



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI

Nationales Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut

Konzept

15. Mai 2013

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage und Vorgehen.....	4
2	Schwerpunkte und Programmaktivitäten in den Handlungsfeldern	5
2.1	Handlungsfeld «Bildungschancen für Kinder, Jugendliche und Erwachsene»	5
2.1.1	Förderung sozial benachteiligter Kinder im Vorschul- und Schulalter.....	6
2.1.2	Unterstützung beim Übergang und während der beruflichen Grundbildung	10
2.1.3	Nachholbildung.....	12
2.2	Handlungsfeld «Soziale und berufliche Eingliederung»	15
2.2.1	Angebote für Langzeitarbeitslose und Sozialhilfebeziehende	15
2.3	Handlungsfeld «Lebensbedingungen».....	17
2.3.1	Wohnen.....	17
2.3.2	Ursachen der Familienarmut und Massnahmen zu ihrer Bekämpfung	19
2.3.3	Erleichtern des Zugangs von Betroffenen zu Unterstützungsangeboten und Informationen	20
2.4	Handlungsfeld «Wirkungsmessung und Monitoring»	21
2.5	Programmlinie «Information und Vernetzung der Akteure».....	22
3	Überblick über das Nationale Programm	24
4	Rechtliche Grundlagen auf Bundesebene.....	25
5	Projektorganisation.....	26
6	Personelle und finanzielle Auswirkungen.....	27
6.1	Sachkosten.....	27
6.2	Personalbedarf	30
6.3	Gesamtkosten des Nationalen Programms.....	31
7	Weiteres Vorgehen.....	32
	Anhang – Das Bildungssystem Schweiz auf Sekundarstufe II	33

Abkürzungsverzeichnis

BFM	Bundesamt für Migration
BFS	Bundesamt für Statistik
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BWO	Bundesamt für Wohnungswesen
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
OdA	Organisationen der Arbeitswelt
SBFI	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation
SBBK	Schweizerische Berufsbildungsämter-Konferenz
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren und Sozialdirektorinnen
TAK	Tripartite Agglomerationskonferenz

1 Ausgangslage und Vorgehen

Prävention und Bekämpfung von Armut in der Schweiz beschäftigen die Bundespolitik seit längerer Zeit. Bereits in den 90er-Jahren verlangten verschiedene Organisationen die Ausarbeitung eines nationalen Aktionsplanes zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung. Aufgrund des Postulates Weber 98.3332 führte das EDI am 23. Mai 2003 eine nationale Armutskonferenz durch. Nationalrat Paul Rechsteiner hat im Anschluss an die Konferenz eine Motion eingereicht (03.3322 Mo. Rechsteiner, Nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung der Armut). Auch danach nahm das Parlament immer wieder mit verschiedenen Vorstössen die Themen der Existenzsicherung und der Armutsbekämpfung auf und verlangte vom Bund, seine Anstrengungen gegen die Armut weiter zu führen und zu verstärken (z. B. 05.3220 Po. Rossini, 06.3001 Mo. der SGK-N). Im März 2010 hat der Bundesrat die «Gesamt-schweizerische Strategie zur Armutsbekämpfung» verabschiedet, im November 2010 gefolgt von einer vom EDI organisierten Nationalen Armutskonferenz. Die erarbeiteten Grundlagen und die Diskussionen haben immer wieder gezeigt, dass Armut vielfältige Ursachen hat, und es Massnahmen in sehr unterschiedlichen Politikfeldern und – im Rahmen der jeweiligen Zuständigkeiten – auf allen staatlichen Ebenen braucht, damit das Ziel einer Verringerung bzw. Verhinderung von Armut nachhaltig erreicht werden kann.

Die Diskussionen zur Umsetzung von Massnahmen zur Prävention und Bekämpfung von Armut wurden seither vom EDI mit den Kantonen, Städten, Gemeinden und der Zivilgesellschaft (NGOs und Armutsbetroffene) fortgesetzt und auch vom Parlament (z. B. im Rahmen der Beratung der Legislaturplanung 2011–2015) wieder aufgenommen. Erneut forderten verschiedene Akteure, dass der Bund sein Engagement verstärken solle. Der Bundesrat hatte zudem in seinen Jahreszielen 2012 (Ziel 17) beschlossen, das Vorgehen zur Umsetzung der Armutsstrategie festzulegen und über ein Paket von Massnahmen zu beraten. In der Folge legte das EDI dem Bundesrat im September 2012 ein Aussprachepapier vor, welches zum einen aufzeigte, dass der Bund bereits vielfältige Anstrengungen zur Armutsbekämpfung unternimmt. Gleichzeitig wurde aber auch dargelegt, welches die wesentlichen Handlungsfelder eines nationalen Programms sein könnten, in denen die Armutsbekämpfung und -prävention verstärkt werden sollte. Es handelt sich dabei um die Bildungschancen für Kinder, Jugendliche und Erwachsene, die soziale und berufliche Eingliederung, die allgemeinen Lebensbedingungen sowie um Fragen rund um die Wirkungsmessung und das Monitoring der getroffenen Massnahmen. Mit Beschluss vom 21. September 2012 nahm der Bundesrat Kenntnis von den Ausführungen und Vorschlägen des Aussprachepapiers. Er beauftragte das EDI zudem, dem Bundesrat im ersten Quartal 2013 den Entwurf eines Programms zur Prävention und Bekämpfung von Armut mit konkreten Ressourcenanträgen zu unterbreiten.

Unbestritten ist somit, dass sich der Bund – neben Kantonen, Städten und Gemeinden sowie den zivilgesellschaftlichen Organisationen – verstärkt in der Prävention und Bekämpfung von Armut engagieren soll. Aufgrund der vielfältigen und auf verschiedenen Ebenen angesiedelten Zuständigkeiten und der Vielzahl von Akteuren soll sich der Bund allerdings in den genannten Handlungsfeldern darauf fokussieren, die übrigen Akteure – insbesondere auf kantonaler und Gemeindeebene – in ihren Aktivitäten zu unterstützen oder mit ihnen die entsprechenden Grundlagen zu erarbeiten und zur Verfügung zu stellen, Good Practices zu identifizieren und die notwendige Vernetzung der Akteure sowie den Wissens- und Erfahrungsaustausch zu fördern. Ziel dieses Ansatzes ist es, die Effektivität, die Reichweite und die Kohärenz der Massnahmen der anderen Akteure zu steigern und zu verbessern, ohne in deren Kompetenz einzugreifen.

Vor diesem Hintergrund hat das EDI das beiliegende Programmkonzept entwickelt. Dazu fanden zuerst mit allen relevanten Akteuren in den jeweiligen Handlungsfeldern Gespräche statt, um die im Programm vorgesehenen Massnahmen zu konkretisieren. Zentrale Ansprechpartner sind, je nach Handlungsfeld, etwa die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK), die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), die Städteinitiative Sozialpolitik (Sektion des Schweizerischen Städtever-

bandes) und der Gemeindeverband. Daneben wurde auch mit der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), verschiedenen NGOs, welche im Armutsbereich tätig sind, sowie mit Betroffenenvertreterinnen und -vertretern diskutiert und Vorschläge erörtert. Selbstverständlich wurden auch die in den Handlungsfeldern zuständigen Bundesämter (SECO, SBFI, BFM, BWO) in die Diskussionen einbezogen.

Das Konzept entstand so in einem intensiven Dialog mit den relevanten Partnern, mit denen künftig die Umsetzung des Programms erfolgen wird. Mit Vertreterinnen und Vertretern der Kantone, Städte und Gemeinden wurde das vorliegende Konzept zudem im Februar 2013 diskutiert. Die Stossrichtung wurde von diesen gutgeheissen, und sie sicherten ihre Unterstützung für die Umsetzung zu. Diese Unterstützung ist zentral, will doch der Bund mit diesem Programm keine Doppelspurigkeiten schaffen, sondern die Akteure in ihren eigenen Bemühungen vielmehr dort unterstützen, wo es aus ihrer Sicht am sinnvollsten ist. Die Prioritäten und konkreten Inhalte der Massnahmen sind im Verlauf des Programms in Absprache mit den verschiedenen Partnern und Akteuren festzulegen und zu entwickeln bzw. anzupassen. Zudem müssen die mit den Programmaktivitäten gewonnenen Erkenntnisse sowie neue Entwicklungen ausserhalb des Programms in den weiteren Arbeiten im Rahmen des Programms flexibel aufgenommen werden können.

2 Schwerpunkte und Programmaktivitäten in den Handlungsfeldern

Für das Nationale Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut (Nationales Programm) sind vier Handlungsfelder identifiziert worden: «Bildungschancen für Kinder, Jugendliche und Erwachsene», «Soziale und berufliche Eingliederung», «Lebensbedingungen» und «Wirkungsmessung und Monitoring».

Im Folgenden werden die Schwerpunkte in jedem dieser vier Handlungsfelder dargelegt. Dabei wird kurz auf die bereits laufenden Aktivitäten verschiedener Akteurinnen und Akteure verwiesen und sodann werden die im Nationalen Programm vorgesehenen Aktivitäten vorgestellt. Mit den Programmaktivitäten sollen hauptsächlich spezifische Grundlagen erarbeitet, bestehende Angebote evaluiert und Good Practices identifiziert werden. Dazu beteiligt sich das Nationale Programm auch an Pilotprojekten. Im Weiteren sollen der Erfahrungsaustausch und die Vernetzung der Akteure regional und national gefördert werden. Auf die Programmlinie «Information und Vernetzung der Akteure» wird speziell eingegangen. Ziel der Programmaktivitäten des Nationalen Programms ist es somit, die anderen Akteure in ihren eigenen Bestrebungen zur Prävention und Bekämpfung von Armut zu unterstützen.

2.1 Handlungsfeld «Bildungschancen für Kinder, Jugendliche und Erwachsene»

Bildung ist der Schlüssel zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Erwachsene ohne nachobligatorische Ausbildung sind oft von Armut bedroht. Sie haben weniger Chancen auf einen Lohn, der die Lebenshaltungskosten deckt.¹ Sie haben ein erhöhtes Risiko, ihre Stelle zu verlieren, und haben geringere Chancen, eine neue Stelle zu finden. Wer über keinen Abschluss auf dem Niveau der Sekundarstufe II (berufliche Grundbildung, allgemeinbildende Schule, vgl. Anhang) verfügt, hat eine mehr als doppelt so hohe Wahrscheinlichkeit, von Arbeitslosigkeit betroffen zu sein, als jene mit einem entsprechenden

¹ Zwischen Personen ohne und Personen mit einem Abschluss auf der Sekundarstufe II lässt sich eine durchschnittliche Einkommensdifferenz von rund 15 600 Franken pro Jahr feststellen. Vgl. Fritschi, Tobias / Oesch, Thomas / Jann, Ben. Gesellschaftliche Kosten der Ausbildungslosigkeit in der Schweiz. Im Auftrag von Travail.Suisse. Bern 2009, S. 10.

Abschluss. Auch in der Sozialhilfe sind Personen ohne Ausbildung übervertreten.² Aktuell verfügen in der Schweiz 370 000 Personen zwischen 25 und 50 Jahren über keinen Berufsabschluss, d. h. 13 Prozent der Erwerbsfähigen dieser Altersgruppe.³ Die Armutsgefährdung kann somit langfristig und nachhaltig verringert werden, indem die Bildungschancen verbessert werden.

Welche Ausbildung besucht und abgeschlossen werden kann, ist vom Verlauf der gesamten (formalen und non-formalen) Bildungskarriere abhängig. Bereits in der frühen Kindheit (0–4 Jahre) erwerben die Kinder bedeutsame und nachhaltig wirksame Grundlagen für die weitere Entwicklung und die späteren Lernprozesse. Wie erfolgreich die Kinder die obligatorische Schulzeit durchlaufen, hängt in der Schweiz stark von der sozialen Herkunft und vom Migrationshintergrund ab und bestimmt wesentlich, was für Möglichkeiten und Chancen die Kinder in der beruflichen Ausbildung haben werden⁴. Entscheidend ist im Weiteren der Übergang zur beruflichen Grundbildung⁵.

Sollen die Bildungschancen erhöht werden, braucht es eine Kette von Massnahmen von der frühen Kindheit über die obligatorische Schulzeit bis zum Berufsabschluss.⁶ Sie kommen zum Tragen, wenn Kinder und Jugendliche Unterstützung brauchen. Bei einigen reicht eine punktuelle Unterstützung, bei anderen ist eine länger dauernde Begleitung notwendig. Unterstützung ist auch dort nötig, wo die gewünschten Resultate während der Jugend noch nicht erreicht werden konnten. Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass im Rahmen der Zuwanderung in die Schweiz namentlich aus humanitären Gründen ebenfalls Armutsrisiken bestehen. Es handelt sich um mehrere zehntausend Personen jährlich, die in die Schweiz zuwandern. Für diese Personen sind entsprechende Massnahmen vorzusehen.

2.1.1 Förderung sozial benachteiligter Kinder im Vorschul- und Schulalter

In den ersten Lebensjahren müssen die Kinder Lernerfahrungen sammeln und sich damit das Wissen, die Fähigkeiten und Kompetenzen aneignen, welche die Grundlagen für einen erfolgreichen Eintritt in die Schule bilden. Damit sich die Kinder sprachlich, emotional, sozial und kognitiv ihren individuellen Fähigkeiten entsprechend entwickeln können, brauchen sie Erwachsene, welche sie in diesem Prozess begleiten, unterstützen und herausfordern. Ebenso benötigen die Kinder eine anregende Umgebung: Sie müssen sich bewegen, nachahmen, beobachten, ausprobieren und vieles mehr können.⁷

Sozial benachteiligte Kinder im Vorschulalter haben häufig ein wenig anregendes Umfeld und können sich deshalb weniger entwickeln als andere Kinder. Die Voraussetzungen für eine optimale Entwicklung können mit gezielten Massnahmen der frühen Förderung verbessert

² Berner Fachhochschule Soziale Arbeit. Fritschi, Tobias / Bannwart, Livia / Zürcher, Pascale. Personen ohne Berufsbildung: Lebenslage, Best Practice, Handlungsbedarf. Schlussbericht im Auftrag SP Schweiz. 2012, S. 9.

³ Ebd., S. 4.

⁴ Bundesamt für Statistik. Bildungs mosaik Schweiz. Bildungsindikatoren 2007. Neuchâtel, 2007, S. 53.

⁵ In der Schweiz schaffen zurzeit rund 90 Prozent der Schulabgängerinnen und -abgänger einen Abschluss auf Sekundarstufe II. Bis im Jahr 2020 sollen 95 Prozent aller 25-Jährigen über einen Abschluss auf Sekundarstufe II verfügen.

⁶ Vgl. auch Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik. Dokumentation. Anhang zum Bericht zuhanden der TAK vom 29. Juni 2009.

<http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/de/home/themen/integration/politik/weiterentwicklung.html> (Stand: 24.4.2013).

Bundesamt für Migration im Auftrag des Departementsvorstehers EJPD. Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz. Bestandesaufnahme der Fakten, Ursachen, Risikogruppen, Massnahmen und des integrationspolitischen Handlungsbedarfs Bundesamt für Migration im Auftrag des Departementsvorstehers EJPD. Juli 2006.

<http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/ber-integr-2006-d.pdf> (Stand: 24.4.2013).

⁷ Viernickel, Susanne / Simoni, Heidi. Frühkindliche Erziehung und Bildung, in: Eidg. Kommission für Familienfragen, Familie – Erziehung – Bildung. Bern 2008, S. 22 f.

werden. Da den Eltern in der Entwicklung der Kinder eine entscheidende Rolle zukommt, ist es zudem wichtig, diese einzubeziehen bzw. sie in ihrer Aufgabe zu begleiten, zu beraten und zu unterstützen.⁸

Haben Kinder bereits beim Schulstart einen Lern- und Entwicklungsrückstand auf die anderen Kinder, beispielsweise im Lesen, holen sie diesen in der Regel im Laufe der Schuljahre nicht mehr auf.⁹ Sozial benachteiligte Schülerinnen und Schüler erreichen besonders häufig die Ziele des Lehrplans nicht. Sind sie durch Massnahmen der frühen Förderung beim Schulstart auf einem ähnlichen Entwicklungsstand wie die anderen Kinder, geht die Wirkung der frühen Förderung ohne spezifische Massnahmen meist wieder verloren.¹⁰ Damit diese Kinder die Schule erfolgreich durchlaufen, braucht es besondere Anstrengungen¹¹, welche an jene der frühen Förderung anschliessen.

Für den Frühbereich und damit auch für die frühe Förderung sind die Kantone und Gemeinden zuständig. Teilweise sind die Bildungs- und teilweise die Sozialdirektionen verantwortlich. Je nach thematischem Fokus sind auch öffentliche oder private Akteurinnen und Akteure aus dem Sozial-, Bildungs-, Gesundheits-, Familien- und Migrationsbereich involviert.

Für die obligatorische Schulzeit sind die Kantone abschliessend zuständig. Mit dem HarmoS-Konkordat, der Sprachenstrategie, dem Sonderpädagogik-Konkordat und der Ausarbeitung und Einführung der sprachregionalen Lehrpläne (Plan d'étude romand, Lehrplan 21, piano di studio TI) waren und sind die Schulen sehr stark gefordert. Massnahmen im Rahmen des Nationalen Programms müssen auf diesen Umstand Rücksicht nehmen.

a) Bestehende Massnahmen

Im Frühbereich wurde in den letzten Jahren eine Vielzahl von Massnahmen eingeleitet und umgesetzt, welche direkt oder indirekt dazu beitragen, sozial benachteiligte Kinder zu fördern. Zudem wurden bestehende Angebote wie die familienergänzende Kinderbetreuung vermehrt auf die frühe Förderung ausgerichtet. Dies führt zu einem erhöhten Koordinationsbedarf. Um die Massnahmen aufeinander abzustimmen, wurden vereinzelt auch kantonale oder kommunale Gesamtkonzepte zur frühen Förderung erstellt.

Der Bund (BFM) hat in den letzten Jahren über die Integrationsförderung einen wesentlichen Beitrag dazu geleistet, die frühe Förderung – fokussiert auf die Integration von Kindern mit Migrationshintergrund – weiterzuentwickeln und auszubauen. Ab 2014 wird der Bund die frühe Förderung im Rahmen der neuen kantonalen Integrationsprogramme fördern.¹² Im Weiteren wird die Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK) im Herbst 2013 einen Dialog zur frühen Kindheit starten, um die Zusammenarbeit in der Integration zu verstärken. Dieser wird auf die Schnittstelle Frühförderung und medizinische Grundversorgung fokussieren.¹³ Deshalb sieht

⁸ Frühe Förderung. Hintergrundbericht zur familienunterstützenden und familienergänzenden frühen Förderung im Kanton Zürich. 2009, S. 5.

Moser, Urs / Lanfranchi, Andrea. Ungleich verteilte Bildungschancen, in: Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen, Familie – Erziehung – Bildung. Bern 2008, S. 18 f.

⁹ Moser, Urs / Angelone, Domenico. Nach 6 Jahren Primarschule. Deutsch, Mathematik und motivational-emotionales Befinden am Ende der 6. Klasse. Bildungsdirektion des Kantons Zürich. 2011, S. 21 f.

¹⁰ Lanfranchi, Andrea. Langfristige Effekte familienergänzender Betreuung im Vorkindergartenalter auf die Schulleistungen. 2009. <http://www.hfh.ch/webautor-data/70/Follow-up-Resuemee.pdf> (Stand: 30.1.2013).

¹¹ Bildungsdirektion des Kantons Zürich. Bildungsplanung. Nach sechs Jahren Primarschule. Lernstand der Schulanfängerinnen und Schulanfänger von 2003 vor ihrem Übertritt in die Sekundarstufe I. 2011.

¹² BFM. Rundschreiben «Voreingaben der kantonalen Integrationsprogramme (KIP)» zu Händen der kantonalen Ansprechstellen für Integrationsfragen <http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/de/home/themen/integration/foerderung/spezifisch.html> (Stand: 18.2.2013).

¹³ Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK). Dialog Integration. <http://www.dialog-integration.ch/de/aufwachsen> (Stand: 18.2.2013).

das vorliegende Nationale Programm vor, spezifische Massnahmen zu unterstützen, die komplementär zu diesen Vorhaben wirken und mit diesen eng koordiniert sind.

Kinder, die in schwierigen Lebensbedingungen aufwachsen, sind für Entwicklungsstörungen im Vor- und Schulalter besonders gefährdet. Werden Entwicklungsstörungen nicht rechtzeitig erkannt, können sie im späteren Leben zu schwerwiegenden psychischen Erkrankungen führen. Seit 2002 unterstützt das Bundesamt für Gesundheit Schulen und Gemeinden in der Entwicklung und Umsetzung von Massnahmen zur Früherkennung und Frühinterventionen. Dazu initiiert es auch Präventionsprojekte für Kinder aus sozial benachteiligten Familien. Diese Aktivitäten werden laufend evaluiert und weiterentwickelt.

Im Rahmen der obligatorischen Schule bestehen verschiedene Massnahmen, um Kindern eine gute Bildungslaufbahn zu ermöglichen. Beispiele hierfür sind die verschiedenen Modelle, mit welchen der Eintritt in die Obligatorische Schule flexibler gestaltet wird (Grund-, Basisstufe, Kindergarten, Cycle élémentaire). Auch die Individualisierung des Unterrichts, Nachhilfeangebote, Schulsozialarbeit sowie niederschwellige Angebote im sonderpädagogischen Bereich zählen dazu. Zudem bestehen Massnahmen im familien- und schulergänzenden Bereich. In diesen Bereichen tragen aktuell das HarmoS- und Sonderpädagogik-Konkordat zu gemeinsamen Strukturen und Instrumenten bei. Die konkrete Umsetzung sowie die Ausgestaltung der Angebote erfolgt kantonal unterschiedlich. Diese werden laufend weiterentwickelt.

Ausserschulische Projekte hingegen, welche sozial benachteiligte Kinder in ihrer Schullaufbahn unterstützen, bestehen nur vereinzelt.

b) Vorgesehene Programmaktivitäten

Das Nationale Programm soll dazu beitragen, dass sozial benachteiligte Kinder und ihre Familien durch gezielte Massnahmen verstärkt erreicht und unterstützt werden. Dabei wird auf die in den letzten Jahren gewonnenen Erkenntnisse aufgebaut. Aus den Gesprächen mit der EDK hat sich ergeben, dass insbesondere im Übergang der frühen Förderangebote in die ersten Jahre der obligatorischen Schule (Eingangsstufe/Kindergarten, Übergang in die Primarstufe) Handlungsbedarf besteht. Deshalb wird hierauf ein Schwerpunkt des Nationalen Programms gelegt. Ziel ist es, mit dem Nationalen Programm auch Bestrebungen im auserschulischen Bereich zu unterstützen und bekannt zu machen, welche dazu beitragen, dass sozial benachteiligte Kinder die Schule ihren Fähigkeiten entsprechend erfolgreich durchlaufen.

Die Massnahmen des Nationalen Programms werden auf die zahlreichen, bestehenden Bestrebungen und Instrumente (z. B. BFM, TAK) abgestimmt und sollen komplementär wirken. So soll ein Schwerpunkt des Programms auf die Unterstützung eines gemeinsamen Projekts der EDK und SODK gelegt werden.

P1 Frühe Förderung, Übertritt in die obligatorische Schule, erste Schuljahre und familien-/schulergänzende Betreuung: strategische Steuerung und Koordination auf gesamtschweizerischer Ebene

Die SODK und die EDK werden in enger gegenseitiger Abstimmung die Themen zur frühen Förderung, zur familien- und schulergänzenden Betreuung und zum Übergang von der frühen Förderung in die ersten Schuljahre bearbeiten. 2013/2014 werden sie die verfügbaren Informationen ermitteln, Umsetzungsbeispiele aus den Kantonen im Sinne von Good Practice und im Hinblick auf den nötigen Koordinationsbedarf diskutieren und Grundlagen für den weiteren Umgang mit dem Thema in der SODK und EDK ableiten. Nach dieser Bestandesaufnahme werden sie den Handlungsbedarf festlegen.

Mit der SODK und der EDK wurde vereinbart, dass das Nationale Programm bereits 2013 in die Vorarbeiten zu ihrem Projekt einbezogen wird und ab 2014 die Bestandesaufnahme von Angeboten, Studien, Projekten und Instrumenten und sodann die Erarbeitung von praxisrelevanten Grundlagen und die Förderung von erfolgsversprechenden Projekten unterstützt.

P2 Umsetzung von Angeboten der frühen Förderung und im ausser-schulischen Bereich auf lokaler Ebene: Spezifische Angebote für sozial benachteiligte Kinder sowie Koordination und Vernetzung

Hinsichtlich der Umsetzung auf kommunaler Ebene haben sich aus den Gesprächen mit verschiedenen Akteurinnen und Akteuren (Gemeindeverband, Städteinitiative Sozialpolitik, BFM, SODK, eidg. Kommission für Familienfragen EKFF, NGOs und Wissenschaftlerinnen/Wissenschaftlern) und Studien¹⁴ bezüglich der Förderung sozial benachteiligter Kinder drei spezifische Herausforderungen ergeben, zu deren Bewältigung das Programm einen Beitrag leisten kann. Die dazu vorgesehenen Programmaktivitäten werden im Folgenden vorgestellt.

P2.1 Spezielle Angebote für sozial benachteiligte Kinder in Kindertagesstätten

In den letzten Jahren sind Kindertagesstätten vermehrt auf spezielle Angebote für sozial benachteiligte Kinder ausgerichtet worden. Ein Überblick über diese Angebote und den Bedarf fehlt. Als Grundlage für Städte und Gemeinden oder einzelne Kitas, welche ihr Angebot hier ebenfalls ausbauen möchten, soll das Nationale Programm einen Überblick zu bestehenden Angeboten und den damit gemachten Erfahrungen schaffen. Auch soll geprüft werden, inwiefern in anderen Ländern Erfolg versprechende Massnahmen bestehen, welche sich auf die Schweiz übertragen lassen würden. Die gewonnenen Informationen sollen verbreitet werden.

P2.2 Koordination und Vernetzung der Angebote der frühen Förderung

Wie bereits dargelegt wurde, bestehen vielerorts zahlreiche Massnahmen, welche zur frühen Förderung beitragen. Um die verschiedenen Angebote der frühen Förderung besser aufeinander abzustimmen und dadurch die Ressourcen optimaler einzusetzen, sind in den letzten Jahren vor allem in grösseren Städten Konzepte zur frühen Förderung erarbeitet worden. Angestossen durch ein Programm der Jacobs Foundation entwickelt nun auch eine beschränkte Anzahl kleiner und mittlerer Städte entsprechende Konzepte¹⁵. Als Grundlage für weitere Städte und Gemeinden, welche ihr Angebot der frühen Förderung optimieren wollen, soll das Nationale Programm die gemachten Erfahrungen mit spezifischem Fokus auf die Förderung sozial benachteiligter Kinder validieren. Das gewonnene Wissen soll zur Verfügung gestellt und verbreitet werden. Das Programm wird mit den wesentlichen Partnerinnen und Partnern (SODK, EDK, Städteinitiative Sozialpolitik, Gemeindeverband) koordiniert.

P2.3 Massnahmen im Schulalter ausserhalb des Schulunterrichts

Ein Überblick über Massnahmen, mit welchen sozial benachteiligte Kinder ausserhalb des Unterrichts unterstützt werden (z. B. non-formales Lernen), fehlt. Im Nationalen Programm soll dieser Überblick geschaffen und eine theoriebasierte Systematisierung vorgenommen werden. Good Practices sollen identifiziert und gegebenenfalls Pilotprojekte unterstützt und evaluiert werden. Die gewonnenen Erkenntnisse und gegebenenfalls anderweitig generiertes Wissen sollen verbreitet werden.

c) Erste Schritte

Die Zusammenarbeit mit der SODK und EDK zu ihrem gemeinsamen Projekt läuft bereits 2013 an. Das Nationale Programm wird an der zweitägigen Startveranstaltung dieses Projekts mit den jeweiligen Verantwortlichen auf Kantonebene teilnehmen. Ab 2014 wird das Nationale Programm die Bestandesaufnahme und sodann die Erarbeitung von praxisrelevanten Grund-

¹⁴ U. a. Kost, Jakob. Entwicklungsperspektiven. Zur Zukunft der frühkindlichen Bildung in der Schweiz. In: Stamm, Margrit / Edelmann, Doris. Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung. Was kann die Schweiz lernen? Zürich/Chur: Rüegger Verlag 2010.
Stamm, Margrit. Frühkindliche Bildung in der Schweiz. Eine Grundlagenstudie im Auftrag der Schweizerischen UNESCO-Kommission. 2009.

Eidg. Kommission für Migrationsfragen EKM. Frühe Förderung. Forschung, Praxis und Politik im Bereich der Frühförderung. Bestandesaufnahme und Handlungsfelder. 2009.

¹⁵ Jacobs Foundation. Programm Primokiz. Frühe Förderung – lokal vernetzt.
<http://jacobsfoundation.org/de/project/primokiz-2/>. (Stand: 12.2.2013).

lagen und die Förderung von erfolgsversprechenden Projekten unterstützen (P1). Zu den speziellen Angeboten für sozial benachteiligte Kinder in Kindertagesstätten (P2.1) und zu den Massnahmen im Schulalter ausserhalb des Schulunterrichts (P2.3) werden 2014 Bestandesaufnahmen in der Schweiz realisiert. Parallel dazu werden im Ausland Good Practices gesucht. Die Programmaktivität zur Koordination und Vernetzung der Angebote der frühen Förderung (P2.2) starten 2015.

2.1.2 Unterstützung beim Übergang und während der beruflichen Grundbildung

Um eine berufliche Grundbildung erfolgreich abzuschliessen, haben Jugendliche drei Herausforderungen zu bewältigen: Erstens muss ihnen der Übergang von der obligatorischen Schule in die berufliche Grundbildung (Übergang I) gelingen. Zweitens müssen sie die Berufsausbildung erfolgreich durchlaufen und drittens müssen sie diese erfolgreich abschliessen.

Für Jugendliche, bei denen sich im Laufe dieses Prozesses Schwierigkeiten abzeichnen, braucht es gezielte Massnahmen. Sie müssen zum einen beim Übergang in die berufliche Grundbildung unterstützt werden. Dabei ist es wichtig, dass diese Massnahmen bereits in den letzten Schuljahren (Sekundarstufe I) ansetzen. Zum anderen müssen sie (und allenfalls auch die Lehrbetriebe) während der Berufsausbildung bis zum Berufsabschluss begleitet werden.

Diese Massnahmen und Angebote liegen in der Zuständigkeit zahlreicher Akteure. Die Massnahmen im Bereich der obligatorischen Schule (Berufswahlvorbereitung, Werkjahre) liegen abschliessend in der Kompetenz der Kantone. Die Zuständigkeiten für Angebote im Übergang von der obligatorischen Schule zur beruflichen Grundbildung und der Begleitung während der Berufsbildung liegen bei den Kantonen. Innerhalb der Kantone sind jeweils unterschiedliche Akteure beteiligt, und auch Städte und Gemeinden bieten entsprechende Angebote an. Der Bund (Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation, SBFI) unterstützt die Kantone beim Auf- und Ausbau des Case Management Berufsbildung (CM BB). Dieses hat zum Ziel, gefährdete Jugendliche bzw. Jugendliche mit Mehrfachbelastungen frühzeitig zu erfassen, laufend zu beobachten und bis zum Abschluss der beruflichen Grundbildung zu begleiten.

Die Berufsbildung ist eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und Organisationen der Arbeitswelt (OdA). Der Bund (SBFI) ist gemeinsam mit den anderen Partnern für die Entwicklung des Gesamtsystems der Berufsbildung und die Qualitätsentwicklung zuständig. Der Vollzug der Berufsbildung liegt bei den Kantonen. Als Fachkonferenz der EDK sorgt die Schweizerische Berufsbildungsämter-Konferenz (SBBK) für die Koordination und den Erfahrungsaustausch unter den Kantonen. Die OdA sind für die Definition der beruflichen Handlungskompetenzen und die Bereitstellung von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen verantwortlich.

Ausserdem kommt auch den Eltern in der ganzen Bildungslaufbahn der Kinder und Jugendlichen eine entscheidende Rolle zu.¹⁶ Dies gilt insbesondere auch in der Vorbereitung und im Übergang zur Berufsausbildung.

a) Bestehende Massnahmen

In den Kantonen, Gemeinden und Städten gibt es zahlreiche Massnahmen und Unterstützungsangebote für Jugendliche und junge Erwachsene mit Schwierigkeiten im Übergang zur beruflichen Grundbildung und während der Berufsbildung. Hierbei übernehmen die kantonalen Berufsbildungsämter wichtige Aufgaben (Brückenangebote, Vorlehren, Coaching- und Mentoring-Programme, CM BB). Die kantonalen Arbeitsämter sind zuständig für die Motivationssemester der Arbeitslosenversicherung (ALV). Die Sozialämter bieten teilweise ebenfalls spezifische Angebote für Jugendliche oder junge Erwachsene in der Sozialhilfe an, die diesen eine Ausbildung ermöglichen und sie in dieser Zeit eng begleiten.¹⁷ Brückenangebote und Zwischenlösungen werden auch von NGOs und privaten Trägern angeboten (z. B. Stiftung

¹⁶ Häfeli, Kurt / Schellenberg, Claudia. Erfolgsfaktoren in der Berufsbildung bei gefährdeten Jugendlichen. Bern: EDK 2009.

¹⁷ Z. B. das seit 2006 im Kanton Waadt bestehende Projekt FORJAD (formation professionnelle des jeunes adultes en difficulté) oder das Angebot «Coaching 16:25» der Stadt Zürich.

Speranza). Für jene Jugendlichen, die der zweijährigen Attestausbildung (EBA) wegen einer Lern- oder Leistungsbeeinträchtigung nicht – oder noch nicht – gewachsen sind, besteht die Praktische Ausbildung nach INSOS¹⁸ (PrA). Diese orientiert sich an den individuellen Fähigkeiten. Finanziert wird die PrA über die beruflichen Massnahmen der Invalidenversicherung (IV). Fallen bei invaliden Versicherten, die noch nicht erwerbstätig waren, in einer erstmaligen beruflichen Ausbildung invaliditätsbedingte Mehrkosten an, werden diese von der IV übernommen.

Das SBFI wird 2013 einen Bericht über das gesamtschweizerische Engagement der Verbundpartner mit Fokus Angebote und Massnahmen für praktisch orientierte, schulisch schwächere Jugendliche vorlegen (in Erfüllung des Po. 10.3738 Ingold).

Das BBT hat 2012 eine Broschüre herausgegeben mit dem Titel «Start ins Berufsleben», welches das Massnahmenangebot am Übergang zur Sekundarstufe II thematisiert.

Von 2006 bis 2010 realisierte die EDK in Zusammenarbeit mit dem Bund und den OdA das Projekt «Nahtstelle obligatorische Schule – Sekundarstufe II». Basierend auf dem Schlussbericht und den Vorschlägen der Projektsteuergruppe formulierte die EDK 2011 Empfehlungen an die Kantone. Im Schlussbericht zum Projekt wird vorgeschlagen, eine «Beobachtungsgruppe Nahtstelle» einzusetzen, welche bis etwa 2018 tätig sein soll. Diese soll prüfen, wo zusätzlicher Handlungsbedarf besteht und regelmässig Bericht erstatten. Die SBBK klärt zurzeit mit den Verbundpartnern Rolle, Arbeitsweise und wann die Beobachtungsgruppe eingesetzt wird.

Der Übergang in die berufliche Grundbildung sowie die in diesem Bereich tätigen Partnerinnen und Partner stehen im Zentrum der IIZ-Strategie 2013–2014. Das SBFI wird im Laufe des Jahres 2013 eine Bestandesaufnahme zu den Angeboten im Übergang I erstellen. Das BSV wird darauf aufbauend die Zusammenarbeit zwischen der IV und den institutionellen Partnern bei den Zwischenlösungen analysieren. Derzeit wird zudem unter der Federführung des BFM ein Projekt initiiert, welches die Erarbeitung eines Konzeptes «Ausbildung auf Sekundarstufe I/II für Jugendliche und junge Erwachsene ohne Schweizer Schulabschluss» bezweckt (Klärung der Strategie, der Zuständigkeiten, der Instrumente, der Finanzierung). Das Projekt will einen Beitrag leisten, damit spätzugezogene Jugendliche, vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge frühzeitig Massnahmen zugeführt werden, welche der Sozialhilfeabhängigkeit und Armut dieser Personen entgegenwirken.

b) Vorgesehene Programmaktivitäten

Das BSV hat zur Erarbeitung der vorgesehenen Programmaktivitäten Gespräche geführt mit dem SBFI, dem SECO, der EDK, der SBBK, der SODK, dem Gemeindeverband, der Städteinitiative Sozialpolitik sowie der SKOS. Es stützt sich dabei auch auf bereits bestehende übergreifende Analysen dieser Akteure.¹⁹ Grundsätzlich haben sich zwei Herausforderungen herauskristallisiert, zu deren Bewältigung das Nationale Programm einen Beitrag leisten kann.

P3 Fördern von Massnahmen der Zusammenarbeit mit den Eltern (Elternarbeit)

Angesichts der entscheidenden Rolle der Eltern für die Bildungslaufbahn ihrer Kinder sollen im Programm Massnahmen gefördert werden, um bildungsferne Eltern von Schulkindern der Mittel- und Oberstufe über die Berufsbildung zu informieren, zu deren Bedeutung zu sensibilisieren und die Zusammenarbeit mit ihnen zu fördern. Um die Zielgruppe zu erreichen, müssen diese Angebote möglichst niederschwellig sein. Zudem zeigen Erfahrungen aus der Praxis, dass Eltern, welche aufgrund ihrer wirtschaftlichen Situation stark belastet sind, aus zeitlichen und Ressourcengründen nur schwer für eine solche Zusammenarbeit gewonnen werden können. Hier stellt sich die Frage, wie solche Angebote ausgestaltet und gegebenenfalls mit Entlastungsangeboten kombiniert werden müssen, damit diese Zusammenarbeit möglich wird.

¹⁸ INSOS ist der nationale Branchenverband der Institutionen für Menschen mit Behinderung.

¹⁹ U. a. Krummenacher, Jürg. Integrationsprobleme von jungen Erwachsenen. Schlussbericht im Auftrag der SODK, BBT, BFM, SKOS, SECO und Städteinitiative Sozialpolitik. 2009. EDK. Projekt Nahtstelle: Schlussbericht. 2011.

Ein Überblick über bereits bestehende Angebote fehlt.²⁰ Das Nationale Programm soll hier diesen Überblick schaffen und die Akteurinnen und Akteure bei der Erarbeitung von konzeptionellen Grundlagen zur Zusammenarbeit mit bildungsfernen Eltern unterstützen. Im Weiteren sollen bestehende Good Practices identifiziert und weiterentwickelt sowie neue Ansätze erprobt werden. Die einschlägigen Informationen sollen verbreitet und die Vernetzung gefördert werden (vgl. auch Ziff. 2.5).

P4 Angebote für Jugendliche und junge Erwachsene mit Schwierigkeiten im Übergang und während der Berufsausbildung: Identifizieren und verbreiten von Good Practices

Im Nationalen Programm soll ein Schwerpunkt auf die Evaluation der Wirksamkeit der zahlreich bestehenden Angebote gelegt werden. Es stellt sich hier insbesondere die Frage, wie sozial benachteiligte Jugendliche und junge Erwachsene erreicht werden können. Das Programm soll dazu einen wertvollen Beitrag leisten, indem es einen Überblick über die gezielten Massnahmen schafft, laufende Projekte evaluiert, Good Practices identifiziert und so die Weiterentwicklung und -verbreitung von erfolgsversprechenden Massnahmen unterstützt. Gerade hierzu fehlen den vollziehenden Akteuren häufig die entsprechenden Ressourcen. Bei Bedarf wird das Programm ausserdem basierend auf den Erkenntnissen aus den oben genannten Aktivitäten die Erarbeitung von fehlenden Grundlagen fördern und die zuständigen Stellen bei konzeptionellen Überlegungen unterstützen.

Bei der Umsetzung der Programmaktivitäten wird das BSV, sowohl auf strategischer wie auch auf inhaltlicher Ebene, eng mit dem SBFI zusammenarbeiten. Auch mit der SBBK, der EDK, der SODK, der Städteinitiative Sozialpolitik und der SKOS wurde eine enge Zusammenarbeit vereinbart. L'OFAS veille par ailleurs à coordonner les activités et les échanges avec les institutions associées afin d'optimiser la collaboration avec celles-ci.

c) Erste Schritte

Zu den bestehenden Massnahmen der Zusammenarbeit mit den Eltern (P3) wird das Nationale Programm 2014 zwecks Überblicks eine Bestandesaufnahme machen. Bei den Angeboten für Jugendliche und junge Erwachsene mit Schwierigkeiten im Übergang und während der Berufsausbildung (P4) wird 2014 mit der Evaluation der Wirksamkeit bestehender Angebote begonnen. Dabei wird auf die Ergebnissen der vom SBFI 2013 lancierten Bestandesaufnahme und auf die Rückmeldungen der «Beobachtungsstelle Nahtstelle», die noch zu konstituieren ist, aufgebaut.

2.1.3 Nachholbildung

Das Berufsbildungsgesetz BBG sieht für Erwachsene vier Wege vor, eine berufliche Grundbildung nachzuholen und so nachträglich einen Berufsabschluss zu erreichen:

1. via reguläre berufliche Grundbildung
2. via verkürzte berufliche Grundbildung (spezielle Lehren für Erwachsene oder individuell vereinbarte Verkürzungen)
3. via Zulassung zur Abschlussprüfung
4. via Validierung von Bildungsleistungen (nur in ausgewählten Berufen möglich)

Wie die Berufsbildung im Allgemeinen (vgl. Kap. 2.1.2, Einleitung) ist auch die Nachholbildung eine gemeinsame Aufgabe von Bund (SBFI), Kantonen und Organisationen der Arbeitswelt (OdA).

²⁰ Bezüglich spezifischer Angebote für Eltern mit Migrationshintergrund vgl. Fibbi, Rosita / Mellone, Valerie. Jeunes en transition de l'école obligatoire au degré secondaire II: quelle participation pour les parents? Studie im Auftrag der EDK. 2010.

Das Nachholen einer beruflichen Grundbildung ist für Erwachsene eine Herausforderung. Neben der Arbeit im Betrieb und dem Besuch von Kursen an der Berufsfachschule sind abends – oft parallel zu Elternpflichten – noch Hausarbeiten zu erledigen. Zudem ist das Einkommen meist stark eingeschränkt, während gleichzeitig zusätzliche Kosten für die Nachholbildung anfallen.

a) Bestehende Massnahmen

Die Rahmenbedingungen für die Nachholbildung für Erwachsene sind festgelegt. Die Nachholbildung wird durch die Verbundpartner gemeinsam umgesetzt.

In einzelnen Kantonen laufen in Zusammenarbeit mit interessierten OdA spezifische Projekte der Nachholbildung für (bildungsungewohnte) Erwachsene ohne Berufsausbildung. Diese Projekte beinhalten zielgruppengerechte Informationen, die Beratung und Begleitung der Erwachsenen und der Ausbildungsbetriebe während der Nachholbildung, die Schaffung spezieller Ausbildungsplätze für Erwachsene bzw. die Nachqualifizierung von ungelerten Mitarbeitenden im Betrieb und/oder die Bereitstellung spezieller Angebote für Erwachsene an Berufsfachschulen, etc. Die Projekte sind jeweils auf einen speziellen Beruf ausgerichtet und hängen ab vom Bedarf in der jeweiligen Region.

Das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) hat 2011 die Fachkräfteinitiative lanciert. Deren Ziel ist es, die Fachkräftenachfrage bis 2020 vermehrt durch inländische Personen abzudecken. Dazu sollen u. a. die Erwerbsbeteiligung von Frauen erhöht und Personen in Bereichen höher qualifiziert werden, in denen sich ein Mangel an Fachkräften abzeichnet. Im Gegensatz zum Nationalen Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut zielt die Fachkräfteinitiative jedoch schwergewichtig auf gut bzw. höher qualifizierte Personen. Die Wichtigkeit der Nachholbildung für die Rekrutierung von Fachkräften wurde auch im Rahmen der 8. Nationalen Lehrstellenkonferenz von Ende 2012 betont.

Das SECO hat eine Situationsanalyse zur Nutzung der Validierung von Bildungsleistungen im Rahmen der ALV durch die kantonalen Arbeitsämter vorgenommen. Diese Analyse zeigt, dass grosse kantonale Unterschiede bestehen. Das SECO wird daher 2013 die Möglichkeiten einer Förderung der Instrumente der «Nachholbildung» im Rahmen der Arbeitslosenversicherung prüfen.

Das Bundesamt für Migration BFM hat 2012 das Projekt «Potentiale nutzen – Pilotprojekt Nachholbildung» lanciert. Damit sollen gut qualifizierten anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen der Zugang und die Nutzung der bestehenden Verfahren der Nachholbildung erleichtert werden.

Unter der Federführung des Bundes klären die Verbundpartner (Bund, Kantone, OdA) bis im Sommer 2013 Fragen der Positionierung und Profilierung. Anschliessend wird ein Grundlagenbericht zu den Möglichkeiten, Chancen und Kosten der Nachholbildung erarbeitet.

b) Vorgesehene Programmaktivitäten

Das Nationale Programm soll durch die Unterstützung der zuständigen Akteure verschiedene Beiträge zur Entwicklung und Weiterentwicklung der Nachholbildung von Erwachsenen leisten. Dabei sind alle Wege der Nachholbildung zu berücksichtigen. Die nachfolgenden Programmaktivitäten hat das BSV basierend auf Gesprächen mit dem SBFI, dem SECO, dem BFM, der EDK, der SBBK sowie mit Travail.Suisse erarbeitet. Sie alle unterstützen die im Rahmen des Nationalen Programms vorgesehenen Aktivitäten.

P5 Fördern des Zugangs zur Nachholbildung für wenig qualifizierte Erwachsene

Es hat sich gezeigt, dass die Nachholbildung v. a. von Personen genutzt wird, die bereits über einen ersten Berufsabschluss verfügen und einen zweiten Abschluss erlangen wollen. Im Rahmen des Nationalen Programms sind daher in enger Zusammenarbeit mit den zuständigen Bundesstellen, Kantonen und OdA Ansätze zu fördern, die den Zugang zur Nachholbildung

insbesondere für nicht- bzw. niedrigqualifizierte Erwachsene verbessern.²¹ Hierbei stellt sich auch die Frage, wie diese Personen ihre vorhandenen (Teil-) Kompetenzen im Hinblick auf den allfälligen Beginn einer späteren Nachholbildung aktiv ausweisen können. Identifizierte Ansätze sind zu evaluieren sowie konzeptionell weiterzuentwickeln.

Erwachsene ohne Berufsausbildung, Arbeitgebende und Fachpersonen sind allgemein noch zu wenig über die verschiedenen Möglichkeiten der Nachholbildung und die Vorbereitung auf diese informiert. Im Rahmen des Nationalen Programms gilt es daher auch, zielgruppen-gerechte Informationen rund um die Nachholbildung zur Verfügung zu stellen.

P6 Angebote der Nachholbildung: Identifizieren und fördern von Good Practices, erarbeiten von Grundlagen

Im Hinblick auf die Förderung von konkreten Angeboten der Nachholbildung für Erwachsene ohne berufliche Grundausbildung ist es wichtig, die jeweils zuständigen Verbundpartner (für den Beruf zuständige OdA, Kantone, Bund) bei der Bestandesaufnahme und Bedarfsanalyse zu unterstützen. Basierend darauf sollen Pilotprojekte gefördert, evaluiert und daraus identifizierte Good Practices zielgruppengerecht verbreitet werden.

Dazu gehört auch die Förderung innovativer Ansätze, wie beispielsweise neue Formen der Validierung von Bildungsleistungen. Hier hat sich gezeigt, dass die hohe Schriftlichkeit des heutigen Validierungsverfahrens für bildungsungewohnte Erwachsene eine (allzu) grosse Herausforderung bzw. Hürde darstellt. Es gilt daher neue Ansätze zu erproben, um das Instrument der Validierung auch für Personen zugänglich zu machen, die zwar über einschlägige Berufserfahrung und entsprechende Qualifikationen verfügen, jedoch Mühe bekunden, die vorhandenen Qualifikationen in einem schriftlichen Dossier zusammenzustellen und zu reflektieren.

P7 Möglichkeiten der Existenzsicherung während der Nachholbildung

Für Personen mit geringem Einkommen ist es schwierig, während der Nachholbildung ihren Lebensunterhalt abzusichern und die Kosten für die zusätzliche Bildung finanzieren zu können, insbesondere wenn vom entsprechenden Einkommen ein Haushalt mit Kindern abhängt. Hier sollen im Rahmen des Programms in einer Studie bestehende Hindernisse identifiziert und Lösungsansätze aufgezeigt werden.

Bei der Umsetzung der Aktivitäten des Nationalen Programms im Bereich der Nachholbildung wird das BSV eng mit dem SBFI, der EDK und der SBBK sowie auch mit den Sozialpartnern zusammenarbeiten. Bei den einzelnen Projekten wird darauf zu achten sein, dass die jeweils für den konkreten Beruf zuständige OdA angemessen einbezogen wird. Die geplanten Positionspapiere und Grundlagenberichte der Verbundpartner werden dem BSV als wichtige Grundlage dienen. Auch mit dem SECO und mit dem BFM werden die entsprechenden Aktivitäten koordiniert und Synergien genutzt.

c) Erste Schritte

Die Programmaktivitäten zum Zugang von wenig qualifizierten Erwachsenen zur Nachholbildung (P5) starten 2014 mit der Förderung von Pilotprojekten. Dabei soll auf die Grundlagenarbeiten, welche die Verbundpartner im laufenden Jahr (2013) realisieren werden (Grundlagenbericht, Positionspapier zur Nachholbildung im Allgemeinen), aufgebaut werden.

Bei der Förderung von Angeboten der Nachholbildung (P6) beginnt das Nationale Programm 2014 in Zusammenarbeit mit den Verbundpartnern mit der Bedarfsanalyse innerhalb eines speziellen Berufsfeldes. Die Förderung konkreter Angebote für Erwachsene ohne berufliche Grundbildung soll dann 2015 starten.

²¹ Es handelt sich hier um bildungsungewohnte Erwachsene. Es sind auch Frauen, die über keinen formalen Berufsabschluss verfügen und nach der Kinderbetreuungsphase eine Erwerbstätigkeit suchen.

Die geplante Studie zur Identifizierung von bestehenden Hindernissen bei der Existenzsicherung während der Nachholbildung (P7) wird ebenfalls 2014 in Auftrag gegeben.

2.2 Handlungsfeld «Soziale und berufliche Eingliederung»

Um Armut mittel- und langfristig zu verhindern, legt das Nationale Programm seinen Schwerpunkt auf den Bereich der Bildung. Dieser präventive Ansatz muss jedoch ergänzt werden durch Integrationsmassnahmen für Personen, deren Vermittlung aufgrund ihrer Fähigkeiten schwierig ist, oder die seit längerem nicht mehr im Arbeitsmarkt integriert waren. Denn die Eingliederung in den Arbeitsmarkt schützt am nachhaltigsten vor Armut. Indem armutsgefährdete und von Armut betroffene Personen durch spezifische Massnahmen in ihren eigenen Ressourcen gestärkt werden, erhöhen sich ihre Chancen, eine Arbeitsstelle zu finden und dadurch finanziell eigenständig zu werden bzw. zu bleiben. Für jene Betroffenen, welche sich nicht in den ersten Arbeitsmarkt integrieren können, ist es wichtig, ihre Arbeitsfähigkeit trotzdem zu erhalten, sozial integriert zu sein und Wertschätzung zu erfahren. Auf diese Weise kann ihre Lebenssituation stabilisiert werden. Aus diesen Gründen wird im Nationalen Programm untersucht, welche Rolle die Sozialfirmen hier spielen können.

2.2.1 Angebote für Langzeitarbeitslose und Sozialhilfebeziehende

Der Bereich Integration ist gut ausgebaut und zahlreiche Akteure bieten Lösungen an. Dennoch gibt es für ausgesteuerte Arbeitslose oder Sozialhilfebeziehende kaum Angebote, die es ihnen ermöglichen, eine zeitlich unbegrenzte, wirtschaftlich und sozial sinnvolle Arbeit mit einer Einkommensgarantie auszuüben. Eine Lösung stellen die Sozialfirmen in ihren diversen Formen dar.

Die Rahmenbedingungen der Sozialfirmen variieren je nachdem, ob die Personen, die eingestellt werden, aus der Sozialhilfe, der Arbeitslosenversicherung (ALV) oder der Invalidenversicherung (IV) stammen. Diese drei Institutionen haben in den letzten Jahren Reformen oder Neuausrichtungen durchlaufen, was sich auf die Aufgaben, welche den Sozialfirmen übertragen werden, auswirkt. Die IV setzt den Schwerpunkt vermehrt auf die Wiedereingliederung. Die Sozialhilfe entwickelt je nach Kanton neben den Massnahmen zur sozialen Integration auch Massnahmen im Bereich Bildung, die auf die berufliche Wiedereingliederung abzielen. Schliesslich brachte auch die 4. Revision der Arbeitslosenversicherung (AVIG) zahlreiche Neuerungen. Mit der Verkürzung der Bezugsdauer und weiteren Anpassungen wurden Anreize zur Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt gestärkt.

Die Entwicklungen der letzten Jahre haben dazu geführt, dass in der Sozialhilfe, der IV und der ALV reine Beschäftigungsmassnahmen im zweiten Arbeitsmarkt in den Hintergrund gerückt sind, auch wenn sie für bestimmte Personen weiterhin sinnvoll sind und genutzt werden. Aufgrund dieser Entwicklungen hin zur verstärkten Integration in den ersten Arbeitsmarkt stehen die Sozialfirmen im zweiten Arbeitsmarkt vor den entscheidenden Fragen, welche Rollen und Aufgaben sie in der Eingliederung übernehmen sollen und wie sie sich finanzieren sollen.

a) Bestehende Massnahmen

Sozialfirmen sind lokal verankert und erhalten in diversen Formen und unterschiedlichem Ausmass Unterstützung durch die öffentliche Hand (Kantone und Gemeinden). Auf Bundesebene ist die Unterstützung von Sozialfirmen aus den oben genannten Gründen weder für die IV noch für die ALV prioritär. Aber auch diese Versicherungen brauchen Lösungen für Personen mit geringen Aussichten auf Wiedereingliederung. Das BSV und das SECO haben 2011 und 2012 zwei nationale Fachtagungen zu Sozialfirmen finanziell unterstützt und so zur Informationsverbreitung und Vernetzung der betroffenen Akteure beigetragen.

Das SECO führt 2011 bis 2013 im Rahmen der ALV einen Pilotversuch durch, um Langzeitarbeitslose durch einen Einsatz in der Sozialfirma Dock AG in Wolhusen (LU) in den ersten

Arbeitsmarkt zu vermitteln. Grundlage dafür bildet Artikel 75a AVIG, der ermöglicht, Erfahrungen mit neuen arbeitsmarktlichen Massnahmen zu sammeln. Die am Pilotversuch beteiligten Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) überweisen Langzeitarbeitslose in die Sozialfirma, die mindestens in einer zweiten Rahmenfrist Taggelder beziehen und mit bestehenden Instrumenten wie Qualifizierungs- oder Beschäftigungsprogrammen kaum mehr vermittelt werden können. Sie werden bei Arbeitsaufnahme in der Sozialfirma von der ALV abgemeldet und erhalten von der Sozialfirma einen ihrer Leistung orts- und branchenüblichen entsprechenden Lohn. Die ALV refinanziert diese Löhne bis zur Erschöpfung des Taggeldanspruchs und deckt allfällige Differenzen bis zur Höhe des versicherten Verdienstes mit sogenannten Arbeitsintegrationszuschüssen ab, deren Berechnung sich an der Berechnung von Kompensationszahlungen bei Zwischenverdienst orientieren. Der Pilotversuch wird im Auftrag des SECO bezüglich der Eingliederungswirkung in den ersten Arbeitsmarkt (einschliesslich einer Kosten-/Nutzenanalyse für die ALV), der Entwicklung der Arbeitsmarktfähigkeit der Teilnehmenden und der Zusammenarbeit der ALV mit der Sozialhilfe evaluiert. Gestützt auf die Evaluation entscheidet das SECO im Herbst 2013, ob dem Bundesrat beantragt werden soll, die neue Massnahme *Arbeitsintegrationszuschüsse für Langzeitarbeitslose in Sozialfirmen* für maximal 4 Jahre befristet landesweit einzuführen (Art. 75b AVIG). Bewährt sich die Massnahme auch landesweit, könnte sie als reguläre neue Massnahme in das AVIG aufgenommen werden.

b) Vorgesehene Programmaktivitäten

Die an der Umsetzung der nationalen Strategie zur Armutsbekämpfung beteiligten Akteurinnen und Akteure sprachen sich dafür aus, dass das Nationale Programm auch dazu beitragen soll, die offenen Fragen in Bezug auf das Potenzial von Sozialfirmen zu beantworten. Verschiedene Fachpersonen aus der Praxis der Bereiche Sozialhilfe und Invalidenversicherung wurden angehört, ebenso das SECO, der Schweizerische Arbeitgeberverband, der Schweizerische Gewerkschaftsbund, der Schweizerische Verband der Organisatoren von Arbeitsmarktmassnahmen (SVOAM), die SKOS und die Caritas. Aufgrund dieses Austausches ergaben sich verschiedene Aspekte betreffend die Entwicklung von Sozialfirmen, welche im Rahmen des Nationalen Programms genauer geprüft werden sollen.

P8 Integration: Evaluation von Angeboten für Langzeitarbeitslose und Sozialhilfebeziehende

Ausgehend von den Gesprächen mit den Partnern wird das Nationale Programm einen Kosten-/Nutzenvergleich unterschiedlicher Massnahmen, wie Sozialfirmen oder Teillohnstellen auf dem ersten Arbeitsmarkt vornehmen. Ebenso sollen Fragestellungen im Zusammenhang mit spezifischen Erfolgsfaktoren von Sozialfirmen (Organisation/Leitung, Tätigkeitsbereich, Anreize bei der Vergütungsstruktur) geprüft werden, da diese insbesondere für die öffentliche Hand, welche diese Unternehmen mitfinanziert, von Interesse sind. Werden in der ALV die *Arbeitsintegrationszuschüsse für Langzeitarbeitslose in Sozialfirmen* vom Bundesrat in einer zweiten Pilotphase landesweit eingeführt, bietet die vom SECO dazu geplante Evaluation einen idealen Untersuchungsrahmen, um auch spezifische Fragen des Nationalen Programms aufzunehmen, welche in diesem Kontext stärker auf die Sozialhilfebeziehenden ausgerichtet sind. Eine entsprechende Zusammenarbeit ist mit dem SECO vereinbart worden. Sollte hingegen das Pilotprojekt der ALV nach der ersten Pilotphase bereits gestoppt werden, dann wird das Nationale Programm sich darauf konzentrieren, die offenen Fragen im Rahmen einer kleineren Untersuchung von wenigen Modellfirmen zu erarbeiten.

c) Erste Schritte

Vorerst ist der Entscheid des SECO zum weiteren Vorgehen im Zusammenhang mit dem Projekt *Arbeitsintegrationszuschüsse* abzuwarten. In Abhängigkeit davon werden das Vorgehen festgelegt und die Fragen präzisiert, welche im Nationalen Programm geklärt werden.

2.3 Handlungsfeld «Lebensbedingungen»

Die Strategie zur Armutsbekämpfung hat sich an der Armutsgefährdung entlang des Lebenslaufs orientiert. Sie hat sich auf Massnahmen konzentriert, welche darauf abzielen, Armut zu verhindern oder durch eine Integration in den Arbeitsmarkt zu beseitigen. Daneben existieren jedoch auch andere wichtige Themenfelder, welche für armutsgefährdete oder armutsbetroffene Personen von besonderer Bedeutung sind. Im Handlungsfeld «Lebensbedingungen» sollen drei davon aufgenommen werden: Die Wohnsituation von bedürftigen Personen, Massnahmen für Familien sowie der Zugang zu Informationen und Unterstützungsangebote für Armutsbetroffene.

Armutsbetroffene Personen sind im Bereich Wohnen häufig mit Problemen konfrontiert. Oft liegt der Mietaufwand über dem theoretischen Höchstanteil von 25 Prozent am Gesamtbudget und stellt eine sehr grosse Belastung dar. Wohnen kann somit ein Faktor für Verschuldung und Sozialhilfe werden. Für von Armut betroffene Haushalte ist es schwierig, eine billigere oder den Familienverhältnissen besser angepasste Wohnung zu finden. Auch ein Umzug nach einer Kündigung oder einer Räumung, oder wenn die Miete nach einer Sanierung nicht mehr erschwinglich ist, stellt Betroffene vor grosse Schwierigkeiten. Ein Wohnungswechsel kann zudem die soziale Integration in die Nachbarschaft oder das schulische Umfeld gefährden.

Obwohl die Familie im Mittelpunkt der Strategie zur Armutsbekämpfung steht, ist wenig bekannt über ihre konkreten Situationen, vor allem in Bezug auf die einzelnen Regionen. Viele Angebote und Leistungen richten sich an diese Zielgruppe. Deshalb braucht es umfassendere Kenntnisse, um wirksam und gezielt auf die spezifischen Kontexte zu reagieren.

Armutsbetroffenen fehlt oft die Kenntnis von bestehenden Beratungsstellen, an die sie sich wenden könnten, oder von entsprechenden Unterstützungsangeboten. Ein weiterer Schwerpunkt wird deshalb darauf gelegt, den Zugang der Armutsbetroffenen zu den für sie wichtigen Stellen und Informationen zu erleichtern.

2.3.1 Wohnen

Die Frage des Wohnens gehört zu den Sozialzielen, welche Bund und Kantone zu fördern haben (Art. 41 Abs. 1 Bst. e BV). Der Bund fördert insbesondere den gemeinnützigen Wohnungsbau, die Rationalisierung und die Verbilligung der Wohnkosten, indem er den Interessen von Familien, Betagten, Bedürftigen und Behinderten Rechnung trägt (Art. 108 BV). Der Bund erlässt zudem Vorschriften gegen Missbräuche im Mietwesen (Art. 109 BV).

Zurzeit ist der Druck auf dem Wohnungsmarkt sehr hoch. Jedoch gibt es regionale Unterschiede. In gewissen Städten fehlt es an günstigen Wohnmöglichkeiten, und es findet eine Verdrängung hin zu peripheren Gemeinden statt. Die Sozialhilfe und andere Bedarfsleistungen der Kantone und Gemeinden sind von den Mieterhöhungen direkt betroffen, denn sie tragen zur Deckung der Mietkosten bei. Dadurch werden die Haushalte entlastet und das Wohnen wird erschwinglich. Aber die Massnahme greift nicht vorgelagert. Deshalb werden immer häufiger andere Unterstützungsmassnahmen für bezahlbaren Wohnraum gefordert.

Akteurinnen und Akteure verschiedener Politikfelder setzen sich deshalb für günstigen Wohnraum ein, der auch gewisse qualitative Kriterien erfüllen sollte (z. B. Spielplätze): Raum- und Städteplanung, Bodenpolitik, Wohnbau- und Wohneigentumsförderung, Mietrecht, Mieterschutz, Sozial- und Gesundheitspolitik. Viele öffentliche und private Akteure sind somit involviert. Auf Bundesebene sind die direkten Zuständigkeiten im Wohnungswesen in erster Linie beim Bundesamt für Wohnungswesen (BWO). Die Zuständigkeit liegt jedoch vor allem bei den Kantonen und Gemeinden.

a) Bestehende Massnahmen

Der Bund unterstützt Träger und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus im Rahmen des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes (WEG); 2001 wurde die Wohnbauförderung nach dem WEG indes eingestellt. Zusatzverbilligungen und individuelle Hilfen sind

zudem für finanzschwache Personen vorgesehen, die in einer über das WEG geförderten Wohnung wohnen. Diese Leistungen beliefen sich 2012 auf 64,4 Millionen Franken mit langfristig sinkender Tendenz. Das Wohnraumförderungsgesetz (WFG) sieht unter anderem indirekte Förderungen für den gemeinnützigen Wohnungsbau vor (Darlehen aus dem Fonds de roulement, Verbürgung von Emissionen der EGW, Rückbürgschaften HBG). Die indirekte Förderung von Wohneigentum ist seit 2008 eingestellt und direkte Darlehen werden nicht mehr gewährt.

Vergleichbare Massnahmen für Objekthilfen oder personenbezogene Subjekthilfen gibt es auch in den Kantonen und Gemeinden: Die Finanzstatistik der bedarfsabhängigen Sozialleistungen des BFS schätzt die individuellen kantonalen und kommunalen Hilfeleistungen auf 44 Millionen Franken (2010). Neben diesen Wohnbeihilfen decken die bedarfsabhängigen Leistungen für Haushalte, wie Sozialhilfe oder Ergänzungsleistungen, die vollen oder teilweisen Wohnkosten.

Das BWO will die Konzeption und Umsetzung der Wohnungspolitik steuern und dazu mehr über die Auswirkungen der verschiedenen öffentlichen Massnahmen wissen, um die Gemeinden bei ihrer Strategieausarbeitung unterstützen zu können (Punkt 6 des Programms Wohnforschung 2012–2015).

Zudem stellt das BWO Informationen über die Wohnsituation von sozial und wirtschaftlich benachteiligten Personen zur Verfügung und veröffentlicht diese (Punkt 2 des Programms Wohnforschung 2012–2015). Tatsache ist, dass derzeit noch keine Daten zur Wohnsituation der Bevölkerung vorliegen oder veraltet sind. Bei den wohnspezifischen Erhebungen des Bundes hat es Änderungen gegeben: Ab 2014 führt das BFS eine neue Gebäude- und Wohnungsstatistik (GWS) mit Informationen zu den Wohnverhältnissen ein. Das BWO will im Rahmen des Programms Wohnforschung 2012–2015 die Kenntnisse aus der letzten grossen Erhebung (vor 20 Jahren) über günstigen Wohnungsbau aktualisieren²². Zudem sollen getroffenen Massnahmen und deren Auswirkungen erfasst, Good Practices verbreitet und bei Bedarf neue Lösungen aufgezeigt werden. Ein konkretes Projekt steht derzeit noch nicht. Auch die sozialpolitischen Akteure sind an diesen Basisinformationen interessiert. So etwa die SKOS, die gewissen Aspekten auf der Nachfrageseite erforschen will: Herrscht tatsächlich Wohnungsmangel? Gibt es konkrete Hindernisse, aufgrund derer jene Personen, die auf günstige Wohnungen am meisten angewiesen wären, nicht Zugang dazu haben? usw.

Das BWO ist zudem seit 2008 am mehrjährigen Programm Projets urbains beteiligt, bei dem es um gesellschaftliche Integration in Wohngebieten geht. Beteiligt sind Bundesämter und Fachstellen (Bundesamt für Raumentwicklung ARE, BFM, BWO, Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB, Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM). Neben der Umsetzung der Projekte war die Untersuchung des Zusammenhangs zwischen Wohnverhältnissen und Integration Anlass für verschiedene Studien, die für das Nationale Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut als Grundlage dienen können. Unter anderem hat sich gezeigt, dass es für Personen, die Mühe haben eine Wohnung zu finden, kaum Unterstützungsangebote gibt. Zum jetzigen Zeitpunkt der Umsetzung der Projets urbains (2. Pilotphase, 2012–2015) ist im Rahmen des Nationalen Programms kein gemeinsames Vorgehen geplant.

b) Vorgesehene Programmaktivitäten

Die folgenden drei Themenfelder interessieren die befragten Akteure besonders (BWO, BFM, SKOS, SODK, Schweizerischen Gemeindeverband, Städteinitiative Sozialpolitik, Caritas und Pro Senectute) und sind deshalb in das Nationale Programm aufzunehmen.

P9 Aktualisierung der Daten zur Versorgung mit günstigem Wohnraum

Das Nationale Programm soll dazu beitragen, Informationen zur Versorgung mit günstigem Wohnraum bereitzustellen. Diese sollen den Akteurinnen und Akteure der Wohnraumpolitik als

²² Arend, Michael / Kellerhals Spitz, Anna / Mächler, Thomas. Benachteiligte Gruppen auf dem Wohnungsmarkt - Probleme und Massnahmen. Schriftenreihe Wohnungswesen, 1990, Band. 45.

Grundlage dienen bzw. diesen aufzeigen, inwiefern Handlungsbedarf besteht. Das Nationale Programm wird dabei prüfen, inwiefern die interessierenden Fragen in Zusammenarbeit mit dem Projekt der SKOS bearbeitet werden können und wird mit dem BWO zusammenarbeiten.

P10 Öffentliche Beihilfen und Wohnen

Für die öffentliche Hand ist es wichtig zu wissen, wie sich die verschiedenen Leistungen auswirken, die sie im Rahmen der Wohnraumförderung gewährt. Sie muss die Interaktionen zwischen den Massnahmen, welche auf verschiedenen Ebenen und in unterschiedlichen Politikfeldern angesiedelt sind, kennen und wissen, wem die Leistungen am meisten nutzen und welche Kombinationen von Leistungen den Wohnraumbedarf am besten decken. Das Nationale Programm wird die bestehenden Massnahmen evaluieren. Darauf basierend soll es zuhanden von Gemeinden Konzepte für eine koordinierte Wohnpolitik vorschlagen und die zweckmässigsten Lösungen im Hinblick auf die sozialen Ziele der Wohnraumpolitik verbreiten. Dabei wird sich das Nationale Programm mit dem BWO und allfälligen anderen Partnerinnen und Partnern absprechen.

P11 Schnittstelle Mieter – Vermieter

Personen mit wirtschaftlichen oder sozialen Problemen fehlen oft die nötigen Kompetenzen, um sich an eine Immobilienagentur zu wenden. Sie können zudem keine Mietzinsgarantien bieten oder haben unter ihrem Ansehen zu leiden. Für sie ist es sehr hilfreich, wenn sie bei der Wohnungssuche unterstützt werden. Ein Überblick über solche Beratungs- und Unterstützungsangebote, welche unter anderem dazu beitragen, Kündigungen und Zwangsräumungen zu vermeiden, besteht nicht. Deshalb sollen im Nationalen Programm eine Bestandesaufnahme der Beratungs- und Unterstützungsangebote realisiert, die Bedürfnisse geklärt sowie Good Practices identifiziert und verbreitet werden. Im Weiteren sollen die verschiedenen in diesem Feld tätigen Partnerinnen und Partner vernetzt werden.

c) Erste Schritte

2014 sollen die zu klärenden Fragen zur Versorgung mit günstigem Wohnraum konkretisiert und die Zusammenarbeit mit der SKOS und dem BWO geklärt werden (P9). Die Evaluation der öffentlichen Wohnbeihilfen (P10) beginnt ab 2014. Weiter wird 2014 zur Schnittstelle Mieter – Vermieter (P11) eine Bedarfsabklärung sowie eine Bestandesaufnahme der Beratungs-, Unterstützungs-, und Mediationsstellen realisiert.

2.3.2 Ursachen der Familienarmut und Massnahmen zu ihrer Bekämpfung

Familienarmut hat – wie Armut generell – vielfältige Ursachen. Das bedeutet nicht nur, dass verschiedene Faktoren zu Armut führen können, sondern auch, dass im individuellen Fall verschiedene Umstände zusammen kommen können, welche erst in ihrer Kumulation zur Armut führen. Zudem wird Familienarmut geprägt durch das Lebensumfeld, in welchem die Familien stehen: Arbeitsmarkt, Wohnungsmarkt oder das Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung beeinflussen die Situation der Familien ebenso wie finanzielle oder persönliche Unterstützungsleistungen. Massnahmen zur Bekämpfung der Familienarmut müssen demnach auf sehr unterschiedliche Bedürfnislagen reagieren.

In der Schweiz finden Familien in den Kantonen, Städten und Gemeinden unterschiedliche Rahmenbedingungen vor und können verschiedene Unterstützungsleistungen in Anspruch nehmen. Wie gut aber die Leistungen auf die Rahmenbedingungen und Bedürfnislagen der Familien in spezifischen Kontexten ausgerichtet sind, ist nicht bekannt.

a) Bestehende Massnahmen

Die Bekämpfung der Familienarmut wird auf politischer Ebene seit langem diskutiert. Auf Bundesebene wurde die Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien (FamEL), nach über 10 Jahren Diskussion zu den beiden parlamentarischen Initiativen Fehr und Meier-Schatz (00.436 und 00.437), mit Entscheid des Nationalrates vom 17. Juni 2011 abgelehnt. In ver-

schiedenen Kantonen hingegen sind in den letzten Jahren FamEL eingeführt worden oder gesetzgeberische Bestrebungen im Gang, diese einzuführen. Weitere Kantone verweisen darauf, dass sie andere Massnahmen ergreifen, um armutsbedrohte oder armutsbetroffene Familien zu unterstützen.

b) Vorgesehene Programmaktivitäten

Im Rahmen des Programms soll die Frage von Ergänzungsleistungen für Familien nicht thematisiert werden. Vielmehr sollen verschiedene Massnahmenpakete (kantonale Bedarfsleistungen, Sozialtarife, Sozialer Wohnungsbau, Begleitungsangebote etc.) zur Unterstützung von Familien daraufhin untersucht werden, inwieweit sie auf kontextspezifische Herausforderungen wie Arbeitsmarkt- oder Wohnungsmarktsituation reagieren und wie effektiv sie die Familienarmut zu bekämpfen vermögen.

P12 Analyse kantonalen und kommunalen Strategien und entwickeln von Good Practices

Mit einer Untersuchung von vier bis sechs idealtypischen Kontexten sollen die entsprechenden kantonalen und kommunalen Strategien analysiert und in ihrer Wirkung beurteilt werden. Aus den gewonnenen Erkenntnissen sollen Empfehlungen zu Good Practices entwickelt und verbreitet werden.

c) Erste Schritte

2014 wird eine Bestandesaufnahme zu den kantonalen und kommunalen Strategien zur Bekämpfung der Familienarmut und ihrer Wirkung in Auftrag gegeben.

2.3.3 Erleichtern des Zugangs von Betroffenen zu Unterstützungsangeboten und Informationen

Armutsgefährdete und von Armut betroffene Menschen wissen oftmals nicht, wohin sie sich mit ihren Problemen und Anliegen wenden können. Auch fehlen ihnen teilweise die Informationen über bestehende Angebote, welche für sie in Frage kommen, sowie über die dafür zuständigen Stellen.

a) Bestehendes Informationsangebot

Teilweise bestehen auf kantonaler und kommunaler Ebene Ombuds- und/oder Informationsstellen für Fragen des Sozialbereichs. Im Weiteren führen die NGOs an einzelnen Orten ein Beratungs- und Informationsangebot für von Armut betroffene und armutsgefährdete Menschen.

b) Vorgesehene Programmaktivitäten

Ein Überblick über die bestehenden Ombuds-, Beratungs- und Informationsstellen fehlt. Zudem sind die konkreten Angebote der zuständigen Stellen oft unbekannt. Das Nationale Programm soll dazu beitragen, dass die Betroffenen einfacher zu den für sie wichtigen Informationen gelangen, etwa darüber, von welcher Stelle sie für eine spezifische Auslage einen finanziellen Unterstützungsbeitrag erhalten können. Der fehlende Zugang der Betroffenen zu Informationen ist mit Vertreterinnen und Vertretern der NGOs und der Armutsbetroffenen diskutiert worden. Sie begrüssen diesbezügliche Verbesserungen. Für das Nationale Programm zeichnen sich zwei Ansatzpunkte ab.

P13 Bestandesaufnahme der Ombuds-, Beratungs- und Informationsstellen

Es soll eine Bestandesaufnahme der bestehenden Ombuds-, Beratungs- und Informationsstellen realisiert werden.

P14 Informationen für Armutsbetroffene zur Verfügung stellen

Für Armutsbetroffene wichtige Informationen sollen in Absprache mit den NGOs und den Betroffenen zusammengetragen werden.

Die Ergebnisse der Bestandesaufnahme und die gesammelten Informationen sollen einfach und verständlich aufbereitet und über eine Internetseite zugänglich gemacht werden.

c) Erste Schritte

Als erstes wird das Nationale Programm 2014 eine Bestandesaufnahme zu den Ombuds-, Beratungs- und Informationsstellen (P13) in Auftrag gegeben.

2.4 Handlungsfeld «Wirkungsmessung und Monitoring»

Verschiedene Akteure, insbesondere die NGOs, haben wiederholt gefordert, im Rahmen der Umsetzung der Strategie zur Armutsbekämpfung ein Monitoring einzuführen. Der Bundesrat hat sich in seinem Bericht zur gesamtschweizerischen Strategie zur Armutsbekämpfung aus Kosten-Nutzen-Überlegungen kritisch zu einer permanenten Berichterstattung zu den getroffenen Massnahmen geäussert²³. Allerdings ist es ein legitimes Anliegen, die Wirkung einzelner Massnahmen einschätzen zu können. Der Bund ist im Übrigen gehalten, die Wirksamkeit seiner Massnahmen zu überprüfen.²⁴ Die wichtigsten geplanten Analysen werden jeweils auch in den Zielen des Bundesrates festgehalten.

a) Vorgesehene Programmaktivitäten

Im Nationalen Programm sind Programmaktivitäten zu drei Arten der Wirkungsmessung vorgesehen: Die Wirkungsmessung einzelner Massnahmen, die Prüfung der Möglichkeiten eines Monitoring der Armutsbekämpfung in der Schweiz auf einer globalen Ebene und die Evaluation der Wirkungen des Nationalen Programms.

Die Wirkungsmessung einzelner Massnahmen zur Prävention und Bekämpfung der Armut ist Bestandteil verschiedener Programmaktivitäten. Und zwar werden Massnahmen und Projekte evaluiert, um die verschiedenen Einflussfaktoren und Stolpersteine bestimmen und die Wirkungen der Massnahmen abschätzen zu können. Dies dient der Identifikation und Förderung von Good Practices, was ein wesentliches Element des Nationalen Programms ist. Dabei soll auf bestehende oder bereits laufende Evaluationen aufgebaut und von den Partnerinnen und Partnern entwickelte Empfehlungen sollen einbezogen werden.

P15 Monitoring der Armutsbekämpfung auf einer globalen Ebene

Im Rahmen des Programms sind in verschiedenen Bereichen Bestandesaufnahmen geplant. Diese können den Akteurinnen und Akteure als wichtige Grundlagen dienen und als ein massgebliches Element eines Monitorings der Armutsbekämpfung betrachtet werden.

Hingegen ist ein Monitoring der Wirkungen der Armutsbekämpfung komplexer: Die Verfolgung globaler Indikatoren wie etwa der Armutsquote gibt aus verschiedenen Gründen darüber keinen direkten Aufschluss. Erstens wird die Armutsquote nicht nur durch gezielte Massnahmen der Armutsbekämpfung beeinflusst, sondern auch durch die wirtschaftliche Entwicklung. Schwankungen in der Armutsquote sagen deshalb nur bedingt etwas aus über den Erfolg oder Misserfolg von ergriffenen Massnahmen. Zweitens zeigt der Bericht zur gesamtschweizerischen Strategie zur Armutsbekämpfung, dass der Armut vielfältige Ursachen zugrunde liegen können. Die Bekämpfung der Armut muss deshalb in verschiedenen Bereichen ansetzen, und erst die Kombination verschiedener Massnahmen führt zu einer Reduktion der Armut. Drittens

²³ Schweizerischer 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, S. 122 f.

²⁴ Vgl. Art. 170 Bundesverfassung, SR 101.

entfalten sich die Wirkungen von Präventionsmassnahmen gegen Armut in vielen Fällen erst langfristig. Dies ist z. B. bei Massnahmen zur frühen Förderung der Fall, welche zum Ziel haben, die Bildungschancen von Kindern zu erhöhen, um langfristig zu verhindern, dass sie in Armut geraten.

Ein sinnvolles Monitoring der Wirkung von Massnahmen zur Armutsbekämpfung muss sich deshalb auf Indikatoren stützen, welche die Entwicklung in wichtigen Bereichen abbilden, die in einem engeren Bezug zur Armutsbekämpfung stehen. Dazu zählen die Entwicklungen im Bildungssystem, aber auch die Erfolge bei der beruflichen Wiedereingliederung. Zudem muss dem Umstand Rechnung getragen werden, dass bestimmte Massnahmen innert kurzer Zeit Wirkungen zeigen können, andere jedoch auf längere Dauer angelegt sein müssen. Im Rahmen des Nationalen Programms soll deshalb ein Auftrag zur Erarbeitung eines Konzeptes erteilt werden, in welchem die Bereiche und die entsprechenden Indikatoren für ein solches Monitoring festgelegt werden. Die Frage der Umsetzung eines Monitorings wird dem Bundesrat in Kenntnis des Konzeptes und der mit der Umsetzung verbundenen Kosten zum Entscheid vorgelegt.

P16 Evaluation des Nationalen Programms

Das Nationale Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut ist darauf angelegt, die beteiligten Akteure bei der Konzipierung und Umsetzung von Massnahmen zu unterstützen. Es wird vorgeschlagen, etwa in der Hälfte der Laufzeit des Programms eine Zwischenevaluation durchzuführen. Deren Ergebnisse sollen dazu dienen, den Programminhalt und die Programmausgestaltung aufgrund der Ergebnisse anzupassen und zu optimieren. Zum Schluss des Nationalen Programms ist eine Evaluation der Wirkungen des Programms vorgesehen. Im Rahmen dieser Evaluation werden auch die in der Armutsbekämpfung aktiven NGOs eingeladen, das Nationale Programm aus ihrer Sicht zu beurteilen. Die entsprechenden Ergebnisse sollen in den Schlussbericht zuhanden des Bundesrates einfließen (vgl. Ziff. 7).

b) Erste Schritte

Die Wirkungsmessung einzelner Massnahmen ist Bestandteil verschiedener Programmaktivitäten und wird ab 2014 in Angriff genommen. Zur Prüfung eines Monitorings zur Armutsbekämpfung (P15) wird 2014 ein Konzeptauftrag vergeben. Die Vorbereitungen für die Zwischenevaluation des Nationalen Programms (P16) beginnen 2015.

2.5 Programmlinie «Information und Vernetzung der Akteure»

Das Nationale Programm zielt darauf, kantonale, kommunale und private Akteure bei der Konzeption und Umsetzung von Massnahmen zur Bekämpfung der Armut zu unterstützen. Dies geschieht über die Erarbeitung von praxisrelevantem Wissen sowie mit der Identifizierung und Förderung von Good Practices. Der Vermittlung der im Nationalen Programm generierten Erkenntnisse kommt deshalb eine grosse Bedeutung zu. Gleichzeitig kann festgestellt werden, dass bei verschiedenen Akteuren vielfach Wissen über spezifische Massnahmen zur Bekämpfung von Armut, die Erfolgsbedingungen wie auch die Wirkungen vorhanden ist. Allerdings fehlt es an Möglichkeiten, dieses Wissen zusammenzutragen, zu diskutieren und weiterzugeben.

a) Vorgesehene Programmaktivitäten

Der Schaffung von Plattformen für den Austausch von Wissen und für die Vernetzung unter den verschiedenen Akteuren kommt deshalb eine grosse Bedeutung zu. Dabei sollen Doppelspurigkeiten vermieden werden, indem bestehende Projekte inklusive der vorhandenen Austauschgefässe, Netzwerke und Publikationsformen unterstützt werden. Mit den Gremien der IIZ wird ein allgemeiner Informationsaustausch gepflegt.

Um die zuständigen Akteure zu unterstützen, müssen ihnen die Informationen über das Nationale Programm und dessen Ergebnisse zur Verfügung gestellt werden. Damit die Infor-

mationsvermittlung erfolgreich ist, muss sie verschiedene Elemente aufweisen, welche den Bedürfnissen der verschiedenen Zielgruppen Rechnung tragen.

P17 Nationale Konferenzen

Bei den nationalen Konferenzen geht es darum, eine breite Öffentlichkeit über den wesentlichen Inhalt und die im Nationalen Programm gewonnenen Erkenntnisse zu informieren. An einer ersten Konferenz zu Beginn des Nationalen Programms sollen die Ziele und die geplanten Aktivitäten vorgestellt werden. An einer weiteren Konferenz sollen Zwischenergebnisse präsentiert werden. Am Schluss des Nationalen Programms werden schliesslich die Ergebnisse und die Evaluation dargestellt.

P18 Austauschtreffen

Ein wichtiges Ziel des Nationalen Programms ist die Förderung des Austauschs zwischen den Akteuren, sei dies von Personen mit gleichen oder ähnlichen Aufgaben, die aber in verschiedenen Kantonen oder Gemeinden tätig sind, oder zwischen Personen mit unterschiedlichen Aufgaben, deren Aktivitäten und Massnahmen jedoch sinnvollerweise aufeinander abgestimmt werden. Geplant sind zwei Arten von Veranstaltungen: Erstens Fachtagungen, an welchen Ergebnisse aus dem Nationalen Programm und Erfahrungen aus Kantonen und Gemeinden vorgestellt und unter Fachleuten diskutiert werden können; zweitens Treffen auf regionaler Ebene zu Fragen der Koordination. Dabei sollen auch ohnehin von Fachgremien geplante Tagungen genutzt und unterstützt werden. Die genaue thematische Ausrichtung wird von der Entwicklung des Nationalen Programms und dem Interesse der Fachleute abhängen.

P19 Internetseite und Publikationen

Der Austausch mit den verschiedenen Akteuren bei der Erarbeitung des Konzeptes für das Nationale Programm hat bestätigt, dass bereits sehr viele Massnahmen zur Prävention und Bekämpfung der Armut von Bund, Kantonen, Gemeinden und privaten Akteuren umgesetzt werden. Demgegenüber kann festgestellt werden, dass diese in der politischen Diskussion in ihrer Vielfalt und Breite kaum bekannt sind. Eine Aufgabe des Nationalen Programms ist es deshalb, einen Überblick über diese Massnahmen auszuarbeiten. Innerhalb des Nationalen Programms werden konzeptuelle Grundlagen erarbeitet, innovative Pilotprojekte unterstützt, Evaluationen durchgeführt und Good Practice identifiziert. Die entsprechenden Ergebnisse sind ebenfalls einem breiten Publikum zugänglich zu machen.

Aus diesem Grund wird vorgeschlagen, dass für das Nationale Programm eine *Internetseite* aufgebaut wird, welche diese Informationen bündelt und zugänglich macht. Schriftliche Unterlagen sollen dort zum Herunterladen angeboten werden. Doppelspurigkeiten mit anderen Informationsangeboten sollen vermieden werden, indem auf andere existierende Webseiten verwiesen wird. Wieweit daneben noch gedruckte Informationen produziert und abgegeben werden, wird themenbezogen im Einzelfall zu prüfen sein.

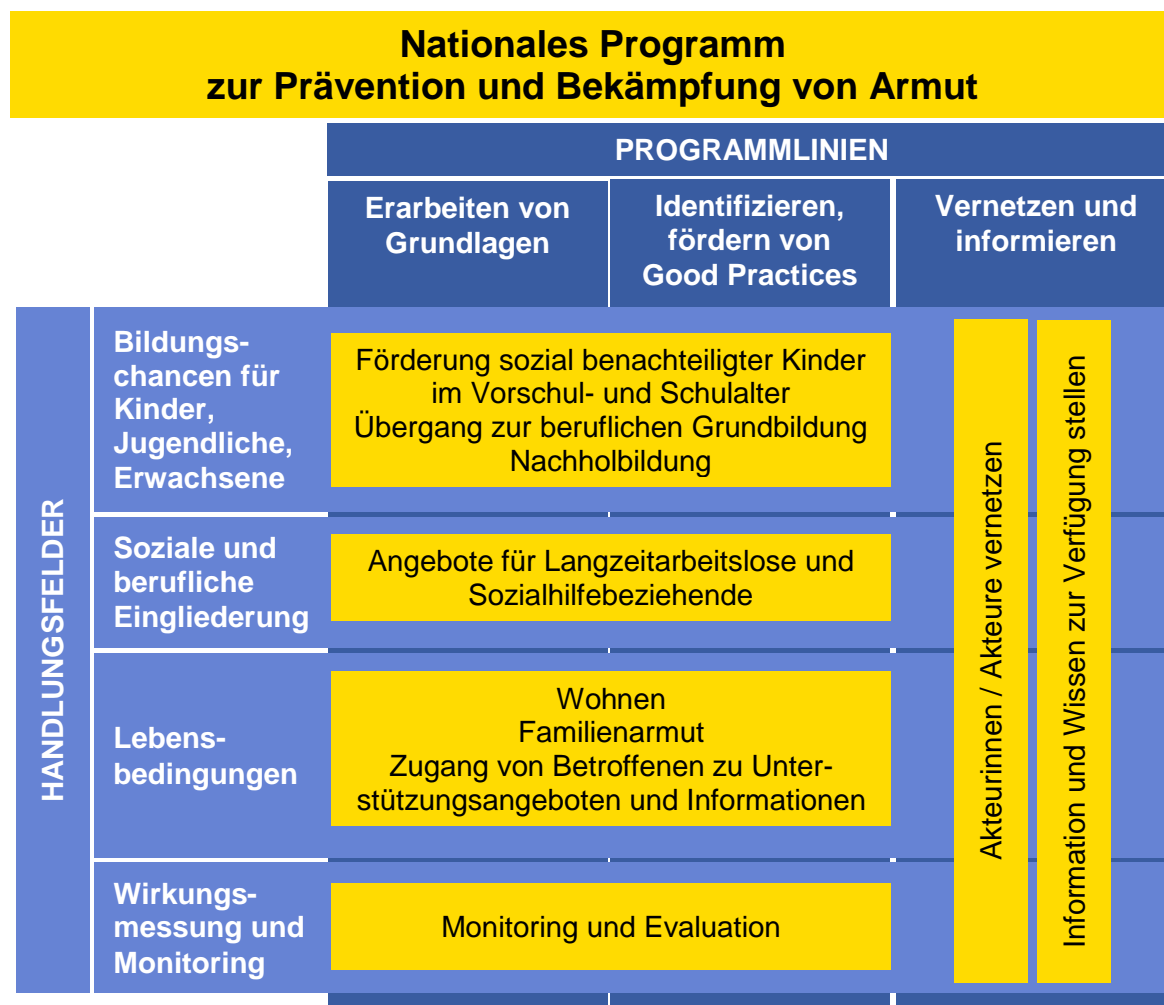
b) Erste Schritte

Die inhaltlichen und technischen Arbeiten zum Aufbau einer Internetplattform (P19) werden 2014 aufgenommen bzw. es werden diesbezüglich externe Aufträge vergeben. Eine erste Konferenz zum Nationalen Programm (P17) ist für 2016 vorgesehen. Diese wird mit der 3. Nationalen Integrationskonferenz, welche ebenfalls für 2016 vorgesehen ist, koordiniert. Die Austauschtreffen (Fachtagungen, Vernetzungsveranstaltungen) (P18) werden im Rahmen der einzelnen Schwerpunkte in den Handlungsfeldern gemeinsam mit den Partnerinnen und Partnern geplant. Diese werden auf die gesamte Programmlaufzeit verteilt stattfinden.

3 Überblick über das Nationale Programm

Die folgende Grafik gibt einen Überblick über das Nationale Programm. In den einzelnen Handlungsfeldern und Programmlinien sind die Schwerpunkte festgehalten, in welchen Programmaktivitäten vorgesehen sind.

Grafik 1: Überblick über das Nationale Programm



Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die in den einzelnen Schwerpunkten vorgesehenen Programmaktivitäten.

Tabelle 1: Überblick über die Programmaktivitäten

Bildungschancen für Kinder, Jugendliche und Erwachsene	
Förderung sozial benachteiligter Kinder im Vorschul- und Schulalter	
P1	Frühe Förderung, Übertritt in die obligatorische Schule, erste Schuljahre und familien-/schulergänzende Betreuung: strategische Steuerung und Koordination auf gesamtschweizerischer Ebene
P2	Umsetzung von Angeboten der frühen Förderung und im ausserschulischen Bereich auf lokaler Ebene: Spezifische Angebote für sozial benachteiligte Kinder sowie Koordination und Vernetzung

<p>Unterstützung beim Übergang und während der beruflichen Grundbildung</p> <p>P3 Fördern von Massnahmen der Zusammenarbeit mit den Eltern (Elternarbeit)</p> <p>P4 Angebote für Jugendliche und junge Erwachsene mit Schwierigkeiten im Übergang und während der Berufsausbildung: Identifizieren und verbreiten von Good Practices</p>
<p>Nachholbildung</p> <p>P5 Fördern des Zugangs zur Nachholbildung für wenig qualifizierte Erwachsene</p> <p>P6 Angebote der Nachholbildung: Identifizieren und fördern von Good Practices, erarbeiten von Grundlagen</p> <p>P7 Möglichkeiten der Existenzsicherung während der Nachholbildung</p>
<p>Soziale und berufliche Eingliederung</p>
<p>Angebote für Langzeitarbeitslose und Sozialhilfebeziehende</p> <p>P8 Integration: Evaluation von Angeboten für Langzeitarbeitslose und Sozialhilfebeziehende</p>
<p>Lebensbedingungen</p>
<p>Wohnen</p> <p>P9 Aktualisierung der Daten zur Versorgung mit günstigem Wohnraum</p> <p>P10 Öffentliche Beihilfen und Wohnen</p> <p>P11 Schnittstelle Mieter – Vermieter</p>
<p>Ursachen der Familienarmut und Massnahmen zu ihrer Bekämpfung</p> <p>P12 Analyse kantonaler und kommunaler Strategien und entwickeln von Good Practices</p>
<p>Erleichtern des Zugangs von Betroffenen zu Unterstützungsangeboten und Informationen</p> <p>P13 Bestandesaufnahme der Ombuds-, Beratungs- und Informationsstellen</p> <p>P14 Informationen für Armutsbetroffene zur Verfügung stellen</p>
<p>Wirkungsmessung und Monitoring</p>
<p>Monitoring der Armutsbekämpfung und Evaluation des Programms</p> <p>P15 Monitoring der Armutsbekämpfung auf einer globalen Ebene</p> <p>P16 Evaluation des Nationalen Programms</p>
<p>Programmlinie «Information und Vernetzung der Akteure»</p>
<p>Vernetzen, informieren, Wissen zur Verfügung stellen</p> <p>P17 Nationale Konferenzen</p> <p>P18 Austauschtreffen</p> <p>P19 Internetseite und Publikationen</p>

4 Rechtliche Grundlagen auf Bundesebene

Die Verfassung weist die Zuständigkeit in der unmittelbaren Armutsbekämpfung respektive für die direkte Unterstützung Bedürftiger ausdrücklich den Kantonen zu (Art. 115 BV). Mit den im Nationalen Programm geplanten Massnahmen wird denn auch nicht in diese

verfassungsmässige Zuständigkeit der Kantone eingegriffen. Vielmehr liegt der Fokus des zeitlich befristeten Nationalen Programms darauf, andere Gemeinwesen (Kantone, Gemeinden) in ihren Bestrebungen und Aufgaben zu unterstützen, Grundlagen für ihre Arbeit zu erstellen und die Vernetzung zu fördern, wie es bereits die «Gesamtschweizerische Strategie zur Armutsbekämpfung» des Bundesrates festhält. Die vorgeschlagenen Massnahmen stützen sich auf die bestehenden verfassungsmässigen und gesetzlichen Zuständigkeiten des Bundes im Bildungs- und Jugendbereich (z. B. Art. 63, 64a und Art. 67 Abs. 2 BV), in der Wohnbauförderung (Art. 108 BV), im Bereich der Unterstützung von Arbeitslosen (Art. 114 BV) sowie in der sozialen Sicherheit (z. B. Art. 111–114 und Art. 116–117 BV).

Bei den vorgeschlagenen Massnahmen des Nationalen Programms zur Förderung der Chancengerechtigkeit im Bildungsbereich (P1–P7) handelt es sich um die Erarbeitung von Grundlagen, um die Evaluation bestehender Massnahmen, das Zusammentragen von Wissen und die darauf gestützte Erarbeitung von Good Practice, welche den Akteuren zur Verfügung gestellt werden sollen. Die dazu allenfalls vorgenommene Unterstützung einzelner Pilotprojekte im ausserschulischen Bereich (P1, P 2.3) stützt sich auf die Bestimmungen des Kinder- und Jugendförderungsgesetzes (Art. 11 KJFG). Das Berufsbildungsgesetz (Art. 1 und 2 BBG) weist dem Bund und den Kantonen eine gemeinsame Verantwortung im Bereich der beruflichen Grundbildung zu. Dies gilt in gleicher Weise für die berufliche Nachholbildung (Art. 2 Abs. 1 Bst. c BBG). Werden spezifische Pilotprojekte in diesem Bereich unterstützt (P6), wird im konkreten Einzelfall zu prüfen sein, ob diese sich auf die Bestimmung von Artikel 55 BBG oder auf andere rechtliche Grundlagen stützen können. Die Bereitstellung von Grundlagen, die Förderung von Good Practice bzw. die Vernetzung und Information von Akteurinnen und Akteuren sind Aufgaben, die der Entwicklung der Berufsbildung dienen (Art. 4 BBG). Im Bereich der Arbeitsmarktintegration (P8) erfolgen die geplanten Untersuchungen im Rahmen der Einführung neuer arbeitsmarktlicher Massnahmen nach Art. 75b Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG). Die gesetzlichen Grundlagen für die Aktualisierung der Daten, die Entwicklung von Konzepten, die Bestandesaufnahme und die Evaluation von Massnahmen im Wohnungswesen (P9–P11) finden sich im Wohnraumförderungsgesetz (Art. 41 f. WFG). Die geplanten Analysen kantonaler und kommunaler Strategien im Bereich der Familienarmut, sowie die Bestandesaufnahmen im Bereich der Unterstützungsangebote für Betroffene (P12–P14) lassen sich auf die Förderung der Forschung im Bereich der sozialen Sicherheit abstützen (Art. 64 BV). Die Prüfung der Frage, ob und wie ein umfassendes Monitoring der Armutsbekämpfung vorgenommen werden soll (P15) findet seine Grundlage in der Kompetenz des Bundes, Statistiken zu erheben (Art. 65 BV). Die eigentliche Umsetzung eines solchen Monitorings könnte allerdings erst nach Zustimmung des Bundesrates erfolgen. Die Massnahmen schliesslich im Bereich Information und Vernetzung der Akteure (P17–P19) sowie die Evaluation des Nationalen Programms wie auch dessen Wirkungsmessung (P16) stehen in engem Zusammenhang mit der eigentlichen Durchführung des Nationalen Programms und lassen sich aus den oben genannten Bundeskompetenzen ableiten.

5 Projektorganisation

Der Bundesrat beauftragt das EDI (BSV) mit der Umsetzung des Nationalen Programms. Das EDI (BSV) wird eine *Steuergruppe* einsetzen, in welcher die wichtigsten staatlichen Partnerinnen und Partner vertreten sind, d. h. das SBFI, die Kantone (Sozial- und Bildungsbereich), die Städte und die Gemeinden. Sie sind bereits bei der Ausarbeitung des Programms einbezogen worden und haben ihre Zusammenarbeit im Rahmen des Programms zugesagt. Die Steuergruppe entscheidet über die zentralen strategischen und konzeptionellen Fragen und verabschiedet die Umsetzungsplanung. Sie trifft sich zwei- bis dreimal jährlich. Falls notwendig, werden zwischen den Treffen schriftliche Stellungnahmen eingeholt.

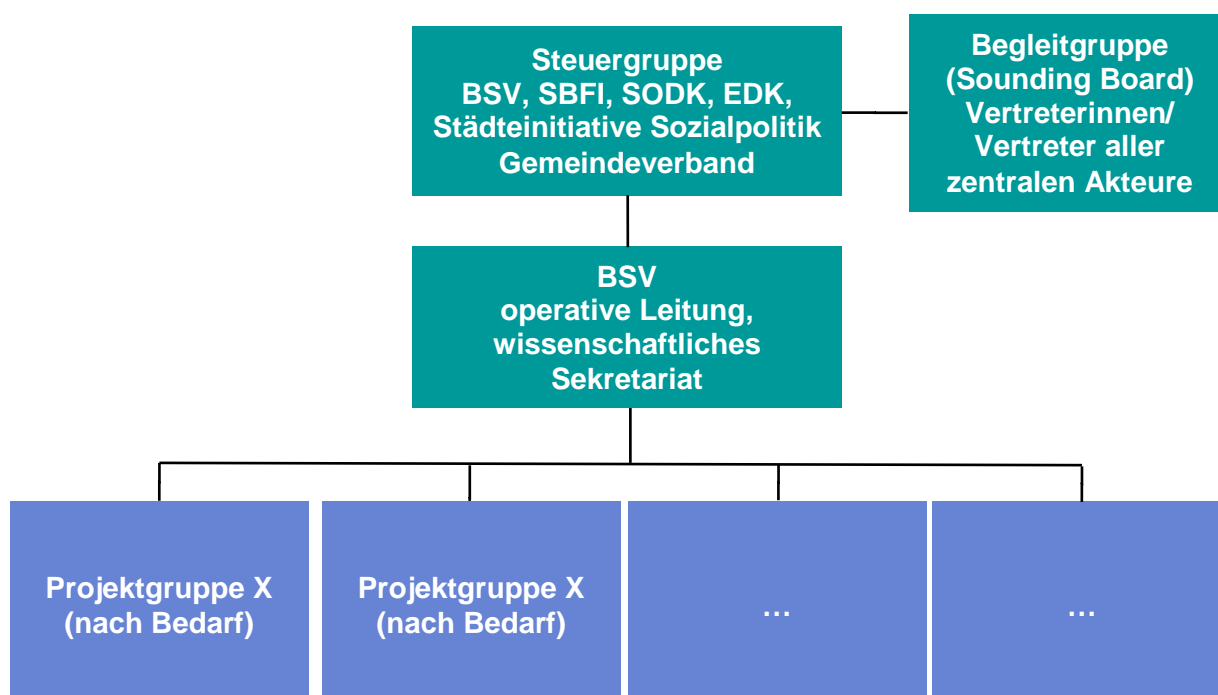
Im Weiteren wird eine *Begleitgruppe* eingesetzt, in welcher alle wesentlichen Akteurinnen und Akteure der Prävention und Bekämpfung von Armut, auch der Betroffenen, vertreten sind. Einsitz nehmen werden auch jene Bundesstellen, welche mit spezifischen Vorhaben zur

Prävention und Bekämpfung von Armut beitragen. So sollen die auf verschiedenen Ebenen und in unterschiedlichen Themenfeldern laufenden Bestrebungen koordiniert, Schnittstellen geklärt und Doppelspurigkeiten vermieden werden. Der Begleitgruppe kommt im Weiteren die Rolle eines Sounding Boards zu. Sie begleitet die Programmaktivitäten kritisch und gibt der Steuergruppe und dem BSV Hinweise, wie das Nationale Programm weiterzuentwickeln ist. Sie stellt auch das Bindeglied zwischen dem Nationalen Programm und den durch sie vertretenen Akteurinnen und Akteure dar. Zudem soll sie mithelfen, die im Nationalen Programm gewonnenen Erkenntnisse möglichst flächendeckend zu verbreiten.

Zu spezifischen Schwerpunkten oder Programmaktivitäten werden fachliche *Projektgruppen* eingesetzt. Diese klären oder vertiefen gegebenenfalls inhaltliche Fragen, präzisieren die Programmaktivitäten innerhalb des durch die Steuergruppe festgelegten Rahmens und vergeben und begleiten allenfalls externe Aufträge. Sie ziehen die Schlussfolgerungen auf der Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse zuhanden der Steuergruppe. Bei Bedarf werden zudem externe Expertinnen und Experten beigezogen.

Das folgende Organigramm zeigt die vorgesehene Projektorganisation.

Grafik 2: Projektorganisation



6 Personelle und finanzielle Auswirkungen

Das Nationale Programm ist auf die Jahre 2014–2018 befristet. Mit den Finanzmitteln des Bundes werden die Kosten für die Programmstrukturen, die Programmaktivitäten und die notwendigen personellen Ressourcen für die operative Programmumsetzung gedeckt. Im Folgenden werden die vorgesehenen Sachkosten und der Personalbedarf dargelegt.

6.1 Sachkosten

Die benötigten Sachkosten sind aufgrund der vorgesehenen Programmaktivitäten in den verschiedenen Handlungsfeldern festgelegt worden. Bestehende Vorhaben und Kredite auf Bundesebene sind berücksichtigt worden. Darüber hinausgehende Kosten für Bestandesaufnahmen, die Entwicklung von Good Practices, die Wirkungsmessung und das Monitoring sowie

die übergreifenden Programmaktivitäten werden vollumfänglich über die Sachkosten des Nationalen Programms finanziert. Um Good Practice zu ermitteln, beteiligt sich das Nationale Programm vereinzelt auch an Pilotprojekten vor Ort. Bei Fachtagungen arbeitet das Nationale Programm eng mit Dritten zusammen.

Für die Umsetzung des Nationalen Programms (Sachkosten) wird auf Seiten des Bundes von einem Mittelbedarf in der Höhe von insgesamt **6.45 Mio. Franken** ausgegangen.

In der folgenden Tabelle ist der finanzielle Bedarf (Sachkosten) nach den Schwerpunkten in den einzelnen Handlungsfeldern und den Programmjahren zusammengestellt.

Tabelle 2: Sachkosten nach Schwerpunkten in den Handlungsfeldern

Schwerpunkte (in Klammern Verweise auf Programmaktivitäten in Ziff. 2)	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Bildungschancen für Kinder, Jugendliche und Erwachsene						3'795'000
Förderung sozial benachteiligter Kinder im Vorschul- und Schulalter (P1, P2)	390'000	345'000	380'000	410'000	180'000	1'705'000
Unterstützung beim Übergang und während der beruflichen Grundausbildung (P3, P4)	130'000	330'000	130'000	200'000	180'000	970'000
Nachholbildung (P5–P7)	180'000	300'000	440'000	160'000	40'000	1'120'000
Soziale und berufliche Eingliederung						210'000
Angebote für Langzeitarbeitslose und Sozialhilfe-beziehende (P8)	40'000	40'000	40'000	90'000	–	210'000

Nationales Programm zur Prävention und Bekämpfung der Armut

Schwerpunkte (in Klammern Verweis auf Programmaktivitäten in Ziff. 2)	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Lebensbedingungen						800'000
Wohnen (P9–P11)	150'000	90'000	100'000	140'000	40'000	520'000
Ursachen der Familienarmut und Massnahmen zu ihrer Bekämpfung (P12)	80'000	40'000	–	–	–	120'000
Erleichtern des Zugangs von Betroffenen zu Unterstützungsangeboten und Informationen (P13, P14)	80'000	80'000	–	–	–	160'000
Wirkungsmessung, Monitoring, Evaluation						300'000
Monitoring der Armutsbekämpfung und Evaluation des Programms (P15, P16)	50'000	80'000	30'000	70'000	70'000	300'000
Programmlinie «Information und Vernetzung der Akteure»						930'000
Vernetzen, informieren, Wissen zur Verfügung stellen (P17–P19)	130'000	200'000	250'000	100'000	250'000	930'000
Steuergruppe, Begleitgruppe, Gruppen von Expertinnen/Experten						165'000
Steuer-, Begleitgruppe, Gruppen von Expertinnen/Experten	35'000	35'000	35'000	35'000	25'000	165'000
Übersetzungen						250'000
Übersetzungen	50'000	50'000	50'000	50'000	50'000	250'000
Total Sachkosten	1'315'000	1'590'000	1'455'000	1'255'000	835'000	6'450'000

Beitrag des SBFI an Sachkosten

Die Programmaktivitäten in den Schwerpunkten «Übergang zur beruflichen Grundbildung» und «Nachholbildung» im Handlungsfeld Bildungschancen werden eng mit dem SBFI abgestimmt. Dabei stehen die Kredite des SBFI für die im Berufsbildungsgesetz definierten Aufgabebereiche zur Verfügung. Gestützt auf die Artikel 54 und 55 des Berufsbildungsgesetzes kann das SBFI Projekte von Dritten (z. B. Kantonen, nationalen Organisationen der Arbeitswelt, Stiftungen) unterstützen, die der Richtlinie über die Beitragsgewährung entsprechen. Projekte am Übergang zur beruflichen Grundbildung und der Nachholbildung können gestützt auf die Artikel 63 und 64 der Verordnung über die Berufsbildung mit höchstens 60 Prozent des Aufwandes unterstützt werden.

6.2 Personalbedarf

Für alle Programmaktivitäten wurde der Bedarf an personellen Ressourcen geschätzt. Schwankungen beim Sach- und Personalbedarf ergeben sich zum einen aus der Tatsache, dass in verschiedenen Bereichen zunächst Grundlagen erarbeitet werden müssen, bevor weitere Programmaktivitäten in Angriff genommen werden können. Zum anderen werden im letzten Programmjahr viele Arbeiten abgeschlossen, wodurch sich ein reduzierter Sach- und Personalbedarf ergibt.

Die nachfolgend ausgewiesenen Personalressourcen werden für die folgenden Arbeiten des BSV für das Nationale Programm benötigt:

- *Erarbeiten von Grundlagen, identifizieren und fördern von Good Practice:* Zusammentragen von Informationen, vorbereiten, vergeben und begleiten von Projekt-, Forschungs- und Evaluationsaufträgen, synthetisieren und zusammenfassen der Ergebnisse aus externen Aufträgen.
- *Vernetzen und informieren:* Vernetzen der Partnerinnen/Partnern innerhalb und ausserhalb der Bundesverwaltung, informieren über die Programmaktivitäten und bekannt machen der gewonnenen Erkenntnisse (Internetseite), organisieren der Programmtagungen.
- *Programmkoordination:* Management des Programms (koordinieren, planen, kontrollieren, steuern), Sekretariat der Programmgremien, begleiten der Evaluation des Nationalen Programms, erstellen des Schlussberichts zum Nationalen Programm.

Es ist vorgesehen, dass das Nationale Programm mit drei Personen, welche über die gesamte Programmdauer tätig sind, durchgeführt wird, mit einer vierten Person während der ersten vier Jahre. Kleinere Schwankungen im Personalbedarf werden intern aufgefangen. Während der übrigen Laufdauer werden weitere Personen punktuell hinzugezogen, beispielsweise für die Organisation und Durchführung der Nationalen Tagung im Jahr 2016.

Die für die operative Programmumsetzung notwendigen personellen Ressourcen belaufen sich für fünf Jahre auf **2.56 Mio. Franken**. In der folgenden Tabelle sind die detaillierten Angaben nach Tätigkeit (Programmlinien) und Programmjahr zusammengestellt.

Tabelle 3: Personalbedarf des BSV für das Nationale Programm (Stellenprozente und Personalkosten)

	2014 (in %)	2015 (in %)	2016 (in %)	2017 (in %)	2018 (in %)	Stellen- prozente/ pro Jahr (gerundet)
PROGRAMMLINIEN						
Erarbeiten von Grundlagen ²⁵ Identifizieren/ fördern von Good Practice ²⁶	255	300	315	290	130	260
Vernetzen, informieren	55	75	90	35	100	70
Leitung, Koordination des Programm (inkl. wissenschaftliches Sekretariat für die Programmorgane)	50	45	45	45	70	50
Total Bedarf Personalressourcen	360	420	450	370	300	380
BSV-intern abgedeckte Personalressourcen	60	60	60	60	60	60
Total verbleibender Bedarf Personalressourcen	300	360	390	310	240	320
Total verbleibender Bedarf Personalkosten (in Fr.) (LK 23: 100%=160'000 Fr.)	480'000	576'000	624'000	496'000	384'000	2'560'000

6.3 Gesamtkosten des Nationalen Programms

Die Gesamtkosten für das Nationale Programm (Sachkosten und Personalkosten) belaufen sich auf **9.01 Mio. Franken**. In der folgenden Tabelle ist der Ressourcenbedarf nach Sach- und Personalkosten je Programmjahr zusammengestellt.

²⁵ P1–P5, P7, P9– P13, P15 (vgl. Ziff. 2; Ziff. 6, Tab. 2).

²⁶ P1, P2.3, P3– P6, P8, P10, P11 (vgl. Ziff. 2; Ziff. 6, Tab. 2).

Tabelle 4: Zusammenstellung der Sach- und Personalkosten je Programmjahr (in Franken)

	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Sachkosten	1'315'000	1'590'000	1'455'000	1'255'000	835'000	6'450'000
Personalkosten	480'000	576'000	624'000	496'000	384'000	2'560'000
Total Sach- und Personalkosten	1'795'000	2'166'000	2'079'000	1'751'000	1'219'000	9'010'000

Die Finanzmittel sind plafondserhöhend einzustellen.

7 Weiteres Vorgehen

Der Bundesrat beauftragt das EDI mit Verabschiedung des vorliegenden Konzeptes und mit Bereitstellung der entsprechenden Finanzmittel, die Vorbereitungsarbeiten für dessen Umsetzung sofort an die Hand zu nehmen. Im laufenden Jahr (2013) werden mit den Partnerinnen und Partnern die weiteren Schritte geplant und die Zusammenarbeit vereinbart. In der zweiten Jahreshälfte 2013 werden die Steuergruppe und die Begleitgruppe eingesetzt. Die Programmaktivitäten sollen ab 2014 umgesetzt werden und bis 2018 dauern.

Über den Verlauf und die Ergebnisse des Nationalen Programms erstellt das EDI einen Schlussbericht, welcher dem Bundesrat Ende 2018 zu unterbreiten ist.

Anhang Das Bildungssystem Schweiz auf Sekundarstufe II



Bundesamt für Berufsbildung und Technologie BBT: Berufsbildung in der Schweiz. Fakten und Zahlen. 2012, S. 5.