



Bern, 19. Juni 2024

Ergebnisse und Evaluation der Nationalen Plattform zur Prävention und Bekämpfung von Armut 2019-2024

Bericht des Bundesrates

Zusammenfassung

Am 18. April 2018 hat der Bundesrat entschieden, die Massnahmen des Nationalen Programms zur Prävention und Bekämpfung von Armut bis 2024 weiterzuführen. Dieses Folgeprogramm erhielt die Bezeichnung «Nationale Plattform gegen Armut». Die Plattform verfolgt das Ziel, die Armutsprävention und -bekämpfung in der Schweiz zu verbessern, indem sie neues und bestehendes Wissen in stark anwendungsorientierter Form aufbereitet, innovative Massnahmen identifiziert sowie den Austausch und die Vernetzung unter den beteiligten Akteuren fördert. Mit der operativen Leitung der Plattform ist das Bundesamt für Sozialversicherungen betraut, das zu diesem Zweck eng mit Kantonen, Städten und Gemeinden, weiteren Bundesämtern und Organisationen der Zivilgesellschaft zusammenarbeitet.

In der Laufzeit 2019-2024 verfolgte die Plattform vier thematische Schwerpunkte: 1) Partizipation von armuterfahrenen Menschen, 2) Übergänge von gefährdeten Jugendlichen in die Ausbildung und den Beruf, 3) Grundkompetenzen und Qualifizierung von armutsbetroffenen Erwachsenen und 4) Vermeidung von Familienarmut. Diese Schwerpunkte ergaben sich hauptsächlich aus dem Handlungsbedarf, der im Vorgängerprogramm identifiziert worden war. Aktualitätsbedingt wurde zu einem späteren Zeitpunkt ein zusätzlicher Schwerpunkt aufgenommen, der sich mit den Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Armut in der Schweiz auseinandersetzt.

Die Beteiligung von Betroffenen in der Armutsprävention und -bekämpfung (Schwerpunkt 1) ist aus gesellschaftspolitischen Überlegungen wichtig und kann dazu beitragen, armutspolitische Massnahmen bedarfsgerechter und wirksamer auszugestalten. Die Plattform erarbeitete Grundlagen, die verschiedene Modelle der Partizipation identifizieren und aufzeigen, welche Faktoren für eine erfolgreiche Implementation entscheidend sind. Diese Erkenntnisse wurden einerseits im Rahmen von ausgewählten Praxisprojekten angewendet. Andererseits entwickelte die Plattform ein Konzept, um eine ständige Beteiligungsstruktur auf nationaler Ebene zu etablieren und damit mit anderen Politikbereichen (z.B. Alter, Jugend, Menschen mit Behinderungen) gleichzuziehen, die bereits über solche Gremien verfügen. Schliesslich wurde im Rahmen dieses Schwerpunkts untersucht, inwieweit der Rechtsschutz von Armutsbetroffenen in der Sozialhilfe gewährleistet ist. Die einschlägige Studie empfiehlt unter anderem, die unabhängige Rechtsberatung durch öffentliche Finanzierung zu stärken, die unentgeltliche Rechtspflege weniger restriktiv zu handhaben sowie Sozialhilfebeziehende transparent und adressatengerecht zu ihren Rechten und Pflichten zu informieren.

Der Einbezug von armuterfahrenen Menschen ist nicht allein ein Schwerpunktthema, sondern gleichzeitig ein Vorgehensprinzip, das in allen Aktivitäten der Plattform verfolgt wird. Die beiden Schwerpunkte zur Förderung von Bildungschancen stellen die Erfahrungen und Bedürfnisse der Betroffenen ins Zentrum. Bei den Übergängen in die Ausbildung und in den Beruf (Schwerpunkt 2) lag der Fokus auf Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die mit mehrfachen Belastungen konfrontiert sind – beispielsweise Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen, junge Mütter oder spät zugewanderte Jugendliche. Die Arbeiten der Plattform kommen zum Schluss, dass es für diese Personengruppen grundsätzlich ein vielfältiges Angebot gibt. Herausforderungen stellen sich jedoch bei der Zugänglichkeit und der Steuerung des Gesamtsystems. Die Hilfesysteme sind typischerweise auf ein spezifisches Ziel ausgerichtet (z.B. Abschluss einer Ausbildung, berufliche Integration) und tendenziell überfordert, wenn Jugendliche auch in anderen Lebensbereichen Unterstützung benötigen. Um dem entgegenzuwirken, müssen das Prinzip der Klientenorientierung sowie die interinstitutionelle Zusammenarbeit konsequent weiterverfolgt werden. Dafür sind die entsprechenden Rahmenbedingungen zu schaffen. Wie dies geschehen kann, zeigt die Plattform anhand von Fallbeispielen und mit Einschätzungen von Fachleuten und Betroffenen. Kernelemente sind verbindliche systemübergreifende Regelungen und Finanzierungsmöglichkeiten, Kontinuität in der Beglei-

tung, ausreichende Spielräume bei der Zusprache von Massnahmen, frei und spontan zugängliche Erstanlaufstellen sowie eine ausreichende Sensibilisierung und entsprechende Ausbildung der zuständigen Fachpersonen.

Bei den Bildungsangeboten für Erwachsene (Schwerpunkt 3) zeigen sich ähnliche Herausforderungen. Für Erwachsene bestehen verschiedene Möglichkeiten, nachträglich einen Berufsabschluss zu erwerben. Zudem sieht das Weiterbildungsgesetz vor, dass Bund und Kantone den Erwerb und den Erhalt von Grundkompetenzen Erwachsener fördern. Wie die Arbeiten der Plattform belegen, sind die praktischen Hürden für armutsbetroffene Menschen weiterhin sehr hoch. Angesichts der vielfältigen Herausforderungen, mit denen sie in ihrem Alltag kämpfen, geraten Bildungswünsche häufig in den Hintergrund. Empfehlungen und Praxisbeispiele der Plattform zeigen, wie man diese Hürden abbauen kann. Dazu gehören bedarfsgerechte Finanzierungsmöglichkeiten sowie eine bessere Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Bildung (zeitliche und örtliche Flexibilität, betriebsinterne Weiterbildungsmöglichkeiten, kostengünstige familienexterne Kinderbetreuung). Weitere Massnahmen sind bessere Rahmenbedingungen für den Berufsabschluss für Erwachsene (z.B. Validierung von Bildungsleistungen, Vereinfachung von Anrechnungen), niederschwellige Qualifizierungsmöglichkeiten wie Branchenzertifikate, ein erleichterter Zugang zu Informationen und professioneller Beratung sowie eine konsequente Niederschwelligkeit von Strukturen und Angeboten.

Die Vermeidung von Familienarmut (Schwerpunkt 4) ist aus Sicht der Armutsprävention besonders wichtig, weil sie die Entwicklungschancen und Zukunftsperspektiven von Kindern stärkt. Die Plattform beschäftigt sich mit der kantonalen Koordination von Massnahmen gegen Familienarmut. Im Zentrum steht dabei die Frage, ob und wie Massnahmen auf häufige Problemfelder von Familien abgestimmt sind und von involvierten Stellen koordiniert werden, so dass sie ihr präventives Potenzial ausschöpfen. Die Ergebnisse liegen im Sommer 2024 vor.

Gemäss Auftrag des Bundesrates ist die Plattform einer externen Evaluation zu unterziehen. Diese kommt zum Schluss, dass sich die Struktur in der Laufzeit von 2019 bis 2024 bewährt hat. Die Ziele und Themenschwerpunkte der Plattform stossen auf breite Zustimmung. Die Leistungsziele wurden erreicht, teilweise sogar übertroffen. Die Produkte (z.B. Studien, Leitfäden, Fachtagungen) überzeugen durch eine hohe Qualität und werden von den Zielgruppen als nützlich, relevant und praxisnah eingestuft. Ihre Austausch- und Koordinationsfunktion nimmt die Plattform erfolgreich wahr. Dagegen ist die Reichweite der Plattform begrenzt, vor allem bei mittleren und kleinen Städten und Gemeinden ist sie wenig bekannt. Die Plattform kann ihre Ergebnisse und Empfehlungen zu wenig dauerhaft bewirtschaften, es mangelt an Anreizen zur Umsetzung. Die Evaluation identifiziert in dieser Hinsicht eine Lücke zwischen den ambitionierten Zielen der Plattform und den verfügbaren Ressourcen, die deutlich geringer sind als im Vorgängerprogramm. Die Mittel waren 2018 mit dem Argument reduziert worden, dass die zentralen Aufbau- und Grundlagenarbeiten bereits stattgefunden haben und für die Umsetzung der Programmempfehlungen vor allem die Kantone, Städte und Gemeinden zuständig sind.

Die Evaluation identifiziert hauptsächlich vier Bereiche, in denen die Plattform einen Mehrwert erbringt: Sie verankert das Armutsthema auf nationaler Ebene, vernetzt erfolgreich die vielfältigen Akteursgruppen, stellt qualitativ fundiertes und anwendungsorientiertes Grundlagenwissen bereit und vermag ihre Inhalte breit abzustützen – insbesondere auch durch den systematischen Einbezug von armuterfahrenen Menschen. Um die Schwächen der Plattform zu beheben, empfiehlt die Evaluation in strategischer Hinsicht, die politische Abstützung der Plattform zu stärken sowie die Zielgruppen präziser zu fassen und gezielter anzusprechen. In operativer Hinsicht wird angeregt, die Zusammensetzung der Gremien und insbesondere die Rolle der Begleitgruppe zu überdenken, den Einbezug von Betroffenen weiter voranzutreiben, die Wirtschaft themen- und projektbezogen stärker einzubinden und die Multiplikatorenrolle der Beteiligten verbindlicher zu gestalten. Schliesslich wird empfohlen, sich bei einer Fortführung grundsätzlich mit der Frage auseinanderzusetzen, wie die Wirkung der Plattform erhöht werden kann (z.B. Anstossfinanzierung von strategisch begründeten Pilotprojekten, Online-Austauschplattformen, periodische Aktualisierung bestehender Produkte).

Gestützt auf die Ergebnisse der Evaluation hat die Steuergruppe der Plattform einen Vorschlag entwickelt, um die bestehenden Aktivitäten in einer gemeinsamen Struktur zusammenzuführen und ihre Effektivität zu steigern. Diese Struktur besteht aus vier Elementen, die sich gegenseitig beeinflussen und ergänzen:

- Nationales Armutsmonitoring: beobachtet die Armutsentwicklung auf lange Dauer und stellt gesichertes Wissen über Wirkung armutspolitischer Massnahmen zusammen; Fokus auf Gesamtsystem. Das Armutsmonitoring ist heute bereits eine dauerhafte Aufgabe und wird alle fünf Jahre einen Bericht vorlegen. Die Koordination und der Austausch mit den Aktivitäten der Plattform sind jedoch zu verstärken.
- Ständige nationale Plattform: trägt mit Vernetzung und praxisorientierten Aktivitäten dazu bei, die Wirksamkeit armutspolitischer Massnahmen zu verbessern; konzentriert sich auf ausgewählte Schwerpunktthemen. Die heute bestehende Plattform wird entsprechend verstetigt werden. Sie kann in dieser Form effizient auf armutspolitische Herausforderungen reagieren und den im Monitoring identifizierten Handlungsbedarf vertiefen.
- Arbeitsprogramme: werden im Rahmen der Plattform entwickelt und umgesetzt; formulieren Entwicklungsziele, auf die sich die Plattformpartner (insbesondere Kantone) verpflichten.
- Beteiligungsstruktur («Rat für Armutsfragen in der Schweiz»): gewährleistet einen dauerhaften und nachhaltigen Einbezug der Betroffenen in die Gestaltung der Armutsprävention und -bekämpfung.

Diese Vorschläge müssen weiter vertieft werden. Zu diesem Zweck muss bis Ende 2024 ein Konzept zur Umsetzung der vorgeschlagenen Struktur vorgelegt werden. Dieses soll aufzeigen, wie die Arbeitsprozesse von Plattform und Monitoring enger aufeinander abgestimmt und Ergebnisse des Monitorings in der Plattform aufgenommen und weiterverfolgt werden können. Es ist darzulegen, wie sich im Rahmen dieser Tätigkeiten zeitlich befristete Arbeitsprogramme entwickeln und umsetzen lassen. Der Vorschlag für einen Rat für Armutsfragen (Beteiligungsstruktur von armutserfahrenen Menschen) ist ebenfalls zu konkretisieren. Schliesslich ist die Bereitschaft bestehender und potenzieller Partner abzuklären, sich in den geplanten Vorhaben zu engagieren und diese gemeinsam mit dem Bund zu finanzieren.

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	8
2	Ziele und Aufbau des Berichts	10
3	Plattform gegen Armut: Konzeption	11
3.1	Ziele und Wirkungsmodell	11
3.2	Thematische Schwerpunkte und zeitlicher Ablauf.....	12
3.3	Ressourcen und Organisationsform	13
4	Aktivitäten und Ergebnisse der Plattform	16
4.1	Leistungen im Überblick	16
4.2	Schwerpunkt «Partizipation»	17
4.3	Schwerpunkt «Gefährdete Jugendliche und junge Erwachsene an den Nahtstellen I und II»	25
4.4	Schwerpunkt «Grundkompetenzen und berufliche Qualifizierung armutsbetroffener Erwachsener»	30
4.5	Schwerpunkt «Familienarmut»	36
4.6	Schwerpunkt «Corona-Krise und Armut in der Schweiz».....	38
5	Beurteilung der Plattform	40
5.1	Beurteilung von Konzeption und Organisation der Plattform.....	40
5.2	Beurteilung der Leistungen und der Zielgruppenerreichung	41
5.3	Beurteilung der Wirksamkeit.....	42
5.4	Bilanz und Empfehlungen.....	44
6	Empfehlungen der Steuergruppe	48
7	Schlussfolgerungen des Bundesrates	50
8	Literaturverzeichnis	51
9	Anhang: Publikationen der Nationalen Plattform gegen Armut (Stand Mitte 2024)	54

Abkürzungsverzeichnis

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AIG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration
ATSG	Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts
AVIG	Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung
BAKOM	Bundesamt für Kommunikation
BFS	Bundesamt für Statistik
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BV	Bundesverfassung
CM BB	Case Management Berufsbildung
DVLS	Dachverband Lesen und Schreiben
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
HES-SO	Haute école spécialisée de Suisse occidentale
IIZ	Interinstitutionelle Zusammenarbeit
IV	Invalidenversicherung
Mo.	Motion
NAPA	Nationale Plattform zur Prävention und Bekämpfung von Armut
NGO	Non-governmental organization / Nichtregierungsorganisation
NDS	Nationaler Dialog Sozialpolitik
OdA	Organisationen der Arbeitswelt
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PIAAC	Programme for the International Assessment of Adult Competencies
Po.	Postulat
SBFI	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SEM	Staatssekretariat für Migration
SGV	Schweizerischer Gemeindeverband
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
SWBK	Schweizerische Weiterbildungskonferenz
TBBK	Tripartite Berufsbildungskonferenz
VDK	Konferenz Kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren
WBK-S	Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerates
WeBiG	Bundesgesetz über die Weiterbildung
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch

1 Ausgangslage

Auftrag des Bundesrates und rechtliche Rahmenbedingungen

Mit dem vorliegenden Bericht präsentiert der Bundesrat die Ergebnisse der Nationalen Plattform zur Prävention und Bekämpfung von Armut (Nationale Plattform gegen Armut) 2019-2024 und seine Schlussfolgerungen zum zukünftigen Handlungsbedarf.

In der Schweiz sind gemäss aktuellsten Zahlen 702'000 Personen von Armut betroffen, davon 99'000 minderjährige Kinder. Die Armutsquote – der Anteil der Armutsbetroffenen an der ständigen Wohnbevölkerung – ist seit 2014 um einen Fünftel auf 8,2 Prozent (2022) gestiegen. Die Zunahme fand hauptsächlich bis 2017 statt, seither bewegt sich die Armutsquote auf einigermassen stabilem Niveau.

Die Nationale Plattform gegen Armut beruht auf einem Beschluss des Bundesrats vom 18. April 2018. Damals entschied der Bundesrat, die Massnahmen des auf fünf Jahre befristeten Programms gegen Armut (2014-2018) für eine vorläufig begrenzte Dauer weiterzuführen (2019-2024).¹ Er verwies dabei auf den hohen Problemdruck wegen des wirtschaftlichen Strukturwandels und die wachsende Armutsquote.² Das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) wurde beauftragt, bis Mitte 2024 über den Stand der ergriffenen Tätigkeiten und die erzielten Ergebnisse Bericht zu erstatten. Grundlage der Berichterstattung soll eine externe Evaluation bilden.

Die Prävention und Bekämpfung von Armut ist im föderalistischen System der Schweiz eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden.³ Für die Armutsbekämpfung im engeren Sinn – die Abwendung bestehender oder unmittelbar drohender Notlagen – sind in erster Linie die Kantone und Gemeinden zuständig (Art. 115 BV; SR 101). Die Kompetenzen des Bundes beschränken sich in diesem Bereich auf einige klar abgrenzbare Felder (Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, Sozialhilfe im Asylbereich, Sozialhilfe für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, Arbeitslosenfürsorge). Einen grösseren Handlungsspielraum besitzt der Bund in der Armutsprävention, das heisst bei Strategien und Massnahmen, die vorausschauend ansetzen, um Armutssituationen oder -gefährdungen gar nicht erst eintreten zu lassen. Die konkreten Kompetenzen des Bundes sind davon abhängig, in welchem Bereich (z.B. Bildung, Gesundheit, Arbeitsmarkt) präventive Handlungsansätze verfolgt werden und welche spezifischen Massnahmen zur Diskussion stehen.

Bestrebungen des Bundes, in der Armutspolitik Impulse zu setzen und eine Koordinationsfunktion auszuüben, reichen längere Zeit zurück. Die Krise der 1990er-Jahre, die zu einer starken Zunahme der Arbeitslosigkeit und des Sozialhilfebezugs führte, schärfte das Bewusstsein, dass Armut in der Schweiz keine Randerscheinung ist. Mehrere parlamentarische Vorstösse verlangten deshalb nach einem stärkeren Engagement des Bundes. Nach einer ersten nationalen Armutskonferenz im Jahr 2003 legte der Bundesrat 2010 eine «Gesamt-schweizerische Strategie zur Armutsbekämpfung» vor.⁴ 2014 lancierte er das Programm gegen Armut, das in enger Zusammenarbeit mit Kantonen, Gemeinden und zivilgesellschaftlichen Organisationen entwickelt und umgesetzt wurde. Es verfolgte hauptsächlich drei Ziele: 1) die Zusammenarbeit zwischen den armutspolitischen Akteuren zu verbessern, 2) neue Ansätze der Armutsprävention zu erproben sowie 3) die Fachdiskussion zu intensivieren und das Wissen der beteiligten Akteure zu erweitern. Mit der Ratifizierung der Agenda 2030 der UNO bekräftigte der Bundesrat wenig später sein armutspolitisches Engagement und setzte

¹ «Bundesrat will Massnahmen zur Prävention von Armut weiterführen», Medienmitteilung vom 18.4.2018, abrufbar unter: www.admin.ch > Dokumentation > Medienmitteilungen.

² Die Armutsquote bezeichnet den Anteil der von Einkommensarmut betroffenen Menschen an der ständigen Wohnbevölkerung. Zur aktuellen Armutslage in der Schweiz und der Entwicklung der entsprechenden Kennzahlen siehe Kapitel **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** des vorliegenden Berichts.

³ Siehe dazu ausführlicher Bundesrat 2022, S. 7-11.

⁴ Bundesrat 2010.

sich das Ziel, den Anteil der armutsbetroffenen Bevölkerung in der Schweiz zu reduzieren.⁵

Der Beschluss des Bundesrates vom April 2018 lautete auf einer Weiterführung der bisher durchgeführten Massnahmen. Dementsprechend orientierten sich die Ziele, Leistungen und Organisationsstrukturen der Plattform gegen Armut grundsätzlich am Vorgängerprogramm und verarbeiten dessen Erfahrungen. Weil wichtige Grundlagenarbeiten bereits geleistet waren und für die Umsetzung der Programmempfehlungen vor allem die Kantone und Gemeinden zuständig sind, reduzierte der Bundesrat die finanziellen Mittel – von durchschnittlich 1,8 Millionen Franken pro Jahr (2014-2018) auf durchschnittlich 0,5 Millionen Franken pro Jahr (2019-2024). Mit Verweis auf die bereits bestehenden Grundlagen des Bundesamts für Statistik (BFS) verzichtete er zudem auf die Einführung eines nationalen Armutsmonitorings, welches die Steuergruppe des Programms empfohlen hatte.

Um die Unterschiede zwischen den beiden Phasen kenntlich zu machen, wurde der Name geändert: Aus dem Programm wurde die «Nationale Plattform zur Prävention und Bekämpfung von Armut» – Kurzform «Nationale Plattform gegen Armut». Im September 2018 bekundeten Bund, Kantone, Städte und Gemeinden in einer gemeinsamen Erklärung ihren Willen, sich aktiv in der Plattform gegen Armut einzubringen und sich für die Umsetzung der bisher erarbeiteten Empfehlungen zu engagieren.⁶

Angenommene und hängige Vorstösse seit Lancierung der Plattform

Die Reduktion der finanziellen Mittel und der Verzicht auf ein Armutsmonitoring führten teilweise zu Kritik. Das Parlament überwies in der Folge zwei Vorstösse der ständerätlichen Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur (WBK-S):

- Das Postulat 19.3954 verpflichtete den Bundesrat zu prüfen, «wie – auf der Grundlage des 2018 ausgelaufenen Nationalen Programms gegen Armut – die Aufgabe der Armutsprävention bundesseitig weitergeführt werden kann». In seinem Bericht «Weiterführung der strategischen Aufgabe der Armutsprävention», der im April 2022 veröffentlicht wurde,⁷ schildert der Bundesrat die armutspolitischen Kompetenzen des Bundes und dokumentiert die Tätigkeiten der Plattform in der ersten Hälfte ihrer Laufzeit sowie armutsrelevanten Geschäfte anderer Bundesstellen. Er zieht eine positive Zwischenbilanz der Plattform, tätig aber noch keine weiterführenden Aussagen über die bundesrätliche Strategie nach 2024.
- Die Motion 19.3953 beauftragte den Bundesrat, ein nationales Armutsmonitoring einzuführen, das in einem Zyklus von jeweils fünf Jahren einen Bericht zur Armut in der Schweiz publiziert. Im Januar 2021 stellte der Bundesrat die erforderlichen Sach- und Personalmittel bereit und beauftragte das EDI mit der Umsetzung, wobei die operative Projektleitung beim Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) liegt. In der Aufbauphase nutzt das Monitoring die bewährten Gremienstrukturen der Plattform gegen Armut, die Aufgabenfelder der Steuergruppe und Begleitgruppe wurden entsprechend erweitert. Der erste Monitoringbericht ist für Ende 2025 geplant.⁸

Im März 2024 behandelte das Parlament in einer ausserordentlichen Session zur Armut in der Schweiz die beiden gleichlautenden Motionen 23.4450 (Revaz Estelle)⁹ und 23.4454 (Stocker Simon)¹⁰. Sie fordern vom Bundesrat, die Plattform gegen Armut und das Armutsmonitoring bis mindestens 2030 mit ausreichenden Mitteln zu finanzieren. Zudem soll der Bundesrat eine umfassende nationale Armutsstrategie verabschieden und die erforderlichen Ressourcen für deren Umsetzung bereitstellen. Während der Ständerat Mo. 23.4454 an

⁵ Bundesrat 2021, S. 27.

⁶ www.gegenarmut.ch > Über uns > Umsetzung der Erklärung 2018.

⁷ Bundesrat 2022.

⁸ www.bsv.admin.ch > Sozialpolitische Themen > Soziale Absicherung & Integration > Nationales Armutsmonitoring.

⁹ Mo. 23.4450 Revaz Estelle «Bekämpfung der Armut durch die Verlängerung des Präventionsprogramms und die Verabschiedung einer nationalen Strategie» vom 21.12.2023.

¹⁰ Mo. 23.4454 Stocker Simon «Bekämpfung der Armut durch die Verlängerung des Präventionsprogramms und die Verabschiedung einer nationalen Strategie» vom 21.12.2023.

die zuständige Kommission zur Vorprüfung überwies, nahm der Nationalrat Mo. 23.4450 mit deutlicher Mehrheit an.

Aktuell sind im Parlament zwei weitere Vorstösse hängig, die sich mit der Armut in der Schweiz beschäftigen: Mo. 23.3557 (SP-Fraktion) fordert ein Armuts-Bekämpfungs-Gesetz,¹¹ Po. 23.3062 (Grüne Fraktion) eine Informationskampagne zu den Armutsrisiken aufgrund unbezahlter Familienarbeit.¹² Der Bundesrat lehnt beide Vorstösse mit Verweis auf die föderale Kompetenzordnung ab. In seiner Stellungnahme zur Mo. 23.3557 zeigt sich der Bundesrat allerdings besorgt, dass es der Schweiz bisher nicht gelungen ist, ihr im Rahmen der Agenda 2030 gesetztes Ziel zu erreichen und die Armutsquote zu reduzieren. Er erklärt sich deshalb bereit, die Erarbeitung einer nationalen Armutsstrategie ins Auge zu fassen, falls die Motion im Erstrat angenommen werden sollte.

2 Ziele und Aufbau des Berichts

Der vorliegende Bericht dient zwei Zielen: Zum einen legt er Rechenschaft über die Aktivitäten der Plattform gegen Armut ab. Dabei kann er sich auf Informationen aus den ersten fünf Jahren der insgesamt sechsjährigen Laufzeit (2019-2024) stützen. Zum anderen beurteilt er den weiteren Handlungsbedarf.

Der Bericht gliedert sich in fünf Teile:

- Kapitel 3 beschreibt den Auftrag und die Organisation der Plattform gegen Armut
- Kapitel 4 schildert die Tätigkeiten der Plattform und die inhaltlichen Ergebnisse, die dabei erzielt wurden
- Kapitel 5 beurteilt die Konzeption, die Leistungen und die Wirkungen der Plattform aus Sicht der externen Evaluation
- Kapitel 6 stellt die Empfehlungen der Steuergruppe vor
- Kapitel 7 enthält die Schlussfolgerungen des Bundesrates

¹¹ Mo. 23.3557 Sozialdemokratische Fraktion «Den Skandal der Armut endlich ernsthaft angehen. Armut in der Schweiz bis 2030 halbieren» vom 04.05.2023.

¹² Po. 23.3062 Grüne Fraktion «Informationskampagne gegen Armut aufgrund von unbezahlter Familienarbeit» vom 07.03.2023.

3 Plattform gegen Armut: Konzeption

3.1 Ziele und Wirkungsmodell

Die Nationale Plattform gegen Armut will zu einer wirksamen Armutsprävention und -bekämpfung beitragen, indem sie bestehendes und neues Wissen gebündelt zur Verfügung stellt sowie geeignete und innovative Massnahmen identifiziert. Sie verfolgt das Ziel, die Kenntnisse von Fachpersonen, politischen Entscheidungstragenden und Betroffenenorganisationen zu erweitern und Impulse für die Weiterentwicklung und Optimierung relevanter Angebote zu vermitteln. Zu diesem Zweck erarbeitet sie in ausgewählten Schwerpunktthemen Informations- und Wissensgrundlagen und bereitet diese Erkenntnisse in stark anwendungsorientierter Form auf. Zudem begleitet sie zentrale Akteure (insbesondere Kantone, Städte und Gemeinden) in der Umsetzung der in den Jahren 2014 bis 2018 erarbeiteten Empfehlungen.

Die Armutspolitik hat in der Schweiz einen ausgesprochen hohen Bedarf an Austausch und Koordination. Auf horizontaler Ebene bildet der Querschnittcharakter eine grosse Herausforderung: Es gilt, Akteure aus unterschiedlichen Politikbereichen (z.B. Soziales, Arbeit, Bildung, Gesundheit, Migration) für die armutsrelevanten Aspekte ihrer Tätigkeitsfelder zu sensibilisieren und eine lösungsorientierte und effiziente Zusammenarbeit über verschiedene Zuständigkeitsbereiche hinweg sicherzustellen. In vertikaler Hinsicht müssen die Aktivitäten von Akteuren aller drei Staatsebenen aufeinander abgestimmt werden. Weiter ist der Dialog mit Nichtregierungsorganisationen zu pflegen, die in der Armutsbekämpfung eine sehr wichtige Rolle einnehmen und insbesondere auch Menschen erreichen, die nur bedingt in das bestehende System der sozialen Sicherheit integriert sind.

Die Plattform legt deshalb grossen Wert darauf, allen relevanten Akteuren der Armutsprävention und -bekämpfung vielfältige Vernetzungs- und Austauschmöglichkeiten zur Verfügung zu stellen. Zu diesen Möglichkeiten gehören unter anderem die direkte Einbindung die Projektorganisation der Plattform (siehe dazu Ziffer 3.3), die Prozesse zur Erarbeitung von Wissensgrundlagen sowie Konferenzen, Fachtagungen und Workshops. In spezifischen Themengebieten sucht dabei die Plattform die Zusammenarbeit mit anderen Koordinationsstrukturen wie der Interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ), welche das Ziel verfolgt, die Eingliederungschancen in den regulären Arbeitsmarkt und die soziale Integration zu verbessern. Die Plattform unterscheidet sich von diesen Strukturen darin, dass sie einen konsequenten und umfassenden Fokus auf Armutsfragen legt.

Das Wirkungsmodell (Abbildung 1) veranschaulicht, welche Zusammenhänge zwischen eingesetzten Ressourcen, erbrachten Leistungen und erzielten Wirkungen postuliert werden. Die Aktivitäten, welche die Plattform mit den verfügbaren finanziellen und personellen Ressourcen erbringt, dienen drei verschiedenen Zwecken:

- Erarbeitung von Grundlagen (Studien, Praxisleitfäden)
- Ermöglichen von Beteiligung und Vernetzung (Tagungen, Workshops, Konferenzen)
- Verbreitung und Validierung der Ergebnisse (Newsletter, Website, Referate, Fachartikel)

Diese Aktivitäten richten sich an drei Zielgruppen:

- Fachpersonen und Partner der Plattform (d.h. Organisationen, die in den ständigen Gremien der Plattform mitwirken)
- Politische Entscheidungstragende
- Organisationen von armutsbetroffenen Menschen

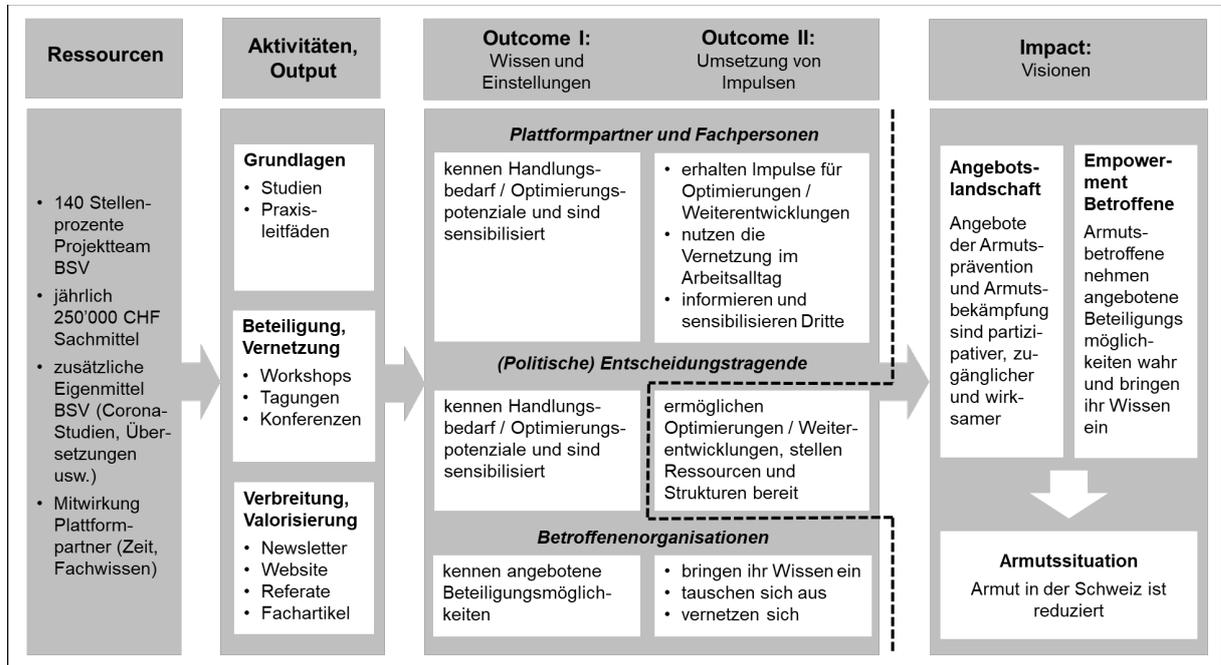
Bei diesen Zielgruppen will die Plattform hauptsächlich zwei Wirkungen erreichen:

- Wissen und Einstellungen (Outcome I): Erstens soll das bestehende Wissen vertieft und erweitert werden. In den thematischen Schwerpunkten, welche die Plattform bearbeitet, sollen die Zielgruppen den aktuellen Handlungs- und Optimierungsbedarf aus Sicht der

Armutsprävention kennen. Dies kann mit Prozessen der Sensibilisierung für bestimmte Fragen und Themen oder mit Einstellungsveränderungen einhergehen.

- Umsetzung von Impulsen (Outcome II): Zweitens will die Plattform Impulse vermitteln, die sich im konkreten Handeln der Zielgruppen niederschlagen. Die Zielgruppen sollen animiert werden, die Weiterentwicklung armutspolitischer Massnahmen zu prüfen, zu initiieren und umzusetzen. Vernetzungen, die im Rahmen der Plattform entstanden sind, sollen auch im Arbeitsalltag genutzt werden. Insbesondere von den Plattformpartnern wird erwartet, dass sie eine Multiplikatoren-Rolle wahrnehmen: Sie sollen Erkenntnisse der Plattform aktiv an Dritte weitervermitteln und Sensibilisierungsarbeit leisten.

Abbildung 1: Wirkungsmodell der Nationalen Plattform gegen Armut



Legende: --- «NAPA-Grenze»

Mit diesen Zielen strebt die Plattform längerfristige Veränderungen auf grösserer Ebene an. Sie ist der Vision verpflichtet, die Armut in der Schweiz zu reduzieren. Zu diesem Zweck will sie mithelfen, die Massnahmen zur Armutsprävention und -bekämpfung zu verbessern. Ebenso will sie armutsbetroffene Menschen stärken und ihnen die Möglichkeit eröffnen, sich vermehrt aktiv in die Ausgestaltung und den Vollzug armutspolitischer Massnahmen einzubringen. Diese übergeordneten Zielsetzungen leiten die Tätigkeiten der Plattform, liegen aber ausserhalb ihres Wirkungskreises: Mit den verfügbaren Ressourcen und der begrenzten Laufzeit kann die Plattform nur bedingt zu ihrem Erreichen beitragen. Dies veranschaulicht die «NAPA-Grenze» in Abbildung 1.

3.2 Thematische Schwerpunkte und zeitlicher Ablauf

Auf der Basis des Bundesratsentscheids vom 18. April 2018 erarbeitete das BSV gemeinsam mit seinen Partnern im Sommer 2018 ein Konzept für die Plattform gegen Armut.¹³ Ausgehend von den Handlungsfeldern des Vorgängerprogramms, dem festgestellten Handlungsbedarf, den Evaluationsergebnissen und den neuen Rahmenbedingungen wurden für die Plattform vier inhaltliche Schwerpunkte definiert.

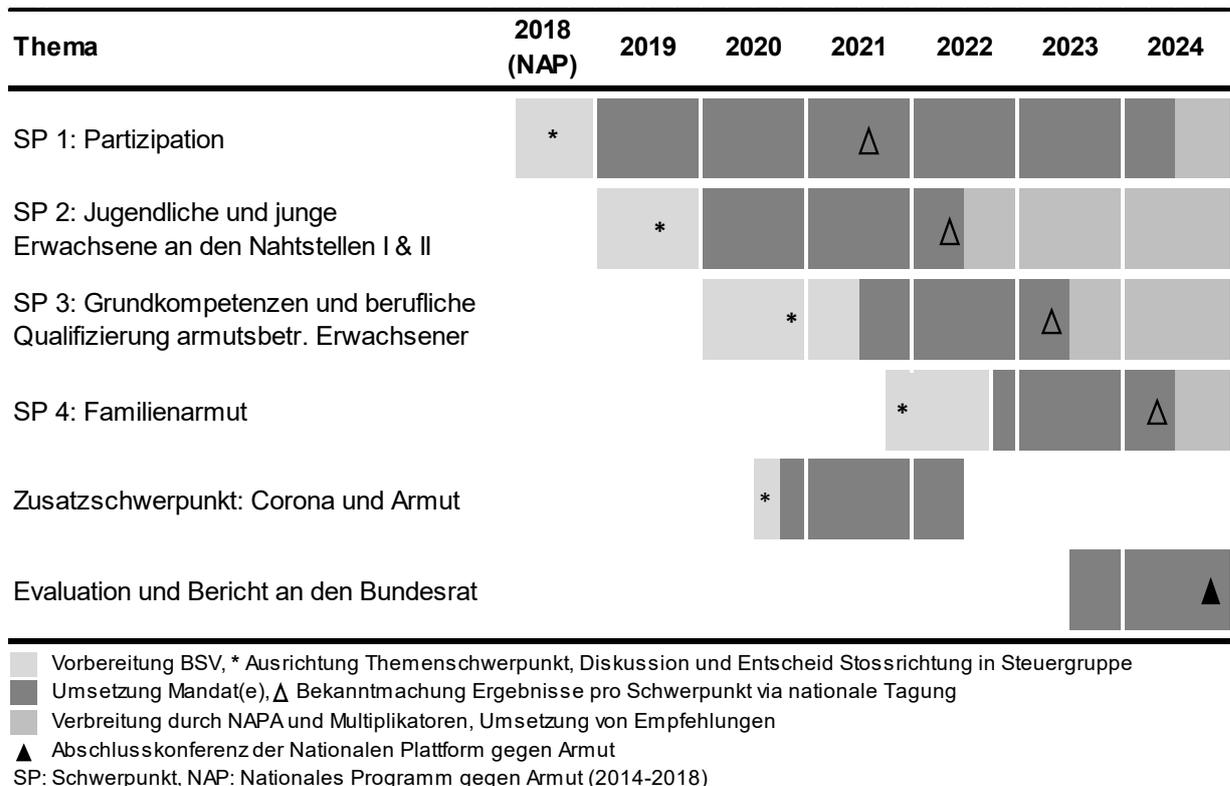
Dem Fokus auf Armutsprävention entsprechend wurden zwei dieser Schwerpunkte im Bildungsbereich gesetzt: Erstens die Unterstützung von gefährdeten Jugendlichen bei den

Übergängen in die nachobligatorische Ausbildung und in den Beruf, zweitens die Unterstützung von armutsbetroffenen Erwachsenen bei der Verbesserung ihrer Grundkompetenzen und beruflichen Qualifikationen. Auch die Bekämpfung von Familienarmut ist aus Sicht der Prävention von zentraler Bedeutung: Sie kann das Risiko verringern, 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, Armutsbetroffene einzubeziehen und ihren Zugang zu Informationen und Beratungsstellen zu verbessern. Die Beteiligung von armutsbetroffenen Menschen wurden deshalb als weiterer Schwerpunkt definiert («Partizipation»).

Nach Ausbruch der Corona-Pandemie im Frühling 2020 überprüfte die Steuergruppe die inhaltliche Ausrichtung der Plattform. Sie hielt an den bereits gesetzten Schwerpunkten fest, beauftragte aber gleichzeitig das BSV, zusätzliche Untersuchungen über Folgen der Corona-Krise auf die Armutsentwicklung zu prüfen. Das BSV lancierte mit zusätzlichen Mitteln zwei solche Studien, die faktisch einen Zusatzschwerpunkt der Plattform ergaben.

Die Plattform bearbeitet die einzelnen Schwerpunktthemen zeitlich gestaffelt. Abbildung 2 zeigt die Abfolge und nummeriert die regulären Schwerpunkte nach ihrer Reihenfolge. Die einzelnen Schwerpunkte werden jeweils in drei Etappen bearbeitet: In einer Klärungsphase wird zunächst die inhaltliche Ausrichtung des Schwerpunktthemas präzisiert, gemeinsam mit Fachpersonen und der Steuergruppe. In der zweiten und längsten Etappe werden die Produkte erarbeitet – hauptsächlich wissenschaftliche Berichte und Praxisleitfäden zur Umsetzung der zentralen Erkenntnisse. Diese Etappe wird in der Regel mit einer nationalen Fachtagung abgeschlossen. Die dritte Etappe dient der Verbreitung der Ergebnisse und der Unterstützung der Stakeholder bei der Umsetzung von Empfehlungen.

Abbildung 2: Staffelung der Schwerpunktthemen



3.3 Ressourcen und Organisationsform

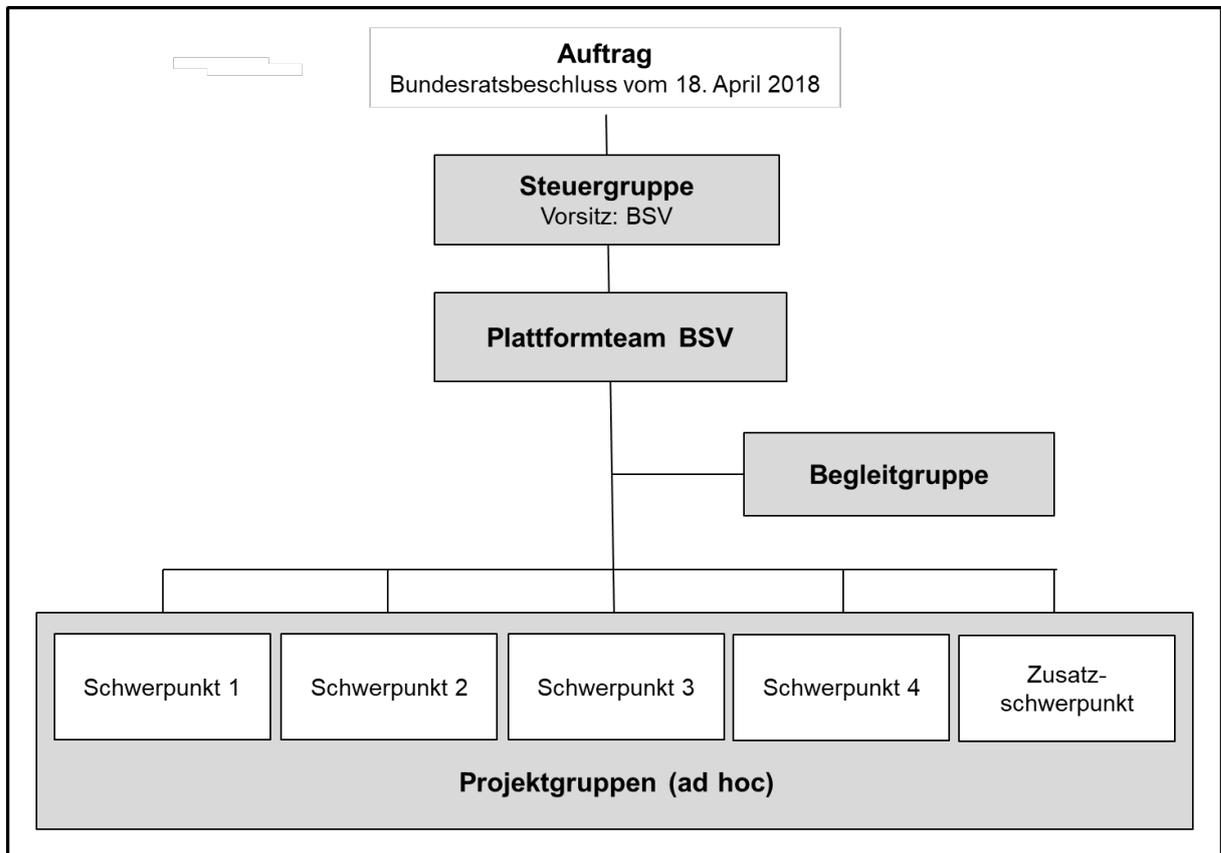
Für die Plattform gegen Armut wurden dem BSV von 2019 bis 2024 100 Stellenprozent und Sachmittel in der Höhe von 250'000 Franken pro Jahr zur Verfügung gestellt, weitere 40 Stel-

lenprozente wurden durch interne Mittel des BSV bestritten. Die im Vergleich zum Vorgängerprogramm geringere Ausstattung (Reduktion um rund zwei Drittel) erklärt sich dadurch, dass die Plattform darauf verzichtet, innovative Pilotprojekte und Veranstaltungen Dritter mit Finanzhilfen zu unterstützen. Zudem bearbeitet sie im Vergleich zum Programm eine geringere Anzahl an Schwerpunktthemen und setzt weniger Mittel für die Kommunikation ein.

Die genannten Mittel decken die operative Leitung, externe Mandate (Ausnahme: Studien zur Corona-Pandemie, siehe oben Ziffer 3.2), die Durchführung von Veranstaltungen und den Betrieb der Website. Nicht darin enthalten sind Aktivitäten weiterer Mitarbeitender und Kader des BSV sowie des Sprachdienstes und der Kommunikation. Ebenfalls ausgeklammert sind die Aufwendungen der Programmpartner (Bundesämter, Kantone, Gemeinden, zivilgesellschaftliche Organisationen), die sich den Gremien der Plattform engagieren, an Produkten mitarbeiten, bei Veranstaltungen mitwirken und zur Verbreitung der Ergebnisse beitragen.

Die Organisationsstruktur der Plattform (Abbildung 3) ist darauf angelegt, die föderale und thematische Vielfalt der Akteure der Armutsprävention und -bekämpfung angemessen zu repräsentieren. Sie wurde für das Programm gegen Armut (2014-2018) etabliert und hatten sich dort bewährt. Nach Auslaufen des Programms wurden sie deshalb nahtlos in die Plattform überführt.

Abbildung 3: Organisationsstruktur der Nationalen Plattform gegen Armut



Die Verantwortung für die Plattform und dessen operative Leitung liegen beim BSV. Eine Steuergruppe entscheidet über die Ausrichtung der Plattform, begleitet deren Arbeiten und trifft Beschlüsse über wichtige Meilensteine wie die inhaltliche Präzisierung der Schwerpunktthemen oder die Publikation von Berichten. In der Steuergruppe sind Institutionen aller drei Staatsebenen vertreten: auf kommunaler Ebene sind dies der Schweizerische Gemeindeverband (SGV) und der Schweizerische Städteverband (SSV), auf kantonaler Ebene die einschlägigen kantonalen Fachkonferenzen (SODK, EDK), auf Bundesebene diejenigen Ämter, die in den Schwerpunktthemen der Plattform aktiv sind (SBFI, SEM). Als Vertretung aus der Zivilgesellschaftlich arbeitet Caritas Schweiz in der Steuergruppe mit.

Eine Begleitgruppe unterstützt die Plattform im Sinne eines Sounding Boards. Die rund 25 Mitglieder setzen sich zusammen aus Vertreterinnen und Vertretern von Nichtregierungsorganisationen, Kantonen, Fachverbänden, Sozialpartnern, Betroffenenorganisationen und verschiedenen Bundesstellen. Sie bringen ihre Fachkenntnisse in die Plattform 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 Ziffer 1). Damit vergrösserte sich auch das Themenspektrum. Die Steuergruppe wurde deshalb um Vertretungen des BFS, des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) und der Konferenz Kantonalen Volkswirtschaftsdirektorinnen und Volkswirtschaftsdirektoren (VDK) ergänzt.

4 Aktivitäten und Ergebnisse der Plattform

Das vorliegende Kapitel dokumentiert die Tätigkeiten und Ergebnisse der Plattform gegen Armut bis zum Ende des Jahres 2023. Einleitend wird ein Überblick auf alle erbrachten Leistungen vermittelt (Abschnitt 4.1), anschliessend werden die inhaltlichen Ergebnisse für die fünf Schwerpunktthemen präsentiert (Abschnitt 4.2 bis Abschnitt 4.6). Die Ausführungen zu den einzelnen Schwerpunktthemen sind weitgehend identisch aufgebaut: Sie schildern einleitend die Bedeutung des Themas für die Armutsprävention sowie die relevanten Akteure und ihre Kompetenzen. Danach wird gezeigt, welche spezifische Fragestellungen die Plattform vertieft, zu welchen Erkenntnissen sie dabei gelang und was sie unternommen hat, um diese Resultate bei ihren Zielgruppen bekannt zu machen. Der inhaltliche Fokus liegt dabei auf den Empfehlungen der Plattform, die sich an die unterschiedlichen Akteure der Armutsprävention und -bekämpfung in der Schweiz richten.

4.1 Leistungen im Überblick

Die Plattform gegen Armut erbringt in drei Bereichen Leistungen: Erarbeitung von Grundlagen, Beteiligung und Vernetzung sowie Verbreitung und Valorisierung (siehe das Wirkungsmodell in Abschnitt 3, Abbildung 1). Tabelle 1 zeigt die geplanten Leistungen der Plattform und die Leistungen, die nach fünf von insgesamt sechs Jahren Laufzeit erbracht worden sind. Zu Vergleichszwecken ebenfalls aufgeführt sind die erbrachten Leistungen des Vorgängerprogramms.

Tabelle 1: Leistungen der Plattform gegen Armut

Leistungsbereiche	Programm gegen Armut	Plattform gegen Armut	
	durchgeführt	geplant	durchgeführt bis Ende 2023
Erarbeitung Grundlagen			
Studien	16	5	6
Leitfäden, Flyer usw.	8	6	4
Beteiligung und Vernetzung			
Nationale Tagungen	6	5	3
Gremiensitzungen, Workshops usw.	keine Angaben	ca. 60	ca. 50
Projektunterstützung *	27	3	4
Verbreitung und Valorisierung			
Fachpublikationen	keine Angaben	10	13
Referate	13	ca. 15	17
Website-Besuche pro Monat (Durchschnitt)	2600	keine Vorgabe	1050 **
Newsletter-Abonnements	600	keine Vorgabe	626

* Im Rahmen des Programms wurden Projekte und Veranstaltungen Dritter finanziell und inhaltlich unterstützt, im Rahmen der Plattform war die Projektunterstützung rein beratender Natur

** Stand Ende Mai 2023.

Die Gegenüberstellung der geplanten und erbrachten Leistungen belegt, dass sich die Plattform auf Kurs befindet. In nahezu allen Kategorien sind die Output-Vorgaben entweder schon heute realisiert oder werden im letzten Jahr der Plattform erreicht.¹⁴ Bemerkenswert ist, dass

¹⁴ Bei den nationalen Fachtagungen (5 geplant, bisher 3 durchgeführt) sind noch ein Fachanlass zum Schwerpunkt Familienarmut sowie die abschliessende Nationale Konferenz gegen Armut ausstehend. Die ursprünglich geplante Zahl der Studien ist wegen zwei Berichten im Zusatzschwerpunkt «Corona und Armut» bereits übertroffen; 2024 werden zusätzlich eine Studie zu Familienarmut und ein Konzeptvorschlag für eine ständige Beteiligungsstruktur von armuterfahrenden Menschen publiziert.

die Vernetzungs- und Austauschkanäle trotz der Corona-Pandemie im geplanten Umfang durchgeführt werden können. Wegen der zeitlichen Verschiebungen gibt es jedoch Anpassungen bei den Praxisinstrumenten: Ursprünglich für alle regulären Schwerpunkte geplant, werden derzeit für die Schwerpunkte 3 und 4 alternative Tätigkeiten geprüft.

Der Vergleich mit dem Vorgängerprogramm lässt Unterschiede und Gemeinsamkeiten der beiden Phasen (2014-2018, 2019-2024) deutlich hervortreten: Die Finanzierung von Pilotprojekten und Veranstaltungen Dritter ist mit der Plattform weggefallen, die kleinere Anzahl an Schwerpunktthemen spiegelt sich in der Anzahl Grundlagenstudien und Praxisleitfäden. Veranstaltungen, Referate und Fachpublikationen bewegen sich in einer ähnlichen Grössenordnung; desgleichen die Reichweite des Newsletters. Stark rückläufig sind die Besuche der Website. Dies hat damit zu tun, dass ab 2019 keine Online-Werbung mehr geschaltet wurde und generell weniger Ressourcen für die Bewirtschaftung der Website zur Verfügung standen.

4.2 Schwerpunkt «Partizipation»

4.2.1 Ausgangslage

Bedeutung für die Armutsprävention

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:¹⁵ 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 bedarfsgerechter und wirksamer gestaltet werden. Und schliesslich kann sie auf gesellschaftlicher Ebene Vorurteile abbauen und Stigmatisierungen bekämpfen.

Akteure und Massnahmen

Grundsätzlich ist die Partizipation von Betroffenen überall dort möglich, wo Massnahmen der Armutsprävention und -bekämpfung entwickelt und umgesetzt werden. Dem weiten Tätigkeitsfeld entsprechend ist auch die Bandbreite der Akteure gross: Neben den Betroffenen selber gehören dazu grundsätzlich alle Personen, Institutionen und Organisationen, die an der Entwicklung und am Vollzug armutspolitischer Massnahmen beteiligt sind. Zusätzlich zu Akteuren aller drei Staatsebenen umfasst dies auch nicht-staatliche Organisationen, die beispielsweise Programme zur beruflichen und sozialen Integration konzipieren und durchführen.

Der Einbezug von Betroffenen gewinnt in verschiedenen Politikfeldern an Bedeutung. Dazu zählen insbesondere die Behindertenpolitik, die Migrationspolitik, die Kinder- und Jugendpolitik sowie die Alterspolitik. In diesen Bereichen werden auf allen drei Staatsebenen vielfältige Modelle der Partizipation erprobt und praktiziert. Beispiele von dauerhaften Strukturen auf nationaler Ebene sind etwa die eidgenössische Jugendsession, der Schweizerische Seniorenrat oder das Flüchtlingsparlament. Im Bereich der Armutspolitik stehen diese Bemühungen noch am Anfang, wobei die Plattform eine wichtige Rolle als Impulsgeberin einnimmt.

Partizipation setzt nicht notwendig voraus, dass sich Betroffene selber zusammenschliessen und eigene Interessenvertretungen bilden. Jedoch können solche Organisationsformen das politische Gewicht und die Chancen auf eine erfolgreiche Mitwirkung erhöhen. Strukturen der Selbsthilfe und Selbstorganisation armutsbetroffener und armutsgefährdeter Menschen gibt es in der Schweiz vor allem auf kommunaler und regionaler Ebene. Schweizweit (und interna-

¹⁵ Chiapparini u.a. 2020, S. 19f.

tional) organisiert ist die Bewegung ATD Vierte Welt, die sich gemeinsam mit Betroffenen dafür einsetzt, Armut zu überwinden und sicherzustellen, dass armutsbetroffene Menschen aktiv an der Gesellschaft mitwirken können.

Über Anzahl und Form von Partizipationsprojekten lagen keine Informationen vor, als die Plattform gegen Armut 2019 lanciert wurde. Entsprechende Angaben wurden mit der Grundlagenstudie zu diesem Schwerpunkt erschlossen (siehe den folgenden Abschnitt 4.2.2).

4.2.2 Aktivitäten der Plattform

Die Tätigkeiten der Plattform im Schwerpunkt «Partizipation» umfassen drei Projekte: Erstens wurde in grundsätzlicher Art und Weise geprüft, welche Modelle der Partizipation im Bereich der Armuts politik bestehen und auf welche Herausforderungen bei ihrer Umsetzung besonders zu achten ist (Abschnitt 4.2.2.1). Zweitens wurde darauf aufbauend ein Vorschlag für eine ständige Beteiligungsstruktur von armutsbetroffenen Menschen auf nationaler Ebene entwickelt (Abschnitt 4.2.2.2). Drittens wurde im Schwerpunkt «Partizipation» untersucht, in welchem Ausmass für armutsbetroffene Menschen in der Sozialhilfe der Zugang zum Recht gewährleistet ist (Abschnitt 4.2.2.3).

4.2.2.1 Modelle der Mitwirkung von Betroffenen

Fragestellung und empirische Analyse

Organisationen von Armutsbetroffenen waren von Beginn weg in die armutsstrategischen Aktivitäten des Bundes einbezogen gewesen. Eine substanzielle Mitwirkung von Menschen mit Armutserfahrungen erwies sich allerdings für alle Beteiligten als anspruchsvoll. In der Evaluation des Programms gegen Armut (2014-2018) zeigte sich, dass es nur unzureichend gelungen war, Armutsbetroffenen den Zugang zu wichtigen Informationen zu erschliessen und damit ihre Kompetenzen direkt zu stärken. Auch fehlte es an Wissen über geeignete Partizipationsmodelle und deren Umsetzung in der Schweiz. Aus diesen Gründen wurde das Themenfeld von Mitwirkung und Einbezug zu einem Schwerpunkt der Plattform gegen Armut erklärt.

Zur Erarbeitung der notwendigen Grundlagen wurde eine Studie in Auftrag gegeben.¹⁶ Sie diente den Zielen, das Verständnis von Partizipation präziser zu fassen, unterschiedliche Modelle der Partizipation spezifisch im Bereich der Armutsprävention und -bekämpfung zu identifizieren sowie die Wirkungspotenziale und die Herausforderung bei der Umsetzung dieser Modelle zu analysieren. Methodisch beruht die Studie hauptsächlich auf einer Recherche und Analyse von (Erfahrungs-)Berichten, Informationsmaterial und wissenschaftlichen Studien. Daneben wurden in begrenztem Umfang Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern von Nichtregierungsorganisationen, Verbänden und staatlichen Institutionen geführt.

Die Studie entwickelt einleitend die konzeptionellen Grundlagen, um Partizipationsprojekte zu beschreiben und vergleichend einzuordnen. Bezüglich ihrer Intensität – dem Einfluss auf Entscheidungsprozesse – werden dabei fünf Partizipationsformen unterschieden:

- **Information:** Betroffene erhalten von den verantwortlichen Personen (politische Akteure, Behörden, Fachleuten) Informationen und haben damit an ihrem Wissen teil.
- **Konsultation:** Betroffene äussern gegenüber den verantwortlichen Personen ihre Meinungen, bringen Anliegen ein oder formulieren Vorschläge. Die verantwortlichen Personen entscheiden jedoch selbst, in welchem Ausmass sie diese Inputs der Betroffenen berücksichtigen.
- **Co-Konstruktion:** Betroffene arbeiten partnerschaftlich mit verantwortlichen Personen zusammen, gestalten gemeinsam Prozesse und tragen zur Wissensbildung bei allen involvierten Personen bei. Die Entscheidungsmacht bleibt bei den verantwortlichen Personen.

¹⁶ Chiapparini u.a. 2020.

- **Mitentscheidung:** Betroffene treffen Entscheidungen gemeinsam mit anderen Akteuren, die Entscheidungsmacht wird geteilt.
- **Selbstorganisation:** Betroffene entwickeln selbstbestimmt Projekte, Massnahmen oder Lösungen und führen diese auch selber durch.

In den Recherchen wurden insgesamt rund 80 Praxisbeispiele partizipativer Projekte, Massnahmen und Organisationsstrukturen identifiziert, davon 20 aus der Schweiz. Diese Praxisbeispiele werden sechs Partizipationsmodellen zugeordnet. Massgeblich für die Zuordnung ist der Bereich, in dem armutsgefährdete und -betroffene Menschen an Prozessen zur Formulierung, Umsetzung und Evaluation von Massnahmen 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 Armutspolitikern 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 armutspolitische Massnahmen aufgrund der föderalen Aufgabenteilung häufig 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.

Empfehlungen

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:

- **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 substantiell 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.
- **Projektelevaluation:** 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.

Verbreitung und Valorisierung

Diese Empfehlungen bildeten eine wichtige Basis für die Erarbeitung des Praxisleitfadens «'Wenn ihr mich fragt...' Das Wissen und die Erfahrung von Betroffenen einbeziehen».¹⁷ 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. Begleitend zum Leitfaden wurde ein Falblatt erstellt, das in Kurzform auf die Inhalte und Verwendungsmöglichkeiten des Leitfadens hinweist und zu seiner Bekanntmachung eingesetzt werden kann.

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 ein Drittel der Tagungsteilnehmenden und leisteten Beiträge im Plenum und in Workshops.

Mit dem Ziel, die Umsetzung der in der Studie identifizierten Beteiligungsansätze in der Praxis zu fördern und zu erproben, wurden von 2022-2024 vier Projekte mittels individueller Beratung und Begleitung unterstützt. Die unterstützten Projekte orientieren sich an den oben genannten Modellen 1, 2 und 6 und sind auf unterschiedlichen Ebenen angesiedelt: Projektträger sind eine Gemeinde, eine Stadt, ein Kanton sowie eine Hochschule.

Um das in den unterstützten Projekten gesammelte Know-how zu bündeln und weiter zu verbreiten, organisiert die Nationale Plattform gegen Armut eine (Online-)Veranstaltungsreihe, in der die Projekte sich vorstellen und die Beteiligungsprozesse, ihr Wirkungspotenzial und ihre Herausforderungen mit einem Fachpublikum diskutieren.

Weiter wurde Beteiligung im Rahmen der Plattform als Querschnittsthema verstanden. Die Erkenntnisse und Erfahrungen flossen daher auch in die Arbeiten in den anderen Themenschwerpunkten ein: So waren in den Projektgruppen der Schwerpunkte 3 und 4 auch betroffene Personen und ihre Organisationen vertreten, und in allen Forschungsarbeiten wurde

¹⁷ Müller de Menezes / Chiapparini 2021.

darauf geachtet, dass durch direkte Befragungen die Sicht der Betroffenen angemessen berücksichtigt wird.

Darüber hinaus wurden die Studie und der Praxisleitfaden in diversen Fachartikeln bekannt gemacht und Fachpersonen auf allen föderalen Ebenen durch mehrere Referate sensibilisiert. Die Plattform engagiert sich ausserdem auf Bundesebene für Vernetzung und Zusammenarbeit rund um das Thema Partizipation.

4.2.2.2 Vorschlag für eine ständige Beteiligungsstruktur

Eine Zwischenbilanz dieser Arbeiten zeigte auf, dass Kontinuität und langfristige Strukturen entscheidende Faktoren sind, damit die positiven Wirkungen von Beteiligung besser zum Tragen kommen können. Es war auch ein ausdrückliches Anliegen von armutserfahrenen Menschen und ihren Organisationen, auf nationaler Ebene in einer nachhaltigen Weise einbezogen zu werden, wie es aus anderen Politikbereichen oder anderen Ländern bereits bekannt ist. Dauerhafte Beteiligungsstrukturen im Bereich der Armutspolitik kennen z.B. Deutschland oder Österreich mit ihren Armutskonferenzen, Frankreich mit dem Nationalen Rat gegen Ausgrenzung (Conseil national de lutte contre l'exclusion) oder Québec (Kanada) mit einem Beratungsgremium zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung (Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale).

Eine dauerhafte Beteiligungsstruktur kann auf unterschiedliche Weise unterstützend wirken:

- Eine ständige Struktur, die breit abgestützt ist, bietet eine klare Ansprechstelle (für staatliche Stellen, Fachpersonen, Forschung) und fördert einen kontinuierlicheren Dialog mit armutserfahrenen Menschen und ihren Vertretern und Vertreterinnen.
- Eine ständige Struktur erleichtert es Betroffenen, sich kollektiv für ihre Anliegen einzusetzen und Vertretungsaufgaben zu übernehmen, indem Möglichkeiten geschaffen werden, sich auszutauschen, zu vernetzen und gegenseitig zu unterstützen.
- Eine ständige Struktur stärkt die Interessenswahrnehmung von Betroffenen durch Bündelung von Ressourcen und Kommunikation sowie höherer Legitimation.

Auf dieser Basis wurde ein Auftrag vergeben, um Optionen einer Verstetigung von Beteiligungsmöglichkeiten zu prüfen und ein Konzept für eine ständige Struktur zur Förderung von Beteiligung in der Schweiz auszuarbeiten. Das Konzept wurde auf Basis einer systematischen Analyse verschiedener Formate dauerhafter Beteiligungsstrukturen in anderen Ländern sowie eines partizipativen Prozesses erarbeitet. Dieser involvierte insgesamt rund fünfzig armutserfahrene Menschen aus der Deutschschweiz und der Romandie, die an mehreren Workshops die zentralen Eckpunkte des Vorschlags erarbeiteten, sowie rund zwanzig Fachpersonen in einer beratenden Rolle. Der gesamte Prozess sowie die Redaktion des Schlussberichts wurde durch eine Feedbackgruppe von erfahrenen Betroffenen begleitet.

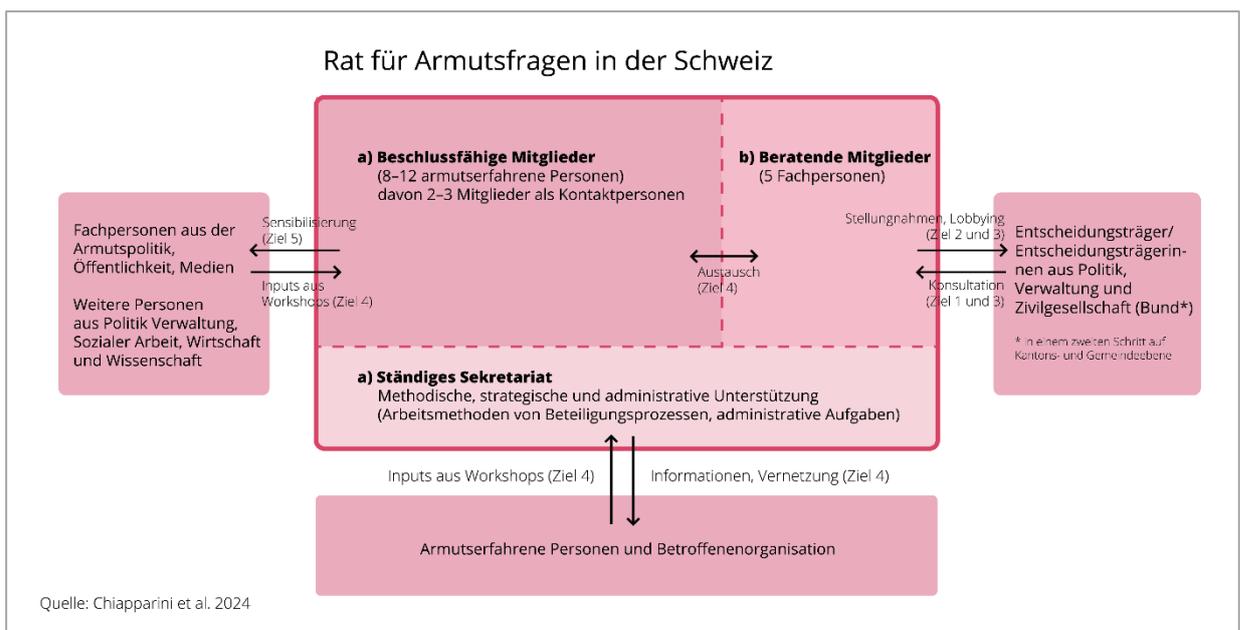
Der aus diesen Arbeiten resultierende Bericht¹⁸ schlägt vor, einen «Rat für Armutsfragen in der Schweiz» zu schaffen, der die Interessen der Betroffenen vertritt und den Einbezug ihres Erfahrungswissens in die Gestaltung der Armutspolitik der Schweiz ermöglicht. Im Beteiligungsprozess wurden insbesondere folgende Ziele für den Rat formuliert: Der Rat wird von Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern in Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft in den Themenbereichen Armutsprävention und -bekämpfung konsultiert, formuliert auch proaktiv Vorschläge und wirkt so an Entscheidungen mit. Der Rat fördert ausserdem den Austausch zwischen armutserfahrenen Menschen unter sich sowie mit anderen Akteuren und sensibilisiert und mobilisiert die Öffentlichkeit.

Um diese Ziele zu verfolgen, schlägt der Bericht für den Rat folgende Struktur und Funktionsweise vor (vgl. Abbildung 4): Der Rat für Armutsfragen besteht aus acht bis zwölf armutserfahrenen Personen (a) und rund fünf beratenden Fachpersonen aus dem Bereich der Armutspolitik (b). Sie werden unterstützt von einem ständigen Sekretariat (c).

¹⁸ Chiapparini u.a. 2024.

Den Kern des Rats bilden die Mitglieder mit Armutserfahrung, die über die Ratsstrategie und deren Umsetzung entscheiden. Zu diesem Zweck finden regelmässige Mitgliedertreffen statt. Innerhalb der Gruppe der armuterfahrenen Personen funktionieren zwei bis drei Mitglieder als Kontaktpersonen. Sie stellen die Umsetzung der Strategie sicher und sind für die Koordination mit dem Sekretariat und den beratenden Fachpersonen zuständig. Sie fungieren ebenfalls als Ansprechpersonen gegen aussen. Um eine gewisse Repräsentativität und Legitimität zu erreichen, ist es zentral, dass die Heterogenität von armutsbetroffenen Personen abgebildet wird. In der Gruppe sollen daher Personen aus unterschiedlichen Regionen der Schweiz vertreten sein, mit Armutserfahrungen in unterschiedlichen Lebenskontexten, mit verschiedenen kulturellen und sozialen Hintergründen und unterschiedlichem Bildungstand. Weiter wird darauf geachtet, dass verschiedene Geschlechter vertreten sind, sowie Personen mit und ohne Erfahrung in Beteiligungsprozessen und mit und ohne Zugehörigkeit zu einer Betroffenenorganisation. Der Prozess der Konstituierung muss im Austausch mit Betroffenenorganisationen und einer breiteren Basis armuterfahrener Personen entwickelt und umgesetzt werden.

Abbildung 4: Konzept des Rats für Armutsfragen in der Schweiz



Die fünf beratenden Mitglieder setzen sich aus erfahrenen und vernetzten Fachpersonen aus unterschiedlichen Bereichen der Armutspolitik (verschiedene föderale Ebenen der Verwaltung, NGOs, Wissenschaft etc.) zusammen, die ihr Fachwissen und ihre Netzwerke einbringen. Sie haben im Rat eine beratende Stimme. Die ständige Einbindung von beratenden Fachpersonen ermöglicht es, innerhalb des Rates die Fach- und die Erfahrungsperspektive zusammenzubringen, ein Vertrauensverhältnis aufzubauen und den Rat in die fachlichen Diskussionen und politischen und administrativen Prozesse der Armutspolitik einzubinden. Gleichzeitig bleibt die Entscheidungsmacht im Rat selbst bei den Betroffenen und der Rat fungiert als ihre Interessensvertretung.

Das Sekretariat übernimmt administrative und koordinierende Aufgaben, unterstützt die Arbeit der Kontaktpersonen, gewährleistet die professionelle Moderation von partizipativen Prozessen und coacht bei Bedarf armuterfahrene Mitglieder.

Die Arbeit des Rats richtet sich in erster Linie an Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in der Armutspolitik. Der Rat richtet sich ausserdem an weitere Fachpersonen sowie Forschende im Sozialbereich wie auch an die Öffentlichkeit. Schliesslich richtet er sich an eine breitere Basis von armuterfahrenen Personen.

Der Austausch mit diesen Adressaten und Adressatinnen verläuft in beide Richtungen: Der Rat kann sich sowohl mit Informationen und Vorschlägen an sie wenden als auch von ihnen

konsultiert und für Inputs und Feedbacks angefragt werden. Er etabliert unterschiedliche Formen der Zusammenarbeit mit unterschiedlichen Adressaten abhängig von seinen Schwerpunktthemen, aktuellen Entwicklungen und Interessen auf beiden Seiten. Der Rat nutzt dafür bestehende Prozesse und Kanäle der politischen Mitwirkung, z.B. Anhörungen im Parlament, Mitwirkung in Arbeitsgruppen der Verwaltung, Verfassen von Stellungnahmen, Teilnahme an Vernehmlassungen, Austauschtreffen mit Exekutivpolitikern. Dabei kommt den beratenden Fachpersonen im Rat eine entscheidende Rolle als Netzwerkerinnen und Türöffner zu.

Der Rat organisiert ausserdem Veranstaltungen, um armutserfahrene Personen bzw. Betroffenenorganisationen zusammenzubringen und Impulse für die Arbeit des Rats zu erhalten (z.B. im Hinblick auf die Wahl von Schwerpunktthemen, Setzen von Prioritäten).

Der Rat soll in einem ersten Schritt auf nationaler Ebene umgesetzt werden. Einmal etabliert, könnten die Strukturen des Rates mittel- und langfristig auf kantonaler und kommunaler Ebene ausgeweitet werden, indem beispielsweise regionale, kantonale und kommunale Räte als Teil der nationalen Beteiligungsstruktur gebildet werden.

Mit dem vorliegenden Konzept sind die Eckpunkte einer möglichen zukünftigen Beteiligungsstruktur definiert. Es gilt nun zu klären, wie deren Finanzierung und institutionelle Anbindung erfolgen kann. Der Bericht empfiehlt, die notwendigen Ressourcen von staatlicher Seite bereitzustellen, um eine höhere Legitimität und Stabilität zu gewährleisten und die Struktur der Nationalen Plattform gegen Armut anzugliedern. In einem weiteren Schritt müssten dann die Struktur sowie die skizzierte Funktionsweise detailliert ausgearbeitet und implementiert werden.

4.2.2.3 Rechtsschutz und Rechtsberatung von Armutsbetroffenen in der Sozialhilfe

Fragestellung und empirische Analyse

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 Nationalen 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.¹⁹ 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.

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.

¹⁹ Fuchs u.a. 2020.

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.

Empfehlungen

Um die beschriebenen Lücken zu schliessen, formuliert der Bericht Empfehlungen in drei Themenbereichen:

- **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 gegenseitige 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, was «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).²⁰ 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 (verwaltungsisinternes Verfahren) vermehrt zu gewähren. Der Bericht verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass Sozialhilfebeziehende eine besonders verletzte 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.

²⁰ 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.»

Verbreitung und Valorisierung

Die Publikation der Studie im Januar 2021 hat Diskussionen ausgelöst. Die SKOS hat das Thema in ihre Strategie 2025 aufgenommen²¹ und beschäftigt sich im Rahmen der Richtlinienrevision 2023-2027 damit. Stadt und Kanton Zürich haben entschieden, die Unabhängige Fachstelle für Sozialhilferecht mit öffentlichen Geldern zu unterstützen und nehmen damit schweizweit eine Pionierrolle ein.²² 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.

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

4.3.1 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).

Wegen fundamentaler wirtschaftlicher, technologischer und gesellschaftlicher Entwicklungen verändern sich die beruflichen Anforderungen laufend. Mehrere Reformen haben in den letzten zwanzig Jahren dazu beigetragen, dass das Bildungssystem durchlässiger geworden ist und eine grössere Vielfalt an Ausbildungstypen und -inhalten anbietet als früher. Gleichzeitig sind die Ausbildungswege komplexer und länger geworden: Sie stellen die Jugendlichen vor erhöhte Herausforderungen, verlangen nach Flexibilität und können mit längeren Orientierungs- und Suchprozessen verbunden sein.

Ein Berufsabschluss gilt in der wissensbasierten Gesellschaft von heute als notwendige Grundlage für eine nachhaltige berufliche Integration und eine Voraussetzung gesellschaftlicher Teilhabe. Bund und Kantone haben deshalb das bildungspolitische Ziel formuliert, dass 95 Prozent aller 25-Jährigen über einen formalen Bildungsabschluss auf Sekundarstufe II (berufliche Grundbildung, Maturität, Fachmittelschulabschluss) verfügen. Dieses Ziel ist noch nicht erreicht, gemäss den aktuellsten Daten beträgt die Quote 90,2 Prozent. Dabei zeigen sich starke Unterschiede nach Migrationshintergrund: Während Jugendliche mit Schweizer Nationalität, die in der Schweiz geboren sind, mit einer Quote von 93,1 Prozent nahe am Zielwert liegen, sind es bei zugewanderten Ausländerinnen und Ausländern lediglich 78,9 Prozent.²³

²¹ www.skos.ch > News > Strategie 2025 der SKOS (20.05.2021).

²² 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.

²³ www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bildung und Wissenschaft > Übertritte und Verläufe im Bildungsbereich > In der obligatorischen Schule > Tabellen: Quote der Erstabschlüsse auf der Sekundarstufe II und Maturitätsquote: Tabellen für das Jahr 2020 (Stand am 04.11.2022). Für in der Schweiz geborene Ausländerinnen und Ausländer beträgt die Quote 86,1 Prozent, für im Ausland geborene Schweizerinnen und Schweizer 86,4 Prozent.

Akteure und Massnahmen

Die Zuständigkeiten von Bund, Kantonen und Gemeinden unterscheiden sich je nach Bildungsstufe. Die obligatorische Schule und die Berufsberatung liegen ausschliesslich in der Kompetenz der Kantone. Die Berufsbildung dagegen ist eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und Organisationen der Arbeitswelt (OdA).

Bund und Kantone haben sich in den vergangenen zwei Jahrzehnten intensiv mit den Übergängen in die nachobligatorische Ausbildung und in den Beruf auseinandergesetzt. Daraus entstand in allen Kantonen ein institutionalisiertes Grundangebot an Begleitmassnahmen. Es umfasst die berufliche Orientierung auf Sekundarstufe I, Zwischenlösungen (z.B. Brückenangebote, Motivationssemester), Berufs-, Schul- und Laufbahnberatung, Lehrstellenvermittlung sowie Mentoring. Zusätzlich zu diesen Basisleistungen bestehen vielfältige Angebote für junge Menschen mit besonderem Unterstützungsbedarf (z.B. Integrationsvorlehre für neu zugewanderte Migrantinnen und Migranten, berufliche Eingliederungsmassnahmen der Invalidenversicherung).

Bereitgestellt werden diese Angebote von zahlreichen Institutionen aus den Bereichen Bildung, Arbeit und soziale Sicherheit (insbesondere Arbeitslosenversicherung, Invalidenversicherung und Sozialhilfe) mit ihren jeweiligen Zugangs- und Finanzierungslogiken. Die rechtlichen Rahmenbedingungen definieren sowohl Gesetze auf Bundes- wie auf Kantonsebene; in der operativen Umsetzung und konkreten Ausgestaltung sind die Übergangssysteme stark kantonal geprägt.

Für die Koordination von Angeboten und Akteuren bestehen in den Kantonen grundsätzlich zwei Ansätze, die für die Begleitung von jungen Menschen mit Mehrfachproblematiken relevant sind. Sie überschneiden sich teilweise:²⁴

- In der Interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ) sind die an der sozialen Sicherheit, Berufsbildung und Integration beteiligten Systeme von Bund und Kantonen organisiert. Unabhängig vom Einzelfall soll die IIZ gewährleisten, dass Hilfen bedarfsgerecht verknüpft werden. In einigen Kantonen bzw. Gemeinden wird im Rahmen der IIZ-Struktur ein spezifischer Fokus auf junge Menschen gelegt.
- Das Case Management Berufsbildung (CM BB) ist auf Jugendliche und junge Erwachsene mit erhöhten Problemlagen ausgerichtet und unterstützt diese bei der Berufsintegration und beim Zugang zu passenden Hilfen. Im Mittelpunkt steht dabei ein jugendgerechter, ganzheitlicher Beratungsansatz. Die konkrete Ausgestaltung des CM BB unterscheidet sich zwischen den Kantonen teilweise stark. Auch ist es in einigen Kantonen Teil einer übergeordneten IIZ-Struktur, während es in anderen als relativ eigenständiges Angebot geführt wird.

4.3.2 Aktivitäten und Ergebnisse der Plattform gegen Armut

Fragestellung und empirische Analyse

Ausgangspunkt der Plattformaktivitäten war ein zentrales Ergebnis des Vorgängerprogramms. Dieses hatte festgestellt, dass in der Schweiz grundsätzlich ein differenziertes Unterstützungsangebot an den Nahtstellen I und II besteht.²⁵ In einem Bereich jedoch wurden Lücken und Koordinationsprobleme geortet: bei der Begleitung und Unterstützung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen, 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 mit zentralen Akteuren der Praxis und

²⁴ Schaffner u.a. 2022, S. 20f.

²⁵ Schmidlin u.a. 2018.

ein interdisziplinärer Expertenworkshop durchgeführt. Aufgrund dieser Abklärungen wurde eine wissenschaftliche Studie in Auftrag gegeben, die zwei übergeordnete Ziele verfolgt:²⁶ Erstens vertieft sie die Problemanalyse und zeigt auf, welches die Charakteristiken dieser Menschen sind und vor welchen Herausforderungen sie stehen. Zweitens formuliert sie Empfehlungen, um das Hilfesystem für diese Zielgruppe zu verbessern und mehr Jugendlichen einen erfolgreichen Berufseinstieg und allgemein einen gelungenen Übergang ins Erwachsenenleben zu ermöglichen. Methodisch wurde dafür ein multiperspektivischer Zugang gewählt: Die Forschenden werteten bestehende Fachliteratur aus, führten Gruppendiskussionen und Einzelinterviews mit Betroffenen, recherchierten nach Good Practice-Projekten und führten sprachregionale Workshops mit Fachpersonen durch (kantonale Stellen, Anbieter von Programmen zur beruflichen und sozialen Integration).

Die Lebenslagen, Belastungen und Ressourcen von Jugendlichen mit Mehrfachproblematiken sind – wenig überraschend – sehr verschieden. Dennoch kristallisieren sich gemeinsame Muster heraus. Biographisch gehören dazu schwierige Bedingungen des Aufwachsens, familiäre Konflikte, teilweise auch Heimaufenthalte. Häufig fehlt eine Unterstützung durch die Herkunftsfamilie oder weitere soziale Netzwerke. Strukturell besteht eine Gemeinsamkeit darin, dass sich die Schwierigkeiten nicht auf einen Lebensbereich beschränken. Die unterschiedlichen Belastungen wirken wechselseitig aufeinander ein und können innert kurzer Zeit unheilvolle Dynamiken entwickeln. Für die Betroffenen führt dies zu einem Gefühl der Überforderung. Oftmals wissen sie nicht genau, an wen sie sich wenden können. Die administrativen Anforderungen von Fachstellen zu bewältigen, fällt ihnen schwer.

Die Überforderung ist aber nicht allein in der individuellen Lebenssituation der Betroffenen zu verorten. Sie gilt auch für die Hilfesysteme. Wie die Studie aufzeigt, geraten diese bei Mehrfachproblematiken häufig an ihre Grenzen. Sie sind typischerweise auf eine spezifische Problemlage ausgerichtet und neigen deshalb bei der Falldiagnostik dazu, sich auf ihren Zuständigkeitsbereich zu beschränken. Bei Anzeichen von Mehrfachproblematiken braucht es hingegen eine breite Abklärung, die verschiedene Lebensbereiche einbezieht. Weiter können gesetzlich definierte Aufträge den Handlungsspielraum der Hilfesysteme empfindlich einschränken. Die Folgen sind eine Fragmentierung bzw. «Versäulung» der Hilfe, die den Bedürfnissen der Betroffenen und der Dynamik ihrer Lebenssituation nicht gerecht wird. Liegt der Fokus beispielsweise allein auf dem Abschluss einer Ausbildung oder der beruflichen Integration, so droht aus dem Blick zu geraten, dass die Betroffenen auch in anderen Bereichen Hilfe benötigen, um diese Ziele zu erreichen. Dazu kommt, dass mehrfach belastete junge Menschen bei mangelnder Unterstützung durch die Herkunftsfamilie bzw. ihr soziales Umfeld umso mehr dauerhafte und stabile Beziehungen zu Fachpersonen benötigen. Viele Angebote haben eine zu geringe oder zu wenig flexible Intensität oder zu kurze Dauer, um die Betroffenen wirksam zu unterstützen.

Gemäss der Studie liegt die zentrale Herausforderung nicht bei Angebotslücken oder einer mangelnden Ausdifferenzierung für bestimmte Zielgruppen. Es geht also nicht um das Mikromanagement – die punktuelle Regulierung und Anpassung einzelner Angebote. Ausschlaggebend sind vielmehr die Steuerung des Gesamtsystems und seine Zugänglichkeit. Auf dieser übergeordneten Ebene Wirkung zu entfalten, bildet die grosse Herausforderung: Die Übergangssysteme, die Jugendliche von der Schule in die Ausbildung und in den Beruf begleiten, müssen für mehrfach belastete Menschen offen sein, ihren besonderen Unterstützungsbedarf früh erkennen und angemessen darauf reagieren.

Empfehlungen

Für eine erfolgversprechende Unterstützung von jungen mehrfach belasteten Menschen auf ihrem Weg in die Arbeitswelt sind gemäss der Studie zwei Prinzipien zentral:

- **Klientenzentrierung:** Erstens müssen die Hilfeleistungen von den Jugendlichen und ihren Bedürfnissen ausgehen – und nicht von institutionellen Systemlogiken. Dazu gehört eine bereite Bedarfsabklärung, die alle relevanten Lebensbereiche einbezieht (soziale

²⁶ Schaffner u.a. 2022.

Diagnostik). Die Zugänge sind unbürokratisch und lebensweltnah auszugestalten, die Haltung gegenüber den Betroffenen muss offen und wertschätzend sein. Besonders wichtig ist, dass Hilfen aus unterschiedlichen Leistungssystemen im Einzelfall sinnvoll kombiniert und miteinander verknüpft werden können. Auch in zeitlicher Hinsicht muss dem individuell unterschiedlichen Unterstützungsbedarf Rechnung getragen werden (z.B. Verlängerungsoptionen, Ausdehnung über das 25. Altersjahr).

- **Formal geregelte Kooperation über institutionelle Zuständigkeiten hinweg:** Um das Prinzip der Klientenzentrierung umsetzen zu können, müssen die erforderlichen Rahmenbedingungen gegeben sein. Es braucht eine interinstitutionelle Zusammenarbeit, die verbindlich geregelt ist. In der täglichen Arbeit soll sie insbesondere eine systemübergreifende Fallkoordination ermöglichen.

Diese beiden Prinzipien sind in Fachkreisen anerkannt und als solche nicht neu. Sie bilden bereits heute die Basis der IIZ und des Case Management Berufsbildung – also der beiden Grundformen systemübergreifender Kooperation, die an den Nahtstellen I und II zur Anwendung kommen. Wie die Studie dokumentiert, sind die Grundsätze aber noch nicht ausreichend umgesetzt: Zwischen den anerkannten Standards und ihrer Verwirklichung in der Praxis klafft eine Lücke. Um diese zu überwinden, formuliert die Studie insgesamt neun Empfehlungen, die unterschiedliche Systemebenen und Zielgruppen adressieren: die strategische Steuerung (Departements- und Amtsleitungen), die Fallführung (Ämter, Dienste und Fachstellen) sowie die Fallbegleitung (spezialisierte Anbieter und Dienstleistungserbringer, darunter auch viele nicht-staatliche Akteure).

Ebene «Strategische Steuerung» (Departements- und Amtsleitungen):

1. **Regelung der interinstitutionellen Strukturen:** Die Unterstützung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit Mehrfachproblematiken darf nicht vom Engagement einzelner Fachpersonen oder anderen Zufälligkeiten abhängen. Es braucht vielmehr verbindliche Regelungen zwischen den zuständigen Departementen und ihren Institutionen. Diese umfassen Zielformulierungen, definierte Abläufe und Verantwortlichkeiten sowie klare Entscheidungsbefugnisse. Zu prüfen ist auch, wieweit zu diesem Zweck kantonale Normen (Gesetze, Verordnungen, Reglemente) harmonisiert werden müssen.
2. **Regelung der Finanzierung:** Es ist festzulegen, wie diese übergeordneten Strukturen finanziert werden. Ohne solche Anstrengungen variieren die finanziellen Mittel, die für einzelne Betroffene verfügbar sind, je nach institutioneller oder kommunaler Zuständigkeit. Damit wird das Prinzip einer klientenzentrierten Unterstützung gefährdet. Die Lösung sind kantonale Finanzierungsmodelle, welche diese Ungleichheiten durch Umverteilung, Zusammenführung finanzieller Mittel oder Neubudgetierung aufheben oder zumindest abmildern. Dies kann beispielsweise ein eigenständiger Ressourcenpool (Personal, Sachkosten) sein, über den bedarfsorientierte Fallbegleitungen sowie Projekte zur Optimierung von Schnittstellen eingerichtet werden.

Ebene «Fallführung» (Ämter, Dienste und Fachstellen):

3. **Umsetzung und Pflege der interinstitutionellen Strukturen:** Die Rahmenbedingungen allein garantieren noch keinen Erfolg. Die Möglichkeiten, die sie bereitstellen, müssen auf der operativen Ebene genutzt und mit Leben gefüllt werden. Deshalb wird empfohlen, eine Stelle zu bezeichnen, welche die interinstitutionelle Zusammenarbeit aktiv pflegt, die Erfahrungen der beteiligten Akteure aufnimmt und die betreffenden Strukturen und Prozesse weiterentwickelt. Diese Stelle muss gut sichtbar und mit den notwendigen Kompetenzen und Ressourcen ausgestattet sein.
4. **Etablierung einer Case Management-Struktur:** Speziell für die Zielgruppe der Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit Mehrfachproblematiken wird empfohlen, eine Stelle zu definieren, die für koordinierte Fallabklärung und die Fallführung verantwortlich ist. Grundsätzlich besteht mit dem Case Management Berufsbildung in allen Kantonen eine solche Stelle. Diese sollten gemäss der Studie noch konsequenter nach dem Prinzip der Klientenzentrierung ausgerichtet werden – also die Jugendlichen

in ihren Lebenswelten «abholen» und den erweiterten Auftrag verfolgen, alle bei einer Mehrfachbelastung nötigen Hilfeleistungen zu organisieren. Wenn neben dem Case Management Berufsbildung weitere einzelfallbezogene Kooperationsstrukturen bestehen, muss deren Verhältnis geklärt werden.

5. **Vorgelagerte Erstanlaufstelle zur niederschweligen Abklärung:** Es wird empfohlen, eine sehr niederschwellige Anlaufstelle einzurichten, die eine thematisch breit gefächerte Erstberatung anbietet. Das heisst, sie soll anonym und ohne Vorbedingungen oder Terminvereinbarung zugänglich sein. Sie vermittelt den Ratsuchenden einen Überblick über mögliche Unterstützungsangebote und triagiert sie auf Wunsch an eine geeignete Stelle (z.B. Case Management Berufsbildung, Arbeitsamt oder Sozialdienst). Idealerweise steht die Anlaufstelle in enger Verbindung mit Jugendberatungsstellen oder kombiniert beide Aufgaben.
6. **Flexible Rahmenbedingungen für fallbegleitende Angebote:** Die Zielsetzungen von Unterstützungsangeboten müssen im Einzelfall – je nach Klientin, Klient – erweitert werden können. Dies gilt insbesondere für Angebote, die primär auf die Berufsbildung ausgerichtet sind. Um angemessen mit Mehrfachproblematiken umzugehen, muss es im Einzelfall möglich sein, weitere Ziele wie «Unterstützung bei der Lebensbewältigung» oder «soziale Integration» aufzunehmen. Dies setzt flexible Rahmenbedingungen bezüglich Zielsetzungen, Zeitvorgaben und Fallpauschalen für die fallführenden Stellen voraus. Auch wird angeregt, die Angebote für junge Menschen mit Mehrfachproblematiken verstärkt institutionenübergreifend zu organisieren. Nicht jede Institution benötigt ein eigenes Angebot für diese Zielgruppe, vielmehr sollten die Angebote insgesamt den Bedarf abdecken und von unterschiedlichen Stellen koordiniert genutzt werden können.

Ebene «Fallbegleitung» (spezialisierte Anbieter und Dienstleistungserbringer)

7. **Sensibilisierung für Mehrfachproblematiken:** Die frühzeitige Erkennung von Mehrfachproblematiken sollte in allen Institutionen und Angeboten entlang der Nahstellen I und II gefördert werden. Hierzu können Sensibilisierungskampagnen sowie Aus- und Weiterbildungen von Fachpersonen helfen, ebenso geeignete Leitfäden für Ersteinschätzungen. Insbesondere in der Volksschule kann Früherkennung und -intervention einen wichtigen Beitrag zur Prävention leisten. Wichtig ist auch hier, dass die Zuständigkeiten (z.B. Durchführung von Ersteinschätzungen) klar geregelt und die Folgeprozesse (z.B. weiterführende Abklärungen, Organisation von Hilfeleistungen) bekannt sind.
8. **Neue Formen von Integrationsangeboten:** Es wird empfohlen, flexible Begleit- und Lernangebote zu fördern, die zusätzlich zu Berufsintegrationszielen auf Themen der Lebensbewältigung eingehen. Denkbar ist zu diesem Zweck auch eine enge Zusammenarbeit mit anderen Beratungsstellen (z.B. Jugend- und Familienberatungsstellen). Ebenfalls als erfolgversprechend wird eine Flexibilisierung von Ausbildungen in entsprechenden Pilotprojekten bewertet (z.B. Teilzeitausbildungen, Ermöglichung von Unterbrüchen durch flexible Finanzierung, Begleitung am Arbeitsort).
9. **Anliegen durch Interessenverbände stärken und vertreten:** Den spezialisierten Anbietern von Hilfeleistungen wird empfohlen, den gemeinsamen fachlichen Austausch zu pflegen und sich als Interessengruppe zu organisieren (z.B. Verein, Dachverband). Damit gewinnen sie an Sichtbarkeit und fachpolitischer Bedeutung. Sie werden für die Verantwortlichen der strategischen Steuerung und der Fallführung einfacher adressierbar und können ihre Anliegen, Erfahrungen und Entwicklungsideen gezielt einbringen.

Verbreitung und Valorisierung

Die Erkenntnisse der Studie wurden in einem Praxisleitfaden verdichtet, der sich an die Akteure aller drei Systemebenen richtet (strategische Steuerung, Fallführung, Fallbegleitung).²⁷ Studie und Praxisleitfaden wurden im Juni 2022 in einer nationalen Fachtagung bekannt gemacht, welche die Plattform gemeinsam mit der nationalen IIZ durchführte. Neben Referaten und Dialogrunden wurden in einer Poster-Ausstellung zahlreiche Praxisbeispiele präsentiert und zur Diskussion gestellt. Darüber hinaus konnte die Plattform die Ergebnisse in verschiedenen Anlässen zur (Berufs-)Bildung, Arbeitsintegration und Gesundheit im Rahmen von Inputreferaten oder Workshops aktiv einem breiteren Fachkreis zugänglich machen.

4.4 Schwerpunkt «Grundkompetenzen und berufliche Qualifizierung armutsbetroffener Erwachsener»

4.4.1 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 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, beträgt 14 Prozent.²⁸ In absoluten Zahlen haben zurzeit rund 668'000 Personen im Alter von 25 bis 64 Jahren keinen nachobligatorischen Bildungsabschluss erworben. Sie sind seltener als andere in den Arbeitsmarkt integriert²⁹ und tragen ein deutlich höheres Risiko, von Armut betroffen zu sein.³⁰ Das zeigt sich auch in der Sozialhilfe: Mit 49 Prozent ist der Anteil der Personen ohne Ausbildung dort markant grösser als in der Gesamtbevölkerung.³¹

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.³² Bekannt ist, dass sich Personen ohne nachobligatorische Ausbildung im Vergleich zu anderen seltener weiterbilden und sich bestehende Ungleichheiten somit verschärfen dürften: Personen mit einem Berufsbildungsabschluss beteiligen gut doppelt so häufig an nicht-formalen Weiterbildungsaktivitäten (z.B. Kurse, Konferenzen, Seminar, Privatunterricht); die Unterschiede zu Personen mit

²⁷ Schaffner u.a. 2022.

²⁸ www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Kataloge und Datenbanken > Tabellen > Suche in Titeln: Bildungsstand der ständigen Wohnbevölkerung nach Arbeitsmarktstatus, Geschlecht, Nationalität, Altersgruppen und Familientyp (1.4.1996-31.3.2023).

²⁹ SKBF 2018, S. 25f.

³⁰ www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > > Wirtschaftliche Situation der Bevölkerung > Soziale Situation, Wohlbefinden und Armut > Armut und Deprivation > Armut > Tabelle: Armutsquote, nach verschiedenen Merkmalen (2007-2021).

³¹ www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Soziale Sicherheit > Sozialhilfe > Sozialhilfebeziehende > Wirtschaftliche Sozialhilfe.

³² www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bildung und Wissenschaft > PIAAC Schweiz - Grundkompetenzen von Erwachsenen.

einem allgemeinbildenden Sek II-Abschluss oder einem Tertiärabschluss sind noch ausgeprägter.³³

Akteure und Massnahmen

Die Förderung des Berufsabschlusses für Erwachsene ist seit rund zehn Jahren ein Handlungsschwerpunkt der Verbundpartner von Bund, Kantonen und OdA.³⁴ Der Bund ist dabei für die strategische Steuerung und Entwicklung, das Erarbeiten von Grundlagen und die Projektförderung zuständig. Die Hauptverantwortung hierfür liegt beim SBFI, andere Bundesämter arbeiten über verschiedene Schnittstellen am Thema mit (insbesondere SEM, SECO und BSV). Für die Umsetzung konkreter Massnahmen sind die Kantone und die OdA 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). Daneben gibt es weitere Gesetze, die den Erwerb von Grundkompetenzen regeln oder ein entsprechendes Engagement zumindest ermöglichen. Dazu gehören insbesondere Regelungen im Ausländerrecht³⁵ und in der Arbeitslosenversicherung.³⁶ Neben dem SBFI 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 Schweizerische Weiterbildungskonferenz (SWBK) 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 SBFI die nationale Informations- und Sensibilisierungskampagne «Einfach besser!» lanciert.³⁷ 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 Sozialdienste beim Aufbau von Förderstrukturen im Bereich Grundkompetenzen und Weiterbildung unterstützt werden.³⁸

4.4.2 Aktivitäten und Ergebnisse der Plattform

Fragestellung und empirische Analyse

Armutsbetroffene und armutsgefährdete Menschen nehmen die bestehenden Angebote zur Förderung von Grundkompetenzen oder zur beruflichen Qualifizierung verhältnismässig selten in Anspruch. Zwar fehlt ein statistischer Überblick zur Nutzung der Angebote. Aber es steht ausser Zweifel, dass die Zahl der Erwachsenen mit Armutserfahrungen, die über keinen Bildungsabschluss verfügen oder Defizite im Bereich der Grundkompetenzen haben, um ein Vielfaches grösser ist als die aktuelle Nachfrage nach entsprechenden Bildungs- und Qualifikationsangeboten.

³³ www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bildung und Wissenschaft > Weiterbildung > Tabelle: Teilnahme an Weiterbildung (letzte 12 Monate; 2011, 2016, 2021). 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 > Bildungsindikatoren > Nach Themen > Zugang und Teilnahme > Weiterbildungsteilnahme > Teilnahme an Weiterbildung (letzte 4 Wochen; 2010-2023).

³⁴ www.sbf.admin.ch > Im Brennpunkt > Bildung > Berufsbildungssteuerung und Berufsbildungspolitik > Projekte und Initiativen > Berufsabschluss und Berufswechsel für Erwachsene.

³⁵ Integrationsförderung, Art. 58 AIG (SR 142.20).

³⁶ Bildungsmassnahmen im Rahmen von arbeitsmarktlichen Massnahmen, Art. 60 AVIG (SR 837.0).

³⁷ www.besser-jetzt.ch

³⁸ www.skos.ch > Themen > Bildung > Weiterbildungsoffensive. Umfassende Informationen zum Engagement des SVEB im Bereich Grundkompetenzen: www.alice.ch > Themen > Grundkompetenzen.

Ein Sounding Board, das die Plattform im September 2020 mit Fachpersonen aus dem Sozial- und Bildungsbereich durchführte, identifizierte diesen Sachverhalt als zentrale Herausforderung im gewählten Schwerpunktthema. Die Plattform gab deshalb eine Grundlagenstudie in Auftrag, die sich dezidiert dem Ziel verschrieb, die Sichtweise und die Erfahrungen der Betroffenen selbst zu erschliessen.³⁹ Durch ein besseres Verständnis ihrer Lebenswelt wird aufgezeigt, welche Faktoren ihnen den Bildungszugang erschweren und was dagegen unternommen werden kann. Zu diesem Zweck wurden ausführliche Interviews mit 80 armutsbetroffenen und gering qualifizierten Menschen in der deutsch-, französisch- und italienischsprachigen Schweiz geführt. Hinzu kamen Einzel- und Fokusgruppeninterviews mit rund 60 Expertinnen und Experten aus dem Sozial- und Bildungsbereich sowie selbstorganisierten Kollektiven, Literaturrecherchen und ergänzende statistische Analysen des Schweizerischen Haushaltspanels.

Die Studie konzentriert sich auf fünf Konstellationen:

- Junge Erwachsene ohne nachhaltigen Berufseinstieg
- Alleinerziehende
- Migrationsfamilien als Angestellte im Niedriglohnbereich («Working Poor»)
- Erwerbslose über 50 Jahren
- Selbständigerwerbende

Für jede Konstellation – und mehrere Untergruppen – wird nachgezeichnet, welche Hürden dem Bildungszugang im Wege stehen. Dabei wird unterschieden zwischen Belastungen der aktuellen Lebenssituation («Nicht-Können»), zu geringen Kenntnissen von Bildungsmöglichkeiten und -wegen («Nicht-Wissen»), mangelnder Unterstützung oder nicht vorhandenen Anspruchsrechten («Nicht-Erhalten») sowie persönlichen Vorbehalten, Ängsten oder auch Autonomiebedürfnissen («Nicht-Wollen»). Für Alleinerziehende und Migrationsfamilien zeigt sich beispielsweise, dass die persönliche Bildungsorientierung in der Regel sehr stark ausgeprägt ist. Dem steht eine hohe Beanspruchung durch Erwerbsarbeit und Kinderbetreuung entgegen, oftmals kombiniert mit weiteren Belastungen (z.B. psychischer Stress, arbeitsbedingte Gesundheitsprobleme, soziale Isolation, Sorgen um kranke Familienmitglieder). Wenn in diesen Konstellationen Unterstützungsleistungen oder Anspruchsberechtigungen eingeschränkt sind, dann vor allem wegen migrationsspezifischen und ausländerrechtlichen Regelungen und Benachteiligungen. Das Wissen um die bestehenden Angebote erweist sich als sehr heterogen.

Tendenziell andere Problemzusammenhänge finden sich bei älteren Erwerbslosen und Selbständigerwerbenden. Bei den älteren Erwerbslosen kommen zusätzliche Aspekte des «Nicht-Könnens» und des «Nicht-Erhalts» hinzu: gesundheitliche und altersbedingte Einschränkungen, fehlende Zugänge wegen Altersdiskriminierung oder nicht erfüllten formalen Bedingungen. Enttäuschungen mit früheren Bildungsplänen oder Vorbehalte gegenüber schulischer Bildung können sich negativ auf die Motivation auswirken («Nicht-Wollen»). Auch bei Selbständigerwerbenden ist die Motivation teilweise reduziert, weil sie eine Priorität auf nicht-theoretische, praktische Arbeit legen. Gleichzeitig bestehen in derselben Gruppe mitunter sehr grosse Hoffnungen, dank Bildung einen Aus- oder Neuanstieg zu schaffen. Diese Hoffnungen stossen auf Grenzen, wenn den Betroffenen keine geeigneten Angebote bekannt sind («Nicht-Wissen») oder sie keine ausreichende Unterstützung erhalten («Nicht-Erhalten»). Als sehr verschieden erweisen sich die Problemlagen bei den jungen Erwachsenen ohne nachhaltigen Berufseinstieg.

Die Studie kommt zur zentralen Erkenntnis, dass es ausgesprochen anspruchsvoll ist, armutsbetroffenen und armutsgefährdeten Erwachsenen einen effektiven Bildungszugang zu ermöglichen. In ihrer aktuellen Lebenssituation ist Bildung für die Betroffenen oftmals kein zentrales Thema. Die Herausforderungen, mit denen sie tagtäglich konfrontiert sind, nehmen sie zu sehr in Anspruch. In vielen Fällen sind es andere Bedürfnisse, die im Vordergrund stehen: die Notwendigkeit, sich die materielle Existenz zu sichern, der Wunsch nach «Ruhe» in

³⁹ Mey u.a. 2023.

multiplen Überlastungssituationen, das Bedürfnis nach (Re-)Orientierung und einer autonomen Lebensgestaltung. Wenn sich ein Bildungswunsch herauskristallisiert, erweist es sich als äusserst fordernd und schwierig, ihn über längere Dauer konsequent zu verfolgen. Besonders komplex ist das Verhältnis zwischen Bildungsprojekten und Existenzsicherung: Einerseits tritt das Bedürfnis nach Bildung fast immer in Kombination mit dem Bedürfnis nach finanzieller Unabhängigkeit auf, andererseits ist es oftmals gerade der ökonomische Druck, der die Betroffenen veranlasst, Bildungspläne zurückzustellen. In manchen Fällen schliesslich sind die Sorgen derart vielfältig und erdrückend, dass nur eine umfassende Entlastung und Begleitung die Chance eröffnen würde, ein Bildungsprojekt zu entwickeln und umzusetzen.

Über alle untersuchten Konstellationen hinweg identifiziert die Studie insgesamt fünf Problematiken, die dem Bildungszugang von erwachsenen Menschen mit Armutserfahrungen im Wege stehen:

- Druck zu eigenständiger Existenzsicherung
- vorhandene Mehrfachbelastungen
- «subjektive Bildungsferne» im Sinne von Ängsten und Vorbehalten gegenüber Schule und Lernen
- faktisch versperrte Zugänge zu Bildung aufgrund enger Zugangskriterien und fehlender Finanzierungsmöglichkeiten
- fehlendes Wissen bis hin zur Desorientierung

Empfehlungen

Um diese Hürden zu reduzieren, formuliert die Studie fünf übergreifende Empfehlungen, die in weiteren Einzelempfehlungen konkretisiert werden. Weil die Studie die Perspektive der Betroffenen ins Zentrum stellt, adressieren die Empfehlungen bewusst nicht spezifische institutionelle Akteure. Vielmehr handelt es sich um Appelle an alle in der Verantwortung stehenden Institutionen und Organisationen:

1. **Bedarfsgerechte Finanzierung im Armutskontext:** Zwar bestehen in der Praxis diverse Ansätze und Instrumente zur Finanzierung des Zugangs zur Bildung. Trotzdem zeigt die Studie, dass fehlende Finanzierungsmöglichkeiten ein allgegenwärtiger Faktor sind, wenn armutsbetroffenen Menschen der Zugang zu Bildung verwehrt bleibt. Gründe dafür sind beispielsweise nicht gedeckte indirekte Bildungskosten (d.h. Erwerbsausfälle) oder Anspruchsvoraussetzungen, die einen Teil der Betroffenen ausgrenzen. Die Studie formuliert deshalb die folgenden Einzelempfehlungen:
 - *Zugang zu einer beruflichen Grundbildung oder Tertiärbildung durch bedarfsgerechte Finanzierung:* Für armutsbetroffene Menschen, die ein entsprechendes Potenzial aufweisen, muss die Finanzierung auch die indirekten Kosten abdecken. Die Finanzierung soll unabhängig vom ausländerrechtlichen Status, dem Alter oder dem Wohnkanton verfügbar sein.
 - *Finanzierte Bildungszugänge im Bereich Grundkompetenzen:* In der nonformalen Bildung wird empfohlen, Angebote im Bereich der Grundkompetenzen (Lesen, Schreiben, mündliche Ausdrucksfähigkeit in einer Landessprache, Alltagsmathematik, Anwendung von Informations- und Kommunikationstechnologien) für finanzschwache Menschen möglichst kostenfrei zu halten. Hierzu gibt es bereits diverse Ansätze (z.B. Bildungsgutscheine, objektbezogene Finanzierung), sie müssen konsequent weiterverfolgt und ausgebaut werden.
 - *Finanzierung von Sprachkursen über ein minimales Niveau hinausgehend:* Armutsbetroffenen Menschen sollten Sprachkurse bis zu einem Niveau finanziert werden, das für eine berufliche Integration, die ihrem individuellen Potenzial entspricht, notwendig ist. Wie die Studie zeigt, führen pauschale Regelungen teilweise dazu, dass motivierten Personen der Zugang Ausbildungsgängen verwehrt bleibt, weil sie die (formalen) Anforderungen an das Sprachniveau nicht erreichen.

2. **Bessere Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Bildung (und allenfalls Betreuungspflichten):** Insbesondere Personen, die keine staatliche Unterstützung zur Existenzsicherung beziehen, sind durch die Erwerbsarbeit zeitlich stark beansprucht (z.B. hohe Arbeitspensen, mehrere Jobs, unregelmässige oder an Randzeiten angesetzte Arbeitsansätze). Die Situation verschärft sich, wenn die Betreuung von Kindern oder die Pflege von Familienangehörigen weitere Zeit beansprucht. Die Studie formuliert diesbezüglich die folgenden Einzelempfehlungen:
- *Ausbau von Bildungsangeboten in zeitlicher und örtlicher Flexibilität:* Die Bildungsangebote sind bezüglich Präsenzzeiten, Durchführungsorten und Umfang (modularer Aufbau) möglichst flexibel auszugestalten. Mit einer Vielfalt an konkreten Teilnahme-möglichkeiten steigt die Chance, dass Personen mit hoher zeitlicher Beanspruchung durch Beruf und Familie die Angebote besuchen und abschliessen können. Ambivalent beurteilt werden dagegen Online-Kurse: Sie bieten zwar viel Flexibilität, erweisen sich aber besonders im Fall von bildungsungewohnten Personen als ungeeignet und zu hochschwellig.
 - *Strukturen familienexterner Betreuung und vermehrtes Angebot an Teilzeitlehren:* Um Bildung für armutsbetroffene Eltern und speziell Alleinerziehende zugänglich zu machen, werden Teilzeit-Ausbildungen und der Ausbau eines kostengünstigen und zeitlich flexiblen Angebots an familienexterner Kinderbetreuung empfohlen. In Betracht zu ziehen sind auch Bildungsangebote mit integrierter Kinderbetreuung.
 - *Vermehrter Einbezug von Arbeitgebenden:* Arbeitgebende sollen – durch Sensibilisierung und (finanzielle) Anreize – vermehrt für die Bildung von gering qualifizierten Mitarbeitenden gewonnen werden. Ihr Engagement ist in mehrerlei Hinsicht wichtig: bei der Ansprache und Information der Zielgruppe, bei der konkreten Freistellung und Unterstützung von Mitarbeitenden sowie bei der Entwicklung und Umsetzung betriebsinterner Bildungsangebote.
3. **Weitere Stärkung alternativer Bildungswege:** Viele Armutsbetroffene verfügen zwar über geringe formale Qualifikationen, aber über längere berufliche Erfahrungen. Deshalb werden Verfahren begrüsst, die auf diesem Weg erworbene Bildung validieren und zu einem formalen Abschluss führen. In der jüngeren Vergangenheit wurden hierzu auf Bundes- und Kantonebene wichtige Grundlagen geschaffen (Berufsabschluss für Erwachsene). Die Studie formuliert hierzu die folgenden Einzelempfehlungen:
- *Weiterer Ausbau von Validierungsverfahren:* Neben dem quantitativen Ausbau (weitere Berufe, weitere Kantone) wird insbesondere empfohlen, die Verfahren – insbesondere in stark praktisch ausgerichteten Berufen – einfach verständlich zu gestalten und ergänzende Begleitstrukturen (z.B. Coaching) aufzubauen.
 - *Stärkung von Branchenzertifikaten:* Es soll nach Wegen gesucht werden, um die Lücke zwischen nonformalen Abschlüssen wie Branchenzertifikaten und formalen Abschlüssen zu schliessen. Denkbar wäre beispielsweise, Branchenzertifikate als Module in Qualifizierungsverfahren anzuerkennen.
 - *Vereinfachung der Diplomanerkennung.* Die Handlungsspielräume, im Ausland erworbene Abschlüsse anzuerkennen, sollen aktiv genutzt werden (Vereinfachung der Verfahren, Prüfen einer liberaleren Anerkennungspraxis).
4. **Erleichterter Zugang zu Informationen und professionelle Beratung für alle armutsbetroffenen und -gefährdeten Personen:** Selbst wenn sie aktiv danach suchen, fehlt vielen armutsbetroffenen Menschen ein ausreichendes Wissen über die vorhandenen Bildungsangebote. Auch an Zugängen zu professioneller Beratung und Begleitung mangelt es. Personen, die den Kontakt mit sozialstaatlichen Institutionen und insbesondere mit der Sozialhilfe scheuen (z.B. wegen Angst vor ausländerrrechtlichen Sanktionen), sind weitgehend auf sich alleine gestellt. Aber auch dort, wo solche Kontakte bestehen, wird die Unterstützung in Bildungsfragen oftmals als wenig hilfreich empfunden und ist stark von einzelnen Fachpersonen oder dem jeweiligen Wohnort abhängig. Um dem entgegenzusteuern, formuliert die Studie folgende Einzelempfehlungen:

- *Errichtung von dezentralen «ersten» Ansprechstellen für Bildungsfragen:* Es wird angeregt, auf kantonaler oder regionaler Ebene sehr niederschwellig zugängliche Ansprechstellen für Bildungsfragen einzurichten. Diese sind idealerweise in nachbarschaftliche Kontexte eingebettet, haben auch in Randstunden geöffnet und werden bei Bedarf durch mobile bzw. aufsuchende Information und Beratung ergänzt. Sie sind unabhängig von der Sozialhilfe oder dem Sozialamt, allenfalls aber an bereits bestehende Strukturen wie Jugendzentren, kirchliche Anlaufstellen oder Bibliotheken angebunden.
 - *Stärkung von Fach- und Schlüsselpersonen an dezentralen Ansprechstellen:* In diesen Ansprechstellen kommt den Fachpersonen eine entscheidende Rolle zu. Ihre Vernetzung ist zentral, damit sie die Klientinnen und Klienten zuverlässig an die richtigen Stellen triagieren und gewährleisten, dass sie bei Bedarf zu professioneller Beratung und Begleitung finden. Die Fachpersonen sind zudem auf regelmässig aktualisierte Informationen zum bestehenden Angebot angewiesen, das neben den klassischen auch die alternativen Bildungswege umfasst.
 - *Kostenloser Zugang zu professioneller bildungsbezogener Beratung:* Es wird empfohlen, allen armutsbetroffenen und -gefährdeten Menschen einen kostenlosen Zugang zu professioneller bildungsbezogener Beratung und Begleitung einzuräumen. Dies muss auch dann gewährleistet sein, wenn bereits ein Berufsabschluss erworben wurde, aber eine nachhaltige berufliche Integration ausblieb. Die institutionelle Verankerung dieser Beratung und Begleitung ist sorgfältig zu klären, von einer Anbindung an die Sozialhilfe wird abgeraten.
 - *Sensibilisierung von Fachpersonen auf fallführenden Stellen:* Fachpersonen auf fallführenden staatlichen Stellen (Sozialamt, Regionale Arbeitsvermittlungszentren, IV-Stellen) sind dafür zu sensibilisieren, dass Bildungspläne für armutsbetroffene und -gefährdete Menschen vor allem dann Realisierungschancen haben, wenn deren Lebenssituation umfassend berücksichtigt wird. Falls sich ein vertiefter Beratungs- und Begleitbedarf abzeichnet, der nicht im Rahmen der betreffenden Fallführung aufgefangen werden kann, ist rechtzeitig eine Triagierung zu den dafür vorhandenen, spezialisierten Angeboten vorzunehmen.
 - *Spezifische Angebote für Personen mit Mehrfachbelastung:* Es wird empfohlen, für Personen mit Mehrfachbelastungen vermehrt spezifische, professionelle Angebote zu entwickeln, die hoch flexibel sind und der individuellen Situation angepasst werden können. Häufig ist dort die Stabilisierung der Lebenssituation prioritär und treten Bildungsthemen erst nachgelagert auf. Begleitangebote sollten wenn möglich über den Abschluss einer Ausbildung hinausgehen und auch die ersten oder erneuten beruflichen Schritte umfassen.
5. **Konsequente Niederschwelligkeit von Strukturen und Angeboten:** Für manche Armutsbetroffene sind Bildungsangebote mit negativen Erinnerungen, Vorbehalten und Selbstzweifeln verbunden, auch engen Mehrfachbelastungen ihre Handlungsmöglichkeiten ein. Im Bereich der Grundkompetenzen wurden in den letzten Jahren Förderprogramme lanciert, die solchen Problematiken Rechnung tragen. Die Studie formuliert hierzu die folgenden Empfehlungen:
- *Entwicklung innovativer, praxisorientierter Bildungsformate:* Es wird empfohlen, Anbieter in der Entwicklung innovativer Angebote zu unterstützen, die stark praxisorientiert sind und nicht auf klassischer schulischer Didaktik beruhen. In diesem Prozess kann auch der Einbezug von Betroffenen sinnvoll sein.
 - *Entwicklung stark individualisierter und modularisierter Bildungsformate:* Es wird empfohlen, vermehrt stark modularisierte Angebote zu entwickeln, die individuellen Bedürfnissen flexibel angepasst werden können. Dies gilt sowohl für die Weiterbildung wie auch für Angebote, die zu formalen Abschlüssen führen.
 - *Strukturen für niederschwellig zugängliche Bildungs- und Entlastungsräume:* Die im Bereich der Grundkompetenzen unternommenen Anstrengungen, niederschwellig zu-

gängliche, dezentrale Lernangebote aufzubauen, sind fortzusetzen und auszuweiten. Dabei sind die Bildungsangebote in sinnvoller Weise mit Räumen für Austausch und Entlastung sowie Möglichkeiten der Kinderbetreuung zu kombinieren. Auch ist denkbar, solche Räume gleichzeitig als Ansprechstellungen für Bildungsfragen (siehe Empfehlung Nr. 4) zu nutzen.

Verbreitung und Valorisierung

Gemeinsam mit der nationalen IIZ und in Kooperation mit der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren (EDK) führte die Plattform im März 2023 eine Fachtagung zur Bildungsförderung für armutsbetroffene und -gefährdete Erwachsene durch. Dabei wurden Praxisbeispiele vorgestellt und die Ergebnisse zweier weiterer Studien präsentiert, die sich mit der Koordination und Qualitätskontrolle in der Grundkompetenzförderung sowie der Finanzierung von direkten und indirekten Kosten in der beruflichen Grundbildung für Erwachsene beschäftigen.⁴⁰ Anlässlich der Tagung wurde eine Synthese erstellt, welche die wesentlichen Erkenntnisse dieser drei Studien bündelt und mit Verweisen auf konkrete Projekte illustriert.⁴¹ An der Tagung hat sich gezeigt, dass funktionierende Lösungsansätze vorhanden sind, um die Förderung der Qualifizierung zu verbessern, es nun aber eine weitere Sensibilisierung und Vernetzung der verschiedenen involvierten Akteure/Fachpersonen braucht. Daher investierte die Plattform in eine weitere und zielgerichtete Verbreitung der Erkenntnisse in Bezug auf eine bessere Erreichbarkeit, indem 2024 zwei regionale Veranstaltungen organisiert werden. Die Veranstaltungen werden jeweils zusammen mit Partnern vor Ort auf die spezifischen regionalen Interessen angepasst und machen Fachpersonen aus den verschiedenen Bereichen (Bildung, Soziales, Integration) mit den Empfehlungen der Studie sowie bestehenden Anschauungsbeispielen vertraut. Die Veranstaltungen bieten ausserdem Gelegenheit zur Vernetzung zwischen den verschiedenen Bereichen, zwischen benachbarten Kantonen und den föderalen Ebenen.

4.5 Schwerpunkt «Familienarmut»

4.5.1 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 psychosoziale 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.

Besonders häufig von Armut betroffen sind Einelternfamilien – meistens mit alleinerziehenden Müttern – und Paarhaushalte mit drei oder mehr Kindern. 2021 waren ihre Armutsquoten mehr als doppelt so hoch wie jene von Paaren im Erwerbsalter, in deren Haushalt keine Kinder (mehr) leben.⁴² 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 zunehmendem Alter (des jüngsten Kindes).⁴³

⁴⁰ Feller u.a. 2022; Rudin u.a. 2020. Für die Tagung wurde eine Synthese aller drei Studien erstellt.

⁴¹ Schwab Cammarano/Stern 2023.

⁴² www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Wirtschaftliche und soziale Situation der Bevölkerung > Soziale Situation, Wohlbefinden und Armut > Armut und Deprivation > Armut > Tabelle: Armutsquote, nach verschiedenen Merkmalen (2007-2021).

⁴³ BFS 2021a, S. 45f. und 57f.; Suter 2020, S. 2.

Akteure und Massnahmen

Massnahmen zur Prävention und Bekämpfung von Familienarmut können an sehr unterschiedlichen Punkten ansetzen.⁴⁴ Sie können beispielsweise die finanzielle Situation von Familien durch Transferleistungen oder Steuererleichterungen verbessern, die Erwerbsintegration der Eltern durch Entlastungsmassnahmen (z.B. subventionierte 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 Querschnittsaufgabe.

Die Bekämpfung von Familienarmut ist primär in der Kompetenz der Kantone, Städte und Gemeinden. Entsprechend sind auch die interkantonalen Konferenzen und Kommunalverbände in diesem Thema aktiv. Die SODK setzt sich in ihren Arbeiten seit mehreren Jahren für die Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung und Massnahmen zur Unterstützung einkommensschwacher Familien ein. Der Schweizerische Städteverband bearbeitet das Thema hauptsächlich im Rahmen der Städteinitiative Sozialpolitik (Fachkonferenzen, Analyseschwerpunkte im Kennzahlenbericht zur Sozialhilfe).

Die Kompetenzen des Bundes in der Familienpolitik sind in Artikel 116 der Bundesverfassung geregelt. Er 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 das BSV auch Finanzhilfen für die Schaffung von familien- und schulergänzende Kinderbetreuungsangeboten aus und fördert damit die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit.⁴⁵ 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».

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).

4.5.2 Aktivitäten der Plattform

Im Rahmen des Nationalen Programms gegen Armut (2014-2018) war eine Bestandesaufnahme von kommunalen Strategien zur Bekämpfung von Familienarmut durchgeführt worden.⁴⁶ Die Studie zeigte unter anderem, 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.

Der Schwerpunkt «Familienarmut» der Plattform gegen Armut knüpft an diesen Erkenntnissen an, nimmt aber diesmal die Rolle der Kantone in den Fokus. Anfang 2023 wurde eine

⁴⁴ Stutz u.a. 2017, S. 6-28.

⁴⁵ 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.

⁴⁶ Stutz u.a. 2017.

Studie in Auftrag gegeben, die gute Beispiele der inhaltlichen Abstimmung und organisatorischen Koordination von kantonalen Massnahmen zur Prävention und Bekämpfung von Familienarmut identifiziert. Von besonderem Interesse ist dabei, wie es ausgehend vom Problemfeld «finanzielle Situation» gelingen kann, Hilfeleistungen in weiteren Bereichen (z.B. Bildung, Erwerbsintegration oder Wohnen) zu organisieren und aufeinander abzustimmen, damit diese angemessen auf die spezifischen Bedürfnisse der betroffenen Familien reagieren und eine möglichst nachhaltige Präventionswirkung entfalten. Diese Abstimmung und Koordination von Hilfeleistungen trägt zu mehreren Zielen bei, die sich gegenseitig ergänzen: einerseits das Ziel, das soziale Existenzminimum zu garantieren, andererseits die mittel- und längerfristigen Ziele, den Familien zur wirtschaftlichen Selbständigkeit zu verhelfen und zu verhindern, dass die Entwicklungs- und Wohlstandschancen der Kinder nachhaltig beeinträchtigt werden.

In methodischer Hinsicht beruht die Studie auf einer Literatur- und Dokumentenanalyse, Experteninterviews sowie Workshops mit armuterfahrenen Personen und Fachleuten involvierter Stellen und Akteursgruppen in Kantonen. Die Problemfelder armutsgefährdeter und -betroffener Familien werden anhand der Literatur bestimmt und mit Unterstützungsbedürfnissen von armuterfahrenen Eltern für die Schweiz konkretisiert; desgleichen der Bedarf und die Voraussetzungen zur erfolgreichen Koordination von Massnahmen. In Fallstudien für fünf Kantone wird anschliessend empirisch geprüft, in welchem Ausmass eine solche Koordination gelingt und welche Rahmenbedingungen in Kantonen diese beeinflussen. Die Ergebnisse werden im Sommer 2024 erwartet und im Rahmen der Nationalen Konferenz gegen Armut zur Diskussion gestellt.

4.6 Schwerpunkt «Corona-Krise und Armut in der Schweiz»

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.

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. 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.

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.⁴⁷ Zum anderen wurde ein Monitoring von einschlägigen Forschungsarbeiten durchgeführt und im Herbst 2021 in einem Synthesebericht zusammengefasst.⁴⁸

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 und mussten am häufigsten auf Ersparnisse zurückgreifen, um ihren Lebensunterhalt zu decken. Diese Entwicklungen schlugen sich allerdings 2020 und 2021 nicht in einer Erhöhung der Sozialhilfezahlen nieder. Dafür dürften zu einem grossen Teil die Hilfemassnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden verantwortlich sein.

Besonders hart getroffen hat die Krise erwiesenermassen Bevölkerungsgruppen, die nicht oder nur begrenzt in das System der sozialen Sicherheit integriert sind. Öffentlich sichtbar

⁴⁷ Tillmann u.a. 2021.

⁴⁸ Beyeler u.a. 2021.

wurde dies in mehreren Schweizer Städten, in denen sich im Frühling 2020 lange Warteschlangen vor Abgabestellen mit Nahrungsmittelpaketen bildeten. Mehrere Studien aus dem Raum Genf und aus Zürich geben Einblick in die Probleme und Bewältigungsstrategien von Personen, die während der Krise auf Lebensmittelhilfe angewiesen waren.⁴⁹ Sie zeigen, dass Personen in irregulären Beschäftigungsverhältnissen, deren Erwerbseinkommen ganz oder teilweise weggefallen sind, die massivste unmittelbare Prekarisierung erfahren haben. Dazu gehören insbesondere Sans-Papiers und Sex-Arbeitende. Sie erhielten wichtige Unterstützung von privaten Hilfswerken, teilweise in Zusammenarbeit mit Städten und Kantonen.

Die Plattform verdichtete die Ergebnisse der beiden Studien in Faktenblättern und führte im August und Oktober 2021 zwei Austauschveranstaltungen durch. Sie gaben zentralen Akteuren die Gelegenheit, sich über die Armutsfolgen der Pandemie auszutauschen und sich gegenseitig über aktuellen Wissensstand und getroffenen Massnahmen zu informieren. Die erste Veranstaltung wurde unter Fachpersonen der Bundesverwaltung durchgeführt, die zweite fand gemeinsam mit Vertretern von Kantonen, Gemeinden und Organisationen der Zivilgesellschaft sowie der Glückskette statt. Die Erfahrungsberichte zeigten, dass die privaten Hilfswerke ihre Soforthilfen nicht oder nur bedingt mit staatlichen Stellen zu koordinieren vermochten (u.a. wegen Dringlichkeit); gleichzeitig erwachsen in diesem Kontext neue Unterstützungsnetzwerke. Auch berichteten Armutsbetroffene an der Tagung vom September 2021 von ihren Erfahrungen während der Krise und teilten diese mit Fachpersonen aus dem Sozialbereich (vgl. Abschnitt 4.2.2).

Das BSV verfolgt empirische Studien, die sich mit den Folgen der Corona-Krise auf die Armut in der Schweiz beschäftigen, nach wie vor eng mit. Dies gilt insbesondere für einschlägige Projekte des Nationalen Forschungsprogramms 80 «Covid-19 in der Gesellschaft».⁵⁰ Ihre Ergebnisse werden unter anderem im nationalen Armutsmonitoring berücksichtigt, dessen erster Bericht 2025 erscheint (siehe oben Ziffer 1).

⁴⁹ Bonvin u.a. 2020; Jackson/Petrucci/Wagner 2020; Petrucci/Alcoba/Jackson 2020; Götzö u.a. 2021; 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.

⁵⁰ www.nfp80.ch > Forschungsprojekte > Soziale Sicherheit.

5 Beurteilung der Plattform

Um in Erfahrung zu bringen, in welchem Ausmass die Plattform gegen Armut ihre Ziele erreicht hat, wurde ein externe Evaluation in Auftrag gegeben.⁵¹ Sie bilanziert, in welchem Ausmass die Produkte und Leistungen der Plattform genutzt werden, wie die Zielgruppen die Nützlichkeit der Plattform beurteilen und inwiefern die Plattform die intendierten Wirkungen erreicht (summativer Charakter). Ausgehend von diesen Ergebnissen formuliert sie Empfehlungen, wie die Entwicklung und Koordination der Armutsprävention und -bekämpfung auf nationaler Ebene optimiert und ausgestaltet werden kann (formativer Charakter).

Die Evaluation beruht auf einer Dokumentenanalyse und drei Befragungen von Plattform-Zielgruppen: Einzelinterviews (27 Gespräche), Fokusgruppengespräche mit ausgewählten Akteursgruppen (Städte und Kantone, ländliche Gemeinden, Bundesämter, armutserfahrene Menschen) sowie eine breit angelegte Online-Befragung. Insbesondere bei der Online-Befragung wurde darauf geachtet, auch Mitglieder von Zielgruppen zu kontaktieren, bei denen unbekannt war, ob sie von der Plattform wissen und ihre Produkte nutzen. Rund ein Drittel aller 1600 angeschriebenen Personen beteiligten sich an der Online-Befragung; diese beachtliche Rücklaufquote bewegt sich in derselben Grössenordnung wie bei der Evaluation des Vorgängerprogramms.⁵²

5.1 Beurteilung von Konzeption und Organisation der Plattform

Die Ziele und Inhalte der Plattform stossen in der Evaluation auf breite Zustimmung. In der Online-Befragung stuften mehr als 90 Prozent der Teilnehmenden die Ziele als wichtig oder sehr wichtig ein. Auch die gewählten Themenschwerpunkte wurden in hohem Masse als relevant beurteilt. Einzig der Zusatzschwerpunkt zur Corona-Pandemie und Armut fällt diesbezüglich etwas ab. Die näheren Gründe hierfür sind nicht klar, das Ergebnis verweist aber auf gewisse Risiken, in der Plattform stark aktualitätsgetriebene Themen aufzunehmen und zu bearbeiten.

Aus Sicht der Evaluation sind die Strukturen und Gremien gut etabliert und der Bund nimmt seine Koordinationsaufgabe sehr gut wahr. Auch die Anbindung des Armutsmonitorings in die Plattform-Gremien und Zusammenarbeit mit der Interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ) bewähren sich. Trotzdem besteht Optimierungsbedarf. Die Evaluation stellt grundsätzlich fest, dass der Transfer Plattforminhalte vom Bund zu den Kantonen, Städten und Gemeinden verbesserungsfähig ist. Den Mitgliedern der Plattform-Gremien kommt dabei eine wichtige Multiplikatoren-Rolle zu, die jedoch unterschiedlich interpretiert wird (vgl. Abschnitt 5.3). Zudem empfinden einzelne Mitglieder der Begleitgruppe die Kommunikation als zu einseitig und wünschen sich, aktiver in die Plattformaktivitäten einbezogen zu werden.

Die Evaluation hält fest, dass die relevanten Akteure in den Gremien der Plattform grundsätzlich gut repräsentiert sind. Sie zeigt allerdings, dass vor allem Vertreterinnen und Vertreter der Wirtschaft in der Praxis relativ weit entfernt sind. Auch sollte gemäss der Evaluation die lateinische Schweiz stärker in den Gremien vertreten sein und es wäre zu prüfen, wie Politikerinnen und Politiker (Mitglieder von Exekutiven und Legislativen) besser angesprochen werden können.

Ein uneinheitliches Bild ergibt sich beim Einbezug von Betroffenen. Dieser wurde im Vergleich zu Vorgängerprogramm stark intensiviert und ausgebaut. Generell werden diese Bemühungen und Ansätze des BSV sowohl von den Betroffenen selber wie von den Zielgruppen sehr geschätzt. Dies betrifft aus Sicht der Betroffenen insbesondere die Unterstützung zur Vorbereitung von Workshops, Arbeitssitzungen und Interviews. Kontroverser beurteilt wird dagegen die Mitwirkung von Betroffenen an grösseren Fachtagungen. Sie führt unter allen

⁵¹ Stern u.a. 2023.

⁵² Ecoplan 2018, S. 12.

Akteuren gelegentlich zu Unbehagen, auf Seite der Betroffenen auch zu Verdruss und Ermüdung. Aus Sicht der Evaluation ist deshalb die Art der Betroffenenpartizipation zu überdenken. Die Evaluation begrüsst grundsätzlich die Stossrichtung, auf Bundesebene eine ständige Begleitstruktur für Betroffene zu schaffen.

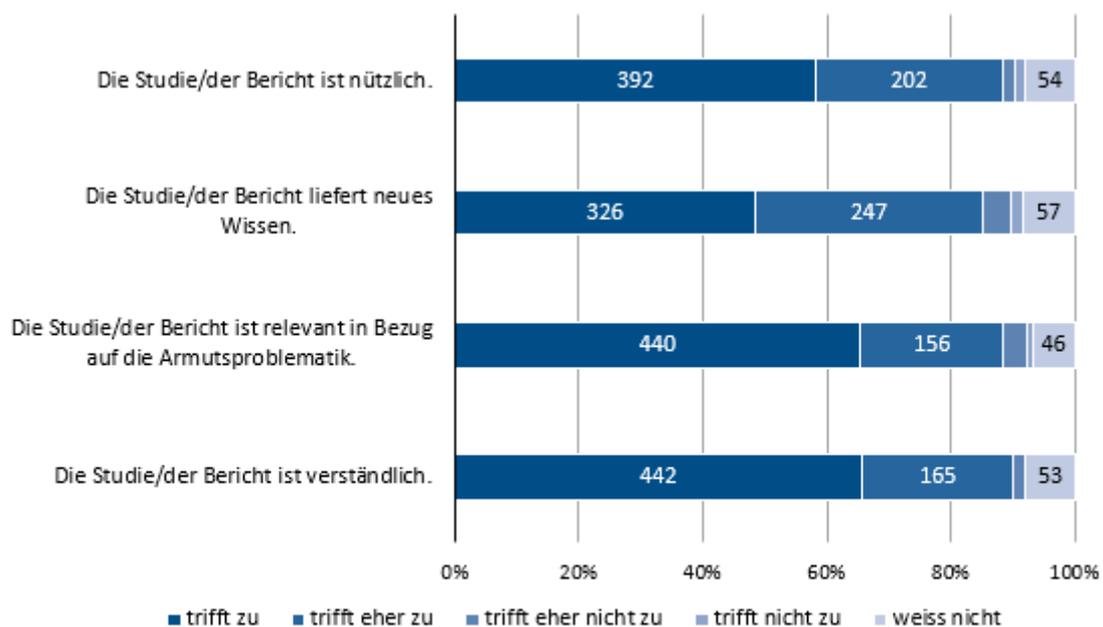
5.2 Beurteilung der Leistungen und der Zielgruppenerreichung

Quantitative und qualitative Leistungsziele

Die Plattform erreicht ihre quantitativen Leistungsziele, teilweise übertrifft sie diese sogar (vgl. Abschnitt 4.1). Als besonders positiv wertet die Evaluation, dass Veranstaltungen und andere Austauschgefässe im geplanten Umfang durchgeführt wurden, obwohl die ganze Corona-Pandemie in die Laufzeit der Plattform fiel. Auch gelang es der Plattform, im Verlauf der Umsetzung auf Anregungen von Stakeholdern zu reagieren und neue Projekte anzustossen (z.B. ständige Beteiligungsstruktur, Zusatzschwerpunkt zu Corona-Pandemie).

Die Produkte der Plattform – Studien, Leitfäden, Veranstaltungen und andere Austauschgefässe – werden in allen Befragungen ausgesprochen positiv bewertet. Was die Studien betrifft, so werden Nützlichkeit, die Relevanz und Verständlichkeit in der Online-Befragung am besten beurteilt (Abbildung 5). Etwas seltener, aber immer noch häufig, bekunden die Befragten, dass sie dank der Produkte der Plattform ihr Wissen erweitert hätten (85% «ja» oder «eher» ja). Im Vergleich mit dem Vorgängerprogramm fällt die Beurteilung aller Produkttypen besser aus. Dies zeigt besonders deutlich im höheren Anteil Befragter, die positiven Aussagen über die Plattform-Produkte vorbehaltlos zustimmen.

Abbildung 5: Beurteilung der Plattform-Studien (Online-Befragung)



Die Antworten wurden über alle Studien zusammengefasst, insgesamt sind für die sechs Studien 2692 Antworten eingegangen. Die 259 Teilnehmenden, die mindestens eine Studie kannten, wurden jeweils zu jener/jenen Studie/n befragt, die sie in der vorherigen Frage angaben, zu kennen.¶

Quelle: Stern u.a. 2023, S. 35.

Die Evaluation sieht darin die Grundidee der Plattform bestätigt: Die Plattform stellt Kantonen, Städten, Gemeinden und weiteren Akteursgruppen Grundlagen zur Verfügung, auf die sie bei Bedarf zurückgreifen können. Parallel dazu bietet sie ihnen unterschiedliche Austausch- und Vernetzungsgefässe an. Allerdings verweist die Evaluation auch auf Herausforderungen:

Zum einen können die Inhalte von Studien und Leitfäden rasch veralten. Zum anderen erweisen sich die Bedürfnisse der jeweiligen Zielgruppen als sehr heterogen – sie variieren unter anderem mit der politischen Agenda, den lokalen Rahmenbedingungen sowie dem Umsetzungsstand von Massnahmen der Armutsprävention und -bekämpfung. Weil viele Personen in den Befragungen auf knappe Zeitbudgets hinweisen, ist fraglich, ob ein Ausbau herkömmlicher Face-to-Face-Veranstaltungen eine zielführende Lösung ist. Die Evaluation regt deshalb an, parallel dazu auch alternative (z.B. virtuelle) Austauschformen zu erproben.

Zielgruppenerreichung

Die Beurteilung der Plattform-Produkte beruht auf Aussagen derjenigen Personen, welche diese Produkte auch tatsächlich genutzt haben. Wie gut aber gelingt es der Plattform, ihre Zielgruppen zu erreichen? Hierzu wurde eine Zielgruppenanalyse durchgeführt; zudem gibt die Online-Befragung wichtige Aufschlüsse. Auch in den Einzelinterviews und Gruppengesprächen war die Zielgruppenerreichung ein ausführlich besprochenes Thema. Alle Ergebnisse weisen in dieselbe Richtung: Während die Plattform auf Bundesebene und bei Nichtregierungsorganisationen aus dem Sozialbereich relativ gut bekannt und etabliert ist, nimmt die Bekanntheit auf Kantonebene ab und ist auf Ebene der Städte und Gemeinden relativ gering. Insbesondere bei mittleren und kleinen Städten wie auch in ländlichen Regionen ist die Plattform wenig bekannt. Zudem zeigt sich, dass die Plattform vor allem Fachpersonen, aber kaum Politikerinnen und Politiker erreicht. Keine Unterschiede gibt es dagegen zwischen den Sprachregionen: Die lateinische Schweiz ist zwar in den ständigen Gremien der Plattform unterrepräsentiert (siehe Abschnitt 5.1), in den übrigen Gruppen von Nutzenden ist sie dagegen angemessen bis gut vertreten.

Die Evaluation kommt insgesamt zum Schluss, dass die Reichweite der Plattform eher bescheiden und ihr Bekanntheitsgrad stark ausbaufähig ist. Dies führt sie hauptsächlich auf zwei Gründe zurück: Erstens konnte sich die erhoffte Multiplikatorenwirkung der in die Plattform involvierten Akteure bisher zu wenig entfalten (dazu ausführlich Abschnitt 5.3). Zweitens wurde wegen der knappen finanziellen Mittel weitgehend auf Kommunikations- und Werbemaassnahmen verzichtet, welche die Bekanntheit der Plattform zu steigern versprechen.

5.3 Beurteilung der Wirksamkeit

Multiplikatorenwirkung

Der Plattform beruht auf dem Prinzip, dass sie einen erheblichen Teil ihrer Wirkung über die Multiplikatorenfunktion der Nutzerinnen und Nutzer und speziell der Gremienmitglieder (Plattformpartner) entfaltet. Das Ergebnis der Evaluation hierzu ist ambivalent: Einerseits zeigt sich, dass ein grosser Teil der Nutzerinnen und Nutzer Informationen der Plattform weiterverbreitet – insbesondere Plattform-Produkte empfiehlt, in eigenen Netzwerken über die Aktivitäten der Plattform informiert oder auf die Website der Plattform hinweist. Unter den Gremienmitgliedern und Aktivnutzenden sind dies ungefähr 80 bis 90 Prozent, unter Passivnutzenden sind es immerhin 65 Prozent.⁵³

Andererseits zeugt die Reichweite der Plattform davon, dass diese Multiplikatorentätigkeit nur eine begrenzte Wirkung entfaltet. Aus Sicht der Evaluation sind die Informationsflüsse und die Multiplikatorenrollen zu diesem Zweck zu wenig genau definiert. Es bestehe kein Auftrag und keine Verbindlichkeit, Informationen weiterzugeben und es schein auch nicht klar, wer welche Gremien und Zielgruppen aktiv bespiele. Dazu kommt, dass die Plattform-externen Strukturen komplex sind und es erschweren, die Zielgruppen effizient zu adressieren: Als Querschnittsthema ist Armut oftmals nicht eindeutig verankert und etliche Akteure müssen ebenfalls mit knappen Ressourcen auskommen. Schliesslich hält die Evaluation fest, dass die

⁵³ Aktivnutzende: Personen, die Tagungen besucht oder an Plattform-Produkten mitgewirkt haben; Passivnutzende: Personen, die einzig den Newsletter oder andere Produkte der Plattform konsultieren.

Plattform kaum als «Brand» wahrgenommen wird. In den Einzel- und Fokusgruppengesprächen zeigte sich, dass manche Personen zwar eines oder mehrere Produkte kennen, aber diese nicht mit der Plattform in Verbindung bringen.

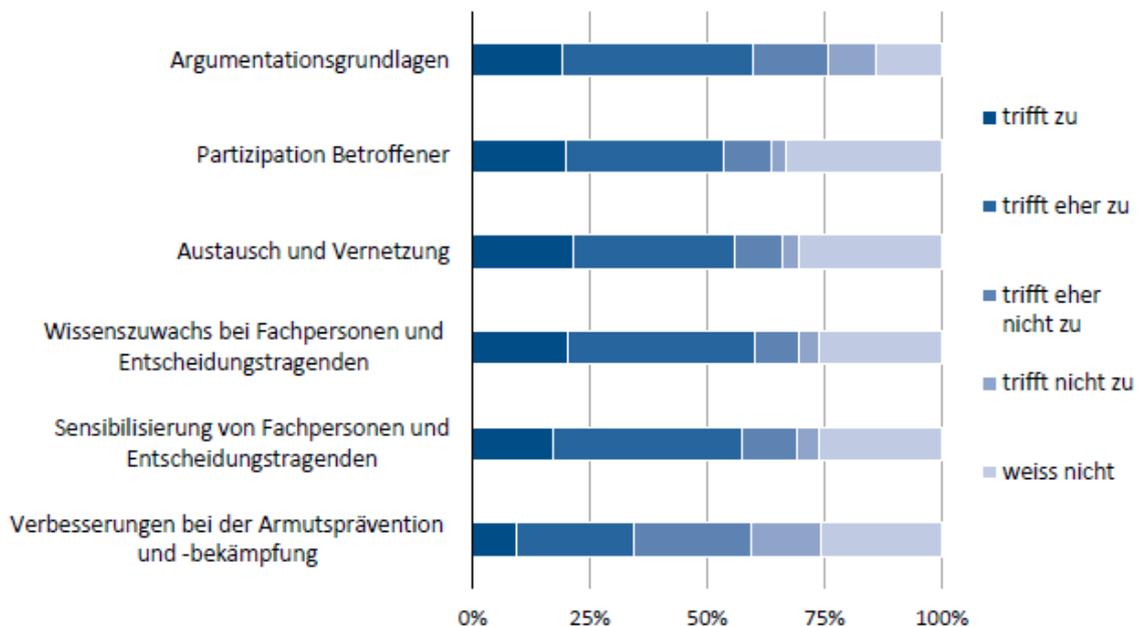
Impulswirkung bei den Zielgruppen

Die Plattform hat sich einerseits zum Ziel gesetzt, das Wissen ihrer Zielgruppen (Fachpersonen, politische Entscheidungstragende, Betroffenenorganisationen) zu erweitern und zu ihrer Sensibilisierung in spezifischen Armutsthemen beizutragen (Outcome I; siehe oben Abschnitt 3, Abbildung 1). Andererseits will sie darüber hinaus Impulse vermitteln, die sich im konkreten Handeln der Zielgruppen niederschlagen (Outcome II). In der Online-Befragung wurden den Teilnehmenden mehrere Aussagen zu solchen Wirkungen unterbreitet, wobei der Fokus auf den handlungsleitenden Impulsen lag. Den meisten Aussagen stimmt eine Mehrheit zu (Abbildung 6):

- Die Plattform hat den Befragten oder ihrer Organisation Argumente geliefert, um bereits bestehende Anliegen tatsächlich umsetzen oder in die Wege zu leiten
- Betroffene können dank der Plattform ihr Wissen in die Entwicklung von Massnahmen der Armutsprävention und -bekämpfung einbringen
- Austausch, Vernetzung und systemübergreifende Zusammenarbeit von Behörden und Fachstellen, die sich mit Armutsfragen beschäftigen, sind dank der Plattform verbessert
- Fachpersonen und politische Entscheidungstragende haben dank der Plattform Wissen erhalten, um Handlungsbedarf bei der Armutsprävention und -bekämpfung zu erkennen
- Fachpersonen und politische Entscheidungstragende sind dank der Plattform sensibilisiert worden für die Wichtigkeit der Armutproblematik

Relativ viele Befragte sahen sich nicht in der Lage, ein Urteil zu fällen; ablehnende Stimmen sind selten. Weniger oft konnten die Befragten beobachten, dass die Plattform im eigenen Tätigkeitsfeld zu konkreten Verbesserungen in der Armutsprävention führte.

Abbildung 6: Impulswirkungen der Plattform (Online-Befragung)



283 Befragte haben total 1'698 Antworten gegeben.

Quelle: Stern u.a. 2023, S. 42.

In den Einzelinterviews und Fokusgruppengesprächen wurden die Impulswirkungen der Plattform stärker vertieft. Die Evaluation kommt zum Schluss, dass die Plattform bereits deshalb eine gewisse Impulswirkung hat, weil sie sich auf nationaler Ebene in einem umfassenden Sinn mit dem Thema Armut befasst und damit ein wichtiges Zeichen setzt. Themen, die in der Plattform aufgenommen werden, strahlen auf die öffentliche Debatte aus, indem Wissen und Argumente aufgenommen und weiterverwendet werden. Eine wichtige Wirkung besteht zudem in der Vernetzung von Akteuren und im Beitrag der Plattform zur systemübergreifenden Koordination.

In anderen Bereichen zieht die Evaluation eine stärker durchmischte Bilanz: Beim Einbezug von Betroffenen ist man einen grossen Schritt weitergekommen, doch bleiben grössere Herausforderungen bestehen (siehe Abschnitt 5.1). Sie werden mit dem Projekt für eine ständige Beteiligungsstruktur angegangen. Auch bei der Sensibilisierung und beim Bereitstellen von praxisbezogenem Wissen für Fachpersonen aus Verwaltungen und Nichtregierungsorganisationen wurden Erfolge erzielt. Sie werden jedoch durch die beschränkte Reichweite und Bekanntheit der Plattform beschränkt. Am wenigsten gut erreicht ist nach Einschätzung der Evaluation das Ziel, Politikerinnen und Politiker über Armutsthemen zu informieren und für deren Relevanz zu sensibilisieren.

Der langfristige Impact der Plattform stand aus methodischen Gründen nicht im Zentrum der Evaluation. Wegen der Rahmenbedingungen der Evaluation und des Untersuchungsgegenstandes (u.a. begrenzter Beobachtungszeitraum, fehlende Vergleichsgruppen, komplexe Wirkungsketten) ist es nicht möglich, die Wirkungen der Plattform auf die Armutsentwicklung in der Schweiz zu quantifizieren. Die Evaluation thematisierte jedoch längerfristige Einflüsse der Plattform und des Vorgängerprogramms in den Interviews und konnte auf diese Weise kommunale und kantonale Projekte identifizieren, die nachweislich auf Impulse der Plattform zurückgehen.

Angesichts der beschränkten Ressourcen ist es gemäss der Evaluation nicht überraschend, dass die Plattform ihre Wirkungsziele nicht in vollem Umfang erreichen konnte. Zudem ist festzuhalten, dass sie gleichwohl für fast alle Teilnehmenden der Evaluation einen Mehrwert bietet (vgl. Abschnitt 5.4). Auch sogenannte Mitnahmeeffekte – die Finanzierung und Förderung von Aktivitäten, die auch ohne die Plattform stattgefunden hätten – konnten aus Sicht der Evaluation nicht festgestellt werden.

5.4 Bilanz und Empfehlungen

Gesamtbeurteilung

Die Evaluation kommt in der Gesamtbilanz zum Schluss, dass sich Konzept und Organisation der Plattform grundsätzlich bewähren. Dies deckt sich mit der hohen Zufriedenheit in der Online-Befragung: Unter den Teilnehmenden, welche die Plattform kennen, bekundeten 84 Prozent, dass sie insgesamt zufrieden (44%) oder eher zufrieden (40%) mit ihr sind.

Die Evaluation zieht insbesondere ein sehr positives Urteil über die erreichten Leistungsziele und das Kosten-Nutzen-Verhältnis. Der Plattform wird attestiert, aus den vorhandenen Mitteln ein Optimum herausgeholt zu haben. Dem steht eine stärker durchgezogene Bilanz der Wirkungsziele gegenüber. Die Reichweite der Plattform ist relativ eng begrenzt, ihre Ergebnisse und Empfehlungen vermögen nur bedingt Impulse zu entfalten. Die Evaluation führt dies in erster Linie darauf zurück, dass die ambitionierten Ziele der Plattform und die vorhandenen Ressourcen nicht übereinstimmen. Zudem ist die Multiplikatorenrolle der an der Plattform beteiligten Akteure teilweise unklar, was die daraus erhofften Effekte schmälert. Dennoch fällt der Gesamteindruck aus Sicht des Evaluationsteams klar positiv aus. Vor allem in vier Bereichen gelinge es der Plattform, einen Mehrwert zu schaffen:

- Verankerung des Themas auf Bundesebene bzw. die Koordinationsfunktion, welche das BSV auf nationaler Ebene im Bereich der Armutsprävention und -bekämpfung wahrnimmt.

- Vernetzung von vielfältigen Akteursgruppen in der Armutsprävention und -bekämpfung; insbesondere Vertretungen von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden sowie NGO aus verschiedenen Politikbereichen.
- Bereitstellung von anwendungsorientiertem und qualitativ fundiertem Grundlagenwissen, das Fachpersonen und PolitikerInnen bei der Legitimation, Konzeption und Umsetzung von Massnahmen zur Armutsprävention und -bekämpfung unterstützt.
- Breite Abstützung der Plattforminhalte, u.a. auch durch den Einbezug von Armutsbetroffenen auf verschiedenen Ebenen.

Frage der Weiterführung und Empfehlungen der Evaluation

Die Evaluation erachtet es als «absolut zentral», dass die Plattform nach 2024 weitergeführt wird. Ausschlaggebend für diese Einschätzung sind in erster Linie die gesellschaftliche Relevanz der Armutsproblematik, der Bedarf nach einer Koordination auf Bundesebene, die hohe Qualität der Leistungen und der effiziente Mitteleinsatz der Plattform sowie die wichtigen Schritte bei der Partizipation von Betroffenen. Mit der Weiterführung der Plattform können diese Errungenschaften gesichert und kann auf dem bisher Erreichten aufgebaut werden.

Aus den Befragungen, die im Rahmen der Evaluation geführt wurden, ergibt sich folgendes Bild:

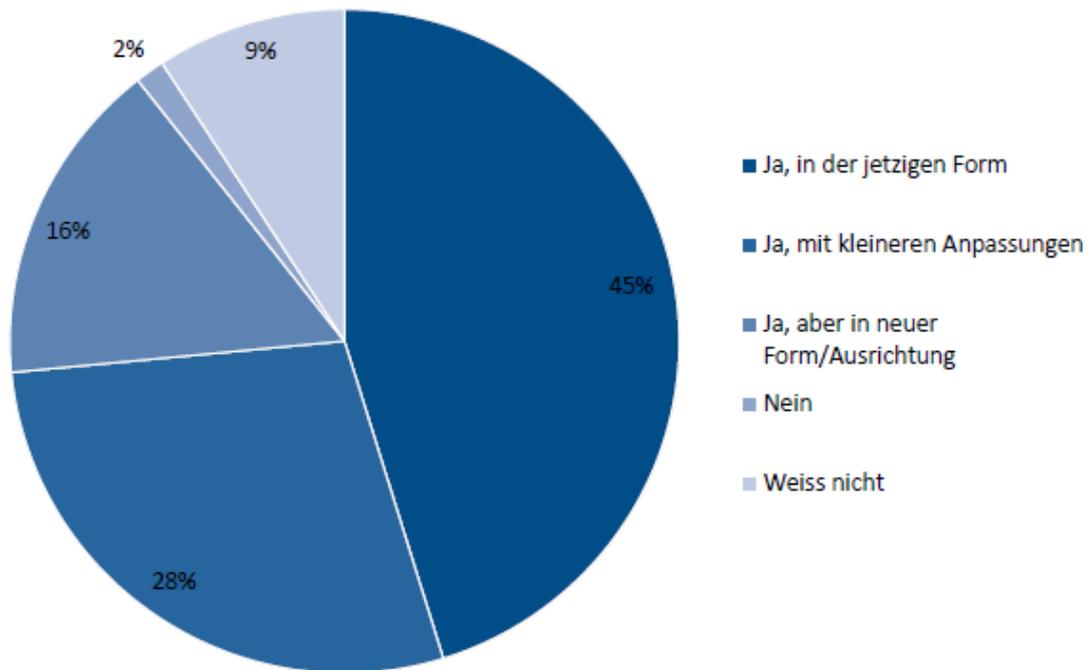
- In der Online-Befragung waren 89 Prozent der Nutzerinnen und Nutzer der Meinung, dass die Plattform nach 2024 weitergeführt werden soll (übrige Antworten: 10% «Weiss nicht», 1% «Nein»; Abbildung 7). Rund die Hälfte dieser Personen befürwortet eine Weiterführung in der bisherigen Form, die andere Hälfte wünscht kleinere Anpassungen oder – seltener – eine neue Form oder Ausrichtung der Plattform. Die am häufigsten genannten Änderungswünsche betreffen die Kommunikation (Präsenz, Werbung, Webaufttritt).
- In den Einzelgesprächen waren über zwei Drittel der befragten Personen explizit der Ansicht, dass die Plattform nach 2024 weiterzuführen sei; gegen eine Fortführung sprach sich niemand aus. Sofern sich die interviewten Personen für strukturelle Änderungen aussprachen, spielten die Kommunikation und die Sichtbarkeit der Plattform eine wichtige Rolle. Weitere Themen, die mehrfach genannt wurden, sind die Möglichkeit zur finanziellen Förderung von Praxisprojekten, die Abstimmung mit den IIZ-Strukturen sowie eine umfassende Flexibilisierung der Plattform-Organisation.

Für die Weiterführung der Plattform formuliert die Evaluation sieben Empfehlungen. Sie können in unterschiedlichen Szenarien zur Weiterentwicklung der Plattform konkretisiert werden, die ihrerseits mit verschiedenem Mitteleinsatz verbunden sind:

- **Stärkere Verankerung auf politischer Ebene:** Die Evaluation würde generell eine stärkere politische Verankerung begrüssen, um den Empfehlungen und Produkten der Plattform mehr Legitimation und Verbindlichkeit zu verschaffen. So könnte beispielsweise der Nationale Dialog Sozialpolitik genutzt werden, um Aufträge an die Plattform zu erteilen oder Ergebnisse abzunehmen. In ihm sind die politischen Vertretungen des Bundes (EDI) und der Kantone (SODK) beteiligt. Ein solches Vorgehen dürfte sich positiv auf die nachhaltige Wirkung der Plattform-Produkte und -Dienstleistungen auswirken.
- **Zielgruppen der Plattform präziser fassen und gezielter ansprechen:** Dem BSV wird empfohlen, die anvisierten Zielgruppen präziser zu fassen und insbesondere zu klären, ob sich die Plattform – neben den Kantonen – in erster Linie an Vertreterinnen und Vertreter von grösseren Städten und Gemeinden richtet oder ob auch kleinere Gemeinden erreicht werden sollen. Die Evaluation geht davon aus, dass die Plattform mehr Mittel als bisher einsetzen muss, falls die Verbreitung der Inhalte bei den bisher nicht oder schlecht erreichten Zielgruppen gefördert werden soll. Dabei sei das Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag stets mitzudenken.
- **Nachhaltigkeit der Produkte und Dienstleistungen verbessern:** Bei einer Weiterführung sollte in grundsätzlicher Form darüber nachgedacht werden, wie die Wirkung der

Plattform-Beiträge (z.B. Studien, Leitfäden, Tagungen) verbessert werden kann. Als mögliche Strategie wird die Anschubfinanzierung für Praxisprojekte in Kantonen, Städten und Gemeinden genannt. Im Rahmen der Evaluation ins Spiel gebracht wurden auch zusätzliche und stärker niederschwellige Austauschformen (z.B. virtuelle Gefässe), eine periodische Aktualisierung der Plattform-Produkte, eine laufend aktualisierte Sammlung von Praxisbeispielen oder Refresher-Tagungen zu einzelnen Schwerpunktthemen.

Abbildung 7: Sind Sie der Meinung, die Plattform sollte nach 2024 weitergeführt werden? (Onlinebefragung)



N=283

Quelle: Stern u.a. 2023, S. 45.

- **Gremienstruktur und Zusammensetzung überdenken:** Die Evaluation regt an, die Zusammensetzung der Steuergruppe zu überdenken, um die Sprachregionen und bestimmte Zielgruppen (Städte, Armutsbetroffene) stärker einzubinden. Bezüglich der Rolle der Begleitgruppe sieht sie grundsätzlichen Klärungsbedarf und bringt alternative Konzeptionen ein. So wäre beispielsweise denkbar, die ständige Struktur der Begleitgruppe aufzulösen und themenspezifisch zusammengestellte Pools mit Expertinnen und Experten als «Sounding Board» zu nutzen. Allenfalls könnten dafür auch die themenspezifischen Begleitgruppen des Armutsmonitorings genutzt werden.
- **Wirtschaft und Zivilgesellschaft stärker einbinden:** In den ständigen Gremien der Plattform ist nur eine relativ kleine Zahl von Nichtregierungsorganisationen vertreten; die Einbindung von Wirtschaftsakteuren erweist sich generell als schwierig. Die Evaluation empfiehlt hierbei, auf eine themen- und projektbezogene Mitwirkung zu setzen: So könnten Vertretende von Arbeitgebenden, Branchenverbänden, Sozialpartnern oder auch Unternehmen gezielt zu Sachfragen eingeladen werden. Weitere Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft, z.B. von Organisationen der Flüchtlingshilfe, könnten in Zukunft als Mitglieder des Expertenpools einbezogen werden.
- **Multiplikatorenrolle klären und verbindlicher gestalten:** Aus den Evaluationsergebnissen zeigt sich ein Bedarf, die Multiplikatorwirkung der in die Plattform eingebundenen Ak-

teure weiter zu verstärken. Dafür müssten die Rollen und Informationsflüsse klar definiert werden. Es bräuchte eine Strategie, die verbindlich festhält, welche Zielgruppen über welche Akteure und Kanäle angesprochen werden. Dem Evaluationsteam erscheint es ein vielversprechender Weg, die Nutzung der kantonalen IIZ-Strukturen für die Verbreitung von Informationen und die Bekanntmachung der Plattform in den Kantonen stärker voranzutreiben. Weitere Institutionen, die für die Multiplikation genutzt werden könnten, sind beispielsweise die Konferenz der kantonalen, kommunalen und regionalen Integrationsdelegierten (KID), die Tripartite Berufsbildungskonferenz (TBBK), die Städteinitiative Bildung oder die Städteinitiative Sozialpolitik.

- **Partizipation der Armutsbetroffenen verstetigen:** Die Partizipation von armuterfahrenen Menschen soll zukünftig nicht mehr als Schwerpunkt geführt werden, sondern institutionalisiert werden. Die Evaluation weist darauf hin, dass dieser Prozess noch nicht abgeschlossen ist. Sie erachtet es zentral, Pläne für eine ständige Beteiligungsstruktur auf nationaler Ebene umzusetzen. Zudem ist zu prüfen, in welchem Umfang Partizipationsprojekte auf kantonaler und kommunaler Ebene unterstützt werden können.
- **Bestehende Schwerpunktthemen grundsätzlich beibehalten, neue Themen aufgreifen:** Bezüglich der Themen sieht die Evaluation keinen grundsätzlichen Handlungsbedarf. Sie empfiehlt, die beiden Schwerpunkte im Bildungsbereich (Übergänge in die Ausbildung und den Beruf, Qualifizierung von Erwachsenen) und den Schwerpunkt Familienarmut weiterhin zu bearbeiten, um die Umsetzung der Empfehlungen auch in Zukunft zu fördern und zu konsolidieren. Parallel dazu ist die Aufnahme neuer Themen zu prüfen, wobei das Armutsmonitoring Hinweise vermitteln kann. Neue Themen müssen aus Sicht der Evaluation nicht zwingend als Schwerpunktthemen geführt werden, sondern könnten beispielsweise auch an einmaligen Impulstagungen behandelt werden.

6 Empfehlungen der Steuergruppe

Die Steuergruppe der Plattform erachtet es angesichts der Armutssituation in der Schweiz und angesichts des hohen Koordinationsbedarfs einer zeitgemässen Armutspolitik als wichtig, dass sich Bund, Kantone und Gemeinden auf nationaler Ebene dauerhaft und nachdrücklich in der Prävention und Bekämpfung von Armut engagieren. Dies deckt sich mit der Empfehlung der Evaluation und der übereinstimmenden Einschätzung der dort befragten Zielgruppen.

Um die in der Evaluation identifizierten Herausforderungen zu bewältigen, empfiehlt die Steuergruppe, die in bestehenden Aktivitäten der Armutsprävention und -bekämpfung auf nationaler Ebene in einer gemeinsamen und dauerhaften Struktur zusammenzuführen. Diese Struktur besteht aus vier Elementen, die sich gegenseitig beeinflussen und ergänzen:

- **Nationales Armutsmonitoring:** Das nationale Armutsmonitoring beobachtet auf lange Dauer die Armutsentwicklung in der Schweiz und nimmt das Gesamtsystem in den Blick. Mit Beschluss des Bundesrates vom 27. Januar 2021 ist der dauerhafte Betrieb des Monitorings heute bereits gesichert. Es stellt Steuerungswissen zur Verfügung, indem es alle fünf Jahre einen Bericht veröffentlicht, der über die zentralen Probleme informiert und das gesicherte Wissen über die Wirksamkeit verschiedener armutspolitischer Massnahmen darstellt.
- **Ständige Plattform zur Prävention und Bekämpfung von Armut:** Die Plattform ist stark auf die Praxis der Armutsprävention und -bekämpfung ausgerichtet. Sie konzentriert sich auf ausgewählte Schwerpunktthemen, die in Abstimmung mit dem Armutsmonitoring festgelegt und für eine begrenzte Dauer im Zentrum stehen. Die Plattform entwickelt zu diesen Themen anwendungsorientiertes Grundlagenwissen, fördert den Austausch und die Vernetzung unter den zuständigen Akteuren und regt die Durchführung innovativer Praxisprojekte an.
- **Arbeitsprogramme:** Die Plattform kann bei Bedarf Arbeitsprogramme entwickeln und umsetzen, die eines oder mehrere Schwerpunktthemen umfassen. Der Mehrwert dieser Programme besteht darin, dass sie konkrete und koordinierte Entwicklungsziele formulieren, auf deren Verfolgung sich die in der Plattform vertretenen Partner verpflichten. Die Arbeitsprogramme sind eng mit vergleichbaren Aktivitäten in verwandten Politikfeldern und Koordinationsstrukturen abzustimmen (z.B. IIZ).
- **Ständige Beteiligungsstruktur:** Es wird ein «Rat für Armutsfragen» vorgeschlagen (siehe Abschnitt 4.2.2.2), der einen dauerhaften und nachhaltigen Einbezug von Betroffenen gewährleisten würde. Er könnte von Akteuren aus Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft konsultiert werden und würde auch proaktiv Vorschläge einbringen. Die Zusammensetzung des Rates würde die Heterogenität von armutsbetroffenen Menschen in der Schweiz abbilden (z.B. Lebenskontext, Alter, Sprachregion). Der Rat würde proaktiv deren Interessen vertreten und würde ihr Erfahrungswissen in die Ausgestaltung armutspolitischer Massnahmen einbringen.

Die organisatorische Anbindung der Plattform gegen Armut hat sich aus Sicht der Steuergruppe bewährt. Die Steuergruppe empfiehlt deshalb, die operative Leitung der Gesamtstruktur weiterhin dem Bund (BSV) zu übertragen, der diese Aufgabe in enger Zusammenarbeit mit Kantonen, Städten, Gemeinden, Sozialpartnern und Organisationen der Zivilgesellschaft wahrnimmt. Um die politische Legitimation zu stärken, sollten Grundsatzentscheidungen vermehrt politischen Instanzen mit föderaler Zusammensetzung unterbreitet werden, wie beispielsweise dem Nationalen Dialog Sozialpolitik (NDS), in dem die politischen Entscheidungstragenden des EDI und der SODK vertreten sind und kommunale Repräsentanten beigezogen werden können. Anstelle der bisherigen Begleitgruppe ist nach Auffassung der Steuergruppe ein dynamischeres Format zu etablieren, das stärker auf konferenzzähnlichen Veranstaltungen beruht und einen flexiblen Einbezug von Akteuren erlaubt. Auch sollten die Erwartungen an die Multiplikatorenrolle von Gremienmitgliedern expliziter und präziser festgehalten werden als bisher.

Für den Betrieb der Gesamtstruktur wären im Vergleich zu heute zusätzliche Personal- und Sachmittel erforderlich. Für das Gelingen der Plattform gegen Armut als ständige Struktur, wie sie hier beschrieben wurde, wäre es unabdingbar, die Kommunikation der Ergebnisse zu intensivieren, die Produkte stärker auf die spezifischen Bedürfnisse unterschiedlicher Zielgruppen auszurichten, inhaltliche Schwerpunkte über längere Zeiträume zu bewirtschaften sowie Kantone und Gemeinden bei der Durchführung von Pilotprojekten in strategisch ausgewählten Themenbereichen zu unterstützen.

7 Schlussfolgerungen des Bundesrates

Die Förderung der sozialen Wohlfahrt und des inneren Zusammenhalts sowie eine möglichst grosse Chancengleichheit gehören zu den zentralen Zwecken der Bundesverfassung. Ihre Sozialziele geben vor, dass alle Menschen an der sozialen Sicherheit teilhaben. Die Prävention und Bekämpfung von Armut gehört damit zu einer staatlichen Kernaufgabe. Sie wird von Bund, Kantonen und Gemeinden gemeinsam wahrgenommen, mit unterschiedlichen Kompetenzen und Rollen. Die Zuständigkeiten des Bundes konzentrieren sich auf die Armutsprävention – das heisst auf Massnahmen, die vorausschauend ansetzen, um Armutssituationen gar nicht erst eintreten zu lassen. Die Armutsbekämpfung im engeren Sinn ist dagegen hauptsächlich Aufgabe von Kantonen und Gemeinden.

Im Rahmen der Agenda 2030 hat sich die Schweiz das Ziel gesetzt, den Anteil der Bevölkerung, der hierzulande in Armut lebt, zu reduzieren. Trotz gemeinsamen Anstrengungen konnte dieses Ziel bisher nicht erreicht werden.

Der Bundesrat betrachtet diese Entwicklung mit Sorge. Er hat deshalb in die Botschaft zur Legislaturplanung 2023-2027 das Ziel aufgenommen, bis 2027 die Armutsquote in der Schweiz zu senken. Zu diesem Zweck betreibt er zum einen das Nationale Armutsmonitoring. Zum anderen setzt er sich gemeinsam mit Kantonen, Gemeinden und Organisationen der Zivilgesellschaft dafür ein, die Massnahmen der Armutsprävention und -bekämpfung zu verbessern, den Austausch unter den beteiligten Akteuren zu fördern und die entsprechenden Wissensgrundlagen zu erweitern, damit mögliche Armutsgefährdungen vorausschauend abgewendet werden können oder gar nicht erst eintreten (Legislaturziel 11).

Mit der Plattform gegen Armut ist hierfür eine bewährte und äusserst geeignete Vernetzungsstruktur vorhanden, die bisher gute und wichtige Arbeit geleistet hat. Sie bindet Akteure aller drei Staatsebenen sowie der Zivilgesellschaft ein und strebt unter Wahrung der föderalen Zuständigkeiten eine Verbesserung der Armutsprävention und -bekämpfung an. Ihre Empfehlungen wurden bisher aber nur punktuell aufgenommen und umgesetzt, ihre Wirkung und Reichweite bleibt somit begrenzt.

Die Steuergruppe der Plattform gegen Armut hat auf Basis der Ergebnisse der externen Evaluation Vorschläge formuliert, wie Verbesserungen erzielt werden könnten. Diese Vorschläge gilt es nun zu vertiefen. Zu diesem Zweck muss bis Ende 2024 ein Konzept zur Umsetzung der von der Steuergruppe vorgeschlagenen Struktur vorgelegt werden. Das Konzept soll aufzeigen, wie die Arbeitsprozesse von Plattform und Monitoring enger aufeinander abgestimmt und Ergebnisse des Monitorings in der Plattform aufgenommen und weiterverfolgt werden können. Es ist darzulegen, wie sich im Rahmen dieser Tätigkeiten zeitlich befristete Arbeitsprogramme entwickeln und umsetzen lassen. Der in der Plattform erarbeitete Vorschlag für einen Rat für Armutsfragen (Beteiligungsstruktur von armutserfahrenen Menschen) ist ebenfalls zu konkretisieren. Schliesslich ist die Bereitschaft bestehender und potenzieller Partner abzuklären, sich in den geplanten Vorhaben gemeinsam mit dem Bund zu engagieren und diese finanziell zu unterstützen, um so deren Wirkung zu verstärken.

8 Literaturverzeichnis

- Beyeler, Michelle, Oliver Hümbelin, Illona Korell, Tina Richard, Claudia Schuwey (2021): Auswirkungen der Corona-Pandemie auf Armut und sozioökonomische Ungleichheit. Bestandsaufnahme 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 (2021a): Familien in der Schweiz. Statistischer Bericht 2021, 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.
- 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 (2021): Strategie Nachhaltige Entwicklung 2030, Bern.
- Bundesrat (2022): Weiterführung der strategischen Aufgabe der Armutsprävention. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 19.3954 der WBK-S vom 5. Juli 2019, Bern.
- Burton-Jeangros, Claudine, Aline Duvoisin, Sarah Lachat, Liala Consoli, Julien Fakhoury, Yves Jackson (2020): Impact de la crise liée au COVID-19 sur la santé et les conditions de vie des migrants à Genève, in: *Frontiers in Public Health*, 2020, vol. 8, p. 596887
- Chiapparini, Emanuela, Claudia Schuwey, Michelle Beyeler, Caroline Reynaud, Sophie Guerry, Nathalie Blanchet, Barbara Lucas (2020): Modelle der Partizipation arbeitsbetroffener und -gefährdeter Personen in der Armutsbekämpfung und -prävention, Bern: Nationale Plattform zur Prävention und Bekämpfung von Armut / BSV (Forschungsbericht 7/20).
- Chiapparini, Emanuela, Sophie Guerry, Caroline Reynaud (2024): Wie können armutserfahrene Personen dauerhaft in die Schweizer Armutspolitik einbezogen werden und mit ihrer Erfahrungsexpertise mitwirken? Grundlagen und Konzeptvorschlag einer ständigen Beteiligungsstruktur, die forschungsbasiert und gemeinsam mit armutserfahrenen Personen entwickelt wurde, Bern: BFH / Fribourg: HES-SO.
- 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 (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).
- Feller, Ruth; Charlotte Schwegler, Karin Büchel, Clément Bourdin (2022): Förderung der Grundkompetenzen – Schnittstellen und Qualität. Bericht zuhanden der Co-Projektleitung des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) und des Staatssekretariats für Migration (SEM), Luzern/Lausanne.
- Fluder, Robert, Oliver Hümbelin, Larissa Luchsinger, Tina Richard (2020): Ein Armutsmonitoring für die Schweiz: Modellvorhaben am Beispiel des Kantons Bern, Bern: Berner Fachhochschule, Soziale Arbeit.
- Fuchs, Gesine, Marina Abbas, Melanie Studer, Nikola Koschmieder, Kurt Pärli, Anne Meier, Nathalie Blanchet, Marion Ruch (2020): Rechtsberatung und Rechtsschutz von Arbeitsbetroffenen in der Sozialhilfe, Bern: Nationale Plattform zur Prävention und Bekämpfung von Armut / BSV (Forschungsbericht 18/20).

Nationale Plattform zur Prävention und Bekämpfung von Armut 2019-2024

- Götzö, Monika, Michael Herzig, Eva Mey, Kushtrim Adili, Nina Brüesch, Mirjam Hausherr (2021): Datenerhebung pandemiebedingte, kostenlose Mahlzeiten-, Lebensmittel- und Gutscheineabgaben in der Stadt Zürich, Zürich: ZHAW.
- Hümbelin, Oliver, Robert Fluder, Tina Richard, Lukas Hobi (2022): Armutsmonitoring im Kanton Basel-Landschaft. Bericht zuhanden des kantonalen Sozialamts Basel-Landschaft, Bern: Berner Fachhochschule, Departement Soziale Arbeit.
- Hümbelin, Oliver, Nadine Elsener, Olivier Lehmann (2023): Nichtbezug von Sozialhilfe in der Stadt Basel, 2016-2020. Bericht zuhanden der Sozialhilfe Basel-Stadt, Bern: Berner Fachhochschule, Departement Soziale Arbeit.
- 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.
- Mey, Eva, Nina Brüesch, Gisela Meier, Kushtrim Adili, Alina Vanini, Milena Chimienti, Barbara Lucas, Marta Marques (2023): Forschungsbericht: Förderung Qualifizierung Erwachsener: armutsgefährdete und -betroffene Personen in ihren Lebenswelten erreichen, Bern: Nationale Plattform zur Prävention und Bekämpfung von Armut / BSV (Forschungsbericht 14/22).
- Müller de Menezes, Rahel, Emanuela Chiapparini (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.
- NAPA – Nationale Plattform gegen Armut / BSV – Bundesamt für Sozialversicherungen (2018): Umsetzungskonzept «Nationale Plattform gegen Armut»: Massnahmen der Armutsprävention 2019 bis 2024, 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
- Rudin, Melania, Caroline Heusser, Patrik Gajta, Heidi Stutz (2022): Direkte und indirekte Kosten der beruflichen Grundbildung für Erwachsene: Schweizweite Bestandesaufnahme zu Finanzierungsmöglichkeiten und -lücken. Projekt im Rahmen der Berufsbildungsinitiative 2030. Bericht im Auftrag der SBBK als Fachkonferenz der EDK, Bern.
- 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).
- 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 (Forschungsbericht 2/22).
- Schaffner, Dorothee, Rahel Heeg, Lalitha Chamakalayil, Magdalene Schmid (2022): Leitfaden zur Weiterentwicklung kantonalen Systeme im Übergang Schule – Ausbildung – Arbeitsmarkt. Mit Fokus auf Unterstützungsbedürfnisse von jungen Menschen mit Mehrfachproblematiken, Bern: Nationale Plattform zur Prävention und Bekämpfung von Armut / BSV.
- Schwab Cammarano, Stephanie, Susanne Stern (2023): Förderung der Qualifizierung Erwachsener. Synthese aktueller Studien. Im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherungen, Bern: Nationale Plattform zur Prävention und Bekämpfung von Armut / BSV.
- Stern, Susanne, Bettina Rügge, Alina Wick, Ralph Thomas (2023): Evaluation Nationale Plattform gegen Armut (NAPA), Zürich.
- 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.

9 Anhang: Publikationen der Nationalen Plattform gegen Armut (Stand Mitte 2024)

Schwerpunkt «Partizipation»

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).

Chiapparini, Emanuela, Sophie Guerry, Caroline Reynaud (2024): Wie können armutserfahrene Personen dauerhaft in die Schweizer Armutspolitik einbezogen werden und mit ihrer Erfahrungsexpertise mitwirken? Grundlagen und Konzeptvorschlag einer ständigen Beteiligungsstruktur, die forschungsbasiert und gemeinsam mit armutserfahrenen Personen entwickelt wurde, Bern: BFH / Fribourg: HES-SO.

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).

Müller de Menezes, Rahel, Emanuela Chiapparini (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 und junge Erwachsene an den Nahtstellen I und 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 (Forschungsbericht 2/22).

Schaffner, Dorothee, Rahel Heeg, Lalitha Chamakalayil, Magdalene Schmid (2022): Leitfaden zur Weiterentwicklung kantonaler Systeme im Übergang Schule – Ausbildung – Arbeitsmarkt. Mit Fokus auf Unterstützungsbedürfnisse von jungen Menschen mit Mehrfachproblematiken, Bern: Nationale Plattform zur Prävention und Bekämpfung von Armut / BSV.

Schwerpunkt «Grundkompetenzen und berufliche Qualifizierung armutsbetroffener Erwachsener»

Mey, Eva, Nina Brüesch, Gisela Meier, Kushtrim Adili, Alina Vanini, Milena Chimienti, Barbara Lucas, Marta Marques (2023): Forschungsbericht: Förderung der Qualifizierung Erwachsener: armutsgefährdete und -betroffene Personen in ihren Lebenswelten erreichen, Bern: Nationale Plattform zur Prävention und Bekämpfung von Armut / BSV (Forschungsbericht 14/22).

Schwab Cammarano, Stephanie, Susanne Stern (2023): Förderung der Qualifizierung Erwachsener. Synthese aktueller Studien. Im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherungen, Bern: Nationale Plattform zur Prävention und Bekämpfung von Armut / BSV.

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. Bestandsaufnahme 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

Nationale Plattform zur Prävention und Bekämpfung von Armut 2019-2024

de revenu. Rapport final, Lausanne: FORS / Haute école de travail social et de la santé
HETSL/HES-SO.