

Sachdokumentation:

Signatur: DS 1513

Permalink: www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/1513



Nutzungsbestimmungen

Dieses elektronische Dokument wird vom Schweizerischen Sozialarchiv zur Verfügung gestellt. Es kann in der angebotenen Form für den Eigengebrauch reproduziert und genutzt werden (private Verwendung, inkl. Lehre und Forschung). Für das Einhalten der urheberrechtlichen Bestimmungen ist der/die Nutzer/in verantwortlich. Jede Verwendung muss mit einem Quellennachweis versehen sein.

Zitierweise für graue Literatur

Elektronische Broschüren und Flugschriften (DS) aus den Dossiers der Sachdokumentation des Sozialarchivs werden gemäss den üblichen Zitierrichtlinien für wissenschaftliche Literatur wenn möglich einzeln zitiert. Es ist jedoch sinnvoll, die verwendeten thematischen Dossiers ebenfalls zu zitieren. Anzugeben sind demnach die Signatur des einzelnen Dokuments sowie das zugehörige Dossier.



«Trotz hervorragender Wirtschaftslage nimmt Armut in der Schweiz zu. Für über 600 000 Menschen ist sie heute Realität. Diese Entwicklung steht im Widerspruch zur Bundesverfassung und zur Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, zu der sich die Schweiz 2015 verpflichtet hat. Eine wirksame Armutsbekämpfung ist dringlich.»

Caritas-Positionspapier

Die Schweiz braucht eine wirksame Armutspolitik

Armutsbekämpfung ist Verfassungsauftrag ...

In Kürze: Trotz hervorragender Wirtschaftslage nimmt Armut in der Schweiz zu. Betroffen sind überdurchschnittlich viele Alleinerziehende, Familien mit kleinen Kindern, Personen ohne Ausbildung und Erwerbslose. In den letzten zwei Jahren besonders angestiegen ist die Kinderarmut. Diese Entwicklung steht im Widerspruch zur Bundesverfassung sowie zur Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, zu der sich die Schweiz 2015 verpflichtet hat. Eine verbindliche Armuts politik ist deshalb dringlich. Folgende Herausforderungen gilt es prioritär anzugehen:

Es braucht – erstens – eine gesamtschweizerische Armutsstrategie, zu der sich Bund, Kantone, Gemeinden und die Wirtschaft verpflichten. Ziel muss mindestens eine Halbierung der Armut sein. Zweitens gilt es, Menschen in Not ein Leben in Würde zu garantieren. Die SKOS-Richtlinien sind von den Kantonen einzuhalten. Armutsbetroffene Familien müssen speziell unterstützt werden. Es sind in allen Kantonen Familienergänzungsleistungen einzuführen. Drittens ist Bildung als zentrales Element im Kampf gegen Armut chancengerechter zu gestalten. Dazu gehört die Einführung eines Weiterbildungsobligatoriums, das auch Niedrigqualifizierten eine nachhaltige berufliche Integration garantiert. Ebenso beinhaltet dies Frühe Förderung für alle Kinder, damit ungleiche Chancen bereits vor dem Schuleintritt ausgeglichen werden können. Viertens gilt es, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf für alle zu ermöglichen. Das Angebot an familienexterner und schulergänzender Kinderbetreuung muss die Nachfrage decken. Für armutsbetroffene Familien müssen die Angebote kostenlos sein.

Armuts politik ist anspruchsvoll und komplex. Eine kohärente Schweizer Armuts politik braucht deshalb das Engagement aller beteiligter Akteure. Der Bund muss dabei den Lead übernehmen und die notwendigen Ressourcen zur Verfügung stellen.

Kinder, die in armutsbetroffenen Familien aufwachsen, Väter und Mütter, die trotz Erwerbsarbeit ihren Lebensunterhalt nicht bestreiten können, Menschen, die in ihren Mittfünfigern die Stelle verlieren und keine neue mehr finden – Armut in der Schweiz hat viele Gesichter. Seit gut zehn Jahren ist diese Tatsache kein Tabu mehr. Im europäischen Jahr zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung 2010 hatte die Caritas mit der Erklärung «Armut halbieren» eine Dekade zur Armutsbekämpfung in der Schweiz lanciert. Darin forderte sie von Politik und Wirtschaft, der Armut mit einer kohärenten Politik entgegenzuwirken. Ein Armutsmonitoring, das die Armutsentwicklung beobachtet, analysiert und steuert, sowie ein Bundesrahmengesetz zur Existenzsicherung wurden damals als dringlich eingestuft.

In der Zwischenzeit ist es keine Provokation mehr, von Armut in der Schweiz zu sprechen. Auch der Bund hat seine Aktivitäten in der Armutsbekämpfung verstärkt und gemeinsam mit Kantonen, Städten, Gemeinden und der Zivilgesellschaft zwischen 2014 und 2018 ein nationales Armutsprogramm umgesetzt. Mit dem Bundesratsentscheid vom April 2018, das Armutsengagement auf Bundesebene nur noch auf einem Minimum weiter zu führen, erhielten die vielversprechenden Anfänge jedoch einen herben Rückschlag. Wo steht die Armuts politik heute? Wo liegen die aktuellen Herausforderungen? Das vorliegende Positionspapier zeigt jüngste Entwicklungen auf und benennt Dringlichkeiten für eine wirksame Armuts politik.

Gemäss Bundesverfassung setzen sich Bund und Kantone in Ergänzung zur persönlichen Verantwortung dafür ein, dass die soziale Sicherheit aller Menschen gewährleistet ist, dass alle Arbeit zu angemessenen Bedingungen leisten können, Familien und Kinder geschützt und gefördert werden, alle mit Wohnraum versorgt sind, Junge sich bilden und Erwerbsfähige sich weiterbilden können (Artikel 41). Artikel 12 hält darüber hinaus das Recht auf Hilfe in Notlagen fest: «Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind».

... und internationale Verpflichtung

Diese gesetzlichen Grundlagen werden auch durch die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung gestützt, welche die Schweiz im September 2015 unterzeichnet hat. Oberstes Ziel dieser internationalen Agenda ist es, Armut bis 2030 in allen ihren Formen und überall zu beenden bzw. gemäss nationalen Definitionen mindestens um die Hälfte zu reduzieren. Politisches Handeln soll grundsätzlich zugunsten

der Armutsüberwindung und würdiger Lebensbedingungen für alle, von Frieden und sozialer Gerechtigkeit sowie einer schonenden Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen ausgestaltet sein. Und dies sowohl aussen- und entwicklungspolitisch als auch innenpolitisch. Mit der Unterzeichnung der Agenda 2030 hat sich die Schweiz im Rahmen der Uno zur Armutsbekämpfung im Inland und zu einer kohärenten Politik verpflichtet, die sich auch hierzulande am Ziel der Überwindung von Armut ausrichtet. In seinem Länderbericht vom Juni 2018 bestätigt der Bundesrat die Bedeutung der Agenda 2030 und erklärt sie zum neuen Referenzrahmen.

Armut wächst trotz guter Konjunktur

Die Schweizer Wirtschaft ist gut unterwegs. Die Arbeitslosigkeit ist tief, das Wachstum hält an. Dennoch hat sich die Armutssituation in der Schweiz in den letzten Jahren zuspitzt. Das zeigen Zahlen des Bundesamtes für Statistik, die seit 2010 in der «Statistik zu Einkommen und Lebensbedingungen» (SILC) ausgewiesen werden.

Derzeit sind 615 000 Menschen in der Schweiz von Armut betroffen, weitere 600 000 leben in prekären Verhältnissen knapp oberhalb der Armutsgrenze. Die Armutsquote steigt seit zwei Jahren an. 2014 lag sie noch bei 6,7 Prozent, 2016 bei 7,5 Prozent. Besonders angestiegen ist die Armutsquote der Kinder von 5,1 Prozent (2015) auf 7,2 Prozent (2016). Derzeit sind 108 000 Kinder von Armut betroffen, 262 000 Kinder sind von Armut bedroht. Das ist mehr als jedes 6. Kind. Sie haben oftmals von Beginn an schlechtere Startbedingungen und können häufig auch im Erwachsenenalter nur beschränkt an der Gesellschaft teilhaben. Unter den Armutsbetroffenen sind mehr als 140 000 Männer und Frauen, die trotz Erwerbsarbeit arm sind – sogenannte Working Poor. Mehr als jede/r Fünfte in der Schweiz wohnhafte Person ist 2016 nicht in der Lage, eine unerwartete Ausgabe von 2500 CHF zu tätigen.

Von Armut betroffen sind überdurchschnittlich viele Alleinerziehende, Familien mit drei und mehr Kindern und Menschen mit geringer Ausbildung, die nach einem Stellenverlust keine neue Arbeit mehr finden. Unter den Erwachsenen ohne nachobligatorische Bildung ist jede Achte von Armut betroffen.

Vier zentrale Herausforderungen der Schweizer Armutspolitik

Armutsbekämpfung ist Verfassungsauftrag. Trotzdem ist es der Schweiz in den letzten Jahren nicht gelungen, Armut zu reduzieren. Wo liegen die Herausforderungen? – Notwendig ist erstens eine gesamtschweizerische Armutsstrategie, zu der sich Bund, Kantone, Gemeinden und die Wirtschaft verpflichten. Zweitens gilt es, Menschen in Not ein Leben in Würde zu garantieren. Drittens muss Bildung als zentrales Element im Kampf gegen Armut chancengerechter gestaltet werden. Viertens ist die Vereinbarkeit von Familie und Beruf für alle zu ermöglichen.

Es braucht eine gesamtschweizerische Strategie der Armutsbekämpfung

Ein Einkommen, das nicht zum Unterhalt der Familie reicht, der Verlust der Arbeitsstelle und die anschliessende Aussteuerung oder die Betreuung von Kindern beziehungsweise betagten Angehörigen, die eine Erwerbsarbeit verunmöglichen: Ursachen für Armut sind vielfältig und zahlreich. Armutsbekämpfung muss deshalb immer an verschiedenen Punkten ansetzen. Dies macht Armuts politik anspruchsvoll und komplex. Neben der Sozialpolitik tangiert Armut auch die Bildungs-, Wohnungs-, Arbeitsmarkt-, Familien-, Steuer- und Wirtschaftspolitik. Viele dieser Politiken sind im föderalen System der Schweiz auf unterschiedlichen Staatsebenen (Gemeinde, Kanton oder Bund) geregelt. Damit stellt sich die Frage, wer in der Schweiz für eine kohärente Armuts politik die Verantwortung übernimmt.

Fehlende Verbindlichkeit in den Kantonen

Die Kantone entscheiden in zentralen Fragen der Existenzsicherung, bedarfsabhängigen Leistungen, Krankenkassenprämienverbilligungen, familienunterstützenden Angeboten, Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus oder Mindestlöhnen. Armuts politik wird weitgehend in den Kantonen gemacht. Voraussetzung für eine kohärente kantonale Armuts politik sind sorgfältige Situationsanalysen und verbindliche Armutsstrategien. Im Frühjahr 2018 hat Caritas bei den Kantonen eine Umfrage durchgeführt und nachgefragt, welche Kantone Armutsberichte verfassen, ob auf Kantons-ebene armuts politische Ziele gesetzt werden und wer in den letzten fünf Jahren Massnahmen zur Bekämpfung von Armut ergriffen hat. 23 Kantone haben sich an der Umfrage beteiligt.

Die Analyse verdeutlicht: In den letzten Jahren haben sich kantonale Armutsberichte als Situationsanalysen immer mehr durchgesetzt. Elf Kantone haben einen Armutsbericht verfasst (AG, BL, BS, BE, FR, GE, LU, NE, SO, VD, ZG), zwei weitere publizieren eine detaillierte Sozialhilfestatistik (SZ und ZH). Jura bereitet derzeit einen Armutsbericht vor. In vier Kantonen sind Armutsberichte auf der politischen Agenda oder erste Schritte hinsichtlich Datenerhebung wurden unternommen (AR, SG, TI, VS). In acht Kantonen allerdings sind Armutsberichte derzeit kein Thema (AI, GL, GR, NW, OW, SH, TG, UR).

Armutsberichte sind Voraussetzung für eine faktenbasierte Diskussion, denn sie liefern wichtige Erkenntnisse über zentrale Entwicklungen und Lücken. Gleichzeitig führen Armutsberichte nicht zwingend zu einer wirksamen Armuts politik. Zentral ist, dass sich Kantone auch armuts politische

Ziele setzen, diese überprüfen und Massnahmen zur Zielerreichung lancieren. Für eine wirksame Armuts politik braucht es zudem einen ganzheitlichen Blick, der die Multidimensionalität von Armut berücksichtigt.

Die Untersuchung der Caritas hat deshalb auch armuts politische Ziele analysiert. Dabei zeigt sich, dass gerade mal gut die Hälfte der Kantone (15) sich solche gesetzt haben. Mehrheitlich tun sie dies in den Legislaturprogrammen. Die Zielerreichung wird in allen Kantonen überprüft. Inhaltlich fokussieren die Ziele häufig die Bekämpfung der Armut spezifischer Bevölkerungsgruppen, beispielsweise der Familienarmut, die soziale und/oder berufliche Integration oder eine Verbesserung der Bildungsangebote für Armutsbetroffene. Eine grosse Mehrheit der Kantone hat in den letzten fünf Jahren zudem Massnahmen gegen Armut ergriffen. Diese liegen schwergewichtig in den Bereichen Bildung, Existenzsicherung und Migration/Integration. Nur gerade drei Kantone geben an, aus den Armutsberichten systematisch armuts politische Ziele abzuleiten. Gleichzeitig verfügen nicht alle Kantone mit Massnahmen zur Armutsbekämpfung über eine sorgfältige Situationsanalyse.

Das heisst: Grundsätzlich haben die Kantone den Handlungsbedarf in der Armutsbekämpfung erkannt. Dennoch bleibt kantonale Armuts politik meist lückenhaft. Nicht alle verfügen über Armutsberichte, und nur gut die Hälfte der Kantone setzt sich Ziele in der Armuts politik. Massnahmen im Bereich der Armutsbekämpfung sind häufig punktuell und auf einzelne Aspekte beschränkt. Nur gerade in den Kantonen Aargau, Luzern und Zürich waren die Armutsberichte Grundlage für armuts politische Ziele und Massnahmen. Numerische Zielvorgaben – etwa Armut analog zur Agenda 2030 um die Hälfte zu reduzieren – werden in keinem Kanton gemacht. Ein ganzheitlicher Blick der Armutsbekämpfung, der die Existenzsicherung, die Förderung von Bildungschancen und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ebenso in den Blick nimmt wie die Steuer- und Wirtschaftspolitik, fehlt in den Kantonen.

Bund fährt sein Engagement wieder zurück

Erst seit kurzem und auf viel Druck hin engagiert sich auch der Bund in der Armuts politik. Nach parlamentarischen Vorstössen und einer ersten Armutskonferenz startete er 2014 das «Nationale Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut», das er bis Ende 2018 gemeinsam mit Kantonen, Städten, Gemeinden und privaten Organisationen umsetzt. Im Programm werden wissenschaftliche

Grundlagen erarbeitet, innovative Ansätze zur Armutsbekämpfung erprobt, Praxisinstrumente bereitgestellt und der fachliche Austausch zwischen Akteurinnen und Akteuren gefördert. In den zentralen Handlungsfeldern «Bildungschancen vom Kindes- bis ins Erwachsenenalter», «soziale und berufliche Integration» sowie «allgemeine Lebensbedingungen» wurden neue Erkenntnisse für die Schweiz gewonnen. Zusätzlich wurde eine eigene Programmgruppe mit der Erarbeitung eines Armutsmonitoringkonzeptes beauftragt. Dabei wurde mit bescheidenen Mitteln – neun Millionen in fünf Jahren – viel Grundlagen- und Vernetzungsarbeit geleistet. Das Armutsprogramm verfolgt das Ziel, Armut in der Schweiz langfristig zu verringern. Dies soll insbesondere dank kohärenteren und effizienteren Massnahmen der zentralen Akteure erreicht werden. Ausdruck davon ist auch die gemeinsame Erklärung von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden zu einer aktiven Armuts politik vom September 2016.

Im April 2018 publizierte der Bundesrat einen Bericht mit den Ergebnissen des Nationalen Programms. Darin hält er dringenden Handlungsbedarf in der Armutsbekämpfung fest. Unbegreiflich ist, dass er zugleich entschied, auf ein regelmässiges Armutsmonitoring zu verzichten und das finanzielle Engagement des Bundes künftig auf 500 000 Franken jährlich zu reduzieren. Auch im Länderbericht des Bundesrates zur Umsetzung der Agenda 2030 vom Juni 2018 wird die Halbherzigkeit der Armutsbekämpfung sichtbar. So verweist der Bundesratsbericht zwar auf die steigende Armutsquote und formuliert das Ziel, dass «Armut längerfristig abnehmen soll». Gleichzeitig werden aber keine armutspolitischen Herausforderungen benannt und auch keine Armutsursachen analysiert. Von einem numerischen, verbindlichen Ziel der Armutsreduktion ganz zu schweigen. Damit stiehlt sich der Bund aus der Verantwortung und delegiert die Armutsbekämpfung zurück an die Kantone.

Das heisst: Trotz der Erkenntnisse aus dem nationalen Programm gegen Armut, trotz steigender Armutszahlen und trotz der Verpflichtung zur Agenda 2030 fehlt der Schweiz eine zielgerichtete Armuts politik. Entgegen den Entwicklungen zieht sich der Bund kurz nach Beginn seines Engagements wieder aus der Armuts politik zurück. Damit wird die beginnende Dynamik in der Armuts politik auf nationaler Ebene bereits wieder gestoppt. Der Bund steht abseits. Und er tut dies, obwohl das Programm gezeigt hat, wie anspruchsvoll und bruchstückhaft Armutsbekämpfung aufgrund der föderalen Zuständigkeiten ist und wie sehr wirksame Massnahmen und innovative Ansätze wegen der fehlenden Übersicht und Koordination häufig unbeachtet bleiben. Trotz der Erkenntnis, dass keine Staatsebene alleine erfolgreiche Armuts politik betreiben kann und dass es eine Koordination und Steuerungsinstanz braucht, reduziert der

Bund sein beginnendes Engagement bevor es die erhofften Früchte trägt, zu politischen Veränderungen führt bzw. für die Betroffenen eine spürbare Verbesserung bewirkt. Auch nach dem Nationalen Programm gegen Armut fehlt der Schweiz eine Armuts politik mit verbindlichen Zielen zur Armutsbekämpfung.

Angriffe auf Existenzsicherung statt Harmonisierung und Verbindlichkeit

Wer in der Schweiz in Not gerät, hat Anspruch auf Hilfe und ein menschenwürdiges Dasein. So hält es die Bundesverfassung Artikel 12 fest. Ein mehrstufiges Modell von der Grundversorgung über Sozialversicherungen bis hin zu bedarfsabhängigen Leistungen und Sozialhilfe garantiert Unterstützung für Menschen in Notlagen. Während die Sozialversicherungen auf nationaler Ebene geregelt sind, liegt die Kompetenz für Sozialhilfe und bedarfsabhängige Leistungen bei Kantonen und Gemeinden. Die Regelungen sind deshalb von Kanton zu Kanton verschieden. Bereits 2010 zum Start der Dekade «Armut halbieren» wies die Caritas auf den Missstand der Ungleichbehandlung von Menschen in Not hin und forderte ein Bundesrahmengesetz zur Existenzsicherung, welches schweizweit ein soziales Existenzminimum garantiert. Seither sind keine relevanten Fortschritte erzielt worden. Im Gegenteil werden Leistungen in der Existenzsicherung zunehmend abgebaut.

Immer mehr Menschen müssen Sozialhilfe beziehen

Sozialhilfe als letztes Auffangnetz ist als Übergangshilfe für Menschen in Not gedacht. Dennoch bleiben immer mehr Menschen immer länger auf Sozialhilfe angewiesen. Während 2009 noch ein Viertel aller Sozialhilfeempfangenden länger als vier Jahre materielle Unterstützung benötigte, ist es heute schon ein Drittel. Durchschnittlich bleibt eine Person derzeit 24 Monate auf wirtschaftliche Sozialhilfe angewiesen – drei Monate länger als 2009. Der wirtschaftliche und gesellschaftliche Wandel der vergangenen Jahre ist für die Zunahme in der Sozialhilfe hauptverantwortlich. So hat der wirtschaftliche Strukturwandel zu einem Verlust an Arbeitsplätzen insbesondere für Niedrigqualifizierte geführt. Verlieren Erwachsene ohne nachobligatorische Bildung ihre Stelle, wird es für sie immer schwieriger, eine neue Beschäftigung zu finden. Die Statistik zeigt: Während in der Schweiz der Anteil der Personen ohne Berufsabschluss sinkt, steigt der Anteil der Sozialhilfebeziehenden ohne Abschluss; auf rund die Hälfte trifft das zu. Für niedrigqualifizierte Personen bedeutet der Verlust der Arbeitsstelle oft Langzeitarbeitslosigkeit. Nicht selten kommt es zur Aussteuerung, und die Betroffenen sind in der Folge auf Sozialhilfe angewiesen. Dass die Aussteuerungen seit der Jahrtausendwende von 15 000 auf 40 000 jährlich zugenommen haben, ist äusserst beunruhigend. Vielen Menschen gibt der Arbeitsmarkt keine Chance mehr.

Gleichzeitig führt der gesellschaftliche Wandel zu einer Pluralisierung der Lebens- und Familienformen. Die Kernfamilie löst sich vermehrt auf. Heute gibt es schweizweit über

200 000 Einelternhaushalte. Diese Zahl hat sich seit den 1970er Jahren verdoppelt. Häufig reicht das Einkommen nach einer Scheidung nicht aus, um zwei Haushalte zu finanzieren. Existenzsichernde Alimente sind hierzulande nicht garantiert, und alleinerziehende Familien sind deshalb nach einer Trennung oft auf Sozialhilfe angewiesen. Schweizweit bezieht jede vierte alleinerziehende Familie Sozialhilfe. Regional spitzt sich die Situation zu. In Biel beispielsweise trifft es jede Zweite.

Parallel zu diesen Entwicklungen haben die Sozialversicherungen wie die Arbeitslosenversicherung und die Invalidenversicherung – der Sozialhilfe vorgelagerte Versicherungen – ihre Leistungen in den letzten 20 Jahren abgebaut und sind in der Rentensprechung restriktiver geworden. Zahlreiche Menschen, die früher in diesen Versicherungen Leistungen bezogen, müssen heute Sozialhilfe beziehen. Die Sozialhilfe ist zentraler Pfeiler der sozialen Sicherheit geworden. Die Spar- und Abbaumassnahmen in der Sozialhilfe laufen diesem Trend zuwider.

Politik der leeren Kassen

Obwohl die Sozialhilfe nur gerade 1,7 Prozent der Kosten für die soziale Sicherheit verantwortet, stehen diese Kosten meist im Zentrum der politischen und medialen Aufmerksamkeit. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn kein innerkantonaler Lastenausgleich zwischen den Gemeinden eingerichtet ist und die Kosten von den Gemeinden allein getragen werden müssen. So wurde in den letzten Jahren ein beispielloser Sozialabbau ausgelöst. Gespart wird bei der Prämienverbilligung, bei der Bildung und bei der Sozialhilfe. Dass die Tiefsteuerepolitik für den Spardruck in den Kantonen verantwortlich ist, weil sie zu sinkenden Steuereinnahmen und finanziellen Schieflagen führt, wird dabei gerne verschwiegen. Auswertungen der eidgenössischen Steuerverwaltung zeigen das Ausmass der Steuerensenkungen der letzten zehn Jahre. In allen Kantonen hat beispielsweise die Steuerlast für ein Ehepaar mit einem Einkommen von 100 000 Franken abgenommen. Im Durchschnitt zahlen sie 2016 12 Prozent weniger als 2005. Mehr als 34 Prozent Rückgang ist im Kanton Zug zu verzeichnen, aber auch in Genf und Basel-Landschaft zahlt das Paar über 24 Prozent weniger. Auch für hohe Einkommen von über 200 000 Franken ist die Steuerlast in den letzten 10 Jahren gesunken, am stärksten in den Kantonen Uri (–25 Prozent), Zug (–24 Prozent), Glarus und Obwalden (–17 Prozent) sowie Luzern (–14 Prozent). Auch die Unternehmenssteuern wurden in den letzten zehn Jahren schweizweit reduziert, und zwar von durchschnittlich 20,7

auf 17,7 Prozent. Die eidgenössische Steuerverwaltung geht davon aus, dass die Steuervorlage 17 zu einem weiteren Rückgang bis 14,3 Prozent führen wird.

Von den verschiedenen Steuersenkungen profitieren vor allem Gutverdienende und Unternehmen. Gleichzeitig lohnt sich der Steuerwettbewerb für die wenigsten Kantone. Oft resultiert aus einer aggressiven Tiefsteuerepolitik auch eine finanzielle Schieflage, die in der Folge den Spardruck in den Kantonen erhöht und zu Sozialabbau führt. Zu spüren bekommen das vorab Armutsbetroffene und Einkommensschwache.

Der Wille für eine landesweite Regelung fehlt

Bis anhin fehlt auf Bundesebene ein Gesetz, welches das in der Bundesverfassung verankerte Recht auf Hilfe in Notlagen umsetzt. Deshalb dienen die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe – kurz SKOS-Richtlinien – den Kantonen und Gemeinden seit über 50 Jahren als Orientierungsrahmen. Der Bund hielt in seinem Bericht zur künftigen Ausgestaltung der Sozialhilfe vom Februar 2015 an dieser Kompetenzordnung fest. Er bekräftigte allerdings das Ziel, die Kantone mögen die Sozialhilfe aufgrund ihrer wichtigen Aufgabe mit einem verbindlichen Rahmen stärken. In einem zähen politischen Prozess wurden die SKOS-Richtlinien zwischen 2014 und 2016 revidiert. Nach gut zwei Jahren Diskussion, zwei Studien zum Grundbedarf sowie zum Anreizsystem und einer umfangreichen Vernehmlassung wurden die SKOS-Richtlinien angepasst. Neu werden diese von der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) verabschiedet.

Die Revision führte zu einer Senkung des ohnehin schon tiefen Grundbedarfs bei Grossfamilien mit vier oder mehr Kindern, bei jungen Erwachsenen sowie zu einer Erhöhung der Sanktionsmöglichkeiten und zum Wegfallen der minimalen Integrationszulage. Anpassungen wurden zudem bei den Wohnkosten, dem Wohnraumbedarf und einem möglichst zeitnahen Wiedereinstieg für Mütter nach der Geburt eines Kindes vorgenommen. Ziel der SKOS-Richtlinienrevision war die Angleichung der kantonal unterschiedlichen Spielregeln. Die gemeinsamen Orientierungsprinzipien wurden denn auch von vielen Kantonen übernommen. Die Angleichung führte aber zu einem deutlichen Leistungsabbau. So reduzierten alle Kantone ausser der Waadt den Grundbedarf für Jugendliche und junge Erwachsene, 22 Kantone setzten auch den Grundbedarf für Grossfamilien herab. Gleichzeitig hielten die neuen Richtlinien die Kantone nicht davon ab, bei ihren Leistungskürzungen über die neuen

Regelungen hinauszugehen. So senkten zwölf Kantone den Grundbedarf für Jugendliche und junge Erwachsene stärker als die neuen SKOS-Richtlinien empfehlen.

Trotz der angestrebten Harmonisierung gehen die kantonalen Abbaumassnahmen in der Sozialhilfe weiter. Zwei Jahre nach Beendigung des Revisionsprozesses zeigt sich: Der von SKOS und SODK errungene Konsens hält nicht. Im Kanton Bern werden die festgelegten Richtlinien im Vorschlag zur Sozialhilfegesetzesrevision massiv unterschritten. So soll der Lebensunterhalt für alle generell um weitere acht Prozent gekürzt werden. Im Kanton Basel-Landschaft wurde im ersten Quartal 2018 eine Motion und im Aargau ein Postulat mit ähnlichem Titel angenommen: «Sozialhilfe: Motivation statt Repression/ Sanktion». Dahinter verbirgt sich eine grundsätzliche Reduktion der materiellen Hilfe um 30 Prozent. Sogenannte «motivierte Personen» sollen sich bis zum heute geltenden Grundbedarf, der das soziale Existenzminimum gerade deckt, «hocharbeiten» können.

Diese jüngsten Entwicklungen bestätigen: Es ist nicht gelungen, die revidierten SKOS-Richtlinien zum neuen, national verbindlichen Rahmen zu machen. Nach wie vor werden Armutsbetroffene je nach Wohnort unterschiedlich unterstützt. Bern, Basel-Landschaft und Aargau reduzieren ihre Leistungen dabei weit unter das soziale Existenzminimum und stellen so nicht nur die Sozialhilfe als letztes Auffangnetz, das Menschen in Not ein Leben in Würde ermöglicht, sondern das ganze System der sozialen Sicherheit in Frage. Ist die Sozialhilfe doch nicht einfach ein «nice to have», sondern zentrales Fundament unserer Gesellschaft. Sie ist Grundlage für die soziale Stabilität. Soziale Stabilität ist aber nicht umsonst zu haben. Sie setzt voraus, dass sich auch sozial und finanziell benachteiligte Menschen an der Gestaltung der gesellschaftlichen Spielregeln beteiligen können. Die Garantie eines sozialen Existenzminimums ist Voraussetzung dafür.

Kinderarmut wird hingenommen

Die Bundesverfassung schreibt vor, allen Kindern und Jugendlichen einen besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit zu gewähren und sie in ihrer Entwicklung zu fördern (Artikel 11). Die Kinderrechtskonvention, die auch die Schweiz ratifiziert hat, betont zudem die Verpflichtung, Kinder sozial abzusichern und ihnen einen angemessenen Lebensstandard zu garantieren. Dennoch ist die Lage derzeit besorgniserregend. Aktuell sind 108 000 Kinder in der Schweiz von Armut betroffen, Tendenz steigend. In der Sozialhilfe machen sie die grösste Gruppe aus. Mit 5,2 Prozent sind sie unter allen Altersgruppen am stärksten vom Sozialhilfebezug betroffen.

Betrachtet man die armutspolitischen Errungenschaften der letzten Jahre, so ist das Fazit ernüchternd: Die Existenzsicherung von Kindern ist in den vergangenen Jahren nicht vom Fleck gekommen. Bedarfsabhängige Kinderzulagen, existenzsichernde Alimente und Familienergänzungsleistungen sind auf Bundesebene gescheitert. Ausser in den Kantonen Tessin, Waadt, Genf und Solothurn, die in den letzten Jahren Familienergänzungsleistungen eingeführt haben, bleibt die Kinderarmut in der Mehrheit der Kantone ohne Antworten. Dies obwohl die Kantone in ihren Familienberichten Kinder- und Familienarmut als grösste Herausforderung benennen. Das Engagement der Schweiz in Familien und Kinder ist im internationalen Vergleich tief. Mit 1,5 Prozent des Bruttoinlandproduktes liegt sie deutlich unter dem europäischen Durchschnitt von 2,3 Prozent. In der Existenzsicherung der Kinder haben Bund und Kantone in den letzten Jahrzehnten die Verantwortung hin und her geschoben. Vielleicht auch in der Hoffnung, der jeweils andere löse das Problem. Die Schweiz nimmt armutsbetroffene Kinder vielerorts also einfach hin. Damit wächst das Risiko, dass diese Kinder als Erwachsene selbst wieder arm sind.

Fortschritte in der Bildungspolitik sind ungenügend

Je besser gebildet eine Person ist, desto kleiner ist ihr Armutsrisiko. Aktuell lebt mehr als jede achte Person ohne Berufsabschluss in Armut. Hingegen trifft es bei Personen mit Tertiärabschluss nur jede zwanzigste. Mehr Bildung führt also zu weniger Armut. Diese Erkenntnis ist nicht neu, sie wurde auch vom nationalen Programm gegen Armut in zahlreichen Studien und innovativen Projekten bestätigt. Die zentralen Herausforderungen liegen heute in einer Verbesserung der Chancengerechtigkeit in der Praxis.

Politik nimmt die Verantwortung für Frühe Förderung nicht wahr

Wissenschaftliche Studien im In- und Ausland zeigen: Der frühen Kindheit kommt in der Armutsbekämpfung zentrale Bedeutung zu. Für eine gute Entwicklung sind die ersten Lebensjahre entscheidend. In diesen wird der Boden für spätere Kompetenzen bereitet. Kinder, die beim Eintritt in den Kindergarten das Spielen in Gruppen nicht gewohnt sind, die keine Zeit im Freien verbracht haben oder keine Geschichte vorgelesen bekamen, starten mit einem Rückstand in die obligatorische Schulzeit, den sie selten wettmachen können. Frühe Förderung lohnt sich für alle Kinder, überdurchschnittlich profitieren jedoch Kinder aus sozial benachteiligten Familien. Gute Frühe Förderung beinhaltet alle Angebote sowohl inner- als auch ausserhalb der Familie, die sich an die Altersgruppe bis und mit Kindergarten Eintritt richten und eine ganzheitliche Entwicklung der Vorschulkinder ermöglichen. Ob in Kindertagesstätten oder aufsuchenden Programmen, als Schlüsselfaktoren für gelingende Frühe Förderung gelten genügend und qualifiziertes Personal, gute Arbeitsbedingungen, Einrichtungs- und Bildungsqualität der Angebote sowie der Einbezug der Eltern.

Obwohl der Nutzen qualitativ guter Früher Förderung hierzulande unbestritten ist, ist sie noch immer nicht für alle Kinder zugänglich. Vielerorts sind gar keine Angebote vorhanden. Bis anhin liegt die Kompetenz für Frühe Förderung bei den Kantonen. Deren Engagement variiert jedoch beträchtlich. Analysen der Caritas haben 2013 und 2015 kantonale Strategien im Bereich der Frühen Förderung untersucht und gewichtige Defizite festgestellt. Selbst heute besitzt nur knapp die Hälfte der Kantone eine Strategie in diesem armutspolitisch zentralen Bereich. Auch die Konferenz der Kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) sieht Handlungsbedarf. Gemeinsam mit der Gesundheits- und der Erziehungsdirektorenkonferenz hat sie Eckwerte für die interkantonale Zusammenarbeit in der Frühen Förderung definiert und für die kommenden zwei Jahre zum Schwerpunkt erklärt. Derzeit ist offen, ob die

kantonalen Konferenzen mit diesen Eckwerten verbindliche Lösungen für gute Frühe Förderung in den Kantonen erringen können.

Die Volksschule reduziert Ungleichheiten mangelhaft

Trotz einem immer durchlässigeren Bildungssystem bleibt die Bildungsmobilität in der Schweiz gering und hat sich über die Jahre kaum verändert. So besuchen 30 Prozent der Kinder mit Eltern ohne nachobligatorische Ausbildung auch nur die obligatorische Schule. Nur knapp jedes Zehnte gelangt an eine Hochschule. Im Gegensatz dazu absolvieren zwei Drittel aller Kinder aus Familien mit Tertiärabschluss eine Hochschule, und nur gerade zwei Prozent bleiben ohne nachobligatorische Bildung. In der Tendenz folgen Kinder auf ihrem Bildungsweg also ihren Eltern. Auch deshalb wird Armut oft von einer Generation an die nächste weitergegeben. Studien zeigen: Kinder aus armutsbetroffenen Familien haben häufig keine Wahl. Vielmehr ist ein ungenügender Ausgleich von Startchancen dafür verantwortlich.

Das Schulsystem ist hier mitentscheidend. Je früher ein Schulsystem selektioniert und Kinder nach Leistung einteilt, also zwischen Real- und Sekundarschule oder Untergymnasium unterschieden wird, desto stärker hängen die in der Schule erworbenen Fähigkeiten von der sozialen Herkunft ab. Die Erwartungen der Eltern und stereotype Vorstellungen von Lehrerinnen und Lehrern spielen dabei keine unwesentliche Rolle. Weil in sozial benachteiligten Familien häufig ein ruhiger Ort für die Hausaufgaben fehlt und Eltern ihre Kinder – beispielsweise aufgrund mangelnder Sprachkenntnisse – nicht gleichermassen unterstützen können, verstärken diese die schulischen Unterschiede nach sozialer Herkunft.

Noch immer fallen Jugendliche durch alle Maschen

Ein Abschluss auf der Sekundarstufe II gilt als minimale schulische Voraussetzung für eine nachhaltige und erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt. Personen ohne einen solchen Abschluss sind häufiger von prekären Arbeitsverhältnissen und Arbeitslosigkeit betroffen. Sie tragen ein besonders hohes Armutsrisiko. Das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF), die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) und die Organisationen der Arbeit (OdA) haben sich deshalb zum Ziel gesetzt, dass 95 Prozent der jungen

Erwachsenen bis zum 25. Altersjahr einen Abschluss auf Sekundarstufe II erreichen sollen. Diesem Ziel ist man in den letzten Jahren zwar nähergekommen, je nach Wohnort, Geschlecht und Herkunft der Jugendlichen existieren aber grosse Unterschiede. 2015 erwarben 90,9 Prozent der jungen Erwachsenen bis zum 25. Altersjahr einen Abschluss auf der Sekundarstufe II. Darunter sind mehr Frauen (92,9 Prozent) als Männer (88,9 Prozent), mehr in der Schweiz geborene Schweizerinnen und Schweizer (94 Prozent) als im Ausland geborene Ausländerinnen und Ausländer (72,5 Prozent), mehr Jugendliche aus der Deutschschweiz als aus der Romandie und mehr Jugendliche aus ländlichen Gebieten als aus der Stadt.

Ursache für diese Unterschiede: Nicht alle Kantone gestalten die Übergänge von der Schule in die Berufsbildung und später in den Arbeitsmarkt systematisch. Wenn Jugendliche die Regelstrukturen verlassen, sind sie für Beratungs- und Unterstützungsleistungen oft nicht mehr erreichbar. Je nach Wohnkanton fallen sie durch die Maschen, wenn sie beispielsweise eine erste Ausbildung abbrechen und eine zweite Chance bräuchten. Überdurchschnittlich oft ohne Ausbildung bleiben junge Mütter, junge Erwachsene mit psychischen Problemen sowie Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene. Mit dem System der Berufsbildung, dem Stipendienwesen, den Systemen der sozialen Sicherheit (ALV, SH, IV) und der Volksschule sind zahlreiche unterschiedliche Akteure in das Management der Übergänge involviert. Nicht immer ist die Zusammenarbeit koordiniert. Häufige Zuständigkeitswechsel führen zu bruchstückhafter Begleitung ohne Kontinuität. Ausser im Kanton Genf ist die nachobligatorische Bildung überall freiwillig. Zudem reichen die Stipendien in den wenigsten Kantonen aus, um Jugendlichen in Ausbildung eine Existenzsicherung zu gewährleisten. Löbliche Ausnahme ist der Kanton Waadt, der das Stipendienwesen mit der Sozialhilfe harmonisiert hat und junge Erwachsene in Ausbildung mit Stipendien statt Sozialhilfe unterstützt.

Nachholbildung wird Realitäten häufig nicht gerecht

600 000 Erwachsene haben in der Schweiz keinen Berufsabschluss. Die Gründe hierfür sind vielfältig. Einige haben Brüche im Lebenslauf wie beispielsweise eine frühe Familiengründung. Andere, niedrigqualifizierte Migrantinnen und Migranten, wurden gezielt als billige Arbeitskräfte in die Schweiz geholt, oder sie kamen in die Schweiz und ihr Abschluss ist hier nicht anerkannt. Das Bundesgesetz über die Berufsbildung bietet grundsätzlich die Möglichkeit, auch

nach dem 24. Altersjahr eine Grundbildung abzuschliessen. Möglich ist der reguläre Bildungsweg ebenso wie die verkürzte Berufslehre, der Direktzugang zur Abschlussprüfung und die Validierung von Bildungsleistungen. Bildung nachzuholen ist grundsätzlich in allen Kantonen möglich. Nicht allen Betroffenen ist dies jedoch bekannt, und je nach Kanton unterscheiden sich die Regelungen. Immerhin hat die EDK Empfehlungen zuhanden der Kantone formuliert. Dennoch werden die Möglichkeiten zur Nachholbildung den Realitäten Niedrigqualifizierter häufig nicht gerecht. Denn wer mit einem oder mehreren Tieflohnjobs gerade so über die Runden kommt, hat weder die Zeit noch das Geld, um eine Nachholbildung in Angriff zu nehmen. Die Angebote sind oft nicht erwachsenengerecht, und die Lebenshaltungskosten werden durch Stipendien nicht gedeckt. Handelt es sich bei den Betroffenen um Eltern von kleinen Kindern, kommt die vielerorts mangelnde Vereinbarkeit von Familie, Beruf und Ausbildung erschwerend hinzu.

Für einen Teil der Personen ohne nachobligatorische Bildung ist eine Nachholbildung zudem zu ambitioniert. Sie verfügen nicht über ausreichende Grundkompetenzen, um eine Ausbildung in Angriff zu nehmen. Rund 800 000 Erwachsene in der Schweiz bereitet Lesen, Schreiben und Rechnen Mühe. Alltägliche Handlungen wie einkaufen oder Rechnungen bezahlen sind für die Betroffenen ein Problem. Ihre Fähigkeiten, selbstständig am sozialen und beruflichen Leben teilzunehmen, sind eingeschränkt. Einige kommen mit ungenügenden Grundkompetenzen aus der Volksschule, andere haben diese im Laufe ihrer Berufskarriere verloren. Zahlreiche Betroffene sind erwerbstätig. Häufig arbeiten sie zu Tieföhnen oder in prekären Arbeitsverhältnissen. Ihre Situation wird oft erst sichtbar, wenn sie ihre Stelle verlieren und keine neue mehr finden. Nicht selten schämen sich die Betroffenen für ihr Defizit. Bevor sie eine Ausbildung nachholen können, müssen sie ihre Grundkompetenzen durch gezielte Weiterbildung verbessern. Bis anhin bleibt Weiterbildung aber hauptsächlich gut qualifizierten Personen vorbehalten. Das seit 2017 in Kraft getretene Weiterbildungsgesetz soll das ändern und als Teil des lebenslangen Lernens auch die Grundkompetenzen fördern. Die konkrete Umsetzung ist derweil noch weitgehend offen. Ähnlich wie bei der Nachholbildung besteht die grösste Herausforderung darin, die Betroffenen zu erreichen und die Angebote erwachsenengerecht zu gestalten. Es fehlt zudem an der Finanzierung, an der Beratung und Begleitung der Betroffenen sowie an der Unterstützung durch Unternehmen.

Mangelndes Interesse der Betriebe

Die Möglichkeiten zur Verbesserung der Grundkompetenzen bzw. für eine Nachholbildung hängen häufig vom Willen der Arbeitgebenden ab. Die Wege zum Berufsabschluss sind längst nicht überall bekannt. Für die konkrete Umsetzung sind die Unternehmen deshalb entscheidend. Derzeit nehmen die Betriebe ihre Verantwortung zur Qualifizierung aber sehr unterschiedlich wahr. Viele Arbeitgeber schicken ihre Angestellten nur dann in eine Nachholbildung, wenn sie für sich selbst einen Nutzen darin sehen – weil beispielsweise ein Fachkräftemangel herrscht und sie sonst zu wenig qualifiziertes Personal fänden. Oft ist es aber gerade umgekehrt und die Betriebe haben ein Interesse an gering qualifizierten billigen Arbeitskräften.

auch die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) mit «Arbeit dank Bildung» einen Paradigmenwechsel in der Sozialhilfe hin zu einer investiven Sozialpolitik. Inwiefern der Bund die nötigen Mittel dafür bereitstellt, ist derzeit offen.

Nachholbildung im Widerspruch zu rascher Reintegration

190 000 über 18-Jährige beziehen derzeit Sozialhilfe. Die Hälfte von ihnen besitzt keine nachobligatorische Bildung. Ein Drittel hat ungenügende Grundkompetenzen. Bis anhin wurden Erwachsene, die ihre Stelle verlieren, und solche, die auf Sozialhilfe angewiesen sind, von den zuständigen Behörden so rasch als möglich wieder in den Arbeitsmarkt vermittelt. So will es das Paradigma «Integration vor Rente». Dies selbst dann, wenn die Anstellungsbedingungen prekär und die Einkommen gering sind. Aus Armutsperspektive macht dies wenig Sinn. Oft fallen die betroffenen Personen mittelfristig wieder zurück in die Armut. Sinnvoller wäre es, Niedrigqualifizierte, die ihre Stelle verlieren oder auf Sozialhilfe angewiesen sind, mit qualifizierender Bildung besser auf dem Arbeitsmarkt zu positionieren und so eine nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Die Arbeitslosenversicherung kennt das Instrument des Ausbildungszuschusses, das genau dies erleichtern soll. Bisher werden die Ausbildungszuschüsse jedoch wenig genutzt. Dies hauptsächlich deshalb, weil die Finanzierung des Lebensunterhalts während der Ausbildung nicht gesichert ist oder weil die Betroffenen über ungenügende Grundkompetenzen verfügen.

In der Sozialhilfe scheiterte die Qualifizierung von Armutsbetroffenen bis anhin an der Finanzierung. Die Sozialhilfe sei dafür nicht zuständig, wurde argumentiert. Regional gibt es aber bereits seit längerem gute Ansätze, und neue Projekte deuten auf ein Umdenken hin. Hervorzuheben ist die Praxis im Kanton Waadt, wo Erwachsenen bis 40 Jahren mit «Stipendien statt Sozialhilfe» eine Ausbildung inklusive materieller Existenzsicherung ermöglicht wird. Neu fordert

Vereinbarung von Familie und Beruf: für Armutsbetroffene eingeschränkt

Eltern, die ihre Berufstätigkeit gut mit der Familie vereinbaren können, sind seltener armutsbetroffen. Ihnen gelingt es häufiger, ein existenzsicherndes Einkommen zu erzielen. Die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf wirkt deshalb auch der Armut entgegen. Der Bund hat in der Förderung der Vereinbarkeit seit einigen Jahren seinen familienpolitischen Schwerpunkt gesetzt. Dank dem Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung wurden in den vergangenen 15 Jahren über 56 000 neue Betreuungsplätze in Kindertagesstätten und Tagesschulen geschaffen.

Demnächst laufen die Finanzhilfen aus. Zwei Studien haben deshalb deren Nachhaltigkeit und den Bedarf an zusätzlichen Betreuungsplätzen untersucht. Diese haben gezeigt: 96 Prozent der Kitas und 94 Prozent der schulergänzenden Angebote existieren auch nach Ablauf der Finanzhilfen. Die grosse Mehrheit hat ihr Angebot also aufrechterhalten oder gar ausgebaut. Mehr als die Hälfte der geförderten Kitas bestätigen zudem, dass sie ohne die Finanzhilfen den Betrieb nicht hätten aufnehmen können. Die Finanzhilfen haben also einen wesentlichen Beitrag zum Ausbau des Angebots geleistet. Der Ausbau verlief jedoch regional sehr unterschiedlich. Engagiert haben sich vorab die Zentralkantone Bern, Zürich, Waadt und Genf, wo jeweils mehrere Tausend neue Plätze eingerichtet wurden. Hingegen entstanden in Appenzell Aargau und Uri nur gerade zehn neue Betreuungsplätze. Vielerorts fehlen noch immer Kitapläätze.

Dies bestätigt auch die zweite Studie. Trotz Ausbau der Betreuungsplätze kann die Nachfrage noch immer nicht gedeckt werden. Derzeit gibt es schweizweit gut 62 000 Betreuungsplätze in Kitas und 81 000 Plätze in Tagesschulen für die Mittagsbetreuung. Zusätzlich existieren rund 9000 Tagesfamilien, die etwa 25 000 Kinder aller Altersstufen betreuen. Das Angebot und die Versorgung mit familienexterner Betreuung variiert beträchtlich je nach Region. Am höchsten ist der Versorgungsgrad in der Westschweiz und in urbanen Zentren. In der Romandie ist der Anteil Kinder, die in Kitas betreut werden, mit über 40 Prozent fast doppelt so hoch wie in der Deutschschweiz und im Tessin. Familien aus ländlichen Gemeinden greifen häufiger auf Tagesfamilien oder auf Grosseltern und andere Verwandte zurück. Durchschnittlich werden in der Schweiz rund 28 Prozent der Kinder im Vorschulalter und 15 Prozent der Kinder im Schulalter formell betreut. In der Untersuchung geben rund 20 Prozent der Eltern von Kindern im Vorschulalter und 18 Prozent der Eltern von Schulkindern an, ihren Betreuungsbedarf nicht decken zu können. Dies ist deswegen der Fall, weil kein Betreuungsplatz vorhanden ist, weil dieser die Bedürfnisse der Eltern nicht deckt (Ferienbetreuung oder Öffnungszeiten) oder weil die Kosten zu hoch sind.

Am grössten ist die Angebotslücke mit 21 Prozent in der Deutschschweiz und in Agglomerationsgemeinden.

Die Bilanz der Finanzhilfen ist durchwegs positiv. Auch deshalb wird im eidgenössischen Parlament derzeit über eine Verlängerung der Finanzhilfen um weitere vier Jahre (bis 2023) und einen neuen Finanzrahmen von 125 Millionen Franken verhandelt. Trotzdem bleiben die Möglichkeiten, Beruf und Familie zu vereinbaren, für armutsbetroffene Familien häufig beschränkt. Dafür gibt es mehrere Gründe.

Kitas für arme Familien häufig nicht finanzierbar

Kitas sind schlicht zu teuer. Zwar zeigen Studien, dass die Betriebskosten für Kindertagesstätten in der Schweiz, in Frankreich, Deutschland oder Österreich auf ähnlichem Niveau liegen. Im Gegensatz zur Schweiz beteiligen sich die drei Nachbarländer aber deutlich umfangreicher an der Subventionierung. So gibt eine Familie mit zwei Vorschulkindern, die an dreieinhalb Tagen pro Woche ihre Kinder in einer Kita betreuen lässt, in Salzburg gerade mal 4 Prozent ihres Einkommens dafür aus. In Frankfurt und Lyon sind es tiefe 5–6 Prozent. In der Schweiz bezahlen Familien zwei bis drei Mal so viel. In Lausanne sind es 13, in Zürich 19 Prozent des Einkommens.

Auch innerhalb der Schweiz bestehen also grosse Unterschiede. Während in Zürich zwei Drittel der Vollkosten der Kindertagesstätte zu Lasten der Eltern gehen, sind es in der Waadt weniger als 40 Prozent. Neben der öffentlichen Hand beteiligen sich dort auch die Arbeitgebenden an der Finanzierung der Kindertagesstätten. Dieses Modell der Finanzierung über einen Fonds hat sich seit 2006 bewährt. Arbeitgebende speisen diesen mit 0,04 bis 0,18 Prozent der Lohnsumme. Im Gegenzug stehen ihnen mehr Fachkräfte zur Verfügung. Das Modell wurde von den Kantonen Freiburg und Neuenburg übernommen, ist aber noch weit davon entfernt, gesamtschweizerischer Standard zu werden.

An den Bedürfnissen armer Familien vorbei

Neben den Kosten bleibt auch das Abstimmen mit der Erwerbsarbeit eine grosse Herausforderung. So sind die Angebote der familienexternen und schulergänzenden Betreuung häufig schlecht auf die Bedürfnisse der Familien ausgerichtet. Dies ist dann der Fall, wenn die Öffnungszeiten der Kita nicht mit den Arbeitszeiten der Eltern korrelieren oder die Arbeitstage nicht mit den Betreuungstagen übereinstimmen. Bei schulpflichtigen Kindern ist die Ferienbetreuung häufig ungelöst.

Die neuen Finanzhilfen des Bundes sollen genau hier Wirkung erzielen. Im Sommer 2017 wurden für die kommenden fünf Jahre 100 Millionen gesprochen zur stärkeren Subventionierung von Kitaplätzen sowie für Angebote, die den Bedürfnissen der Eltern angepasst sind. Der Ausbau dieser neuen Finanzhilfen für die familienexterne Kinderbetreuung ist ein zentraler Beitrag, die Kleinkinderbetreuung auch für armutsbetroffene Eltern zugänglich zu machen. Jetzt sind Kantone und Gemeinden gefordert, Projekte für ein bedarfsgerechtes Angebot einzureichen und die ausstehende Finanzierung sicherzustellen, damit die günstigen Plätze in Kindertagesstätten realisiert werden können. Dass dies nicht selbstverständlich ist, hat der Kanton Bern bereits angekündigt. Er will beim Bund keine zusätzliche Subventionierung der Kitakosten beantragen. Armutsbetroffene Familie im Kanton Bern könnten also leer ausgehen.

gewähren Vaterschaftsurlaube oder bezahlte Pflegeurlaube für Kinder und pflegende Angehörige. Meist basieren familienfreundliche Arbeitsbedingungen auf dem freiwilligen Engagement der Unternehmen.

Nicht Norm: familienfreundliche Arbeitsbedingungen

Das Engagement des Bundes zum Ausbau des Angebots der familienexternen Betreuung und zur Vergünstigung der Betreuungsplätze ist erfreulich. Gleichzeitig ist die Vereinbarkeit von Familie und Beruf allein mit einem guten Angebot an familienexterner Kinderbetreuung noch nicht realisiert. Eine zentrale Rolle spielen auch die Arbeitsbedingungen. Dabei ist lediglich der Krankheitsfall von Kindern gesetzlich geregelt. Familienfreundliche Arbeitsbedingungen beinhalten aber zudem die Möglichkeit, flexibel und ortsunabhängig zu arbeiten. Studien zeigen: Je flexibler die Arbeitszeiten sind und je etablierter das Arbeiten von zu Hause aus ist, desto eher können auch kurzfristige Betreuungslücken an Freitagen oder während der Schulferien geschlossen werden. Noch immer profitieren hierzulande aber vorab gut qualifizierte und gutverdienende Arbeitskräfte von familienfreundlichen Arbeitsbedingungen. Erst wenige Unternehmen beteiligen sich beispielsweise an den Kitakosten,

Dringliche Schritte für eine wirksame Armutspolitik

Trotz hervorragender Wirtschaftslage nimmt Armut in der Schweiz zu. Für über 600 000 Menschen ist sie heute Realität. Diese Entwicklung steht im Widerspruch zur Bundesverfassung und zur Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, zu der sich die Schweiz 2015 verpflichtet hat. Eine wirksame Armutsbekämpfung ist dringlich. Vorrangig sind folgende Schritte:

Verbindliche Armutsstrategie verabschieden und umsetzen

Die Uno-Agenda 2030 verpflichtet die Schweiz zu einer kohärenten Armutsbekämpfung. In Anlehnung an die Agenda 2030 müssen sich Bund, Kantone, Gemeinden und die Wirtschaft deshalb das Ziel setzen, Armut um die Hälfte zu reduzieren. Wie sie dieses Ziel erreichen, sollen sie in einer «Schweizerischen Strategie zur Armutsbekämpfung» aufzeigen, die sie gemeinsam mit zivilgesellschaftlichen Organisationen und Armutsbetroffenen entwickeln. Ein gesamtschweizerisches Armutsmonitoring ist Teil davon. Der Bund muss den Lead in der Steuerung, Koordination und Umsetzung der Strategie übernehmen und die notwendigen Ressourcen zur Verfügung stellen.

Existenzsicherung in allen Kantonen garantieren

Die Bundesverfassung garantiert allen Menschen in Not Unterstützung und ein Leben in Würde. Dieser Verpflichtung müssen Bund, Kantone und Gemeinden nachkommen. Kantone und Gemeinden sind verpflichtet, die SKOS-Richtlinien einzuhalten und das soziale Existenzminimum zu garantieren. Scheren sie aus, ist der Bund gefordert, die Existenzsicherung einheitlich zu regeln und das soziale Existenzminimum, gesellschaftlicher Teilhabe eingeschlossen, mit einem Rahmengesetz Sozialhilfe schweizweit durchzusetzen.

Kinderarmut bekämpfen mit Familienergänzungsleistungen

Materielle Existenzsicherung ist Voraussetzung, damit Kinder hierzulande gesund heranwachsen können. Gelingt dies nicht, sind Kinder aus sozial benachteiligten Familien häufig auch als Erwachsene arm. Kinder besonders zu schützen und zu fördern, ist deshalb auch Verpflichtung gemäss Bundesverfassung. Dieser gilt es Folge zu leisten. Einige Kantone machen es bereits erfolgreich vor und haben Familienergänzungsleistungen eingeführt. Diese müssen nun in allen Kantonen realisiert werden. Gelingt dies nicht, braucht es eine Lösung auf Bundesebene.

Bildungschancen für alle: Weiterbildungsobligatorium

Bildung ist das zentrale Element in der Bekämpfung und Prävention von Armut. In der sich rasch wandelnden Arbeitswelt fallen Erwachsene mit ungenügenden Grundkompetenzen und ohne nachobligatorische Bildung oft aus der Erwerbsarbeit in die Armut. Es braucht deshalb ein Weiterbildungsobligatorium, welches das Angebot an Weiterbildungen auch für Niedrigqualifizierte verbessert und ihnen eine nachhaltige berufliche Integration ermöglicht.

Zudem gilt es, die Möglichkeiten für das Nachholen von Berufsabschlüssen zu verbessern. Es braucht erwachsenengerechte Angebote. Alle Kantone müssen Nachholbildungen fördern, indem sie Stipendien für die Existenzsicherung während der Ausbildung zur Verfügung stellen. Die Unternehmen sollen Niedrigqualifizierte zur Nachholbildung motivieren und sie währenddessen begleiten und unterstützen.

Parallel dazu müssen die Bildungschancen für Kinder verbessert werden. Die ersten Lebensjahre sind für die weitere Entwicklung entscheidend. In ihnen werden die Weichen für künftige Berufslaufbahnen gestellt. Frühe Förderung lohnt sich für alle Kinder, für Kinder aus armutsbetroffenen Familien jedoch überdurchschnittlich. Alle Kinder in der Schweiz müssen deshalb Zugang zu qualitativ guter Früher Förderung haben, sei dies in institutionellen Angeboten wie Kindertagesstätten oder in aufsuchenden Projekten.

Weiter gilt es, die Übergänge von der Volksschule in die Berufsbildung und ins Erwerbsleben in allen Kantonen systematisch zu gestalten. Nirgends dürfen Jugendliche durch die Maschen fallen. Sie brauchen manchmal eine zweite Chance. Das Case Management Berufsbildung hat sich bewährt. Es muss in allen Kantonen Standard sein.

Vereinbarkeit von Familie und Beruf: kostenlose Kitas

Familienexterne und schulergänzende Kinderbetreuung ermöglicht Eltern die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Sie ist für alle Kinder in allen Kantonen zu gewährleisten. Das Angebot muss die Nachfrage decken. Für armutsbetroffene Familien müssen diese Angebote kostenlos sein. In der Kleinkinderbetreuung hat sich der freiwillige Kindergarten ab drei Jahren bewährt, wie ihn der Kanton Tessin seit den 1930er Jahren praktiziert. Zentral ist darüber hinaus die Weiterführung der verschiedenen Finanzhilfen auf Bundesebene für den Auf- und Ausbau der Kinderbetreuung. Kantone und Gemeinden sind gefordert, die Finanzierung dafür langfristig sicherzustellen.

Zugleich gilt es, in der Wirtschaft – in allen Berufsfeldern und auf allen Karrierestufen – für Männer und Frauen familienfreundliche Arbeitsbedingungen zu realisieren.

August 2018

Autorin: Bettina Fredrich, Fachstelle Sozialpolitik
E-Mail: bfredrich@caritas.ch, Tel. +41 41 419 23 37.

Dieses Positionspapier steht unter
www.caritas.ch/positionspapiere zum Download bereit



Das Richtige tun
Agir, tout simplement
Fare la cosa giusta

Caritas Schweiz

Adligenswilerstrasse 15
Postfach
CH-6002 Luzern

Telefon: +41 41 419 22 22
Telefax: +41 41 419 24 24
E-Mail: info@caritas.ch

Internet: www.caritas.ch
Postkonto: 60-7000-4
IBAN: CH69 0900 0000 6000 7000 4

Qualitätsmanagementsystem
ISO 9001, Reg.-Nr. 14075
NPO-Label, Reg.-Nr. 22116