



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Der Bundesrat

Bern, 6. April 2022

Weiterführung der strategischen Aufgabe der Armutsprävention

Bericht des Bundesrates

in Erfüllung des Postulates 19.3954 der WBK-S vom 5. Juli 2019

Zusammenfassung

Gemäss den aktuellsten Zahlen waren in der Schweiz im Jahr 2020 rund 722'000 Menschen von Armut betroffen. Dies bedeutet, dass sie – allfällige Sozialleistungen eingerechnet – nicht über genügend Einkommen verfügten, um das soziale Existenzminimum sicherzustellen. Der Anteil der Armutsbetroffenen an der ständigen Wohnbevölkerung betrug 8,5% (sogenannte Armutsquote). Seit 2014 weist die Quote eine steigende Tendenz auf.

Die soziale Absicherung der Bevölkerung ist ein Verfassungsziel. Auch hat sich die Schweiz im Rahmen des internationalen Abkommens Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung dazu verpflichtet, Armut zu bekämpfen und zu reduzieren. Für die Armutsbekämpfung im engeren Sinn – die Abwendung bestehender oder unmittelbar drohender Notlagen – sind in erster Linie die Kantone und Gemeinden zuständig. Die Kompetenzen des Bundes sind in diesem Bereich gering. Einen grösseren Handlungsspielraum besitzt der Bund in der Armutsprävention, das heisst bei Strategien und Massnahmen, die vorausschauend intervenieren, um eine Armutssituation oder -gefährdung gar nicht erst eintreten zu lassen. Die konkreten Kompetenzen des Bundes sind dabei davon abhängig, in welchem Bereich (z.B. Bildung, Gesundheit, Arbeitsmarkt) präventive Handlungsansätze verfolgt werden und welche spezifischen Massnahmen zur Diskussion stehen.

Der Bundesrat hat 2010 eine «Gesamtschweizerische Strategie zur Armutsbekämpfung» verabschiedet und lancierte 2014 ein auf fünf Jahre angelegtes Nationales Programm zur Bekämpfung und Prävention von Armut. Dieses wurde vom Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) geleitet und gemeinsam mit anderen Bundestellen, Kantonen, Städten, Gemeinden und Organisationen der Zivilgesellschaft durchgeführt. Im April 2018 entschied der Bundesrat, sein Engagement für weitere sechs Jahre fortzuführen. Daraus entstand die Nationale Plattform gegen Armut (2019-2024). Weil wichtige Grundlagenarbeiten bereits geleistet waren und für die Umsetzung der Programmempfehlungen vor allem die Kantone und Gemeinden zuständig sind, wurden die verfügbaren Ressourcen reduziert. Auch verzichtete der Bundesrat auf die Einführung eines nationalen Armutsmonitorings, welches die Steuergruppe des Programms empfohlen hatte.

Die Reduktion der Bundesmittel stiess auf Kritik. In Reaktion auf die Beschlüsse des Bundesrates überwies das Parlament zwei Vorstösse der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerats (WBK-S):

- Postulat 19.3954 (angenommen am 19. September 2019) verlangt vom Bundesrat zu prüfen, wie – auf der Grundlage des 2018 ausgelaufenen Nationalen Programms gegen Armut – die Aufgabe der Armutsprävention bundesseitig weitergeführt werden kann. Besonderes Gewicht wird dabei auf Bildungsmassnahmen gelegt, die das Armutsrisiko von Jugendlichen und jungen Erwachsenen reduzieren.
- Motion 19.3953 (angenommen am 2. Juni 2020) fordert vom Bundesrat die Einführung eines nationalen Armutsmonitorings.

Der vorliegende Bericht erfüllt das Anliegen des Postulats 19.3954. Er dokumentiert die Aktivitäten der Plattform gegen Armut in der ersten Hälfte ihrer Laufzeit (2019-2021) und beschreibt die weiteren Geschäfte des Bundes in den Schwerpunktthemen der Plattform. Dies entspricht dem in der Parlamentsdebatte geäusserten Anliegen, mit dem Postulatsbericht den Nachweis zu erbringen, dass der Bund sein Engagement in der Prävention von Armut auch nach 2018 fortführt. Der Bericht enthält dagegen keine abschliessende Bilanz der Plattform gegen Armut und verzichtet auf die Formulierung von Strategien zum weiteren Vorgehen. Dies wird Aufgabe der Evaluation der Plattform und des für 2024 geplanten Schlussberichts sein.

Die Plattform gegen Armut führt die bewährten Organisationsstrukturen des Vorgängerprogramms weiter: Die Projektleitung liegt beim BSV, als ständige Gremien sind eine Steuergruppe und eine Begleitgruppe eingesetzt. Auch bei den Zielen herrscht Kontinuität: Die Plattform dient

Weiterführung der strategischen Aufgabe der Armutsprävention

dazu, die Zusammenarbeit unter den Akteuren der Armutsprävention und -bekämpfung zu verbessern, die Fachdiskussion zu intensivieren und das Wissen der beteiligten Akteure zu erweitern. Der Bund nimmt somit in der Plattform eine aktive Rolle in der Armutsprävention ein, ohne in die jeweiligen Kompetenzbereiche der Kantone und Gemeinden einzugreifen.

Das Konzept der Plattform sieht vor, dass von 2019 bis 2024 vier Schwerpunktthemen vertieft werden. Nach Ausbruch der Corona-Pandemie wurde entschieden, die Auswirkungen der Krise auf Armut und Ungleichheit als Zusatzschwerpunkt aufzunehmen. In der ersten Hälfte ihrer Laufzeit beschäftigte sich die Plattform somit hauptsächlich mit drei Themen:

- **Partizipation:** Im Schwerpunkt «Partizipation» wurde untersucht, wie Betroffene in die Entwicklung und Umsetzung von Massnahmen zur Armutsprävention einbezogen werden können. Dabei wurden mehrere Partizipationsmodelle identifiziert und ein Leitfaden verfasst, der praxisnah aufzeigt, wie diese Modelle erfolgreich umgesetzt werden können. Die Mitwirkung verspricht einerseits, die soziale Integration und die Ressourcen der Betroffenen zu stärken, und kann andererseits dazu beitragen, dass die Massnahmen bedarfsgerechter und wirksamer ausgestaltet werden. Weiter wurde im Rahmen dieses Schwerpunkts untersucht, inwieweit der Rechtsschutz von Armutsbetroffenen in der Sozialhilfe gewährleistet ist. Die einschlägige Studie empfiehlt unter anderem, den Anspruch auf Rechtsberatung in der Sozialhilfe analog den geltenden Bestimmungen im Sozialversicherungsrecht (Art. 27 ATSG; SR 830.1) zu konkretisieren, unabhängige Beratungsstellen durch öffentliche Finanzierung zu stärken und die unentgeltliche Rechtshilfe weniger restriktiv zu handhaben.
- **Gefährdete Jugendliche und junge Erwachsene an den Nahtstellen I & II:** Der Erwerb eines formalen Abschlusses auf Sekundarstufe II (z.B. eidgenössisches Fähigkeitszeugnis [EFZ] oder eidgenössisches Berufsattest [EBA]) und ein gelungener Berufseinstieg sind wichtige Voraussetzungen, um Armutsrisiken im Erwachsenenalter zu reduzieren. Besonders schwierig sind diese Übergänge für Jugendliche und junge Erwachsene, die in mehrerlei Hinsicht belastet sind (z.B. junge Mütter, junge Menschen mit psychosozialen Belastungen, spät zugewanderte oder geflüchtete Jugendliche). Um sie möglichst wirkungsvoll zu unterstützen, hat die Plattform ihre Lebenslagen und ihre eigenen Einschätzungen vertieft analysiert und Faktoren guter Praxis ermittelt. Die Untersuchung kommt zum Schluss, dass das bestehende Angebot über keine gravierenden Lücken verfügt und sich auch keine weitere Ausdifferenzierung aufdrängt. Die zentrale Herausforderung besteht vielmehr darin, die systemübergreifende Zusammenarbeit zu verbessern (z.B. Koordinationsstrukturen, Finanzierungsmodelle). Bestehende Strukturen des Case Management Berufsbildung oder anderer Formen der interinstitutionellen Zusammenarbeit sind weiterzuentwickeln und darauf zu prüfen, dass sie eine klientenzentrierte Arbeit erlauben, die niederschwellig, flexibel, langfristig und jugendgerecht ist. Für eine bedarfsgerechte Unterstützung sollte es möglich sein, in der Fallbegleitung Zielsetzungen zu verfolgen, die nicht ausschliesslich auf die Berufsbildung oder die Arbeitsmarktfähigkeit bezogen sind (z.B. Bewältigung von alltagspraktischen oder sozialen Herausforderungen). In den letzten zwanzig Jahren wurden Verläufe von der Schule in die Erwerbstätigkeit länger und vielfältiger. Die Autorinnen der Studie empfehlen deshalb, von einer zeitlich engen Strukturierung von Übergangsmassnahmen (z.B. Dauer von sechs Monaten) abzusehen, da junge Menschen häufig ganzheitlichere Begleitung für Lern- und Entwicklungsprozesse benötigen und dies in der Regel mehr Zeit erfordert.
- **Corona-Pandemie:** Im Kontext der Corona-Pandemie ist die Plattform bestrebt, gesichertes Wissen über die Auswirkungen der Krise auf Armut und sozioökonomische Ungleichheit in der Schweiz bereitzustellen und den Austausch unter den Akteuren der Armutsprävention zu fördern. Sie dokumentiert die laufenden Forschungstätigkeiten und hat selber eine einschlägige Studie veröffentlicht. Insgesamt gibt es starke Hinweise darauf, dass die Pandemie zumindest vorübergehend zu einer Zunahme der finanziellen Ungleichheit führte. Dies schlug sich 2020 und 2021 allerdings nicht in einer Erhöhung der Sozialhilfezahlen nieder – unter anderem dank den Hilfeleistungen von Bund, Kantonen

Weiterführung der strategischen Aufgabe der Armutsprävention

und Gemeinden. Wie sich die Situation weiter entwickeln wird, bedarf einer aufmerksamen Beobachtung. Besonders hart traf die Krise erwiesenermassen Menschen, die keinen oder nur bedingten Zugang zum System der sozialen Sicherheit haben. Mehrere Untersuchungen geben Einblick in ihre Lebenssituation und ihre Bewältigungsstrategien, doch ist nicht bekannt, um wie viele Menschen es sich handelt und wie verbreitet die jeweiligen Problemkonstellationen sind.

Als Zwischenbilanz ist festzuhalten: Die Plattform hat ihr ursprüngliches Konzept Mitte 2020 aktualitätsbedingt erweitert, ohne an den bereits festgelegten Schwerpunkten Abstriche zu machen. In der ersten Hälfte ihrer Laufzeit (2019-2021) konnte sie die vorgesehenen Aktivitäten wie geplant umsetzen. Einzig bei den Fachtagungen kam es wegen der Corona-Pandemie zu Verzögerungen; von insgesamt vier Anlässen konnte bisher erst einer durchgeführt werden. In der zweiten Hälfte der Laufzeit (2022-2024) wird sich die Plattform den Schwerpunktthemen «Grundkompetenzen und berufliche Qualifizierung armutsbetroffener Erwachsener» sowie «Familienarmut» widmen. Auch werden in dieser Phase die verbleibenden Fachtagungen und eine nationale Armutskonferenz stattfinden.

Die Aktivitäten des Bundes in der Armutsprävention sind nicht auf die Plattform beschränkt. Der Postulatsbericht beschreibt, welche armutsrelevanten Geschäfte und Tätigkeiten der Bund parallel zur Plattform verfolgt. Nachdem in der Vergangenheit vieles unternommen wurde, um die Bildungschancen sozial benachteiligter Jugendlicher zu verbessern, gab es in den letzten drei Jahren zusätzlich wichtige Impulse für Massnahmen zugunsten gering qualifizierter Erwachsener. Aktuell sind zudem strategische Ansätze zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie weitere Massnahmen zur Bekämpfung von Familienarmut in Diskussion. Ausserhalb der Schwerpunktthemen der Plattform hat der Bund Wissensgrundlagen zur gesundheitlichen Chancengleichheit sowie zu kommunalen und kantonalen Strategien im Umgang mit Obdachlosigkeit aufbereitet. Mit Geschäften, die für die Armutsprävention von Bedeutung sind, beschäftigen sich auf Bundesebene neben dem BSV vor allem auch das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI), das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), Staatssekretariat für Migration (SEM), das Bundesamt für Gesundheit (BAG) sowie das Bundesamt für Wohnungswesen (BWO). Alle diese Ämter sind in den Projektgremien der Plattform vertreten. Damit ist auf Bundesebene eine wirksame Koordination der verschiedenen Aktivitäten innerhalb und ausserhalb der Plattform gewährleistet.

Ebenso wie die horizontale Abstimmung ist die vertikale Koordination zwischen allen drei Staatsebenen von Bedeutung. In einer gemeinsamen Erklärung bekundeten Bund, Kantone, Städte und Gemeinden 2018 ihren Willen, sich aktiv in der Plattform gegen Armut einzubringen und sich für die Umsetzung der bisher erarbeiteten Empfehlungen zu engagieren. Die Entwicklung und Umsetzung entsprechender Massnahmen liegt dabei hauptsächlich in der Kompetenz von Kantonen, Städten und Gemeinden, während der Bund eine unterstützende Rolle einnimmt. Das Reporting der Plattform zeigt, dass die Akteure aller drei Staatsebenen im Bereich der Bildungschancen besonders aktiv waren. Dazu gehören neben Massnahmen im Bereich der Berufsbildung und Weiterbildung auch Grundlagenarbeiten und Interventionen im Bereich der Frühen Kindheit.

Aufgrund der Motion 19.3953 der WBK-S hat der Bundesrat dem Eidgenössischen Departement des Innern den Auftrag im Januar 2021 erteilt, ein nationales Armutsmonitoring umzusetzen und bis Ende 2025 einen ersten Bericht vorzulegen. Das Monitoring nutzt in der Aufbauphase (2022-2025) die bewährte Projektorganisation der Plattform gegen Armut: Die Aufgabenfelder der Steuergruppe und Begleitgruppe wurden entsprechend erweitert und die Steuergruppe um neue Mitglieder (BFS, SECO, VDK) ergänzt. Parallel dazu ist für das Monitoring ein wissenschaftlicher Beirat eingesetzt worden.

Plattform und Monitoring verfügen somit weitgehend über identische Steuerungs- und Begleitgremien, unterscheiden sich jedoch klar in ihren Inhalten und ihrem Auftrag: Das Monitoring betrachtet die Armutspolitik in einer Gesamtperspektive, stellt Steuerungswissen bereit und trägt

Weiterführung der strategischen Aufgabe der Armutsprävention

dazu bei, dass armutspolitische Entscheidungen evidenzbasiert und auf dem aktuellsten Wissensstand getroffen werden. Die Plattform dagegen ist auf die Praxis ausgerichtet. Sie unterstützt Kantone und Gemeinden bei der Umsetzung armutspolitischer Empfehlungen, generiert handlungsbezogenes Knowhow in ausgewählten Themengebieten und fördert die Vernetzung und den Erfahrungsaustausch unter den Akteuren der Armutsprävention. Sie bildet zudem das Bindeglied zur Politik, indem sie in der Steuerung und in der Umsetzung die Anliegen der zentralen Akteure aus Bund, Kantonen und der Zivilgesellschaft berücksichtigt. Diese Aktivitäten des Bundes sind vorderhand bis Ende 2024 befristet. Ob und wie sich der Bund weiterhin in der Praxis der Armutsprävention und -bekämpfung engagiert, wird Gegenstand der Evaluation und des Schlussberichts der Plattform gegen Armut sein, mit denen sich der Bundesrat im Verlauf des Jahres 2024 beschäftigt.

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	1
2	Kennzahlen zur Armut in der Schweiz	4
3	Rolle des Bundes in der Armutsprävention und -bekämpfung	7
4	Nationale Plattform gegen Armut	11
4.1	Konzept, Ablauf und Organisationsstruktur	11
4.2	Aktivitäten 2019-2021 im Überblick	14
4.3	Schwerpunkt «Partizipation»	14
4.3.1	Ausgangslage	14
4.3.2	Aktivitäten der Plattform	15
4.3.3	Weitere Tätigkeiten und Geschäfte des Bundes	19
4.4	Schwerpunkt «Gefährdete Jugendliche und junge Erwachsene an den Nahtstellen I & II»	19
4.4.1	Ausgangslage	19
4.4.2	Aktivitäten der Plattform	21
4.4.3	Weitere Tätigkeiten und Geschäfte des Bundes	23
4.5	Schwerpunkt «Grundkompetenzen und berufliche Qualifizierung armutsbetroffener Erwachsener»	24
4.5.1	Ausgangslage	24
4.5.2	Aktivitäten der Plattform	26
4.5.3	Weitere Tätigkeiten und Geschäfte des Bundes	27
4.6	Schwerpunkt «Familienarmut»	29
4.6.1	Ausgangslage	29
4.6.2	Aktivitäten der Plattform	31
4.6.3	Weitere Tätigkeiten und Geschäfte des Bundes	31
4.7	Auswirkungen der Corona-Krise auf die Armut in der Schweiz	34
4.7.1	Ausgangslage	34
4.7.2	Aktivitäten der Plattform	34
4.7.3	Weitere Tätigkeiten und Geschäfte des Bundes	36
4.8	Vernetzung und Austausch	40
4.9	Umsetzung der gemeinsamen Erklärung von 2018	40
5	Weitere armutsbezogene Geschäfte und Tätigkeiten des Bundes	42
6	Aufbau des Nationalen Armutsmonitorings	43
7	Schlussbemerkungen und weiteres Vorgehen	45
	Literaturverzeichnis	47
	Anhang	51
Anhang 1:	Publikationen der Nationalen Plattform gegen Armut	51
Anhang 2:	Wortlaut des Postulats	52

Abkürzungsverzeichnis

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AIG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration
ALV	Arbeitslosenversicherung
ATSG	Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts
AVIG	Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BBG	Berufsbildungsgesetz
BBV	Verordnung über die Berufsbildung
BFS	Bundesamt für Statistik
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BV	Bundesverfassung
BWO	Bundesamt für Wohnungswesen
EBA	Eidgenössisches Berufsattest
EBGB	Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
EFTA	European Free Trade Association
EFZ	Eidgenössisches Fähigkeitszeugnis
EO	Erwerbsersatzordnung
EU	Europäische Union
HES-SO	Haute école spécialisée de Suisse occidentale
HFMV 20	Covid-19-Härtefallverordnung 2020
HFMV 22	Covid-19-Härtefallverordnung 2022
IIZ	Interinstitutionelle Zusammenarbeit
IKW	Interkantonale Konferenz für Weiterbildung
INVOL	Integrationsvorlehre
IV	Invalidenversicherung
IVG	Bundesgesetz über die Invalidenversicherung
KAE	Kurzarbeitsentschädigung
KIP	Kantonales Integrationsprogramm
KVG	Bundesgesetz über die Krankenversicherung
Mo.	Motion

Weiterführung der strategischen Aufgabe der Armutsprävention

NAPA	Nationale Plattform zur Prävention und Bekämpfung von Armut
OdA	Organisationen der Arbeitswelt
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
Pa. Iv.	parlamentarische Initiative
PIAAC	Programme for the International Assessment of Adult Competencies
Po.	Postulat
SBFJ	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SEM	Staatssekretariat für Migration
SGK-S	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates
SGV	Schweizerischer Gemeindeverband
SILC	Statistics on Income and Living Conditions
SKBF	Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung
SKOS	Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
SSV	Schweizerischer Städteverband
SVEB	Schweizerischer Verband für Weiterbildung
VDK	Konferenz Kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren
VKM	Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden
WBK-S	Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerates
WeBiG	Bundesgesetz über die Weiterbildung
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch

1 Ausgangslage

Postulat «Weiterführung der strategischen Aufgabe der Armutsprävention» (19.3954)

Nachdem der Bundesrat 2010 eine Strategie zur Armutsbekämpfung vorgelegt hatte,¹ setzte er von 2014 bis 2018 das nationale Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut um – gemeinsam mit Kantonen, Gemeinden und Organisationen der Zivilgesellschaft. Am 18. April 2018 publizierte er den Schlussbericht des Programms² und entschied, sein Engagement für weitere sechs Jahre fortzusetzen. Dieses Folgeprogramm erhielt den Namen «Nationale Plattform gegen Armut» (2019-2024).

Weil die Aufbauarbeiten bereits geleistet worden waren und die Umsetzung der Programmempfehlungen hauptsächlich die Kantone zuständig sind, reduzierte der Bundesrat die finanziellen Mittel von durchschnittlich 1,8 auf 0,5 Millionen Franken pro Jahr. Auf die Einführung eines gesamtschweizerischen Armutsmonitorings, das die Steuergruppe des Programms empfohlen hatte, wurde mit Verweis auf die bestehenden Kennzahlen und Berichte des Bundesamtes für Statistik (BFS) verzichtet. Die Schwerpunkte der weiteren Arbeiten legten Vertreterinnen und Vertreter aller drei Staatsebenen im September 2018 in einer gemeinsamen Erklärung fest.³ Über die Ergebnisse der Plattform gegen Armut ist dem Bundesrat im Jahr 2024 erneut Bericht zu erstatten.

Die Reduktion der finanziellen Mittel und der Verzicht auf ein Armutsmonitoring führten zu Kritik bei Nichtregierungsorganisationen, Kantonen und Gemeinden. Die ständerätliche Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur (WBK-S) reichte im Juli 2019 ein Postulat ein, in dem sie den Bundesrat aufforderte zu prüfen, «wie – auf der Grundlage des 2018 ausgelaufenen Nationalen Programms gegen Armut – die Aufgabe der Armutsprävention bundesseitig weitergeführt werden kann».⁴ Besonderes zu gewichten sei die Reduktion des Armutsrisikos von Jugendlichen und jungen Erwachsenen durch Bildungsmaßnahmen.

Der Bundesrat beantragte die Ablehnung des Postulats. In seiner Stellungnahme verwies er auf die Plattform gegen Armut und deren für 2024 geplanten Schlussbericht. In der parlamentarischen Debatte wurden die laufenden Massnahmen des Bundes begrüsst. Gleichzeitig wurde betont, dass in der aktuellen Situation eine «klare Ansage» notwendig sei, damit für die Kantone und Nichtregierungsorganisationen ersichtlich werde, dass der Bund sein Engagement in der Armutsprävention auch nach 2018 fortführe.⁵ Der Ständerat nahm das Postulat am 19. September 2019 an, welches mit dem vorliegenden Bericht beantwortet wird.

Weitere Vorstösse 2018 – 2021

Neben dem erwähnten Postulat wurden seit 2018 etliche weitere Vorstösse eingereicht, die sich mit der Rolle des Bundes in der Armutsprävention und -bekämpfung beschäftigen:

- Einführung eines nationalen Armutsmonitorings: Gleichzeitig mit dem Postulat 19.3954 reichte die WBK-S eine Motion zur Einführung eines nationalen Armutsmonitorings ein.⁶ Sie wurde im Juni 2020 vom Parlament überwiesen. Gemäss Beschluss des Bundesrates

¹ Bundesrat 2010.

² Bundesrat 2018.

³ www.gegenarmut.ch > Über uns > Umsetzung der Erklärung 2018.

⁴ Po. 19.3954 WBK-S «Weiterführung der strategischen Aufgabe der Armutsprävention» vom 05.07.2019.

⁵ Amtliches Bulletin 2019 S 814.

⁶ Mo. 19.3953 WBK-S «Regelmässiges Monitoring der Armutssituation in der Schweiz» vom 04.07.2019. Dasselbe Anliegen verfolgte auch Mo. 18.3880 Feri Yvonne «Armutsmonitoring» vom 26.09.2018 (abgeschrieben, weil nicht innert zwei Jahren abschliessend im Rat behandelt).

Weiterführung der strategischen Aufgabe der Armutsprävention

vom 27. Januar 2021 soll der erste Monitoringbericht Ende 2025 vorliegen;⁷ anschliessend wird der Bundesversammlung in einem Zyklus von fünf Jahren Bericht erstattet (vgl. dazu Kapitel 6 des vorliegenden Berichts).

- **Armutspolitische Strategien:** Seit 2018 hat der Bundesrat mehrere Interpellationen beantwortet, die sich mit der thematischen Ausrichtung der Plattform gegen Armut und der Strategie des Bundes zur Umsetzung der armutspolitischen Ziele der Agenda 2030 beschäftigen.⁸ Im Rat noch nicht behandelt wurden zwei Vorstösse, welche die Koordinationsfunktion des Bundes in der Armutsprävention betonen und insgesamt darauf zielen, dessen strategische Rolle zu stärken: Postulat 20.3684 Feri verlangt, dass der Bundesrat einen Überblick über Massnahmen der Armutsprävention erstellt und aufzeigt, in welchen Bereichen der Bund eine Führungsrolle übernehmen kann und wie die Kantone zu Massnahmen verpflichtet werden können.⁹ Motion 21.3142 Roduit fordert vom Bundesrat ein Konzept, das den Kantonen die rechtlichen Befugnisse gibt, um auf freiwilliger Basis Programme zur Sozial- und Schuldenprävention einzuführen.¹⁰ Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der beiden Vorstösse mit Verweis auf die primäre Zuständigkeit der Kantone der Armuts- und Schuldenprävention (Mo. 21.3142 Roduit) sowie den vorliegenden Postulatsbericht und die geplanten Arbeiten zur Umsetzung der Motion 19.3953 für ein nationales Armutsmonitoring (Po. 20.3684 Feri).
- **Corona-Krise und Armut:** Nach Ausbruch der Corona-Pandemie sind im Parlament zahlreiche Vorstösse zur Armutsbekämpfung und -prävention eingereicht worden. Teilweise waren sie aktualitätsbezogen und versuchten zu erreichen, dass die Hilfsmassnahmen des Bundes kurzfristig die materielle Existenz von einkommensschwachen Menschen gewährleisten;¹¹ teilweise beschäftigen sie sich allgemeiner und in längerfristiger Perspektive mit den Auswirkungen der Corona-Krise auf die Armut in der Schweiz.¹² Mehrfach thematisiert wird dabei die soziale Lage von Personen mit ungeregeltem Aufenthaltsstatus sowie von Ausländerinnen und Ausländern, die aufgrund des geltenden Rechts fürchten, beim Bezug von Sozialhilfe ihre Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung zu verlieren.¹³ Etliche dieser Vorstösse sind im Rat noch nicht abschliessend behandelt worden.

⁷ Beschluss des Bundesrates vom 27.01.2021.

⁸ Ip. 18.4028 Wüthrich Adrian «Wie kann die frühe Förderung von Kindern zur wirksamen Armutsprävention verstärkt werden?» vom 28.09.2018; Ip. 19.3676 Feri Yvonne «Prävention und Bekämpfung von Armut bei Menschen mit Beeinträchtigungen» vom 19.06.2019; Ip. 19.3678 Feri Yvonne «Halbierung der Armut» vom 19.06.2019.

⁹ Po. 20.3684 Feri Yvonne «Massnahmen zur Armutsprävention» vom 17.06.2020.

¹⁰ Mo. 21.3142 Roduit Benjamin «Früherkennung von armuts- oder überschuldungsgefährdeten Personen. Handeln, bevor es zu spät ist» vom 11.03.2021.

¹¹ Mo. 20.3193 Wermuth Cédric «Einmalige Corona-Direktzahlungen an Personen in prekären finanziellen Verhältnissen» vom 04.05.2020 (zurückgezogen); Mo. 20.3423 Carobbio Guscetti Martina «Es braucht Sofortmassnahmen, um dem Armutsrisiko entgegenzuwirken, das infolge der gesellschaftlichen Krise entstanden ist, die durch das Coronavirus ausgelöst wurde» vom 06.05.2020 (abgelehnt); Ip. 20.4569 Atici Mustafa «Besonders vulnerable Gruppen. Erweiterter Auftrag an die Swiss National Covid-19 Science Task Force» vom 17.12.2020. Zudem wurden Vorstösse eingereicht, um die Kurzarbeitsentschädigung für Geringverdienende zu erhöhen (Mo. 3192 Wermuth Cédric, Mo. 20.3333 Prezioso Batou Stefania, Mo. 3364 Prelicz-Huber Katharina, Mo. 3410 Graf Maya), einen Minimalsatz in der Corona-Erwerbsersatzentschädigung einzuführen (Mo. 20.3319 Meyer Mattea) und die Prämienverbilligung für einkommensschwache Personen vorübergehend zu erhöhen (Mo. 20.3574 Piller Carrard Valérie).

¹² Ip. 20.3390 Arslan Sibel «Verarmungswelle in der Schweiz muss verhindert werden» vom 06.05.2020; Mo. 20.4200 Bircher Martina «Sozialkosten nach Integrationsagenda und Covid-19. Längere Beteiligung des Bundes an den Kosten für die Sozialhilfe» vom 24.09.2020 (im Rat noch nicht behandelt); Ip. 20.4689 Crottaz Brigitte «Wie beeinflusst die Covid-19-Krise zahlenmässig die kantonale Sozialhilfe?» vom 18.12.2020; Pa. Iv. 20.427 Bendahan Samuel «Einführung einer allgemeinen Einkommensversicherung ohne Schwelleneffekt in der Schweiz mittels einer negativen Steuer» vom 06.05.2020 (keine Folge gegeben).

¹³ Mo. 20.3420 Baume-Schneider Elisabeth «Situation der Menschen ohne rechtlich geregelten Status berücksichtigen» vom 06.05.2020 (abgelehnt); Mo. 20.3446 Roduit Benjamin «Situation der Menschen ohne rechtlich geregelten Status berücksichtigen» vom 06.05.2020 (zurückgezogen); Pa. Iv. 20.451 Marti Samira «Armut ist kein Verbrechen» vom 20.06.2020 (im Rat noch nicht behandelt); Ip. 21.3731 Atici Mustafa «Tausende Berechtigte

Weiterführung der strategischen Aufgabe der Armutsprävention

- Reformen des Systems der sozialen Sicherheit: Unabhängig von der Corona-Pandemie zielen weitere Vorstösse darauf ab, Armutsrisiken zu reduzieren, indem neue Sozialleistungen eingeführt oder anderweitige Reformen des Systems der sozialen Sicherheit vorgenommen werden. Aktuell hängig sind zwei Vorstösse, die bundesgesetzliche Grundlagen für die Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien fordern,¹⁴ sowie ein Vorstosse für eine bedarfsabhängige Ergänzung von Kinderzulagen.¹⁵ Ebenfalls gefordert werden ein Rahmengesetz für die Existenzsicherung¹⁶ sowie Reformen im Bereich der Sozialhilfe.¹⁷ Die Motion «Stipendien statt Armut» lehnte das Parlament im Juni 2021 ab;¹⁸ im selben Monat wurde die Motion «Höhere AHV-Renten, um die Armut zu bekämpfen» abgeschrieben, nachdem sie innerhalb von zwei Jahren im Rat nicht abschliessend behandelt worden war.¹⁹

Gegenstand und Ziel des Postulatsberichts

Wie in der parlamentarischen Debatte zum Postulat 19.3954 gefordert, konzentriert sich der vorliegende Bericht darauf, die Tätigkeiten des Bundes in der Armutsprävention nach 2018 zu dokumentieren. Im Zentrum steht dabei die Plattform gegen Armut als Nachfolgestruktur des 2018 ausgelaufenen Programms gegen Armut. Ergänzend wird auch auf weitere Aktivitäten auf Bundesebene eingegangen, die einen Bezug zu den Arbeiten der Plattform haben.

Der Bericht schildert zunächst die Armutssituation in der Schweiz anhand der aktuellsten statistischen Daten (Kapitel 2). Er legt anschliessend dar, welche Kompetenzen der Bund in der Armutsprävention und -bekämpfung besitzt und wie sich seine Rolle entwickelt hat, seit in den 1990er Jahren erstmals Forderungen aufkamen, eine gesamtschweizerische Strategie zur Armutsbekämpfung zu entwickeln (Kapitel 3).

Der Hauptteil des Berichts widmet sich der Plattform gegen Armut (Kapitel 4). Zu diesem Zweck werden einleitend das Konzept und die Organisationform der Plattform geschildert (Kapitel 4.1 und 4.2). Die Schwerpunktthemen der Plattform werden in separaten Kapiteln behandelt (Kapitel 4.3 bis 4.6). Jedes dieser Kapitel ist identisch gegliedert: Es schildert zuerst die Ausgangslage, geht danach auf die Aktivitäten der Plattform ein und stellt zuletzt weitere Tätigkeiten und Geschäfte des Bundes dar, die mit dem betreffenden Schwerpunktthema in Zusammenhang stehen. Weitere Ausführungen zur Plattform beschäftigten sich mit deren Tätigkeiten im Kontext der Corona-Krise (Kapitel 4.7), ihren Vernetzungs- und Austauschaktivitäten (Kapitel 4.8) sowie der Umsetzung der gemeinsamen Erklärung von Bund, Kantonen, Gemeinden, Städten und Nichtregierungsorganisationen aus dem Jahr 2018 (Kapitel 4.9).

Anschliessend wird im Sinne einer ergänzenden Information einerseits auf armutsrelevante Aktivitäten des Bundes hingewiesen, die sowohl thematisch wie organisatorisch ausserhalb der Plattform angesiedelt sind (Kapitel 5). Andererseits wird der Stand der Aufbauarbeiten zum Nationalen Armutsmonitoring geschildert (Umsetzung der Motion 19.3954 WBK-S; Kapitel 6). Das abschliessende Fazit (Kapitel 7) zieht eine Zwischenbilanz der Plattform nach der ersten Hälfte

verzichten auf Sozialhilfe aus Angst, ihr Aufenthaltsstatus werde zurückgestuft oder ihre Chancen auf Einbürgerung verschlechtert» vom 10.06.2021.

¹⁴ Mo. 20.3381 Grüne Fraktion «Keine Kinderarmut» vom 06.05.2020 (im Rat noch nicht behandelt); Pa. Iv. 20.454 Piller Carrard Valérie «Kinderarmut bekämpfen» vom 19.06.2020 (im Rat noch nicht behandelt).

¹⁵ Mo. 20.3683 Feri Yvonne «Bedarfsabhängige Kinderzulagen» vom 17.06.2020 (im Rat noch nicht behandelt).

¹⁶ Mo. 20.3823 Prelicz-Huber Katharina «Rahmengesetz für die Existenzsicherung» vom 19.06.2020 (im Rat noch nicht behandelt).

¹⁷ Mo. 21.4486 Feri Yvonne «Förderung der Rechtsberatung in der Sozialhilfe mittels Anschubfinanzierung» vom 16.12.2021 (im Rat noch nicht behandelt); Mo. 21.3317 Wettstein Felix «Impulsprogramm zur Erhöhung der Ablosquoten in der Sozialhilfe» vom 18.03.2021 (im Rat noch nicht behandelt); Pa. Iv. 21.454 Marra Ada «Damit die Anspruchsvoraussetzungen für die Sozialhilfe und die Folgen des Sozialhilfebezugs nicht zusätzlich zur Verarmung beitragen» vom 08.06.2021 (im Rat noch nicht behandelt); Mo. 20.4716 Suter Gabriela «Keine Zweckentfremdung von Altersguthaben» vom 18.12.2020 (im Rat noch nicht behandelt); Pa. Iv. 20.498 Bircher Martina «Einhaltung der Rückerstattungspflicht von Bezüglern von Sozialhilfe bzw. Verhinderung der Weiterleitung von Geldern auf Drittkonten» vom 17.12.2020 (im Rat noch nicht behandelt).

¹⁸ Mo. 19.3677 Feri Yvonne «Stipendien statt Armut» vom 19.06.2019.

¹⁹ Mo. 19.3772 Piller Carrard Valérie «Höhere Renten, um die Armut zu bekämpfen» vom 20.06.2019.

ihrer Laufzeit (2019-2021) und gibt einen Ausblick auf die Planung der zweiten Hälfte (2022-2024).

Insgesamt erstellt der Bericht eine Zwischenbilanz der Plattform gegen Armut und der verwandten Tätigkeiten anderer Bundesstellen. Er dokumentiert damit, wie der Bund seine Rolle in der Armutsprävention seit 2018 wahrgenommen hat, und ordnet diese Ergebnisse politisch ein. Auf eine abschliessende Bewertung und Empfehlungen zum strategischen Vorgehen nach 2024 wird jedoch verzichtet. Dies wird die Aufgabe der Evaluation der Plattform und des für 2024 geplanten Schlussberichts sein.

2 Kennzahlen zur Armut in der Schweiz

Armut kann allgemein beschrieben werden als Unterversorgung in wichtigen Lebensbereichen (materiell, kulturell und sozial), die zur Folge hat, dass die betroffenen Personen nicht den minimalen Lebensstandard erreichen, der im Land, in dem sie leben, als annehmbar empfunden wird. Zur Armutsmessung hat sich international die Unterscheidung zwischen absoluten und relativen Armutskonzepten etabliert.

Armutsquote²⁰

Die Armutsquote des BFS basiert auf einer «absoluten» Grenze: Als arm gelten Personen, die nicht über die finanziellen Mittel verfügen, um die für ein gesellschaftlich integriertes Leben notwendigen Güter und Dienstleistungen zu erwerben. Die verwendete Armutsgrenze leitet sich von den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) ab, welche in der Schweiz als Bemessungsgrundlage für den Sozialhilfebezug breite Verwendung finden. Sie setzt sich zusammen aus einem Pauschalbetrag für den Lebensunterhalt, den individuellen Wohnkosten sowie monatlich 100 Franken pro Person ab 16 Jahren für weitere Auslagen. Im Jahr 2020 betrug die Armutsgrenze durchschnittlich 2279 Franken pro Monat für eine Einzelperson und 3963 Franken pro Monat für einen Haushalt mit zwei Erwachsenen und zwei Kindern unter 14 Jahren. Eine Person gilt als arm, wenn sie in einem Haushalt lebt, dessen verfügbares Haushaltseinkommen²¹ unter der Armutsgrenze liegt.

2020 waren 8,5% der Bevölkerung²² oder rund 722'000 Personen in der Schweiz von Einkommensarmut betroffen, davon waren 133'000 weniger als 18 Jahre alt. Besonders häufig armutsbetroffen sind Personen, die alleine oder in Einelternhaushalten mit minderjährigen Kindern leben – wobei es sich bei den alleinerziehenden Eltern meistens um Frauen handelt. Ebenfalls erhöhte Armutsrisiken tragen Personen ohne nachobligatorische Ausbildung, mit ost- oder ausereuropäischer Staatsbürgerschaft und/oder in Haushalten ohne Arbeitsmarktteilnahme. Nachdem die Armutsquote von 2014 (6,7%) bis 2019 (8,7%) fast kontinuierlich anstieg, liegt sie 2020 etwa gleich hoch wie im Vorjahr. In der gleichen Zeit ging das verfügbare Einkommen der untersten Einkommensgruppe (unterste 10% der Einkommensverteilung) signifikant zurück.

Im Hinblick auf die Prävention und Bekämpfung von Armut gilt die Ausübung einer Erwerbstätigkeit als wichtiges Mittel zur Reduktion des Armutsrisikos. 2020 galten 4,2% der erwerbstätigen Bevölkerung als arm. Die Armutsquote der Erwerbstätigen lag damit deutlich tiefer als jene der Nichterwerbstätigen ab 18 Jahren (16,4%). Erwerbstätige sind besonders oft armutsbetroffen,

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

²¹ Bruttohaushaltseinkommen abzüglich obligatorischen Ausgaben (Sozialversicherungsbeiträge, Steuern, Krankenkassenprämien für die Grundversicherung, Alimente und andere zu leistende Unterhaltsbeiträge)

²² Ständige Wohnbevölkerung in Privathaushalten, d.h. ohne Personen in Kollektivhaushalten oder Personen ohne festen Wohnsitz. Die Einkommensdaten in SILC 2020 beziehen sich auf das Jahr 2019 und repräsentieren somit die Situation vor der Covid-19-Pandemie. Alle anderen Ergebnisse von SILC 2020 repräsentieren die Situation zu Beginn der Covid-19-Pandemie (Datenerhebung von Januar bis Juni 2020).

Weiterführung der strategischen Aufgabe der Armutsprävention

wenn ihre Arbeitsbedingungen und Arbeitsformen eindeutig oder tendenziell als unsicher einzustufen sind (z. B. Erwerbsunterbrüche, Anstellung in kleinen Unternehmen, befristeter Vertrag, Selbständigkeit ohne Angestellte). Bezüglich der soziodemografischen Merkmale sind die Risikogruppen ähnlich wie in der Gesamtbevölkerung. Im zeitlichen Verlauf ist bei der Armutsquote der Erwerbstätigen kein klarer Trend erkennbar.

Personen ab 65 Jahren sind häufiger einkommensarm als die Bevölkerung im Erwerbsalter. Sie sind jedoch deutlich zufriedener mit der finanziellen Situation des Haushaltes und haben seltener Schwierigkeiten, finanziell über die Runden zu kommen. Ein beträchtlicher Teil der älteren Personen kann auf finanzielle Reserven zurückgreifen, um ihren täglichen Bedarf zu finanzieren. Diese Reserven werden bei der Berechnung der Armutsquote (Einkommensarmut) aus methodischen und erhebungstechnischen Gründen bisher nicht berücksichtigt.²³

Armutsgefährdung

Während die Armutsquote auf einer «absoluten» Grenze basiert, wird für die Armutsgefährdungsquote des BFS eine «relative» Grenze verwendet: Als armutsgefährdet gelten Personen in Haushalten mit einem Einkommen, das deutlich unter dem üblichen Einkommensniveau des betreffenden Landes liegt. Armut wird somit als eine Form der Ungleichheit betrachtet: Ob eine Person als armutsgefährdet gilt, hängt nicht allein von ihrer eigenen wirtschaftlichen Situation ab (resp. derjenigen ihres Haushalts), sondern auch vom landesspezifischen Wohlstandsniveau. Die international gängigsten relativen Armutsgrenzen liegen bei 50 und 60 Prozent des medianen verfügbaren Äquivalenzeinkommens der Gesamtbevölkerung. Das BFS verwendet, wie die EU, primär die 60 Prozent-Grenze²⁴. Gemäss dieser Definition waren 2020 15,4% der Bevölkerung oder rund 1,3 Millionen Menschen in der Schweiz von Armut bedroht. Im Vergleich zur Gesamtbevölkerung sind Personen mit ost- oder aussereuropäischer Staatsbürgerschaft, ohne nachobligatorische Schulbildung, Einelternhaushalte, kinderreiche Familien sowie Personen in Haushalten ohne Arbeitsmarktteilnahme besonders oft armutsgefährdet.

Armutsreduktion durch Sozialtransfers

Armut wird in der regulären Armutsquote generell als Nachtransferarmut definiert, d.h. im verfügbaren Einkommen sind sämtliche Transferleistungen und -zahlungen²⁵ berücksichtigt. Die Armutsquote vor Sozialtransfers misst, welcher Anteil der Schweizer Bevölkerung von Einkommensarmut betroffen wäre, wenn keine Transferleistungen ausgerichtet würden. Im Jahr 2020 wäre in dieser hypothetischen Situation fast ein Drittel der Schweizer Bevölkerung (31,5%) armutsbetroffen gewesen. Werden die Alters- und Hinterbliebenenleistungen (inkl. Ergänzungsleistungen) ans Einkommen angerechnet, sinkt die Armutsquote auf 16,5%. Nach Berücksichtigung aller Transfers beträgt sie schliesslich noch 8,5%. Durch die Sozialtransfers wird die Einkommensarmut in der Schweiz somit stark reduziert. Die Struktur der armen Bevölkerung wird jedoch dadurch kaum verändert. Eine mangelnde Schulbildung und eine ungenügende Arbeitsmarktintegration bleiben sowohl vor wie nach Sozialtransfers die grössten Risikofaktoren für Armut.

Sozialhilfebezug²⁶

²³ Das BFS hat in experimentellen Auswertungen gezeigt, wie das Vermögen in die Armutsmessung einbezogen werden könnte. In allen Varianten geht die Armutsquote bei den Personen ab 65 Jahren deutlich zurück (siehe www.experimental.bfs.admin.ch > Innovative Methoden > Armutsmessung unter Einbezug der Vermögen).

²⁴ Die OECD verwendet die 50-Prozent-Grenze.

²⁵ Transferleistungen sind z.B. Alters- und Hinterbliebenenleistungen, Familienzulagen, Invaliditätsrenten, Verbilligungen der Krankenkassenprämie, Sozialhilfe oder Taggelder der Arbeitslosenversicherung. Transferzahlungen umfassen Steuern, Sozialversicherungsbeiträge und Krankenkassenprämien für die Grundversicherung.

²⁶ Die aufgeführten Zahlen zum Sozialhilfebezug basieren auf der Sozialhilfestatistik des BFS, abrufbar unter www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Soziale Sicherheit > Sozialhilfe > Sozialhilfebeziehende > Wirtschaftliche Sozialhilfe.

Weiterführung der strategischen Aufgabe der Armutsprävention

Um ein umfassendes Bild über die prekäre finanzielle Situation der Personen und Haushalte in der Schweiz zu zeichnen, hilft auch der Blick auf die Entwicklungen in der Sozialhilfe, insbesondere die Sozialhilfequote. Im Gegensatz zur Armutsstatistik des BFS lassen die Kennzahlen zur Sozialhilfe zwar keine direkten Schlussfolgerungen auf die Armutsbevölkerung zu, da sie bekämpfte Armut abbilden, sie liefern aber wichtige Hinweise zu Trends, Strukturen und zur Dynamik innerhalb der gesamten Armutspopulation.²⁷

Im Jahr 2020 haben rund 272'000 Personen oder 3,2% der Bevölkerung wirtschaftliche Sozialhilfe bezogen. Für das Sozialhilferisiko ist die Haushaltsstruktur und das Bildungsniveau von zentraler Bedeutung: Alleinerziehende Eltern sowie Kinder und Jugendliche, Geschiedene und Niedrigqualifizierte (häufig Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit) sind besonders häufig auf den Bezug von Sozialhilfeleistungen angewiesen. Die Anzahl Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger ist zwischen 2005 und 2020 um rund 15% gestiegen. Allerdings ist die Sozialhilfequote im genannten Zeitraum stabil geblieben, da die Schweizer Bevölkerung gewachsen ist. Die Entwicklung der Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger im selben Zeitraum zeigt, dass immer mehr kleine Unterstützungseinheiten²⁸ in der Sozialhilfe unterstützt werden. Einpersonendossiers sind mit einer Zunahme um 58% viel zahlreicher in der Sozialhilfe vertreten als vor 14 Jahren, bei den Dossiers von Einelternfamilien (meistens alleinerziehende Mütter) wurde eine Zunahme um 19% verzeichnet, bei jenen von Paaren mit Kindern eine Abnahme um 9%.

Auswirkungen der Pandemie auf die Armut in der Schweiz

Anhand der Armutsstatistik des BFS sind derzeit noch keine Aussagen zu den Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf die finanzielle Armut in der Schweiz möglich, da noch keine konsolidierten Einkommensangaben zur Zeit der Pandemie vorhanden sind.²⁹ Jedoch hat das BFS die Erhebung zu Einkommen und Lebensbedingungen (SILC) für experimentelle Auswertungen zur Corona-Krise genutzt.³⁰ Dabei wurden unter anderem subjektive Fragen zur Höhe des Haushaltseinkommens und dessen Veränderung während der Pandemie ausgewertet. 20% der Bevölkerung lebten in der ersten Hälfte 2021 in einem Haushalt, dessen gesamtes Einkommen nach eigener Einschätzung in den letzten zwölf Monaten gesunken war. Mehr als die Hälfte (11,3%) gaben die Corona-Pandemie als Begründung hierfür an. Besonders häufig sind coronabedingte Einbussen bei Haushalten mit niedrigem selbstgeschätzten Einkommen (19,5%). Gleichwohl bekunden weniger Personen als 2019, dass ihr Haushalt Schwierigkeiten hat, finanziell über die Runden zu kommen (8,5% vs. 12,2%). Die subjektiv wahrgenommene Arbeitsplatzsicherheit ist 2021 wieder gestiegen, nachdem sie im partiellen Lockdown des Vorjahres stark zurückgegangen war. Bei Personen mit niedrigen Haushaltseinkommen liegt sie allerdings nach wie vor deutlich unter dem Niveau vor der Pandemie, während dieses bei den hohen Einkommen beinahe wieder erreicht ist. (Für Ergebnisse weiterer Forschungsarbeiten zur den Auswirkungen der Corona-Krise auf Armut und sozioökonomische Ungleichheit siehe Kapitel 4.7.2.)

In der Sozialhilfe zeigen sich bisher keine markanten Auswirkungen der Covid-19-Krise. Die Sozialhilfequote verblieb 2020 auf demselben Niveau wie im Vorjahr (3,2%).³¹ Nach der Verkündung der ausserordentlichen Lage im März 2020 wurden zwar im Folgemonat deutlich mehr neue Sozialhilfedossiers eröffnet als gewöhnlich. Doch bereits im Mai 2020 pendelte sich die Anzahl der Neuzugänge wieder unter dem Niveau der Vorjahre ein. Am ehesten zeigen sich Einflüsse bei den Ablösungen von der Sozialhilfe. Deren Zahl sank 2020 im Vergleich zum Vorjahr um 4

²⁷ BFS 2009.

²⁸ Die im Rahmen der Sozialhilfe gemeinsam unterstützten Personen eines Haushalts: Ehegatten sowie minderjährige Kinder, die mit ihren Eltern bzw. einem Elternteil zusammenleben und mitunterstützt werden.

²⁹ Entsprechende Daten werden im Frühjahr 2023 verfügbar sein und publiziert werden.

³⁰ Die Auswertungen sind abrufbar unter www.experimental.bfs.admin.ch > Innovative Methoden > Covid-19 und Lebensbedingungen in der Schweiz (SILC).

³¹ BFS 2021b.

Weiterführung der strategischen Aufgabe der Armutsprävention

Prozent. Insbesondere Ablösungen wegen einer verbesserten Erwerbssituation waren seltener (32,9% aller abgeschlossenen Fälle im Jahr 2020 vs. 35,5% im Jahr 2019).

Die Zahlen der öffentlichen Sozialhilfeempfängerstatistik des BFS bestätigen die Ergebnisse des Fallzahlenmonitorings, das die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) kurz nach Ausbruch der Pandemie aufgezogen hat.³² Gemäss dem Fallzahlenmonitoring hielt die beschriebene Entwicklung auch im Jahr 2021 an: Über das ganze Jahr betrachtet, ist die Zahl der Sozialhilfedossiers nicht gestiegen, sondern weist im Gegenteil eine leicht sinkende Tendenz auf. Der Nicht-Anstieg der Fallzahlen kann mit den getroffenen Massnahmen, die dem Sozialhilfebezug vorgelagert sind, wie beispielsweise dem Covid-Erwerbssersatz, der Kurzarbeitsentschädigung oder der Arbeitslosenentschädigung erklärt werden. Ausserdem setzt der Bezug von Sozialhilfeleistungen einen vorgängigen Vermögensverzehr voraus.

Zusammenfassung und Fazit

2020 waren in der Schweiz rund 722'000 Menschen oder 8,5% der ständigen Wohnbevölkerung von Armut betroffen und 15,4% armutsgefährdet. In der Sozialhilfe war die Situation in den vergangenen Jahren stabil. Aufgrund der guten Wirtschaftslage konnte im Jahr 2018 der erste Rückgang der Sozialhilfequote seit 2008 beobachtet werden. Die Erwerbssituation, das Ausbildungsniveau und die familiäre Situation sind die entscheidenden Faktoren für ein erhöhtes Armutsrisiko. Personen, die schlecht in den Arbeitsmarkt integriert sind, eine geringe Schulbildung aufweisen, alleine oder in Einelternhaushalten mit minderjährigen Kindern leben, sind einem erhöhten Armutsrisiko ausgesetzt.

Die aktuellen Zahlen zur Armut und Armutsgefährdung bestätigen, dass Bildung und Erwerbstätigkeit besonders vor Armut schützen. Sozialtransfers tragen in der Schweiz zwar massgeblich zur Verhinderung von Armut bei. Grösste Risikofaktoren für Armut bleiben aber auch nach den Sozialtransfers eine unzureichende Ausbildung und eine ungenügende Integration in den Arbeitsmarkt. Der Förderung von Bildungschancen und der sozialen und beruflichen Integration kommt neben der Unterstützung von spezifischen Risikogruppen daher eine zentrale Rolle in der Prävention und Bekämpfung von Armut zu.

3 Rolle des Bundes in der Armutsprävention und -bekämpfung

Im Rahmen der Strategie Nachhaltige Entwicklung 2030 verfolgt der Bundesrat das Ziel, den Anteil der Bevölkerung, der unter der nationalen Armutsgrenze lebt, zu reduzieren.³³ Als strategische Stossrichtung unterstützt der Bund die Kantone, Städte und Gemeinden sowie die zivilgesellschaftlichen Akteure dabei, «die Armutsprävention und Armutsbekämpfung weiterzuentwickeln».³⁴ Armutsbekämpfung und Armutsprävention umschreiben zwei Felder der Armutspolitik, die sich gegenseitig ergänzen.³⁵ Armutsbekämpfung impliziert, dass eine Armutssituation bereits eingetreten ist – oder unmittelbar droht – und Massnahmen ergriffen werden, um diese Notlage abzuwenden. Die Armutsprävention ist dagegen bestrebt, vorausschauend zu intervenieren und eine Armutssituation oder -gefährdung gar nicht erst eintreten zu lassen.

³² Das Monitoring ist abrufbar unter www.skos.ch > Themen > Corona-Krise > Monitoring Fallzahlen. Es basiert auf Fallzahlenreportings von ausgewählten Sozialdiensten der öffentlichen Hand und ist für die jeweiligen Dienste vergleichbar. Sie stützen sich aber nicht immer auf die gleichen Definitionen ab, so dass die Vergleichbarkeit mit den Datenerhebungen des BFS nicht in vollem Umfang gewährleistet ist.

³³ Bundesrat 2021a, S. 27.

³⁴ Bundesrat 2021a, S. 28.

³⁵ Bundesrat 2010, S. 14. Teilweise wird «Armutsbekämpfung» auch als Überbegriff verwendet, der sowohl präventive wie reaktive Massnahmen der Armutspolitik umfasst, so etwa von Fredrich 2020.

Rolle des Bundes in der Armutsbekämpfung

Die soziale Absicherung der Bevölkerung ist ein Verfassungsziel (Art. 41 Abs. 1 lit. a BV; SR 101). Staatliche Leistungen, die der Bekämpfung bestehender Armut dienen, beinhalten in der Regel finanzielle – oder im weiteren Sinne materielle – Transfers. Dazu kommen je nach Situation auch Beratung und Betreuung sowie Massnahmen zur sozialen oder beruflichen Integration.

Die bekannteste staatliche Leistung zur Armutsbekämpfung ist die Sozialhilfe. Sie kommt zum Tragen, wenn die Betroffenen keine ausreichenden Eigenmittel haben und es nicht möglich ist, ihre Notlage mit vorgelagerten staatlichen und privaten Transfers abzuwenden (Subsidiaritätsprinzip). Zu den staatlichen vorgelagerten Transfers gehören die Leistungen der Sozialversicherungen und sogenannte bedarfsabhängige Sozialleistungen wie die Verbilligungen der Krankenkassenprämien oder Stipendien. Zu den privaten vorgelagerten Transfers gehören insbesondere familienrechtliche Unterhaltsbeiträge, Ansprüche aus Verträgen und Schadenersatzansprüche. Allerdings haben nicht alle Menschen, die in der Schweiz leben, Anspruch auf Sozialhilfe. Dies gilt insbesondere für Ausländerinnen und Ausländer ohne Aufenthaltsrecht in der Schweiz. Sie sind auf die Nothilfe angewiesen, die lediglich ein Minimum im Sinne der Überlebenshilfe garantiert.

Die spezifische Aufgabe des Staates, Armut zu bekämpfen, gründet insbesondere in Artikel 12 und Artikel 115 der Bundesverfassung. Gemäss Artikel 12 hat eine Person, die in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich selbst zu sorgen, Anspruch auf Hilfe und Betreuung sowie auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind. Diese Leistung entspricht der Nothilfe.³⁶ Artikel 115 hält fest, dass Bedürftige von ihrem Wohnkanton unterstützt werden und der Bund Ausnahmen und Zuständigkeiten regelt. Die Formulierung «Bedürftige» geht über die Hilfe in Notlagen hinaus und schliesst die Unterstützung durch die Sozialhilfe mit ein;³⁷ aufgrund des Artikels haben sämtliche Kantone der Schweiz ein Sozialhilfegesetz erlassen.³⁸

Artikel 115 der Bundesverfassung schreibt dem Bund in der Armutsbekämpfung einzig eine Koordinationskompetenz zu: Er regelt, welcher Kanton in komplexen Situationen für die Unterstützung zuständig ist und wer für die daraus erwachsenen Kosten aufkommt. Aus Artikel 115 lassen sich keine Kompetenzen des Bundes ableiten, die über diese Koordinationsfunktion hinausgehen. Materielle Gesetzesbestimmungen des Bundes, welche die Armutsbekämpfung betreffen, müssen sich auf andere Verfassungsgrundlagen stützen. In der Sozialhilfe betrifft dies drei klar abgrenzbare Sonderfälle: Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer (Art. 40 Abs. 2 BV), Arbeitslosenfürsorge (Art. 114 Abs. 5 BV) und den Asylbereich (Asylgesetz vom 26. Juni 1998; SR 142.31; gestützt auf Art. 121 Abs. 1 BV).

Innerhalb des Systems der sozialen Sicherheit ist der Bund in erster Linie für die Sozialversicherungen zuständig. Deren Leistungen können durchaus bewirken, dass Armutssituationen und finanzielle Notlagen verhindert werden können. Jedoch funktionieren die Sozialversicherungen nach anderen Prinzipien als die Sozialhilfe oder die Nothilfe und ruhen auf anderen verfassungsrechtlichen Grundlagen. Wesentliche Unterschiede bestehen darin, dass die Sozialversicherungen spezifische Risiken wie Arbeitslosigkeit, Invalidität oder Alter abdecken (Kausalprinzip), persönliche Beitragsleistungen voraussetzen und die Leistungshöhe in der Regel nach geleisteten Beiträgen oder dem versicherten Erwerbseinkommen festlegen, also unabhängig vom persönlichen Bedarf. Eine Ausnahme bilden die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV, die ausdrücklich das Ziel verfolgen, den Existenzbedarf zu sichern, wenn die eigentlichen Versicherungsleistungen dazu nicht ausreichen (Art. 112a BV).

Rolle des Bundes in der Armutsprävention

Im Unterschied zur Armutsbekämpfung bezeichnet die Armutsprävention Massnahmen, die verhindern sollen, dass Menschen überhaupt erst in Armut geraten. Präventionsmassnahmen sollen

³⁶ Müller 2015, Rz. 5 und 27.

³⁷ Gächter/Filippo 2015, Rz. 8.

³⁸ Bundesrat 2010, S. 13.

Weiterführung der strategischen Aufgabe der Armutsprävention

also Armut nicht abwenden, sondern ihre Entstehung vorausschauend unterbinden. Ein typisches Beispiel sind etwa Bildungsmassnahmen, die Kindern und Jugendlichen aus benachteiligten Familien erlauben sollen, ihre Potenziale auszuschöpfen und im Erwachsenenleben ein ausreichendes Erwerbseinkommen zu erzielen. Neben zentralen sozialpolitischen Argumenten wird zugunsten von Präventionsmassnahmen angeführt, dass sie sich in längerfristiger Perspektive auch finanziell lohnen, weil sie verhindern, dass Menschen über lange Zeit auf staatliche Unterstützungsleistungen angewiesen sind.

Finanzielle Transfers spielen in der Armutsprävention tendenziell eine geringere Rolle als in der Armutsbekämpfung. Massnahmen der Armutsprävention zielen häufig darauf, die Fähigkeiten und nichtmateriellen Ressourcen (z.B. Gesundheit, soziale Beziehungen) von Menschen zu stärken. Zu diesem Zweck können sie direkte, personenbezogene Dienstleistungen einsetzen (z.B. Beratung, Coaching) oder den Betroffenen den Zugang zu bestehenden Angeboten und Infrastrukturen sicherstellen (z.B. Kinderbetreuung, Bildungsangebote). Aus der präventiven Absicht ergibt sich auch, dass sich die Zielgruppe der Massnahmen weniger präzise bestimmen und abgrenzen lässt als in der Armutsbekämpfung. Zudem stellt sich oftmals die Frage, ob sich die Massnahmen im Sinne der universellen Prävention an möglichst breite Kreise der Bevölkerung richten sollen oder ob sie auf spezifische Risikogruppen zugeschnitten werden (selektive Prävention).³⁹

Armutsprävention hat einen ausgeprägten Querschnittscharakter und kann zahlreiche verschiedene Politikbereiche umfassen. Dazu gehören beispielsweise Bildungs-, Gesundheits-, Arbeitsmarkt-, Migrations- oder Wohnpolitik. Akteure aus diesen Politikbereichen verfolgen in der Regel vielfältige Ziele, unter denen die Armutsprävention nur eines – und längst nicht immer das dominante – ist. Welchen Stellenwert die Armutsprävention in einzelnen Aktivitäten einnimmt, kann je nach Kontext erheblich variieren.

Unter den Sozialzielen, welche die Bundesverfassung (SR 101) in Artikel 41 formuliert, können mehrere sinngemäss der Armutsprävention zugeordnet werden oder stehen zumindest in grosser Nähe zu ihr. Dies gilt beispielsweise für das Ziel, dass «Erwerbsfähige ihren Lebensunterhalt durch Arbeit zu angemessenen Bedingungen bestreiten können» (Art. 41 Abs. 1 lit. d BV), oder für das Ziel, dass «Kinder und Jugendliche sowie Personen im erwerbsfähigen Alter sich nach ihren Fähigkeiten bilden, aus- und weiterbilden können» (Art. 41 Abs. 1 lit. f BV). Im Unterschied zu Artikel 12 der Bundesverfassung begründen die Sozialziele allerdings keine unmittelbaren Ansprüche auf staatliche Leistungen (Art. 41 Abs. 4 BV). Für die Umsetzung der Sozialziele sind gemäss Verfassung Bund und Kantone zuständig: Sie streben die Sozialziele «im Rahmen ihrer verfassungsmässigen Zuständigkeiten und ihrer verfügbaren Mittel» an (Art. 41 Abs. 3 BV).

Angeht es um den Querschnittscharakter der Armutsprävention ist es nicht möglich, die entsprechende Rolle des Bundes gleichzeitig in allgemein verbindlicher und präziser Form zu beschreiben. Sie unterscheidet sich je nach Politikbereich (z.B. Bildungspolitik, Familienpolitik, Arbeitsmarktpolitik, Gesundheitspolitik). In vielen präventionsrelevanten Bereichen sind die Kompetenzen auf mehrere Staatsebenen verteilt.⁴⁰ Welche Ebene welche Aufgaben übernimmt, kann sich je nach Massnahme unterscheiden. Insgesamt lässt sich im Vergleich zur Armutsbekämpfung festhalten, dass der Bund in der Armutsprävention tendenziell einen grösseren Handlungsspielraum hat. Während die Armutsbekämpfung – von wenigen Ausnahmen abgesehen – klar in der Kompetenz der Kantone liegt, sind die Gestaltungsmöglichkeiten des Bundes in der Armutsprä-

³⁹ Die Unterscheidung von universeller und selektiver (sowie indizierter) Prävention stammt aus der Präventionsmedizin, lässt sich aber gut auf andere Bereiche übertragen. In der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung, die in der Armutsprävention eine wichtige Rolle spielt, würde ein universeller Ansatz beispielsweise bedeuten, dass alle Institutionen der familienergänzenden Kinderbetreuung Qualitätskriterien erfüllen, welche die Übernahme von Bildungsaufgaben erlauben. Dies käme somit allen betreuten Kindern und ihren Familien zugute. Dem selektiven Ansatz können dagegen Modelle der aufsuchenden Familienarbeit zugerechnet werden, die sich spezifisch an Kinder und Eltern aus sozial belasteten Verhältnissen richten.

⁴⁰ Siehe dazu die Darstellung in Bundesrat 2018, insbesondere Abschnitte 3.1.1.2, 3.1.2.2, 3.1.3.2, 3.2.2, 3.3.1.23.3.2.2, 3.3.3.2, 3.3.4.2 und 3.4.2.

Weiterführung der strategischen Aufgabe der Armutsprävention

vention insgesamt grösser. Zumindest in einzelnen Politikbereichen übt er strategische Funktionen aus, besitzt substanzielle Gesetzgebungskompetenzen oder kann durch Grundlagenarbeiten oder durch die Vergabe von Finanzmitteln Entwicklungen anstossen. Die Umsetzung liegt dagegen in der Regel in der Zuständigkeit von Kantonen und Gemeinden.

Bisherige Arbeiten des Bundes in der Armutsprävention

Wie in den meisten europäischen Ländern wurde Armut in der Schweiz in den 1990er-Jahren verstärkt ein Thema. In den «Trente Glorieuses» (1945-1975) hatten eine bislang unbekannte Steigerung des materiellen Wohlstands und ein Ausbau der Sozialversicherungen die Hoffnung genährt, dass Armut, wie man sie historisch kannte, weitgehend überwunden war.⁴¹ Veränderte Lebensformen und der wirtschaftliche Strukturwandel führten jedoch zu neuen Erscheinungsformen von Armut, die sich in der Krise der 1990er-Jahre stark akzentuierten. In den Kantonen wie auch auf Bundesebene wurde die Bekämpfung von Armut zu einem wichtigen politischen Anliegen.⁴² Nachdem das EDI 2003 eine erste nationale Armutskonferenz einberufen hatte, wurden mehrere parlamentarische Vorstösse eingereicht, die unter anderem einen Aktionsplan und ein verstärktes Engagement des Bundes einforderten. 2010 präsentierte der Bundesrat eine «Gesamtschweizerische Strategie zur Armutsbekämpfung»,⁴³ die an einer zweiten nationalen Armutskonferenz diskutiert und wenig später an einem runden Tisch mit armutsbetroffenen Menschen und zentralen armutspolitischen Akteuren bilanziert wurde. In diesem Prozess reiften zwei Erkenntnisse: Erstens entstand ein Konsens darüber, dass in der Schweizer Armutspolitik insbesondere präventive Massnahmen gestärkt werden müssen. Zweitens wurde deutlich, dass hierzu ein gemeinsames und koordiniertes Vorgehen von Bund, Kantonen, Städten, Gemeinden und zivilgesellschaftlichen Organisationen notwendig ist.

Nachdem das Thema in die Legislaturplanung 2011-2015 aufgenommen worden war, lancierte der Bundesrat auf Anfang 2014 ein auf fünf Jahre angelegtes Nationales Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut. Gemäss Programmkonzept war «unbestritten [...], dass sich der Bund [...] verstärkt in der Prävention und Bekämpfung von Armut engagieren soll».⁴⁴ Angesichts der zahlreichen Akteure, des komplexen Kompetenzgeflechts und der begrenzten Mittel des Programms stellte das Konzept zwei Sachverhalte klar: Zum einen sollte das verstärkte Engagement des Bundes vor allem der Unterstützung anderer – hauptsächlich kommunaler und kantonaler – Akteure dienen. Zum anderen war diese Unterstützung in erster Linie auf die Praxis der Armutsprävention und -bekämpfung gerichtet. Konkret sollte das Programm die Zusammenarbeit und Koordination zwischen den Akteuren verbessern, neue Ansätze der Armutsprävention erproben und bekannt machen, die Fachdiskussion intensivieren und das Wissen der beteiligten Akteure erweitern.

In intensivem Dialog mit den relevanten Akteuren wurden insgesamt vier Handlungsfelder des Programms definiert:

- 1) Bildungschancen für Kinder, Jugendliche und Erwachsene
- 2) Soziale und berufliche Eingliederung
- 3) Lebensbedingungen (Wohnen, Familienarmut, Zugang von Betroffenen zu Unterstützungsangeboten und Informationen)
- 4) Wirkungsmessung und Monitoring

Im Rahmen dieser Handlungsfelder wurden bis Ende 2018 insgesamt 16 wissenschaftliche Studien durchgeführt und – darauf gestützt – 8 Praxisleitfäden zu Umsetzung der Erkenntnisse verfasst. Zudem wurden rund 25 Projekte zur Verbesserung von Bildungschancen unterstützt und

⁴¹ Simon-Muscheid/Schnegg 2015; Lepenies 2017, S. 8f.

⁴² Die folgenden Ausführungen stützten sich auf Bundesrat 2010, S. 11-22; EDI 2013, S. 4f.; Bundesrat 2018, S. 1.

⁴³ Bundesrat 2010.

⁴⁴ EDI 2013, S. 4.

vier nationale, gemeinsam mit den Partnern organisierte Konferenzen und Fachtagungen durchgeführt. Die externe Evaluation bescheinigte dem Programm einen hohen Output und kam zum Schluss, dass es seine Ziele insgesamt gut erreichte.⁴⁵

4 Nationale Plattform gegen Armut

Am 18. April 2018 entschied der Bundesrat, die im Programm gegen Armut entwickelten Tätigkeiten bis 2024 weiterzuführen. Er begründete die Weiterführung damit, dass gesellschaftliche und wirtschaftliche Veränderungen das System der sozialen Sicherheit vor Herausforderungen stellten, die verstärkte Anstrengungen in der Armutsprävention erforderten. Dass Handlungsbedarf bestand, legte auch die Entwicklung der Armutsquote nahe: Diese wies zu diesem Zeitpunkt eine stabile bis leicht steigende Tendenz auf.⁴⁶

Mit der Umsetzung des Bundesratsbeschlusses wurde wie zuvor das BSV betraut. Ihm wurden dafür von 2019 bis 2024 1,4 Stellen und Sachmittel in der Höhe von 250'000 Franken pro Jahr zur Verfügung gestellt. Der Bundesrat reduzierte die zur Verfügung stehenden Mittel im Vergleich zum Programm 2014-2018, weil der Initialaufwand zum Aufbau der partnerschaftlichen Programmstrukturen und zur Erarbeitung von Wissensgrundlagen bereits geleistet worden war. Mit Verweis auf die bestehenden Grundlagen des BFS sah er von der Einführung eines gesamtschweizerischen Monitorings ab und verzichtete ab 2019 auf Finanzhilfen für Pilotprojekte oder Veranstaltungen von Dritten. Um die Unterschiede zwischen den beiden Phasen kenntlich zu machen und den Austausch- und Netzwerkcharakter hervorzuheben, wurde der Name geändert: Aus dem Programm wurde die «Nationale Plattform zur Prävention und Bekämpfung von Armut» – Kurzform «Nationale Plattform gegen Armut».

4.1 Konzept, Ablauf und Organisationsstruktur

Konzept

Auf der Basis des Bundesratsentscheids vom 18. April 2018 erarbeitete das BSV gemeinsam mit den Programmpartnern im Sommer 2018 ein Konzept für die Plattform gegen Armut.⁴⁷ Das Konzept orientiert sich grundsätzlich stark an den Zielen und Handlungsfeldern des Programms gegen Armut. Es passt sie den veränderten Rahmenbedingungen an, nimmt den im Schlussbericht des Programms festgestellten Handlungsbedarf auf und verarbeitet die Ergebnisse der Programmevaluation.

Die Ziele wurden zu grossen Teilen beibehalten: Wie das Programm soll auch die Plattform gegen Armut dazu dienen, die Zusammenarbeit unter den Akteuren der Armutsprävention und -bekämpfung zu verbessern, die Fachdiskussion zu intensivieren und das Wissen der beteiligten Akteure zu erweitern. Nicht mehr übernommen wurde das Ziel, durch die finanzielle Unterstützung von innovativen Pilotprojekten und Veranstaltungen neue Ansätze der Armutsprävention zu erproben und bekannt zu machen. Ausschlaggebend hierfür waren die begrenzten Ressourcen der Plattform und der Sachverhalt, dass im Rahmen des Programms bereits vielfältige Projekte unterstützt und Empfehlungen erarbeitet worden sind, an welche die Kantone und Gemeinden anknüpfen können.

Ausgehend von den Ergebnissen, die das Programm in seinen Handlungsfeldern zeitigte, wurden vier Schwerpunkte identifiziert, welche die Plattform weiterverfolgt und vertieft (siehe Abbildung 1). Dem Fokus auf Armutsprävention entsprechend wurden zwei der vier Schwerpunkte im

⁴⁵ Ecoplan 2018; Bundesrat 2018, S. 47-51.

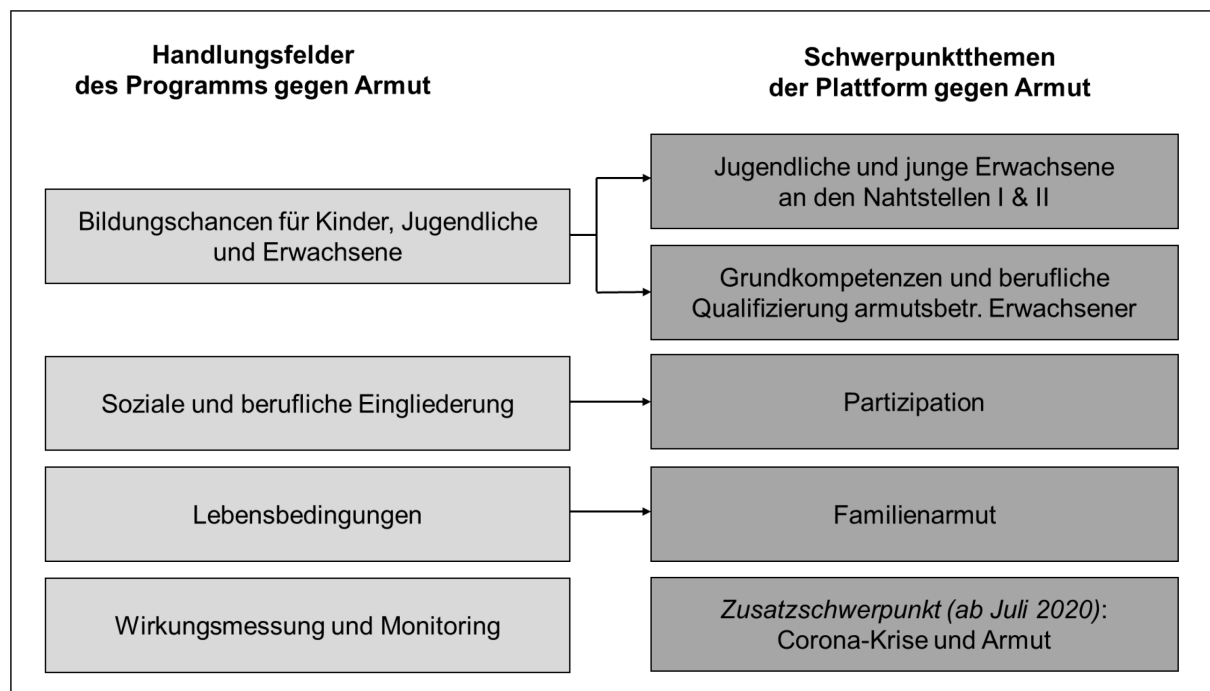
⁴⁶ Bei der Publikation des Schlussberichts des Nationalen Programms gegen Armut bezog sich die aktuellste Armutsquote auf das Jahr 2016 und betrug 7,5%. Seither ist sie auf 8,7% (2019) gestiegen (siehe Kapitel 2).

⁴⁷ NAPA / BSV 2018.

Weiterführung der strategischen Aufgabe der Armutsprävention

Bildungsbereich gesetzt: Erstens die Unterstützung von gefährdeten Jugendlichen bei den Übergängen in die nachobligatorische Ausbildung und den Beruf, zweitens die Unterstützung von armutsbetroffenen Erwachsenen bei der Verbesserung ihrer Grundkompetenzen und beruflichen Qualifikationen. Aus Sicht der Prävention ist auch die Bekämpfung von Familienarmut von zentraler Bedeutung: Sie kann verhindern helfen, dass soziale Benachteiligungen von einer Generation auf die nächste übertragen werden. Schliesslich hatte die Evaluation des Programms gegen Armut ergeben, dass es nur sehr bedingt gelungen war, den Zugang von Armutsbetroffenen zu Informationen und Beratungsstellen zu verbessern. Der Einbezug und die Beteiligung von armutsbetroffenen Menschen wurde deshalb als weiterer Schwerpunkt definiert («Partizipation»). Aufgrund des Bundesratsbeschlusses vom 18. April 2018 nicht mehr berücksichtigt wurde das Handlungsfeld «Wirkungsmessung und Monitoring».

Abbildung 1: Handlungsfelder des Programms und Schwerpunkte der Plattform gegen Armut



Im Rahmen der Nationalen Armutskonferenz vom 7. September 2018 unterzeichneten Vertreterinnen und Vertreter des Bundes, der Kantone (SODK), der Städte (SSV) und der Gemeinden (SGV) eine gemeinsame Erklärung, in der sie ihren Willen bekundeten, sich weiterhin partnerschaftlich in der Armutsprävention zu engagieren und die bisher erarbeiteten Empfehlungen umzusetzen, indem sie bestehende Massnahmen überprüfen und weiterentwickeln.⁴⁸ Die vier Schwerpunktt Themen sind dabei ausdrücklich als dringliche Tätigkeitsbereiche genannt. Zudem benennt die Erklärung auch die unterschiedlichen Rollen der föderalen Akteure. Die Umsetzung von Massnahmen zugunsten von Menschen, die von Armut bedroht oder betroffen sind, liegt demnach zur Hauptsache in der Zuständigkeit von Kantone, Städten und Gemeinden. Der Bund übernimmt bis 2024 eine unterstützende Rolle, indem er bestehende Strukturen für den Wissensaustausch und die Vernetzung weiterführt und sich an der gemeinsamen Bearbeitung von ausgewählten Schwerpunktt Themen beteiligt.

Nach Ausbruch der Corona-Pandemie im Frühling 2020 zeichnete sich ab, dass die Krise Auswirkungen auf die Armutsentwicklung in der Schweiz haben wird. Die Steuergruppe der Nationalen Plattform gegen Armut überprüfte deshalb Mitte 2020 die inhaltliche Ausrichtung der Plattform. Sie erachtete die vier bisher gesetzten Schwerpunkte als weiterhin dringlich für die Armutsprävention, beauftragte das BSV allerdings mit der Prüfung potenzieller zusätzlicher Arbeiten

⁴⁸ www.gegenarmut.ch > Über uns > Umsetzung der Erklärung 2018.

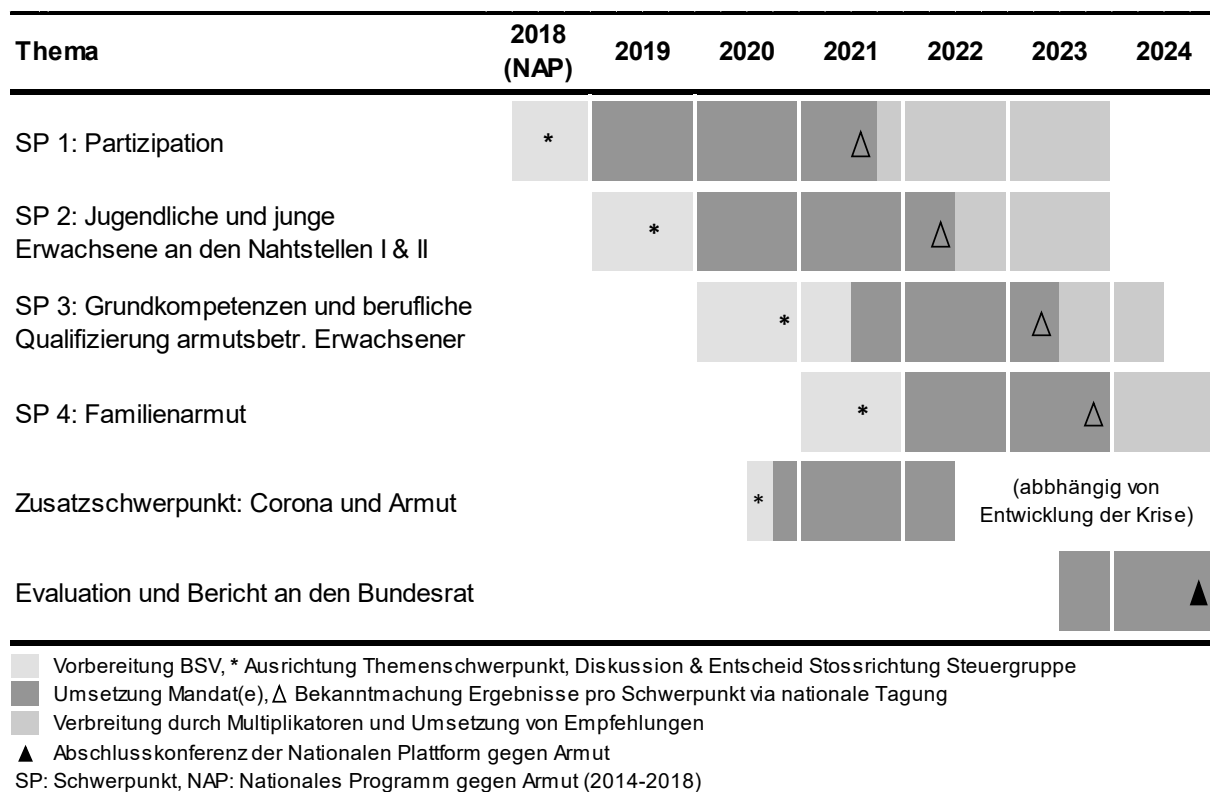
Weiterführung der strategischen Aufgabe der Armutsprävention

über Folgen der Corona-Krise auf die Armutsentwicklung in der Schweiz. Das BSV lancierte zwei solche Projekte, die faktisch einen Zusatzschwerpunkt der Plattform ergaben (siehe Kapitel 4.7.2).

Zeitlicher Ablauf

Die Plattform bearbeitet die einzelnen Schwerpunktthemen zeitlich gestaffelt. Abbildung 2 zeigt die Abfolge:⁴⁹ In der ersten Hälfte der Laufzeit standen das Thema «Partizipation», die Unterstützung gefährdeter Jugendlicher in ihren Bildungsverläufen sowie der Zusatzschwerpunkt zur Corona-Krise im Zentrum. Die Arbeiten an den beiden anderen Schwerpunkten sind in Angriff genommen und werden in der zweiten Hälfte der Laufzeit abgeschlossen. Die Evaluation der Plattform und der Schlussbericht an den Bundesrat stehen in den Jahren 2023 und 2024 auf dem Programm.

Abbildung 2: Staffelung der Schwerpunktthemen



Die Bearbeitung der Schwerpunktthemen erfolgt jeweils in drei Etappen: In einer Klärungsphase wird zunächst die inhaltliche Ausrichtung des Schwerpunktthemas präzisiert. Dies geschieht unter Beizug der Steuergruppe und von Fachpersonen. In der zweiten und umfangreichsten Etappe werden die Produkte erarbeitet – in der Regel wissenschaftliche Berichte und Praxisleitfäden zur Umsetzung der zentralen Erkenntnisse. Diese Etappe wird mit einer nationalen Fachtagung abgeschlossen. Die dritte Etappe dient der Verbreitung der Ergebnisse und der Umsetzung von Empfehlungen.

Organisation der Plattform

Die bewährten Organisationsstrukturen des Programms gegen Armut wurden 2019 nahtlos in die Plattform überführt. Die Verantwortung für die Plattform und dessen operative Leitung liegen

⁴⁹ Anpassungen gegenüber der ursprünglichen Planung, die sich im bisherigen Verlauf der Plattform ergeben haben, sind in der Abbildung berücksichtigt. Zu den Auswirkungen der Corona-Pandemie auf Planung und Aktivitäten der Plattform siehe Kapitel 4.2.

Weiterführung der strategischen Aufgabe der Armutsprävention

beim BSV. Eine Steuergruppe entscheidet über die Ausrichtung der Plattform, begleitet deren Arbeiten und trifft Beschlüsse über wichtige Meilensteine wie die Ausschreibung von Mandaten oder die Publikation von Berichten. In der Steuergruppe sind Institutionen aller drei Staatsebenen sowie Organisationen der Zivilgesellschaft vertreten.⁵⁰

Eine Begleitgruppe unterstützt die Plattform im Sinne eines Sounding Boards. Die rund 25 Mitglieder setzen sich zusammen als Vertreterinnen und Vertretern von Nichtregierungsorganisationen, Kantonen, Fachverbänden, Betroffenenorganisationen und verschiedenen Bundesstellen.⁵¹ Sie bringen ihre Fachkenntnisse in das Programm ein, können Empfehlungen formulieren und nehmen eine wichtige Funktion in der Informationsverbreitung ein. Neben diesen ständigen Gremien werden Projektgruppen zur Bearbeitung spezifischer Themen und zur Begleitung externer Mandate eingesetzt.

Die Aufgabenbereiche der Steuergruppe und der Begleitgruppe wurden 2021 über die Plattform hinaus auf das nationale Armutsmonitoring erweitert, dessen Einrichtung auf eine Motion der WBK-S zurückgeht (19.3953; siehe Kapitel 6). Die Steuergruppe wurde zu diesem Zweck um Vertretungen des BFS, des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) und der Konferenz Kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren (VDK) ergänzt.

4.2 Bisherige Aktivitäten im Überblick

Die Steuergruppe und die Begleitgruppe der Plattform trafen sich in der ersten Hälfte der Laufzeit der Plattform regelmässig und konnten ihre Aufgaben wie geplant wahrnehmen. Bis Ende 2021 sind in der Plattform insgesamt vier wissenschaftliche Berichte und ein Praxisleitfaden publiziert worden. Zudem wurde ein Bericht veröffentlicht, der die Tätigkeiten der Kantone und Gemeinden zur Umsetzung der Erklärung von 2018 dokumentiert (siehe Kapitel 4.9). Bis Ende 2024 sollen drei weitere wissenschaftliche Berichte und drei Praxisleitfäden folgen; ebenfalls vorgesehen sind Aktualisierungen des Reportings zur gemeinsamen Erklärung von 2018.

Wegen der Corona-Pandemie konnte bisher erst eine Fachtagung (zu Schwerpunkt 1: Partizipation) durchgeführt werden, sie musste vom Herbst 2020 auf den September 2021 verschoben werden. Eine zweite Fachtagung (zu Schwerpunkt 2: Jugendliche und junge Erwachsene an den Nahtstellen I & II), die ursprünglich für Herbst 2021 geplant gewesen war, wurde neu auf den Frühling 2022 angesetzt. Bis Ende 2024 sollen die noch ausstehenden Fachtagungen sowie eine nationale Armutskonferenz durchgeführt werden.

4.3 Schwerpunkt «Partizipation»

4.3.1 Ausgangslage

Im Kontext der Plattform gegen Armut bezeichnet «Partizipation» die Mitwirkung von Betroffenen bei der Entwicklung und Umsetzung von Massnahmen der Armutsprävention. Verschiedene Gründe sprechen dafür, solche Gelegenheiten zu schaffen:⁵² Auf individueller Ebene kann die Partizipation die soziale Integration der Betroffenen fördern, ihre Potenziale nutzen und ihr Wissen erweitern. Auf institutioneller Ebene kann sie dazu beitragen, dass Massnahmen bedarfsge rechter und wirksamer gestaltet werden. Und schliesslich kann sie auf gesellschaftlicher Ebene Vorurteile abbauen und Stigmatisierungen bekämpfen.

Organisationen von Armutsbetroffenen waren von Beginn weg in die armutsstrategischen Aktivitäten des Bundes einbezogen gewesen. Eine substantielle Mitwirkung von Menschen mit Armutserfahrungen erwies sich für alle Beteiligten anspruchsvoll. In der Evaluation des Programms

⁵⁰ BSV; Caritas Schweiz; Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK); Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK); Schweizerischer Gemeindeverband (SGV); Schweizerischer Städteverband (SSV); Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI); Staatssekretariat für Migration (SEM).

⁵¹ www.gegenarmut.ch > Über uns > Organisation > Mitglieder der Begleitgruppe.

⁵² Chiapparini u.a. 2020, S. 19f.

Weiterführung der strategischen Aufgabe der Armutsprävention

gegen Armut (2014-2018) zeigte sich, dass es nur unzureichend gelungen war, Armutsbetroffenen den Zugang zu wichtigen Informationen zu erschliessen und damit ihre Kompetenzen zu stärken. Auch fehlte es an Wissen über geeignete Partizipationsmodelle und deren Umsetzung. Aus diesen Gründen wurde das Themenfeld von Mitwirkung und Einbezug zu einem Schwerpunkt der Plattform gegen Armut erklärt.

4.3.2 Aktivitäten der Plattform

Modelle der Mitwirkung von Betroffenen

Kurz nach dem Start der Plattform gegen Armut wurde als erster Schritt eine Studie lanciert, die unterschiedliche Modelle der Partizipation identifiziert und ihre Wirkungspotenziale sowie die Herausforderungen in der Umsetzung analysiert.⁵³ Die Studie, an der Forschende dreier Hochschulen für Soziale Arbeit beteiligt waren (Leitung: Berner Fachhochschule, Departement Soziale Arbeit; Mitarbeit: HES-SO Hochschule für Soziale Arbeit Freiburg, HES-SO Hochschule für Soziale Arbeit Genf) ist im Juni 2020 publiziert worden.

Ausgehend von rund 100 Praxisbeispielen aus dem In- und Ausland werden insgesamt sechs Partizipationsmodelle unterschieden. Sie beschreiben jeweils verschiedene Bereiche, in denen armutsgefährdete und -betroffene Personen an Prozessen zur Formulierung, Umsetzung und Evaluation von Massnahmen im Bereich der Armutsprävention und -bekämpfung mitwirken können:

- Modell 1: Evaluation und (Weiter-)Entwicklung von Strukturen und Prozessen von öffentlichen und privaten Dienstleistungsorganisationen
- Modell 2: Ausbildung von Fachpersonen, die für die Implementierung von Armutspolitiken zuständig sind
- Modell 3: (Weiter-)Entwicklung von politischen und rechtlichen Grundlagen
- Modell 4: Öffentliche/politische Diskurse
- Modell 5: Gemeinschaftliche Selbsthilfestrukturen
- Modell 6: Erarbeitung von Grundlagen der Partizipation

Je nach Kontext können die Modelle einander ergänzen und sukzessive umgesetzt werden. Die Existenz von Selbsthilfestrukturen Armutsbetroffener (Modell 5) erleichtert beispielsweise den Einbezug von einzelnen Betroffenen in die Formulierung von Massnahmen und Gesetzen (Modell 3). Das Modell 6 – Erarbeitung von Partizipationsgrundlagen – dient als Querschnittsmodell der Vorbereitung anderer Modelle oder findet z.B. im Nachgang zu Praxiserfahrungen mit konkreten Einzelmodellen statt.

In der Schweiz sind viele Partizipationsprojekte auf lokaler Ebene angesiedelt. Dies ist insofern nicht weiter erstaunlich, als Armutspolitiken aufgrund der föderalen Aufgabenteilung meistens in diesem Rahmen umgesetzt werden. Relativ selten sind hierzulande Erfahrungen mit Partizipationsmodellen zur (Weiter-)Entwicklung von öffentlichen Diensten und Verwaltungen (Modell 1) sowie von politischen und rechtlichen Grundlagen (Modell 3). Die Studie beurteilt die Praxis des Einbezugs von armutsbetroffenen Menschen in die Politikformulierung und -umsetzung generell als entwicklungsfähig. Dies unter anderem, weil viele der identifizierten Projekte zeitlich befristet sind und es nur wenige Partizipationsstrukturen gibt, deren Kontinuität gesichert ist.

Die im Bericht aufgeführten Modelle und Praxisbeispiele bieten vielfältige Anknüpfungspunkte für eine partizipativere Ausgestaltung der Politik und Praxis im Armutsbereich. Gleichzeitig zeigt die Analyse der Praxisbeispiele aber auch, dass die Umsetzung partizipativer Prozesse im Armutsbereich mit erheblichen Herausforderungen verbunden sein kann. Um diese zielgerichtet anzugehen und zu bewältigen, formuliert der Bericht die folgenden Empfehlungen:

⁵³ Chiapparini u.a. 2020.

Weiterführung der strategischen Aufgabe der Armutsprävention

- Begegnung auf Augenhöhe: Eine zentrale Voraussetzung eines gelingenden Partizipationsprozesses ist es, armutsgefährdete und -betroffene Personen ernst zu nehmen und ihre Erfahrungen und ihr Wissen auch tatsächlich substanziell einzubeziehen. Dies bedingt die Bereitschaft der Nichtbetroffenen, ihre eigene Position zu überdenken. Zu einer Begegnung auf Augenhöhe gehört zudem eine klare, verständliche und transparente schriftliche und mündliche Kommunikation.
- Sorgfältige Planung und klare Kommunikation von Zielen, Rollen und Mitbestimmungsmöglichkeiten: Für die Planung des Partizipationsprozesses sollte genügend Zeit eingeräumt werden. Für die Betroffenen sollte immer klar sein, welche Ziele mit dem Partizipationsprojekt verfolgt werden, welche ihre Rolle ist und welche konkreten Möglichkeiten der Beeinflussung sie haben.
- Aufbau von partizipationsorientierten Fachkompetenzen: Partizipationsprozesse erfolgreich durchzuführen, ist für involvierte Fachleute voraussetzungsreich. Entsprechende Aus- und Weiterbildungen können zum Gelingen beitragen. Durch den Einbezug von Betroffenen in Curricula und Lehrveranstaltungen können die Ausbildungsstätten selbst partizipativer aufgestellt werden (vgl. Modell 2).
- Förderung der Organisation von Armutsbetroffenen: Damit Armutsbetroffene ihre Anliegen in Partizipationsprozessen vertreten können, ist der Aufbau eigener Interessensorganisationen und Vernetzungsplattformen (vgl. Modell 4) wichtig. Strukturelle Nachteile, die Armutsbetroffene wegen knapper Ressourcen haben, gilt es zu erkennen und auszugleichen (z.B. durch Übernahme von Spesen und Sitzungsgelder oder unentgeltliche Nutzung von Infrastruktur).
- Verstetigung von Partizipation durch Verbreitung und Vernetzung: Durch die Streuung und Verknüpfung von Projekten kann auf Bestehendem aufgebaut werden. Die Beteiligten können im Austausch voneinander lernen und die Partizipationserfahrungen werden verstetigt.
- Projektevaluation: Um positive Wirkungen der Partizipation von armutsgefährdeten und -betroffenen Personen zu ermöglichen und zu fördern, ist es zentral, relevante (Pilot-)Projekte vermehrt auf Basis von sozialwissenschaftlichen Methoden evaluieren zu lassen. Mit Evaluationen kann der Wissensstand über die Umsetzung von Projekten erhöht und können Wirkungen und Verbesserungspotenziale der Projekte erfasst und aufgezeigt werden.

Diese Empfehlungen bildeten eine wichtige Basis für die Erarbeitung des Praxisleitfadens «'Wenn ihr mich fragt...' Das Wissen und die Erfahrung von Betroffenen einbeziehen».⁵⁴ Der Leitfaden vermittelt auf der einen Seite zentrales Grundlagenwissen aus der Studie. Auf der anderen Seite zeigt er konkret auf, welche Etappen in einem Partizipationsprojekt zu unterscheiden sind und wie diese erfolgreich gestaltet werden können. Der Leitfaden wurde in Zusammenarbeit mit einer Begleitgruppe entwickelt, in der armutsbetroffene Personen und Fachpersonen zu gleichen Teilen mitgewirkt haben.

Die Ergebnisse des Schwerpunktthemas wurden am 2. September 2021 an einer nationalen Tagung bekannt gemacht und diskutiert. Der partizipative Ansatz wurde auch bei der Vorbereitung und Durchführung der Tagung gelebt: Die Konzeption der Tagung fand in engem Austausch mit Armutsbetroffenen statt, Menschen mit Armutserfahrungen stellten knapp die Hälfte der Tagungsteilnehmenden und leisteten Beiträge im Plenum und in Workshops. Die Tagung machte deutlich, wie wichtig partizipative Ansätze sind, um Massnahmen der Armutsprävention derart auszugestalten, dass sie die Betroffenen auch tatsächlich erreichen und angemessen auf deren Bedürfnisse reagieren.

⁵⁴ NAPA/BSV 2021.

Weiterführung der strategischen Aufgabe der Armutsprävention

Um die Umsetzung der erarbeiteten Grundlagen in die Praxis zu fördern, will die Plattform bis Ende 2023 drei bis fünf Partizipationsprojekte beraten und begleiten. Ein externer Mandatnehmer wird die Verantwortlichen der ausgewählten Projekte in der Planung und im Aufbau von Partizipationsstrukturen unterstützen. Parallel dazu sollen die Erkenntnisse und Erfahrungen aus den einzelnen Projekten dokumentiert und allgemein zugänglich gemacht werden. Der Aufruf zur Eingabe von Projektvorhaben wurde an der Tagung vom 2. September 2021 publiziert und über weitere Kanäle (Newsletter, Homepage) der Plattform bekannt gemacht. Es ist vorgesehen, dass die ausgewählten Projekte in der ersten Hälfte 2022 starten.

Rechtsschutz und Rechtsberatung von Armutsbetroffenen in der Sozialhilfe

Beteiligung im weiteren Sinn bedeutet auch Teilhabe an der Gesellschaft und gleichberechtigter Zugang zu ihren verschiedenen Bereichen, nicht zuletzt auch zu Recht. Im Verlauf des Programms gegen Armut (2014-2018) hatten Armutsbetroffene wiederholt bekundet, sie fühlten sich ungenügend über ihre Rechte informiert und könnten diesen nur unzureichend Geltung verschaffen. Vor diesem Hintergrund wurde eine Studie in Auftrag gegeben, die sich mit dem Rechtsschutz und der Rechtsberatung in der Sozialhilfe befasst. Rechtsschutz wird dabei in einem umfassenden Sinn als «Access to Justice» verstanden. In dieser rechtssoziologischen Perspektive geraten auch administrative, soziale oder ökonomische Hürden in den Blick, die den Zugang zum Recht erschweren könnten. Verfasst wurde die Studie von einem interdisziplinären Forschungsteam der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit und der Juristischen Fakultät der Universität Basel, sie wurde im Januar 2021 publiziert.⁵⁵

Für die Studie wurden Gerichtsurteile zum Sozialhilferecht ausgewertet, Bundesverfassung und Völkerrecht analysiert und Interviews mit Rekursinstanzen, Armutsbetroffenen sowie Rechtsabteilungen von Sozialdiensten geführt. Neben diesen qualitativen Forschungsmethoden wurde eine breit angelegte Online-Befragung von Rechtsberatungsstellen durchgeführt, desgleichen eine Befragung von Anwältinnen und Anwälten, die sich in Sozialversicherungsfragen und insbesondere dem Sozialhilferecht spezialisiert haben.

Die Ergebnisse zeigen, dass die Landschaft der Beratungsstellen in der Schweiz vielfältig und breitgefächert ist. Sie reicht von generellen Anlaufstellen für Armutsbetroffene (etwa der Caritas) über themenspezifische Stellen (wie z. B. Pro Infirmis oder Frauenberatungsstellen) bis zu solchen in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft (z. B. Sozialdienste grosser öffentlicher Spitäler). Gleichwohl sind die Ressourcen für eine qualifizierte Beratung im Sozialhilferecht begrenzt. Es konnten etwas mehr als 30 Stellen identifiziert werden, die detaillierte Beratung im Sozialhilferecht leisten – also Beratungen, die stark einzelfallbezogen sind und sich in der Regel über mehrere Termine erstrecken. Einige wenige Stellen beraten mehrere hundert Fälle pro Jahr, bei den meisten bewegt sich diese Zahl im zweistelligen Bereich. Dies vermag die Nachfrage nicht zu decken: Häufig wird von langen Wartezeiten und knapp bemessenen Telefonzeiten berichtet.

Die Studie trifft kein pauschales Urteil über den Rechtsschutz von Sozialhilfebeziehenden in der Schweiz. Dafür sind die Unterschiede in der kantonalen Gesetzgebung, in der Praxis der Sozialdienste und den Unterstützungsangeboten vor Ort zu gross. Sie zeigt jedoch auf, dass der Rechtsschutz von Sozialhilfebeziehenden Lücken aufweist, die teilweise gravierend sind. Dies trifft insbesondere dann zu, wenn Sozialhilfebeziehende mit juristisch unzureichenden Entscheidungen konfrontiert sind, die ihre materielle Existenz betreffen, und es ihnen aus strukturellen Gründen erheblich erschwert ist, innert nützlicher Frist einen Entscheid einer unbefangenen staatlichen Instanz zu erhalten. Um solche Lücken zu schliessen, werden Empfehlungen in drei Themenbereichen formuliert:

- Rechtsberatungs- und Ombudsstellen: Der Bericht spricht sich dafür aus, die Ressourcen und Kompetenzen von Rechtsberatungsstellen durch öffentliche Finanzierung gezielt zu stärken. Damit sollen nicht nur Beratungskapazitäten erweitert, sondern auch die gegen-

⁵⁵ Fuchs u.a. 2020.

Weiterführung der strategischen Aufgabe der Armutsprävention

seitige Vernetzung und der fachliche Austausch gefördert werden. Der Zugang zu solchen Stellen soll möglichst einfach und niederschwellig ausgestaltet werden. Zudem wird empfohlen, öffentliche Ombudsstellen auch ausserhalb von grossen Städten einzurichten. Ombudsstellen sind allparteilich und haben die Möglichkeit, der Verwaltung grundsätzliche Veränderungen in Behördenabläufen vorzuschlagen. So können sie über die Einzelfallbearbeitung hinausgehen, das «normalen» Beratungsstellen verwehrt ist.

- Recht und Gesetzgebung: Auf rechtlicher Ebene rät der Bericht dazu, einen Anspruch auf Rechtsberatung in kantonalen Sozialhilfegesetzen oder in den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) zu konkretisieren – analog den Bestimmungen im Sozialversicherungsrecht (Art. 27 ATSG; SR 830.1).⁵⁶ Entsprechende Rechte auf Beratung und Information sollen gemäss dem Bericht unter anderem durch die finanzielle Unterstützung unabhängiger Beratungsstellen umgesetzt werden. Um finanzielle Hürden abzubauen, wird empfohlen, die unentgeltliche Rechtspflege weniger restriktiv zu handhaben und bereits auf der ersten Verfahrensstufe (verwaltungsinternes Verfahren) vermehrt zu gewähren. Der Bericht verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass Sozialhilfebeziehende eine besonders verletzbare Gruppe bilden und der Staat ihnen gegenüber eine Schutzpflicht wahrzunehmen habe.
- Behörden: Eine entscheidende Rolle spielen die Ressourcen und Praktiken der Sozialdienste. Es gehört zu den zentralen Erkenntnissen der Studie, dass rechtliche Konflikte in der Sozialhilfe fast immer mit fehlender Betreuung, Hilfestellung und persönlichem Gespräch einhergehen. Ausreichende Zeit für Sozialarbeit ist deshalb für die Konfliktprävention zentral. Ebenso sollen Sozialhilfebeziehende spezifisch, umfassend und adressatengerecht zu ihren Rechten und Pflichten sowie Einsprachemöglichkeiten informiert werden. Auch eine juristische Unterstützung bei der Abklärung von Ansprüchen auf Sozialversicherungsleistungen wird als wichtig erachtet.

Die Publikation der Studie im Januar 2021 hat Diskussionen ausgelöst. Die SKOS hat das Thema in ihre Strategie 2025 aufgenommen⁵⁷ und wird sich im Rahmen der nächsten Richtlinienrevision vertieft mit dem Rechtsschutz in der Sozialhilfe auseinandersetzen. Stadt und Kanton Zürich haben entschieden, die Unabhängige Fachstelle für Sozialhilferecht (UFS) mit öffentlichen Geldern zu unterstützen und nehmen damit schweizweit eine Pionierrolle ein.⁵⁸ Andere Gemeinden haben sich in den Medien zurückhaltender geäussert, nicht zuletzt befürchten sie häufigere juristische Auseinandersetzungen. Die Studie betont dagegen die integrierende und konfliktvermeidende Wirkung eines umfassenden Rechtsschutzes. Die Notwendigkeit, die unabhängige Beratung im Sozialhilferecht zu erweitern und parallel dazu die entsprechenden Fachkompetenzen in den Sozialdiensten zu stärken, wurde auch an der Fachtagung der Plattform vom 2. September 2021 betont.

⁵⁶ Artikel 27 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (SR 830.1) lautet folgendermassen:

«¹ Die Versicherungsträger und Durchführungsorgane der einzelnen Sozialversicherungen sind verpflichtet, im Rahmen ihres Zuständigkeitsbereiches die interessierten Personen über ihre Rechte und Pflichten aufzuklären.

² Jede Person hat Anspruch auf grundsätzlich unentgeltliche Beratung über ihre Rechte und Pflichten. Dafür zuständig sind die Versicherungsträger, denen gegenüber die Rechte geltend zu machen oder die Pflichten zu erfüllen sind. Für Beratungen, die aufwendige Nachforschungen erfordern, kann der Bundesrat die Erhebung von Gebühren vorsehen und den Gebührentarif festlegen.

³ Stellt ein Versicherungsträger fest, dass eine versicherte Person oder ihre Angehörigen Leistungen anderer Sozialversicherungen beanspruchen können, so gibt er ihnen unverzüglich davon Kenntnis.»

⁵⁷ www.skos.ch > News > Strategie 2025 der SKOS (20.05.2021).

⁵⁸ www.stadt-zuerich.ch > Sozialdepartement > Über das Departement > Medien > Medienmitteilungen: Zürich finanziert neu Rechtsberatung für Armutsbetroffene (19.11.2020); www.zh.ch > Politik & Staat > Gesetze & Beschlüsse > Beschlüsse des Regierungsrates > Suche: Regierungsratsbeschluss Nr. 946/2020.

4.3.3 Weitere Tätigkeiten und Geschäfte des Bundes

Die Mitwirkung von Betroffenen bei der Politikformulierung und -umsetzung ist ein Thema, mit dem sich mehrere Bundesstellen beschäftigen. Dazu gehören beispielsweise die Partizipation von Menschen mit Behinderungen (Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen EBGB),⁵⁹ von Ausländerinnen und Ausländern (SEM), von Kindern und Jugendlichen (BSV),⁶⁰ von älteren Menschen (BSV)⁶¹ oder die Mitwirkung im Bereich der Raumplanung (Bundesamt für Raumentwicklung ARE). Projekte, in denen es spezifisch um die Mitwirkung armutsbetroffener und -gefährdeter Menschen geht, konzentrieren sich auf Bundesebene jedoch weitgehend auf die nationale Plattform gegen Armut.

Eine Ausnahme bildet das Projekt «Armut – Identität – Gesellschaft», das seit 2019 vom Bundesamt für Justiz (BJ) gefördert wird, gestützt auf das Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 (Art. 17 lit. b). Das Projekt, das von ATD Vierte Welt als Selbsthilfeorganisation durchgeführt wird, soll dazu beitragen, dass Menschen, die von Armut und vielfach von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen betroffen sind bzw. waren, in allen Phasen (Design, Forschung, Analyse, Verschriftlichung, Diskussion) von Forschungs- und Entscheidungsprozessen, die sie direkt betreffen, teilnehmen und ihr Wissen einbringen können.⁶² Im Zentrum steht die Frage, wie erreicht werden kann, dass armutsbetroffene Menschen in ihrer Alltagsbewältigung und insbesondere im Zusammenwirken mit Institutionen als vollwertige Akteure anerkannt und unterstützt werden. Zusätzlich soll durch das Projekt das Verständnis für das Thema «Fürsorge und Zwang» in der Geschichte und Gegenwart vertieft und ein Beitrag geleistet werden, damit sich Armut nicht von Generation zu Generation wiederholt. Mit Methoden der «Volksuniversität Vierte Welt» und der «Wissenswerkstatt» (frz. «Croisement des savoirs») haben Menschen mit Armutserfahrungen gemeinsam mit Fachleuten aus Praxis und Forschung entsprechende Grundlagen erarbeitet. Der gemeinsame Forschungsprozess ist 2021 abgeschlossen worden. 2022 werden die zentralen Erkenntnisse in einem Prozess des «Co-Schreibens» (wiederum in Zusammenarbeit zwischen Menschen aus Wissenschaft, Berufspraxis und mit Armutserfahrung) verschriftlicht. Im Anschluss daran sucht ATD Vierte Welt den Dialog mit anderen Stakeholdern (staatliche und zivilgesellschaftliche Organisationen, Hochschulen, Politik); die Publikation der Ergebnisse ist für 2023 geplant.

4.4 Schwerpunkt «Gefährdete Jugendliche und junge Erwachsene an den Nahtstellen I & II»

4.4.1 Ausgangslage

Bedeutung für die Armutsprävention

Ein gelungener Berufseinstieg ist für Jugendliche und junge Erwachsene eine wichtige Voraussetzung für ein unabhängiges Leben und für die soziale und berufliche Integration. Beim Übergang von der obligatorischen Schule ins Erwerbsleben gilt es dabei zwei potenziell kritische Nahtstellen zu bewältigen: erstens den Übergang von den letzten obligatorischen Schuljahren in eine nachobligatorische Ausbildung (Nahtstelle I), zweitens den Übergang von der Ausbildung in den Beruf (Nahtstelle II).

Bund und Kantone haben das bildungspolitische Ziel formuliert, dass 95% aller 25-Jährigen über einen formalen Bildungsabschluss auf Sekundarstufe II (berufliche Grundbildung, Maturität, Fachmittelschulabschluss) verfügen. Dieses Ziel ist noch nicht erreicht, gemäss den aktuellsten

⁵⁹ www.edi.admin.ch > EBGB > Themen der Gleichstellung > Selbstbestimmtes Leben > Themenschwerpunkt «Selbstbestimmtes Leben»

⁶⁰ www.bsv.admin.ch > Finanzhilfen > Ausserschulische Kinder- und Jugendförderung

⁶¹ www.bsv.admin.ch > Sozialpolitische Themen > Alters- und Generationenpolitik > Alterspolitik

⁶² www.atd-viertewelt.ch > Aktionen > Projekt «Armut – Identität – Gesellschaft»

Weiterführung der strategischen Aufgabe der Armutsprävention

Daten beträgt die Quote 90,9%. Dabei zeigen sich starke Unterschiede nach Migrationshintergrund: Während Jugendliche mit Schweizer Nationalität, die in der Schweiz geboren sind, mit einer Quote von 94,0% den Zielwert fast erreicht haben, sind es bei zugewanderten Ausländerinnen und Ausländern lediglich 77,3%.⁶³ Analysen zu den Verläufen nach der obligatorischen Schule zeigen, dass etwa 4% der Schulabgängerinnen und Schulabgänger innerhalb von drei Jahren keinen Eintritt in eine formale Ausbildung auf Sekundarstufe II schaffen. Dieses Risiko ist deutlich erhöht, wenn keiner der beiden Elternteile über eine nachobligatorische Ausbildung verfügt (8%). Bei den übrigen Schulabgängerinnen und -abgängern bewegen sich diese Anteile je nach Bildungsniveau der Eltern zwischen rund 2% und 4%.⁶⁴ Auch diskontinuierliche Verläufe und Austritte ohne Abschluss nehmen zu, wenn die Bildungsressourcen des Elternhauses gering sind.⁶⁵ Kantonsvergleiche legen nahe, dass damit das Risiko eines Sozialhilfebezugs von Jugendlichen und jungen Erwachsenen steigt.⁶⁶

Rolle des Bundes

Die Kompetenzen des Bundes in der Bildungspolitik unterschieden sich stark nach Bildungsstufe (Art. 61a – 64a BV; SR 101). Während die obligatorische Schule und die Berufsberatung ausschliesslich in der Kompetenz der Kantone liegen, ist die Berufsbildung eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und Organisationen der Arbeitswelt (OdA). Das Berufsbildungsgesetz strebt unter anderem einen Ausgleich der Bildungschancen in sozialer Hinsicht an (Art. 3 lit. c BBG; SR 412.10) und räumt dem Bund die Möglichkeit ein, Massnahmen zugunsten benachteiligter Gruppen zu fördern (Art. 7 BBG) sowie mit finanziellen Beiträgen zu unterstützen (Art. 55 Abs. 1 lit. f BBG).⁶⁷ Darauf gestützt hat das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) gemeinsam mit den Kantonen vor rund 15 Jahren das Case Management Berufsbildung entwickelt und viele ausbildungsintegrative Angebote (z.B. Mentoring und Coaching) gefördert. Auf diese Weise bildete sich ein institutionalisiertes Basisangebot heraus, das nach der Entwicklungs- und Einführungsphase in die ausschliessliche Zuständigkeit der Kantone übergegangen ist und heute kantonsübergreifend allen Jugendlichen zur Verfügung steht. Das SBFI fördert nach wie vor Projekte, die junge Menschen mit Schwierigkeiten an den Nahtstellen I und II unterstützen, so etwa im Rahmen der verbundpartnerschaftlichen Initiative «Berufsbildung 2030».

Zu institutionalisiertem Basisangebot können auch gewisse arbeitsmarktliche Massnahmen der Arbeitslosenversicherung gerechnet werden: An der Nahtstelle I sind dies insbesondere die Motivationssemester für erwerbslose Jugendliche ohne nachobligatorischen Bildungsabschluss, an der Nahtstelle II Berufspraktika in privaten Unternehmen oder Einsätze in Praxisfirmen (Art. 60 und 64a AVIG; SR 837.0). Für die Entwicklung und Durchführung der konkreten Angebote sind die Kantone zuständig.

Neben diesem Grundangebot bestehen Massnahmen für Zielgruppen mit besonderen Bedürfnissen. Hier spielt der Bund in zwei Bereichen eine wichtige Rolle:

⁶³ www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bildung und Wissenschaft > Übertritte und Verläufe im Bildungsbereich > Abschlussquoten > Tabellen: Quote der Erstabschlüsse auf der Sekundarstufe II und Maturitätsquote: Tabellen für das Jahr 2019 (Stand am 02.11.2021). Für in der Schweiz geborene Ausländerinnen und Ausländer beträgt die Quote 87,4%, für im Ausland geborene Schweizerinnen und Schweizer 86,7%.

⁶⁴ www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bildung und Wissenschaft > Übertritte und Verläufe im Bildungsbereich > Auf der Sekundarstufe II > Am Ende der obligatorischen Schule > Tabellen: Der Übergang am Ende der obligatorischen Schule - Aktualisierung 2021 (Stand am 01.11.2021), G3.1.

⁶⁵ www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bildung und Wissenschaft > Übertritte und Verläufe im Bildungsbereich > Auf der Sekundarstufe II > Bildungsverläufe auf Sekundarstufe II (Stand am 01.11.2021), T1.1 und T5.1. Vgl. auch BFS 2018, insbesondere S. 13 (Grafik 1.1), S. 19 (Grafik 2.1) und S. 27 (Grafik 5.1).

⁶⁶ Schmidlin u.a. 2018, S. 33-35.

⁶⁷ Art. 55 Abs. 1 lit. f bezieht sich spezifisch auf die Integration Jugendlicher mit schulischen, sozialen oder sprachlichen Schwierigkeiten in die Berufsbildung. Weitere relevante Gesetzesartikel betreffen die Förderung der Durchlässigkeit (Art. 9 BGG), die Pflicht der Kantone, Massnahmen zu ergreifen, die Personen mit Bildungsdefiziten am Ende der obligatorischen Schulzeit auf die berufliche Grundbildung vorbereiten (Art. 12 BBG), sowie die Berücksichtigung individueller Bedürfnisse (Art. 18 BBG).

Weiterführung der strategischen Aufgabe der Armutsprävention

- Migrantinnen und Migranten: Das Staatssekretariat für Migration (SEM) fördert – gemeinsam mit Kantonen, Städten und Gemeinden – im Rahmen von Integrationsmassnahmen die Arbeitsmarktfähigkeit von Migrantinnen und Migranten. Eine zentrale Rolle spielen dabei die kantonalen Integrationsprogramme; zudem kann der Bund finanzielle Beiträge an Programme und Projekte von nationaler Bedeutung gewähren (Art. 58 AIG; SR 142.20). Zu erwähnen ist in diesem Kontext der subsidiäre Charakter der Integrationsförderung. Gemäss Art. 54 AIG soll die Integrationsförderung in den bestehenden Strukturen – den sogenannten Regelstrukturen – des Bundes, der Kantone und der Gemeinden erfolgen. Im Bereich der Jugendlichen und jungen Erwachsenen sind hier insbesondere die Strukturen und Angebote der (postobligatorischen) Bildung angesprochen. Gemäss Art. 55 AIG kann die Integrationsförderung in diesem Bereich nur ergänzend (und soweit entsprechende Mittel zur Verfügung stehen) aktiv werden. Jugendliche und junge Erwachsene aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich kämpfen mit besonderen rechtlichen, finanziellen und praktischen Hürden. Um ihre Chancen auf einen Berufsabschluss zu stärken, hat das SEM unter anderem das Pilotprogramm «Integrationsvorlehre» entwickelt und 2018 gestartet.
- Menschen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen: Die berufliche (Wieder-)Eingliederung von versicherten Personen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen ist ein wichtiger Auftrag der Invalidenversicherung (IV). Zur Unterstützung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen stehen verschiedene berufliche Eingliederungsmassnahmen (Art. 14a-18d IVG, SR 831.20) zur Verfügung. An der Nahtstelle I sind dies insbesondere die behinderungsbedingt spezialisierte Berufsberatung und die Übernahme von invaliditätsbedingten Mehrkosten während einer erstmaligen beruflichen Ausbildung. An der Nahtstelle II ist die Unterstützung bei der Arbeitsvermittlung nach einer Ausbildung zu nennen. Für die Zusprache und die Durchführung der konkreten Angebote sind die kantonalen IV-Stellen zuständig. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) erarbeitet Grundlagen zur Weiterentwicklung der Versicherung und beaufsichtigt den rechtskonformen Vollzug durch die kantonalen IV-Stellen.

Die Tätigkeiten der verschiedenen Akteure werden im Rahmen der Interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ) koordiniert. Darin einbezogen sind die verschiedenen im Übergang Schule-Berufsbildung-Arbeitswelt involvierten Systeme (namentlich die Berufsbildung, Sozialhilfe, Arbeitslosenversicherung, Integration, IV) von Bund und Kantonen. Die nationale IIZ definiert alle zwei Jahre neue Schwerpunktthemen und bearbeitet sie im Rahmen von Projekten.

4.4.2 Aktivitäten der Plattform

Die Arbeiten des Programms gegen Armut waren zum Schluss gekommen, dass in der Schweiz insgesamt ein differenziertes Unterstützungsangebot an den Nahtstellen I und II besteht.⁶⁸ Gewisse Lücken und Koordinationsprobleme orteten sie jedoch bei Massnahmen für Jugendliche und junge Erwachsene, die sich in besonders belasteten und komplexen Lebenssituationen befinden. Dazu gehören beispielsweise Jugendliche mit psychischen Beeinträchtigungen, von der Sozialhilfe unterstützte junge Erwachsene ohne formalen Bildungsabschluss, junge Mütter oder spät zugewanderte oder geflüchtete Jugendliche.

Die Thematik wurde zu einem Schwerpunkt der Plattform gegen Armut erklärt. Zur Schärfung und Eingrenzung wurden Sondierungsgespräche und ein interdisziplinärer Expertenworkshop durchgeführt. Sie zeigten, dass es nicht an Instrumenten mangelt, um Jugendliche mit Mehrfachproblematiken frühzeitig zu erkennen und ihren Unterstützungsbedarf abzuklären. Die zentralen Herausforderungen stellen sich vielmehr in der anschliessenden Umsetzung der individuellen Massnahmenpläne. Dies deshalb, weil typischerweise mehr als ein Hilfesystem involviert ist und ein hoher Koordinationsbedarf besteht. Auch etablierte Ansätze der institutionenübergreifenden Fallführung wie das Case Management Berufsbildung geraten in besonders komplexen Fällen

⁶⁸ Schmidlin u.a. 2018.

Weiterführung der strategischen Aufgabe der Armutsprävention

an ihre Grenzen. Dazu kommt, dass die Interventionen oftmals in hoher Intensität und über eine längere Zeit erfolgen müssen.

Aufgrund dieser Abklärungen wurde eine wissenschaftliche Studie in Auftrag gegeben, die zwei übergeordnete Ziele verfolgte: Erstens sollte sie die Problemanalyse vertiefen und aufzeigen, welches die Charakteristiken von Jugendlichen mit Mehrfachproblematiken sind, wie sie selber ihre Situation wahrnehmen und worin Fachpersonen die zentralen Herausforderungen bei der Unterstützung und Begleitung sehen. Zweitens sollten Ansätze guter Praxis identifiziert und untersucht werden, wie diese adaptiert und bestehende Hilfestrukturen weiterentwickelt werden können. Zu diesem Zweck werteten die Forschenden die bestehende Fachliteratur aus, führten exemplarische Einzelinterviews und Gruppendiskussionen mit Betroffenen, recherchierten nach Good Practice-Projekten und führten Workshops mit Fachpersonen von kantonalen Stellen und Angeboten der beruflichen und sozialen Integration durch. Diese Arbeiten wurden Ende 2019 in Angriff genommen, die Publikation wird im ersten Quartal 2022 erwartet.⁶⁹

Die Studie zeigt, dass der Begriff der «Mehrfachproblematiken» unscharf bleibt. Als eine Art Sammelbegriff dient er vor allem als Marker für mehrere gravierende Belastungen, die sich sehr individuell entwickeln, gegenseitig beeinflussen und von einer hohen Dynamik geprägt sind. Die Diskussionen mit Fachpersonen und Betroffenen verweisen übereinstimmend darauf, dass Mehrfachproblematiken häufig auf herausfordernde Bedingungen des Aufwachsens zurückzuführen sind, aber auch durch strukturelle Faktoren weiter erschwert werden. Fehlende eigene oder familiäre Ressourcen tragen dazu bei, dass Problemlagen nicht bewältigt werden können. Das Hilfesystem erleben die Betroffenen im Kindesalter als machtvoll eingreifend und verfügend. Mit dem Übergang in die Volljährigkeit zunehmend auf sich alleine gestellt, fällt es ihnen oftmals schwer, sich im System zu orientieren und administrative Hürden zu bewältigen. Die Dynamiken ihrer Lebenssituation entziehen sich dabei tendenziell den Erfassungs- und Steuerlogiken der involvierten Institutionen. Letztere neigen zur Klärung von Zuständigkeiten darauf, einzelne Risikomerkmale in den Vordergrund zu stellen und haben aufgrund ihres gesetzlichen Auftrags nur einen begrenzten Handlungsspielraum. Die Folgen sind eine Fragmentierung bzw. «Versäulung» der Hilfe und eine ungenügende bedarfsorientierte Unterstützung. Problematisch ist in diesem Kontext auch, dass die Angebote sehr stark auf die Berufsbildung und die Arbeitsmarktintegration ausgerichtet sind. Bei Personen mit komplexen Mehrfachproblematiken ist unter diesen Rahmenbedingungen eine angemessene und bedarfsgerechte Unterstützung nur bedingt möglich.

Die Studie kommt zum Schluss, dass die zentralen Herausforderungen nicht bei allfälligen Lücken im Unterstützungsangebot zu verorten sind. Auch ist keine weitere Ausdifferenzierung des Angebots für spezifische Zielgruppen nötig. Vielmehr geht es darum, die systemübergreifende Zusammenarbeit zu verbessern. Dabei kann an Modelle angeknüpft werden, die sich im Rahmen des Case Management Berufsbildung oder anderen Formen der interinstitutionellen Zusammenarbeit herausgebildet haben. Konkret empfiehlt die Studie unter anderem, durch strategische Entscheidungen verbindliche departementsübergreifende Koordinationsstrukturen und Finanzierungsmodelle zu etablieren. Eine Fachstelle oder ein polyvalenter Dienst soll auf kantonaler oder kommunaler Ebene mit der Aufgabe betraut werden, das Unterstützungssystem operativ umzusetzen und weiterzuentwickeln. Um Hilfen aus unterschiedlichen Systemen schnell und ohne Reibungsverluste verbinden zu können, wird eine koordinierende Case Management-Stelle empfohlen. Bestehende IIZ-Strukturen sind darauf zu überprüfen, ob sie eine klientenzentrierte Arbeit erlauben, die niederschwellig, flexibel, langfristig und jugendgerecht ist. In der Fallbegleitung müssten die berufsbildungsbezogenen Zielsetzungen erweitert werden können, um eine bedarfsgerechte Unterstützung sicherzustellen. Auch wird empfohlen, von einer zeitlich engen Strukturierung der Übergänge abzusehen und den Zugang zu Bildung in jeder Altersphase ohne Hürden zu ermöglichen.

⁶⁹ Schaffner u.a. 2022.

Weiterführung der strategischen Aufgabe der Armutsprävention

Die Erkenntnisse der Studie werden in einem Leitfaden verdichtet und für die praxisorientierte Umsetzung aufbereitet. Adressatinnen und Adressaten des Leitfadens sind politische Entscheidungstragende und Fachleute aus Kantonen, Städten und Gemeinden sowie privaten Organisationen, die Unterstützungsangebote entwickeln und umsetzen. Der Leitfaden wird im Frühsommer 2022 publiziert und an der Fachtagung des Schwerpunkts mit Fachkreisen diskutiert werden.

4.4.3 Weitere Tätigkeiten und Geschäfte des Bundes

Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation

Die Verbundpartner der Berufsbildung – das SBFI, die Kantone und die Organisationen der Arbeitswelt – verfügen über ein bewährtes Instrumentarium an Massnahmen zur Unterstützung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen in der Berufsbildung (siehe Kapitel 4.4.1). Dieses Instrumentarium kann jederzeit erweitert oder ergänzt werden. Soweit es seit dem Start der Plattform gegen Armut zu Neuerungen kam, standen diese vor allem im Kontext der Corona-Krise. Sie werden in Kapitel 4.7.3 näher beschreiben.

Staatssekretariat für Wirtschaft

Das SECO legte 2018 eine Überblicksstudie zur Situation von Jugendlichen und jungen Erwachsenen im Arbeitsmarkt vor.⁷⁰ Die Studie kommt zum Schluss, dass die Jugenderwerbslosenquote in der Schweiz über die Jahre ziemlich stabil geblieben ist und sich zur Erwerbslosenquote der Gesamtbevölkerung parallel entwickelt hat. Sie liegt jedoch höher als bei anderen Altersgruppen und unterliegt stärkeren konjunkturellen Schwankungen. Dies hängt zum einen damit zusammen, dass junge Erwachsene seltener zur Stammebelegschaft von Betrieben gehören und eher in flexibleren Tätigkeiten – wie Arbeiten auf Abruf oder Temporärarbeiten – beschäftigt sind. Zum anderen befinden sie sich öfters in einer Übergangssituation von der Ausbildung ins reguläre Berufsleben. Diese Arbeitnehmenden sind in Krisen eher von Entlassungen, aber auch von Einstellungsstopps betroffen.

Da sich ein relativ grosser Anteil der Jugendlichen ganz oder teilweise in einer Ausbildung befindet, ist der sogenannte NEET-Indikator besonders zu beachten (NEET: Not in Education, Employment or Training). Er misst, wie viele Jugendliche weder im Arbeitsmarkt noch in einer Aus- oder Weiterbildung integriert sind. Sowohl die Erwerbslosenquote als auch der NEET-Indikator zeigen, dass die Schweiz im internationalen Vergleich gut abschneidet.

Schwierigkeiten beim Einstieg in den Arbeitsmarkt sind oftmals mit der Bildungsbiographie verknüpft: Als Gruppen mit grösserer Unsicherheit beim Übergang in die Arbeitswelt identifiziert der Bericht insbesondere spät zugewanderte Ausländerinnen und Ausländer, Schulabgängerinnen und Schulabgänger ohne Sek II Abschluss sowie Jugendliche und junge Erwachsene in Ausbildungen für ein eidgenössisches Berufsattest (EBA). Im Vergleich zu anderen Altersgruppen nehmen Jugendliche und junge Erwachsene überdurchschnittlich oft an arbeitsmarktlichen Massnahmen der ALV teil. Speziell auf Jugendliche und junge Erwachsene ausgerichtet sind insbesondere die Motivationssemester sowie die Berufspraktika und Einsätze in Praxisfirmen (vgl. oben Kapitel 4.4.1, Abschnitt «Rolle des Bundes»).

Staatssekretariat für Migration

Im Frühjahr 2018 haben sich Bund und Kantone auf die sogenannte Integrationsagenda Schweiz (IAS) geeinigt. Diese sieht für die Integration von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen erhöhte Investitionen, konkrete Wirkungsziele sowie einen für alle Akteure verbindlichen Integrationsprozess vor. Ein wichtiges Wirkungsziel der IAS ist die Förderung der Ausbildungsfähigkeit von geflüchteten Jugendlichen und jungen Erwachsenen. Das entsprechende Ziel der IAS lautet: «Zwei Drittel der Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen zwischen 16 und 25 Jahren befinden sich nach fünf Jahren in einer beruflichen Grundbildung». Um dieses

⁷⁰ Rudin u.a. 2018.

Weiterführung der strategischen Aufgabe der Armutsprävention

ambitionierte Ziel zu erreichen, sind im Rahmen der Erstintegration die erforderlichen Kompetenzen basierend auf einer professionellen Potenzialabklärung und in einem systematischen Prozess bzw. in einem abgestimmten Ausbildungscurriculum zu erwerben. Die kantonalen Integrationsfachstellen haben dafür in Zusammenarbeit mit den kantonalen Bildungsämtern die Angebote ausgebaut oder verstärkt, inhaltlich aufeinander abgestimmt und die Schnittstellen verbessert.

Im Kontext der IAS wurden ebenfalls in einem breit abgestützten IIZ-Projekt professionelle Instrumente für die Potenzialabklärung für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene erarbeitet. Diese Instrumente lassen sich auch in der Sozialhilfe, der Arbeitslosenversicherung oder in der IV einsetzen und, wenn nötig, adaptieren. Da die gezielte Förderung der Ausbildungsfähigkeit der geflüchteten Jugendlichen und jungen Erwachsenen nur in Kenntnis ihres Potenzials und noch fehlender (Grund-)Kompetenzen erfolgen kann, ist eine fundierte Potenzialabklärung im Erstintegrationsprozess von zentraler Bedeutung.

Im Rahmen des Massnahmenpakets zur Förderung des inländischen Arbeitskräftepotenzials hat der Bundesrat 2019 entschieden, das bereits laufende Pilotprogramm «Integrationsvorlehre (INVOL)» um zwei Jahre (bis Juli 2024) zu verlängern und auf eine breitere Zielgruppe auszuweiten. Neu können seit August 2021 neben anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen auch spät zugewanderte Jugendliche und junge Erwachsene aus EU/EFTA- und Drittstaaten (ausserhalb des Asylbereichs, ohne Abschluss auf Sekundarstufe II) am Pilotprogramm INVOL teilnehmen (genannt INVOL+). Anerkannte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen bleiben in der Regel dauerhaft in der Schweiz. Für diese Zielgruppen besteht daher ein gesetzlicher Integrationsauftrag, ebenso gehören sie zum inländischen Arbeitskräftepotenzial.

Bundesamt für Sozialversicherungen

Unter der Bezeichnung «Weiterentwicklung der Invalidenversicherung (WE IV)» wurde in den letzten Jahren das Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG; SR 831.20) überarbeitet und vom Parlament im Sommer 2020 verabschiedet. Das revidierte Gesetz ist am 1.1.2022 in Kraft getreten. Die Revision verfolgt unter anderen das Ziel, die Eingliederungstätigkeit der IV für Jugendliche und junge Erwachsene zu intensivieren und auszudehnen, um jungen Menschen eine Ausbildung und den Übergang in eine Erwerbstätigkeit zu ermöglichen.

Im Kontext der Weiterentwicklung wird das bewährte Instrument der Früherfassung auf Jugendliche ausgeweitet. Im Rahmen einer Mitfinanzierung durch die IV können kantonale Koordinationsstellen wie z.B. das Case Management Berufsbildung diese Früherfassung übernehmen. Des Weiteren ermöglicht die Mitfinanzierung von regulären, kantonalen Brückenangeboten die Ausrichtung dieser Angebote auf Jugendliche der IV. Ebenfalls werden die bereits bestehenden, niederschweligen Integrationsmassnahmen zur Vorbereitung auf berufliche Massnahmen für junge, invalide oder von Invalidität bedrohte Menschen nach der obligatorischen Schule geöffnet. Auch die Beratung und Begleitung durch die IV-Stelle wird im Rahmen der Weiterentwicklung der IV gestärkt, um Jugendliche und junge Erwachsene bei der erfolgreichen Absolvierung einer Ausbildung zu unterstützen.

4.5 Schwerpunkt «Grundkompetenzen und berufliche Qualifizierung armutsbetroffener Erwachsener»

4.5.1 Ausgangslage

Bedeutung für die Armutsprävention

Aus Sicht der Armutsprävention reichen Massnahmen für Jugendliche und junge Erwachsene nicht aus, um mit Bildungsförderung das Armutsrisiko der Bevölkerung zu reduzieren. Denn viele

Weiterführung der strategischen Aufgabe der Armutsprävention

Personen, die über keinen formalen Bildungsabschluss verfügen oder grössere Lücken in Grundkompetenzen wie Lesen, Schreiben, Rechnen oder IKT aufweisen, haben das Alter überschritten, in dem man in der Regel einen Berufsbildungsabschluss erwirbt. Etliche unter ihnen sind erst als Erwachsene in die Schweiz gekommen.

Der Anteil der in der Schweiz wohnhaften Menschen im Alter von 25 bis 64 Jahren, die nach der obligatorischen Schule keinen formalen Bildungsabschluss auf Sekundarstufe II erworben haben, ist in den letzten zehn Jahren von 15% auf knapp 11% gesunken.⁷¹ Dieser Rückgang war vor allem demographisch bedingt (niedrigeres Bildungsniveau von älteren Jahrgängen) und wird sich voraussichtlich nicht in diesem Ausmass fortsetzen. Schreibt man die derzeit beobachtbaren Trends in die Zukunft fort (z.B. Abschlussquote der Jugendlichen mit Schulbesuch in der Schweiz, Profil der zugewanderten Personen im Erwerbsalter), dürfte sich der Anteil gemäss den Bevölkerungsszenarien des BFS im Jahr 2040 bei etwa 8% bis 9% bewegen.⁷² In absoluten Zahlen haben zurzeit rund 530'000 Personen im Alter von 25 bis 64 Jahren keinen nachobligatorischen Bildungsabschluss erworben. Sie sind seltener als andere in den Arbeitsmarkt integriert⁷³ und tragen ein deutlich höheres Risiko, von Armut betroffen zu sein.⁷⁴ Das zeigt sich auch in der Sozialhilfe: Mit 47% ist der Anteil der Personen ohne Ausbildung dort markant grösser als in der Gesamtbevölkerung.⁷⁵

Informationen über die tatsächlichen Grundkompetenzen (z.B. Lesen, Rechnen, Problemlösungskompetenz) der erwachsenen Bevölkerung zu ermitteln, ist ungleich aufwändiger, als den formellen Bildungsabschluss festzustellen. Entsprechende Daten werden für die Schweiz im Rahmen des OECD-Projekts PIAAC (Programme for the International Assessment of Adult Competencies) erhoben und sind ab Ende 2024 verfügbar.⁷⁶ Bekannt ist, dass sich Personen ohne nachobligatorische Ausbildung im Vergleich zu anderen seltener weiterbilden und sich bestehende Ungleichheiten somit verschärfen dürften: Ungefähr ein Drittel der Erwachsenen ohne formalen Bildungsabschluss nimmt während eines Jahres an nicht-formalen Weiterbildungsaktivitäten teil (z.B. Kurse, Konferenzen, Seminar, Privatunterricht); in der übrigen Bevölkerung ist der Anteil mehr als doppelt so hoch.⁷⁷

Rolle des Bundes

Das Berufsbildungsgesetz sieht die Möglichkeit vor, dass Erwachsene einen Berufsabschluss erwerben.⁷⁸ Die Förderung dieser Option ist seit 2014 ein Handlungsschwerpunkt der Verbundpartner von Bund, Kantonen und OdA.⁷⁹ Der Bund ist dabei für die strategische Steuerung und

⁷¹ www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Arbeit und Erwerb > Erwerbstätigkeit und Arbeitszeit > Merkmale der Arbeitskräfte > Bildungsniveau > Tabelle: Ausbildungsstufen der ständigen Wohnbevölkerung nach Arbeitsmarktsstatus, Geschlecht, Nationalität, Altersgruppen und Familientyp (1.4.1996-31.12.2020).

⁷² BFS 2020, S. 4f.

⁷³ SKBF 2018, S. 25f.

⁷⁴ www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > > Wirtschaftliche und soziale Situation der Bevölkerung > Soziale Situation, Wohlbefinden und Armut > Armut und materielle Entbehrung > Armut > Tabelle: Armutsquote, nach verschiedenen Merkmalen (2007-2020)

⁷⁵ www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Soziale Sicherheit > Sozialhilfe > Sozialhilfebeziehende > Wirtschaftliche Sozialhilfe

⁷⁶ www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Kataloge und Datenbanken > Erhebungen, Statistiken > Internationales Programm zur Evaluation der Kompetenzen von Erwachsenen (PIAAC)

⁷⁷ www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bildung und Wissenschaft > Weiterbildung > Tabelle: Teilnahme an Weiterbildung (letzte 12 Monate; 2011, 2016). Die Angaben beruhen auf dem Mikrozensus Aus- und Weiterbildung des BFS. Aktuellere Angaben sind über die Schweizerischer Arbeitskräfteerhebung SAKE verfügbar, sie beziehen sich auf die 4 letzten Wochen vor der Befragung. Die hier beschriebenen Unterschiede nach Bildungsniveau werden dabei bestätigt: www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bildung und Wissenschaft > Bildungsindekatoren > Nach Themen > Zugang und Teilnahme > Weiterbildungsteilnahme > Teilnahme an Weiterbildung (letzte 4 Wochen; 2010-2020).

⁷⁸ Es gibt mehrere Möglichkeiten, wie Erwachsene zu einem Berufsabschluss gelangen können (Nachholen des Qualifikationsverfahrens, Validierung von Bildungsleistungen). Die Verfahren stützen sich auf Art. 9, 17, 18, 24, 33, 34 und 35 BBG (SR 412.10) sowie Art. 4, 31 und 32 BBV (SR 412.101).

⁷⁹ www.sbfi.admin.ch > Bildung > Berufsbildungssteuerung und Berufsbildungspolitik > Projekte und Initiativen > Berufsabschluss und Berufswechsel für Erwachsene.

Weiterführung der strategischen Aufgabe der Armutsprävention

Entwicklung, das Erarbeiten von Grundlagen und die Projektförderung zuständig. Die Hauptverantwortung hierfür liegt beim SBF, andere Bundesämter arbeiten über verschiedene Schnittstellen am Thema mit (insbesondere SEM, SECO und BSV). Für die Umsetzung konkreter Massnahmen sind die Kantone und die Oa zuständig.

Für die Förderung von Grundkompetenzen Erwachsener besteht mit dem Bundesgesetz über Weiterbildung seit 2017 eine gesetzliche Grundlage, welche Bund und Kantone verpflichtet, sich in diesem Bereich einzusetzen und ihre Aktivitäten zu koordinieren (Art. 13-17 WeBiG; SR 419.1). Es sieht vor, dass das SBF Finanzhilfen an die Kantone leisten kann und zu diesem Zweck Programmvereinbarungen mit den Kantonen abschliesst. Daneben gibt es weitere Gesetze, die dem Bund ermöglichen oder ihn verpflichten, sich für den Erwerb und den Erhalt von Grundkompetenzen Erwachsener einzusetzen. Dazu gehören insbesondere Regelungen im Ausländerrecht⁸⁰ und in der Arbeitslosenversicherung.⁸¹ Neben dem SBF sind auf Bundesebene insbesondere das SECO, das SEM, das BSV sowie – für den Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien – das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) in die Förderung von Grundkompetenzen involviert. Die Koordination auf nationaler Ebene erfolgt primär im Rahmen des nationalen IIZ-Steuerungsgremiums.

Auf gesamtschweizerischer Ebene engagieren sich die Interkantonale Konferenz für Weiterbildung (IKW) als Fachkonferenz der EDK und der Dachverband Lesen und Schreiben Schweiz (DVLS) in der Förderung der Grundkompetenzen von Erwachsenen. 2017 haben die beiden Akteure mit finanzieller Unterstützung des SBF die nationale Informations- und Sensibilisierungskampagne «Einfach besser!» lanciert.⁸² Ebenfalls im Thema Grundkompetenzen aktiv ist der Schweizerische Verband für Weiterbildung (SVEB). Unter anderem startete er gemeinsam mit der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) eine Weiterbildungsoffensive in Form eines Pilotprojekts, in dem zehn Sozialdienste beim Aufbau von Förderstrukturen im Bereich Grundkompetenzen und Weiterbildung unterstützt werden.⁸³

4.5.2 Aktivitäten der Plattform

Die Nationale Plattform gegen Armut organisierte im September 2020 ein Sounding Board mit Fachpersonen aus dem Sozial- und Bildungsbereich, um die inhaltliche Ausrichtung des Schwerpunkts «Grundkompetenzen und berufliche Qualifizierung armutsbetroffener Erwachsener» zu präzisieren. Als grosse Herausforderung stellte das Sounding Board fest, dass armutsbetroffene und -gefährdete Menschen die bestehenden Angebote verhältnismässig selten in Anspruch nehmen. Die Zahl der Erwachsenen mit Armutserfahrungen, die über keinen Bildungsabschluss verfügen oder Defizite im Bereich der Grundkompetenzen haben, dürfte um ein Vielfaches grösser sein als die aktuelle Nachfrage nach entsprechenden Bildungs- und Qualifikationsangeboten.

Die Gründe hierfür sind bisher nicht systematisch untersucht worden. Berichte zu einzelnen Angeboten oder Zielgruppen sowie das Erfahrungswissen der beteiligten Akteure lassen vermuten, dass eine Vielzahl von Faktoren zusammenspielen: Die Betroffenen kennen die Angebote nicht, sie finden sich in der Angebotsvielfalt nicht zurecht, eine wenig adressatengerechte Sprache erhöht die Zugangshürden, es mangelt ihnen an Geld oder an Zeit, die Angebote orientieren sich zu wenig an ihren Bedürfnissen oder sie wünschen sich eine erwachsenengerechte Didaktik.

Angeichts dessen setzte sich die Plattform zum Ziel, Wege aufzuzeigen, wie armutsbetroffene und -gefährdete Personen, die zur Zielgruppe von Bildungs- und Qualifikationsmassnahmen gehören, besser in ihren Lebenswelten erreicht werden können. Dabei wird grosses Gewicht darauf gelegt, die Sicht und die Bedürfnisse der Betroffenen zu erschliessen. Die Untersuchung soll dabei nicht von den (Grenzen der) jeweiligen Teilsysteme der Unterstützung ausgehen (z.B. Sozialhilfe, IV, Arbeitslosenkasse, Bildungssystem), sondern von der Lebenswelt der Betroffenen.

⁸⁰ Integrationsförderung, Art. 58 AIG (SR 142.20).

⁸¹ Bildungsmassnahmen im Rahmen von arbeitsmarktlichen Massnahmen, Art. 60 AVIG (SR 837.0).

⁸² www.besser-jetzt.ch

⁸³ www.skos.ch > Themen > Bildung > Weiterbildungsoffensive. Umfassende Informationen zum Engagement des SVEB im Bereich Grundkompetenzen: www.alice.ch > Themen > Grundkompetenzen.

Weiterführung der strategischen Aufgabe der Armutsprävention

Als erster Baustein des Schwerpunkts wird ein wissenschaftlicher Bericht erstellt, in dessen Zentrum vier Forschungsfragen stehen:

- 1) Was sind gemäss aktuellem Wissensstand die typischen Merkmale von geringqualifizierten Erwachsenen, die nicht oder kaum an Bildungsangeboten teilnehmen?
- 2) Was sind die Lebensumstände dieser Personen und ihre Bedürfnisse im Hinblick auf Qualifizierungsmassnahmen?
- 3) Welche Faktoren fördern oder behindern den Zugang dieser Personen zu Qualifizierungsmassnahmen (Kenntnis der Angebote, Teilnahme)?
- 4) Welche Ansätze guter Praxis bestehen, um diese Personen besser zu erreichen und die Teilnahme an Qualifizierungsmassnahmen zu erhöhen?

Für diese Studie werden zahlreiche qualitative Interviews mit armutsbetroffenen und -gefährdeten Menschen durchgeführt. Sie werden ergänzt durch eine Literaturanalyse, die statistische Analyse bestehender Befragungsdaten sowie Fokusgruppengespräche mit Fachpersonen und Vertreterinnen und Vertretern von Betroffenenorganisationen. Das Mandat für den Forschungsauftrag ist im Sommer 2021 vergeben worden, die Publikation des Schlussberichts ist für Sommer 2022 geplant.

Als zweiter Baustein wird ein Leitfaden erstellt, der die Erkenntnisse des Berichts für die Anwendung in der Praxis aufarbeitet (geplante Publikation Ende 2022). Eine in 2023 geplante nationale Fachtagung – der dritte Baustein – schliesst den Schwerpunkt ab.

4.5.3 Weitere Tätigkeiten und Geschäfte des Bundes

Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation

Das SBFI führt eine Reihe von Projekten in Grundkompetenzförderung und der Qualifizierung Erwachsener:

- Zweite Förderperiode der kantonalen Programme Grundkompetenzen: In der Botschaft zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation 2021–2024 stehen den Kantonen rund 43 Millionen Franken für die Förderung der Grundkompetenzen Erwachsener zur Verfügung (Art. 16 WeBiG; SR 419.1). Dieser Betrag wird von den Kantonen mit einer Programmvereinbarung mindestens verdoppelt. Die Ziele für diese Förderperiode sind in einem von SBFI und EDK gemeinsam unterschriebenen Grundsatzpapier festgelegt. In Zusammenarbeit mit einer Expertengruppe erstellt das SBFI Orientierungsrahmen für die Grundkompetenzen. Diese umschreiben die zu erwerbenden Kompetenzen und unterstützen die Akteure der Grundkompetenzförderung. Gegenwärtig gibt es einen Orientierungsrahmen in Informations- und Kommunikationstechnologien und Grundkompetenzen in Mathematik für Erwachsene.⁸⁴ Weitere Orientierungsrahmen für weitere Themenbereiche folgen.
- Förderschwerpunkt «Einfach besser!... am Arbeitsplatz»: Der Förderschwerpunkt «Einfach besser!... am Arbeitsplatz» richtet sich an Betriebe, die ihren Mitarbeitenden arbeitsplatzbezogene Grundkompetenzen vermitteln möchten.⁸⁵ Anders als traditionelle Bildungsangebote nehmen Bildungsmassnahmen im Bereich von arbeitsplatzbezogenen Grundkompetenzen Bezug auf konkrete Anforderungen des Arbeitsplatzes. Sie geben damit nicht nur eine Antwort auf die Bildungsbedürfnisse der Teilnehmenden, sondern sorgen auch dafür, dass das Gelernte umgesetzt werden kann. Die Gesuchstellenden sind in der Regel Betriebe, Organisationen der Arbeitswelt oder Branchenfonds.

⁸⁴ www.sbf.admin.ch > Bildung > Weiterbildung > Grundkompetenzen Erwachsener > Förderung der Grundkompetenzen Erwachsener.

⁸⁵ www.besser-jetzt.ch/betriebe

Weiterführung der strategischen Aufgabe der Armutsprävention

- IIZ-Projekt «Förderung der Grundkompetenzen – Schnittstellen und Qualität»: Das Projekt zur Klärung der Schnittstellen und Qualität in der Grundkompetenzförderung wird von SBFJ und SEM gemeinsam geleitet. Es wird im Abschnitt zu den Tätigkeiten des SEM näher beschrieben. Der Schlussbericht ist für Ende 2022 geplant.
- «viamia» – Berufliche Standortbestimmung und Beratung für Personen über 40. Im Rahmen des Massnahmenpakets zur Förderung des inländischen Arbeitskräftepotenzials vom 15. Mai 2019 beschloss der Bundesrat die Kantone beim Aufbau eines kostenlosen Standortbestimmungs- und Beratungsangebot für Erwachsene ab 40 Jahren zu unterstützen. Das neue Angebot «viamia» lief 2021 als Pilotprojekt und wurde gleichzeitig evaluiert. Seit Januar 2022 wird «viamia» schweizweit angeboten. Das SBFJ definierte die Eckdaten des neuen Angebots und den Zeitplan. Es organisierte und finanzierte übergeordnete Arbeiten und gewährte Subventionen. Für die inhaltliche Ausgestaltung, die innerkantonale Abstimmung mit bestehenden Angeboten und die Umsetzung sind die Kantone zuständig. Die kantonalen Arbeiten werden von der Schweizerischen Konferenz der Leiterinnen und Leiter der Berufs- und Studienberatung (KBSB) als zuständiger Fachkonferenz der EDK verantwortet und koordiniert.
- Anrechnung von Bildungsleistungen für Berufsabschluss von Erwachsenen: Ebenfalls im Rahmen des erwähnten Massnahmenpakets beschloss der Bundesrat die schweizweite Umsetzung der Anrechnung von Bildungsleistungen in der beruflichen Grundbildung voranzutreiben. Wer bereits vor Beginn einer beruflichen Grundbildung über gewisse berufsspezifische Handlungskompetenzen verfügt, soll von den entsprechenden Ausbildungs- oder Prüfungsteilen dispensiert werden oder eine verkürzte Ausbildung absolvieren können. So sieht es das Berufsbildungsgesetz (SR 412.10) vor. Die Ausbildung kann entsprechend rascher und allenfalls kostengünstiger abgeschlossen werden. Mit dieser Massnahme unterstützt der Bund bis 2024 den Aufbau der notwendigen Strukturen in den Kantonen mit 3,2 Millionen Franken.

Staatssekretariat für Migration

Das Steuerungsgremium der IIZ hat im Herbst 2020 einem gemeinsamen Projektantrag des SBFJ und des SEM zur Erstellung einer Auslegeordnung mit Empfehlungen zu den Schnittstellen und zur Qualität in der Förderung der Grundkompetenzen zugestimmt. Das Projekt besteht aus zwei Teilen, die eng miteinander verknüpft sind: Ein erster Teil des Projekts sieht eine Auslegeordnung zu den in der Förderung der Grundkompetenzen tätigen Akteure vor und soll unter anderem deren Schnittstellen, Synergien und Koordination analysieren und Handlungsempfehlungen formulieren. Ein zweiter Teil befasst sich mit der Qualitätssicherung und -entwicklung in der Förderung der Grundkompetenzen mit Fokus auf die Praxis.

Ausgangspunkt des Projekts ist der Sachverhalt, dass das Weiterbildungsgesetz (SR 419.1) grösstenteils den Charakter eines Rahmengesetzes hat und Grundkompetenzen auch auf der Basis von anderen Gesetzen auf Bundes- und Kantonsebene (explizit oder implizit) gefördert werden (vgl. oben Kapitel 4.5.1). Personen mit mangelnden Grundkompetenzen sollten jedoch unabhängig von den dahinterliegenden staatlichen Strukturen und Finanzierungen Zugang zu einem angemessenen Angebot haben. Das IIZ-Projekt soll deshalb im ersten Teil Lösungsansätze aufzeigen, wie die Schnittstellen auf kantonaler Ebene zugunsten der Bedürfnisse der Zielgruppen sinnvoll geregelt, koordiniert und gesteuert werden könnten.

Bezüglich Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung haben viele Akteure ihre eigene Praxis. Ziel des Projekts im zweiten Teil ist es, mit einer Auslegeordnung das Qualitätsverständnis und die Qualitätskriterien der verschiedenen Akteure aufzuzeigen. Auf dieser Basis sollen ein allfälliger Handlungsbedarf identifiziert und Empfehlungen formuliert werden, um eine einheitlichere Praxis gegenüber Akteuren (z.B. Kantone, Anbieter usw.) zu schaffen und allfällige Lücken (z.B. nicht berücksichtigte Qualitätsaspekte) zu schliessen. Die Ergebnisse sollen ferner dazu führen, dass die IIZ-Partner auf der Basis eines gemeinsamen Qualitätsverständnisses die Förderung der Grundkompetenzen weiterentwickeln können.

Weiterführung der strategischen Aufgabe der Armutsprävention

Schliesslich wurden im Rahmen der Integrationsagenda Schweiz (IAS) professionelle Instrumente für die Potenzialabklärung bei anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen entwickelt. Diese erfassen unter anderem die (Grund-)Kompetenzen der Betroffenen und dienen dazu, die Arbeit von fallführenden Stellen, Job Coaches und weiteren integrationsbegleitenden Fachleuten zu unterstützen (vgl. dazu Kapitel 4.4.3).

Staatssekretariat für Wirtschaft

Grundsätzlich gilt, dass die berufliche Weiterbildung und Umorientierung von Stellensuchenden nicht zum gesetzlichen Auftrag der Arbeitslosenversicherung gehören. Die Arbeitslosenversicherung kann jedoch den Erwerb fehlender Kompetenzen unterstützen, wenn dies aufgrund struktureller Veränderungen des Arbeitsmarkts notwendig ist. Das SECO hat 2018 einen Bericht vorgelegt, der aufzeigt, inwieweit arbeitsmarktliche Massnahmen der Arbeitslosenversicherung diesem Zweck dienlich sind.⁸⁶ Eine Umfrage bei den kantonalen Vollzugsstellen ergab, dass diese die vorhandenen Instrumente als zielführend erachten und keine gesetzlichen Änderungen anregen. Jedoch zeigt sich unter anderem ein Optimierungspotenzial bei der Ausgestaltung der Ausbildungszuschüsse. Das SECO hat daher praxisnahe Verbesserungen in die Wege geleitet, die insbesondere auf prozessuale und administrative Vereinfachungen zielen.

Das SECO ist zudem zuständig für zwei Massnahmen, die Teil des Massnahmenpakets zur Förderung des inländischen Arbeitskräftepotenzials sind und Bildungsbezüge aufweisen:

- Das Impulsprogramm «Massnahmen zur Förderung der Wiedereingliederung» unterstützt kantonale Projekte, die insbesondere schwer vermittelbaren und älteren Arbeitslosen zugutekommen.⁸⁷ Unter den geförderten Projekten befinden sich auch solche, die auf Weiterbildung und eine Stärkung von Kompetenzen – insbesondere im digitalen Bereich – zielen.
- Mit dem Pilotprojekt «Supported Employment» wird eine neue arbeitsmarktliche Massnahme getestet, welche sich an über 50-jährige Personen richtet, die kurz vor der Aussteuerung stehen. Diese werden von Job Coaches betreut, die sich intensiv an der Stellensuche beteiligen und die Teilnehmenden nach einem Stellenantritt weiter begleiten. Zur Sicherung einer nachhaltigen Integration können auch Bildungsmassnahmen eingesetzt werden.⁸⁸

Schliesslich hat das SECO den Auftrag, das Postulat Arslan 20.4327 «Massnahmenplan für den Wiedereinstieg von Frauen in die Arbeitswelt» umzusetzen. Im Rahmen einer Studie soll in einem ersten Schritt das Potenzial für Massnahmen in diesem Bereich geprüft werden.

4.6 Schwerpunkt «Familienarmut»

4.6.1 Ausgangslage

Bedeutung für die Armutsprävention

Aus Sicht der Armutsprävention ist Familienarmut wegen der Zukunftsperspektiven der betroffenen Kinder ein besonders wichtiges Handlungsfeld. Knappe Ressourcen und eine hohe psychische Belastung wirken sich negativ auf die Entwicklungschancen der Kinder aus. Massnahmen zur Bekämpfung von Familienarmut sind deshalb zentral, um zu verhindern, dass sich Armut auf nachwachsende Generationen überträgt.

⁸⁶ SECO 2018.

⁸⁷ www.arbeit.swiss.ch > Institutionen / Medien > Aktuelle Projekte und Massnahmen > Arbeitskräftepotenzial: Bundesmassnahmen 2020-24: Impulsprogramm «Massnahmen zur Förderung der Wiedereingliederung».

⁸⁸ www.arbeit.swiss.ch > Menü > Stellensuchende > Arbeitslos – was tun? > Arbeitsmarktliche Massnahmen > «Supported Employment» für 50 plus.

Weiterführung der strategischen Aufgabe der Armutsprävention

Besonders häufig von Armut betroffen sind Einelternfamilien – meistens mit alleinerziehenden Müttern – und Paarhaushalte mit drei oder mehr Kindern. 2020 waren ihre Armutsquoten mehr als doppelt so hoch wie jene von Paaren im Erwerbsalter, in deren Haushalt keine Kinder (mehr) leben.⁸⁹ Dies hängt nicht nur damit zusammen, dass mit der Geburt von Kindern die Haushaltsausgaben steigen. Parallel dazu verringert sich das verfügbare Einkommen, wenn Eltern – mehrheitlich die Mütter – ihre Erwerbsarbeit zugunsten der Kinderbetreuung unterbrechen oder reduzieren. Das Armutsrisiko ist deshalb am grössten, wenn die Kinder im Vorschulalter sind, und sinkt mit zunehmenden Alter (des jüngsten Kindes).⁹⁰

Rolle des Bundes

Massnahmen zur Bekämpfung von Familienarmut können an sehr unterschiedlichen Punkten ansetzen:⁹¹ Sie können beispielsweise die finanzielle Situation von Familien durch Transferleistungen oder Steuererleichterungen verbessern, die Erwerbsintegration der Eltern durch Entlastungsmassnahmen (z.B. familienergänzende Kinderbetreuung) oder Qualifikations- und Bildungsmassnahmen stärken, Familien durch Beratung und Coaching unterstützen oder die Entwicklung der betroffenen Kinder fördern. Auch Regelungen des Scheidungs- und Unterhaltsrechts wirken sich auf die Verteilung von familiären Armutsrisiken auf Mütter und Väter aus. Für die Prävention und Bekämpfung von Familienarmut gilt somit, was für die Familienpolitik und die Armutsprävention im Allgemeinen gilt: Es handelt sich um eine ausgesprochene Querschnittaufgabe.

Die Bekämpfung der Familienarmut ist primär in der Kompetenz der Kantone, Städte und Gemeinden. Art. 116 der Bundesverfassung (SR 101)⁹² ermächtigt den Bund, die Familie zu fördern, Dritte (Kantone, Gemeinden, private Organisationen) zu unterstützen sowie Familienzulagen und die Mutterschaftsversicherung zu regeln. Diese Aufgaben fallen in die Zuständigkeit des BSV. Neben den genannten Versicherungsleistungen richtet es Finanzhilfen für die Schaffung von familien- und schulergänzende Kinderbetreuungsangeboten aus und fördert damit die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit.⁹³ Zudem unterstützt der Bund gesamtschweizerisch oder sprachregional tätige Familienorganisationen in den Förderbereichen «Begleitung und Beratung von Familien sowie Elternbildung» und «Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit sowie Ausbildung».

Zur Reduktion von Familienarmut können auch Massnahmen beitragen, die nicht ausschliesslich auf Familien ausgerichtet sind, sondern generell der Bildung, Qualifikation und Erwerbsintegration dienen. Bundesämter, die in diesen Bereichen tätig sind, spielen damit – zumindest indirekt – ebenfalls eine wichtige Rolle in der Bekämpfung von Familienarmut (SBFI, SEM und SECO; siehe Kapitel 4.5). Weiter sehen gewisse sozialpolitische Instrumente des Bundes spezifische Vorkehrungen für Familien vor: So gibt es bei den Prämienverbilligungen der obligatorischen Krankenversicherung besondere Erleichterungen für Kinder (Art. 65 KVG; SR 832.10). Beim gemeinnützigen Wohnungsbau, den das Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) fördert, sind gemäss Bundesverfassung die Interessen von Familien und Bedürftigen besonders zu berücksichtigen (Art. 108 Abs. 4 BV).

Um die soziale Vererbung von Armut auf nachfolgende Generationen zu verhindern, sind Massnahmen im Bereich der frühen Kindheit von entscheidender Bedeutung. Denn Erfahrungen und Lerngelegenheiten in den ersten Lebensjahren sind erwiesenermassen entscheidend für die

⁸⁹ www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Wirtschaftliche und soziale Situation der Bevölkerung > Soziale Situation, Wohlbefinden und Armut > Armut und materielle Entbehrung > Armut > Tabelle: Armutsquote, nach verschiedenen Merkmalen (2007-2020).

⁹⁰ BFS 2021a, S. 45f. und 57f.; Suter 2020, S. 2.

⁹¹ Stutz u.a. 2017, S. 6-28.

⁹² Für eine detaillierte Darstellung der Kompetenzordnung in der Schweizer Familienpolitik siehe Bundesrat 2015, S. 2f.

⁹³ Zusätzlich zu den Finanzhilfen für die Schaffung von familienergänzenden Betreuungsangeboten wurden 2017 zwei weitere Förderinstrumente geschaffen, die auf eine Erhöhung der kantonalen und kommunalen Subventionsbeiträge für die Senkung der Elterntarife sowie eine bessere Abstimmung des Betreuungsangebots auf die Bedürfnisse der Eltern zielen.

Weiterführung der strategischen Aufgabe der Armutsprävention

spätere Entwicklung und den weiteren Bildungsverlauf von Kindern. Die Ausgestaltung und Durchführung entsprechender Massnahmen liegt in der Kompetenz der Kantone und Gemeinden, dem Bund kommt eine subsidiäre Rolle zu. In unterschiedlicher Form in die Politik der frühen Kindheit involviert sind seitens des Bundes vor allem das BSV, das BAG, und das SEM.⁹⁴ In den Kantonalen Integrationsprogrammen, die das SEM und die Kantone seit 2014 umsetzen, bildet die frühe Kindheit einen von insgesamt acht Förderbereichen.⁹⁵

Umfassende Kompetenzen besitzt der Bund im Bereich des Familienrechts: Gemäss Bundesverfassung liegt die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Zivilrechts in der Zuständigkeit des Bundes (Art. 122 Abs. 1 BV). Dazu gehören die Bestimmungen zu Ehe, Verwandtschaft und zu Kindes- und Erwachsenenschutz (Art. 90-456 ZGB; SR 210). Die Kantone sind für die Organisation der Gerichte und die Rechtsprechung in Zivilsachen zuständig, soweit das Gesetz nichts anderes vorsieht (Art. 122 Abs. 2 BV).

4.6.2 Aktivitäten der Plattform

Im Rahmen des Programms gegen Armut (2014-2018) wurde eine Bestandesaufnahme von kommunalen Strategien zur Bekämpfung von Familienarmut durchgeführt.⁹⁶ Die Studie zeigte, dass die Regeln der finanziellen Existenzsicherung hauptsächlich durch die Kantone gesetzt werden. Die Städte und Gemeinden engagieren sich weniger mit direkten Geldleistungen, sondern hauptsächlich mit nicht-monetären Massnahmen in der Bekämpfung von Familienarmut. Dabei erweist es sich als eine anspruchsvolle Aufgabe, eine präventiv wirkende Strategie über verschiedene Verwaltungsbereiche hinweg aufzubauen und zu koordinieren. Auch bildet es eine grosse Herausforderung, die sozial benachteiligten oder fremdsprachigen Zielgruppen tatsächlich in grosser Zahl zu erreichen.

Der Schwerpunkt «Familienarmut» der Plattform gegen Armut wird an diesen Erkenntnissen anknüpfen. Er soll sich insbesondere damit beschäftigen, wie die betroffenen Familien erreicht und die Massnahmen derart koordiniert werden können, dass eine angemessene und bei Bedarf längerfristige Begleitung gewährleistet ist. Die Arbeiten zur Präzisierung des Auftrags sind derzeit im Gang. Es ist geplant, im Frühjahr 2022 ein entsprechendes Mandat zu vergeben und den Schwerpunkt bis Anfang 2024 abzuschliessen.

4.6.3 Weitere Tätigkeiten und Geschäfte des Bundes

Bundesamt für Sozialversicherungen

Seit der Lancierung der Plattform gegen Armut wurden die finanziellen Leistungen, mit denen der Bund Familien unterstützt, punktuell verbessert. Die Revision des Familienzulagengesetzes (SR 836.2), die im August 2020 in Kraft getreten ist, brachte für die Versicherten zwei Änderungen: Erstens wurde die Altersgrenze für den Bezug von Ausbildungszulagen gesenkt. Zweitens haben arbeitslose Mütter, die eine Mutterschaftsentschädigung beziehen, neu ein Anrecht auf Familienzulagen.⁹⁷

Diese Änderungen im Bereich der Familienzulagen richten sich an relativ kleine Personenkreise und kommen ihnen unabhängig von ihrer konkreten finanziellen Lage zugute. Drei politische Vorstösse zielen demgegenüber auf eine spezifische Unterstützung von Familien mit knappen finanziellen Mitteln: Sie fordern bedarfsabhängige Kinderzulagen⁹⁸ und die Einführung einer gesetzlichen Grundlage für Ergänzungsleistungen für Familien auf Bundesebene.⁹⁹ Zum Zeitpunkt

⁹⁴ Für eine vollständige und detaillierte Übersicht siehe Bundesrat 2021b, S. 11-17.

⁹⁵ <https://www.kip-pic.ch/> > Kantonale Integrationsprogramme > Frühe Kindheit.

⁹⁶ Stutz u.a. 2017.

⁹⁷ Vgl. Art. 19 Abs. 1ter FamZG. Zudem wurde im Gesetz eine Grundlage für die Finanzhilfe an Familienorganisationen geschaffen.

⁹⁸ Mo. 20.3683 Feri Yvonne «Bedarfsabhängige Kinderzulagen» vom 17.06.2020.

⁹⁹ Mo. 20.3381 Grüne Fraktion «Keine Kinderarmut» vom 06.05.2020; Pa. Iv. 20.454 Piller Carrard Valérie «Kinderarmut bekämpfen» vom 19.06.2020

Weiterführung der strategischen Aufgabe der Armutsprävention

der Berichterstattung waren diese Vorstösse in den Räten noch nicht abschliessend behandelt worden.

Mit den Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung fördert der Bund seit 2003 die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung – und damit indirekt auch die Erwerbschancen von armutsgefährdeten und armutsbetroffenen Familien. Das Parlament hat das Impulsprogramm für die Schaffung von Betreuungsplätzen bereits mehrmals verlängert, zuletzt für die Dauer von Anfang 2019 bis Anfang 2023. Zusätzlich wurden 2018 zwei neue Förderinstrumente eingeführt: Sie sollen dazu beitragen, die Kosten erwerbstätiger Eltern für die Kinderbetreuung zu senken und die Betreuungsangebote besser auf die Bedürfnisse erwerbstätiger Eltern abzustimmen. Eine mögliche Verstetigung und Modifikation des Programms, die unter anderem die frühkindliche Bildung stärken soll, ist Gegenstand einer parlamentarischen Initiative.¹⁰⁰

Die Legislaturplanung 2019 – 2023 sieht vor, dass der Bundesrat eine Strategie zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf in Zusammenarbeit mit den Kantonen verabschiedet und eine entsprechende Botschaft ausarbeitet.¹⁰¹ Die entsprechenden Arbeiten sind derzeit im Gange. Mit expliziter Bezugnahme darauf formuliert die Gleichstellungsstrategie 2030 des Bundes das Ziel, das Armutsrisiko von Familien – und insbesondere von Einelternfamilien – zu reduzieren.¹⁰² Bereits in Kraft getreten ist 2021 das Bundesgesetz zur besseren Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenbetreuung (AS 2020 4525). Unter anderem gewährt es erwerbstätigen Eltern einen 14-wöchigen Urlaub für die Betreuung eines schwer kranken oder verunfallten Kindes.

Im Februar 2021 hat der Bundesrat eine Auslegeordnung zur Politik der frühen Kindheit verabschiedet.¹⁰³ Ziel dieser Politik ist es, Kindern eine möglichst sichere, gesunde und chancengerechte Entwicklung zu ermöglichen. Dies impliziert eine Förderung von Kindern aus sozial benachteiligten Familien und eine Reduktion des Risikos, dass sich Armut von einer Generation auf die nächste überträgt. Die Politik der frühen Kindheit liegt gemäss der föderalen Aufgabenteilung in der Kompetenz der Kantone und Gemeinden. Der Bundesrat sieht die Rolle des Bundes deshalb in erster Linie bei der Verbesserung der Datengrundlagen, der Koordination von staatlichen Massnahmen und der Förderung des Informations- und Erfahrungsaustausches.

Wichtige Aufschlüsse über die Ursachen und Ausprägungen von Familienarmut verspricht schliesslich ein Forschungsprojekt des BSV, das die Auswirkungen von Geburten, Trennungen und Scheidungen auf die wirtschaftliche Situation von Familien untersucht. Ein besonderes Augenmerk gilt Familien mit geringen und sehr geringen finanziellen Mitteln. Die Ergebnisse des Projekts werden auf Ende 2022 erwartet.

Bundesamt für Gesundheit

Das Bundesamt für Gesundheit ist zuständig, um Grundlagen für die Ausgestaltung der obligatorischen Krankenpflegeversicherung auszuarbeiten. Das Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG, SR 832.10) sieht vor, dass die Versicherer die Prämien unabhängig vom Einkommen erheben. Deshalb verpflichtet es die Kantone, die Prämien der Versicherten in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen zu verbilligen. Um die finanzielle Belastung von Familien zu verringern, verpflichtet das KVG die Kantone, bei unteren und mittleren Einkommen die Prämien der Kinder um mindestens 80 Prozent und die Prämien der jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50 Prozent zu verbilligen. Seit Anfang 2019 müssen die Versicherer zudem für die jungen Erwachsenen 50 Prozent weniger in den Risikoausgleich einzahlen. Dies ermöglicht es den Versicherern, diese Versicherten mit tieferen Krankenkassenprämien zu entlasten.¹⁰⁴

¹⁰⁰ Pa. Iv. 21.403 WBK-N «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung» vom 18.02.2021.

¹⁰¹ Bundesbeschluss über die Legislaturplanung 2019-2023, Art. 4 (Massnahme 17) und Art. 9 (Massnahme 43).

¹⁰² Bundesrat 2021c.

¹⁰³ Bundesrat 2021b.

¹⁰⁴ Die Rabatte sind je nach Versicherer unterschiedlich; 2019 lag der Durchschnitt bei 90 Franken pro Monatsprämie.

Weiterführung der strategischen Aufgabe der Armutsprävention

Zur Diskussion steht zurzeit das Vorgehen, wenn die Versicherten ihre Prämien nicht bezahlen. Die SGK-S hat vorgeschlagen, dass Minderjährige nicht mehr für die nichtbezahlten Prämien durch ihre Eltern haftbar gemacht werden.¹⁰⁵ Der Bundesrat hat diesen Vorschlag in seiner Stellungnahme begrüsst.¹⁰⁶ Über das Geschäft wird das Parlament entscheiden müssen.¹⁰⁷

Die Prämienverbilligung ist Gegenstand der Prämien-Entlastungs-Initiative, die Anfang 2020 eingereicht worden ist. Der Bundesrat schlägt vor, die Initiative abzulehnen und ihr einen indirekten Gegenvorschlag entgegenzustellen. Dieser sieht vor, die Kantone zu verpflichten, einen Mindestbetrag für die Prämienverbilligung zur Verfügung zu stellen.

Im Bereich der Frühen Kindheit setzt das BAG die Massnahmen aus dem 2018 erarbeiteten Konzept zur Frühen Gesundheitsförderung um. Dazu gehören Information und Sensibilisierungsmassnahmen, die unter anderem die Bedeutung der Frühen Gesundheitsförderung für soziale benachteiligte Familien aufzeigen. Auch wird eine bessere Vernetzung von Fachleuten angestrebt, damit Früherkennung und Prävention insbesondere bei schwer erreichbaren Familien gestärkt wird. Eine Vorstudie macht deutlich, dass familienzentrierte Netzwerke nach dem Vorbild der aus Deutschland und Österreich bekannten «Frühen Hilfen» den Unterstützungsbedarf von belasteten Familien mit verhältnismässig geringem Aufwand befriedigen kann. Eine einheitliche nationale Struktur ist aufgrund der föderalistischen Strukturen aktuell aber kaum realisierbar.

Bundesamt für Justiz

Bei einer Trennung oder Scheidung ist es oft nötig, Unterhaltsbeiträge festzulegen. Unterhaltsbeiträge können insbesondere für die Kinder eine existentielle Bedeutung haben, da sie in der Regel die einzige Geldleistung sind, auf welche sie Anspruch haben und mit der sie ihren täglichen Bedarf decken können. Es ist für sie wichtig, diese Beträge rechtzeitig und regelmässig zu erhalten. Bleiben diese aus, so ist das Gemeinwesen verpflichtet, Kindern und Ehegatten beim Inkasso zu helfen. Die konkrete Ausgestaltung dieser Inkassohilfe war bis anhin den Kantonen überlassen, die sehr unterschiedliche Lösungen getroffen hatten. Dies hat sich Anfang 2022 mit dem Inkrafttreten der Inkassohilfeverordnung geändert. Sie strebt eine Harmonisierung und eine Professionalisierung der Inkassohilfe an und bildet die Grundlage für die Einrichtung einschlägiger Fachstellen in den Kantonen. Unter anderem sollte damit erreicht werden, dass betroffene Eltern – meistens Frauen – und Kinder seltener auf Sozialleistungen wie die Alimentenbevorschussung oder die Sozialhilfe angewiesen sind.

Staatssekretariat für Migration

Mit den Kantonalen Integrationsprogrammen (KIP) wurde die spezifische Integrationsförderung zu einem Gesamtpaket mit landesweit geltenden strategischen Zielen und Förderbereichen gebündelt. Die insgesamt acht Förderbereiche umfassen unter anderem Frühe Kindheit, Sprache und Bildung sowie Arbeitsmarktfähigkeit. Die KIP leisten damit einen wichtigen Beitrag an die präventive Bekämpfung von Familienarmut. Die KIP bestehen seit 2014 mit jeweils vierjährigen Programmperioden, wobei das sog. KIP 2 von 2018 bis 2021 dauerte. Um die Integrationsagenda (IAS) und verschiedene Pilotprogramme in die KIP zu überführen und die dabei erlangten Erfahrungen zu konsolidieren, haben Bund und Kantone für die Jahre 2022 und 2023 ausnahmsweise eine zweijährige Phase beschlossen (genannt KIP 2bis). Ab 2024 ist wiederum eine reguläre vierjährige KIP-Phase geplant (genannt KIP 3).

Daneben ist das SEM im Rahmen des Massnahmenpakets zur Förderung des inländischen Arbeitskräftepotenzials für zwei Projekte zuständig, welche die Arbeitsintegration von Flüchtlingen

¹⁰⁵ Standesinitiative. Ergänzung von Artikel 64a des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung betreffend Vollstreckung der Prämienzahlungspflicht der Versicherten. Erläuternder Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates (BBI 2021 745).

¹⁰⁶ Standesinitiative. Ergänzung von Artikel 64a des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung betreffend Vollstreckung der Prämienzahlungspflicht der Versicherten. Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates vom 27. Januar 2021. Stellungnahme des Bundesrates (BBI 2021 1058).

¹⁰⁷ Zum Stand der Beratungen siehe: www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/curia-vista > Suche > Geschäftsnummer: 16.312.

Weiterführung der strategischen Aufgabe der Armutsprävention

und vorläufig Aufgenommenen stärken und damit indirekt ebenfalls der Bekämpfung von Familienarmut dienen:

- Das Pilotprogramm «Finanzielle Zuschüsse zur Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen» schliesst eine bestehende Lücke für die genannte Zielgruppe. Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, welche Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene mit einem ausserordentlichen Einarbeitungsbedarf zu den üblichen Arbeitsbedingungen anstellen, erhalten während einer begrenzten Zeit finanzielle Zuschüsse. Zielgruppe sind Personen, die bereits Massnahmen wie Ersteinsätze, Qualifikationsprogramme oder Spracherwerb absolviert haben. Auf diesem Weg sollen von 2021 bis 2023 landesweit jährlich mindestens 300 Personen eine Arbeitsstelle antreten können.
- Unter der Bezeichnung «INVOL+» wurde das Pilotprogramm «Integrationsvorlehre (INVOL)» um zwei Jahre verlängert und auf Jugendliche und junge Erwachsene ausserhalb des Asylbereichs ausgeweitet (vgl. Kapitel 4.4.3).

Im Kontext der besseren Nutzung des inländischen Arbeitskräftepotenzials wurden in den letzten Jahren auf nationaler Ebene verschiedene administrative Hürden, welche die Integration in den Arbeitsmarkt erschwerten, abgebaut. So wurde die so genannte Sonderabgabepflicht auf Erwerbseinkommen von vorläufig aufgenommenen Personen auf den 1. Januar 2018 abgeschafft. Als wichtigste Neuerung wurde Anfang 2019 die Arbeitsbewilligung durch eine einfache, gebührenfreie Meldung ersetzt. Das bedeutet, dass die betreffenden Personen in der ganzen Schweiz erwerbstätig werden dürfen und der Arbeitgeber dies lediglich mit einem schweizweit einheitlichen Formular online melden muss. Diese Vereinfachung soll ebenfalls die raschere Integration in den Arbeitsmarkt unterstützen.

4.7 Auswirkungen der Corona-Krise auf die Armut in der Schweiz

4.7.1 Ausgangslage

Nach Ausbruch der Covid-19-Pandemie rief der Bundesrat am 16. März 2020 die ausserordentliche Lage aus und ergriff Schutzmassnahmen, die tief in die Wirtschaft und das soziale Zusammenleben eingriffen. Es wurden Befürchtungen geäussert, dass diese Massnahmen für viele Erwerbstätige zu erheblichen Verdiensteinbussen und zu einer Zunahme von Armut führen könnten. Um solche Einkommensverluste aufzufangen, führte der Bundesrat die Corona-Erwerbsausfallentschädigung ein, nahm verschiedene Ausweitungen und Vereinfachungen bei der Kurzarbeit vor und erhöhte vorübergehend die maximale Anzahl an Taggeldern der Arbeitslosenversicherung. Diese Massnahmen stützten sich anfänglich auf Notrecht (Art. 185 Abs. 3 BV; SR 101) und wurden im September 2020 in das Covid-19-Gesetz überführt. Im Verlauf der Krise sind sie mehrfach an die veränderte Lage angepasst worden. Parallel dazu haben auch Kantone, Gemeinden und zivilgesellschaftliche Organisationen Massnahmen ergriffen, um die sozialen Folgen der Krise zu bewältigen.

4.7.2 Aktivitäten der Plattform

Die Steuergruppe der Plattform gegen Armut beriet im Juli 2020 darüber, ob und in welcher Form die Corona-Krise im Rahmen der Plattform aufzunehmen sei (vgl. Kapitel 4.1). Sie entschied sich dafür, gesichertes Wissen über die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf Armut und sozioökonomische Ungleichheit in der Schweiz bereitzustellen und den Austausch und den Akteuren zu fördern, die sich in der Bewältigung der sozialen Folgen der Krise engagierten. Zu diesem Zweck organisierte die Plattform im August und Oktober 2021 zwei Anlässe – einen ersten unter Fachpersonen der Bundesverwaltung, einen zweiten gemeinsam mit Vertretern von Kantonen, Gemeinden und Organisationen der Zivilgesellschaft. Auch berichteten Armutsbetroffene an der Tagung vom September 2021 von ihren Erfahrungen während der Krise und teilten diese mit Fachpersonen aus dem Sozialbereich (vgl. Kapitel 4.8).

Weiterführung der strategischen Aufgabe der Armutsprävention

Zur Aufbereitung von Grundlagenwissen gab die Plattform zwei Projekte in Auftrag: Zum einen wurde die Corona-Zusatzbefragung des Schweizer Haushaltspanels, die im Mai/Juni 2020 durchgeführt worden war, nach Einkommensgruppen ausgewertet.¹⁰⁸ Zum anderen wurde ein Monitoring von einschlägigen Forschungsarbeiten durchgeführt und im Herbst 2021 in einem Synthesebericht zusammengefasst.¹⁰⁹

Die beiden Projekte liefern starke Indizien dafür, dass die Pandemie – zumindest vorübergehend – zu einer Zunahme finanzieller Ungleichheit führte. Gemäss Bevölkerungsbefragungen erlitten Personen mit wenig Geld im Jahr 2020 relativ betrachtet die grössten Einkommenseinbussen.¹¹⁰ Sie mussten am häufigsten auf Ersparnisse zurückgreifen, um ihren Lebensunterhalt zu decken. Finanziell besser gestellte Personen konnten dagegen häufiger ihre Ersparnisse erhöhen, weil die Möglichkeiten von Konsumausgaben im Freizeit-, und Unterhaltungs- und Kulturbereich stark eingeschränkt waren. Diese Entwicklungen schlugen sich allerdings 2020 und 2021 nicht in einer Erhöhung der Sozialhilfefzahlen nieder¹¹¹. Dafür dürften zu einem grossen Teil die Hilfemassnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden verantwortlich sein. Wie sich die Sozialhilfefzahlen entwickeln, wenn die Hilfemassnahmen ausgelaufen sind, ist schwierig zu beurteilen.¹¹² Auch fehlen zurzeit noch präzise Analysen zur Entwicklung der finanziellen Verhältnisse der Haushalte. Hier eröffnen sich Möglichkeiten, wenn in der ersten Hälfte 2022 detaillierte und konsolidierte Registerangaben zu den Einkommen des Jahres 2020 zugänglich werden.¹¹³

Besonders hart getroffen hat die Krise erwiesenermassen Bevölkerungsgruppen, die nicht oder nur begrenzt in das System der sozialen Sicherheit integriert sind. Öffentlich sichtbar wurde dies in mehreren Schweizer Städten, in denen sich im Frühling 2020 lange Warteschlange vor Abgabestellen mit Nahrungsmittelpaketen bildeten. Es ist davon auszugehen, dass diese Bevölkerungsgruppen in repräsentativen Befragungen oder Registerdaten nicht angemessen vertreten sind. Verlässliche Angaben darüber, wie viele Personen während der Krise in Armut gerieten, weil sie keinen oder nur bedingten Zugang zu staatlichen Hilfeleistungen hatten, liegen bislang nicht vor.¹¹⁴

Mehrere Untersuchungen geben jedoch Aufschluss über die soziale Zusammensetzung der Personen, die auf Lebensmittelabgaben angewiesen waren. Insbesondere im Raum Genf wurden solche Untersuchungen durchgeführt.¹¹⁵ Sie legen nahe, dass ein grosser Teil der Betroffenen keinen geregelten Aufenthaltsstatus hatte. Eine beachtliche Gruppe verfügte über einen B- oder C-Ausweis, fürchtete aber offensichtlich, bei einem Bezug von Sozialhilfe das Aufenthaltsrecht zu verlieren. Viele Betroffene, die vor der Krise erwerbstätig gewesen waren, arbeitete in Privathaushalten und war oftmals ohne Arbeitsvertrag.¹¹⁶ Inwieweit sich diese Ergebnisse aus Genf auf andere Schweizer Städte oder Regionen übertragen lassen, steht offen. Für die Stadt Zürich unterscheidet eine qualitative Studie insgesamt neun Personengruppen, die mit Nahrungsmittelabgaben unterstützt wurden.¹¹⁷ Dazu gehören auch Sozialhilfebeziehende und «klassische Randständige» mit psychischen Erkrankungen oder Suchtproblematiken, welche diese Angebote bereits vor der Pandemie genutzt hatten. Von der Corona-Krise besonders hart getroffen

¹⁰⁸ Tillmann u.a. 2021.

¹⁰⁹ Beyeler u.a. 2021.

¹¹⁰ Für die Phase von März 2020 bis Januar 2021: Martínez u.a. 2021; für die erste Welle der Pandemie vgl. Tillmann u.a. 2021, S. 34-37. Zusammenfassend: Beyeler u.a. 2021, S. 16-18.

¹¹¹ BFS 2021b; Fallzahlenmonitoring der SKOS: www.skos.ch > Themen > Corona-Krise > Monitoring Fallzahlen.

¹¹² Die SKOS hat ein Prognosemodell erstellt, das bis Ende 2023 mit einer coronabedingten Zunahme der unterstützten Personen um 7,6 Prozent im Vergleich zu 2019 rechnet (SKOS 2021; Referenzszenario). Frühere Prognosen, die mit einem höheren Anstieg gerechnet hatten, wurden aufgrund der Erfahrungen während der Krise revidiert.

¹¹³ Beyeler u.a. 2021, S. 14f.

¹¹⁴ Beyeler u.a. 2021, S. 27.

¹¹⁵ Bonvin u.a. 2020; Jackson/Petrucci/Wagner 2020; Petrucci/Alcoba/Jackson 2020; zur Situation von Sans-Papiers und Personen mit kürzlich legalisiertem Aufenthaltsstatus vgl. auch Duvoisin u.a. 2020 und Burton-Jeangros u.a. 2020. Zusammenfassend: Beyeler u.a. 2021, S. 28-31.

¹¹⁶ Bonvin u.a. 2020.

¹¹⁷ Götzö u.a. 2021.

Weiterführung der strategischen Aufgabe der Armutsprävention

wurden gemäss der Studie Sans-Papiers, Sexarbeitende sowie Familien in prekären finanziellen Verhältnissen, die trotz krisenbedingten Einkommenseinbussen auf den Bezug von Sozialhilfe verzichteten. Andere Gruppen wie Geflüchtete mit abgelehntem Asylgesuch oder «Europawanderende», die sich mit Gelegenheitsjobs oder Betteln durchschlagen, erlebten zwar keine Verschlechterung, waren aber bereits vor der Pandemie auf das absolute Minimum der Nothilfe angewiesen.

Soziale Unterschiede zwischen Gruppen mit unterschiedlichen finanziellen Ressourcen können sich verstärken, wenn sich parallel dazu Divergenzen in anderen Lebensbereichen eröffnen oder erweitern. Es gibt Hinweise darauf, dass dies im Verlauf der Krise teilweise der Fall war. Mit sehr umfangreichen Datenmaterial belegt ist dies für die gesundheitlichen Aspekte der Krise: Menschen mit niedrigem sozioökonomischem Status wurden seltener getestet, infizierten sich häufiger mit dem Virus und hatten im Durchschnitt schwerere Verläufe als Personen aus privilegierten Milieus.¹¹⁸ Im Bereich der psychischen Gesundheit zeigen sich auffällige Verschlechterungen bei Personen, die bereits vorher zu vulnerablen Gruppen gehörten und durch die Krise besonders hart getroffen wurden. Schliesslich gibt es mehrere Anzeichen dafür, dass sich Bildungsungleichheiten während des Fernunterrichts vergrösserten und Kinder aus ressourcenarmen Familien geringere Lernfortschritte verzeichneten.¹¹⁹ In anderen Bereichen lassen sich dagegen keine Verstärkungen sozialer Unterschiede feststellen, zumindest nicht, wenn man verhältnismässig grosse Einkommensgruppen miteinander vergleicht. So hat sich beispielsweise die Zufriedenheit mit den persönlichen Beziehungen während des partiellen Lockdowns im Frühling 2020 nicht verschlechtert, auch lassen sich diesbezüglich keine einkommensspezifischen Effekte beobachten.¹²⁰

4.7.3 Weitere Tätigkeiten und Geschäfte des Bundes

Bundesamt für Sozialversicherungen

Mit der Ausrichtung der Corona-Erwerbsausfallentschädigung (Corona-EO) ist das BSV betraut. Die rechtlichen Grundlagen der Corona-EO haben im Verlauf der Pandemie mehrere Änderungen erfahren und sind formal bis Ende 2022 gültig. Allerdings ist der faktische Anspruch auf Corona-EO davon abhängig, in welchem Ausmass Massnahmen zur Bewältigung der Pandemie in Kraft sind, welche die Erwerbsmöglichkeiten einschränken. Je geringer diese Schutzmassnahmen und je schwächer ihr Eingriff ins Wirtschaftsleben, desto seltener besteht ein solcher Anspruch. Dies vorausgesetzt, lassen sich im Kern zwei Gruppen von Massnahmen der Corona-EO unterscheiden:

- Die erste Gruppe von Massnahmen ist bzw. war grundsätzlich für alle Erwerbspersonen zugänglich. Sie fängt Erwerbsausfälle auf, die entstehen, weil wegen Corona-Schutzmassnahmen die Fremdbetreuung der Kinder nicht mehr möglich ist oder weil eine Quarantäne angeordnet wurde und die betroffene Person nicht im Homeoffice arbeiten kann. Auch gehören dazu Erwerbsausfälle von besonders gefährdeten Personen, die nicht oder nur teilweise von zu Hause aus arbeiten können.
- Die zweite Gruppe von Massnahmen richtet sich spezifisch an Selbständigerwerbende. Sie deckt die Einkommensausfälle von Selbständigerwerbenden, deren Betrieb auf Anordnung des Bundes geschlossen wurde, die ein Veranstaltungsverbot zu gewärtigen hatten oder die indirekt von Massnahmen zur Eindämmung der Pandemie betroffen waren. Mit der Einführung des Covid-19 Gesetzes im September 2020 wurde der Anspruch auf diese zweite Gruppe von Massnahmen auf im eigenen Betrieb angestellte Führungs-

¹¹⁸ Riou u.a. 2021; vgl. auch de Ridder u.a. 2021 zur Übertragung von Covid-19 im Kanton Genf und Brüningk u.a. 2020 für die Stadt Basel.

¹¹⁹ Zusammenfassend: Beyeler u.a. 2021, S. 20f.

¹²⁰ Tillmann u.a. 2021, S. 46f.; damit übereinstimmend die experimentellen Auswertungen, die das BFS mit der Erhebung zu Einkommen und Lebensbedingungen (SILC) durchführte: www.experimental.bfs.admin.ch > Innovative Methoden > Covid-19 und Lebensbedingungen in der Schweiz (SILC).

Weiterführung der strategischen Aufgabe der Armutsprävention

kräfte und im Betrieb mitarbeitende Ehegatten erweitert. Zudem wurde bei indirekt Betroffenen der Umsatzrückgang aufgrund der Pandemie entscheidend für die Anspruchsberechtigung.

Die Geltungsdauer der Corona-EO ist Ende 2021 auf den 31. Dezember 2022 verlängert worden. Nachdem der Bundesrat am 16. Februar 2022 die meisten Corona-Schutzmassnahmen aufgehoben hat, bestand aber nur noch in wenigen Fällen faktischer Anspruch auf die Leistung (konkret: besonders gefährdete Personen sowie Selbständigerwerbende und leitende Angestellte im Veranstaltungsbereich). Zum Zeitpunkt der Berichterstattung ist davon auszugehen, dass es ab Ende Juni 2022 keine Situationen mehr gibt, in denen ein Anspruch auf Corona-Erwerbsersatz geltend gemacht werden kann.

Von März 2020 bis Ende 2021 ist in insgesamt 447'600 Fällen Corona-Erwerbsausfallentschädigung ausgerichtet worden. Das gesamte Volumen der Leistungen beläuft sich auf rund 3,6 Milliarden Franken. Die Entschädigungen wegen angeordneter Quarantäne machen 237'600 Fälle (53% aller Fälle) und 0,28 Milliarden Franken (8% aller ausbezahlten Gelder) aus,¹²¹ diejenigen wegen Kinderbetreuung 20'700 Fälle (5%) und 0,04 Milliarden Franken (1%). Auf die spezifischen Leistungen für Selbständigerwerbende und im eigenen Betrieb angestellte Führungskräfte fielen 189'300 Fälle (42%) und 3,29 Milliarden Franken (91%).

Staatssekretariat für Wirtschaft

Auch das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) richtete verschiedene finanzielle Leistungen für coronabedingte Erwerbseinbussen aus. Im Bereich der Arbeitslosenversicherung (ALV) wurden im März 2020 mehrere ausserordentliche Massnahmen eingeführt und im Verlauf der Pandemie an die aktuelle arbeitsmarktliche Notwendigkeit angepasst. Die Mehrzahl der Massnahmen betrifft die Kurzarbeitsentschädigung (KAE) und beinhaltet unter anderem Anspruchserweiterungen auf zusätzliche Anspruchsgruppen, prozessuale und administrative Vereinfachungen oder die Aufhebung von Pflichten und Selbsthalten der Arbeitgeber. Auch wurden aufgrund der schwierigen Lage auf dem Arbeits- und Stellenmarkt zusätzliche Taggelder für arbeitslose Personen von bis zu mehreren Monaten eingeführt.

Zudem war das SECO Mitglied des Sounding Boards der Taskforce «Perspektive Berufslehre»¹²². Im Rahmen der Task Force sicherte das Sounding Board den Austausch zwischen den Bundesämtern (BSV, SBFI, SECO, SEM) und die Koordination von Massnahmen. Um die Eingliederung arbeitsloser Jugendlicher in den Arbeitsmarkt zu erleichtern, hat das SECO zusätzliche Massnahmen eingeführt wie z. B. die Möglichkeit für Ausbildungsbetriebe in Kurzarbeit, neue Lernende einzustellen oder Lernende nach ihrer Ausbildung weiterzubeschäftigen. Dies wäre bei der ordentlichen Anwendung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG) nicht möglich.

Die Ausgaben für Kurzarbeitsentschädigung beliefen sich für das Jahr 2020 auf 10,2 Milliarden und für 2021 bisher auf 4,8 Milliarden Franken. Diese Ausgaben gehen praktisch vollumfänglich auf die Covid-Krise zurück. Die Ausgaben der ALV für KAE der Jahre 2020 und 2021 werden durch den Bund übernommen. Für das Jahr 2022 wird für KAE mit Ausgaben von 800 Millionen Franken gerechnet. Auch für dieses Jahr übernimmt der Bund die von der ALV geleisteten KAE.

2020 wurden zudem insgesamt 6,4 Milliarden Franken an Arbeitslosenentschädigung ausbezahlt. Gemäss Hochrechnung vom Dezember dürften es 2021 deren 6,7 Milliarden sein. Vergleicht man diese Werte mit den Beträgen, mit denen kurz vor der Krise im Budget und Finanzplan vom Dezember 2019 gerechnet worden war, so können die zusätzlichen Ausgaben für Arbeitslosenentschädigung der Corona-Krise 2020 auf 1,5 Milliarden und 2021 auf 1,4 Milliarden Franken geschätzt werden. Nicht berücksichtigt ist in dieser Betrachtung, dass die zusätzlich

¹²¹ Inklusive Entschädigungen für besonders gefährdete Personen, die ihre Erwerbstätigkeit nicht von zuhause aus ausüben können (rund 4'500 Fälle und 48 Mio. CHF).

¹²² Vgl. zur Task Force «Perspektive Berufsbildung» die Ausführungen im übernächsten Abschnitt zu den Tätigkeiten des SBFI.

Weiterführung der strategischen Aufgabe der Armutsprävention

gesprochenen Taggelder auch über 2021 hinaus Mehrausgaben bei der ALV verursachen werden, da sich die verlängerten Taggeldbezugsdauern teilweise bis 2022 oder sogar 2023 erstrecken können.

Über die Covid-19-Härtefallverordnungen (HFMV 20 und HFMV 22) beteiligt sich der Bund an Härtefallunterstützungen der Kantone an Unternehmen, die in der Krise besonders hohe Umsatzrückgänge verzeichneten oder die behördlich geschlossen waren. Dazu gehören auch zahlreiche kleinere und Einzelunternehmen. Bis 21. Dezember 2021 wurden an 34'886 Unternehmen à-fonds-perdu-Beiträge in der Höhe von 4,65 Milliarden Franken ausbezahlt. Weitere 1'957 Unternehmen erhielten Darlehen, Bürgschaften und Garantien im Wert von insgesamt 223,3 Millionen Franken. Die Kantone können Unternehmen für 2021 erfolgte Umsatzeinbussen auch 2022 noch rückwirkend über die HFMV 20 unterstützen. Am 2. Februar 2022 hat der Bundesrat zudem die HFMV 22 verabschiedet, über die er sich an kantonalen Unterstützungen für ungedeckte Kosten des ersten Halbjahrs 2022 beteiligt.

Die Covid-19-Kredite wurden zur Sicherstellung der Liquidität der Unternehmen, die durch die Covid-19-Krise betroffen waren, zwischen 26. März 2020 und 31. Juli 2020 vom Bund zur Verfügung gestellt. Insgesamt 137'850 Unternehmen, darunter auch viele Selbständigerwerbende, konnten von diesem Instrument profitieren. Das Volumen der gewährten Kredite liegt bei knapp 17 Milliarden Franken.

Für öffentliche Veranstaltungen hat der Bund ein Schutzschirmkonzept eingeführt. Die Idee besteht darin, den Organisatoren von Veranstaltungen (z. B. im Sport-, Kultur- oder Berufsbereich) Planungssicherheit zu bieten. Der Schutzschirm kann als kostenlose Versicherung durch die Kantone betrachtet werden. Verschlechtert sich die epidemiologische Lage und muss eine Veranstaltung, die dem Schutzschirm unterstellt ist, auf Anordnung der Behörden abgesagt oder verschoben werden, so beteiligen sich der betroffene Kanton und der Bund zu gleichen Teilen an den ungedeckten Kosten der Veranstaltung. Der Gesamtbetrag der von den Kantonen eingegangenen Verpflichtungen beläuft sich auf 184 Millionen Franken (Stand: 24.02.2022). Es wurden noch keine Entschädigungsanträge gestellt; entsprechend sind auch noch keine Unterstützungsleistungen ausbezahlt worden.

Auf Grund der epidemiologischen Lage mit einer zunehmenden Zahl an Hospitalisationen und einer sehr hohen Auslastung der Intensivpflegestationen (IPS) in einzelnen Regionen traf der Bundesrat am 17. Dezember 2021 erneut verschärfte Massnahmen gegen die Ausbreitung des Coronavirus. Parallel dazu wurden – gestützt auf eine Verlängerung der gesetzlichen Grundlagen durch das Parlament – verschiedene Massnahmen zur wirtschaftlichen Absicherung von Arbeitnehmenden und von Selbständigerwerbenden verlängert. So hat das Parlament unter anderem die höhere KAE für geringe Einkommen bis Ende 2022 weitergeführt. Der Bundesrat verlängerte das summarische Abrechnungsverfahren in der KAE bis Ende März 2022 und hob die Karenzzeit für KAE von Januar bis März 2022 vorübergehend auf. Die Ausdehnung der KAE auf gewisse Arbeitnehmende auf Abruf, Arbeitnehmende mit befristetem Arbeitsvertrag und Lernende wurde für Unternehmen ermöglicht, welche der 2G+-Regel unterliegen. Zudem wurde der Schutzschirm für öffentliche Veranstaltungen (Art. 11a Covid-19-Gesetz) bis Ende 2022 verlängert. Der Schutzschirm war ursprünglich bis Ende April 2022 vorgesehen. Dank einer positiven Entwicklung der epidemiologischen Lage und einer hohen Immunität in der Bevölkerung erschien dem Bundesrat im Februar 2022 eine Überlastung des Gesundheitssystems trotz der weiterhin hohen Viruszirkulation wenig wahrscheinlich. Per 17. Februar 2022 wurden deshalb die schweizweiten Massnahmen gegen die Corona-Pandemie grösstenteils aufgehoben und die Rückkehr in die normale Lage per Ende März 2022 angekündigt. Auch nach Auslaufen der ausserordentlichen Massnahmen werden ordentlichen Leistungen der ALV sowohl im Bereich der KAE als auch bei der Arbeitslosenentschädigung weiterhin zur Verfügung stehen.

Bundesamt für Gesundheit

Das BAG hat im Rahmen der Krisenorganisation eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die sich mit den gesellschaftlichen Auswirkungen der Pandemie befasst. Verschiedene Studien haben gezeigt,

Weiterführung der strategischen Aufgabe der Armutsprävention

dass sozial benachteiligte Personen einen erschwerten Zugang zu Informationen und Präventionsmassnahmen haben, ihre Bereitschaft sich zu impfen tendenziell geringer ist, sie aber auch stärker von Covid-19-Erkrankungen betroffen sind und ein höheres Risiko haben, daran zu sterben.¹²³ Das BAG hat deshalb im Bereich der Information Massnahmen ergriffen, damit auch Personen mit wenig Bildung oder wenig Kompetenzen in einer Landessprache die wichtigsten Botschaften verstehen und erhalten. Die Covid-19-Kampagne wurde möglichst einfach verständlich gestaltet und weiterführende schriftliche und audiovisuelle Informationen in einfacher Sprache und in zahlreiche Sprachen der Migrationsbevölkerung übersetzt. Zudem wurden Massnahmen ergriffen, um Botschaften in Netzwerken der Migrationsbevölkerung zu verbreiten: Neben der Aktivierung von Peer-to-Peer Netzwerken¹²⁴ und Medien der Migrationsbevölkerung¹²⁵ wurden auch kantonale Behörden mit übersetzten Informations- und Kampagnenmaterialien beliefert und konnten so zur Verbreitung zentraler Botschaften beitragen.

Einen niederschweligen Zugang zu Covid-19-Angeboten (insbesondere Tests, Impfungen und Beratungen) zu gewährleisten und die gesellschaftlichen Folgen von Massnahmen abzufedern, ist Aufgabe von Bund und Kantonen, wobei der Bund vor allem übergeordnete Massnahmen ergreifen kann. Dabei waren Erwerbsausfallentschädigungen für Personen in Quarantäne (als Teil der Corona-EO), kostenlose Tests und Impfungen zentrale Massnahmen. Darüber hinaus sind weitere Massnahmen für die niederschwellige Ausgestaltung von Test-, Beratungs- und Impfangeboten notwendig, damit Hürden abgebaut und der Zugang erleichtert werden kann. Das Schweizerische Rote Kreuz (SRK) hat in Zusammenarbeit mit dem BAG entsprechende Empfehlungen zu Handen der Kantone erarbeitet und berät Kantone beim Aufbau niederschwelliger und aufsuchender Angebote. Ausserdem startete das SRK mit Unterstützung des BAG im Dezember 2021 das Projekt «Mobile Covid-19-Angebote SRK für benachteiligte Bevölkerungsgruppen». Mit dem Aufbau von mobilen und aufsuchenden Covid-19-Angeboten verbessert das SRK damit den Zugang für besonders benachteiligte Menschen zum Beratungs-, Impf- und Testangeboten im Bereich Covid-19.

Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation

Die Corona-Krise wirkte sich stark auf die Berufsbildung aus und führte zu zahlreichen Vollzugsfragen. Um die Herausforderungen zu bewältigen, setzte Bundesrat Parmelin die Task Force «Perspektive Berufslehre» ein. Sie engagierte sich zwischen Mai 2020 und November 2021 dafür, dass trotz Corona-Krise möglichst viele Jugendliche eine Lehrstelle finden. Gleichzeitig sollten Lehrbetriebe ihre offenen Lehrstellen besetzen können. Seit Dezember 2021 werden die Aufgaben der Task Force von der verbundpartnerschaftlich zusammengesetzten Tripartiten Berufsbildungskonferenz (TBBK) weitergeführt. Ein Monitoring bot bis November 2021 eine monatliche Grundlage für die Beobachtung der Lage auf dem Lehrstellen- sowie Lehrabgänger-Markt. Dieses Monitoring wird 2022 vierteljährlich weitergeführt.

An der Nahtstelle I steht der Berufswahlprozess im Zentrum. Er konnte trotz Einschränkungen aufgrund der Corona-Krise aufrechterhalten werden. Ersatzangebote wie Online-Informationsveranstaltungen oder virtuelle Berufsmessen und Lehrstellenbörsen führten Jugendliche und Unternehmen zusammen. Die Anzahl abgeschlossener Lehrverträge ist 2020 und 2021 mit den Vorjahren vergleichbar. Zur Aufrechterhaltung der Ausbildung an den drei Lernorten Betrieb, überbetriebliche Kurse und Berufsfachschule wurden wo nötig Ersatzformate angeboten. Stützkurse für lernschwächere Jugendliche förderten die Erreichung der schulischen Lernziele.

Die Corona-Krise hat gezeigt, dass in Bezug auf den Übertritt in den Arbeitsmarkt der proaktive und frühzeitige Einbezug der Berufsfachschulen an der Nahtstelle II in Zusammenarbeit mit

¹²³ Riou u.a. 2021; de Ridder u.a. 2021; Heiniger u.a. 2021; Krähenbühl u.a. 2021 (Kapitel 5 zur Covid-19-Impfung). Impfreport des Forschungsprogramms Corona Immunitas: www.corona-immunitas.ch > Aktuell > Wie viele Menschen haben die Coronaimpfung verabreicht bekommen? > Weitere Informationen: vollständiger Impfreport.

¹²⁴ Projekte von Femmes-Tische und Männer-Tische Schweiz (www.femmetische.ch) und Public Health Services (www.public-health-services.ch) > Themen: Covid-19 > Angebot von PHS zur Stärkung der Impfbereitschaft und zur Umsetzung der Covid-19 Schutzmassnahmen.

¹²⁵ www.migesmedia.ch

den Berufs-, Studien und Laufbahnberatungen sinnvoll ist. So wurden beispielsweise an verschiedenen Berufsfachschulen zusätzliche Beratungsangebote für Lernende im letzten Lehrjahr eingeführt. Im September 2021 lag die Zahl der jugendlichen Arbeitslosen deutlich unter dem durchschnittlichen Niveau von 2015-2019.

Mit dem Förderschwerpunkt «Lehrstellen Covid-19» (Art. 54 BBG; SR 412.10) unterstützt der Bund Projekte mit Covid-Bezug von Kantonen, Organisationen der Arbeitswelt oder Vereinen. Zwischen Mai 2020 und Dezember 2021 hat der Bund 92 Projekte mit einem Fördervolumen von knapp 24 Millionen Franken unterstützt. Es ist geplant, den Förderschwerpunkt bis März 2022 weiterzuführen. Im Bereich Berufseinstieg waren es beispielsweise Informationsangebote, Coaching- und Mentoring-Programme oder Ersatzlösungen für annullierte Berufsmessen.

4.8 Vernetzung und Austausch

Ein wichtiges Element der Plattform sind die Vernetzung und der Austausch unter verschiedenen Akteuren und Stakeholdergruppen, die sich in der Bekämpfung und Prävention von Armut engagieren. Von besonderer Bedeutung sind hierbei die Fachtagungen, die zu jedem Schwerpunktthema durchgeführt werden und der Diskussion und Verbreitung der jeweiligen Ergebnisse dienen.

Wegen der Corona-Pandemie konnte bis Ende 2021 erst eine von insgesamt vier geplanten Fachtagungen durchgeführt werden.¹²⁶ Sie fand im September 2021 statt und war dem Schwerpunkt «Partizipation» gewidmet. Die Tagung bildete insofern eine Besonderheit, als fast die Hälfte der über hundert Teilnehmenden Menschen mit Armutserfahrungen waren. Die Plattform gegen Armut hatte schon vorher Veranstaltungen mit Armutsbetroffenen durchgeführt, noch nie aber mit einem derart grossen Anteil an Betroffenen und vergleichbaren Mitgestaltungsmöglichkeiten. Konzept und Ablauf der Tagung waren gemeinsam mit Armutsbetroffenen entwickelt und umgesetzt worden. Die Tagung gliederte sich in drei Teile: eine Präsentation der Ergebnisse und Produkte des Schwerpunktthemas «Partizipation», die Diskussion konkreter Partizipationsprojekte in Workshops sowie ein moderiertes Gespräch über die Erfahrungen Armutsbetroffener während der Corona-Krise (vgl. 4.7.2). In der Evaluation der Tagung gaben fast alle Teilnehmenden an, einen positiven Gesamteindruck gewonnen zu haben. Der Austausch zwischen Armutsbetroffenen und Fachpersonen wurde je nach Tagungsteil unterschiedlich beurteilt; gesamthaft zog in dieser Hinsicht rund die Hälfte der Teilnehmenden ein mehrheitlich positives und etwas mehr als ein Drittel ein gemischtes Fazit.

Neben den nationalen Tagungen und den etablierten Projektstrukturen (Steuergruppe, Begleitgruppe, Projektgruppen) bietet die Plattform auch in kleineren und teilweise ad hoc gebildeten Formaten Gelegenheiten zum Austausch und zur Vernetzung. So wurden für inhaltliche Ausrichtung der Schwerpunktthemen im Bildungsbereich Expertenworkshops und Sounding Boards durchgeführt (vgl. Kapitel 4.4.2 und 4.5.2). Für die Entwicklung des Praxisleitfadens im Schwerpunkt «Partizipation» wurde eine paritätisch zusammengesetzte Arbeitsgruppe mit Armutsbetroffenen und Fachpersonen gebildet, die sich mehrmals traf und massgeblich zur Ausgestaltung des Leitfadens beitrug (vgl. Kapitel 4.3.2). Die Plattform prüft derzeit, ob die derart entwickelten Partizipationsstrukturen weitergeführt, allenfalls – aufgrund der Studienergebnisse und bisherigen Erfahrungen – optimiert und für zusätzliche Projekte genutzt werden können.

4.9 Umsetzung der gemeinsamen Erklärung von 2018

Mit der Unterzeichnung einer gemeinsamen Erklärung hatten sich Bund, Kantone, Städte und Gemeinden im September 2018 verpflichtet, die Empfehlungen umzusetzen, die im Nationalen Programm gegen Armut (2014-2018) erarbeitet worden waren. Sie bekundeten darin ihren Willen, bestehende Massnahmen der Prävention und Bekämpfung von Armut zu überprüfen und weiterentwickeln. Um das Erreichte zu dokumentieren, führte die Plattform gegen Armut in der

¹²⁶ Die Fachtagungen der übrigen drei Schwerpunkte werden in der zweiten Hälfte der Laufzeit der Plattform gegen Armut durchgeführt; vgl. Kapitel 4.2

Weiterführung der strategischen Aufgabe der Armutsprävention

ersten Hälfte 2020 eine Umfrage durch. Direkt kontaktiert wurden die SODK, die EDK, der Städteverband sowie der Gemeindeverband; die SODK ihrerseits befragte alle kantonalen Sozialämter. Zusätzlich zu den Angaben der genannten Konferenzen und Verbänden gingen damit Rückmeldungen aus 17 Kantonen ein.

Insgesamt zeigte sich, dass die Akteure vor allem im Bereich der Bildungschancen aktiv waren. Dazu gehören Projekte und Massnahmen, die sich mit der frühen Kindheit, der Berufsbildung, den Übergängen an den Nahtstellen I und II sowie den Grundkompetenzen Erwachsener beschäftigten. Weitere Themen waren die Integrationsförderung der Migrationsbevölkerung, die Freiwilligenarbeit auf kommunaler Ebene sowie finanzielle Leistungen zugunsten von ressourcenknappen Familien (z.B. Ergänzungsleistungen für Familien, Elternschaftsbeihilfen). Viele Kantone bemühten sich grundsätzlich um eine stärkere Vernetzung mit den Gemeinden oder den Leistungserbringern im Bereich der Armutsprävention und -bekämpfung; teilweise wurde auch die Zusammenarbeit zwischen den Hilfesystemen verbindlicher geregelt.

Die gemeldeten Aktivitäten wurden unterschiedlichen Tätigkeitstypen zugeordnet. Konkrete Massnahmen wurden auf allen drei Staatsebenen weiterentwickelt. Zudem gaben viele Kantone an, dass sie sich in der strategisch-politischen Arbeit engagierten sowie Vernetzung und Zusammenarbeit förderten. Seltener leisteten sie Grundlagenarbeit. Diese wurde stärker vom Bund sowie den national organisierten Verbänden und Konferenzen wahrgenommen. Die Verbände von Städten und Gemeinden waren zudem bestrebt, Beispiele guter Praxis zu identifizieren und unter ihren Mitgliedern bekannt zu machen.

Der Bericht bietet Einblicke in aktuelle Entwicklungen, Projekte und Aktivitäten der Armutsprävention nach Abschluss des Programms von 2018. Weil die Beteiligung nicht flächendeckend war und der Detailgrad der Antworten variierte, kann der Bericht keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben. Dies hängt auch damit zusammen, dass die befragten Stellen zum Zeitpunkt der Erhebung stark mit der Bewältigung der Corona-Krise beschäftigt waren. Der Überblick soll im Jahr 2022 aktualisiert werden. Eine systematische und umfassendere Evaluation erfolgt dann im Hinblick auf den Abschluss der Nationalen Plattform gegen Armut im Jahr 2024.

5 Weitere armutsbezogene Geschäfte und Tätigkeiten des Bundes

Die vier Schwerpunktthemen der Plattform wurden aus den bewährten Handlungsfeldern des Programms gegen Armut (2014-2018) entwickelt und in der Absicht definiert, die Ressourcen der Plattform möglichst effizient einzusetzen. Sie vermögen jedoch nicht alle Lebensbereiche abzudecken, in denen sich die Folgen von Armut zeigen oder Präventionsmassnahmen ergriffen werden können. Es gibt deshalb Aktivitäten des Bundes, die der Armutsbekämpfung dienen, aber im bisherigen Bericht noch keine Erwähnung gefunden haben. Dies gilt insbesondere für die folgenden Bereiche:

- **Gesundheit:** Das BAG engagiert sich für gleiche Gesundheitschancen aller Bevölkerungsgruppen in der Schweiz. Während der Umsetzung des Nationalen Programms Migration und Gesundheit (2002–2017) hat sich das BAG vor allem für die gesundheitliche Chancengleichheit der Migrationsbevölkerung eingesetzt. Da gesundheitliche Unterschiede aber vor allem zwischen Personen mit unterschiedlichem sozioökonomischem Hintergrund bestehen, standen ab 2018 nicht mehr nur Migrantinnen und Migranten im Fokus, sondern insgesamt sozial benachteiligte Personen. Seither hat das BAG unter anderem mehrere Grundlagenstudien in diesem Bereich initiiert. Dazu gehören Untersuchungen zur Gesundheit von Sozialhilfebeziehenden¹²⁷ und zum Zusammenhang zwischen sozioökonomischer Benachteiligung und vermeidbaren Hospitalisierungen.¹²⁸ Daneben hat der gemeinsam mit Gesundheitsförderung Schweiz und der Konferenz der Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren erarbeitete Grundlagenbericht «Chancengleichheit in der Gesundheitsförderung und Prävention in der Schweiz» zum Ziel, sozial benachteiligte Bevölkerungsgruppen als wichtige Zielgruppe der Gesundheitsförderung und Prävention sichtbar zu machen und Praxisempfehlungen für die Umsetzung aufzubereiten.¹²⁹
- **Wohnen:** Das Wohnforschungsprogramm 2020 – 2023 des Bundesamts für Wohnungswesen (BWO) umfasst unter anderem das Thema «Gute Wohnverhältnisse für benachteiligte Bevölkerungsgruppen».¹³⁰ In diesem Rahmen ist eine Studie zur Obdachlosigkeit in der Schweiz erarbeitet worden, die an frühere Untersuchungen des Programms gegen Armut anknüpft. Die Studie, die Anfang 2022 erschienen ist, beschäftigt sich mit dem Verständnis von Obdachlosigkeit in den Kantonen und Gemeinden und den daraus abgeleiteten Politiken und Strategien.¹³¹ 2020 publizierte das BWO überdies eine Studie zu den Wohnausgaben, die mit bedarfsabhängigen Sozialleistungen finanziert werden.¹³²
- **Sozialhilfebezug und ausländerrechtliche Verfahren:** Der Bundesrat hat am 7. Juni 2019 den Bericht «Kompetenzen des Bundes im Bereich der Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten» verabschiedet. Dabei wird das SEM unter anderem beauftragt, zusammen mit weiteren Partnern (z.B. VKM, SSV, SKOS, SODK) Erläuterungen oder Empfehlungen zu erarbeiten, welche Grundsätze in ausländerrechtlichen Verfahren beim Bezug von Sozialhilfe zu beachten sind (z.B. bei der Prüfung einer Rückstufung nach Art. 63 Abs. 2 AIG; SR 142.20). Dies deshalb, weil die wirtschaftliche Sozialhilfe

¹²⁷ Kessler u.a. 2021, siehe: www.bag.admin.ch > Strategie & Politik > Nationale Gesundheitsstrategien > Gesundheitliche Chancengleichheit > Chancengleichheit in der Gesundheitsversorgung > Gesundheitsversorgung für Armutsbetroffene.

¹²⁸ Spycher u.a. 2021 und weitere Studien sind auf der Website des BAG verfügbar: www.bag.admin.ch > Strategie & Politik > Nationale Gesundheitsstrategien > Gesundheitliche Chancengleichheit > Chancengleichheit in der Gesundheitsversorgung > Chancengerechtigkeit messen.

¹²⁹ Weber 2020.

¹³⁰ www.bwo.admin.ch > Wohnungspolitik > Wohnforschung > Forschungsprogramm.

¹³¹ Drilling u.a. 2022.

¹³² Ecoplan 2020. Für das Referenzjahr 2018 wurden die entsprechenden Leistungen der Sozialhilfe auf 1,1 Milliarden Franken und diejenigen der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV auf 0,7 Milliarden Franken geschätzt (Privathaushalte, ohne stationäre Einrichtungen und besondere Wohnformen)

auch Leistungen umfasst, die integrations-, gesundheits- oder familienpolitische Zielsetzungen verfolgen und so der Armutsprävention dienen. Die Erläuterungen und Empfehlungen sollen verhindern, dass falsche Anreize gesetzt werden und solche Unterstützungsleistungen gar nicht in Anspruch genommen werden. Zudem soll bei der ausländerrechtlichen Prüfung der Austausch zwischen Migrations- und Sozialhilfebehörden intensiviert werden, sofern dies aufgrund des Datenschutzes zulässig ist.

- **Schulden:** Mit den Motionen Hêche 18.3510, «Wirtschaftliche Wiedereingliederung von Personen ohne konkrete Aussicht auf eine Schuldentilgung» und Flach 18.3683, «Sanierungsverfahren für Privatpersonen, bessere Zukunftsperspektiven für Schuldner und Gläubiger» wurde der Bundesrat beauftragt, verschiedene Varianten für die Einführung eines Sanierungsverfahrens für Privatpersonen zu prüfen und dem Parlament eine Vorlage zu unterbreiten. Wie der Bundesrat in seinem Bericht «Sanierungsverfahren für Privatpersonen» vom 9. März 2018 in Erfüllung des Postulates Hêche 13.4193 festgestellt hat, hält das geltende Schweizer Recht für hochverschuldete oder mittellose Privatpersonen keine Möglichkeit bereit, ihre Finanzen nachhaltig zu sanieren.¹³³ Viele der Betroffenen haben keine realistischen Aussichten darauf, je wieder schuldenfrei zu leben und über mehr als das betriebsrechtliche Existenzminimum zu verfügen. Mit dieser Perspektivlosigkeit sind Fehlanreize sowie negative Auswirkungen auf die Gesundheit der Betroffenen und eine Belastung ihrer Familien verbunden. Die geplante Vorlage soll verschuldeten Privatpersonen unter gewissen Voraussetzungen eine zweite Chance auf ein schuldenfreies Leben zu ermöglichen. Das Bundesamt für Justiz hat zur Unterstützung der Arbeiten rund um die Erarbeitung der Vorlage eine Expertengruppe eingesetzt. Die Vernehmlassung wird im Laufe des Jahres 2022 stattfinden.

Obwohl die genannten Tätigkeiten ausserhalb der Plattform und ihrer Schwerpunkte stehen, ist eine Koordination gewährleistet. In den Begleitgremien der relevanten Projekte sind in der Regel Mitarbeitende aus dem Projektteam der Plattform oder dessen Umfeld vertreten. Umgekehrt wirken die zuständigen Ämter in den Projektgremien der Plattform mit. Der Informationsfluss und die inhaltliche Abstimmung von Aktivitäten innerhalb und ausserhalb der Plattform-Schwerpunktthemen sind damit sichergestellt.

6 Aufbau des Nationalen Armutsmonitorings

Mit der Annahme der Motion 19.3953 der WBK-S beauftragte das Parlament den Bundesrat im Juni 2020, einen fünfjährigen Monitoring-Zyklus zur Prävention und Bekämpfung von Armut einzurichten. Im Januar 2021 beauftragte der Bundesrat das EDI, die Motion umzusetzen und einen ersten Bericht bis Ende 2025 vorzulegen. Diesem Entscheid lag ein Gesamtkonzept für das Armutsmonitoring zugrunde, welches das BSV gestützt auf bereits bestehende Grundlagen des Programms gegen Armut und die Forderungen der Motion entwickelt hatte. Die Leitung des Monitorings liegt beim BSV, das in statistischen Fragen eng mit dem BFS zusammenarbeitet.

Das Gesamtkonzept sieht vor, dass das Monitoring auf einem multidimensionalen Armutsverständnis aufbaut. Für die statistischen Auswertungen des Monitorings ist eine monetäre Definition von Armut massgebend: Als arm oder armutsgefährdet gilt eine Person, die in einem Haushalt lebt, dessen finanzielle Mittel unterhalb eines bestimmten Schwellenwerts liegen. Diesen Armutsbegriff kombiniert das Monitoring mit einem Lebenslagen-Ansatz, der die Wechselwirkungen von finanzieller Armut und anderen Lebensbereichen analysiert. Zu diesen Armutsdimensionen gehören Bildung, Gesundheit, Erwerbsintegration, Wohnen, soziale Beziehungen und die politische Teilhabe. Jede dieser Dimensionen übernimmt im Monitoring eine doppelte Funktion: Sie beschreibt einerseits einen Lebensbereich von armutsbetroffenen Menschen. Andererseits

¹³³ [Bericht](#) des Bundesrates «Sanierungsverfahren für Privatpersonen» vom 9. März 2018 in Erfüllung des Postulates 13.4193 Hêche, abrufbar unter: www.parlament.ch > Ratsbetrieb > Suche Curia Vista > 13.4193 > Bericht in Erfüllung des parlamentarischen Vorstosses.

Weiterführung der strategischen Aufgabe der Armutsprävention

handelt es sich um ein Politikfeld, das für die Bekämpfung und Prävention von Armut von grosser Bedeutung ist.

Von diesem Armutsverständnis ausgehend, stellt das Monitoring steuerungsrelevantes Wissen zu drei übergeordneten Fragestellungen bereit: Erstens soll es die Armutssituation in der Schweiz beschreiben, zweitens die zuständigen Akteure und ihre Kompetenzen bezeichnen und drittens aufzeigen, welche Strategien der Armutsprävention und -bekämpfung verfolgt werden und was über deren Wirksamkeit bekannt ist. Zu diesem Zweck stützt sich das Armutsmonitoring nicht allein auf statistische Indikatoren, sondern arbeitet auch themenspezifisch den Stand der wissenschaftlichen Forschung und anderweitig dokumentiertes Wissen auf.

Der Fokus des ersten Monitoringberichts liegt auf den drei Dimensionen «Finanzielle Verhältnisse», «Erwerbsintegration» und «Bildung». Die übrigen Dimensionen werden vorerst anhand zentraler statistischer Indikatoren beschrieben und in späteren Berichten vertieft behandelt. Auch wird es im ersten Bericht noch nicht möglich sein, die statistischen Indikatoren systematisch nach Kantonen auszuweisen, wie dies die Motion der WBK-S fordert. Hier zu fehlen derzeit die Datengrundlagen. Als Übergangslösung wird im ersten Zyklus eine Auswertung kantonaler Armuts- und Sozialberichte vorgenommen. Parallel dazu ist unter der Leitung des BFS eine Projektgruppe eingesetzt worden, die sich mit der Weiterentwicklung der statistischen Grundlagen des Monitorings befasst. Dabei wird insbesondere eine Ergänzung der bestehenden Statistiken mit kantonalen Steuerdaten geprüft. Die Ergebnisse der Abklärungen sollen in den späteren Zyklen für das Armutsmonitoring verwendet werden.

In der Aufbauphase (1. Zyklus 2022-2025) nutzt das Monitoring die bewährte Projektorganisation der Plattform gegen Armut. Die Zuständigkeiten der Steuergruppe und Begleitgruppe sind auf das Monitoring erweitert worden; die Steuergruppe ist aufgrund dieser neuen Aufgabe um Vertretungen des BFS, des SECO und der Konferenz Kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren (VDK) ergänzt worden. Um eine hohe Qualität des Monitorings sicherzustellen, ist parallel ein wissenschaftlicher Beirat eingesetzt worden. Bezüglich Inhalt und Auftrag sind die beiden Projekte jedoch klar zu unterscheiden: Das Monitoring ist auf das Gesamtsystem gerichtet und verfolgt das Ziel, den politischen Entscheidungsträgern Steuerungswissen zur Verfügung zu stellen, das evidenzbasiert ist und den aktuellen Stand der Forschung wiedergibt. Die Plattform dagegen generiert in spezifischen Themengebieten praxisbezogenes Knowhow und fördert den Austausch von Erfahrungswissen unter den Akteuren der Armutsprävention und -bekämpfung. Mit dieser je unterschiedlichen Ausrichtung verhalten sich das Monitoring und die Plattform komplementär zueinander.

7 Schlussbemerkungen und weiteres Vorgehen

Die soziale Absicherung der Bevölkerung sowie die Bekämpfung und Vorbeugung von Armut sind Verfassungsziele, für die sowohl der Bund als auch die Kantone eine Verantwortung tragen. Zudem hat sich die Schweiz im Rahmen des internationalen Abkommens Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung dazu verpflichtet, Armut zu bekämpfen und zu reduzieren. Das soziale Sicherungssystem der Schweiz trägt in erheblichem Masse zur Sicherung des Wohlstandes und zur Reduktion von Armut bei. Gleichzeitig bergen wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Strukturwandel sowie ökonomische Krisen das Risiko in sich, dass Armut und Ungleichheit zunehmen. Dies zeigt sich im Rahmen der aktuellen Covid-19-Pandemie. In Ergänzung zur sozialen Absicherung und Armutsbekämpfung sind deshalb Massnahmen der Armutsprävention von zentraler Bedeutung. Sie zielen darauf, Menschen zu befähigen, soziale Beziehungen zu stärken und Rahmenbedingungen zu schaffen, damit mögliche Armutsgefährdungen vorausschauend abgewendet werden können oder gar nicht erst eintreten.

Der Bund verfolgt in diesem Bereich eine klare Strategie, die der föderalen Aufgabenteilung Rechnung trägt. Er hat von 2014 bis 2018 ein Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut umgesetzt; im Anschluss daran lancierte er die Nationale Plattform gegen Armut und bewilligte die Mittel für einen Betrieb über sechs Jahre (2019-2024). Die Plattform wird wie das Vorgängerprogramm vom BSV geleitet und gemeinsam mit anderen Bundesstellen, Kantonen, Städten, Gemeinden und zivilgesellschaftlichen Organisationen umgesetzt. Auch bezüglich der Ziele und Inhalte besteht eine hohe Kontinuität. Die Plattform dient dazu, die Zusammenarbeit unter den Akteuren der Armutsprävention und -bekämpfung zu verbessern, die Fachdiskussion zu intensivieren und das Wissen der beteiligten Akteure zu erweitern. Auf diese Weise nimmt der Bund eine aktive Rolle ein, ohne in die Kompetenzen der Kantone und Gemeinden einzugreifen. Die Plattform zielt darauf, sie bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen und zu entlasten.

Die vier Schwerpunkte der Plattform legen ein grosses Gewicht auf die Vermittlung von Bildungschancen und die Bekämpfung von Familienarmut. Sie unterstreichen damit die präventive Ausrichtung der Plattform. In der ersten Hälfte der Laufzeit standen die Themen «Partizipation» und «Gefährdete Jugendliche an den Nahtstellen I & II» im Zentrum. Die ursprünglich geplanten Aktivitäten konnten trotz der Corona-Pandemie auf breiter Ebene und erfolgreich umgesetzt werden; einzig bei der Durchführung von Fachtagungen kam es zu Verzögerungen. In der zweiten Hälfte der Laufzeit (2022-2024) wird sich die Plattform den Schwerpunkten «Grundkompetenzen und berufliche Qualifizierung armutsbetroffener Erwachsener» sowie «Familienarmut» widmen. Dazu kommen die Durchführung einer nationalen Armutskonferenz, die externe Evaluation der Plattform und die Schlussberichterstattung an den Bundesrat.

Viele Geschäfte des Bundes, die mit der Armutsprävention in Zusammenhang stehen, finden ausserhalb der Plattform statt. Bei ihrer Themensetzung achtet die Plattform darauf, ihre Aktivitäten auf diese Geschäfte abzustimmen und Aspekte aufzugreifen, die von den übrigen Akteuren nicht ausreichend oder nicht systemübergreifend behandelt werden können. Dabei hat es sich bewährt, Expertenworkshops oder Sounding Boards zur inhaltlichen Spezifizierung der Schwerpunktthemen durchzuführen. Für die Koordination der Armutspolitik ist von zentraler Bedeutung, dass alle relevanten Akteure in den Projektgremien vertreten sind. Dies gilt sowohl für die horizontale Koordination unter den Bundesstellen wie die vertikale Koordination auf allen drei Staatsebenen und mit Organisationen der Zivilgesellschaft.

Die Organisations- und Steuerungsstrukturen der Plattform haben sich in hohem Masse bewährt und als flexibel erwiesen. Besonders deutlich zeigte sich dies in zwei Bereichen:

- Die Plattform konnte rasch auf die Herausforderungen der Covid-19-Krise reagieren, indem – zusätzlich zum bestehenden Programm – ein entsprechender Zusatzschwerpunkt gebildet wurde. Die Vernetzungs- und Austauschstrukturen der Plattform erwiesen sich

Weiterführung der strategischen Aufgabe der Armutsprävention

in der krisenbedingten Situation des Umbruchs und der Ungewissheit als ausgesprochen hilfreich und stellten eine wichtige Ergänzung zu Strukturen der interinstitutionellen Zusammenarbeit dar. Die Plattform konnte flexibler und frühzeitig auf die Situation reagieren. Dies gilt auch mit Blick in die nahe Zukunft: Die Plattform gegen Armut verfügt über geeignete Voraussetzungen, um zeitnah zu verfolgen, wie sich die Armutssituation in der Schweiz im weiteren Verlauf der Pandemie entwickeln wird.

- Mit der Annahme der Motion der WBK-S zur Einführung eines nationalen Armutsmonitorings hat der Bund eine neue armutspolitische Aufgabe erhalten. Auch in diesem Kontext waren die bewährten Strukturen der Plattform wertvoll: Für die Aufbauphase des Monitorings (2022-2025) wurden die Aufgabenfelder der Steuergruppe und Begleitgruppe entsprechend erweitert und die Steuergruppe um neue Mitglieder (BFS, SECO, VDK) ergänzt. Parallel dazu ist für das Monitoring ein wissenschaftlicher Beirat eingesetzt worden. Plattform und Monitoring verfügen somit weitgehend über identische Steuerungs- und Begleitgremien. Gleichzeitig ist zu betonen, dass sie unterschiedliche Ziele verfolgen, die sich gegenseitig ergänzen. Während das Monitoring steuerungsrelevantes Wissen bereitstellt, das sich auf das Gesamtsystem bezieht, konzentriert sich die Plattform darauf, in ausgewählten Themen praxis- und projektbezogenes Knowhow zu generieren und die Akteure zu vernetzen. Aktuell ist das Engagement des Bundes in diesem zweiten Bereich auf die sechsjährige Laufzeit der Plattform gegen Armut begrenzt. Ob und in welcher Form es darüber hinaus weitergeführt werden soll, wird der Bundesrat 2024 auf Basis des Schlussberichts zur Plattform entscheiden.

Literaturverzeichnis

Beyeler, Michelle, Oliver Hümbelin, Illona Korell, Tina Richard, Claudia Schuwey (2021): Auswirkungen der Corona-Pandemie auf Armut und sozioökonomische Ungleichheit. Bestandesaufnahme und Synthese der Forschungstätigkeit, Bern: BFH.

BFS – Bundesamt für Statistik (2009): Sozialhilfe- und Armutsstatistik im Vergleich. Konzepte und Ergebnisse, Neuchâtel: BFS.

BFS – Bundesamt für Statistik (2016): Der Übergang am Ende der obligatorischen Schule. (Längsschnittanalysen im Bildungsbereich, Ausgabe 2016), Neuchâtel: BFS.

BFS – Bundesamt für Statistik (2018): Bildungsverläufe auf Sekundarstufe II (Längsschnittanalysen im Bildungsbereich, Ausgabe 2018), Neuchâtel: BFS.

BFS – Bundesamt für Statistik (2020): Künftige Bevölkerungsentwicklung. Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz und der Kantone 2020–2050 (BFS aktuell), Neuchâtel: BFS.

BFS – Bundesamt für Statistik (2021a): Familien in der Schweiz. Statistischer Bericht 2021, Neuchâtel: BFS.

BFS – Bundesamt für Statistik (2021b): Sozialhilfebeziehende in der Schweiz 2020. Trotz Covid-19 bleibt die Sozialhilfequote im Jahr 2020 unverändert bei 3,2% (BFS aktuell), Neuchâtel: BFS.

Bonvin, Jean-Michel, Max Lovey, Emilie Rosenstein, Pierre Kempeneers (2020): La population en grande précarité en période de COVID-19 à Genève : conditions de vie et stratégies de résilience. Rapport final de l'étude sollicitée par la fondation Colis du Cœur. September 2020, Genf: Université de Genève, Faculté des Sciences de la Société.

Brüningk, Sarah C., Juliane Klatt, Madlen Stange, Alfredo Mari, Alfredo, Myrta Brunner, Tim-Christoph Roloff u.a. (2020): Determinants of SARS-CoV-2 transmission to guide vaccination strategy in a city, in: MedRxiv, doi: 10.1101/2020.12.15.20248130 (preprint).

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

Bundesrat (2018): Ergebnisse des Nationalen Programms zur Prävention und Bekämpfung von Armut 2014-2018. Bericht des Bundesrates zum Nationalen Programm sowie in Erfüllung der Motion 14.3890 Sozialdemokratische Fraktion vom 25. September 2014, Bern: BSV.

Bundesrat (2021a): Strategie Nachhaltige Entwicklung 2030, Bern.

Bundesrat (2021b): Politik der frühen Kindheit. Auslegeordnung und Entwicklungsmöglichkeiten auf Bundesebene. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 19.3417 der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates vom 12. April 2019 und 19.3262 Gugger vom 21. März 2019, Bern: BSV.

Bundesrat (2021c): Gleichstellungsstrategie 2030.

Burton-Jeangros, Claudine, Aline Duvoisin, Sarah Lachat, Liala Consoli, Julien Fakhoury, Yves Jackson (2020): The Impact of the Covid-19 Pandemic and the Lockdown on the Health and Living Conditions of Undocumented Migrants and Migrants Undergoing Legal Status Regularization, in: Frontiers in Public Health, 16 December 2020, <https://doi.org/10.3389/fpubh.2020.596887>.

Chiapparini, Emanuela, Claudia Schuwey, Michelle Beyeler, Caroline Reynaud, Sophie Guerry, Nathalie Blanchet, Barbara Lucas (2020): Modelle der Partizipation armutsbetroffener und –gefährdeter Personen in der Armutsbekämpfung und -prävention, Bern: Nationale Plattform zur Prävention und Bekämpfung von Armut / BSV (Forschungsbericht 7/20).

Weiterführung der strategischen Aufgabe der Armutsprävention

De Ridder, David, José Sandoval, Nicolas Vuilleumier, Andrew S. Azman, Silvia Stringhini, Laurent Kaiser, Stéphane Joost, Idris Guessous (2021): Socioeconomically Disadvantaged Neighborhoods Face Increased Persistence of SARS-CoV-2 Clusters, in: *Frontiers in Public Health*, 27 January 2021, <https://doi.org/10.3389/fpubh.2020.626090>.

Drilling, Matthias, Magdalena Küng, Esther Mühlethaler, Jörg Dittmann (2022): *Obdachlosigkeit in der Schweiz. Verständnisse, Politiken und Strategien der Kantone und Gemeinden*, Bern: Bundesamt für Wohnungswesen.

Duvoisin, Aline, Claudine Burton-Jeangros, Sarah Lachat, Liala Consoli, Julien Fakhoury, Yves Jackson (2020). *Etude Parchemins. Conséquences des mesures de confinement liées au COVID-19 sur les conditions de vie de migrants sans-papiers ou récemment régularisés à Genève*, Juillet 2020.

Ecoplan (2020): *Bedarfsabhängige Sozialleistungen: Ausgaben im Bereich Wohnen*. Statistische Analyse, Bern: Bundesamt für Wohnungswesen.

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

EDI – Eidgenössisches Departement des Innern (2013): *Nationales Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut*. Konzept, 15. Mai 2013.

Fredrich, Bettina (2020): Artikel «Armutsbekämpfung», in: Jean-Michel Bonvin, Pascal Maeder, Carlo Knöpfel, Valérie Hugentobler, Ueli Tecklenburg (Hrsg.): *Wörterbuch der Schweizer Sozialpolitik*, Zürich/Genf: Seismo, S. 66-68.

Fuchs, Gesine, Marina Abbas, Melanie Studer, Nikola Koschmieder, Kurt Pärli, Anne Meier, Nathalie Blanchet, Marion Ruch (2020): *Rechtsberatung und Rechtsschutz von Armutsbetroffenen in der Sozialhilfe*, Bern: Nationale Plattform zur Prävention und Bekämpfung von Armut / BSV (Forschungsbericht 18/20).

Gächter, Thomas, Martina Filippa (2015): Artikel «Art. 115», in: Bernhard Waldmann, Eva Maria Belser, Astrid Epiney (Hrsg.): *Basler Kommentar Bundesverfassung*, Basel: Helbing Lichtenhahn, S. 1816-1822.

Götzö, Monika, Michael Herzig, Eva Mey, Kushtrim Adili, Nina Brüesch, Mirjam Hausherr (2021): *Datenerhebung pandemiebedingte, kostenlose Mahlzeiten-, Lebensmittel- und Gutscheinabgaben in der Stadt Zürich*, Zürich: Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften.

Heiniger, Sarah, Flurina Meier, André Moser, Sarah Schmelzer, Marc Höglinger (2021): *Ausgewählte Ergebnisse des Covid-19 Social Monitors: Lebensqualität, psychische Befindlichkeit und Adhärenz an Schutzmassnahmen im Verlauf der Corona-Pandemie von März 2020 bis Juni 2021*. Bericht an das Bundesamt für Gesundheit, Winterthur: Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften.

Jackson, Yves, Roberta Petrucci, Noémi Wagner (2020): *Conditions de vie, santé et sécurité alimentaire des familles avec enfants participant aux distributions alimentaires durant la crise du COVID-19 à Genève*, Genf: Médecins Sans Frontières / Hôpitaux Universitaires Genève.

Kessler, Dorian, Marc Höglinger, Sarah Heiniger, Jodok Läser, Oliver Hümbelin (2021): *Gesundheit von Sozialhilfebeziehenden – Analysen zu Gesundheitszustand, -verhalten, -Leistungsanspruchnahme und Erwerbsreintegration*. Schlussbericht zuhanden Bundesamt für Gesundheit, Bern/Winterthur: Berner Fachhochschule und Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften.

Krähenbühl, David, Julie Craviolini, Michael Hermann, Virginia Wenger (2021): *9. SRG-Corona-Umfrage*. Studienbericht vom 29.10.2021, Zürich: sotomo.

Lepenies, Philipp (2017): *Armut. Ursachen, Formen, Auswege*, München: C.H. Beck.

Weiterführung der strategischen Aufgabe der Armutsprävention

Martínez, Isabel Z., Daniel Kopp, Rafael Lalive, Stefan Pichler, Michael Siegenthaler (2021): Corona und Ungleichheit in der Schweiz - Eine erste Analyse der Verteilungswirkungen der Covid-19-Pandemie, Zürich: KOF Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich (KOF Studien, 161).

Müller, Lucien (2014): Artikel «Art. 12», in: Bernhard Ehrenzeller, Benjamin Schindler, Rainer J. Schweizer, Klaus A. Vallender (Hrsg): Die Schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar, Zürich: Dike Verlag, S. 326-340.

NAPA – Nationale Plattform gegen Armut / BSV – Bundesamt für Sozialversicherungen (2018): Umsetzungskonzept «Nationale Plattform gegen Armut»: Massnahmen der Armutsprävention 2019 bis 2024, Bern: BSV.

NAPA – Nationale Plattform gegen Armut / BSV – Bundesamt für Sozialversicherungen (2021): «Wenn ihr mich fragt...». Das Wissen und die Erfahrung von Betroffenen einbeziehen. Grundlagen und Schritte für die Beteiligung von betroffenen Personen in der Armutsprävention und -bekämpfung, Bern: BSV.

Petrucci, Roberta, Gabriel Alcoba, Yves Jackson (2020): Connaissance, attitude et pratiques en lien avec le Covid-19 parmi les personnes en insécurité alimentaire à Genève, Genf: Médecins Sans Frontières / Hôpitaux Universitaires Genève.

Riou, Julien, Radoslaw Panczak, Christian L Althaus, Christoph Junker, Damir Perisa, Katrin Schneider, Nicola G Criscuolo, Nicola Low, Matthias Egger (2021): Socioeconomic position and the COVID-19 care cascade from testing to mortality in Switzerland: a population-based analysis, in: The Lancet, Volume 6, Issue 9, S. 683-691.

Rudin, Melania, Jürg Guggisberg, Philipp Dubach, Severin Bischof, Mario Morger, Jolanda Jäggi, Roman Liesch (2018): Überblicksstudie zur Situation der Jugendlichen und jungen Erwachsenen im Arbeitsmarkt, Bern: SECO (Publikation Arbeitsmarktpolitik Nr. 56).

Schaffner, Dorothee, Rahel Heeg, Lalitha Chamakalayil, Magdalene Schmid (2022): Unterstützung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit Mehrfachproblematiken an den Nahtstellen I und II, Bern: Nationale Plattform zur Prävention und Bekämpfung von Armut / BSV (erscheint im Mai 2022).

Schmidlin, Sabina, Emilienne Kobelt, Urezza Caviezel, Rebecca Clerc, Elisabeth Allemann (2018): Reduktion der Abhängigkeit von Jugendlichen und jungen Erwachsenen von der Sozialhilfe, Bern: Nationales Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut / BSV (Forschungsbericht 7/18).

SECO – Staatssekretariat für Wirtschaft (2018): Einsatz von arbeitsmarktlichen Massnahmen der Arbeitslosenversicherung bei strukturell bedingten beruflichen Umorientierungen. Möglichkeiten und Grenzen, Bern: SECO.

Simon-Muscheid, Katharina, Brigitte Schnegg (2015): Artikel «Armut», in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 11.05.2015. Online: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/016090/2015-05-11/>, konsultiert am 29.07.2021.

SKOS – Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (2021): Corona-Pandemie – Aktuelle Lage und zukünftige Herausforderungen für die Sozialhilfe. Analysepapier. 3. aktualisierte Version Oktober 2021.

SKBF – Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung (2018): Bildungsbericht Schweiz, Aarau: SKBF.

Spycher, Jacques, Kevin Morisod, Yves Eggli, Karine Moschetti, Marie-Annick Le Pogam, Isabelle Peytremann-Bridevaux, Patrick Bodenmann, Joachim Marti (2021): Indicators on Healthcare Equity in Switzerland. New Evidence and Challenges. Bericht im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit, Bern: BAG

Weiterführung der strategischen Aufgabe der Armutsprävention

Stutz, Heidi, Livia Bannwart, Aurélien Abrassart, Melania Rudin, Victor Legler, Margaux Goumaz, Mattia Simion, Philipp Dubach (2017): Kommunale Strategien und Massnahmen gegen Familienarmut, Bern: Nationales Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut / BSV (Forschungsbericht 4/17).

Suter, Alexander (2020): Armut und Existenzsicherung von Familien (Eidgenössische Kommission für Familienfragen: Policy Brief 02), September 2020, Bern: EDI.

Tillmann, Robin, Ursina Kuhn, Judith Kühr, Romaric Thiévent, Jean-Pierre Tabin (2021): Effets de la pandémie de coronavirus et du semi- confinement sur les conditions de vie: une analyse de l'enquête « COVID-19 » du Panel suisse de ménages selon les catégories de revenu. Rapport final, Lausanne: FORS / Haute école de travail social et de la santé HETSL/HES-SO.

Weber, Dominik (2020): Chancengleichheit in der Gesundheitsförderung und Prävention in der Schweiz. Begriffserklärungen, theoretische Einführung Praxisempfehlung. Grundlagenbericht, Bern: GFCH, BAG, GDK.

Anhang

Anhang 1: Publikationen der Nationalen Plattform gegen Armut

Schwerpunkt «Partizipation»

Chiapparini, Emanuela, Claudia Schuwey, Michelle Beyeler, Caroline Reynaud, Sophie Gurry, Nathalie Blanchet, Barbara Lucas (2020): Modelle der Partizipation armutsbetroffener und –gefährdeter Personen in der Armutsbekämpfung und -prävention, Bern: Nationale Plattform zur Prävention und Bekämpfung von Armut / BSV (Forschungsbericht 7/20).

Fuchs, Gesine, Marina Abbas, Melanie Studer, Nikola Koschmieder, Kurt Pärli, Anne Meier, Nathalie Blanchet, Marion Ruch (2020): Rechtsberatung und Rechtsschutz von Armutsbetroffenen in der Sozialhilfe, Bern: Nationale Plattform zur Prävention und Bekämpfung von Armut / BSV (Forschungsbericht 18/20).

NAPA – Nationale Plattform gegen Armut / BSV – Bundesamt für Sozialversicherungen (2021): «Wenn ihr mich fragt...». Das Wissen und die Erfahrung von Betroffenen einbeziehen. Grundlagen und Schritte für die Beteiligung von betroffenen Personen in der Armutsprävention und -bekämpfung, Bern: BSV.

Schwerpunkt «Gefährdete Jugendliche an den Nahtstellen I & II»

Schaffner, Dorothee, Rahel Heeg, Lalitha Chamakalayil, Magdalene Schmid (2022): Unterstützung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit Mehrfachproblematiken an den Nahtstellen I und II, Bern: Nationale Plattform zur Prävention und Bekämpfung von Armut / BSV (erscheint im Mai 2022).

Zusatzschwerpunkt «Corona-Krise und Armut»

Beyeler, Michelle, Oliver Hümbelin, Illona Korell, Tina Richard, Claudia Schuwey (2021): Auswirkungen der Corona-Pandemie auf Armut und sozioökonomische Ungleichheit. Bestandesaufnahme und Synthese der Forschungstätigkeit, Bern: BFH.

Tillmann, Robin, Ursina Kuhn, Judith Kühr, Romaric Thiévent, Jean-Pierre Tabin (2021): Effets de la pandémie de coronavirus et du semi- confinement sur les conditions de vie: une analyse de l'enquête « COVID-19 » du Panel suisse de ménages selon les catégories de revenu. Rapport final, Lausanne: FORS / Haute école de travail social et de la santé HETSL/HES-SO.

Anhang 2: Wortlaut des Postulats

Ständerat

19.3954

**Postulat Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur SR
Weiterführung der strategischen Aufgabe der Armutsprävention**

Wortlaut des Postulates vom 05.07.2019

Der Bundesrat wird beauftragt zu prüfen, wie - auf der Grundlage des 2018 ausgelaufenen Nationalen Programms gegen Armut - die Aufgabe der Armutsprävention bundesseitig weitergeführt werden kann. Insbesondere soll geprüft werden, wie das Armutsrisiko bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen dank Bildungsmaßnahmen verringert werden kann.