushalt zur Verfügung stehenden Einkommens. Im Zusammenhang mit diesen Bedarfsleistungen lassen sich drei Problembereiche identifizieren.

Schwelleneffekte: Teilweise sind die Bedarfsleistungen so ausgestaltet, dass ein Haushalt aufgrund eines höheren Erwerbseinkommens den Anspruch auf eine Bedarfsleistung verliert und danach insgesamt weniger Geld zur freien Verfügung hat als mit der Bedarfsleistung. Schwelleneffekte treten insbesondere dann auf, wenn die Bedarfsleistungen keinen kontinuierlichen Abbau kennen. Schwelleneffekte senken den Anreiz, sich von einer Bedarfsleistung abzulösen.

Koordination zwischen Bedarfsleistungen: Im Weiteren fehlt es vielerorts an Koordination zwischen den verschiedenen Bedarfsleistungen, was zu ungerechtfertigten Unterschieden zwischen Haushalten in ähnlicher oder sogar gleicher Situation führen kann. Differenzen bestehen einerseits bei den Kriterien zur Berechnung des Anspruchs auf Bedarfsleistungen. Andererseits ist häufig die Reihenfolge, in der die Anspruchsberechtigung auf die einzelnen Bedarfsleistungen geprüft wird, nicht festgelegt. Je nach Reihenfolge kann das Ergebnis unterschiedlich ausfallen.

Kantonale Unterschiede: Zu beobachten sind auch grosse kantonale und kommunale Unterschiede betreffend der Ausgestaltung der Bedarfsleistungen und der Besteuerung tiefer Einkommen. Kombiniert mit unterschiedlich hohen fixen Lebenshaltungskosten (Miete, Krankenkassenprämien, familienergänzende Kinderbetreuung) führt dies dazu, dass Haushalte in derselben Situation ein je nach Wohnort stark unterschiedliches frei verfügbares Einkommen haben.

In Zusammenhang mit der Armutsbekämpfung von Bedeutung sind die Schwelleneffekte wie auch die fehlende Koordination von Bedarfsleistungen, sofern die Existenzsicherung dadurch tangiert wird. Die im vorliegenden Bericht abgegebenen Empfehlungen zielen einerseits durch Systemverbesserungen darauf ab, Schwelleneffekte abzubauen; Erwerbsarbeit soll sich positiv auf das zur Verfügung stehende Einkommen eines Haushaltes auswirken. Andererseits sollen durch verbesserte Koordination der Bedarfsleistungen ungerechtfertigte Unterschiede zwischen Haushalten in ähnlicher Situation abgebaut werden.

7.1 Einleitung

Zur Prävention und Bekämpfung von Armut existiert in der Schweiz eine Vielzahl von sozialpolitischen Instrumenten. Ein wichtiger Teil davon sind die sogenannten monetären Sozialleistungen, welche neben den Leistungen der Sozialversicherungen auch kantonale und kommunale Bedarfsleistungen umfassen. Bedarfsleistungen werden, anders als die Leistungen der Sozialversicherungen, nur dann ausgerichtet, wenn ein finanzieller Bedarf nachgewiesen werden kann. Bedürftigkeit kann dabei auf unterschiedliche Weise gemessen werden. In der

Praxis werden im Allgemeinen Einkommensgrenzen definiert. Werden diese unterschritten, gilt der Haushalt als anspruchsberechtigt.

Im Zentrum der folgenden Erörterungen steht das frei verfügbare Einkommen in Abhängigkeit von der Ausgestaltung und des Zusammenspiels der Bedarfsleistungen sowie der Entwicklung des Einkommens aus Erwerbstätigkeit. Das frei verfügbare Einkommen bezeichnet dasjenige Einkommen, welches einem Haushalt unter Berücksichtigung aller Einnahmen (Nettolohn und Sozialtransfers) abzüglich Steuern und fixen Lebenshaltungskosten (Miete, obligatorische Krankenversicherungsprämie, evtl. Krippenkosten) zur Verfügung steht.²⁴⁸ Wie sich das frei verfügbare Einkommen bei einer Ablösung von Bedarfsleistungen entwickelt, hängt von deren Ausgestaltung ab. Falls diese dazu führt, dass ein erhöhtes Erwerbseinkommen zu Einbussen im frei verfügbaren Einkommen führt, wird dies als Schwelleneffekt bezeichnet. In Zusammenhang mit der Armutsbekämpfung ist dies von Bedeutung, wenn die Anspruchsgrenze im Bereich der Armutsgrenze liegt. In diesem Fall kann der Schwelleneffekt dazu führen, dass der betroffene Haushalt nach der Ablösung in Armut gerät.

Die Wirkung von Bedarfsleistungen auf die frei verfügbaren Einkommen wurde von der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) in zwei umfassenden Studien für das Jahr 2006 untersucht. In die Studien einbezogen wurden die 26 Kantonshauptorte. Im Zentrum stand dabei das Zusammenspiel zwischen Bedarfsleistungen, Steuern und fixen Lebenshaltungskosten (Miete, Krankenversicherungsprämie und Krippenkosten), welches anhand von Fallbeispielen über einen Bruttolohnbereich von 0 bis 120 000 Franken betrachtet wurde.²⁴⁹ Der Fokus der Analyse richtete sich insbesondere auf die Problematik des Anspruchsbegins bzw. der Anspruchsbeendigung einer Bedarfsleistung. Dabei konnten jene Einkommenssegmente identifiziert werden, in denen Schwelleneffekte wirken. Solche Effekte konnten einerseits im System der Bedarfsleistungen, die der Sozialhilfe vorgelagert sind, andererseits im Übergangsbereich zur Sozialhilfe identifiziert werden. Dokumentiert wurden die entsprechenden Resultate und Analysen in zwei Berichten. Die Publikation «Steuern, Transfers und Einkommen in der Schweiz»²⁵⁰ widmet sich dem Vergleich der frei verfügbaren Einkommen im System der Bedarfsleistungen, die der Sozialhilfe vorgelagert sind. Neben der individuellen Prämienverbilligung und der Alimenterbevorschussung wurden auch einzelne weitere kantonale oder kommunale Bedarfsleistungen berücksichtigt. Die zweite Publikation «Sozialhilfe, Steuern und Einkommen in der Schweiz»²⁵¹ konzentriert sich auf den Anspruchsbereich der Sozialhilfe bzw. den Bereich des Übergangs vom System der vorgelagerten Bedarfsleistungen zur Sozialhilfe. Die beiden Studien bilden die Grundlage für die folgenden Ausführungen.

In den nachfolgenden Abschnitten wird zuerst (7.2) das Prinzip der Entstehung der Schwelleneffekte und der fehlenden Koordination zwischen den Kantonen erläutert. In einem zweiten Abschnitt (7.3) wird gezeigt, wie die Entstehung solcher Schwelleneffekte vermieden werden kann. Schliesslich werden Empfehlungen zur Ausgestaltung von Bedarfsleistungen ohne Schwelleneffekte und zur besseren Koordination innerhalb und zwischen den Kantonen formuliert.

²⁴⁸ Das «frei verfügbare Einkommen» ist vom «verfügbaren Einkommen» zu unterscheiden. Bei Letzterem werden gemäss gängiger Definition die Miet- und Kinderbetreuungskosten nicht abgezogen. Zur ausführlichen Definition des verfügbaren Einkommens vgl. Bundesamt für Statistik, 2007a, S. 39, 57 f.

²⁴⁹ Zur Bestimmung der Lebenshaltungskosten wurde auf interkantonal vergleichbare Grundlagen zurückgegriffen: Bei den Mieten handelt es sich um die Medianmiete am jeweiligen Kantonshauptort, berechnet auf der Basis der Mietpreisstrukturerhebung 2003 des Bundesamts für Statistik. Die Mieten wurden mit dem Mietpreisindex jeweils auf das Referenzjahr aufgerechnet. Bei den Prämien für die obligatorische Krankenversicherung wurde mit den vom EDI für die Berechnung der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV ermittelten kantonalen Durchschnittsprämien gerechnet. Die Kosten für die Kinderkrippen wurden aufgrund des Elternbeitragsreglements der kostengünstigsten Krippe am jeweiligen Kantonshauptort berechnet.

²⁵⁰ Knupfer/Bieri 2007

²⁵¹ Knupfer/Pfister/Bieri 2007

7.2 Schwelleneffekte und die fehlende Koordination

Schwelleneffekte sind ein weit verbreitetes Phänomen, das auf spezifische Formen der Ausgestaltung von Bedarfsleistungen und Steuern zurückzuführen ist. Schwelleneffekte treten insbesondere dann auf, wenn eine Bedarfsleistung keinen Teilanspruch kennt, d. h. wenn die Bedarfsleistung bis zu einer bestimmten Grenze mit einem konstant gleich hohen Betrag gewährt wird. Überschreitet das erzielte Einkommen diese Grenze, entfällt der Anspruch übergangslos vollständig. Dies sowie die Ausgestaltung der Besteuerung der Bedarfsleistungen (Steuerbefreiung) führt bei einem Einkommen unmittelbar über dieser Anspruchsgrenze trotz höherem Lohn zu Einbussen im frei verfügbaren Einkommen. Damit senken Schwelleneffekte den Anreiz für Leistungsbeziehende, sich durch Arbeitsbemühungen von Bedarfsleistungen abzulösen.

Fast alle Kantone kennen Bedarfsleistungen, die solche Schwelleneffekte produzieren. Das Problem der Schwelleneffekte in verschiedenen Bereichen wird im Folgenden anhand von Fallbeispielen illustriert (Grafiken 7.1 bis 7.4).²⁵² Auf der horizontalen Koordinatenachse wird jeweils der Bruttolohn, auf der vertikalen Achse das frei verfügbare Einkommen dargestellt. Die dunkle Linie bildet den Verlauf des frei verfügbaren Einkommens im Anspruchsbereich der Sozialhilfe ab, die helle Linie setzt dort ein, wo kein Anspruch mehr auf Sozialhilfe besteht.

7.2.1 Schwelleneffekte ausserhalb der Sozialhilfe

Bei den der Sozialhilfe vorgelagerten Bedarfsleistungen handelt es sich um die individuelle Prämienverbilligung und die Alimentenbevorschussung sowie spezifische kantonale oder kommunale Leistungen. Diese werden nachfolgend kurz vorgestellt und bezüglich möglicher Schwelleneffekte diskutiert:²⁵³

- Individuelle Prämienverbilligung (IPV): Die Kantone sind durch die Bundesgesetzgebung (Bundesgesetz über die Krankenversicherung KVG, Artikel 65) verpflichtet, die Prämie für die obligatorische Krankenversicherung für Haushalte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen zu verbilligen bzw. zu übernehmen. Dabei kommen grundsätzlich zwei Modelle zur Berechnung der Prämienverbilligung zur Anwendung. Im Stufenmodell werden verschiedene Einkommensklassen festgelegt. Jeder Einkommensklasse wird ein fixer Verbilligungsbeitrag zugeordnet. Im Prozent- oder Selbstbehaltmodell wird über einen Prozentsatz des anrechenbaren Einkommens ein Selbstbehalt berechnet. Alles, was von einem Haushalt über diesen Selbstbehalt hinaus an Prämien bezahlt werden müsste, wird vom Kanton verbilligt.
- Alimentenbevorschussung (ALBV): Im Zivilgesetzbuch (Artikel 293 Abs. 2) ist festgelegt, dass das öffentliche Recht die Ausrichtung von Vorschüssen auf ausstehende Beiträge für den Unterhalt des Kindes regelt. Sämtliche Kantone kennen die Bevorschussung von Kinderalimenten («Alimentenbevorschussung»), meistens in Abhängigkeit von Einkommens- und Vermögensgrenzen und mehrheitlich höchstens in der Höhe der maximalen, einfachen Waisenrente nach AHVG. Die Mehrheit der Kantone kennt das Prinzip der Teilbevorschussung: Übersteigen die berücksichtigten Jahreseinkünfte zuzüglich die zu bevorschussenden Unterhaltsbeiträge die massgebende Anspruchsgrenze, so

²⁵² In den beiden Studien wurden die Verläufe des frei verfügbaren Einkommens in allen 26 Kantonshauptorten für drei Falltypen berechnet. Es handelt sich dabei um eine Alleinerziehende mit einem Kleinkind, eine Zweielternfamilie mit zwei Kindern und einen geschiedenen Mann mit Unterhaltspflicht. Diesen Falltypen wurden verschiedene Annahmen zu Grunde gelegt: Haushaltsgrösse, Alter der Kinder, Wohnungsgrösse, Erwerbseinkommen und Umfang der Kinderbetreuung. Auf Angaben zu den Orten, in denen solche Effekte auftreten, wird verzichtet. Für weitere Details verweisen wir auf die beiden SKOS-Studien (Knapfer/Bieri 2007, Knapfer/Pfister/Bieri 2007).

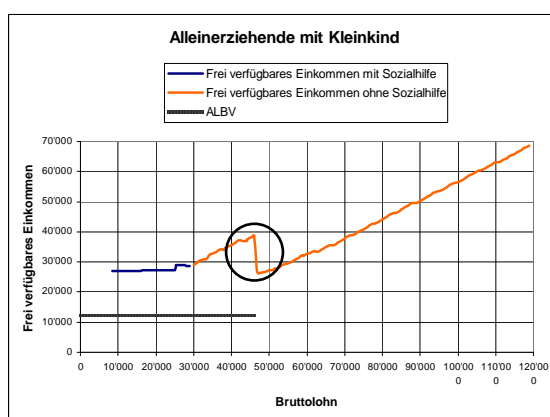
²⁵³ Ergänzungsleistungen für AHV-Bezügerinnen und -Bezüger werden in Kapitel 6 zur Armut im Alter behandelt. Nicht eingegangen wird hier im Weiteren auf die Schuldenproblematik von Sozialhilfebeziehenden. In gewissen Kantonen führt die Schuldenabzahlung dazu, dass sich das effektiv frei verfügbare Einkommen verringert, weil die Abzahlung bei der Berechnung des Sozialhilfebeitrages nicht berücksichtigt wird.

entspricht die Bevorschussung der Differenz zwischen den Jahreseinkünften und der Anspruchsgrenze – sofern der gesetzlich festgelegte Maximalbetrag damit nicht überschritten wird. Andere Kantone richten hingegen keine Teilbevorschussung aus: Übersteigen die Jahreseinkünfte zuzüglich die zu bevorschussenden Unterhaltsbeiträge die Anspruchsgrenze auch nur um wenige Franken, fällt die ganze Bevorschussung weg.

- Weitere kantonale und kommunale Bedarfsleistungen: Verschiedene Kantone und Gemeinden verfügen über weitere Bedarfsleistungen wie Familienbeihilfen oder Wohnbeihilfen. Ob bei diesen Bedarfsleistungen Schwelleneffekte auftreten, hängt von deren Ausgestaltung ab.

Je nachdem wie die Anspruchsbeendigung der Bedarfsleistung ausgestaltet ist, können trotz steigendem Erwerbseinkommen unterschiedlich hohe Einbussen beim verfügbaren Einkommen resultieren. Der grösste Schwelleneffekt entsteht generell bei Berechnungssystemen ohne Teilanspruch, in denen die Leistung betragsmässig immer gleich hoch ist, aber nur bis zu einer bestimmten Einkommensgrenze ausgerichtet wird. Übersteigt das erzielte Einkommen die festgelegte Grenze, fällt auch die Leistung vollständig weg. Je höher der Betrag der Leistung ist, desto höher fällt auch der Schwelleneffekt aus. Illustriert wird dies in Grafik 7.1.

Grafik 7.1 Schwelleneffekt aufgrund der Ausgestaltung der Alimentenbevorschussung (ALBV) ohne Teilanspruch



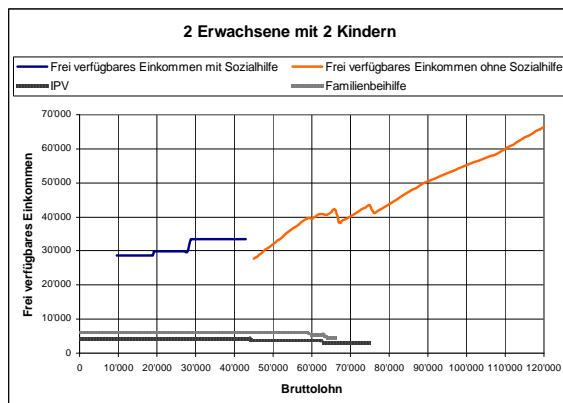
Im Beispiel endet der Anspruch auf Alimentenbevorschussung (gezackte Linie) bei einem Bruttolohn von 46 000 Franken. Deshalb sinkt bei einem Bruttolohn von wenig über 46 000 Franken das frei verfügbare Einkommen massiv ab.

Die Grafik zeigt ein Beispiel, bei dem durch die Ausgestaltung der Alimentenbevorschussung bei einem Bruttolohn von 46 000 Franken ein deutlicher Schwelleneffekt auftritt. Bis zu einem Bruttolohn von 46 000 Franken besteht ein Anspruch auf die Alimentenbevorschussung in konstanter Höhe von rund 12 000 Franken. Ab 46 000 Franken führt eine Lohnsteigerung von bereits einem Franken zu einem Verlust der ganzen Alimentenbevorschussung. Das frei verfügbare Einkommen sinkt deshalb um 12 000 Franken. Der Effekt dieser Ausgestaltung zeigt sich im Verlauf des frei verfügbaren Einkommens ohne Sozialhilfe (helle Linie) sehr deutlich: Erst bei einem Bruttolohn um 70 000 Franken wird wieder dasselbe frei verfügbare Einkommen erreicht, das zuvor mit einem knapp unter der Anspruchsgrenze der Alimentenbevorschussung liegenden Lohn erzielt wurde.

Geringere Schwelleneffekte verursachen Berechnungssysteme mit Teilansprüchen, in denen die Leistungen innerhalb eines bestimmten Einkommensbereichs reduziert und nicht einfach bei Übersteigen einer festgelegten Grenze vollumfänglich gestrichen werden. Sollen Schwelleneffekte vermieden werden, so muss der Einkommensbereich genügend gross sein, innerhalb dessen die Leistung abgebaut wird. Entscheidend ist aber auch, ob die Reduktion der Bedarfsleistung stufenweise oder kontinuierlich erfolgt. Eine stufenweise Reduktion führt zu

Einkommensverlusten beim Übergang von einer Stufe zur nächsten. Solche Stufeneffekte sind in Grafik 7.2 ersichtlich.

Grafik 7.2: Schwelleneffekte aufgrund einer stufenweisen Reduktion des Anspruchs auf individuelle Prämienverbilligung (IPV) und Familienbeihilfen



Die stufenweise Reduktion der individuellen Prämienverbilligung und der Familienbeihilfen führt zu weniger ausgeprägten Brüchen beim frei verfügbaren Einkommen, d. h. zu kleineren Schwellen. Insbesondere beim Absetzen der beiden Bedarfsleistungen zeigt sich aber wieder ein deutlicher Schwelleneffekt.

In Grafik 7.2 werden die beiden Bedarfsleistungen (IPV und Familienbeihilfe) stufenweise reduziert, was zu einer durchbrochenen Linie führt. Die Schwelleneffekte werden in diesem Fall einerseits durch die jeweilige Abstufung verursacht. Andererseits fällt auf, dass der Abbau nicht konsequent in mehr oder weniger regelmässigen Stufen bis zum Erlöschen der Leistung erfolgt sondern nur bis zu einer bestimmten Einkommensgrenze, ab der dann die Leistungen ganz entfallen. So wird die IPV (dunkle durchbrochene Linie) nur bis zu einem Bruttolohn von gut 75 000 Franken ausgerichtet, in der letzten Stufe mit einem Betrag von 3000 Franken. Nach Übersteigen der Einkommensgrenze fällt dieser Betrag ganz weg. In diesem Fall führt eine hypothetische Lohnsteigerung von einem Franken zu einem Rückgang des frei verfügbaren Einkommens um 3000 Franken. Diese Art von Abbau der Leistung hat mehrere Schwelleneffekte zur Folge. Durch die Staffelung der Stufen erleidet das frei verfügbare Einkommen mehrere empfindliche Einbussen: Bei 43 000 Franken mit der Reduktion der Krankenkassenverbilligung, bei 65 000 Franken mit dem Wegfall der Familienbeihilfe, die auf der letzten Stufe 4500 Franken beträgt, und bei 75 000 Franken mit dem Wegfall der Krankenkassenverbilligung.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass bei Haushalten mit Kindern das frei verfügbare Einkommen auch durch die Ausgestaltung der Kosten für die ausserfamiliäre Kinderbetreuung, die häufig einkommensabhängig geregelt ist, beeinflusst wird. Ein Schwelleneffekt kann in diesem Fall dadurch entstehen, dass die Krippentariife wegen steigendem Erwerbseinkommen der Eltern stärker ansteigen als der Lohn.

7.2.2 Schwelleneffekte im Übergangsbereich zur Sozialhilfe

Bei der Sozialhilfe gestaltet sich die Problematik der Schwelleneffekte anders als bei den übrigen Bedarfsleistungen, weshalb sie hier getrennt diskutiert wird.

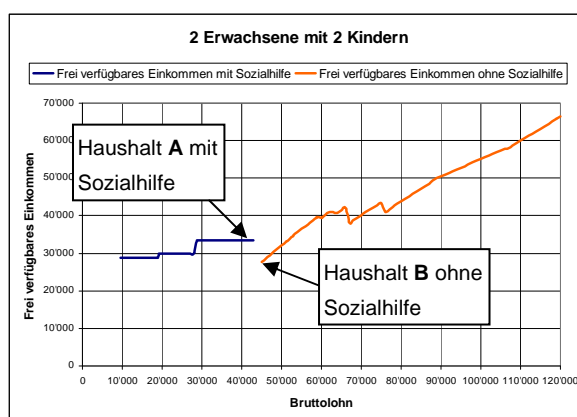
Alle Kantone bzw. Gemeinden unterstützen auf der Basis kantonalen Rechts sowie des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG) im Rahmen der öffentlichen Sozialhilfe Personen, die für ihren Lebensunterhalt nicht aus eigener Kraft aufkommen können. Die meisten Kantone und Gemeinden richten sich dabei nach den Richtlinien der SKOS, welche Empfehlungen zur Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe enthalten. Genügen die Einkommen eines Haushalts nicht zur Deckung des sozialen Existenzminimums, gleicht die Sozialhilfe den Differenzbetrag aus. Dies führt bei steigendem Erwerbseinkommen

zu einem kontinuierlichen Abbau der entrichteten Leistungen – ohne Schwelleneffekt. Es ist die Nichtberücksichtigung von finanziellen Anzelelementen (Einkommensfreibetrag und Integrationszulagen) in der Berechnung der Anspruchsberechtigung, die zu Schwelleneffekten führen kann. Schwelleneffekte können zudem durch die Steuerbelastung niedriger Einkommen entstehen.

Schwelleneffekte durch Nichtberücksichtigung der Anzelelemente in der Berechnung der Anspruchsberechtigung auf Sozialhilfe

Systembedingte Ungerechtigkeiten treten dann auf, wenn die Anzelelemente der SKOS-Richtlinien – vor allem der Einkommensfreibetrag – keinen Eingang in die Berechnung des Anspruchs auf Sozialhilfe finden. Mit dem Einkommensfreibetrag werden Sozialhilfe Beziehende für die Aufnahme und Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit oder Integrationsaktivität honoriert. Sind die Freibeträge und die Grenzen der Sozialhilfe ungenügend aufeinander abgestimmt, führt dies zu unerwünschten Effekten wie Grafik 7.3 zeigt.

Grafik 7.3: Schwelleneffekt durch Nichtberücksichtigung des Einkommensfreibetrages



Ein Haushalt (A) mit Bruttolohn von 43 000 Franken und entsprechendem Anspruch auf Sozialhilfe ist deutlich besser gestellt als ein Haushalt (B) mit einem um 1000 Franken höheren Bruttolohn, der dadurch knapp keinen Anspruch auf Sozialhilfe erheben kann.²⁵⁴

Die Überprüfung des Anspruchs auf Sozialhilfe («Eintritts- und Austrittsgrenze») wird von den Kantonen unterschiedlich gehandhabt. Im dargestellten Beispiel wird der Einkommensfreibetrag für die Berechnung des Anspruchs nicht berücksichtigt: Sind die Einnahmen (ohne Einkommensfreibetrag) tiefer als der anerkannte Aufwand, besteht Anspruch auf Sozialhilfe. Haushalte mit einem geringfügig höheren Lohn hingegen haben keinen Anspruch auf Sozialhilfe (plus Einkommensfreibetrag) und sind damit schlechter gestellt. Ein gleich hohes frei verfügbares Einkommen wie mit Sozialhilfe kann erst wieder erreicht werden, wenn der Bruttolohn um mindestens den Betrag des Einkommensfreibetrages (plus Steuerprogression und Sozialversicherungsabzüge) höher liegt.

Schwelleneffekte durch Steuerbelastung

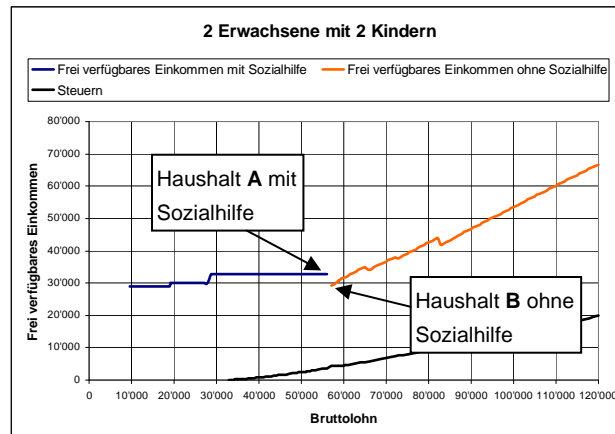
Neben der Art der Anspruchsberechnung für die Sozialhilfe spielt insbesondere auch das kantonale Steuersystem eine entscheidende Rolle für die Entstehung von Schwelleneffekten beim Austritt aus der Sozialhilfe. Personen in Haushalten, die Sozialhilfe beziehen und erwerbstätig sind, müssen auf ihrem Lohn in den meisten Kantonen keine Steuern bezahlen. Für Haushalte, deren Einkommen ganz knapp über der Anspruchsgrenze der Sozialhilfe liegt, kann aber unter Umständen eine erhebliche Steuerlast anfallen. Diese hängt von der Ausgestaltung des

²⁵⁴ Der Unterschied zwischen den beiden Haushalten kann im Falle des Haushaltstyps von zwei Erwachsenen und zwei Kindern bis zu 10 000 Franken betragen.

Steuersystems (Progression, Steuerfuss, Abzüge, etc.) sowie von der Einkommensgrenze ab, bei der ein Haushalt aus der Sozialhilfe austritt. Letztere wiederum ist von der Familiengrösse, den fixen Lebenshaltungskosten und der kantonalen Sozialhilfeanspruchsgrenze abhängig.

Grafik 7.4 zeigt einen Verlauf des frei verfügbaren Einkommens in einem Ort, der die Anzelelemente bei der Anspruchsberechnung der Sozialhilfe berücksichtigt. Aufgrund der Ausgestaltung der Sozialhilfe sollte das frei verfügbare Einkommen beim Austritt aus der Sozialhilfe linear verlaufen. Trotzdem entsteht ein Schwelleneffekt, verursacht durch die Steuerbelastung.

Grafik 7.4: Schwelleneffekt aufgrund der Steuerbelastung



Ein Sozialhilfe beziehender Haushalt (A) mit einem Bruttolohn zwischen etwa 29 000 und 55 000 Franken hat aufgrund der Steuerbefreiung ein grösseres frei verfügbares Einkommen als ein Haushalt (B) mit einem Bruttolohn von etwa 56 000 Franken.

Der erwerbstätige Haushalt B hat trotz eines um 1000 Franken höheren Bruttolohns und trotz der Sozialhilfeanspruchsberechnung mit Anzelelementen ein rund 4000 Franken tieferes frei verfügbares Einkommen als der erwerbstätige Haushalt A mit Sozialhilfe. Dieser ausgeprägte Schwelleneffekt ist einzig auf die Steuerbelastung zurückzuführen. In diesem Kantonshauptort werden auch Einkommen unter der Sozialhilfeanspruchsgrenze relativ stark besteuert. Knapp unter dem Existenzminimum muss ein Haushalt, der seinen Anspruch auf Sozialhilfe nicht geltend macht, mehr als 3600 Franken versteuern. Allenfalls kann in solchen Fällen ein Steuererlass beantragt werden.

7.2.3 Fehlende Koordination in der Berechnung von Bedarfsleistungen

Zu Unterschieden bezüglich des frei verfügbaren Einkommens zwischen Haushalten in ähnlicher Ausgangslage kann es auch aufgrund unkoordinierter Berechnung des Anspruchs auf Bedarfsleistungen kommen. Dies betrifft einerseits die Kriterien zur Berechnung des Referenzeinkommens, andererseits die Reihenfolge, in welcher der Anspruch auf eine Bedarfsleistung berechnet wird. So kann beispielsweise ein anderes frei verfügbares Einkommen resultieren, wenn zuerst berechnet wird, ob und in welcher Höhe ein Anspruch auf Prämienverbilligung besteht und erst anschliessend ein allfälliger Anspruch auf Wohnbeihilfen geklärt wird, als bei umgekehrter Reihenfolge der Berechnung. Auf diese Weise kann die fehlende Koordination der Berechnung von Leistungen ebenfalls zu systembedingter Ungleichbehandlung führen.

7.2.4 Kantonale und kommunale Unterschiede

Die kantonal und kommunal geregelte Ausgestaltung der Steuern und der Bedarfsleistungen hat zur Folge, dass die Auswirkungen auf das frei verfügbare Einkommen je nach Kanton und Gemeinde sehr unterschiedlich sind. Die Studie «Steuern, Transfers und Einkommen in der Schweiz»²⁵⁵ zeigt deutlich auf, dass das frei verfügbare Einkommen eines Haushaltstyps bei gleichem Lohn je nach Wohnort stark variiert. So erreicht etwa eine alleinerziehende Frau mit einem Kind bei einem jährlichen Bruttolohn von 45 563 Franken in Schwyz ein frei verfügbares Einkommen von 19 857 Franken, in Sitten hingegen mit 37 942 Franken fast doppelt soviel. Zurückzuführen sind diese Differenzen primär auf die unterschiedliche Ausgestaltung der Bedarfsleistungen und Steuersysteme. Aber auch unterschiedlich hohe fixe Lebenshaltungskosten wie Mieten, Krankenkassenprämien und familienergänzende Kinderbetreuung führen zu erheblichen Ungleichheiten.

In Bezug auf die Sozialhilfe kommt die erwähnte Studie zu einem ähnlichen Schluss: Trotz den SKOS-Richtlinien, die in den untersuchten Orten grossmehrheitlich angewendet werden und zu einer Angleichung der Sozialhilfeunterstützung zwischen den Kantonen beitragen, bestehen grosse Unterschiede in den frei verfügbaren Einkommen von Sozialhilfe beziehenden Haushalten. Eine Familie mit zwei Erwachsenen und zwei Kindern, in der ein Elternteil bei 100 Prozent Erwerbstätigkeit einen Bruttolohn von 28 800 Franken pro Jahr verdient und ergänzend von der Sozialhilfe unterstützt wird, erlangt in Sitten ein frei verfügbares Einkommen von rund 36 000 Franken, in Bellinzona hingegen bloss 26 500 Franken. Diese Ungleichheiten sind in der unterschiedlichen Bemessung der Sozialhilfe begründet, indem einzelne Kantone bei der Berechnung des Grundbedarfs von den Empfehlungen der SKOS abweichen. Aber auch die kantonal ungleiche Ausgestaltung der Anreizelemente führt zu Unterschieden bei den Unterstützungsbeiträgen.

Unter dem Aspekt der Armutsbekämpfung spielen diese teilweise erheblichen Ungleichbehandlungen allerdings nur dann eine Rolle, wenn dadurch die Existenzsicherung der betroffenen Personen beeinträchtigt wird.

7.3 Verhinderung von Schwelleneffekten und verbesserte Koordination von Bedarfsleistungen und Steuern

In diesem Kapitel soll zunächst dargelegt werden, wie Bedarfsleistungen ausgestaltet werden können, damit sie keine Schwelleneffekte verursachen. Des Weiteren werden Instrumente zur intra- und interkantonalen Koordination von Bedarfsleistungen erläutert, die auf eine kohärentere Sozialpolitik abzielen und dadurch einen Beitrag zur Prävention von Armut leisten. Schliesslich werden im Hinblick auf die möglichen Systemverbesserungen verschiedene Empfehlungen festgehalten.

7.3.1 Optimale Ausgestaltung von Bedarfsleistungen und Steuern

Bedarfsleistungen können grundsätzlich so ausgestaltet werden, dass keine Schwelleneffekte entstehen. Die Berechnungssysteme müssen dazu so angelegt sein, dass sich der Anspruch auf eine Bedarfsleistung sukzessive reduziert bis er bei Erreichen einer festgelegten Einkommensgrenze ganz entfällt. Man spricht in diesen Fällen von Bedarfsleistungen, die einen Teilanspruch kennen. Je nach Ausgestaltung dieser Reduktion kann gewährleistet werden, dass ein höherer Lohn auch zu einem höheren frei verfügbaren Einkommen führt.

Es gibt verschiedene Kantone, in denen einzelne Bedarfsleistungen unter diesem Blickwinkel gut ausgestaltet sind. So wenden beispielsweise etwas mehr als die Hälfte aller Kantone für die Prämienverbilligung Berechnungssysteme an, die keine Schwelleneffekte erzeugen. Bei der

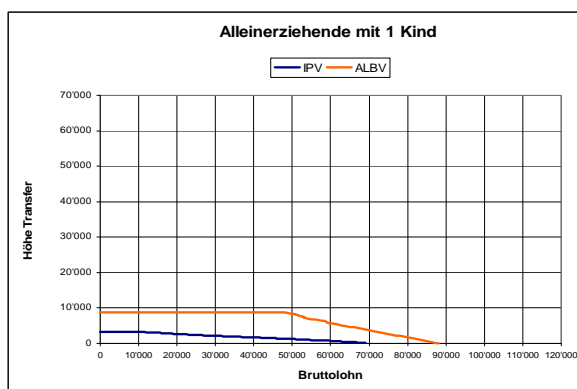
²⁵⁵ Knufer/Bieri 2007

Alimentenbevorschussung hingegen kennen zwar gut zwei Drittel der Kantone eine Bevorschussung mit Teilanspruch. Je nach deren Ausgestaltung können aber auch mit Teilbevorschussung Schwelleneffekte entstehen.

Optimierungen ausserhalb der Sozialhilfe

In Grafik 7.5 wird eine optimale Ausgestaltung zweier Bedarfsleistungen ausserhalb der Sozialhilfe – individuelle Prämienverbilligung und Alimentenbevorschussung – dargestellt. Die Reduktion der Bedarfsleistungen verläuft nicht abrupt, sondern über einen grösseren Bruttolohnbereich und lässt deshalb keine Schwelleneffekte entstehen.

Grafik 7.5: Ausgestaltung der individuellen Prämienverbilligung (IPV) und der Alimentenbevorschussung (ALBV) ohne Schwelleneffekt



Der Anspruch auf die Bedarfsleistung reduziert sich mit steigendem Bruttoeinkommen kontinuierlich (bei der IPV ab etwa 12 000, bei der ALBV ab etwa 48 000 Franken), bis dieser ganz wegfällt.

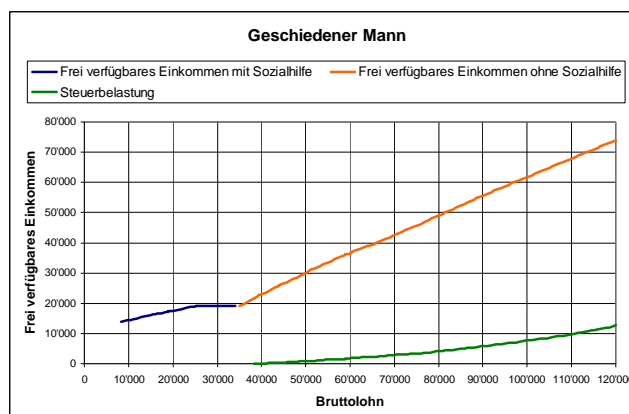
Optimierungen im Übergangsbereich zur Sozialhilfe

Um im Übergangsbereich zur Sozialhilfe Schwelleneffekte zu verhindern, ist entscheidend, dass die Anzelelemente – insbesondere der Einkommensfreibetrag – in die Berechnung des Anspruchs auf Sozialhilfe miteinbezogen werden. Das bedeutet, dass ein Haushalt dann unterstützt wird, wenn sein Einkommen abzüglich des Einkommensfreibetrages kleiner ist als sein angerechneter Aufwand. Dies muss sowohl für Haushalte gelten, die bisher noch nicht unterstützt worden sind (also beim Eintritt in die Sozialhilfe) als auch für Haushalte, die bereits in der Sozialhilfe sind und bei denen infolge einer Änderung der finanziellen Situation der Anspruch neu überprüft werden muss (Austritt aus der Sozialhilfe).

In diversen Kantonen ist die Anspruchsberechnung bereits auf diese Art ausgestaltet. Zudem besteuern einige Kantone niedrige Löhne im Ablösungsbereich der Sozialhilfe kaum bzw. unterstützen sie nur der Kopfsteuer. Einen optimalen Verlauf des frei verfügbaren Einkommens gibt Grafik 7.6 wieder.²⁵⁶

²⁵⁶ Dieser Verlauf wurde leicht idealisiert. In der Realität besteht infolge der Steuerbelastung ein kleiner Schwelleneffekt nach Austritt aus der Sozialhilfe.

Grafik 7.6: Ablösung von der Sozialhilfe ohne Schwelleneffekt



Die Sozialhilfe und die übrigen, hier nicht eingezeichneten Bedarfsleistungen, sind so ausgestaltet, dass bei Erreichen der Anspruchsgrenze keine Schwelleneffekte durch die Leistungsverringerung bzw. -absetzung produziert werden. Zudem ist im Ablösungsbereich der Sozialhilfe das Haushaltseinkommen von Steuern befreit.

Im illustrierten Beispiel führt mehr Lohn in beiden Problembereichen (Bedarfsleistungen ausserhalb Sozialhilfe sowie Übergang zu Sozialhilfe) zu einem höheren frei verfügbaren Einkommen. Eine Ausnahme bildet der Plafond-Bereich innerhalb der Sozialhilfe (ab einem Bruttolohn von 24 000 Franken steigt das frei verfügbare Einkommen in der Sozialhilfe nicht mehr an). Dieser Plafond ist auf den Maximalbetrag des Einkommensfreibetrages zurückzuführen: Bei 100 Prozent Erwerbstätigkeit ist der Maximalbetrag des Einkommensfreibetrages erreicht. Bis zur Ablösung aus der Sozialhilfe kann das frei verfügbare Einkommen nicht mehr erhöht werden. Eine Lohnerhöhung hat in diesem Fall eine Reduktion der Sozialhilfe zur Folge, ohne dass der Einkommensfreibetrag gesteigert werden kann. Damit führt ein höherer Lohn zwar nicht zu einem höheren frei verfügbaren Einkommen. Dieser Systemmangel kann jedoch toleriert werden: Erstens führt er für niemanden zu einer Schlechterstellung, zweitens ist er im Hinblick auf einen möglichen negativen Arbeitsanreiz wenig bedeutend und drittens besteht mit einer Lohnerhöhung die Chance, sich von der Sozialhilfe ablösen zu können.

Auch das Steuersystem ist im Falle des in der Grafik dargestellten Verlaufs des frei verfügbaren Einkommens so ausgestaltet, dass beim Übergang aus der Sozialhilfe kein Schwelleneffekt entsteht. Dies ist auf die Steuerbefreiung des Existenzminimums zurückzuführen. Die Steuerbelastung setzt erst bei einem Lohn ein, der über dem Anspruchsbereich der Sozialhilfe liegt.

Entscheidend für die Verhinderung von Schwelleneffekten aufgrund des Steuersystems ist jedoch, dass der Steuerbetrag mit dem frei verfügbaren Einkommen stetig zunimmt. Dies gilt auch bei einer generellen Steuerbefreiung des Existenzminimums²⁵⁷. Der alternative Weg dazu besteht in der Steuerpflicht aller Einkommen (inklusive Bedarfsleistungen) mit einer sehr geringen Steuerbelastung bis zum Existenzminimum (und einer entsprechenden Anpassung der Grenzen für Bedarfsleistungen) und dem allmählichen Ansteigen bei Einkommen darüber.

In Erfüllung des Postulates Hêche (09.3161) wird der Bundesrat gemeinsam mit den Kantonen die Prüfung der Schwelleneffekte weiterführen und sich für die Überwindung von Schwelleneffekten auf allen Ebenen einsetzen.

²⁵⁷ Die Steuerbefreiung des Existenzminimums wird von verschiedener Seite zwar immer wieder in die politische Diskussion eingebracht. Letztmals wurde sie allerdings 2007 vom eidgenössischen Parlament verworfen, weshalb diese Forderung im vorliegenden Bericht nicht aufgenommen wird.

Massnahme in Bundeszuständigkeit

Überprüfung und Überwindung von Schwelleneffekten

Der Bund führt gemeinsam mit den Kantonen die Überprüfung der Schwelleneffekte weiter und setzt sich für deren Überwindung ein.

Empfehlung an die Kantone und Gemeinden

Vermeidung von Schwelleneffekten

Der Bundesrat legt den Kantonen und Gemeinden nahe, die Ausgestaltung der Bedarfsleistungen und die Reglemente für die Kinderbetreuungskosten so anzupassen, dass ein höherer Lohn zu einem höheren verfügbaren Einkommen führt (Umsetzung des Gebots der horizontalen Gerechtigkeit) und Schwelleneffekte vermieden werden.

7.3.2 Kantonale und kommunale Harmonisierung

Kantonale Harmonisierungsgesetze

In den letzten Jahren haben verschiedene Kantone die Bedarfsleistungen mit Hilfe von Gesetzesrevisionen oder Verwaltungsreorganisationen besser aufeinander abgestimmt.²⁵⁸ Die erzielten Resultate können als Modell dienen. Die Gesetze regeln etwa den Bezug der Bedarfsleistungen durch Festlegung eines einheitlichen Referenzeinkommens für die Bestimmung des Anspruchs und die Reihenfolge, in der der Anspruch geprüft wird (Hierarchisierung der Leistung). Dieser Ansatz führt zu einem mehrstufigen Prüfungsverfahren. Gemäss Leu ist «bei jener Leistung anzufangen, die dem grössten Kreis von Bedürftigen zukommen soll, bis zur Sozialhilfe als letztes Auffangnetz. Nach jedem Zuspruch ist das verfügbare Haushaltseinkommen neu zu berechnen und der Anspruch auf eine weitere Leistung zu klären. Dabei ist die jeweilige Steuerpflicht mit zu berücksichtigen».²⁵⁹ Solche Harmonisierungen schaffen auch für die Anspruchstellenden Transparenz und gehen in der Regel einher mit dem Konzept des «guichet unique», welcher die Gewährung sämtlicher Bedarfsleistungen sowie die Hilfe und Betreuung an einem einzigen Ort regelt. Es ist darauf hinzuweisen, dass solche Harmonisierungen Schwelleneffekte nicht per se verhindern. Vielmehr müssen die einzelnen Bedarfsleistungen bereits so ausgestaltet sein, dass sie bei der Verminderung bzw. Beendigung des Anspruchs keine Schwelleneffekte produzieren.

Steuergutschriften als mögliche Alternative

Anstatt die verschiedenen Bedarfsleistungen zu koordinieren, könnte auch in Betracht gezogen werden, deren Anzahl zu reduzieren und durch ein anderes geeignetes Instrument zu ersetzen. In der sozialpolitischen Diskussion wird dabei immer wieder auf das Instrument der Steuergutschriften hingewiesen. Der im Auftrag des Bundesrates erstellte Bericht von Leu et al.²⁶⁰ befasst sich insbesondere mit erwerbsabhängigen Steuergutschriften und legt den Fokus auf deren Auswirkungen auf die Arbeitsmarktpartizipation. Die Autoren sind der Meinung, dass durch erwerbsabhängige Steuergutschriften die Vielzahl von Bedarfsleistungen nur begrenzt reduziert werden könnte. Die Alimentenbevorschussung und die Prämienverbilligung, beispielsweise, eignen sich aufgrund ihrer Ausrichtung nicht zur Integration in erwerbsabhängige Steuergutschriften. Durch erwerbsabhängige Steuergutschriften ersetzt werden

²⁵⁸ Bundesamt für Statistik 2007d, S. 7

²⁵⁹ Leu u. a. 2007, S. 183

²⁶⁰ Leu u. a. 2007, S. 19, 24 ff.

könnten hingegen die bisherige Sozialhilfe für erwerbstätige Haushalte, Mietzinsbeiträge, Unterhaltszuschüsse für Familien und sonstige besondere Leistungen, sofern sie keine weiteren sozialpolitische Ziele haben. Steuergutschriften gelten als einfaches Instrument zur Vermeidung der Working-Poor-Problematik. Gegen Steuergutschriften spricht jedoch, dass deren Anreizeffekt insgesamt als sehr klein eingeschätzt wird. Im Weiteren würden sich die Sozialausgaben wegen einer deutlich höheren Bezugsquote massiv erhöhen, wollte man über die Steuergutschriften das gleiche Einkommensniveau erreichen wie heute durch die Sozialhilfe. Die Autoren kommen deshalb zum Schluss, dass erwerbsabhängige Steuergutschriften für die Schweiz wenig sinnvoll sind und befürworten eher eine Anpassung der Ausgestaltung der Bedarfsleistungen bzw. der Anspruchsberechnung der Sozialhilfe.

Empfehlung an die Kantone und Gemeinden

Kantonale und kommunale Harmonisierung von Bedarfsleistungen und der Steuern

Der Bundesrat empfiehlt den Kantonen und Gemeinden, erstens die kantonalen und kommunalen Bedarfsleistungen zu koordinieren (z.B. einheitliches Referenzeinkommen) und zweitens eine Hierarchisierung der Leistungen vorzunehmen, indem definiert wird, in welcher Reihenfolge die Leistungen zum Zug kommen, sodass Personen in vergleichbarer Ausgangslage über eine ähnliche finanzielle Ausstattung verfügen.

Schliesslich führt die Steuerbefreiung von bestimmten Bedarfsleistungen dazu, dass Personen mit einem Einkommen knapp über der Anspruchsgrenze für diese Leistungen finanziell oft schlechter gestellt sind als Personen unter dieser Grenze. Der Bundesrat empfiehlt den Kantonen, ihre Steuersysteme so auszugestalten, dass diese der Situation von armutsgefährdeten Familien angemessen Rechnung tragen und negative Arbeitsanreize vermeiden.

7.3.3 Nationale Harmonisierungsbestrebungen

Auch auf nationaler Ebene ist die Harmonisierung von Bedarfsleistungen immer wieder ein Thema. So wird zurzeit in Erfüllung eines Postulates der SGK-N vom BSV ein Bericht zur Harmonisierung der Alimentenbevorschussung und des Alimenteninkassos erstellt (Po.06.3003, vgl. Kapitel 4). In der Sozialhilfe steht mit den SKOS-Richtlinien bereits ein interkantonales Instrument zur Harmonisierung der Ausgestaltung und Bemessung zur Verfügung. Im Rahmen dieser Harmonisierungsbestrebungen könnte auch die Vermeidung von Schwelleneffekten geregelt werden. Beispielsweise könnten Bestimmungen in die SKOS-Richtlinien aufgenommen werden, wie die Anspruchsgrenzen auf Sozialhilfe definiert werden sollten, damit Schwelleneffekte vermieden werden.

Im eidgenössischen Parlament wird neben den spezifischen Harmonisierungsvorschlägen immer wieder auch eine Reform des Gesamtsystems der sozialen Sicherheit thematisiert. So verlangte 2007 die parlamentarische Initiative Rossini (07.453) eine grundlegende Überprüfung und Revision des schweizerischen Systems der sozialen Sicherheit. Der Initiative wurde keine Folge gegeben. Im Juni 2009 wurde dieses Anliegen im Parlament wieder aufgegriffen. Die zwei gleichlautenden Motionen Wehrli (09.3659) und Fehr (09.3658) verlangen eine «Neugestaltung der Aufgaben und Zuständigkeiten in der sozialen Sicherheit».

Im Auftrag des Vorstandes der SODK hat zudem eine Arbeitsgruppe (Arbeitsgruppe Zuständigkeitsgesetz – ZUG) Probleme und Schwächen im heutigen System der Leistungen zur Existenzsicherung geprüft. Aus Sicht der Arbeitsgruppe werde die Existenzsicherung zu wenig als Gesamtaufgabe und -verantwortung wahrgenommen. Die auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene bestehenden Instrumente zur Existenzsicherung seien weder horizontal (innerhalb derselben Ebene) noch vertikal (zwischen den Ebenen) hinreichend koordiniert. Es fehle ein einheitliches gesetzgeberisches Konzept im Sinne einer konsistenten und minimalen sozialstaatlichen Einheitlichkeit der Existenzsicherungspolitik, in die systemübergreifende

Überlegungen einfließen müssten. An der Jahresversammlung vom 5./6. Juni 2008 hat die SODK den Bericht der Arbeitsgruppe verabschiedet und beschlossen, die Abklärungen für eine gesetzliche Regelung der Koordination im Bereich der Existenzsicherung bzw. die Frage eines Rahmengesetzes Sozialhilfe weiter zu verfolgen.²⁶¹

Vorschlag der Kantone

Aufgrund ihrer Analyse schlägt die Arbeitsgruppe «Zuständigkeitsgesetz – ZUG» der SODK eine bundesrechtliche Rahmenregelung zur Existenzsicherung vor, mit welcher zum einen präventive Akzente gesetzt werden und zum andern eine Koordination der Leistungen bzw. des Leistungssystems im Bereich der Existenzsicherung in formeller (technische Abstimmung der Leistungssysteme) wie in materieller Hinsicht (inhaltliche Abstimmung, ev. gar mit Anpassungen des Leistungsumfangs) vorgenommen werden soll. Sie schlagen dazu ein zweistufiges Verfahren vor. Zuerst sei im Sinne eines Mantelerlasses ein «Bundesgesetz zur Koordination der Existenzsicherungssysteme» zu erlassen. Ziel wäre die Koordination des die Existenzsicherung tangierenden Bundesrechts, in formeller wie in materieller Hinsicht. Als mögliche Bausteine werden unter anderem die arbeitsrechtliche Regelung prekärer Arbeitsverhältnisse (Obligationenrecht), die Alimentenbevorschussung sowie die individuelle Verbilligung der Krankenversicherungsprämien genannt.

In einem weiteren Schritt sei als Grundlage für ein Rahmengesetz des Bundes zur Existenzsicherung ein Artikel zu Integration und Existenzsicherung in die Bundesverfassung aufzunehmen. Schliesslich sei ein Bundesgesetz zur Existenzsicherung auszuarbeiten, das ein einheitliches, kohärentes Konzept für das Zusammenspiel der verschiedenen Existenzsicherungsinstrumente (insbesondere der Sozialversicherungen und Sozialhilfe) enthalten würde. Als mögliche Inhalte werden die Vereinheitlichung von Mindestleistungen, die Definition von Mindestleistungen, Organisationsfragen (Regionalisierung) sowie die Koordination der verschiedenen Leistungsbereiche genannt.²⁶²

Aus Sicht des Bundesrates geht aber bereits der erste Schritt des Vorschlags der SODK wesentlich über eine reine Koordination hinaus, indem unter anderem die Einführung neuer Leistungen oder die Regelung prekärer Arbeitsverhältnisse auf Bundesstufe gefordert wird. Auch der Inhalt des anschliessend zu erlassenden Bundesrahmengesetzes zur Existenzsicherung geht über reine Koordinationsfragen hinaus und würde eine materielle Gesetzgebung des Bundes in Bereichen beinhalten, welche bisher den Kantonen vorbehalten sind. Da dem Bund im Bereich der materiellen Regelung der Sozialhilfe heute keinerlei Kompetenzen zukommen, ausgenommen bei der Unterstützung von Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern sowie von Personen aus dem Asylbereich und von vorläufig Aufgenommenen, wäre für den Erlass einer diesbezüglichen Rahmenregelung vorerst eine Verfassungsänderung erforderlich.

Der Bundesrat steht den Forderungen zu einer grundlegenden Reform der sozialen Sicherheit skeptisch gegenüber, weshalb er in seiner Antwort auch die beiden oben erwähnten Motionen Fehr (09.3658) und Wehrli (09.3659) zur Ablehnung empfiehlt. In der Tat geben die kausal ausgerichteten Sozialversicherungen in Einzelfällen Anlass zu Fragen betreffend Abgrenzung der einzelnen Sozialversicherungszweige voneinander. Allerdings deuten weder Erfahrungen noch Studien darauf hin, dass dies systematisch zu Problemen führt oder betroffene Personen deshalb armutsgefährdet sind. Um die Diskussion über die Zukunft der sozialen Sicherheit in der Schweiz zu versachlichen, wird der Bundesrat jedoch dem Parlament im Rahmen der Beantwortung des Postulats Schenker (09.3655)²⁶³ seine Überlegungen zur heutigen Aus-

²⁶¹ Beschluss der Plenarversammlung SODK vom 6. Juni 2008 in Zuständigkeitsgesetz – ZUG. Schlussbericht der Arbeitsgruppe SODK. August 2008, S. 4, http://www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Fachbereiche/Sozialwerke/Sozialhilfe/2008.09.12_Schlussbericht_AG_ZUG_SODK_d.pdf (Stand: 28.8.2009)

²⁶² Ebd., S. 7f, 23 ff.

²⁶³ Das Postulat Schenker (09.3655) verlangt vom Bundesrat die Erstellung eines Berichts zur Prüfung der Idee einer allgemeinen Erwerbsversicherung. Mit dieser sollen Schnittstellen und Probleme aufgrund von Übergängen

gestaltung, zu Grundsätzen und zur Weiterentwicklung der sozialen Sicherheit unterbreiten. Der Bundesrat ist schliesslich bereit, die im Rahmen des Nationalen Dialogs Sozialpolitik²⁶⁴ begonnenen Diskussionen mit den Kantonen zu konkreten Koordinationsproblemen fortzuführen.

Bundesrechtliche Rahmenregelung zur Koordination des materiellen Sozialhilferechts und zur Existenzsicherung – Konkrete Koordinationsbemühungen

Der Bundesrat ist bereit, im Rahmen des Nationalen Dialogs Sozialpolitik Schweiz, anstehende konkrete Koordinationsprobleme zu diskutieren und entsprechende Lösungen gemeinsam mit den Kantonen in Angriff zu nehmen. Weiter wird sich der Bund schwerpunktmässig für die Lösung konkreter Koordinationsprobleme im Hinblick auf die (Wieder-)Eingliederung einsetzen. Den Kantonen empfiehlt der Bundesrat, die kantonalen Leistungen zur Existenzsicherung (inkl. Sozialhilfe) im Rahmen von interkantonalen Vereinbarungen soweit notwendig zu harmonisieren.

zwischen den Sozialversicherungen vermieden sowie Ungerechtigkeiten und Doppelspurigkeiten beseitigt werden. Leistungen erhalten würden all jene, die vorübergehend oder dauerhaft von der Erwerbsarbeit ausgeschlossen sind.

²⁶⁴ Im Juni 2008 haben das EDI und die SODK eine Vereinbarung zum «Nationalen Dialog Sozialpolitik Schweiz» abgeschlossen. Diese bietet den Rahmen für regelmässige Treffen zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden, um zentrale Fragen zur Entwicklung der sozialen Sicherheit in der Schweiz zu diskutieren.
<http://www.bsv.admin.ch/themen/gesellschaft/00074/02240/index.html?lang=de>, Medienmitteilung der SODK,
http://www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Aktuell/Medienmitteilungen/2008_Medienmitteilung_SODK_JaKo_d.pdf
(Stand: 26.8.2009)

8. Anliegen von Armutsbetroffenen

Zusammenfassung

Armutsbetroffene Menschen können wichtige Hinweise auf erfolgreiche Massnahmen und Mängel bei der Armutsbekämpfung geben. Ihre grundlegenden Forderungen sind Partizipation, Respekt und Wertschätzung ihnen gegenüber. Sie wünschen sich, in die Gesellschaft und in den Arbeitsmarkt integriert zu sein.

Die Schilderungen der Betroffenen zu ihrer eigenen Situation und ihre Anliegen zeigen, dass bei einer vertieften und verständnisvollen Auseinandersetzung mit ihrer Lebenssituation adäquatere und nachhaltigere Lösungen in der Sozialhilfe gefunden werden könnten. Zudem wäre es wichtig, die Armutsbetroffenen besser über ihre Rechte zu informieren.

Der Einbezug von armutsbetroffenen Menschen in die Diskussion um Massnahmen zur Armutsbekämpfung drängt sich aus drei Gründen auf: Erstens können sie die Auswirkungen von Armut auf den Lebensalltag und damit verbundene Schwierigkeiten realistisch aufzeigen. Zweitens können sie die Erwartungen und Wünsche armer Menschen am besten in die Diskussion einbringen. Bemühungen um ihre Unterstützung und Begleitung sind umso erfolgversprechender, je eher ihren Erwartungen Rechnung getragen werden kann. Schliesslich kennen die von Armut Betroffenen die verschiedenen Massnahmen zur Bekämpfung der Armut aus eigenem Erleben und können aufgrund ihrer Erfahrungen wichtige Hinweise auf Verbesserungspotenziale geben.

Aus diesen Gründen waren die Armutsbetroffenen durch ATD Vierte Welt bei der Entwicklung der vorliegenden Armutsstrategie in der Leitungsgruppe vertreten. Bei der Erarbeitung der Grundlagenpapiere zu den Themenfeldern der Strategie wurden zum Teil Armutsbetroffene angehört. Die Erarbeitung des vorliegenden Kapitels basiert auf verschiedenen Grundlagen: Erstens hat ATD Vierte Welt in Zusammenarbeit mit armutsbetroffenen Menschen ein entsprechendes Papier verfasst. Weiter wurde auf ein Dossier zurückgegriffen, welches Vertreterinnen und Vertreter von in Armut lebenden Menschen aus der ganzen Schweiz anlässlich des «Welttages zur Überwindung der Armut und Ausgrenzung» im Jahr 2007 zuhanden der damaligen Bundespräsidentin Micheline Calmy-Rey erstellt haben.²⁶⁵ Schliesslich wurden auch Informationen aus dem Sozialbericht 2008 des Kantons Bern verwendet, welcher insbesondere Interviews mit 12 armutsbetroffenen Menschen enthält.²⁶⁶

Auswirkungen von Armut auf den Lebensalltag

Die Schilderungen armutsbetroffener Menschen belegen eindrücklich, dass die Einschränkungen wegen Armut ganz zentrale und elementare Lebensbereiche betreffen: Ernährung, Kleidung, Wohnung, Kultur, Freizeitgestaltung etc.

«Wenn ich am Abend Essen gehen will, dann bestelle ich irgendetwas für 10 Franken und nehme nichts dazu, keinen Salat, nichts zu trinken – ich nehme Wasser. Die Leute schauen manchmal etwas schief, aber es geht. Am nächsten Tag verzichte ich dann aufs Mittagessen. Irgendwo muss ich sparen und irgendwo anders kann ich ja nicht. Neue Kleider kaufe ich keine.»²⁶⁷

«Ich bin jetzt schon von einer 3 ½- in eine 2 ½-Zimmerwohnung gezogen, für die ich statt 870 nur noch 720 Franken Miete bezahle. Meine alte Wohnung wurde renoviert und kostet

²⁶⁵ ATD Vierte Welt 2007, <http://vierte-welt.ch/projekte/17-oktober/17-oktober-2007.html#c597> (Stand: 19.8.2009)

²⁶⁶ Sozialbericht 2008. Armut im Kanton Bern: Stimmen der Betroffenen. 2008, http://www.gef.be.ch/site/index/gef_direktor/gef_soa_sociales/gef_sociales_soczialbericht_2008.htm (Stand: 24.8.2009)

²⁶⁷ Ebd. S. 10

jetzt 1400 Franken pro Monat. Ich habe zu Hause ein Schlafzimmer, eine Küche, einen Klapp Tisch und mein Sofa. Das besteht aus drei Matratzen. Ich habe keine Wohnwand, keinen Wohnzimmertisch und keinen Fernseher. Die Stereoanlage bekam ich geschenkt – Gott sei Dank.»²⁶⁸

«Ich war lange nicht mehr in den Ferien. Es reicht nicht mehr. Ich kann nichts auf die Seite legen. Mit dem Geld, das ich erhalte, muss ich Essen und Kleider kaufen und Rechnungen bezahlen. Auf meinem Natel habe ich noch einen Kredit von etwa drei Franken, ich kann es nicht aufladen. Mit was auch?»²⁶⁹

Diese Einschränkungen stellen nicht einfach Abstriche an der Lebensqualität dar, sondern führen zu weiteren Schwierigkeiten. Fehlende soziale Kontakte und sozialer Ausschluss, Probleme bei der Wohnungssuche etc. sind die Folgen.

«Neue Kleider kaufe ich keine. Aber es ist nicht gut – wegen der Integration. Ich muss die Leute treffen, die mir entsprechen. An der Kleidung erkennt man schnell den Status der Person. Wenn man da nicht mithalten kann, ist es schlimm, aber auch, wenn man bei Themen wie Arbeit und Freizeitaktivitäten nicht mitreden kann ... Was soll ich auf Fragen antworten wie: Was machst du? Wo arbeitest du? Wann hast du Ferien? Wo gehst du in die Ferien?»²⁷⁰

«Man spricht die ganze Zeit von Integration, aber die Türen sind verschlossen, die Türen schliessen sich. Die Leute haben Angst vor unterstützten Personen; sie haben Angst vor Aussenstehenden. Sobald du sagst, dass du Sozialhilfe beziehst, schliessen sich die Türen sofort, selbst zu einer kleineren Wohnung. Man legt uns viele Steine in den Weg.»²⁷¹

«Natürlich fühlt man sich ausgeschlossen. Vor allem, wenn man eine Wohnung sucht und umziehen muss. Gerade da merkt man, dass man wirklich ausgeschlossen und ausgegrenzt ist. Wer Sozialhilfe bezieht, hat nichts verdient. In der Regel lehnen uns die Leute ab, sobald sie erfahren, dass wir Unterstützung erhalten.»²⁷²

Die soziale Ausgrenzung wird dadurch verstärkt, dass sich Armutsbetroffene zum Teil selber aus dem Gesellschaftsleben zurückziehen, weil sie sich schämen, arm zu sein, die öffentliche Kontrolle unerträglich finden und Angst vor Schuldzuweisungen haben. Durch den Rückzug vermeiden sie, ertragen zu müssen, als minderwertig betrachtet zu werden.

Die schwierige finanzielle Situation führt häufig auch zu Spannungen in der Familie. Dies belastet die Kinder und kann etwa dazu führen, dass sie aufgrund der anhaltenden materiellen Sorgen oder der fehlenden Unterstützung zu Hause Probleme in der Schule haben. Oft fehlt es zudem an genug Raum, damit die Kinder ungestört lernen können. Für Arztbesuche und Zahnbehandlungen fehlt zudem oft das Geld.

Zentrale Anliegen Armutsbetroffener

Der Kern der Anliegen von armutsbetroffenen Menschen liegt in der Forderung nach Partizipation, Respekt und Wertschätzung in allen Lebensbereichen: Im Alltag, in ihrem Lebensumfeld, bei der Arbeit, im Umgang mit den Behörden. Dazu gehören die Integration in die Gesellschaft und die dazu notwendigen finanziellen Mittel (kein Luxus), aber auch eine Arbeitsstelle im ersten Arbeitsmarkt und nicht in einer geschützten Werkstatt.

«Ich möchte aus der Sozialhilfe herauskommen. Ich stelle mir schon vor, wie ich wieder eine passende Arbeit mit einem angemessenen Lohn finde, sodass ich wieder neu anfangen und meine Schulden bezahlen kann. Das wäre der Beginn eines neuen Lebens, in dem ich

268 Ebd. S. 28
269 Ebd. S. 31
270 Ebd. S. 10
271 Ebd. S. 65
272 Ebd. S. 72

meinen Lebensunterhalt verdiene und weiss, dass dieses Geld mir gehört. Ich brauche nicht mehr, nur das Nötige, denn es bringt mir nichts, mehr zu haben. Das wäre toll ...»²⁷³

Für ihre Kinder und Jugendlichen wünschen sich die Armutsbetroffenen, dass sie die gleichen Chancen wie alle anderen Kinder erhalten. Sie möchten, dass diese begleitet und unterstützt werden, damit sie eine Ausbildung machen und in Zukunft unabhängig von Unterstützungsleistungen leben können. Dabei sind auch Lösungen für die Finanzierung der Ausbildung zu suchen.

«Wir wünschen uns gleiche Chancen für alle Kinder, jedoch wird in der Schule von den Eltern sehr viel Mitarbeit und Verantwortung gefordert. Wir, die wir selbst in Armut aufgewachsen sind, können diese ohne zusätzliche Unterstützung nicht bieten.»²⁷⁴

Armutsbetroffene wünschen sich zum Teil mehr Verständnis für ihre Situation von Seiten der Schule und eine bessere Zusammenarbeit mit den Lehrpersonen. Hingewiesen sei in diesem Zusammenhang auf das von ATD Vierte Welt und dem Erziehungsdepartement des Kantons Genf 2003 realisierte Angebot «Die Schule aller Kinder», das Eltern und Lehrpersonen Gelegenheit gab, sich besser kennen zu lernen.

In den letzten Jahren haben sich von Armut betroffene Menschen an verschiedenen Orten zusammengeschlossen (z.B. Flawil, Basel, Zürich, Renens, Neuenburg), um den gegenseitigen Austausch zu pflegen, um sich gegenseitig zu unterstützen, Ideen zu entwickeln und um ihre Anliegen gestärkt vorbringen zu können. Die von Armut betroffenen Menschen würden es begrüßen, wenn die Organisation solcher Treffen vermehrt unterstützt würde.

Erfahrungen und Wünsche im Zusammenhang mit Massnahmen zur Bekämpfung der Armut

Der Wunsch nach Partizipation, Respekt und Wertschätzung gilt grundsätzlich auch für den Umgang der Behörden mit Armutsbetroffenen: «Sprecht *mit* uns und nicht über uns». ²⁷⁵ Sie fordern den Dialog auf allen Ebenen und mit allen in die Armutsbekämpfung involvierten Akteurinnen und Akteuren, damit durch gegenseitiges Kennenlernen Vorurteile abgebaut werden können und gemeinsam über Massnahmen nachgedacht werden kann. Sie möchten, dass ihnen mit Würde begegnet wird und sie als vollwertige Partnerinnen und Partner betrachtet werden.

Die Armutsbetroffenen beklagen das oft mangelnde Verständnis der Mitarbeitenden bei der Sozialhilfe für ihre Situation. Diese seien sich nicht bewusst, was sie mit dem Druck zur Senkung der Lebenshaltungskosten auslösen können. So könne der Umzug in eine günstigere Wohnung beispielsweise bedeuten, dass die Armutsbetroffenen das Nachbarschaftsnetz und damit mögliche nachbarschaftliche Hilfe und Unterstützung verlieren und zusätzlich sozial isoliert werden. Zudem erweist sich das Finden einer neuen Wohnung häufig als schwierig, da Vermieter Kautionen verlangen oder gar nicht an Sozialhilfebeziehende vermieten. Die Betroffenen kritisieren deshalb, dass die Mitarbeitenden der Sozialdienste nur wenig Zeit zur Verfügung hätten und über ihre Köpfe hinweg entscheiden würden. Sie würden auch kaum über ihre Rechte informiert.

«Sehr oft fragt man uns nicht nach unserer Meinung, man entscheidet für uns und für unsere Kinder, man hört uns nicht zu und wir werden nicht respektiert. Oder wir müssen unsere Geschichte in verschiedenen Büros erzählen und niemand hat eine Lösung. Wir wissen nicht, an wen wir uns wenden können, um uns zu verteidigen. Wir sind nicht genügend informiert und kennen unsere Rechte zu wenig.»²⁷⁶

²⁷³ Ebd. S. 39

²⁷⁴ ATD Vierte Welt 2007, S. 10, <http://vierte-welt.ch/projekte/17-oktober/17-oktober-2007.html#c597> (Stand: 19.8.2009)

²⁷⁵ Ebd., S. 5

²⁷⁶ ATD Vierte Welt 2007, S. 8. <http://vierte-welt.ch/projekte/17-oktober/17-oktober-2007.html#c597> (Stand: 19.8.2009)

Die Betroffenen fordern von der Sozialhilfe nicht nur materielle Unterstützungsleistungen, sondern eine individuelle, umfassende Beratung zur Verbesserung ihrer Situation. Sie wünschen sich auch Beratung und Unterstützung bei eigenen Initiativen. Eine wesentliche Voraussetzung für eine gute Beratung ist aus Sicht der Betroffenen, dass die Mitarbeitenden der Sozialhilfe ein gewisses Verständnis für ihre Situation aufbringen.

«Wir brauchen wirklich Hilfe: Für uns ist es viel schwieriger, gewisse Schritte zu unternehmen, als für einen Menschen, der in der Normalität lebt. Oft sind wir zu sehr auf uns selbst gestellt.»²⁷⁷

Werden die Armutsbetroffenen und Armutsgefährdeten in den regulären Arbeitsmarkt integriert, so erfolgt dies häufig in prekären Arbeitsverhältnissen. Sie wünschen sich in diesen Fällen mehr Schutz bei der Arbeit. Um dauerhaft aus der Armut herauszukommen, würden sie auch finanzielle Unterstützung für Weiterbildung benötigen.

Empfehlungen an die Kantone und Gemeinden

Massnahmen und Empfehlungen zugunsten spezifischer Zielgruppen sind in den Kapiteln 2 bis 6 enthalten, weshalb an dieser Stelle auf diese verwiesen wird. Thematisiert werden von den Armutsbetroffenen aber auch Mängel im System. Hierzu werden im Folgenden zwei Empfehlungen an die Kantone und Gemeinde formuliert.

Den Bezug von Leistungen der Sozialhilfe sehen sowohl die Armutsbetroffenen wie auch die Sozialhilfebehörden als Übergangslösung. Einigkeit besteht auch darin, dass für eine (dauerhafte) Ablösung von der Sozialhilfe die ausschliesslich finanzielle Sicherung des Existenzbedarfs oft nicht ausreicht.

Die Sozialhilfe ist heute aufgrund der komplexer gewordenen Aufgaben bereits daran, einen Paradigmawechsel zu vollziehen: weg von der reinen Versorgung, hin zur Aktivierung der individuellen Ressourcen und Fähigkeiten der Klientinnen und Klienten, mit dem Ziel der Integration in den Arbeitsmarkt. In den Richtlinien der SKOS²⁷⁸ hat dieser Wandel im Rahmen der 2005 erfolgten Teilrevision Eingang gefunden, indem die soziale und berufliche Integration gefördert und der finanzielle Anreiz zur Erwerbsaufnahme, Beibehaltung oder Ausweitung einer Erwerbstätigkeit verstärkt wurden (Integrationszulage, Einkommensfreibetrag). Unter Fachpersonen in Diskussion ist, was unter Aktivierung zu verstehen ist und inwiefern dieser Ansatz die Entwicklung neuer Konzepte und Methoden der Beratung und das Überdenken der Rolle der Sozialhilfebeziehenden bedingt.²⁷⁹ Damit die Sozialhilfebeziehenden die Integration in den Arbeitsmarkt schaffen, braucht es eine individuelle, umfassende Beratung. Dem steht zurzeit gegenüber, dass den Mitarbeitenden der Sozialhilfe, bedingt durch die in den letzten Jahren gestiegene Zahl der Sozialhilfebeziehenden und die verschiedenen Sparmassnahmen, kaum Zeit für ihrer Klientinnen und Klienten bleibt.

Das Nationale Forschungsprogramm NFP 51, in dem die Prozesse der Integration und des Ausschlusses in verschiedenen Politikfeldern untersucht wurden, zieht zur Sozialhilfe folgende Schlussfolgerungen: «Das NFP 51 empfiehlt, dass die Sozialhilfe vermehrt die Bedürfnisse der Klientinnen und Klienten berücksichtigt. Die Problemlage vieler Erwerbsloser ist heute in dem Masse komplexer geworden, wie der Arbeitsmarkt nicht mehr das Modell des lebenslang am gleichen Arbeitsplatz Vollbeschäftigten favorisiert. Zudem bietet er immer weniger Stellen für unqualifizierte Arbeitskräfte. Die Sozialhilfe sollte vermehrt auf Freiwilligkeit und Partizipation setzen sowie ein Vertrauensverhältnis mit den Erwerbslosen aufbauen.»²⁸⁰

²⁷⁷ Ebd.

²⁷⁸ Richtlinien der SKOS, <http://www.skos.ch/de/?page=richtlinien/> (Stand: 18.8.2009)

²⁷⁹ Maegli/Burri 2008, S. 55

²⁸⁰ Nationales Forschungsprogramm «Integration und Ausschluss» NFP 51, Medienmitteilung, Die Sozialhilfe muss gestärkt werden, http://www.nfp51.ch/files/MM_NFP51_20-05-08_d.pdf (Stand: 17.8.2009)

Eines der Ziele der Weiterentwicklung der Sozialhilfe ist darin zu sehen, die Sozialhilfe so auszugestalten, dass eine effektive Beratung und Unterstützung der Sozialhilfebeziehenden möglich ist, damit diese, falls möglich, die Integration in den Arbeitsmarkt schaffen.

Verbesserung der sozialen Begleitung von armutsbetroffenen Personen in der Sozialhilfe

Der Bundesrat empfiehlt den Kantonen und Gemeinden, die Sozialhilfe so auszugestalten, dass eine effektive, individuelle Beratung und Begleitung von armutsbetroffenen Personen unter Achtung ihrer Würde möglich ist. Dies soll dazu beitragen, dass sich die Betroffenen durch Massnahmen, die ihrer individuellen Situation angepasst sind, von der Sozialhilfe nachhaltig ablösen und ihren Lebensunterhalt langfristig selber decken können.

Von Armut betroffene Menschen verfügen zum Teil über zu wenige Kenntnisse über für sie in Frage kommende Leistungen der sozialen Sicherheit und die dafür zuständigen Stellen und kennen oftmals ihre Rechte nicht. Vielerorts fehlt eine öffentliche Stelle, an die sie sich mit ihren Anliegen wenden können. Häufig werden sie von einer Stelle zur anderen verwiesen. Durch die Verbesserung des Zugangs zu Ombudsstellen und die Schaffung von Informationsstellen soll dem entgegen gewirkt werden. Von Armut betroffene Menschen sollen sich die Informationen über ihre Rechte sowie über Zuständigkeiten und bestehende Angebote bei einer dafür bestimmten Stelle holen können. Sie sollen sich auch an eine Anlaufstelle wenden können, wenn sie mit Entscheiden der Sozialhilfebehörde nicht einverstanden sind.

Förderung des Zugangs zu Ombudsstellen und Einrichten von Informationsstellen

Der Bundesrat regt an, für armutsgefährdete und von Armut betroffene Personen den Zugang zu bestehenden kantonalen oder kommunalen Ombudsstellen möglichst offen zu gestalten und Informationsstellen einzurichten resp. auszubauen, bei denen die Betroffenen Informationen über ihre Rechte sowie über Zuständigkeiten und bestehende Angebote erhalten.

9. Armutsgefährdung im Lebenslauf und die wesentlichen Massnahmenvorschläge

In der Schweiz sind zahlreiche Menschen nicht in der Lage, ihre Existenz ausreichend aus eigenen Mitteln zu sichern und sind armutsgefährdet. Dank des gut ausgebauten Systems der sozialen Sicherheit leben die meisten aber nicht in Armut, sondern können mit staatlichen Leistungen über der Armutsgrenze leben. Es gibt aber auch Menschen, die keinen Anspruch auf Leistungen der sozialen Sicherheit haben oder diese nicht in Anspruch nehmen. Diese leben dann oft in Armut. Der Strategiebericht soll als Grundlage dafür dienen, durch gezielte Massnahmen die Risiken von Armut und sozialer Ausgrenzung in der Schweiz zu reduzieren und die soziale Lage, die Teilhabechancen am gesellschaftlichen Leben und am Arbeitsmarkt sowie die Zukunftsperspektiven für von Armut gefährdete und betroffene Menschen zu verbessern.

Die Strategie fokussiert dabei auf die grössten Lücken, und ist gegliedert nach den entlang des Lebenslaufes auftretenden Armutsrisiken. Spezielle Aufmerksamkeit gilt dabei den laut Statistiken besonders armutsgefährdeten Bevölkerungsgruppen wie Einelternfamilien, Familien mit drei und mehr Kindern, Kinder und Jugendliche, Working-Poor²⁸¹ sowie Langzeitarbeitslose und Ausgesteuerte.²⁸² Im Hinblick auf eine wirksame Armutsbekämpfung beschäftigt sich der Strategiebericht schliesslich auch mit der Frage, wie das System der sozialen Sicherung selbst optimiert werden könnte.

9.1 Die Armutsproblematik in der Schweiz

9.1.1 Probleme der Armut im Lebenslauf

Armutsproblematik bei Kindern und Jugendlichen

Eine gute Ausbildung und die Integration in den Arbeitsmarkt sind der beste Schutz vor Armut. Die Voraussetzungen für eine gelungene Integration werden bereits in der frühen Kindheit und während der obligatorischen Schulzeit gelegt. Erfolgreiche Präventionsmassnahmen im Kindes- und Jugendalter sind am besten geeignet, Armut im Erwerbsalter und Altersarmut zu vermeiden. Angeregt und gefördert durch das familiäre Umfeld und die Schule, aber auch durch Einrichtungen familien- und schulergänzender Kinderbetreuung entwickeln die Kinder kognitive und soziale Kompetenzen und erlernen Handlungsstrategien. Insbesondere im Frühbereich bestehen bereits viele, zumeist lokal angesiedelte Fördermassnahmen und -initiativen, welche zum Teil jedoch noch wenig bekannt und vernetzt sind.

Vom Niveau der während der obligatorischen Schulzeit erworbenen Grundbildung hängt der Erfolg des nächsten Schrittes ab, des Übergangs in die Ausbildung auf Sekundarstufe II (in die Berufslehre oder in weiterführende Schulen wie Berufs- oder Mittelschule). Zahlreiche Übergangslösungen (z.B. Orientierungsjahr) ermöglichen auch einen verzögerten Eintritt. Nach der Ausbildung folgt als weitere Herausforderung der Übertritt ins Erwerbsleben.

²⁸¹ Als Working-Poor werden Personen im Alter von 20 bis 59 Jahren bezeichnet, die mindestens eine Stunde pro Woche erwerbstätig sind und in einem Haushalt leben, der mindestens über ein volles Erwerbsspensum verfügt und ein unter der Armutsgrenze liegendes monatliches Hauhalteinkommen hat (vgl. Kapitel 4).

²⁸² Eine Fokussierung auf die Hauptbetroffenen wird auch vom Europäischen Parlament empfohlen. Standpunkt des Europäischen Parlaments, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_consolides/2007/0278/EP-PE_TC1-COD\(2007\)0278_DE.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_consolides/2007/0278/EP-PE_TC1-COD(2007)0278_DE.pdf) (Stand: 9.8.2009)

Verschiedene Studien zeigen, dass Kinder aus bildungsfernen Familien und/oder Familien mit wenig finanziellen Ressourcen im Vergleich zu ihren Altersgenossinnen und -genossen bereits bei Schuleintritt einen Rückstand in ihrer Entwicklung aufweisen. Dies gilt insbesondere, wenn sie aus Familien mit Migrationshintergrund stammen. Der Rückstand setzt sich während der Schullaufbahn fort, unter anderem weil das schweizerische Schulsystem den Einfluss der sozialen Herkunft auf den Schulerfolg kaum auszugleichen vermag, wie etwa die Ergebnisse der PISA-Studien zeigen²⁸³. Eingeschränkt sind in der Folge auch die Chancen dieser Kinder hinsichtlich der Berufsausbildung und späteren Beschäftigung.

Die Armutsprävention bei Kindern und Jugendlichen beruht auf der Schaffung möglichst guter Startchancen für alle Kinder. Insbesondere Kinder mit schlechteren Ausgangsbedingungen brauchen in der frühen Kindheit einsetzende, spezifische Fördermassnahmen, die es ihnen ermöglichen, sich ihren Fähigkeiten entsprechend umfassend zu entwickeln. Bei Kindern mit Migrationshintergrund ist es von Vorteil, wenn sie bereits vor Schuleintritt die Schulsprache erlernen, damit sie von Anfang an dem Schulunterricht folgen können. Auch während der Schulzeit sollte gewährleistet werden, dass sozial benachteiligte Kinder je nach Bedarf entsprechend begleitet und unterstützt werden (z.B. durch Aufgabenhilfe). Wichtig ist zudem, die Eltern einzubeziehen, d. h. sie zu beraten und in ihrer Rolle als Eltern und Vorbilder der Kinder zu unterstützen. Im Weiteren sind Jugendliche, die Gefahr laufen, den Übergang in die Berufsausbildung nicht zu schaffen, frühzeitig im Hinblick auf die Berufswahl zu erfassen, um sie gezielt auf die Berufsausbildung (Übergang I) vorzubereiten. Um Ausbildungsabbrüche zu vermeiden, sollten Jugendliche – falls nötig – auch während der Ausbildung begleitet werden. Sozial benachteiligte Jugendliche sollten durch ausreichende Ausbildungsbeiträge zudem materiell unterstützt werden, damit sie unabhängig vom Kanton, in dem sie wohnen und von ihrer Herkunft die Möglichkeit haben, eine ihren Fähigkeiten und Kenntnissen angemessene Ausbildung zu absolvieren. Im Hinblick auf spätere Beschäftigungschancen sollen möglichst alle Jugendlichen eine nachobligatorische Ausbildung abschliessen.

Als Folge der zunehmenden Anforderungen auf dem Arbeitsmarkt ist der Übergang von der Ausbildung in die Berufsausübung (Übergang II) schwieriger geworden. Die Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt ist gross und den Jugendlichen fehlt es an Berufserfahrung. Dieser Übergang birgt ein hohes Risiko für Arbeitslosigkeit, was in einer überdurchschnittlich hohen Arbeitslosenquote junger Erwachsener zum Ausdruck kommt. Wichtig für den Chancenerhalt ist bei arbeitslosen Jugendlichen, dass sie den Anschluss nicht verlieren. Dem kann mit Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen oder Berufspraktika entgegengewirkt werden.

Gelingt es nicht, die Jugendlichen zu einem Ausbildungsabschluss zu führen, oder die Ausbildungslücke zu einem späteren Zeitpunkt zu schliessen, bleibt die Armutsgefährdung in der Regel über den ganzen Lebenslauf bestehen.

Armutsproblematik im Erwerbsalter

Armutsgefährdet sind in erster Linie Personen mit geringen Qualifikationen. Neben Jugendlichen, die über keinen Abschluss einer Berufsausbildung verfügen, sind vor allem Ausländerinnen und Ausländer armutsgefährdet, die erst als Jugendliche oder im Erwachsenenalter zugewandert sind. Ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt sind schlecht und hängen stark von der Wirtschaftslage ab. Auch Frauen haben häufiger schlechte Chancen auf dem Arbeitsmarkt, weil sich verschiedene Faktoren kumulieren. Sie sind häufiger teilzeitlich, in Tieflohnbranchen und in prekären Arbeitsverhältnissen erwerbstätig. Verschlechtert sich die Wirtschaftslage, erhöht sich mit einer zeitlichen Verzögerung die Arbeitslosigkeit und prekäre Arbeitsverhältnisse nehmen zu. Mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit sinkt die Chance der Betroffenen, wieder eine Stelle zu finden. Insbesondere ältere Personen – d. h. über 50-Jährige – mit fehlender nachobligatorischer Ausbildung und Hilfskräfte haben ein besonders hohes Risiko, über einen

²⁸³ Bundesamt für Statistik 2007b, S. 23 f. Mc Cluskey. Die Bildung als Basis für eine solidarische Gesellschaft? Forum Caritas. Bern, 17. Januar 2008, http://web.caritas.ch/media_features/fce/Pr_sentation_McCluskey.pdf (Stand: 18.8.2009)

längeren Zeitraum arbeitslos zu sein. Die meisten Langzeitarbeitslosen – sie sind länger als ein Jahr arbeitslos – finden keine Stelle mehr, bis ihr Anspruch auf Taggelder der Arbeitslosenversicherung erlischt. Einem Teil gelingt es anschliessend, sich wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren, ein Teil bezieht direkt nach der Aussteuerung oder nach einer Überbrückungszeit Leistungen der Sozialhilfe. So hat sich bei der Sozialhilfe in den letzten Jahren die Zahl der voll arbeitsfähigen Personen erhöht. Gestiegen ist auch die Zahl der Personen, die während mehr als drei Jahren auf Unterstützung angewiesen sind.

Die Armutsgefährdung im Erwerbsalter steigt auch durch die finanzielle Verantwortung gegenüber Kindern, d. h. wenn das Einkommen zur Deckung des Lebensbedarfs einer Familie ausreichen muss. Am stärksten armutsgefährdet sind Alleinerziehende und kinderreiche Familien. Kennzeichnend für Alleinerziehende im Vergleich zu Paarhaushalten mit Kindern ist die auf ihre Familienpflichten zurückzuführende eingeschränkte Zeit, die sie für die Erwerbsarbeit aufwenden können. Zudem sind sie während der Dauer ihrer Erwerbsarbeit in der Regel auf bezahlte Betreuung der Kinder angewiesen. Überdies hängt die finanzielle Situation bei Alleinerziehenden meist wesentlich von der Höhe der ihnen zustehenden Alimente ab.

Personen können schliesslich auch aufgrund persönlicher Faktoren zu Armutsbetroffenen werden. Persönliche Ursachen sind beispielsweise gesundheitliche oder soziale Probleme, die sich unter Umständen kumulieren. Häufig führt die Kombination von tiefem Bildungsstand und persönlichen Faktoren zu Armut.

Die Armutsbekämpfung im Erwerbsalter ruht im Wesentlichen auf zwei Säulen. Erstens sind die materiellen Leistungen zur Sicherung des Lebensbedarfs von Bedeutung: die Leistungen der Sozialversicherungen, der Sozialhilfe, aber auch kantonale und kommunale Bedarfsleistungen. Zweitens zielen die Massnahmen zur beruflichen Eingliederung von Arbeitslosenversicherung, Invalidenversicherung und Sozialhilfe zusätzlich auf die arbeitsmarktliche und soziale Integration. Diese Aktivierungsmassnahmen können reine Beschäftigungsmassnahmen sein. Sie haben aber auch, was hinsichtlich einer nachhaltigen Armutsbekämpfung von Bedeutung ist, die Stärkung der eigenen Ressourcen zum Ziel. So können Integrationschancen gefördert werden, indem beispielsweise mit Weiterbildungsangeboten berufliche Kompetenzen gestärkt werden. Damit sollen Armutsbetroffene befähigt werden, künftig möglichst dauerhaft unabhängig von staatlichen Sozialversicherungs- oder Bedarfsleistungen leben zu können. Als besonders schwierig erweist sich hierbei die Reintegration von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt. Deshalb sind insbesondere bei Personen mit einem erhöhten Risiko von Langzeitarbeitslosigkeit früh einsetzende Massnahmen angezeigt. Bei Working-Poor, die ja bereits in den Arbeitsmarkt integriert sind, beschränken sich die Massnahmen im Wesentlichen auf die finanzielle Unterstützung durch Bedarfsleistungen.

Ergänzend zur geschilderten Armutsbekämpfung gibt es Massnahmen, die sich indirekt auf die Verbesserung der Situation von armutsgefährdeten und armutsbetroffenen Familien auswirken, indem sie ihre Lebenshaltungskosten reduzieren und einen Beitrag zur notwendigen Infrastruktur darstellen. Dazu zählt etwa der Ausbau des Angebots an kostengünstigen Plätzen in familien- und schulergänzenden Betreuungseinrichtungen. Die Nutzung dieser Angebote ermöglicht es Armutsbetroffenen, den Umfang ihrer Erwerbsarbeit zu erhöhen und damit ihre finanzielle Situation zu verbessern. Solche Angebote können sich zudem günstig auf die in armen Haushalten lebenden Kinder auswirken, weil sie in diesen Betreuungseinrichtungen zum Teil eine Förderung in ihrer Entwicklung erfahren und die Verbesserung der finanziellen Situation mehr Spielraum zur Gestaltung des Alltages für alle Familienmitglieder eröffnet.

Armutsproblematik von älteren Menschen

Seit Einführung der AHV ist die Altersarmut in der Schweiz stark zurückgegangen. Dank des Drei-Säulen-Prinzips ist eine angemessene Existenzsicherung in aller Regel auch nach der Pensionierung gewährleistet. In Fällen, in denen die Sicherung aus eigener Kraft nicht ausreicht, mindern EL zur AHV die Armutsgefährdung erheblich. Da im Hinblick auf eine direkte Armutsbekämpfung in diesem Lebensabschnitt kein dringender Handlungsbedarf besteht, ver-

zichtet die Strategie darauf, entsprechende Massnahmen und Empfehlungen speziell zugunsten älterer Menschen vorzuschlagen.

Über die materielle Versorgung hinaus gilt es jedoch, mit gezielten Qualitätsverbesserungen die Autonomie der älteren Bevölkerung zu erhalten und ihre soziale Integration zu stärken. Der Bundesrat hat diese Ausrichtung auch in der Strategie für eine schweizerische Alterspolitik²⁸⁴ verabschiedet. Geeignete Wohnformen etwa bieten die Möglichkeit, im früheren Wohnumfeld verbleiben zu können und helfen dabei, dass alte Menschen nicht frühzeitig ihre Autonomie verlieren.

9.1.2 Mängel im System der sozialen Sicherung

Das System der sozialen Sicherheit in der Schweiz ist historisch gewachsen. Neben den Sozialversicherungen bestehen auf kantonaler und kommunaler Ebene zahlreiche Leistungen, die ausgerichtet werden, wenn ein finanzieller Bedarf nachgewiesen werden kann (z.B. Sozialhilfe, individuelle Prämienverbilligung, Alimentenbevorschussung, Familien- und Wohnbeihilfen). Studien zu diesen Bedarfsleistungen haben gezeigt, dass ein erhöhtes Erwerbseinkommen nicht in jedem Fall zu mehr verfügbarem Einkommen führt. So kann beispielsweise ein Haushalt aufgrund einer Erhöhung des Erwerbseinkommens den Anspruch auf eine bestimmte Bedarfsleistung verlieren. Er verfügt dann über ein geringeres frei verfügbares Einkommen als beim vorher erzielten niedrigeren Einkommen. Bedarfsleistungen sind zudem oft nicht mit den Steuern koordiniert. So kann es je nach Ausgestaltung des Steuergesetzes sein, dass ein Haushalt mit Anspruch auf Sozialhilfe wegen der Steuerbefreiung der Sozialhilfe ein grösseres frei verfügbares Einkommen hat als ein Haushalt mit einem Einkommen knapp über der Grenze zum Sozialhilfeanspruch. Entsprechende Optimierungsmassnahmen in den Kantonen könnten zum Teil ohne nennenswerten Mehraufwand die soziale Wohlfahrt erhöhen und gleichzeitig den Anreiz zur Erwerbstätigkeit verbessern.

Im Weiteren sei darauf hingewiesen, dass Bürgerinnen und Bürger je nach Wohnort bei vergleichbaren Ausgangslagen aufgrund von Differenzen bei kantonalen und kommunalen Sozialleistungen und unterschiedlichen Steuerbelastungen über sehr unterschiedlich hohe Einkommen frei verfügen können. Von Bedeutung für die Armutsbekämpfung ist dies dann, wenn diese Ungleichbehandlung die Existenzsicherung der betroffenen Personen beeinträchtigt.

Ein weiteres Problem betrifft die unmittelbare Beratung und Begleitung der Sozialhilfebeziehenden durch die kantonalen und kommunalen Behörden. Bedingt durch die in den letzten Jahren gestiegene Zahl der Sozialhilfebeziehenden und die verbreiteten Sparmassnahmen im Sozialhilfebereich bleibt den Mitarbeitenden der Sozialhilfe oft nur wenig Zeit für eine vertiefte Auseinandersetzung mit den Problemlagen ihrer Klientinnen und Klienten und deren Begleitung. Gleichzeitig wurde der Ansatz der Sozialhilfe in den letzten Jahren aber vermehrt auf die Aktivierung der individuellen Ressourcen und Fähigkeiten der Klientinnen und Klienten ausgerichtet, was – sofern der Ansatz Erfolg haben soll – eine verstärkte individualisierte Beratung voraussetzt. Hier ist offensichtlich Handlungsbedarf festzumachen.

Ferner weisen die Armutsbetroffenen darauf hin, dass unabhängige Anlaufstellen, die ihnen spezifische und notwendige Informationen vermitteln und sie unterstützen könnten, wenn sie etwa mit Entscheiden der Behörden nicht einverstanden sind, vielerorts fehlen.

Als weiterer Mangel im System der sozialen Sicherheit zu erwähnen ist die zum Teil sehr unterschiedliche Ausgestaltung der individuellen Prämienverbilligung in den Kantonen. Das Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) beinhaltet die Verpflichtung, die Krankenkassenprämien für Versicherte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen durch Bundes- und Kantonsbeiträge zu verbilligen.²⁸⁵ Ein im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit realisiertes

²⁸⁴ Schweizerischer Bundesrat 2007

²⁸⁵ Der Bundesrat ging in seiner Botschaft vom November 1991 zum KVG davon aus, dass die individuelle Prämienverbilligung auf Kantonsebene so festgelegt werden sollte, dass die Ausgaben eines Haushaltes für die

Monitoring zur Umsetzung der Prämienverbilligung in den Kantonen zeigt, dass die Prämien durch die individuelle Prämienverbilligung zwar wirksam reduziert werden, aber dass in fast allen Kantonen die Prämienzahlungen die Haushalte stark belasten.²⁸⁶

Im Weiteren ist auf das Fehlen einer obligatorischen Krankentaggeldversicherung hinzuweisen. Ein Teil der Arbeitnehmenden kommt zwar bereits heute aufgrund der privaten Vorsorge des Arbeitgebers in den Genuss einer Taggeldversicherung oder einer gut ausgebauten Lohnfortzahlung. Wo diese jedoch fehlt, kann eine längere Arbeitsunfähigkeit infolge Krankheit allenfalls zu Armut führen. Dies trifft insbesondere für Arbeitnehmende mit prekären Arbeitsbedingungen oder für Selbstständigerwerbende zu.

9.1.3 Fehlende Grundlagen

Die Arbeiten zum Strategiebericht haben gezeigt, dass es auch bei laufenden Massnahmen aus unterschiedlichen Gründen zum Teil an Kenntnissen über die Wirkung der entsprechenden Massnahmen fehlt. Nachdem in den letzten Jahren Armuts- und Sozialhilfestatistiken zur Quantifizierung der Armut aufgebaut worden sind, welche für ein Monitoring der Problemlagen unerlässlich sind, fehlt es noch weitgehend an Längsschnittstudien und vertiefenden Studien. Dadurch könnte der Armutsverlauf sowohl einzelner Geburtsjahrgänge als auch in verschiedenen Lebensphasen unter Berücksichtigung von Zeitereignissen wie zum Beispiel der Wirtschaftskonjunktur präzise beschrieben und erklärt werden. Bereits wurden solche Längsschnittstudien zum Entwicklungsverlauf von Kindern und Jugendlichen (COCON) und zum Übergang zwischen Schule, Ausbildung und Beruf (TREE) erfolgreich durchgeführt. Mit Längsschnittdesigns lässt sich ausserdem z. B. die berufliche Entwicklung junger Menschen genauer verfolgen. Dadurch könnte die langfristige Wirkung von Armutsbekämpfungsmassnahmen besser abgeschätzt werden.

9.2 Massnahmen und Empfehlungen

Im Rahmen der Sozialversicherungen kann sich der Bund für die Verbesserung der Arbeitsmarktintegration einsetzen. Bei den meisten der über die Sozialversicherungen hinausgehenden Handlungsfelder, welche in der Armutsprävention und -bekämpfung eine Rolle spielen, liegt die verfassungsmässige Zuständigkeit jedoch bei den Kantonen und Gemeinden. Daher richtet sich auch die Mehrheit der vorgeschlagenen Massnahmen direkt an die Kantone und Gemeinden. Der Bund kann die Kantone in ihren Aufgaben unterstützen, indem er Know-how und Informationen zur Verfügung stellt. Er kann aber auch spezifische Pilotprojekte fördern und deren Evaluation mittragen. Im Weiteren unterstützt er die Vernetzung zwischen den Kantonen und er kann über gezielte Massnahmen (z. B. Berufsförderung) die Rahmenbedingungen verbessern. Schliesslich kann der Bund über Steuern, Subventionen und Finanzhilfen (z. B. für familienergänzende Kinderbetreuung) einen Beitrag zur Armutsprävention leisten.

Da die zentralen Stossrichtungen der Armutsstrategie auf vielen Einzelmassnahmen verschiedener Akteure und Akteurinnen basieren, wird die folgende Zusammenstellung gegliedert nach Massnahmen in Bundeszuständigkeit (9.2.1) und Empfehlungen an die Kantone und Gemeinden (9.2.2). Die Empfehlungen des Bundes betreffen konkrete Massnahmen zugunsten

Prämien der Krankenversicherung 8 Prozent des steuerbaren Einkommens nicht übersteigen sollten. Dies entspricht rund 6 Prozent des verfügbaren Einkommens. Dieses sozialpolitische Ziel wurde vom Parlament abgelehnt.

²⁸⁶ Das Monitoring zeigt, dass das ursprünglich vorgesehene sozialpolitische Ziel nur in vier Kantonen erreicht wird. Bundesamt für Gesundheit. Monitoring 2007. Die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung in den Kantonen. 2008, S. 73 ff., http://www.interface-politikstudien.ch/de/projekte_publicationen/publikationen/05_43_pv_monitoring_2007.php (Stand: 27.8.2009)

einzelner Zielgruppen und die interkantonale Koordination. Die Zusammenarbeit unter den Kantonen ist vor allem deshalb wichtig, um allgemeingültige Mindeststandards zu setzen.

Eine Schätzung der Kosten für die Umsetzung der Massnahmen kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht vorgenommen werden, da die Kosten von der Art und Weise der Umsetzung und diese wiederum von den kantonalen und/oder kommunalen Gegebenheiten abhängen. Aus denselben Gründen werden auch keine Vorschläge zur Finanzierung der Umsetzung der Massnahmen aufgenommen. Beides wird bei der konkreten Planung der Umsetzung zu präzisieren sein.

9.2.1 Massnahmen in Bundeszuständigkeit

Durch den gesamtwirtschaftlichen Abschwung der letzten rund anderthalb Jahre haben sich die finanziellen Perspektiven der öffentlichen Haushalte stark verschlechtert. Der Bundeshaushalt weist in den Finanzplanjahren 2011–2013 ein strukturelles Defizit in Milliardenhöhe aus. Der Bundesrat hat deshalb am 30. September 2009 beschlossen, ein Konsolidierungsprogramm zu erarbeiten, mit welchem der Bundeshaushalt um jährlich 1,5 Milliarden entlastet werden soll. Zudem will der Bundesrat Vorlagen, die namhafte Mehrbelastungen zur Folge haben, vorläufig sistieren. Bei den hier vorgeschlagenen Massnahmen, die in die Zuständigkeit des Bundes fallen, ist somit der begrenzte finanzielle Handlungsspielraum des Bundes in den nächsten Jahren zu berücksichtigen.

9.2.1.1 Massnahmen zugunsten von Kindern und Jugendlichen

Bei der Förderung sozial benachteiligter Kinder und beim Übergang in die Berufsausbildung und ins Erwerbsleben kann der Bund die Kantone in erster Linie in ihren Präventionsbemühungen unterstützen. Handlungsbedarf ist im Bereich der Frühförderung von Kindern zu orten. Beim Übergang in die Berufsbildung hat der Bund bereits Schwachstellen erkannt und geht diese mit spezifischen Förderprogrammen an. Im Rahmen der Projektförderung zur Entwicklung der Berufsbildung wird die Integration in die Berufsbildung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen gefördert.

- **Steuerung der Umsetzung Case Management Berufsbildung:** Im Bereich der Integration von gefährdeten Jugendlichen und jungen Erwachsenen in die Berufsbildung sind die ersten kantonalen Case Management-Strukturen operativ. Der Bund unterstützt die Kantone weiterhin bei der Umsetzung wirkungsvoller Massnahme insbesondere im Hinblick auf die interinstitutionelle Zusammenarbeit.
- **Förderung der Integration von Jugendlichen mit schulischen, sozialen und sprachlichen Schwierigkeiten in der Berufsbildung:** Die Integration von Jugendlichen mit schulischen, sozialen und sprachlichen Schwierigkeiten ist ein Schwerpunktbereich in der Projektförderung der Berufsbildung. Der Bund unterstützt Projekte von Kantonen, Organisationen der Arbeitswelt oder Dritten. Er fördert auch die Koordination und den Erfahrungsaustausch unter den Verbundpartnern, z.B. mit der Durchführung von Praxistagen und der Bekanntmachung von innovativen Projekten im Bereich der Integration.

9.2.1.2 Massnahmen zugunsten von Personen im Erwerbsalter

Zugunsten von armutsgefährdeten Personen im Erwerbsalter vereinfacht der Bund die Rahmenbedingungen zur Erlangung von Bildungsabschlüssen im Erwachsenenalter. Dies soll vor allem Working-Poor zur Verbesserung ihrer Verdienstmöglichkeiten und ihrer Aussichten auf dem Arbeitsmarkt verhelfen und trägt dazu bei, Familienarmut zu verringern. Der Bund wird sich gemeinsam mit den IIZ-Partnern für die Verbesserung der Massnahmen zur Reintegration in den Arbeitsmarkt einsetzen. Der Bund steuert die kantonalen Vollzugsorgane der Arbeitslosenversicherung über Wirkungsindikatoren im Rahmen einer Vereinbarung.

- **Validierung von Bildungsleistungen:** Gemäss dem neuen Berufsbildungsgesetz sollen Erwachsene den Zugang zu eidgenössischen Berufsbildungsabschlüssen auch dann erhalten, wenn sie keinen vollständigen, formalen Bildungsgang durchlaufen haben. Der Bund hat zusammen mit den Kantonen und den Organisationen der Arbeitswelt Grundlagen zur Validierung von Bildungsleistungen erarbeitet. Dabei werden nachgewiesene berufliche Kompetenzen angerechnet und es müssen lediglich die noch fehlenden Kompetenzen in Kursen, Modulen usw. erworben werden. Ende 2009 verabschiedete die Projektorganisation einen Leitfaden und es wurde mit der flächendeckenden Einführung von Validierungsangeboten in den Kantonen begonnen.
- **Verbesserung der Massnahmen zur (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt und Zusammenarbeit im Weiterbildungsbereich:** Der Bundesrat lädt die IIZ-Partner ein, gemeinsam die bestehenden Formen der Zusammenarbeit zu evaluieren und weiterzuentwickeln sowie die Arbeitsvermittlung und die Massnahmen der (Wieder-)Eingliederung zu optimieren, den bedarfsgerechten Zugang zu diesen Massnahmen zu gewährleisten und gegebenenfalls neue Angebote zu entwickeln. Auch im Weiterbildungsbereich wäre eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen ALV und Sozialhilfe, aber auch mit der IV, – beispielsweise bei gemeinsam getragenen Qualifikationsprogrammen – zu begrüssen.
- **Überprüfung der Wirkungsindikatoren ALV:** Die Wirkungssteuerung der ALV ist auf rasche Vermittlung der Arbeitssuchenden ausgerichtet. Der Bund wird die Wirkungsindikatoren der ALV mittelfristig auf die Möglichkeit hin überprüfen, Langzeitarbeitslosigkeit noch vermehrt zu vermeiden und die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit nachhaltiger zu gestalten. Das Ziel ist neben der schnellen auch die nachhaltige berufliche Integration von Langzeitarbeitslosen.
- **Weiterentwicklung der Integrationspolitik:** Die Bestrebungen zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes werden fortgeführt.

9.2.1.3 Massnahmen zur Verbesserung des Systems der Bedarfsleistungen

Seit langem wird darüber diskutiert, inwiefern es auf Bundesebene eine Rahmenregelung im Bereich der Existenzsicherung braucht. Die entsprechenden Vorschläge und Initiativen haben bisher auf politischer Ebene keine Mehrheit gefunden. Die Kantone haben nun erneut vorgeschlagen, diese Frage gemeinsam mit dem Bund zu prüfen.

- **Bundesrechtliche Rahmenregelung zur Koordination des materiellen Sozialhilferechts und zur Existenzsicherung – konkrete Koordinationsbemühungen:** Zweck einer solchen Rahmenregelung wäre die Verstärkung der Koordination zwischen den Sozialversicherungen, die horizontale Koordination auf Kantonsebene (Sozialhilfe/andere Bedarfsleistungen) sowie eine systemübergreifende Koordination im Bereich der Existenzsicherung zwischen den drei staatlichen Ebenen. Zudem soll damit die Harmonisierung der Leistungen bzw. des Leistungssystems vorangetrieben werden. Bund und Kantone sollen dazu gemeinsam den Erlass eines Bundesgesetzes zur Koordination der Existenzsicherungssysteme als Mantelerlass und von Rahmenregelungen zur Existenzsicherung (z.B. Anspruchsberechtigung, Mindestleistungen, Koordination der Leistungsbereiche) prüfen. Da der Bund im Bereich der materiellen Regelung der Sozialhilfe heute keinerlei Kompetenzen besitzt, ausgenommen bei der Unterstützung von Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern sowie von Personen aus dem Asylbereich und von vorläufig Aufgenommenen, bedürfte der Erlass dieses Rahmengesetzes jedoch einer vorgängigen Verfassungsänderung. Eine von der SODK gegründete Arbeitsgruppe hat erste Vorschläge erarbeitet.

Der Bundesrat steht den Forderungen zu einer grundlegenden Reform der sozialen Sicherheit skeptisch gegenüber. Er ist aber bereit, im Rahmen des Nationalen Dialogs Sozialpolitik Schweiz anstehende konkrete Koordinationsprobleme zu diskutieren und entsprechende Lösungen gemeinsam mit den Kantonen in Angriff zu nehmen. Weiter wird sich der Bundesrat schwerpunktmässig für die Lösung konkreter Koordinationsprobleme im Hinblick auf die (Wieder-)Eingliederung einsetzen. Den Kantonen empfiehlt der Bundesrat, die kantonalen

Leistungen zur Existenzsicherung (inkl. Sozialhilfe) im Rahmen von interkantonalen Vereinbarungen soweit notwendig zu harmonisieren.

- **Überprüfung und Überwindung von Schwelleneffekten:** Der Bund führt gemeinsam mit den Kantonen die Überprüfung der Schwelleneffekte weiter und setzt sich für deren Überwindung ein.

9.2.2 Empfehlungen an die Kantone, Gemeinden und Sozialpartner

Auf Stufe Kantone und Gemeinden wird bereits heute eine Vielzahl von Massnahmen und Initiativen sowie Projekten gefördert, die direkt oder indirekt die Prävention von Armut bzw. deren Bekämpfung zum Ziel haben. Es gibt aber auch in verschiedenen Bereichen noch Lücken und so zielen die Empfehlungen des Bundes an die Kantone und Gemeinden insbesondere darauf ab, Massnahmen zugunsten spezifischer Gruppen zu ergreifen oder zu intensivieren. Dadurch können diese Gruppen in ihren Ressourcen gestärkt werden, um sich dauerhaft aus der Armut zu befreien. Verschiedene Massnahmen betreffen im Weiteren Verbesserungen von Rahmenbedingungen. Aber auch Systemverbesserungen sind aus Sicht des Bundes angezeigt.

9.2.2.1 Empfehlungen an Kantone und Gemeinden zu Kindern und Jugendlichen

Im Rahmen der Strategie ergehen an die Kantone und Gemeinden Empfehlungen zur nachhaltigen Förderung von Projekten im Frühbereich, zum Ausbau von familien- und schulergänzenden Betreuungsangeboten und zum Ausbau der Schulsozialarbeit. Zugunsten der Integration von Jugendlichen in den Arbeitsmarkt empfiehlt der Bundesrat den Aufbau eines flächendeckenden Case Managements und die Bildung eines interkantonalen Konkordats zur Vergabe von Ausbildungsbeiträgen, welches den Zugang zu Ausbildungen auf Sekundarstufe II und Tertiärniveau erweitert und zwischen den Kantonen harmonisiert. Auch regt der Bundesrat an, die Koordination und Zusammenarbeit zwischen Akteurinnen und Akteuren aus verschiedenen Politikfeldern, die Projekte und Initiativen zugunsten von Kindern und Jugendlichen unterstützen, zu verbessern.

- **Nachhaltige Förderung von konkreten Projekten zugunsten der Entwicklung sozial benachteiligter Kinder im Frühbereich:** Kantone und Gemeinden sollten vermehrt niederschwellige Angebote im Frühbereich fördern, welche die Entwicklung der Kinder und die Eltern bei ihrer Erziehungsaufgabe unterstützen. Niederschwellig sind Angebote, die beispielsweise in den Wohnquartieren angesiedelt sind, die Familien zu Hause aufsuchen und/oder spezifisch auf den kulturellen Hintergrund der Betroffenen ausgerichtet sind. Eltern können beispielsweise unterstützt werden, indem ihnen notwendiges Wissen über die Entwicklung der Kinder vermittelt wird.
- **Bedarfsgerechter Ausbau des Angebots an familien- und schulergänzender Betreuung:** Der Bundesrat empfiehlt Kantonen und Gemeinden, die Bestrebungen zum bedarfsgerechten Ausbau des Angebots an familien- und schulergänzender Betreuung zu intensivieren. Damit der Zugang für sozial benachteiligte Familien erleichtert wird, regt der Bundesrat an, bei der Tarifgestaltung die Situation einkommensschwacher Familien konsequent zu berücksichtigen und dabei Schwelleneffekte zu vermeiden.
- **Unterstützungsangebote der Schule für sozial benachteiligte Kinder:** Der Bundesrat empfiehlt den Kantonen und Gemeinden, zu prüfen, ob das Angebot an Unterstützungsangeboten (z.B. Aufgabenhilfe, Förderunterricht) für sozial benachteiligte Kinder genügend ausgebaut ist.
- **Bedarfsgerechter Ausbau der Schulsozialarbeit:** Der Bundesrat empfiehlt den Kantonen und grösseren Gemeinden, die Schulsozialarbeit so auszubauen, dass diese vermehrt auch Aufgaben zur besseren Integration von sozial benachteiligten Kindern übernehmen kann. Die Schulsozialarbeit soll präventiv tätig werden können, damit Probleme bei sozial benachteiligten Kindern frühzeitig erkannt werden. Sie nimmt in diesem Fall eine Brückenfunktion zwischen der Schule und den Eltern wahr. Durch dieses Engagement kann einer

problematisch verlaufenden Schullaufbahn vorgebeugt werden. Damit die Schulsozialarbeit diese Aufgabe wahrnehmen kann, muss sie unabhängig von der konventionellen Sozialarbeit agieren können.

- **Verbesserung des Zugangs sozial benachteiligter Kinder zu Freizeitaktivitäten:** Der Bundesrat empfiehlt den Kantonen und Gemeinden, zu prüfen, inwiefern der Zugang von sozial benachteiligten Kindern zu organisierten Freizeitaktivitäten (Sport, Musik, Theater etc.) verbessert und die offene Kinder- und Jugendarbeit gegebenenfalls ausgebaut werden könnte, damit sozial benachteiligte Kinder ihre Freizeit aktiv und kreativ gestalten und ihre Potenziale entfalten können. Insbesondere gilt es, finanzielle und soziale Hindernisse wo möglich auszuräumen. Im Weiteren ist zu prüfen, inwiefern in sozial benachteiligten Quartieren, in denen viele armutsgefährdete Familien leben, die Lebensräume kinder- und jugendfreundlicher gestaltet werden könnten.
- **Umsetzung Case Management Berufsbildung:** In den Kantonen, die als Vollzugsorgane für die Umsetzung des Case Management Berufsbildung verantwortlich sind, sollen Verfahren und Strukturen aufgebaut werden, um stark gefährdete Jugendliche in einer mehrjährigen Eingliederungsstrategie dauerhaft ins Erwerbsleben zu integrieren (vgl. Massnahmen Bund, Kapitel 9.2.1.1).
- **Verbesserung der Vernetzung und Zusammenarbeit der Akteurinnen und Akteure:** In den Bereichen Bildung, Migration, Gesundheit und Soziales bestehen viele Initiativen zugunsten von sozial benachteiligten Kindern und Jugendlichen. Der Bundesrat empfiehlt den Kantonen und Gemeinden, den Informations- und Erfahrungsaustausch zu diesen Bestrebungen zwischen den Fachpersonen zu intensivieren und eine sinnvolle Bündelung der Aktivitäten zu prüfen. Dabei sollte auch die Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen (z.B. Hilfswerken, Migrantinnen- und Migrantenorganisationen) gesucht werden und es sollten Partnerschaften mit den armutsbetroffenen Personen entwickelt werden.
- **Bildung eines interkantonalen Konkordats zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen:** Der Bundesrat begrüsst die Bemühungen der Kantone, in einem neuen Konkordat gesamtschweizerische Grundsätze und Mindeststandards für die Vergabe von Ausbildungsbeiträgen festzulegen. Er legt den Kantonen nahe, die Umsetzung voranzutreiben.

9.2.2.2 Empfehlungen an Kantone, Gemeinden und Sozialpartner zu Personen im Erwerbsalter

Im Sinne der Steuergerechtigkeit empfiehlt der Bundesrat den Kantonen, die steuerliche Situation einkommensschwacher Familien kontinuierlich zu überprüfen. Bei der ALV und der Sozialhilfe sollten die Weiterbildungsmöglichkeiten für die Leistungsbeziehenden ausgeschöpft und gegebenenfalls erweitert werden. Im Weiteren stellt sich die Aufgabe für die Sozialpartner, in den Gesamtarbeitsverträgen einen wirkungsvollen Weiterbildungsartikel aufzunehmen. Mit der Förderung des Angebots an Teillohnstellen könnte die Reintegration in den Arbeitsmarkt gefördert werden.

- **Zusatzleistungen für einkommensschwache Familien:** Der Bundesrat empfiehlt den Kantonen, für Familien mit einem Einkommen unterhalb der Armutsgrenze, welche beruflich integriert sind oder in Ausbildung stehen, Zusatzleistungen ausserhalb der Sozialhilfe einzuführen. Die Zusatzleistungen sind in geeigneter Weise mit dem Steuersystem zu koordinieren, um (neue) Schwelleneffekte zu vermeiden.
- **Umsetzung Validierung von Bildungsleistungen:** Der Bundesrat empfiehlt den Kantonen und Gemeinden, die Umsetzung der Validierung von Bildungsleistungen voranzutreiben und die potenziellen Zielgruppen diesbezüglich aktiv zu informieren.
- **Früherkennung von Langzeitarbeitslosigkeit:** Da bei Arbeitslosigkeit die Chance zur Reintegration in den Arbeitsmarkt mit zunehmender Dauer abnimmt, sind insbesondere bei Personen mit hohem Risiko auf Langzeitarbeitslosigkeit möglichst frühzeitig einsetzende,

gezielte Massnahmen angezeigt. Der Bundesrat empfiehlt den Kantonen, bestehende Massnahmen zur Früherkennung potenzieller Langzeitarbeitslosigkeit (z.B. Risikoprofiling) auszubauen und neue Massnahmen zu entwickeln.

- **Weiterbildungsmöglichkeiten für Leistungsbeziehende (ALV und Sozialhilfe):** In den RAV, die für die Umsetzung der ALV zuständig sind, sollte der Spielraum für Weiterbildung und Qualifizierung der Leistungsbeziehenden ausgeschöpft und in der Sozialhilfe noch erweitert werden, um die Leistungsbezügerinnen und -bezüger möglichst dauerhaft wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren.
- **Förderung von Teillohnstellen:** Gemeinden und Kantone könnten künftig zur Integration von sozialhilfeabhängigen Arbeitslosen vermehrt die Zusammenarbeit mit Betrieben zur Schaffung von Teillohnstellen suchen. Gegebenenfalls arbeiten sie mit Sozialfirmen zusammen, d. h. sie unterstützen den Aufbau und den Betrieb von Sozialfirmen, um die Leistungsbeziehenden wiederum mit den Anforderungen der Arbeitswelt vertraut zu machen und den Übergang vom sogenannten zweiten Arbeitsmarkt in den ersten zu verbessern.
- **Weiterbildungsartikel in Gesamtarbeitsverträgen:** Um die Erwerbsfähigkeit zu erhalten, ist es wichtig, sich während des Erwerbslebens kontinuierlich weiterzubilden. Der Bundesrat würde es deshalb begrüessen, wenn die Sozialpartner in Zukunft in den Gesamtarbeitsverträgen Weiterbildungsartikel im Sinne des lebenslangen Lernens vereinbaren würden.

9.2.2.3 Empfehlung an Kantone und Gemeinden betreffend Systemverbesserungen

Wissenschaftliche Analysen haben gezeigt, dass auch auf der Systemebene Handlungsbedarf besteht. Dieser bezieht sich vor allem auf die Vermeidung unerwünschter Effekte bei den Bedarfsleistungen (Schwelleneffekte). Der Bundesrat empfiehlt den Kantonen zudem, die Beratung und Begleitung wie auch die Ausgestaltung der Leistungen in der Sozialhilfe vermehrt am Ziel der nachhaltigen Ablösung der Klientinnen und Klienten von der Sozialhilfe auszurichten. Informationsstellen für Armutsbetroffene könnten das oft fehlende Beratungs- und Unterstützungsangebot ergänzen. Auch könnte der Zugang der Betroffenen zu Ombudsstellen verbessert werden.

- **Vermeidung von Schwelleneffekten und Harmonisierung der Bedarfsleistungen:** Der Bundesrat regt an, die Prüfung der Schwelleneffekte gemeinsam mit den Kantonen weiterzuführen. Er legt den Kantonen und Gemeinden nahe, die Ausgestaltung der Bedarfsleistungen und die Reglemente für die Kinderbetreuungskosten so anzupassen, dass ein höherer Lohn zu einem höheren verfügbaren Einkommen führt (Umsetzung des Gebots der horizontalen Gerechtigkeit) und Schwelleneffekte vermieden werden. Im Weiteren empfiehlt der Bundesrat den Kantonen und Gemeinden, die kantonalen und kommunalen Bedarfsleistungen erstens zu koordinieren (z.B. einheitliches Referenzeinkommen) und zweitens eine Hierarchisierung der Leistungen vorzunehmen, indem definiert wird, in welcher Reihenfolge die Leistungen zum Zug kommen, sodass Personen in vergleichbarer Ausgangslage über eine ähnliche finanzielle Ausstattung verfügen.
- **Kantonale Steuersysteme:** Die Steuerbefreiung von bestimmten Bedarfsleistungen führt dazu, dass Personen mit einem Einkommen knapp über der Anspruchsgrenze für diese Leistungen finanziell oft schlechter gestellt sind als Personen unter dieser Grenze. Der Bundesrat empfiehlt den Kantonen, ihre Steuersysteme so auszugestalten, dass diese der Situation von armutsgefährdeten Familien angemessen Rechnung tragen und negative Arbeitsanreize vermeiden.
- **Familienzulagen:** Der Bundesrat empfiehlt den Kantonen, die Selbstständigerwerbenden in den kantonalen Familienzulagenordnungen mit einzuschliessen sowie ab dem dritten Kind höhere Zulagen auszubezahlen.
- **Verbesserung der sozialen Begleitung von armutsbetroffenen Personen in der Sozialhilfe:** Der Bundesrat empfiehlt den Kantonen und Gemeinden, die Sozialhilfe so auszugestalten, dass eine effektive, individuelle Beratung und Begleitung von armutsbetroffenen Personen unter Achtung ihrer Würde möglich ist. Dies soll dazu beitragen, dass

sich die Betroffenen durch Massnahmen, die ihrer individuellen Situation angepasst sind, von der Sozialhilfe nachhaltig ablösen und ihren Lebensunterhalt langfristig selber decken können.

- **Förderung des Zugangs zu Ombudsstellen und Einrichten von Informationsstellen:**
Der Bundesrat regt an, für armutsgefährdete und von Armut betroffene Personen den Zugang zu kantonalen oder kommunalen Ombudsstellen möglichst offen zu gestalten und Informationsstellen einzurichten resp. auszubauen, bei denen die Betroffenen Informationen über ihre Rechte sowie über Zuständigkeiten und bestehende Angebote erhalten.

10. Schlussfolgerungen und Umsetzung

In der föderalistisch organisierten Schweiz ist die Prävention und Bekämpfung von Armut vor allem eine Angelegenheit der drei staatlichen Ebenen (Bund, Kantone, Gemeinden). Zwischen ihnen sind die Massnahmen und Initiativen horizontal und vertikal so abzustimmen, dass die Mittel hinsichtlich der Zielerreichung – nämlich einer Verringerung der Armut – möglichst effektiv eingesetzt werden. Hinzu kommt, dass die Armutsprävention und -bekämpfung in ganz verschiedenen Politikfeldern ansetzen muss: soziale Sicherheit, Bildung, Migration, Arbeitsmarkt und Gesundheit. Massnahmen in diesen Bereichen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene sollten daher so konzipiert sein, dass sie immer auch die Auswirkungen auf die übrigen Felder mitbedenken. Zusätzlich zu den Stellen von Bund, Kantonen und Gemeinden engagieren sich aber auch nichtstaatliche Akteure in der Armutsbekämpfung und -prävention²⁸⁷. Es handelt sich dabei um Nichtregierungsorganisationen, welche sich für benachteiligte Bevölkerungsgruppen einsetzen, und um die Sozialpartner, welche in der Arbeitswelt für faire Bedingungen sorgen. Und schliesslich sind die Betroffenen selber als aktive und verantwortliche Mitglieder der Gesellschaft mit einzubeziehen.

10.1 Gemeinsames Programm – gesamtschweizerische Strategie

Mit den Massnahmen der Strategie sollen drei Stossrichtungen verfolgt werden: Erstens sollen armutsgefährdete Personen, insbesondere Kinder und Jugendliche, in ihren Ressourcen so gestärkt werden, dass sie zukünftig nicht in Armut geraten (Prävention). Zweitens sollen Bezügerinnen und Bezüger von Sozialleistungen und armutsbetroffene Personen – wo immer möglich – so unterstützt werden, dass sie sich von den Sozialleistungen ablösen können bzw. aus der Armut herausfinden (aktivierende Sozialpolitik). Gemeinsames Ziel aller Massnahmen der Strategie ist die nachhaltige Wirkung, d. h. die Massnahmen sollen einer langfristigen Verbesserung der sozialen und wirtschaftlichen Lage der Armutsgefährdeten und -betroffenen dienen und ihre Würde und Integrität respektieren. Grundsätzlich lassen sich drei zentrale Stossrichtungen der vorliegenden Strategie herauskristallisieren:

- 1. Armutsprävention:** Die Priorität der Massnahmen liegt in der Förderung der Bildungschancen von armutsgefährdeten Bevölkerungsgruppen, weil darin der Schlüssel zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und zur Integration in den Arbeitsmarkt liegt. Sozial benachteiligte Kinder sollen gezielt von der frühen Kindheit an, über die obligatorische Schulzeit hinweg bis zu einem Ausbildungsabschluss unterstützt und gefördert werden. Und bei Personen im Erwerbsalter soll – z.B. bei Stellenverlust oder nach einer beruflichen Unterbrechungsphase – durch Bildungs- und Weiterbildungsmassnahmen die Chance zur nachhaltigen (Re)Integration in den Arbeitsmarkt erhöht werden.
- 2. Armutsbekämpfung über Aktivierung:** Im Hinblick auf eine nachhaltige Armutsprävention und -bekämpfung sind neben der materiellen Existenzsicherung speziell auch Massnahmen zur Aktivierung der Betroffenen zu unterstützen. Armutsgefährdete und von Armut betroffene Personen sollen dazu befähigt werden, finanzielle Eigenständigkeit zu erreichen und diese zu bewahren, indem sie individuell beraten und begleitet und ihre eigenen Ressourcen gestärkt werden. Aktivierungsmassnahmen umfassen Beschäftigungs- und Bildungsmassnahmen wie auch Massnahmen zur direkten Integration in den Arbeitsmarkt (z.B. Sozialfirmen). Es hat sich gezeigt, dass bezüglich der Zuweisung zu Integrationsmassnahmen und möglicherweise auch bezüglich der Massnahmen selber Optimierungspotential besteht.

²⁸⁷ Zu nennen sind die SODK, EDK, KdK, Schweizerischer Gemeindeverband, Städteinitiative Sozialpolitik.

- 3. Systemoptimierungen:** Die dritte Stossrichtung der Strategie zur Armutsbekämpfung betrifft die Optimierung des Systems der sozialen Sicherheit. Dabei geht es unter anderem um eine bessere Ausgestaltung der Bedarfsleistungen (Vermeidung von Schwelleneffekten), eine verbesserte Koordination zwischen den unterschiedlichen Bedarfsleistungen selber wie auch zwischen diesen und den Steuern sowie die Verbesserung der sozialen Beratung und Begleitung der Betroffenen bei den Sozialdiensten. Zudem ist die Weiterentwicklung der IIZ voranzutreiben.

Die besonders Erfolg versprechenden Massnahmen, welche diese Stossrichtungen der Strategie unterstützen, finden sich zusammengetragen in Kapitel 9. Es handelt sich um eine Vielzahl von zum Teil bereits bestehenden oder neuen Massnahmen, die in unterschiedlichen Politikbereichen angesiedelt sind und zahlreiche Akteurinnen und Akteure auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene betreffen. Diese sind aufgefordert, ihre Verantwortung für die Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen und Initiativen wahrzunehmen, und so dazu beizutragen, Armut in der Schweiz nachhaltig zu verringern bzw. zu vermeiden. Die Zusammenstellung der Massnahmen und Empfehlungen soll den Akteurinnen und Akteuren als Grundlage für die Entwicklung eigener Strategien zur Bekämpfung der Armut innerhalb ihres Kompetenzbereiches dienen. Darüber hinaus hat die Leitungsgruppe drei Felder definiert, in welchen besondere Anstrengungen notwendig sind:

- 1. Förderung der Chancengerechtigkeit im Bildungsbereich:** In der Analyse hat sich insbesondere gezeigt, dass der Schulerfolg in der Schweiz stark vom familiären Umfeld und im speziellen vom Migrationshintergrund abhängt. Forschungsergebnisse weisen darauf hin, dass die Unterschiede bereits beim Schuleintritt bestehen. Deshalb soll ein spezieller Fokus auf die Förderung von heute benachteiligten Kindern im Bildungssystem bzw. die Verringerung der Selektivität im Bildungsbereich gelegt werden.
- 2. Verbesserung der Massnahmen zur Reintegration in den Arbeitsmarkt:** Die nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt erweist sich als eine der zentralen Massnahmen der Armutsbekämpfung, da die Betroffenen dadurch für ihren Lebensunterhalt selber aufkommen oder zumindest einen wesentlichen Beitrag dazu leisten können. Um die Integration der Leistungsbeziehenden bemühen sich verschiedene Umsetzungsstellen. Durch eine Verbesserung der Massnahmen selbst und eine verstärkte interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ) der Akteurinnen und Akteure sollen die Effizienz und Effektivität der Massnahmen erhöht werden.
- 3. Bekämpfung der Familienarmut:** Armutsgefährdet sind Familien insbesondere deshalb, weil mit Kindern die Kosten für den Lebensunterhalt steigen und gleichzeitig die Möglichkeiten der Erwerbsarbeit durch die Familienpflichten häufig eingeschränkt sind. Zum Teil reicht gar – trotz vollzeitlicher Erwerbsarbeit – der Lohn nicht aus, um den Lebensunterhalt einer ganzen Familie zu decken. Zu prüfen sind daher spezifische Massnahmen, mit denen solche Familien gezielt unterstützt werden könnten.

10.2 Stellungnahme der Kantone, Gemeinden und Städte

Kantone, Gemeinden und Städte waren mit ihren Vertreterinnen und Vertretern der Steuer- wie auch der Leitungsgruppe in die Erarbeitung des vorliegenden Berichtes eingebunden. Eine erste Stellungnahme zum Berichtsentwurf auf Fachebene durch die Gremien aller drei Ebenen erfolgte im Frühling 2009. Bereits zu Beginn des Strategie-Prozesses war indessen klar, dass diese zentralen Partner auch auf politischer Ebene zu konsultieren sein würden.

10.2.1 Stellungnahme der Kantone

Anfang Juli 2009 wurden die Kantone über die SODK eingeladen, eine politische Stellungnahme zum Entwurf des Strategieberichts abzugeben. Die Kantone haben trotz mehrmaliger Einladung jedoch auf eine Stellungnahme verzichtet. Die SODK hat indessen angekündigt, im Sommer 2010 anlässlich des von der EU deklarierten Europäischen Jahres zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung ein Positionspapier der Kantone zur Armutsbekämpfung vorzulegen.

10.2.2 Stellungnahme der Gemeinden und Städte

Ebenso wie die Kantone wurden die Gemeinden – vertreten durch den Schweizerischen Gemeindeverband – und die Städte – vertreten durch die Städteinitiative Sozialpolitik – im Sommer 2009 zu einer politischen Stellungnahme eingeladen.

Grundsätzlich unterstützen sowohl Gemeinden wie Städte die Bestrebungen einer gemeinsamen Strategie zur Armutsbekämpfung. Der Gemeindeverband bekräftigt seine Bereitschaft, sich im Rahmen der weiteren Arbeiten zu engagieren. Es seien vor allem die diversen, vielerorts bestehenden Bemühungen auf den unterschiedlichen Ebenen in einer konstruktiven und flexiblen Art und Weise zusammenzuführen.

Beide Gremien würdigen den Strategiebericht als gute Bestandesaufnahme und Grundlage für die Folgearbeiten. Geschätzt wird, dass alle wichtigen Akteurinnen und Akteure in die Erarbeitung des Strategieberichts eingebunden waren. Auch die Fokussierung auf die sechs Themenbereiche wird unterstützt.

Bemängelt wird, dass dem Bericht eine strategische Ausrichtung fehle (Gemeindeverband: Es fehlt im Bericht eine «von den drei staatlichen Partnern gemeinsam entwickelte und aufeinander abgestimmte Strategie mit einer Klärung von Rollen und Kompetenzen»). Die Städteinitiative ist der Meinung, der Bericht entwerfe kein kohärentes und zukunftsgerichtetes Gesamtsystem zur Bekämpfung der Armut, konzentriere sich auf die klassischen Interventionsbereiche und unterlasse es, Fragen der sozialen Integration mit einem übergreifenden Ansatz zu analysieren. Sie sieht als nächsten Schritt eine Priorisierung der teilweise oder noch nicht umgesetzten Massnahmen. Diese sollen auf allen politischen Ebenen angesiedelt und koordiniert werden. Zudem schlägt sie zum weiteren Vorgehen eine innert nützlicher Frist angesetzte Aussprache der fachlich und politisch verantwortlichen Kräfte vor. Der Gemeindeverband wünscht sich, dass die Verantwortungs- und Aufgabenteilung wie auch Finanzierungsfragen im Rahmen eines ausgewogenen tripartiten Gremiums geklärt werden.

Inhaltlich begrüsst die Städteinitiative die Vorschläge zur Koordination der verschiedenen Bedarfsleistungen, zur Weiterentwicklung der IIZ und Arbeiten zu einem Bundesrahmengesetz. Die Arbeiten bezüglich IIZ sollten sich aber nicht nur auf eine Analyse beschränken. Gerade weil die Höhe der Leistungen derart unterschiedlich ausfielen, je nachdem welche Sozialleistung greife (IV, ALV, Sozialhilfe), sei hier vermehrt Koordination nötig. Bei der Diskussion zu einem Bundesrahmengesetz wird eine Ausweitung der Überlegungen auf das Gesamtsystem der sozialen Sicherheit erwartet. Gewünscht wird im Weiteren, dass in die Strategiediskussion auch die Frage des Mindesteinkommens aufgenommen werde. Bund und Kantone sollten zumindest bei den Sozialpartnern darauf hinarbeiten, dass Mindestlöhne in die Gesamtarbeitsverträge und Musterverträge aufgenommen werden. Die Städteinitiative vermisst auch Massnahmen zur Verbesserung der Wohnsituation von Armutsbetroffenen. Kritisiert wird schliesslich, dass die Probleme von armutsbetroffenen Personen, die keine Sozialleistungen beziehen (wie z. B. die Sans-Papiers), ausgeklammert würden.

Der Gemeindeverband wünscht sich, dass im Rahmen der weiteren Arbeiten zahlreiche zusätzliche Fragen mitberücksichtigt werden. Diese betreffen unter anderem eine Differenzierung der Armutsproblematik und der Möglichkeiten zur Armutsbekämpfung nach

ländlichem und urbanem Raum, die Abwanderung, die Rolle der Freiwilligenarbeit in der Armutsbekämpfung und den Einbezug anderer Politikfelder wie der Gesundheit und Sicherheit.

Vom Bund erwarten der Gemeindeverband und die Städteinitiative ein verstärktes Engagement bzw. den politischen Willen, die Frage der Armutsbekämpfung nachhaltig auf die politische Agenda zu bringen. Der Bund nehme sich im Bericht zu wenig selbst in die Pflicht und beschränke sich auf die Formulierung von Empfehlungen. Die Verantwortung und Finanzierungslast zur Bekämpfung der Armut werde hauptsächlich auf die Kantone und Gemeinden abgeschoben oder in der Diskussion ausgeklammert. Die Städteinitiative möchte, dass der Bericht noch verstärkt aufzeigt, welchen Beitrag der Bund zur Umsetzung der in der Strategie formulierten Ziele leisten wolle, und wie er diese in den laufenden Reformprojekten zu berücksichtigen gedenke.

10.2.3 Würdigung der Stellungnahmen

Der Bundesrat bedauert, dass die Kantone auf eine Stellungnahme verzichtet haben. Er geht aber davon aus, dass auch die Kantone in ihrem angekündigten Positionspapier die Armutsbekämpfung als wichtiges Thema anerkennen. Gleichzeitig begrüsst er die grosse Bereitschaft der Gemeinden und Städte, sich für die Prävention und Bekämpfung der Armut in der Schweiz einzusetzen.

Zunächst möchte der Bundesrat den Vorwurf zurückweisen, er nehme seine Verantwortung im Bereich der Armutsbekämpfung nicht wahr. Tatsache ist, dass die Bundesverfassung die Verantwortung für die Sozialversicherungen dem Bund überträgt. Diese Versicherungen tragen mit ihren Leistungen nicht nur dazu bei, dass Menschen im Falle von Arbeitslosigkeit, Invalidität oder Alter nicht in Armut leben müssen. Vielmehr werden mit den Integrationsmassnahmen der Arbeitslosen- und Invalidenversicherung die Betroffenen auch darin unterstützt, den Weg zurück in den Arbeitsmarkt zu finden. Im Bereich der Sozialhilfe hingegen sieht die Bundesverfassung keinerlei Zuständigkeit des Bundes vor, ausser im Bereich der Unterstützung für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer sowie von Personen aus dem Asylbereich und von vorläufig Aufgenommenen. Es ist deshalb Aufgabe der Kantone und Gemeinden, die weitergehende Hilfe und Unterstützung für Menschen zu gewährleisten, bei welchen die Sozialversicherungsleistungen – aus welchen Gründen auch immer – nicht ausreichen.

Des Weiteren möchte der Bundesrat darauf hinweisen, dass zu verschiedenen Fragen (z.B. Ergänzungsleistungen für Familien, Harmonisierung der Alimentenbevorschussung, obligatorische Taggeldversicherung) bereits Arbeiten im Gange sind, weshalb diese im Rahmen der Armutsstrategie nicht vertieft werden. Zu anderen Themen hat sich das eidgenössische Parlament bereits verschiedentlich geäussert und entsprechende Vorschläge verworfen (z.B. eine grundlegende Neuordnung der sozialen Sicherheit).

Die aufgrund der enormen Vielfalt und Breite des Themas von der Leitungsgruppe vorgenommene Fokussierung auf die sechs Themenfelder hat zur Folge, dass die Armutproblematik im Strategiebericht nicht allumfassend abgehandelt wird. Als Konsequenz dieser Entscheidung trifft die Kritik der Städteinitiative zu, dass beispielsweise die spezifischen Probleme von armutsbetroffenen Personen, die aus unterschiedlichen Gründen keine Sozialleistungen beziehen, nicht behandelt werden. Zu bemerken ist aber, dass viele – insbesondere der präventiven – Massnahmen nicht an den Bezug von Leistungen der sozialen Sicherheit gebunden sind, so etwa Massnahmen zur Förderung der Chancengerechtigkeit im Bildungswesen.

Die Städteinitiative führt in ihrer Stellungnahme zusätzliche Massnahmen auf, welche aufzunehmen wären (Mindestlöhne, Verbesserung der Wohnsituation etc.). Der Bundesrat erachtet es jedoch als nicht sinnvoll, zum jetzigen Zeitpunkt weitere Massnahmen aufzunehmen, da der vorliegende Massnahmenkatalog bereits sehr umfangreich ist. Gerade Letzteres führt zur Kritik des Gemeindeverbandes und der Städteinitiative, dass der vorliegende Bericht zwar eine gute

Grundlage für die Weiterarbeit bilden, jedoch kaum eine strategische Ausrichtung erkennen lassen. Dazu sei u. a. eine Priorisierung der Massnahmen vorzunehmen. Dem ist entgegen zu halten, dass die Leitungsgruppe im Frühsommer 2009 mit der Festlegung der drei inhaltlichen Schwerpunkte bereits eine Fokussierung vorgenommen hat (vgl. 10.1). Welche Massnahmen innerhalb dieser Schwerpunkte zu priorisieren sind, muss von den jeweiligen Akteurinnen und Akteuren unter Berücksichtigung der spezifischen Umstände entschieden werden.

Hinsichtlich der Kritik, dass der Bund zu wenige finanzielle Ressourcen zur Armutsbekämpfung aufwende, sei hier auf die Gesamtrechnung der Sozialversicherungen hingewiesen. In den letzten Jahren sind die öffentlichen Beiträge parallel zu den steigenden Ausgaben für die Sozialversicherungen und die Fürsorge kontinuierlich angestiegen. So stiegen die Ausgaben der sozialen Sicherheit (Sozialversicherungen und Sozialhilfe) zwischen 1990 und 2006 von 57 auf 122,7 Milliarden Franken. Der Beitrag der öffentlichen Hand stieg im selben Zeitraum von 10,7 auf 26 Milliarden Franken. Der Anteil der dabei einerseits vom Bund und andererseits von den Kantonen und Gemeinden übernommen wird, ist seit Jahren mehr oder weniger konstant. Der Bund trägt gut 60 Prozent der Kosten und die Kantone und Gemeinden knapp 40 Prozent.

Die Städteinitiative wünscht schliesslich eine Aussprache zwischen fachlichen und verantwortlichen Kräften zum weiteren Vorgehen und der Gemeindeverband möchte die Verantwortungs- und Aufgabenteilung wie auch Finanzierungsfragen im Rahmen eines tripartiten Gremiums geklärt haben. Der Bund wird zur Diskussion der Armutsstrategie eine Konferenz durchführen, zu der die zentralen Akteurinnen und Akteure eingeladen werden. Er sieht darüber hinaus zurzeit keinen weiteren Klärungsbedarf.

10.3 Forderungen von NGOs anlässlich des EU-Jahres zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung

10.3.1 Forderungen von Caritas und SKOS

Zum Auftakt des von der EU als «Europäisches Jahr zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung» deklarierten Jahres 2010 haben Caritas und die SKOS ihre Positionspapiere zur Bekämpfung der Armut in der Schweiz den Medien vorgestellt²⁸⁸ und damit eine öffentliche Diskussion zu Armutsfragen angestossen. Beide Organisationen rufen dazu auf, Armut in der Schweiz innerhalb von 10 Jahren zu halbieren. Sie haben dazu verschiedene Massnahmen vorgeschlagen. Folgende Forderungen, welche sich direkt an den Bund richten, stehen dabei im Vordergrund:

- **Bundesrahmengesetz Existenzsicherung und beruflich-sozialen Integration:** Der Bund soll in einem Bundesrahmengesetz Aspekte der Existenzsicherung und der sozialen und beruflichen Integration regeln und die Unterstützungsbeiträge für den Grundbedarf auf nationaler Ebene festschreiben.
- **Ausbildungspflicht:** Der Bund soll die Ausbildung so organisieren, dass eine berufliche Erstausbildung (Sekundarstufe II) für alle möglich wird.
- **Langzeitarbeitslosigkeit:** ALV, IV und Sozialhilfe sollen für die berufliche und die soziale Integration eine gemeinsame Strategie entwickeln. Der Fokus soll auf der Schaffung von Arbeitsmöglichkeiten in einem zweiten Arbeitsmarkt liegen (Sozialfirmen). Insbesondere brauche es Dauerarbeitsplätze für langzeitarbeitslose Sozialhilfebeziehende ohne Ausichten auf Integration in den Arbeitsmarkt. Die Wirtschaftsverbände werden aufgefordert, Nischenarbeitsplätze zu schaffen.
Im Weiteren sollen Langzeitarbeitslose während dreier Jahre EL erhalten. Als Gegen-

²⁸⁸ <http://www.armut-halbieren.ch/de/dokumente> , <http://www.skos.ch/de/?page=schwerpunkte/> (Stand: 12.1.2010)

leistung müssten sie an arbeitsmarktlichen Programmen teilnehmen. Als mögliche Alternative hierzu wird die Schaffung einer allgemeinen Erwerbsausfallversicherung gesehen.

- **Begleitung der Umsetzung und Berichterstattung:** Die Umsetzung soll durch ein spezifisches Gremium begleitet werden. Als Instrument vorgeschlagen wird die offene Methode der Koordinierung – in Anlehnung an die EU –, bei der die Beteiligten ihre Bestrebungen auf gemeinsam definierte Ziele ausrichten, die Zielerreichung evaluieren und Erfahrungen mit Programmen und Projekten austauschen. Der Zielerreichungsgrad soll im Rahmen einer regelmässigen Berichterstattung dokumentiert werden.

10.3.2 Würdigung der Forderungen

Der Bundesrat hat mit dem vorliegenden Bericht eine breite Auslegeordnung zum Thema der Armutsbekämpfung bereits vorgenommen. Er teilt die Meinung der NGOs, dass die Bekämpfung der Armut eine Aufgabe aller staatlichen Ebenen wie auch der Zivilgesellschaft ist. Insbesondere begrüsst er die Bestrebungen der Zivilgesellschaft zur Verstärkung der Armutsbekämpfung. Zu den Forderungen nimmt er wie folgt Stellung:

Der Bundesrat steht den Forderungen zu einer grundlegenden Reform der sozialen Sicherheit, so auch bundesrechtlichen Rahmenregelung zur Koordination des materiellen Sozialhilferechts und zur Existenzsicherung und damit zusammenhängend der Einführung neuer Leistungen auf Bundesebene, skeptisch gegenüber. Wie in der Vergangenheit ist er aber selbstverständlich bereit, anstehende konkrete Koordinationsprobleme und Mängel im System zu diskutieren und gemeinsam mit den Kantonen in Angriff zu nehmen (vgl. Kapitel 7.3.3). Der Forderung nach einer grundlegenden Reform der sozialen Sicherheit, wie beispielsweise der Schaffung einer allgemeinen Erwerbsausfallversicherung, steht der Bundesrat skeptisch gegenüber. Er ist überzeugt, dass eine solche Lösung möglicherweise Probleme zu lösen vermag, aber auch mit gewichtigen Nachteilen verbunden ist. Seine grundsätzlichen Überlegungen zum heutigen System und zur Weiterentwicklung der sozialen Sicherheit wird er im Rahmen der Beantwortung des Postulats Schenker (09.3655) ausführlich darlegen.

Der Bundesrat befürwortet das Grundanliegen der Forderung nach einer Ausbildungspflicht auf Sekundarstufe II. So hat der Bund bereits 2006 im Rahmen des Projekts «Nahtstelle I» mit den Kantonen vereinbart, die Quote der Sek II-Abschlüsse bis 2015 auf 95 Prozent zu erhöhen. Er unterstützt diese Bestrebung mit verschiedenen Massnahmen wie dem Case Management Berufsbildung (vgl. Kapitel 3.4.2). Auch wurden im Bereich der beruflichen Grundbildung an die 30 Attest-Ausbildungen geschaffen, welche Jugendlichen mit Schwierigkeiten den Einstieg in eine berufliche Ausbildung erlauben. Der Bundesrat lehnt es jedoch ab, eine Ausbildungspflicht einzuführen.

Die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit ist auch aus Sicht des Bundes ein wesentlicher Ansatzpunkt der Armutsbekämpfung. Er wird deshalb sein Engagement, neben den bereits laufenden Massnahmen, auf die Verbesserung der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt konzentrieren (vgl. Kapitel 10.4). Auch die Forderung, Arbeitsmöglichkeiten in einem zweiten Arbeitsmarkt zu schaffen, soll in diesem Rahmen diskutiert werden. Zentrales Ziel soll es jedoch sein, die Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt zu erreichen. Die Forderung nach Ergänzungsleistungen für Langzeitarbeitslose lehnt der Bundesrat hingegen ab. Erstens müssen Langzeitarbeitslose eng betreut werden, sollen sie den Einstieg in den ersten Arbeitsmarkt schaffen. Mit rein finanziellen Transfers ist dies nicht zu erreichen. Zweitens würde damit die Finanzierungslast – falls die EL für Langzeitarbeitslose ähnlich ausgestaltet würden wie die EL zur AHV/IV – zu einem wesentlichen Teil dem Bund übertragen.

Das Einsetzen eines spezifischen Gremiums zur Begleitung der Umsetzung und die regelmässige Berichterstattung beurteilt der Bundesrat nicht als prioritär. Das Verfassen von zusätzlichen Berichten bindet Ressourcen, welche effektiver für die Verbesserung und Umsetzung von konkreten Massnahmen eingesetzt werden. Die vorgeschlagene offene Methode der Koordinierung wird in ihrer Wirkung zudem kontrovers beurteilt: Zwar kann sie dazu bei-

tragen, dass sich der Erfahrungsaustausch verbessert. Sie bleibt aber ein schwaches Instrument zur Erreichung konkreter Ziele. Zum einen setzt sie auf freiwillige Kooperation und ist somit unverbindlich. Zum andern lässt sich bezüglich der Ziele oft nur vermuten, welche Massnahmen zur Zielerreichung beitragen, da Armut ein mehrdimensionales Problem ist und sich die Wirkungen von sehr vielen Massnahmen zur Armutsbekämpfung (z.B. im Bildungsbereich) zum Teil nur mittel- oder langfristig zeigen, so dass sich diese kaum messen lassen.

10.4 Das künftige Engagement des Bundes

Im Hinblick auf sein weitergehendes Engagement im Rahmen der Armutsprävention und -bekämpfung hat der Bundesrat die drei von der Leitungsgruppe festgelegten inhaltlichen Schwerpunkte geprüft (vgl. Kap. 10.1: Förderung der Chancengerechtigkeit im Bildungsbereich, Verbesserung der Massnahmen zur Reintegration in den Arbeitsmarkt, Bekämpfung der Familienarmut). Da die Handlungsmöglichkeiten des Bundes im Bereich der Arbeitsmarktintegration auch aufgrund seiner Zuständigkeit am grössten sind, wird der Bundesrat sein zusätzliches Engagement künftig auf diesen Schwerpunkt konzentrieren. Der Bund wird zudem aber auch in anderen Themenbereichen bereits geplante oder bestehende Massnahmen angehen bzw. weiterführen.

10.4.1 Schwerpunkt Verbesserung der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt

Aus Sicht des Bundesrates ist die Verbesserung der Arbeitsmarktintegration auf zwei Ebenen anzugehen, nämlich auf der Massnahmen- wie auch auf der Systemebene.

Verbesserungen auf der Massnahmenebene zielen auf die Optimierung der Arbeitsvermittlung und der Massnahmen zur (Wieder-)Eingliederung, des bedarfsgerechten Zugangs und gegebenenfalls auf die Entwicklung neuer Angebote. Die Mehrheit der Klientinnen und Klienten der Systeme der sozialen Sicherheit (ALV, IV, Sozialhilfe) kann durch Integrationsmassnahmen eines spezifischen Systems unterstützt werden. Die Wirkung dieser Integrationsmassnahmen ist allerdings umstritten. So zeigen zwei kürzlich erschienene Studien zu Integrationsmassnahmen bei der Sozialhilfe, dass bezüglich der Zuweisung zu diesen Massnahmen und möglicherweise auch bezüglich der Massnahmen selber Optimierungspotential besteht.²⁸⁹

Die Systemebene betrifft die Evaluation und Weiterentwicklung der Koordination und Zusammenarbeit der involvierten Akteurinnen und Akteuren. Eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Systempartnern drängt sich insbesondere bei Personen mit komplexeren Ausgangslagen auf. Bestrebungen zur Verbesserungen dieser interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ) bestehen bereits seit mehreren Jahren. 2001 beschlossen die VDK und SODK Empfehlungen zur Förderung der IIZ und eine nationale IIZ-Koordinationsgruppe wurde eingesetzt. Ab 2004 wurde deren Tätigkeit sistiert, und die nationalen IIZ-Bestrebungen wurden auf das Projekt IIZ-MAMAC konzentriert, das die Schaffung von medizinisch-arbeitsmarktlichen Assessmentzentren zum Ziel hatte. Mittels kantonaler Rahmenvereinbarungen wurde die Verbindlichkeit zwischen den Akteurinnen und Akteuren erhöht. Zudem wurden praxistaugliche Prozesse und Strukturvarianten für IIZ-MAMAC entwickelt und in 16 Kantonen eingeführt. Das Projekt läuft Ende 2010 aus und wird, falls die Evaluation zu einer grundsätzlich positiven Beurteilung kommt, in den ordentlichen Vollzug der IV, ALV und der Sozialhilfe überführt.

Der Bundesrat regt nun an, im Anschluss an das Projekt IIZ-MAMAC wieder ein nationales Gremium, eine nationale IIZ-Steuerungsgruppe, einzusetzen, die sich aus Vertreterinnen und Vertretern der bereits in die IIZ-Bestrebungen involvierten Akteurinnen und Akteure zusammensetzt. Der Auftrag an die nationale IIZ-Steuerungsgruppe soll ein zweifacher sein:

²⁸⁹ Pfister 2009. Aeppli/Ragni 2009.

- Sie stellt zum einen die Koordination im Bereich der (Wieder-)Eingliederung in die Arbeitswelt sicher. Die bereits bestehenden Formen der interinstitutionellen Zusammenarbeit werden weiterentwickelt und vertieft.
- Zum anderen wirkt sie auf eine Optimierung aller Massnahmen zur beruflichen Integration hin. Unter dem Fokus der Systemoptimierung werden der Arbeitsvermittlung und der gemeinsamen Beschaffung, Nutzung sowie Optimierung der Integrationsmassnahmen (Zielgruppen, Zuweisungskriterien, Qualität der Massnahmen etc.) Priorität eingeräumt.

Weitere Themen, wie etwa die Zusammenarbeit im Weiterbildungsbereich, können von der nationalen IIZ-Steuerungsgruppe geprüft und wo nötig vertieft werden.

Zur Unterstützung der nationalen IIZ-Steuerungsgruppe soll auf Bundesebene eine IIZ-Fachstelle eingerichtet werden, die als Anlaufstelle und Kompetenzzentrum wirken soll. Die Fachstelle wird voraussichtlich mit 200 Stellenprozenten dotiert und von den Akteurinnen und Akteuren gemeinsam finanziert.

Die Vorarbeiten für das Einsetzen der nationalen IIZ-Steuerungsgruppe und das Einrichten der Fachstelle sollen bis im Frühsommer 2010 abgeschlossen werden. Im Herbst 2010, im Anschluss an den Abschluss des Projekts IIZ-MAMAC, wird die Steuerungsgruppe eingesetzt und die Fachstelle nimmt ihre Arbeit auf.

10.4.2 Schwerpunkte Förderung der Chancengerechtigkeit im Bildungsbereich und Bekämpfung der Familienarmut

Was die Förderung der Chancengerechtigkeit im Bildungssystem anbelangt, so sind hier vorab Massnahmen im Bereich der frühkindlichen Förderung und während der obligatorischen Schulzeit notwendig. Die in erster Linie dafür zuständigen Kantone haben sich im Rahmen des HarmoS-Konkordates darauf geeinigt, die kantonalen Schulsysteme bezüglich wesentlicher Punkte zu harmonisieren. Unter anderem sollen alle Kinder während zwei Jahren den Kindergarten besuchen und damit möglichst früh gefördert werden. HarmoS bildet auch die rechtliche Basis für die Entwicklung und Anwendung von verbindlichen, nationalen Bildungsstandards. Festgelegt wird in HarmoS im Weiteren, dass die Kantone für ein bedarfsgerechtes Angebot an Tagesstrukturen zu sorgen haben. Der Ausbau der Angebote ausserfamiliärer Kinderbetreuung wird vom Bund mit dem zurzeit auf acht Jahre befristeten Impulsprogramm gefördert (Anstossfinanzierung, 2003 – 2011). Dessen Verlängerung um weitere vier Jahre wird jedoch aufgrund der von den Eidgenössischen Räten überwiesenen Motion 08.3449 Anschubfinanzierung der WBK-N vorbereitet. Der Bundesrat schlägt in seiner im Februar 2010 verabschiedeten Botschaft eine auf die Betreuung von Kindern im Vorschulalter und auf neu geschaffene Betreuungsstrukturen fokussierte, vierjährige Verlängerung des Impulsprogramms mit einem Finanzrahmen von 80 Millionen Franken vor. Im Weiteren führen das Bundesamt für Migration und die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen in den Jahren 2009 bis 2011 ein Modellvorhaben "Integrationsförderung im Frühbereich" durch. Dies umfasst Projekte, welche die Erreichbarkeit der Angebote für Personen mit Migrationshintergrund erhöhen, die interkulturelle Qualifizierung von Betreuungspersonen verbessern sowie diesbezügliche Konzeptarbeiten, insbesondere auf Gemeindeebene, vorantreiben.²⁹⁰

Zur Bekämpfung der Familienarmut haben einige Kantone Ergänzungsleistungen für Familien eingeführt, in anderen Kantonen sind solche Leistungen in der politischen Diskussion. Auf nationaler Ebene wird die Einführung entsprechender Leistungen seit Jahren in der SGK-N debattiert. Die Kommission hat die Beratung ihres Modells im Frühjahr 2009 unterbrochen und die Verwaltung beauftragt, verschiedene offene Fragen zu klären und ein neues Modell zu entwickeln. Der Bundesrat hat sich inhaltlich bisher noch nicht zu Vorschlägen der Kommission geäussert. Im Zusammenhang mit der Situation Alleinerziehender und in Erfüllung des

²⁹⁰ Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen, Modellvorhaben Integrationsförderung, <http://www.ekm.admin.ch/de/projekte/modellvorhaben.php> (Stand: 8.3.2010).

Postulates der SGK-N «Harmonisierung Alimentenbevorschussung und Alimenteninkasso» (06.3003) wird der Bundesrat schliesslich dieses Jahr einen Bericht vorlegen.

Wie bereits erwähnt, liegen die Kompetenzen in diesen beiden Schwerpunkten in erster Linie bei den Kantonen. Allerdings werden zurzeit verschiedene Fragen nach einem weitergehenden Handlungsbedarf und entsprechenden Massnahmen auf Bundesebene von Parlament und vom Bundesrat geprüft. Dieser erachtet es deshalb zum jetzigen Zeitpunkt nicht als sinnvoll, im Rahmen der Armutsstrategie in diesen beiden Bereichen noch zusätzliche Abklärungen vorzunehmen oder separat Massnahmen vorzuschlagen.

10.4.3 Weitere Massnahmen des Bundes

Zusätzlich zum eben erwähnten Engagement in den Schwerpunktbereichen wird der Bund verschiedene spezifische Arbeiten und Massnahmen auch in anderen Themenfeldern weiterführen, vertiefen oder an die Hand nehmen (vgl. Kap. 9.2.1). Diese seien im Folgenden nochmals kurz in Erinnerung gerufen:

- Im Laufe des Jahres 2010 wird – wie von der Motion der nationalrätlichen Kommission für Soziale Sicherheit und Gesundheit (06.3001) „Gesamtschweizerische Strategie zur Armutsbekämpfung“ verlangt – eine nationale Armutskonferenz durchgeführt, an welcher die Strategie vorgestellt und diskutiert wird.
- Im Bereich der Integration von gefährdeten Jugendlichen und jungen Erwachsenen in die Berufsbildung sind die ersten kantonalen Case Management-Strukturen operativ. Der Bund unterstützt die Kantone weiterhin bei der Umsetzung wirkungsvoller Massnahme insbesondere im Hinblick auf die interinstitutionelle Zusammenarbeit.
- Gestützt auf das neue Berufsbildungsgesetz hat der Bund zusammen mit den Kantonen und den Organisationen der Arbeitswelt Grundlagen zur Validierung von Bildungsleistungen erarbeitet. Ende 2009 verabschiedete die Projektorganisation einen Leitfaden und es wurde mit der flächendeckenden Einführung von Validierungsangeboten in den Kantonen begonnen.
- Der Bund fördert im Rahmen der Projektförderung des BBT weiterhin Projekte zur Integration von Jugendlichen mit schulischen, sozialen und sprachlichen Schwierigkeiten.
- Mittelfristig wird der Bund die Wirkungsindikatoren der ALV darauf hin überprüfen, Langzeitarbeitslosigkeit noch vermehrt zu vermeiden.
- Im Rahmen der Diskussion betreffend eine bundesrechtliche Rahmenregelung zur Koordination des materiellen Sozialhilferechts und der Existenzsicherung wird dem Parlament bis Ende 2010 ein Bericht zur heutigen Ausgestaltung sowie zu Grundsätzen und Überlegungen zur Weiterentwicklung der Sozialen Sicherheit unterbreitet werden (Bericht in Antwort auf Postulat Schenker, 09.3655).
- In Erfüllung des Postulats Hêche (09.3161) wird zur Problematik der Schwelleneffekte bei Bedarfsleistungen 2011 ein Bericht vorgelegt.
- Die Bestrebungen zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes sind fortzuführen.

10.5 Weiteres Vorgehen

Der Bundesrat unterbreitet den vorliegenden Bericht den Räten und beantragt, die Motion 06.3001 der SGK-N «Gesamtschweizerische Strategie zur Bekämpfung der Armut» nach der Durchführung der Konferenz abzuschreiben.

In einem nächsten Schritt wird die Strategie – wie vom Parlament gewünscht – im Rahmen einer nationalen Konferenz der breiten Öffentlichkeit vorgestellt und diskutiert. Die Konferenz soll zur Sensibilisierung für die Armutsproblematik in der Schweiz beitragen, die Strategie bei

einem weiteren Kreis von Akteurinnen und Akteuren bekannt machen und zur Diskussion stellen sowie die Vernetzung zwischen den Akteurinnen und Akteuren fördern.

Anschliessend ist es an den einzelnen Akteurinnen und Akteuren im Hinblick auf ihr Tätigkeitsfeld die Massnahmenvorschläge zu prüfen und unter Berücksichtigung bereits laufender und geplanter Massnahmen und der drei inhaltlichen Schwerpunkten (vgl. 10.1) zu priorisieren, spezifische Ziele festzulegen und die konkrete Umsetzung anzugehen. Auch empfiehlt es sich, die Umsetzung zu begleiten und zu evaluieren.

Anhang 1: Literatur

Ackermann, Ursula / Tschumper, Annemarie, Frühförderungskonzept, Massnahmen zur Verbesserung der Bildungschancen sozial benachteiligter Kinder, Bern: Direktion für Bildung, Soziales und Sport der Stadt Bern 2006.

Aeberhardt, Werner, Massnahmen zugunsten älterer Arbeitnehmender – Stand der Umsetzung, in Die Volkswirtschaft, Das Magazin für Wirtschaftspolitik, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, 1/2-2008.

Aeppli, Daniel C. / Ragni, Thomas, Ist Erwerbsarbeit für Sozialhilfe-Bezüger eine Privileg? Welche Sozialhilfebezüger finden in der Schweiz eine dauerhafte Erwerbsarbeit? Welche Wirkung entfaltet auf Reintegration zielende Sozialhilfe? SECO Publikation, Arbeitsmarktpolitik No. 28 (7.2009).

Aeppli, Daniel C., Die Situation der Ausgesteuerten in der Schweiz, Vierte Studie, in Zusammenarbeit mit Konso, Institut für Konsumenten- und Sozialanalysen AG, Basel, Seco Publikation, Arbeitsmarktpolitik N 21 (10. 2006).

AMOS, Arbeitsmarktbeobachtung Ostschweiz, Aargau und Zug, Langzeitarbeitslosigkeit, Situation und Massnahmen, Zürich 2007a.

AMOS, Buchenberg, Sandra / Känel, Natalie / Reifler, Kurt, Langzeitarbeitslosigkeit aus Sicht der Arbeitgeber, Ein Arbeitsbericht des Projekts «Langzeitarbeitslosigkeit – Situation und Massnahmen», April 2007b.

ATD Vierte Welt (2007), Armut und soziale Ausgrenzung überwinden, Dossier zu Händen der Bundespräsidentin Micheline Calmy-Rey, Überreicht am 17. Oktober 2007 zum Welttag zur Überwindung von Armut und Ausgrenzung, Treyvaux: ATD Vierte Welt Schweiz 2007.

Baechtold, Andrea / von Mandach, Laura (Hrsg.), Arbeitswelten, Integrationschancen und Ausschlussrisiken, Zürich 2007.

Bauer, Tobias / Strub, Silvia / Stutz, Heidi, Familien, Geld und Politik, Zürich/Chur: Rüegger 2004.

Baumgartner, A. Doris, Die flexible Frau, Frauenerwerbsarbeit im Werte- und Strukturwandel, Zürich: Seismo 2008.

Baumgartner, A. Doris, Frauen im mittleren Erwerbsalter – Eine Studie über das Potenzial erhöhter Arbeitsmarktpartizipation von Frauen, Bundesamt für Sozialversicherungen, Beiträge zur Sozialen Sicherheit 06/03.

Baumol, William / Blinder, Alan / Scarth, William, L'économie, principes et politiques, Montréal, Etudes vivantes 1990.

Baur, Martin, Welche Faktoren bestimmen die internationale Einkommensverteilung? Die Volkswirtschaft, 12, 2007, S. 4–7.

Beisenherz, Gerhard, Kinderarmut als Einstieg in eine Exklusionskarriere, Zur lebensgeschichtlichen Bedeutung von Kinderarmut, in: Bundesamt für Sozialversicherungen, Nationale Armutskonferenz, Wege und Handlungsstrategien gegen Armut und soziale Ausgrenzung von Kindern und Jugendlichen, Bundesamt für Sozialversicherungen, Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Nr. 21/03.

Bertram, Hans (Hrsg.), Der UNICEF-Bericht zur Lage der Kinder in Deutschland, Mittelmass für Kinder, München: Verlag C. H. Beck 2008.

Bertschy, Kathrin / Böni, Edi / Meyer, Thomas, An der Zweiten Schwelle: Junge Menschen im Übergang zwischen Ausbildung und Arbeitsmarkt, Ergebnisübersicht des Jugendlängsschnitts TREE, Bern 2007.

Beyeler-Von Burg, Hélène, Schweizer ohne Namen. Die Heimatlosen von heute, Treyvaux: Vierte Welt Verlag 1985.

Bleisch, Barbara / Renz, Ursula, Einleitung, in: Renz, Ursula / Bleisch, Barbara (Hrsg.), Zu wenig, Dimensionen der Armut, Zürich: Seismo 2007, S. 7–18.

Böhringer Peter / Marti, Michael, Flexicurity: Bedeutung für die Schweiz, in: Soziale Sicherheit CHSS 1/2008, S. 39–43.

Brunner, Anita / Lellig, Christiane / Winistörfer, Herbert / Lang, Thomas. Teillohnstellen in privatwirtschaftlichen Unternehmen: Welche Geschäftsprozesse und Tätigkeiten eignen sich und welches sind entscheidende Erfolgsfaktoren? Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften ZHAW, Institut für Nachhaltige Entwicklung INE: Beiträge zur Nachhaltigen Entwicklung, Nr. 10/2008. 2008.

Buhmann, Brigitte, Wohlstand und Armut in der Schweiz: eine empirische Analyse für 1982, Chur: Rüegger 1991.

Bundesamt für Berufsbildung und Technologie, Berufsbildung in der Schweiz 2009: Zahlen und Fakten, Bern 2009, <http://www.bbt.admin.ch/themen/berufsbildung/index.html?lang=de> (Stand: 31.8.2009).

Bundesamt für Berufsbildung und Technologie, Leitfaden individuelle Begleitung von Lernenden in der beruflichen Grundbildung, Bern 2007.

Bundesamt für Berufsbildung und Technologie, Fakten und Zahlen – Berufsbildung in der Schweiz 2009, Bern 2009.

Bundesamt für Migration, Bericht Integrationsmassnahmen, Bericht über den Handlungsbedarf und die Massnahmenvorschläge der zuständigen Bundesstellen im Bereich der Integration von Ausländerinnen und Ausländern per 30. Juni 2007.
<http://www.bfm.admin.ch/etc/medialib/data/migration/integration/berichte.Par.0009.File.tmp/070630-ber-integrationsmassnahmen-d.pdf> (Stand: 25.8.2009).

Bundesamt für Migration, Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz, Bestandesaufnahme der Fakten, Ursachen, Risikogruppen, Massnahmen und des integrationspolitischen Handlungsbedarfs, Bern 2006.

Bundesamt für Sozialversicherungen. Bericht Harmonisierung Alimentenbevorschussung und Alimenteninkasso (in Erarbeitung).

Bundesamt für Sozialversicherungen, Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung, Bilanz nach 5 Jahren, Bern 2008a.

Bundesamt für Sozialversicherungen, Statistik der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV 2007, Bern 2008b.

Bundesamt für Sozialversicherungen, Statistik der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV 2008, Bern 2009.

Bundesamt für Sozialversicherungen, Nationale Armutskonferenz, Wege und Handlungsstrategien gegen Armut und soziale Ausgrenzung von Kindern und Jugendlichen, Bern 2003.

Bundesamt für Statistik, Die schweizerische Sozialhilfestatistik 2007, Nationale Resultate, BFS Aktuell, Neuchâtel 2009a.

Bundesamt für Statistik, Sozialhilfe- und Armutsstatistik im Vergleich. Konzepte und Ergebnisse, Neuchâtel 2009b.

Bundesamt für Statistik. Wirtschaftliche und soziale Situation der Bevölkerung. Working-Poor-Quote 2007. Newsletter Nr. 3/2009. 2009c.

Bundesamt für Statistik, Statistisches Jahrbuch der Schweiz 2008, Verlag Neue Zürcher Zeitung 2008a.

- Bundesamt für Statistik, Die schweizerische Sozialhilfestatistik 2006, Nationale Resultate, BFS Aktuell, Neuchâtel 2008b.
- Bundesamt für Statistik, Tieflöhne und Working Poor in der Schweiz, Ausmass und Risikogruppen auf der Basis der Lohnstrukturerhebung 2006 und der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung 2006, Neuchâtel 2008c.
- Bundesamt für Statistik, Working Poor: Armut trotz Erwerbstätigkeit, Neuchâtel 2008d.
- Bundesamt für Statistik, Armutsindikator für den sozio-demografischen Lastenausgleich im Rahmen der NFA: Grundlegende Konzepte, Resultate des Jahres 2006, BFS Aktuell, Neuchâtel 2008e.
- Bundesamt für Statistik, Indikatoren Sekundarstufe II: Übergangslösungen, Neuchâtel 2008f.
- Bundesamt für Statistik, Familien in der Schweiz, Statistischer Bericht 2008, Neuchâtel 2008g.
- Bundesamt für Statistik, Armut von Personen im Erwerbsalter, Armutsquote und Working-Poor-Quote der 20- bis 59-jährigen Bevölkerung in der Schweiz zwischen 2000 und 2005, BFS Aktuell, Neuchâtel, März 2007a.
- Bundesamt für Statistik, PISA 2006, Kompetenzen für das Leben – Schwerpunkt Naturwissenschaften, Nationaler Bericht, Neuchâtel 2007b.
- Bundesamt für Statistik, Bildungs mosaik Schweiz, Bildungsindikatoren 2007, Neuchâtel, 2007c.
- Bundesamt für Statistik, Die bedarfsabhängigen Sozialleistungen in den Schweizer Kantonen 2007, Neuchâtel 2007d.
- Bundesamt für Statistik, Finanzielle Situation der privaten Haushalte, Zusammensetzung und Verteilung der Einkommen, Neuchâtel 2007e.
- Bundesamt für Statistik: Kosten und Finanzierung des Gesundheitswesens 2005, Neuchâtel 2007f.
- Bundesamt für Statistik. Frauen- und Gleichstellungsatlas Schweiz. Neuchâtel 2007g.
- Bundesamt für Statistik, Working Poor, Neuchâtel 2002.
- Bundesamt für Statistik, Mikrozensus Familie in der Schweiz 1994/95, Präsentation, kommentierte Ergebnisse und Tabellen, Neuchâtel 1998.
- Bütler, Monika, Arbeiten lohnt sich nicht – ein zweites Kind noch weniger. Zum Einfluss einkommensabhängiger Tarife in der Kinderbetreuung, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 8,1, 2007, S. 1–19.
- Coradi Vellacott M, Maja / Hollenweger, Judith / Nicolet, Michel / Wolter, Stefan C., Soziale Integration und Leistungsförderung, Thematischer Bericht zur Erhebung PISA 2000, Neuchâtel: Bundesamt für Statistik / Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (Hrsg.) 2003.
- Crettaz, Eric, Armut von Personen im Erwerbsalter in der Schweiz, Bundesamt für Statistik, Bereich Lebensbedingungen, in: Die Volkswirtschaft 12, 2007.
- Der Bundesrat, Wachstumspolitik 2008–2011: Massnahmen zur weiteren Stärkung des Schweizer Wirtschaftswachstums, Bericht in Erfüllung der Motion 01.3089: «Wachstumspolitik. Sieben Massnahmen», Vom Bundesrat am 2. April 2008 gutgeheissen. 2008.
<http://www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=de&msg-id=18113>
(Stand: 29.8.2009).
- Deutscher Bundestag, Lebenslagen in Deutschland, Der 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin 2008.

Drilling, Matthias, Einmal arm – immer arm? In Eidg. Kommission für Kinder- und Jugendfragen, Jung und arm: das Tabu brechen, Armut von Kindern und Jugendlichen verhindern und ihre Folgen bekämpfen, Bern 2007.

Ecoplan, Gründe für unterschiedliche EL-Quoten, Statistische Analyse im Rahmen der Evaluation der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV, Bern: Eidgenössische Finanzkontrolle 2006.

Ecoplan, Prekäre Arbeitsverhältnisse in der Schweiz, Studie im Auftrag der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung, SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik N 9 (7.2003), Bern 2003.

Egger, Dreher & Partner, Vertiefungsstudie Bildungsangebote im Übergang von der obligatorischen Schule in die Berufsbildung, Bern: Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT) 2007,
<http://www.bbt.admin.ch/dokumentation/00335/00400/index.html?lang=de> (Stand: 31.8.2009).

Egger, Dreher & Partner, Wirkungsevaluation der öffentlichen Arbeitsvermittlung, Evaluationsbericht, Bern 2006.

Eidgenössisches Departement des Innern, Familienbericht 2004, Bern 2004.

Eidgenössische Finanzkontrolle, Ergänzungsleistungen zur AHV und IV, Evaluation der Informationspolitik und der Gesuchsprüfung, Bern 2006.

Eidgenössische Kommission für Frauenfragen (EKF), Nach der Scheidung aufs Sozialamt? Fakten und Folgerungen zu nahehelichem Unterhalt, Verwandtenunterstützung und Sozialhilfe, Frauenfragen, 1.2007.

Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen (EKKJ), Welche Zukunft? Armut und sozialer Ausschluss von Kindern und Jugendlichen, Bern 2006.

Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen EKFF (Hrsg.), Pflegen, betreuen und bezahlen, Familien in späteren Lebensphasen, Bern 2006.

Eisner, Manuel / Ribeaud, Denis / Locher, Rahel, Prävention von Jugendgewalt, Expertenbericht, Bundesamt für Sozialversicherungen, Beiträge zur Sozialen Sicherheit. 05/09.

Esping-Andersen, Gøsta / Gallie, Duncan / Hemerijck, Anton / Myles, John, Why we need a new welfare state, Oxford 2002.

Esping-Andersen, Gøsta, Social foundations of postindustrial economies, Oxford: Oxford University Press 1999.

Eurostat, Bundesinstitut für Berufsbildung BIBB, Jugendarbeitslosigkeit im europäischen Vergleich (2005), Bonn 2006.

Fachhochschule Nordwestschweiz, Du bist was du hast! Geld, Konsum und Schulden Jugendlicher, Aarau 2007.

Ferrari, Antonella / Gabadinho, Alexis / Wanner, Philippe, La participation des femmes au marché du travail, Bundesamt für Sozialversicherungen, Beiträge zur Sozialen Sicherheit 07/03.

Fluder, Robert / Graf, Thomas / Ruder Rosmarie / Salzgeber Renate, Quantifizierung der Übergänge zwischen Systemen der Sozialen Sicherheit (IV, ALV und Sozialhilfe). Bericht im Rahmen des mehrjährigen Forschungsprogramms zu Invalidität und Behinderung (FoP-IV). Forschungsbericht Nr. 1/09. Bern 2009.

Freivogel, Elisabeth, Nachehelicher Unterhalt, Verwandtenunterstützung und Sozialhilfe, in: Eidgenössische Kommission für Frauenfragen (EKF). Nach der Scheidung aufs Sozialamt? Fakten und Folgerungen zu nahehelichem Unterhalt, Verwandtenunterstützung und Sozialhilfe. Frauenfragen, 1.2007.

- Frick, Karin, Generation Gold, Wie sich Werte, Wünsche und Lebensstile zwischen 50 und 80 verändern, Rüschlikon, Zürich: GDI für Wirtschaft und Gesellschaft 2005.
- Fuhrer, Bruno et al., Pflegefinanzierung und Pflegebedarf: Schätzung der zukünftigen Entwicklung, in: Soziale Sicherheit 5/2003, S. 292–295.
- Fux, Beat, Familienpolitik in späteren Lebensphasen, in: Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen (Hrsg.), Pflegen, betreuen und bezahlen, Bern 2006, S. 11–36.
- Fux, Beat, Familiäre Lebensformen im Wandel, Neuchâtel: Bundesamt für Statistik 2005.
- Fux, Beat, Entwicklung des Potenzials erhöhter Arbeitsmarktpartizipation von Frauen nach Massgabe von Prognosen über die Haushalts- und Familienstruktur, Bundesamt für Sozialversicherungen, Beiträge zur Sozialen Sicherheit 05/03.
- Gärtner, Ludwig / Flückiger, Yves, Probleme des Sozialstaats: Ursachen, Hintergründe, Perspektiven, Synthesebericht, Zürich/Chur: Verlag Rüegger 2005.
- Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern, Sozialbericht 2008, Bern 2008.
- Guggisberg, Jürg u. a., Statistik Alterssicherung, Analyse der Vorsorgesituation der Personen rund um das Rentenalter anhand der Daten der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) 2002 und 2005, Neuchâtel: Bundesamt für Statistik 2007.
- Guggisberg, Jürg, Vorsorge- und Einkommenssituation von Rentnerinnen und Rentnern und Frühpensionierten, Auswertung des Zusatzmoduls «Soziale Sicherheit» der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) 2002, Neuchâtel: Bundesamt für Statistik 2006.
- Holz, Gerda, Armut von Kindern in Deutschland – Möglichkeiten zur Armutsprävention, in: Eidg. Kommission für Kinder- und Jugendfragen, Jung und arm: das Tabu brechen! Armut von Kindern und Jugendlichen verhindern und ihre Folgen bekämpfen, Bern 2007.
- Höpflinger, François / Hugentobler, Valerie, Pflegebedürftigkeit in der Schweiz, Prognosen und Szenarien für das 21. Jahrhundert, Bern: Huber Verlag 2003.
- Höpflinger, François / Stuckelberger, Astrid, Alter – Anziani – Vieillesse, Hauptergebnisse und Folgerungen aus dem Nationalen Forschungsprogramm NFP32, Bern 1999.
- Höpflinger, François, Zur Entwicklung der Armut und des Armutsrisikos bei zukünftigen Rentnerinnen und Rentnern, Fachpublikation von Pro Senectute Schweiz, Zürich: Pro Senectute 1997.
- Imdorf, Christian, Weshalb ausländische Jugendliche besonders grosse Probleme haben, eine Lehrstelle zu finden, in: Hans-Ulrich Grunder & Laura von Mandach (Hrsg.), Auswählen und ausgewählt werden, Integration und Ausschluss von Jugendlichen und jungen Erwachsenen in Schule und Beruf, Zürich: Seismo 2007, S. 100–111.
- INE Institut für Nachhaltige Entwicklung. In 10 Schritten zu Teillohnstellen in privatwirtschaftlichen Unternehmen. Arbeitshilfe für Vermittlungsstellen. Beiträge zur nachhaltigen Entwicklung Nr. 11/2008.
- Kappel, Rolf, Wie arm muss man sein, um als arm zu gelten? Von der Schwierigkeit, Armut zu definieren und zu messen, in: Renz, Ursula / Bleisch, Barbara (Hrsg.), Zu wenig, Dimensionen der Armut, Zürich: Seismo 2007, S. 42–63.
- Kehrli, Christin, Sozialfirmen in der Schweiz, Merkmale – Nutzen – offene Fragen, Caritas Schweiz, Luzern: Caritas-Verlag 2007.
- Kehrli, Christin / Knöpfel, Carlo, Handbuch Armut in der Schweiz, Caritas Schweiz, Luzern: Caritas-Verlag 2006.
- Kissling, Hans, Reichtum ohne Leistung, Zürich: Rüegger 2008.

- Knupfer, Caroline / Bieri, Oliver, Steuern, Transfers und Einkommen in der Schweiz, Bern: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe 2007.
- Knupfer, Caroline / Pfister, Natalie / Bieri, Oliver, Sozialhilfe, Steuern und Einkommen in der Schweiz, Bern: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe 2007.
- Kutzner, Stefan / Mäder, Ueli / Knöpfel, Carlo, Working Poor in der Schweiz – Wege aus der Sozialhilfe, Zürich: Rüegger 2004, S. 46.
- Larcher Klee, Sabina, Die Frage der Vereinbarkeit von Familie und Beruf vor dem Hintergrund aktueller Schulentwicklungsprozesse: Tagesstrukturen als Voraussetzung, Instrument oder Strategie für Chancengleichheit? In: Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, Educare: betreuen – erziehen – bilden, Studien + Berichte 24A, Bern 2005.
- Leu, Robert E. u. a., Erwerbsabhängige Steuergutschriften, Möglichkeiten und Auswirkungen einer Einführung in der Schweiz, Bern 2007. In Internet unter: <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00579/00608/00644/index.html?lang=de> (Stand: 5.8.2009).
- Leu, Robert E., / Burri, Stefan / Aregger, Peter, Armut und Lebensbedingungen im Alter, Bundesamt für Sozialversicherungen, Beiträge zur sozialen Sicherheit 17/98.
- Leu, Robert E. / Burri, Stefan / Priester, Tom, Lebensqualität und Armut in der Schweiz, Bern: Haupt 1997.
- Liechti, Anna / Knöpfel, Carlo, Trotz Einkommen kein Auskommen – Working Poor in der Schweiz, Ein Positionspapier der Caritas Schweiz, Luzern: Caritas 1998.
- Maegli, Rolf / Burri, Anne, Sozialhilfe im Paradigmawechsel, Aktivieren statt Versorgen, in: Sozialhilfe der Stadt Basel, Jahrbuch 2008, Bürgergemeinde der Stadt Basel 2008.
- Marti, Michael / Sommer, Heini / Oleschak, Robert / Rissi, Christof, Flexicurity: Bedeutung für die Schweiz, Bundesamt für Sozialversicherungen, Beiträge zur Sozialen Sicherheit 14/07.
- Mohr, Kathrin, Sozialpolitische Reformen und der Kampf um Respektabilität, Referat am 34. Kongress der DGS, Jena, 2008.
- Moser, Peter, Einkommen und Vermögen der Generationen im Lebenszyklus, Eine Querschnitt-Kohortenanalyse der Zürcher Staatssteuerdaten 1991 – 2003, statistik.info 01(2006), Zürich: Statistisches Amt des Kantons Zürich 2006.
- Moser, Urs / Lanfranchi, Andrea, Ungleich verteilte Bildungschancen, in: Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen, Familie – Erziehung – Bildung, Bern 2008.
- OECD, Growing Unequal?: Income Distribution and Poverty in OECD Countries, Paris 2008.
- OECD, Can Parents Afford to Work? Childcare Costs, Tax-Benefit Policies and Work Incentives, in: Benefits and Wages, OECD Indicators, Paris: OECD 2007a, S. 119–166.
- OECD, Economic Surveys Switzerland, Paris: Vol. 19, 2007b, Supplement No. 1.
- Pellegrini, Sonia / Jaccard Ruedin, Hélène / Jeanrenaud, Claude, Coûts des établissements médico-sociaux et des services d'aide et de soins à domicile, Prévisions à l'horizon 2030, Document de travail 18, Neuchâtel: Observatoire suisse de la santé 2006.
- Pfister, Natalie, Integrationsauftrag der Sozialhilfe in der Praxis, Eine Standortbestimmung der SKOS basierend auf einer Befragung von 20 Sozialdiensten, SKOS, 2009.
- Pro Senectute Schweiz, Leben mit wenig Spielraum, Altersarmut in der Schweiz, Zürich: Pro Senectute Schweiz 2009.
- Pro Senectute Schweiz, Jahresbericht 2006, Zürich: Pro Senectute Schweiz 2007.
- Schmid, Günther, Wege in eine neue Vollbeschäftigung, Übergangsarbeitsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt a. M.: Campus 2002.

Schultheis, Franz / Perrig-Chiello, Pasqualina / Egger, Stephan (Hrsg.), Kindheit und Jugend in der Schweiz, Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms «Kindheit, Jugend und Generationenbeziehungen im gesellschaftlichen Wandel», Weinheim, Basel: Beltz Verlag 2008.

Schweizerische Konferenz der Integrationsdelegierten, Kid-Erfahrungsaustausch, Integration & Frühförderung, Dokumentation, 17.4.2008. unveröffentlicht.

Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren, Kinderbetreuung: Familienergänzende Tagesstrukturen, Gemeinsame Erklärung der EDK und der SODK vom 13. März 2008.

Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, Frühere Einschulung in der Schweiz, Studien + Berichte 26A, Bern 2006.

Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, Educare: betreuen – erziehen – bilden, Studien + Berichte 24A, Bern 2005.

Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, Aktionsplan «PISA 2000», Folgemaßnahmen, Beschluss Plenarversammlung, 12. Juni 2003.

Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung SKBF, Bildungsbericht 2006, Aarau 2007.

Schweizerischer Arbeitgeberverband, Arbeit und Armut, Positionspapier des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes 2002.

Schweizerischer Bundesrat, Strategie für eine schweizerische Alterspolitik, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates Leutenegger Oberholzer (03.3541) vom 3. Oktober 2003, Bern 2007.

Schweizerischer Bundesrat, Botschaft zum Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung, vom 16. Februar 2005.

Seifert, Kurt, Chronik Pro Senectute, Von der Alterspflege zur umfassenden Unterstützung im Alter, Zürich: Pro Senectute Schweiz 2007.

Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), Massnahmen für Personen, welche im Rahmen einer Massenentlassung von Arbeitslosigkeit bedroht sind, Bern, 28. November 2005.

Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), Interdepartementale Arbeitsgruppe «Wachstum», Das Wachstumspaket des Bundesrates: Detaillierte Beschreibung und Stand der Umsetzung 2004, Bern 2004.

Stalder, Barbara E. / Schmid, Evi, Lehrvertragsauflösungen, ihre Ursachen und Konsequenzen – Ergebnisse aus dem Projekt LEVA, Bildungsplanung und Evaluation Erziehungsdirektion des Kantons Bern BiEv 1/06, Bern 2006.

Stamm, Margrith u. a., Frühkindliche Bildung in der Schweiz, Eine Grundlagenstudie im Auftrag der Schweizerischen UNESCO-Kommission, Universität Fribourg. 2009.

Stamm, Hanspeter / Fischer, Adrian / Lamprecht, Markus, Einkommen und Vermögen: Nimmt die Ungleichheit zu? In: Caritas Schweiz (Hrsg.), Sozialalmanach 2008, Schwerpunkt: Bedrängte Solidarität, Luzern: Caritas-Verlag.

Streuli, Elisa, Verschuldung junger Erwachsener – Zusammenfassung wichtiger Ergebnisse, Fachhochschule Nordwestschweiz, Institut für Kinder- und Jugendhilfe, Basel 2007.

Streuli, Elisa / Bauer, Tobias, Working Poor in der Schweiz, Neuchâtel: Bundesamt für Statistik 2002.

Stutz, Heidi / Bauer, Tobias / Schmutz, Susanne, Erben in der Schweiz, Eine Familiensache mit volkswirtschaftlichen Folgen, Zürich: Rüegger 2007.

Suter, Christian / Mathey, Marie-Claire, Wirksamkeit und Umverteilungseffekte staatlicher Sozialleistungen, Zusatzauswertungen zur nationalen Armutsstudie, Neuchâtel: Bundesamt für Statistik 2002.

Viernickel, Susanne / Simoni, Heidi, Frühkindliche Erziehung und Bildung, in: Eidg. Kommission für Familienfragen, Familie – Erziehung – Bildung, Bern 2008.

Villard, Isabelle, De notre temps..., d'un autre temps, Analyse du non-recours aux prestations complémentaires à l'Assurance Vieillesse et Survivants (AVS), Philosophische Fakultät der Universität Freiburg 2001.

Vogel, Berthold, Arbeiten für den Wohlfahrtsstaat – Ein Anerkennungsproblem, Über Statusgefährdungen, Entwertungserfahrungen und Prekaritätsgewissheiten in den öffentlichen Diensten, Referat am 34. Kongress der DGS, Jena, 2008.

Volken, Jeannine Silja / Knöpfel, Carlo, Armutsrisiko Nummer eins: geringe Bildung, Was wir über Armutskarrieren in der Schweiz wissen, Luzern: Caritas-Verlag 2004.

Walser, Katja / Knöpfel, Carlo, Auf dünnem Eis, Menschen in prekären Lebenslagen, Luzern: Caritas 2007.

Wanner, Philippe, Die wirtschaftliche Situation von Personen im Ruhestand: neue Daten, neue Prioritäten, Bundesamt für Sozialversicherungen, Soziale Sicherheit 3/2008, S. 137–142.

Wanner, Philippe / Gabadinho, Alexis, Die wirtschaftliche Situation von Erwerbstätigen und Personen im Ruhestand, Bundesamt für Sozialversicherungen, Beiträge zur sozialen Sicherheit, Beiträge zur Sozialen Sicherheit Nr. 1/08.

Wanner, Philippe et al., Alter und Generationen, Das Leben in der Schweiz ab 50 Jahren, Neuchâtel: Bundesamt für Statistik 2005.

Weber, Bernhard A., Jugendarbeitslosigkeit – Situationsanalyse 04 und Massnahmen für die Zukunft, Determinanten und regionale Aspekte der Jugendarbeitslosigkeit, AMOSA, September 2004, S. 80.

Anhang 2: Wortlaut der Motion

06.3001 – Motion: Gesamtschweizerische Strategie zur Bekämpfung der Armut

Eingereicht von: Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit NR (SGK-N)

Einreichungsdatum: 13.01.2006

Eingereichter Text

Der Bundesrat wird beauftragt, eine nationale Konferenz zur beruflichen und sozialen Integration durchzuführen. In diesem Rahmen soll ein Wissens- und Erfahrungsaustausch zwischen den einzelnen Akteurinnen und Akteuren (Bund, Kantone, Gemeinden, Städte, SODK, Städteinitiative, Wirtschaft und Nichtregierungsorganisationen) in der Armutsbekämpfung stattfinden. Ziel dieser Konferenz ist die Entwicklung konkreter und koordinierter Massnahmen für einen nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung der Armut.

Begründung

Die Armutsproblematik hat sich in den letzten Jahren verschärft und die Zahl der von Sozialhilfe abhängigen Menschen ist stark angestiegen. Eine Strategie zur Bekämpfung der Armut auf nationaler Ebene fehlt jedoch bisher.

Der Bundesrat hat im Mai 2003 aufgrund des Postulates 98.3332 eine nationale Armutskonferenz durchgeführt und die Motion 03.3322, "Nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung der Armut", als Postulat entgegen genommen. In seiner Antwort auf das Postulat Rossini 05.3220, das von 101 Nationalratsmitgliedern unterzeichnet wurde, bekräftigt er seine Absicht, dass die Armutsbekämpfung weitergeführt werden müsse und diesbezüglich der Dialog zwischen allen zentralen Akteurinnen und Akteuren notwendig sei. Ausser Absichtserklärungen wurden jedoch noch keine konkreten Schritte unternommen, um eine gesamtschweizerische Strategie zur Armutsbekämpfung in die Praxis umzusetzen.

Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates hat sich vertieft mit der Armutsproblematik und politischen Handlungsmöglichkeiten auseinander gesetzt und ist zum Schluss gekommen, dass dabei die berufliche und soziale Integration von Armut betroffener oder bedrohter Menschen eine zentrale Rolle spielt. Sie schlägt deshalb nicht nur die Durchführung einer weiteren Konferenz zur Integration in den Arbeitsmarkt vor, sondern verbindet eine solche mit dem Ziel, die bisher gemachten Erfahrungen auszuwerten und in einen gesamtschweizerischen Aktionsplan einzubetten.

Stellungnahme des Bundesrates vom 10.03.2006

Das EDI beabsichtigt, mit den zentralen Akteuren und Akteurinnen (Wirtschaft, Gewerkschaften, SODK, Städte usw.) gemeinsam eine schweizerische Strategie zur Bekämpfung der Armut zu erarbeiten. Dabei wird einerseits die zentrale Rolle der Kantone und Gemeinden in der Armutsbekämpfung zu berücksichtigen sein. Andererseits sieht der Bundesrat aufgrund der Vorgaben der verfassungsmässigen Schuldenbremse keinen finanziellen Handlungsspielraum auf Bundesebene für neue Aufgaben oder Aufgabenintensivierungen im Sozialversicherungsbereich. Unter Berücksichtigung dieser staats- und finanzpolitischen Rahmenbedingungen wird das EDI im Jahr 2007 eine nationale Konferenz organisieren. Die Konferenz soll das Thema breit angehen und sich nicht nur auf die berufliche und soziale Integration beschränken.

Anhang 3: Beteiligte

Steuergruppe

Bundesamt für Sozialversicherungen BSV: Yves Rossier (Leitung), Ludwig Gärtner
Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK: Margrith Hanselmann
Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS: Walter Schmid
Bundesamt für Berufsbildung und Technologie BBT: Serge Imboden
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO: Serge Gaillard

Leitungsgruppe

BSV: Ludwig Gärtner (Leitung)
SODK: Eva Wiesendanger bzw. Margrith Hanselmann
BBT: Armin Schöni
SECO: Dóra Schilliger-Makausz
Bundesamt für Statistik BFS: Ruth Meier
Schweizerischer Arbeitgeberverband: Hans Rudolf Schuppisser bzw. Roland A. Müller
Schweizerischer Gewerkschaftsbund SGB: Colette Nova
Schweizerischer Gemeindeverband: Maria Luisa Zürcher
Städteinitiative: Norbert Raschle bzw. Eva Wiesendanger
SKOS: Ueli Tecklenburg
Caritas: Carlo Knöpfel
ATD Vierte Welt: Marie-Rose Blunski Ackermann

Bundesamt für Sozialversicherungen, Bereich Generationen, Gesellschaft und soziale Fragen

Stephan Arnold (Bereichsleiter), Joana Guldimann (Projektleitung), Doris Baumgartner, Géraldine Luisier, Rahel Zurfluh

Weitere Direktbeteiligte

SECO: Daniel Keller, Martina Schläpfer, Markus Weber, Bernhard Weber
Bundesamt für Migration BFM: Stéphanie Zbinden
SODK: Veronika Neruda
Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK: Regina Bühlmann
SKOS: Caroline Knupfer, Natalie Pfister
Pro Senectute: Kurt Seifert, Amélie Pilgram
ATD Vierte Welt: Olivier Gerhard, Marlise Schiltknecht, Marie Madeleine Prongué
Städteinitiative Sozialpolitik: Armin Tremp, Ernst Schedler
Swissmem: Daniella Lützel Schwab

SGB: Daniel Lampart

Schweizerischer Verband alleinerziehender Mütter und Väter, SVAMV: Anna Hausherr

Über die SKOS involvierte Nichtregierungsorganisationen

Pro Juventute, AvenirSocial, HEKS, Heilsarmee, Justicia et Pax, Travail Suisse, IG Sozialhilfe, Liste 13, Association Lire et Ecrire, OSEO (SAH)

Und noch viele mehr

Neben den aufgeführten Personen und Organisationen waren im Hintergrund noch viele weitere Personen involviert. Zu erwähnen sind insbesondere die Direktbetroffenen, die die jeweiligen Arbeitsschritte begleitet haben.

Übersetzung

Übersetzungsdienst des BSV